



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**GÖREV ZARARI ÖDEMELERİ VE BELİRLEYİCİLERİNİN  
AMPİRİK ANALİZİ (1980 SONRASI)**

**Hatice Merve AKSOY**

**Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Eren ÇAŞKURLU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE BİLİM DALI**

**ŞUBAT - 2020**



**GÖREV ZARARI ÖDEMELERİ VE BELİRLEYİCİLERİNİN AMPİRİK  
ANALİZİ (1980 SONRASI)**

**Hatice Merve AKSOY**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**ŞUBAT 2020**

Hatice Merve AKSOY tarafından hazırlanan ‘‘Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerinin Ampirik Analizi (1980 Sonrası)’’ adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi MALİYE Anabilim Dalında MALİYE Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Doç. Dr. Eren ÇAŞKURLU

Maliye Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

**Başkan :** Prof. Dr. A. Tarkan ÇAVUŞOĞLU

Maliye Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

**Üye :** Dr. Öğr. Üyesi Haydar Lütfü EJDER

Maliye Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi: 21/02/2020

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

## ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Hatice Merve AKSOY

21/02/2020

GÖREV ZARARI ÖDEMELERİ VE BELİRLEYİCİLERİNİN AMPİRİK ANALİZİ  
(1980 SONRASI)

(Yüksek Lisans Tezi)

Hatice Merve AKSOY

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Şubat 2020

**ÖZET**

Görev zararı ödemeleri; devlet gelir-gider dengesinin kurulması, toplumsal fayda ve devlet borçlanması bakımından çeşitli nedensellik ilişkilerini içerisinde barındırmaktadır. Buna ek olarak diğer bir yönüyle ise ekonomik ve mali dengelerin kurulması noktasında geleceğe dönük ciddi riskleri içerisinde barındırmakta ve bu noktada önemli bir mali kaybı işaret etmektedir. Görev zararı ödemeleri bir kamu harcaması olarak devlet bütçesinde aşınmaya yol açmakta ve bu durum bütçe dengesini bozucu etki yaratarak bu ödemelerin finansmanı devlet borçlanması sonucunu doğurmaktadır. Görev zararı ödemelerindeki artış ise borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma döngüsünü yaratmakta ve bu durum görev zararı ödemelerini devlet borçlanmasında bir risk analizi faktörü olarak ortaya çıkarmaktadır. “Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerinin Ampirik Analizi (1980 Sonrası)” başlıklı tez konusu kapsamında görev zararı ödemelerinin ekonomik ve mali parametreler ile ilişkileri incelenmekte ve uygulama çalışması yürütülerek söz konusu etkiler ve geleceğe yönelik ekonomik riskler ortaya konulmaktadır.

Bilim Kodu : 112006  
Anahtar Kelimeler : Görev Zararı Ödemeleri, Devlet Bütçesi, Devlet Borçlanması, Devlet Borçlanmasında Risk Analizi  
Sayfa Adedi : 127  
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Eren ÇAŞKURLU

AMPIRIC ANALYSIS OF DUTY LOSS AND DETERMINANTS (AFTER 1980)

(M. Sc. Thesis)

Hatice Merve AKSOY

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

February 2020

**ABSTRACT**

Duty loss payments; It includes various causality relationships in terms of establishing a state income-expenditure balance, social benefit and government borrowing. In addition, in another aspect, it contains serious future risks in terms of establishing economic and financial balances and at this point indicates a significant financial loss. Duty payments result in erosion of the state budget as a public expenditure, which results in government debt, resulting in a disrupting effect on the budget balance. The increase in duty loss payments creates the borrowing-high interest-more borrowing cycle and this causes the duty loss payments as a risk analysis factor in government borrowing. Within the scope of the thesis titled “Ampiric Analysis of Duty Loss and Determinants (After 1980)”, the relationship of the duty loss payments with the economic and financial parameters is analyzed and the related effects and economic risks for the future are revealed.

Science Code : 112006  
Key Words : Duty Payments, Government Budget, Government Borrowing, Risk  
Analysis in Government Borrowing  
Page Number : 127  
Supervisor : Doç. Dr. Eren ÇAŞKURLU

# İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
TABLOLARIN LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR .....	xiv
1. GİRİŞ .....	1
2. DEVLET BORÇLANMASINDA RİSK ANALİZİ VE GÖREV ZARARI ÖDEMELERİ.....	3
2.1. Devlet Borçlanması Kavramı ve Genel Çerçevesi.....	3
2.1.1. Tanımı, Amacı ve Kapsamı.....	3
2.1.2. Sınıflandırılması.....	4
2.1.2.1. Cebrilik bakımından sınıflandırma .....	5
2.1.2.2. Kaynak bakımından sınıflandırma .....	5
2.1.2.3. Vade-faiz yapısı bakımından sınıflandırma .....	12
2.2. Devlet Borçlarının Yönetimi.....	14
2.2.1. Tanımı, Amacı ve Kapsamı.....	14
2.2.2. Yasal ve Kurumsal Çerçevesi .....	16
2.3. Devlet Borçlanmasında Risk Analizi .....	17
2.3.1. Risk Kavramı, Tanımı, Ölçüm Yöntemleri.....	17
2.3.2. Risk Analizi, Amacı ve Kapsamı .....	18
2.3.3. Mali Risk Kavramı ve Oluşturan Etmenler.....	19
2.3.3.1. Genel ekonomik riskler .....	20
2.3.3.2. Özel mali riskler .....	21
2.3.3.3. Yapısal ve kurumsal riskler.....	21



	<b>Sayfa</b>
2.3.4. Devlet Borçlanmasında Risk Çeşitleri .....	22
2.3.4.1. Piyasa riski .....	23
2.3.4.2. Borcun çevirme riski .....	24
2.3.4.3. Likidite riski .....	24
2.3.4.4. Kredi riski.....	24
2.3.4.5. Yerine getirme riski.....	25
2.3.4.6. Operasyonel risk.....	25
2.3.4.7. Bütçe riski .....	25
2.4. Devlet Borçlanmasında Bir Risk Analizi Faktörü: Görev Zararları .....	25
2.4.1. Tanım, Amaç ve Kapsamı .....	26
2.4.2. Yasal Alt Yapısı .....	29
2.4.3. Görev Zararına Neden Olan Faktörler .....	30
2.4.3.1. KİT’lerden ve özelleştirme programındaki kuruluşlardan kaynaklanan görev zararları .....	34
2.4.3.2. Sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklanan görev zararları .....	36
2.4.3.3. Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlardan kaynaklanan görev zararları.....	38
2.4.3.4. Döner sermayeli işletmeler, fonlar veya diğer teşekküllerden kaynaklanan görev zararları .....	40
2.4.3.5. Kamu ekonomisinde yarattığı etkilerden kaynaklanan görev zararları.....	42
2.4.4. Görev Zararı Ödemelerinin Devlet Borçlanmasında Risk Analizi ile Olan İlişkisi .....	45
2.4.5. Görev Zararı Ödemelerinin Borçlanma İle Finansmanının Devlet Bütçesi ve Borç Faiz Ödemeleri ile Olan İlişkisi.....	47
3. TÜRKİYE’DE DEVLET BORÇLANMASINDA RİSK ANALİZİ FAKTÖRLERİNDEN GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN TESPİTİ VE İNCELENMESİ.....	51
3.1. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Miktarının Belirlenmesi .....	51

	<b>Sayfa</b>
3.1.1. 1980-1999 Yılları Arasında Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Miktarının belirlenmesi.....	51
3.1.2. 2000 yılı ve sonrası görev zararı doğurucu faaliyetlerin incelenmesi ve miktarının belirlenmesi .....	56
3.2. Türkiye’de Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Devlet Bütçesi Bakımından İncelenmesi.....	59
3.2.1. KİT’ler Ve Özelleştirme Programı Kapsamındaki Kuruluşlara Bütçeden Yapılan Transferler, Görev Zararı Ödemeleri ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi .....	60
3.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Transferler, Görev Zararı Ödemeleri Ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi .....	67
3.2.3. Bankacılık Kesimi ve Diğer Mali Kurumlara Bütçeden Yapılan Görev Zararı Ödemeleri ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi .....	68
3.2.4. Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküllere Bütçeden Yapılan Görev Zararı Ödemeleri .....	70
3.3. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Finansmanının Genel Bütçe Finansmanı ve Nakit Dengesi Bakımından İncelenmesi.....	71
3.3.1. Borç Faiz Ödemelerinin Yapısının İncelenmesi .....	71
3.3.1.1. İç borçlanma.....	73
3.3.1.2. Dış borçlanma .....	75
3.3.1.3. Nakit ve nakit dışı borçlanma .....	77
3.3.2. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı, Bütçe Dengesi ve Borç Faiz Ödemelerinin Seyrinin Birlikte İncelenmesi.....	79
<b>4. TÜRKİYE’DE DEVLET BORÇLANMASINDA BİR RİSK ANALİZİ FAKTÖRÜ OLARAK GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ VE YORUMLANMASI</b>	<b>85</b>
4.1. Türkiye’de Görev Zararı Ödemelerinin Devlet Bütçesi Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması .....	85
4.1.1. Hukuki Açıdan Sonuçları ve Yorumlanması .....	87
4.1.2. Kurumsal Açıdan Sonuçları ve Yorumlanması.....	89
4.2. Türkiye’de Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Kanalıyla Devlet Borçlanması Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması.....	92

	<b>Sayfa</b>
4.3. Türkiye’de Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Üzerindeki Etkilerinin Devlet Borçlanmasında Risk Analizi Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması .....	95
4.3.1. Piyasa Riski .....	95
4.3.2. Borç Çevirme Riski .....	98
4.3.3. Bütçe Riski .....	100
4.4. Devlet Borçlanmasından Risk Analizi Faktörlerinden Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Üzerindeki Etkilerinin Tespit ve Analizi İçin Uygulama Çalışması .....	102
4.4.1. Var Modeli ile İlgili Genel Çerçeve .....	102
4.4.2. Çalışmada Model Seçimi Gerekçesi .....	104
4.4.3. Literatür Taraması .....	105
4.4.4. Model .....	108
4.4.4.1. Veriler .....	108
4.4.4.2. Model sınaması .....	109
4.4.4.2.1. Parametrik durağanlık testleri.....	109
4.4.4.2.2. Uygun gecikme uzunluğu tahmini ve ARDL sınır testi.....	110
4.4.4.2.3. ARDL modeli uzun ve kısa dönem denge tahmin sonuçları.....	111
4.4.4.2.4. Nedensellik testi ve varyans ayrıştırma sonuçları .....	113
5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	117
KAYNAKLAR.....	121
ÖZGEÇMİŞ .....	127

## TABLULARIN LİSTESİ

<b>Tablo</b>	<b>Sayfa</b>
Tablo 2.1. İç ve dış borçlanma nedenleri.....	7
Tablo 2.2. 2000 sonrası kamu net borç stoku verileri (milyar TL).....	8
Tablo 2.3. Kamu borç yönetiminde karşılaşılan riskler.....	23
Tablo 2.4. 233 sayılı KHK kapsamındaki kamu payları.....	32
Tablo 2.5. 233 sayılı KHK kapsamı dışındaki kamu işletmeleri.....	33
Tablo 2.6. 2018 yılı merkezi yönetim bütçesi bütçe giderlerinde görev zararları kalemlerinin kurumlar bazında incelenmesi (Bin TL).....	38
Tablo 2.7. Mali risk matrisi.....	46
Tablo 3.1. 1980-1999 yılları arası görev zararı büyüklüğü ve GSYH'ye oranı (cari fiyatlarla/bin TL).....	53
Tablo 3.2. 2000 yılı ve sonrası görev zararı büyüklüğü ve GSYH'ye oranı (cari fiyatlarla/bin TL).....	57
Tablo 3.3. 2001-2017 yılları arası 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'lere ve 4046 sayılı kanuna tabi işletmecî kuruluşlara hazine tarafından yapılan sermaye ve görev zararı ödemeleri (Bin TL).....	61
Tablo 3.4. 2000-2009 yılları arasında KİT'ler ve özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlara yapılan görev zararları ödemeleri (toplam ödeme ve mahsup), (cari fiyatlarla, bin TL).....	62
Tablo 3.5. 2010-2018 yılları arasında KİT'ler ve özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlara yapılan görev zararları ödemeleri (toplam ödeme ve mahsup), (cari fiyatlarla, bin TL).....	63
Tablo 3.6. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim bütçe giderlerinin yüzde (%) dağılımı (merkezi yönetim bütçe giderleri=100).....	64
Tablo 3.7. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim bütçe giderleri, KİT görev zararları ödemeleri ve faiz giderleri (milyon TL, %).....	66
Tablo 3.8. SGK'lere merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler, bütçe giderleri içerisindeki payı genel yönetim ve merkezi yönetim bütçe giderleri içinde görev zararı ödemeleri.....	67
Tablo 3.9. 2011-2018 yılları arasında genel yönetim bütçesi kapsamında bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlara yapılan görev zararı ödemeleri (bin TL) ....	69

<b>Tablo</b>	<b>Sayfa</b>
Tablo 3.10. 2011-2018 yılları arası bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlara genel yönetim bütçesinden yapılan görev zararı ödemeleri ve içindeki payı (bin TL, %) .....	69
Tablo 3.11. 2011-2018 yılları arasında döner sermayeli işletmeler, fonlar ve diğer teşekküllere bütçeden yapılan görev zararı ödemeleri (bin TL) .....	70
Tablo 3.12. 2005-2019 yılları arasında merkezi yönetim iç borç anapara ve faiz ödemeleri (milyar TL) .....	74
Tablo 4.1. 2000 yılı ve sonrası çeşitli makroekonomik göstergeler .....	94
Tablo 4.2. Merkezi yönetim brüt borç stokunun TL/döviz yapısı (%) .....	97
Tablo 4.3. 2003-2018 yılları arasında iç borç servisi ve iç borç çevirme oranı (%).....	99
Tablo 4.4. Model kurgusu kaynak ve dönem aralıkları .....	109
Tablo 4.5. Zivot–Andrews yapısal kırılmalı birim kök test sonuçları .....	109
Tablo 4.6. Uygun gecikme uzunluğu .....	111
Tablo 4.7. ARDL model sınır testi sonuçları .....	111
Tablo 4.8. Uzun dönem ARDL (2, 0, 4, 2, 1) model tahmin sonuçları .....	112
Tablo 4.9. Kısa dönem ARDL hata düzeltme modeli sonuçları .....	112
Tablo 4.10. TYT sonuçları ve nedensellik durumu .....	113
Tablo 4.11. Model varyans ayrıştırma gösterimi (1) .....	114
Tablo 4.12. Model varyans ayrıştırma gösterimi (2) .....	115

## ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. 2000-2018 yılları kamu brüt iç, dış ve toplam borç stoku durumu (milyar TL) .....	9
Şekil 2.2. 2001-2016 yılları arası kamu brüt borç stoku/GSYH (milyar TL).....	10
Şekil 2.3. Merkezi yönetim iç borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımı (2004-2018, milyar TL) .....	11
Şekil 2.4. 1980-1997 yılları arası iç borçlanma durumu (anapara ve faiz ödemeleri)....	13
Şekil 2.5. 1998-2017 yılları arası iç borçlanma durumu (anapara ve faiz ödemeleri)....	13
Şekil 2.6. Mali risk türleri .....	20
Şekil 2.7. Görev zararı ödemelerinin bütçe ve borçlanma kanalıyla borç faiz ödemelerine olan etkisi .....	49
Şekil 3.1. 1980-1999 yılları arası görev zararının seyri .....	55
Şekil 3.2. 1980-1999 yılları arası görev zararının GSYH'ye oranı .....	55
Şekil 3.3. Görev zararının seyri .....	58
Şekil 3.4. Görev zararının GSYH'ye oranı .....	59
Şekil 3.5. 1997-2007 konsolide bütçe dengesi ve faiz ödemeleri (cari fiyatlarla, bin TL) .....	72
Şekil 3.6. 2006-2018 yılları arası merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz harcamaları (bin TL).....	72
Şekil 3.7. 1980-2017 yılları arasında konsolide bütçe dengesine göre faiz ödemeleri ve iç borç faiz ödemeleri (cari fiyatlarla-bin TL) .....	73
Şekil 3.8. 1980-2017 yılları arasında konsolide bütçe dengesine göre faiz ödemeleri ve dış borç faiz ödemeleri (cari fiyatlarla-bin TL) .....	76
Şekil 3.9. 1989-2017 yılları arasında brüt dış borç stoku profili .....	77
Şekil 3.10. 1998-2017 yılları arasında iç borç stokunun yapısı (nakit-nakit dışı borçlanma) (milyon TL) .....	78
Şekil 3.11. 2013-2017 yılları arasında nakit dışı iç borç stoku (milyon TL).....	79
Şekil 3.12. 1980-2018 yılları arasında görev zararı harcamaları, borç faiz ödemeleri ve konsolide bütçe dengesi (bin TL) .....	81

Şekil	Sayfa
Şekil 3.13. 1980-2018 yılları arasında görev zararı harcamaları, borç faiz ödemeleri ve konsolide bütçe dengesi (%100 yığılmış çubuk) .....	82
Şekil 4.1. Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi yoluyla yarattığı makroekonomik etkiler.....	85
Şekil 4.2. 2000 yılı ve sonrası faiz dışı denge/GSYH (%).....	86
Şekil 4.3. Merkezi yönetim iç borç stoku faiz yapısı (milyar TL).....	96
Şekil 4.4. Vadesi 12 ay içinde dolacak borcun iç borç stoku içindeki payı (%).....	98
Şekil 4.5. Merkezi yönetim bütçesinden KİT'ler için yapılan görev zararı ödemelerinin GSYH'ye oranı (%) (2009=100) .....	100
Şekil 4.6. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim faiz dışı denge/GSYH ve program tanımlı faiz dışı denge/GSYH (%) .....	101
Şekil 4.7. CUSUM ve CUSUMQ testleri .....	110
Şekil 4.8. ....	110

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>BDDK</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
<b>DA</b>	Dış Ticaret Açığı
<b>DİBS</b>	Devlet İç Borçlanma Senetleri
<b>D<sub>TR</sub></b>	Diğer Transferler
<b>FDD</b>	Faiz Dışı Denge
<b>GSMH</b>	Gayri Safi Milli Hâsıla
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
<b>GZ</b>	Görev Zararı
<b>HM</b>	Hazine Müsteşarlığı
<b>İDT</b>	İktisadi Devlet Teşekkülü
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	Kamu İktisadi Kuruluşu
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KMYKK</b>	Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
<b>RMD</b>	Riske Maruz Değer
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SYDTE</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu
<b>TA</b>	Tasarruf Açığı
<b>TCMB</b>	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
<b>TMSF</b>	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
<b>VAR</b>	Vektör Otoregresif Model



## 1. GİRİŞ

Kamu gelir ve harcama dengesinin kurulması ve kamu kesimi açıklarının giderilmesi devlet borçlanması kavramını ortaya çıkarmaktadır. Kamu harcamalarının finansmanının yanı sıra bazı makroekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla da tercih edilen devlet borçlanması, borç yönetimi kavramını da doğurmaktadır.

Mantıklı bir borç yönetim stratejisinin seçilmesi ve uygulanması süreci olarak nitelendirilen kamu borç yönetimi, devletin finansman ihtiyacının ve yükümlülüklerinin kısa veya uzun vadede en düşük maliyet ve risk seviyesinde karşılamayı amaçlar. Bu amaç doğrultusunda risk analizi, piyasalarda meydana gelmiş veya gelecek olası krizlere karşı gerekli önlem ve tedbirleri alabilmek, öngörülerde bulunarak olası resesyon ve dalgalanmaların önüne geçebilmek ve gerekli riskleri hesap edebilmek bakımından borç yönetiminin önemli bir parçasıdır.

Görev zararı ödemeleri ise müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılan ödemeler de dâhil olmak üzere KİT'lerin, sosyal güvenlik kurumlarının, mali kurumların, döner sermayeli işletmelerin, fonların veya diğer teşekküllerin kendi mevzuatları dışında bir görev verilmesi halinde, oluşan ve mahrum olunan kârı da içeren zararı içerir.

Türkiye'nin yüksek bütçe açığı serüveni dikkate alındığında görev zararı ödemelerinin bütçeye önemli miktarda yük getirdiği ve finansmanının da ağırlıklı olarak borçlanma yoluna gidilmesinden dolayı da devlet borçlanması açısından önemli bir risk analizi faktörü olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Zamanında ve gereken miktarda ödenmeyen görev zararları, borç değer artışı nedeniyle anapara ve faiz yükünü beraberinde getirmektedir.

Bu bağlamda "Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerinin Ampirik Analizi (1980 Sonrası)" başlıklı söz konusu tez kapsamında görev zararı ödemelerinin kamu kesimi dengesine ve devlet borçlanmasına olan etkileri incelenecek ve devlet borçlanmasında bir mali risk faktörü olarak değerlendirilmesi gerçekleştirilecektir.



## 2. DEVLET BORÇLANMASINDA RİSK ANALİZİ VE GÖREV ZARARI ÖDEMELERİ

### 2.1. Devlet Borçlanması Kavramı ve Genel Çerçevesi

Çalışmanın bu bölümünde devlet borçlanması teorik ve genel bir çerçevesi çizilecek aynı zamanda Türkiye ekonomisinin 1980 sonrası borç yapısından örnekler verilecektir.

#### 2.1.1. Tanımı, Amacı ve Kapsamı

Devlet borçlanması; borç alan tarafta hükümetin, borç veren tarafta ise kamu tüzel kişilerin ve bireylerin yer aldığı, genellikle gönüllülük esasına da dayanan, borç veren tarafın fon transferi gerçekleştirmesi sonucu hükümetin borçlanmanın gerçekleşmesi sonrasında hazine bonusu, devlet tahvili ve benzeri menkul kıymetler gibi belirlenmiş araçları borç veren taraf ile mübadele etmesi sürecini ifade etmektedir.<sup>1</sup> Burada amaç, fiskal yani devletin gelir-gider dengesini sağlamak olabileceği gibi tamamen makroekonomik bir hedef doğrultusunda örneğin; ekonomik büyüme, kalkınma ve istikrara katkı sağlamak amacıyla da gerçekleştirilebilir.

Kamunun borçlanma süreci bütününde, para ve benzeri değerlerin ödünç alınmasını ve karşılığında belirli bir süre sonunda anapara ve faiz geri ödeme yükümlülüğünü içerisinde barındırmaktadır.<sup>2</sup> Ülkesel koşullara, borçlanmanın gerçekleştirildiği dönemin küresel ekonomik durumuna göre veya farklı ekonomi anlayışlarına göre değişiklik gösterebilen devlet borçlanması; sözcelimi içerdiği riskler, bütçe ve kamu açıkları ile olan sıkı ilişkisi nedeniyle makroekonomik konjoktüre yön veren önemli bir maliye politikası aracıdır.

Kamunun borçlanmaya olağanüstü durumlarda başvurması gerektiğini savunan klasik ekolün aksine J. M. Keynes'in borçlanmanın, müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde sıklıkla kullanılması gereken bir maliye politikası aracı olduğu düşüncesi 1929 dünya ekonomik krizi sonrası yaygınlık kazanmıştır. Diğer bir ifade ile borçlanma; sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşabilmek, mali ve iktisadi ilerlemeleri sağlamak ve fiskal ya da ekstra fiskal hedeflere ulaşabilmek amacıyla, küresel ekonomik gelişmelere ayak uydurarak

<sup>1</sup> Buchanan, J. M. (1987). New Palgrave Dictionary of Economics. Public Debt(5), 1044.

<sup>2</sup> Ulusoy, A., Erdem, H. F. (2014). İç Borçlanma ve Enflasyon Etkileşimi: Türkiye Örneği. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi(22), 123.

olağanüstü bir gelir kaynağı olmaktan çıkmış sıklıkla başvurulabilen bir finansman kaynağı haline dönüşmüştür.

Bu çerçevede kamu kesimi borçlanmaya genel anlamda; kamu açıklarının kapatılması, savunma gibi yüksek maliyetli harcamaların finansmanının gerçekleştirilmesi, makroekonomik dengenin sağlanması ya da mevcut durumun korunması, büyük yatırım harcamalarının finansmanının karşılanması, süresi gelmiş borçların finanse edilmesi veya çevrilmesi, olağanüstü kamu harcamalarının finansmanının gerçekleştirilmesi, tasarrufların hedeflenmiş yatırımlara aktarılacak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gibi nedenlerle başvurulabilmektedir.<sup>3</sup>

Kamu harcamalarının sürekli artış eğilimi içerisinde bulunması ve kamu gelirleri açısından; vergi gelirlerinin artırılması ve ek vergilerin konulmasında yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik güçlükler, vergiye karşı direnç, denetim eksikliğinden kaynaklanan problemler, kayıt dışı ekonomi ve boyutu gibi sorunların varlığı, artan kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmakta ve kamu açıklarını meydana getirmektedir.<sup>4</sup> Tüm bu sebepler genel anlamda değerlendirmeye tabi tutulduğunda borçlanmanın daha çok kamu harcamalarının finansmanı için başvuru olan geçici bir gelir kaynağı özelliğinde olduğunu ortaya çıkarmakta; kamunun gerçekleştirmekle mükellef olduğu harcamaların finansmanında başvurduğu birincil kaynağı kamu gelirleri olmasına rağmen söz konusu gelirlerin ilgili harcamaları finanse etmekte yetersiz kalışı sorunsalı, yeni bir kaynak arayışını akabinde getirmektedir.

Devlet borçlanmasının kapsamı, nedenleri ve ekonomi üzerindeki etkileri çok çeşitli olmakla birlikte, devlet borçlarının tarafları, kaynağı, yapısı, iç ve dış borçlanma ayrımı yapılarak daha özel nedenlerin ortaya konulması amacıyla öncelikle devlet borçlarının sınıflandırılarak açıklanması gerçekleştirilerek bu yolla özel nedenler ve sonuçlar ortaya konulacaktır.

### **2.1.2. Sınıflandırılması**

Devlet borçları, elde edildiği kaynak, vade-faiz yapısı ve cebrilik açısından birçok özelliği içerisinde barındırmakta ve bu bakımdan çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır.

<sup>3</sup> Akdoğan, A. (Şubat 2019). Kamu Maliyesi (19 b.). Ankara: Gazi Kitabevi, 466.

<sup>4</sup> Alkan, H. I., Ümit, A. Ö. (2015). Türkiye'de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi. Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 19(1), 250.

Devlet borçları barındırdığı bu özellikler sayesinde ülkenin o anki ekonomik durumuna göre ayarlanabilir ve makroekonomik konjunktür bu yolla yönlendirilebilir.

### **2.1.2.1. Cebriyet bakımından sınıflandırma**

Devlet borçlanmasında cebriyet, borçlanmanın gönüllük esasına göre gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ile ilişkilidir. Burada gönüllükten kasıt borçlanmanın karşılıklı rızaya, isteğe bağlı gerçekleştirilmesidir. Bu anlamda devlet borçları cebriyet bakımından; ihtiyari(isteğe bağlı), yarı cebri (yarı zorunlu) ve zorunlu (cebri) olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır.

Gönüllü borçlanma, isteğe bağlı, borç alınan kişilere ya da kurumlara bir zorlamada bulunmaksızın tamamen gönüllülük esasına dayanan ve borç veren taraf açısından maddi bir karşılığı olan borçlanma biçimidir. Bu bakımdan gönüllülük esas ve faiz karşılığı özelliği borçlanmayı vergilerden ayrılan en belirgin niteliktir.

Yarı cebri borçlarda, devlet; savaş, ekonomik kriz, doğal afet gibi bazı durumlarda cebir unsurunu kullanarak topluma, borçlanmanın vergiler gibi bir vatandaşlık görevi olduğu mesajı vererek psikolojik ve sosyal bir baskı oluşturur ve bu yolla borçlanma işlemini gerçekleştirir.

Cebri borçlanmada ise, devlet tamamen egemenlik yetkisini kullanarak ve borçlanma koşullarını kendisi tarafından tek taraflı belirleyerek borçlanır. Zorunlu borçlanmayı vergilerden ayıran en temel unsur ise borç veren tarafın maddi bir menfaat elde etmesi ve devletin geri ödeme zorunluluğu bulunmasıdır.<sup>5</sup>

### **2.1.2.2. Kaynak bakımından sınıflandırma**

Devlet borçları elde edildiği kaynak açısından iki alternatif içerisinde değerlendirilmektedir. Borçlanılan taraf ülke sınırları içerisinde ve borçlanma milli piyasadan, milli para biriminden ve milli mevzuata göre yapılmış ise bu borçlanma türü iç borçlanma; borç verenin uyuğu yabancı ve borçlanma kâgıtında borcun türü yabancı para cinsinden ise dış borçlanma olarak adlandırılır.<sup>6</sup> İç tasarrufların zayıf olması, yeni ödeme ve

---

<sup>5</sup> Erasa, İ., Özkanca Andıç, N. (2017). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Finansmanı Vergiler İle mi Yoksa Borçlanma İle mi sağlanmaktadır? 2006-2016 Dönemine Ait Bir İnceleme. Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 3(2), 133.

<sup>6</sup> Erasa, İ., Özkanca Andıç, N. (2017), 133.

kaynak seçeneklerinin aranması, yüksek iç borçlanma düzeyi ve yüksek faizler gibi nedenlerle müracaat edilen dış borçlanma kaynakları genel anlamda; uluslararası kuruluşlar, yabancı hükümetler ve bu hükümete bağlı kuruluşlar ile özel alacaklılar (ticari bankalar, uluslararası sermaye piyasaları vb.) olarak sıralanabilir.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus borç veren tarafın uyruğunun ve borç veren piyasanın uyruğunun ne olduğudur. Örneğin borç verenin uyruğu yabancı ise Türkiye’de ikamet ediyor olsa bile bu durum dış borçlanma; borç veren tarafın uyruğu Türk fakat yurt dışında ikamet ediyor ise bu durum iç borçlanma olarak adlandırılır.

Borçlanma işleminin iki ayağı olan anapara ve faiz yükü, borçlanmayı bir taraftan önemli bir finansman aracı yapmakta diğer yandan yarattığı faiz maliyeti onu bir kamu harcaması niteliğine büründürmektedir. Diğer yandan hükümetler genellikle borçlanmayı o yıl içerisinde gerçekleşen bütçe gelir-gider dengesini sağlayan bir kamu geliri olarak da kullanabilir.

İç ve Dış borçlanma milli gelire olan etkileri bakımından ayrılmaktadırlar. Dış borçlanma ülke milli gelir artışında pozitif etki sağlarken, iç borçlanma da sadece kaynağın el değiştirme süreci vardır ve milli geliri değiştirmez. Bu anlamda örneğin enflasyonist bir ortamda piyasalardan yapılacak bir iç borçlanma, enflasyonist etkiyi azaltacak ve hafifletecektir. Bu bağlamda iç borçlanma ve dış borçlanma nedenleri Tablo 2.1’de özetlenerek açıklanmıştır.

<b>İç Borçlanma Nedenleri</b>	<b>Dış Borçlanma Nedenleri</b>
Kamu harcamalarının finanse edilmesi	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gereksinim duyulan malların ithal edilme zorunluluğu ve bunun sonucu olarak döviz ihtiyacı
Hazine garantileri, KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) ve diğer kurumların görev zararlarındaki artışlar	Ödemeler dengesindeki uyumsuzluklar ve açıkların finansmanı
Bütçesel açıkların giderilmesi	İç piyasanın konjonktürünün borçlanmaya uygun olamaması, iç kaynakların yetersiz oluşu
Vergi gelirlerinin sosyal, siyasal ve ekonomik nedenlerle artırılmaması nedeniyle kamu kesimi kaynak açıklarının karşılanması	Artan devlet borçları, sürdürülemeyen borç sarmalları ve borcun çevrimi
Devletin gelir ve giderlerinin zaman uyumu bakımından oluşan dengesizliklerinin giderilmesi	Büyük ölçekli yatırım harcamalarının finansmanının sağlanması
Makroekonomik konjonktürdeki dengelerin sağlanması	Olağanüstü kamu harcamalarının ve savunma harcamalarının gerçekleştirilmesi ve bunların finansmanı
Vadesi gelmiş borçların ödenmesi, borcun borç ile kapatılması ve borçların çevrimi	Ham madde ve ara malının yetersiz oluşu ve buna bağlı olarak dışa bağımlı üretim süreci
Dış borç krizleri ve dış piyasanın borçlanmaya müsait olmaması	Az gelişmiş ülkelerde sermaye birikiminin yetersiz oluşu, milli paranın değerini koruma ve yurt dışı faiz avantajı

Tablo 2.1. İç ve dış borçlanma nedenleri

Kaynak: Açıklamalar yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye ekonomisinin 1980 sonrası borç kompozisyonu incelendiğinde borçlanmanın ağırlıklı olarak iç borçlanma kullanılarak gerçekleştirildiği ve kamu açıklarının finanse edilmesi için kullanıldığı, bu durumun ağır bir borç yükünü beraberinde getirdiği, borcun borçla kapatılabileceği düşüncesi ile hareket edilerek mevcut borçların daha da büyümesine sebep olduğu ve yüksek faiz - borç sarmalına girildiği görülmektedir.

Dolayısıyla Türkiye’de iç borçlanma, yapısı ve boyutları itibariyle ekonominin önemli sorunlarından biri haline dönüşmüştür. Artan kamu harcamalarının finansmanı 1980’li yıllara kadar Merkez Bankası kaynakları kullanılarak finanse edilmiş olsa da Merkez Bankası yoluyla gerçekleştirilmiş finansmanın enflasyonist etkilerinden uzaklaşmak adına 1985 yılında iç borçlanma yoluyla hazine bonusu ve devlet tahvili ile ihale yönteminde geçilmiştir.<sup>7</sup>

Özellikle bu dönemden itibaren iç borçlanmanın kamu açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak kullanılması gittikçe büyüyen iç borç stoku rakamlarını beraberinde getirmiş

<sup>7</sup> Hazine Müsteşarlığı. (2003). Hazine Dergisi (Cumhuriyetin 80. yılı Özel Sayısı), 45.

ve bu durumun 1994, 2001 ve 2008 krizlerinin önemli etkenlerinden birini oluşturduğu izlenmiştir.

Fakat Merkez bankası kaynaklarının enflasyonist etkisinden uzaklaşmak adına tercih edilen iç borçlanma yöntemi enflasyonist etkiden uzaklaşmaya yetmemiş aksine tekrar yükselişe geçmesine neden olmuş, borçlanmanın maliyeti olan faiz giderlerinin artışı devlet bütçesi üzerinde baskı oluşturarak kamu borç stokunun GSMH içindeki payını yükseltmiştir.<sup>8</sup>

1980'li yıllar ve sonrasında uygulanan dışa açılma ve finansal serbestleşme politikaları, vergi gelirlerinin makul seviyenin altında kalması, ithal ikameci sanayileşme politikası, net dış kaynak girişinin azalması ve özel sektör ağırlıklı büyüme modeli gibi ekonomi politikalarındaki hızlı değişimle birlikte kamu açıkları da belirginleşmeye başlamış iç borç stoku hızlı bir biçimde artmıştır.<sup>9</sup>

	KAMU BRÜT İÇ BORÇ STOKU	KAMU BRÜT DIŞ BORÇ STOKU	KAMU BRÜT TOPLAM BORÇ STOKU	KAMU NET BORÇ STOKU	KAMU NET BORÇ STOKU/ GSYH (%)
2000	54,5	30,3	84,8	70,8	41,5
2001	125,6	63,4	189,1	159,0	64,8
2002	155,2	101,6	256,8	215,3	59,9
2003	202,1	95,4	297,5	250,8	53,6
2004	235,1	97,9	333,0	274,5	47,6
2005	259,8	91,4	351,2	270,1	40,1
2006	268,3	97,3	365,6	257,9	32,7
2007	273,3	81,8	355,0	247,9	28,2
2008	295,8	111,5	407,3	267,1	26,8
2009	347,4	117,4	464,8	309,0	30,9
2010	369,2	127,6	496,8	317,5	27,4
2011	387,6	158,5	546,0	289,6	20,8
2012	408,4	154,4	562,7	240,5	15,3
2013	430,3	192,6	622,9	197,2	10,9
2014	443,4	206,6	649,9	186,8	9,1
2015	474,2	247,8	722,1	161,0	6,9
2016	514,7	305,1	819,8	219,2	8,4
2017	596,5	358,0	954,6	262,2	8,4
2018	664,8	505,1	1.169,9	506,9	13,7

Tablo 2.2. 2000 sonrası kamu net borç stoku verileri (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistiklerinden derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>8</sup> Erasa, İ., Özkanca Andıç, N. (2017), 147.

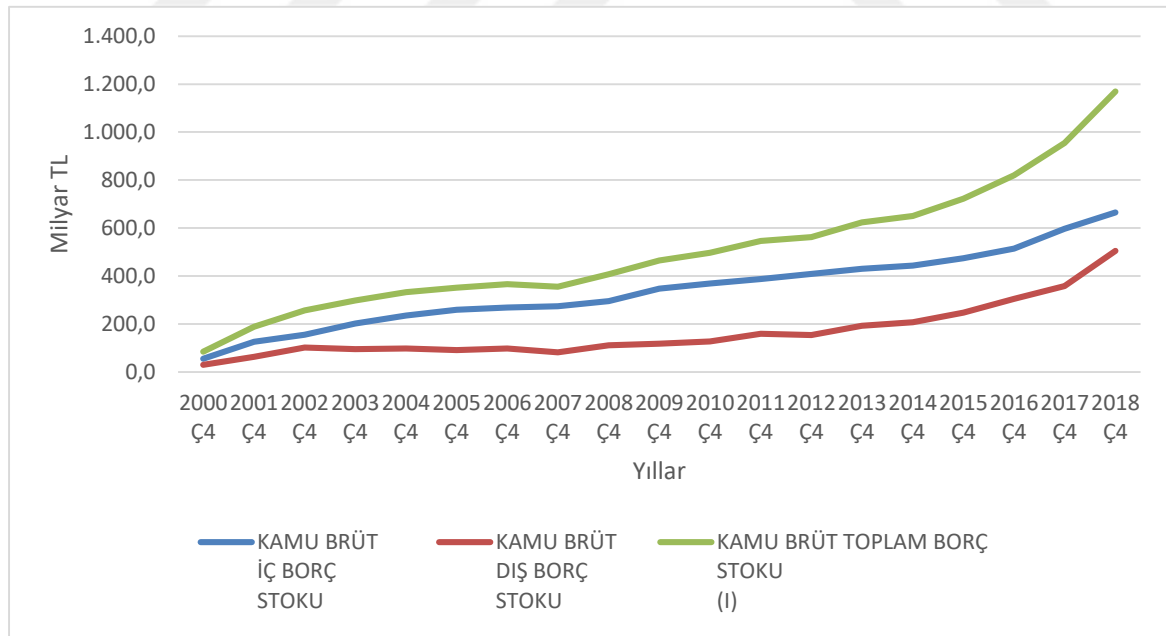
<sup>9</sup> Ulusoy, A. Erdem, H. F. (2014). İç Borçlanma ve Enflasyon Etkileşimi: Türkiye Örneği. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 12(22), 131.



Tablo 2.2’de 2000 sonrası kamu net borç stoku verileri gösterilmiş, sağlıklı verilere 2000 yılı ve sonrası ulaşıldığı için bu bilgiler ışığında incelemeye devam edilmiştir. Türkiye 2000’li yıllara yüksek enflasyon ve iç borç sorunu ile girmiş 2000 Kasım ve hemen ardından 2001 Krizleri ile birlikte ağır bir mali yük ile karşı karşıya kalmıştır.

Tablo 2.2 incelendiğinde 2000 sonrası kamu brüt iç borç stokunun iki katından daha fazla arttığı ve bu durumun 2001 ve 2002 yıllarına da yansıdığı görülmekte; kamu net borç stoku/GSYH rasyosunun 2001 dördüncü çeyrekte %64,8’e ulaştığı görülmektedir.

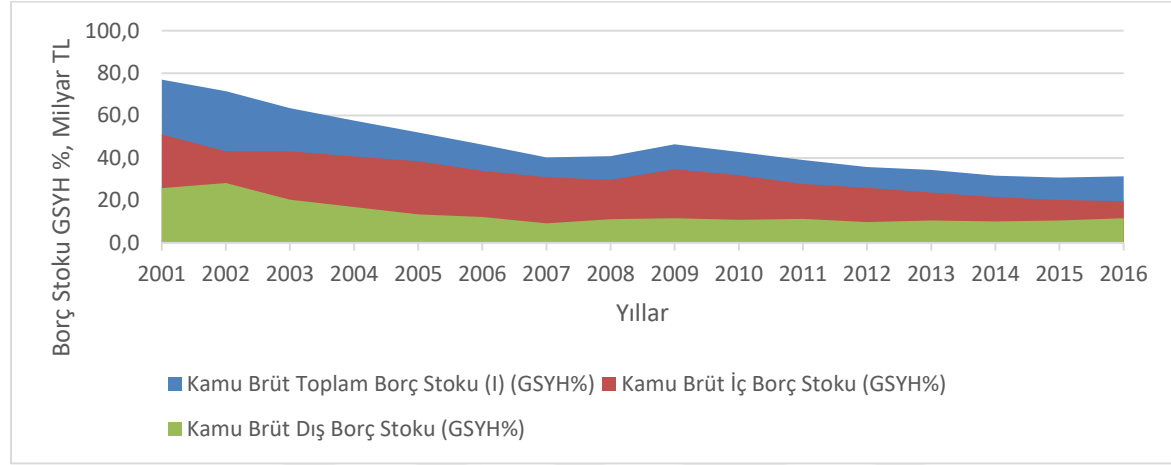
Ancak 2001 yılında örtük, 2006 yılında açık hale gelen enflasyon hedeflemesi, Merkez Bankası avanslarının kullanımının yasaklanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanının ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile sağlanan mali disiplin olgusu ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reform ve uygulamalar, rakamları olumlu etkilemiştir. 2008 yılında kamu net borç stoku/GSYH oranı %26,8 olarak gerçekleşmiş, 2018 yılsonunda bu rakamın %13,7’ye gerilediği gözlemlenmiştir. Nitekim bu iyileşmede, GSYH’deki artışın payı da büyük önem arz etmektedir.



Şekil 2.1. 2000-2018 yılları kamu brüt iç, dış ve toplam borç stoku durumu (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistiklerinden derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

2000-2018 yılları arasında Türkiye iç ve dış borç dağılımını görmek için oluşturulmuş Şekil 2.1 incelendiğinde Türkiye'nin 2000 yılından bu yana iç borçlanma ağırlıklı bir borçlanma kompozisyonu oluşturduğu ve özellikle son beş yılda dış borçlanma rakamlarının iç borçlanmaya yaklaştığı görülmekte ve ayrıca 2008 Krizinden bu yana kamunun brüt iç ve dış borçlarının daha da arttığı gözlemlenmektedir.



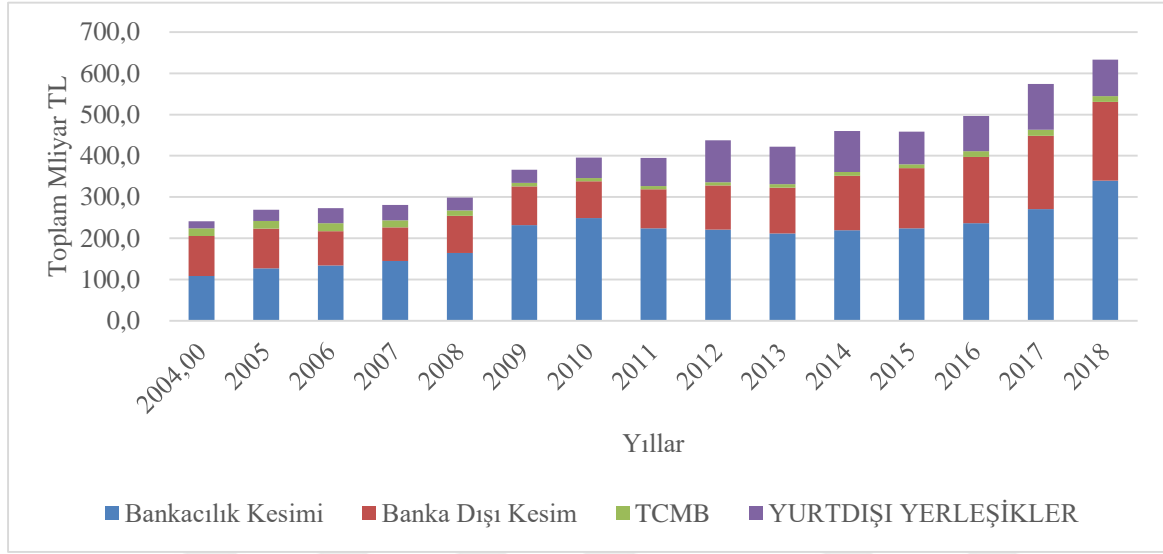
Şekil 2.2. 2001-2016 yılları arası kamu brüt borç stoku/GSYH (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistiklerinden derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Hemen akabinde aynı rasyoların GSYH ile oranlanmış olan değerleri Şekil 2.2’de izlenmiştir. Buna göre; kamu brüt toplam borç stoku ve iç ve dış borçlanma rasyolarının kriz yılları olan 2001 ve 2009 yıllarında yükselişe geçtiği, alınan yapısal tedbirler ve uygulamalar sonucu azalmaya başladığı, Maastricht kriterleri olan kamu borç stoku/GSYH oranının %60’ın altında olması gerektiği koşulunun sağlandığı ve 2016 yılı için kamu brüt toplam borç stoku/GSYH oranının %31.4 olarak gerçekleştiği gözlemlenmiştir.

Devlet adına borçlanma işlemini gerçekleştiren Hazine; bireyler ve özel kuruluşları, ticari bankaları, Merkez Bankası veya bazı Sosyal Güvenlik Kurumları ile ekonomik kuruluşları kendisine iç borç kaynağı olarak tercih edebilir. Ticari bankalar yoluyla Devlet, ekonomik konjonktürün gereklerine göre kredi genişlemesi veya daraltılması işlemini gerçekleştirerek piyasaları yönlendirilebilir. Fakat halka arz edilen krediler azaltılmaksızın gerçekleştirilecek devlete borç verme işlemi, yüksek kamu açığı-yüksek enflasyon-yüksek faiz sarmalı ile sonuçlanacaktır. Bir diğer kaynak seçeneği olan Merkez Bankası ise ekonomiyi enflasyonist etkilerden uzaklaştırmak yerine tam tersi bu dinamikler üzerinde

baskı yaratacak yüksek haneli enflasyon rakamlarını beraberinde getirecektir. Bir başka borçlanma seçeneği olan bireyler ve özel kuruluşlar ise kişisel gelir düzeyinin ve tasarrufların kısıtlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde borçlanma olanağının kısıtlı gerçekleştirilebildiği bir seçenektir. Şekil 2.3 te Türkiye için bu dağılımın oranları gösterilmiştir.



Şekil 2.3. Merkezi yönetim iç borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımı (2004-2018, milyar TL)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yurt içinden sağlanacak kaynaklardan en önemlisi olan ticari bankalardır. Bu anlamda şekil 2.3 te görüleceği üzere 2004-2018 Türkiye’de Merkezi Yönetim iç borç stokunu elinde bulunduranlara göre dağılımı incelendiğinde Bankacılık kesiminin payının bir hayli yüksek olduğu görülmektedir. Devlet iç borçlanma senetlerinin birincil alıcısı konumunda bulunan bankaların payının bu belirgin yüksek payı, herhangi bir kriz ortamında onu kırılabilirliği yüksek olan bir kesime dönüştürebilmekte ve yaşanacak herhangi bir bankacılık krizinde ise mali disiplin de olumsuz etkileyebilmektedir.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Bakkal, S., Gürdal, T. (2007). İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. Akademik İncelemeler, 2(2), 157.

### 2.1.2.3. Vade-faiz yapısı bakımından sınıflandırma

Borç kompozisyonu oluşturulurken gerçekleştirilmesi gereken en önemli şartlardan biri borcun süresi yani vadesidir. Borcun vadesi sınıflandırılırken genellikle ikili ya da üçlü tasnif şeklindeki bir yaklaşım kullanılmaktadır.

İkili tasnif olarak adlandırılan sınıflandırma türüne göre devlet borçları; 1 yıla kadar süreli ise kısa vadeli bir başka deyişle dalgalı borç, 1 yıldan uzun süreli ise uzun vadeli bir başka deyişle konsolide borç olarak adlandırılmaktadır.<sup>11</sup>

Bir diğer ayırım olan üçlü tahsis yöntemine göre ise, süresi 1 yıl ve daha az, 1 yıldan çok 5 yıldan az ve 5 yıldan fazla olanlar şeklinde ve sırasıyla kısa, orta ve uzun vadeli borçlanma olarak ifade edilmektedir.<sup>12</sup> Kısa vadeli borçlanma kaynakları olarak hazine bonusu, hazine kefaletine haiz bonolar, emanet paralar, hazine taahhütleri ve son verilmiş bir uygulama olarak Merkez bankasının kısa vadeli avans uygulaması gösterilebilir. Kısa vadeli borçlanma, düşük faiz avantajını içerisinde barındırır ve buna ek olarak firma ve bankaların ellerindeki fonların değerlendirilmesini sağlayarak para piyasasında işlem görür.

Uzun vadeli borçlanma diğer adıyla konsolide borçları ise borcun vadesinin önceden belirlenip belirlenmemesine göre itfaya tabii ve itfaya tabi olmayan borçlar şeklinde ayırmak mümkündür. Sermaye piyasasında devlet tahvili olarak işlem gören bu borçlanma türü, uzun süreli yatırım olanağı bekleyen tasarrufların değerlendirilmesini ve yatırım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan kaynaklardan biri olma özelliğine sahiptir.

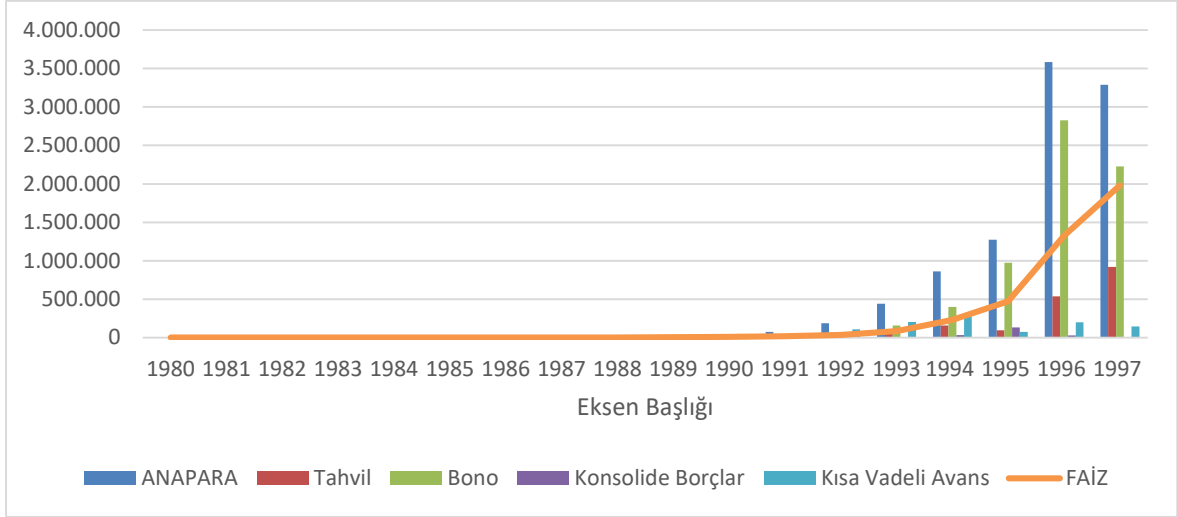
Borcun vade ve faiz bileşiminin ince ayarı gerçekleştirilirken, seçilecek dönem ve beklentiler büyük önem arz etmektedir. Borçlanma işleminin gerçekleştirileceği dönem itibariyle; enflasyonun nabzının düşük olduğu bir dönem, minimum faiz maliyeti ile borçlanma için en uygun borçlanma biçimi olacaktır, lakin faiz hadlerinde veya enflasyonda bir artış gerçekleşebileceği beklentisi var ise uzun vadeli borçlanma tercih edilecek fakat bu durum daha yüksek faiz oranı ile borçlanmanın gerçekleştirilmesi sonucunu doğuracaktır.<sup>13</sup>

1980 sonrası Türkiye'nin borçlanma kompozisyonunda vade-faiz yapısını incelemek amacıyla Şekil 2.4'te 1980-1997 arası iç borç anapara ve faiz ödemeleri paylaşılmıştır.

<sup>11</sup> Akdoğan, (Şubat 2019), 467.

<sup>12</sup> Zerenler, M. (2004). Devletin Dış Borçlanmasının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 1(5), 192.

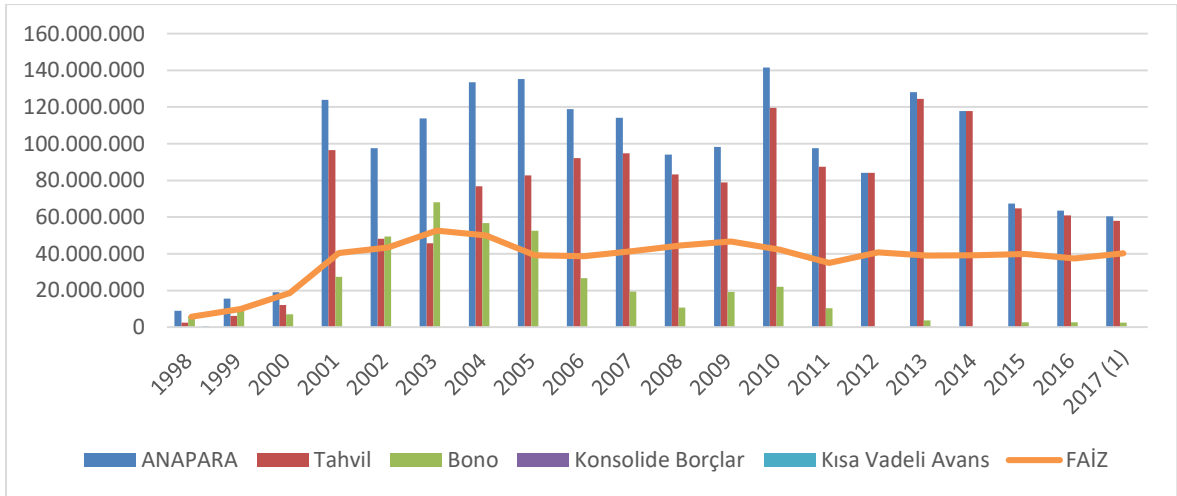
<sup>13</sup> Çaşkurlu, E. (2007). İç ve Dış Borçlanmada Risk Analizine Dayalı Borç Yönetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 ve Sonrası), Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 9.



Şekil 2.4. 1980-1997 yılları arası iç borçlanma durumu (anapara ve faiz ödemeleri)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Borç Yönetimi Verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Buna göre, Türkiye’de 2000 yılına kadar ağırlık bono cinsinden iç borçlanmada anapara ödeme kompozisyonu incelendiğinde de birinci sırayı bononun aldığı akabinde devlet tahvili cinsinden borçlanmanın tercih edildiği gözlemlenmektedir. Türkiye’de 1980 sonrası ağırlıklı olarak iç borçlanma tercih edilerek, artan kamu harcamalarının finansmanı bu yolla karşılanmış ve tüm bunların bir sonucu olarak iç borç stoku artmış, borç faiz ödemelerinde ciddi artışlar gerçekleşmiştir. Şekil 2.4 incelendiğinde 94 krizi sonrası anapara ve borç faiz ödemelerinde ciddi sıçramalar olduğu izlenmektedir.



Şekil 2.5. 1998-2017 yılları arası iç borçlanma durumu (anapara ve faiz ödemeleri)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Borç Yönetimi Verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 2.5'te incelenen rakamlar neticesinde kriz yılları olan 2000 ve 2008 yıllarında faiz ödemelerinin yükselişe geçtiği görülmektedir. Yüksek faizli ve kısa vadeli bir borçlanma kompozisyonu bütçe gelir-gider dengesini olumsuz etkilemekte ve bütçe harcamaları üzerinde baskı oluşturmaktadır. Nitekim Türkiye'de de yüksek borç faiz ödemeleri bütçeye önemli miktarda yük getirmiş, yüksek kamu açığı- yüksek faiz – yüksek enflasyon sarmalı ile sonuçlanmıştır.

1998-2017 arası dönem için şekil 2.5 bazında incelemeye devam edilerek vade bakımından bir değerlendirme yapıldığında, özellikle 2001 krizi sonrası alınan yapısal tedbirler, borç yönetimindeki gelişmeler, mali disiplin olgusu ve yapısal tedbirlerle birlikte 2000 sonrası tahvil ağırlıklı uzun vadeli borçlanma kompozisyonuna geçildiği görülmektedir.

## **2.2. Devlet Borçlarının Yönetimi**

Devlet borçlarının yönetimi ve mantıklı bir borç yönetim stratejisinin sistemli bir biçimde seçilmesi, uygulanması ve yönetilmesi süreci büyük önem teşkil etmektedir.

### **2.2.1. Tanımı, Amacı ve Kapsamı**

Devlet borç yönetimi; dar anlamda, genellikle mali amaçlar çerçevesinde gerçekleştirilen, borç kompozisyonunda konulmuş sözleşme şartlarını gerçekleştirmeye odaklı, sınırlı sorumluluk ve makroekonomik konjonktür gözetilmeksizin sadece maliyet minimizasyonu dikkate alınarak gerçekleştirilen bir borç yönetim sürecini ifade etmektedir.<sup>14</sup> Burada amaç anapara ve faiz geri ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmesi yani fiskal amaçlı ve buna odaklı bir politika söz konusudur. Hâlbuki olası borç bileşimi, enflasyon ve kamu gelir-harcama bileşimi, vergiler, ekonominin maruz kaldığı şoklar, harcama tutumu ve ülkesel farklılıklarla da yakından ilişkilidir.<sup>15</sup> Birçok makroekonomik araçla olan bu yakın ilişkisinden ötürü devlet borç yönetiminin daha geniş kapsamlı bir tanımının yapılması gereklidir.

Bu bağlamda geniş anlamda borç yönetimi ise; sözleşme şartlarından gelen anapara ve faiz yükümlülüğünün yanı sıra ayrıca ekonomik hedeflere ulaşmak için borcun miktar ve bileşiminde değişiklik ve ayarlamalar gerçekleştirilerek tıpkı bir özel firmanın borç

<sup>14</sup> Çaşkurlu, (2007), 9.

<sup>15</sup> Leong, D. (1999), Debt Management-Theory and Practice, HM Treasury, 25.

yönetimine benzer şekilde daha profesyonel, yasal dayanakları olan, daha organize bir mekanizma ile modern borç yönetim teknik ve stratejileri tercih edilerek, risk analizi temelli ve bu temelle koşullu yükümlülüklerinde hesaba katıldığı, karar alma ve hesap verme sorumluluğunu içeren ve tüm bunların entegre olduğu borç yönetim sürecini ifade etmektedir.<sup>16</sup>

En başında borç yönetimi, para ve maliye politikalarının destekleyicisi olarak görülmüş olsa da Merkez bankasının para politikası yoluyla gerçekleştirdiği likidite yönetimi ve maliye politikasının en önemli gösterge rakamlarından olan bütçe açıklarının birbirleri ile sıkı ilişkisi, borç yönetimini onların bir parçası haline getirmiş ve borç yönetimine bağımlı kılmıştır.<sup>17</sup>

Kamu borçlarının yönetilmesindeki en temel amaçlardan birisi, borçlanmanın kamu harcamalarının finansmanında kullanılan önemli kaynaklardan biri olması özelliğinden ortaya çıkmaktadır. Borcun faiz maliyetinin barındırdığı riskler, maliye politikası ve Devlet bütçesi ile olan yakın ilişkisi borç yönetim politikalarını zorunlu kılmaktadır.

Bütçe içerisinde faiz harcamaları kalemindeki artış bütçe dengesini olumsuz etkileyecek, artan kamu açıklarının finansmanı artırılmayan ve yetersiz düzeydeki kamu gelirleri, kamunun küçültülmesi politikaları tekrar borçlanma kısır döngüsünü beraberinde getirecek ve borçlanma daha yüksek faiz maliyeti ile sonuçlanacaktır.

Diğer yandan her ne kadar faiz oranlarındaki bir artış spekülasyon amaçlı sermayeyi çekerek kısa vadeli sermaye girişini artırsa da ekonomide gerçekleşecek en ufak bir dengesizlik ve belirsizlik kısa vadeli kaynakların geri çekilmesine yol açacak bu durum ise ekonomiyi daha da kırılgan hale getirerek makroekonomik dengeleri alt üst edecektir. Büyüme oranlarının üzerinde seyir eden bir faiz haddi, faiz dışı fazlanın verilemediği durumda iç borç stokunu artıracak, bu durum yine borcun borç ile kapatılması sürecini beraberinde getirecektir.

Bu anlamda borç yönetimi ile kısa ve uzun vadede en uygun borçlanma bileşiminin seçilerek, aynı zamanda mali risk ve risk etmenlerinin göz önüne alınması, hesap verme sorumluluğu içerisinde etkin bir borç yönetim sürecinin gerçekleştirilmesi ve böylece borçlanma maliyetindeki hareketlenmelerin minimum seviyeye indirilmesi hedeflenmektedir. Bu yolla borçlanmanın devlet bütçesinde yol açtığı faiz harcamalarının

---

<sup>16</sup> Çaşkurlu, (2007), 9.

<sup>17</sup> Hazırolan, U. (2012). Yükselen Bir Ekonomide İhtiyatlı Kamu Borç Yönetimi: Türkiye Tecrübesi. Maliye Dergisi(163), 559.

artışındaki payında bir düşüş yaşanacak, mali denge korunacak ayrıca mali riskler gözetilecek, aynı şekilde borcun borçla kapatılması ve borç sarmalları ile yüksek düzeyde kamu borçlanmasının önüne geçilecektir. Böylece kamunun finansman ihtiyacı en etkin şekilde yönetilerek ve faiz haddindeki dalgalanmaların önüne geçilmiş olacaktır.

Kamu borç yönetiminin bir diğer amacı ise borçlanma stratejisinde ve borç portföyünün yapısındaki risklerin en uygun seviyede gerçekleşmesi sağlanarak aynı zamanda bunların denetim altında tutularak gelecekte öngörülebilecek risklerin gerçekleşme olasılığına bağlı olarak buna göre planlı hareket edilmesini sağlamaktır.<sup>18</sup> Böylece borçtan kaynaklı sorunların ve gelecekteki öngörülerden kaynaklı riskler hesap edilerek bütün ekonomiyi etkileyebilen özellikteki kamu borçlarının vade, faiz, risk gibi etkenlerin kontrol altına alınması hedeflenmektedir.

### 2.2.2. Yasal ve Kurumsal Çerçevesi

Osmanlı Devletiyle “*Hazine-i Vezne*” adıyla şekillenen, daha sonra Cumhuriyet döneminde 1927 yılına kadar “*Maliye Vekâleti*” bünyesindeki konumunu koruyan, 1927 yılı Bütçe Kanunu ile “*Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti*” ne dönüştürülen borçlanmadan sorumlu birim olan Hazine, 1929’da “*Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü*” ne, 1936’da “*Nakdiye Müdürlüğü*” ne, daha sonra “*Nakit İşleri Genel Müdürlüğü*” adını almış ve “Hazine Genel Müdürlüğü”ne dönüştürülmüş, 1983 yılına doğru Borçlanma ve nakit yönetimi Maliye Bakanlığınca yürütülmüş, daha sonra borç ve nakit yönetimi bütçe yönetiminden birbirinden ayrılarak 1984 yılında “*Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı*” olarak devam etmiştir. 1994 yılında ise 4059 sayılı kanun ile Dış ticaretten ayrılmış ve Hazine Müsteşarlığı (HM) olmuştur.

Devlet Borç yönetimi, şuanda yasal dayanağını 2002 yılında yürürlüğe giren “4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun”dan alır. Söz konusu kanun kapsamında merkezi yönetim kapsamında borçlanmadan sorumlu tek otorite olarak Hazine Müsteşarlığı gösterilmiştir.

Nitekim borçlanmanın vade-faiz yapısı, para birimi, sağlatıldığı kaynak, borçlanma tekniği ve kullanılan enstrümanlar kadar risk hesabının ele alınması ve yapılması ve

---

<sup>18</sup> Ulusoy, A., Kara, D. (2017). Kamu Borç Yönetiminin Maliye ve Para Politikası ile Uyum Sorunu: Türkiye Pratiği. Maliye Araştırmaları Dergisi, 3(1), 30.



yürütülmesi de bir o kadar önemlidir. Bu anlamda borç yönetiminde risk analizinin detaylı incelemesinin gerçekleştirilmesi büyük önem teşkil etmektedir.

### 2.3. Devlet Borçlanmasında Risk Analizi

Bu bölümde öncelikle risk kavramı, tanımı, kapsamı ve ölçüm yöntemleri incelenecek, akabinde devlet borçlanmasının risk analizi ile olan ilişkisi belirlenerek mali risk kavramı ve akabinde borçlanmadaki risk çeşitleri ortaya konulacaktır.

#### 2.3.1. Risk Kavramı, Tanımı, Ölçüm Yöntemleri

Risk kelime anlamıyla zarara uğrama tehlikesi anlamına gelmektedir. Risk olgusu, beklenmeyen bir durumun veya olayın gerçekleşme olasılığı veya gerçekleşmiş bir durumun meydana getireceği sonuçlardaki sapma ihtimalidir.

Kurumsal, ekonomik, finansal vb. açılardan farklı tanımları olan risk kavramı, küreselleşme öncesi dönemde, beklenmeyen bir durumun meydana getireceği olumsuz “tehditler” olarak ele alınırken, işletmecilik alanında yaşanan gelişmeler, bilgi ve teknolojiye ilerlemeler ile birlikte “olumsuzluklardan fırsat elde etme” anlayışı olarak yeni bir bakış açısı kazanmıştır.<sup>19</sup> Dolayısıyla risk kavramı gelecekte meydana gelebilecek tehdit ve fırsatların ortak bileşimidir.

Risk kavramı sistematik ve sistematik olmayan riskler olarak iki grupta ele alınabilmektedir. Sistematik riskler tüm ekonomiyi etkisi altına alan ve herhangi bir işletmenin etki edemeyeceği yani mali ve ekonomik risk bileşenlerini içerisinde barındıran risk grubu iken sistematik olmayan riskler; işletmelerin kendi mali, finansal, kurumsal vb. özellikleri nedeniyle maruz kaldıkları risklerdir.<sup>20</sup>

Bu anlamda sistematik riskler piyasayı, faiz oranlarını, enflasyonu, politik ve kur kaynaklı riskleri yani makro anlamdaki riskleri içerirken, sistematik olmayan riskler; işletme ile ilgili bir başka deyişle mikro anlamda olan finansal, endüstriyel, yönetsel riskleri içerisinde barındırır. Burada gerçekleştirilen çalışmanın odak noktası kapsamında analitik belirleme sistematik riskler çerçevesinde olacaktır.

<sup>19</sup> Gacar, A., Öncü, S. (2017). Kurumsal Risk Yönetiminin Belirleyicileri: Sanayi İşletmeleri Üzerine Ampirik Bir Araştırma. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 32(1), 300.

<sup>20</sup> Usta, Ö., Demireli, E. (2010). Risk Bileşenleri Analizi: İMKB'de Bir Uygulama. Zonguldak Kararelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(12), 26.

Finansal piyasalarda meydana gelen gelişmeler ve küreselleşme olgusu beraberinde ülke etkileşimlerini artırmış, geleneksel risk analiz yöntemleri yetersiz kılmış ve bu durum etkin bir risk yönetimini dolayısıyla da etkin bir risk analiz yöntemi ihtiyacını doğurmuştur. Bu anlamda günümüzde riskin ölçülmesinde en çok kullanılan yöntem Riske Maruz Değer (RMD) yöntemidir. RMD yöntemi; Belirli bir güven aralığında ve piyasa koşullarında belirli bir zaman diliminde meydana gelebilecek maksimum zarar miktarını ölçmektedir.<sup>21</sup> RMD yaklaşımı Parametrik, Tarihsel Simülasyon ve Monte Carlo Simülasyonu olarak üç yöntemi kapsamaktadır.

Parametrik yöntem normal dağılım varsayımı altında gerçekleştirilirken, Monte Carlo Simülasyonu normal dağılıma yakınsayacak rassal sayıların üretilmesi temeline dayanır ve buna ek olarak Tarihsel simülasyon ise geçmişte yaşanmış ve zarar ile sonuçlanmış bir durumun tekrar meydana gelmesi halinde belirli bir güven düzeyinde mevcut zararı (kaybı) ortaya koyar.<sup>22</sup>

### **2.3.2. Risk Analizi, Amacı ve Kapsamı**

Devlet borçlanmasında risk analizi, borçlanma maliyetlerine negatif etkide bulunabilecek risk faktörlerinin ortaya konularak çerçevesinin belirlenmesi, tanımlanması, ölçülmesi ve ilgili risklerin en makul seviyeye çekilmesi sürecidir. Devlet borçları yönetilirken sadece geleneksel borç yönetim teknik ve stratejilerinin gözetilmesi ve maliyet minimizasyonu odaklı bir politikanın gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda risk unsurlarının da gözetildiği bir borçlanma tekniğinin tercih edilmesi, beklenen zararı minimum seviyeye çekebilecek ve böylece olası krizlerin önüne geçilebilecektir.

Devlet borçlanmasında risk analizinde amaç, borç portföyünün yapısındaki risklerin denetim altında tutularak gelecekte gerçekleşme olasılığı bulunan risk faktörlerinin önceden planlanması ve buna bağlı olarak hareket edilmesini sağlamaktır. Bu yolla ekonomide birçok ekonomik faktörle içi içe ve etkileşim içinde olan devlet borçlarından kaynaklı problemler kontrol altına alınacak; vade, faiz, para birimi, edinildiği kaynak, borçlanma tekniği ve kullanılan enstrümanlar gibi borcun kendi bileşiminden kaynaklı potansiyel risk unsurları risk analizi ile en asgari düzeye indirilecektir.

---

<sup>21</sup> Ural, M. (2009). Riske Maruz Değer Hesaplamasında Alternatif Yaklaşımlar. BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, 3(2), 67.

<sup>22</sup> Ural, (2009), 67.

Faiz oranları ve döviz kurundaki hareketlilikler, küresel ekonomik krizler, iç ve dış kaynaklı yapısal - ekonomik sorunlar borç portföyünü dolaylı ya da doğrudan etkileyebilecek faktörler birer risk faktörü olarak hükümetlerin karşısına çıkmakta tüm bu durumlar borç portföyünün içerdiği risk faktörlerinin yönetimini zorunlu kılmaktadır. Borç portföyündeki risk faktörlerinin izlenmesi ve kontrol altında tutulması, meydana gelebilecek tahmini kriz ve şokların önüne geçilebilmektedir.

Borçlanmada risk analizinin kapsamı incelendiğinde, devlet borç portföyünün karşı karşıya olduğu riskler tek bir çatı altında toplulaştırmakta ve mali risk kavramı adı altında birleştirilmektedir. Mali risk kavramı ile sadece mevcut borçlardan kaynaklı olası risklerin analizi değil aynı zamanda, belirli olay ve durumların meydana gelmesi ile borçlanma gereği oluşturacak muhtemel risk kaynaklarının analizi gerçekleştirilmektedir.<sup>23</sup>

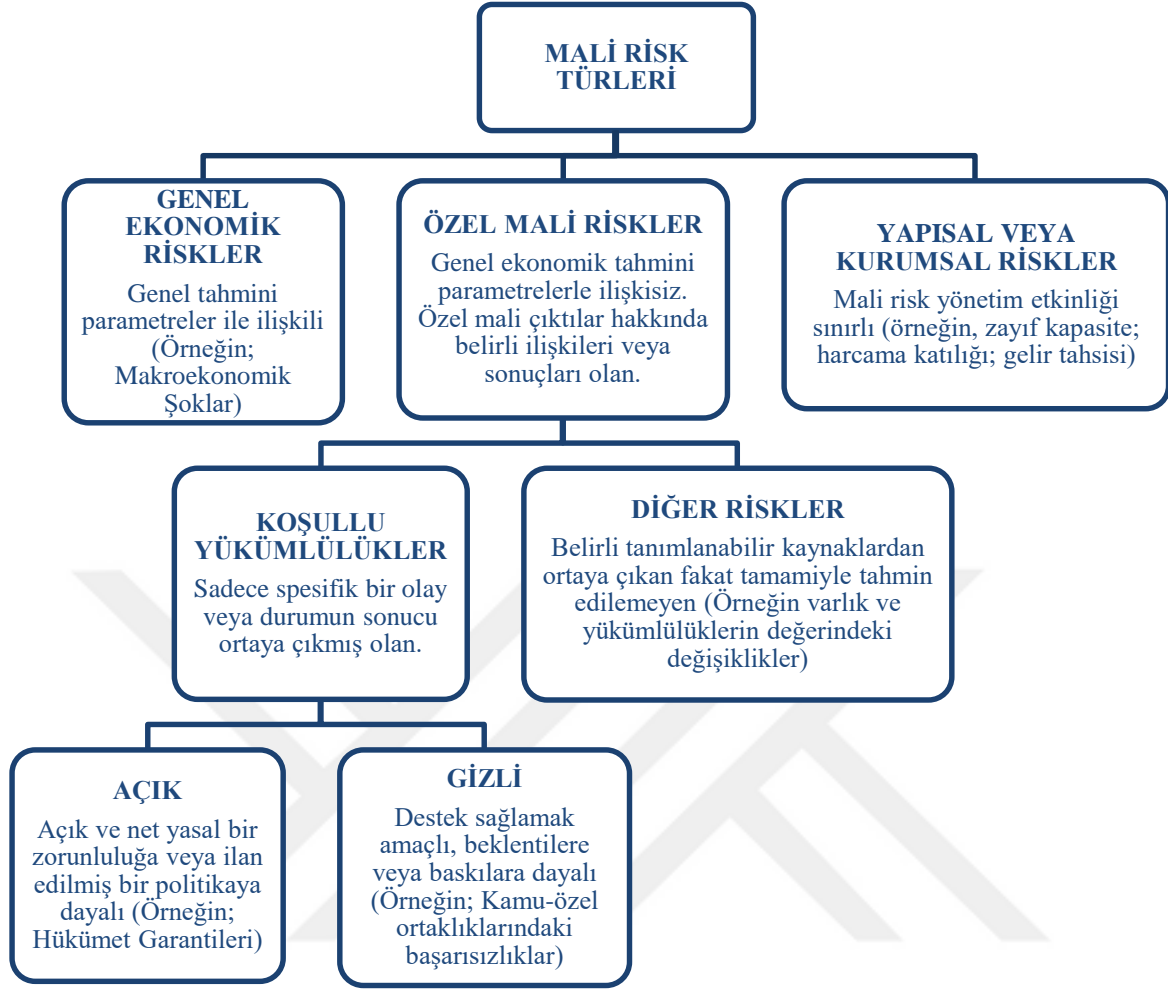
### **2.3.3. Mali Risk Kavramı ve Oluşturan Etmenler**

Mali riskler, genellikle devletin kontrolünün dışında, bir ülkenin mali toplamalarının tahminlerden farklı olmasına sebep olabilecek faktörlerdir.<sup>24</sup> Bu farklılık bir başka değişle tahmindeki sapmanın sebebi, (büyüme, faiz oranı, döviz kuru gibi) makroekonomik değişkenlerin beklentilerindeki sapmalar olabileceği gibi bir doğal afet veya devlet garantilerinden kaynaklı da olabilir. Mali risk türleri ve nedenleri şekil 2.6'da görülmektedir.

---

<sup>23</sup> Çaşkurlu, (2007), 42.

<sup>24</sup> Medina, L. (2015). Assessing Fiscal Risks In Bangladesh. International Monetary Fund, IMF Working Paper No: 15/110, 3.



Şekil 2.6. Mali risk türleri

Kaynak: Medina, L. (2015). Assessing Fiscal Risks In Bangladesh. International Monetary Fund, IMF Working Paper No: 15/110, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Assessing-Fiscal-Risks-in-Bangladesh-42947>, Erişim Tarihi: 03.07.2019, 5.

Şekil 2.6. çerçevesinde mali riskler nedenlerine göre 3 kategoriye ayrılmıştır. Bunlar; makroekonomik değişkenlerde meydana gelebilecek bir şoktan kaynaklı “Genel Ekonomik Riskler”, açık veya zımni koşullu yükümlülüklerden ve diğer risklerden kaynaklı “Özel Mali Riskler” ve zayıf kurumsal kapasite ve harcama katılımı gibi nedenlerden kaynaklı “Yapısal ve Kurumsal Riskler” şeklindedir.

### 2.3.3.1. Genel ekonomik riskler

Genel ekonomik riskler; GSYH büyümesi, enflasyon, döviz kuru, faiz oranları ve emtia fiyatları gibi çeşitli kanallardan etkilenmektedir.<sup>25</sup> Makroekonomik değişkenlerden

<sup>25</sup> Medina, (2015), 3.

kaynaklı bu riskler, kamu harcama ve gelirleri ile etkileşim içinde oldukları için bu yolla kamu borcunun stok ve dinamiklerini etkileyerek birer mali risk etkeni oluştururlar. Makroekonomik parametrelerde oluşacak veya oluşması muhtemel bir şok dalgası mali değişkenleri de olumsuz etkileyecek, mali dengeleri bozucu etki yarabilecektir.

### **2.3.3.2. Özel mali riskler**

Özel mali riskler genel ekonomik parametrelerle ilişkisizdir fakat özel mali çıktılar ile yakın ilişkisi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Burada “özel mali çıktılar” cümlesinden kasıt devletin koşullu ve diğer (doğrudan) yükümlülükleridir.

Koşullu açık ve gizli yükümlülükler; eğer bir olay veya durum meydana gelirse (örneğin, devlet garantileri, devlet sigorta primleri) bunun sonucu olarak ortaya çıkan yükümlülükleri içermekle birlikte, diğer (doğrudan) yükümlülük; herhangi bir olayla (örneğin, iç ve dış borçlanma, kamu harcamaları) ortaya çıkan yükümlülüklerdir.<sup>26</sup> Açık yükümlülüklerde şartlar politikalarda veya yasal yükümlülüklerde açıkça belirtilirken, gizli yükümlülük hükümetin belirli bir olayın gerçekleşmesi durumunda destek sağlama beklentisinden kaynaklanmaktadır.<sup>27</sup>

### **2.3.3.3. Yapısal ve kurumsal riskler**

Yapısal ve kurumsal riskler, zayıf kurumsal kapasite ve harcama katılımı gibi yapısal ve kurumsal risklerden kaynaklanmakla birlikte, bütçe ve borç stoku üzerindeki etkileri dikkate alınarak değerlendirmeye tabi tutulur.<sup>28</sup> Yapısal ve kurumsal riskler; hükümetler arası eş güdüm sorunları, mali riskleri belirleme ve yönetme konusundaki sınırlı kapasite gibi nedenlerle politik riskleri tetikleyici etki yaratabilir, mali risk yönetiminin etkinliğini kısıtlayabilir. Bu durum maliye politikasının etki alanını kısıtlayarak mali risklere maruz kalınabilmesini şiddetlendirebilir.

---

<sup>26</sup> Polackova, H. (1989). Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk For Fiscal Stability. The World Bank Policy Research Working Paper, 2.

<sup>27</sup> Medina, (2015), 3.

<sup>28</sup> Medina, (2015), 3.

#### 2.3.4. Devlet Borçlanmasında Risk Çeşitleri

Borçlanmanın ekonomi üzerindeki tesirlerinin analizi için başvuru borçlanmada risk analizinde, risk türlerinin tanımlanması ve nasıl giderileceğinin analizinin gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Mali risk çerçevesinde borçlanmada etkili olan riskler, piyasa riski, borcu döndürme riski, likidite riski, kredi riski, yerine getirme riski, işlemsel risk, tahmin riski, gerçekleştirme riski, tahmin riski, politik risk, dönüştürme riski, bütçe riski, kendi kendine oluşma riski, toplulaştırma riski, kontrol sistemleri hataları riski ve finansal hata riski olarak çok çeşitli sınıflandırılmaktadır.<sup>29</sup>

İlgili tez konusu çerçevesinde bu risk türlerinden; piyasa riski, faiz riski, kur riski, borcun çevirme riski, likidite riski, kredi riski, yerine getirme riski, işlemsel risk ve bütçe riski detaylı ele alınacak ve açıklanacaktır. Bu çerçevede devlet borçlanmasında karşı karşıya kalınabilecek riskler tablo 2.3'te özetlenmiştir.

---

<sup>29</sup> Çaşkurulu, (2007), 53.

<b>Risk Türü</b>	<b>Tanımı</b>
Piyasa Riski (Market Risk)	Faiz oranları ve döviz kurları gibi piyasa değişkenlerindeki değişikliklerden kaynaklanan borç maliyetindeki artış riskini ifade eder. En yaygın piyasa riski türleri, faiz oranı riski ve kur riskidir.
Faiz Riski (Interest Rate Risk)	Faiz oranlarındaki değişikliklerden kaynaklanan borç maliyetindeki artış riskini ifade eder. Hem iç hem de yabancı para cinsinden borç için, faiz oranlarındaki değişiklikler, sabit faizli borç yeniden finanse edildiğinde ve faiz sıfırlama tarihlerinde mevcut ve yeni değişken faizli borç üzerindeki borç servis maliyetlerini etkiler. Dolayısıyla, kısa vadeli veya değişken faizli borçların, genellikle uzun vadeli sabit faizli borçlardan daha riskli olduğu düşünülmektedir. Faiz oranı riskinin geleneksel önlemleri, değişken faizli borcun toplam borç içerisindeki payının ve ortalama süresinin yeniden sabitlenmesi sürecini içerir.
Kur Riski (Exchange Rate Risk)	Döviz kurlarındaki değişikliklerden kaynaklanan borç maliyetindeki artış riskini ifade eder. Yabancı para cinsinden veya endeksli borçlanma, döviz kuru hareketleri nedeniyle ulusal para biriminde ölçülen borç hizmet maliyetlerine volatilité katar. Kur riskinin ölçülmesi, yerli para cinsinden borcun toplam borç içindeki payını ve kısa vadeli dış borcun uluslararası rezervlere oranını içerir.
Borcun Çevirme Riski (Refinancing Risk)	Alışılmadık derecede yüksek bir maliyetle borcun yeniden finanse edilmesi gerektiği veya aşırı durumlarda hiçbir zaman yeniden finanse edilemeyeceği riskini ifade eder. Yeniden finansman riski; yüksek faiz oranlarından finanse edilmesi gerekebilecek risk ile sınırlı olduğu olduğuna göre, bu risk türü, bir tür faiz oranı riski olarak kabul edilebilir. Ancak çoğu zaman ayrı ayrı ele alınmaktadır.
Likidite Riski (Liquidity Risk)	Beklenmeyen nakit akışı yükümlülükleri ve/veya kısa sürede borçlanma yoluyla nakit para kazanma zorluğunun bir sonucu olarak likit varlıkların hacminin hızla azaldığı (borç yönetimi bağlamında) bir durumu ifade eder.
Kredi Riski (Credit Risk)	Krediler veya diğer finansal varlıklar üzerindeki veya finansal sözleşmelerdeki yükümlülüklerin borçlu veya alacaklı tarafından yerine getirilmemesi riskini ifade eder. Bu risk özellikle borç yönetiminin likit varlıkların yönetimini içerdiği durumlarda geçerlidir. Ayrıca, devlet tarafından ihraç edilen menkul kıymetler ihalelerinde ve kredi garantileriyle ve menkul kıymet yöneticisinin girdiği türev sözleşmelerindeki menkul kıymetler ile ilgili olabilir.
Yerine Getirme Riski (Settlement Risk)	Ülke (diğer karşı taraf) zaten anlaşmaya göre ödemeyi yaptıktan sonra, karşı tarafın sözleşmede kararlaştırıldığı gibi bir güvenlik sağlamadığı anlamına gelir. Yani borcu ödeyememe dışındaki herhangi bir sebep bu risk unsurunu ortaya çıkarır.
Operasyonel (İşlemsel) Risk	İşlemlerin gerçekleştirilmesi ve kaydedilmesinin çeşitli aşamalarındaki işlem hataları da dâhil olmak üzere, iç kontrollerde veya sistem ve hizmetlerde yetersizlikler veya başarısızlıklar gibi çeşitli risk türlerini ifade eder.

Tablo 2.3. Kamu borç yönetiminde karşılaşılan riskler

Kaynak: The World Bank., International Monetary Fund, (2014). Revised guidelines for public debt management, Approved By Jeffrey D. Lewis (World Bank) and José Viñals (IMF), <http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0SecM0C0disclosed040160140.pdf>, 18,19, Erişim Tarihi: 07.07.2019.

### 2.3.4.1. Piyasa riski

Piyasa riski, borç portföyünün kontrolün dışında faiz oranları, döviz kurları, mal fiyatları gibi spekülâtif yani piyasadaki dalgalanmalar sonucu devlet borç servis maliyetinde

ortaya çıkan riski ifade eder. Piyasa riskinin en yaygın bileşenleri, kur riski ve faiz riskidir. Faiz oranlarındaki dalgalanmalar, kurdaki oynaklıklar, iç ve dış borcun vade yapısı ve döviz cinsi borcun piyasa riski hassasiyetini artırmaktadır.

#### **2.3.4.2. Borcun çevirme riski**

Borç çevirme riski, borçlanma maliyetlerinin ve sürdürülebilir borç yükünün yüksek olduğu ve borcun yeniden finansmanının daha yüksek maliyet ve risk primi ile birlikte gerçekleştirildiği durumlarda ortaya çıkmaktadır.<sup>30</sup> Böylece faizlerdeki yükseliş borcun sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyecek borcun borç ile kapatılma süreci, bir sarmal yaratacak ve borç çevirme riskini ortaya çıkaracaktır. Borcun çevirme riski yükseldikçe borcun maliyetindeki aşırı artış krizleri tetikleyecektir.

#### **2.3.4.3. Likidite riski**

Beklenmeyen nakit akışı yükümlülükleri ve/veya kısa sürede borçlanma yoluyla nakit para kazanma zorluğunun bir sonucu olarak likit varlıkların hacminin hızla azaldığı (borç yönetimi bağlamında) bir durumu ifade eder.<sup>31</sup> Likidite riski, borçlunun borcuna yeniden finansman sağlayamadığı, borcun ödenmesinde esnasında yeterince likiditeye sahip olamaması durumlarında önemli bir risk unsuru olarak ortaya çıkmaktadır.

#### **2.3.4.4. Kredi riski**

Kredi riski; devlet tarafından ihraç edilen menkul kıymetler, garantili borçlar (koşullu yükümlülükler) ve diğer türev finansal varlıklardaki sözleşme yükümlülüklerinin yerine getirilmeme riskini ifade eder. Eğer bir ülke borçlanma senetlerinden doğan yükümlülüklerini gerektiği gibi yerine getirmiyor ve alıcılar tarafından riskli bir durum yaratıyorsa o ülkenin borç senetlerinin ihracı da bir o kadar zor olacaktır.

---

<sup>30</sup> Eser, L. Y., Birinci, N. (2014). İç ve Dış Borç Tercihini Etkileyen Faktörler. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(23), 43.

<sup>31</sup> The World Bank, International Monetary Fund, (2014), 18.



#### **2.3.4.5. Yerine getirme riski**

Yerine getirme riski, anlaşmaya göre ödeme yapıldıktan sonra, yani borcu ödeyememe dışındaki herhangi bir neden sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu risk türü, sözleşmeden doğan borcun yerine getirilmesi ile ilgili oluşan sorumluluk ve görevlerin, çeşitli aşama ve işlemlerin takibi ile kontrol altında tutulabilmektedir.

#### **2.3.4.6. Operasyonel risk**

Operasyonel risk, borç yöneticilerinin işlerin yürütülmesi, yönetilmesi, kaydedilmesi ve kontrolü gibi çeşitli aşamalarında yasal, sistemik, teknik, dışsal ve işlemsel risklere maruz kalınmasını ifade etmektedir. Borç ofisinin çalışmalarını yürütürken karşılaşılan yönetim sistemlerindeki yetersizlikler, deneyimsiz personel, işlemsel ve sistemik hatalar mali kayıplara yol açmakta ve operasyonel riskleri ortaya çıkarmaktadır.

#### **2.3.4.7. Bütçe riski**

Büyüme, istihdam, fiyat istikrarı ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması gibi makroekonomik hedeflerine ulaşmaya çalışılırken diğer taraftan sahip olunan yükümlülüklerden doğan risklerin gözetilmesi ve yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda bütçe riski, devletin kamu gelir ve harcamalarının dengesini bozucu etki yaratabilecek potansiyel risklerden oluşmaktadır. Hükümet bütçe riski çerçevesinde, mali dengesizliklere yol açabilecek hem bütçe hem de bütçe dışı yükümlülüklerden doğan ve bütçe üzerinde büyük bir belirsizlik unsuru yaratan koşullu yükümlülükleri kontrol altında tutmalı, izlemeli ve analiz etmeye çalışmalıdır.<sup>32</sup>

### **2.4. Devlet Borçlanmasında Bir Risk Analizi Faktörü: Görev Zararları**

Bu bölümde görev zararlarının tanım, amaç, kapsam ve neden olan faktörleri detaylı açıklanacak ve görev zararı ödemelerinin kamu maliyesine olan etkileri belirlenecektir. Akabinde görev zararı ödemelerinin devlet borçlanmasında risk analizi ile olan ilişkisi ortaya konulacaktır.

---

<sup>32</sup> Çaşkurlu, (2007), 62.

### 2.4.1. Tanım, Amaç ve Kapsamı

Görev zararı, en temelde devletin “sosyal devlet” anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan ve toplumsal faydayı temel alan bir kavramdır. Kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçlar karşısında paylaştırılma sorunsalı ve sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak devlet, ekonomik ve sosyal hayata müdahale ederek, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır. Kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçlar bakımından paylaştırılması, temel uğraşı alanını özel sektör ve kamu sektörü faaliyetlerinin bileşiminden almaktadır.<sup>33</sup>

Özel ve kamusal malların üretiminde piyasa ekonomisinin varlığı tüm beşeri ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalabileceği gibi, bazı durumlarda da bazı hizmetler sadece piyasa dışı bir örgütün varlığı ile yani devlet tarafından karşılanmaktadır. Devlet, sosyal devlet olma anlayışı çerçevesinde temelde piyasa ekonomisinde ortaya çıkan başarısızlıkları ve yetersizlikleri ortadan kaldırmak amacını taşımaktadır.<sup>34</sup>

Görev zararı;

“Program bütçe uygulamasındaki gibi sadece KİT’lere yapılan ödemelerden meydana gelmemekle birlikte ayrıca, Kamu tarafından ilgili mevzuatı gereği, KİT’lere, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara veya diğer teşekküllere kendi mevzuatları ile verilen görevler dışında bir görev verilmesi durumunda müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılacak ödemeleri de içerecek şekilde, verilen bu görevin ifası sonucu oluşan ve mahrum olunan kârı da içeren zararı ifade eder.”

şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>35</sup>

Görev zararı kavramı dar ve geniş anlamlarda olmak üzere 2 şekilde ele alınmaktadır. Dar anlamda görev zararı; kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmet fiyatlarının maliyetinin altında belirlenmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerine kendi faaliyet alanlarında özel görevler verilmesi nedeniyle 2 şekilde ortaya çıkmaktadır.<sup>36</sup>

Devlet, Kamu İktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla, sosyal devlet anlayışı gereğince adaletli gelir dağılımı ile sürdürülebilir kalkınma ve büyüme hedefini sağlamak için piyasaya bir girişimci olarak girer ve özel sektörün altından kalkamadığı yatırımları yaparak piyasada düzenleyici rol oynar. Bu yolla KİT’ler, Özel sektöre öncülük etmesinin yanı sıra ayrıca

<sup>33</sup> Çaşkurlu, E., Arslan, C. B. (Eylül 2017). Kamu Maliyesine Giriş (2. Baskı b.). Ankara: Gazi Kitabevi, 67.

<sup>34</sup> Küçüköğlü, M., Taş, H. Y., Ercan, H. (2018). Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışı İçerisinde Transfer Harcamalarının Yeri ve Önemi. HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 7(19), 449.

<sup>35</sup> Küçüköğlü, Taş, Ercan, (2018),459.

<sup>36</sup> Çaşkurlu, E. (2002). Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 7-8.

toplumun sosyal refah düzeyini en üst seviyeye taşımak için sosyal nitelikli faaliyetlerde bulunarak gelir dağılımdan adaletin gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır.

Devlet, bu amaçlar çerçevesinde KİT'ler aracılığıyla mal ve hizmet fiyatlarının normal piyasa koşullarının altında fiyat sunmasını sağlayarak ekonomiye müdahale etmektedir. KİT'lerin toplumsal fayda gözeterek gerçekleştirmiş oldukları piyasa koşullarının altındaki mal ve hizmet fiyatları devlet tarafından üstlenilmek zorunda kalmakta ve bu zarar ise görev zararını ortaya çıkarmaktadır.

Dar anlamda görev zararının ortaya çıkmasının bir diğer sebebi KİT'lere kendi faaliyet alanlarında özel görevler verilmesidir. Bu çerçevede dar anlamda görev zararı; KİT'lere kendi faaliyet alanlarında verilen çeşitli görevler neticesinde ortaya çıkan zarar ile mahrum kalınan kârın toplamı olarak da tanımlanabilmektedir.<sup>37</sup> Burada özel görevden kasıt, ilgili KİT'in fiyat belirleme olgusunun dışında; destekleme alımı, girdi desteği veya örneğin finans sektöründeki bir kuruluş ise düşük faizle kredi kullandırılması vb. şeklinde doğacak görev zararlarını kapsamaktadır.

Geniş anlamda görev zararı tanımı, dar anlamda görev zararına yani kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmet fiyatlarının maliyetinin altında belirlenmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerine kendi faaliyet alanlarında özel görevler verilmesine ek olarak; bu zararın finansmanı için katılan maliyetler, görev zararı nedeniyle yapılan harcamaların fırsat maliyeti ve uygulama sonucu elde edilen toplumsal faydanın negatif farkını da içermektedir.<sup>38</sup>

Bu anlamda görev zararının finansmanı için yapılan harcamalar onu bir kamu harcaması niteliğine büründürmektedir. Kamu harcamalarının finansmanı devlet bütçesi çerçevesinde kamu gelirleri ile dolayısıyla kamu gelirleri içerisinde en yüksek paya sahip olan vergi gelirleri ile finanse edilmektedir.

Fakat görev zararının meydana geldiği ülkede eğer bütçe açığı sorunsalı var ve devlet bu zararın finansmanı için bütçeden kaynak ayıramıyor ise görev zararlarının finansmanı için borçlanma yoluna başvurmak zorunda kalacaktır. Görev zararının yarattığı mali kayba ek olarak bu zararın borçlanma ile finansmanı anapara ve faiz yükünü beraberinde

---

<sup>37</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı. (Kasım 2018). 2017 Kamu İşletmeleri Raporu. Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, 12.

<sup>38</sup> Çaşkurlu, (2002), 8-9.

getirecektir. Bu şekilde bir finansmanda kamu kesimi harcamalarının artması nedeniyle enflasyonun yükselmesi sonucu kaçınılmaz olmaktadır.

Görev zararları bütçe kalemlerinde, cari transfer harcaması olarak kabul edilmektedir. Transfer harcamaları, milli gelir hesaplarında herhangi bir karşılığı olmayan, toplumun belirli kesimlerine karşılıksız olarak gelir aktarımı sağlanarak gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla gerçekleştirilen harcamalardır.<sup>39</sup>

Görev zararı ödemelerinin iç borçlanma yoluyla finansmanının tercih edilmesi sonucu oluşan faiz ödemeleri ve KİT'lere yapılan ödemeler birer transfer harcamasıdır ve yine bu da aynı zamanda bütçeye ek bir yük olarak geri dönmektedir. Dolayısıyla oluşan bu faiz yükünün de görev zararına dâhil edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Görev zararı nedeniyle yapılan harcamaların fırsat maliyeti ise bu harcamalarının finansmanının vergiler veya borçlanma yoluyla karşılanması sonucu, eğer görev zararı oluşmasa idi alınan her birim vergi ile bireylere sağlanacak fayda ve özel sektördeki firmaların finans piyasasından dışlanması ve yüksek kredi faiz oranlarını içermektedir.<sup>40</sup> Bu anlamda oluşan bu fırsat maliyetinin de görev zararı tanımının çerçevesi içine alınması gereklidir.

Devlet tarafından finans piyasasında faaliyette bulunan bankacılık kesimi ve mali kurumlara; iflas, yükümlülüklerini yerine getirememe, mali yapılarından kaynaklanan sorunların çözümü için maddi yardımlarda bulunulması, yine sosyal devlet olmanın bir gereği olarak toplumsal faydayı en çoklaştırmak amacıyla faiz oranlarında düşürücü müdahaleler de bulunulması şeklindeki uygulamalarda birer görev zararı olarak değerlendirilmektedir.

Tüm bunlara ek olarak KİT'lerin toplumsal fayda gözetilerek hareket etmesinin bir sonucu olarak ilgili olduğu faaliyet konusunun ve faaliyet yerinin meydana getireceği zararında görev zararına dâhil edilmesi ve görev zararı faaliyeti sonucu oluşan toplumsal faydanın ise negatif farkının bu hesaba dâhil edilmesi gerekmektedir.

Bu anlamda görev zararı kavramının tanımı ekonomik, sosyal ve kurumsal gelişmelerle birlikte daha geniş bir alana yayılmış sadece KİT'lerin değil aynı zamanda; Sosyal Güvenlik Kurumları, mali kurumlar, döner sermayeli işletmeler ve fonlar ve diğer teşekküller gibi devlet namına görev yapan kurum ve kuruluşları da içerisine almıştır.

<sup>39</sup> Aydın, M. K., Çakmak, E. E. (2018). Sosyal Devlet ve Türkiye. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 20(2), 2.

<sup>40</sup> Çaşkurlu, (2002), 11.

Görev zararı, devlet namına hareket etmekte olan bazı kurum ve kuruluşların bir takım sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşılmak için toplumsal fayda kıstası altında üstlenmekte oldukları zararı, yani mali kaybı ifade etmektedir.

#### **2.4.2. Yasal Alt Yapısı**

Görev Zararı Kavramı en temelde, 1964 yılında KİT'lerle ilgili açık bir düzenleme olmamakla birlikte KİT yöneticilerinin tedbirli bir tacir gibi davranması beklenildiği fakat uygulamada KİT fiyatlarının hükümet tarafından belirlendiği durum ile ortaya çıkmıştır. 21.03.1964 tarihli ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanunla bu uygulamaya son verilmiş ve KİT'lerinin üretmiş oldukları mal ve hizmetlerin sadece temel mal ve hizmet niteliğinde olan ürünlerin fiyatlarının hükümet tarafından tespit edilmesine karar verilmiş, bu durum görev zararı kavramını ortaya çıkarmıştır.<sup>41</sup> Hükümet tarafından belirlenen fiyatın maliyetin altında kalması durumunda oluşacak zararın en geç izleyen yılın bütçesine konulacak ödenek ile karşılanması belirtilmiştir. Buna ek olarak Bakanlar Kurulu kararı ile teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili verilen görevlerden kaynaklı zararında görev zararına dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Görev zararına ilişkin daha sonraki bir düzenlemede 20.05.1983 tarihli ve 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 22.10.1983 tarihli ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun olmuştur. Fakat bu düzenlemelerde görev zararı hususunun sadece İDT'ler için düzenlendiği görülmüştür.

Görev zararı ile ilgili en son yasal düzenleme 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olmuş ve bu Kararnamenin 35. Maddesinde hem İDT hem de KİK'ler görev zararı tanımına dâhil edilmiştir. Ayrıca aynı madde de görev zararı kavramı "Görevlendirme Zararı" olarak değiştirilmiştir.

Söz konusu yasal düzenlemenin 35. Maddesine göre; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların, işletmelerin mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbest oldukları belirtilmekle birlikte; Cumhurbaşkanı'nın devlet namına hareket eden bu kurumların faaliyet alanlarıyla ilgili olarak görevlendirmelerinde mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespit ederek belirleyebileceği açıkça ifade edilmiştir. Görev zararını işaret eden bu durum karşılığı

---

<sup>41</sup> Kalkınma Bakanlığı. (2014). Onuncu Kalkınma Planı, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023. Ankara, 11.

ödenecek görevlendirme bedelinin Hazine Müsteşarlığı bütçesine konulacak ödenekle karşılanacağı belirtilmektedir.

Bu maddeler gereğince görev zararı uygulamasının maliyeti önemsenmeksizin Hazine tarafından karşılandığı ve KİT'lerinin verimsiz çalışmalarının bu zarara dâhil edilebileceği ve ek bir yük getireceği görülmektedir. Aynı maddenin 7. Fıkrasına göre bu ödemelerin 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 35 inci maddesi hükümlerine tabi olmadığı ifade edilmiştir. Bu anlamda görev zararı uygulaması ile Sosyal Devlet ve toplumsal fayda amaçları ile piyasa şartları dışına çıkılmakta bütçe disiplininin taviz verildiği görülmektedir.

Bu anlamda görev zararının yasal dayanakları incelendiğinde kurumların yükümlülükleri dışında ek görevler verilmesi akabinde maliyetin Hazine tarafından karşılanması, bütçe disiplininin dışına çıkılarak devlet bütçesinin dışında harcamalar gerçekleştirilmesi ve bunun sonucu olarak bütçe üzerindeki ağırlaşan mali yük, görev zararının yasal alt yapısının şeffaf ve etkinlikten uzak, sınırları tam olarak çizilmemiş bir yasal zemini işaret etmektedir. Bu anlamda görev zararı devlet bütçesi ve devlet borçlanması bakımından ciddi mali ve ekonomik riskleri içerisinde barındırmaktadır. Buna istinaden görev zararlarının yarattığı ekonomik, sosyal ve mali etkilerinin belirlenmesi amacıyla görev zararına neden olan faktörlerin detaylı açıklamasının yapılması büyük önem arz etmektedir.

### **2.4.3. Görev Zararına Neden Olan Faktörler**

Kamunun ekonomiye müdahale araçlarından en yaygın politikaları gelir ve harcama politikaları olsa da bunlara ek olarak diğer bir müdahale aracı da kamu işletmeleridir. Devlet, işletmecilik faaliyetleri ile ekonomik ve sosyal hayata bizzat müdahale ederek ekonomik büyüme, kalkınma, gelir dağılımında adalet, belli sektörlerin gelişimini destekleyerek katkı sağlamak gibi çeşitli ekonomik ve sosyal hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Ülkemizde kamu işletmesi tanımı içerisine “kamu iktisadi teşebbüsleri” kavramı içerisinde bir takım kurum ve kuruluşlar dâhilken diğer yandan merkezi yönetimin ve yerel idarelerin pay sahipliği yaptığı birçok işletme ve iştirak de bu kavramın dışında ve farklı hukuki düzenlemelerle bu tanıma dâhildir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye (KHK) tabi ve sermayesinin tamamı devlete ait olan İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve

Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) ortak adıdır.<sup>42</sup> Bu kapsamda, her ne kadar pay sahibi kamu olsa da, kamu sermayeli bankalar, özelleştirme portföyündeki kuruluşlar, döner sermayeli işletmeler, mahalli idare işletmeleri ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) iştirakleri 233 sayılı KHK kapsamına dâhil olmayıp, bu KHK’de yer alan KİT tanımına girmemektedir.

233 sayılı KHK’ya tabi KİT’lerle birlikte, 27.11.1994 tarihli ve 2124 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümlerine tabi olan işletmecî kuruluşlar da; KİT statüsünü yitirmiş olmasına rağmen, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olduğu için, bu kuruluşların dengesi KİT’lerle birlikte takip edilmektedir.<sup>43</sup>

Kamu işletmeleri sadece sermayesinin tamamı Devlete ait olan işletmelerden oluşmamakta ayrıca Devletin yalnızca küçük bir sermaye hissesiyle pay sahibi olduğu işletmelerde bulunmaktadır. Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale politikaları sonucu hasılat payı, temettü ödemesi ile kazanç elde ettiği diğer yandan sermaye transferi ve görev zararı ödemeleri gerçekleştirdiği bu işletmelerin görev zararı faaliyetleri, sadece KİT faaliyetlerini içeren tek bir unsur tarafından değerlendirilmemelidir.

233 sayılı KHK kapsamındaki ve dışındaki kamu işletmeleri ve kamu payları tablo 2.4. ve 2.5’te gösterilmiştir. 2017 yılsonu rakamları itibariyle 19 KİT, 5 kamu sermayeli banka ve 7 diğer kuruluş olmak üzere toplam 31 şirket ve/veya teşebbüs Hazine ve Maliye Bakanlığı portföyünde bulunmaktadır.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, (Kasım 2018), 3.

<sup>43</sup> Aslantürk, Y. (2018). KİT’lere Yapılan Sermaye Transferleri ve Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Bütçeye Etkileri. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 6(3), 2.

<sup>44</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, (Kasım 2018), 8.

<b>233 SAYILI KHK KAPSAMINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ (KİT'LER)</b>	
<b>A.İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ (İDT)</b>	<b>Kamu Payı</b>
1. MKEK (Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu)	100,00%
2. DMO (Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü)	100,00%
3. TTK (Türkiye Taşkömürü Kurumu)	100,00%
4. TKİ (Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%
5. Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü	100,00%
6. EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi)	100,00%
7. TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim A.Ş.)	100,00%
8. TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.)	100,00%
9. TEMSAN (Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.)	100,00%
10. TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı)	100,00%
11. BOTAŞ (Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.)	100,00%
12. TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi)	100,00%
13. TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü)	100,00%
14. ESK (Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%
15. ÇAYKUR (Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü)	100,00%
16. TCDD (T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü)	100,00%
16.1. TÜVASAŞ (Türkiye Vagon Sanayii A.Ş.)	100,00%
16.2. TÜLOMSAŞ (Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş.)	100,00%
16.3. TÜDEMSAŞ (Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş.)	100,00%
16.4. TCDD TAŞIMACILIK (T.C. Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.)	100,00%
<b>B. KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK)</b>	<b>Kamu Payı</b>
1. DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü)	100,00%
2. KEGM (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü)	100,00%

Tablo 2.4. 233 sayılı KHK kapsamındaki kamu payları

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın verileri kullanılarak yazar tarafından tablolaştırılmıştır. Erişim: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/12/Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Listesi.pdf>, 19.07.2019.



<b>233 SAYILI KHK KAPSAMI DIŞINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ</b>	
<b>C.ÖZELLEŞTİRME KAPSAM VE PROGRAMINDAKİ KURULUŞLAR</b>	<b>Kamu Payı</b>
1. Sümer Holding A.Ő.	100,00%
2. Doğusan Boru Sanayii ve Ticaret A.Ő.	56,09%
3. ADÜAŐ (Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ő.)	100,00%
4. TŞFAŞ (Türkiye Őeker Fabrikaları A.Ő.)	100,00%
5. TDİ (Türkiye Denizcilik İŞletmeleri A.Ő.)	51,00%
<b>Ç. KAMU SERMAYELİ BANKALAR</b>	<b>Kamu Payı</b>
1. T.C. Ziraat Bankası A.Ő.	100,00%
2. T. Halk Bankası A.Ő.	51,11%
3. Eximbank (Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ő.)	100,00%
4. T. Kalkınma Bankası A.Ő.	99,08%
5. Tasfiye Halinde T. Emlak Bankası A.Ő.	99,99%
6. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	55,12%
7. Vakıfbank (Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.)	58,44%
8. İller Bankası A.Ő.	100,00%
<b>D. ÖZEL KANUNU OLAN DİĞER İŞLETMELER</b>	<b>Kamu Payı</b>
1. TRT (Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu)	100,00%
2. AOÇ (Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü)	100,00%
3. TÜRKSAT (TÜRKSAT Uydu HaberleŐme Kablo TV ve İŞletme A.Ő.)	100,00%
4. PTT (Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ő.)	100,00%
5. BİAŐ (Borsa İstanbul Anonim Şirketi)	73,60%
6. Asfat A.Ő. (Askeri Fabrika ve Tersane İŞletme Anonim Şirketi)	100,00%

Tablo 2.5. 233 sayılı KHK kapsamı dışındaki kamu işletmeleri

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın verileri kullanılarak yazar tarafından tablolaştırılmıştır. Erişim: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/12/Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Listesi.pdf>, 19.07.2019.

Kamu adına pay sahipliğini yürüten merkezi kurumlar ise; Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kamu Vakıfları (TSKGV gibi), TOKİ, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, TMSF ve Diğer (TRT, AOÇ gibi) Şeklinde sıralanmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı; Kamu İŞletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ (17.06.2009 tarihli Resmi Gazete) gereğince, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak yerel idareler dâhil devlete ait olan işletmelerin

mali ve mali olmayan verilerini izlemeye yetkili organ olarak belirlenmiştir.<sup>45</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, Hazine adına pay sahipliği yapma fonksiyonunu, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü aracılığı ile gerçekleştirmektedir.

Bu anlamda görev zararına neden olan faktörleri; KİT'lerden ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşlardan Kaynaklanan Görev Zararları, Sosyal Güvenlik Kurumlarından Kaynaklanan görev zararları, Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlardan kaynaklanan görev zararları, döner sermayeli işletmeler ve fonlar veya diğer teşekküllerden kaynaklanan görev zararları ve kamu ekonomisinde yarattığı etkilerden kaynaklanan görev zararları olarak sınıflandırmak mümkündür. Dolayısıyla görev zararının net etkisinin ortaya konulması amacıyla bu unsurların açıklamasının yapılması büyük önem arz etmektedir.

#### **2.4.3.1. KİT'lerden ve özelleştirme programındaki kuruluşlardan kaynaklanan görev zararları**

Anayasa'nın 165. Maddesi kapsamında; KİT'ler "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları" şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer yandan 233 sayılı KHK kapsamında; "*KİT'ler; İDT ve KİK'lerin ortak adıdır.*" Şeklinde belirtilmektedir. İDT'ler kâr amaç güderek iktisadi alandaki ticari esaslara göre faaliyette bulunan, KİK'ler ise kamu yararı kısıtı altında iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren teşebbüslerdir.

Devletçilik politikası uygulamalarının ağırlıklı olduğu 1930 sonrası ekonomi politikaları ile sayıları çoğalan KİT'ler, 24 Ocak 1980 tarihindeki istikrar ve liberalleşme programı ve piyasa ekonomisini ön plana çıktığı uygulamalar ile bu teşebbüslerin bazıları özelleştirilme kapsamına alınmıştır. 1990'lı yıllarda Türkiye; yüksek enflasyon, istikrarsız büyüme, bütçe açığı, yetersiz tasarruf ve siyasal sorunlarla boğuşmuş ve tüm bunların sonucu olarak kurallı maliye politikası çerçevesinde mali disiplini sağlama politikalarını ön plana çıkarmıştır. Kamu gelir ve giderleri arasındaki dengeyi ifade eden mali disiplini sağlamanın bir ayağı da; KİT zararlarının önüne geçilerek bütçede meydana gelecek sızıntıları önlemektir.<sup>46</sup> Bu anlamda görev zararı ve finansman açıklarının bütçe üzerinde yük oluşturması ve finansmanının borçlanma ile gerçekleştirilmesi, borç faiz ödemeleri

<sup>45</sup> Kalkınma Bakanlığı. (2014). Onuncu Kalkınma Planı, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023, 4.

<sup>46</sup> Güler, H. (2019). Türkiye'de Mali Kriz Sonrası Kurallı Maliye Politikasının Bir Aracı Olarak Özelleştirme Politikaları. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 7(1), 83.

üzerinde baskı oluşturması ve KİT'lerden kaynaklı bütçedeki sızıntıları önlemek adına birtakım KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınmasına karar verilmiştir.

KİT statüsünü kaybetmiş fakat 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümlerine tabi olan işletmeci kuruluşların sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olduğu için, bu kuruluşların dengesi KİT'lerle birlikte takip edilmektedir. Bu durum KİT'lerin ve Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların görev zararları ve mali ilişkilerinin beraber değerlendirilmeye tabii tutulmasını gerekli kılmaktadır. Bu anlamda KİT'lerden ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşlardan Kaynaklanan Görev Zararları Merkezi Yönetim bütçe kalemlerinde cari transfer kalemindeki görev zararları olarak Kamu teşebbüsleri başlığı altında ortak olarak belirtilmektedir.

KİT'lerin Merkezi yönetim bütçesi olan mali ilişkileri;

- 1) "Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden KİT'lerin ödenmemiş sermaye alacaklarına karşılık yapılan ödemeler,
- 2) Mülga Bakanlar Kurulu tarafından ("Bakanlar Kurulu" ibaresi 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 133 üncü maddesiyle "Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmiştir.) KİT'lere verilen görevler sonucunda oluşan görev zararlarına karşılık yapılan ödemeler,
- 3) Sermayeye yönelik bazı kaynakların KİT'lerde bırakılması işlemleri ile KİT'lerden bütçeye yapılan vergi, temettü ve hasılat payı ödemeleri"<sup>47</sup> çerçevesinden meydana gelmektedir.

Bu anlamda birinci öncül bakımından; Bütçeden KİT'lere yapılacak Hazine ve Maliye Bakanlığından olan ödenmemiş sermaye alacakları nakden veya Mahsup işlemi olarak 2 şekilde gerçekteştirilir. Bu işlem, nakit sermaye transferi ile yani bütçe kanununda tahsis edilen ödenek çerçevesinde nakden yapılabileceği gibi ikinci bir seçenek olarak, KİT'lerin Hazineye olan borçlarının ve bazı öz kaynaklarının ödenmemiş sermaye alacakları yerine sayılarak mahsup edilmesi ile gerçekteştirilir.

Nakden yapılan ödemeler, her yıl bütçe kanununda KİT'lere yapılacak sermaye transferi ödenekleri şeklinde belirtilerek Merkezi Yönetim Bütçesinden gerçekteştirilmektedir. Mahsup işlemi ise 233 sayılı KHK'nin 36. Maddesi hükümleri gereğince ve bütçe kanununda yer alan hükümler çerçevesinde yürütölmektedir. KİT'ler haricindeki kamu işletmelerinin mahsup işlemleri ve mahsup edilecek meblağ, bütçe kanunu

<sup>47</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, (Kasım 2018), 8.

ve ilgili mevzuat gereğince, Hazine ve Maliye Bakanlığının portföyünde bulunan kamu sermayeli bankalar ve kamu işletmelerinin genel kurulları tarafından belirlenmektedir. Bu portföye dâhil olup genel kurulu bulunmayan işletmelerde Hazine ve Maliye Bakanlığı karar verici sıfatıyla yetkilidir.

KİT'lerin merkezi yönetim bütçesi ile olan ilişkisi bakımından, ikinci öncülde görev zararı ödemeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda KİT'lere 233 sayılı KHK'nin 35. Maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevler neticesinde meydana gelen görev zararlarına karşılık bütçede yer alan ödenekler çerçevesinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden aktarımlar yapılarak görev zararları karşılanmaktadır.

Son olarak üçüncü öncül çerçevesinde KİT'lerden bütçeye yapılan vergi, temettü ve hasılat payı ödemeleri bulunmaktadır. KİT'ler bütçeye yapılan ödemelerin büyük bir kısmını vergi ve diğer kanuni yükümlülükler oluşturmakla beraber bunlara ek olarak temettü ödemeleri ve hasılat payı ödemeleri altında 2 ayrı aktarım daha bulunmaktadır. Bu çerçevede KİT'lerin dönem karlarından tahakkuk eden temettü ödemelerinin dağıtımı, 233 sayılı KHK'nin 36. ve 37. Maddeleri uyarınca; İDT'lerin I. yasal yedek akçe, dönem kârına tahakkuk eden kurumlar vergisi ile diğer yasal yükümlülükleri, II. tertip yasal yedek akçenin ayrılması ve varsa geçmiş yıl zararlarının mahsubu sonucunda gerçekleştirilmekte; Kamu iktisadi kuruluşlarında ise, 37. madde kapsamında yasal yedek akçenin ve diğer yasal yükümlülüklerin ayrılması neticesinde kalan kâr dağıtılabılır kârı meydana getirmektedir.<sup>48</sup> Zamanında ödenmeyen temettü tutarları için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun gerekleri uygulanarak gecikme zammı ile tahsilinin gerçekleştirilmesi hüküm altına alınmıştır.

Son olarak hasılat payı ödemeleri ile ilgili hüküm 5018 sayılı Kanun'un 78. Maddesinde belirtilmiştir. Bu bağlamda, KİT'lerin ve kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatlarının en çok %15'ine kadar olan kısmının tahsil edilmesi ve bu hasılat payının genel bütçeye gelir olarak kaydının gerçekleştirilmesi hükmolunmuştur.

#### **2.4.3.2. Sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklanan görev zararları**

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK);

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin

<sup>48</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, (Kasım 2018), 8.

Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un (5502 sayılı Kanun) ve 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbidir,

şeklinde sınırlara haiz olan, temel amacı sosyal sigortacılık ilkeleri eşliğinde mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş, etkin ve adil bir sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi olan bir kuruluştur.<sup>49</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi, 5018 sayılı kanunun 12. Maddesi gereğince; kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi olarak belirtilmiş ve hüküm altına alınmıştır. Bu kanun çerçevesinde SGK'nın bütçesi kendi organları tarafınca hazırlanıp onaylanarak mali yılbaşından itibaren olmak üzere yürürlüğe koyulur.

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumunun finansmanı genellikle işçi ve işverenlerden sağlanan primlerle karşılanmakla birlikte Sosyal Güvenlik Sistemi 90'lı yıllardan itibaren finansman açığı vermeye başlamış ve oluşan açık Merkezi Yönetim Bütçesinden yapılan transferlerle karşılanmaya çalışılmıştır.<sup>50</sup> Ancak bütçeden yapılan bu transferlerin sürekli artışı bütçe açığı, borçlanma gereği ve borç stokunu artııcı etki yaratmakta, mali disiplini olumsuz etkilemektedir. Son yıllarda Merkezi Yönetim bütçe kalemlerinde bütçe giderleri sınıfında en hızlı büyüyen kalem Sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerdir. Bu anlamda ilgili rakamlar tablo 2.6 kapsamında paylaşılmıştır.

---

<sup>49</sup>Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK). (2018). 2018 Faaliyet Raporu, 2, <http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf> adresinden 24.07.2019 tarihinde alındı.

<sup>50</sup> Cural, M. (2016). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(2), 693.

<b>Harcamalar</b>	<b>Toplam</b>
<b>Cari Transferler (Genel Toplam)</b>	<b>322.878.869</b>
<b>1. Görev Zararları</b>	<b>80.896.642</b>
1.1. Kamu Teşebbüslerine	2.176.154
1.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına	74.877.697
1.3. Mali Kurumlara	3.821.093
1.4. Döner Sermaye işletmelerinin Açıkları	0
1.5. Fonlara	21.698
1.6. Diğer Teşekküllere	0

Tablo 2.6. 2018 yılı merkezi yönetim bütçesi bütçe giderlerinde görev zararları kalemlerinin kurumlar bazında incelenmesi (Bin TL)

Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ay İçi Gerçekleşmeleri (Ekod4) Kullanılarak yazar tarafından yeniden düzenlenmiştir. Erişim: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, 26.07.2019.

Sosyal Güvenlik Kurumlarının görev zararına, Genel Yönetim ve Merkezi Yönetim Bütçe giderleri içerisinde Cari Transferler kaleminin görev zararları başlığı altında yer verilmektedir. Cari transferler kaleminde görev zararları başlığı altında 2018 rakamları itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumunun Görev Zararları (Tablo 2.6) 74.877.697 TL rakamı ile en yüksek görev zararına ulaşmış kurum olarak yer almaktadır. Bu anlamda Sosyal Güvenlik Kurumları devlet bütçesinde Görev Zararı açısından önemli bir mali kaybı içermekte ve bu bakımdan görev zararı tanımına dâhil olmaktadır.

#### **2.4.3.3. Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlardan kaynaklanan görev zararları**

Bankacılık sektörü, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkeler açısından mali ve ekonomik sistemin son derece önemli bir parçasıdır. Bankalar, mevduat kabulü ile fon yaratan, yarattığı bu fonlardan oluşan kaynakları, fon ihtiyacı olan devlete, gerçek ve tüzel kişilere kısa veya uzun vadeli olarak aktarımını gerçekleştiren finansal kurumlardır.<sup>51</sup>

Bankalar, mevduat ve kredi işlemlerini gerçekleştirmesinin yanı sıra finansal işlemlerde de aracılık görevi yaparak menkul kıymetlerin alım satımını yürütmektedir. Uzun dönemde ekonomik ve mali istikrarın sağlanabilmesi için finansal istikrarın ön koşullarından biri bankacılık sisteminin güçlü ve sağlam olmasıdır.

Bu amaçların yanı sıra bankalar; Devletin iktisadi ve sosyal hayata müdahale ederek ekonomik ve sosyal hayatın içinde daha etkin yer alması görüşünün bir sonucu olarak, özel

<sup>51</sup> Yetiz, F. (2016). Bankacılığın Doğuşu ve Türk Bankacılık Sistemi. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(2), 107.

sektörün gerçekleştiremediği yatırımların yapılması veya finanse edilmesinde büyük rol oynamaktadır. Fakat bankalar bu amaçları gerçekleştirirken kendi faaliyetleri neticesinde veya kendi faaliyetleri dışında verilen görevler neticesinde bir takım zararlara uğrayabilmektedir. Kırılgan bir finansal sistem üzerine inşa edilmiş bir bankacılık sistemi kolaylıkla ekonomik ve mali şoklardan etkilenecek ve bir takım zararlara maruz kalabilecektir. Örneğin; sağlam olmayan ve şoklara açık bir finansal yapı, yüksek oranlarda seyir eden iç ve dış borç stoku, yüksek reel faizler ve enflasyon, sıcak para hareketleri ve küresel eğilimler bankacılık sektöründe doğrudan etkilerde bulunacaktır. Bankacılık kesimi ve Diğer Mali Kurumlardan Kaynaklanan görev zararları da bu zararlardan birini oluşturmaktadır.

Kamu açıklarının, bankaların aracı rol olması sağlanarak finanse edilmesi bankacılık sektörünü ana amaçlarından uzaklaştırmakta ve bankacılık kesiminde finansal kayıp ve zararla sonuçlanmaktadır. Kamu bankalarında meydana gelen görev zararları 2 şekilde ortaya çıkmaktadır Bunlar; “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin finansmanının Hazine tarafından kamu bankaları yoluyla gerçekleştirilmesi veya bu bankaların kendi görev zararı doğurucu faaliyetleri sonucu” meydana gelmektedir.<sup>52</sup>

Çeşitli sebeplerden açık veren KİT’lerin, varlıklarını sürdürmeleri ve devam ettirebilmeleri için Hazine bu açıkları kamu bankaları yoluyla finanse etmektedir. Kamu bankalarının finanse ettiği miktar daha sonra hazine tarafınca karşılanacağı ön görülse de, bu ödemelerin bankalara geç ödenmesi veya hiç ödenmemesi bankalarda mali kayba neden olmaktadır. Meydana gelen bu mali kayıp; bankaların, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin finansmanının Hazine tarafından kamu bankaları yoluyla gerçekleştirilmesi sonucu oluşan görev zararını oluşturmaktadır.

Kamu bankaları elde ettikleri fonları çeşitli kesimlere düşük faizli kredi imkânı sunarak belirli sektörlerin desteklenmesini ve teşvik politikalarının gerçekleştirilmesine aracı olur. Fakat bankaların elde ettiği fonların toplama maliyeti, sunulan düşük faizli krediler sonucu dağıttığı fonların maliyetinden yüksek kalacak ve aradaki fark ise yine bir mali kayba sebep olacaktır. İşte bu kayıpta kamu bankalarının kendi görev zararını doğurucu faaliyetleri sonucu oluşan görev zararını meydana getirecektir.

2000 yılına kadar finans sektöründe kendi alanlarında birer KİT gibi çalışan ve 233 sayılı KHK’ye tabi olarak faaliyet gösteren kamunun pay sahibi olduğu bankalardan T.C.

---

<sup>52</sup> Çaşkurlu, (2002), 47.

Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş., 4603 sayılı Kanunla birlikte KİT statüsünden çıkartılmışlardır.<sup>53</sup> Özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaya alınan söz konusu bankaların görev zararları ise 4603 sayılı kanunun 3. Maddesinde hüküm altına alınmıştır. İlgili kanunun 3. Maddesi gereğince;

Bankaların, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce çeşitli kanun ve kararnamelerle verilmiş görevler nedeniyle doğan ve bütçe ödenekleri ile karşılanamayan yıllara ilişkin olarak banka sigorta muamele vergisi eklenerek oluşmuş görev zararı alacakları, yeniden yapılandırılmaları kapsamında belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde tasfiye edilir ve bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemez,

şeklinde belirtilmiş ve bankaların görev zararından doğan kayıplar 2000 yılında yeniden yapılandırma kapsamına alınarak yasal çerçevesi oluşturulmuştur.

Türkiye Bankalar Birliği formatına göre Türkiye’de bankalar; Emisyon Bankacılığı (TCMB), Ticari Bankalar, Kalkınma ve Yatırım Bankaları ve Katılım Bankaları olarak kategorize edilmektedir. Kamu sermayeli bankalar 233 sayılı KHK dışına alınarak KİT statüsünü kaybetmiştir. Bu anlamda, Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumların görev zararına, Genel Yönetim ve Merkezi Yönetim Bütçesinde Cari Transferler bölümünün görev zararları başlığı altında, “Mali Kurumlar” kaleminde yer verilmektedir.

#### **2.4.3.4. Döner sermayeli işletmeler, fonlar veya diğer teşekküllerden kaynaklanan görev zararları**

KİT’ler, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, kamu sermayeli bankalar ve diğer mali kurumlar dışında kalan ülkemizde faaliyet gösteren kamu işletmesi sınıfında kurum ve kuruluşlar da vardır. KİT tanımı içinde yer almayan fakat görev zararı harcaması olarak bütçede sınıflandırılabilir bu kurumları, Döner sermayeli işletmeler, Fonlar veya Diğer Teşekküller olarak sınıflandırmak mümkündür.

Döner Sermaye İşletmelerinin kuruluşu, 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 49. Maddesine dayanmakla birlikte ilgili maddeye göre;

Genel bütçe içinde idare edilen sınaî ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutar yılsonunda yok edilir; kullanılan sermayelerden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır,

<sup>53</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, (Kasım 2018), 8.



şeklinde hüküm altına alınmıştır. Genel ve Özel Katmalı bütçelerin üstlendiği hizmetleri gerçekleştirmek için kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin amacı bu kurumların ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki faaliyetlerini gerçekleştirmektir.<sup>54</sup>

Fonlar ise; “Belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır” olarak tanımlanmaktadır.<sup>55</sup> Fonlar, belirli bir amaca yönelik olabileceği gibi bütçedeki kaynakların yetersiz kalması durumunda bir ek kaynak rolü de üstlenebilmektedirler. Fonların kapsamında ise bütçe içi fonlara ek olarak bütçe dışı yani bütçe yasaları ve uygulamaları dışında kendine ait özel yasası bulunan fonlarda bulunmaktadır. 5018 Sayılı Kanun’un dışında olmamakla beraber ayrıca kendilerine ait gelir ve giderleri bulunmaktadır. Fon dengesi, Fon gelirlerinden fon harcamalarının düşülmesi ile tespit edilmekte ve oluşan açık ya da fazla merkezi yönetim bütçesine yansımaktadır. Bu Bağlamda, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF), İşsizlik Sigortası Fonu ve Diğer Fonlar da görevlendirme zararına uğrayabilmekte, bütçede görev zararı ödemeleri kalemlerinden “fonlar” başlığı altında değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

5018 sayılı KMYKK’da ise döner sermaye işletmeler ve fonlar, geçici 11. Madde kapsamında hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre;

Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılır. Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür,

şeklindedir. Bütçenin kontrol ve denetiminden uzaklaşmış ve mevzuatı son derece dağınık olan döner sermayeli işletmelerin, idare tarafından yürütülmesi gereken faaliyetlerin kapsamının net olmaması nedeniyle, bu faaliyetler sonucu oluşacak finansmanın döner sermaye bütçesinden karşılanmasına sebep olmakta, yine bütçenin âdem-i tahsis ve bütçe birliği ilkelerinden uzak olduğu görülmektedir.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> DPT,(2000), “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT, Ankara,34.

<sup>55</sup> Oyan, O., Aydın, A. (Ekim 1991). Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları- Alternatif Yönelişler. Adım Yayıncılık, 113.

<sup>56</sup> Kartalçı, K. (2012). Döner Sermaye İşletmelerinin Yeniden Yapılandırılması. Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 3(1), 111-112.

Döner sermaye işletmelerinde toplam giderlerinin, toplam gelirlerden fazla olması durumunda bütçe açığı oluşacak ve bu açıktaki Merkezi Yönetim Bütçesine yansıtacaktır. Söz konusu işletmelerin devlet bütçesinde oluşturacağı açıklara ek olarak görevlendirme zararları da bulunmaktadır ve bu zarar Merkezi Yönetim Bütçesinde Cari Transferler bölümünün görev zararları başlığı altında, “Döner Sermaye işletmelerinin Açıkları” kaleminde değerlendirilmektedir.

Döner sermayeli işletmelerin, fonların ve diğer teşekküllerin görev zararlarına Merkezi Yönetim Bütçesinde Cari Transferler bölümünün görev zararları başlığı altında, “Döner Sermaye işletmelerinin”, “Fonların” ve “Diğer teşekküllerin” görev zararları olarak ayrı ayrı kalemler halinde yer verilmektedir.

#### **2.4.3.5. Kamu ekonomisinde yarattığı etkilerden kaynaklanan görev zararları**

Bir takım ekonomik ve sosyal amaçların ve faaliyetlerin müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan görev zararları sadece kurumlar bazında oluşturduğu neticelerle değil, aynı zamanda yarattığı etkiler bakımından da sonuçlar doğurmaktadır ve bu sonuçlarda görev zararına dâhil olmaktadır. Kamu ekonomisinde yarattığı etkiler bakımından meydana gelen bu zarar; fırsat maliyeti, finans piyasasındaki düzenlemeler, KİT’lerin kuruluş yerleri, toplumsal fayda ve devlet borçlanması açısından çeşitli sonuçlar doğurmaktadır ve görev zararı tanımına dâhil edilmektedir.

Devlet, genel anlamda iktisadi büyüme ve kalkınmayı sağlamak ve bu yolla toplumsal faydanın maksimize edilerek sosyal devlet olgusunun tam anlamıyla yerine getirilmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda kamu ekonomisi çerçevesinde yürütülen ve bütçeye bir kamu harcaması olarak yansıyan görev zararı harcamaları, temelde belirli kesimlerin veya sektörlerin korunması, sosyal refahın artırılması veya belirli kesimlere ya da sektörlerle destek sağlanması böylece gelir dağılımında adaletin ve toplumsal faydanın artırılması bakımından iktisat politikası amaçlarını destekler niteliktedir.

Bu amaçlar gerçekleştirilirken tüm bu faaliyetlere girişilmesi görev zararı harcamalarını artırabilmekte ve dolayısıyla bu harcamalara da ayrı bir kaynak ayırma gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Fakat bu kaynaklarında bir fırsat maliyeti doğmakta ve bu maliyette görev zararına dâhil olmaktadır.

Bir kamu harcaması olarak görev zararının finansmanı vergiler ile mi yoksa borçlanma yoluyla mı sağlanacağı sorusu görev zararının fırsat maliyetini oluşturmaktadır.<sup>57</sup> Fırsat maliyeti genel tanımıyla; “Bir ara malını veya bir üretim faktörünü bir malın veya hizmetin üretiminde kullanabilmek için, o ara mal veya üretim faktörüyle üretilebilecek olan, vazgeçilen diğer bir mal ve hizmetin üretiminin değeri, şunda yapılmakta olan üretimin alternatif maliyetidir” olarak tanımlanmaktadır.<sup>58</sup>

Bu anlamda vergiler bakımından; bireylerden alınan vergilerin eğer alınmasaydı bu kaynakların en iyi olan ikinci bir alternatifteki kullanımı neticesinde doğacak olan fayda, görev zararının vergiler yoluyla finanse edilmesinin fırsat maliyetini oluşturmaktadır. Borçlanma açısından ise doğacak fırsat maliyeti borcun maliyeti yani faiz gideri sonucu doğmaktadır. Borçlanma sonucu ödenecek faiz gideri eğer görev zararının finansmanında kullanılmasa idi bu kaynağın en iyi ikinci alternatifte kullanılmasından doğacak fayda ve faiz oranlarının yükselmesi sonucu meydana gelecek dışlama etkisi, görev zararı harcamalarının borçlanma yoluyla finanse edilmesinin fırsat maliyetini oluşturacaktır.

Fırsat maliyetinin yanı sıra kamu ekonomisindeki etkileriyle görev zararına neden olabilecek bir diğer unsurda finans piyasasındaki düzenlemelerden oluşmaktadır. Finans piyasasındaki düzenlemelerden kaynaklanan görev zararları “iç borçlanma ihalelerinde hazinenin kamu bankaları üzerindeki etkisinden” ve “bankacılık sektöründeki düzenlemelerden kaynaklı görev zararları” olarak meydana gelmektedir.

Hazinenin kamu bankaları üzerindeki etkisinden kaynaklanan görev zararları, devletin bütçe açığını iç borçlanma yoluyla finanse ederken, hazinenin çeşitli yöntemler kullanarak DİBS ihracını gerçekleştirmesi ile bu durumdan kamu bankalarının etkilenmesi sonucu meydana gelmektedir. DİBS’lerin ihraçları Hazine Müsteşarlığı tarafından; ihale, doğrudan satış, TAP satış ve halka arz yöntemleri ile gerçekleştirilmektedir.<sup>59</sup>

Görev zararı, hazinenin ihale sisteminde çoklu fiyat yöntemini tercih etmesi ve faizin ihalede belirlenmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. İhalelere özel bankalar ile birlikte giren kamu bankalarının hazine tarafından uğradığı müdahale sonucu düşük faiz teklifi, dolayısıyla faiz oranlarının aşağı çekilmesine neden olacak, devletin müdahalesi sonucu

---

<sup>57</sup> Çaşkurlu, (2002), 55.

<sup>58</sup> Bulmuş, İ. (2008). Mikroiktisat. Ankara: Okutman Yayıncılık, 178.

<sup>59</sup> İman Er, B. Z. (Mart 2016). Hazine İç Borçlanma İhalelerinin İkincil Piyasa DİBS İşlemleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Uygulama, Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Emisyon Genel Müdürlüğü, Ankara, 5.

oluşan faiz oranı ile mevduat faiz oranı arasında oluşacak fark ise görev zararını meydana getirecektir.<sup>60</sup>

Bankacılık sektöründeki düzenlemelerden kaynaklı görev zararları, bankaların fon toplayıp fon dağıtırken kredi değerlendirmelerini iyi gerçekleştirmemesi, daha yüksek faiz geliri elde edebilmek için çok fazla kredi genişlemesi gerçekleştirilmesi ve bu şekilde bankacılık sektöründe meydana gelecek olumsuzlukların giderilmesi aşamasında meydana gelmektedir.

Söz konusu olumsuzlukları taşıyan banka, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilebilmekte ve ilgili bankanın bankacılık işlemleri yasaklanabilmektedir. Bu süreç sırasında mali yapısını düzeltmeye çalışan bankanın finansmanı hazine tarafından karşılanmakta ve bu durum da görev zararına neden olmaktadır.

KİT'lerin kuruluş yerlerinden kaynaklı görev zararları ise, siyasi otoritenin KİT'lerin üzerindeki etkilerinden, özel sektörün karlı bulmadığı alanlarda veya bölgesel gelişmelerin teşviki için müdahale yoluyla kurulumdan ve normalden daha fazla maliyetle sosyal ve ekonomik amaçlarla KİT'lerin kurulumundan kaynaklanmaktadır. Söz konusu durumlar görev zararına dâhil edilerek değerlendirilmektedir.

Bir diğer yönüyle görev zararı harcamaları, toplumun sosyal refah seviyesini artırmak ve dolayısıyla tüm topluma yansıtacak sosyal faydayı içerisinde barındırmaktadır. Bu anlamda görev zararına, uygulamadan elde edilen bu toplumsal faydanın negatif farkının da dâhil edilmesi gerekmektedir.

Son olarak görev zararı ödemelerinin kamu ekonomisinde yarattığı bir diğer etki devlet borçlanması açısından birtakım sonuçlar doğurmaktadır. Devlet, iktisadi ve sosyal amaçlarla piyasaya müdahalede bulunarak çeşitli hizmetleri yerine getirmekte aynı zamanda kamu gelir ve harcama politikaları ile milli gelir üzerinde etkin rol oynamakta ve böylece iktisadi kalkınma ve büyüme hedefini yerine getirmeye çalışmaktadır.

Bu anlamda görev zararları nitelik itibarıyla devletin yaptığı bir kamu harcaması özelliğine bürünmekte ve devlet borçları açısından sonuçlar doğurmaktadır. Bir kamu harcaması olarak görev zararlarının finansmanının devlet bütçesinden karşılanması sırasında eğer yetersiz kamu gelirleri ve bütçe açığı sorunsalı varlığı söz konusu ise bu harcamaların

---

<sup>60</sup> Çaşkurulu, (2002), 59.

finansmanında borçlanma yoluna başvurulması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise görev zararının oluşturacağı mali kayba ek olarak faiz yükünü beraberinde getirecek ve bu durumda tekrar devlet bütçesine borç faiz ödemeleri olarak geri dönecektir.

Görev zararı harcamalarının borçlanma kanalıyla oluşturacağı bu etki bütçeye faiz yükü getirerek bütçe dengesindeki bozulmalara, diğer negatif ekonomik koşulların etkileriyle de bir araya gelerek borcun parasallaşmasına, kamu kesimi finansman dengesinin olumsuz etkilenmesi sonucu fiyat istikrarında bozulmalara, borç kompozisyonuna olumsuz etkisiyle sürdürülemeyen borç sarmallarına ve dolayısıyla tüm makroekonomik dengeleri alt üst edebilmektedir.

Bu anlamda, bütçe ve borç faiz ödemeleri kanalıyla devlet borçlanması açısından çeşitli sonuçlar doğuran görev zararı harcamaları, devlet borçlarının yönetimi ve risk analizi açısından da çeşitli sonuçlar doğurmaktadır.

#### **2.4.4. Görev Zararı Ödemelerinin Devlet Borçlanmasında Risk Analizi ile Olan İlişkisi**

Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri ile olan yakın ilişkisi, kamu harcamaları-bütçe-borçlanma kanalıyla devlet borçlanması açısından çeşitli sonuçlar doğurmakta ve borç yönetim politikalarını da etkiler bir nitelik taşımaktadır. Gerek ekonomik ve mali dengenin korunmasında gerek bütçe açığının kapatılarak bütçe dengesinin sağlanmasında en önemli yöntem borçlanma ile finansmandır.

Nitekim kamu kesimi açıklarının temelinde yatan borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma kısır döngüsünden uzaklaşmak, kısa ve uzun vadede borçların sürdürülebilmesi, etkin ve mantıklı bir borçlanma stratejisinin seçilmesi borç yönetiminin de risk analizinin yapılarak risk faktörlerinin ayrıştırılması, incelenmesi ve analizinin yapılması gerekliliği ortaya çıkarmaktadır.

Görev zararı ödemeleri, faiz ve dolayısıyla bütçe kanalıyla borç yönetimi ile iç içe ilişki içerisinde bulunan borçlanmada risk analiziyle de yakın ilişki içerisindedir. Bu anlamda görev zararı ödemeleri devlet borçlanmasında bir risk analizi faktörü olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda mali risk kapsamında doğrudan veya koşullu olarak risk yaratan etmenler ve görev zararının bu unsurlar içerisindeki yeri tablo 2.7'da belirtilmektedir. Tablo 2.7 kapsamında görev zararları mali risk kapsamında devletin doğrudan ve açık riskleri

kapsamına girmektedir. Artan görev zararı rakamları borç stokunu artırıcı etki yaratarak mali risk faktörü olarak ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak kamu bankalarının görev zararları nedeniyle üstlendiği yükümlülükler verilebilir.<sup>61</sup>

Yükümlülükler	Doğrudan	Koşullu
<b>Açık</b> Devletin kanunlarından kaynaklı olan veya sözleşmeye bağlı olan yükümlülükleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>-İç ve dış borçlanmalar</li> <li>-cari yıl bütçesinde öngörülmüş olan harcamalar</li> <li>-Kamu bankalarının görev zararları ve kamu kuruluşlarının yarı mali işlemlerinden kaynaklanan zararları için yapılan harcamalar</li> <li>-Kamu bankalarının sermaye yeterliliğinin sağlanması için yapılan harcamalar</li> <li>-Sosyal güvenlik açığının finansmanı</li> <li>-İşsizlik sigortası fonu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Devlet borcu dışındaki iç ve dış borçlanmalara sağlanan garantiler</li> <li>-Yap işlet devret ve yap işlet modelleri kapsamında verilen garantiler</li> <li>-Bankacılık sisteminin yükümlükleri için verilen garantiler</li> <li>-Kamu yatırım projelerinde oluşabilecek ilave maliyet artışları için yapılan harcamalar</li> <li>-Devlet sübvansiyonları</li> <li>-Döviz kuruna verilen garantiler</li> <li>-Mevduata verilen garantiler</li> </ul>
<b>Örtülü</b> Devletin “devlet” olmasından kaynaklanan, kamusal beklentiler ve baskı gruplarının talepleri doğrultusunda sözleşmeye bağlı olmayan yükümlülükler	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kanunen belirtilmeyen hallerde gelecekte verilecek emekli maaşları</li> <li>-Kanunen belirtilmeyen hallerde sosyal güvenlik sistemleri kapsamındaki giderler</li> <li>-Kanunen belirtilmeyen hallerde gelecekte oluşabilecek sağlık harcamaları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kamu kuruluşlarının yabancı ülkelerle hazine garantisi olmaksızın yaptıkları uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmelerinde temerrüde düşmeleri</li> <li>-Yerel yönetimlerin garantisiz yükümlülüklerine ilişkin ödemelerinde temerrüde düşmeleri</li> <li>-Özelleştirilen kuruluşların borçları</li> <li>-KİT zararları</li> <li>-Mevduat garantisine bağlı olmaksızın banka iflasları sonucunda oluşabilecek maliyetler</li> <li>-Sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu garantisinde olmayan yükümlülüklerine ait ödemelerinde temerrüde düşmesi</li> <li>Merkez bankasının temerrüde düşmesi</li> <li>-Dış kaynaklı özel sermayenin yurt dışına çıkış kefaleti</li> <li>-Çevresel zararlar, doğal afetler</li> <li>-Askeri hareketlerin yol açtığı giderler</li> </ul>

Tablo 2.7. Mali risk matrisi

Kaynak: Polackova, H. (1998). Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, Policy Research Paper No:1989, 3.

<sup>61</sup> Pehlivan, N. (2004). Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi. Uluslararası Maliye Sempozyumu,3. [http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu\\_18\\_385\\_417.pdf](http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_18_385_417.pdf), Erişim Tarihi: 01.09.2019

Görev zararı kanalıyla borçlanma maliyetlerine negatif etkide bulunarak risk unsuru yarabilecek risk türleri; piyasa riski, borç çevirme riski, likidite riski ve bütçe riski çerçevesinde incelenecektir.

Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin bütçe üzerinde oluşturduğu baskı ile bu ödemelerin finansmanında borçlanma seçeneğinin tercih edilmesi borcun maliyeti olan faiz kanalıyla beraber bu kanalla ilişki içerisinde olan piyasa değişkeni olarak faiz oranlarındaki değişikliklerden kaynaklı borç maliyetindeki değer artışı ifade eden piyasa riskini etkileyecektir. Faiz kanalıyla piyasa riski başlığı altında şekillenen faiz riski, devlet borçlanmasında risk analizi faktörlerinden görev zararı ödemeleri kanalıyla oluşturduğu önemli bir risk faktörü olarak ön plana çıkarmaktadır.

Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla yarattığı bir diğer etki aşırı derecede yüksek maliyetli ya da yeniden finansmanı zorlaşmış veya imkânsız duruma gelmiş borç değer artışı durumunu ifade eden borcun çevirme riskidir. Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri üzerindeki yarattığı baskı ve borcun borçla ödenmesi süreci neticesinde borç sarmallarına girilerek borcun yeniden finansmanın zorlaştığı durumlarda ortaya çıkabilecek bir risk faktörüdür.

Bir risk analizi faktörü olarak görev zararı ödemelerinin devlet borçlanmasında risk analizinde yaracağı bir başka etki ise adlandırılan likit varlıkların hacmiyle yakın ilişki içerisinde bulunan likidite riskidir. Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla oluşturduğu baskı, anapara ve borcun giderek büyüdüğü ve borcun yeniden ödenmesi noktasında yeterince likit varlığa sahip olamama ve borcun refinansmanının zorlaştığı durumlarda ortaya çıkmaktadır.

Son olarak bir kamu harcaması niteliğinde olan görev zararı ödemelerinin devletin kamu gelir ve harcama dengesi üzerinde baskı oluşturarak bu dengeyi bozucu etki yaratması sonucu bu kanal yoluyla potansiyel bir risk unsuru olarak bütçe riskini açığa çıkarmaktadır.

#### **2.4.5. Görev Zararı Ödemelerinin Borçlanma İle Finansmanının Devlet Bütçesi ve Borç Faiz Ödemeleri ile Olan İlişkisi**

Sosyal devlet olgusunun bir gereği olarak devlet, optimum düzeyde sosyal refah seviyesine ulaşabilmek ve piyasa ekonomisinin başarısızlık ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak amacıyla ekonomiye aktif bir şekilde müdahalede bulunmaktadır.<sup>62</sup> Devlet

<sup>62</sup> Küçüköğlü, Taş, Ercan, (2018), 446.

düzenleyici ve girişimci fonksiyonlarının yanı sıra aynı zamanda; kamu harcamaları, kamu gelirleri ve harcamaların finansmanında kullandığı kamu borçlarının kamu üzerindeki dolaylı etkileri ile ekonomiye aktif müdahalede bulunmaktadır.<sup>63</sup>

Sosyal devlet olgusu ve toplumsal faydanın temel alınması anlayışıyla ortaya çıkan görev zararlarının nitelik itibarıyla kamu harcaması sınıfında yer alması, bu harcamaların boyutlarının ve finansmanının yaratacağı sonuçlar, kamu harcamaları-bütçe-borçlanma ilişkisi çerçevesinde tüm makroekonomik yapıyı etkiler bir nitelik taşımaktadır.

Kamunun üstlendiği görevleri yerine getirmesi ve yaptığı harcamaları finanse etmesi kamu gelirleri aracılığı ile sağlanmakta, kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kaldığı durumda ise kamu açıkları meydana gelmektedir.<sup>64</sup> Özellikle 1970'li yıllardan itibaren dünyadaki birçok ülkede artış eğilimi içerisine giren kamu açıklarının yükselmesinde yüksek görev zararı rakamları önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi üzerinde baskı oluşturarak kamu açıklarının artışına yol açması bu açıkların nasıl finanse edileceği sorunsalını beraberinde taşımaktadır.

Nitekim kamu gelirlerinin artış hızının yavaş olması, kayıt dışı ekonomi, vergiye karşı direnç, denetim eksiklikleri vb. şeklinde sayılabilecek kamu gelirlerinin yetersizliğine yol açabilecek birçok neden ve buna ek olarak görev zararının finansmanı için bütçeden ek bir kaynak ayrılabilmesi şeklindeki problemlerden ötürü devlet bir kamu harcaması olarak görev zararının finansmanında borçlanma yolunu tercih etmektedir.

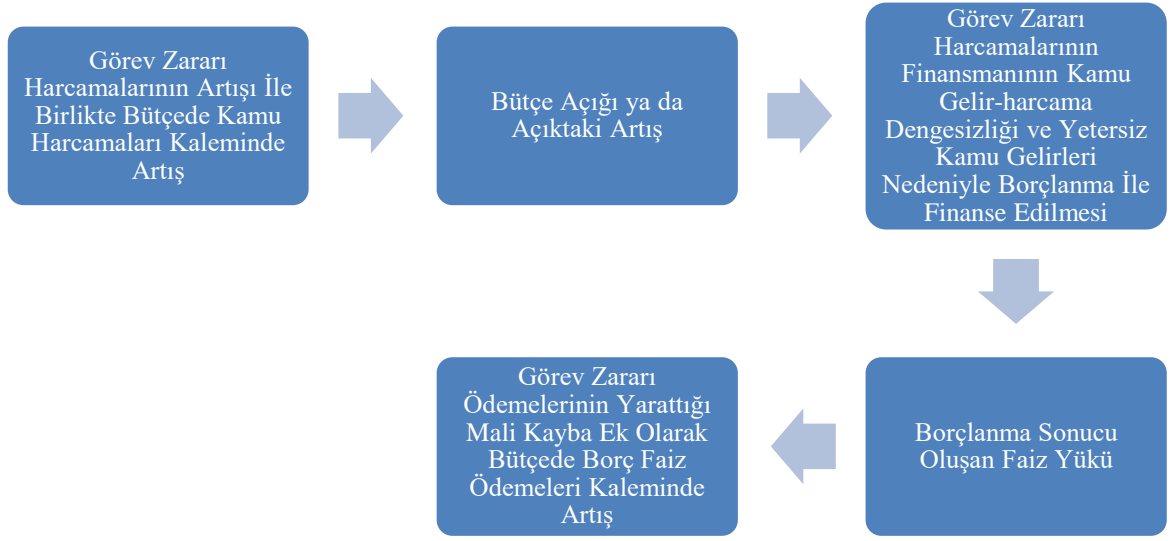
Kamunun borçlanma süreci ise içerisinde anapara ve faiz geri ödeme yükümlülüğünü beraberinde taşımaktadır. Bu anlamda bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin borçlanma ile finansmanı, anaparanın yanında faiz yükünü beraberinde getirecek ve buna ek olarak bu borçların zamanında ödenememesi durumunda borç değer artışı nedeniyle ayrı bir mali kayba daha yol açacaktır. Meydana gelen faiz gideri ise borç faiz ödemesi olarak bütçeye tekrar yansımakta ve ayrı bir yük olarak geri dönmektedir. Bu döngünün özetlenmiş hali şekil 2.7'de gösterilmektedir.

---

<sup>63</sup> Çaşkurulu, (2002), 5.

<sup>64</sup> Alkan, Ümit, (2015), 248.





Şekil 2.7. Görev zararı ödemelerinin bütçe ve borçlanma kanalıyla borç faiz ödemelerine olan etkisi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.



### **3. TÜRKİYE’DE DEVLET BORÇLANMASINDA RİSK ANALİZİ FAKTÖRLERİNDEN GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN TESPİTİ VE İNCELENMESİ**

Görev zararları, devlet bütçesi ve devlet borçlanması ile yakın ilişki içerisinde olup borç faiz ödemeleri kanalıyla tüm makroekonomik dengeleri etkiler bir nitelik taşımaktadır. Üçüncü bölüm başlığı altında devlet borçlanmasında bir risk analizi faktörü olarak görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri üzerindeki etkilerinin tespit ve incelenmesi gerçekleştirilecektir.

Bu bakımdan öncelikle 1980 yılından günümüze kadar olan süreçte görev zararının boyutları araştırılacak, daha sonra belli başlı kurumlar bazında ilgili zararın tespiti, bütçe ve devlet borçlanması açısından incelenmesi gerçekleştirilecektir.

#### **3.1. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Miktarının Belirlenmesi**

Devletin kamu harcama ve gelir politikalarını yakından etkileyen ve nitelik itibariyle bir kamu harcaması olarak değerlendirilen görev zararı ödemelerinin ortaya çıkış nedenlerinin ve boyutunun ortaya konulması ve incelenmesi gerekliliği büyük önem arz etmektedir.

Bu anlamda Türkiye’de 1980 sonrası görev zararı doğurucu faaliyetler, 1980-1999 ve 2000-sonrası olarak 2 dönem itibariyle ortaya konularak dönemler itibariyle miktarı belirlenecek söz konusu faaliyetler incelenecektir.

##### **3.1.1. 1980-1999 Yılları Arasında Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Miktarının belirlenmesi**

Türkiye ekonomisinde 1980 yılı; ekonomi politikasındaki büyük değişim ve dönüşümleri işaret eden, neoliberal politikaların etkisinin görüldüğü önemli bir dönemi ifade etmektedir. 1929 ekonomik buhranı sonrası 1970’li yıllara gelinceye dek olan dönem, devletin ekonomide ağırlıklı olduğu ve makroekonomik yapısı bozulan ülkelerin KİT’ler aracılığıyla ekonomik yapısının düzeltilmesinin amaçlandığı bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu dönemde Devletçilik politikası; Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değerinin korunması, Tarım kesimine uygulanan desteklemeler, KİT ürün fiyat seviyesinin düşük tutulması şeklinde özel kesimi destekleyen ve onu tamamlayan bir çerçeve çizmiştir.

Nitekim 1938'de Merkez Bankasına, KİT'lerin hazine destekli borç senetlerine karşılık ödemede bulunabileceğine ilişkin yetkinin verilmesi ile birlikte hükümet, KİT fiyatlarının piyasanın veya maliyetin altında belirlenmesi neticesi doğan görev zararı ödemelerine maruz kalmış ve 1938 yılında 30 Milyon TL olan görev zararı rakamı 1950'de 770 Milyon TL rakamına yükselmiştir.<sup>65</sup>

Fakat kamunun ağırlıklı olduğu bu ekonomi modeli KİT'lerin kamunun üzerindeki mali yük artışı, ilgili kamu kuruluşlarına verilen görevler neticesinden doğan görev zararları, yüksek enflasyon, bunalım döneminin derinliğinin artması, yüksek kamu kesimi açıkları, dış ödeme zorlukları ve alınan ekonomi kararlarının yetersiz kalması nedenleriyle 1970'li yılların ortalarından itibaren yerini serbest piyasa ekonomisi görüşünün savunulduğu sisteme bırakmıştır. Sonuç olarak hükümet, 24 Ocak 1980 ekonomi politikası kararlarını hayata geçirmiştir.

Nitekim 70'li yılların kalkınma anlayışı çerçevesinde yürütülen planlar neticesi KİT ürün fiyatlarının piyasanın veya maliyetin altında belirlenmesi sonucu doğan mali yük ve KİT'lerin finansman sorunları, görev zararı olarak hükümete geri dönmüş, 1974 yılında tüm küresel ekonomiyi etkisi altına alan petrol krizinin etkilerini derinleştirmiştir. 24 Ocak kararları çerçevesinde, finansal serbestleşme ve sonrasında dışa açılma politikaları ile birlikte ihracata dayalı sanayileşme, esnek kur ve reel faiz uygulaması ile kamunun ekonomiye müdahalesinin en asgari seviyede tutulması amaçlanmıştır.

Büyüyen kamu kesimi açıklarının önüne geçilmesi ve KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kuralları çerçevesindeki etkinlik esasına göre çalışması teşvik edilerek, yüksek seviyelerdeki görev zararı rakamlarının ortadan kaldırılması ve bütçeden gerçekleşecek kaynak transferinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda 1980-1999 yılları arasında görev zararı doğurucu faaliyetlerin incelenmesi ve miktarının belirlenmesi kapsamında tablo 3.1'de görev zararı miktarı yıllar itibariyle gösterilmektedir.

---

<sup>65</sup> Kepenek, Y. (2014). Türkiye Ekonomisi (27 b.). İstanbul: Remzi Kitabevi, 70.

Yıllar	Görev Zararı*	GSYH (2009 Bazlı)	Görev Zararı/GSYH
1980	75,085	7.200,47263	0,01042779
1981	110,742	10.876,55965	0,01018171
1982	107,176	14.443,55105	0,00742034
1983	198,035	19.142,75252	0,01034517
1984	334,797	30.281,28755	0,01105623
1985	440,765	48.312,46525	0,00912321
1986	303,044	70.315,83542	0,00430975
1987	172,747	102.862,2575	0,00167940
1988	231,663	177.890,5497	0,00130228
1989	604,607	312.934,3985	0,00193206
1990	1.150,853	541.086,9238	0,00212693
1991	5,965	867.419,4759	0,00000688
1992	15,422	1.505.131,264	0,00001025
1993	11,624	2.728.239,719	0,00000426
1994	16,693	5.325.282,499	0,00000313
1995	14,03	10.685.802,8	0,00000131
1996	13,997	20.335.297,88	0,00000069
1997	53,522	39.695.498,17	0,00000135
1998	289,165	71.892.898,31	0,00000402
1999	556,514	107.164.345,1	0,00000519

Tablo 3.1. 1980-1999 yılları arası görev zararı büyüklüğü ve GSYH'ye oranı (cari fiyatlarla/bin TL)

Kaynak: Görev zararı bilgileri; “Çaşkurlu, E. (2002). Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Ankara, 101.” ve diğer rakamlar; “TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Tük Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH, Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540021349004-1497d2c6-7edf> , 19.09.2019.” verileri kullanılarak yazar tarafından tablolaştırılmıştır.

\* Görev Zararı bilgileri sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerini içermektedir.

Buna göre elde edilen veriler kapsamında 2000 yılı öncesi ve sonrası rakamlarının sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin görev zararları içeren toplam rakamları içerdiği saptanmaktadır. Görev zararının ve GSYH içindeki payının günümüze dek geçirdiği değişimin ve boyutun ortaya konulması amacıyla 2009 yılı baz alınmış GSYH rakamları açısından değerlendirme yapılmıştır.

Tablo 3.1'deki veriler kapsamında görev zararı ödemelerinin 24 Ocak kararları sonrası piyasa ekonomisinin ağırlıklı olduğu ekonomi modelinin hayata geçirilmesi ile birlikte özelleştirme politikalarının bir sonucu olarak özellikle 1980-1990 yılları arasında GSYH içindeki payının azalan bir seyir izlediği görülmektedir.

Bu azalış trendinin yakalanmasında 1984 yılında yürürlüğe giren 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile 1986

yılında KİT'leri kapsamında faaliyette bulunan kuruluşların özelleştirme kapsamına alınması ve ilgili çalışmalar kapsamında 4046 Sayılı kanunla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kurulması faaliyetleri etkili olmuştur. Söz konusu yıllar arasındaki düşüşte etkili olan bir başka durum ise 1984 yılında yayımlanan 233 sayılı KHK olduğu söylenebilir.

Fakat ilgili kararnamede teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirlemede serbest olmalarına rağmen gerekli durumda Bakanlar Kurulunun ilgili fiyatı belirleyebileceği ve belirlenen bu fiyat maliyetin altında gerçekleşmesi durumunda maliyet ve fiyat arasındaki oluşacak fark ve buna ek olarak maliyetin %10'una kadar olan mahrum olunan kâr görev zararı olarak kayıt edileceği hüküm altına alınmıştır.<sup>66</sup>

Söz konusu üretilen mal ve hizmetler eğer piyasa fiyatından satılmış olsa idi ilgili kurumlar %10'dan çok daha yüksek bir kâr marjı elde edebilecekti. Arada oluşan fark ise görev zararına dâhil edilemediği için görev zararı rakamları olduğundan daha düşük bir rakam olarak ortaya çıkmış ve bu zararda ilgili teşebbüs ve müesseselere bir sonraki yıllarda tekrar görev zararı olarak geri dönmüştür.

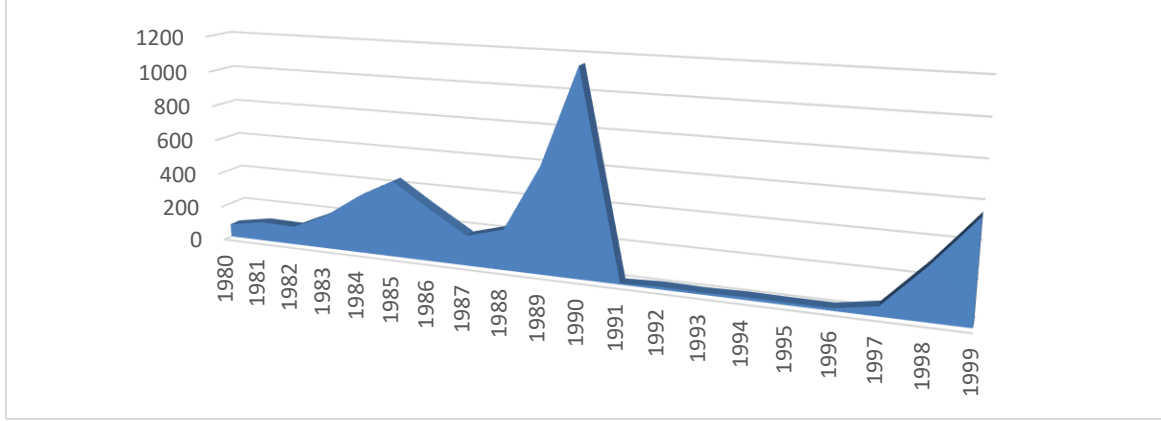
Tablo 3.1 kapsamında 1990 sonrası görev zararı rakamları incelendiğinde özellikle 1994 önce ve sonrası görev zararı rakamlarının bir hayli gerilediği görülmektedir. Nitekim 1994 yılında meydana gelen dolar kurundaki ani artış ve enflasyonist beklentilerdeki yükseliş bir finansal krizin habercisi olmuştur.

Bu dönemde sürdürülemeyen bütçe açıkları, yüksek enflasyon ile işsizlik ve yüksek borçlanma gibi makroekonomik birçok sorunla boğuşan Türkiye ekonomisi, 5 Nisan 1994 tarihli ekonomik istikrar programını uygulamaya koymuştur. 5 Nisan Kararları çerçevesinde KİT'lerinin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatları artırılarak altı aylık bir süre için bu fiyatların dondurulma kararı verilmiştir.

5 Nisan kararlarının da bir neticesi olarak, 1994 yılında yaşanan krizin getirdiği mali bunalım ve sıkıntılardan dolayı bu alana çokta fazla kaynak ayrılamaması ve alınan tedbirlerin bir neticesi olarak görev zararı rakamları 1996 yılında en düşük seviyeyi görmüştür. Fakat 1997 sonrasında ise 99 yılına doğru tekrar yüksek bir artış gözlemlenmektedir. 1980-1999 yılları arasında görev zararının seyrinin incelenmesi amacıyla şekil 3.1 paylaşılmıştır.

---

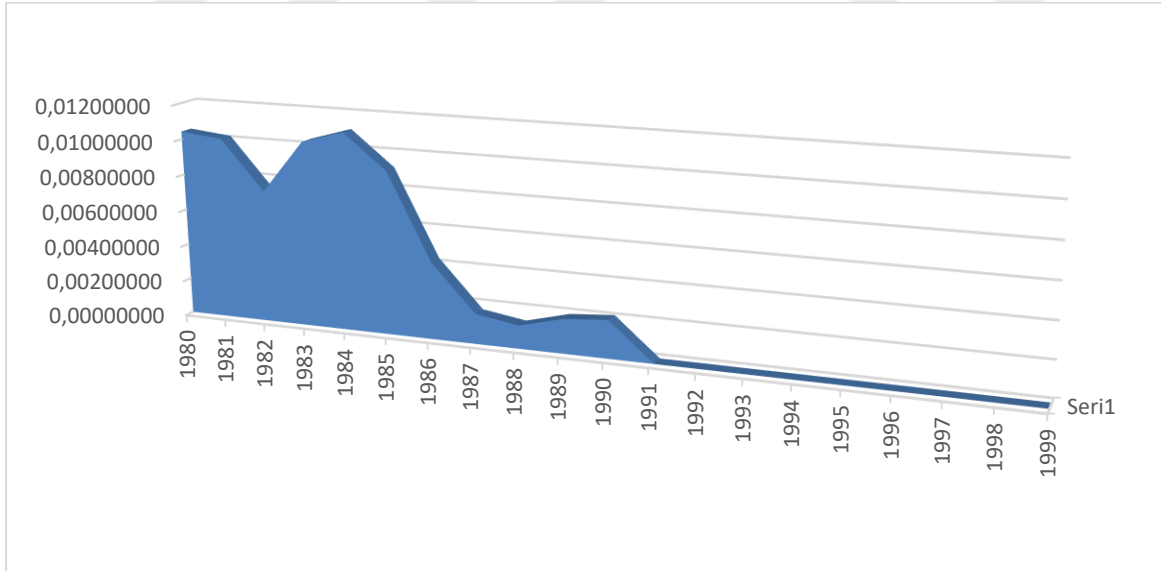
<sup>66</sup> Ünsal, H. (2002). Görev Zararının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1, 231.



Şekil 3.1. 1980-1999 yılları arası görev zararının seyri

Kaynak: “Çaşkurlu, E. (2002), 101.” verilerinden elde edilen görev zararı (Sadece KİT’leri içeren) rakamları kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 3.1 kapsamında görev zararının 1980’li yıllarının ortalarından itibaren azaldığı, 1990 ve 1997 sonrası tekrar yükseliş eğilimine girdiği gözlemlenmektedir. 24 Ocak kararları sonrası özelleştirme politikaları ile 80’lerin ortalarına doğru azalış trendine giren görev zararı rakamları, 1996 yılı sonrası tekrar yükselişe geçmiştir.



Şekil 3.2. 1980-1999 yılları arası görev zararının GSYH’ye oranı

Kaynak: “Çaşkurlu, E. (2002), 101.” ve “TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, TÜİK Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH, Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540021349004-1497d2c6-7edf>, 19.09.2019.” görev zararı (Sadece KİT’leri içeren) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Son olarak şekil 3.2 kapsamında 1980-1999 yılları arası görev zararının GSYH'ye oranı gösterilmektedir. Görev zararının GSYH içindeki payının genel anlamda bir azalış trendine girdiği ve 90 sonrası bir hayli azalışa geçtiği görülmektedir. Nitekim 90 sonrası görev zararı/GSYH payındaki bu düşüşte GSYH'deki artış eğilimi ve tarımsal destekleme alımlarındaki ilgili kuruluşların maliyetlerindeki düşüşler etkili olmuştur.

### **3.1.2. 2000 yılı ve sonrası görev zararı doğurucu faaliyetlerin incelenmesi ve miktarının belirlenmesi**

24 Ocak Kararları sonrasında KİT'lerinin fiyatlandırma sürecinin piyasada gerçekleşmesine olanak tanınması sağlanmış ve böylece ilgili kurumlarda oluşacak görev zararı olgusunun ve bu durum sonucu bütçede meydana gelecek aşınmanın önüne geçilmesi yönünde çalışmalar planlanmıştır.

Fakat uygulamada KİT'leri zarara uğratacak müdahalelere devam etmekle birlikte popülist yaklaşımı içeren politikalar sonucu gerekli reform ve hedefler gerçekleştirilememiş, özelleştirme politikaları yetersiz kalmış ve bu durum yüksek bütçe açığı, yüksek borçlanma maliyetleri ve giderek artan bir borç yükü ile sonuçlanmıştır.<sup>67</sup>

2000'li yıllara gelindiğinde Türkiye ekonomisi, 90'lı yıllarda yaşanan yüksek kamu açıkları sorunu, kamu kesimi açıklarının finansmanında yaşanan sıkıntılar ve yüksek görev zararı olgusunun kamu bankaları kanalıyla kamu borç stokunu beslemesiyle birlikte 2001 finansal krizine sürüklenmiştir.<sup>68</sup>

Krizle giden süreçte her ne kadar 90'lı yıllarda çeşitli tedbirler ve ekonomi paketleri uygulanmış olsa da ödenmeyen görev zararı alacakları bankaların aktiflerinde birikmiş ve bu alacaklar borçlanma ile finanse edilmeye çalışılmıştır. 2000 ve sonrasında görev zararı ödemelerinin ortaya konulması amacıyla tablo 3.2 paylaşılmıştır.

Tablo 3.2'de incelendiğinde 2001 krizine giden süreçte KİT'lerin görev zararı rakamlarının aşırı genişleyerek büyüdüğü ve 2002 yılında bu rakamın 2.885,558,704 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu dönemde siyasilerin oy maksimizasyonu güdüsüyle hareket etmesi neticesiyle söz konusu dönemde toplumun esnaf ve köylü kesimine ucuz girdi

<sup>67</sup> Kanca, O. C. (2016). Özelleştirme Gelirlerinin Bütçe Açıkları ve Kamu Borç Stoku Üzerindeki Etkisi. Uludağ Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, XXXV(1), 20.

<sup>68</sup> Pehlivanlı, M. (2010). Türkiye'de Kamu Bankalarında Görev Zararı Uygulamasının 2001 Krizi Üzerindeki Etkileri. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı, İstanbul, 82.



sağlama politikaları gerçekleştirilmiş ve bu durumun faturası ise kamu bankalarına kesilerek büyüyen görev zararı rakamları kamu bankalarının bilançolarına havale edilmiştir.<sup>69</sup>

Yıllar	Görev Zararı* (Toplam Ödeme ve Mahsup)	GSYH (2009 Bazlı)	Görev Zararı/ GSYH
2000	43.055,9	170.666,714,8	0,00025228
2001	1.663,870,23	245.428,759,6	0,00677944
2002	2.885,558,704	359.358,871,4	0,00802974
2003	1.470,304,118	468.015,146,4	0,00314157
2004	559.696,4609	577.023,497,3	0,00096997
2005	1.544,278,848	673.702,942,7	0,00229223
2006	711.190,162	789.227,555,1	0,00090112
2007	710.509,544	880.460,879,2	0,00080697
2008	1.243,602,451	994.782,858,4	0,00125012
2009	2.162,154,801	999.191,848,1	0,00216390
2010	1.568,592,244	1.160,013,978,26	0,00135222
2011	2.723,617,937	1.394,477,165,52	0,00195315
2012	1.893,333,345	1.569,672,114,92	0,00120620
2013	1.631,845,023	1.809,713,086,70	0,00090171
2014	2.298,380,446	2.044,465,875,82	0,00112420
2015	2.241,607,919	2.338,647,493,68	0,00095851
2016	2.520,085,635	2.608,525,749,33	0,00096610
2017	3.394,782,408	3.106,536,751,44	0,00109279
2018	2.175,948,361	3.700,989,489,27	0,00058794

Tablo 3.2. 2000 yılı ve sonrası görev zararı büyüklüğü ve GSYH'ye oranı (cari fiyatlarla/bin TL)

Kaynak: "Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler, KİT'ler ve Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlara İlişkin İstatistikler, Görevlendirme Bilgileri (Dönemlik), Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri>." Ve "TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Tük Verilerine Göre Uyumlaştırılmış GSYH, Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540021349004-1497d2c6-7edf>." Verileri kullanılarak 29.09.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur.

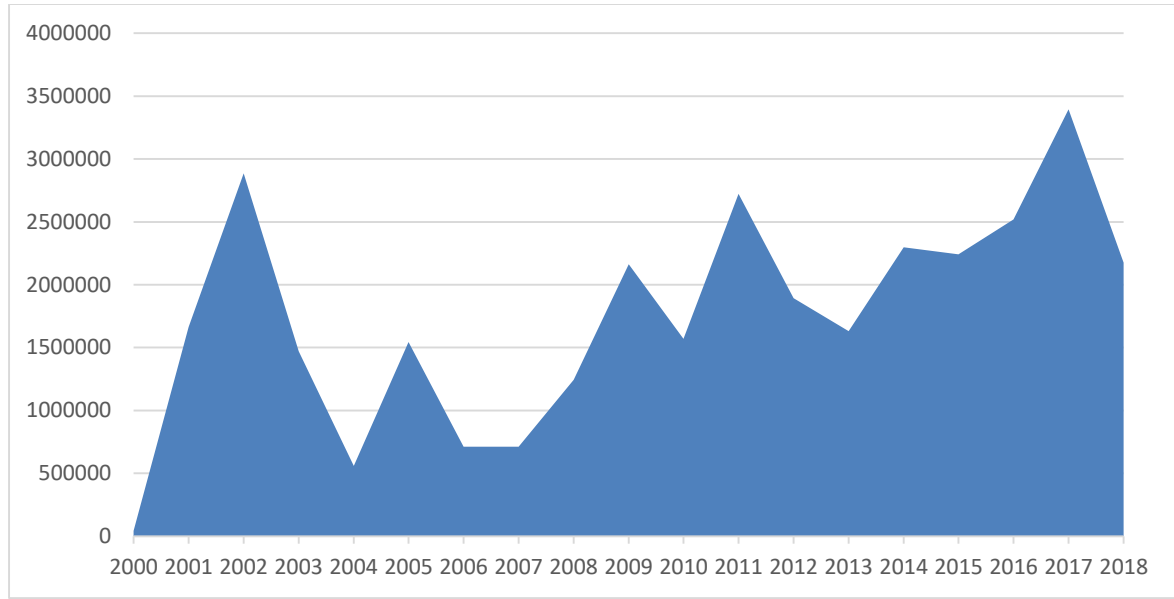
\* Görevlendirme Bilgileri sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Toplam Ödeme ve Mahsup Rakamlarını içermektedir.

Büyüyen görev zararı rakamları ile birlikte KİT'ler; kamu bütçesi üzerinde ağır bir yük oluşturmuş, borç yükünün ve borçlanma maliyetlerinin artışına yol açmıştır. Bu dönemde meydana gelen kamu açıklarının ve bankacılık sektöründeki kırılganlığın

<sup>69</sup> Doğru, B. (2015). Türkiye'nin Yakın Dönem Ekonomik Krizleri 1994, 2001, 2008, ? (1 b.). İstanbul: Hiperlink Yayınları, 81.

sebebinin büyüyen görev zararı ödemeleri olduğu güçlü ekonomi ekonomiye geçiş programı (GEGP) çerçevesinde yürütülen yeniden yapılandırma programında ifade edilmiştir.<sup>70</sup>

Tablo 3.2 çerçevesinde görev zararının 2002 yılına kadar %50 den daha fazla artış gösterdiği, bu dönemden sonra ise mali disiplin olgusunun piyasaya hâkim olmaya başlaması, yapısal reformlar ve özelleştirme politikaları çerçevesinde azaldığı gözlemlenmektedir.

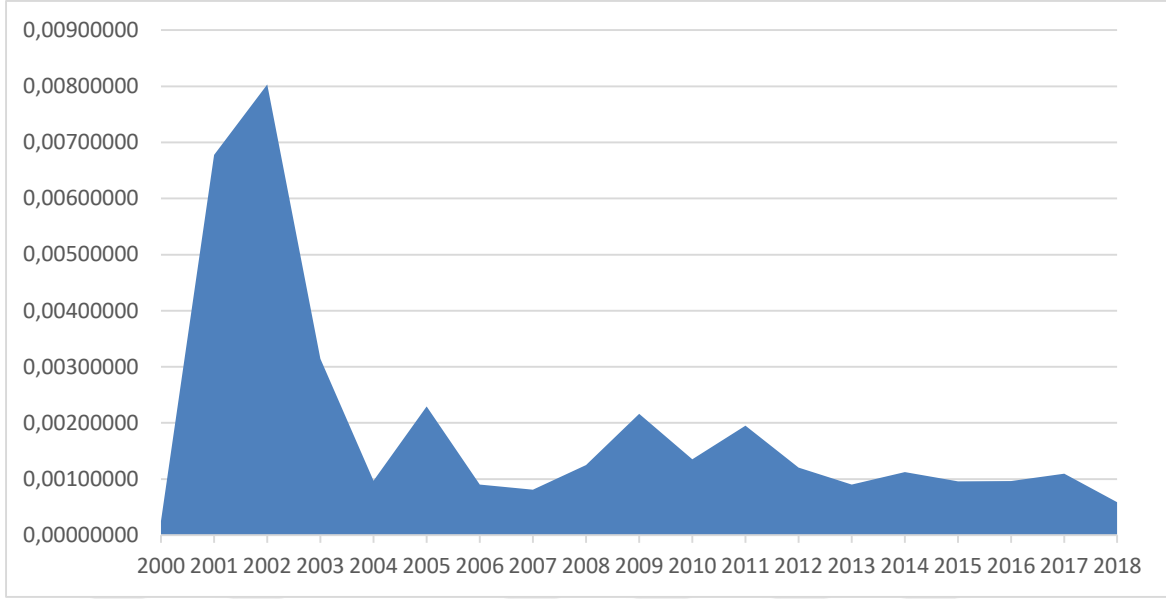


Şekil 3.3. Görev zararının seyri

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler, KİT'ler ve Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlara İlişkin İstatistikler, Görevlendirme Bilgileri (Dönemlik) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri>, 07.10.2019.

Şekil 3.3 kapsamında görev zararının seyri yıllar itibariyle izlenmektedir. Görev zararının genel anlamda dalgalı bir seyir izlediği, 2004 ve 2006 yıllarında en düşük seviyede gerçekleştiği, özellikle kriz yılları olan 2001 ve 2008 yıllarında yükseldiği 2017 yılında ise kriz yıllarına benzer ve daha yüksek bir oranda gerçekleştiği görülmektedir.

<sup>70</sup> Çolak, Ö. F. (2012). Türk Bankacılık Sektörünün Şubat 2001 Krizi Sonrası Durumu ve Yeniden Yapılandırma Programı, 2012(14), Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 8.



Şekil 3.4. Görev zararının GSYH'ye oranı

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler, KİT'ler ve Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlara İlişkin İstatistikler, Görevlendirme Bilgileri (Dönemlik) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri>, 07.10.2019.

Şekil 3.4 kapsamında ise görev zararının yıllar itibariyle GSYH'ye oranı görülmektedir. Bu kapsamda görev zararının 2000 yılından sonra GSYH içindeki payının arttığı 2002 yılında en yüksek orana sahip olarak azalış eğilimine girdiği görülmektedir. Bu yıldan sonra dalgalı bir seyirle ilerleyen oranların 2011 sonrası azalış eğilimi içerisine girdiği görülmektedir. Görev zararında yaşanan bu artış ve azalışların nedenlerinin araştırılması ve bu amaçla kurumlar bazında incelemesi devam eden bölümde ele alınacaktır.

### 3.2. Türkiye'de Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Devlet Bütçesi Bakımından İncelenmesi

Görev zararının 1980 yılı ve sonrası için genel seyri ve durumu incelendikten sonra oluşan miktarın yıl bazında hangi kurumlardan kaynaklandığı, hazine tarafından sağlanan sermaye ve görev zararı dağılımının ne kadar olduğu ve zararın bütçe içindeki payının ortaya koyulması gerekmektedir.

Bu anlamda alt başlıklar halinde KİT'ler ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, Sosyal Güvenlik Kurumu, Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumların ve son olarak döner sermayeli işletmeler, fonlar ve diğer teşekküllerin görev zararları, bütçeden yapılan transferleri ve bütçe içindeki payının incelenmesi gerçekleştirilecektir.

### 3.2.1. KİT'ler ve Özelleştirme Programı Kapsamındaki Kuruluşlara Bütçeden Yapılan Transferler, Görev Zararı Ödemeleri ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi

Kalkınma ve büyümenin sağlanması, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesi ve özel sektörün yetersizliklerinin ortadan kaldırılması şeklindeki amaçlarla faaliyet gösteren Kamu İktisadi teşebbüsleri ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, işletmecilik faaliyetleri ile bütçeye hem gelir sağlamakta hem de bütçeden gider gerçekleştirmektedir. İlgili kuruluşların bütçe ile ilişkisinde gider unsurları; sermaye, görev zararları ve yardımlar (Payı çok düşük olduğu için ele alınmayacaktır.) olarak, gelir unsurları ise; vergi, hasılat payı ve temettü ödemesi şeklinde gerçekleşmektedir.

233 sayılı KHK'nın kapsam ve amaç olarak belirtilen 2. maddesi gereği ilgili kuruluşlar, kendilerine verilmiş olan görev ve kamu hizmetlerini özerk olarak karlılık ilkesi sınırları dışına çıkarak yani sadece verimlilik ilkesi gözeterek de faaliyet gösterebilmektedirler.<sup>71</sup> Fakat ekonomi kuralları çerçevesi dışına çıkılarak piyasa şartlarının altında faaliyet gösteren İDT'ler zarara uğrayabilmekte, büyük yatırım harcamalarının finansmanı için aktarımlara ihtiyaç gerekebilmekte veya faaliyetlerini verimli bir şekilde yerine getiremeyen KİK'ler de aynı şekilde zarara uğrayabilmektedirler.

KİT'ler meydana gelen zarar ve büyük yatırım harcamaları için gerekli finansmanı sermaye transferi aracılığı ile bütçeden karşılamaktadır. Buna ek olarak aynı şekilde, KİT'lerin üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin fiyatlarının 233 sayılı KHK kapsamında belirlenerek, belirlenmiş olan bu fiyatların satış fiyatının altında gerçekleşmesinden veya Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla (233 sayılı KHK'da Bakanlar Kurulu ibaresi Cumhurbaşkanı olarak revize edilmiştir.) ilgili kuruluşlara faaliyet alanlarıyla alakalı görevler verilmesi neticesi doğan mahrum olunan kar ve oluşan zarar da görevlendirme zararı olarak bütçeden aktarılmaktadır.

Bu anlamda görev zararına ek olarak herhangi bir sebepten doğacak finansman ihtiyacı ilgili kuruluş tarafından ya sermaye transferi ya da borçlanma yoluna gidilerek finanse edilecektir. Görev zararı ise sermaye transferlerine ek olarak bütçeden ayrı bir transfer şeklinde temin edilecektir.

---

<sup>71</sup> Aslantürk, Y. (2018), 3-4.

Görev zararı rakamları KİT'lerin bilançolarında tahakkuk esasına göre kayıt edilmektedir.<sup>72</sup> Bu sebeple KİT'lerinin o yıl içindeki bilançolarına yansıyan görev zararı rakamları ile transfer edilen görev zararı ödemeleri farklılık teşkil etmektedir. Bunun ana nedeni, transfer edilmiş olan görev zararı ödemelerinin o yıl içinde yapılmış fakat bir önceki yıl tahakkuk etmiş olan görev zararını içeriyor olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanı sıra Hazine, ilgili kuruluşun tahakkuk eden görev zararının tamamını ödemek yerine nakit dengesine göre bir miktarını veya parçalar halinde ödeyebilmektedir.

Tablo 3.4'te 2001-2017 yılları arası KİT'lerin ve özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlara hazine tarafından yapılan sermaye ve görev zararı ödemeleri paylaşılmıştır. Tablo 3.4 kapsamında bütçeden KİT'lere yapılan transfer içinden en yüksek payı sermaye transferleri almaktadır. Bunun ana nedeni bu sermaye transferi aracılığı ile KİT'lerin veya ilgili kuruluşun borçlanma gereğindeki artışı telafi etmek ve önlemek ya da mümkün olan borç oranının büyümesini veya azaltılmasını sağlamaktır. Çünkü ilgili kurum veya kuruluşun borçlanma gereğinin yükselmesi demek, bütçeden daha fazla kaynak ayrılması, daha yüksek transferlerin gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

YIL	SERMAYE	GÖREV ZARARI	TOP.	YIL	SERMAYE	GÖREV ZARARI	TOP.
2001	1.022.070	110.481	1.132.551	2009	2.560.434	2.162.155	4.722.589
2002	1.192.245	645.804	1.838.049	2010	4.204.108	1.585.517	5.789.626
2003	1.048.477	905.265	1.953.742	2011	4.284.198	2.529.834	6.814.032
2004	1.038.066	556.425	1.594.491	2012	4.727.899	1.893.333	6.621.232
2005	904.408	571.930	1.476.338	2013	4.324.631	1.631.845	5.952.285
2006	1.917.295	710.760	2.628.055	2014	5.065.048	1.753.827	6.818.875
2007	1.610.960	699.962	2.310.922	2015	5.910.049	2.241.608	8.151.657
2008	2.042.259	1.232.973	3.275.232	2016	4.997.866	2.520.086	7.517.952
2009	2.560.434	2.162.155	4.722.589	2017	4.402.767	3.394.782	7.797.549

Tablo 3.3. 2001-2017 yılları arası 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'lere ve 4046 sayılı kanuna tabi işletmeci kuruluşlara hazine tarafından yapılan sermaye ve görev zararı ödemeleri (Bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri esas alınarak 19.10.2019 tarihinde yazar tarafından tablolandırılmıştır. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Dengesi.

<sup>72</sup> Aslantürk, Y. (2018), 7.

Tablo 3.3 kapsamında değerlendirmeye devam edildiğinde Hazine'den görev zararı için yapılan ödemelerin her yıl artış gösterdiği sermaye transferleri ile görev zararı arasındaki makasın kapanmaya başladığı görülmektedir. Özellikle kriz yılları olan 2001 ve 2008 sonrası rakamların iki katına çıktığı görülmekle birlikte, alınan tedbir ve ekonomi kararları ile 2009 sonrası bir gerileme gözlemlense de özellikle 2015 sonrası görev zararı ödemelerinin yükselişe geçtiği ve sermaye transferlerine yakınsadığı görülmektedir.

KİT'lerin ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların görev zararlarının hangi kurumlardan meydana geldiğinin incelenmesi ve hazineden yapılan transferlerle kurumun mümkün olan görev zararı arasındaki farkın görülmesi amacıyla tablo 3.4 ve tablo 3.5 paylaşılmıştır.

KİT'ler	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DHMİ		11.107	491	741	3.136			10.548	10.066	
TCDD		129.311	96.292	136.000	140.951	189.772	257.943	200.000	309.000	318.000
TİGEM		499	1.167						4.655	1.634
TMO		444.100	1.026.082	268.826	150.135	710.961	166.000	152.000	560.000	1.438.863
TŞFAŞ	39.856	15.000		16.000	34.843	361.387	20.000	80.000	22.000	1.658
TtaGAYR. A.Ş.		1.051.629	1.721.521	572.688						150.000
TKİ					60.000	213.399	250.000	265.000	332.000	252.000
TTK						5.672	2.080	2.962	5.318	
BOTAŞ		1.675								
ÇAYKUR		10.551	8.630	11.394	5.000	43.110			564	
TEDAŞ	3.200		31.376	387.841	71.838	9.988	1.336			
TETAŞ				76.814	93.793	9.988	13.831			
<b>TOPLAM</b>	<b>43.056</b>	<b>1.663.870</b>	<b>2.885.559</b>	<b>1.470.304</b>	<b>559.696</b>	<b>1.544.279</b>	<b>711.190</b>	<b>710.510</b>	<b>1.243.602</b>	<b>2.162.155</b>

Tablo 3.4. 2000-2009 yılları arasında KİT'ler ve özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlara yapılan görev zararları ödemeleri (toplam ödeme ve mahsup), (cari fiyatlarla, bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri esas alınarak 19.10.2019 tarihinde yazar tarafından tablolaştırılmıştır. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Dengesi.

Tablo 3.4 kapsamında inceleme yapıldığında 2000-2009 yılları arası görev zararına yol açan harcamalar en çok Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) tarafından gerçekleştirilmiş olup onu Tta. Gayrimenkul A.Ş. takip etmektedir. Tablonun yatay toplamları düşünüldüğünde 2000-2009 yılları arasında TMO 4.916.967 TL, Tta. Gayrimenkul A.Ş. ise 3.495.838 TL görev zararı harcaması gerçekleştirmiştir. Bir diğer değerlendirme ise 2001 yılındaki artışın TMO ve Tta. Gayrimenkul A.Ş. nin görev zararı rakamlarındaki belirgin

artışlardan kaynaklandığı, 2008-2009 yılları arasında ise yine TMO görev zararı rakamlarının bir hayli yükselişe geçtiği gözlemlenmektedir.

KİT'ler	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DHMİ		15.037,44		4.191,43	9.571,84				
TCDD	324.118,01	353.577,18	327.006,49	267.394,00	426.723,87	410.000,00	426.116,00	533.011,30	
TİGEM		2.417,36	5.481,89						
TMO	775.179,97	1.937.064,00	1.523.290,00	927.326,00	733.520,00	1.059.000,00	791.180,00	1.550.118,00	950.000,00
TŞFAŞ		32,51			48,18	81,07	441,37		
TtaGAYR. A.Ş.	-16.924,98	11.743,31	5.756,29	559,77		56,83			
TKİ	462.400,00	403.746,13		418.049,74	1.105.252,84	731.550,48	1.283.793,46	1.290.000,00	1.206.487,00
TTK	23.819,24		31.798,68	14.324,09	23.263,71	40.919,53	18.554,81	21.653,11	19.461,36
<b>TOPLAM</b>	<b>1.568.592,24</b>	<b>2.723.617,94</b>	<b>1.893.333,35</b>	<b>1.631.845,02</b>	<b>2.298.380,45</b>	<b>2.241.607,92</b>	<b>2.520.085,64</b>	<b>3.394.782,41</b>	<b>2.175.948,36</b>

Tablo 3.5. 2010-2018 yılları arasında KİT'ler ve özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlara yapılan görev zararları ödemeleri (toplam ödeme ve mahsup), (cari fiyatlarla, bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri esas alınarak 19.10.2019 tarihinde yazar tarafından tablolaştırılmıştır. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Dengesi.

Tablo 3.5 kapsamında 2010-2018 yılları arası incelemeye devam edildiğinde, Toprak Mahsulleri Ofisinin (TMO) birikimli olarak görev zararı ödemelerinin arttığı ve 2010-2018 yılları arası toplamda 10.246.677.970 TL görev zararı harcaması ile en yüksek payı aldığı, akabinde Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) 6.901.279.650 TL ile onu takip etmektedir.

Tablo 3.5'e göre ilgili yıllar arasında bir diğer yüksek harcamanın Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD) için gerçekleştirdiği ve bu rakamın 2.390.251.660 TL olduğu tespit edilmiştir. , Tta. Gayrimenkul A.Ş. nin ise 2010 öncesi döneme göre görev zararı harcamalarının düşüşe geçtiği görülmektedir. Yıl bazında değerlendirme yapıldığında ise 2017 yılında önceki yıllara göre görev zararı ödemelerinin arttığı, 2017 yılı için sadece 3.394.782.41 TL ödeme yapıldığı ve bu harcamaların daha çok TMO ve TKİ'nin görev zararı harcamalarından kaynaklandığı görülmektedir.

Türkiye ekonomisi 1980'li yıllardan günümüze ağır kriz ve bunalım dönemleri geçirmiş, yaşanan krizlerin sebebi olarak bütçe açıklarına bağlı olarak gelişen yüksek borçlanma-yüksek faiz-yüksek enflasyon dinamikleri ve bunun sonucu olarak sürdürülemez hale gelen iç borç yapısı gösterilmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon olgusu, ödemeler dengesindeki açık, kişi başına milli gelirin düşük seviyelerde gerçekleşmesi, kamu harcamalarının hızlı artışına karşılık kamu gelirlerinin bu artış hızını dengeleyememesi ve yeterli seviyelere ulaşamaması gibi çeşitli yapısal faktörler sebebiyle bütçe açıkları artmaktadır.<sup>73</sup>

Türkiye’de de özellikle 1980-2000 yılları arası bütçe açıkları süreklilik arz etmiş kamu harcamalarındaki aşırı artışlar geleneksel açığı artırmış yaşanan bu artışlarda birincil ana neden faiz ödemeleri kaleminden kaynaklanmıştır. Merkezi yönetim bütçe giderleri kalemlerinin 2000 yılından günümüze yüzdesel dağılımı tablo 3.6’da paylaşılmıştır.

Yıllar	Per.ve SGK’ları Devlet Prim Giderleri (%)	Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%)	Cari Transferler (%)	Sermaye Giderleri (%)	Sermaye Transferleri (%)	Borç Verme (%)	Yedek Ödenekler (%)	Faiz Giderleri (%)
2000	18,7	8,8	24,8	5,5	0,0	2,4	0,0	39,8
2001	16,7	7,8	24,8	5,5	0,0	2,1	0,0	47,2
2002	18,4	8,9	21,2	6,5	0,0	1,6	0,0	43,2
2003	20,4	8,4	22,3	5,6	0,1	1,8	0,0	41,4
2004	22,1	8,9	23,9	5,4	0,3	2,2	0,0	37,1
2005	23,4	9,5	28,7	6,5	0,9	2,4	0,0	28,6
2006	24,1	10,7	28,0	6,8	1,5	3,2	0,0	25,8
2007	24,2	10,9	31,0	6,4	1,7	1,9	0,0	23,9
2008	24,3	10,8	31,0	8,2	1,4	2,0	0,0	22,3
2009	23,5	11,1	34,3	7,5	1,6	2,1	0,0	19,8
2010	24,9	9,9	34,6	8,8	2,3	3,0	0,0	16,4
2011	27,3	10,4	35,1	9,8	2,1	1,8	0,0	13,4
2012	28,0	9,1	35,8	9,5	1,7	2,6	0,0	13,4
2013	27,6	8,9	36,4	10,7	1,9	2,2	0,0	12,2
2014	28,8	9,1	36,2	10,7	1,7	2,4	0,0	11,1
2015	28,9	9,0	36,1	11,3	2,1	2,2	0,0	10,5
2016	29,7	9,3	38,5	10,2	1,5	2,2	0,0	8,6
2017	27,9	9,4	40,0	10,4	2,0	2,0	0,0	8,4
2018 Bütçe	28,0	8,7	39,3	9,0	2,0	2,7	1,0	9,4
2019(OVP)	28,0	8,2	39,1	9,5	2,0	2,3	0,8	10,1
2020 (OVP)	27,8	8,1	38,8	9,9	2,1	2,0	0,7	10,5

Tablo 3.6. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim bütçe giderlerinin yüzde (%) dağılımı (merkezi yönetim bütçe giderleri=100)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak 20.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2020).

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre transfer harcamaları; faiz giderleri, cari transfer ödemeleri ve sermaye transferlerinden oluşmaktadır. Transfer harcamalarının payının kamu harcamaları içerisindeki payının yüksekliği sosyal nitelikteki transferlerin yüksek olduğu

<sup>73</sup> Dağ, M., Tügen, K. (2018). Türkiye’de Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri: Dönemsel Bir Değerlendirme. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16(2), 219.



anlamını içermekle birlikte gelişmiş ülkelerde gelir dağılımının adaletli bir şekilde dağıtıldığına da bir göstergesi olma niteliği taşımaktadır.<sup>74</sup> Fakat transfer harcamaları içerisinde faiz ödemelerinin hızla artması, bütçenin sosyal nitelikli harcamalardan nedeniyle değil borç faiz ödemeleri nedeniyle açık verdiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 3.6 kapsamında harcamalar içinde 2000-2005 arası faiz giderleri kaleminin diğer kalemlerden yüksek oranda olduğu, bu rakamın kademeli olarak azaldığı gözlemlenmektedir. 2018'e doğru cari transfer ödemeleri kaleminin yükseldiği, faiz giderlerinin azaldığı ve harcama kalemleri içerisinde ilk sırayı aldığı görülmektedir.

Bütçe içerisindeki faiz gideri kalemi 1986 yılı sonrası anapara içerisinde çıkarılarak sadece faiz kısmı bütçeye yansıtılacak şekilde oluşturulmuştur. Burada borçlanma maliyetleri üzerindeki baskı nitekim özellikle 2000 öncesi faiz giderlerinin artışından kaynaklanmakta idi. 1980 sonrası dışa açılma, özelleştirme, ithal ikameci sanayileşme ve özel sektöre dayalı büyüme politikaları ile birlikte kamu açıkları artmış ve buna bağlı olarak iç borç stoku artış göstermiştir. Tablo 3.7 kapsamında 2000 sonrası durum incelendiğinde ise günümüze doğru cari transferlerin bütçe içindeki payının arttığı görülmektedir.

Cari transfer ödemeleri ise içerisinde görev zararları, hazine yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferleri, hane halkına yapılan transferlerini, Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri, Yurtdışına Yapılan Transferleri ve gelirden ayrılan payları içerisinde barındırmakla birlikte, cari nitelikli mal ve hizmet alımına ilişkin, karşılıksız yapılan harcamaları içermektedir.

Nitekim devletin cari transfer harcamaları kaleminin artışı içerisinde önemli bir risk unsuru olan görev zararı ödemelerinin artışı da kamu gelir-gider dengesini olumsuz etkileyecek, görev zararı ve finansman açıklarının artışı tekrar bütçede açığa neden olarak, ilgili açığın finansmanı borçlanmayı ve bütçe içerisinde borç faiz ödemeleri kalemindeki artışı getirecektir. KİT'lerinin 2000-2020 arası görev zararlarının bütçe içerisindeki payının analizinin yapılması amacıyla tablo 3.7 paylaşılmıştır.

---

<sup>74</sup> Küçüköğlü, Taş, Ercan, (2018), 450.

Yıl	Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	Cari Transferler	KİT Görev Zararları Ödemeleri	KİT Görev Zararları/ Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (%)	Faiz Giderleri (İç Borç Faizi+Dış Borç Faizi)	Faiz Giderleri/Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (%)
2000	51,344	12,749	58	0,1	20,424	39,8
2001	86,972	18,073	95	0,1	41,038	47,2
2002	119,604	25,412	772	0,6	51,728	43,2
2003	141,248	31,429	1,004	0,7	58,527	41,4
2004	152,093	36,306	381	0,3	56,491	37,1
2005	159,687	45,871	580	0,4	45,680	28,6
2006	178,126	49,851	711	0,4	45,963	25,8
2007	204,068	63,292	700	0,3	48,753	23,9
2008	227,031	70,360	1,284	0,6	50,661	22,3
2009	268,219	91,976	2,731	1,0	53,201	19,8
2010	294,359	101,857	2,548	0,9	48,299	16,4
2011	314,607	110,499	2,553	0,8	42,232	13,4
2012	361,887	129,477	1,923	0,5	48,416	13,4
2013	408,225	148,743	1,631	0,4	49,986	12,2
2014	448,752	162,282	1,762	0,4	49,913	11,1
2015	506,305	182,671	2,314	0,5	53,004	10,5
2016	584,071	224,847	2,550	0,4	50,247	8,6
2017	677,722	270,962	3,420	0,5	56,712	8,4
2018 Bütçe	762,753	299,399	2,106	0,3	71,700	9,4
2019 (OVP)	838,499	328,250	1,831	0,2	85,000	10,1
2020 (OVP)	912,885	354,591	2,083	0,2	96,000	10,5

Tablo 3.7. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim bütçe giderleri, KİT görev zararları ödemeleri ve faiz giderleri (milyon TL, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak 20.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2020).

Tablo 3.7 kapsamında 2018 yılına doğru KİT'lere bütçeden yapılan aktarımların arttığı, Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri içerisinde KİT'lerin görev zararlarının payının arttığı görülmekte ve orta vadeli plan kapsamın bu oranın azaltılacağı planlanmaktadır.

Nitekim içinde bulunduğumuz 2019 yılı kapsamında bütçe açığındaki artışın iki ana nedeni olan cari transferler ve faiz ödemeleri kaleminden kaynaklı açığın finansmanı tekrar borçlanma yoluyla yapılmakta, borçlanmanın doğal bir sonucu olan faiz maliyeti tekrar bütçeye ek bir gider olarak yansımaktadır. Bütçe açığı ile borçlanma arasındaki bu kısır döngünün meydana gelmesindeki önemli bir etken de KİT'lerinin görevlendirme zararı neticesi doğan sızıntılardır.

### 3.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yapılan Transferler, Görev Zararı Ödemeleri Ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi 1990’lı yıllardan itibaren açık vermeye başlamış meydana gelen açıklar Merkezi yönetim bütçesinden transferlerle karşılanmaya çalışılmış ve nitekim meydana gelen açığın artışı ile birlikte sürekli hale gelen bütçe transferleri kronikleşerek bütçe üzerinde ağır bir yük haline dönüşmüştür. Hazine tarafından bütçe transferleri yoluyla karşılanmaya çalışılan bu açıklar, bütçe açığı ve kamu kesimi borçlanma gereğini artırıcı etki yaratmıştır.<sup>75</sup>

Tüm bunların yanı sıra Sosyal Güvenlik Kurumları aynı KİT’ler gibi görevlendirme zararına uğramakta ve bu zararda devlet bütçesine yansımaktadır. Tablo 3.8 kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumlarına Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Transferler, bütçe içindeki payı ve görevlendirme bilgileri paylaşılmıştır. Sağlıklı verilere 2011 yılı ve sonrası için ulaşılmıştır.

Yıllar	Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Milyar TL)	SGK'lere Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Transferler (Milyar TL)	SGK'lere Yapılan Transferler/ Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (%)	Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri, SGK Görev Zararı Ödemeleri (Bin TL)	Genel Yönetim Bütçe Giderleri, SGK Görev Zararları Ödemeleri (Bin TL)
2011	314.607	52.833	16,8	16.584	0
2012	361.887	63.684	17,6	18.391	0
2013	408.225	71.793	17,6	24.589	0
2014	448.752	77.294	17,2	26.116	0
2015	506.305	80.083	15,8	30.392	71.769
2016	584.071	106.786	18,3	41.453	388.944
2017	677.722	132.466	19,5	57.155	451.746
2018	762.753 (Bütçe)	135.684 (Bütçe)	17,8 (Bütçe)	74.877 (Gerç.)	581.049 (Gerç.)

Tablo 3.8. SGK'lere merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler, bütçe giderleri içerisindeki payı genel yönetim ve merkezi yönetim bütçe giderleri içinde görev zararı ödemeleri

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, 2011-2018 Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, Bütçe giderleri (Ekod4), Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2020) ve Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Bütçe Giderleri (Ekod4)-(2011-2018) verileri kullanılarak 28.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>.

<sup>75</sup> Yurdoğlu, V., Akça, H., & Bozatlı, O. (2019). Sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Mali Kural Önerisi. Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi, 26(2), 657.

Tablo 3.8 kapsamında SGK, Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde Cari transferler kaleminde en yüksek paya sahip olan kalem olarak yerini almaktadır. Bütçe giderleri içerisinde Cari Transferler kalemi içerisinde en yüksek payı alan SGK'lara yapılan transferler nitekim bütçenin karadeligi olarak nitelendirilmektedir. Merkezi yönetim bütçesi için detaylı inceleme yapıldığında genel bütçede SGK'ların görevlendirme zararının sürekli artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir.

Bu anlamda Hazineden SGK'ların bütçe açıklarına Merkezi Yönetim Bütçesinden yapılan transferin yanı sıra ayrıca görev zararı içinde ayrı bir kaynak ayırılmakta, ilgili zarar görevlendirme zararı olarak bütçeye yansımaktadır. Buna ek olarak, tablo 3.8 kapsamında Genel Yönetim Bütçesinde IV sayılı cetvelinde eklenmesi ile birlikte SGK'ların görev zararlarının daha yüksek rakamlara ulaştığı görülmekte, ilgili zarar kamu kesimi açıklarının daha da yükselmesine yol açmaktadır.

### **3.2.3. Bankacılık Kesimi ve Diğer Mali Kurumlara Bütçeden Yapılan Görev Zararı Ödemeleri ve Bütçe İçindeki Payının İncelenmesi**

Türkiye'de görev zararı doğurucu faaliyetler sonucu kayba uğrayan bir diğer kesim bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlardır. Nitekim özellikle 1994 ve 2001 krizleri sonrası ekonomik verilerdeki en belirgin durum, bütçe dışında biriken ve Hazinesinin yüklendiği görev zararı alacaklarıydı.<sup>76</sup> Kamu bankalarının bilançolarında görev zararı alacaklarının birikmesinin ana nedeni nitekim bütçenin açık veriyor olması ve bu harcamalarının finansmanında yetersiz kalmasından kaynaklanmaktaydı.

Bankaların bir türlü finanse edilemeyen görev zararı alacakları kısıtlı bütçe imkânları nedeniyle borçlanma ile finanse edilmeye çalışılmış, bu alacaklara uygulanan faiz oranlarındaki yükseklik mümkün olan borcu daha da büyütüştür.

Nitekim bankacılık kesiminin görev zararı alacakları ve taahhüt etmiş faizleri 2000 sonrası yeniden yapılandırma programı kapsamında Hazine tarafından karşılanmış ve aynı zamanda kamu bankalarının sermayeleri güçlendirilmiştir. 2001 güçlü ekonomiye geçiş programı kapsamında da kamu bankalarının nakit açıklarının büyük bir bölümünü oluşturan görev zararı uygulamalarının kaldırılmaya çalışılacağı belirtilmiştir. Bankalar ve diğer mali kurumlar için bütçeden yapılan görev zararı ödemeleri Genel Yönetim Bütçesi kapsamında sağlıklı verilere 2011 yılı ve sonrası için ulaşılmış ve tablo 3.9'da paylaşılmıştır.

<sup>76</sup> Kumcu, E. (2009). Krizler, Para ve İktisatçılar (3 b.). İstanbul: Remzi Kitabevi, 207-208.

Yıllar	Ziraat Bankası'na	Eximbank'a	Halk Bankası'na	Diğer Mali Kurumlara	MALİ KURUMLARA (TOPLAM)
2011	648.867	-	248.915	-	897.782
2012	1.299.980	-	368.529	51.081	1.719.590
2013	1.514.332	-	414.084	58.781	1.987.197
2014	1.137.887	-	527.081	65.597	1.730.565
2015	1.371.494	68.006	690.415	72.462	2.202.377
2016	1.751.603	29.462	941.517	83.326	2.805.908
2017	2.107.106	16.417	1.098.802	93.698	3.316.023
2018	2.319.177	31.408	1.362.565	107.943	3.821.093

Tablo 3.9. 2011-2018 yılları arasında genel yönetim bütçesi kapsamında bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlara yapılan görev zararı ödemeleri (bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, 2011-2018 Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, Bütçe giderleri (Ekod4, 2011-2018) verileri kullanılarak 28.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>.

Yeniden yapılandırma ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde BDDK'ında kurulmasının etkisiyle daha sağlam bir yapıya ulaşan bankacılık kesimi, her ne kadar 2001 yılındaki kriz tecrübesi ile birlikte bankacılık kesimindeki görev zararı uygulamasına son vermeye çalışılmış olsa da tablo 3.9 kapsamında bu durumun devam ettiği görülmektedir.

Tablo 3.9 kapsamında Ziraat Bankası ve Halk Bankasına son yıllarda görev zararı ödemelerinin arttığı tespit edilmekte, en yüksek ödemenin Ziraat Bankasına yapıldığı izlenilmektedir. Görev zararı ödemelerinin Genel Yönetim Bütçesinde cari transferler içindeki payının incelenmesi amacıyla tablo 3.10 paylaşılmıştır.

Yıllar	Genel Yönetim Bütçe Giderleri	Genel Yönetim Bütçe Giderleri İçinde Cari Transferler	Mali Kurumların Toplam Görev Zararı Ödemeleri	Mali Kurumların Görev Zararı Ödemeleri/ Genel Yönetim Bütçe Giderleri İçinde Cari Transferler (%)
2011	466.280.392	204.739.225	897.782	0,4
2012	534.393.376	235.256.751	1.719.590	0,7
2013	614.635.725	271.106.618	1.987.197	0,7
2014	668.331.446	299.007.502	1.730.565	0,5
2015	769.337.839	346.681.237	2.202.377	0,6
2016	904.584.664	424.302.464	2.805.908	0,6
2017	999.405.350	449.573.541	3.316.023	0,7
2018	1.223.123.090	545.974.416	3.821.093	0,7

Tablo 3.10. 2011-2018 yılları arası bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlara genel yönetim bütçesinden yapılan görev zararı ödemeleri ve içindeki payı (bin TL, %)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, 2011-2018 Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, Bütçe giderleri (Ekod4, 2011-2018) verileri kullanılarak 28.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>.

Tablo 3.10 kapsamında mali kurumların toplam görev zararı ödemelerinin 2018 doğru artış gösterdiği ve cari transfer içindeki payının da arttığı görülmektedir. Son yıllarda mali kurumlar için gerçekleştirilen görev zararı ödemelerinin KİT'lere yapılan ödemelere yaklaştığı bir diğer önemli tespittir.

### 3.2.4. Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküllere Bütçeden Yapılan Görev Zararı Ödemeleri

KİT'ler, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, kamu sermayeli bankalar ve diğer mali kurumlar dışındaki kurum ve kuruluşlar olan döner sermayeli işletmeler, fonlar ve Diğer Teşekküllere de görevlendirme zararına uğramakta ve bu kurumlar içinde bütçeden transferler gerçekleştirilmektedir.

YILLAR	Döner Sermaye işletmelerinin Açıkları	Fonlar	Diğer Teşekküller
2011	0	2.062	4.684
2012	0	1.537	7.217
2013	0	8.624	5.700
2014	0	1.123	8.810
2015	0	1.033	7.002
2016	0	2.078	0
2017	0	8.731	0
2018	0	128.241	0

Tablo 3.11. 2011-2018 yılları arasında döner sermayeli işletmeler, fonlar ve diğer teşekküllere bütçeden yapılan görev zararı ödemeleri (bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, 2011-2018 Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, Bütçe giderleri (Ekod4, 2011-2018) verileri kullanılarak 02.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-butce-istatistikleri>.

Bu kapsamda tablo 3.11'de ilgili kurum ve kuruluşlar için yapılan görev zararı ödemeleri paylaşılmıştır. Bu bölüm kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlar için yapılan ödemeler düşük miktarları içerdiği için bütçe içindeki payı hesaplanmamıştır.

Tablo 3.11 kapsamında 2011-2018 yılları arasında döner sermayeli kuruluşlar için bütçeden ödeme yapılmadığı görülmekle birlikte fonlara yapılan görev zararı ödemelerinin artış gösterdiği görülmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) ve diğer fonlar şeklinde alt sınıflara ayrılmış olan bu grupta, yapılan ödemelerin diğer fonlar grubu için yapılmadığı tespit edilmiştir. Diğer teşekküller grubunda ise ayrımın TRT'ye

yapılacak ödemeler ve Vakıflar Genel Müdürlüğü şeklinde olduğu görülmekle birlikte buradaki görev zararı ödemelerinin TRT'ye yapılacak ödemeler sınıfından kaynaklandığı belirlenmiştir. 2016 yılından sonra görev zararı ödemelerinin fonlardan kaynaklandığı görülmektedir.

### **3.3. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Finansmanının Genel Bütçe Finansmanı ve Nakit Dengesi Bakımından İncelenmesi**

1980’lerden günümüze kamu açıklarındaki artış eğiliminin önemli bir etkeni olan görev zararı ödemeleri, bütçedeki aşınmayı artırıcı etki yaratmakta, bu durum artan kamu kesimi açıklarının borçlanma ile finansmanını zorunlu kılmaktadır. Bu durum borcun anapara-faiz maliyetini ve bütçeye yansımalarının yıllar itibari ile incelenmesinin gerçekleştirilmesinin gerekliliğini doğurmaktadır.

Bu bölümde bütçenin yıllar itibariyle genel dengesi, finansmanı ve akabinde borç faizlerinin yapısı araştırılarak daha sonra ise görev zararı ve borç faiz ödemeleri ilişkisi güncel veriler eşliğinde incelenecektir.

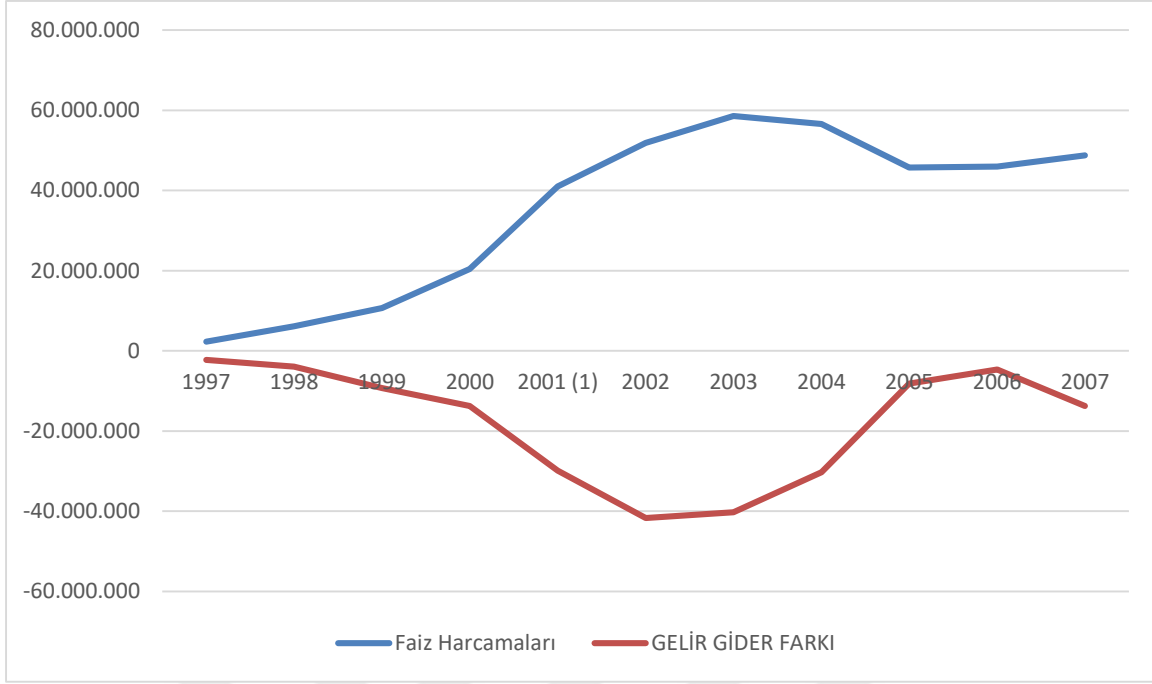
#### **3.3.1. Borç Faiz Ödemelerinin Yapısının İncelenmesi**

Türkiye’de bütçe dengesi, 1994 yılında ilk kırılma noktasını gerçekleştirmekte, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleriyle birlikte dalgalı bir seyir izleyerek açık vermekte, alınan mali disiplini sağlamaya yönelik tedbir paketleri ile bu durumun önüne geçilmeye çalışılmaktadır.<sup>77</sup>

Söz konusu durumun incelenmesi için öncelikle şekil 3.5 kapsamında 1997-2007 yılları arasında bütçedeki faiz giderleri ve bütçe dengesinin seyri paylaşılmıştır. Nitekim şekil 3.5 kapsamında bütçeden yapılan borç faiz ödemeleri ile bütçedeki açığın paralel bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. Bütçe dengesi ve faiz harcamalarının 2006 sonrası durumu şekil 3.6’da paylaşılmıştır.

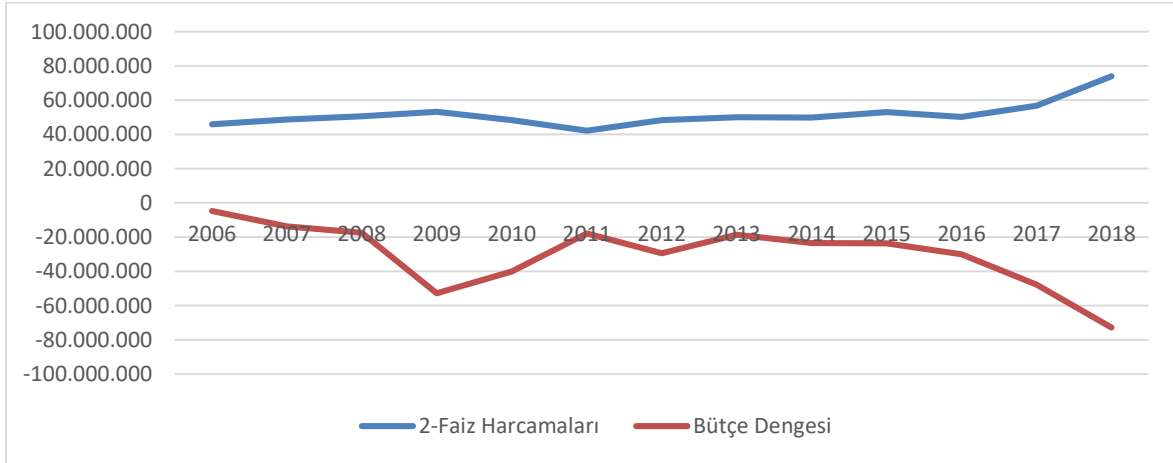
---

<sup>77</sup> Dökmen, G. (2012). Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 27(2), 119.



Şekil 3.5. 1997-2007 konsolide bütçe dengesi ve faiz ödemeleri (cari fiyatlarla, bin TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Kamu Finansmanı Konsolide Bütçe Dengesi (1975-2017) verileri kullanılarak 14.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>.



Şekil 3.6. 2006-2018 yılları arası merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz harcamaları (bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2006-2018 Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, Bütçe Dengesi verileri kullanılarak 14.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>.

Bütçe açıklarının finansmanında çoğunlukla borçlanmaya başvurulması git gide artan faiz yükünü birlikte getirmekte, faiz oranlarındaki sürekli artış trendi devlet bütçesinde

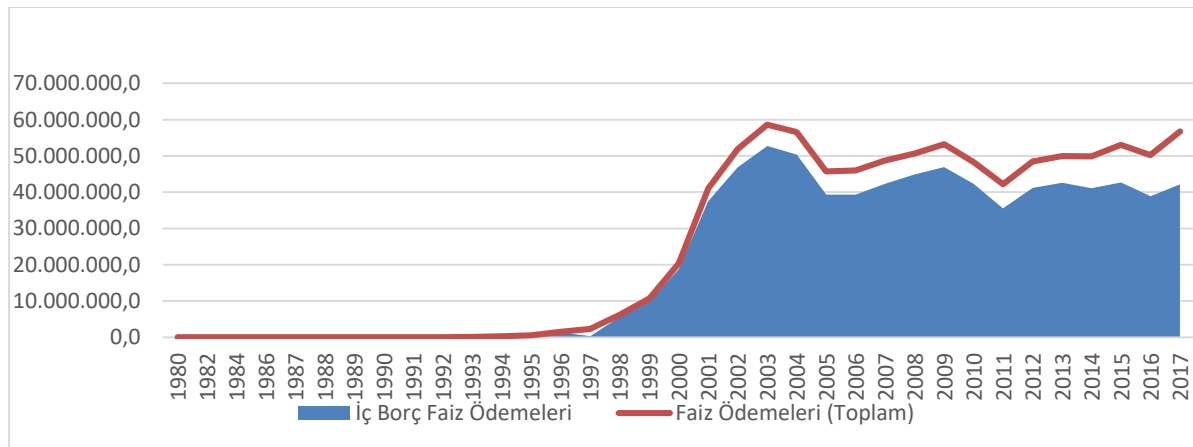


borç-faiz-borç kısır döngüsüne girilmesine neden olmaktadır. Türkiye’de 1980 sonrası yoğun olarak yaşanmış bu durum her ne kadar ekonomi tedbir paketleri ve uygulamaları ile önüne geçilmeye çalışılsa da 2018 yılına doğru bu durumun tekrar önemli bir risk unsuru oluşturduğu görülmektedir. Şekil 3.6 kapsamında bütçeden yapılan faiz harcamalarının 2018’e doğru ciddi artışlar yaşadığı ve bütçedeki açığında bunu takip ettiği gözlemlenmektedir.

### 3.3.1.1. İç borçlanma

1980 sonrası Türkiye’de bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanı sıklıkla başvurulan bir yöntem olmuş, Türkiye ekonomisi gittikçe artış gösteren bir faiz yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Borç stoklarındaki aşırı artışı tetikleyen bu durum 2000 sonrası tedbir paketleri ve GEGP gibi çeşitli ekonomi programları ile kontrol altına alınmaya çalışılmıştır.

Birbirini sürekli besleyen bir ilişki içerisinde olan faiz harcamalarındaki artışın bütçe açıklarını tetiklemesi ve akabinde finansman yolu olarak tekrar borçlanma sonucunu doğurması döngüsü, borcun maliyeti olan faiz harcamalarının daha da artışına yol açmaktadır. Borç faiz ödemelerindeki bu artış eğilimi borcun çevrimini zorlaştıracak ve bu yolla enflasyonist ortamın oluşması için gereken koşulların oluşmasına neden olarak mali ve ekonomik dengeleri olumsuz etkileyecektir. Borç faizlerinin 1980 yılından günümüze kadar olan süreçteki değişimini incelemek amacıyla şekil 3.7 paylaşılmıştır.



Şekil 3.7. 1980-2017 yılları arasında konsolide bütçe dengesine göre faiz ödemeleri ve iç borç faiz ödemeleri (cari fiyatlarla-bin TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Kamu Finansmanı Konsolide Bütçe Dengesi (1975-2017) verileri kullanılarak 15.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>.

Türkiye yüksek borç faiz rakamlarını kısa dönem ekonomi geçmişinde uzun süre deneyimlemiş görev zararı ödemeleri de borçlanma kısır döngüsünün meydana gelmesinde önemli bir faktör olarak yerini almıştır. Şekil 3.7 kapsamında borç faizlerinin 1994 sonrası artış eğilimine girdiği sıklıkla kırılmalar yaşadığı gözlemlenmektedir.

Borç faizlerindeki artışlar, 2001 ve 2008 kriz yıllarına benzer bir şekilde 2017 yılına doğru kendini tekrar besleyen bir sürece girdiği görülmektedir. Nitekim şekil 3.7 kapsamında borç faizlerinde iç borç faizlerinin payı da göz ardı edilemeyecek kadar yüksektir. Türkiye'nin yakın dönem ekonomi geçmişinde ekonomik ve mali dengeler bakımından önemli bir risk unsuru olan ve krizleri tetikleyen borç faizlerinin artış eğilimi içerisinde olması yetersiz kamu gelirleri düşünüldüğünde tekrar borçlanma sonucunu doğurması kaçınılmaz olacaktır. Faizlerdeki artış her ne kadar spekülasyon amaçlı sermayeyi çekerek kısa vadeli sermaye girişini artırsa da büyüme oranları üzerinde seyir eden faiz oranları ve artırılamayan faiz dışı fazla ile ekonomi daha kırılabilir bir yapıya bürünecek en ufak bir dengesizlik durumunda krizlerin tetiklenmesine yol açacaktır.

1986 yılından sonra borç faizleri anapara ödemeleri, bütçe dışına çıkarılmıştır. Merkezi yönetim iç borcunun anapara boyutunun incelenmesi amacıyla tablo 3.12 paylaşılmıştır.

Yıllar	Anapara	Faiz	Anapara + Faiz
2005	130,7	39,3	170,0
2006	111,8	38,7	150,4
2007	107,3	41,5	148,8
2008	90,1	44,5	134,6
2009	95,1	46,8	141,9
2010	138,8	42,1	180,9
2011	97,1	35,1	132,1
2012	84,0	40,7	124,7
2013	128,1	39,1	167,1
2014	117,8	39,3	157,0
2015	67,4	39,8	107,1
2016	63,5	37,4	100,9
2017	60,4	40,2	100,7
2018	73,6	50,2	123,8
2019 (Ocak-Eylül toplam)	58,8	59,8	118,6

Tablo 3.12. 2005-2019 yılları arasında merkezi yönetim iç borç anapara ve faiz ödemeleri (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Finansmanı İstatistikleri, Ödeme İstatistikleri, Merkezi Yönetim İç Borç Ödeme İstatistikleri kullanılarak 16.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>.

Tablo 3.12 çerçevesinde borç faizlerinin anapara ile birlikte toplamı esas alındığında, anapara + faiz bileşiminde 2005'ten bu yana genel anlamda azalış trendi yakalanmış olsa da faiz maliyetinin 2018'e doğru özellikle son dört yılda her yıl bir önceki yıla göre artış kaydettiği görülmekte, 2018 yılında da anaparada artış eğilimi gözlemlenmektedir.

2019 yılında yılın ilk dokuz ayının toplamı incelendiğinde ise anaparadan daha fazla bir faiz maliyeti oluştuğu ve faizlerde önceki yıllara göre ciddi bir artış yaşandığı görülmekte ve bu rakamın tahminen artacağı beklentisine ulaşılmaktadır. Bu durum kamu mali disiplinin olumsuz etkilenmesine neden olacak ve 2019 bütçe sonuçlarında kamu harcamalarında artışa yol açarak bütçedeki açığı artırıcı etki yaratacaktır.

### **3.3.1.2. Dış borçlanma**

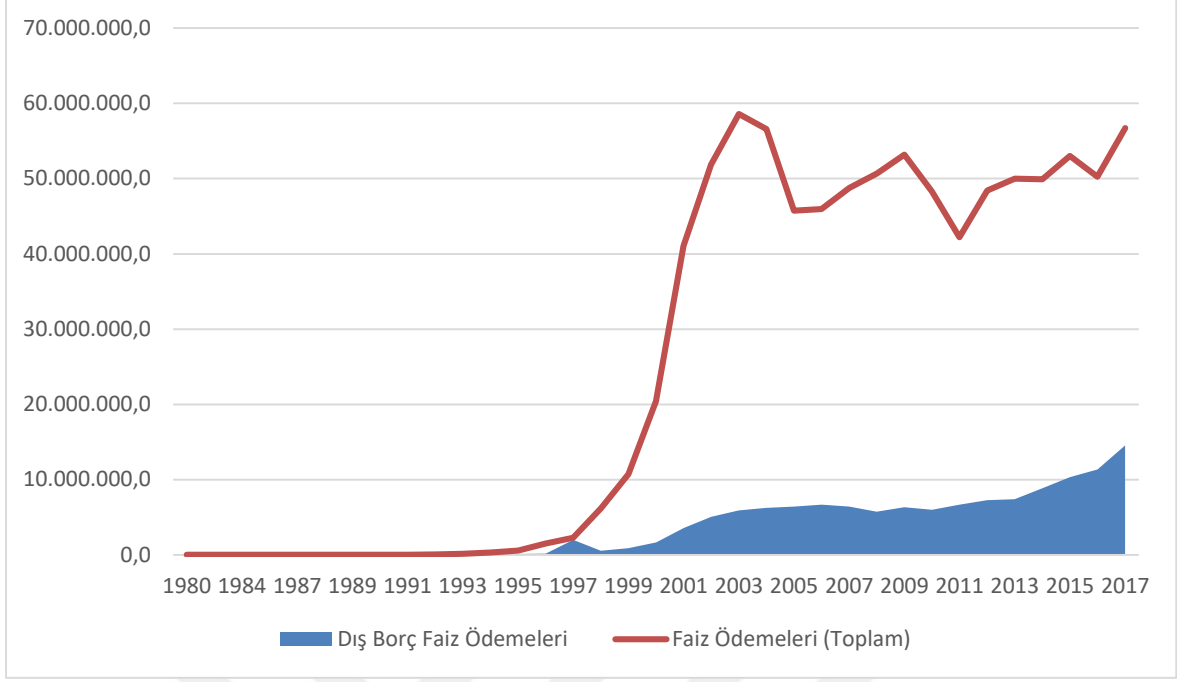
1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisi kamu finansmanından yaşanan dengesizliklerle birlikte borç stokundaki artışlarla mücadele etmiş, IMF temelli programlardan ise istenilen sonuçlara ulaşamamış ve borç stoku 1999 sonrası yükselmeye devam etmiştir.<sup>78</sup> 2000 ve 2001 krizleri sonrası ortaya konulan GEGP ve ardından kamu borcunun sürdürülebilirliğinin sağlanması ve yeniden yapılandırılması kapsamında borçlanma yasasının çıkarılmasına karar verilmiş, daha çok iç borçlanma ağırlıklı bir kompozisyon izleyen iç-dış borç tercihi borç yapısı, dış borçlanmaya kaymaya başlamıştır.

Bu durumun temelinde 90'lı yıllar boyunca artış eğilimine giren cari açık ve dış finansman ihtiyacındaki artışlar yatmaktadır. 2000 yılında yaşanan krizle birlikte spekülasyon sermayenin kaçması, iç borç stoklarındaki aşırı artışlar, Merkez Bankasından Hazineye transfer edilen karşılıksız avansların enflasyonist etkisinden ötürü kaldırılması dış borç borçlanmayı artırıcı etki yaratmıştır.

GEGP programının temel hedeflerinden biri olan faiz ödemelerindeki artışın azaltılması ve düşürülmesi çalışmaları 2001 sonrası olumlu sonuçlanmıştır. Bu durumu incelemek için şekil 3.8 paylaşılmıştır.

---

<sup>78</sup> Berkay, Ağcakaya, (2017), 12.

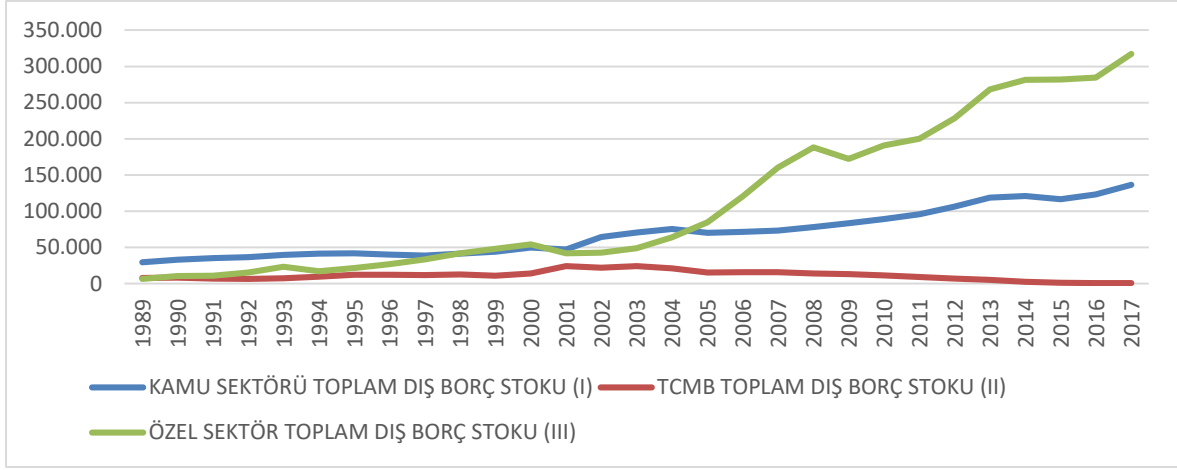


Şekil 3.8. 1980-2017 yılları arasında konsolide bütçe dengesine göre faiz ödemeleri ve dış borç faiz ödemeleri (cari fiyatlarla-bin TL)

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Kamu Finansmanı Konsolide Bütçe Dengesi (1975-2017) verileri kullanılarak 15.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>.

Şekil 3.8 kapsamında 2001 krizi sonrası 2006 yılına doğru borç faiz ödemelerinde azalış trendi görülmekte, dış borç faiz ödemelerinde ise artış olduğu gözlemlenmektedir. Nitekim borç faiz ödemeleri 2017 yılına doğru dalgalı bir seyir izleyerek artış ve azalışlar izlemiş olsa da dış borç faiz ödemelerinin 2000-2017 yılları arası artış trendinde olduğu görülmektedir.

Bu durum 2000 sonrası Türkiye ekonomisinin kamu borç yükünün dış piyasadan karşılanmaya çalışıldığı bir göstergesidir. Dış borcun sektörel durumunun izlenmesi amacıyla şekil 3.9 paylaşılmıştır.



Şekil 3.9. 1989-2017 yılları arasında brüt dış borç stoku profili

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomik göstergeler, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Borç Yönetimi verileri kullanılarak 18.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>.

Şekil 3.9 kapsamında 2005 yılından önce kamu sektörü dış borç stokunun özel sektör dış borç stokundan fazla olduğu, bu dönemden sonra özel sektör dış borçlanmasının ciddi şekilde arttığı görülmektedir. Yüksek yurt içi faiz oranları, daha düşük maliyetli kaynak arayan özel sektörü yurt dışı finansman kaynaklarına yönelmeye itmiş ve bundan dolayı özel sektör dış borçlanmasında ciddi şekilde artışlar yaşanmıştır.

Bu durum Türkiye'nin dış şok ve krizlere olan kırılganlığını artırmakta, yatırımlara yönlendirilmeyen dış borç, spekülative kaynaklardan karşılanmaktadır. Borç stokunu artırıcı etki yaratan ve spekülative kaynaklardan beslenen bu borç stoku yapısı, borcun maliyeti olan borç faizlerinde artışa yol açmakta ve bütçe içindeki payını artırıcı etki yaratmaktadır.

### 3.3.1.3. Nakit ve nakit dışı borçlanma

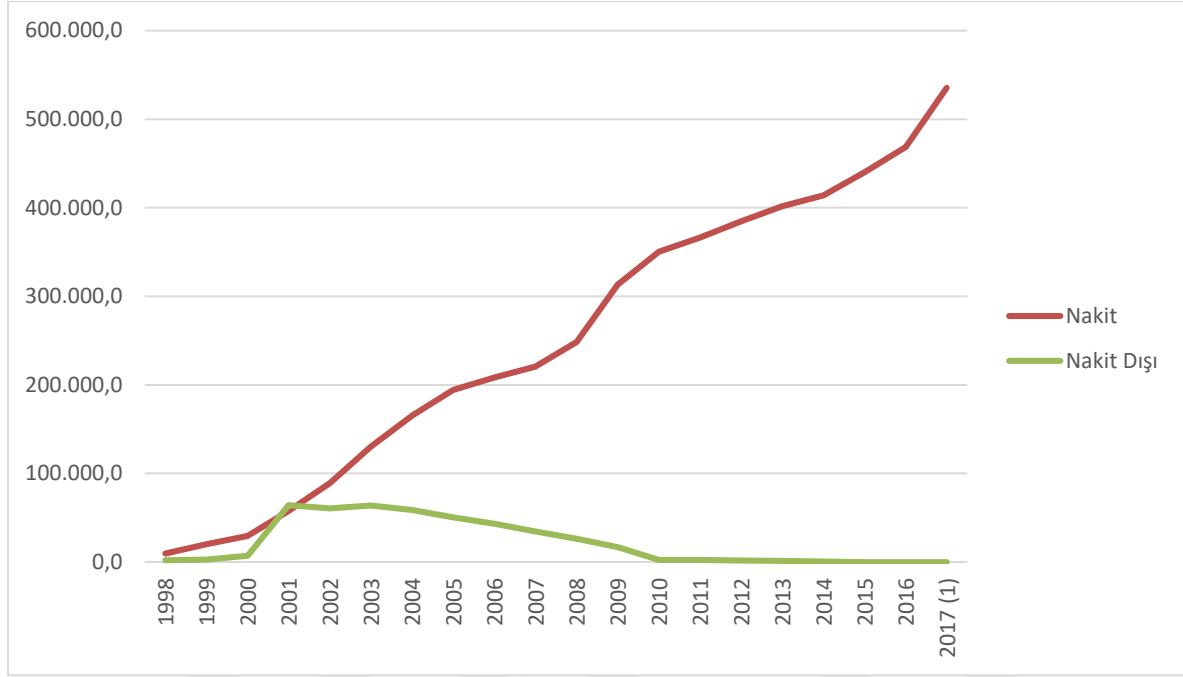
1980 sonrası görev zararı anlamındaki yükümlülüklerinin bir bölümü iç borçlanma, bir bölümü ise borçlanma dışı hazine hesaplarında izlenilmesi gerçekleştirilmiş ve iç borçlanma içerisine dâhil edilen görev zararı yükümlülükleri nakit dışı borçlanma kalemi adı altında yer almıştır.<sup>79</sup>

Nakit dışı borçlanma, "karşılığında hazineye herhangi bir nakit girişi sağlanmayan borçlanma" olarak tanımlanmaktadır.<sup>80</sup> Görev zararı yükümlülüklerini içerisinde barındıran

<sup>79</sup> Çaşkurlu, (2002), 200.

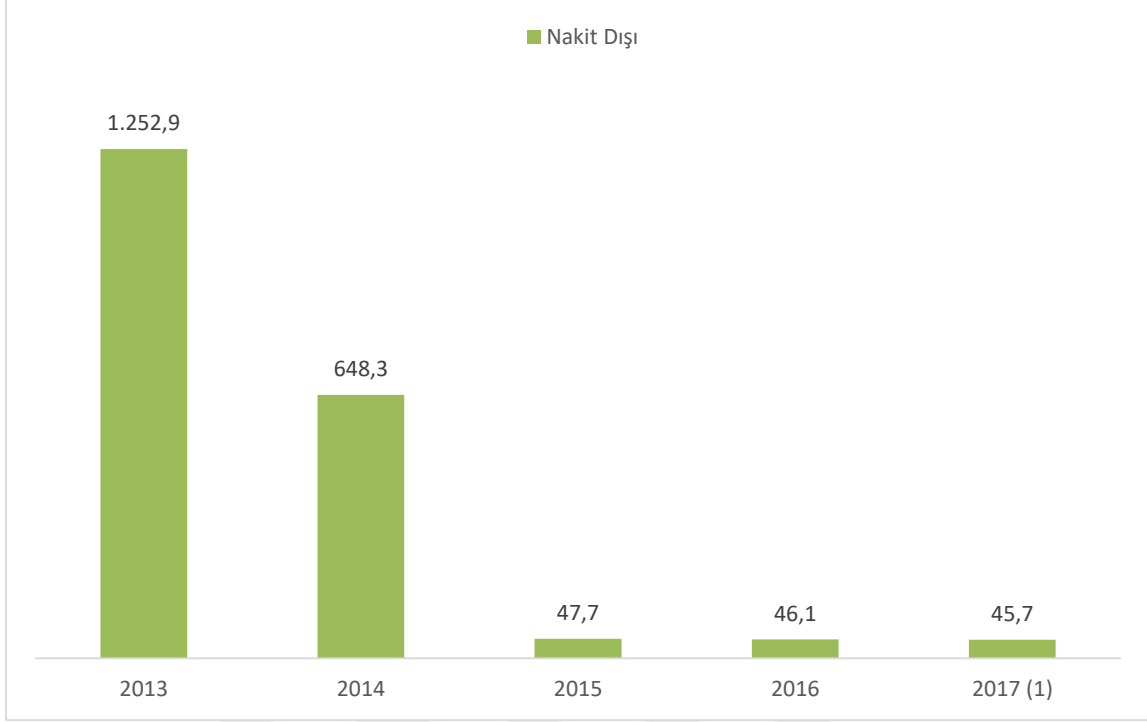
<sup>80</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). 11/18/2019 tarihinde <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansman-terimler-sozlugu> adresinden alındı.

nakit dışı borç stoku, iç borç stoku içerisinde dâhil edilmekte, görev zararı anlamındaki faaliyet ve harcamalardaki herhangi bir artış ise kamu borçlanma gereğini artırıcı etki yaratmaktadır. Bu durumun incelenmesi amacıyla şekil 2.10 ve şekil 2.11 paylaşılmıştır.



Şekil 3.10. 1998-2017 yılları arasında iç borç stokunun yapısı (nakit-nakit dışı borçlanma) (milyon TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomik göstergeler, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Borç Yönetimi verileri kullanılarak 18.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>.



Şekil 3.11. 2013-2017 yılları arasında nakit dışı iç borç stoku (milyon TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ekonomik göstergeler, Hazine İstatistiği Yıllığı, Kamu Borç Yönetimi verileri kullanılarak 18.11.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>.

Şekil 3.10 kapsamında 2001 yılında kamu bankalarında birikmiş olan görev zararlarının tasfiyesi amacıyla bu zararlarının senede bağlanarak finanse edilmesi nakit dışı borç stokunda artışa yol açmıştır. 2010 yılına doğru azalış eğilimine giren nakit dışı borç stoku bu tarihten sonra azalmaya devam etmiştir.

Şekil 3.11 kapsamında nakit dışı iç borç stokunun son beş yılı için inceleme yapıldığında azalış trendinin devam ettiği gözlemlenmektedir. Söz konusu grafikler kapsamında, görev zararı ödemelerindeki GSYH içindeki payının 2018 yılına doğru gözlemlenen azalış trendinin nakit dışı iç borç stokunu olumlu etkilediği söylenebilir.

### 3.3.2. Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı, Bütçe Dengesi ve Borç Faiz Ödemelerinin Seyrinin Birlikte İncelenmesi

Görev zararı doğurucu faaliyetler en temelde sosyal devlet olgusu gereğince toplumsal faydanın maksimize edilerek bu yolla birtakım ekonomik ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde meydana gelmektedir.

Gelir dağılımında adaleti düzenlemesi yönüyle önemli bir sosyal boyutu bulunan bu harcamaların büyüklüğü ise ekonomik yönünü ön plana çıkarmakta ve bir kamu harcaması olarak boyutunun incelenmesi gereğini doğurmaktadır.

Görev zararı harcamalarının borç faiz ödemeleri kanalıyla makroekonomik anlamda 5 önemli etkisinin ortaya konulması mümkündür. Bunları sırasıyla;

1. Bütçe içindeki payı bakımında cari transfer harcaması olarak görev zararının finansmanının borçlanma yoluyla gerçekleştirilmesi dolayısıyla meydana gelen faiz gideri boyutu,
2. Görev zararı harcamalarının ve finansmanının meydana getirdiği faiz maliyeti ile beraber bütçe üzerinde baskı oluşturması ve bütçe açıklarını tetikleme boyutu,
3. Bütçe açığının cari açık ve tasarruf açığı ile birleşerek üçüz açığı besleme boyutu,
4. Borç faizlerinin ekonomi üzerinde yarattığı dışlama etkisi boyutu,
5. Son olarak görev zararı harcamalarının ve finansmanın borçlanma yoluyla devletin doğrudan ve koşullu yükümlülüklerini etkilemesi sonucu mali risk yaratması boyutuyla çok yönlü ele almak mümkündür.

Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin bütçe dengesi ve borç faiz ödemeleri kanalıyla oluşturduğu bu etkilerinin ortaya konulması amacıyla öncelikle 1980-2018 yılları arasındaki veriler kullanılarak oluşturulmuş şekil 3.12 paylaşılmıştır.





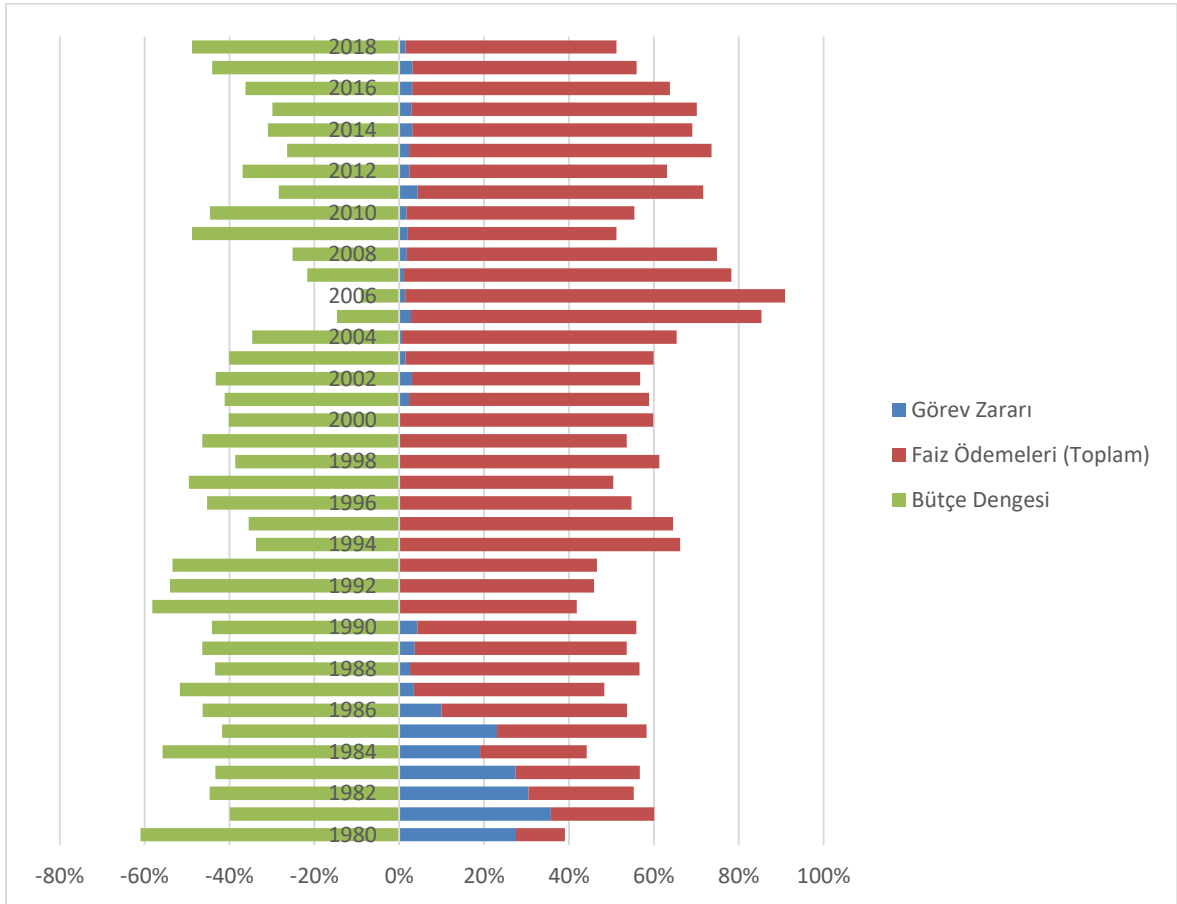
Şekil 3.12. 1980-2018 yılları arasında görev zararı harcamaları, borç faiz ödemeleri ve konsolide bütçe dengesi (bin TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 3.12 kapsamında 1980-2018 yılları arasında görev zararı ödemelerinin 2000 sonrası yükselişe geçtiği daha sonra dalgalı bir seyir izleyerek 2018 e doğru kriz yıllarına benzer bir artış yaşadığı görülmektedir. Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin bütçe içinde cari transfer ödemesi kaleminde yaratacağı etkiyle beraber, bu kanal yoluyla transfer harcamalarını artırması, bütçe dengesine negatif etkide bulunacaktır.

Nitekim şekil 3.12 kapsamında 1994 sonrası bütçede meydana gelen açığın boyutları incelendiğinde, bütçe açığının 2000 ve 2008 yıllarında tavan yaptığı daha sonra toparlanma dönemine girildiği 2014 sonrası ise açığın gittikçe büyüdüğü görülmektedir. Bütçedeki açığı besleyici etki yaratan görev zararı harcamalarının bütçe içine dâhil edilmesi ve bütçe dengesinde meydana gelen bu açığın finansmanında borçlanma yoluna gidilmesinin doğal sonucu ise borcun faiz maliyeti olacaktır.

Şekil 3.12 kapsamında bütçe içindeki borç faiz ödemelerinin seyrinin bütçe açığına paralel bir yapı sergilediği ve 2018 doğru ciddi bir artış sergilediği bütçe açıklarını beslediği açık bir şekilde görülmektedir. Şekil 3.13 kapsamında aynı rakamların %100 yığılmış çubuk gösterimi paylaşılmıştır.



Şekil 3.13. 1980-2018 yılları arasında görev zararı harcamaları, borç faiz ödemeleri ve konsolide bütçe dengesi (%100 yığılmış çubuk)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bütçe içerisinde faiz gideri olarak sınıflandırılmış olan bu harcamalar da görev zararı gibi transfer harcamaları grubundadır. Transfer harcamaları kalemini besleyen görev zararı ödemeleri kaleminin borç faiz ödemeleri kalemiyle birleşerek transfer harcamaları yoluyla yaratacağı etki, kamu kesimi gelir gider dengesinin bozulmasına yol açacaktır.

Bu veriler ve incelemeler ışığında tespit edilen görev zararı harcamalarının borç faiz ödemeleri kanalıyla yarattığı beş etkinin Türkiye ekonomisi bakımından tespit ve incelemesi sonucu:

1. Türkiye’de Görev zararı harcamalarının son yıllarda artış eğilimine girdiği ve bütçede transfer harcamaları kalemine yük getirdiği tespit edilmektedir. Görev zararı harcamaları bütçe açıklarını tetiklemektedir. Kamu kesimi dengesinin yeniden kurulması için devlet borçlanma yoluna gitmekte ve bu durum bir kısır döngü ile birlikte borcun faiz maliyetini doğurmaktadır.
2. Transfer harcamaları kaleminde görev zararı harcamaları ile birlikte borç faiz ödemeleri kaleminde yaşanan ikili artış kamu kesiminde var olan açıkların daha da artmasına neden olmaktadır.
3. Bütçe açıklarındaki artışın çarpan mekanizması yoluyla toplam talepte yaratacağı pozitif etki, her ne kadar milli gelirdeki artışa olumlu etkide bulunmuş olsa da bu durum yurt içi faiz oranlarında da bir yükselişe neden olacaktır. Faiz oranlarındaki artış yabancı paranın ülkeye girişi ile birlikte yerli paranın değerlendirilmesine ve dolayısıyla yerli mallarının yabancı mallar göre daha pahalı olmasına sebebiyet verecektir. Bu durum cari açık ile sonuçlanacaktır. Yani kamu kesimi gelir gider dengesindeki (T-G) meydana gelen açık, dış ekonomik dengeyi (X-M) yani cari dengeyi bozucu etki yaracaktır. İkiz açık hipotezi olarak bilenen bu durum Türkiye’de yurt içi tasarruf ile yatırım açığı (S-I) ile birleşerek üçüz açığa neden olmaktadır.
4. Görev zararı harcamalarının borç faiz ödemeleri kanalıyla yaratacağı bir diğer etki ise dışlama etkisidir. Kamu harcamalarındaki artışa bağlı olarak borç faizlerindeki yükseliş kamu kesiminin bütçe açıklarının telafisi amacıyla borçlanmaya olan ihtiyacını artırmakta, kamu kesimi borçlanma talebinin yükselmesi özel kesiminin yatırım için gerekli düşük maliyetli borçlanma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum dışlama etkisine yol açmaktadır.
5. Son olarak görev zararı harcamaları ve finansmanı mali disiplini bozmakta ve borçlanma yoluyla devletin doğrudan ve koşullu yükümlülüklerini etkileyerek devlet borç yönetimi anlamında mali risk unsuru oluşturmaktadır.

Tüm bu tespit ve incelemelerin analizinin yapılması ve yorumlanmasına dördüncü bölüm başlığı altında yer verilecek ve uygulama çalışması yürütülecektir.

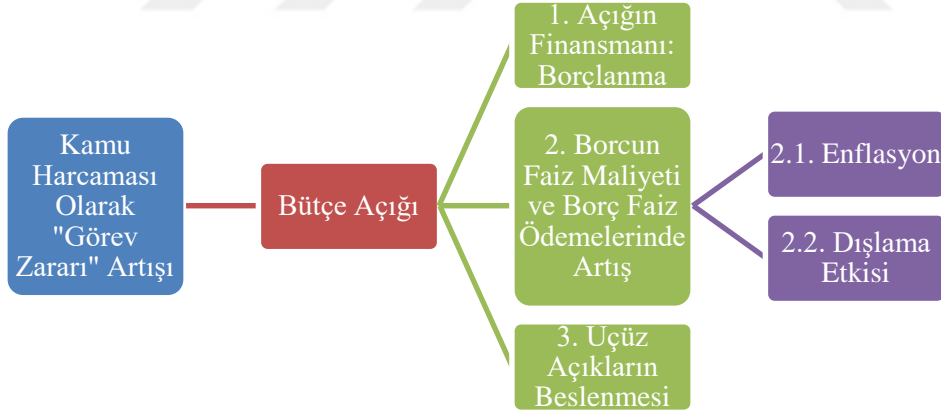


#### 4. TÜRKİYE’DE DEVLET BORÇLANMASINDA BİR RİSK ANALİZİ FAKTÖRÜ OLARAK GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ VE YORUMLANMASI

Bu bölümde görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla mali ve ekonomik anlamdaki etkilerinin devlet bütçesi, devlet borçlanması ve devlet borçlanmasında risk analizi açısından analizi ve yorumlanması gerçekleştirilecek, akabinde bu etkilerin test edilmesi amacıyla uygulama çalışması yürütülecek ve sonuçları paylaşılacaktır.

##### 4.1. Türkiye’de Görev Zararı Ödemelerinin Devlet Bütçesi Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin bir neticesi olarak meydana gelen yeni adıyla görevlendirme zararı olarak nitelendirilen ve mali açıdan bir kaybı işaret eden bu harcamalar devlet bütçesi bakımından bir kamu harcaması niteliği taşıdığı ve devletin ekonomiye sosyal devlet olma özelliğinin bir gereği olarak aktif şekilde müdahalesi sonucu meydana geldiği daha önce ortaya konulmuştur.



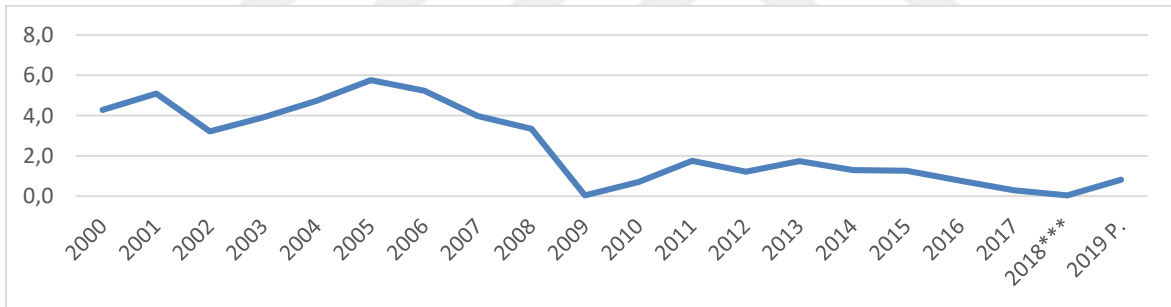
Şekil 4.1. Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi yoluyla yarattığı makroekonomik etkiler

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu anlamda bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi kanalıyla oluşturduğu sonuçlar şekil 4.1’de özetlenmiştir. Şekil 4.1’e göre görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi kanalıyla yarattığı makroekonomik etkilerden yola çıkarak, öncelikle belirtilmesi gereken husus kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerindeki artışın bütçe açıklarını artırması neticesiyle bu açığın finansmanında borçlanma yoluna

gidilmesinin geri besleme yoluyla tekrar bütçe açığına yol açması durumudur. Çünkü devlet borçlanmasının getirdiği faiz maliyeti bütçe kalemlerine tekrar borç faiz ödemesi olarak kamu harcaması sınıfında bütçeye yansiyacaktır. Bu durum tekrar bütçe açıklarını artırıcı etki yaratacaktır.

Diğer bir husus ise borç faiz ödemelerindeki artışın kamu harcamalarındaki yarattığı artış etkisiyle toplam talepte artışa yol açarak enflasyonu tetiklemesi ve kamu kesiminin yatırım için gerekli düşük maliyetli borçlanma olanağını ortadan kaldırarak özel kesimi dışlaması olacaktır. Nitekim bütçe açıklarının, tasarruf açığı ve cari açıkları birleşerek üçüz açıkları beslemesi ise bir diğer sonuç olacaktır. Türkiye ekonomisi tüm bu ekonomik süreçleri yakın dönem ekonomik krizlerinden biri olan 2001 yılında tecrübe etmiş, yüksek görev zararı rakamlarına eşlik eden yüksek kamu kesimi açıkları ve dolayısıyla yüksek enflasyon olgusu ile karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu sonuçlar devam eden bölümlerde tekrar ele alınmakla birlikte devlet bütçesi açısından önemli bir gösterge olan faiz dışı denge rakamlarını ortaya koymak amacıyla şekil 4.2 paylaşılmıştır.



Şekil 4.2. 2000 yılı ve sonrası faiz dışı denge/GSYH (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Temel Ekonomik Büyüklükler rakamları kullanılarak 03.12.2019 yazar tarafından oluşturulmuştur. (2018 ve 2019 yılları için gerçekleşme tahmini rakamları kullanılmıştır.

Faiz dışı denge, faiz harcamaları hariç tutulduğunda kamu gelir ve giderleri arasındaki farkı ortaya koyan ve bütçenin hükümet tarafından kontrol edilebildiği alanı ifade eden önemli bir göstergedir.<sup>81</sup> Şekil 4.2 kapsamında 2000 sonrası borç faiz ödemeleri hariç tutularak gerçekleşen bütçe dengesi incelendiğinde 2001 ve 2008 krizleri sonrası faiz dışı dengede kırılmalar yaşandığı ve bir hayli azaldığı görülmektedir.

Benzer bir durum 2017'e doğru tekrar gerçekleşmiştir. 2019 sonrası faiz dışı dengenin fazla vermesi öngörülmektedir. Eğer faiz dışı fazla verilebilirse bütçe gelirleri

<sup>81</sup> Tüleykan, (2016), 306.

giderleri karşılayacak ve bir miktarda borçlanma ihtiyacı azalacaktır. Nitekim son yıllarda bu durumun tersine döndüğü görülmektedir.

Nitekim Türkiye’de dolaylı ve dolaysız vergi ayırımına bakıldığında Türk Vergi Sisteminde dolaylı vergilerin payının yüksek olduğu, harcamalar üzerinden alınan vergilerin %70 civarında olduğu tespit edilmektedir.<sup>82</sup>

Özellikle 2000 sonrası Türkiye’de ekonomik verilerde önemli bir gösterge olarak izlenen faiz dışı fazla verilebilmesi hedefi çerçevesinde bu noktada bir iyileşme yaşanabilmesi için artırılmaya çalışılan kamu gelirleri kapsamında gelir dağılımında adaletin göz önünde bulundurularak dolaysız vergilerin payının artırılması ve kayıt dışı ekonominin önüne geçilebilmesi için vergi denetimlerinin sıklaştırılması bunun için gerekli personel ihtiyacının karşılanması gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Görev zararı ödemelerinin devlet bütçesine olan etkilerinin sonuçlarını değerlendirmeye devam etmek amacıyla bu bölüm, hukuki ve kurumsal açıdan iki yönlü değerlendirmeye tabii tutularak devam edecektir.

#### **4.1.1. Hukuki Açıdan Sonuçları ve Yorumlanması**

Hukuki açıdan görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi kanalıyla oluşturduğu sonuçlardan ilki; 1984 yılında 233 sayılı KHK ile KİT tanımının değişmesi olmuştur. Nitekim 233 sayılı KHK ile İDT ve KİK’ler görev zararı tanımına dâhil edilmiştir. Bu durum hukuki anlamda görev zararı tanımının yasal çerçevesinin ve sınırlarının daha belirgin çizilmesine olanak tanımış olsa da görev zararı uygulaması ile KİT’lerinin verimsiz çalışmaları sonucu uğradıkları zararında görev zararına dâhil edilmesi sonucunu beraberinde taşımıştır.

1980-1990 yılları arası KİT’lerin yılsonunda ciddi açıklar verdiği görülmekte ve bunun en önemli sebeplerinden birinin, devlet bütçe harcamalarının yüksek tutulmaması endişesi ile söz konusu kurumlara, tahakkuk eden miktarın altında görev zararı ödemesi yapılması olmuştur.<sup>83</sup>

1980-1990 arası görev zararı harcamalarının yüksekliği, bu yıllarda görev zararı harcamaları neticesi uğranılan mali kayıptaki artışın önüne geçilemediği ve sınırları

<sup>82</sup> Saraçaoğlu, F. (2016). Gelir Vergisi. Ankara: Gazi Kitabevi, 2-3.

<sup>83</sup> Eğilmez, M. (1990). Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı, Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 89.

yeterince çizilmiş bir yasal zemin ile desteklenemediğini göstermektedir. Oysaki görev zararı harcamaları toplumsal fayda kıstası çerçevesinde gerçekleştirilen sosyal nitelikli harcamalar olması nedeniyle belirli bir oranda gerçekleşmesi gereken sosyal nitelikli harcamalardır. Burada önemli olan bu harcamaların boyutu ve niteliğidir.

Nitelikten kasıt yaratacağı toplumsal fayda sonucu gelir dağılımında adaletin düzenlenmesidir. Bu amaç çerçevesinde gerçekleştirilecek olan faaliyetler neticesinde doğacak olan toplumsal fayda ile özel fayda arasındaki maliyet farkının fiyatlara yansıtılamaması sonucu oluşacak görev zararı harcamalarının boyutunun denetlenmesi, belirli bir yasal çerçeve ile sınırlarının çizilmesi gerekliliğini doğurmaktadır.

Fakat görevlendirme zararı olarak uygulama da 233 Sayılı KHK'nın 35. Maddesinde düzenlenmesi yapılmış olan bu harcamalar için söz konusu düzenlemenin ve maddenin yeterli olmadığı ayrıca bu bakımdan büyük bir yasal boşluğun olduğu görülmektedir. Bu anlamda piyasa şartları dışına çıkılarak gerçekleştirilen bu harcamalar bütçe disiplininin taviz verilmesine sebep olmuş ve 2001 yılında ağır bir kriz yaşanmasına sebep olmuştur.

1980 yılından günümüze doğru yasal açıdan yaşanan bu boşluğun devam ettiği görülmektedir. 233 sayılı KHK'nın 35. Maddesi kapsamında görev zararı tanımına sadece İDT ve KİK'ler yani Kamu İktisadi Teşebbüsleri girmektedir. 4046 sayılı kanunla ise belirli kurumlar özelleştirme kapsamına alınarak KİT tanımı dışına çıkarıldığı ve ilgili kurumların görev zararı anlamında devlet bütçesine getirdiği yükün azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Fakat KİT tanımına girmediği halde sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşların dengesi hale KİT'lerle birlikte takip edilmekte ve bu kurumlarda halen görev zararı verebilmektedir. Bu anlamda; özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Bankacılık Kesimi ve Diğer Mali Kurumlar ve Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküller Kapsamındaki kurumların görev zararı tanımına dâhil edilmesi ve yasal çerçevesinin daha keskin ve net belirlenmesi gerekmektedir.

Hukuki anlamdaki diğer bir değerlendirme ise 233 sayılı KHK'nın görevlendirme zararı ile ilgili olan 35. Maddesinin 7. fıkrasında bu harcamaların 5018 sayılı KMYKK'nun 35. Maddesi hükümlerine tabi olmadığı ile ilgilidir. Bu madde kapsamında görev zararı harcamalarının Hazine Müsteşarlığı bütçesinden ilgili harcama tertiplerinden gider kaydedilerek ödeneceği belirtilmektedir.



5018 sayılı kanunda ise görevlendirme zararı ile ilgili net bir çerçeve yine tespit edilememektedir. Bu anlamda bütçe kalemlerinden cari transfer harcaması olarak yer tutan bu harcamalar ile ilgili yasal çerçeve 5018 sayılı kanunda da belirtilmesi gerekliliği doğmaktadır.

#### **4.1.2. Kurumsal Açıdan Sonuçları ve Yorumlanması**

Kurumsal açıdan görev zararı ödemelerinin devlet bütçesi kanalıyla oluşturduğu sonuçları, tez konusu kapsamında ayırımının gerçekleştirildiği şekilde yani; KİT'ler ve Özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Bankacılık Kesimi ve Diğer Mali Kurumlar ve Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküller kapsamında değerlendirmek mümkündür.

KİT'ler ve Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan kaynaklı zararların önüne geçilmesi ve sızıntıların önlenmesi mali disiplini sağlamanın önemli bir ayağıdır. 1980 öncesi devletçilik politikalarının bir sonucu olarak KİT'lerin görev zararı artmakta ve bu durum kamu kesimi açıklarında artışa yol açmaktadır. Kamu kesimindeki açıkların önüne geçmek adına 1980-1990 yılları arasında özelleştirme politikaları ile görev zararı harcamalarının önüne geçilmeye çalışılmış olsa da 1990 sonrası tekrar dalgalı bir seyirle artış trendi tespit edilmektedir.

24 Ocak kararları sonrasında görev zararı olgusunun ve bundan kaynaklı bütçedeki aşınmanın önüne geçilmeye çalışılmış olsa da pratikte KİT'leri zarara uğratacak müdahaleler devam etmekte, gerekli reform ve politikalar tam anlamıyla gerçekleştirilemediği ve özelleştirmelerin yetersiz kaldığı görülmektedir.

KİT'lerin görev zararları neticesi doğan bütçedeki aşınma ve bunun finansmanı için borçlanma yoluna gidilmesi birbirini tekrar eden bir kısır döngüyü doğurmakta ve borçlanma maliyetlerinde her seferinde artışa yol açarak bu durum yüksek bir borç yükü ile sonuçlanmaktadır. Türkiye 2000'li yıllara yüksek kamu açığı ve kamu bankalarında birikmiş yüksek görev zararı olgusu ile birlikte girmiş, tüm bu durumların borç stokunda artırıcı etki yaratması neticesiyle 2001 finansal krizine sürüklenmiştir.

Türkiye yaşadığı kriz tecrübesi ile birlikte 2002 sonrası mali disiplini sağlamaya yönelik yapısal reformlar hayata geçirmiş ve 5018 sayılı KMYKK'nu yürürlüğe koymuş, özelleştirme politikaları ve 4749 sayılı borç yönetiminin düzenlenmesi hakkındaki kanunla birlikte görev zararı rakamlarında düşüş trendi yakalamaktadır.

Fakat nitekim tez kapsamında paylaşılan rakamlar ve grafiklerden elde edilen bulgular kapsamında kriz yıllarında görev zararı harcamalarının tavan yaptığı görülmektedir. Bu durum kriz yıllarından hemen önce ve devamında görev zararı harcamaları ile mali gevşemelerin yaşandığı, bütçe disiplininin taviz verildiğini göstermektedir.

233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'ler ve 4046 sayılı kanuna tabi işletmeci kuruluşlara yapılan sermaye ve görev zararı ödemelerinin 2017 doğru arttığı ve bu iki ödeme arasındaki farkın kapanması, bu kurumların borçlanma gereğinin arttığı ve söz konusu borç gereğinin telafi edilmeye çalışıldığını göstermektedir. Aynı zamanda söz konusu kurumlar kapsamında görev zararı harcamalarının bir hayli yükseldiği tespit edilmektedir. Bu durum bütçeden gerçekleşen sızıntıların arttığını ortaya koymaktadır.

Kurumsal açıdan görev zararının devlet bütçesi bakımından etkilerinin değerlendirmeye tabii tutulduğu bir diğer kurum Sosyal Güvenlik Kurumudur. Son yıllarda görev zararı anlamında Merkezi Yönetim bütçesinde en yüksek açığı SGK'lar oluşturmaktadır. Nitekim meydana gelen açığın finansmanı bütçeden transferler yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır.

Güncel ekonomik veriler kapsamında yapılan değerlendirmeler sonucu SGK'nın bütçede cari transferler kaleminde en yüksek görev zararını veren kurum olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim bütçenin karadelisi olarak adlandırılan SGK transferlerine ek olarak görev zararı kapsamında yapılan transferler birlikte değerlendirildiğinde bu durumun bütçedeki sızıntıları artırdığı tespit edilmektedir.

Kurumsal tasnifte görev zararı vererek bütçeyi etkileyen bir diğer kurum bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlardır. Uzun dönemde ekonomik ve mali istikrarın sağlanması ve devlet müdahalesi sonucu gerçekleştirilen yatırımların finanse edilmesinde sağlam ve güçlü bir bankacılık sisteminin büyük önemi vardır.

Bankacılık kesimi ne kadar az zarara uğrayıp, sermayeleri ne kadar güçlü tutulursa mevcut ekonomik yapı, konjonktürel dalgalanmalardan o kadar az zarar görecektir. Böylece sağlam bir bankacılık sistemi üzerine inşa edilmiş makroekonomik yapı, bir o kadar krizlere ve şoklara kapalı olacak ya da bu negatif şoklardan daha az etkilenmesi sağlanacaktır.

Fakat Türkiye ekonomisinin yakın dönem ekonomik geçmişi incelendiğinde 1994 ve 2001 krizleri sonrası en belirgin durumun bütçe dışında biriken ve Hazinesinin üzerine yüklenmiş olduğu görev zararı ödemeleri olduğu görülmektedir.

Nitekim bu dönemlerdeki bütçe açığı sorunsal kamu bankalarının bilançolarında görev zararı alacaklarının birikmesine neden olmuş ve bütçe bu harcamaların finansmanında yetersiz kalmıştır. Borçlanma yoluyla finanse edilmeye çalışılan bankaların görev zararı alacaklarına yürütülen faiz oranlarındaki yükseklik var olan borcun daha da büyümesine neden olmuştur. Nitekim Türkiye ekonomisi yüksek borç faiz ödemeleri ile karşı karşıya kalmıştır. 2001 yılındaki güçlü ekonomiye geçiş programında da belirtilmiş olan bu durumlar kapsamında yeniden yapılandırma uygulanmış, bankaların nakit açıklarının büyük bir kısmını oluşturan görev zararı uygulamasının kaldırılmaya çalışılacağı belirtilmiştir.

Günümüz ekonomik koşulları incelendiğinde 2001 krizine benzer bir şekilde bütçedeki açığın arttığı ve bankalara bütçeden yapılan görev zararı ödemelerinde de artış kaydedildiği tespit edilmiştir. Sağlam bir ekonomik yapının sağlam bir bankacılık sisteminden geçtiği düşünüldüğünde bankaların görev zararı ödemeleri devlet bütçesi anlamında potansiyel bir risk unsuru oluşturmaktadır.

Bankacılık kesimi ve diğer mali kurumlara bütçeden yapılan görev zararı ödemeleri incelendiğinde 2001 ve 2008 kriz yıllarında bu harcamaların en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir. 2018 yılı için mali bankacılık kesimi ve mali kurumlar içerisinde en yüksek görev zararı ödemesi Ziraat Bankası'na gerçekleştirildiği akabinde Halk Bankasının onu takip ettiği görülmüştür.

Genel Yönetim bütçesi içerisinde Bankacılık kesimi ve mali kurumların görev zararı ödemelerinin bütçe içindeki payının 2018'e doğru artış gösterdiği tespit edilmiştir. Bu durum bankacılık kesiminin görev zararının yükseldiğinin ve kamu kesimi açıklarını olumsuz etkilediğinin bir göstergesidir.

Kurumsal açıdan sınıflandırılan son kurum ise Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküllerdir. Bu sınıflandırma içerisinde bulunan kurum ve kuruluşlardan 2011 sonrası yapılan inceleme sonucu döner sermayeli kuruluşlar için bütçeden görev zararı ödemesi yapılmadığı fakat 2016 yılından sonra fonlar grubunda TRT'ye yapılacak ödemeler kapsamındaki görev zararı ödemesinde bir artış kaydedilmiştir.

Görev zararı harcamalarının boyutlarındaki artışın bir neticesi olarak bütçe ve borçlanma kanalıyla potansiyel krizler tetiklenebilmektedir. Nitekim görev zararı harcamalarının 2001 ve 2008 yıllarında tavan yaptığı ve benzer bir yükselişin 2017 ve sonrasında da devam ettiği görülmekte, bu durumun günümüz makroekonomik konjonktürü

için Türkiye ekonomisi açısından devlet bütçesi kanalıyla önemli bir potansiyel risk unsuru oluşturduğu tespit edilmektedir.

#### **4.2. Türkiye’de Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Kanalıyla Devlet Borçlanması Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması**

Görev zararı ödemelerinin transfer harcamaları kanalıyla oluşturduğu bütçedeki aşınma, kamu kesimi dengesinin yeniden kurulması noktasında borçlanma sonucunu doğurmakta ve bunun da bir maliyeti doğmakta söz konusu olmaktadır.

Borç faiz ödemesi olarak bütçe kalemlerine transfer harcaması kaleminde yansıyan bu maliyet devlet borçlanması açısından da birtakım sonuçlar doğurmakta ve makroekonomik dengeleri bu yolla etkilemektedir.

1980 sonrası artış eğilimi içerisinde olan görev zararı ödemelerini aynı dönemde iç borçlanma ağırlık bir borç kompozisyonu takip etmekte, borçlanma kamu açıklarının finansmanı için ağırlıklı olarak tercih edilmekte ve borcun borç ile kapatılma süreci ile birlikte yüksek borç stoku, yüksek faiz ve tekrar borçlanma kısır döngüsünün ekonomiyi etkisi altına aldığı görülmektedir.

1980-2000 yılları arasında süreklilik arz eden bütçe açıklarının ana nedeni ise borç faiz ödemelerindeki yükseklikten kaynaklanmaktadır. Türkiye’de yaşanan iç borçlanma ağırlıklı bu makroekonomik konjonktür 1994 ve 2001 krizlerine zemin hazırlamıştır.

Nitekim Türkiye ekonomisi 2000’li yıllara yüksek kamu açığı, yüksek görev zararı olgusu ve bunların kamu bankalarının aktiflerinde birikerek borç stoklarını beslemesi sonucu 2001 finansal krizine sürüklenmiştir. 2000 sonrası GEGP, Merkez Bankasının fiyat istikrarı vurgusu ve bağımsızlaşması, özelleştirme politikaları, yeniden yapılandırma, mali disiplinin önemini ortaya koyan KMYKK ve 4746 sayılı borçlanma yasasının yürürlüğe konulması ile birlikte görev zararı olgusunda düşüşler kaydedilmiş, enflasyonda gerileme ile birlikte borç stokunda gerilemeler yaşanmıştır.

Fakat gerek görev zararı harcamaları gerek borç faiz ödemeleri 2001 ve 2008 yıllarında artış göstermekte bunları kamu gelir gider dengesi ve borçlanma göstergeleri takip etmektedir.

Günümüz makroekonomik koşulları perspektifinden aynı inceleme yapıldığında 2017 sonrası için hem görev zararı ödemeleri ve bütçe dengesi kanalında hem de borç kompozisyonu göstergelerinde kriz yıllarına benzer artışlar olduğu tespit edilmektedir.

Türkiye’de DİBS’in birincil alıcısı konumunda bankalar bulunmakta ve son yıllarda bankaların özellikle Ziraat Bankası ve Halk Bankasına yapılan görev zararı ödemelerinin artması, ekonomideki kırılganlığı artırmaktadır.

2000 öncesi Türkiye ekonomisinde bono ağırlıklı ve kısa vadeli bir borçlanma yapısı görülürken, 2000 sonrası tahvil ağırlıklı borçlanma kompozisyona geçildiği tespit edilmekte bu durum borçlanma yasaının ve mali disiplin olgusunun ekonomiye olumlu etkilerinin yansıdığını göstermektedir. Nitekim uzun vadeli borçlanmada tasarrufların yatırıma dönüştürülme olanağı daha yüksektir.

Borçlanma konusunda yapılacak bir diğer değerlendirme ise bütçe açıklarının finansmanında çoğunlukla borçlanmaya başvurulması gitgide artan bir faiz yükünü beraberinde getirmekte ve borç faiz ödemeleri ile bütçe dengesi arasında bir makas oluşturmaktadır. Nitekim yapılan incelemeler neticesinde 1997-2007 arasında 2005’e doğru makasın açıldığı ve sonra kapanmaya başladığı, 2009’da tekrar bir açılma ve ardından tekrar toparlanma 2016 sonrası ise borç faizleri ile bütçe dengesi arasındaki makastaki açılmanın artışa geçtiği tespit edilmektedir.

Borç faiz ödemelerinin yaklaşık yarısından fazlasını ise iç borç faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Bu durum Türkiye’nin yakın dönem ekonomik geçmişi hatırlatmaktadır. İç borcun yapısı incelendiğinde ise 2005 yılından itibaren günümüze doğru borcun anaparası ve faizinde azalış trendi yakalanmıştır. Fakat 2018 yılında bir önceki yıla göre anapara ve faizde ciddi artış kaydedilmiştir. 90’lı yıllardan itibaren yaşanan cari açık, iç borç stokundaki ciddi artışlar ve Merkez Bankası kaynaklarının kullanımına son verilmesi ile birlikte Türkiye’nin dış borçlanmaya olan ihtiyacı artmıştır. Bu durum dış borç faiz ödemelerine de yansımaktadır. Toplam borç faiz ödemelerinde 2000-2018 arası dış borç faiz ödemesi oranı artışa geçmiştir. Bu durum Türkiye’de kamu borç yükünün dış piyasadan karşılanmaya çalışıldığını göstermekte ve makroekonomik kırılganlığı artırmaktadır. Dış borcun sektörel durumu incelendiğinde ise 2005 sonrası özel sektör dış borçlanmasının ciddi şekilde arttığı bu durumunun Türkiye’nin dış şok ve krizlere olan kırılganlığını daha da artırmaktadır.

1980 sonrası görev zararı yükümlülüklerinin bir bölümü iç borçlanma içerisine dâhil edilen nakit dışı borçlanma kalemi adı altında izlenilmiştir. 2001 yılında senede bağlanarak tasfiyesi sağlanmış birikmiş görev zararları sonucu nakit dışı borç stokunda artış yaşanmıştır. 2018’e doğru ise iç borçlanmanın nakit ağırlıklı olduğu ve nakit dışı borç stokunun azaldığı kaydedilmiştir. 2000 sonrası çeşitli makroekonomik göstergelerin incelenmesi amacıyla tablo 4.1 paylaşılmıştır.

Yıllar	Büyüme Hızı (%)	Tüfe (Yıl Sonu, %)	Cari İşlemler Dengesi/GSYH (%)	KKBG/GSYH (%)	Genel Bütçe Dengesi (Bin TL)
2000	6,6	39,0	-3,7	-	-13.726.002
2001	-6,0	68,5	1,9	-	-29.840.401
2002	6,4	29,7	-0,3	9,7	-41.694.061
2003	5,6	18,4	-2,4	7,1	-40.204.390
2004	9,6	9,4	-3,5	3,5	-30.300.001
2005	9,0	7,7	-4,2	-0,1	-8.116.629
2006	7,1	9,7	-5,7	-1,8	-4.642.603
2007	5,0	8,4	-5,4	0,1	-13.707.910
2008	0,8	10,1	-5,1	1,5	-17.432.090
2009	-4,7	6,5	-1,8	4,8	-52.760.844
2010	8,5	6,4	-5,8	2,2	-40.081.289
2011	11,1	10,5	-8,9	0,1	-17.783.190
2012	4,8	6,2	-5,5	0,9	-29.411.791
2013	8,5	7,4	-6,7	0,4	-18.542.575
2014	5,2	8,2	-4,7	0,5	-23.369.550
2015	6,1	8,8	-3,7	0,0	-23.525.193
2016	3,2	8,5	-3,8	1,1	-29.931.929
2017	7,5	11,9	-5,6	1,8	-47.373.251
2018	2,8	20,3	-3,4	2,7	-72.812.966

Tablo 4.1. 2000 yılı ve sonrası çeşitli makroekonomik göstergeler

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılarak 07.10.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <http://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler-veritabani/>.

Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla devlet borçlanması açısından yarattığı etkiler kısaca özetlenecek olursa; görev zararı harcamalarının son yıllarda tekrar artış eğilimine girdiği tez kapsamında tespit edilmiştir. Bu kapsamda görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla yarattığı makroekonomik beş etki tablo 4.1 ışığında incelenmiştir.

Buna göre, Görev zararı harcamaları ve borç faiz ödemeleri 2018 e doğru artmıştır. Görev zararı ve borç faiz ödemelerindeki artışın transfer harcamalarındaki ikili etkisiyle birlikte, genel bütçe dengesinin 2018 yılında ciddi bir açık verdiği tablo 4.1 kapsamında görülmektedir. Cari işlemler dengesinde 2013'ten 2018'e toparlanma dönemine girdiği fakat açıkların devam ettiği görülmekte bütçe açığındaki artış ve tasarruf-yatırım açığı ile birlikte üçüz açık konusundaki risklerin devam ettiğini göstermektedir.

Görev zararı harcamalarındaki artış bütçedeki açığı artırıcı etki yaratarak bunun finansmanının borçlanma ile telafi edilmesi borç faiz ödemelerindeki artışı gündeme getirmekte dolaylı yoldan enflasyon oranlarını da etkiler bir niteliğe bürünmektedir. 2018

yılında kamu kesimi borçlanma gereği/GSYH yüzde değişiminde artış görülmekte borçlanma gereğinin arttığı tespit edilmekte ve 2018'e doğru enflasyonda izlenen artış faiz ödemeleri-bütçe açığı-enflasyon arasındaki nedensellik ilişkisinin varlığını ortaya koymaktadır. Borç faizlerindeki artışın özel sektör yatırımlarını dışlaması ise bir diğer negatif unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

Son olarak devlet borçlanması açısından görev zararının yarattığı makroekonomik etkilerin devlet borç yönetimi ve risk analizi açısından değerlendirmeye tabii tutulmasını gerekli kılmayı dolayısıyla ilerleyen bölümde bu kapsamda analiz devam edecektir.

#### **4.3. Türkiye'de Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Üzerindeki Etkilerinin Devlet Borçlanmasında Risk Analizi Bakımından Oluşturduğu Sonuçlar ve Yorumlanması**

Görev zararı ödemeleri bütçede yol açtığı aşınma ile birlikte borç faiz ödemelerini artırıcı etki yaratmaktadır. Türkiye'de borç faiz ödemelerinin bütçe içindeki önemli boyuttaki oranı ve borçlanmanın kamu açıklarının finansmanı için başvurulmuş en önemli kaynaklardan biri olması dolayısıyla, borçlanma maliyetlerinin kontrol altında tutulması ve geleceğe yönelik tehditlerin göz önünde bulundurulabilmesi, devlet borç yönetimi ve risk analizi açısından büyük önem teşkil etmektedir.

Bu bağlamda görev zararı ödemeleri, devlet borçlanması bakımından önemli bir mali risk faktörü olarak ön plana çıkmakta ve bundan dolayı söz konusu ödemelerin borç faizleri kanalıyla yaracağı etkilerin borç yönetiminde risk analizi açısından değerlendirmeye tabii tutulmasını gerekli kılmaktadır.

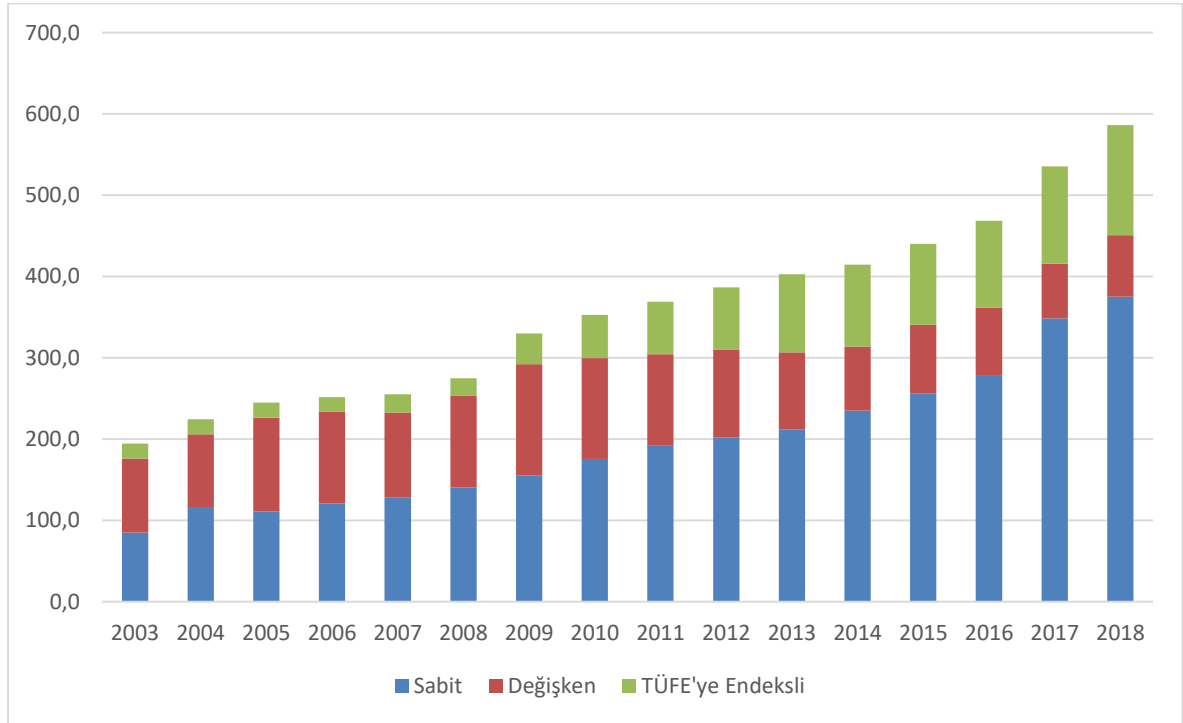
Bu kapsamda görev zararı ödemelerinin borçlanma maliyetleri üzerindeki etkilerinden yola çıkarak mali risk unsurlarından genel ekonomik riskler çatısı altında piyasa riski, borç çevirme riski ve bütçe riski kapsamında detaylı analizinin gerçekleştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Sağlıklı verilere 2000 yılı ve sonrası için ulaşıldığı için analizin bundan sonraki bölümü 2000 yılı ve sonrası için gerçekleştirilecektir.

##### **4.3.1. Piyasa Riski**

Borç yönetiminde risk analizi kapsamında piyasa riski, faiz oranları ve döviz kuru gibi makroekonomik değişkenlerdeki değişikliklerden dolayı meydana gelecek borçlanma maliyetlerindeki artış riskini ifade etmektedir. Bu anlamda piyasa riski olarak bu bölümde

faiz riski, döviz kuru riski ve likidite riski şeklinde üç risk ölçütü kapsamında değerlendirme yapılacaktır. Nitekim likidite riski de hazinenin likit varlıkları azaldığında borcun çevrilememesi riskini ortaya çıkarmakta bu yolla borç maliyetlerini etkilemektedir.

Piyasa riski kapsamında öncelikle faiz riski açısından alınacak geleneksel önlemler arasında yerli para cinsinden borçlanma kompozisyonunun sabit faizli enstrümanlara çevrilmesi ve bu anlamda gelecek 12 ay içinde faizi tekrar yenilenecek olan borç senetlerinin payında azalmaya gidilerek risklerin daha makul seviyeye çekilmesi sayılmaktadır. Bu kapsamda şekil 4.3 paylaşılmıştır.



Şekil 4.3. Merkezi yönetim iç borç stoku faiz yapısı (milyar TL)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Gelecekte meydana gelecek ani bir faiz artışından etkilenilmemesi amacıyla borç stoku içinde faizlerin sabitleme yoluna gidilmesi faiz kaynaklı risklerin azalmasına olanak tanıyacaktır. Bu kapsamda 2003-2018 yılları arasında merkezi yönetim iç borç stokunun yapısı incelendiğinde 2018 yılına doğru sabit faiz yoğun bir iç borç kompozisyonuna geçildiği görülmektedir. Bu anlamda görev zararı ödemelerinin bütçede yarattığı aşınma ile birlikte artan borçlanma ihtiyacı doğan faiz maliyeti kapsamında yaşanacak ani bir şok dalgasından korunmak adına sabit faizli enstrümanların gözetilmesi başarılı bir şekilde



sürdürüldüğü görülmektedir. Böylece gelecekteki faiz kaynaklı risklerden kaçınılmış olunacaktır.

Piyasa riski kapsamında bir diğer risk faktörü döviz kuru riskidir. Döviz kurundaki hareketliliklerin borçlanma maliyetlerindeki artış riskini doğurması sonucundan kaçınılması için alınacak önlemlerden biri borçlanma kompozisyonunun ağırlıklı olarak yerli para cinsinden yapılması olacaktır. Böylece döviz kurundaki volaliteden kaynaklı borçlanma maliyetlerindeki artışın önüne geçilecektir. Bu kapsamda tablo 4.2 paylaşılmıştır.

Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Genel Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100
TL Cinsinden	53,6	58,4	62,3	62,7	68,6	66,1	70,8	73,3
Döviz Cinsinden	46,4	41,6	37,7	37,3	31,4	33,9	29,2	26,7
Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Genel Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100
TL Cinsinden	70,3	72,5	68,8	67,7	64,9	61,7	61,1	54,4
Döviz Cinsinden	29,7	27,5	31,2	32,3	35,1	38,3	38,9	45,6

Tablo 4.2. Merkezi yönetim brüt borç stokunun TL/döviz yapısı (%)

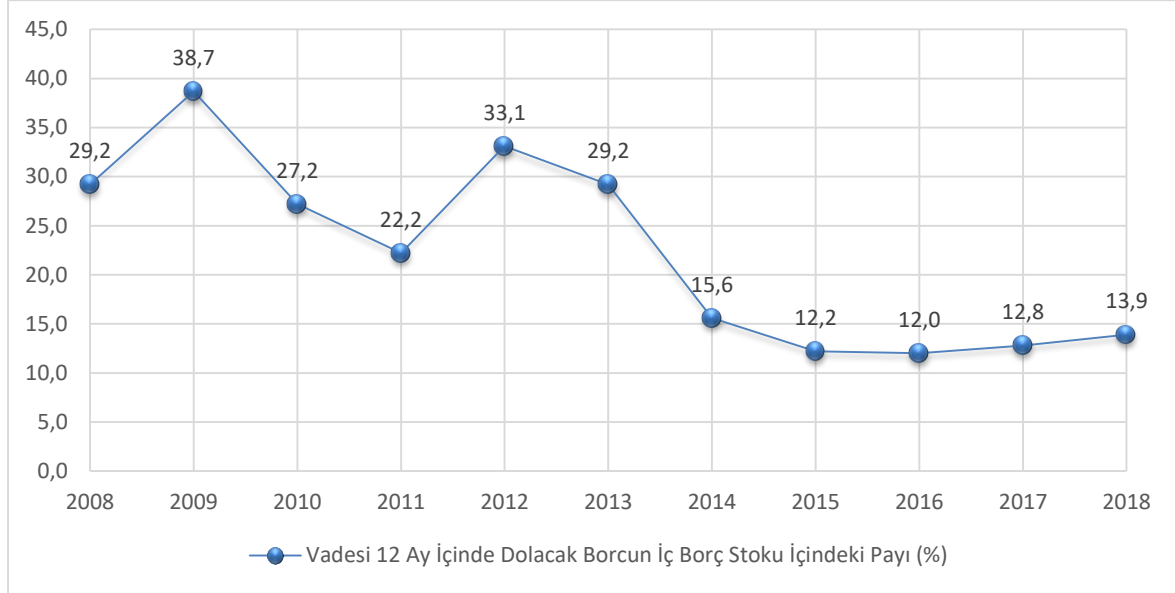
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu kapsamda tablo 4.2 kapsamında 2003-2018 yılları arasında Türkiye’de TL ağırlıklı borçlanma gerçekleştirildiği görülmektedir. Fakat TL cinsinden borçlanmanın payının 2012 sonrası azalmaya başladığı görülmekte 2018 yılında bir önceki yıla göre ciddi bir düşüş kaydedildiği görülmektedir.

Bu durum kur kaynaklı herhangi bir şok dalgası durumunda borçlanma maliyetlerini artırıcı etki yaratacağı ve kur kaynaklı risklerin arttığını göstermektedir. Görev zararı ödemelerinin borçlanma maliyetleri üzerindeki yaratacağı baskı ile artış eğilimine girmiş olan borç maliyetleri TL/Döviz kompozisyonundan olumsuz etkilenebilecek ve kur kaynaklı şoklarda mümkün olan borcun büyümesine sebep olacaktır.

Piyasa riski kapsamında son risk faktörü olarak likidite riski bağlamında hazinenin likit varlıklarının korunması için bu amaçla vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının azaltılarak likit varlıkların hızlı bir biçimde azalmasının önüne geçilmesi ve güçlü nakit

rezerv tutma politikasının desteklenmesi sayılabilmektedir. Bu kapsamda şekil 4.4 paylaşılmıştır.



Şekil 4.4. Vadesi 12 ay içinde dolacak borcun iç borç stoku içindeki payı (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu kapsamda vadesi 12 ay içerisindeki dolacak borcun iç borç stoku içindeki payı 2008-2018 yılları arası açısından değerlendirildiğinde likidite riski kapsamında 2009 ve 2012 yılları arasında bir yükseliş izlenirse de 2012 sonrası bir iyileşme kaydedildiği bu kapsamda likidite anlamında risklerin gözetildiği tespit edilmektedir.

Nitekim görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla oluşturacağı baskı, anapara ve borcun giderek büyüdüğü ve borcun yeniden ödenmesi noktasında yeterince likit varlığa sahip olamama ve borcun refinansmanının zorlaştığı durumlarda ortaya çıkmakta idi. Bu kapsamda yaşanacak bir likidite sıkıntısına karşı gerekli risk faktörlerinin gözetildiği bir kompozisyon izlenilmektedir.

#### 4.3.2. Borç Çevirme Riski

Görev zararı ödemelerinin borç faizleri üzerinde yarattığı baskı neticesi doğan borcun borç ile kapatılması süreci borcun yeniden finansmanını zorlaştırmakta ve borç çevirme riskini ortaya çıkarmaktadır.

Borcun yeniden finansmanı sırasında aşırı derecede yüksek maliyetli duruma gelmiş borç ve daha yüksek faiz oranları ile finansman durumu borç krizlerini tetikleyebilmektedir. Bu kapsam da tablo 4.3 paylaşılmıştır.

Yıllar	İç Borç Servisi	İç Borç Çevirme Oranı (%)	Yıllar	İç Borç Servisi	İç Borç Çevirme Oranı (%)
2003	130,3	91,9	2011	132,1	84,5
2004	167,9	88,4	2012	124,7	81,4
2005	167,4	89,4	2013	167,1	84,5
2006	145,4	76,3	2014	157,0	81,5
2007	136,8	79,5	2015	107,1	84,4
2008	129,6	74,3	2016	100,6	90,6
2009	134,2	103,5	2017	100,6	125,6
2010	178,1	89,3	2018	123,4	98,1

Tablo 4.3. 2003-2018 yılları arasında iç borç servisi ve iç borç çevirme oranı (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Verileri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Borç çevirme riski kapsamında 2003-2018 yılları arası iç borç servisi ve iç borç çevirme oranları incelenmiştir. İç borç servisinin, bir diğer ifadeyle iç borç anapara ve faiz ödemelerinin 2003-2010 arası yükseliş kaydettiği görülmektedir.

Nitekim bu durum kamu gelirlerinin önemli bir kısmının bu ödemeler için harcanacağını göstermektedir. 2011-2017 arasında iç borç servisinde azalış kaydedilmiş olsa da 2018 de tekrar artış kaydedilmiştir. Alınan borcun ödenen borca oranı şeklinde ifade edilebilen iç borç çevirme oranlarının 2003-2010 arasında artış trendinde olduğu 2009 yılında 100'ü geçtiği görülmektedir.

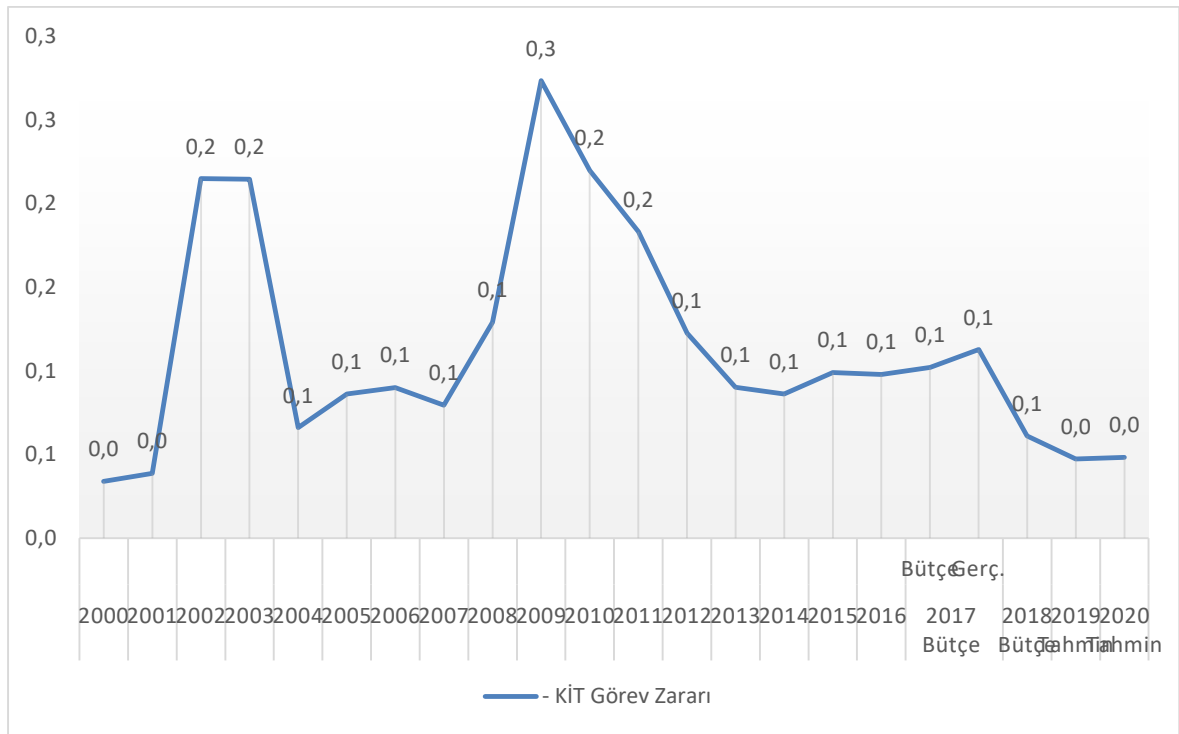
Hazine 100 ün üzerine çıkmış bu borç çevirme oranı ile ödediğinden daha fazlasını piyasadan borçlandığını göstermektedir. 2010 sonrası iç borç çevirme oranlarındaki aynı şekildeki bir yükseliş 2017 yılında görülmekte ve ciddi biçimde kamu borçlanması arttığı tespit edilmektedir.

Bu durum borç faizlerindeki artışlara sebep olmakta ve özel kesimin piyasadan dışlanmasına neden olmaktadır ve özel kesimin yatırım yapma olanağı azalmaktadır. Tüm bu durumlar borcun çevrimi bakımından ciddi risk unsuru oluşturmakla birlikte 2018 yılında bir toparlanma yaşandığı görülmektedir.

### 4.3.3. Bütçe Riski

Bir kamu harcaması olarak görev zararı ödemelerinin bütçe açıkları üzerinde baskı oluşturması bütçe kaynaklı risk olasılıklarını artırmakta ve olumsuz etkilemektedir. Nitekim makroekonomik göstergeler açısından mali disiplinin ön planda tutulması bütçe kaynaklı risklerin göz önünde tutulmasının önemini artırmaktadır.

Bu kapsamda öncelikle görev zararı olarak bütçeden KİT'lere yapılan ödemelerin GSYH içindeki payını incelemek amacıyla şekil 4.5 paylaşılmıştır.

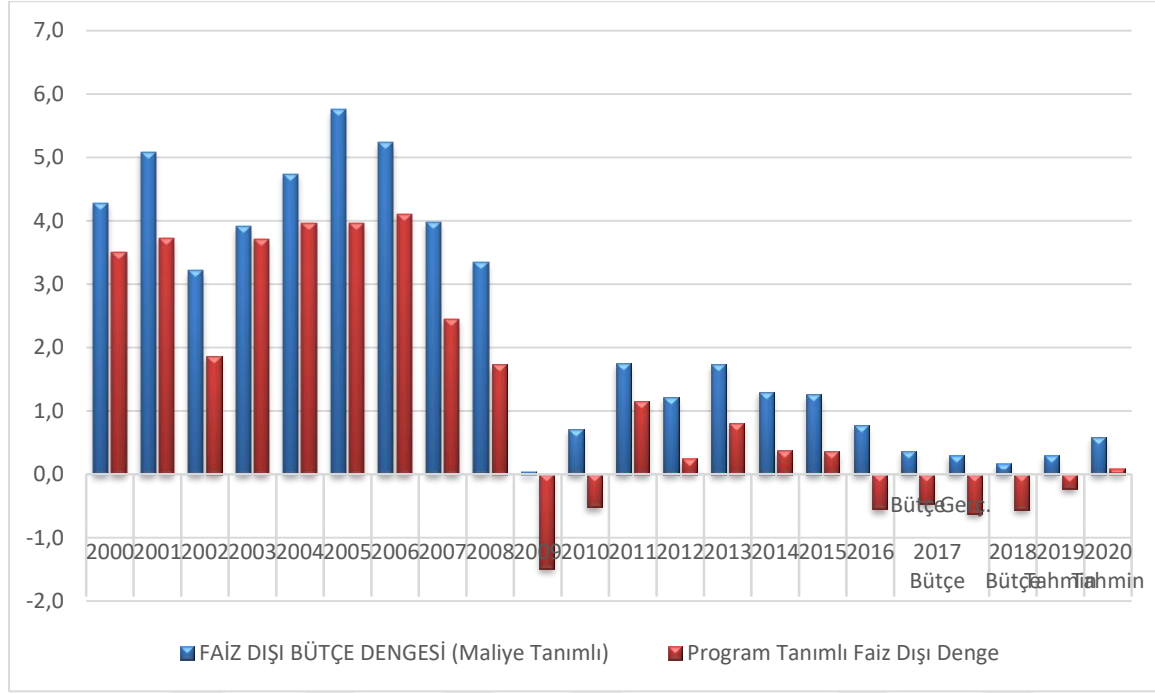


Şekil 4.5. Merkezi yönetim bütçesinden KİT'ler için yapılan görev zararı ödemelerinin GSYH'ye oranı (%) (2009=100)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak 11.12.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2020).

Bu kapsamda 2009 sonrası Merkezi Yönetim Bütçesinden görev zararı harcaması olarak yapılan ödemelerin payının genel anlamda bir azalış trendine girdiği görülmüş olsa da kriz yıllarındaki artış göz önünde bulundurulduğunda 2017 yılında tahmin edilenin üzerinde bir gerçekleşme yaşanmış ve 2019 ve 2020 bütçe tahminlerinde bu oranın azalacağı öngörülmüştür.

Fakat her ne kadar azalış trendi yakanmış olsa da görev zararı ödemelerinin bütçe üzerindeki yarattığı riskler devam etmektedir. Bu anlamda bütçedeki risklerin tespit edilmesi amacıyla şekil 4.6 paylaşılmıştır.



Şekil 4.6. 2000-2020 yılları arası merkezi yönetim faiz dışı denge/GSYH ve program tanımlı faiz dışı denge/GSYH (%)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak 11.12.2019 tarihinde yazar tarafından oluşturulmuştur. Erişim: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2000-2020).

Şekil 4.6 kapsamında program tanımlı (IMF Tanımlı) ve maliye tanımlı faiz dışı dengenin (FDD) GSYH içindeki payı paylaşılmıştır. Nitekim program tanımlı FDD ile bütçenin geçici gelirleri hesaba dâhil edilmediğinde borçlanma üzerindeki baskının ne olduğu tespit edilebilmektedir.

Nitekim maliye tanımlı dengede 2009 yılındaki azalışın benzeri bir oranda 2018 bütçesinde öngörülmüştür. Bu anlamda FDD’de 2013 sonrası bir hayli azalış trendi tespit edilmekte ve bütçe anlamında ciddi risk yaratmaktadır. Program tanımlı dengenin ise 2009 ve 2010 yıllarında verilen açıkla beraber aynı şekilde 2016 yılında ve sonrasında açığa dönüştüğü ve 2020’de fazla verileceği tahmin edilmektedir.

Büyüme eğilimi içerisinde olan bu program tanımlı faiz dışı açık borçlanma oranında bir artışa gidilebileceğini işaret etmektedir. Bu anlamda bütçe riskinin önüne geçilmesi

amacıyla harcamalarda bir kısıntıya gidilmesi gereği doğmakta dolayısıyla görev zararı harcamalarının da bu anlamda azaltılması gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

#### **4.4. Devlet Borçlanmasından Risk Analizi Faktörlerinden Görev Zararı Ödemelerinin Borç Faiz Ödemeleri Üzerindeki Etkilerinin Tespit ve Analizi İçin Uygulama Çalışması**

Bu bölümde ilgili tez konusu kapsamında uygulama çalışması yapılarak analize devam edilecektir.

##### **4.4.1. Var Modeli ile İlgili Genel Çerçeve**

İktisadi hadiseler komplike bir yapı içerisinde bulunmakla birlikte bu komplike yapının yanında aynı zamanda makroekonomik değişkenler birbirleri ile etkileşim içerisindeyler. İktisadi olayların bu komplike ve karmaşık ilişkileri tek denklemliler yerine eşanlı denklemliler kullanılması yoluyla inceleme yapılmasına neden olmuştur.<sup>84</sup>

Tek denklemlilerde bir bağımlı değişkeni birden fazla bağımsız değişken açıklamakta ve ilişkinin yönü açıklayıcı değişkenden bağımlı değişkene doğru yani tek yönlü gerçekleşmektedir. Ancak bu iki değişken arasında çift yönlü bir ilişki bulunması halinde ise tek denklemliler bu değişkenler arası ilişkileri açıklayamamakta söz konusu çift yönlü ilişki ise birden fazla denklemliler içeren eşanlı denklem modelleri ile açıklanabilmektedir.

Eşanlı denklem modellerinde iktisadi değişkenler içsel ve dışsal değişken olarak 2 şekilde ayrımına tabi tutulmaktadır. Eğer bir değişken sistem içinde ve diğer değişkenlerin ortak etkileşimleri neticesinde belirleniyorsa içsel değişken, değişkenin değeri sistem dışından belirleniyorsa dışsal değişken olarak sınıflandırılmaktadır.<sup>85</sup> Fakat iktisadi hayatın komplike yapısı değişkenlerin içsel ve dışsal olarak sınıflandırılmasını güçleştirmektedir. Bu problemin çözülebilmesi amacıyla ilk kez C. A. Sims tarafından Vektör Otoregressif Modeli (VAR) geliştirilmiştir.

<sup>84</sup> Tarı, R., Bozkurt, H. (2006). Türkiye'de İstikrarsız Büyümenin VAR Modelleri İle Analizi. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi(4), 4.

<sup>85</sup> Çakıroğlu, E. (2007). Eşanlı Denklem Modeli İle Var Modelinin Öngörü Başarısı Açısından Karşılaştırılması: Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ekonometri Anabilim Dalı, İzmir, 5.

VAR modeli genel anlamda değişkenlerin birbirleri ile olan ilişkilerini incelemeye olanak tanımakta, söz konusu ilişkiler çerçevesinde siyasi ve ekonomik kararların alınması ve geleceğe yönelik tahmin ve öngörülerde bulunulmasını sağlayan, geleneksel modellere bir alternatif olarak geliştirilmiş, sınırları genişletilmiş bir yöntemdir.<sup>86</sup>

VAR modeli ile modeldeki tüm değişkenlerin, birlikte ve içsel-dışsal ayrımına tabi tutulmaksızın oluşturulması sağlanabilmektedir. VAR modeli, modelin kurulması aşamasında iktisat literatürünün zorunlu kıldığı kısıtlama ve varsayımların modelden bağımsız tutulmasına yani model içindeki tanımını değiştirmemesine olanak tanımaktadır. Böylece model kurma aşamasında dikkate alınmak zorunda kalınan iktisadi ön savların negatif etkilerinden uzaklaşılarak daha kolay ve daha rahat model kurma aşaması gerçekleştirilebilmektedir.

VAR modeli kapsamında değişkenlerin gecikmeli değerleri alınarak hataların bu değerler ile ilişkisiz olması sağlatılmakta, bu yolla otokorelasyon sorunu önlenmekte ve bu gecikmeli değerler ile aynı zamanda eşanlılık sorunu da önlenmektedir.

VAR analizinden üç yolla yani, “Granger nedenselliğini gösteren F testleri, değişkenler arasındaki etkileşimi gösteren Varyans ayrıştırması ve etki-tepki fonksiyonları” ile netice alınabilmektedir.<sup>87</sup>

VAR analizinde öncelikle seriler ile ilgili otokorelasyon sorunu varsa öncelikle serilerin gecikmeli değerlerinin alınması gibi çeşitli yöntemlerle seriler durağan hale getirilmektedir. Daha sonra ise zaman serileri arasındaki ilişkinin yani yönünün belirlenmesi amacıyla Granger nedensellik testi uygulanmaktadır. Akabinde modeldeki değişkenlerin kaynağında meydana gelecek değişimin yüzdesini gösteren Varyans ayrıştırması analizi gerçekleştirilmektedir.

Bu yolla nedensellik ilişkisinin seviyesi de ortaya koyulmaktadır. Son olarak etki tepki fonksiyonları aracılığıyla ise değişkenlerden birinde oluşacak 1 birim standart sapmalı ekonomik şokun diğer değişkenleri nasıl etkilediği sorusuna cevap aranmaktadır. VAR modelinin bu geniş kapsamı ile ekonomik analizlerin hem günümüz açısından hem de geleceğe dönük yorum ve öngörülerini gerçekleştirilebilmekte, ekonomik şok ve dalgalara karşı tedbirli olunabilmektedir.

---

<sup>86</sup> Çaşkurlu, (2007), 397.

<sup>87</sup> Özgen, F. B., Güloğlu, B. (2004). Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi. METU Studies in Development, 31(1), 96.

#### 4.4.2. Çalışmada Model Seçimi Gerekçesi

Görev zararı ödemelerin borç faiz ödemeleri kanalıyla ekonomi üzerinde yarattığı etkiler tez kapsamında bütçe açığı veya açığı artışı, üçüz açık, enflasyon, dışlama etkisi ve risk analizi şeklinde beş farklı şekilde sonuçlara ayrılmıştır.

Bu kapsamda görev zararı ödemelerin borç faiz ödemelerine olan etkisi çeşitli makroekonomik değişkenleri etkileyerek domino etkisi yaratmaktadır. Bunun ana nedeni her bir değişkenin bir diğer değişkenle nedensellik ilişkisi içerisinde olmasıdır.

Görev zararı ödemelerindeki artış bütçede aşınmaya yol açarak, bu açığın telafisinde devletin borçlanma yoluna gitmesi borcun borç ile çevrilme döngüsünü ve daha yüksek faizden borçlanma döngüsünü getirmektedir.

Dolayısıyla bütçedeki cari transfer ödemesi olan görev zararı ve bütçede transfer harcaması olarak adlandırılan borç faiz ödemeleri ekonomide transfer harcamaları kaleminde çifte etki yaratmaktadır. Bu kombinasyonu denklemler aracılığıyla ifade etmek mümkündür.

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1) \quad (4.1)$$

$$Y = Y + TR - T \quad (2) \quad (4.2)$$

$$Y = C + S \quad (3) \quad (4.3)$$

(2) ve (3) nolu denklemlerden;

$$Y + TR - T = C + S$$

$$TR = C + S - Y + T$$

(1) numaralı denklem yerine konulursa;

$$TR = C + S - (C + I + G + (X - M)) + T$$

$$= S - I - G - (X - M) + T$$

$$= (S - I) + (T - G) - (X - M)$$

$$GZ = (S - I) + (T - G) - (X - M) - D_{TR} \quad (4)^{88} \quad (4.4)$$

<sup>88</sup> (1), (2), (3) ve (4) numaralı denklemlerdeki değişkenler; TR: Transfer Harcamaları, C: Tüketim, S: Tasarruf, I: Yatırım, T: Vergiler, G: Kamu Harcamaları, X: İhracat, M: İthalat, Y: GSYH, GZ: Görev Zararı Ödemeleri, D<sub>TR</sub>: Diğer Transfer Harcamaları şeklindedir.



(4) Numaralı denklem aracılığı ile transfer harcamaları içinden görev zararı ödemeleri (GZ) çekilerek geri kalan transfer harcamaları diğer transfer harcamaları ( $D_{TR}$ ) olarak adlandırılmakta ve bu yolla görev zararı denklemine ulaşılmıştır. Söz konusu denklem eşliğinde görev zararı ödemeleri ve diğer makroekonomik değişkenlerin birbirilerine olan etki seviyeleri ve nedensellik ilişkisinin ortaya konulma gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Çalışma kapsamında VAR (Vektör Otoregressif Model) modelinin tercih edilme sebebi, yöntemin diğer model testlerine göre daha basit olması, içsel-dışsal ayrımı olmaksızın dışsal bir etki ile öngörü olanağının azalması gibi bir tehlikenin bulunmaması ve değişkenler arasındaki ilişkilerin yönünün belirlenmesine olanak sağlamasıdır.

VAR modellerde, “her şey her şeyin nedenidir” önermesi temel alınmaktadır.<sup>89</sup> Bu önerme, görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri kanalıyla yarattığı ve tez kapsamında diğer bölümlerde oluşturulmuş beş etki kapsamındaki nedensellik ilişkisi ile uyum sağlamaktadır. Bu nedensellik ilişkisinin test edilmesi amacıyla VAR modeli tercih edilmiştir.

#### 4.4.3. Literatür Taraması

Görev zararı ödemelerinin borç faiz ödemeleri üzerindeki etkisi kapsamında, görev zararının borç faizleri kanalıyla bütçe dengesi, üçüz açıklar, dışlama etkisi ve enflasyon ile nedensellik ilişkisi içerisinde olduğu tespit edilmişti. Bu kapsamda söz konusu ekonomik ilişkiler çerçevesinde Türkiye’de VAR Modeli kapsamında yapılmış çalışmaların incelenmesi amacıyla literatür taraması gerçekleştirilmiş ve sonuçları paylaşılmıştır.

Susam, (2005); Devlet iç borçlanma senetleri ile faiz oranları arasındaki 1990-2004 yılları için 3’er aylık verileri kapsayacak şekilde Granger nedensellik testi ile zaman serisi analizi yapılarak Eviews 3.1 programı ile test edilmiştir. Granger nedensellik testi sonucuna göre DİBS faiz oranlarındaki artış iç borç stokunu artırdığı, üç gecikme sonrası nedensellik ilişkisinin ortaya çıktığı yani DİBS faiz oranlarındaki artışın bir dönem sonra borçlanma ihtiyacını artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.<sup>90</sup>

Özgen & Güloğlu, (2004); Türkiye’de İç borçlar ile çeşitli makroekonomik değişkenler arasındaki ilişkilerini ve etkilerini 1988:12-2003:04 dönemi için Eviews 4.0

<sup>89</sup> Çaşkurulu, (2007), 398.

<sup>90</sup> Susam, N. (2005). Türkiye’de Devlet İç Borçlarının Devlet İç Borçlanma Senetleri Faiz Oranları İle İlişkisi. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 48, 100-105.

programı kullanılarak VAR tekniği ile analiz etmiştir. Bu analiz sonucunda iç borçlardaki artışa yol açan en önemli değişken Merkez Bankası parası olduğu görülmekte, iç borçlar üzerinde etkili olan diğer değişkenlerin faiz oranı, faiz dışı bütçe harcamaları ve döviz kuru olduğu tespit edilmektedir.<sup>91</sup> Sayılan diğer değişkenlerin etkisinin daha sınırlı olduğu, iç borçlardaki 1 birimlik şokun Merkez Bankası parasında çok büyük değişikliklere yol açtığına ulaşılmaktadır.

Demir & Sever, (2009); kamu açıkları ve borçlanma arasındaki ilişkiyi Türkiye, Azerbaycan, Kırgızistan ve Kazakistan için 1990–2006 arası için kamu açıkları, kamu dış borçları, faiz ve büyüme değişkenleri ile VAR analizi kapsamında incelemiştir. Kamu açıklarının finansmanında ne düzeyde borçlanmaya başvurulduğu ve borçlanma sonucu artışa geçen faiz oranlarının kamu açıkları üzerindeki etkilerinin ne olacağı sorularına yanıt aramıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğine faiz oranları Kırgızistan’da bir dönem pozitif, Kazakistan ve Türkiye’de yarım dönem negatif tepki vermiş daha sonra faiz oranları artış trendine geçmiştir. Varyans ayrışım tablosunda kamu açıklarının faiz oranlarını açıklayıcı etkileri Kazakistan ve Kırgızistan’da, Azerbaycan ve Türkiye’ye göre daha yüksek oranda olduğu tespit edilmiştir.<sup>92</sup>

Aytaç & Sağlam, (2014); Türkiye’de kamu açıkları, iç borç ve faiz oranı arasındaki ilişkiyi 1980-2012 dönemi için nedensellik ve çok değişkenli VAR tekniği ile yıllık veriler eşliğinde incelemektedir. Çalışma sonucunda iç borçlardan enflasyona doğru Granger nedenselliğine ulaşılmakta ve buna ek olarak enflasyondan da kamu açıklarına doğru tek yönlü nedensellik olduğu ve Türkiye’de faiz oranlarının enflasyon vasıtasıyla kamu açıklarını etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>93</sup>

Tunçsiper & Sürekçi, (2011); Türkiye’de 1981:1-2007:03 dönemi için üçer aylık seriler aracılığıyla İkiz Açıklar hipotezinin geçerliliğini VAR yöntemi ve Granger Nedensellik Testi kullanarak incelemektedir. Çalışmanın sonuçlarında Granger nedensellik ilişkisinin teoriye uygun gerçekleştiği ve bütçe açıklarının faiz oranlarını artırdığı bunun sonucunda faiz oranlarındaki artışın yerli parayı yabancı piyasada değerli kılmakta ve bunun

---

<sup>91</sup> Özgen, F., & Güloğlu, B. (2004). Türkiye’de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi. METU Studies in Development, 31(1), 119-114.

<sup>92</sup> Demir, M., & Sever, E. (2009). Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi: Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Üzerine Bir Uygulama. Sosyoekonomi, 9(1), 20-26.

<sup>93</sup> Aytaç, D., & Sağlam, M. (2014). Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 9(1), 144-148.

sonucu olarak ise cari açığın oluştuğu görülmüştür.<sup>94</sup> Fakat Türkiye’de incelenen dönem için Keynesyen İkiz Açıklar Hipotezinin desteklenmediği, Ricardiyan Denklik Hipotezinin geçerli olduğu tespit edilmiştir.

Çaşkurlu, (2007); devlet borçlanmasını risk analizi bakımından ele alarak mali riskler ve risk yönetimi kapsamında borcun sürdürülebilirliği açılarından iç ve dış borçlanma bakımından söz konusu büyüklükleri Granger testi, etki – tepki analizi ve Varyans ayrıştırması yöntemleriyle VAR analizi kapsamında incelemiştir.<sup>95</sup> Söz konusu doktora tezi kapsamında nedensellik ilişkisi iç borçlanmada, reel faizlerden kura, iç borç stokundan enflasyona doğru gerçekleşmiştir. Dış borçlanmada ise dış borçlanmanın diğer değişkenler kapsamında Granger nedeni olduğuna ilişkin doğrudan ve dolaylı bir ilişki bulunamamıştır. Fakat dış borçlanmanın enflasyondan kaynaklı iç borçlanma yoluyla dolaylı bir etkileşime sahip olduğu gerekçesiyle dış borç stokundan enflasyona, enflasyondan iç borç stokuna ve iç borç stokundan cari işlemler açığına doğru nedensellik ilişkisi kurulmuş ve bu kapsamda söz konusu riskler değerlendirilmiştir.

Çavuşoğlu, (2008); Türkiye’de 1987:1-2003:4 dönemi için bütçe dengesinin gözetilmesi kapsamında uygulanan maliye politikalarının, harcama mı yoksa gelir odaklı mı gerçekleştirildikleri sorusuna alternatif ekonometrik tahmin yöntemleri ile zaman serileri kapsamında cevap aramaktadır.<sup>96</sup> Ampirik sonuçların Türkiye’de harcama-vergi hipotezinin geçerliliğini destekler nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Durkaya & Ceylan, (2010); çalışma kapsamında Türkiye’de faiz ödemeleri ile kamu yatırımları arasındaki kısa ve uzun dönem ilişkilerini araştırmak amacıyla 1980-2008 dönemi için yıllık zaman serileri ile Engle-Granger, Johansen ko-entegrasyon testi ve hata düzeltme modelini analizinde kullanmıştır. Ampirik analiz neticesinde nedensellik ilişkisinin faiz ödemelerinden yatırımlara doğru gerçekleştiği ve bu iki değişken arasında negatif bir ilişki olduğu tespit edilmekte dolayısıyla faiz ödemelerinin kamu yatırımlarını dışladığı sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Tunçsiper, B., & Sürekçi, D. (2011). Türkiye’de İkiz Açıklar Hipotezinin Geçerliliğinin Zaman Serisi Analizi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(3), 115-120.

<sup>95</sup> Çaşkurlu, E. (2007). İç ve Dış Borçlanmada Risk Analizine Dayalı Borç Yönetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 ve Sonrası), Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 400-418.

<sup>96</sup> Çavuşoğlu, A. T. (2008). Türkiye’de Kamu Gelirleri ve Harcamaları Arasındaki İlişki Üzerine Ekonometrik Bir Analiz. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(20), 155-160.

<sup>97</sup> Durkaya, M., & Ceylan, S. (2010). Kamu Borçlanması Kamu Yatırımlarını Dışlıyor mu? *Ekonomik Yaklaşım*, 21(74), 53-58.

Karanfil & Kılıç, (2015); Üçüz açık hipotezinin Türkiye açısından geçerliliği 1980-2013 dönemi için Eş bütünleşme Analizi ve Granger Nedensellik Testi yardımıyla analizini gerçekleştirmiştir. Çalışma sonucunda söz konusu dönem için Türkiye’de üçüz açık hipotezi kabul edilmiş olup, cari açığın tasarruf açığı ile bütçe açığını tek yönlü olarak etkilediği, tasarruf açığı ile bütçe açığı ilişkisinin ise çift yönlü gerçekleştiği tespit edilmiştir.<sup>98</sup>

#### 4.4.4. Model

Tez çalışmasında ele alınan konu itibariyle ampirik modelleme için Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen *gecikmesi dağıtılmış otoregresif model sınır testi yaklaşımı* (ARDL) tercih edilmiştir.

*Vektör otoregresif modellere* (VAR) dayanan ve uzun dönemli korelasyon için yazında çoğunlukla kullanılan Engle – Granger (1987) ve Johansen (1988) eş bütünleşme analizleri aynı durağanlık derecelerine sahip verilerin ilişkisine bakarken, ARDL modeller farklı durağanlık derecelerindeki verilerin analizine imkân vermektedir.<sup>99</sup> Bu modeller, klasik *en küçük kareler* (EKK) ile tahmini yapılan bağımlı ve bağımsız değişken gecikme değerlerinin gecikmiş değerlerini içerir.<sup>100</sup>

##### 4.4.4.1. Veriler

Çalışmada görev zararı ödemelerinin ortaya çıkardığı etkilerle mali risk yaratma olgusu incelenmektedir. Dolayısıyla model kurgusunda; bağımlı değişken olarak görev zararı (GZ), bağımsız değişken olarak ise özdeşliklerden türetilen eşitliklerden; tasarruf açığı (TA), kamu açığı (KA), dış ticaret açığı (DA) ve görev zararı ödemeleri dışındaki diğer transfer ödemelerini ifade eden değişken (Dtr) alınmıştır.

<sup>98</sup> Karanfil, M., & Kılıç, C. (2015). Türkiye Ekonomisinde Üçüz Açık Hipotezinin Geçerliliği: Zaman Serisi Analizi. Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi, 11(24), 15-20.

<sup>99</sup> Altınöz, U. (2018). Cari Açık, Bütçe Açığı ve Yatırım-Tasarruf Açığı Bağlamında Türkiye’nin Üçüz Açık Analizi. Maliye Dergisi(175), 125.

<sup>100</sup> Kutlar, A. (2017), EVIEWS ile Uygulamalı Çok Denklemlili Zaman Serileri, 1.Basım, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 132.

	<b>Kaynak</b>	<b>Dönem</b>
<b>Görev zararı (GZ)</b>	Hazine ve Maliye Bakanlığı	1980 – 2018
<b>Tasarruf açığı (TA)</b>	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	1980 – 2018
<b>Kamu açığı (KA)</b>	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	1980 – 2018
<b>Dış ticaret açığı (DA)</b>	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	1980 – 2018
<b>Diğer transfer ödemeleri (Dtr)</b>	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	1980 – 2018

Tablo 4.4. Model kurgusu kaynak ve dönem aralıkları

Kaynak: Yazar Tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda model parametrelerinin hangi kaynaktan kullanıldığı ve yıl aralıkları gösterilmektedir.

#### 4.4.4.2. Model sınaması

Modelin sınamasında sırasıyla; parametrelerin durağanlık testlerinin yapılması, gecikme uzunluğu tahmini, CUSUM ve CUSUMQ testleri, ARDL sınır testi, uzun dönem tahmin sonuçlarının hesaplanması, kısa dönem düzeltme modelinin oluşturulması, nedensellik testlerinin yapılması ve Varyans ayrıştırma incelemesi gerçekleştirilecektir.

##### 4.4.4.2.1. Parametrik durağanlık testleri

Durağanlık analizi, sahte regresyon tehlikesinin ortadan kaldırılmasına yöneliktir. Çalışmanın ele alındığı 1980 – 2018 dönemi iktisadi, siyasi ve mali çeşitli kırılmaların yaşandığı bir dönem olduğunda geleneksel ADF testleri yerine Zivot – Andrews Yapısal Kırılma Testleri kullanılacaktır.

<b>DEĞİŞKEN</b>	<b>ZA</b>				<b>KARAR</b>
	<b>%1</b>	<b>%5</b>	<b>%10</b>	<b><i>t<sub>stat</sub> (prob)</i></b>	
GZ	-5.719131	-5.175710	-4.893950	-6.819171 (< 0.01)	I(0)
dKA	-5.347598	-4.859812	-4.607324	-6.274968 (< 0.01)	I(1)
DA	-5.347598	-4.859812	-4.607324	-8.182611 (< 0.01)	I(0)
dDtr	-5.347598	-4.859812	-4.607324	-6.564842 (< 0.01)	I(1)
TA	-5.347598	-4.859812	-4.607324	-6.682200 (< 0.01)	I(0)

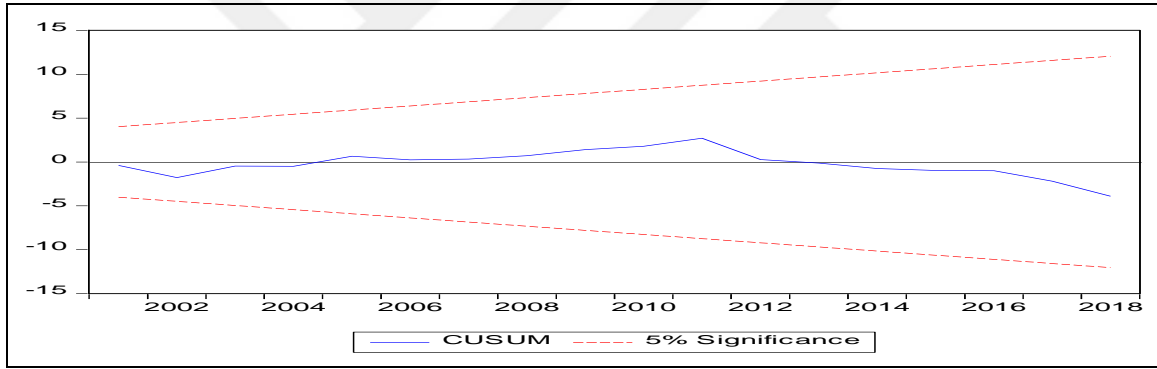
Tablo 4.5. Zivot–Andrews yapısal kırılmalı birim kök test sonuçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

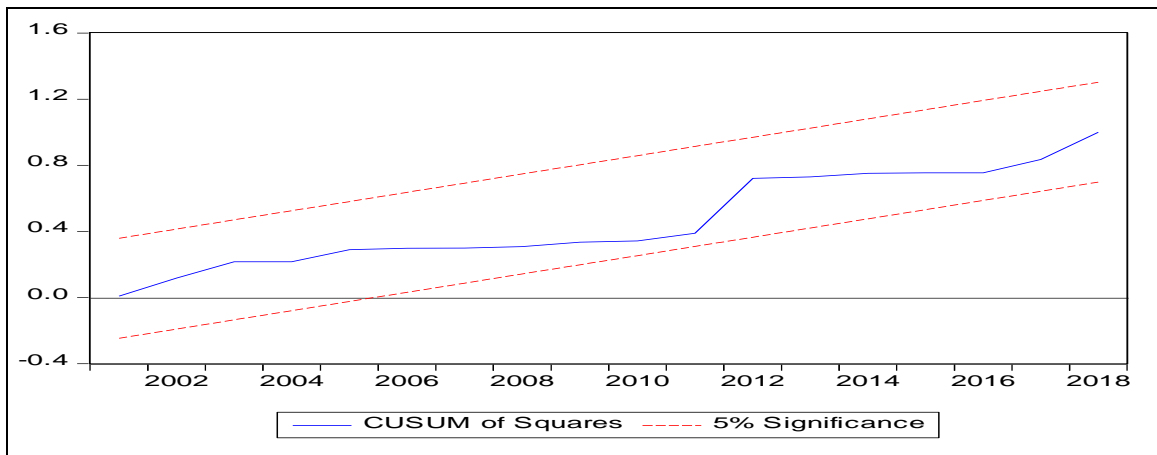
Birim kök testi sonuçlarına göre bağımlı değişken olan görev zararı, dış ticaret açığı ve tasarruf açığı düzey durağan ve diğer değişkenler de birinci sıra fark durağan çıkmıştır. ARDL model uygulaması açısından şart sağlanmıştır.

#### 4.4.4.2.2. Uygun gecikme uzunluğu tahmini ve ARDL sınır testi

Modelde uzun dönemli ilişki testi için uygun gecikme uzunluğunun bulunması ve uzun dönemli eş bütünleşmenin var olup olmadığının anlaşılması için sınır testi yapılması gerekmektedir. Gecikme uzunluğu, kurulacak VAR modeline göre bilgi kriterlerine göre saptanacaktır. Öncelikle bu aşamada katsayıların ele alınan dönem itibarıyla istikrarı ve yapısal kırılma durumunun olup olmadığına ilişkin CUSUM ve CUSUMQ testlerine bakılması gerekmektedir.



Şekil 4.7. CUSUM ve CUSUMQ testleri



Şekil 4.8.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekillerde görüldüğü gibi herhangi bir yapısal kırılma durumu söz konusu değildir. Parametreler tutarlı ve istikrarlıdır.

Gecikme	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-73.59479	NA	9.41e-05	4.917341	5.366270*	5.070438
1	-32.98185	64.50290	3.87e-05	3.998933	5.570186	4.534775
2	0.573686	43.42482*	2.66e-05	3.495666	6.189243	4.414253
3	35.31769	34.74401	<b>2.09e-05*</b>	<b>2.922489*</b>	6.738390	<b>4.223820*</b>
4	57.81040	15.87721	5.08e-05	3.069976	8.008201	4.754052

Tablo 4.6. Uygun gecikme uzunluğu

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belirlemeye göre üç bilgi kriterinin de ortak gösterdiği gecikme uzunluğu 3 olarak tespit edilmiştir. Gecikme uzunluğu kullanılarak kurulan model sonucu sınır testi yapılarak uzun dönem eş bütünleşme sınanacaktır. Sınamada F değeri belirleyici olacaktır.

k	F istatistiği	Kritik Değer					
		Pesaran vd.					
4	12.47995	I(0)			I(1)		
		%1	%5	%10	%1	%5	%10
		3.81	3.05	2.68	4.92	3.97	3.53

Tablo 4.7. ARDL model sınır testi sonuçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sınır testi sonuçlarına göre uzun dönem eş bütünleşme ilişkisi bulunmaktadır. Eş bütünleşmenin belirlenmesinin ardından uzun ve kısa dönem katsayılar yorumlanarak eş bütünleşme derecesine bakılması gerekmektedir.

#### 4.4.4.2.3. ARDL modeli uzun ve kısa dönem denge tahmin sonuçları

Bu başlık altında modelin uzun ve kısa dönem denge koşullarını ifade eden tahmin sonuçları gösterilecektir.

Bağımsız Değişkenler	Katsayılar	t-istatistiği
	Bağımlı Değişken: GZ	
DA	-0.000330	-1.261825
Dtr	0.003688	4.188143*
FARKKA	0.001336	2.039098**
TA	-0.000487	-1.745558****
R <sup>2</sup>	0.91	
Düzeltilmiş R <sup>2</sup>	0.84	

Tablo 4.8. Uzun dönem ARDL (2, 0, 4, 2, 1) model tahmin sonuçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Uzun dönem ilişkisinin katsayılarının görüldüğü Tabloda bağımlı değişken olarak görev zararı ile uzun dönemde denge ilişkisine sahip olduğu görülen diğer transfer kalemi %1, kamu açığı %5 ve tasarruf açığı değişkeni ise %10'luk anlamlılık derecesi ile sonuç vermektedir. R kare ve düzeltilmiş R kare oranları ise oldukça yüksektir.

Durbin – Watson değerinden (1.70) düşük olması da sahte regresyon olmadığını göstermektedir. Uzun dönem ilişkisinde; diğer transfer harcamaları ve kamu açığı görev zararı değişkenini artırıcı, tasarruf açığı ise azaltıcı etki göstermektedir. Dış ticaret açığı ise istatistiki olarak anlamsız çıkmıştır.

Değişkenler (Bağımlı Değişken GZ)	Katsayılar	t-Statistic
D(GZ(-1))	0.191353	2.227308**
D(DA)	-0.000139	-1.224701
D(FARKDTR)	0.000019	0.108999
D(FARKDTR(-1))	-0.001334	-5.772071*
D(FARKDTR(-2))	-0.000445	-3.400677*
D(FARKDTR(-3))	-0.000145	-1.571988
D(FARKKA)	-0.000125	-0.873411
D(FARKKA(-1))	-0.000579	-4.295153*
D(TA)	0.000251	2.616527*
D(SER01)	-0.003999	-5.809744
C	0.005741	8.352834
CointEq(-1)	<b>-0.588528</b>	<b>-8.861783*</b>

Tablo 4.9. Kısa dönem ARDL hata düzeltme modeli sonuçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Hata düzeltme model kısa dönem katsayıları ve t istatistik değerleri tabloda görülmektedir. Hata düzeltme model katsayısının %1 anlamlılık düzeyinde negatif işaretli



olması beklendiğinden modelde bu koşul karşılanmaktadır. Parametrelerin kısa dönem denge koşulu sağlanmaktadır. Kısa dönem dengesizliklerin 6 aylık dönemde dengeye ulaşacağı analizden ortaya çıkmaktadır.

#### 4.4.4.2.4. Nedensellik testi ve varyans ayrıştırma sonuçları

Uzun dönemli ilişki ve kısa dönem denge analizinin ardından parametreler arasındaki nedensellik ilişkisinin analizi gereklidir. Analizin ardından Varyans ayrıştırma sonuçlarının da incelenmesi önemlidir.

Nedensellik testi durağanlık düzeyleri farklı olan değişkenlerde Toda – Yamamoto Testi kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Analizde seri maksimum bütünleşme derecesi ( $d_{max}$ ) ve gecikme uzunluğu (k) toplamı ile VAR modeli kurularak nedensellik araştırılmaktadır.<sup>101</sup>

Boş Hipotezler	Kikare Değerleri
Dtr, GZ'nin Granger Nedeni Değildir	15.08099*
KA, GZ'nin Granger Nedeni Değildir.	9.372627*
GZ, Dtr'nin Granger Nedeni Değildir	5.110897**
TA, KA'nın Granger Nedeni Değildir.	7.387025**
KA, TA'nın Granger Nedeni Değildir.	9.581538*
Dtr, TA'nin Granger Nedeni Değildir	6.949042**
TA, Dtr'nin Granger Nedeni Değildir	8.602731*

Tablo 4.10. TYT sonuçları ve nedensellik durumu

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo değerlerinde boş hipotezlerin reddedilme durumuna göre nedensellik aranmaktadır. Buna göre çalışmanın konusunu oluşturan görev zararları üzerinde diğer transferlerin ve kamu açıklarının %1 anlamlılık düzeylerinde önemli etkisi bulunmaktadır.

Bunun dışında görev zararlarının ve tasarruf açıklarının sırasıyla %5 ve %1 anlamlılıkta, kamu açığı ve diğer transferlerin yine sırasıyla %1 ve %5 anlamlılıkta tasarruf açığı üzerinde ve tasarruf açığının da %5 anlamlılık düzeyinde kamu açığı üzerinde etkisi bulunmaktadır.

<sup>101</sup> Altınöz, (2018), 132.

<b>Bağımlı Değişken GZ</b>			
Dönem	FARKDTR	FARKKA	TA
1	0.000000	0.000000	0.000000
2	30.35217	2.741541	0.761063
3	30.07714	12.79481	2.554220
4	31.69366	11.82994	7.021313
5	31.41914	13.58811	7.216404
6	31.41912	14.01822	7.134279
7	31.24647	13.90858	7.186786
8	30.98605	13.86326	7.159466
9	31.13242	14.01365	7.111646
10	31.17179	14.00094	7.147134
<b>FARKDTR</b>			
Dönem	GZ	FARKKA	TA
1	0.346517	0.000000	0.000000
2	0.326711	0.674919	10.37467
3	0.485146	0.937107	8.728984
4	2.038470	5.889425	7.565881
5	2.021774	6.015144	7.523694
6	2.397297	6.026404	7.977055
7	2.752756	6.604615	8.057614
8	2.768992	6.601110	8.022298
9	2.762132	6.728635	8.082024
10	2.761175	6.723775	8.110687

Tablo 4.11. Model varyans ayrıştırma gösterimi (1)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

<b>FARKKA</b>			
Dönem	GZ	FARKDTR	TA
1	2.366423	61.02119	0.000000
2	2.073442	48.25841	8.496605
3	2.785527	48.72644	7.007848
4	4.260461	41.78489	5.953020
5	4.414684	42.57696	5.907222
6	4.581644	41.75944	6.724019
7	5.140516	41.06409	7.073064
8	5.187858	41.22049	7.072109
9	5.179900	41.02153	7.038956
10	5.168425	41.11223	7.081664
<b>TA</b>			
Dönem	GZ	FARKDTR	FARKKA
1	41.86400	2.286800	2.259541
2	32.35001	1.404662	25.39133
3	29.39456	7.384100	23.48257
4	27.72283	9.435908	22.54692
5	26.38405	10.85518	22.07245
6	26.45096	10.78045	22.35555
7	25.76778	10.55464	23.70786
8	25.67861	10.87913	23.57873
9	25.79874	10.82455	23.43947
10	25.68992	10.75845	23.59788

Tablo 4.12. Model varyans ayrıştırma gösterimi (2)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Varyans ayrıştırma analizi (Tablo 4.11 ve Tablo 4.12) sonucunda; görev zararı harcamalarının artırıcı etkisi en yüksek parametre diğer transfer kalemidir (10.dönem 31,17). Bunu kamu açıkları izlemektedir. Azaltıcı etki tasarruf açığı kalemidir. 10.dönem 7,14'lük etki söz konusudur. Kalan parametreler açısından yorum şu şekilde yapılabilecektir: diğer transfer ödemeleri kalemi en fazla tasarruf açığından, kamu açığı diğer transfer kaleminden ve tasarruf açığı ise görev zararı ödemelerinden etkilenmektedir. Dış ticaret açığı ARDL model uzun dönem ilişkisinde anlamlı çıkmadığı için analize dâhil edilmemiştir.



## 5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Devletin borçlanma süreci ekonomik ve mali dengelerin kurulması ve devam ettirilmesi amacını taşımaktadır. Ekonomik ve mali dengelerin kurulması noktasında ise en önemli yapı taşlarından birini bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi ve bütçe dengesinin kurulması yatmaktadır. Bu noktada borçlanmanın boyutları, sürdürülebilirliği ve içerdiği risk faktörlerinin ayrıştırılması ve incelenmesi, söz konusu ekonomik ve mali dengenin sağlanmasında büyük önem arz etmektedir. Çünkü kamu kesimi açıklarının temelinde esasen borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma kısır döngüsü yatmaktadır. Bu kendini tekrar eden döngüye sebep olan faktörlerin ayrıştırılması ve devlet borçlanmasında borç yönetimi kapsamında incelenmesi gerekliliğini doğurmaktadır.

Bu noktada ekonomik ve mali dengelerin gözetilmesi temelinde devlet borçlanmasında risk oluşturabilecek faktörlerinden birini de görev zararı ödemeleri oluşturmaktadır. Çünkü görev zararı ödemeleri toplumsal yönüyle yarattığı pozitif dışsallıklar bir kenara bırakıldığında ekonomik yönüyle önemli boyutta bir mali kaybı işaret etmektedir. Görev zararı ödemelerinin artışının yarattığı mali kayıp bütçe dengesi üzerinde aşındırıcı etki ile sonuçlanmakta ve meydana gelen açığın finansmanı ise borçlanma sonucunu doğurmaktadır. Yani görev zararı ödemeleri hem kendisinin bir kamu harcaması niteliği taşıması hem de borçlanma yoluyla bir faiz maliyeti oluşturması ile birlikte bütçe üzerinde ciddi bir mali yüke sebep olmakta ve bütçe üzerindeki bu ikili aşındırıcı etki bütçe dengesini bozarak tekrar daha yüksek borçlanma kısır döngüsünü ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden artan görev zararı harcamaları borç stokunu artırıcı etki yaratmakta ve mali risk faktörü olarak ortaya çıkmaktadır.

Görev zararı ödemelerinin bir risk analizi faktörü olarak ortaya çıkması borç faiz ödemeleri kanalıyla gerçekleşmektedir. Bu noktada görev zararı ödemelerinin borç faizleri üzerinde oluşturduğu baskı tüm makroekonomik dengeleri bir domino etkisi şeklinde etkilemektedir. Söz konusu etkiler ise görev zararı ödemelerindeki artışın bütçe yoluyla; borçlanma, borç faizlerindeki artış, dışlama etkisi, enflasyon ve üçüz açık noktalarında olduğu tespit edilmektedir. Bu anlamda görev zararı ödemelerindeki artış borç faiz ödemelerini artırmakta ve bu yolla bütçe açığına, dışlama etkisine, enflasyona ve üçüz açıklardaki artışa yol açtığı ilişkisi kurulmaktadır.

Görev zararı ödemelerinin borç faizleri kanalıyla oluşturduğu bu etkilerin hukuki ve kurumsal yönlerden de etkileşim kurularak meydana geldiği görülmektedir. Nitekim görev

zararı ödemelerinin hukuki anlamda yasal çerçevesinin ve sınırlarının belirgin çizilmediği ve bu konuda ciddi bir yasal boşluk olduğu görülmektedir. Bu yasal boşluk görev zararı ödemelerinin boyutlarının kontrol altında tutulmasını zorlaştırmakta ekonomik ve mali risklerin belirsizleşmesine yol açmaktadır. Kurumsal açıdan ise görev zararı ödemelerinin KİT'ler ve Özelleştirme programı kapsamındaki kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Bankacılık Kesimi ve Diğer Mali Kurumlar ve Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar ve Diğer Teşekküller kapsamında değerlendirilmesi yapıldığında söz konusu kurumlara yapılan ödemelerin son yıllarda artışa geçtiği kriz yıllarında mali genişlemelerin yaşandığı ve söz konusu ödemelerin bütçeyi olumsuz etkilediği görülmektedir. Görev zararı ödemelerindeki artışın hukuki boşluklar ve kurumsal bazda gerçekleştirilen mali genişlemelerle birlikte birleşerek borç faiz ödemelerini artırdığı tespit edilmektedir. Tüm bu unsurlar bir araya gelerek görev zararı ödemelerini artırıcı etki yaratmakta bu durumda ekonomiye borç faiz ödemesi olarak geri dönmektedir.

Nitekim Türkiye'de uzun yıllar süren bütçe açığı serüveninin temelinde yüksek borç faiz ödemelerinin yattığı görülmektedir. Türkiye'de yüksek görev zararı olgusu yüksek kamu açıklarına neden olmakta, ödenemeyen aşırı derece de yüksek görev zararları kamu bankalarının aktiflerine büyük bir yük oluşturmakta ve borç stokunda ciddi anlamda artışla sonuçlanmaktadır. 2000 sonrası GEGP, Merkez Bankasının fiyat istikrarı vurgusu ve bağımsızlaşması, özelleştirme politikaları, yeniden yapılandırma, mali disiplinin önemini ortaya koyan KMYKK ve 4749 sayılı borçlanma yasasının yürürlüğe konulması ile birlikte görev zararı olgusunda düşüşler kaydedilmiş, enflasyonda gerileme ile birlikte borç stokunda gerilemeler yaşanmıştır. Fakat yasal ve kurumsal yenilikler görev zararı olgusunda birtakım iyileşmeler yaratmış olsa da bu yeniliklerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu anlamda 233 sayılı KHK'da görev zararı tanımının ve sınırlarının yeniden düzenlenmesi görev zararı ödemelerinden kaynaklanacak mali risklerin kontrol altına alınmasına olanak tanıyacaktır.

Türkiye'de merkezi yönetim iç borç stokunun en fazla Bankacılık kesiminde yoğunlaştığı ve bankacılık sisteminin ekonomideki şok ve dalgalardan en çok etkilenecek kesim olduğu düşünüldüğünde görev zararı ödemelerinden kaynaklı risklerin gözetilmesinin önemi daha da artmaktadır. Borç faiz ödemeleri ile bütçe dengesi arasında oluşacak farkın yani makasın gittikçe açılması ise bütçedeki kaynakların borç faizlerine harcandığını ve bu durumda gelir dağılımında adaletin sağlanması için gerekli harcamaların yapılmasını

engellediği görülmektedir. Dolayısıyla görev zararı ödemelerindeki artış borç faizleri yoluyla gelir dağılımında adaleti de olumsuz etkilemektedir.

Görev zararı ödemelerindeki artışın borç faiz ödemelerine olan etkisi neticesinde doğan mali risklerin gözetilmesi noktası incelendiğinde ise merkezi yönetim iç borç stoku içerisinde sabit faizli enstrümanların artırılması faiz kaynaklı risklerin olumsuz etkilerini azaltmakta ve son yıllarda kararlı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir. Likidite riski ve faiz riski kapsamında iyileşmeler kaydedildiği görülse de kur kaynaklı risklerin ciddi anlamda devam ettiği tespit edilmektedir.

Borcun çevrilme riski noktasında ise genel anlamda risklerin arttığı fakat son yıllarda toparlanma dönemine girildiği görülmektedir. Bütçe riski kapsamında ise görev zararı ödemelerinin bütçe üzerinde yarattığı risklerin devam ettiği ve bütçe riskinin önüne geçilmesi amacıyla harcamalarda bir kısıntıya gidilmesi gereği doğmakta dolayısıyla görev zararı harcamalarının da bu anlamda azaltılması gerekliliği sonucu doğmaktadır.

Tez çalışması kapsamında gerçekleştirilen model kapsamında ise bağımlı değişken olarak görev zararı (GZ), bağımsız değişken olarak ise özdeşliklerden türetilen eşitliklerden; tasarruf açığı (TA), kamu açığı (KA), dış ticaret açığı (DA) ve görev zararı ödemeleri dışındaki diğer transfer ödemelerini ifade eden değişken (Dtr) alınmıştır. Modelin sınamasında sırasıyla; parametrelerin durağanlık testlerinin yapılması, gecikme uzunluğu tahmini, CUSUM ve CUSUMQ testleri, ARDL sınır testi, uzun dönem tahmin sonuçlarının hesaplanması, kısa dönem düzeltme modelinin oluşturulması, nedensellik testlerinin yapılması ve Varyans ayrıştırma incelemesi gerçekleştirilmiştir.

Ele alınan parametreler bağlamında ARDL modeli uzun dönem eş bütünleşme ilişkisinin varlığı dikkate alınan anlamlılık dereceleri çerçevesinde kanıtlanmıştır. Özellikle diğer transfer ve kamu açığı parametreleri ilişki düzeyi en yüksek olanlardır. Bu iki değişkenin görev zararı kalemini pozitif yani artış yönlü etkilediği görülmektedir. Tasarruf açığı parametresi uzun dönem ilişkisinde negatif yönlü ancak diğer parametrelere göre anlamlılık düzeyi daha düşük ilişki ortaya çıkarmaktadır.

Çalışma kapsamında gerçekleştirilen nedensellik analizinde de, bağımlı değişken görev zararı ile diğer transfer ve kamu açığı kalemlerinin önemli ölçüde nedensellik ilişkisi içinde olduğu hatta diğer transfer kalemi ile görev zararı parametresinin karşılıklı etkileşim içinde olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeninin öncelikli olarak diğer transfer kalemi içinde faiz ödemelerinin bulunması olduğu ifade edilebilir. Lakin görev zararlarının

finansmanı borçlanmayı ve faiz yükümlülüğünü ortaya çıkardığından dolayı etkileşim ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan transfer ödemeleri içinde gerçekleştirilen; kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transfer ödemeleri, devlet sosyal güvenlik kurumlarından hane halkına yapılan fayda ödemeleri, yurtiçi ve yurtdışı sermaye transferleri görev zararı gerçekleştirilerek yapılabilmekte ve dolayısıyla etkileşim ortaya çıkarmaktadır.

Kamu açıkları, giderlerin olağan gelirlerle karşılanamaması anlamına geldiğinden, hizmetlerin sürekliliğinin esas kabul edildiği kamu faaliyetlerinde giderlerin gerçekleştirilmesinde görev zararı faaliyetleri araç olarak kullanılabilir. Dolayısıyla modelde etkinin pozitif çıkması beklentileri ortaya koymaktadır. Varyans ayrıştırması sonuçları da görev zararları çerçevesinde en yüksek etkinin on dönem itibariyle diğer transfer kalemi, daha sonra kamu açığı ve en son tasarruf açığı kaleminde olduğunu göstermektedir.

Model sonuçları da görev zararı kaleminin doğrudan ve dolaylı olarak etkilediği ve etkilendiği kalemler açısından; finansman gereksiniminde borçlanmanın açık söz konusu olduğunda da açığı artırıcı bir durumunun olduğunu ifade edilebilir. Görev zararları eğer gerekli ise bunun ileri dönem analizleri ile yükü göz önüne alınarak gerçekleştirilmesi gereken uygulamalar olduğunu göstermektedir. Gerçekleştirildiği dönemde etkisi hemen ortaya çıkmayan bir kalem olması özelliği görev zararlarını özellikle borçlanmayla finansman ve faiz yükü açısından riskli unsurlar haline getirebilmektedir.



## KAYNAKLAR

- Akdoğan, A. (2019). *Kamu Maliyesi* (19. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alkan, H. I., ve Ümit, A. Ö. (2015). Türkiye'de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 19(1), 247-274.
- Altınöz, U. (2018). Cari Açık, Bütçe Açığı ve Yatırım-Tasarruf Açığı Bağlamında Türkiye'nin Üçüz Açık Analizi. *Maliye Dergisi*, (175), 115-139.
- Aslantürk, Y. (2018). KİT'lere Yapılan Sermaye Transferleri ve Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Bütçeye Etkileri. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 1-11.
- Ataç, B. (2002). *Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları ve Uygulama Sorunları*. Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Vakfı Yayınları.
- Aydın, M. K., ve Çakmak, E. E. (2018). Sosyal Devlet ve Türkiye. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 1-12.
- Aytaç, D., ve Sağlam, M. (2014). Kamu Açıkları İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1), 131-148.
- Bakkal, S., ve Gürdal, T. (2007). İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. *Akademik İncelemeler*, 2(2), 147-173.
- Bayraktar, C. (2011). Türkiye'de İç Borçlanmanın Yapısı 1980-2010 Dönemi. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(1), 1-14.
- Berkay, F., ve Ağcakaya, S. (2017). Türkiye'de Kamusal Açıkların Tercihinde İç Ve Dış Borç Tercih: 1990-2015 Dönemi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 1-20.
- Buchanan, J. M. (1987). New Palgrave Dictionary of Economics. *Public Debt*, (5), 1044-1047.
- Bulmuş, İ. (2008). *Mikroiktisat*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Bülbül, D., Ejder, H., ve Şahan, Ö. (2006). Türkiye'de Kamu Borçlarının Kaynaklar, Yapısı Ve Niteliklerinin Değerlendirilmesi (1990-2004 Dönemi Analizi). *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 35, 101-123.
- Cural, M. (2016). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 693-706.
- Çakıroğlu, E. (2007). *Eşanlı Denklem Modeli İle Var Modelinin Öngörü Başarısı Açısından Karşılaştırılması: Türkiye Örneği*. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

- Çaşkurlu, E. (2002). *Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çaşkurlu, E. (2007). *İç ve Dış Borçlanmada Risk Analizine Dayalı Borç Yönetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 ve Sonrası)*, Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çaşkurlu, E., ve Arslan, C. B. (Eylül 2017). *Kamu Maliyesine Giriş*. (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çataloluk, C. (2009). Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi, Makroekonomik Etkileri (Teorik Bir yaklaşım Türkiye Örneği). *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 240-258.
- Çavuşoğlu, A. T. (2008). Türkiye'de Kamu Gelirleri ve Harcamaları Arasındaki İlişki Üzerine Ekonometrik Bir Analiz. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (20), 143-160.
- Çolak, Ö. F. (2012). *Türk Bankacılık Sektörünün Şubat 2001 Krizi Sonrası Durumu ve Yeniden Yapılandırma Programı* Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 14.
- D.P.T. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Dağ, M., ve Tüğen, K. (2018). Türkiye'de Bütçe Açıklarının Nedenleri ve Finansman Yöntemleri: Dönemsel Bir Değerlendirme. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(2), 217-240.
- Demir, M., ve Sever, E. (2009). Kamu Açıkları ve Borçlanma İlişkisi: Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan Üzerine Bir Uygulama. *Sosyoekonomi*, 9(1), 7-26.
- Doğru, B. (2015). *Türkiye'nin Yakın Dönem Ekonomik Krizleri 1994, 2001, 2008 ?* (1.Baskı). İstanbul: Hiperlink Yayınları.
- Dökmen, G. (2012). Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 115-143.
- DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Durkaya, M., ve Ceylan, S. (2010). Kamu Borçlanması Kamu Yatırımlarını Dışlıyor mu? *Ekonomik Yaklaşım*, 21(74), 39-58.
- Eğilmez, M. (1990). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı*. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Erasa, İ., ve Özkanca Andıç, N. (2017). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Finansmanı Vergiler İle mi Yoksa Borçlanma İle mi Sağlanmaktadır? 2006-2016 Dönemine Ait Bir İnceleme. *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 123-149.

- Eser, L. Y., ve Birinci, N. (2014). İç ve Dış Borç Tercihini Etkileyen Faktörler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(23), 31-51.
- Gacar, A., ve Öncü, S. (2017). Kurumsal Risk Yönetiminin Belirleyicileri: Sanayi İşletmeleri Üzerine Ampirik Bir Araştırma. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 32(1), 299-321.
- Güler, H. (2019). Türkiye’de Mali Kriz Sonrası Kurallı Maliye Politikasının Bir Aracı Olarak Özelleştirme Politikaları. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 77-92.
- Hazırolan, U. (2012). Yükselen Bir Ekonomide İhtiyatlı Kamu Borç Yönetimi: Türkiye Tecrübesi. *Maliye Dergisi*, (163), 557-581.
- Hazine Müsteşarlığı. (2003). Hazine. *Hazine Dergisi*, (Cumhuriyetin 80. yılı Özel Sayısı).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2018). *2017 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- İman Er, B. Z. (Mart 2016). *Hazine İç Borçlanma İhalelerinin İkincil Piyasa DİBS İşlemleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Uygulama*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Emisyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İnternet: Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). *Hazine ve Maliye Bakanlığı*. 11 18, 2019 tarihinde Terimler Sözlüğü: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-terimler-sozlugu> adresinden alındı.
- İnternet: Pehlivan, N. (2004). Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi. *Uluslararası Maliye Sempozyumu*, 385-417. [http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu\\_18\\_385\\_417.pdf](http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_18_385_417.pdf) adresinden alındı.
- İnternet: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK). (2018). *2018 Faaliyet Raporu*. <http://www.sgk.gov.tr/2018FaaliyetRaporu.pdf> adresinden alındı.
- İnternet: T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2019). *Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*. 09 19, 2019 tarihinde <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540021349004-1497d2c6-7edf> adresinden alındı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı, Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023*. Ankara.
- Kanca, O. C. (2016). Özelleştirme Gelirlerinin Bütçe Açıkları ve Kamu Borç Stoku Üzerindeki Etkisi. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35(1), 15-32.
- Karanfil, M., ve Kılıç, C. (2015). Türkiye Ekonomisinde Üçüz Açık Hipotezinin Geçerliliği: Zaman Serisi Analizi. *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(24), 1-20.
- Kartalcı, K. (2012). Döner Sermaye İşletmelerinin Yeniden Yapılandırılması. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 3(1), 106-129.
- Kepenek, Y. (2014). *Türkiye Ekonomisi* (27.Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.

- Kılıcı, E. N. (2017). Bankacılık Sektörü Bilançolarındaki Kırılganlıklar ile Krizler Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi; Türkiye Örneği, 2000-01 Krizleri. *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 54(631), 55-64.
- Koçak, A. (2009). Küresel Dönemde Türkiye'nin Borç Yapısındaki Dönüşüm. *Maliye Dergisi*, (157), 65-84.
- Kumcu, E. (2009). *Krizler, Para ve İktisatçılar* (3.Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kutlar, A. (2017). *EViews ile Uygulamalı Çok Denklemli Zaman Serileri* (1.Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Küçüköğlü, M., Taş, H. Y., ve Ercan, H. (2018). Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışı İçerisinde Transfer Harcamalarının Yeri ve Önemi. *HAK-IŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(19), 446-466.
- Leong, D. (1999). *Debt Management-Theory and Practice*. HM Treasury.
- Medina, L. (2015). *Assessing Fiscal Risk In Bangladesh*. International Monetary Fund, IMF Working Paper No: 15/110.
- Oyan, O., ve Aydın, A. (Ekim 1991). *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları- Alternatif Yönelişler*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- Özgen, F., ve Güloğlu, B. (2004). Türkiye'de İç Borçların İktisadî Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi. *METU Studies in Development*, 31(1), 93-114.
- Özmen, S. (2015). *Risk Analizi*. İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- Pehlivanlı, M. (2010). *Türkiye'de Kamu Bankalarında Görev Zararı Uygulamasının 2001 Krizi Üzerindeki Etkileri*, Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Polackova, H. (1989). *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*. The world Bank Policy Research Working Paper.
- Polackova, H. (1998). *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, Policy Research Paper No:1989*. The World Bank, Washington D.C.
- Saraçaoğlu, F. (2016). *Gelir Vergisi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sezgin, Z. (2014). Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisinde Borç Yönetimi. *Vergi Sorunları Dergisi*, (311), 141-149.
- Susam, N. (2005). Türkiye'de Devlet İç Borçlarının Devlet İç Borçlanma Senetleri Faiz Oranları İle İlişkisi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 48, 87-105.
- Tarı, R., ve Bozkurt, H. (2006). Türkiye'de İstikrarsız Büyümenin VAR Modelleri İle Analizi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, (4), 1-16.

- Tunçsiper, B., ve Sürekçi, D. (2011). Türkiye'de İkiz Açıklar Hipotezinin Geçerliliğinin Zaman Serisi Analizi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(3), 103-120.
- Tüleykan, H. (2016). Faiz Dışı Fazla Ve Bazı Bütçe Verileri Arasında Nedensellik İlişkisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 301-322.
- Ulusoy, A., ve Erdem, H. F. (2014). İç Borçlanma ve Enflasyon Etkileşimi: Türkiye Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, (22), 122-135.
- Ulusoy, A., ve Kara, D. (2017). Kamu Borç Yönetiminin Maliye ve Para Politikası ile Uyum Sorunu: Türkiye Pratiği. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 29-38.
- Ulusoy, E., ve Erdem, H. (2014). İç Borçlanma ve Enflasyon Etkileşimi: Türkiye Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, (22), 122-135.
- Ural, M. (2009). Riske Maruz Değer Hesaplamasında Alternatif Yaklaşımlar. *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi*, 3(2), 63-86.
- Usta, Ö. (2011). *İşletme Finansı ve Finansal Yönetim*. (5. Baskı) Ankara: Detay Yayıncılık.
- Usta, Ö., ve Demireli, E. (2010). Risk Bileşenleri Analizi: İMKB'de Bir Uygulama. *Zonguldak Kararelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 25-36.
- Ünsal, H. (2002). Görev Zararının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1, 229-244.
- Yetiz, F. (2016). Bankacılığın Doğuşu ve Türk Bankacılık Sistemi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 107-117.
- Yurdoğlu, V., Akça, H., ve Bozatlđ, O. (2019). Sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Mali Kural Önerisi. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi*, 26(2), 651-675.
- Zerenler, M. (2004). Devletin Dış Borçlanmasının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(5), 187-214.



## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : AKSOY, Hatice Merve  
Uyruğu : T.C.  
Doğum yılı ve yeri : 1992, Niğde  
Medeni hali : Bekâr  
e-mail : hatice.aksoy@hbv.edu.tr



### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi / Lisansüstü Eğitim Enstitüsü	Devam Ediyor
Lisans	Gazi Üniversitesi/İİBF/İktisat	2015
Lise	Kırıkkale Lisesi	2010

### Yabancı Dil

İngilizce

### Yayınlar

1. Aksoy, H. M. (2019). Yerel Yönetimlerde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Önemi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği. *İçişleri Bakanlığı Türk İdare Dergisi*, 91, 488.
2. Ejder, H. L., Aksoy, H. M. (2018). Türkiye’de 2000 Sonrası İç Borç Yönetimi Politikasının Enflasyona Etkisi. *International Journal of Public Finance*, 3(2), 135-160.
3. Ejder, H. L., Aksoy, H. M. (2018, 08-12 Mayıs). *2000 After Inflation Effects of Domestic Debt Management Policy in Turkey / Türkiye’de 2000 Sonrası İç Borç Yönetimi Politikasının Enflasyona Etkisi*. 33th International Public Finance Conference, Antalya / TR / 33. Uluslararası Maliye Sempozyumu Bildiri Sunumu, Antalya / TURKEY, Proceedings Book, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 322-327.

### Hobiler

Yüzme, Tenis, Tiyatro, Satranç







[hacibayram.edu.tr/le](http://hacibayram.edu.tr/le)