



**ANKARA**

**HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ**

**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT  
BANKASI ÖRNEĞİ**

**Fatih Mahmut BİLİCİ**

**Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
BANKACILIK ANABİLİM DALI**

**EKİM- 2019**



ANKARA  
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT  
BANKASI ÖRNEĞİ**

**Fatih Mahmut BİLİCİ**

**Tez Danışmanı**

**Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
BANKACILIK ANABİLİM DALI**

**EKİM 2019**



**DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT  
BANKASI ÖRNEĞİ**

**Fatih Mahmut BİLİCİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
BANKACILIK ANABİLİM DALI**

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

**EKİM 2019**

Fatih Mahmut BİLİCİ tarafından hazırlanan “DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT BANKASI ÖRNEĞİ” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Bankacılık Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN

İktisat Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



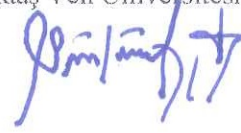
**Başkan :** Prof. Dr. Murat ÇETİNKAYA

İktisat Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



**Üye :** Dr. Öğretim Üyesi Şükrü APAYDIN

Uluslararası Ticaret ve Lojistik Anabilim Dalı, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi  
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum.



Tez Savunma Tarihi: 24/10/2019

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 Lisansüstü Eğitim Enstitüsü 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.



Fatih Mahmut BİLİCİ

24/10/2019

DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE  
ZİRAAT BANKASI ÖRNEĞİ  
(Yüksek Lisans Tezi)

Fatih Mahmut BİLİCİ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ekim 2019

ÖZET

Kuruluşu 1863 yılında devlet himayesinde Mithat Paşa tarafından oluşturulan Memleket Sandıklarına dayanan Ziraat Bankası, 15 Ağustos 1888 yılında Menafi Sandıklarının yerine günümüz finansal kuruluşlarına benzer şeklini alarak, ülkemizin ilk kamu sermayeli bankası olmuştur. Kamu sermayeli bankalara ve KİT'lere yapılan görev zararı ödemeleri, devlet bütçesinde analitik bütçe sınıflandırmasındaki kodlamaya göre "05. Cari Transferler" sınıflandırılmasının altında yer alan "05.1- Görev Zararları" ekonomik kodundan yapılmaktadır. Görev zararı, niteliği itibariyle transfer harcaması özelliği taşıyan kamu harcamalarıdır. Tezin amacı, kamu sermayeli bankalar içerisinde en fazla görev zararı payı alan Ziraat Bankası'nın 2012-2016 yılları arasında görev zararı uygulamalarını incelemektir. Ziraat Bankası'nın 2012-2016 yılları arasında devlet bütçesinden almış olduğu toplam görev zararı: 7.066.806 (bin TL) olarak hesaplanmıştır. Görev zararlarının devlet bütçesi üzerindeki yükünün düşürülmesi amacıyla, faiz indirimli (sübvansiyonlu) tarımsal kredi kullandırmalarında tarımsal varlık kapasitesi yerine ürün hasadı ya da satış cirosuna göre kredi limitinin belirlenip kullandırımının yapılması gibi birçok öneri tez kapsamında sunulmuştur.

Bilim Kodu : 118221  
Anahtar Kelimeler : Merkezi Yönetim Bütçesi, Görev Zararı, Ziraat Bankası  
Sayfa Adedi : 69  
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN

DUTY LOSS APPLICATION IN GOVERNMENT BUDGET AND  
EXAMPLE OF ZİRAAT BANK  
(M.S. Thesis)

Fatih Mahmut BİLİCİ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY  
INSTITUTION OF GRADUATE EDUCATION

October 2019

ABSTRACT

Ziraat Bank was founded in 1863 under the auspices of Mithat Pasha under the auspices of the state. The duty loss payments to state-owned banks and SOEs are based on the coding in the analytical budget classification in the state budget. Transfer Current Transfers Görev is made from kod 05.1- Duty Losses "economic code. The duty loss is the public expenditures which are in the nature of transfer expenditures. The aim of this thesis is to examine the duty loss practices of Ziraat Bank, which has the highest duty loss share among the state-owned banks, between 2012-2016. The total loss incurred by Ziraat Bank from the state budget between 2012-2016 was calculated as 7.066.806 (thousand TL). In order to reduce the burden of duty losses on the state budget, many proposals have been presented within the scope of the thesis, such as harvesting crops instead of agricultural asset capacity or determining the credit limit according to sales turnover in interest-discounted (subsidized) agricultural loan disbursements.

Science Code : 118221  
Key Words : Central Government Budget, Duty Loss, Ziraat Bank  
Page Number : 69  
Supervisor : Assoc. Prof. Dr. Celal TAŞDOĞAN



## TEŞEKKÜR

“Devlet Bütçesinde Görev Zararı Uygulaması ve Ziraat Bankası Örneği” adlı tez çalışmasında çok emeği olan danışmanım Doç. Dr. Celal TAŞDOĞAN ve sevgili eşim Eda ÖZGEN BİLİCİ’ye çok teşekkür ederim.



# İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa</b>
ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLERİN LİSTESİ .....	x
KISALTMALAR .....	xi
1. GİRİŞ .....	1
2. DEVLET BÜTÇESİ VE GÖREV ZARARI KAVRAMI .....	3
2.1. Devlet Bütçesinin Tanımı .....	3
2.1.1. Devlet Bütçesinin Kısa Tarihi .....	3
2.1.2. Devlet Bütçesinin Yapısı ve Nitelikleri.....	4
2.2. Görev Zararı Tanımı ve Kapsamı .....	7
2.2.1. Görev Zararının Uygulanma Amacı.....	9
2.2.2. Görev Zararlarının Ortaya Çıkmasında Temel Faktörler .....	10
2.2.2.1. Ekonomik faktörler .....	10
2.2.2.2. Sosyal faktörler .....	11
2.2.2.3. Siyasal faktörler .....	12
2.2.3. Görev Zararı ve Sübvansiyon .....	13
2.3. Devlet Bütçesi ve Görev Zararı İlişkisi.....	15
2.3.1. Uygulamada Görev Zararı .....	17
2.3.1.1. Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı uygulaması .....	18
2.3.1.1.1. Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı ve işleyişi .....	18
2.3.1.1.2. Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı .....	20
2.3.2. Kamu Bankalarında Görev Zararı .....	24
2.3.2.1. Türk bankacılık sektörünün tarihi ve sektörünün mevcut durumu .....	24
2.3.2.2. Kamu bankalarında görev zararı uygulaması .....	30
3. DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT BANKASI ÖRNEĞİ.....	35
3.1. Ziraat Bankası Tarihi ve Yapısı .....	35
3.2. Ziraat Bankası'nda Görev Zararı Uygulaması.....	39
3.2.1. Ziraat Bankası 2012-2016 Yılları Arası Görev Zararı .....	40
4. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	59

	<b>Sayfa</b>
KAYNAKLAR .....	65
ÖZGEÇMİŞ .....	69



## ÇİZELGELERİN LİSTESİ

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 2.1. Görev zararı ve sübvansiyon farkı .....	14
Çizelge 2.2. 2000’li yıllarda kapanan veya devrolan bankalar .....	26
Çizelge 2.3. 2017 yılı faaliyette olan bankalar .....	27
Çizelge 2.4. 2017 yılı itibariyle banka sayıları .....	28
Çizelge 2.5. 2012-2016 yılları arası kamu bankalarına ödenen görev zararı tutarı .....	31
Çizelge 2.6. 2012-2016 yılları arası Halk Bankası’na ödenen görev zararı tutarı .....	32
Çizelge 3.1. 2012 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı .....	41
Çizelge 3.2. 2013 Yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı .....	44
Çizelge 3.3. 2014 Yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı .....	46
Çizelge 3.4. 2015 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı .....	48
Çizelge 3.5. 2016 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı .....	52

## ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Devlet bütçesi toplam giderinin GSYH' ye oranı.....	6
Şekil 2.2. 2012-2016 yılları arası görev zararı giderinin devlet bütçe toplam giderine oranı.....	16
Şekil 2.3. 2012-2016 yılları arası görev zararı giderinin GSYH' ye oranı .....	17
Şekil 2.4. KİT'lerin devlet teşkilatı içerisindeki konumu.....	19
Şekil 2.5. 2012-2016 yılları arası kamu bankalarına ödenen görev zararı giderinin devlet bütçe toplam görev zararı giderine oranı .....	31
Şekil 3.1. 2012-2016 yılları arası bankacılık sektöründe toplam tarımsal kredi bakiyesi içerisinde Ziraat Bankası tarafından kullanılan tarımsal kredilerin payı.....	38
Şekil 3.2. 2012-2016 yılları arası Ziraat Bankasına ödenen görev zararı tutarının kamu bankalarına ödenen toplam görev zararı içindeki payı .....	52
Şekil 3.3. 2012-2016 yılları arası devlet bütçesi içinde Ziraat Bankasına ödenen görev zararı tutarı.....	53

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>A.Ş.</b>	Anonim Şirket
<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AO</b>	Anonim Ortaklığı
<b>BDDK</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BW</b>	Bretton Woods
<b>CEEP</b>	Avrupa KİT Merkezi
<b>DMO</b>	Devlet Malzeme Ofisi
<b>ELÜS</b>	Elektronik Ürün Senedi
<b>EPDK</b>	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
<b>ESK</b>	Et ve Süt Kurumu
<b>EÜAŞ</b>	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
<b>EXİMBANK</b>	Türkiye İhracat ve Kredi Bankası
<b>GSMH</b>	Gayri Safi Milli Hâsıla
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu
<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>LTD</b>	Limited Şirket
<b>OECD</b>	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
<b>SPK</b>	Sermaye Piyasası Kurulu
<b>TAO</b>	Türk Anonim Ortaklığı
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TC</b>	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TCMB</b>	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
<b>THY</b>	Türk Hava Yolları
<b>TİGEM</b>	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
<b>TKİ</b>	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>TMO</b>	Toprak Mahsulleri Ofisi
<b>TMSF</b>	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
<b>TOKİ</b>	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TURBAN</b>	Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası AŞ
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>ÜKP</b>	Ülke KİT Payı
<b>Vb.</b>	Ve benzeri
<b>WB</b>	The World Bank (Dünya Bankası)
<b>YDK</b>	Yüksek Denetleme Kurulu
<b>YPK</b>	Yüksek Planlama Kurulu
<b>233 sayılı KHK</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
<b>3346 sayılı Kanun</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesi Hakkında Kanun
<b>3460 sayılı Kanun</b>	Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun
<b>4046 sayılı Kanun</b>	Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun
<b>440 sayılı Kanun</b>	İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun
<b>4603 sayılı Kanun</b>	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun
<b>4749 sayılı Kanun</b>	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
<b>5018 sayılı Kanun</b>	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>5441 sayılı Kanun</b>	Bankacılık Kanununun Hakkında Kanun
<b>5520 sayılı Kanun</b>	Kurumlar Vergisi Kanunu
<b>60 sayılı KHK</b>	İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
<b>6741 sayılı Kanun</b>	Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

## 1. GİRİŞ

Görev zararı, kamu kuruluşlarının aldıkları görevler nedeni ile vazgeçilen karların ve katlanılan zararların toplamının kamu kuruluşlarının bilançolarına kaydedilen zararlar olarak tanımlanmaktadır (Kepenek, 1990:126). Görev zararının Türkiye'deki temel yasal dayanağı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'dır. Anayasamız'ın 2' nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu ifade edilmektedir. Devlet, temel görevlerinin yanında sosyal devlet anlayışıyla ekonomiye çeşitli yollarla müdahalelerde bulunarak, bazı ekonomik ve sosyal görevler üstlenmektedir. Devletin bu görevleri üstlenmesinin temel hedefi; dengeli kalkınma, adil gelir dağılımı ve serbest piyasa aksaklıklarının giderilmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'de sosyal görevler yerine getirilirken kamu bankaları ekonomiye müdahale araçları olarak kullanılmaktadır. Kamu bankalarına devlet tarafından verilen görevler çerçevesinde yapılan kamu harcamaları görev zararları olarak merkezi yönetim bütçesinde gider kalemi olarak gösterilmektedir. Kamu harcaması niteliği taşıyan görev zararları, harcama niteliğinde olması sebebiyle merkezi yönetim bütçesi üzerinde yük oluşturmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinde oluşan bu yükün önemli bir kısmı kamu bankaları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu bankaları arasında ise en büyük görev zararı payı Ziraat Bankası'na aittir.

Görev zararı, sadece kamu sermayeli bankalar tarafından oluşturulmamaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri de görev zararı oluşumunda yer almaktadır. Bu kuruluşlar sosyal devlet politikası gereği bazı görevler üstlenmektedir. Üstlenilen bu görevler sonucunda devlet bütçesine yük oluşturacak şekilde görev zararı meydana gelmektedir. Kısaca görev zararları, KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının maliyetlerini karşılayamaması veya kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştiremeyecekleri görevler nedeniyle ortaya çıkan zararlar şeklinde tanımlanabilmektedir.

Bu tezin amacı, görev zararı kapsamında en yüksek paya sahip olan Ziraat Bankası'nın bütçe ve yönetimi konularındaki durumunu incelemektir. Ziraat Bankası kamu kaynaklarından en fazla miktarda görev zararına konu olmuş fonu kullanmaktadır. Bu nedenle, kamu sermayeli bankalar içerisinde Ziraat Bankası'nın görev zararları uygulaması kapsamındaki süreçleri değerlendirmeye alınmıştır. Bu doğrultuda Ziraat Bankası'nın, destekleme alımlarının yapılması, çiftçilere yönelik hayvancılık ve tarımsal faaliyetlerini geliştirmesi için düşük faizli kredi verilmesi, doğal felaketlerden zarar gören üreticilere üretim kaynağı (tohum, fide vb.) sağlanması, TİGEM tarafından doğal afetlerde en az %40



zarar gören üreticilere dağıtılmak üzere TİGEM'e kredi sağlanması ve kur farkı ile borç ertelemelerinden kaynaklanan zararlar incelenmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde oluşan bu görev zararlarının, devlet bütçesine etkisi ve rakamsal boyutları ortaya koyularak bu uygulamanın daha verimli hale gelmesi için öneriler sunulmaktadır.

Bu tez çalışmasının konusuna giren dokümanların taranması sonucu elde edilen tüm bilgi ve verilerin doğru, geçerli ve güvenilir olduğu varsayılarak tezde kullanılmaktadır. Geçmiş yıllara ait verilere ulaşılmasında sorun yaşanması sebebiyle 2012-2016 yılları arası sayısal veriler kullanılarak inceleme gerçekleştirilmektedir.

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında tarama modeli kullanılmaktadır. Çalışmanın konusuna giren tez, rapor, kitap, dergi, makale, internet kaynakları taranarak ve ilgili kurumlarla görüşmeler gerçekleştirilerek inceleme kısmı tamamlanmaktadır. Çalışmada kullanılan bilgi ve veriler, çeşitli kütüphanelerden ve internet sitelerinden ulaşılan kitap, dergi, makale, tez, rapor, araştırma yazısı ve ilgili mevzuatın taranması yoluyla elde edilmektedir. Özellikle mevzuat ile ilgili düzenlemeler Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sisteminden temin edilmiştir. Ayrıca gerekli bir takım verilerin de kurum yetkilileri ile görüşülerek elde edildiğini ifade etmek gerekir.

İlgili kaynaklardan elde edilen bilgi ve veriler derlenmiş, bu verilerin geçerliliği, güncelliği, birbiriyle olan uyumu, karşılaştırılabilir olmaları kontrol edilmiştir. Kaynaklardan elde edilen bilgi ve veriler değerlendirmeye tabi tutularak, çalışmanın sistematığına uygun bir şekilde kullanılmıştır.

Bu çalışma, dört bölümden meydana gelmektedir. Giriş bölümünden sonra gelen ikinci bölüm kapsamında, "Görev Zararı" kavramı devlet bütçesindeki yeri itibarıyla incelenmektedir. Çalışmanın Üçüncü bölümünde devlet bütçesinde görev zararı uygulaması, Ziraat Bankası örneği çerçevesinde anlatılmaktadır. Sonuç bölümünde ise yapılan inceleme neticesinde ortaya çıkan neticeler ve mevcut duruma çözüm önerileri yer almaktadır.

## **2. DEVLET BÜTÇESİ VE GÖREV ZARARI KAVRAMI**

“Görev Zararı” kavramını açıklamak için öncelikle bu bölümde, devlet bütçesi kavramı tanımlanarak, tarihi, yapısı ve nitelikleri hakkında bilgilendirmeler yer almaktadır. Ardından “Görev Zararı” kavramı, tanım ve amaçlar doğrultusunda açıklanmaktadır. Daha sonra devlet bütçesindeki yerinden başlayarak, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu bankalarında görev zararı kavramı ele alınmaktadır. Sonrasında ise devlet bütçesi ile görev zararı ilişkisi uygulamada gerçekleşen görev zararları çerçevesinde ele alınmaktadır.

### **2.1. Devlet Bütçesinin Tanımı**

Genel anlamda bütçe, gelir ve gideri gösteren belgeye verilen addır. Bütçe belgesiyle kamu harcamaları için kamu finansmanı konusunda ne kadar gelir toplanacağına karar verme hakkına ise bütçe hakkı denir. Bütçe bir ülkenin belirli bir dönemine ait gelir ve gider tahminlerini yansıtan bir belgedir. Bütçenin, devlete ait geleceğe yönelik mali bir plan olması, tahmini belge olma özelliğini ortaya çıkarmaktadır (Bülbul 2005:26-70).

Bütçe, sadece bir tahmin belgesi değil, aynı zamanda dönem hükümetinin program ve planlarını uygulama noktasında maliye politikası aracıdır. Bu anlamda en önemli niteliğiyle bütçe, devlet ekonomisine yön veren en önemli araç olmuştur. Bu açıdan, bütçe devletin toplumsal, siyasal ve sosyal görevlerini ortaya koymasında, bu fonksiyonlar arasında denge ve kontrolün sağlanmasında temel alınan bir belgedir. Hukuki açıdan bakıldığında ise, bütçe yasama organının yürütme organına gelir ve giderlerin gerçekleştirilmesi için önceden yetki ve izin veren bir kanundur (Çoşkun, 2000:14-50).

#### **2.1.1. Devlet Bütçesinin Kısa Tarihi**

Bütçenin ortaya çıkış sürecinde tarihte ilk temel belge 1215’de İngiltere’de Kralın vergilendirme yetkisinin sınırlandırılarak, bu yetkinin halkı temsil edenlere verilmesini sağlayan Magna Carta Libertium anlaşmasıdır (Akipek, 1952:167-182). Ardından, 1688 yılında çıkan İnsan Hakları Kanunu (Bill of Rights), bütçe ve bütçe hakkının ortaya çıkması için önemli bir gelişme olmuştur. Bir diğer önemli gelişme ise 1789 yılında Fransız İhtilalinin ardından Fransız Parlamentosu’nda, milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınamayacağına kanun ile hüküm altına alınmasıyla bütçe hakkının ülkeye yerleştirilmesidir. Fransız İhtilalinin sonuçlarından başta Avrupa ülkeleri olmak üzere ülkemizin de içerisinde bulunduğu pek çok ülke etkilenmiştir.

Türkiye’de ise bütçe ve bütçe hakkı kavramları Tanzimat Fermanıyla beraber gelişmeye başlamıştır. Tanzimat Fermanı sonrasında 1855 yılında “Hazine-i Celile Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname”si, ülkemizde bütçe ve bütçe hakkına ilişkin ilk gelişme olsa da, bu nizamname gerçek anlamda bütçe değil, sadece bir tüzüktür. Gerçek anlamda bütçe hakkının gelişimine ilişkin ilk adım 1876 yılında ilk anayasa olan Kanuni Esas-i ile gerçekleşmiştir. 1876 Anayasası ile, vergilerin sadece kanunla ve herkesin mali gücüne göre alınacağına; bütçenin Devletin tahmini gelir ve giderlerini gösteren bir kanun olduğuna; gelir ve giderlerin belirli bir döneme ait olarak onaylanmaya tabi olacağına dair hükümler koyulmuştur. 1908 yılında II. Meşrutiyet ile birlikte, bütçe hakkı yeniden düzenlenmiştir. Bu dönemde Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla beraber Fransa’da uygulanan bütçe sistemi ülkemize taşınmıştır. Bu gelişmeyle beraber hazırlanan 1909 yılı Bütçe Kanunu, Türkiye’nin çağdaş anlamda ilk bütçesidir (Feyzioğlu, 1976:25).

Cumhuriyet dönemine bakıldığında 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının tümünde bütçe ve bütçe hakkına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Cumhuriyet döneminde bütçe ile ilgili düzenlemeler 1927 yılında revize edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde yürütülmüştür. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi anlamında en köklü değişikliğe giden ve günümüzde de geçerli olan en büyük gelişme 2006 yılından itibaren yürürlükte olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur (Konukman, 2003:29-65).

### **2.1.2. Devlet Bütçesinin Yapısı ve Nitelikleri**

Bütçenin tarihten günümüze değin süregelen tanım ve özellikleri doğrultusunda 4 temel niteliği olduğu sonucuna varılabilmektedir. Bunlar Edizdoğan’ın (2005) sınıflandırmasına göre:

- Tahmin: Bütçe, kamu gelir ve giderlerine yaklaşık olarak yer veren bir tahmin belgesidir.
- Tahdit: Bütçe, belirli bir döneme ait olan bir kanundur. Ülkemizde bütçe 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasında geçerli olan bir kanundur. Bu süre zarfına bütçe yılı ya da mali yıl da denilmektedir.
- Tasdik: Bütçe kanunu içerisinde yer almayan giderler ve gelirler gerçekleştirilemez. Ancak, parlamentoda onaylanması suretiyle işlerlik kazanabilmektedir.

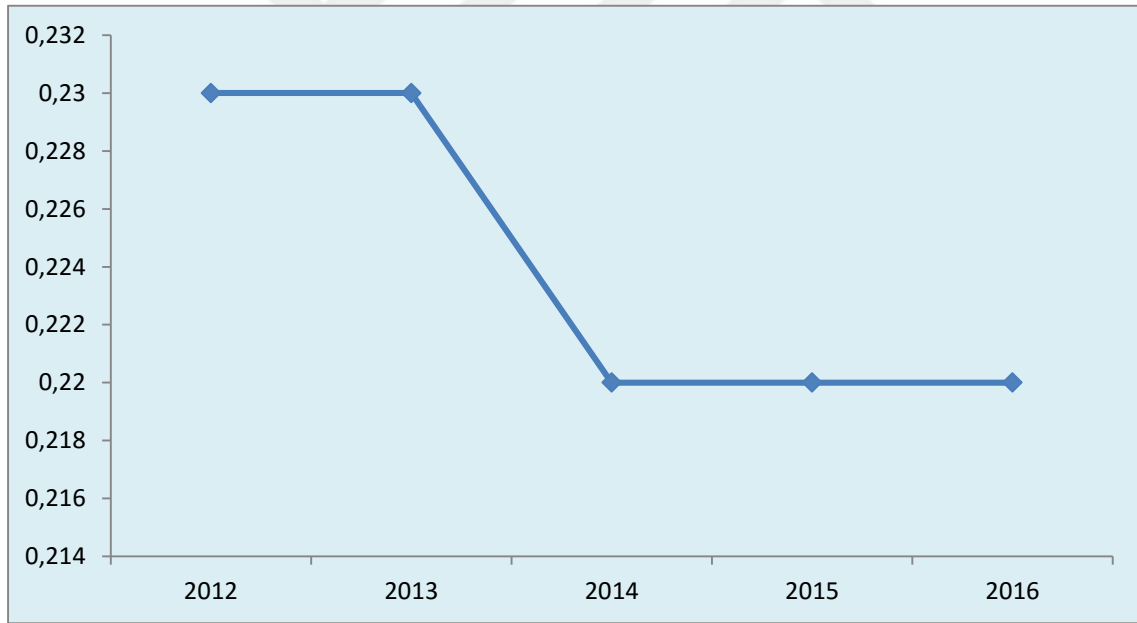
- Tevzin: Bütçede yer alan gelir ve giderlerin birbirine denk olması gerekliliğini ifade etmektedir.

Bütçenin temel niteliklerinin yanında bütçenin asli görevlerini yerine getirebilmesi, gelir ve gider hesaplarının doğru bir şekilde tahmin edilebilmesi için uyulması gereken ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler aşağıda sıralanmıştır:

- Birlik İlkesi: Kamuya ait tüm kazanç ve harcamaların tek bir bütçede yer almasıdır. Birlik ilkesinin en önemli fonksiyonu, kamu hizmetlerinin tek bir yerden planlanıp, uygulanmasıdır.
- Genellik İlkesi: Gider ve kalemleri tek tek ve kesin olarak gösterilmesine denilmektedir. Bu ilke çerçevesinde bütçeler, gayrisafi usulde ve adem-i tahsis ilkesi doğrultusunda oluşturulması gerekliliği ifade edilmektedir. Bütçe uygulamasında gayrisafi usul, gelir ve giderlerin birbirinden çıkarılmadan ayrı ayrı gösterilmesidir. Adem-i tahsis ilkesi ise, bütçede yer alan belli bir gelirin belli bir gidere ayrılmamasıdır. Diğer bir deyişle, bütçedeki tüm gelirlerin tüm giderlere ayrılmasıdır.
- Yıllık Olma İlkesi: Bütçe Kanunu belirli bir dönem için geçerlidir. Bir mali yıl dönem olarak belirlenmiştir. Mali yıl ise ülkemizde bir takvim yılı olarak uygulanmaktadır. Bu durum Anayasa'mızın 161'inci maddesinde "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır." ifadesiyle hüküm altına alınmaktadır.
- Ön İzin İlkesi: Bütçe Kanunu içerisinde var olan gelir ve gider kalemleri, söz konusu bütçenin geçerli olmasının planlandığı mali yıl başlamadan ancak yasama organı tarafından onaylandığı takdirde yürütme organı tarafından uygulanabilmektedir.
- Bütçenin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi: Bütçede yer alan gelir ve giderler bu ilke doğrultusunda, yasama organı tarafından onaylanırken bölümler itibariyle görüşülüp onaylanır. Bu ilkenin uygulanmasında amaç, bütçede yer alan gelir ve giderlerin yapılmasında yasama organının rolünün artırılması ve yürütme organının bu gelir ve gider kalemleri arasında aktarma yapmasını engellemektir.
- Bütçenin Denkliği İlkesi: Bu ilke, bütçe kanununda yer alan kamu giderlerinin, borçlanmaya başvurulmadan bütçe gelirleriyle karşılanmasını ifade etmektedir.
- Açıklık, Doğruluk ve Mali Saydamlık İlkesi: Açıklık ilkesine göre bütçede yer alan gelir ve giderler ile bütçenin esaslarına, konu hakkında bilgi sahibi olmayan kişiler tarafından da anlaşılabilir olmasını ifade etmektedir.

- Doğruluk İlkesi: Ülke şartlarına uygun tahmini bütçenin yapılması ve konjonktürel durum dikkate alınarak gerçeği yansıtacak şekilde hazırlanmasıdır.
- Mali Saydamlık İlkesi: Kamuoyunun devletin bütçede var olan hesap ve bu doğrultuda yaptığı uygulamalara erişebilmesi, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması süreçlerinin açık bir şekilde ortaya koyulması ve denetlenebilir olmasını ifade etmektedir.
- Alenilik İlkesi: Bütçenin ve bütçenin hazırlanması sürecinde ortaya çıkan tüm bilgi, belge ve işlemlerin gizlenmeden ve kamuoyu tarafından incelenmesi ve eleştirilmesine imkan tanıyacak şekilde açık bir şekilde ortaya konmasını ifade etmektedir (Göncü, 2012:4).

Bu ilkeler çerçevesinde oluşturulan bütçe ve bütçe içerisinde yer alan gider kalemine ait rakamın ekonomimizdeki öneminin daha iyi görülebilmesi amacıyla GSYH' ye oranı aşağıdaki şekilde ortaya koyulmaktadır.



Şekil 2.1. Devlet bütçesi toplam giderinin GSYH' ye oranı (2012-2016)

Kaynak: TÜİK, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yukarıda bulunan Şekil 2.1'de ifade edildiği üzere, ilgili devlet bütçe gider rakamları, GSYH rakamlarının yaklaşık olarak % 22-% 23'üne tekabül etmektedir. Bütçe gider rakamları göz ardı edilmeyecek kadar büyüktür. Bu sebeple meclis tarafından bütçede gider kalemini harcama yetkisi verilen hükümet, özenli biçimde davranması gerekmektedir.

Devlet bütçe rakamları hükümetlerin mali disiplini göstermesi açısından da önemlidir. Hükümet, kanunlaşarak oluşan bütçe rakamlarına ne kadar uygun hareket etmiş ise o kadar disiplinli davranmış demektir. Bu disiplin ekonomi çevrelerince dikkatle takip edilerek ülkeye yapılacak olan yatırımları da etkilemektedir.

## **2.2. Görev Zararı Tanımı ve Kapsamı**

Görev zararı kavramı, genel olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının maliyetlerini karşılayamaması veya kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştiremeyecekleri görevler ve belli sektörleri desteklemek adına kamu sermayeli bankalar vasıtasıyla düşük faizli krediler verilmesi yöntemiyle oluşan farkların devlet tarafından karşılanması suretiyle ortaya çıkan toplam zarardır (Aksoy, 1994:27/2).

Görev zararı mekanizması esas olarak, devletin ekonomik sistem üzerinde yönlendirici olması gerektiği düşüncesinden doğmaktadır. Devletin ekonomiye müdahalesi başlıca üç temel yolla gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, devletin kural koyucu otorite olarak ortaya koyduğu düzenleyici nitelikteki faaliyetleridir. Burada devlet, Anayasa ve yasalar çerçevesinde kamu otoritesini kullanarak düzenleyici faaliyetlerde bulunur ve bu yolla ekonomiye müdahale etmiş olur. İkinci yol, kamu sektörünün piyasa kuralları çerçevesinde doğrudan girişimci olarak ekonomiye girmesidir. Burada da devlet, kamu iktisadi teşebbüsü örgütlenme biçiminde işletmeler oluşturarak, bu işletmelerin, piyasa kuralları içinde faaliyet gösteren özel firmalar gibi, üretim faaliyetine girmesini ve bu yolla ekonomik işleyişe etki edip iktisadi ve sosyal hedeflerin gerçekleşmesini amaçlamaktadır. Üçüncü yol ise, devletin üstlendiği görevleri yerine getirirken yaptığı kamu harcamalarının, topladığı vergilerin ve harcamalarının finansmanında kullanılan kamu borçlarının ekonomi üzerindeki müdahaleci etkileridir (Tekmen, 2008:5). Bu çerçevede söz konusu yöntemlerin uygulamasında kamu sermayeli bankalar da KİT'ler dışında görev zararı uygulamasının bir parçası olarak var olmaktadır.

Görev zararı kavramı geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilmektedir (Çaşkurlu, 2002:6). Dar anlamda görev zararı, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından verilen görev doğrultusunda Kamu İktisadi Teşebbüsleri' nin meydana getirdiği hizmet ve mal fiyatlarının, maliyetlerin altında belirlenmesi sonucunda, fiyat ve maliyet arasında oluşan fark sebebiyle mahrum kalınan kar ve oluşan zararların toplamıdır. Geniş anlamda görev zararı ise, dar anlamda görev zararını kapsamakla beraber, KİT'lere ve seçili kamu

sermayeli bankalara verilen görevler çerçevesinde ortaya çıkan zarar ve bu zararların karşılanması amacıyla katlanılan maliyetler ile gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyetleri ve sonuç olarak toplamda elde edilen toplumsal fayda arasında oluşan farktır. Ayrıca, geniş anlamda görev zararı kavramına, devletin görev zararlarını karşılamak için yarattığı kaynağın alternatif maliyeti de girmektedir. Bu alternatif maliyetin en belirgin örneği faizdir (Çaşkurlu, 2002:6-8).

KİT'lerin görev zararı oluşumunda genel olarak iki faktör etkilidir. Bunlar: fiyatlandırma süreci ve özel görev verilmesidir (Tekmen, 2008:5-7). Dolayısıyla, görev zararları devletin kamu giderleri arasında yer almakta olup; devlet bütçesinden finanse edilmektedir.

Görev zararı, niteliği itibariyle transfer harcaması özelliği taşıyan kamu harcamalarıdır. Transfer harcamaları satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal tabakalar arasında yer değiştirmesine neden olan; mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik yardım niteliği taşıyan harcamalardır.

KİT'ler ile ilgili düzenlemelere bakıldığında görev zararı kavramı 1964 yılı itibariyle görülmektedir (Kepenek, 1990, 126). Söz konusu kavram, devlet tarafından kamu hizmetini yerine getirmesinin yanı sıra; sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlayabilmek için ekonomiye aktif müdahale edebilme amaçlarına yönelik olarak devletin kendi bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüslerinde, bir iktisat politikası tercihi olarak ortaya çıkmaktadır (Çaşkurlu 2002:34-36).

Görev zararının temel yasal dayanağı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasıdır. Anayasa'nın 2'nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca 45'inci maddesinde devletin tarım ve hayvancılık sektörlerinde çalışanları korumakla yükümlü olduğu belirtilmiş olup; 166'ncı maddesinde de ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı özellikle sanayi ve tarımın yurt çapında uyumlu ve dengeli bir şekilde gelişmesini, ülke kaynaklarını verimli bir şekilde planlayıp kullanarak gerçekleştirmeye çalışmakla sorumlu olduğu belirtilmektedir. Tüm bu ifadeler çerçevesinde KİT'ler ve kamu sermayeli bankalar görev zararı oluşturmaktadır.

1984 yılında yayımlanan 233 sayılı KHK'nın 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendinde yer alan "kamu iktisadi kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri" hükmü ile görev zararlarının nedeni genel çerçeve ile belirlenmiştir. Aynı

KHK'nın 35'inci maddesinde detaylı olarak görev zararlarının uygulama esasları belirtilmiş ve aynı maddede görev zararının iki şekilde ortaya çıkacağı ifade edilmiştir. Birincisi, Kamu İktisadi Teşekkülleri tarafından üretilen mal ve hizmet fiyatlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyeti karşılamaması durumunda, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen % 10 kar payı toplamının görev zararı tutarı olmasıdır. İkincisi, KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kardan mahrum kalınması durumudur (Göncü, 2012: 11).

Bu bilgilere ek olarak, 233 sayılı KHK'nın 30'uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkânlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevleri verilmesi durumunda bu görevlere ilişkin ve öz kaynaklardan karşılanması gereken kısmı, devlet bütçesinden sermaye olarak yıl içinde karşılanacağı, 35'inci maddesinde ise görev zararlarının genel bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, her yıl yayımlanan Bakanlar Kurulu kararları gereğince, Halk Bankası tarafından, esnaf ve sanatkârlara; Tarım Kredi Kooperatifleri ve Ziraat Bankası tarafından ise tarımsal üreticilere, yönelik düşük faizli kredi kullanılmaktadır. Bu uygulama sırasında, Tarım Kredi Kooperatifleri ve bankalar tarafından kullanılan düşük faizli krediler sebebiyle oluşan zarar da görev zararı olarak tanımlanmakta ve genel bütçeye konulan ödeneklerle karşılanmaktadır.

### **2.2.1. Görev Zararının Uygulanma Amacı**

Devletin ekonomideki varlığı, ekonomide giderek artış gösteren sorunların çözümüne katkı sağlamak noktasında ortaya çıkmıştır. Ekonominin aksamasıyla beraber sadece salt ekonomik sorunlar değil, aynı zamanda gelir dağılımının bozulması, yoksulluğun artması gibi sosyal sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Bu noktada devletin ekonomik hayatta bulunması ihtiyaç haline gelmiştir. Devletin bu anlamda ekonomik hayata katılmasının amacı; toplumsal ve ekonomik refahın maksimize edilmeye çalışılmasıdır.

Bu çerçevede görev zararı, özellikle sosyal devlet anlayışının benimsendiği ülkelerde, bu anlayışa göre şekillenen devletin ekonomiye yönlendirici olma isteğinden doğan kamu kesimi büyüklüğü kapsamında uygulanan faaliyetler sonucu meydana gelmektedir (Tekmen, 2008:4).



Devlet, görev zararı uygulamasını ekonomik politikaların uygulanması ve ekonomiye müdahale etmek amacıyla araç olarak kullanmıştır. Temel amaç 1982 Anayasası'nın 2'nci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğunun ifade edilmesi doğrultusunda, toplumda yaşayan bireylerin klasik hürriyetleri yanında çeşitli maddi ihtiyaçlarının karşılanması ülke genelinde tarım ve sanayinin gelişmesi ile birlikte refah, kültürel ve sosyal anlamda gelişmişlik düzeyinin artırılması için ülke kaynaklarının verimli ve planlı bir şekilde kullanılarak gerçekleştirilmesi gerektiği amaçlanmıştır. Görev zararı uygulaması söz konusu amaçların gerçekleştirilebilmesi için birtakım kesimlerin desteklenmeleri sonucunda meydana gelmektedir.

### **2.2.2. Görev Zararlarının Ortaya Çıkmasında Temel Faktörler**

Görev zararlarının ortaya çıkmasında birçok unsur etkili olmaktadır. Bu unsurlar sırası ile; ekonomik, sosyal ve siyasal faktörler alt başlıkları biçiminde aşağıda açıklanmıştır (Kepenek, 1990:126-129).

#### **2.2.2.1. Ekonomik faktörler**

Genel itibariyle; ekonomik kalkınma ve gelişmenin sağlanması, ödemeler dengesinin gerçekleştirilmesi, ihracatın artırılması, ekonomik istikrarın sürdürülebilirliği ve tam istihdam dengesi için; devlet tarafından bazı kesimlere yardımlar yapılmakta ve bu yardımlar neticesinde görev zararları karşımıza çıkmaktadır. Sektörel desteklemeler ile bu sektörlerin milli hasılaya katkısı artırılıp, rekabet edebilme kuvveti zayıf olan sektörlerin güç kazanması sağlanmaktadır.

Bu kapsamda; tarım sektörüne yapılan yardımlar sonucunda, tarım ürünlerinin kalitesi artırılabilen, maliyetler düşürülebilmekte ve uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazanılabilmektedir. Ayrıca sanayi sektörünün üretim kapasitesinin artırılması için de destek olunmaktadır. Diğer taraftan enerji sektöründe, enerji maliyetini düşürerek üretimin artırılması sağlanabilmekte; ulaştırma sektöründe maliyetler düşürülerek pazarlamada rekabet gücü kazandırılabilir (Bayar, 2008:29-34).

Ayrıca yapılan yardımlar ile üretimin artırılması ve buna bağlı olarak da sanayileşmenin gerçekleştirilmesiyle, ek istihdam olanakları sağlanabilmektedir. Diğer taraftan girişimcilere, esnaf ve sanatkâra düşük faizli kredi verilmesi durumunda firmaların üretim maliyetleri azaltılarak yatırımlar artırılabilir ve milli gelir artışı sağlanabilmektedir. Bu firmaların maliyetlerinin azaltılması rekabet güçlerini arttırırken ihracat yapmalarına da

olanak sağlanmaktadır. Tüm bu hedeflere ulaşabilmek için, devlet tarafından birtakım yardımlar yapılması sonucunda görev zararları uygulaması ortaya çıkmaktadır.

Devlet ekonomiye çeşitli iktisat politikası araçlarını da kullanarak müdahalede bulunmaktadır. İktisat politikası, bir ülkede meydana gelen iktisadi dalgalanmaları kontrol etmek, iktisadi büyüme ve kalkınmayı sağlamak amacıyla uygulanan politikadır. Devletin kamu ekonomisi çerçevesinde, iktisat politikası araçlarını kullanarak ekonomide; fiyat istikrarının sağlanması, istihdam düzeyinin yükseltilmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ödemeler bilançosu ve dış ticaret dengesinin sağlanması ve kaynak kullanımında etkinliğin artırılması gibi çeşitli hedeflere ulaşmasında bir kamu harcaması olan görev zararlarının da etkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda devlet, gerçekleştirmeyi amaçladığı dengeli kalkınma, bölüşümün adil şekilde yapılması, toplumsal refahın artırılması vb. birtakım hedefler doğrultusunda hareket etmektedir. Bu hedeflere ulaşmaya çalışırken, sahip olduğu kaynakların çeşitli yönere doğru yer değiştirmesini sağlayarak dolaylı etkide bulunmaktadır.

#### **2.2.2.2. Sosyal faktörler**

Görev zararları uygulaması, özellikle sosyal devlet anlayışının baskın olduğu ve bu anlayışa göre kamu kesimi büyüklüğü çerçevesinde uygulanan politika ve faaliyetler sonucu ortaya çıkabilmektedir. Bu faaliyetler genellikle devletin ekonomiye müdahalesi şeklinde meydana gelmektedir. Devletin ekonomiye müdahalesi, sosyal ve ekonomik gelişme sağlayabilmek amacıyla kendi bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüslerinde ve kamu sermayeli bankalarda bir iktisat politikası tercihi olarak kullanılabilir. Özellikle 1980 yılından sonra piyasa ekonomisine geçişin de etkisiyle birlikte, sayısal olarak oldukça azalan KİT'lerin bir kısmı mevcut yapısını koruyarak bir kısmı da kamu sermayeli bankalar haline getirilerek günümüzde sosyal devlet anlayışı çerçevesinde faaliyetine devam etmekte ve bu kuruluşlar devletin ekonomiye yön vermesi noktasında, araç olarak kullanılmaya devam edilmektedir.

Kamu teşebbüsleri, kamu hizmetlerinin daha fazla insana ulaşım fayda sağlaması için sosyal ve ekonomik bir proje olarak kurulmaktadır. Bu teşebbüslere en iyi örnek; şehirlerde yer alan ulaşım, su, elektrik, doğalgaz işletmelerini verebiliriz. Ayrıca sosyal devlet fikrinin ilerlemesiyle birlikte, toplumların medeniyetin getirmiş olduğu nimetlerden faydalanması için devletin girişimlerde bulunması gerektiği fikri de ortaya çıkmıştır. Bir

bakıma gelişmeler devletin, KİT'ler aracılığı ile insanların sosyal ihtiyaçlarını karşılaması gerekliliğini doğurmuştur (Köroğlu, 2012:453-475).

Bu kapsamda, toplumsal refahın artırılması amacıyla, devlet bazı görevleri yüklenmiştir. Devlet, himayesinde yaşayan tüm halkı ilgilendiren; giyecek, yiyecek, içecek, ulaşım, enerji gibi hizmetlerin topluma ulaştırılmasında halkın menfaatine olabilecek biçimde söz konusu hizmetlerin finansmanının bir kısmına katlanarak maliyetin altında bir fiyat belirleyebilmektedir. Toplumsal refahı artırıcı ve gelir dağılımında adaleti sağlayıcı sonuçlar doğuran devlet yardımları bu sayede yapılış amacına ulaşmaktadır.

Devletin sosyal sermaye oluşturabilmesi için ilişki önemlidir. Devlet, bu yardım ve destekler aracılığı ile halkıyla olan ilişkilerini geliştirmektedir. Ne kadar çok kişiye bu yardım ve desteklerini ulaştırır ise sosyal sermayesini o kadar çok genişletmiş olur. Ekonomik olarak başarılı olmak ile sosyal sermaye arasında pozitif yönlü bağlantı vardır. Sosyal açıdan korunan birey, vatandaşlık görevi sorumluluğu ile devletin yaptığı katkıların refah konusunda yapıldığını düşünmektedir. Refahı artan birey, ekonomik ve sosyal açıdan ülkesi için daha yararlı olmaktadır.

Gelir dağılımındaki bozuklukların etkisini ortadan kaldırmak üzere özellikle kamu sermayeli bankalar aracılığıyla, bazı bireylerin gelirlerini yükseltmek maksadıyla destek verilmektedir. Devlet, diğer sektörde bulunan bireylere göre geliri daha düşük olan çiftçi kesimindeki bireylere yönelik desteklemelerde bulunmaktadır. Çiftçilere yönelik; gübre, mazot desteği, girdi maliyetlerini düşürücü destekler ya da ürettikleri ürünlerin gelirini yükseltici yardımlar yapılmaktadır.

### **2.2.2.3. Siyasal faktörler**

Devlet bünyesinde bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu sermayeli bankalar tarafından gerçekleştirilen fiyat müdahaleleri, görev zararlarına sebep olmaktadır. Bu durum, çoğunlukla siyasi otoritenin tercihlerine bağlı olarak gelişmektedir. KİT'ler, ülkenin ekonomik yönden bağımsızlığı ve seçmen tercihlerinin yansıtılması gibi siyasal nedenlerle de kurulabilmektedir. Kamu yararı çıkış noktası olduğu için uygulamaların yasal bir dayanağı vardır. Görev zararlarının oluşmasındaki bu özellik, uygulamanın yasal olması ve denetime açık olması gibi olumlu özelliklerinin yanı sıra, uygulamaya karar verenin siyasal otorite olması ve normal koşullarda siyasi otoritenin halkın tercihlerine göre belirlenmesinin ortaya çıkardığı subjektif durum da risk oluşturmaktadır (Tekmen, 2008:11-12).

Devlet, iktisadi faaliyetleri gerçekleştirirken başlangıçta büyük çapta sosyal fayda yaratmayı amaç edinmekte ve kar sağlama amacı gütmemektedir. Bu anlamda kamu iktisadi teşebbüsleri, birtakım sosyal ve politik amaçları gerçekleştirmek üzere yüksek kar olmaksızın üretim yapan kuruluşlar olarak ifade etmek de mümkündür. Aynı zamanda önceleri KİT olan ancak günümüzde anonim şirket statüsünde bulunan kamu sermayeli bankalar da söz konusu amaçların gerçekleştirilmesi adına devlet tarafından araç olarak kullanılmaktadır. Ziraat Bankası çiftçi kesimine, Halk Bankası da esnaf kesimine kar etmeden kredi vermektedir. Bu durum görev zararı şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

### 2.2.3. Görev Zararı ve Sübvansiyon

Görev zararı ve sübvansiyon birbirlerine benzer iki kavram olarak çoğu yerde aynı anlamda kullanılmaktadır. İki kavramın birbirleri yerine konmaları, bütçe sürecinde birlikte kullanılmalarından kaynaklanmaktadır.

Öncelikle, sübvansiyon tanımının yapılmasında fayda görülmektedir:

“Sübvansiyon; devletin, kendi organları ya da bu organlar tarafından görevlendirilen özel kuruluşlar tarafından, sübvansiyonunun verileceği ürünü üretmek, bu yardımın yapılacağı belirtilen bölgede bulunmak ya da yardımın yapılabilmesi için minimum işletme büyüklüğüne ulaşmış olmak gibi özelliklere sahip olarak faaliyet gösteren üretim birimlerine; belli malların fiyatlarını düşük tutmak, kullanımlarını teşvik etmek, bazı tarım üreticilerini korumak ve belli bölgelerde yatırımı teşvik etmek, bazı tarım üreticilerini korumak ve belli bölgelerde yatırımı teşvik etmek vb. amaçlarla izlenilmekte olan iktisadi politikayı gerçekleştirmek üzere aynı ya da parasal olarak doğrudan ya da vergilemede müdahale ilkesine bağlı olarak dolaylı bir şekilde verilen ve hiçbir geri ödeme durumu söz konusu olmadan yapılan üretimi etkileyici özel yardımlar şeklinde tanımlanabilmektedir” (Çaşkurlu, 2002:15-16).

Bir başka ifadeyle, sübvansiyonlar; devlet organları ya da bunlarca görevlendirilecek özel kuruluşlar tarafından, belirli bir ürünü üretme, belirli bir bölgede faaliyet gösterme ya da belirtilen bir büyüklükte olma gibi kriterlere göre belirlenen, özel ya da aynı koşullarda faaliyet gösteren devlete ait üretim birimlerine ve izlenilmekte olan politikayı gerçekleştirmek amacıyla eşit bir karşılık beklenmeksizin yapılan özel yardımlardır. Özetle, sübvansiyon, mal ve hizmet karşılığı olmadan devletin KİT'lere yapmış olduğu ve fiilen gerçekleşen ödemeler olarak tanımlanabilmektedir.

Hem sübvansiyon hem görev zararı, bütçede doğrudan gider olarak görülebilecekleri gibi; görev zararları, vergi muafiyetinde olduğu gibi bütçe gelirinden vazgeçilmesi şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Ancak nadiren de olsa, Devlete maddi yüklenim getirmeksizin, piyasaya düzenleyici müdahaleler yoluyla sağladığı sübvansiyonlar da bulunmaktadır (Çaşkurlu, 2002:14-17).

Görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının birbirlerinden farklı yönlerini şu şekilde özetlemek mümkündür;

- i. Görev zararları ve sübvansiyonların ilk farkını uygulanış biçimleri oluşturmaktadır. Burada devletin maddi yüklenimi vardır. Aslen bunlar görev zararı doğurucu faaliyetleridir. Oysa ki sübvansiyonlar devletin yüklenimi ile parasal, aynı ya da dolaylı yollardan kamu gelirlerine müdahale ile verilebilmesinin yanı sıra; Devletin, sadece yasal düzenlemeleri oluşturmak yoluyla sektörler arasında yardımları gerçekleştirmesi şeklinde de meydana gelebilmektedir. Görev zararları ise, yalnız devletin bizzat maddi yüklenimi ile kamu sektöründeki iktisadi kuruluşların ürettikleri mal ya da hizmetin fiyatlarına müdahale edilmesi veya bu kuruluşlara özel görevler verilmesi dolayısıyla meydana gelen açığı üstlenmesi ve bu üstlenimin yol açtığı iktisadi etkilerle meydana gelir. Dolayısıyla görev zararlarını, sübvansiyonların devlet üzerindeki yükünü ifade eden kavram olarak ifade etmek mümkündür.
- ii. Görev zararları ve sübvansiyonlar kapsamaları ile de birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Sübvansiyonlar, herhangi bir mal ve hizmet karşılığı yapılmamaktadır. Ancak görev zararlarının oluşabilmesi, temel olarak bir mal ve hizmetin üretilmesine bağlıdır. Bu durum, sübvansiyonların görev zararlarından daha geniş bir kavram olduğunu göstermektedir.
- iii. Sübvansiyonlar denk bir maddi karşılık beklenmeksizin yapıldığı halde; görev zararı ödemesi, KİT'in belli bir görevi yerine getirmek için üstlendiği maliyetler karşılığı yapılmaktadır.
- iv. Sübvansiyonların devlet tarafından finansmanı ya bütçeden yapılan bir harcama ya da dolaylı sübvansiyonlarda bütçeden vazgeçilen gelir olarak yapılırken; görev zararlarında ise finansman bütçeden yapılan bir harcama olarak karşımıza çıkmaktadır (Ünsal, 2002:229-244).

<b>Farklılık Unsurları</b>	<b>Görev Zararı</b>	<b>Sübvansiyon</b>
<b>Uygulanış Biçimi</b>	Sadece devletin verdiği görevler neticesinde ortaya çıkabilmektedir.	Devletin, kamu gelirlerine müdahalesi ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla sektörler arasında yardım yapılması şeklinde oluşabilmektedir.
<b>Kapsamları</b>	Mal ve hizmetin üretilmesine bağlıdır.	Mal ve hizmet karşılığında yapılmaz.
<b>Karşılık beklenmesi</b>	Belirli bir görevin yerine getirilmesi karşılığında ödenir.	Ödenen sübvansiyona denk bir maddi karşılık beklenmez.
<b>Finansman şekli</b>	Bütçeden yapılan harcamalar olarak finanse edilir.	Devlet tarafından finansmanı dolaylı olarak, sübvansiyon gelirlerinden vazgeçilerek ya da direkt olarak bütçeden finanse edilerek karşılanır.

Çizelge 2.1. Görev zararı ve sübvansiyon farkı

Kaynak: Çizelge, yazar tarafından literatür dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Çizelge 2.1’de yer alan, görev zararı ve sübvansiyon farkları ayrımı dikkate alındığında, ana farklılık unsurlarının 4 ana sınıfa ayrıldığı gözlemlenmektedir. Bu ayrımlar incelendiğinde, finansman şekli açısından sübvansiyonların uygulamada alternatif yollarının bulunduğu görülmektedir. Ancak, görev zararı özellikle sadece bütçeden yapılan harcamalar ile karşılanmaktadır.

Görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının benzer yönlerini ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- i. Bu iki kavramın ilk benzerlikleri ortaya çıkış noktalarındadır. Her ikisi de, bir iktisat politikası tercihi olarak ortaya çıkmaktadır. Her iki iktisadi olgu da, ekonomik, sosyal, siyasi ve mali amaçlar taşır.
- ii. Kavramlar arasındaki ikinci benzerlik, her ikisinin de çeşitli yollarla hem üreticiye hem de tüketicilere yardım sağlamak, onları korumak ya da zararlı iktisadi etkilerden uzak tutmak amaçları vardır.
- iii. Her iki kavram da olumlu ve olumsuz etkilere sahiptir. Görev zararı doğurucu faaliyetler, çeşitli sektörleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemekte, ancak bu faaliyetleri yapan kuruluşa ve dolayısıyla Devlete yük getirebilmektedir. Aynı şekilde sübvansiyonlar da, kaynak dağılımının yönlendirilmesi, gelir dağılımının düzenlenmesi ve sektörel teşvikler gibi yararlı etkiler yaratırken, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara bağlı olarak zaman zaman olumsuzluklara neden olabilmektedirler.
- iv. Her iki kavramın da oluşabilmesi için, siyasi otoritenin iktisadi politika tercihiğine göre karar vermesi ve yasal uygulamalarla bunları hayata geçirmesi gerekir. Devletin, gerek maddi yüklenimi olsun gerek olmasın her iki olguyu da meydana getirebilmesi için yasal dayanağa ihtiyacı vardır.
- v. Görev zararı gibi; Devletin maddi yükleniminin olduğu sübvansiyon uygulamaları da, birer kamu harcamasıdır. Sübvansiyonlar, Devletin transfer harcamaları içerisinde yer alırlar. Görev zararı harcamaları da, Devlet tarafından bir maliyet yüklenimi olduğundan kamu harcamaları içerisinde sınıflandırılabilir. Dolayısıyla, her iki durumun da ortaya çıkması kamu harcamalarında artışa sebep olmaktadır (Tekmen 2008:21-22).

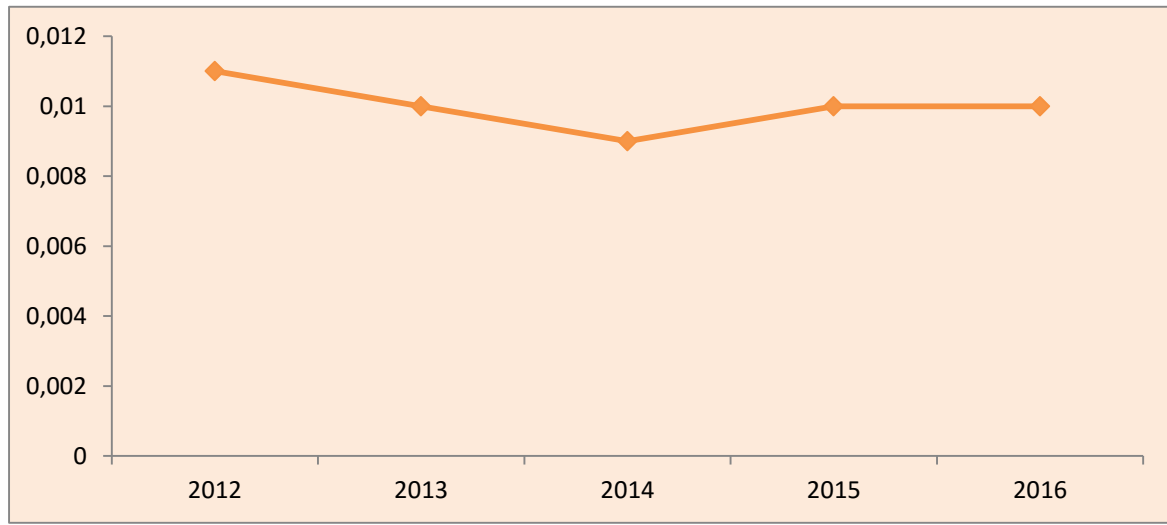
### **2.3. Devlet Bütçesi ve Görev Zararı İlişkisi**

Daha öncede değinildiği üzere, görev zararları devlet bütçesinde transfer harcamaları niteliğinde bir harcama kalemi şeklinde merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer

alan genel bütçeli Hazine Müsteşarlığı üzerinden yapılan ödemeler toplamıdır. Bu çerçevede görev zararları devlet bütçesiyle direkt olarak ilişkilidir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve kamu bankalarına, Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılan aktarmalar vasıtasıyla görev zararları karşılanmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2006). Kamu harcaması olan görev zararlarının finansmanı, vergiler ve borçlanma yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Aşağıdaki Şekil 2.2’de görev zararının devlet bütçesindeki toplam gider içindeki payı görülmektedir.



Şekil 2.2. 2012-2016 yılları arası görev zararı giderinin devlet bütçe toplam giderine oranı (%)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Şekil 2.2 incelendiğinde, 2012-2016 yılları arasında görev zararı giderinin devlet bütçesindeki oranı ifade edilmiştir. Oranın binde 10 ve binde 12 değerleri arasında değiştiği gözlemlenmektedir.

Devlet bütçesi içerisinde toplam görev zararı ödemeleri 2012-2016 yılları arasında yaklaşık binde 10 ile binde 12 arasında değişiklik göstermektedir. Söz konusu oranların bütçe rakamlarının büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda görev zararlarının ekonomimiz içerisinde hatırı sayılır bir paya ve öneme sahip olduğu görülmektedir.

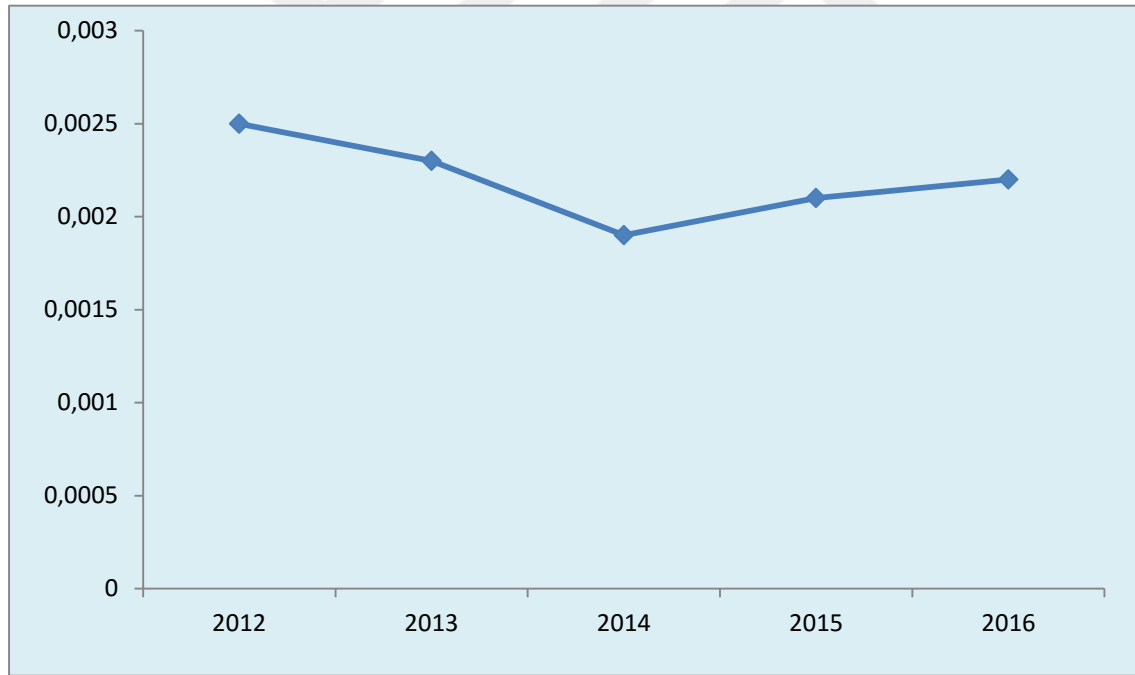
Yukarıda verilen bilgiler özetlendiğinde, görev zararlarının ortaya çıkmasında temel faktörlerin; ekonomik, sosyal ve siyasal olmak üzere üçe ayrıldığı görülmektedir. Bir diğer önemli nokta ise, sübvansiyon terimi ile karıştırılan görev zararı niteliğindeki fondur. Sübvansiyon bir katkı iken, görev zararı doğrudan kamu idarelerinin üstlendiği bir

fonlamadır. Görev zararı bir süreç sonunda oluşmuş iken, sübvansiyon için böylesi bir süreç bulunmamaktadır.

### 2.3.1. Uygulamada Görev Zararı

Görev zararı uygulaması, Türkiye’de KİT’ler ve kamu sermayeli bankalar vasıtasıyla işlemektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2008). Hem KİT’ler hem de kamu sermayeli bankalar aracılığıyla gerçekleşen uygulamaya, genel bütçede aynı ekonomik kodun altında ödenek ayrılrsa da, ortaya çıkış süreçlerinde birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu bölümde öncelikle KİT’ler ve kamu sermayeli bankalar; yani iki yapı tabanında görev zararı uygulaması anlatılacaktır.

İkili yapı hakkında bilgi vermeden önce devlet bütçesi görev zararı gider kaleminin Türk ekonomisi içerisinde barındırdığı büyüklük aşağıda bulunan Şekil 2.3’de yer almaktadır.



Şekil 2.3. 2012-2016 yılları arası görev zararı giderinin GSYH' ye oranı (%)

Kaynak: TÜİK, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Şekil 2.3'e göre, görev zararı rakamları daha önce de ifade edildiği üzere devlet politikası gereği vatandaşlara ve piyasalara verilen bir nevi desteği göstermektedir. Yukarıdaki şekilde görüleceği üzere ülkemiz ekonomisinde 2012-2016 yılları arasında GSYH' nin yaklaşık olarak binde 19'i ile binde 25'ini oluşturmaktadır.



### 2.3.1.1. Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı uygulaması

Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararlarının nasıl gerçekleştiğini açıklamadan önce kamu iktisadi teşebbüslerinin tanımı ve işleyişi hakkında bilgi vermek gerekmektedir.

#### 2.3.1.1.1. Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı ve işleyişi

Kamu İktisadi Teşebbüsü kavramı kamu yetkilerine sahip olan ve kamu kaynaklarıyla mal veya hizmet üreten kuruluşlar için kullanılmaktadır. Tarihte ve günümüzde Kamu İktisadi Teşebbüsleri kavramı için birçok tanım yapılmıştır. Bu durumun sebebi, KİT'lerin işlevlerinin ülkeden ülkeye değişiklik göstermesi ve zaman içerisinde farklılaşmasıdır.

Anayasamızın “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi” başlıklı 165’inci maddesinde “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları” biçiminde tanımlanmıştır.

*“1984 yılında yürürlüğe girmiş olan ve günümüzde uygulaması devam eden 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesinin 2’nci maddesinde, KİT’lere dair tanımlara yer verilmiştir”.*

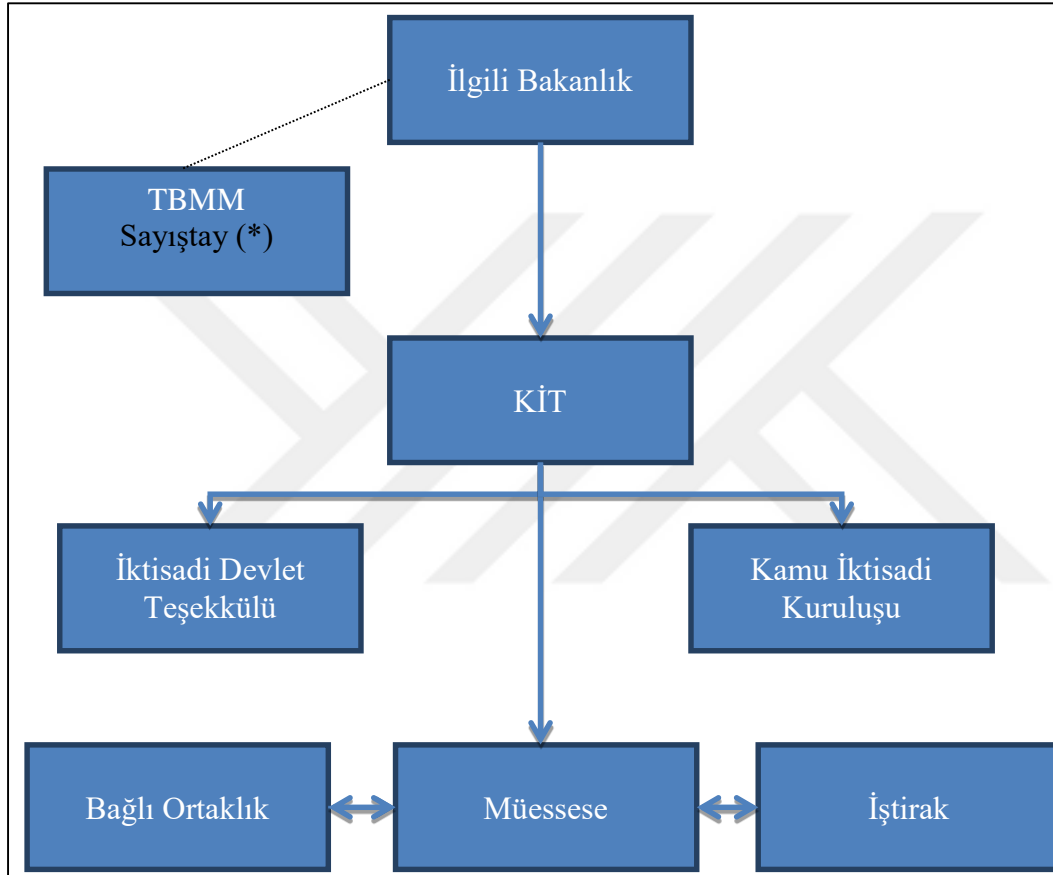
Bu tanımlar şu şekilde ifade edilmiştir:

1. “Kamu İktisadi Kuruluşu “Kuruluş”; sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.
2. Kamu İktisadi Teşebbüsü “Teşebbüs”; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır.
3. İktisadi Devlet Teşekkülü “Teşekkül”; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.”

Avrupa KİT Merkezi (CEEP) KİT’i: “Mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarıdan fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler.” olarak tanımlamıştır (Köseoğlu, 2015: 3). KİT’ler için bu ifadeler ışığında şu şekilde bir genelleme yapmak mümkündür; tek tip bir düzenlemeden söz edilmesi mümkün olmamakla beraber, kanun ya da kanunun verdiği yetkiyle kurulan,

devletçe verilen sermaye ile oluşturulan, özerkliği olan; ancak bir yandan da kamu denetimi altında bulunan şirketlerdir.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan 233 sayılı KHK'da; KİT'lerle, bunlara ait müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerin tanımı yapılmış ve genel olarak hukuki statüleri belirlenmiştir. KİT'lerin devlet teşkilatı içindeki konumu, ana teşekkül, müessese ve bağlı ortaklık ilişkileri Şekil 2.4'de gösterilmiştir.



Şekil 2.4. KİT'lerin devlet teşkilatı içerisindeki konumu

\*2010 yılına kadar YDK.

Şekil 2.4 incelendiğinde, kamu iktisadi teşebbüsleri devlet teşkilatı içerisindeki ilgili bakanlıklara bağlı olarak sürdürülmektedir. TBMM ise Sayıştay aracılığı ile KİT'lerin mali denetimlerini gerçekleştirmektedir.

KİT'lerin nasıl yönetileceğine dair ilke ve kurallar ortak yasalarda belirtilmektedir. Bununla beraber, her KİT için ayrı çalışma alan ve yöntemlerine göre özel yasa ve düzenlemeler de bulunmaktadır. KİT'lerin varlığının sona erdirilmesiyle ilgili olarak 233 sayılı KHK; “KİT, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler, işletme birimleri ve iştiraklerin” daha doğrusu KİT'e ilişkin tüm birimlerin yalnızca tasfiyesini değil, işletme haklarının devrini ve satılmasını da hükme bağlamıştır. Bu KHK'ya göre tasfiye ve satış

konusunda karar verme yetkisi Koordinasyon Kurulu'na aittir. Kanun, KİT'lerin ve birimlerinin tasfiyesi ya da satışları için, kuruluş amaçlarının ortadan kalkmış olması gibi bir gerekçe aramamaktadır (TODAİE, 1988: 5-10).

KİT'ler, tüzel kişiliğe sahip olup; devlet ile olan ilişkilerinde kamu hukuku hükümlerine, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde ise özel hukuk hükümlerine tabi olan, ticari esaslara göre faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlar kurulu kararı ile kurulur ve cumhurbaşkanının onayı ile mevcudiyet kazanmaktadır.

KİT'lerin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir;

- i. KİT'ler tüzel kişilikleri yanında, idari ve mali özerkliğe de sahiptir.
- ii. Devlet bütçesi dışında, özerk bütçelerle yönetilmektedir.
- iii. Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olup, personelleri devlet personel rejimine tabi değildir.
- iv. Çoğunlukla ülke genelinde anonim şirket olarak faaliyet göstermektedir.
- v. Kamu iktisadi teşebbüsleri de tıpkı özel kuruluşlar gibi piyasada mal ve hizmet pazarlayabilmektedir. Özel kuruluşlardan ayrıldıkları en önemli hususlar ise mülkiyetinin devlete ait olması ve KİT'lerin asıl amaçlarının özel firmalar gibi kar maksimizasyonu olmamasıdır. Ayrıca KİT'lerin pazarladıkları mal ve hizmetleri ücretsiz sunma zorunlulukları yoktur.
- vi. Bazı KİT'ler kar amacı güdebilirken, bazıları maliyetinin altında fiyatlama politikası izleyebilmektedir (Özgen, 2016).

### **2.3.1.1.2. Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı**

Görev zararı ödemeleri, her yıl Orta Vadeli Program sürecinde tüm KİT'lerin yıllık yatırım ve finansman programı çalışmaları sonucunda ve bu dönemde kesinleşen görev zararı tutarı ile tahakkuk edecek görev zararı tutarları göz önünde tutularak belirlenmekte ve üç yıllık dönemler itibarıyla kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ödeme eylemi ise, ilgili kuruluşların görev zararı tutarlarını talep etmeleri durumunda; Bakanlık Müfettişleri ve Hazine Müsteşarlığı Kontrolörlerince yapılan inceleme sonucunda kesinleşen tutarlar bütçeye konulan ödenekler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Görev zararı tutarlarının kesinleşmesi ise 1 ile 2 yıl arası bir zaman zarfında gerçekleşmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2015:5).

KİT'lere ve kamu bankalarına yapılan görev zararı ödemeleri merkezi yönetim bütçesinde analitik bütçe sınıflandırmasındaki kodlamaya göre "05. Cari Transferler"

sınıflandırılmasının altında yer alan “05.1- Görev Zararları” ekonomik kodundan yapılmaktadır. Cari bir transfer olan görev zararı, Devlet tarafından KİT'lere ve kamu bankalarına kendi mevzuatları çerçevesinde verdiği görevler sonucunda müdahale alımları ve desteklemeleri neticesinde oluşan zararı ve bu kapsamda mahrum kalınan karı da içeren toplam zararı ifade etmektedir. Bu ödemeler karşılıksız olup borç verme sınıflandırmasında bulunmamaktadır.

233 sayılı KHK çerçevesinde, görev zararı uygulaması süreci sırasıyla şu adımlardan oluşmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2005):

- i. 233 sayılı KHK'nın 35'inci maddesi uyarınca yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile KİT'lere faaliyet konuları ile ilgili görev zararı doğurucu görev verilir.
- ii. Verilen görev ilgili KİT tarafından yerine getirilir. KİT'ler üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespit etmekte serbesttirler.
- iii. Görevin yerine getirilmesiyle görev zararı kesinleşmemekte ancak tahakkuk etmektedir ve ilgili KİT hesaplarına kaydedilir.
- iv. Yerine getirilen göreve ilişkin zarar tutarı, mahrum kalınan % 10 kar payı da ilave edilerek, ilgili KİT tarafından Hazine'den talep edilir.
- v. Görev zararı talebi, kesinleştirilmek üzere ilgili Bakanlık müfettişi ve Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığınca müştereken incelenir.
- vi. İlgili KİT'in bu sebepten nakit ihtiyacı olması durumunda ve bütçede yeterli ödenek bulunması durumunda, KİT tarafından talep edilen görev zararı tutarının kesinleşmesi beklenmeden Hazine Müsteşarlığı tarafından kuruluşa avans niteliğinde ödenir. Avans olarak ödenen görev zararı ile Hazine Kontrolörleri Kurulu raporuyla kesinleşmesi ile beraber ortaya çıkan tutar arasında herhangi bir farklılık var ise, taraflar ödeme yükümlülüklerini yerine getirir. Buradaki avans ödemesi hiçbir suretle görev yerine getirilmeden gerçekleştirilmemektedir.
- vii. Görev zararı talebi ilgili Bakanlık müfettişi ve Hazine kontrolörlerinin müşterek incelemesiyle ödemeye esas alınacak görev zararı tutarı kesinleşmiş olmaktadır. (Bu işlem, 06.04.2003 tarihli ve 25071 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Görev Zararlarının Tespiti Usulü Hakkında Yönetmelik çerçevesinde yapılmaktadır.)
- viii. Kesinleştirilen tutar üzerinden ilgili mali yıl bütçesine görev zararı ödeneği teklif edilir. Önceden avans ödemesi gerçekleştirilmiş ise, yapılan ödeme kesinleştirilmiş görev zararı tutarından düşülerek ödenek teklifinde bulunulur.
- ix. Bütçeye konulan ödenek çerçevesinde ilgili KİT'e ödeme yapılır.

- x. Bütçeye teklif edilen görev zararı ödenek talebi kabul edilmediği takdirde, 233 sayılı KHK kapsamında KİT'in Hazineye olan temettü borcu ile görev zararı alacağı mahsup edilebilir. Ayrıca, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde, ilgili KİT'in Hazine devirli dış kredi borçlarıyla Hazine garantili kredi taksitlerinin Hazine tarafından üstlenilmesi sonucu yapılan ikraz anlaşmalarından doğan borçları, görev zararı alacağı mahsubuna konu edilebilmektedir.”

Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı uygulamasında karşılaşılan sorunlara genel olarak değinilecek olduğunda; görev zararı tutarlarının büyüklüğüne ilişkin herhangi bir sınırlandırma olmaksızın Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanmaktadır. Bu durumda, KİT'lerin verimsiz uygulamalarının sonucu da Hazine Müsteşarlığı tarafından finanse edilmiş olmaktadır. Bu durumun ortaya çıkma sebebi görev zararı tutarlarının hesaplanış şeklidir. Görev zararı tutarı, kuruluşun o görevi yerine getirmek için katlandığı maliyete % 10 oranında mahrum kalınan kar ilave edilerek hesaplanmakta, işlem hazine kontrolörleri ve ilgili bakanlık müfettişleriyle birlikte teşebbüs hesap ve kayıtları temel alınarak kesinleştirilmektedir. Bu işlemde ilgili değişken maliyetler ve sabit maliyetlerin görev zararı kapsamındaki faaliyetlere nasıl yansıtıldığı değerlendirilmekte, gerektiğinde birtakım maliyetler görev zararı hesabından ayıklanmakta veya hesaba ilave edilmektedir. Ancak, teşebbüsün verimsiz çalışmasından veya yüksek girdi maliyetlerinden kaynaklanan zararlara ilişkin değerlendirme yapılmamaktadır.

Bakanlar Kurulu tarafından verilen ve zarar oluşmasına sebep olan görevler piyasada bu işi en az maliyetle yapabilecek olan bir şirketin seçilme olanağı bulunmadan yaptırılmaktadır. Bu da aynı mal veya hizmetleri kaliteli ve daha ucuza üretip tedarik edebilecek olan özel sektörün aleyhine bir durum ortaya çıkarmaktadır. KİT fiyatlarına Bakanlar Kurulu Kararı ile müdahale edilmesinin diğer bir sonucu ise, KİT'lerin faaliyet gösterdiği sektörlerde yatırım yapılmasını karlı olmaktan çıkarmaktadır.

Görev zararlarının, görevin gerçekleştirilmesinden sonra ve geç ödenmesinden dolayı KİT'ler finansman sıkıntısı çekebilmektedir. Bu da KİT'lerin yüksek faizli kredilere başvurmak zorunda kalmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle, rekabet KİT'ler aleyhine bozulmaktadır. Ayrıca görev zararlarının geç ödenmesi nedeniyle, görev zararları ifa edildiği yıl ilgili KİT mali tablolarına hem hasılat hem de maliyet olarak yansıtılmaktadır. Bu durumda, KİT'ler ilgili görev nedeniyle herhangi bir gelir elde etmemelerine rağmen, vergi yükümlülüklerini yerine getirmek için birtakım finansman maliyetlerine katlanmak durumunda kalmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararıyla verilen görevlerin karşılığının KİT'lere geç ödenmesi iki sebepten kaynaklanmaktadır. Bunlardan ilki, KİT'ler tarafından belirtilen görev zararı tutarları yapılacak denetimler çerçevesinde kesinleştirilmeden ödenmektedir. Diğer sebebi ise, Hazine Müsteşarlığı'nın görev zararı yükümlülüklerinin sonraki yıllara ertelenmesi neticesinde, önceki yıl görev zararı tutarına ilişkin bütçede ödenek ayrılmamasıdır. Bunun sebebi ise; devlet tarafından uygulanan ekonomik programlar çerçevesinde belirlenen mali hedefler doğrultusunda, görev zararına ilişkin ödeneklerde kesinti yapılmasıdır.

Görev zararı doğuran faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ile ilgili kararlar yürütme organı tarafından alınmaktadır. Desteklenecek olan sektörler belirlenirken, oy potansiyeli de göz önünde bulundurulur hareket edilebilmektedir. İktidar partileri, yanlışa düşerek ekonomik etkinlikten ziyade siyasi etkinliği düşünerek kararlar alabilmektedir.

Görev zararı kararnamelerinin hazırlanmasında KİT'lerin ekonomik açıdan yönetiminde koordinasyon görevini üstlenen Hazine Müsteşarlığı'nın bilgisinde gerçekleştirilmesi ve hazırlanan taslakların ilgili mevzuat çerçevesinde ilgili kurumların görüşü alınması yoluyla Bakanlar Kurulu'na sunulması gerekmektedir. Ancak, bu sürece uygulamada uyulmamaktadır. Bu durum piyasa bozucu etkilerin ortaya çıkmasına ve görev zararlarının bütçeye daha fazla yük oluşturmalarına neden olmaktadır.

233 sayılı KHK'nın 36'ncı maddesine göre, görev zararı alacakları, temettü borçlarına bütçenin gelir ve gider kalemleriyle ilişkilendirilmeksizin mahsup edilmektedir. Bu durum 2004 yılına kadar mahsuba ilişkin hükümler çerçevesinde bütçe kanunlarında yer almış, 2004 yılında ise 233 sayılı KHK'ya mahsup hükmüyle eklenmiş ve bu tarih itibarıyla bütçe kanunlarında gösterilmemektedir. Söz konusu durum, bütçenin genellik ve birlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

233 sayılı KHK'nın 35'inci maddesi ile, KİT'e görev verme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Ancak, 2004/7743 sayılı Kararname ile yapılan değişiklik kapsamında, 2004/7360 sayılı 2004/2005 Dönemi Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile 2005/8871 sayılı 2005-2006 Dönemi Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Bakanlar Kurulu Kararında TMO'nun gerektiğinde peşin ve/veya kredili olarak hububat ithalatı ve ihracatı için ya da dâhilde işleme rejimi kapsamında satış yapmak üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca görevlendirilebileceği belirtilmektedir. Bu işlem, bütçeye yük getirebileceği halde, tamamen ilgili bakanlık inisiyatifine bırakılmıştır. Bu durum, kamu maliyesi açısından koordinasyon zafiyetine yol açma riski oluşturmaktadır.

### **2.3.2. Kamu Bankalarında Görev Zararı**

Bu kısımda öncelikle Türk bankacılık sektörünün gelişiminden bahsedilmekte ardından kamu bankalarının durumu incelenmektedir. Sonrasında ise kamu bankalarında görev zararları anlatılmaktadır.

#### **2.3.2.1. Türk bankacılık sektörünün tarihi ve sektörünün mevcut durumu**

Ülkemizde ilk bankacılık faaliyetleri Osmanlı Devleti döneminde başlamıştır. O dönemlerde yabancı uyruklu bankerler ve sarraflar tarafından yürütülmüş ve Tanzimat'ın ilanı ile birlikte faaliyetler hız kazanmıştır. Söz konusu bankerlerden bir kısmı bir araya gelerek ülkemizde gerçek anlamda ilk banka olan İstanbul Bankası'nı 1847 yılında kurmuştur. İlerleyen süreçte söz konusu bu bankaya Osmanlı Bankası adına emisyon yetkisi de tanınmıştır. Daha sonra Osmanlı Devleti'nin sermaye katkılarıyla birlikte 1888 yılında günümüzdeki bankacılık faaliyetlerine benzer yapıda Ziraat Bankası kurulmuştur (Ortabağ, 2018:1-19).

Cumhuriyet yıllarına gelindiğinde millileşme süreci ile birlikte yerli bankacılık sektörü ilerleme kaydetmiştir. Türk bankacılık sektörünün gelişmesinde İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar yönlendirici olmuştur. Burada alınan kararların ilk yansıması olarak ülkenin ana ticaret bankası olması amacıyla Türkiye İş Bankası, 1924 yılında kurulmuştur. Ayrıca sanayi kesimini desteklemek adına alınan kararların yansıması olarak Sanayi ve Maadin Bankası'nın 1925 yılında kurulmasının ardından, kamunun sahip olduğu sanayi kuruluşlarının çoğu bu banka bünyesine geçmiştir (Küçük, 2015:8).

Bu kongrede alınan kararlar doğrultusunda, tarım sektörünün maddi kaynak sıkıntısı Ziraat Bankası aracılığı ile giderilmesi için adımlar atılmıştır. Ziraat Bankası yeni bir yapıya bürünmüştür. Ülkemizin milli mücadele sonrası yeniden inşa edilmesine katkı sağlamak üzere Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Bu banka ile inşaat sektörü desteklenmiştir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) 1930 yılında kurulması ile birlikte bankacılık sektörü ivme kazanmıştır. Bu oluşumla birlikte devletin emisyon yetkisi de Merkez Bankası'na verilmiştir (Şiriner ve Doğru, 2008:149-151).

Söz konusu yıllarda özel sektörün yeterli maddi gücünün bulunmaması, savaştan yeni çıkmış olması nedeniyle ancak devlet desteğiyle; Sümerbank, Etibank, Denizbank ve Halk Bankası kurulmuştur. İlerleyen yıllarda liberal ekonomi politikalarının uygulanması ile birlikte özel sektör güç kazanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda özel girişimciler aracılığı ile; Akbank,

Yapı Kredi Bankası, Pamukbank ve Garanti Bankası bankacılık sektöründe faaliyet göstermeye başlamıştır.

1980’li yıllara gelindiğinde liberal politikaların daha da güçlendiği görülmektedir. Bu dönemde yaşanan önemli gelişmelerden birisi, 24 Ocak 1980 Kararları olmuştur. Bu kararlar ülkemizde ekonomi alanında birçok değişikliğe sebep olmuştur. Lokomotifin ihracat olduğu büyüme politikasına geçilerek, dış piyasalara da açık bir ekonomi haline gelinmiştir. Söz konusu bu gelişmeler ile birlikte toptan bankacılık yani az şube ile hizmet veren bankacılık faaliyetlerinde artış görülmüştür. Bu durumun oluşmasında yabancı sermayeli bankalar ve sadece genel müdürlükten oluşan şubesi bulunmayan yeni bankalar etkin rol oynamıştır. Ayrıca bu dönemlerde para piyasasında meydana gelen gelişmeler de toptan bankacılığın gelişmesine katkı sunmuştur. 1980’li yıllarda yaşanan liberalleşme eğilimiyle beraber yurt dışına açılma stratejisi uygulayan Türk sermayesi ile birlikte bankacılık sektörü gelişip yurt dışı şubeleri açılmıştır. Bu gelişmeler ile birlikte 1990’lı yıllarda insanların daha fazla kaynağa ihtiyaç duymasının yanı sıra kaynağa kısa sürede ulaşma isteği ile toptan bankacılık faaliyeti yürüten bankalar yeni şubeler açmaya başlayarak büyüme sürecine girmiştir (Şiriner ve Doğru, 2008:155-170).

1980’li yıllardan itibaren benimsenen politikalar ve bu çerçevede oluşturulmaya çalışılan yeni Türk Bankacılık Sistemi özellikle 2000’li yıllara doğru yüksek riskli bir ortamda faaliyetlerine devam etmek durumunda kalmıştır. Söz konusu risklerin en büyük nedeni makro ekonominin, ekonomik faaliyet ve aktörler aracılığı ile olumsuz bir şekilde etkilenmesidir. Yüksek seyreden kamu kesimine ait açığın sebep olduğu dalgalanmaların en önemli etkisi, zaten yüksek olan enflasyon oranının daha da artmasına neden olması ve bunun sebep olduğu olumsuz koşullar ile birlikte mali sistemin sahip olduğu kaynaklardan çok daha fazla kamu borçlanma gereksiniminin karşılanmasındaki zorlanmalar, görev zararlarının daha önce hiç ulaşmadığı düzeylere ulaşmasına neden olmuştur. Bununla beraber özellikle mali durumu zayıf olan bankaların likidite sorunu da oluşmaya başlamıştır.

Tüm bu olumsuz gelişmeler bankacılık sisteminde yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede 1999 tarihinde Bankalar Kanunu çıkarılmış ve bu Kanunla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) kurulmuştur. Bu Kanun ile birlikte ülkemizde bankacılık sektörünün revize edilmesi ve kontrol edilebilir düzeye getirilmesi amaçlanmıştır. Bu dönemde bankacılık sistemine ait en önemli düzenleme, Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve BDDK arasında 31 Ağustos 2000 tarihinde imzalanan ve Hazine Müsteşarlığı’nın bankacılıkla ilgili görevlerinin BDDK’ya devrini içeren protokoldür. Bu



protokolle mali piyasalarda güven ve istikrar amaçlanmıştır. BDDK, yine bu protokolle resmen faaliyete geçmiştir.

Bu dönemdeki düzenlemelerin kamu bankaları açısından en büyük sonucu, bu tarihe kadar kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kamu bankalarının 25/11/2000 tarihli ve 4603 sayılı Kanunla anonim şirket statüsüne getirilmeleri olmuştur. Günümüzde de söz konusu düzenlemeler geçerli olup Türk bankacılık sistemi bu şekilde faaliyetine devam etmektedir. Şu anda ülkemizde kamu sermayeli 3 adet mevduat bankası bulunmaktadır. Bu bankalar: Türkiye Halk Bankası, Türkiye Vakıflar Bankası ve Ziraat Bankası'dır. Ancak bu tez çalışmasında T. Vakıflar Bankasına yer verilmemiştir. Bunun sebebi, görev zararı ödemelerine sebep olacak spesifik görevlendirmelerde söz konusu bankanın yer almamasıdır.

Bu gelişmeler çerçevesinde bazı bankalar kapanmıştır. Çizelge 2.2'de bu bankalar tablo halinde gösterilmektedir.

<b>Devrolanan/Kapatılan Banka Adı</b>	<b>Devrolduğu Banka</b>	<b>Devrolduğu Kurum</b>
Demirbank		TMSF
Sümerbank	Oyakbank	
Pamukbank		TMSF
Bank Ekspres	Tekfenbank	
Yurtbank	Oyakbank	
İmarbank		BDDK
Esbank	Etibank	
İnterbank	Etibank	
Türk Ticaret Bankası		TMSF
Dışbank	Fortisbank	

Çizelge 2.2. 2000'li yıllarda kapanan veya devrolan bankalar

Kaynak: TMSF

Çizelge 2.2'de 2000'li Yıllarda kapanan veya devrolan bankalar yer almaktadır. Bu bankaların bir kısmı başka bankalara devrolurken bir kısmı da TMSF'ye devrolmuştur.

2016 yılında ise, 19/08/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye Varlık Fonu A.Ş.'nin kurulmasının ardından, mevcut kamu mevduat bankalarından Halk Bankası ve Ziraat Bankası 2017 yılında Türkiye Varlık Fonuna devredilmişlerdir.

2017 yılı sonu itibariyle ülkemiz bankacılık sektöründe toplam 52 tane banka faaliyet göstermektedir. Söz konusu bankaların 34'ü mevduat, 13'ü kalkınma ve yatırım, 5'i katılım bankası olmak üzere faaliyetlerine devam etmektedir. Mevduat bankalarından; Türkiye Halk Bankası, Türkiye Vakıflar Bankası ve Ziraat Bankası A.Ş. kamusal sermayeli bankalardır. Geriye kalan 9 banka; Yapı ve Kredi Bankası, Adabank, Türkiye İş Bankası, Akbank, Türk Ekonomi Bankası, Anadolubank, Turkish Bank, Fibabank, Şekerbank ise özel sermayeli bankalardır.

Yurt dışı yerleşiklere ait pay oranı %51 veya üzerinde olan mevduat bankası sayısı 21'dir. Ayrıca, 2017 yılı içerisinde The Royal Bank of Scotland Plc. tasfiye olurken; Bank of China Turkey, bankacılık işlemlerine başlamıştır. Kalkınma ve yatırım bankalarının; 3'ü kamu sermayeli, 6'sı özel sermayeli ve 4'ü yabancı sermayeli bankadır. Katılım bankalarından 2'si kamu sermayeli 2'si de özel sermayelidir. 2017 yılı sonunda ülkemizde faaliyette olan bankaları aşağıdaki Çizelge 2.4'de görmek mümkündür (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2018).

Mevduat Bankaları	Kalkınma ve Yatırım Bankaları	Katılım Bankaları	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalar
<b>Kamu Sermayeli Bankalar</b> T. C. Ziraat Bankası A.Ş. Türkiye Halk Bankası A.Ş. Türkiye Vakıflar Bankası T.A.Ö. <b>Özel Sermayeli Bankalar</b> Adabank A.Ş. Akbank T.A.Ş. Anadolubank A.Ş. Fibabanka A.Ş. Şekerbank T.A.Ş. Turkish Bank A.Ş. Türk Ekonomi Bankası A.Ş. Türkiye İş Bankası A.Ş. Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	Aktif Yatırım Bankası A.Ş. BankPozitif Kredi ve Kalkınma Bankası A.Ş. Diler Yatırım Bankası A.Ş. GSD Yatırım Bankası A.Ş. İller Bankası A.Ş. İstanbul Takas ve Saklama Bankası A.Ş.	Albaraka Türk Katılım Bankası A.Ş. Kuveyt Türk Katılım Bankası A.Ş. Türkiye Finans Katılım Bankası A.Ş. Vakıf Katılım Bankası A.Ş. Ziraat Katılım Bankası A.Ş.	Birleşik Fon Bankası A.Ş.
<b>Yabancı Sermayeli Bankalar</b> Alternatifbank A.Ş. Arap Türk Bankası A.Ş. Bank Mellat Bank of China Turkey A.Ş. Burgan Bank A.Ş. Citibank A.Ş. Denizbank A.Ş. Deutsche Bank A.Ş. Habib Bank Limited HSBC Bank A.Ş. Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	Merrill Lynch Yatırım Bank A.Ş. Nurol Yatırım Bankası A.Ş. Pasha Yatırım Bankası A.Ş. Standard Chartered Yatırım Bankası Türk A.Ş.		

Çizelge 2.3. 2017 yılı faaliyette olan bankalar

Mevduat Bankaları	Kalkınma ve Yatırım Bankaları	Katılım Bankaları	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalar
Société Générale Turkland Bank A.Ş. Rabobank A.Ş. QNB Finansbank A.Ş. Odea Bank A.Ş. MUFG Bank Turkey A.Ş. JPMorgan Chase Bank N.A. Intesa Sanpaolo S.p.A. ING Bank A.Ş. ICBC Turkey Bank A.Ş.	Türk Eximbank Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.  Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.		

Çizelge 2.3. (devam) 2017 yılı faaliyette olan bankalar

Kaynak: TBB,BDDK

2017 yılı sonunda faaliyette olan bankaların türlerine göre sayılarına gösteren tablo ise aşağıda bulunan Çizelge 2.4’de yer almaktadır. 2016 yılından 2017 yılına geçildiğinde, banka sayısında herhangi bir değişim görülmediği sonucuna da ulaşılmıştır.

	2016	2017
<b>Mevduat Bankaları</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
-Kamu Sermayeli	3	3
-Özel Sermayeli	9	9
-Yabancı Sermayeli	21	21
-TMSF’ye Devredilen	1	1
<b>Kalkınma ve Yatırım Bankası</b>	<b>13</b>	<b>13</b>
<b>Katılım Bankası</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Toplam	52	52

Çizelge 2.4. 2017 yılı itibariyle banka sayıları

Kaynak:TBB,BDDK

2017 yılı itibariyle ülkemiz mevduat bankalarının net dönem karı 47,083 Milyon TL; sermaye yeterliliği oranı (SYR) %16,8’dir. Kamusal sermayeli bankaların; net dönem karı 15.389 Milyon TL; SYR %15,0’dir. Bu özellikleri ile, Türk Bankacılık Sektörü global bankacılığın niteliklerine sahiptir. Yeterli sermaye yapısı, Basel kriterlerine uygun SYR oranı, kaynak bulmakta sıkıntı yaşamayan ağ yapıları mevcuttur. Kanun ve yasalar ile destekli, düzenleyici ve denetleyici kurullar gözetiminde faaliyetlerine global düzeyde başarılı bir şekilde devam etmektedir.

Ülkemiz bankacılık sektörünü nitelikleri itibariyle kısaca inceleyecek olursak;

i. Aktif ve Krediler

Ülkemizde bankacılık sektörünün toplam aktifleri, 2017 yılı sonu itibariyle yıllık bazda %19 büyüyerek 864 milyar dolar (3.258 milyar TL) olmuştur. Bu rakam içerisinde; Kredilerin payı % 65, menkul kıymetlerin payı % 12'dir. Sektörde bulunan Mevduat, aktiflerin % 53'ünü, mevduat dışı kaynaklar ise % 28'ini karşılayabilmektedir. Ülkemiz bankacılık sektörü toplam özkaynak büyüklüğü 359 milyar TL olup; toplam aktiflere oranı % 11'dir. Sermaye yeterliliği oranı, özkaynakların da değişime etkisiyle % 16,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tahsili gecikmiş alacakların yani takipteki kredi veya alacakların kredilere oranı % 3 olmuştur. Takipteki kredilerin, kurumsal kredilere oranı % 2,8, bireysel kredilere oranı ise %3,5 seviyesindedir (Türkiye Bankalar Birliği, 2018). Kalkınma ve Yatırım Bankalarının toplam aktifleri 174.902 milyon TL'dir.

2017 yılı sonu itibariyle bankacılık sektörünün kredi bakiyesi; 2.112 milyar TL (560 milyar dolar), mevduat; 1.711 milyar TL (454 milyar dolar) ve özkaynakların toplamı 359 milyar TL'ye (95 milyar dolar) ulaşmıştır. Kredilerin mevduata oranı 3 puan artış göstererek % 123 civarında seyretmiştir (Türkiye Bankalar Birliği, 2018).

ii. Mevduat

Bankacılık sektöründe 2017 yılı sonu itibariyle bulunan toplam mevduat, bir önceki yıla göre nominal olarak % 18 civarında, sabit kurlarla ise %11 civarında büyüyerek 1.711 milyar TL (454 milyar dolar) olarak gerçekleşmiştir. Bankacılık sektöründe bulunan toplam mevduatın GSYH' ya oranı % 56 seviyesindedir. Bankacılık sektörü bilançosunun yaklaşık % 53'ü mevduat ile karşılanmaktadır. Türk Lirası mevduatın toplam mevduat içerisinde payı bir önceki yıla göre % 2 azalarak % 56'ya gerilemiştir. Türk Lirası mevduatının toplam mevduat içerisinde yer alan payı bankanın yapısına göre oransal değişiklikler göstermektedir. Buna göre; Türk Lirası mevduatının toplam mevduat içerisindeki oranı kamu sermayeli bankalarda %65; özel sermayeli bankalarda %50 ve yabancı sermayeli bankalarda %52 seviyesinde bulunmaktadır (Türkiye Bankalar Birliği, 2018).

Ülkemiz bankacılık sektöründe tasarruf mevduatının toplam mevduat içerisindeki payı yaklaşık % 34 düzeyinde iken; tasarruf mevduatının toplam aktifler içerisindeki payı yaklaşık % 18 düzeyinde seyretmektedir. Altın mevduatının toplam mevduat içerisindeki payı yaklaşık % 1.4 düzeyindedir. Bankacılık sektöründe bulunan toplam mevduatın

ortalama vadesi 2.9 ay iken; Türk Lirası mevduatı için ortalama 2.7 ay; yabancı para mevduatı için ise ortalama 3.4 aydır. Bankacılık sektöründe kredi mevduat oranı 2017 yılında %123 düzeyine ulaşmıştır. Söz konusu bu oran Türk Lirası kredi ve mevduatında %150 düzeylerindedir; yabancı kredi ve mevduatında ise % 90 düzeyinde seyretmektedir (Türkiye Bankalar Birliği, 2018).

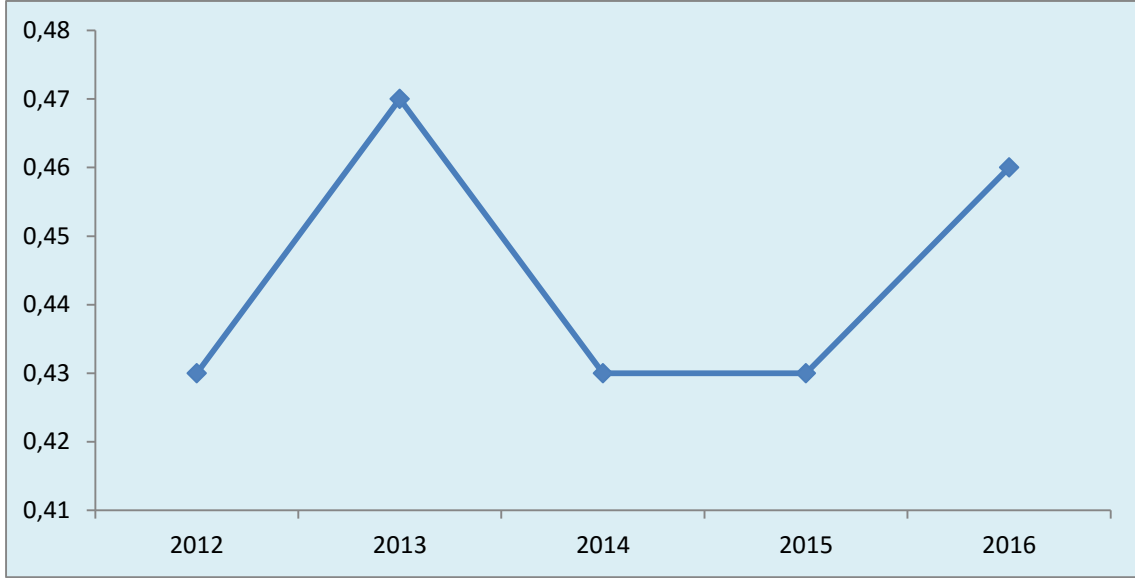
### iii. Özkaynaklar

2017 yılında Türk bankacılık sektörü özkaynakları bir önceki yıla göre % 20 oranında artış göstererek 359 milyar TL (95 milyar dolar) düzeyine erişmiştir. Bankacılık sektörü özkaynaklarının 85 milyar TL'si ödenmiş sermaye, 210 milyar TL'si ise rezervlerden meydana gelmektedir. Serbest özkaynaklar ise günümüz itibariyle 220 milyar TL'den 262 milyar TL'ye yükselmiş; dolar bazında ise 62 milyar dolardan 69 milyar dolara kadar yükselmiştir. Günümüz itibariyle bankacılık sektörü özkaynakları toplam aktiflerin yaklaşık % 11'ini finanse edebilmekteyken; serbest özkaynakların toplam aktiflere oranı ise % 8 düzeyinde olduğu görülmektedir (Türkiye Bankalar Birliği, 2018).

### 2.3.2.2. Kamu bankalarında görev zararı uygulaması

Bakanlar kurulu kararları gereğince, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Ziraat Bankası aracılığı ile çiftçilere, Halk Bankası tarafından ise esnaf ve sanatkârlara faiz destekli kredi sağlanmaktadır. Hem bankalar hem de Tarım Kredi Kooperatiflerinin sağladıkları faiz destekli krediler sebebiyle mahrum kaldıkları gelirler (cari faiz oranları ile indirimli faiz oranları arasındaki fark) ise gelir kaybı olarak tanımlanmakta ve Hazine Müsteşarlığı tarafından aylık bazda bankalara ve Tarım Kredi Kooperatiflerine ödenmektedir. Bu kapsamdaki görev zararı ödemeleri için her yıl bütçe kanununda hükümler bulunmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2015:6).

2012-2016 yılları arasında kamu bankalarına yapılan görev zararı ödemelerinin toplam tutarının dağılımı aşağıdaki Şekil 2.5 ve Çizelge 2.6 da ortaya koyulmaktadır.



Şekil 2.5. 2012-2016 yılları arası kamu bankalarına ödenen görev zararı giderinin devlet bütçe toplam görev zararı giderine oranı (%)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yıllar	Görev Zararı (Bin TL)
2012	1.664.894
2013	1.928.416
2014	1.664.968
2015	2.057.407
2016	2.692.747

Çizelge 2.5. 2012-2016 yılları arası kamu bankalarına ödenen görev zararı tutarı

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yukarıdaki çizelgede görüldüğü üzere, 2012-2016 yılları arasında kamu bankalarına ödenen toplam görev zararı tutarı 10.008.432 (bin TL)'dir. 2012-2016 yılları arasında kamu bankalarına olan görev zararı ödemelerinin toplam bütçe giderine oranı genel olarak artış içerisinde olduğu görülmektedir. Tutar olarak değerlendirildiğinde de kamu bankalarına ödenen görev zararı rakamları artış halindedir. Bu artma eğilimi, ülke ekonomisi doğrultusunda esnaf, sanatkar ve çiftçi kredileri kapsamında devletin söz konusu bankalara verdiği görevler dahilinde ortaya çıkmaktadır.

Görev zararı ödemesinde bulunulan kamu sermayeli bankalardan Halk Bankası'nı bu konu özelinde incelenecek olunursa; Halk Bankası tarafından esnaf ve sanatkârlara kullandırılan düşük faizli kredi karşılığında Hazine Müsteşarlığı'ndan almış olduğu faiz indirim desteği yani görev zararı rakamları aşağıda yer alan Çizelge 2.7'de görülmektedir.

Ziraat Bankası almış olduğu görev zararı rakamları ayrıca inceleneceği için burada yer verilmemiştir.

Yıllar	Görev Zararı (Bin TL)
2012	368.529
2013	414.084
2014	527.081
2015	690.415
2016	941.517

Çizelge 2.6. 2012-2016 yılları arası Halk Bankası'na ödenen görev zararı tutarı

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yukarıdaki çizelgede görüldüğü üzere, 2012-2016 yılları arasında Halk Bankası'na ödenen toplam görev zararı tutarı 2.946.626 (bin TL)'dir. İlgili yıllara ait Bakanlar Kurulu Kararları ve 27.12.2006 tarihli ve 5570 sayılı Kamu Sermayeli Bankalar Tarafından Yürütölen Faiz Destekli Kredi Kullanılması Kanununda yer alan hükümler çerçevesinde Halk Bankası esnaf ve sanatkarlara, faizinin belirli bir bölümünü Hazine Müsteşarlığı tarafından, tahsis edilmiş ödenek dahilinde, sübvansede edilmekte olan kredileri kullandırmaktadır.

Görev zararı ödemeleri, merkezi yönetim bütçesinde Analitik Bütçe Sınıflandırmasında 05.1 Görev Zararları ekonomik kodu altında yer almaktadır. Ancak, 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Kanunun 1'inci maddesi ile birlikte 233 sayılı KHK kapsamında kamu bankaları, KİT olarak kabul edilmemektedir. Hem kamu sermayeli bankalar aracılığıyla uygulanan hem de KİT'ler tarafından uygulanan görev zararı politikaları sonucunda uğranılan zararlar 05.1 Görev Zararı ekonomik kodu altında yer alsa da; kamu sermayeli bankalar tarafına yapılan söz konusu ödemeler Hazine Müsteşarlığının her yıl yayımlanan Kamu İşletmeleri Raporlarında görev zararı olarak değil, gelir kaybı olarak nitelendirilmiştir.

Bu nitelendirme sonucunda, her ne kadar ortaya iki kavram çıkmış olsa da, özünde asıl uygulama görev zararıdır ve ikisi de Merkezi Yönetim Bütçesi'nde var olan tek bir 05.1 Görev Zararı ekonomik kodundan karşılanmaktadır.

Kamu sermayeli bankalara, Kamu İktisadi Teşebbüslerinden farklı olarak görevin yerine getirilmesinden önce bedeli ödenmektedir. Bu durumun amacı kamu sermayeli bankalardan gelmesi beklenen kaynakların, bütçeye eklenmesi ve meydana gelecek

zararların aynı anda bu bankalara iletilerek karşılanmasıdır. Bu kapsamda kamu sermayeli bankalar ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uğradıkları zararlar Hazine Müsteşarlığı bütçesinden aylık bazda karşılanmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2015:13).

Gelir kaybı ödemeleri ilgili görevin gerçekleşmesi planlanan yılda aktarılabilmesi için eş zamanlı olarak bütçeye ödenek olarak konulmaktadır. Görev zararı ödemeleri ise bitmiş ve kesinleşmiş bir görevin Kamu İktisadi Teşebbüslerine aktarılması suretiyle gerçekleşmektedir. Bu durum gelir kaybı ve görev zararı ödemeleri arasındaki en büyük farktır.

Daha önce de değinildiği gibi görev zararı uygulamasının dayanağını teşkil eden 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin “Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri” başlıklı 35’inci maddesine göre görev zararları tutarlarının tespiti ve ödenmesine ilişkin hükümler yer almıştır.

Ancak, 2000 yılında 4603 sayılı Kanunla kamu bankaları, KİT statüsünden çıkarılıp anonim şirket statüsüne dönüştürülerek 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılmıştır. Dolayısıyla bu bankalar, Bankalar Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi hale gelmişlerdir.

Bu düzenlemeyle birlikte bazı kanun ve kararnameler ile verilen görevler sonucunda oluşan görev zararlarının kamu bankalarına ödenmesi Hazine Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir. 4603 sayılı Kanun hükmü uyarınca KİT’lerin aksine kamu bankalarına ödenek temin edilmeden görev verilememektedir. Görev zararları bankalar tarafından hesaplanan miktarlar göz önünde tutularak ödenmektedir. Bu ödemeler avans niteliğindedir. Tasfiye edilen görev zararı hesapları ilgili bankalar nezdinde Bankalar Yeminli Murakıplarınca denetim yapılmaktadır. Tasfiye edilen tutarlar belirlenen tutarlar arasında farklılık tespit edilmesi halinde, oluşan fark için mahsuplaşma işlemi yapılmaktadır.

Ayrıca son zamanların gelişmesi olarak, Halk Bankası ve Ziraat Bankası’nın, Türkiye Varlık Fonuna devredilmesi ve bu devrin görev zararı uygulamasına nasıl yansdığı hususlarına yer verilecek olunursa:

Türkiye Varlık Fonu A.Ş. ekonomik istikrar ve kalkınmanın artırılması, kamuya ait varlıkların daha etkin ve verimli şekilde yönetilmesi ve mevcut kamu varlığına değer katılabilmesi amacıyla 2016 yılında kurulmuş, Başbakanlığa bağlı ve özel hukuk hükümlerine tabii bir yapıdır.



Türkiye Varlık Fonu A.Ş.'nin ana faaliyet konusu “sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurt içinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, varlıkların değerini evrensel kurumsal yönetim ilkeleri ile artırmak, yatırım odaklı dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek amacıyla Türkiye Varlık Fonu’nu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmektir” şeklinde belirlenmiştir.

Bu doğrultuda, ülkemizde bulunan birçok kuruluş Türkiye Varlık Fonu’na devredilmiştir. Bu kuruluşlar arasında Ziraat Bankası ve Halk Bankası da bulunmaktadır. Buna göre, 24/01/2017 tarihli ve 2017/9756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ziraat Bankası A.Ş.’nin sermayesinde bulunan Hazineye ait hisselerin tamamının, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 03/02/2017 tarihli ve 2017/1 sayılı kararı ile Özelleştirme Yüksek Kurulunun 05/02/2007 tarih ve 2007/8 sayılı Kararı ile Hazineye ait hisselerle özelleştirme kapsam ve programına alınan Halk Bankası’nın %51,11 hissesi, özelleştirme kapsam ve programından kaldırılmıştır. Türkiye Varlık Fonu yönetimi anonim şirketinin kurulması ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair 19/08/2016 tarih ve 6741 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinin (a) bendi uyarınca Türkiye Varlık Fonuna devredilmişlerdir (Ziraat Bankası, 2018).

Halk Bankası ve Ziraat Bankası’nın Türkiye Varlık Fonuna devredilmesiyle birlikte görev zararı uygulamasında herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu kapsamda, söz konusu bankalar bünyesinde oluşan görev zararları uygulama süreçleri aynı kalmış ve yine merkezi yönetim bütçesi harcama kalemi olarak var olmaya devam etmektedir.

### 3. DEVLET BÜTÇESİNDE GÖREV ZARARI UYGULAMASI VE ZİRAAT BANKASI ÖRNEĞİ

Bu bölümde öncelikle Ziraat Bankası'ndan kuruluşu ve görevleri çerçevesinden bahsedilmektedir. Ardından Ziraat Bankası'nın görev zararı uygulamaları anlatılmaktadır.

#### 3.1. Ziraat Bankası Tarihi ve Yapısı

XIX. yüzyılın ilk yarısında Avrupa'da yaşanan gelişmelerin de etkisiyle yabancı bankalar ülke toprakları üzerinde faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu dönemde, ulusal nitelikte bankacılık sisteminin kurulması için yeterli sermaye birikiminin bulunmaması, halkın büyük bir bölümünü oluşturan çiftçi kesimini olumsuz etkilemiştir. Maddi anlamda sıkıntı içinde olan çiftçi kesimi ihtiyaçlarını karşılamak üzere başvurabilecekleri kurumsal bir finansal yapı bulunmadığından özel şahıslardan kredi almak durumunda kalmıştır. Söz konusu özel şahısların bir hayli yüksek faiz oranlarından kredi vermeleri, zaten zor durumda olan çiftçi kesimini daha da zor ve sıkıntılı duruma düşürmüştür (Küçük, 2015:4-6).

Bu sorunların şahitlerinden ve o dönemde Osmanlı Devleti'ne bağlı Yugoslavya'nın Niş kenti Valisi olan Mithat Paşa, çiftçilerin finansal anlamda destekleyebilecek kurumsal bir yapının oluşturulması amacıyla çalışmalar başlatmıştır. Halkın da desteğini aldığı bu çalışmada Mithat Paşa, milli bankacılığa örnek teşkil edecek şekilde 1863 senesinde devletin kontrolü eşliğinde adı "Memleket Sandıkları" denilen organizasyonu gerçekleştirmiştir.

Memleket Sandığı'nı oluştururken Mithat Paşa, karşılıklı yardımlaşma olan Türk geleneği imece usulünden esinlenmiştir. Özellikle 1867 yılında "Memleket Sandıkları Nizamnamesi'nin yürürlüğe girmesiyle ülkenin dört bir yanında sandıklar oluşturulmaya başlanmış ve uzun yıllar başarıyla faaliyet göstermiştir. Ancak ilerleyen dönemlerde sistemin işleyişinde bozulmalar meydana gelmiş ve sistemin düzgün, verimli çalışmamasına sebep olmuştur. Bu duruma çözüm olarak; sandıkların merkezi yönetime bağlanmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda 1883 yılında "Menafi Sandıkları" kurulmuştur. Menafi Sandıkları, doğrudan merkezi yönetim denetimine tabi tutulmuş ve kayıt, muhasebe işlemleri daha çağdaş şartlara uygun halde gerçekleştirilmiştir. Bu yöntemle, sandıklar daha uygulanabilir hale getirilmiştir. Ancak yine de daha kapsamlı ve

çağdaş bir finans örgütlenmesine olan ihtiyaç gün geçtikçe zorunlu bir hal almıştır (Uluyol, 2019:26-36).

Tüm bu gelişmelerin sonucunda, 15 Ağustos 1888'de Menafi Sandıklarının yerine günün şartlarına uygun modern finans kuruluşu olarak Ziraat Bankası resmen kurulmuştur. Ülkenin çeşitli noktalarında var olan Menafi Sandıkları da banka şubelerine dönüştürülmüştür. Böylece devlet himayesinde kurumsal bir yapı ile Ziraat Bankası ilk banka uygulaması olarak finans sektöründe yerini almıştır.

2017 yılı sonu itibariyle; Ziraat Bankası yurt içinde 1758, yurt dışında 23 olmak üzere toplam 1781 şubesi ve 9 yurt dışı iştiraki ile ülkemizin en büyük kamu sermayeli mevduat bankası olarak faaliyetine devam etmektedir. Şube sayısı bakımından Türkiye'nin en büyük bankası olmanın yanı sıra bünyesinde çalışan 24.554 kişi ile de personel sayısı bakımından Türkiye'nin en büyük 2. Bankasıdır (BDDK, 2017).

Aktif büyüklüğü; 434. 275 milyon TL olup aktif büyüklük bakımından Türkiye'nin en büyük bankasıdır. Toplam mevduatı; 266.384 milyon TL olup mevduat toplama bakımından Türkiye'nin en büyük bankasıdır. Toplam kredi ve alacağı; 298.258 milyon TL olup kredi ve alacak bakımından Türkiye'nin en büyük bankasıdır (BDDK, 2017).

Ziraat Bankası faaliyetini mevduat bankası olarak devam ettirmesinin yanı sıra ülkemizdeki tarım sektöründe yer alan kişi ve kurumlara büyük destek sağlayan kuruluşlardan bir tanesidir. Ziraat Bankası tarım sektörüne yönelik olarak kullandığı kredilerde, piyasada bulunan bankalara göre en uygun faiz oranını vermenin yanı sıra diğer sektördeki kişi ve kurumlara sağladığı kredilere kıyasla da güncel faiz oranlarının altında bir oran ile kredi sağlamaktadır.

Ziraat Bankası ürün yelpazesinde, tarım sektörüne yönelik olarak on altı adet tarımsal kredi ürünü bulunmaktadır. Bu ürünler; Tarımsal Mekanizasyon Kredileri, Hayvansal Üretim Kredileri, Su Ürünleri Kredileri, Bitkisel Üretim Kredileri, Küçük Ekipman Kredileri, Traktör ve Biçerdöver Kredileri, Sözleşmeli Üretim Kredileri, İşletme Edindirme Kredileri, ELÜS (Elektronik Ürün Senedi) Karşılığı Krediler, Arazi Alımı Kredileri, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) Makbuzu Karşılığı Krediler, Hasat ve Pazarlama Kredileri, Modern Basınçlı Sulama Sistemleri Kredileri, Üretim Destek Kredileri, Nakliye Aracı Kredileri ve Taksitli Tarım Destek Kredileri şeklindedir (Ziraat Bankası Tarımsal Ürün Kartı, 2017).

Bu kredi ürünlerinden; Nakliye Aracı Kredileri, Taksitli Tarım Destek Kredileri, Üretim Destek Kredileri, Hasat ve Pazarlama Kredileri ve TMO Makbuz Senedi Karşılığı Krediler için hazine destekli faiz indirimi uygulanmamaktadır.

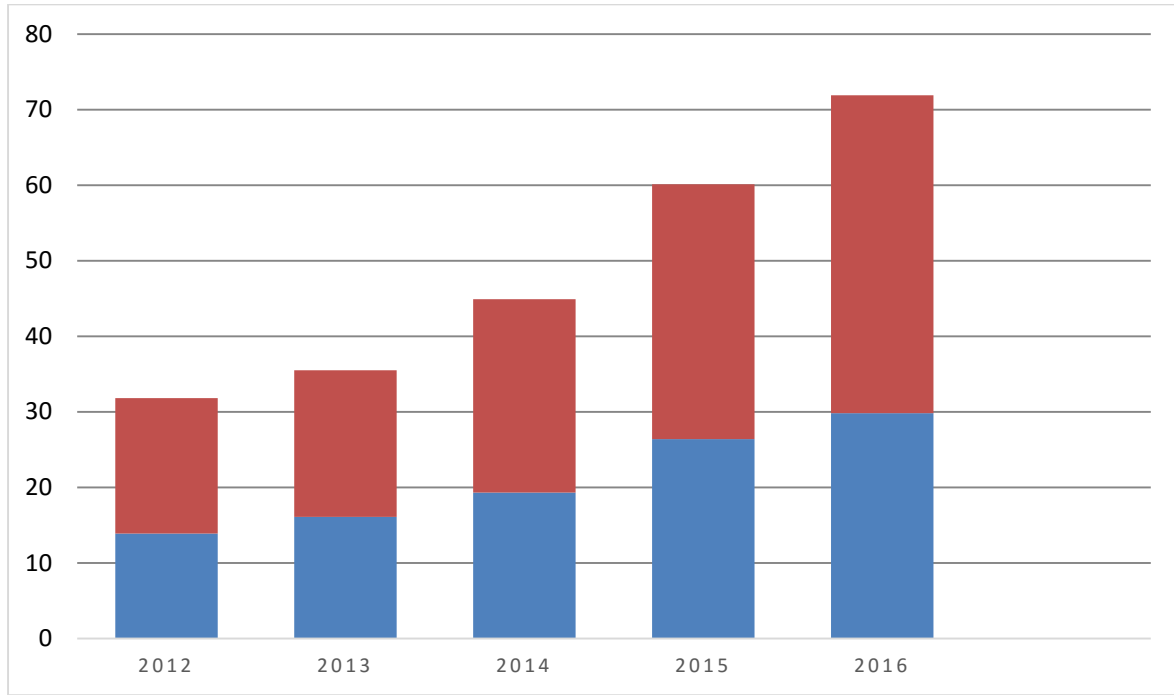
Çiftçiler ile banka arasında iyi bir ilişki kurulmasının yani sosyal sermayenin genişletilmesi, sübvansiyon sürecini daha verimli etkin hale getirmektedir. Ziraat Bankası aracılığı ile sosyal bir organizasyon gerçekleştirilmektedir. Bu organizasyon sayesinde, devlet ve vatandaşları arasındaki sosyal ve ekonomik bağ kuvvetlenerek verimlilik ve üretkenliğin artması sağlanmaktadır. Bu durumun ekonomiye de yansımaları olumlu olmaktadır. Kurulan bu ilişki karşılıklı tecrübelerin aktarılması ile profesyonelleşme anlamında yarar sağlamaktadır. Hem çiftçilerin hem de Ziraat Bankası aracılığı ile devletin, bu sübvansiyon kredi uygulamalarında başarılı sonuca ulaşması için karşılıklı güvene ve gerçek bilgiye sahip olmaları önem arz etmektedir. Ziraat Bankası bu kredileri tahsis ederken şartları sağlayan herkese eşit davranmak durumundadır. Belirli bir gruba ya da kişilere ayrıcalık tanımamalıdır. Aksi durumda daha büyük sosyal ve ekonomik sıkıntılara sebep olabilmektedir. Birçok iktisatçıya göre; iktisadi düşüncede sermaye, ilerleyen zamanlarda kar sağlamak için yatırım yapmak anlamına gelmektedir. Ziraat Bankası bu sübvansiyonlar ile çiftçi bireylere sermaye sağlamaya çalışmaktadır. Yani insanların ilerleyen zamanlarda kar sağlamak üzere yatırım yapmalarına bir nevi destek olmaktadır. Bu işbirliğinin iki tarafa da kar sağlayacağı aşikârdır. Sosyal sermaye gibi iletişim bağları, insanlara doğrudan maddi destek sağlamasa da sübvansiyonların doğru kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Kredilerin geri ödemesinde ve kullanılmasında fayda sağlamaktadır.

Ziraat Bankası, devletten almış olduğu faiz desteği haricinde çiftçilere, tarımsal ürünlerden kullandırmış olduğu kredilerde diğer sektörlerle kıyasla güncel faiz oranlarının altında bir faiz oranı belirlemektedir. Ayrıca geri ödeme sürecinde de her türlü kolaylığı çiftçilere sağlamaktadır.

Ziraat Bankası'nın 2012-2016 yılları arasında tarım sektörüne yönelik toplam tarımsal kredi bakiyesi 138,7 Milyar TL'dir. Yıllara göre dağılımı ise; 2012 yılında 17,9 Milyar TL, 2013 yılında 19,4 Milyar TL, 2014 yılında 25,6 Milyar TL, 2015 yılında 33,7 Milyar TL, 2016 yılında 42,1 Milyar TL şeklindedir (Ziraat Bankası, 2017).

Aynı dönem içerisinde Türkiye’de bankacılık sektöründeki toplam tarımsal kredi bakiyesi 244,2 Milyar TL’dir. Yıllara göre dağılımı ise; 2012 yılında 31,8 Milyar TL, 2013 yılında 35,5 Milyar TL, 2014 yılında 44,9 Milyar TL, 2015 yılında 60,1 Milyar TL, 2016 yılında 71,9 Milyar TL şeklindedir.

Şekil 3.1’de Ziraat Bankası’nın 2012-2016 yılları arasında kullandırmış olduğu tarımsal kredi bakiyelerinin, bankacılık sektöründe kullanılan tüm tarımsal kredi bakiyesi içerisindeki payı görülmektedir.



Şekil 3.1. 2012-2016 yılları arası bankacılık sektöründe toplam tarımsal kredi bakiyesi içerisinde Ziraat Bankası tarafından kullanılan tarımsal kredilerin payı.

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2018) “Veriler-Aylık Bülten-Aylık Bankacılık Sektörü Verileri”. Web: <https://www.bddk.org.tr/BültenAylık> adresinden 3 Mayıs 2018 tarihinde alınmıştır.

Şekil 3.1’de görüldüğü üzere 2012-2016 dönemi içerisinde Ziraat Bankası tarafından kullanılan toplam tarımsal kredi bakiyesi tüm bankacılık sektöründe bulunan toplam tarımsal kredi bakiyesinin yaklaşık %56’sı civarındadır. Bu oran Ziraat Bankası’nın tek başına diğer bankaların toplamı kadar tarımsal kredi kullandığını ortaya koymaktadır. Bu durum Ziraat Bankası’nın tarım sektörünün lokomotifini olduğunu net şekilde göstermektedir.

### 3.2. Ziraat Bankası'nda Görev Zararı Uygulaması

Ülkemizde kamu bankaları bünyesinde görev zararları çeşitli bakanlar kurulu ararları ile verilen görevler sebebiyle meydana gelmektedir. Verilen görevlerin temel hususları şu şekilde özetlenebilir:

- “Mücbir sebeplerle kullanılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi,
- Destekleme alımlarının finanse edilmesi,
- Küçük esnaf ve sanatkârların desteklenmesi ve mücbir sebeplerle açılan bir kısım krediler için finansman sağlanması,
- Prim ödemesi, şeklindedir”( Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu).

Ziraat Bankası özelinde ortaya çıkan görev zararlarının temel hususları ise şu şekilde sıralanabilir:

- “Destekleme alımlarının yapılması,
- Çiftçilere tarım ve hayvancılık sektörünün gelişmesi için düşük faizli kredi verilmesi,
- Tabii afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumluğu sağlanması,
- Kuraklık, don, dolu, sel taşkını, yangın ve benzeri afetlerden ekin ve ürünleri en az %40 oranında zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedeli olarak TİGEM’e düşük faizle kredi kullanılması ve
- Kur farkı ve borç ertelemelerinden kaynaklanan zararlardır” (Sayıştay Başkanlığı, 2000).

Tarım kredileri, bitkisel, hayvansal, su ürünleri üretimi ve tarımsal mekanizasyon gibi, gerçek ya da tüzel kişi üreticiler tarafından gerçekleştirilen, tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan yatırım, mal ve hizmetlerin finansmanını sağlamaya yönelik olarak kullanılan kredilerdir. Tarım kredileri, Ziraat Bankası’nca kullanılan kurumsal krediler içerisinde değerlendirilmektedir. Kredi taleplerinin değerlendirilmesi, kredi teklifi yapılması, limit tahsisi, kullanılması, tahsili ve takibi ile ilgili tüm süreçler Ziraat Bankası esas ve usullerine göre belirlenmektedir. Bu yönüyle diğer sektörlere kullanılan kurumsal kredilere ilişkin süreçlerden farkı bulunmamaktadır. Bir müşteriye tarım kredisi tahsis edilebilmesi için, kredi talep eden kişi tarafından gerçekleştirilmekte olan bir tarımsal üretim faaliyetinin bulunması veya bir tarımsal üretim faaliyeti yapılacak olması gerekmektedir. Ziraat Bankası tarafından kullanılan bir kısım tarım kredilerine Hazine Müsteşarlığı tarafından faiz indirimi (sübvansiyon) uygulanmaktadır. Hangi üründe ne kadar faiz desteği sübvansesi uygulanacağı her yıl Bakanlar Kurulu tarafından

belirlenmektedir. Bu faiz indirimlerinde bankanın oluşan faiz kaybı Hazine Müsteşarlığı'nca karşılanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı tarafından görev zararı adı altında ödenen faiz kaybı, her ay Ziraat Bankası'nca tahsili gelen tarımsal kredinin sübvanseli faiz oranı kadardır. Yani Hazine Müsteşarlığı vadesi gelen kredilere ait faiz sübvansesini aylık olarak Ziraat Bankası'na ödemektedir (T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği, 2015).

### **3.2.1. Ziraat Bankası 2012-2016 Yılları Arası Görev Zararı**

Daha önce de ifade edildiği üzere, kamu bankalarına görev zararı oluşturacak görevlendirmeler Bakanlar Kurulu Kararları aracılığıyla verilmektedir. Bu çerçevede 2012-2016 yılları arası görev zararlarını sırasıyla inceleyecek olursak:

2012 Yılı için; Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince hangi tarımsal ürün gruplarına, hangi müşterilere ve hangi indirim oranlarında düşük faizli kredi kullanılacağına dair kullandırım esasları 22/02/2012 tarihli 28212 sayılı Resmi Gazete ile 2012/2781 sayılı karar yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin olarak;

Düşük faizli kredi kullanacak olan üreticilerin, Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygulama, esas ve usullerine uygun olması gerekmektedir. Ödeme gücü bulunmayan, tarım ile gerçek anlamda iştiğal etmeyenler ya da Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygun bulmadığı kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları düşük faizli kredi imkânından faydalanamayacakları belirtilmiştir.

5441 sayılı Bankacılık Kanununun risk grubu tanımına giren işletmelere bu Karar kapsamında kullandırılabilinecek kredilerin toplamının, üretim konuları itibarıyla bu kararda belirtilen kredi üst limitlerini aşamayacağı ve risk grubuna giren işletmelerin bu Karar kapsamında tek bir işletme olarak kabul edildiği belirtilmiştir.

Ürün gruplarında kullandırılabilinecek kredi üst sınırı belirlenmiştir. Bu sınırlara göre (T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği, 2012);

Hayvansal üretimde; damızlık etçi sığır yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık düve yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık süt sığırı yetiştiriciliği 20.000.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği 3.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği 1.500.000 TL'ye kadar, yaygın hayvansal üretim 500.000 TL'ye

kadar, arıcılık 1.500.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü 1.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı 3.000.000 TL'ye kadar,

Bitkisel üretimde; yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi 3.000.000 TL'ye kadar, yaygın bitkisel üretim 500.000 TL'ye kadar, kontrollü örtüaltı tarımı 10.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan kullanımı 1.500.000 TL'ye kadar, iyi tarım/organik tarım uygulamaları 3.000.000 TL'ye kadar,

Diğer konularda; traktör alımı 500.000 TL'ye kadar, tarımsal mekanizasyon (traktör hariç) 500.000 TL'ye kadar, modern basınçlı sulama 1.500.000 TL'ye kadar, arazi alımı 500.000 TL'ye kadar, diğer üretim konuları 500.000 TL'ye kadar, düşük faizli kredi kullanabileceklerdir.

Düşük faiz oranlarından, traktör alımı hariç diğer ürünlerde kademeli olarak indirim oranı uygulanacaktır. Uygulanacak olan indirim oranı yatırım kredisi veya işletme kredisine göre farklılık gösterecektir. Kredi kullanım miktarı arttıkça indirim oranı da azalmaktadır. Kredinin türüne göre vadeler 18 ay ile 84 ay arasında değişmektedir.

Kredi kullandırmalarındaki hayvanların cinsi, yaşı, sertifikasyona ilişkin tanımlamalar gibi teknik kıstaslar ve bu kıstaslarla ilgili değişiklikler ise; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak hazırlanacak ve Resmi Gazete'de yayımlanacak tebliğ ile belirtileceği ifade edilmiştir.

2012 yılında işletme kredisi kapsamında kullanılan tarımsal kredilerden taksit ödemesi 2012 yılı içerisinde bulunan kredilere ilişkin faiz desteği, 2012 yılı devlet bütçesine yansırken, anapara ödemesiz yatırım kredilerinde ödemesiz dönem bulunması sebebiyle faiz desteği yani görev zararı 2012 yılı devlet bütçesine yansımamaktadır.

2012 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 361.886.686 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 3.912.410 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.296.365 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır (20/12/2013 tarihli ve 6513 sayılı Merkezi Yönetim Kesin Hesabı).

Bütçe Gideri	Görev Zararı	Ziraat Bankası
361.886.686	3.912.410	1.296.365

Çizelge 3.1. 2012 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları



2013 yılı için; Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince hangi tarımsal ürün gruplarına, hangi müşterilere ve hangi indirim oranlarında düşük faizli kredi kullanılacağına dair esaslar 16.02.2013 tarihli 28561 sayılı Resmi Gazete ile 2013/4271 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin olarak; düşük faizli kredi kullanacak olan üreticilerin, Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygulama, esas ve usullerine uygun olması gerekmektedir. Ödeme gücü bulunmayan, tarım ile gerçek anlamda işğal etmeyenler ya da Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygun bulmadığı kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları düşük faizli kredi imkânından faydalanamayacakları belirtilmiştir (T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği, 2013).

5441 sayılı Bankacılık Kanunu'nun risk grubu tanımına giren işletmelere söz konusu Karar kapsamında kullanılabilinecek kredilerin toplamının, üretim konuları itibarıyla belirtilen kredi üst limitlerini aşamayacağı ve risk grubuna giren işletmelerin bu Karar kapsamında tek bir işletme olarak kabul edildiği belirtilmiştir.

2013 yılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliğinde ürün gruplarında kullanılabilinecek kredi üst sınırı belirlenmiştir. Bu sınırlara göre;

Hayvansal üretimde; yaygın hayvansal üretim 500.000 TL'ye kadar, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık düve yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği 3.000.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 3.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 1.500.000 TL'ye kadar, damızlık süt sığıru yetiştiriciliği 20.000.000 TL'ye kadar, arıcılık 1.500.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü 3.000.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 1.500.000 TL'ye kadar,

Bitkisel üretimde; kontrollü örtüaltı tarımı 10.000.000 TL'ye kadar, yaygın bitkisel üretim 500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi 10.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan kullanımı 1.000.000 TL'ye kadar, iyi tarım/organik tarım uygulamaları 5.000.000 TL'ye kadar, çok yıllık yem bitkisi üretimi 1.500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı fidan kullanımı 5.000.000 TL'ye kadar,

Diğer konularda; tarımsal mekanizasyon (traktör hariç) 1.500.000 TL'ye kadar, modern basınçlı sulama 1.500.000 TL'ye kadar, arazi alımı 500.000 TL'ye kadar, diğer üretim konuları 500.000 TL'ye kadar, düşük faizli kredi kullanabileceklerdir.

Düşük faiz oranlarından, ürünlerde kademeli olarak indirim oranı uygulanacaktır. Uygulanacak olan indirim oranı yatırım kredisi veya işletme kredisine göre farklılık gösterecektir. Kredi kullanım miktarı arttıkça indirim oranı da azalmaktadır. Kredinin türüne göre vadeler 18 ay ile 84 ay arasında değişmektedir.

Kredi kullandırmalarındaki hayvanların cinsi, yaşı, sertifikasyona ilişkin tanımlamalar gibi teknik kıstaslar ve bu kıstaslarla ilgili değişiklikler ise; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak hazırlanacak ve Resmi Gazete'de yayımlanacak tebliğ ile belirtileceği ifade edilmiştir.

2013 yılında işletme kredisi kapsamında kullanılan tarımsal kredilerden taksit ödemesi 2013 yılı içerisinde bulunan kredilere ilişkin faiz desteği, 2013 yılı devlet bütçesine yansırken, anapara ödemesiz yatırım kredilerinde ödemesiz dönem bulunması sebebiyle faiz desteği yani görev zararı 2013 yılı Devlet Bütçesine yansımamaktadır.

17/02/2012 tarihli ve 2012/2781 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında yatırım kredisi tahsis edilen ancak kullanmayan müşteriler de bu Karar hükümlerinden faydalanacaktır. Bu Kararda gelir kayıplarının karşılanması ve gelir kayıplarının tespitine ilişkin hükümlerin de bir önceki yıl ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla örtüşmekte olduğu gözlemlenmektedir.

Ayrıca, 2013 yılında ilgili Bakanlar Kurulu Kararı dışında görev zararı doğmasına sebebiyet veren yeni bir görevlendirme yapılmıştır. Bu çerçevede, 02/01/2013 tarihli ve 28516 sayılı Resmi Gazetede çeşitli afetler nedeniyle zarar gören veya tüzel kişi üreticilerin T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullandırılmasına ilişkin bakanlar kurulu kararları kapsamındaki kredi borçlarının ertelenmesine dair 03/07/2012 tarihli ve 2012/3570 sayılı Kararnameye ek madde eklenmiştir.

Söz konusu madde: "Tüm illerde, 28/08/2012-31/12/2012 tarihleri arasında (bu tarihler dahil) meydana gelen sel-su baskını, fırtına, aşırı yağış, aşırı kar yağışı, dolu, don, kuraklık, yıldırım düşmesi, ve hortum afetlerine maruz kalan ve bu afetler sebebiyle ekilişleri, ürünleri, hayvan varlıkları, tesisleri veya seraları en az %30 oranında zarar gören ve bu durumları il veya ilçe hasar tespit komisyonlarında belirlenen Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı gerçek veya tüzel kişi üreticilerin (kamu kurum ve kuruluşları hariç) T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullandırılmasına

ilişkin Bakanlar Kurulu kararları kapsamındaki kredi borçları, bu Karar ile belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ertelenir.”

2013 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 408.224.560 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 4.074.871 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.514.332 bin TL ile kamu sermayeli bankalara yapılan görev zararı ödemeleri arasında en yüksek payı almıştır (22/12/2014 tarihli ve 6584 sayılı 2013 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu).

Bütçe Gideri	Görev Zararı	Ziraat Bankası
408.224.560	4.074.871	1.514.332

Çizelge 3.2. 2013 Yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014 Yılı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

2014 Yılı için; Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince hangi tarımsal ürün gruplarına, hangi müşterilere ve hangi indirim oranlarında düşük faizli kredi kullanılacağına dair esaslar 21/01/2014 tarihli 28889 sayılı Resmi Gazete ile 2014/5767 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin olarak;

Düşük faizli kredi kullanacak olan üreticilerin, Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygulama, esas ve usullerine uygun olması gerekmektedir. Ödeme gücü bulunmayan, tarım ile gerçek anlamda işgal etmeyenler ya da Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygun bulmadığı kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları düşük faizli kredi imkânından faydalanamayacakları belirtilmiştir.

5441 sayılı Bankacılık Kanunu'nun risk grubu tanımına giren işletmelere bu Karar kapsamında kullanılabilinecek kredilerin toplamının, üretim konuları itibarıyla bu Kararda belirtilen kredi üst limitlerini aşamayacağı ve risk grubuna giren işletmelerin bu Karar kapsamında tek bir işletme olarak kabul edildiği belirtilmiştir.

2014 yılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliğinde Ürün gruplarında kullanılabilinecek kredi üst sınırı belirlenmiştir. Bu sınırlara göre;

Hayvansal üretimde; yaygın hayvansal üretim 500.000 TL'ye kadar, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık düve yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği 3.000.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 1.500.000 TL'ye kadar, arıcılık 1.500.000 TL'ye kadar, damızlık süt

sığırı yetiştiriciliği 20.000.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü 3.000.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 2.000.000 TL'ye kadar,

Bitkisel üretimde; yaygın bitkisel üretim 500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı fidan kullanımı 5.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi 10.000.000 TL'ye kadar, kontrollü örtüaltı tarımı 10.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan kullanımı 1.000.000 TL'ye kadar, iyi tarım/organik tarım uygulamaları 5.000.000 TL'ye kadar, çok yıllık yem bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar, süs bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar,

Diğer konularda; tarımsal mekanizasyon (traktör hariç) 1.500.000 TL'ye kadar, modern basınçlı sulama 1.500.000 TL'ye kadar, arazi alımı 500.000 TL'ye kadar, diğer üretim konuları 500.000 TL'ye kadar, düşük faizli kredi kullanabileceklerdir.

2014 yılında ilk defa kooperatiflere de faiz indirimli kredi kullanılabileceği yer almıştır. Kooperatiflerin üst limitleri şu şekildedir;

Damızlık süt sığırı yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, kontrollü örtüaltı tarımı 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 3.000.000 TL'ye kadar, tarımsal ürün 5.000.000 TL'ye kadar ayrıca kooperatif ortaklarının kapasitesine uygun şekilde paketleme, depolama tesisi konusunda da faiz indirimli kredi kullanılabilecektir.

Düşük faiz oranlarından, ürünlerde kademeli olarak indirim oranı uygulanacaktır. Uygulanacak olan indirim oranı yatırım kredisi veya işletme kredisine göre farklılık gösterecektir. Kredi kullanım miktarı arttıkça indirim oranı da azalmaktadır. Kredinin türüne göre vadeler 18 ay ile 84 ay arasında değişmektedir.

Kredi kullandırmalarındaki hayvanların cinsi, yaşı, sertifikasyona ilişkin tanımlamalar gibi teknik kıstaslar ve bu kıstaslarla ilgili değişiklikler ise; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak hazırlanacak ve Resmi Gazete'de yayımlanacak tebliğ ile belirtileceği ifade edilmiştir.

2014 yılında işletme kredisi kapsamında kullanılan tarımsal kredilerden taksit ödemesi 2014 yılı içerisinde bulunan kredilere ilişkin faizi desteği, 2014 yılı Devlet Bütçesine yansırken, anapara ödemesiz yatırım kredilerinde ödemesiz dönem bulunması sebebiyle faiz desteği yani görev zararı 2014 yılı Devlet Bütçesine yansımamaktadır.

28/01/2013 tarihli ve 2013/4271 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında yatırım kredisi tahsis edilen ancak kullanmayan müşteriler de bu Karar hükümlerinden faydalanabilecektir. Bu Kararda gelir kayıplarının karşılanması ve gelir kayıplarının tespitine ilişkin hükümlerin de bir önceki yıl ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla örtüşmekte olduğu gözlemlenmektedir.

2014 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 448.752.337 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 3.835.955 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.137.887 bin TL ile görev zararı ödemesi yapılan kamu sermayeli bankalar arasında en yüksek payı almıştır (16/12/2016 tarihli ve 6768 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu).

Bütçe Gideri	Görev Zararı	Ziraat Bankası
448.752.337	3.835.955	1.137.887

Çizelge 3.3. 2014 Yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

2015 Yılı için; Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince hangi tarımsal ürün gruplarına, hangi müşterilere ve hangi indirim oranlarında düşük faizli kredi kullanılacağına dair esaslar 22/01/2015 tarihli 29244 sayılı Resmi Gazete ile 2014/7201 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin olarak;

Düşük faizli kredi kullanacak olan üreticilerin, Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygulama, esas ve usullerine uygun olması gerekmektedir. Ödeme gücü bulunmayan, tarım ile gerçek anlamda işgal etmeyenler ya da Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygun bulmadığı kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları düşük faizli kredi imkânından faydalanamayacakları belirtilmiştir.

5441 sayılı Bankacılık Kanunu'nun risk grubu tanımına giren işletmelere bu Karar kapsamında kullanılabilinecek kredilerin toplamının, üretim konuları itibarıyla bu Kararda belirtilen kredi üst limitlerini aşamayacağı ve risk grubuna giren işletmelerin bu Karar kapsamında tek bir işletme olarak kabul edildiği belirtilmiştir.

2015 yılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliğinde ürün gruplarında kullanılabilinecek kredi üst sınırı belirlenmiştir. Bu sınırlara göre;

Hayvansal üretimde; damızlık süt sığırı yetiştiriciliği 12.500.000 TL'ye kadar, yaygın hayvansal üretim 500.000 TL'ye kadar, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık düve yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği 3.000.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 1.500.000 TL'ye kadar, arıcılık 1.500.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü 3.000.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 2.000.000 TL'ye kadar, hindi besiciliği 1.000.000 TL'ye kadar,

Bitkisel üretimde; kontrollü örtüaltı tarımı 10.000.000 TL'ye kadar, yaygın bitkisel üretim 500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi 10.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı fide kullanımı 1.000.000 TL'ye kadar, iyi tarım/organik tarım uygulamaları 5.000.000 TL'ye kadar, çok yıllık yem bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı fidan kullanımı 5.000.000 TL'ye kadar, süs bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar, stratejik bitkisel üretim 2.000.000 TL'ye kadar,

Diğer konularda; tarımsal mekanizasyon 1.500.000 TL'ye kadar, modern basınçlı sulama 1.500.000 TL'ye kadar, arazi alımı 500.000 TL'ye kadar, lisanslı depoculuk yatırımı 5.000.000 TL'ye kadar, düşük faizli kredi kullanabileceklerdir.

Kooperatiflerin kullanabilecekleri faiz indirimli kredi üst limitleri şu şekildedir;

Damızlık Süt sığırı yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, kontrollü örtüaltı tarımı 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 3.000.000 TL'ye kadar, tarımsal ürün işleme, paketleme 5.000.000 TL'ye kadar ayrıca kooperatif ortaklarının kapasitesine uygun şekilde paketleme, depolama tesisi konusunda da faiz indirimli kredi kullanılabilir.

Düşük faiz oranlarından, ürünlerde kademeli olarak indirim oranı uygulanacaktır. Uygulanacak olan indirim oranı yatırım kredisi veya işletme kredisine göre farklılık gösterecektir. Kredi kullanım miktarı arttıkça indirim oranı da azalmaktadır. Kredinin türüne göre vadeler 18 ay ile 84 ay arasında değişmektedir.

Kredi kullandırmalarındaki hayvanların cinsi, yaşı, sertifikasyona ilişkin tanımlamalar gibi teknik kıstaslar ve bu kıstaslarla ilgili değişiklikler ise; Gıda, Tarım ve

Hayvancılık Bakanlığı'nca Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak hazırlanacak ve Resmi Gazete'de yayımlanacak tebliğ ile belirtileceği ifade edilmiştir.

2015 yılında İşletme kredisi kapsamında kullanılan tarımsal kredilerden taksit ödemesi 2015 yılı içerisinde bulunan kredilere ilişkin faiz desteği, 2015 yılı Devlet Bütçesine yansırken, anapara ödemesiz yatırım kredilerinde ödemesiz dönem bulunması sebebiyle faiz desteği yani görev zararı 2015 yılı Devlet Bütçesine yansımamaktadır.

22/01/2015 tarihli 2014/7201 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında yatırım kredisi tahsis edilen ancak kullanmayan müşteriler de bu Karar hükümlerinden faydalanabilecektir. Bu Kararda gelir kayıplarının karşılanması ve gelir kayıplarının tespitine ilişkin hükümlerin de bir önceki yıl ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla örtüşmekte olduğu gözlemlenmektedir.

Daha önceki kararlar ile kullanılan kredileri de kapsamak üzere, aynı ürünlerdeki yatırım kredisinin anapara tutarının %30'luk kısmı ödenmeden, aynı ürün kapsamında (tarımsal mekanizasyon ve modern basınçlı sulama hariç), 2014/7201 sayılı Karar ile yeni yatırım kredisi kullanılmayacağı ve kapasite artışlarının bu madde kapsamında değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir.

2015 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 506.305.093 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 4.819.986 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.366.992 bin TL ile görev zararı ödenen kamu sermayeli bankalar arasında en yüksek payı almıştır (16/2/2016 tarihli ve 6768 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu).

Bütçe Gideri	Görev Zararı	Ziraat Bankası
506.305.093	4.819.986	1.366.992

Çizelge 3.4. 2015 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

2016 yılı için; Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince hangi tarımsal ürün gruplarına, hangi müşterilere ve hangi indirim oranlarında düşük faizli kredi kullanılacağına dair kullanım esasları 16/12/2015 tarihli, 29564 sayılı Resmi Gazetede 2015/8299 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanmıştır. Bu karara ilişkin olarak;

Düşük faizli kredi kullanacak olan üreticilerin, Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygulama, esas ve usullerine uygun olması gerekmektedir. Ödeme gücü bulunmayan, tarım ile gerçek anlamda işgial

etmeyenler ya da Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin uygun bulmadığı kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları düşük faizli kredi imkânından faydalanamayacakları belirtilmiştir.

5441 sayılı Bankacılık Kanununun risk grubu tanımına giren işletmelere bu Karar kapsamında kullanılabilecek kredilerin toplamının, üretim konuları itibarıyla bu Kararda belirtilen kredi üst limitlerini aşamayacağı ve risk grubuna giren işletmelerin bu Karar kapsamında tek bir işletme olarak kabul edildiği belirtilmiştir.

2016 yılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliğinde ürün gruplarında kullanılabilecek kredi üst sınırı belirlenmiştir. Bu sınırlara göre;

Hayvansal üretimde; damızlık süt sığırı yetiştiriciliği 12.500.000 TL'ye kadar, yaygın hayvansal üretim 200.000 TL'ye kadar, damızlık etçi sığırı yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, damızlık düve yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği 3.000.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 1.500.000 TL'ye kadar, arıcılık 1.500.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü 3.000.000 TL'ye kadar, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri yetiştiriciliği 5.000.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 2.000.000 TL'ye kadar, hindi besiciliği 1.000.000 tl'ye kadar,

Bitkisel üretimde; kontrollü örtüaltı tarımı 10.000.000 TL'ye kadar, yaygın bitkisel üretim 250.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi 10.000.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı tohum, fide kullanımı 1.000.000 TL'ye kadar, iyi tarım/organik tarım uygulamaları 5.000.000 TL'ye kadar, çok yıllık yem bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar, yurtiçi sertifikalı fidan kullanımı 5.000.000 TL'ye kadar, süs bitkisi üretimi 2.500.000 TL'ye kadar, stratejik bitkisel üretim 2.000.000 TL'ye kadar, sera modernizasyonu 100.000 TL'ye kadar,

Diğer konularda; tarımsal mekanizasyon 1.500.000 TL'ye kadar, modern basınçlı sulama 1.500.000 TL'ye kadar, arazi alımı 500.000 TL'ye kadar, lisanslı depoculuk yatırımı 5.000.000 TL'ye kadar, düşük faizli kredi kullanabileceklerdir.

Kooperatiflerin kullanabilecekleri faiz indirimli kredi üst limitleri şu şekildedir;

Damızlık süt sığırı yetiştiriciliği 7.500.000 TL'ye kadar, büyükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, küçükbaş hayvan besiciliği 5.000.000 TL'ye kadar, kontrollü



örtüaltı tarımı 7.500.000 TL'ye kadar, su ürünleri avcılığı 3.000.000 TL'ye kadar, tarımsal ürün işleme, paketlenme, depolama 5.000.000 TL'ye kadar, yaş çay yaprağı üretimi 5.000.000 TL'ye kadar ayrıca kooperatif ortaklarının kapasitesine uygun şekilde paketlenme, depolama tesisi konusunda da faiz indirimli kredi kullanılabilir.

Düşük faiz oranlarından, ürünlerde kademeli olarak indirim oranı uygulanacaktır. Uygulanacak olan indirim oranı yatırım kredisi veya işletme kredisine göre farklılık gösterecektir. Kredi kullanım miktarı arttıkça indirim oranı da azalmaktadır. Kredinin türüne göre vadeler 18 ay ile 84 ay arasında değişmektedir.

Kredi kullandırmalarındaki hayvanların cinsi, yaşı, sertifikasyona ilişkin tanımlamalar gibi teknik kıstaslar ve bu kıstaslarla ilgili değişiklikler ise; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak hazırlanacak ve Resmi Gazete'de yayımlanacak tebliğ ile belirtileceği ifade edilmiştir.

2016 yılında işletme kredisi kapsamında kullanılan tarımsal kredilerden taksit ödemesi 2016 yılı içerisinde bulunan kredilere ilişkin faiz desteği, 2015 yılı Devlet Bütçesine yansırken, anapara ödemesiz yatırım kredilerinde ödemesiz dönem bulunması sebebiyle faiz desteği yani görev zararı 2016 yılı Devlet Bütçesine yansımamaktadır.

21/01/2014 tarihli ve 2014/5767 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında yatırım kredisi tahsis edilen ancak kullanmayan müşteriler de bu Karar hükümlerinden faydalanabilecektir.

Bu Kararda gelir kayıplarının karşılanması ve gelir kayıplarının tespitine ilişkin hükümlerin de bir önceki yıl ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla örtüşmekte olduğu gözlemlenmektedir.

Daha önceki kararlar ile kullanılan kredileri de kapsamak üzere, aynı ürünlerdeki yatırım kredisinin anapara tutarının %30'luk kısmını ödenmeden, aynı ürün kapsamında (tarımsal mekanizasyon ve modern basınçlı sulama hariç), 2014/7201 sayılı karar ile yeni yatırım kredisi kullanılmayacağı ve kapasite artışlarının bu madde kapsamında değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir.

Ayrıca 2016 yılında 2016/9147 sayılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullanılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararları kapsamındaki kredi borçlarının ertelenmesine dair ayrı bir karar yayımlanmıştır.

Bu Karar ile; 01/01/2016 tarihinden 31/12/2016 tarihine kadar Türkiye sınırları içerisinde meydana gelen yangın, aşırı sıcak zararı, samyeli, çığ, heyelan, taban suyu yükselmesi, sel-su baskını, fırtına, aşırı yağış, aşırı kar yağışı, kar fırtınası, dolu, kırağı, don, kuraklık, yıldırım düşmesi, güneş yanıklığı ve hortum afetlerine maruz kalan ve bu afetler sebebiyle ekilişleri, ürünleri, hayvan varlıkları, tesisleri veya seraları zarar gören Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının diğer kayıt sistemlerine göre kayıtlı olup üretim faaliyetlerine devam eden gerçek veya tüzel kişi üreticilerin, 24/04/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu kapsamında olup Bakanlığın görev alanı içerisinde yer alan tarımsal amaçlı kooperatiflerin ve Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğünün (diğer kamu kurum ve kuruluşları hariç) T.C Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullandırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararları kapsamındaki kredi borçlarının ertelenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu karar ile tarımsal varlığı en az %30 zarar gören gerçek ve tüzel kişi üreticiler yararlanacaktır.

01/01/2016 tarihinden bu Kararın yayım tarihine kadar olan sürede banka ve TTK tarafından Tasfiye Olunacak Alacaklar hesaplarına aktarılmış bulunan düşük faizli kredi kullandırılmasına ilişkin bakanlar kurulu kararları kapsamındaki tarımsal kredi borçları ise bu Kararın yayım tarihini takip eden ayın birinci iş günü itibarıyla faiz tahakkuk ettirilmeksizin bu tarihten itibaren bir yıl süreyle erteleneceği belirtilmiştir.

Bu Kararın yayımı tarihinden sonraki dönemde banka ve TTK tarafından Tasfiye Olunacak Alacaklar hesaplarına aktarılmış bulunan düşük faizli kredi kullandırılmasına ilişkin bakanlar kurulu kararları kapsamındaki tarımsal kredi borçları ise hasar tespit komisyonu kararı tarihini takip eden ayın birinci iş günü itibarıyla faiz tahakkuk ettirilmeksizin bu tarihten itibaren bir yıl süreyle erteleneceği ifade edilmiştir.

2016 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe Gideri 584.071.431 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 5.832.403 bin TL olarak gerçekleşmiştir (23/12/2017 tarihli ve 7067 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu).

Gerçekleşen görev zararı içerisinde Ziraat Bankası; 1.751.230 bin TL ile görev zararı ödemesi yapılan kamu sermayeli bankalar arasında en yüksek payı almıştır. Aşağıdaki çizelgede görülmektedir.

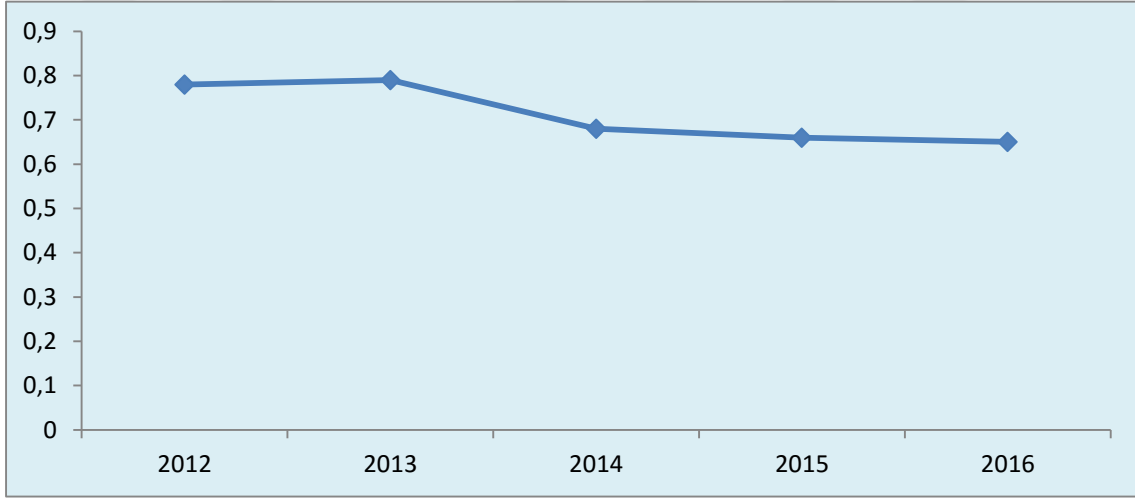
Bütçe Gideri	Görev Zararı	Ziraat Bankası
584.071.431	5.832.403	1.751.230

Çizelge 3.5. 2016 yılı devlet bütçesinde Ziraat Bankası görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Bu açıklamalar ışığında, devlet bütçemizde yer alan görev zararı kaleminin ve bu kalemin önemli bir basamağını oluşturan Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı ödemelerinin özet olarak incelenmesi mümkündür.

2012-2016 yılları arasında Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı tutarının, kamu bankalarına ödenen toplam görev zararı tutarına oranı, Şekil 3.2'de gösterilmektedir.

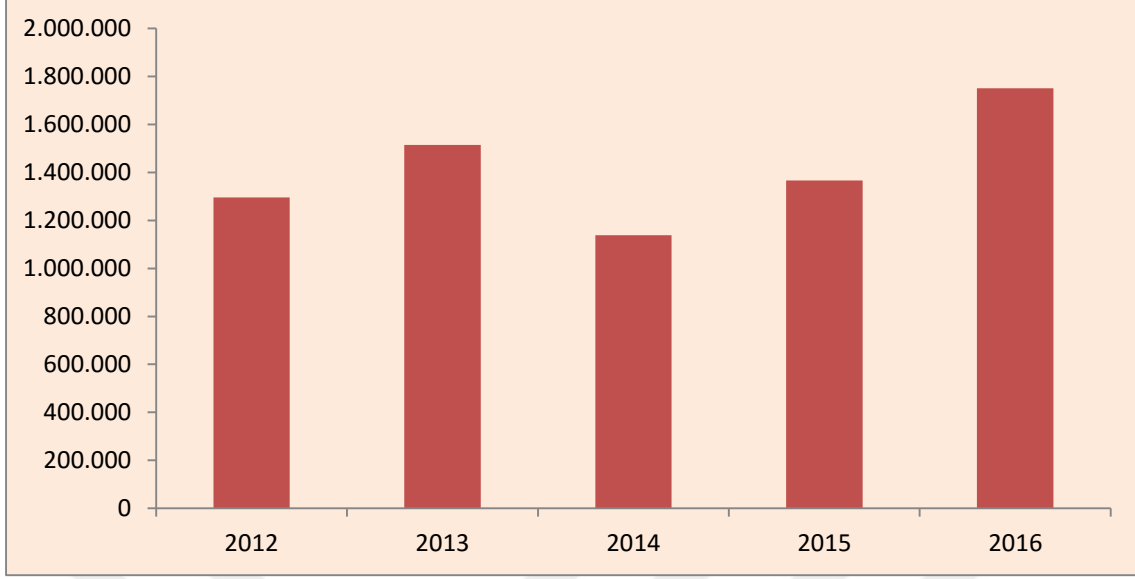


Şekil 3.2. 2012-2016 yılları arası Ziraat Bankasına ödenen görev zararı tutarının kamu bankalarına ödenen toplam görev zararı içindeki payı (%)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yukarıda bulunan Şekil 3.2'de görüleceği üzere devlet bütçesinden kamu bankalarına ödenen görev zararı rakamları içerisinde en yüksek payı Ziraat Bankası almıştır. Ziraat Bankası'nın çiftçilerin desteklemesi nedeniyle, hem geniş bir kitleye hitap etmiştir hem de faiz indirimi söz konusu olması sebebiyle bundan yararlanan kitle fazla olmuştur. Bunun sonucunda da kamu bankaları içerisinde en yüksek payı Ziraat Bankası almıştır.

2012-2016 yılları arasında Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı rakamları, Şekil 3.3.'de yer almaktadır.



Şekil 3.3. 2012-2016 yılları arası devlet bütçesi içinde Ziraat Bankasına ödenen görev zararı tutarı (bin TL)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı rakamları yıldan yıla değişiklik göstermiştir. 2012-2016 yılları arasında Ziraat Bankası'na ödenen toplam görev zararı tutarı 7.066.806 (bin TL)'dir. Artış ve azalışlar devlet bütçesi gider rakamları ile paralellik göstermiş olup ülkemizde yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmeler etkilemiştir. 2013 yılında ve 2016 yılında yaşanan olumsuz gelişmeler Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı giderini arttırmıştır. Yukarıda yer alan Şekil 3.2.'de rakamlardaki dalgalanma daha net görünmektedir.

#### Araştırmadan elde edilen bulguların değerlendirilmesi;

Ziraat Bankası özelinde ortaya çıkan görev zararlarının temel hususları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Destekleme alımlarının yapılması,
- Çiftçilere tarım ve hayvancılık sektörünün gelişmesi için düşük faizli kredi verilmesi,
- Tabii afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumluğu sağlanması,
- Kuraklık, don, dolu, sel taşkını, yangın ve benzeri afetlerden ekin ve ürünleri en az %40 oranında zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedeli olarak TİGEM'e düşük faizle kredi kullandırılması,
- Kur farkı ve borç ertelemelerinden kaynaklanan zararlardır.

Öncelikle ülkemizde, görev zararı ödemelerinin önemini görmek açısından söz konusu rakamların ekonomimizdeki payını görmek faydalı olacaktır. Söz konusu yıllar aralığında devlet bütçesinden ödenen toplam görev zararı rakamlarının ülkemiz GSYH'ye oranı yaklaşık binde 19 - binde 25 arasında değişiklik göstermiştir. Bu oranlar görev zararlarının ülkemiz ekonomisinde hatırı sayılır bir rakama tekabül ettiğini göstermektedir.

Toplam ödenen görev zararları içerisinde kamu bankalarının payı ise söz konusu yıllar aralığında binde 0.43 ile binde 0.47 aralığında değişiklik göstermiştir. Edinilen bilgilere göre daha önce de ifade edildiği üzere bütçeden kamu bankalarına ödenen görev zararı rakamları içerisinde Ziraat Bankası yaklaşık olarak %65 ile %80 arasında pay almaktadır.

Söz konusu yıllar aralığında, Ziraat Bankası'na ödenen görev zararı rakamları yıllar itibariyle içerisinde bulunduğu dönemin ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelerinin etkisiyle ve bankaya verilen görevlerin bu çerçevede kapsamının artması ya da azalmasıyla farklılık göstermiştir.

2012 ve 2016 yılları arasında, görev zararlarının oluşumuna sebep olan görevlendirmeleri açıklayan, ilgili yıllara ait bakanlar kurulu kararlarına göre Ziraat Bankası nezdinde oluşan görev zararlarına değinilecek olunursa:

2012 yılında görev zararı oluşturan temel konular; kontrollü örtüaltı tarımı, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi ve kullanımı, damızlık düve yetiştiriciliği, iyi tarım/organik tarım uygulamaları, damızlık süt sığırları yetiştiriciliği, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği, traktör alımı, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, tarımsal mekanizasyon, arıcılık, modern basınçlı sulama, kanatlı sektörü, arazi alımı, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı ve diğer üretim konularıdır.

Söz konusu görev zararını oluşturan muhtelif konulara ilgili yılda yayımlanan ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla belirli şart ve sınırlamalar getirilerek düşük faizli krediler uygulanmıştır. Bu uygulama sonucunda 2012 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 361.886.686 bin TL olarak gerçekleşmiş olup; görev zararı ise 3.912.410 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.296.365 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır.

2013 yılında görev zararı oluşturan temel konular; küçükbaş hayvan besiciliği, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği, çok yıllık yem bitkisi üretimi, damızlık süt sığırları yetiştiriciliği, kontrollü örtüaltı tarımı, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği, yurtiçi sertifikalı

tohum, fide, fidan üretimi ve kullanımı, damızlık düve yetiştiriciliği, iyi tarım/organik tarım uygulamaları, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği, traktör alımı, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, tarımsal mekanizasyon, arıcılık, modern basınçlı sulama, kanatlı sektörü, arazi alımı, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı ve diğer üretim konularıdır. Düşük faizli krediler sonucunda, 2013 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 408.224.560 bin TL olarak gerçekleşmiş olup; görev zararı ise 4.074.871 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.514.332 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır.

2014 yılında görev zararı oluşturan temel konular; tarımsal ürün işleme, paketleme, depolama tesisi, küçükbaş hayvan besiciliği, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği, çok yıllık yem bitkisi üretimi, damızlık süt sığırı yetiştiriciliği, kontrollü örtüaltı tarımı, damızlık etçi sığırı yetiştiriciliği, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi ve kullanımı, damızlık düve yetiştiriciliği, iyi tarım/organik tarım uygulamaları, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği, traktör alımı, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, tarımsal mekanizasyon, arıcılık, modern basınçlı sulama, kanatlı sektörü, arazi alımı, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı ve diğer üretim konularıdır. Düşük faizli kredi uygulamaları sonucunda, 2014 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 448.752.337 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 3.835.955 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.137.887 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır.

2015 yılında görev zararı oluşturan temel konular; damızlık etçi ve kombine sığırı yetiştiriciliği, lisanslı depoculuk yatırımları ve tarımsal ürün işleme, paketleme ve depolama tesisi, küçükbaş hayvan besiciliği, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği, çok yıllık yem bitkisi üretimi, damızlık süt sığırı yetiştiriciliği, kontrollü örtüaltı tarımı, damızlık etçi sığırı yetiştiriciliği, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi ve kullanımı, damızlık düve yetiştiriciliği, iyi tarım/organik tarım uygulamaları, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği, traktör alımı, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, tarımsal mekanizasyon, arıcılık, modern basınçlı sulama, kanatlı sektörü, arazi alımı, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı ve diğer üretim konularıdır.

Söz konusu görev zararını oluşturan muhtelif konulara ilgili yılda yayımlanan ilgili Bakanlar Kurulu Kararıyla belirli şart ve sınırlamalar getirilerek düşük faizli krediler uygulanmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, 2015 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe gideri 506.305.093 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 4.819.986 bin TL olarak

gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.366.992 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır.

2016 yılında 2016/9147 sayılı T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullandırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararları kapsamındaki kredi borçlarının ertelenmesine karar verilmiştir. Bu Kararın amacı, 01/01/2016 tarihinden 31/12/2016 tarihine kadar Türkiye sınırları içerisinde meydana gelen yangın, aşırı sıcak zararı, samyeli, çığ, heyelan, taban suyu yükselmesi, sel-su baskını, fırtına, aşırı yağış, aşırı kar yağışı, kar fırtınası, dolu, kırağı, don, kuraklık, yıldırım düşmesi, güneş yanıklığı ve hortum afetlerine maruz kalan ve bu afetler sebebiyle ekilişleri, ürünleri, hayvan varlıkları, tesisleri veya seraları zarar gören Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının (Bakanlık) diğer kayıt sistemlerine göre kayıtlı olup üretim faaliyetlerine devam eden gerçek veya tüzel kişi üreticilerin üretimlerine destek olmak olmuştur. Söz konusu kararda kredi borçlarının ertelenmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

2016 yılında görev zararı oluşturan temel konular; damızlık etçi ve kombine sığır yetiştiriciliği, lisanslı depoculuk yatırımları ve tarımsal ürün işleme, paketlenme ve depolama tesisi, küçükbaş hayvan besiciliği, kanatlı sektörü damızlık yetiştiriciliği, çok yıllık yem bitkisi üretimi, damızlık süt sığırı yetiştiriciliği, kontrollü örtüaltı tarımı, damızlık etçi sığır yetiştiriciliği, yurtiçi sertifikalı tohum, fide, fidan üretimi ve kullanımı, damızlık düve yetiştiriciliği, iyi tarım/organik tarım uygulamaları, büyükbaş hayvan yetiştiriciliği, traktör alımı, küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, tarımsal mekanizasyon, arıcılık, modern basınçlı sulama, kanatlı sektörü, arazi alımı, su ürünleri yetiştiriciliği/avcılığı ve diğer üretim konularıdır. Bu uygulama sonucunda 2016 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe Gideri 584.071.431 bin TL olarak gerçekleşmiş olup görev zararı ise 5.832.403 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşen görev zararı içerisinde ise Ziraat Bankası; 1.751.230 bin TL ile bankalar arasında en yüksek payı almıştır.

2012-2016 yılları arası ilgili Bakanlar Kurulu Kararları incelendiğinde geniş bir alanda çiftçiye destek olmak amacı taşındığı ve her yılla beraber bu üretim alanının çeşitlendiği görülmektedir. Görev zararlarının toplam gideri yıllara göre değişiklik göstermekte olup; bir dönem artarken bir dönem azalmaktadır. İlgili Bakanlar Kurulu Kararlarında görev zararlarının tehsil usuluyla ilgili genel olarak; Banka ve TTK'nın bu Karar kapsamında açılan kredilerden doğacak görev zararları, kredilerin faiz tahakkuk tarihlerinde bankanın cari tarımsal kredi faiz oranları ile kredi konuları itibarıyla uygulanan

faiz oranları arasındaki fark esas alınarak hesaplanacağı ve söz konusu görev zararlarının Hazine Müsteşarlığı tarafından ilgili yıl bütçelerine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Ziraat Bankası ve TTK'nın bu Kararın uygulanması sürecinde belirlenen ödenek tutarının aşılması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Ziraat Bankası ve TTK'nın, bu karar ve daha önceki yıllara ait bakanlar kurulu kararları kapsamında kullanılan kredilere ilişkin bilgileri ve vade/hesap devresi/taksit vadesi sonuna kadar hesaplanmış tahmini görev zararı tutarını aylık olarak Hazine Müsteşarlığı'na iletacağı ifade edilmiştir.







#### 4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bütçe, bir ülkenin belirli döneme ait gelir ve gider tahminlerini yansıtan belgedir. Bütçe, tahmin belgesi olma özelliği ile devletin geleceğe yönelik mali bir plan oluşturmasına olanak sağlamaktadır.

Devletin ekonomiye aktif müdahil olma anlayışının gelişmesiyle birlikte, bu istek başta devlet bütçesi olmak üzere çeşitli araçlarla gerçekleştirilmiştir. Bütçe bu anlamda, devletin ekonomik ve maliye politikalarını ortaya koyması ve yürütülmesi adına en temel üst politika belgelerinden bir tanesidir. Söz konusu politikaların yürütülmesinde araç olarak kullanılan temel bütçe gider kalemlerinden biri de görev zararı uygulamasıdır.

Görev zararı, KİT'ler ve kamu sermayeli bankalar bünyesinde ortaya çıkmaktadır. Kamu sermayeli bankalar kapsamında görev zararı, özel bankaların karlı bulmadığı alanlarda devletin mali ve sosyal sorumluluk bilinciyle kamu sermayeli bankalara verdiği görevler neticesinde oluşmaktadır.

Tez kapsamında yapılan araştırmada görüleceği üzere görev zararı harcamalarının finansmanı, devlet tarafından kamu harcamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Her kamu harcamasında olduğu gibi bu harcamaların da fırsat maliyeti oluşmaktadır. Görev zararlarının vergi veya borçlanma gibi kamu gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan kaynaklarla finanse edildiği göz önüne alındığında; vergilerle finanse edilmesi durumunda oluşan fırsat maliyeti, görev zararı ödemelerinde kullanılan vergi gelirlerinin, toplumdaki bireylerden alınmaması durumunda, söz konusu kaynakların bireyler açısından en iyi alternatif alanda kullanımının getireceği faydadır. Borçlanma ile finanse edilmesi durumunda oluşan fırsat maliyeti ise, devletin bu borçlanmayı yapmadığı durumda, borç ifasında ödeyeceği faiz giderini, yine en iyi alternatif alanda kullanmasının devlete ve dolaylı yoldan bireylere sağlayacağı fayda olmaktadır. Borçlanmayla finansmanın meydana getirdiği bir diğer alternatif maliyet ise, faiz oranlarının yükselmesinin yarattığı dışlama etkisidir. Yani, devletin kaynak gereksiniminin artması, bu gereksinimini karşılayacak fonların sağlanabilirliğine bağlı olarak faizlerin artmasına yol açabilmekte, bu durum da özel yatırımları olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Tez çalışmasında, devlet bütçesinde görev zararı kavramı ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Ayrıca görev zararının kamu sermayeli bankalar arasında en büyük paya sahip olan Ziraat Bankası ayrıntılı olarak incelenmiş olup; görev zararı çerçevesinde 2012-2016 yılları arasında incelenmiştir.

Özellikle 2012-2016 yılları arasında devlet bütçesi içinde yapılan incelemeler neticesinde görülmektedir ki; Ziraat Bankası görev zararı kaleminde kamu sermayeli bankalar içerisinde en yüksek paya sahiptir. Bu anlamda Ziraat Bankası devletin, sosyal ve ekonomik hayata müdahale açısından önemli araçlarından biri olduğu görülmektedir. Bu açıdan Ziraat Bankasının sadece bir banka olarak değerlendirilmesinin yetersiz olacağı, devlet içindeki önemli bir faktör olarak var olan bir banka olduğu gerçeğiyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, tez çalışmasında görev zararı kavramının Ziraat Bankası kapsamında ayrıca değerlendirilmesi yapılmıştır.

Bu tez çalışmasında görülmektedir ki Ziraat Bankası bünyesindeki görev zararlarının temel oluşum şekli şu şekildedir; her mali yıl döneminde bakanlar kurulu kararları kapsamında, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Ziraat Bankası aracılığı ile çiftçilikle uğraşan vatandaşlara faiz destekli kredi verilmektedir. Tarım Kredi Kooperatifleri ve Ziraat Bankası'nın verdikleri faiz destekli krediler sebebiyle mahrum kaldıkları gelirler (cari faiz oranları ile indirimli faiz oranları arasındaki fark), Hazine Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirildiği ay itibari ile gelir kaybı olarak ödenmektedir. Bu kapsamdaki görev zararı ödemeleri için her yıl bütçe kanununda hükümler bulunmaktadır.

Bu kapsamda görev zararı uygulamaları Türkiye gibi plana bağlı kalkınma hedefleri olan ülkeler açısından uygulanabilir ve denetlenebilir faydalı bir sistemdir. Ancak tez içerisinde bulunan çizelgelerde görüldüğü üzere faydalarının yanı sıra yanlış uygulamalardan kaynaklı ağır yükler de ortaya çıkabilmektedir.

2012-2016 yılları arasında Ziraat Bankasına verilen görev zararları özet olarak değerlendirildiğinde belli başlı sonuçlara ulaşmak mümkündür. Yapılan bu değerlendirmeler neticesinde; Ziraat Bankası bünyesinde oluşan görev zararlarının, merkezi yönetim bütçesi üzerindeki yükünün azaltılabilmesi ve tarım sektörüne daha fazla katkı sağlanması amacıyla aşağıda yer alan önerilerin gerçekleştirilmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır:

- Devlet tarafından verilen görevlerin finansmanının bütçeden karşılanmak kaydıyla, Ziraat Bankası'nca gerçekleştirilmesi uygulamasına devam edilmesi gerektiği değerlendirilmekle birlikte bu kapsamda verilen görevlendirmelerde, sadece yatırım aşamasında Ziraat Bankası'ndan faydalanılması ve yatırımın ardından uygulama sürecinin Tarım İl/İlçe Müdürlüklerine bırakılmasının, merkezi yönetim bütçesine daha az maliyet oluşturacağı kanaatine varılmıştır.
- Görev zararları miktarlarının büyüklükleri göz önüne alınmaksızın her halükarda Hazine Müsteşarlığı tarafından finanse edilmesi neticesinde, çiftçilerin bu kapsamda verimli verimsiz her türlü faaliyetinin finanse edilmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, gerçek anlamda çiftçilik faaliyetinde bulunmayan kişi ya da işletmelerin tespit edilerek söz konusu kişi ya da işletmelere ilgili desteğin verilmemesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, bahsi geçen kişi ya da işletmelerin verimsiz çalışmalarına ve yüksek girdi maliyetlerine sebep olan harcamalarına ilişkin bir değerlendirme yapılmasının faydalı olacağı kanaatine varılmıştır.
- Görev zararı kararlarının hazırlık sürecinde yapılan görevlendirmelerde ilgili kurumların görüşlerinin alınması ve ilgili kurumların sektörlerinde piyasa, fiyat ve maliyet analizlerinin yapılması sonucunda bakanlar kurulu tarafından ilgili görevlendirmelerin yapılmasının merkezi yönetim bütçesi üzerinde oluşan görev zararı yükünü azaltacağı kanaatine varılmıştır.
- Faiz indirimli (sübvansiyonlu) tarımsal kredi türlerinden kullandırımı yapılmış olan kredilere ait faiz desteği Ziraat Bankası'nın Hazine Müsteşarlığı'na bildirmiş olduğu tutarlar çerçevesinde ödenmektedir. Ziraat Bankası'nın bildirmiş olduğu rakamların doğruluğunun ve detaylarının banka dışından bir kamu kurumu tarafından ayrıca denetlenmesinin de yararlı olacağı kanaatine varılmıştır..
- Faiz indirimli (sübvansiyonlu) olarak tahsis edilen kredilerin gerçek amaçlarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının takip edilmesi önem arz etmektedir. Kullandırımı yapılan kredilerin diğer banka/finans kuruluşlarına yatırılmak suretiyle elde edilen faiz gelirin ya da kişisel ihtiyaçlarının karşılanmasının önüne geçilmesinin yararlı olacağı kanaatine varılmıştır.
- Kredi kullanılacak olan müşterilere ait hayvan ya da bitkisel varlığın kontrolü Ziraat Bankası personeli tarafından yapılmaktadır. Bu durum hatalı sonuçlara sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle hayvan varlığının ve krediye konu hayvan cinslerinin

doğruluğunun Tarım İl/İlçe Müdürlükleri'nde işin uzmanları tarafından yapılmasının uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

- Tarımsal kredi limitinin belirlenmesinde o yıl için belirlenen ürün bütçeleri dikkate alınmaktadır. Her yıl ürün bütçelerindeki girdi fiyatları revize edilmektedir. Bu ürün bütçelerindeki artış piyasada oluşan tarımsal varlıkların alımında yeterli olmamaktadır. Tarımsal ürün bütçelerindeki limit artırımlarının piyasa şartlarına uygun olarak enflasyon oranında belirlenmesinin, kredi kullanıcılarının yararına olacağı kanaatine varılmıştır.
- Tarımsal Kredi kullandırmalarında müşterilerin tarımsal kapasite varlıklarını belirlemek üzere; TÜRKVET Kayıt Sistemi, Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS), Arıcılık Kayıt Sistemi (AKS) gibi belgeler istenmektedir. Kredi limiti bu kapasiteye göre belirlenmektedir. Bu belgelere göre işlem yapılması sebebiyle asıl tarımsal faaliyette bulunulup bulunulmadığı net bir şekilde ortaya koyulamamaktadır. Yalnızca gerçek anlamda tarım ile uğraşanların devlet desteğinden faydalanması için; faiz indirimli (sübvansiyonlu) tarımsal kredi kullandırmalarında tarımsal varlık kapasitesi yerine, ürün hasadı ya da satış cirosuna göre kredi limitinin belirlenmesinin daha isabetli olacağı kanaatine varılmıştır.
- Kullandırımı yapılmış olan tarımsal kredilerin yaşanan afet durumları sonrasında ertelenmesi mümkündür. Bu ertelemelerin hangi il ve bölgeleri kapsayacağı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir. Fakat ilerleyen süreçte özellikle siyasi baskılar ile bu kapsam genişletilebilmektedir. Ertelemeler, devletin tahsil edeceği faiz gelirlerinden mahrum kalması ve bankanın aktif-pasif yönetimini etkilemesi sebebiyle kapsamı ne kadar dar olursa o kadar faydalı olacağı bilinmektedir. Bu sebeple siyasi baskılar ya da günlük politikalar ile ertelemelerin kapsamının genişletilmemesinin yararlı olacağı kanaatine varılmıştır.
- Tarım sektörüne yönelik, sübvansiyonlarla sağlanan (faiz indirimi vb.) maddi desteğin ardından tarımsal üretime yönelik eğitim verilmesi, çiftçilerin daha modern daha verimli bir üretim gerçekleştireceği kanaatine varılmıştır.
- Tarımsal üretimde istikrarın sağlanmasına yönelik verilen teşvik ve desteklerin süreklilik göstermesi gerekmektedir. Tek seferlik yardımların tarım sektörüne katkı sağlamayacağı aşikardır. Bu sebeple çiftçilerin, üretimin her bir aşamasında hangi desteğe ulaşabileceğini bilmesi ve ona göre planlama yapması icap etmektedir. Bu

kapsamda çiftçilere yönelik program ve planların hazırlanarak ona göre hareket edilmesinin faydalı olacağı kanaatine varılmıştır.

Tez çalışmasının sonucunda ortaya konulan öneri ve aksiyonların hayata geçirilmesi, tarım sektörü ve devlet bütçesinde yer alan görev zararı uygulaması için önem arz etmektedir.





## KAYNAKLAR

- Acar, M. ve Aytüre, S. (2017). *Dünyada ve Türkiye'de Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Akipek, İ. (1952). Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasına Amil Olan Fikirler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1), 167-182.
- Aksoy, A. Ş. (1994, Haziran). Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Genel Bir Bakış. Ankara: TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2).
- Aktan, Ç. C. (1987). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. İzmir: BİLKOM.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2018-Eylül). *Türk Bankacılık Sektörü Temel Göstergeleri*, Ankara: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. (2000). *Genel Rapor 2000*. Ankara: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.
- Başbakanlık. (1986). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980-1986 Yıllığı*. Ankara: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.
- Bayar, F. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. Ankara: Dışişleri Bakanlığı. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (32), 25-36.
- Bülbül, D. Ejder, H.L. ve Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi Yayınevi.
- Çapan, G. (2006). *Türkiye'de Transfer Harcamaları ve KİT'lere Bütçeden Yapılan Transferler*. Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Çaşkurlu, E. (2002). *Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Çoşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). *1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Edizdoğan, N. (2005). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Başak Matbaacılık.
- Eğilmez, M. (1990). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Eğilmez, M. (2016). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Feyzioğlu, B. ve Nazari, N. (1976). *Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*. (5. Baskı). İstanbul Filiz Kitabevi.
- Field, J. (2006). *Sosyal Sermaye*. 20-196. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Göncü, Ç. F. (2008). *Türkiye'de KİT'ler; Mali Statüsü, Özelleştirme ve Merkezi Yönetim Bütçesi ile İlişkileri Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*. Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Hazine Müsteşarlığı (2015). *Kamu İşletmeleri Raporu 2014*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü .
- Hazine Müsteşarlığı. (2006). *2006 KİT Hazine Pay Sahipliği Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.



- Hazine Müsteşarlığı. (2008). *2007 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- Hazine Müsteşarlığı. (2008). *2007 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü.
- Hazine Müsteşarlığı. (2010). *2009 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- Hazine Müsteşarlığı. (2011). *2010 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- Hazine Müsteşarlığı. (2013). *2014 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- Hazine Müsteşarlığı. (2015). *2016 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- İnternet: Hazine Müsteşarlığı. (2016). *Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler İstatistikleri*. Hazine Müsteşarlığı Veritabanı URL: [https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-.Sayfasi mid=60&cid=14&nm=34](https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-.Sayfasi%20mid=60&cid=14&nm=34). Son Erişim Tarihi: 05.05.2018.
- İnternet: *Türkiye Bankalar Birliği sektör bilgileri*. URL: <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/4>, Son Erişim Tarihi: 08.05.2018.
- İnternet: Türkiye Bankalar Birliği. (2018). *Bankacılık - Banka Bilgileri*. URL: [https://www.tbb.org.tr/modules/banka-bilgileri/banka\\_sube\\_bilgileri.asp](https://www.tbb.org.tr/modules/banka-bilgileri/banka_sube_bilgileri.asp), Son Erişim Tarihi: 10.03.2018.
- İnternet: Türkiye Bankalar Birliği. (2018). *İstatistiki Raporlar - Aktif Büyüklüklerine Göre Banka Sıralaması 2017*. URL: <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59>, Son Erişim Tarihi: 10.03.2018.
- İnternet: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2018) “Veriler-Aylık Bülten-Aylık Bankacılık Sektörü Verileri”. Web: <https://www.bddk.org.tr/BültenAylık> adresinden 3 Mayıs 2018 tarihinde alınmıştır.
- Kaymakçı, M. (2011). *Tarım Bağımsızlıktır*. Konya: Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları.
- Kepenek, P. D. (1990). *100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Konukman, A. (2003). Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2),29-65.
- Korkut, S. (2010). *TBMM KİT Komisyonunun Denetim Usul ve Esasları*. Ankara: TBMM.
- Köroğlu, Ö. T. (2012). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980'den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 17(1), 453-75.
- Köseoğlu, M. A. (2005). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü*. Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Küçük, B. (2015). *Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Bankacılık Faaliyetlerinin Gelişimi*. Osmanlı İktisat Tarihi I Araştırması, 4-8, Ordu Üniversitesi, Ordu.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2012-2016). *Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları*.
- Maliye Bakanlığı. (2010). *2011-2013 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

- Ortabağ, E. Dr. (2018). *Osmanlı İmparatorluğunda Bankacılığın Gelişim ve Regülasyon*. İstanbul:Türkiye Bankalar Birliği.
- Oskay C ve Kubar Y. (2008). Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi. *KMU İİBF Dergisi*, 10(14).
- Özen, A. (2003). Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (5)1, 205-228.
- Ozgen, E. (2016). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararı ve 1980 Sonrası Düzenlemelerin Merkezi Yönetim Bütçesine Etkisi*. Maliye Uzmanlık Tezi. Maliye Bakanlığı.
- Özgünç, E. (2010). *Türkiye’de Bütçe Açıkları, Nedenleri, Etkileri ve İç Borçlanma ile Nedensellik İlişkisi (1980-2009)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Özmen S. (1981). *Türkiye’de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Kardeşler Basımevi.
- Öztürk, N. (1998). *1980 Sonrası Yapısal Değişim Süreci ve KİT’ler*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: TODAİE.
- Pehlivanlı, M. (2010). *Türkiye’de Kamu Bankalarında Görev Zararı Olgusunun 2001 Krizi Üzerindeki Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- Sağlam, D. (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Sayıştay Başkanlığı. (2005). *2004 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay Başkanlığı. (2006). *Kamu İşletmeleri Genel Raporu*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay Başkanlığı. (2014). *2013 Kamu İşletmeleri Genel Raporu*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Şiriner, İ. Doğru, Y. (2008). *Türkiye’de Büyümenin Ekonomi Politikası*. Ankara: Dipnot Yayınevi.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1997.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği. (2012-22 Şubat). *T.C. Resmi Gazete*, 28212.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği. (2013-28 Ocak). *T.C. Resmi Gazete*, 28561.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği. (2014-21 Ocak). *T.C. Resmi Gazete*, 28889.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği. (2015-16 Aralık). *T.C. Resmi Gazete*, 29564.

- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Uygulama Esasları Tebliği. (2015-22 Ocak). *T.C. Resmi Gazete*, 29244.
- Tekmen, Y. K. (2008). *Görev Zararı Kavramı ve Kamu Bankalarında Görev Zararı*. Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas.
- TODAİE. (1988). *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988*. Ankara: TODAİE.
- TÜİK, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012-2016 Yılları Arası *Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdare Kesin Hesapları*. Ankara.
- Türk Kamu İşletmeleri Birliği . (2015). *Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasal Öneriler. Türkiye'de ve Dünyada Kamu İşletmeleri*. Ankara: TKİB Yayınları.
- Uçarkaya, S. (2006). *Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü*. Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü Ankara.
- Uluyol, O. (2019). *19. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nde Bankacılığın Gelişim Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 19-40.
- Ünsal, H. (2002). Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (1), 229-244.
- Yayman, H. (2000). 1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (2)3, 135-156.
- Ziraat Bankası. (2013). *Tarımsal Krediler Uygulama Esas ve Usulleri*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- Ziraat Bankası. (2013). *Ziraat Bankası 2012 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- Ziraat Bankası. (2014). *Ziraat Bankası 2013 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- Ziraat Bankası. (2015). *Ziraat Bankası 2014 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- Ziraat Bankası. (2016). *Tarım Sektörünün Finansmanı Ürün Kartları Tanıtım Rehberi*. İstanbul: T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Tarım Politikaları Bölüm Başkanlığı.
- Ziraat Bankası. (2016). *Ziraat Bankası 2015 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş. .
- Ziraat Bankası. (2017). *Ziraat Bankası 2016 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- Ziraat Bankası. (2018). *Ziraat Bankası 2017 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
- 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (1984).
- 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun, (1964).

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : BİLİCİ Fatih Mahmut  
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti  
Doğum tarihi ve yeri : 24.01.1984  
Medeni hali : Evli  
e-mail : bilici0623@gmail.com

### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Bankacılık Anabilim Dalı	Devam ediyor
Lisans	Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü	2009
Lise	Elazığ Anadolu Lisesi	2002

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2010- devam ediyor	T.C. Ziraat Bankası A.Ş. İç Kontrol Grup Başkanlığı	İç Kontrolör

### Yabancı Dil

İngilizce



