



**Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
Adalet MYO**



Adalet Programı

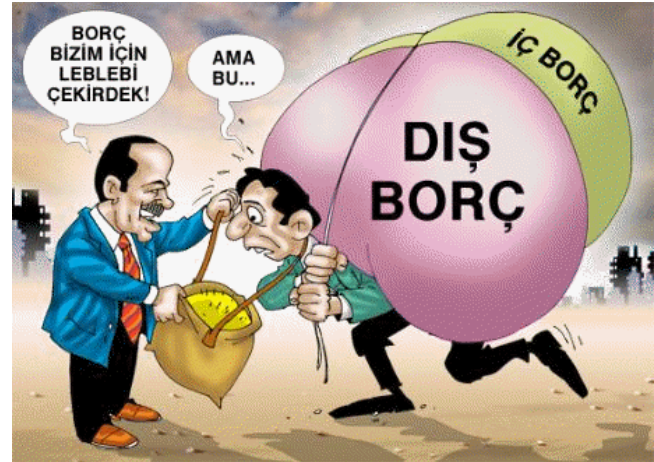
Mali Hukuk Bilgisi Dersleri



ÜNİTE IV

KAMU BORÇLARI

KAMU BORÇLARI



KAMU BORCU KAVRAMI

Bir Kamu Geliri Türü Olarak Kamu Borçları

- Kamu borçları, vergiler kadar önemli bir başka kamu geliri türüdür.
- Bireyler ve işletmeler gibi devletler ve kamu tüzel kişilikleri de borçlanır.
- Devlet veya diğer kamu kuruluşları normal gelirlerinin yanında gerekli gördükleri zamanlarda borçlanma aracılığıyla mali kaynak sağlama yoluna gidebilirler. Bu tür gelirler kamu borçları ya da devlet borçları olarak adlandırılır.
- Borçlanma kural olarak kamu gelirlerinin yetersiz kaldığı zaman söz konusu olan bir durum olmasına rağmen kamusal finansmanın bir aracı olan kamu borçları devletin normal gelir kaynakları arasında sayılır.
- Kamu borçlanmalarında devlet ve diğer kamu kurum ile kuruluşları, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden veya bankalar ve diğer finans kuruluşlarından ileride (vade günü) faizi ile birlikte geri ödemek koşuluyla ödünç para alırlar böylece kamu kesimi gereksinim duyduğu kamu gelirine normal yoldan kavuşmuş olur.

Kamunun Borçlanma Sebepleri

- Kamu kesimi mali, siyasi veya teknik nedenlerden dolayı borçlanma yoluna gidebilir.
- Mali Neden: Borçlanmanın en temel sebebi finansman gereksinimidir. Kural olarak kamuya mali kaynak sağlamak için borçlanma yoluna gidilir.
- Siyasi Neden: Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı, bütçenin açık verdiği hallerde önce ya masraflar (kamu harcamaları) kısılarak veya normal gelirler arttırılarak açık kapatılmaya çalışılır. Ancak kamu harcamalarının kısılması sureti ile tasarruf yapmak her zaman mümkün olmayabilir. Yine normal kamu gelirlerinin arttırılması bağlamında yeni veya ek vergiler getirilmesi, yeni ve ek vergiyi getirenler açısından menfi nitelikte siyasi etki ve sonuçlar gündeme getirebilir. Sosyal ve politik tepkiler, seçimlerde oy kaybına uğrama, baskı gruplarının yoğun eleştirisi ve tepkileri ile karşılaşma riski siyasi iktidarı elinde bulunduranları borçlanma yoluna sevk eder.
- Teknik Neden: Yeni ve ek vergiler sosyal ve politik tepkilerin yanında ekonomik tepkileri de beraberinde getirir. Herhangi bir vergi miktar veya oran olarak arttırıldığında hasılat önce artsa da bir süre sonra düşmeye başlar. Bireyler mali koşullarına bağlı olarak çalışmamayı tercih edebilir ya da vergi kaçırma yoluna yönelebilirler. Toplumda vergi yükü, vergi kapasitesi üst sınırlara ulaşmış ise bu durumda yeni ve ek vergiler salmanın bir faydası olmaz. Toplumda vergileme kapasitesine çok yaklaşıldığı durumlarda da vergilendirmeden bir kaynak olarak yararlanılamaz Belirtilen teknik nedenler yüzünden vergilendirme yerine borçlanma yoluna gitmek tercih edilebilir.
- Giderlerin daha fazla indirilememesi veya normal kamu gelirlerinin (vergi vb.) arttırılamaması nedenleri ile bir başka finansman kaynağı olarak borçlanmaya başvurulur. Bu çerçevede borçlanma da bir kamu geliri türünü oluşturur.
- Kamu borçlanmaları yalnızca bir finansman kaynağı değil, aynı zamanda bir maliye politikası aracıdır. Devlet sadece gelir elde etmek için bir başka deyişle mali amaçla borçlanmaz, ekonomik durgunluk dönemlerinde tasarrufların taze para olarak piyasaya sürülmesini sağlamak, ekonomiyi yönlendirmek vb. maliye politikası amaçları ile de devlet borçlanabilir. Böylece ekonominin büyümesi, istikrarın sağlanması, gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılması gibi maliye politikasına dair faktörler de kamu kesiminde borçlanmaya gidilmesinde rol oynar.

Kamu Borcu-Devlet Borcu Ayrımı

- Kamu borçları devlet borçlarını kapsar, yani daha geniş kapsamlıdır.
- Devlet borçları ile merkezi yönetimin, devlet tüzel kişiliğinin borçları ifade edilir. Kamu borçları ise sadece devlet borçlarından ibaret değildir.
- Devlet borçlarının yanı sıra yerel yönetimlerin ve kamu tüzel kişilerinin borçları da kamu borçlarını oluşturur.

Kamu Borçlarının Vergilerden Farkları

- Vergiler ile kamu borçları çeşitli açılardan birbirleri ile farklılaşır:
- 1) *Vergi asli ve sürekli, borçlanma tali ve geçici bir kamu geliri türüdür.*
- 2) *Vergiler karşılıksız olarak alınır. Borç ise faiz karşılığı verilir.*
- 3) *Vergi cebridir; zora dayalı olarak alınır. Borç ise kural olarak iradidir, gönüllülük esasına dayanır. Ancak istisnai olarak zora dayalı borçlanma da vardır.*

KAMU BORCU TÜRLERİ

Kamu Borçlarının Çeşitli Ayrım ve Türleri

- Kamu borçları çeşitli ayrımlara tabi tutularak kendi içinde türlere ayrılırlar.

Borç Alınan Kaynağa Göre İç-Dış Borç Ayrımı

- Borç alınan kaynağa göre iç borç-dış borç ayrımı yapılır.
- Bu bağlamda ülke içindeki tasarruf sahipleri ile finans kuruluşlarından yapılan ulusal para ile borçlanmalar **iç borç**, uluslararası mali kurumlardan, yabancı devletler, finans kuruluşları ile fon sahiplerinden yapılan dövizle borçlanmalar ise **dış borç** sayılır.
- Burada hangi piyasadan ve hangi para cinsinden borçlanıldığı önem taşır.

VADELERİNE GÖRE BORÇLAR

```
graph TD; A[VADELERİNE GÖRE BORÇLAR] --> B[Kısa Vadeli Borçlar]; A --> C[Orta Vadeli Borçlar]; A --> D[Uzun Vadeli Borçlar];
```

**Kısa Vadeli
Borçlar**

**Orta Vadeli
Borçlar**

**Uzun Vadeli
Borçlar**

Borcun Vadesine Göre

Kısa-Orta-Uzun Vadeli Borç Ayrımı

- Bir başka kamu borcu ayrımı ise borcun vadesine göre yapılan kısa vadeli borç-orta vadeli borç-uzun vadeli borç ayrımıdır.
- **Kısa vadeli borçlar (dalgalı borçlar)** vadesi 1 yıla kadar olan borçlardır.
- **Orta vadeli borçlar** vadesi 1 yıl ile 5 yıl arasında olan borçlardır.
- **Uzun vadeli borçlar (konsolide borçlar)** vadesi 5 yıl ve daha fazla olan borçlardır. Kısa vadeli devlet borçlanmaları mali piyasalardan, orta ve uzun vadeli devlet borçlanmaları ise sermaye piyasalarından yapılır.
- Uzun vadeli borçlar kendi içinde devamlı (sürekli) borçlar ile itfaya tabi borçlar olmak üzere ikiye ayrılır.
- Borcun geri ödemesinin ne zaman yapılacağı konusunda bir belirleme yoksa devamlı, sürekli borçlardan söz edilir. İtfaya bağlı borçlarda ise geri ödeme için belli bir tarih öngörülmüştür.

**BORÇLUNUN
İRİADESİNİN OLUP
OLMAMASINA GÖRE
BORÇLAR**

Zorunlu-Cebri Borçlar

**Gönüllü-İhtiyari-İradi
Borçlar**

Borç Verenlerin Borcu İradeleriyle Verip Vermediğine Göre Zorunlu-Gönüllü Borç Ayrımı

- Gönüllü borçlar (ihtiyari borçlar)-zorunlu borçlar (cebri borçlar) ayrımı alacaklı kişi ve kurumların devlete serbest iradeleri ile borç verip vermediklerine göre yapılır.
- **Zorunlu borçlarda** devlet egemenlikten kaynaklanan gücünü kullanarak tek taraflı iradesi ile kişi ve kurumları kendisine borç vermeye zorlar. Bu yüzden devletin zorunlu borçlanmaya gidebilmek için bir yasal dayanağa sahip olması gerekir. Zorunlu borçlanma genelde olağanüstü dönemlerde söz konusu olur. Ülkemizde 1960'dan sonra çıkarılan zorunlu tasarruf bonoları zorunlu borçlanmaya örnektir.
- **Gönüllü borçlarda** ise kişi ve kurumlar kendi serbest iradeleri ile devlete borç verirler. Gönüllü borçlarda devlet, gerçek ve tüzel kişilerden piyasa koşullarında borç talep eder ve bireyler ve toplulukları öngörülen borçlanma koşullarını (faiz, vade vb.) uygun bulurlarsa iradi olarak bu talebi karşılarlar.

Borcun Bir Güvenceye Bağlanıp Bağlanmamasına Göre Güvenceli-Güvencesiz Borç Ayrımı

- Güvenceli borçlar (teminatlı borçlar)-güvencesiz borçlar (teminatsız borçlar) ayrımı borç için devletin bir güvence-teminat gösterip göstermemesine göre yapılır.
- Borçlanırken devletin alacaklı kişi kurumlara bir kısım güvenceler verdiği borçlar **güvenceli-teminatlı borçlardır**. Bu güvence tahvilin değerinin belli fiyat endekslerine, altına veya istikrarlı bir yabancı para birimine (döviz) bağlanması biçiminde olabileceği gibi, kişilerin devlete borç vermeye özendirilmesi için tahvil gelirlerinin vergiden istisna edilmesi, tahvilin başa başın altında ihraç edilmesi, primli veya ikramiyeli borçlanma yapılması gibi farklı teşvik tedbirleri de getirilebilir.
- Borçlanırken devlet alacaklı kişi kurumlara hiçbir güvence vermemiş ise **güvencesiz-teminatsız borçlardan** söz edilir.

BORÇ YÖNETİMİ

Borç Yönetimi 1

- Borç yönetimi devletin portföyünde bulunan borç ilişki ve senetlerinin yönetimi olarak düşünülebilir. Vadeye kadar borcun idaresi (dönem faizlerinin idaresi), vade geldiğinde somut borçların sona erdirilmesi bu kapsamda yer alır. Yine borcun ihraç koşulları da borç yönetimi ile ilgilidir.
- İhraç kelimesi borçlanma kağıtlarının (borç senetlerinin) basılması ve piyasaya sunulması anlamını taşır. Borcun ihracı sırasında uygulanacak faiz oranının tespiti önem taşır. Devlet, piyasaya sunduğu kağıtların faizini dilediğince belirleyemez. Ekonomideki sınırlı tasarrufların kendi borçlanma kağıtlarına yönelmesini istiyorsa devlet kendisine verilecek borçlara anlamlı bir faiz önermek zorundadır. Ancak alacaklı açısından borç verilecek kişinin güvenilir olması da faiz kadar önemlidir. Diğer borçlulara nazaran devlete daha fazla güven duyulması bazen kişileri devleti borçlu taraf olarak seçmeye ve kamu borçlanma kağıtlarını satın almaya sevk eder.

Borç Yönetimi 2

- Devlet borçlanırken tasarrufları kendine çekmek için borç verenlere diğer borçlananların sağlayamayacağı bazı avantajlar sağlayabilir. Bu avantajlar üç grup altında toplanabilir:
 - -Faize İlişkin Avantajlar (başabaşın altında ihraç, primli veya ikramiyeli borç senetleri vs.)
 - -Senedin Değerine İlişkin Avantajlar (döviz, altına endeksli borçlanmalar vb.)
 - -Senedin Likiditesine İlişkin Avantajlar (devlet borç kağıtlarının teminat sayılması gibi)

Borç Yönetimi 3

- Borcun ihracı kadar sürdürülüp sona ermesi de önem taşır.
- Alacaklı borç ilişkisinin öngörülen süre için sürmesini ve vade geldiğinde parasını taahhüt edilen faizi ile birlikte geri almak ister. Devlet borçlanırken bazı durumlarda erken ödeme yapma hakkını kendinde saklı tutabilir. Bu, borçlanan devlet bakımından lehe bir durum olmasına rağmen borç veren açısından önemli bir risk unsurudur. Erken ödeme riski borç verenlerin mali yatırım kararları üzerinde negatif bir etki yapar. Bu yüzden ilke olarak devlet, borçlanırken senedin değerine ilişkin önlemler kapsamında erken ödeme yapmayacağı konusunda taahhütte bulunur.
- Ancak böyle bir taahhüt söz konusu değilse piyasada geçerli borçlanma koşullarında borçlanan (devlet) piyasa koşullarında lehine değişiklikler olması (faiz oranlarının düşmesi vb.) halinde rachat yolunu işletebilir.
- ***Rachat***: Rachat, hukuki bir süreç değildir. Piyasa koşullarından, iktisadi koşullardan yararlanmak suretiyle devletin kendi borçlanma kağıtlarını satın alma yoluna gitmesidir.
- Ayrıca kamu borç yönetimi sırasında bazen borçların sürdürülmesi bakımından devlet bazı ekonomik, mali sıkıntılarla karşılaşır. Böyle durumlarda devlet konversiyon ile konsolidasyon işlemlerine başvurur. Özel borçlanmada söz konusu olmayan bu durumlar kamu borçlarına özgüdür. Devlet borçlanmaları özel borçlanmalarından farklı olduğu için bazen bu işlemler vasıtası ile borçlanma koşullarının devlet tarafından değiştirilmesi söz konusu olabilir.
- **Konversiyon (borcun değiştirilmesi, dönüştürülmesi)** önceden kurulmuş bir borç ilişkisinin belli koşullarında devletin değişime gitmesini ifade eder. Konversiyon daha çok yüksek faiz oranı ile piyasaya çıkmış devlet tahvillerinin daha sonra piyasaya çıkarılmış düşük faiz oranlı tahvillere dönüştürülmesi suretiyle yapılır. Burada borç ilişkisinin faiz oranında oynama yapılır.
- **Konsolidasyon (borcun tahkimi, güçlendirilmesi)**, konversiyonun özel bir türüdür. Devletin borç koşullarında değişikliğe gitmesini ifade eden konversiyon konsolidasyona göre daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Konsolidasyonun kelime karşılığı tahkimdir. Tahkim burada; güçlendirme, takviye etme, kuvvetlendirme, berkitme anlamındadır. Konsolidasyon devletin, kısa vadeli borçlarının vadesini uzun vadeye dönüştürmesi işlemini ifade eder. Burada devlet borcun koşullarından vadeyi değiştirir, özellikle kısa vadeli ya da vadesi yaklaşmış devlet borçlarının vadelerini uzatarak bu borçların ödenmesini öteleyer. Kısa vadeli borçların uzun vadeli borçlara dönüştürülmesine neden olan konsolidasyon devletin mali yükünün azaltılmasına hizmet eder.

BORCUN SONA ERMESİ

Borcun Sona Ermesi

- Kamu borçları çeşitli nedenler ile sona erer.
- Kamu borçlarını sona erdiren en doğal neden itfa veya diğer adıyla ödemedir. **Ödeme-itfa** ile öngörülen vadede tamamıyla ödenmek sureti ile kamu borcu sona erer. Ödeme peşin veya taksitler halinde olabilir. Taksitli ödeme öngörülmüşse borç alındıktan sonra öngörülen sürelerde taksitler halinde ödenir. Burada ödeme planını devlet hazırlar.
- Kamu borçları kural olarak ödeme ile olağan yoldan sona erer. Ancak bazen kamu borçları ödeme yapılmasa dahi sona erebilir. Devletin tek taraflı iradesi ile borcun tamamını veya bir kısmını ödemeyeceğini ilan etmesi anlamına gelen **borcun reddi** kamu borçlarını sona erdiren diğer bir nedendir. Devletin borcunu reddetmesi iç borçlar bakımından tercih edilmez. Çünkü daha sonra başvurulacak borçlanmalarda güven ve itibar kaybı sorununu beraberinde getirir. Dış borçlarda borcun reddedilmesi için olağanüstü bir siyasal değişiklik gerekir. Borcun reddi için devletin uluslararası alanda güçlü olması gerekir. Aksi takdirde borcun reddi uluslararası hukuk açısından savaşın da aralarında bulunduğu çeşitli sorunlara yol açar.
- **Moratoryum**, devletin borcunu ödemekte acze düştüğünü bildirmesi olup, borcu sona erdiren bir neden değildir. Moratoryum borcunu ödeyemeyecek duruma düşen devletin alacaklıları ile görüşerek borcunu bir plan çerçevesinde daha elverişli koşullar altında ödemek için duyuruda bulunmasıdır. Moratoryum ilanı ile borçların yeniden yapılandırılması (yeni bir takvime bağlanması, yeni bir ödeme planı oluşturulması) söz konusu olur.

Ders sonu



**iyi
haftalar!**

