

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ
HAKKINDA KANUN İLE BÜTÇE KANUNLARINA DAYALI OLARAK YÜRÜTÜLEN
KAMU BORÇ YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ KARŞILAŞTIRILMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet ÇETİN

Anabilim Dalı: İŞLETME

Programı: İŞLETME-UZAKTAN ÖĞRETİM

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Peyami Sefa ÇARIKÇIOĞLU

OCAK 2020

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA
KANUN İLE BÜTÇE KANUNLARINA DAYALI OLARAK YÜRÜTÜLEN KAMU BORÇ
YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ KARŞILAŞTIRILMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet ÇETİN

1700004430

Anabilim Dalı: İŞLETME

Programı: İŞLETME-UZAKTAN ÖĞRETİM

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Peyami Sefa ÇARIKÇIOĞLU

Jüri Üyeleri: Prof. Dr. Müge ÇETİNER

Dr. Öğr. Üyesi Levent POLAT

OCAK 2020

ÖNSÖZ

Ülkemizde borç yönetiminden sorumlu olan Hazine'nin görevleri arasına nakit akışını yer ve zaman bakımından dengeleme gibi geleneksel fonksiyonlarına ek olarak makro ekonomik istikrarı sağlama gibi fonksiyonlar da eklenmiştir. Öte yandan, küreselleşme ile birlikte uluslararası sermaye hareketleri hızlanmıştır. Sermaye hareketlerinin hızlanması piyasalarda ani dalgalanmalar yaratarak döviz kurları aracılığıyla makro ekonomik anlamda istikrarsızlığa neden olabilmektedir. Bu durum borç yönetimi politikasının piyasalardaki gelişmeleri dikkate alarak maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde risk odaklı olarak yürütülmesini gerektirmektedir. Ancak, bütçe kanunlarına dayalı borç yönetimi yasal altyapısı bunun için yetersiz kaldığından 2002 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

4749 sayılı Kanun ile borç yönetimine özel bir yasal altyapı oluşturulmuştur. Kanun iç ve dış borçlanma işlemleri, Hazine garantileri, borç üstlenimleri ve alacak tahsil işlemleri ile hibe işlemlerini kapsamaktadır. Bu çalışmamızda bütçe kanunlarında borç yönetimini ilgilendiren düzenlemeler ile kanunun borç yönetimine getirdiği yeniliklerin karşılaştırılması yapılarak kanunun borç yönetimine yaptığı katkıların borç verileri üzerinden gösterilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışmanın başından sonuna kadar yaptığı katkılardan dolayı değerli hocam ve tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Peyami Sefa ÇARIKÇIOĞLU'na çok teşekkür ediyorum.

OCAK, 2020

Mehmet ÇETİN

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	ix
TABLOLAR LİSTESİ.....	xi
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xiii
TÜRKÇE ÖZET	xv
YABANCI DİL ÖZET	xvi
GİRİŞ	xvii

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BORÇLARININ GENEL ÖZELLİKLERİ

1.1. Borçlanma Kavramı	1
1.2. Devletin Borçlanma Nedenleri.....	1
1.2.1. Büyük Ölçekli Yatırımların Finansmanı.....	1
1.2.2. Borç Servisi.....	2
1.2.3. Bütçe Açıklarının Finansmanı	2
1.2.4. Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma	4
1.2.5. Dış Ticaret Açıklarının Finansmanı İçin Borçlanma	4
1.2.6. Olağanüstü Giderlerin Finansmanı İçin Yapılan Borçlanma	5
1.3. Devlet Borçlarının Sınıflandırılması	6
1.3.1.Vadeleri Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması	6
1.3.1.1. Kısa Vadeli Borçlar.....	6
1.3.1.2. Uzun Vadeli Borçlar	6
1.3.2. Gönüllülük Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması	7
1.3.2.1. Gönüllü Borçlar.....	7

1.3.2.2. Zorunlu Borçlar	7
1.3.3. Kaynak Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması	8
1.3.3.1. İç Borç-Dış Borç Ayrımı.....	8
1.4. Borçlanma Konusunda Ekonomistlerin Yaklaşımları	8
1.4.1. Klasik Yaklaşım	8
1.4.2. Neoklasik Yaklaşım	9
1.4.3. Ricardocu Eşdeğerlik Yaklaşımı.....	10
1.4.4. Keynesyen Yaklaşım.....	10
1.5. Borçlanmanın Ekonomik Etkileri	11
1.5.1. Özel Kişi Ve Kurumlardan Borçlanmanın Ekonomik Etkileri	11
1.5.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	12
1.5.3. Ticari Bankalardan Borçlanmanın Ekonomik Etkileri.....	13
1.5.4. Merkez Bankasından Borçlanmanın Ekonomik Etkileri	13
1.5.5. İç Borçlanmanın Bazı Ekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi.....	14
1.5.5.1. Ekonomik Kalkınmaya Etkisi	14
1.5.5.2. Faiz Oranlarına Etkisi	15
1.5.5.3. Tüketime Etkisi	16
1.5.5.4. Fiyatlar Genel Seviyesine Etkisi	17
1.5.5.5. Gelir Dağılımına Etkisi	18
1.5.6. Dış Borçlanmanın Bazı Ekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi	18
1.5.6.1. Dış Borçlanmanın İktisadi Büyümeye Etkisi.....	18
1.5.6.2. Dış Borçlanmanın Fiyatlar Genel Seviyesine Etkisi.....	19
1.5.6.3. Dış Borçlanmanın Döviz Kurlarına Etkisi	20
1.5.6.4. Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımına Etkisi	21

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE KANUNLARINA DAYALI BORÇ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

2.1. Borç Yönetimi ve Amaçları.....	22
2.2. 1990-2002 Dönemi Bütçe Kanunlarında Borç Yönetimi.....	23
2.2.1. Borç Yönetiminde Yetki	23
2.2.2. Borçlanma Limiti	24
2.2.3. Dış Borçlanma	25
2.2.3.1. Dış Borçlanmanın Yasal Dayanağı	25
2.2.3.2. Kaynağına Göre Dış Borçlar	26
2.2.3.3. Finansman Türlerine Göre Dış Borçlar.....	27
2.2.3.4. Dış Borçların İkras, Devir ve Garanti Edilmesi.....	28
2.2.4. Borç Verme, Hibe Ve Yardım Anlaşmaları.....	30
2.2.5. Avans İşlemleri	32
2.2.6. Borç Üstlenimleri.....	33
2.2.7. Devlet Borçlarının Bütçe, Muhasebe Ve Raporlanması	33
2.2.7.1. Bütçe İşlemleri	33
2.2.7.2. Muhasebe İşlemleri	34
2.2.8. Nakit Yönetimi İşlemleri.....	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN

3.1. Kanun'un Amacı ve Kapsamı.....	37
3.2. Borç Yönetiminde Yetki	38
3.3. Borçlanma, İkras Ve Garanti Limiti	39
3.4. İkras İşlemleri	40
3.5. Hazine Garantileri	42
3.6. Risk Hesabı	43
3.7. Garanti Ücreti	44
3.8. Garantilerin Üstlenilmesine Dair Düzenlemeler.....	45
3.9. Borç Üstlenimi	46
3.10. Garantisiz Dış Borçlara İzin Verilmesi.....	48
3.11. Raporlama İşlemleri Ve TBMM'nin Bilgilendirilmesi.....	49
3.12. Risk Yönetimi	50
3.12.1. Kamu Borç Yönetiminin Yönetmesi Gereken Riskler.....	50
3.12.2. Borç Ve Risk Yönetimine İlişkin Mevzuattaki Yenilikler.....	52
3.12.3. Borç Ve Risk Yönetimine İlişkin İdari Yapılanmadaki Yenilikler.....	53
3.13. Hibeler	56
3.14. Nakit Yönetimi İşlemleri	57
3.14.1. Kısa Vadeli Borçlanma	60

3.14.2. Nakit Fazlalarının Nemalandırılması	60
3.15. Borç Verme İşlemleri.....	61
3.16. Hazine Alacaklarının Tahsili	62
3.16.1. Hazine Alacaklarının 6183 sayılı Kanun Kapsamına Alınması.....	62
3.16.2. Dış Borç Ödeme Hesabının Oluşturulması	62
3.16.3. Alacakların Yeniden Yapılandırılması.....	63
3.16.4. 4749 sayılı Kanuna Eklenen Geçici Maddelerle Yapılan Alacak Terkinleri	64
3.17. Bütçe İşlemleri.....	65
3.18. Muhasebe İşlemleri.....	70

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YASALARIN VE KAMU BORÇ VERİLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

4.1. 4749 Sayılı Yasa İle Bütçe Kanunlarındaki Devlet Borç Yönetimine İlişkin Düzenlemelerin Karşılaştırılması	72
4.1.1. Borçlanma Yetkilerinin Karşılaştırılması	72
4.1.1.1. Borçlanma İşlemleri ve Borç Yönetiminde Yetki Karşılaştırması	72
4.1.1.2. Dış Borç Anlaşmalarının Onaylanmasında Yetki Karşılaştırması.....	72
4.1.1.3. Hazine Garantilerinde Yetki Karşılaştırması	72
4.1.2. Borçlanma, Garanti Ve İkraz Limitlerinin Karşılaştırılması.....	73
4.1.2.1. Borçlanma Limitlerinin Karşılaştırılması	73
4.1.2.2. Garanti Limitlerinin Karşılaştırılması	73
4.1.2.3. İkraz Limitlerinin Karşılaştırılması.....	73
4.1.3. Hazine Garanti İşlemlerinin Karşılaştırılması.....	74
4.1.4. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması	74

4.1.5. Risk Esaslı Borç Yönetimlerinin Karşılaştırılması	75
4.1.6. Bütçe Ve Muhasebe İşlemlerinin Karşılaştırılması	75
4.1.6.1. Bütçe İşlemlerinin Karşılaştırılması.....	75
4.1.6.2. Muhasebe İşlemlerinin Karşılaştırılması.....	76
4.1.7. Raporlama İşlemlerinin Karşılaştırılması	76
4.1.8. Borç Verme Ve Hibe Uygulamalarının Karşılaştırılması	76
4.1.8.1. Alınan Hibelerle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması	76
4.1.8.2. Verilecek Hibelerle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması.....	77
4.1.8.3. Borç Verme İşlemleriyle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması	77
4.1.9. Kısa Vadeli Avans ve Nakit Uygulamalarının Karşılaştırılması	78
4.1.10. Alacak Tahsil İşlemlerinin Karşılaştırılması.....	78
4.2. Borç Verilerinin Karşılaştırmalı Analizi	79
4.2.1. Toplam Borç Ve Avrupa Birliği Tanımlı Rasyoların Karşılaştırılması	79
4.2.1.1. AB Tanımlı Toplam Borç/GSMH Oranlarının Karşılaştırılması.....	80
4.2.1.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH	81
4.2.1.3. Toplam Borç Trendi.....	82
4.2.2. İç Borçlanma İle İlgili Likidite Rasyolarının Karşılaştırılması.....	83
4.2.2.1. İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri	83
4.2.2.2. İç Borç Faiz Ödemeleri/Konsolide Bütçe Gelirleri.....	84
4.2.3. Borç Vade Yapılarının Karşılaştırılması	85
4.2.3.1. İç Borçlanma Ortalama Vade Yapısı	85
4.2.3.2. Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapısı	86
4.2.4. Faiz Oranlarının Karşılaştırılması	87
4.2.5. Dış Borç Rasyolarının Karşılaştırılması	88
4.2.5.1. Toplam Dış Borç/Gayri Safi Milli Hasıla	88

4.2.5.2. Toplam Dış Borç/İhracat.....	90
4.2.5.3. Toplam Dış Borç Servisi /İhracat.....	91
4.2.5.4. Faiz Servisi/ İhracat	93
4.2.5.5. Dış Borç Profil Yapılarının Karşılaştırılması	95
4.2.5.6. Dış Ticaret İşlemlerinin Karşılaştırılması	96
4.2.5.7. Cari Açığı Etkileyen Unsurların Etkilerinin Karşılaştırılması	100
4.2.6. Hazine Garantilerinin Karşılaştırılması.....	101
4.2.7. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması	102
4.2.8. Faiz Dışı Denge Verilerinin Karşılaştırılması.....	103
SONUÇ	106
KAYNAKÇA	114

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFD	: Fransız Kalkınma Ajansı
a.g.e.	: Adı geçen eser
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
DBÖH	: Dış Borç Ödeme Hesabı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GDF	: Garanti Destek Fonu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
EIB	: Avrupa Yatırım Bankası
IBDR	: Dünya Bankası
IMF	: Uluslararası Para Fonu
Kanun	: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
KBYR	: Kamu Borç Yönetimi Raporu
KEÖS	: Kamu Elektronik Ödeme Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu Raporu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu

TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TCZB	: Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası
THH	: Tek Hazine Hesabı
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
v.b.	: ve benzeri
v.d.	: ve diğerleri
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

TABLolar LİSTESİ

Tablo: 3.1. Borç Yönetimi Ofis Oluşumu Tablosu.....	55
Tablo: 4.1. Borç Yönetiminde Yetki Karşılaştırması Tablosu.....	72
Tablo: 4.2. Dış Borç Anlaşmalarının Onaylanmasında Yetki Karşılaştırması Tablosu ..	72
Tablo: 4.3. Hazine Garantilerinde Yetki Karşılaştırması Tablosu.....	72
Tablo: 4.4. Borçlanma Limiti Karşılaştırma Tablosu	73
Tablo: 4.5. Garanti Limiti Karşılaştırma Tablosu.....	73
Tablo: 4.6. İkraZ Limiti Karşılaştırma Tablosu.....	73
Tablo: 4.7. Hazine Garanti İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu	74
Tablo: 4.8. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması Tablosu	74
Tablo: 4.9. Risk Esaslı Borç Yönetimlerinin Karşılaştırılması Tablosu.....	75
Tablo: 4.10. Bütçe İşlemleri Karşılaştırma Tablosu	75
Tablo: 4.11. Muhasebe İşlemleri Karşılaştırma Tablosu	76
Tablo: 4.12. Raporlama İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu	76
Tablo: 4.13. Alınan Hibelerin Karşılaştırılması Tablosu.....	76
Tablo: 4.14. Verilen Hibelerin Karşılaştırılması Tablosu.....	77
Tablo: 4.15. Borç Verme İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu	77
Tablo: 4.16. Kısa Vadeli Avans ve Nakit Uygulamalarının Karşılaştırılması Tablosu ...	78
Tablo: 4.17. Alacak Tahsil İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu	78
Tablo: 4.18. AB Tanımlı Toplam Borç/ GSMH Oranları Tablosu.....	80
Tablo: 4.19. KKBG/GSMH Oranları Tablosu	81
Tablo: 4.20. Toplam Borç Tablosu	82
Tablo: 4.21. İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Tablosu.....	83

Tablo: 4.22. İç Borç Faiz Ödemeleri/ Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Tablosu.....	84
Tablo: 4.23. İç Borçlanma Ortalama Vadeleri Tablosu	85
Tablo: 4.24. Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapıları Tablosu	86
Tablo: 4.25. Ortalama Basit Faiz Oranları Tablosu	87
Tablo: 4.26. Dış Borç/GSMH Oranları Tablosu	89
Tablo 4.27. Dış Borç/ İhracat Oranları Tablosu.....	90
Tablo: 4.28. Dış Borç Servisi/İhracat Oranları Tablosu	92
Tablo: 4.29. Faiz Servisi/İhracat Oranları Tablosu.....	93
Tablo: 4.30. Dış Borç Profil Yapıları Tablosu	95
Tablo: 4.31. Dış Ticaret Verileri Tablosu	98
Tablo: 4.32. Dış Borç Faiz Ödemeleri ve Cari Denge Tablosu	100
Tablo: 4.33. Hazine Garantileri Verileri Tablosu	101
Tablo: 4.34. Borç Üstlenimleri Tutarları Tablosu	102
Tablo: 4.35. Faiz Dışı Denge Verileri Tablosu.....	104

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik:4.1. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin AB Tanımlı Toplam Borç/ GSMH Oranlarının Karşılaştırma Grafiği	80
Grafik: 4.2. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin KKBG/GSMH Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	81
Grafik: 4.3. 1990-2015 Dönemi Borç Trenleri Grafiği	82
Grafik: 4.4. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri Oranlarının Karşılaştırması Grafiği.....	84
Grafik: 4.5. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borç Faiz Ödemeleri/ Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	85
Grafik: 4.6. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borçlanma Ortalama Vadeleri Karşılaştırma Grafiği.....	86
Grafik: 4.7. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapıları Karşılaştırma Grafiği.....	87
Grafik: 4.8. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Ortalama Basit Faiz Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	88
Grafik: 4.9. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç/GSMH Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	89
Grafik: 4.10. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç/ İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	91

Grafik: 4.11. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç Servisi/İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği.....	92
Grafik: 4.12. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Faiz Servisi/İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği	94
Grafik: 4.13. 1990-2015 Dönemi Dış Borç Profil Yapısı Grafiği.....	95
Grafik: 4.14. 1990-2015 Dönemi Dış Ticaret İşlemleri Grafiği	99
Grafik: 4.15. Dış Borç Faiz Ödemelerinin Cari Açığa Etkisinin Karşılaştırılması Grafiği.....	100
Grafik: 4.16. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Hazine Garantileri Verileri Karşılaştırma Grafiği.....	101
Grafik: 4.17. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Borç Üstlenimleri Tutarları Karşılaştırma Grafiği	103
Grafik: 4.18. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Faiz Dışı Denge Verileri Karşılaştırma Grafiği.....	105

Üniversitesi : İstanbul Kültür
Enstitüsü : Lisansüstü Eğitim
Ana Bilim Dalı : İşletme
Programı : İşletme-Uzaktan Öğretim
Danışmanı : Prof. Dr. Peyami Sefa ÇARIKÇIOĞLU
Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Ocak, 2020

ÖZET

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE BÜTÇE KANUNLARINA DAYALI OLARAK YÜRÜTÜLEN KAMU BORÇ YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ KARŞILAŞTIRILMASI

Mehmet ÇETİN

Kamu açıklarının oluşturduğu yüksek borç stoku ülkemizin en büyük problemlerinden birisi olmuştur. Bu problemin temelinde borçlanma işlemlerini düzenleyen yasaların finansal piyasalarda yaşanan değişime ayak uyduramaması yatmaktadır. Borç yönetiminden sorumlu olan Hazine yer ve zaman bakımından nakit dengesini sağlama gibi geleneksel fonksiyonlarına ek olarak ekonomik istikrarı sağlama ve ekonomiyi düzenleme gibi çağdaş fonksiyonlar üstlenmiştir. Hazine'nin yükümlülüklerinin artmasına rağmen 2002 yılına kadar borç yönetime ilişkin yasal altyapı bütçe kanunlarına konulan birkaç madde ile sınırlı kalmıştır. Bu durum değişen dünyada finansal gelişmeleri takip etmek ve oluşan yeni riskler için yeni borç yönetim tekniklerini uygulama konusunda borç yönetiminin elini güçlendirecek yasal düzenleme yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kamu borç yönetiminde yasal anlamda dağınıklığı gidermiş, getirdiği mali disiplin ile borç yükünde ve faiz oranlarında düşüşler, borç vade yapılarında uzama, para ve maliye politikaları arasında koordinasyon ve işbirliği, borç yönetiminde şeffaflık sağlamıştır. Bu çalışmamızda kanunun borç yönetiminde yaptığı yapısal değişimin bütçe kanunlarına dayalı olarak yürütülen kamu borç yönetimi yaklaşımı ile karşılaştırması yapılarak 1990-2002 ile 2003-2015 dönemlerine ilişkin kamu borç göstergelerindeki iyileşmelere sağladığı katkının; borç yükü, borç servisi oranı, borç vade yapıları, borç faiz oranları, dış borç rasyoları gibi kamu borç göstergeleri üzerinden karşılaştırmalı analizi yapılarak gösterilmesi amaçlanmaktadır.

University : Istanbul Kultur University
Institute : Institute of Graduate Education
Department : Business
Programme : Business e-MBA
Supervisor : Prof. Dr. Peyami Sefa ÇARIKÇIOGLU
Degree Awarded and Date : e-MBA – January, 2020

ABSTRACT

COMPARISON OF PUBLIC DEBT MANAGEMENT APPROACH BASED ON BUDGET LAWS WITH LAW NO. 4749 ON REGULATION OF PUBLIC FINANCE AND DEBT MANAGEMENT

Mehmet ÇETİN

The high debt stock created by public deficits has been one of the biggest problems of our country. The basis of this problem lies in the fact that the laws regulating borrowing transactions cannot keep up with the changes experienced in the financial markets. The Treasury, which is responsible for debt management, undertook modern functions such as ensuring economic stability and regulating the economy, in addition to its traditional functions such as providing cash balance in terms of location and time. Despite the increase in the Treasury's obligations, the legal infrastructure for debt management until 2002, a few items placed on budget laws, has been limited to the laws and arbitration laws for the adoption of international agreements. This has led to the need to adopt legislation to strengthen the hand of debt management in implementing new debt management techniques for new financial risks in the changing world.

Law No. 4749 on Public Finance and Debt Management in the public debt management has resolved the legal confusion, financial discipline, debt burden and interest rate decreases, extension of debt maturity structures, coordination and cooperation between monetary and fiscal policies, and transparency in debt management. In this study, by comparing the structural change of the law in debt management with the public debt management approach carried out based on budget laws, the contribution of the improvement to the public debt indicators for the periods of 1990-2002 and 2003-2015; It is aimed to make comparative analysis on public debt indicators such as debt burden, debt service ratio, debt maturity structures, debt interest rates, external debt ratios.

Key words: Public finance, debt managemet, financial discipline, interest rate

GİRİŞ

Ülkemizde kamu açıklarının yarattığı borç stoku ekonominin en önemli problemlerinden biri olmuştur. Bu sorunun kaynağında temel olarak mali disiplinsizlik yatmaktadır. Mali disiplinsizliğe ise, finans piyasalarının karmaşık bir yapıya büründüğü, uluslararası sermaye akımlarının hızlandığı, piyasada risklerin arttığı bir dünyada, şeffaflık ve para ve maliye politikaları ile uyumu sağlamaktan uzak bir borç yönetimi yasal altyapısı neden olmuştur. Hazine zamanla geleneksel fonksiyonlarına ek olarak ekonomik istikrarı sağlama ve ekonomiyi düzenleme gibi çağdaş fonksiyonlar üstlenmiştir. Hazine'nin yükümlülüklerinin artmasına paralel olarak borç yönetime ilişkin yasal altyapı bütçe kanunlarına konulan birkaç madde ile sınırlı kalmıştır. Bu durum değişen dünyada uluslararası piyasalarda uygulanan yeni borç yönetim tekniklerini takip edecek bir borç yönetim yapısının oluşmasını sağlayacak bir yasal düzenleme yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Borç Yönetiminin temel yasası olan 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ise, risk odaklı borç yönetimi anlayışı ile mali disiplini sağlayarak borç verilerine ilişkin göstergeler de iyileşme, para ve maliye politikaları ile koordinasyon ve işbirliği ve borç yönetiminde şeffaflık sağlamıştır.

Bu çalışmamızda, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile bütçe kanunlarına dayalı kamu borç yönetimi yaklaşımının karşılaştırması yapılarak kanunun getirdiği yeniliklerin mali disiplinin sağlanmasına yaptığı ve kamu borç yönetiminde sürdürülebilirliğe yaptığı katkıların 1990-2002 dönemi borç verileri ile 2003-2015 dönemi borç verilerinin karşılaştırmalı analizi yapılarak gösterilmesi amaçlanmaktadır.

Birinci bölümde borçlanma ile ilgili kavramlar, devletin borçlanma nedenleri, devlet borçlarının sınıflandırılması, ekonomistlerin borçlanma konusu ile ilgili yaklaşımları ve iç ve dış borçlanmanın ekonomik etkileri anlatılacaktır.

İkinci bölümde, ülkemizde borç yönetimi, borç yönetiminin amaçları ile borç yönetiminin bütçe kanunlarına dayalı olarak yürütüldüğü 1990-2002 dönemindeki bütçe kanunlarında borç yönetimini ilgilendiren düzenlemeler anlatılacaktır.

Üçüncü bölümde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un getirdiği yenilikler anlatılacaktır.

Dördüncü bölümde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un getirdiği yeniliklerin bütçe kanunlarının borç yönetimine ilişkin düzenlemelerinin karşılaştırması yapılacak ayrıca, kanunun yürürlüğe girmesiyle kamu borç yönetiminde sağlanan mali disiplin ve şeffaflık sonucunda borç verilerinde oluşan iyileşmelerin kamu borç yönetiminde sürdürülebilirliğe yaptığı katkılar 1990-2002 dönemi ile 2003-2015 dönemi verilerinin karşılaştırmalı analizi yapılarak anlatılacaktır.

Sonuç bölümünde kanunun borç yönetimine getirdiği yenilikler tahlil edilerek öneriler geliştirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET BORÇLARININ GENEL ÖZELLİKLERİ

1.1. Borçlanma Kavramı

Borç: “Ödünç olarak alınmış olan para gibi herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülüktür”¹. Borçlanma ise, “bir kişi, şirket, kurum veya hükümet tarafından belirli bir paranın anapara, faiz ve diğer ödentilerle beraber, belirli bir süre sonunda geri ödenmek üzere, ödünç alınmasıdır”^{2 3}.

Devlet Borçlanması: kamu açıklarını finanse etmek için yerli veya yabancı piyasa ya da finansal kurum ve kuruluşlardan kredi temin edilmesidir. Diğer bir deyişle, “kamu borçlanması, kamu kesimi finansman açığının karşılanması amacıyla devletin aldığı krediler için önceden belirlenen bir takvime göre hak sahiplerine faiz ve anapara ödemesi yapmasına ilişkin yasal yükümlülüğü ifade etmektedir”^{4 5}.

1.2. Devletin Borçlanma Nedenleri

1.2.1. Büyük Ölçekli Yatırımların Finansmanı

Büyük altyapı yatırımları çok büyük kaynak gerektirmektedir. Bu tür yatırımların geri dönüşümü ise uzun yıllar sonra olmaktadır. Eldeki kısıtlı bütçe imkanları ile bu yatırımları gerçekleştirmek yerine borçlanmaya gidilebilmektedir.

¹ Kamil Tüğen, Haluk Egeli ve Haluk Tandırcıoğlu Devlet Borçları İzmir Kitapana Yayınevi 2018 s.13

² Binhan Elif Yılmaz Borç Çıkmazı İstanbul Derin Yayınları 2015 s.1

³ Halil Seyidoğlu Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük İstanbul Güzem Can Yayınları 1999 s.65

⁴ Mahfi Eğilmez Örneklerle Kolay Ekonomi. İstanbul Remzi Kitabevi A.Ş. 2014 s.80

⁵ Ahmet Ulusoy Devlet Borçları Kocaeli Umuttepe Yayınları, 2017 s.1

“Ekonomik açıdan güçlenmek ve ulusal geliri arttırmak amacıyla atıl duran kapasitelerin iyileştirilmesi konusunda gerekli yatırımların normal gelirlerle karşılanamaması durumunda borçlanmaya gidilmektedir”⁶. “Bir ülke hükümeti ekonomiye önemli ölçüde katkı sağlayacağını düşündüğü bir projeyi hayata geçirmek ve aynı zamanda yeni istihdam alanları açarak işsizliği azaltmak isteyebilir. Böyle büyük çaplı projelerin ekonomiye kazandırılması hem uzun zaman aldığı hem de bütçeye ağır yük getireceği için borçlanma yoluna gidilebilmektedir”⁷.

1.2.2. Borç Servisi

Devlet aldığı borçları ödeyebilmek için bazen tekrar borçlanmak durumunda kalabilmektedir. Devletin aldığı borçların anapara taksit ve faizlerini zamanında ödeyebilmesi Devlete olan güvenin tesisi ve tekrar borçlanabilmesi için önem arz etmektedir. Devlete olan güven azaldığında tekrar borçlanma imkanı zorlaşabilir.

“Devlet borçlarının vadeleri geldiğinde vergi ve normal kamu gelirleri ile ödenemeyecek kadar çok ise devlet hem iç hem de dış sermaye piyasalarındaki ortamı kollayarak ödeyeceği borç miktarı kadar, yeniden borçlanarak eski borçlarını ödeyecektir”⁸. “Yani borçlanma sonucu borç ödemeleri vergi gibi asli gelir kaynaklarıyla karşılanamaması durumunda yeniden borçlanmaya gidilerek yapılabilmektedir”⁹.

1.2.3. Bütçe Açıklarının Finansmanı

Bütçe: Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından hükümete bir yıllık gelir toplama ve gider yapma yetkisi veren tahminleri gösteren cetveldir.

⁶ A.Kadir Işık, Ekrem Karayılmazlar, İbrahim Organ ve Hayriye Işık Devlet Borçları. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2005 s.65

⁷ Ulusoy a.g.e. s.34

⁸ Aytaç Eker vd. Kamu Maliyesi. Ankara Gazi Kitabevi, 2017 s.335

⁹ Hail İbrahim Sugözü, Devlet Borçları IMF-Dünya Bankası ve Türkiye. Ankara Nobel Yayın Dağıtım, 2010 s.29

Kamu Bütçesi: “Bütçe belirli bir dönemde genellikle bir yılda elde edilecek gelirlerle yapılması planlanan giderleri gösteren bir tahmin cetvelidir”¹⁰.

Bütçe Dengesi= “bütçe gelirleri(vergi gelirleri+ vergi dışı gelirler)-bütçe giderleri(faiz dışı giderler+faiz giderleri)”¹¹.

Bütçe Açığı: “Bütçede harcamalar için ayrılan gider kalemlerinin gelirlerden büyük olması durumudur”¹².

Ülkemizde kamu gelirlerini oluşturan vergiler genellikle kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Yıllık bütçe kanunlarında gelir ve gider tahminleri arasında oluşan açığın borçlanma ile karşılanacağına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Ülkemizde Hazine tarafından yapılan “borçlanma işlemlerinin kaynağında çoğunlukla bütçe açıkları yatar. Bütçe açığı, Hazine’nin borçlanarak hükümeti finanse etmesi anlamına gelir”¹³.

Devletin daimi gelirleri vergiler ve diğer kamu gelirleridir. Bütçeler denk bağlanmış olsalar bile gelir ve giderler arasında daima uyum yoktur. Kurumlar vergisi gibi bazı vergiler üç ya da altı aylık taksitler halinde ödenebilmektedir. Buna karşın memur maaşları, borç faiz ödemeleri gibi her ay yapılması gereken ödemeler vardır.

“Hazine’nin en temel görevi nakit akışını dengelemektir. Hazine bunun için mali yıl içinde oluşan gelir gider dengesizliklerini kapatmak için kısa süreli borçlanma yoluna gidebilmektedir”¹⁴.

¹⁰ Mahfi Eğilmez Örneklerle Kolay Ekonomi. İstanbul Remzi Kitabevi A.Ş., 2014 s.74

¹¹ Eğilmez a.g.e. s.74

¹² Halil Seyidoğlu Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük İstanbul Güzem Can Yayınları 1999 s.72

¹³ Nurettin Bilici vd. Kamu Maliyesi. Ankara Savaş Yayınevi, 2018 s.173

¹⁴ Ulusoy a.g.e. s.36

1.2.4. Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma

Ekonomide bazen daralmalar olabilmektedir. Ekonominin daralma dönemlerinde işsizlikte artış, vergi gelirlerinde düşüşler yaşanmaktadır. Devlet ekonomiyi canlandırmak için vergi almak yerine borçlanmaya başvurabilmektedir.

“Ülke ekonomisinde konjonktürel dalgalanmalar olabilir. Bu durumda enflasyon, deflasyon, gelir dağılımı, ekonomik büyüme gibi temel makro ekonomik büyüklüklerdeki oluşabilecek istikrarsızlıkları gidermek için kamu borçlanması araç olarak kullanılabilir. Yani devlet sadece kendisine gelir sağlamak için değil, konjonktürel dalgalanmalara karşı bir maliye politikası aracı olarak da borçlanmaya başvurabilir”¹⁵.

“Ekonomide toplam arzın toplam talepten fazla olduğu bundan dolayı fiyatların düşmeye başladığı bir depresyon dönemini, toplam talebin arzdan fazla olduğu ve bu nedenle fiyatların yükseldiği bir genişleme yani enflasyon dönemi izleyebilir. Bu dönemlerde borçlanmanın amacı, istikrarsızlık durumlarını telafi ederek ekonomiyi tekrar tam istihdam haline kavuşturmadır. Devlet bu amacı gerçekleştirmek için borçlanma politikasını kullanabilir”¹⁶.

1.2.5. Dış Ticaret Açıklarının Finansmanı İçin Borçlanma

Ülkemizde ithalata dayalı bir üretim modeli olduğu için sürekli cari açık verilmektedir. İthalatın yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan dövizin temin edilmesi amacıyla borçlanmaya gidilebilmektedir.

“Günümüzde birçok ülke küreselleşme nedeniyle gelişen uluslararası ekonomik ilişkiler nedeniyle bir kaynak sağlama tekniği olarak kısa süreli dış borca büyük ilgi göstermektedir. Özellikle ihracatın teşvik edilmesinde, ithalatın desteklenmesinde kısa

¹⁵ Ulusoy a.g.e. s.39

¹⁶ Sugözü a.g.e. s.27

sürelî dış borç tercih edilmektedir. Ayrıca, çeşitli olumsuz şartlar nedeniyle piyasada oluşan veya ödemeler bilançosunda meydana gelen dengesizliklerde de kısa süreli dış borçlanmaya gidilmektedir”¹⁷.

Hazine'nin dış borçlanmasının genelde “ödemeler dengesini finanse etme ve belirli projelerin yürütülmesi için gerekli olan dış kaynağı sağlama gibi iki temel amacı vardır”¹⁸.

1.2.6. Olağanüstü Giderlerin Finansmanı İçin Yapılan Borçlanma

Ülkemizde 1999 yılında yaşanan Marmara depremi gibi doğal afetler nedeniyle oluşan olağanüstü durumlarda yaraların sarılması için büyük kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Yıllık bütçelerde olağanüstü durumlar için ödenek konulmamaktadır. Bu durumda borçlanmaya gidilebilmektedir.

“Bazı harcamalar her yıl düzenli olarak yapılmadığı için bütçenin parlamentoda görüşülmesi sırasında öngörülemez olabilir. Bu tür harcamalara savaşlar için yapılması gereken harcamalar örnek verilebilir. Savaş dolayısıyla savunma harcamalarının artması, savaş sonrası savaşın ortaya çıkardığı tahribatın giderilmesi, savaş dolayısıyla ortaya çıkan kaynak sıkıntısı, sosyal yardımlar vb. durumları karşılayabilmek için borçlanmaya gidilebilir”¹⁹. “Bir savaşın çıkması ya da çıkması beklenen bir savaşın hazırlıkları devletin büyük ve ağır bir mali yük altına girmesini zorunlu kılmaktadır. Devletin asli gelirleri olan vergilerin toplanabilmesi için yasal dayanağının olması gerekmektedir. Ancak, devlet savaşa hazırlanırken veya bir savaş durumuyla karşı karşıya geldiğinde hemen yeni vergi kanunları çıkarıp vergi gelirlerini arttıramaz. Böyle bir durumda devletin ilk başvuracağı kaynaklardan biri borçlanmadır”²⁰.

¹⁷ Eker, Aytaç vd. a.g.e. s.348

¹⁸ Mahfi Eğilmez Örneklerle Kolay Ekonomi. İstanbul Remzi Kitabevi A.Ş., 2014 s.75

¹⁹ Sugözü a.g.e. s.29

²⁰ Eker vd.a.g.e. s.333

1.2. Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

1.3.1. Vadeleri Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

1.3.1.1. Kısa Vadeli Borçlar

Hazine'nin gelir tahsil işlemleri ile zorunlu giderlerin yapılması gereken dönemler arasında uyumsuzluk olabilmektedir. Hazine'nin kısa süreli nakit ihtiyacını karşılamak için genellikle başta Merkez Bankası olmak üzere bankalardan yaptığı 1 yıla kadar olan borçlanmalar kısa süreli borçlanmadır.

“Hazine kısa vadeli borçlanmaya genellikle bütçenin gelir ve giderleri arasındaki kısa süreli uyumsuzlukların giderilmesi ve vergi gelirlerinde beklenmedik bir azalma söz konusu olduğunda başvurmaktadır. Devlet kimi durumlarda piyasada oluşan faizler düştüğünde bu durumu borç yükü açısından avantaja dönüştürmek yani faiz yükünü hafifletmek amacıyla da kısa vadeli borçlanmaya başvurabilmektedir”²¹. “Kısa vadeli borçlanma işlemlerinde, Hazine bonusu, Hazine kefaletini haiz bonolar ve Hazine'ye kısa vadeli avans gibi çeşitli araçlar kullanılmaktadır”²².

1.3.1.2. Uzun Vadeli Borçlar

Uzun vadeli borçlar vadesi 364 günü aşan borçlardır. Uzun vadeli borçlanma işlemleri genellikle yurtiçi veya uluslararası sermaye piyasasından yapılır. “Uzun vadeli borçlanmalar bütçe açıklarını gidermek gibi kısa süreli finansman ihtiyacının karşılanmasından ziyade büyük çaplı kamu yatırımlarının finansmanı için yapılan borçlanmalardır”²³. “Uzun vadeli borçlanmada araç olarak devlet tahvilleri kullanılmaktadır. Borçlanma işlemlerinin gerçekleştirilmesinde ise genellikle ihale veya halka arz yöntemleri tercih edilmektedir”²⁴.

²¹ Murat Demir Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği Konya Çizgi Kitabevi 2009 s.37

²² Tüğen vd a.g.e. s.51

²³ Demir a.g.e. s.37

²⁴ Tüğen vd a.g.e. s.54 ve 55

1.3.2. Gönüllülük Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

1.3.2.1. Gönüllü Borçlar

Vergi ile karşılaştırıldığında vergiler zora dayalı olarak alınırken borçlanmada gönüllülük esastır. Yatırımcılar belli getiri beklentisi ile kamu borçlanma araçlarını almaktadırlar.

“Gönüllü borçlanmada Hazine tarafından borçlanma koşulları belirlenmektedir. Hazine'nin belirlediği koşulları kabul edip etmeme de devletin herhangi bir zorlayıcılığı söz konusu değildir. Borçlanma araçlarına yatırım yapacak olan kişi, kurum veya kuruluşlar kendi özgür iradeleri ile karar vererek devlet borçlanma senetlerini alabilirler”²⁵. Yani zorunlu borçlanmada olduğu gibi devletin maddi veya manevi herhangi bir zorlaması söz konusu değildir.

1.3.2.2. Zorunlu Borçlar

Zorunlu borçlar borç verenin rızası olup olmadığına bakılmaksızın bir kamu yükümlülüğü çerçevesinde alınan borçlardır. Yani, kurum, kuruluş veya bireylerin ellerindeki tasarrufları kamu borçlanma kağıtlarına yatırmaları yasalarla zorunlu hale getirilerek yapılan borçlanma şeklidir.

“Zorunlu borçlanma, vergi ile borçlanma arasında yer alan borçlanma şeklidir. Bu borçlanma kamu kesimi tarafından ihraç edilen borçlanma senetlerinin özellikle halka zorla verilmesi sebebiyle vergiye benzemektedir. Ancak, borçlanma nedeniyle anapara ile birlikte faiz ödemesinin söz konusu olması, borçlanma özelliğini katmaktadır”²⁶.

“Zorunlu borçlanma ile birey ve kurum tasarrufları vergi işlemlerinde olduğu gibi belirli bir matrah ve oran üzerinden borçlanma kaynağı durumuna getirebilir. Kişiler belirli yasal yaptırımlar dahilinde, gelir ve servetlerinin bir kısmını devlete borç olarak

²⁵ Sugözü a.g.e. s.32

²⁶ Tügen vd a.g.e. s.83

verirler. Zorunlu borçlar; tam cebirle, cebir tehdidine dayalı olarak ve manevi cebire dayalı olarak gerçekleşebilir”²⁷.

1.3.3. Kaynak Açısından Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

1.3.3.1. İç Borç-Dış Borç Ayrımı

İç borç – dış borç ayrımında alacaklının milliyeti ve borcun sağlandığı piyasanın milliyeti gibi iki kriter kullanılmaktadır.

Alacaklının milliyeti kriteri: “Bu kritere göre bir ülke hazinesi tarafından ihraç edilen devlet borçlanma senetleri ülkenin kendi vatandaşları satın alırsa iç borç, yabancı ülke vatandaşları satın alırsa dış borç kabul edilir”²⁸.

Borcun sağlandığı piyasanın milliyeti kriteri: “Bu kritere göre bir ülke hazinesi tarafından ülke sınırları içindeki kişi, şirket, kurum ve kuruluşlardan milli para cinsinden borçlanması iç borçlanma; dış piyasalardan yabancı para ile borçlanma ise dış borçlanmadır”²⁹. Bir ülke vatandaşlarının yabancı ülke vatandaşlarından anapara ve faiz, yalnızca anapara veya yalnızca faiz ödemek üzere, belirli bir sözleşmeye dayanarak belirli bir zaman diliminde kullanmış oldukları borçlar dış borçlanmadır”³⁰.

1.3. Borçlanma Konusunda Ekonomistlerin Yaklaşımları

1.4.1. Klasik Yaklaşım

Klasik iktisatçılara göre ekonomi dengededir. “Bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmediği denk ve küçük bütçeden yanadırlar. Bu nedenle devlet olağanüstü durumlar dışında borçlanmamalıdır. Devlet borçlanması ile tasarrufların kamu kesimi

²⁷ Yılmaz a.g.e. s.21

²⁸ Metin Erdem Devlet Borçları Bursa Basım Yayın Dağıtım 2018 s.41

²⁹ Yılmaz a.g.e. s.22

³⁰ Coşkun Cangöz ve Emre Balıbek Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi Ankara Seçkin Yayınevi 2010 s.211

tarafından alınması nedeniyle faiz oranları attığı için sermayenin fiziki maliyetinin arttığı bunun da yatırımları azalttığı görüşündedirler”³¹.

“Klasik iktisatçılar devlet borçlanarak elde ettiği kaynakları yatırımlardan ziyade tüketime yönlendirdiği için devlet borçlanmasının verimsiz olduğu, kaynakları israf ettiği görüşündedirler”³².

“Klasik iktisatçılar kamu borçlanmasının ekonomide özel sektör için dışlama etkisi oluşturmaması için temel borçlanma prensiplerinin ortaya konulması gerektiği görüşündedirler. Nitekim Klasik iktisatçılar deprem, sel ve savaş gibi ekonomiye devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu olağanüstü durumlar dışında devlet borçlanmasına sıcak bakmamışlardır”³³.

1.4.2. Neoklasik Yaklaşım

“Neoklasik iktisatçılara göre ekonomik büyümenin sağlanmasında tasarruflar hayati öneme sahiptir. Kamu açıklarının oluşturduğu kamu kesimi tasarruf açığı özel kesim tasarruf fazlasıyla karşılanır ve toplam tasarruflar azalırsa gelecek nesillerin yaşam standardı düşer. Kamu açıklarının vergi yerine borçlanma ile finansmanı yatırımlardan ziyade tüketimi ve dolayısıyla toplam talebi arttıracaktır. Ekonomi tam istihdamda olduğunda tüketimde meydana gelen bir artış tasarruf açığına neden olacaktır. Tasarruflardaki azalış faiz oranlarını yükselttiği için sermaye maliyeti artacak dolayısıyla özel sektör yatırımları azalacaktır. Dışa açık esnek kur sistemi uygulayan bir ekonomide faizlerin yükselmesi dışarıdan sermaye girişine neden olduğu için ulusal para aşırı değerlenir, ithalat artar ihracat ise azalır bu durum cari işlemler açığına neden olur”³⁴.

³¹ Ulusoy a.g.e. s.3

³² Işık vd. a.g.e. s.116

³³ Tüğen vd a.g.e. s.36

³⁴ Ulusoy a.g.e. s.6

Robert Barro, “eğer kamu harcama düzeyi sabit tutulursa harcamaların finansmanının vergiler yerine borçlanma ile yapılmasının reel faiz haddi, yatırımlar, gayri safi milli hasıla seviyesi üzerinde bir etkisinin olmayacağını ileri sürmüştür”³⁵.

1.4.3. Ricardocu Eşdeğerlik Yaklaşımı

Ricardocu denklik teoreminin dört varsayımı bulunmaktadır; “Bunlar nesiller arası transferlerin söz konusu olması ve nesillerin birbirleri ile ilgili olması, gelişmiş sermaye piyasasının varlığı, tüketicilerin rasyonel ve ileri görüşlü olması, vergilerin piyasayı bozucu etkisinin olmamasıdır”³⁶.

Ricardocu denge teorisine göre “tüketiciler uzak görüşlü ve bugün yapılan borçlanmanın gelecekte toplanacak vergilerle finanse edileceğini bildikleri için tasarruflarını gelecekteki vergileri ödemeye yetecek düzeyde artırmaktadırlar. Ricardocu Eş Değerlik Yaklaşımı’na göre bütçe açıklarının vergilerle finansmanı ile borçlanma ile finansmanı aynı etkiyi yapmaktadır”³⁷.

Rabort Barro tarafından ortaya konulan Ricardo denkleminin temel hareket noktası, “devlet borç senetlerinin net servet olarak kabul edilmemesinden ileri gelmektedir. Devlet borç senetleri net servet olarak kabul edilmediği için, bireysel geliri ve harcama potansiyelini etkilememektedir”³⁸.

1.4.4. Keynesyen Yaklaşım

Keynesyen iktisatçılara göre ekonominin genel durumu eksik istihdamdır. Ekonomide istihdamı artırmak için devletin genişleyici maliye politikası uygulaması görüşündedirler. Bunun için kamu harcamaları artırılmalıdır.

³⁵ Işık vd. a.g.e. s.117

³⁶ Tüğen vd a.g.e. s.34 ve 35

³⁷ Ulusoy a.g.e. s.7

³⁸ Işık vd. a.g.e. s.117 ve 118

Keynesyen iktisatçılar “toplum talebi artırmak için uygulanan genişleyici maliye politikasının sonucu olarak harcamaların borçlanma ile finansmanı çarpan etkisiyle tüketimleri ve yatırımları arttıracığı, böylece talep sorununun giderileceğini savunmuşlardır”³⁹.

“Borçlanma ile vergi birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısıdır. Vergilerin yetersiz olduğu anlarda toplam talebi artırmak için borçlanma etkin bir finansman aracı görevini görmektedir”⁴⁰.

Keynesyen iktisatçılar göre “iç devlet borçlarının toplumun bir kısım üyelerinin diğerlerine olan borcundan ibaret olduğu düşünülür. Bir başka deyişle iç borç, ne borcu ödemek durumunda olanlara ilave bir yük getirmektedir ne de borcun faizinden yararlananlara fazla bir menfaat temin etmektedir. Önemli olan toplumun zenginliğidir. Devlet borçlanma yoluyla toplumun genelinin refahını ve zenginliğini arttırabileceği her durumda bu yola başvurmalıdır”⁴¹.

1.4. Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

1.5.1. Özel Kişi Ve Kurumlardan Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

“Devlet borçlanma ile elde ettiği kaynağı çeşitli şekillerde kullanabilir. Borç ödemede kullanabilir, tasarruf edebilir veya yatırımların finansmanında kullanabilir. Devlet borçlanmak suretiyle elde etmiş olduğu kaynağı verimli yatırımlarda kullanırsa işsizliği azaltır, üretim yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışlarının önlenmesinde önemli rol oynar. Ayrıca devletin borçlanmasına karşılık ödediği faizler tüketimin artması sonucunu yaratacağından daha yüksek bir milli gelir düzeyine ulaşılır, dolayısıyla devlet daha fazla vergi elde etme imkanına kavuşacağı için alınan borçların ödenmesi kolaylaşır. Devlet tarafından gerçekleştirilecek yatırımların üretken olmaması dolayısıyla üretimin artmaması, sadece bir kısım kişilerin gelirlerinin artışı sonucunu yaratacağından talep ve

³⁹ Ulusoy a.g.e. s.7 ve 8

⁴⁰ Tüğen vd a.g.e. s. 37

⁴¹ Sugözü a.g.e. s.42

tüketim artışı ile karşılaşılacaktır. Bu durumda üretim tüketimi karşılayacak düzeyde değilse, fiyat artışları kaçınılmaz bir sonuç olarak kendini gösterecektir”⁴².

“Özel kişiler ve bankaların ellerinde tuttıkları atıl durumdaki fonları devlet tahvillerine yatırmaları ekonomide genişletici ve olumlu etki meydana getirir. Alternatif yatırım alanlarında değerlendirilen tasarrufların kamu tahvili alımına yönlendirilmesi sonucunda özel kesimin faaliyetlerinde daraltıcı etki meydana getireceği açıktır. Eğer devlet kişilerden borçlanma yoluyla sağladığı kaynakları kullanmaz ise para hacminde ve dolayısıyla tüketim düzeyinde düşüşler meydana gelecektir. Bu uygulama özellikle enflasyonla mücadelede etkili bir araç olarak kullanılabilir”⁴³.

1.5.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde borçlanma işlemlerinde kamu kurumlarının tasarrufları bir borçlanma aracı olarak kullanılmaktadır. Bunlar arasında sosyal güvenlik kurumları önemli bir yer tutmaktadır. Ülkemizde “sosyal güvenlik kuruluşlarında toplanan fonların bir kısmının devlet borçlanma belgelerine yatırılması zorunludur. Yasal zorunluluğun dışında devletin borçlanma belgeleri söz konusu kuruluşlar açısından cazip bir yatırım aracıdır. Sosyal güvenlik kurumlarının elde ettiği fonları kendi yatırımlarında kullanmayıp, devlete borç olarak vermesi ve özel sektörün yatırımları dolayısıyla talep ettiği finansmana katılmamaları, özel sektör için dışlama etkisi oluşturur. Dolayısıyla özel sektör yatırımlarının azalmasına neden olur”⁴⁴.

Sosyal güvenlik kurumlarının fonları “bütçe açıklarını kapatma dışında makro ekonomik istikrarı sağlamak için enflasyonla mücadelede de kullanılabilir. Bu kapsamda, Sosyal güvenlik kurumlarının topladığı fonlar çekilerek ya da izlenen ekonomik politikaya uygun yatırım alanlarına yönlendirilerek, ekonomik denge sağlanmaya

⁴² Erdem a.g.e. s.143

⁴³ Ulusoy a.g.e. s.266

⁴⁴ Erdem a.g.e. s.146

çalışılabilir. Banka kaynakları yerine sosyal güvenlik kurumları fonlarından borçlanması fiyat istikrarının sağlanmasında etkili olur”⁴⁵.

1.5.3. Ticari Bankalardan Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Bankaların kamu kesimine borç olarak verdikleri fonların atıl veya aktif fonlar olmasına göre ekonomik etkisi farklı olacaktır.

“Bankalar devlet borçlanma senetlerine yatırdıkları fonları atıl kaynaklardan karşılamışlarsa özel kesime sunacakları fon arzında ve yatırım kredilerinde bir azalma meydana gelmeyecektir. Aksine, bankalar borç olarak verdikleri fonları özel kesime kredi olarak verecekleri aktif fonlardan karşılarsa, fon arzı azalacağından faizler yükselir bu durum ekonomi üzerinde daraltıcı etki meydana getirir”⁴⁶.

Devlet eğer aldığı fonları üretken yatırımlarda kullanırsa bu enflasyonla mücadelede etkilidir. Çünkü artan üretim nedeniyle üretilen malların fiyatları düşer. Eğer devlet aldığı fonları tüketimde kullanırsa bu durgunluk dönemlerinde deflasyonla mücadelede ekonomide canlandırıcı olması bakımından faydalıdır.

1.5.4. Merkez Bankasından Borçlanmanın Ekonomik Etkileri

Ülkemizin enflasyon hedeflemesi çerçevesinde para politikası Merkez Bankası tarafından yürütülmektedir. Hazine'nin borçlanmak için Merkez Bankası kaynaklarına başvurması durumunda Merkez Bankası bu talebi para basarak karşılayacağı için piyasada likidite fazlası oluşur dolayısıyla enflasyona sebep olur.

Merkez Bankası, “para politikasını yürütürken açık piyasa işlemleri, reeskont işlemleri, karşılık ayırma oranları ve selektif kredi politikalarını kullanmaktadır. Merkez Bankası'ndan borçlanma diğer borçlanma kaynakları üzerinde de ciddi etkiler yapmaktadır. Merkez Bankası ekonomik durgunluk döneminde açık piyasa işlemi ile

⁴⁵ Ulusoy a.g.e. s.270

⁴⁶ Ulusoy a.g.e. s.268

devlet tahvili ve hazine bonusu alımına giderek piyasanın canlanmasını, enflasyonist dönemlerde ise aksine piyasaya devlet tahvili ve hazine bonusu satışı yaparak enflasyonist etkinin azaltılmasını sağlamaktadır”⁴⁷.

Hazine, “Merkez Bankası kaynaklarına başvururken, makro ekonomik durumu göz önüne alarak hareket etmelidir. Yani, sadece devletin paraya olan ihtiyacı değil, ulusal ekonominin içinde bulunduğu koşullara uygun para politikası gereklerine göre hareket edilmelidir”⁴⁸.

1.5.5. İç Borçlanmanın Bazı Ekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi

1.5.5.1. Ekonomik Kalkınmaya Etkisi

İç borçlanma ile ülke içinde kaynak artışı meydana gelmemektedir, kaynaklar yer değiştirmektedir. Eğer borçlanılan kaynaklar üretken yatırımlarda kullanılırsa ekonomik büyümeye katkı sağlar.

Keynesyen iktisatçılara göre, “borçlanılan kaynak özel sektörü tamamlayıcı yatırımlara yönlendirilirse ekonomide uyarıcı ve dolayısıyla da verimliliği arttırıcı etkileri mevcuttur. Bu duruma, yani kamu tarafından borçlanılan kaynakların harcanması durumunda özel sektörün yatırımları üzerinde pozitif etkide bulunmasına literatürde çekme etkisi denilmektedir. Öte yandan, borçlanma ile elde edilen kaynak ile özel sektör tarafından karlı görülmeyen baraj, yol, su, vb altyapı yatırımlarının devlet tarafından yapılması durumunda özel sektörün yatırım maliyetleri düşeceğinden olumlu etkide bulunacaktır”⁴⁹.

Öte yandan, “özel sektörün kullanacağı kaynakların devlet tarafından borçlanma yolu ile alınarak tüketim harcamalarında kullanılması durumunda bu kaynaklar kamu yatırımlarında değerlendirilemediğinden toplam yatırımların azalması söz konusudur.

⁴⁷ Tüğen vd a.g.e. s.163 ve 164

⁴⁸ Erdem a.g.e. s.47

⁴⁹ Tüğen vd a.g.e. s.172

Aynı zamanda, borçlanma amacıyla devletin fon piyasasına başvurması fon arzını azaltacağı için faiz oranlarını yükseltir. Yani yatırım maliyetleri artar. Dolayısıyla özel sektör yatırımları azalır. Bu olaya Crowding-out veya devlet borçlarının özel sektör yatırımlarını dışlaması denir”⁵⁰.

1.5.5.2. Faiz Oranlarına Etkisi

Faiz paranın kiralanması karşılığında alınan bedeldir. “Piyasada bir tek faiz oranı mevcut değildir. Hazine tarafından borçlanma işlemlerinde kullanılan faiz oranı gösterge faiz oranıdır. Gösterge faiz oranı; Hazine tarafından ihraç edilmiş olan ve vadesine 2 yıl kalan devlet tahvillerinin üzerinde yazan faiz oranıdır”⁵¹.

Faiz oranı piyasa koşullarında arz talep dengesine göre belirlenmektedir. Fon arzı ne kadar fazla ise faizler o kadar düşer aksi durumda ise faizler yükselir. Hazine kamu finansman ihtiyacını karşılamak için piyasalardan fon talep ettiğinde faizler yükselecektir

“Ülke içi tasarrufların kamu borçlanma aracı olarak yoğun kullanımı faiz oranlarının belirlenmesinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Ülke fon piyasasında atıl fon bulunmadığı tasarrufların yatırımlardan küçük olduğu koşullarda, yeni borç bulmanın tek yolu faizi arttırmak olacaktır. Bu bağlamda, ülkemizde kamu açıkları ve borçlanma talebinde artışa bağlı olarak faizlerin hızla arttığı söylenebilir”⁵².

İç tasarrufların yetersiz olduğu ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde “borçlanma işlemlerinin faiz oranları üzerindeki etkilerinden biri de borcun çevrilememesi nedeniyle daha fazla faiz yükü ile karşı karşıya kalınabilmesidir”⁵³.

⁵⁰ Ulusoy a.g.e. s.271

⁵¹ Ulusoy a.g.e. s.275

⁵² Demir a.g.e. s.63

⁵³ Tüğen vd a.g.e. s.169

1.5.5.3. Tüketime Etkisi

Devlet elde ettiği fonları harcarsa hangi kaynaktan borç sağlanırsa sağlansın etki enflasyonist olacaktır. “Bireylerden borçlanıldığında, tüketim kısılacığı için toplam talep azalacaktır. Bankalardan borçlanıldığında eğer bankalar, satın aldıkları hazine bonosu veya devlet tahvillerini ellerindeki atıl fonlardan karşıladıklarında talepte bir daralma olmayacaktır. Eğer bankalar özel sektör kredilerini azaltıp kamuyu fonlama yoluna giderlerse, sonuçta yatırımların kısılması kaçınılmaz olacaktır”⁵⁴.

Devlet bireylerin ellerindeki tasarrufları borçlanma ile çekerek ekonomi politikası aracı olarak kullanabilmektedir. Borçlanma enflasyonla mücadelede toplam talebi düşürmek için etkili bir araç olarak kullanılabilir.

Uzun dönemde “Hazine tarafından yapılan iç borçlanma nedeniyle devlet, borçlandığı kişilere ve kurumlara anapara ve faiz ödemelerine başladığı zaman bunların satın alma gücünde bir artış olacağı için harcama düzeyinin de yükselmesine sebep olacaktır. Bu durum ekonomi üzerinde genişletici bir etkide bulunarak toplam talebin artmasına ve dolayısıyla da ekonominin tam istihdam düzeyine gelmesine olanak tanıyacaktır”⁵⁵.

Devlet vergi almak yerine borçlandığı takdirde bireylerin harcama imkanları arttığı için ekonomide genişleyici etkiler doğurmaktadır. Yani tüketim eğiliminin artmasına neden olmaktadır.

“Tam istihdamın olmadığı az gelişmiş ülkelerde devletin vergi almak yerine borçlanması olumlu sonuçlar ortaya çıkarır. Yatırımlar ve milli gelir artar dolayısıyla istihdam artar. Diğer taraftan, devlete borç verenler verdikleri borçları ileride faizi ile

⁵⁴ Ulusoy a.g.e. s.277 ve 278

⁵⁵ Tügen vd. a.g.e. s.171 ve 172

birlikte geri alacaklarını düşünerek harcamalarını arttırmaları durumunda ekonomide genişleme meydana gelir”⁵⁶.

1.5.5.4. Fiyatlar Genel Seviyesine Etkisi

Devletin borçlanma nedeniyle topladığı kaynaklar tüketime yönlendirildiğinde eğer arz toplam talebi karşılamazsa sonuçları fiyatların yükselmesi ile yani enflasyonla sonuçlanacaktır.

“Hazine tarafından yüksek miktarlarda iç borçlanma yapılması durumunda fon piyasasında faiz oranları yükseleceği için doğrudan ya da dolaylı bir biçimde fiyatlar genel düzeyine yansımaları olacaktır”⁵⁷.

“İç borçlanmanın fiyatlar genel düzeyi ve dolayısıyla enflasyon üzerinde yaratacağı etki borcun kaynağına bağlıdır. Eğer borçlanma merkez bankası ve diğer ticari bankalardan yapılmışsa borçlanma para basılması ile sonuçlanmakta ve bu durum enflasyonist etkiler ortaya çıkarabilmektedir”⁵⁸.

“Ülkemizde geçmişte etkin olmayan borç yönetimi ve bağımlı merkez bankası anlayışı nedeniyle Hazine tarafından borçlanma için T.C. Merkez Bankası kaynaklarına çok sık başvurulması ve bankanın bu talebi para arzı artışı ile karşılaması nedeniyle açılan kısa vadeli avanslar geriye ödenmediğinden kronikleşen enflasyonun en önemli nedenlerinden biri olmuştur”⁵⁹.

Öte yandan, “eğer devlet borçlanma ile elde ettiği fonları tüketime harcamazsa piyasadaki likidite azalacağından deflasyonist etki söz konusu olabilir”⁶⁰.

⁵⁶ Eker vd a.g.e. s.375 ve 376

⁵⁷ Demir a.g.e. s.59

⁵⁸ Tüğen vd. a.g.e. s.165 ve 166

⁵⁹ Ulusoy a.g.e. s.279

⁶⁰ Ulusoy a.g.e. s.279

1.5.5.5. Gelir Dağılımına Etkisi

Genellikle devlet borç senetlerine yatırım yapanlar üst gelir grubunda oldukları için borcun vadesi geldiğinde faiz ödemesi yapıldığında alt gelir grubu aleyhine gelir dağılımı bozulmaktadır. Öte yandan, bir de özel sektör yatırımları azalacağı için uzun dönemde de dolaylı etki büyüme konusunda ortaya çıkmaktadır

“Vergiye ödeyenlerle, devlete borç verenler aynı kişi ve kuruluş olmaları halinde herhangi bir yük ya da gelir dağılımında adaletsizlikten söz etmek mümkün olmamaktadır. Aksine devlet borçlanma belgelerini alanlar ile vergi ödeyenler aynı kişiler değilse, gelir dağılımı vergiyi ödeyen geniş kitleler aleyhine bozulmaktadır”⁶¹.

“Ülkemizde kronikleşen yüksek enflasyon nedeniyle iç borçlanma işlemlerinde yüksek reel faiz ödenmektedir. Kamu borçlanma kağıtlarının cazip hale gelmesi sanayicileri yatırım yapmak yerine rant ekonomisine yöneltmiştir. Yani yüksek reel faizler sanayicileri, yatırım ve üretim yapmaktan caydırmış olmaktadır”⁶².

1.5.6. Dış Borçlanmanın Bazı Ekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisi

1.5.6.1. Dış Borçlanmanın İktisadi Büyüme Etkisi

Ülkemizde iç tasarruflar yetersiz olduğu için büyük çaplı altyapı yatırımlarının finansmanı için dış borçlanmaya gidilmektedir.

“Gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında ülkemizde kişi başına düşen milli gelir azdır ve gelir dağılımında dengesizlikler vardır. Bundan dolayı da yapılacak olan yatırımları sadece kendi tasarruflarımızla yapmaya çalışırsak daha düşük bir büyüme hızı ile kalkınma olacağından etkin kalkınma için gerek duyulan finansman ihtiyacının dışarıdan sağlanmasını kaçınılmazdır”⁶³.

⁶¹ Eker vd. a.g.e. s.382 ve 383

⁶² Işık vd a.g.e. s.152

⁶³ Tüğen vd. a.g.e. s.183

“Yüksek dış borçların ekonomiye bir olumsuz etkisi de kredi derecelendirme işlemidir. Yüksek dış borçlar ülke ekonomisine olan güveni azalttığı için kredi derecelendirme kuruluşlarının bu durumda ülkenin puanını düşürmesi dış yatırımları olumsuz etkileyeceğinden ülkenin büyüme ve kalkınması da etkilenecektir”⁶⁴.

Dış borçların büyüme ve kalkınma sürecine etkilerinden biri de alınan kaynağın kullanıldığı yerle ilgilidir. Eğer üretken yatırımlarda kullanılmışsa ekonomik büyümeye katkı sağlayacaktır.

“Dış borçlanma ile birlikte zorunlu yatırımların gerçekleşme şansı artmakta, çoğaltan ve hızlandıran mekanizmalarıyla ekonomi, kapsamlı bir biçimde yükseliş aşamasına geçmektedir. Yine, ithal edilen makine ve benzeri üretim araç ve gereçleri dolayısıyla yapılan yatırımlar üretimi artırdığı için ihracat imkanı oluşacağından ödemeler dengesinin iyileşmesine katkı sağlayacaktır”⁶⁵.

1.5.6.2. Dış Borçlanmanın Fiyatlar Genel Seviyesine Etkisi

Dornbusch’a göre “dış borç ödenemediği takdirde devlet bunu iç borçlanmaya giderek ya da para basarak ya da sıkı maliye politikaları uygulayarak ödemeye çalışacak ya da devalüasyona gidecektir. Eğer dış borç faiz ödemeleri para basılarak karşılanırsa sonuçları itibariyle enflasyonist bir etki yaratılmış olacaktır. Ayrıca kamu kesimi finansman açığının döviz rezervleri ile kapatılması ithalatı azaltacağından toplam arz olumsuz etkilenecek ve enflasyonist baskı görülecektir”⁶⁶.

Rolph’a göre “borç miktarındaki yeni bir artış, eski borçların fiyatlarını etkilediği gibi paranın değerini de etkilemektedir. Eski borcun yeni borç ile değiştirilmesi halinde eski borcun fiyatı düşeceğinden verimi artmış olacaktır. Devlet borcunun artırılması özel harcamaların ve dolayısıyla da toplam harcamaların azalmasına sebep olacağından toplam

⁶⁴ Tüğen vd. a.g.e. s.183 ve 184

⁶⁵ Demir a.g.e. s.71

⁶⁶ Tüğen vd. a.g.e. s.178

talepte daralma meydana gelecek ve ekonomide deflasyonist bir etki oluşmuş olacaktır”

⁶⁷.

Dış borçların çevrilebilmesinde dış ticaret dengesi son derece önemlidir. “Dış ticaret dengesinin sağlanmasında ihracattan sağlanan gelirlerin yüksek olması en temel belirleyicilerden birisidir. Sıkı rekabetin söz konusu olduğu uluslararası ticaret içinde ihracatın payını artırma çabaları ihraç ürünlerinin fiyatlarını düşürürken, oluşan açıkları kapatmak için düşük fiyatla ihracat miktarının artırılması ulusal ekonomide ilgili mal ve hizmetlerin fiyatlarının artmasına neden olabilecektir” ⁶⁸.

1.5.6.3. Dış Borçlanmanın Döviz Kurlarına Etkisi

Ülkemizde kronik hale gelen dış ticaret açıklarının yol açtığı yüksek cari işlemler açıklarını kapatabilmek için dış borçlanmaya gidilmektedir. Cari işlemler bilançosundaki artış, faiz oranlarının artmasına neden olarak finansman yapısını bozucu bir etkide bulunmakta ve ülkeye sıcak para girişine sebep olmaktadır.

“Borç faiz oranlarının artması da devletin risk primini arttırarak ülkenin kredi puanının düşmesine ve dolayısıyla da yüksek faizle borçlanmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, cari işlemler açığı sabit kur sisteminde devalüasyon baskısı oluştururken, esnek kur sisteminde paranın değerinin düşmesine neden olmaktadır” ⁶⁹.

“Dış açıkları kapatmak için yeniden borçlanmaya gidilirse borç stoku artar, ülkenin kredibilitesi düşer ve riskli bir ülke konumuna düşüleceği için borçlanma faizleri yükselir. Yüksek faiz maliyeti, dış açıkların artışı ve yeniden borçlanma kısır döngüsünü ortaya çıkarır ve borç yükü hızla artar. Sonuçta ülke borçlanma kabiliyetini kaybeder,

⁶⁷ Tüğen vd. a.g.e. s.179

⁶⁸ Demir a.g.e. s.63

⁶⁹ Tüğen vd. a.g.e. s.182 ve 183

enflasyon artar, ekonomik büyüme negatif olur ve yabancı sermaye akışı tersine dönerek önemli düzeyde sermaye kaçıışı yaşanır”⁷⁰.

1.5.6.4. Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımına Etkisi

Dış borçlanmada, özellikle “anapara ve faiz ödemeleri döneminde iç tasarruflarda bir azalma meydana geldiği düşünüldüğünde gelir dağılımının negatif etkilenmesi kaçınılmaz olacaktır. Böylelikle ülke ve ülkede yaşayanlar için borçlanılan dönemde bir refah artışı gözlemlenebilirken, borcun ödendiği dönemde refah kaybı meydana gelme olasılığı ile yüz yüze kalınabilmektedir”⁷¹.

“Dış borç alındığında yapılan kamu harcamalarından yararlanan kişilerle vergi ödeyip borç servisini karşılayanların farklılığı ölçüsünde borçlanma geliri yeniden dağıtacaktır. Alınan borçlar toplumun geniş kesiminin yararlandığı verimli kamu yatırım hizmetlerinin finansmanında kullanıldığı takdirde gelir dağılımını iyileştirici etki yapacaktır”⁷².

⁷⁰ Ulusoy a.g.e. s.289

⁷¹ Tüğen vd. a.g.e. s.179,180 ve 181

⁷² Ulusoy a.g.e. s.289

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE KANUNLARINA DAYALI BORÇ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

2.1. Borç Yönetimi ve Amaçları

Borç yönetimi: Borçlanmak için gerekli fonları temin etmek, riskleri ve borçlanma maliyetlerini minimize etmek, etkili bir borç senetleri piyasası oluşturmak gibi borç yönetimi amaçlarına ulaşmak için borcun miktar ve bünyesinde değişiklikler yapılmasıdır^{73 74}.

Diğer bir deyişle borç yönetimi, Hazine'nin ihtiyaç duyduğu finans piyasalarına girebilmesi, borçlanma programı ile para politikasının koordineli yürütülmesinin sağlanması, borçlanma işlemlerinde kullanılan enstrümanların çeşitliliğinin artırılması, dengeli bir borç vade yapısının oluşturulması ve piyasaların gelişimine destek verilmesi gibi borçlanma amaçlarına ulaşmak amacıyla borcun miktar ve bileşiminde değişiklikler yapılmasıdır^{75 76}.

⁷³ Metin Meriç Devlet Borçları Ankara Gazi Kitabevi 2015 s.175

⁷⁴ Egeli vd. a.g.e. s.61

⁷⁵ Ulusoy a.g.e. s.84

⁷⁶ Sekizinci Kalkınma Planı, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara Yayın No:DPT:2595-ÖİK:607) 2001 s. 124

2.2.1990-2002 Dönemi Bütçe Kanunlarında Borç Yönetimi

2.2.1. Borç Yönetiminde Yetki

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 33. maddesinde “Özel bir kanunla veya genel bütçe kanununda belirtilmiş bir izne dayanmadıkça kısa süreli bile olsa hiçbir istikraz yapılamayacağı gibi Maliye Hazine'si adına kefil de olunamaz”⁷⁷ hükmü ile borçlanma işlemlerinin özel bir kanuna veya bütçe kanuna dayandırılarak yapılacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, 1990-2002 dönemi Bütçe Kanunları'nın 1990 yılında 35. maddesi, 1991 yılında 33. maddesi, 1992 yılında 32. maddesi, 1993 ve 1994 yıllarında 30. maddesi, 1995 yılında 34. maddesi, 1996 yılında 32. maddesi, 1997 yılında 29. maddesi, 1998 yılında 34. maddesi, 1999 yılında 31. maddesi 2000 ve 2001 yıllarında 30. maddesi ve 2002 yılında 31. maddesi uyarınca borç yönetiminde yetki Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Bakan'a verilmiştir⁷⁸.

Öte yandan, Devlet borçlanma işlemlerinin yürütülmesi görevi 1990-1994 döneminde 16.04.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun'un 7 ve 9'uncu maddesi uyarınca Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür⁷⁹. Ancak, 1994 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları birbirinden ayrıldığından 1995-2002 döneminde ise, 09.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca Hazine

⁷⁷ <http://www.mukder.org.tr/index.php?lang=tur&page=35>, 15 Mayıs 2019 <1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu>.

⁷⁸ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf>, 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1>, 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁷⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19088.pdf>, <Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun> 6 Mayıs 2019

Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür ⁸⁰.

2.2.2. Borçlanma Limiti

1990 yılı Bütçe Kanunu'nun 36. maddesinde borçlanma limiti 9 katrilyon TL olarak belirlenmiştir. Ancak, borçlanılabilecek miktarın gerektiğinde yarısına kadar artırılacağına dair hüküm yer almıştır ⁸¹.

1991 yılı Bütçe Kanunu'nun 34. maddesi, 1992 yılı Bütçe Kanunu'nun 33. maddesi, 1993 ve 1994 yılları Bütçe Kanun'larının 31. maddesi ve 1995 yılı Bütçe Kanunu'nun 35. maddesinde, kanunların denge başlıklı maddesinde belirtilen tutarın bir katına kadar bir yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma yapılmasına izin verilmiştir ⁸².

1996 yılı Bütçe Kanunu'nun 33. maddesinde, denge başlıklı maddede yer alan tutarın bir katına kadar bir yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma yapılmasına izin verilmiştir. Ayrıca, aksine bir hüküm bulunmadığı sürece bu kanunun ilgili maddeleri uyarınca ihraç edilen özel tertip Devlet iç borçlanma tahvillerinin bu limit kapsamına dahil olduğu belirtilmiştir ⁸³.

1997 yılı Bütçe Kanunu'nun 30. maddesinde borçlanma limitine ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın bu Kanunun 1'inci maddesindeki ödenekler toplamının 1/3 üne kadarı 1 yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma akdine yetkili olduğu belirtilmiştir ve yine aksine bir hüküm bulunmadığı sürece bu kanunun ilgili

⁸⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22147.pdf> <Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun> 6 Mayıs 2019

⁸¹ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>.

⁸² https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁸³ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

maddeleri uyarınca ihraç edilen özel tertip Devlet iç borçlanma tahvillerinin bu limit kapsamına dahil olduğu belirtilmiştir ⁸⁴.

1998 yılı Bütçe Kanunu'nun 34. maddesi, 1999 yılı Bütçe Kanunu'nun 31. maddesi 2000 ve 2001 yılları Bütçe Kanunu'nun 30. maddesi ve 2002 yılı Bütçe Kanunu'nun 31. maddesinde denge başlıklı maddelerde belirtilen tutar kadar net iç borç kullanımına yetki verilmiştir. Ayrıca, bu limitin en fazla % 15 oranında artırılabilceği belirtilmiştir. Dış borçlanmada anapara ödemesini aşan kısmın iç borçlanma limitinden düşüleceği, altında kalan kısmın ise limite ekleneceği belirtilmiştir. Daha önce ihraç edilmiş olup vadesinde nakden ödenenler hariç çeşitli kanunlara dayanılarak ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmayacağına dair hükümler yer almıştır. Öte yandan, 2002 yılı Bütçe Kanunu'nda "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı"nda yer alan tutarlar da borçlanma limitine dahil edilmiştir ⁸⁵.

2.2.3. Dış Borçlanma

2.2.3.1. Dış Borçlanmanın Yasal Dayanağı

1982 Anayasası'nın 90. maddesine göre dış borçlanma ile ilgili anlaşmaların bir kanunla uygun bulunması gereklidir ⁸⁶. Dış borçlanmanın yasal dayanağını oluşturan 244 Sayılı Milletlerarası Anlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Anlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun'un

⁸⁴ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁸⁵ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf> 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1> 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁸⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> 5 Nisan 2019 <1982 Anayasası>.

5. maddesi uyarınca dış borç anlaşmalarının yürürlüğe girmesi için Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir⁸⁷.

2.2.3.2. Kaynağına Göre Dış Borçlar

Çokuluslu Mali Kurumlardan Sağlanan Borçlar: “ülkemiz, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (IBDR), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) ve Fransız Kalkınma Ajansı (AFD)’den”⁸⁸ kaynak sağlamıştır.

Özel Kaynaklardan Borçlanma: “Özel kaynaklı dış borçlanmalarda, borçlanmaya taraf olan devlet veya uluslararası bir mali kuruluş değil özel yabancı kurum, kuruluş veya kişiler bulunmaktadır. Bu borçlar; ticari banka borçları, uluslararası tahviller ve özel yabancı sermaye yatırımları olarak sınıflandırılabilir”⁸⁹.

Ticari Banka Borçları: “Bir ülkedeki özel bir bankadan başka bir ülkeye ya da o ülkedeki özel kişi veya kuruluşa verilen borçlardır. Kısa vadeli, yüksek faizli, bağlı olmayan ve proje finansmanında kullanılabilen kredilerdir. Tek bir banka borç verilen ülkenin riskini tek başına taşımak istemediğinde toplam krediyi birden fazla banka bölüşür ve böylece risk dağıtılmış olur. Bu tür kredilere sendikasyon kredisi denilmektedir. Yabancı bankalara borçlanacak olan ülke bir bankaya yetki verir. Yetki verilen ajan banka, çeşitli bankalarla görüşerek finansman paketine katılım sağlar ve sendikasyon denen krediyi oluşturur. Sendikasyon kredilerinin faizleri LIBOR+belirli bir Euro konularak hesaplanır. LIBOR, borç veren açısından paranın maliyetidir. Onun üzerindeki marj ise karı oluşturur. Sendikasyon kredilerinin vadeleri 2 ila 10 yıl arasında değişmektedir”⁹⁰.

⁸⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.244.pdf>, 5 Nisan 2019 <244 Bazı Anlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun>.

⁸⁸ Ulusoy a.g.e. s.59 ve 60

⁸⁹ Tügen vd. a.g.e. s.77

⁹⁰ Ulusoy a.g.e. s.60 ve 61

“Uluslararası mali piyasalarda banka kredilerinin yanı sıra tahvil ve hisse senedi alışverişlerinin zamanla gelişmesi sonucu ikincil piyasalar oluşmuş, ticari ve yatırım bankaları ile menkul kıymet alışverişi yapan aracı firmalar faaliyete başlamıştır. Hazine tarafından 1988 yılından bu yana bütçe finansmanı amacıyla uluslararası sermaye piyasalarına tahvil ihraç etmektedir. Öte yandan, ülkemizin kalkınmak için ihtiyaç duyduğu tasarruf açıklarının yanı sıra teknoloji açığını gidermek amacıyla başvurdukları fon kaynaklarından birisi de özel yabancı sermaye yatırımları olmaktadır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, dış borç yükü ve döviz tikanıklığı yaşayan ülkemizde, maliyetsiz ya da düşük maliyetli döviz kaynağı oluşturmaktadır. Doğrudan sermaye yatırımları, özellikle ödemeler dengesi açıklarını ve likidite sıkıntısını azaltan bir kaynak transferi niteliği taşımaktadır”⁹¹.

2.2.3.3. Finansman Türlerine Göre Dış Borçlar

Proje Kredileri: “Kalkınma için verilen daha çok kalkınma planlarında yer alan bu krediler, program ve projelerin finansmanında kullanılır”⁹².

“Proje kredileri, garantili, devirli ve tahsisli krediler olmak üzere 3’e ayrılır. Garantili krediler, genel ve özel bütçeli kurumlar dışında kalan bir kurum veya kuruluşun kendi adlarına temin ettiği, ancak Hazine tarafından geri ödeme garantisi verilen kredilerdir. Devirli krediler, Hazine’nin temin ettiği krediyi genel bütçe dışındaki kurum ve kuruluşlara anlaşmanın mali şartları ile devrettiği kredilerdir. Tahsisli krediler, Hazine’nin kendisinin temin ettiği borcu merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlara kullandırdığı kredilerdir”⁹³.

⁹¹ Tüğen vd. a.g.e. s.77, 78 ve 79

⁹² Nevzat Saygılıoğlu, Ahmet Ulusoy, Binhan Elif Yılmaz, Şebnem Tosunoğlu ve Semih Bilge. Devlet Borçları. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2013 s.41

⁹³ Ulusoy a.g.e. s.64

Program Kredileri: “Ekonomik kalkınmanın sağlanması için ihracata dayalı bir üretim modeli benimsenen ülkemizde yurtiçi ekonomik faaliyetlerin sürekliliği için gerekli olan hammadde ve ara mal ithalatını finanse etme ve ödemeler dengesi açıklarını karşılama amacıyla kullanılan kredilerdir. Bu krediler belirli ekonomik ve yapısal uyum programlarının uygulanması koşuluyla verilirler”⁹⁴.

Ülkenin ithalata dayalı üretimi için ihtiyaç duyulan dış finansman ihtiyacını karşılamak için kullanılan bu kredilerdir. “Belli bir projeye bağlı olmadıkları için proje kredilerine kıyasla kullanımı daha esnektir. Az gelişmiş ülkelere daha çok kullanılma eğilimi taşıyan bu kredilerle ithalat tıkanıklıkları giderilmekte ve ekonomi işler durumda tutulmaktadır Böylece program kredisini kullanan ülkeler, ekonomilerinin cari ihtiyaçlarını karşılamış olurlar. İthalatın finansmanını sağlama yönünden önemli bir kaynaktır. Bu krediler daha çok ikili anlaşmalar çerçevesinde elde edilmektedir”⁹⁵. Örneğin, ülkemizin ekonomik kriz yaşadığı dönemlerde makro ekonomik istikrarın sağlanması için IMF ile imzaladığı Stand by anlaşmaları ile sağladığı krediler program kredileridir. Bu krediler ile finansal yönden yaşanan tıkanıklıklar giderilmiştir.

2.2.3.4. Dış Borçların İkaz, Devir ve Garanti Edilmesi

1990-2002 döneminde dış finansman imkanları ile sağlanan kredilerin devir, ikraz ve tahsis işlemleri ile kurum ve kuruluşların Hazine garantisi altında sağladıkları borçların garanti işlemlerine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi Bütçe Kanunları'nın 1990 yılında 39. maddesi, 1991 yılında 37. maddesi, 1992 yılında 36. maddesi, 1993 ve 1994 yıllarında 34. maddesi, 1995 yılında 38. maddesi, 1996 yılında 36. maddesi, 1997 yılında 33. maddesi, 1998 yılında 38. maddesi, 1999 yılında 35. maddesi, 2000 ve 2001 yıllarında 30. maddesi ve 2002 yılında 34. maddesi uyarınca Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Bakana verilmiştir. Yine, 1997-2002 dönemi Bütçe Kanunlarının anılan maddeleri uyarınca kamu kurumlarına ve yatırım bankalarına verilecek garantiler sırasında garanti isteyen kurum veya kuruluşun mevcut dış borçlarını geri ödeme performansına göre

⁹⁴ Ulusoy a.g.e. s.64

⁹⁵ Işık vd a.g.e. s.41

garanti verilmesine ilişkin kriter getirilmiştir. Ve yine, 1998-2002 dönemi Bütçe Kanunları'nın anılan maddeleri uyarınca garanti koşulları, alınacak garanti ücreti ve teminatı belirleme konusunda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır ⁹⁶.

KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak için 1992 yılı Bütçe Kanunu'nun 43. maddesi ile 15 katrilyon TL ve 1993 yılı Bütçe Kanunu'nun 41. maddesi ile 25 katrilyon TL olmak üzere ikraz limitleri belirlenmiştir ⁹⁷.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Fon İdarelerinin finansman ihtiyaçlarını karşılamak için 1994 yılı Bütçe Kanunu 41. maddesinde 15 katrilyon TL ve 1995 yılı Bütçe Kanunu 45. maddesinde 20 katrilyon TL'yi aşmamak üzere ikraz limitleri belirlenmiştir ⁹⁸.

1998 yılı Bütçe Kanunu'nun 38. maddesi uyarınca “belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti gören ve sermayelerinin % 50'sinden fazlası belediyeye ait olan iştirakler ve ilgili mevzuatı gereği tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birlikleri için 200 milyon ABD doları devir limiti ile 700 milyon ABD doları garanti limiti belirlenmiştir. Ancak, Yap-işlet ve Yap-İşlet-Devret çerçevesinde

⁹⁶ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1990 Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf>, 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1>, 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁹⁷ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

⁹⁸ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

gerçekleştirilecek projelere ilişkin olarak Hazine garantisi altında sağlanacak dış borçlanma tutarı yukarıda belirlenen sınırlamanın dışında bırakılmıştır”⁹⁹.

1999 yılı Bütçe Kanunu’nun 35. maddesi ve 2000 yılı Bütçe Kanunu’nun 30. maddesi uyarınca “belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti gören ve sermayelerinin % 50'sinden fazlası belediyeye ait olan iştirakler ve ilgili mevzuatı gereği tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birlikleri için 500 milyon ABD doları devir ve garanti limiti belirlenmiştir. Ancak, Yap-işlet ve Yap-İşlet-Devret çerçevesinde gerçekleştirilecek projelere ilişkin olarak Hazine garantisi altında sağlanacak dış borçlanma tutarı yukarıda belirlenen sınırlamanın dışında bırakılmıştır”¹⁰⁰.

2001 yılı Bütçe Kanunu’nun 30. maddesi ve 2002 yılı Bütçe Kanunu’nun 34. maddesi uyarınca “belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti gören ve sermayelerinin % 50'sinden fazlası belediyeye ait olan iştirakler ve ilgili mevzuat gereği tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birlikleri için 500 milyon ABD doları devir ve garanti limiti belirlenmiştir. Ancak, Yap-işlet ve Yap-İşlet-Devret çerçevesinde gerçekleştirilecek projelere verilen Hazine garantileri ile kalkınma ve yatırım bankalarının uluslararası kuruluşlardan ve piyasalardan Hazine garantisi altında sağlayacakları dış borçlanma tutarı yukarıda belirlenen sınırlamanın dışında bırakılmıştır. Öte yandan, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin % 50'sinden fazlası kamuya ait diğer kamu kurum ve kuruluşları dahil 4 milyar ABD doları garanti limiti belirlenmiştir”¹⁰¹.

2.2.4. Borç Verme, Hibe Ve Yardım Anlaşmaları

1990-2002 döneminde Bütçe Kanunları’nda 1990 yılında 29. maddesi, 1991 yılında 27. maddesi, 1992 yılında 26. maddesi, 1993 ve 1994 yıllarında 25. maddesi,

⁹⁹ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

¹⁰⁰ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

¹⁰¹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf> 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1> 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

1995 yılında 29. maddesi, 1996 yılında 26. maddesi, 1997 yılında 24. maddesi, 1998 yılında 29. maddesi, 1999, 2000 ve 2001 yıllarında 26. maddesi ve 2002 yılında 27. maddesi uyarınca bağış, hibe ve yardımların bütçeleştirilme yetkisi Maliye Bakanı'na verilmiştir ¹⁰².

1990-1994 dönemi Bütçe Kanunları'nda 1990 yılında 41. maddesi, 1991 yılında 39. maddesi, 1992 yılında 38. maddesi, 1993 ve 1994 yıllarında 36. maddesi uyarınca "hibe anlaşmaları ile ilgili olarak yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kredi kuruluşları ve uluslararası malî kuruluşlar ile hibe anlaşmalarını yapmaya Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Söz konusu anlaşmalar imzalandıkları tarihte yürürlüğe girmektedir. Ve yine, anılan maddeler uyarınca 1991-1994 döneminde yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek olan borç ve hibeler, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır" ¹⁰³.

1995-1997 dönemi Bütçe Kanunları'nda 1995 yılında 40. maddesi, 1996 yılında 38. maddesi, 1997 yılında 35. maddesi uyarınca "alınacak hibe anlaşmaları ile ilgili olarak yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kredi kuruluşları ve uluslararası malî kuruluşlar ile hibe anlaşmaları yapılmasına Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Söz konusu anlaşmalar imzalandıkları tarihte yürürlüğe girmektedir.

¹⁰² https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf>, 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1>, 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

¹⁰³ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

Ve yine, 1995-1997 dönemi bütçe kanunlarının anılan maddelerinde yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek olan borç ve hibeler Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanmaktadır. Söz konusu anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmektedir”¹⁰⁴.

1998-2002 dönemi Bütçe Kanunları’nda 1998 yılında 40. maddesi, 1999 yılında 37. maddesi, 2000, 2001 ve 2002 yıllarında 36. maddesi uyarınca “alınacak hibe anlaşmaları ile ilgili olarak yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kredi kuruluşları ve uluslararası malî kuruluşlar ile hibe anlaşmaları yapmaya Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Söz konusu anlaşmalar imzalandıkları tarihte yürürlüğe girmektedir. Ve yine, 1998-2002 dönemi bütçe kanunlarının anılan maddelerinde yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek olan borç ve hibeler Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanmaktadır. Söz konusu anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmektedir”¹⁰⁵.

2.2.5. Avans İşlemleri

Hazine genel bütçe ödemelerini zamanında yapabilmek ve ödemelerin tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmalardan olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amacıyla, 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nun 50. maddesi uyarınca ilgili yıl bütçe ödeneklerinin % 15’ine kadar Hazine’nin avans kullanımına izin verilmiştir. Ve yine, Merkez Bankası Kanunu’nun 51. maddesi uyarınca “Kamu müesseselerine kredi verilebilmektedir. Ancak, 25.04.2001 tarihinde Merkez Bankası

¹⁰⁴ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

¹⁰⁵ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf> 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1> 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

Kanunu'nda 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişlikle bu uygulamalar kaldırılmıştır”

106

2.2.6. Borç Üstlenimleri

1990-192 dönemi Bütçe Kanunları'nın 1990 yılında 37. maddesi, 1991 yılında 35. maddesi, 1992 yılında 34. maddesi uyarınca 2974 sayılı tahkim kanunu; 1993 ila 1999 yılları bütçe Kanunları'nın 1993 ve 1994 yıllarında 32. maddesi, 1995 yılında 36. maddesi, 1996 yılında 34. maddesi, 1997 yılında 31. maddesi, 1998 yılında 36. maddesi, 1999 yılında 33. maddesi uyarınca 2974 ve 3836 sayılı tahkim kanunları; 2000 yılı Bütçe Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca 3836 sayılı tahkim kanununun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu kanunlar uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan borçları mahsup edilmiş artan kısım ise Hazine tarafından üstlenilmiştir

107

2.2.7. Devlet Borçlarının Bütçe, Muhasebe Ve Raporlanması

2.2.7.1. Bütçe İşlemleri

1990-2002 döneminde Bütçe Kanunlarının 1990 yılında 35. maddesi, 1991 yılında 33. maddesi, 1992 yılında 32. maddesi, 1993 ve 1994 yıllarında 30. maddesi, 1995 yılında 34. maddesi, 1996 yılında 32. maddesi, 1997 yılında 29. maddesi, 1998 yılında 34. maddesi, 1999 yılında 31. maddesi 2000 ve 2001 yıllarında 30. maddesi ve 2002 yılında 31. maddesi uyarınca devlet borçlarının anaparalarının bütçe dışında özel hesaplarda izlenmesine, faiz ödemelerinin ise bütçe içinde transfer tertiplerinden ödenmesine Hazine

¹⁰⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13409.pdf> <T.C. Merkez Bankası Kanunu> 10 Nisan 2019

¹⁰⁷ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

Müsteşarlığı'ndan sorumlu Bakan yetkili kılınmıştır. Yine, 1990-2002 dönemi bütçe kanunlarının anılan maddeleri uyarınca Devlet borçlarının raporlanması ile ilgili kesin hesap hazırlanarak Hazine Müsteşarlığı tarafından Hazine Genel Hesabına dahil edilmek üzere Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir ¹⁰⁸.

2.2.7.2. Muhasebe İşlemleri

Devlet Borçlarının Muhasebe işlemleri 14 Ocak 1990 tarih ve 20402 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Devlet Muhasebesi Yönetmeliği çerçevesinde nakit esaslı olarak yürütülmüştür ¹⁰⁹.

“Nakit esaslı muhasebe sisteminde hesaplar uluslararası standartlara uygun bir kodlama sistemine sahip değildir. Dönem ayırıcı hesaplar yoktur. Hesaplar, niteliklerine göre sınıflandırmaya tabi tutulmamıştır. Özellikle borç hesaplarında kendisini gösteren bu durum, devlet borçlarının bir kısmının bütçe dışında izlenmesinden ve borçlanma enstrümanlarındaki gelişmelerle ilgili muhasebe ihtiyaçlarına nakit esaslı muhasebenin cevap verememesinden kaynaklanmaktadır” ¹¹⁰.

Nakit esaslı muhasebe Devletin yükümlülüklerinin tamamının muhasebe kayıtlarında yer alması için uygun değildir. “Nakit esaslı muhasebe ve bütçe sistemi

¹⁰⁸ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf, 5 Mayıs 2019 1990 Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf, 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf>, 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1>, 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

¹⁰⁹ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20402_1.pdf, 2 Mayıs 2019 <Devlet Muhasebe Yönetmeliği>.

¹¹⁰ Başak Altay <Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Üniversite Uygulama Örneği Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü>.

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>, 15 Mayıs 2019

dolayısıyla kamunun riskliliğini arttıran dolaylı yükümlülükler ile yarı mali işlemler gibi kalemler raporlanmamış, kamuoyu ile paylaşılmamış ve ekonomik analizlerde dikkate alınmamıştır”¹¹¹. Örneğin 1995 yılında itibaren proje kredileri muhasebe kayıtları ile ilgili olarak “Hazine Müsteşarlığı Bilgi Sistemi’nde kayıtlı olduğu halde, kullanıcı kuruluşlarca mevcut mevzuat çerçevesinde muhasebe kayıtlarına ve dolayısı ile ilgili yıl bütçesine yansıtılmasına yönelik gerekli işlemlerin yapılmaması nedeni ile Sayıştay Başkanlığı tarafından Hazine’nin dış borçlarına uygunluk verilmemiştir”¹¹². Dış proje kredisi kullanan kuruluşlar kredi kullanımlarının bildirimlerini yapmadıkları için dış borç kayıtlarında eksiklikler oluşmuştur.

2.2.8. Nakit Yönetimi İşlemleri

Hazine’nin klasik fonksiyonu gelir ve giderleri yer ve zaman bakımından denkleştirmektir. Kamunun gelir tahsilatlarının vadeleri ile süreklilik arz eden giderlerinin ödeme zamanları uyuşmadığı gibi, memleketimizin bazı bölgelerinde elde edilen gelirler harcamaları karşılamakta yetersiz kalmaktadır.

“Hazine nakit akışlarını yer ve zaman bakımından denkleştirmek için genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde 1972 yılından itibaren Tek Hazine Hesabı (THH) sistemini uygulamaya koymuştur. Bu sistem ülkemizde taşrada TCMB’nin muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası(TCZB) aracılığı ile yapılmıştır. Saymanlıklar hesaplarında para olup olmadığını bakmadan ödemelerini yapmışlardır. Eğer hesaplarında para yoksa TCZB’den avans kullanmak suretiyle ödemelerini yapmışlardır. Merkez birimleri de tahsilat ve ödeme işlemlerini yine TCZB nezdinde açtıkları hesaplar aracılığı ile yapmışlardır. Topladıkları tahsilatları Hazine’ye aktarmamış, eğer ödeme için yeterli nakitleri yoksa Hazine’den nakit talebinde bulunarak işlemlerini günlük olarak yapmışlardır”¹¹³.

¹¹¹ Cangöz ve Balibek a.g.e. s.335

¹¹² Cangöz ve Balibek a.g.e. s.222 ve 223

¹¹³ Cangöz ve Balibek a.g.e. s.254 ve 255

Öte yandan, kamuya ait nakit akımlarının izlenmesi için 1998-2002 dönemindeki Bütçe Kanunlarının 1998 ila 2001 yıllarında 7. maddesi ve 2002 yılında 8. maddesi uyarınca, “genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan tüm kaynakları Merkez Bankası veya Muhabiri olan Ziraat Bankasında TL cinsi hesaplarda toplamaları, bütün ödemelerini bu hesaplardan yapmaları gerektiğine dair hükümler yer almıştır”¹¹⁴.

¹¹⁴ https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf 5 Mayıs 2019 <1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf 5 Mayıs 2019 <2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf> 5 Mayıs 2019 <2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu>. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#1> 5 Mayıs 2019 <2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu>.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN

3.1. Kanun'un Amacı ve Kapsamı

Borç yönetimi politikasını yürüten Hazine'nin en önemli amacı en düşük maliyetle ve en uygun vade ile borçlanabilmektir. Hazine borç yönetiminde kullandığı araçlar ile mali piyasalara yön verebildiği gibi piyasalardaki gelişmelerden de etkilenmektedir. Küreselleşme ile birlikte sermaye hareketleri hızlanmış, piyasalarda kullanılan finansal araçlar ve riskler artmıştır. Bu durum maliye ve para politikaları ile koordineli risk esaslı bir borç yönetimi politikası izlenmesini gerektirmiştir. Bütçe kanunlarına dayalı borç yönetimi yasal altyapısı bunun için yeterli olmadığından 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Kanun'un 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerinden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün

geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir”¹¹⁵ şeklinde ifade edilmiştir.

Daha önce ana omurgasını bütçe kanunları oluşturan ancak çeşitli kanunlarda borç yönetimine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı borç yönetimine ilişkin mevzuatı tek çatı altında toplamak amacıyla 4749 sayılı Kanun’un kapsamı çok geniş tutulmuştur.

Bu bağlamda, kanunun kapsamını düzenleyen 2. maddede “Bu Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar”¹¹⁶ hükmü yer almaktadır.

3.2. Borç Yönetiminde Yetki

4749 sayılı Kanun’un 4. maddesi ile borç yönetiminden sorumlu tek yetkili organ olarak Hazine ve Maliye Bakanı belirlenmiştir.

4749 sayılı Kanun’un 4. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç ve dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye, dış borcun devir, tahsis ve ikraz işlemlerini yapmaya ve Hazine alacaklarını yönetmeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır¹¹⁷.

¹¹⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹¹⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹¹⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

Cumhurbaşkanı ise, 4749 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisi vermeye yetkili kılınmıştır¹¹⁸.

3.3. Borçlanma, İkras Ve Garanti Limiti

Mali disiplinin sağlanması için harcamalarda savurganlığın önlenmesi ve bütçe disiplininin sağlanması önem arz etmektedir. Kamu gelirlerinin harcamalar için yeterli olmadığı ülkemizde bütçe açıkları borçlanma ile karşılanmaktadır. Borçlanma yetkisini bütçe kanunları ile hükümete veren TBMM 4749 sayılı Kanun öncesinde de borçlanmaya bir sınırlama getirmiştir. Ancak, 2001 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra mali disiplinin sağlanması için çıkarılan bu yasada borçlanma limiti daha da azaltılmıştır.

4749 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, Malî yıl ödenekleri toplamı ile gelirler arasındaki fark kadar net borç kullanımına izin verilmiştir. Bu limit % 5 oranında artırılabilir. Borçlanma limiti değiştirilememektedir. İlave artış ise ancak Cumhurbaşkanı kararı ile yapılmaktadır. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma limiti en fazla anapara ödemesinin % 5'i oranında artırılabilir. Öte yandan, ikraz ve garanti limiti her yıl bütçe kanunu ile belirlenmektedir¹¹⁹.

Ayrıca, Kanun'un 8. maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca yurtiçi borçlanmalarda Hazine tarafından kamu veya özel kuruluşlara garanti veya kefalet verilmemektedir¹²⁰.

Öte yandan, 4749 sayılı Kanun'un geçici 22. maddesindeki "net borç kullanımı tutarı 2009 yılı için, 1/1/2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarının beş katı olarak uygulanır"¹²¹ şeklindeki

¹¹⁸ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹¹⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹²⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹²¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

düzenleme ile Kanun'un 5. maddesindeki ek borçlanmaya ilişkin hükümler ile çelişen bir düzenleme yapılmıştır.

3.4. İkras İşlemleri

4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde dış borcun ikrazı, "Hazine tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına gerektiğinde anlaşmanın malî şartlarına bağlı kalmaksızın aktarılması"¹²² şeklinde tanımlanmıştır.

4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesinde, kamu idarelerine dış borç ikraz işlemi yapılabilmesi için ikraz edilecek tutarın bütçe kanununda belirtilen ikraz limiti dahilinde olması, kuruluşun Hazine'ye vadesi geçmiş borcunun bulunmaması, belediye veya özel idarelere bağlı kuruluşlara ikraz yapılacaksa bağlı olunan kurumun kanununda öngörülen borçlanma limitinin aşılmamış olması, özelleştirme kapsamında olan bir kuruluşa dış borcun ikrazı yapılacaksa Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın uygun görüşünün alınması, dış borcun ikrazı yöntemiyle kullanılan kredinin geri ödeme döneminde kuruluşun öngörülen tüm nakit akışlarının, ikraza konu kredi veya Hazine'ye olan diğer borçlarını ödeyecek durumda olması gerekmektedir¹²³.

4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 13. maddesi uyarınca, dış finansmanın kuruluşa kullandırılabilmesi için Hazine ile kuruluş arasında ikraz anlaşması yapılması gerekmektedir. Yine, il özel idareleri ve belediyeler kendilerine ait tüzel kişi veya

¹²² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹²³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

şirketlerin ikraz anlaşmasında yer alan yükümlülükleri aksatmaları halinde Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumlu tutulmuştur ¹²⁴.

İkraz ücreti, dış borcun ikrazı nedeniyle dış proje kredisi kullandırılan kurumdan bir defaya mahsus olmak üzere alınmaktadır. Bu tutar, 4749 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca ikraz edilen tutarın yüzde birine kadar alınmakta olup bu oranı beş katına kadar artırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır ¹²⁵.

Yine Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 14. maddesi uyarınca, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bunlara bağlı idareler ve il özel idareleri ile sair yerel yönetim kuruluşlarının yetkili organları tarafından, proje finansmanı amacıyla ikraz anlaşmaları ile kullanılan kredilerin işlemlerini ikraz anlaşması hükümleri uyarınca yapmamaları durumunda yeni taleplerinde ikraz veya garanti ücreti, en yüksek oran üzerinden alınmaktadır ¹²⁶.

Ve yine, Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 14. maddesi uyarınca, ikraz ücreti, ikraz anlaşmasının imzalanmasını takip eden 15 gün içinde kuruluş tarafından risk hesabına ödenmektedir. Kredinin kullanılmaması veya iptal edilmesi durumunda borçlu tarafından ikraz ücretinin tamamen veya kısmen iadesi talep edilememektedir ¹²⁷.

Öte yandan, 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 14. maddesi uyarınca, İkrazlı kredi ile finanse edilecek proje işlemlerinin Hazine ile ilgili işlemlerinin yürütülmesi amacıyla

¹²⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹²⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹²⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹²⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

kuruluş bünyesinde koordinasyondan sorumlu bir birim oluşturulması gerekmektedir

128

3.5. Hazine Garantileri

Hazine garantileri 4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi veya münferiden her birini"¹²⁹ şeklinde tanımlanmıştır.

4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 15 ve 19. maddeleri uyarınca Hazine geri ödeme garantisi ve Hazine karşı garantisi vermeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Öte yandan, Hazine garantisi altında dış finansman kullandırılmasında; ilgili yıl bütçe kanununda yer alan garanti limitinin aşılmaması, kuruluşun Hazineye vadesi geçmiş borcunun bulunmaması, belediye veya özel idareye bağlı kuruluşların garanti talebinde bulunması halinde kendi kanunlarında öngörülen borçlanma limitinin aşılmamış olması, özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlar için Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın uygun görüşünün alınması, garanti kapsamında tahvil ihracı yapılacaksa Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK)'nın uygun görüşünün alınması, garantili finansmanın geri ödeme döneminde kuruluşun öngörülen tüm nakit akışlarının geri ödeme garantisine konu borç servislerini karşılayacak düzeyde olması gerekmektedir¹³⁰.

Yine, Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 16. Ve 20. maddeleri uyarınca, Hazine Geri Ödeme Garantisi ve Hazine Karşı Garantisi için Protokol imzalanması gerekmektedir. Ve yine, il özel idareleri ve belediyeler kendilerine bağlı veya sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları

¹²⁸ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹²⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹³⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

şirketlerin garanti protokolü çerçevesindeki yükümlülüklerini aksatmaları durumunda oluşacak zarardan müteselsilen sorumlu tutulmuşlardır¹³¹.

Ve yine, Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 17 ve 21. maddeleri uyarınca, Hazine geri ödeme garantisi ve karşı garantisi kapsamında kısmi garanti verilmesi durumunda her bir garantili finansman bazında kuruluşun mali durumu, daha önce garanti ve ikrazlı kredi sağlanmış ise geri ödeme performansı gibi kriterler baz alınarak anlaşma tutarının en fazla % 95'ine kadar kısmi garanti verilebilmektedir. Ancak, uluslararası ve bölgesel kuruluşlardan sağlanan garantili finansman, yabancı ülke hükümet fonları, yabancı ülkelerin resmi ihracat sigorta kuruluşları tarafından doğrudan sağlanan veya garanti verilen ihracat kredileri kısmi garanti uygulamasından istisna tutulmaktadır. Tahvil ihraçlarında ise, anlaşma tutarının tamamına garanti verilebilmektedir¹³².

3.6. Risk Hesabı

4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde Risk Hesabı "Bu Kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan hesabı"¹³³ şeklinde tanımlanmıştır. Hazine garantileri kapsamında üstlenilen yükümlülüklerin ödemeleri bu hesaptan yapılmaktadır.

Risk Hesabının Gelirleri kanununun 13. maddesinde belirlenmiş olup ikraz ve garanti ücretleri, ilgili kuruluşlardan gecikme zammı vs. adlar altında yapılan tahsilatlar, hesabın işletilmesinden sağlanan nemalar ve ilgili yıl bütçesine konulan ödeneklerden oluşmaktadır¹³⁴.

¹³¹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹³² <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹³³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹³⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

Risk Hesabı İle İlgili Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesi uyarınca, Hazine Garantileri kapsamında yapılan ödemeler ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin yapılmasına, risk hesabı ödeneğinin yetersiz kalması durumunda bu tertibe ödenek aktarmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Ayrıca, risk hesabı ödeneğinin başka tertibe aktarılması mümkün bulunmamaktadır ¹³⁵.

Yine Risk Hesabı İle İlgili Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi uyarınca, borçlu kuruluş dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladığı kredilerin geri ödenmesinde yükümlülüklerini aksatırsa bağlı olunan özel idare, belediye veya KİT'in müteselsil kefaleti aranmaktadır. Bu bağlamda, borçlu ve müteselsil borçlu garanti ücreti ve risk hesabına ödenmesi gereken diğer yükümlülüklerden sorumlu tutulmuştur ¹³⁶.

Ve yine, Yönetmelik'in Risk Hesabının işleyişi başlıklı 8. maddesi uyarınca, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından TCMB nezdinde TL veya döviz cinsi hesaplar açılarak risk hesabının gelirleri bu hesapta toplanmakta ve Hazine garantisi kapsamındaki kuruluşlar adına gerçekleştirilecek ödemeler ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülemeyen ödemeler, ilgili kreditorlere/proje şirketlerine ve/veya mercilere TCMB tarafından yapılmaktadır ¹³⁷.

3.7. Garanti Ücreti

4749 Sayılı Kanun'un 3. maddesinde "Garanti ücreti: Hazine garantileri nedeniyle lehine garanti verilen taraftan verilecek her garanti için bir defaya mahsus olmak kaydıyla alınan ücreti" ¹³⁸ şeklinde tanımlanmıştır.

¹³⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141231-2.htm>. 20 Mayıs 2019 <Risk Hesabı ile İlgili Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik>.

¹³⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141231-2.htm>. 20 Mayıs 2019 <Risk Hesabı ile İlgili Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik>.

¹³⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141231-2.htm>. 20 Mayıs 2019 <Risk Hesabı ile İlgili Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik>.

¹³⁸ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

4749 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca, Hazine garantisi verilen kurumlardan risk hesabının geliri olarak garanti edilen tutarın yüzde birine kadar bir kez garanti ücreti alınmaktadır. Bu oranı beş katına kadar artırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir¹³⁹.

Yine, Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 18. maddesi uyarınca, garanti ücreti, yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya kullanım ve geri ödeme bildirimlerini garanti protokolü hükümleri dahilinde yapmayan kuruluşun dış finansman sağlanmasına ilişkin yeni taleplerinde garanti ücreti uygulanan en yüksek oran üzerinden alınmaktadır. Ve yine, garanti ücreti garanti protokolünün imzalanmasını takip eden 15 gün içinde kuruluş tarafından risk hesabına ödenmekte ve borçlu tarafından garantili finansmanın kullanılmayarak kısmen veya tamamen iptali durumunda geri verilmemektedir¹⁴⁰.

3.8. Garantilerin Üstlenilmesine Dair Düzenlemeler

Hazine Garantili Yükümlülüklerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi uyarınca, borçlu kuruluş bütçesinde yeterli kaynak ayırmış olmakla beraber, nakit akışlarında ortaya çıkabilecek beklenmeyen aksamalara bağlı olarak yükümlülüğün Hazine tarafından tamamen veya kısmen üstlenilmesini talep edebilmektedir. Yine, borç üstlenimi isteyen kuruluşun borç ödeme vadesindeki ay ve bir önceki aya ilişkin gelir ve harcama kalemlerinin detaylı dökümünü içeren nakit akım tablosunu ve ödeyememe gerekçesiyle birlikte borcun vadesinden 15 gün önce Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne başvurması gerekmektedir. Ayrıca, borç üstlenimi il özel idareleri, belediyeler veya KİT'lere bağlı kuruluşlar için yapılacaksa bağlı olunan kurumun müteselsil kefaleti aranmaktadır. Öte yandan, belediye

¹³⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁴⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

birliklerinin borçlarının üstlenilmesi için birliğe üye her bir belediyenin müteselsil kefaleti zorunludur ¹⁴¹.

Öte yandan, “Hazine tarafından özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşlara geri ödeme garantisi verilmemektedir. Bunun tek istisnası Hazine yatırım garantisidir. Burada Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli projeler başta olmak üzere devlet projeyi yapan ve işleten özel sektör kuruluşuna esasında “ alım garantisi” veya “fiyat garantisi” vermek suretiyle dolaylı olarak o şirketin yatırımının finansmanında kullandığı kredilerin şirket tarafından geri ödenmesini garanti etmektedir. Bu sistemde devletin o firmanın yürüttüğü projeyi devralması ve bu yolla borcunu da üstlenmesi söz konusu değildir. Zira zaten o şirketin belli bir işletme süresince doğabilecek miktar ve fiyat riski garanti edilmiştir ve yatırımı üstlenme gibi bir risk potansiyel olarak söz konusu değildir. Hazine şirketin yaptığı yatırımın yine şirket tarafından işletilmesini garanti etmektedir” ¹⁴². Bu kapsamda, “Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılan İzmit su projesinin 1999 yılındaki 865.000.000 ABD doları tutarındaki proje maliyeti için satın alma garantileri nedeniyle 2.036.000.000 ABD doları tutarında borç Hazine tarafından üstlenilmiştir” ¹⁴³

3.9. Borç Üstlenimi

Öte yandan 4749 sayılı Kanun’a eklenen 8/A maddesi ile Hazine garantili borçlar dışında borç üstlenimine imkan veren bir düzenleme yapılmıştır.

4749 sayılı Kanun’un 8/A maddesi uyarınca, “Genel Bütçeli Kamu İdareleri ile Özel Bütçeli İdareler tarafından yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yapılması planlanan ve tutarı asgari bir milyar Türk Lirasına kadar olan yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmeleri ile Sağlık Bakanlığı’nca Kamu Özel İş Birliği Modeli (KÖİ) kapsamında sağlık tesisi yapımı ve hizmet alımı ile 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı’nın Teşkilat ve

¹⁴¹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141231.htm> < Hazine Garantili Yükümlülüklerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹⁴² Özyıldız, Hakan Blog Sayfası 24 Nisan 2014
<http://hakanozyildiz.com/2014/04/ozel-sektorun-ds-borclar-n-ustlenimi.html#more>. 14 Kasım 2019

¹⁴³ <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> <Hazine ve Maliye Bakanlığı İstatistikler>14 Kasım 2019

Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yap-kirala-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari beş yüz milyon Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmelerinin tamamlanmadan süresinden önce feshedilmesi halinde ilgili tesisin idareler tarafından devralınmasının öngörülmesi hâlinde, söz konusu yatırım ve hizmetler için yurt dışından sağlanan finansmanın ve varsa bu finansmanın teminine yönelik türev ürünlerden kaynaklananlar da dâhil olmak üzere mali yükümlülüklerin Hazine tarafından üstlenilmesine karar vermeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Üstlenimi öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmesi taslağında yer alan ve üstlenimi doğrudan ilgilendiren hükümler hakkında ihale şartnamesi yayımlanmadan ve ihale sonrasında sözleşme imzalanmadan önce Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş alınması gerekmektedir. Borç üstlenim limiti bütçe kanunu ile belirlenmektedir. Limiti bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır”¹⁴⁴.

Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesi uyarınca, “borç üstlenime konu yatırım tutarı, Yüksek Planlama Kurulu'nun kararına eklenen fizibilite raporuna göre belirlenmektedir. Eğer YPK kararı alınmamışsa ihale şartnamesi ekinde yer alan fizibilite raporunda yer alan tutar esas alınarak belirlenmektedir. Borç üstlenim taahhüdü, ana kredi tutarının; sözleşmenin şirket kusuru nedeniyle feshi halinde %85'ini, diğer nedenlerle feshi halinde %100'ünü ve finansman maliyetlerinin tamamını içerecek şekilde verilebilmektedir. Türev maliyeti limiti, ana kredinin vadesi ve türev enstrümanının yapısı dikkate alınarak ana kredinin %10'unu geçmeyecek şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Türev maliyetlerinin muaccel hale geldiği tarih ile borç üstlenim anlaşması uyarınca fiilen ödendiği tarih arasında tahakkuk edecek olan temerrüt faizi, bu limite bakılmaksızın ilave olarak ödenmektedir”¹⁴⁵.

¹⁴⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁴⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140419-12.htm>. 2 Mayıs 2019 <Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik>.

Yine, Yönetmelik'in 4. maddesi uyarınca, "Sözleşmenin fesih sebebine bakılmaksızın borç üstlenim tarihi itibarıyla şirket kusuru nedeniyle vadesinde ödenmemiş olan anapara ve temerrüt faizi ile bu kapsamdaki diğer finansman maliyetlerinin borç üstlenimine konu edilebilmesi için şirket tarafından ana kredi kapsamında kredi verenlere yapılması gereken en yüksek taksit ödemesinin %10 fazlasından az olmayacak tutarda şirket ortakları tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı'na müştereken ve müteselsilen kefalet verilmesi gerekmektedir. Fesih hali bildirimnin Hazine ve Maliye Bakanlığı'na ulaştığı tarih ile üstlenim tarihi arasında vadesi gelmiş ana kredi geri ödemesi ve finansman maliyetleri üstlenim kapsamındadır"¹⁴⁶.

Ve yine, Yönetmelik'in 4. maddesi uyarınca, Şirketin projede kullanmayı taahhüt ettiği öz kaynağın finansmanı için kullanacağı krediler ile şirket kusuru nedeniyle ortaya çıkan maliyet artışlarının ya da nakit ihtiyacının finansmanı için temin edilecek krediler borç üstlenimi kapsamına girmemektedir¹⁴⁷.

3.10. Garantisiz Dış Borçlara İzin Verilmesi

4749 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca, "Kamu mevduat bankaları ile özel yatırım ve kalkınma bankaları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. ve Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler hariç Kanun kapsamında yer alan kuruluşların sağlayacakları her türlü dış imkan veya bu kuruluşlar lehine verilecek garantiler için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan izin almaları zorunludur. Bu iznin verilmiş olması Hazine garantisi verildiği anlamına gelmemektedir"¹⁴⁸.

¹⁴⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140419-12.htm>, 2 Mayıs 2019 <Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik>.

¹⁴⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140419-12.htm>, 2 Mayıs 2019 <Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik>.

¹⁴⁸ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine Ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesi uyarınca, “izin istenen projenin yatırım programında yer alması ve kurumun Hazineye önceki yükümlülüklerden dolayı vadesi geçmiş borcunun bulunmaması gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler için iznin verildiği tarih itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen borçlanma limitinin aşılmamış olması ve izin istenen projenin belediyenin yatırım programında yer alması gerekmektedir. Ayrıca, kamu yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıl ve daha kısa vadeli dış imkân için izin alınmasına gerek bulunmamaktadır”¹⁴⁹.

3.11. Raporlama İşlemleri Ve TBMM'nin Bilgilendirilmesi

4749 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca, “borç yönetimi sonuçları ilgili mali yıla ilişkin kesin hesap cetveli ile birlikte Hazine genel hesabına dahil edilmektedir. Yine, ilgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkânları, sağlanan Hazine garantileri, risk hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Kamu Borç Yönetimi Raporu üçer aylık dönemlerde ve yıllık olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı internet sitesinde yayınlanmaktadır. Ve yine, borç yönetimine ilişkin rapor TBMM Başkanlığı'na, Cumhurbaşkanlığı'na ve Sayıştay Başkanlığı'na gönderilmektedir. Öte yandan, Hazine ve Maliye Bakanı borç yönetimine ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonu'nda özel gündemle yapılan toplantıda en az yılda bir kez bilgilendirme yapmaktadır”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090209-2.htm> < Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine Ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik > 15 Mayıs 2019

¹⁵⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf> <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

3.12. Risk Yönetimi

Risk Yönetimi: Kamunun “borçlanma maliyetlerini etkileyebilecek risk faktörlerinin belirlenmesi, tanımlanması, ölçülmesi ve bu risklerin minimum seviyeye indirilmesi sürecidir”¹⁵¹.

3.12.1. Kamu Borç Yönetiminin Yönetmesi Gereken Riskler

Piyasa Riski: “Faiz oranları veya döviz kurları gibi finansal değişkenlerdeki hareketliliklerden dolayı kamu bilanço kalemlerinin değerindeki belirsizlik olarak ifade edilen piyasa riski, belirtilen değişkenlerden kaynaklı kamu ödeme ve borçlanma maliyetini artırma veya kayıplara neden olma riski olarak da tanımlanmaktadır. Piyasa riskine yol açan “kamu borç yöneticilerinin sık karşılaştığı piyasa riskinde temel değişkenler; faiz oranları ve döviz kurlarıdır”¹⁵².

4749 Sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2003 yılından itibaren borç yönetimi risk odaklı olarak yürütülmektedir. Bu amaçla Borç ve Risk Yönetimi Komitesi tarafından risk yönetiminde kullanılacak stratejik ölçütler belirlenmiştir. Piyasa riskinin döviz kuru ve faiz oranlarından kaynaklanan değişkenleri aşağıda yer alan stratejik ölçütlere göre yönetilmektedir.

Bu bağlamda; “Döviz Kuru Riski: Borçlanmanın ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılması,

Faiz Riski: TL cinsi borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılması ve senetler içinde gelecek 12 ay içerisinde faizi yenilenecek senetlerin payının azaltılması”¹⁵³.

¹⁵¹ Köstekçi ve Yıldız a.g.e. s.52

¹⁵² Köstekçi ve Yıldız a.g.e. s.55

¹⁵³ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2014-1.pdf>, 2 Nisan 2019 <2014 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu>.

Likidite riski: “ödemelerin gerçekleştirildiği dönemde borç yöneticilerinin gerekli olan fonu kısa zamanda sağlayamaması riskidir. Likidite riski, nakit yönetiminde iyi planlama yapılamaması sonucunda tahmin edilenin üzerinde nakde ihtiyaç duyulmasından kaynaklanabileceği gibi, iç ve dış piyasalardaki dalgalanmalar nedeniyle fon arzının ihtiyaç duyulması anında bulunamamasından da kaynaklanabilmektedir”¹⁵⁴.

Borç ve Risk Yönetimi Komitesi tarafından likidite riskinin yönetiminde kullanılacak stratejik ölçütler belirlenmiştir. Likidite riski yönetimi bu ölçütlere göre yapılmaktadır.

Bu bağlamda; “Likidite Riski: Ortalama vadenin piyasa koşulları elverdiği ölçüde uzatılarak, vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının azaltılması.

Nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin azaltılması amacıyla güçlü rezerv tutulması”¹⁵⁵.

Kredi Riski: Hazine tarafından garanti verilerek sağlanan veya Hazine tarafından dış borcun ikrazı suretiyle sağlanan kredilerin “borçlu tarafından sözleşmede belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeye ilişkin yeterli performans göstermeme veya gösterememe riskidir”¹⁵⁶.

“Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından kredi riskinin yönetimine ilişkin olarak riskin etkin yönetimi çalışmaları kapsamında geliştirilen kredi derecelendirme modeli aracılığıyla lehtar kuruluşlara kredi notu verilmektedir”¹⁵⁷. Bunun yanında, diğer adıyla “karşı taraf riskinin yönetimi amacıyla, borç idareleri tarafından belirli kurumlarla yapılan sözleşmelere sınır getirilmesi,

¹⁵⁴ Nilgün Pehlivan “Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi” T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayın No: 16 s.390 XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003 Kıbrıs http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_18_385_417.pdf, 5 Mayıs 2019

¹⁵⁵ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2014-1.pdf>, 2 Nisan 2019 <2014 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu>.

¹⁵⁶ Köstekçi ve Yıldız a.g.e. s.59

¹⁵⁷ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2014-1.pdf>, 2 Nisan 2019 <2014 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu>.

bağımsız kredi derecelendirme kuruluşları tarafından yapılan değerlendirmelerin dikkate alınması, anlaşmalara teminat şartı getirilmesi ve üçüncü şahıslardan garanti istenmesi, anlaşmaların tek taraflı iptal edilebilmesi veya değiştirebilmesi yöntemleri kullanılmaktadır¹⁵⁸.

Operasyonel risk: “iş veya faaliyet süreçlerinde işlem hataları, iç kontrol sistemlerinin başarısızlığı veya yetersizliği, yasal riskler, güvenlik ihlalleri, personel hataları ve dış faktörlerden kaynaklanan, bu nedenle borçlunun itibarını tehdit eden olası kayıplar olarak tanımlanmaktadır”¹⁵⁹.

“Teknik problemlerden kaynaklanacak operasyonel risklerin azaltılması için iyi ve gelişmiş veri sistemlerinin oluşturulması ve verilerin yedeklenmesi, personelin bu konularda eğitilmesi, karşılaşılabilecek olağanüstü durumlarda da işlemlerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla alternatif planların geliştirilmesi gerekmektedir. İdari yapılanmadan kaynaklanabilecek operasyonel risklerin iyi yönetilebilmesi için iş tanımlarının, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, iç kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir”¹⁶⁰.

3.12.2. Borç Ve Risk Yönetimine İlişkin Mevzuattaki Yenilikler

Borç ve risk yönetimi amacıyla, 4749 sayılı Kanununun 12. maddesi ile “Hazine'nin Devlet dış borcu kapsamında ortaya çıkan yükümlülüklerinin uluslararası sermaye piyasalarında çeşitli finansal araçları kullanarak yönetimi amacıyla, takas dâhil türev ürünleri kullanmaya, nakit ile yurtiçi ve yurtdışı menkul kıymet şeklinde teminat almaya ve vermeye daha önce ihraç edilen senetleri geri almaya ilişkin anlaşma yapmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır”¹⁶¹.

¹⁵⁸ Pehlivan a.g.e. s. 391

¹⁵⁹ Köstekçi ve Yıldız a.g.e. s.61

¹⁶⁰ Pehlivan a.g.e. s. 391

¹⁶¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

Borç Ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu Ve Yürütülmesine İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinde kamu borç ve risk yönetiminin yürütülmesinde uygulanacak ilkeler belirlenmiştir.

Bu bağlamda “1. Makro ekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikalarıyla uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,

2. Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en uygun maliyetle karşılanması gerekmektedir”¹⁶².

3.12.3. Borç Ve Risk Yönetimine İlişkin İdari Yapılanmadaki Yenilikler

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine Dair Kanun'un 12. maddesi ile “kamu borç yönetiminde en yüksek karar organı olan Borç ve Risk Yönetimi Komitesi oluşturulmuştur”¹⁶³.

Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesi uyarınca, “Hazine ve Maliye Bakanı ile Bakanlık Genel Müdürlerinden oluşan Borç ve Risk Yönetimi Komitesi, risk yönetiminde kullanılacak olan stratejik ölçütleri belirleme, üçer aylık dönemlerde risk değerlendirmesi yapma, Hazine garantileri, borç üstlenim taahhüdü, dış borcun ikrazı ve alacakların tahsiline ilişkin strateji, limit, politika ve ilkelerin belirlenmesi, bütçe kanununda yer alacak garantileri, dış borcun ikrazı ve borç üstlenim limitlerini teklif etme gibi görevleri yapmaktadır.

Ayrıca, Borç ve Risk Yönetimi Komitesi tarafından belirlenen stratejik ölçütler Hazine ve Maliye Bakanı tarafından onaylanmaktadır”¹⁶⁴.

¹⁶² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁶³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

Öte yandan, anılan Yönetmelik'in 6. maddesi uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan risk yönetiminden sorumlu Genel Müdür Yardımcılığı "kamu borç, nakit ve risk yönetiminde etkili ve performansa dayalı karar alma süreçlerinin işlemesi için Borç ve Risk Yönetimi Komitesine bilgi sağlamak ve önerilerde bulunmaktadır. Borç yönetimi ilkelerinin belirlenmesi çalışmaları için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ilgili birimleri arasında koordinasyonu sağlamaktadır.

Borçlanma, bütçe dışı yükümlülükler ile Hazine alacaklarının yönetimi ile ilgili Maliyet ve risk göstergelerini belirleyerek risk analizleri yapmaktadır.

Borçlanma politikasının makro ekonomik hedefler ile para ve maliye politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi ile ilgili olarak sürdürülebilirlik ve tutarlılık analizleri yapmaktadır.

Borçlanmalar ile bu kapsamda maruz kalınan risklere ilişkin olarak belirlenen stratejik ölçütlerin yıllık ve üçer aylık borçlanma programları ile uyumunu kontrol etmektedir.

Borçlanma, garanti, borç üstlenimi taahhüdü limitlerini Borç ve Risk Yönetimi Komitesine önermektedir.

Risk hesabında yer alması gereken bütçe ödeneğini hesaplamaktadır.

Borç yönetiminde izlenecek olan politikalar, borçlanmanın döviz, faiz ve vade kompozisyonu ile borçlanmada kullanılacak enstrümanların genel özellikleri, doğrudan ve koşullu yükümlülüklerin stratejik ölçütlerle uyumluluğu, borçlanma araçları ihraç stratejileri, borçlanma enstrümanlarının geliştirilmesi, yeni borçlanma enstrümanlarının risk yönetim stratejileri çerçevesinde değerlendirilmesi ve piyasa oyuncuları ile iletişimin

¹⁶⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190309-1.htm>, 20 Mayıs 2019 <Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik>

geliştirilmesi hususlarında Borç ve Risk Yönetimi Komitesine önerilerde bulunmaktadır”

165

Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Türkiye’de “Borç ve Risk Yönetiminin kurumsal yapısını oluşturan ofis yapılanması içinde yer alan birimler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir ¹⁶⁶.

Tablo: 3.1. Borç Yönetimi Ofis Oluşumu Tablosu

Ön Ofis	Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü içinde iç borçtan sorumlu Genel Müdür Yardımcılığı
Orta Ofis	Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü içinde dış borçlardan sorumlu Genel Müdür Yardımcılığı Risk Yönetim Birimi
Arka Ofis	Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü içinde üçüncü Genel Müdür Yardımcılığı ile doğrudan genel müdüre bağlı Dış Ödemeler ve İç Ödemeler Saymanlıkları

Ön Ofis: “Ön ofisin en önemli görevi, ulusal ve uluslararası yatırımcılar ve bankacılar ile yakın ilişki kurarak nakit yönetimi çerçevesinde borçlanılacak enstrümanın türüne, vadesine ve yapısına karar vermektir” ¹⁶⁷.

Orta Ofis: “Borç yönetimine ilişkin risk ve maliyetleri belirlemek, analiz teknikleri geliştirmek, hazine garantilerini izlemek ve bunlara ilişkin riskleri ölçmek, yeni borçlanma enstrümanlarının piyasalara uygunluğunu araştırmak, diğer kurum ve kuruluşlar ile koordinasyonu sağlayarak borç yönetimi açısından bütçe analizi yapmak, nakit yönetiminin hazırladığı projeksiyonları kullanarak analizlerde bulunmak, Devlet yatırımlarına ait harcamaların projeksiyonlarına göre bu konuda değerlendirmeler yapmak, T.C. Merkez Bankası bilançosunun analizini yapmak ve özellikle ödemeler dengesi konusunda saptamalarda bulunmak, hazırladığı raporları borç komitesine iletmek ve ayrıca piyasanın bilgilendirilmesi amacıyla yayınlar hazırlamak, borç anlaşmalarını

¹⁶⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190309-1.htm>, 20 Mayıs 2019 <Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik>

¹⁶⁶ Egeli vd. a.g.e s.76

¹⁶⁷ Gürkan Ateş, Borç Yönetimi Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma. Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2002 s.10

incelemek, ulusal ve uluslararası piyasalardaki gelişmeleri yakından izleyerek personele eğitim vermek görevlerini üstlenmiştir”¹⁶⁸.

Arka Ofis: “Devlet borçlarının muhasebe kayıtlarının yapılması, ödenmesi, ve güncelleştirilmesinden sorumludur. Arka ofisin belli başlı görevleri; borçlanma ile ilgili işlemleri uygun şekilde kaydetmek, bunlara ilişkin ödemeleri yapmak, borç projeksiyonlarını kayıt ederek gerekli tabloları hazırlamak ve bunları tek bir veri bankasında toplamak, hazırlanan tabloların, devletin diğer kurum ve kuruluşlarına ulaşmasını sağlayarak koordinasyonu gerçekleştirmek”¹⁶⁹.

Öte yandan, 4749 sayılı Kanun’un 12. maddesi uyarınca, “Hazine ve Maliye Bakanlığı piyasa yapıcılığı sistemini kurmaya, sistemin işleyiş esaslarını belirlemeye ve işleyişi ile ilgili her türlü tedbiri almaya veya sistemi kaldırmaya yetkilidir”¹⁷⁰.

3.13. Hibeler

Hibe, 4749 sayılı Kanun’un 3. maddesinde “Herhangi bir dış finansman kaynağından geri ödeme yükümlülüğü olmaksızın Türkiye Cumhuriyetinin aldığı aynı ve/veya nakdi yardım ile Türkiye Cumhuriyetinin yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve oluşturulacak uluslararası yardım konsorsiyumlarına verdiği aynı ve/veya nakdi yardımı”¹⁷¹ şeklinde tanımlanmıştır

Kanunun 9. maddesi uyarınca, Avrupa Birliği’nden sağlanacak hibeler hariç olmak üzere, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından alınan hibelerle ilgili anlaşmaları yapmaya ve sağlanan hibeleri bu Kanunun 2’nci maddesinde

¹⁶⁸ Ateş a.g.e s.13 ve 14

¹⁶⁹ Ateş a.g.e s.17

¹⁷⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁷¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

yer alan kurum ve kuruluşlara kullandırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır¹⁷².

Hibe verilmesinde ise 9. maddenin ikinci fıkrasında, “ayni ve nakdi hibe vermeye ve bu yöndeki anlaşmaları imzalamak için Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerini tayine, Cumhurbaşkanı’nın yetkili olduğu belirtilmiştir. Ancak, ayni ve nakdi hibe anlaşmasının şartlarında değişiklik yapmaya Hazine ve Maliye Bakanı’nın yetkili olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, anlaşmaların Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir”¹⁷³.

Öte yandan, 9. maddenin 3. fıkrasında, “savunma ve güvenlik amaçlı verilecek hibelerle ilgili görüşmeleri yapacak kişileri belirleme yetkisinin Cumhurbaşkanı’nda olduğu belirtilmiştir. Söz konusu anlaşmaların Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe gireceği ve ödeneğinin Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı bütçelerine konulacağı belirtilmiştir. Maddenin son fıkrasında alınan hibelerin ödenek kayıtlarının yapılmasına Hazine ve Maliye Bakanı’nın yetkili olduğu belirtilmiştir”¹⁷⁴.

3.14. Nakit Yönetimi İşlemleri

Nakit yönetimi, nakit dengesini sağlamak için kamuya ait nakit akımlarının nakit fazlası olan yerlerden nakit ihtiyacı olan yerlere Hazine tarafından transfer yapılması işlemine nakit yönetimi denir.

Ancak, günümüzdeki modern nakit yönetiminin klasik nakit yönetiminden farklı amaçları vardır. Bu amaçları “Lienert 4 başlık altında toplamıştır.

1. Ödemeleri vadesinde yapabilmek için gerekli nakdi hazırlamak.
2. Sadece gerekli olduğu anda borçlanmak ve bu şekilde kamu borçlanma maliyetlerini en aza indirmek.

¹⁷² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁷³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁷⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

3. Kamu mevduatlarının merkez bankası ve ticari bankalarda hiçbir getiri elde etmeden veya çok az getiri elde ederek bekletilmesinden kaçınmak; oluşan nakit fazlasının getirisini maksimize etmek.
4. Nakit fazlalarının gerekli teminatlar karşılığında verimli yatırımlarda değerlendirilmesini sağlayarak riskleri en aza indirmek”¹⁷⁵.

Ülkemizde nakit yönetimi uygulamaları çeşitli aşamalardan geçmiştir. Genel bütçeli kurumlarda uygulanan Tek Hazine Hesabı sisteminin yerine “genel çerçevesini 31/07/2007 tarihinde Hazine, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında yapılan bir protokolün oluşturduğu “Tek Hazine Cari Hesabı” yöntemine geçilmiştir. Bununla muhasebe birimlerinin TCMB ve TCZB nezdinde kendi adlarına açtırdıkları hesaplar kapatılmıştır. Taşra birimlerinin işlemleri için TCZB merkez şubesi nezdinde Hazine adına bir tahsilat ve bir tediye hesabı açılmış; bu hesapların alt hesapları olarak muhasebe birimlerinin buldukları yerlerdeki TCZB şubelerinde tahsilat ve tediye hesapları açılmıştır. Merkez muhasebe birimleri için de TCMB’deki Hazine hesabının alt hesapları olmak üzere hesaplar açılmıştır”¹⁷⁶. “Yeni sistem ana hatlarıyla muhasebe birimlerinin banka hesaplarına aktarılan nakit varlığı kadar ödeme yapabilecekleri bir sistem olarak özetlenebilir. Bu yöntemin eskisinden farkı Hazine’nin günlük nakit programında yer almayan bir ödemenin yapılamaması ve tahsilatların herhangi bir ödemeye tahsis edilmeden Hazine’ye aktarılmasıdır”¹⁷⁷.

Nakit yönetiminin modernizasyonu çalışmaları kapsamında nakit taleplerinin elektronik ortamda yürütülmesi için Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) uygulamasına geçilmiştir. “Sistem Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan say2000i sistemi aracılığıyla yürütülmektedir. Muhasebe birimleri nakit taleplerini elektronik ortamda KEÖS aracılığıyla Hazine İç Ödemeler Saymanlığı’na iletmektedir. Hazine’nin nakit programı çerçevesinde nakit

¹⁷⁵ Cangöz ve Balıbek a.g.e s.247

¹⁷⁶ Cangöz ve Balıbek a.g.e s.259

¹⁷⁷ Egeli ve Tandırcıoğlu a.g.e. s.101

aktarımları, Merkez Bankası ve Ziraat Bankası talimatı ile muhasebe birimlerine iletilmekte ve hak sahiplerinin hesaplarına geçirilmesi sağlanmaktadır”¹⁷⁸.

Ve yine, tahsilat işlemlerinin günlük olarak Hazine hesabına aktarılması için Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme Ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in 18. maddesinde, “muhasebe birimlerinin ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutar Bankaca Tek Hazine Tahsilat Hesabına, Muhabir TCZB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarlar ise Muhabir Banka tarafından Muhabir Banka Tek Hazine Tahsilat Hesabına, aynı gün aktarılır”¹⁷⁹ hükmü yer almaktadır.

Öte yandan, ülkemizde etkin nakit planlaması yapabilmek için 4749 sayılı Kanun’la kamuya ait tüm nakit hareketlerinin takibinin yapılmasına yetki veren düzenlemeler yapılmıştır.

4749 sayılı Kanun’un 12. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, “genel bütçe kapsamındaki idareler kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya muhabirinde açılacak hesaplarda toplamaktadır. Ayrıca, Kamu bankaları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler, mazbut vakıflar, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç olmak üzere tüm kamu kurumları tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını TCMB veya Cumhurbaşkanı’nın onayıyla belirlenecek esaslar dahilinde Türkiye’de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplamaları, tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yapmaları gerekmektedir”¹⁸⁰. Bu düzenleme ile birlikte THH kapsamında genel bütçeli kurumların tahsilat ve

¹⁷⁸ Egeli ve Tandırcıoğlu a.g.e. s.103

¹⁷⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110618.htm> <Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme Ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar> 10 Ekim 2019

ödeme hesapları konsolide edilmiş; diğer kurumların hesapları ise etkin nakit yönetimini sağlamak için izlenebilir hale gelmiştir.

3.14.1. Kısa Vadeli Borçlanma

Hazine'nin kısa vadeli nakit ihtiyacının karşılanması için senet ihraç etmeden Merkez Bankası'ndan kısa vadeli borçlanma imkanı getirilmiştir.

4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde kısa vadeli borçlanma kapsamında para piyasası nakit işlemleri "Hazine'nin kısa vadeli nakit ihtiyacını karşılamak üzere fiziken basılı olmayan Devlet iç borçlanma senedi çıkarmak veya para piyasası araçlarını kullanmak suretiyle yapılan azami otuz gün vadeli borçlanmaları"¹⁸¹ şeklinde tanımlanmıştır.

4749 sayılı Kanun'un 12. maddesinde, "genel bütçe ve tek hazine kurumlar hesabı kapsamındaki ödemeleri zamanında yapabilmek, nakit akımları arasındaki dönemsel farklılıkların ödemeler üzerindeki olumsuz etkilerini önlemek amacıyla, kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak için para piyasalarında nakit işlem yapmaya ve/veya yaptırmaya, bu amaçla teminat almaya ve vermeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir. Para piyasası nakit işlemleri stoku ilgili yıl bütçe başlangıç ödenekleri toplamının %2'sini geçmemektedir. Bu oranı iki katına kadar artırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir"¹⁸² hükmü yer almaktadır.

3.14.2. Nakit Fazlalarının Nemalandırılması

Hazine'nin hesaplarında bulunan nakitlerin atıl kalmaması ve verimli kullanılması için nakit fazlalarının nemalandırılmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

¹⁸⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

4749 sayılı Kanunu 12. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, “İlgili yıl bütçesi başlangıç ödeneklerinin % 2’sine kadar Hazine hesaplarında oluşan nakit fazlalıklarını nemalandırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Nemalandırmaya ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya diğer kamu bankaları arasında tespit edilmektedir. Bu oranı iki katına kadar artırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır”¹⁸³.

3.15. Borç Verme İşlemleri

4749 sayılı Kanun’un 10. Maddesi uyarınca “Türkiye Cumhuriyeti adına; yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve oluşturulacak uluslararası yardım konsorsiyumlarına borç vermeye, bu borcun esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların yeniden yapılandırılmasına ve bu yöndeki anlaşmaları imzalamak için Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerini tayine Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Anlaşmalar aksi belirtilmedikçe Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe girmektedir”¹⁸⁴.

Yine, söz konusu madde uyarınca, “borç verilecek tutarlara ilişkin ödenekler Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır. Borç vermeye ilişkin her türlü hazırlık, temas ve müzakere gibi işlemler Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir”¹⁸⁵.

Ve yine, söz konusu madde uyarınca, “Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi’nin yabancı ülkelere vereceği nakdi ve gayri nakdi resmi destekli ihracat kredileri ile iki yıl ve daha uzun vadeli sigorta işlemlerine ilişkin ülke limitleri listesi Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Ve yine, Cumhurbaşkanı’nın talimatı ile ülkemiz açısından önem arz eden ülkelerdeki kuruluşlara düşük faizli ve/veya düşük primli ve/veya uzun vadeli tavizli nakdi ve gayri nakdi resmi destekli ihracat kredisi

¹⁸³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

vermekle görevlendirilen Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi'nin bu işler nedeniyle uğrayacağı gelir kayıpları ile politik riskler nedeniyle kredi, garanti ve sigorta işlemlerinden doğabilecek zararları Hazine tarafından karşılanmaktadır”¹⁸⁶.

3.16. Hazine Alacaklarının Tahsili

3.16.1. Hazine Alacaklarının 6183 sayılı Kanun Kapsamına Alınması

4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, “Hazine alacağı: Herhangi bir dış finansman kaynağından temin edilen finansman imkânları için verilen Hazine garantileri veya bu imkânların ikrazı suretiyle kullanılması ya da bunlar dışında olmakla birlikte ilgili mevzuattan kaynaklanan işlemler nedeniyle doğan ve Hazine tarafından üstlenilen her türlü ödemeye ve/veya Hazine tarafından ikrazen ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerine ilişkin olarak ortaya çıkan alacağı”¹⁸⁷ şeklinde tanımlanmıştır

4749 sayılı Kanun 11. maddesi uyarınca “vadesi geçmiş Hazine alacakları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tahsili imkanına kavuşmuştur. Hazine alacaklarının tahsilinden Hazine ve Maliye Bakanı sorumludur. Ancak, Kanun'un 11. maddesi uyarınca Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi tarafından verilen krediler Hazine alacağı kapsamında takip edilememektedir”¹⁸⁸.

3.16.2. Dış Borç Ödeme Hesabının Oluşturulması

Yerel yönetimlerden olan alacakların tahsilinde bazı sorunlar yaşandığı için alacağın tahsilini güvence altına almak amacıyla 4749 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca, “Hazine tarafından doğal afet halleri nedeniyle getirilecek istisnalar hariç olmak

¹⁸⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁸⁸ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

üzere, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen projeler için Hazine garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler ile tahvil ihraçları için geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak için proje uygulayıcısı kuruluşun yetkili organlarının kararı ile bir Dış Borç Ödeme Hesabı (DBÖH) oluşturulması gerekmektedir”¹⁸⁹.

Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 23. maddesi uyarınca “dış borç ödeme hesabının oluşturulmasına ilişkin yetkili organın kararı kesin olup, kuruluşun yönetim değişikliğinden etkilenmemektedir. DBÖH’ün gelirleri finanse edilen projeden temin edilen gelirler başta olmak üzere kuruluş tarafından aktarılacak tutarlar ve hesaptaki tutarlardan sağlanan nemalar oluşmaktadır. Öte yandan, kuruluş tarafından tek bir bankada tek bir hesap açılabilen ve ikraz anlaşması veya garanti protokolü uyarınca hesaba aktarılan tutarlar borç ödeme dışında başka bir amaçla kullanılamamaktadır”¹⁹⁰.

3.16.3. Alacakların Yeniden Yapılandırılması

4749 sayılı Kanun’un geçici 3. maddesi ile “Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle mevcut bulunan Hazine alacakları karşılığında hesaplanan gecikme faiz ve cezaları için; tahsil kabiliyetinin artırılmasını teminen bir defaya mahsus olmak üzere uzlaşma imkanı getirilmiştir”¹⁹¹. Bu kapsamda 1.503 milyon ABD doları¹⁹² tahsil edilmiştir.

Öte yandan, 2005 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5272 ve 5393 sayılı Kanunlar uyarınca “yapılan uzlaşma sonucunda 2,47 milyar ABD doları alaktan Hazine tarafından feragat edilmiştir”¹⁹³. Ve yine “yapılan

¹⁸⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁹⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

¹⁹¹ Meriç a.g.e. s.201

¹⁹² <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netim-Raporu-Nisan-2003.pdf> <2003 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 11 Aralık 2019

düzenlemelerde bir defaya mahsus olmak üzere Hazine ile Belediyeler arasında yeniden yapılandırma anlaşmaları gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, borçlu kuruluşların Hazine'ye karşı ödeme yükümlülükleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası A.Ş.'den aldıkları genel bütçe vergi gelir paylarından kesinti yapılması suretiyle yerine getirilmiştir”¹⁹⁴.

3.16.4. 4749 sayılı Kanuna Eklenen Geçici Maddelerle Yapılan Alacak Terkinleri

26/12/2006 tarihinde 4749 sayılı Kanun'a 5568 sayılı Kanunla eklenen Geçici 11. madde uyarınca, “çeşitli projeler için Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Körfez İşbirliği Konseyi ülkelerinin ilgili finans kuruluşları ve National Westminster Banktan sağlanmış olan kredilerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar yapılan kullanımlar sonucunda doğan ve ikraz anlaşmasına bağlanmamış, ilgili kuruluşlardan olan alacakların bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin terkinine Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır”¹⁹⁵.

Yine, 16/07/2008 tarihinde 4749 sayılı Kanun'a 5787 sayılı Kanun'la eklenen Geçici 12. maddesi uyarınca, Süleyman Demirel Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi'nin 43,5 milyon TL tutarındaki borcu terkin edilmiştir¹⁹⁶.

Ve yine, 16/07/2008 tarihinde 4749 sayılı Kanun'a 5787 sayılı Kanunla eklenen geçici 17. madde uyarınca, “TMSF'ye 31/12/2007 tarihine kadar verilen özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinden doğmuş ve/veya doğacak anapara, faiz, masraf ve gecikme zammından oluşan Hazine alacaklarından toplam 93,3 milyar TL”¹⁹⁷ tutarında alacak terkin edilmiştir.

¹⁹³ <http://docplayer.biz.tr/11780589-T-c-sayistay-baskanligi-hazine-islemleri-ozet-raporu.html> < T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005 Yılı Hazine İşlemleri Özet Raporu>11 Aralık 2019

¹⁹⁴ Cangöz ve Balibek a.g.e. s.303

¹⁹⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf> <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

¹⁹⁶ <https://docplayer.biz.tr/5278541-T-c-sayistay-baskanligi-2008-yili-hazine-islemleri-raporu.html> < T.C. Sayıştay Başkanlığı 2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>11 Aralık 2019

Öte yandan, 23/5/2000 tarihli ve 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun ile “1/1/2001 tarihinde tasfiye edilen Kamu Ortaklığı Fonu’nun tasfiye tarihinden önce, fon adına sağlanmış devirli dış proje kredileri ve Hazine’ce üstlenilen Hazine garantili dış krediler ile yurtiçi borçlarından doğan vadesi geçmiş anapara, faiz, masraf ve gecikme zammından oluşan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları 2007 yılı Bütçe Kanunu’nun 29’uncu maddesi uyarınca kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 1,696 milyon TL tutarındaki alacak terkin edilmiştir”¹⁹⁸.

3.17. Bütçe İşlemleri

4749 sayılı Kanun’un 14. maddesi uyarınca, “borç anapara ödemeleri türev ürünler dahil bütçe dışında özel hesaplarda izlemeye Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Her ne suretle olursa olsun türev ürünler ile birlikte her türlü faiz ödemeleri, iskonto giderleri ve genel giderler bu amaçla bütçeye konulan ödenekten karşılanmaktadır”¹⁹⁹.

Öte yandan, 4749 sayılı Kanun’un 6. maddesi uyarınca, “özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında bütçe kanununa yeterli ödenek konulması kaydıyla ihraç edilmektedir. Tarım Satış Kooperatif Ve Birliklerinin borçlarının Hazine tarafından üstlenilmesi karşılığında ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri için ödenek aranmamaktadır. İkrazen ihraç edilen özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinden kaynaklanan alacakların silinmesi durumunda silinen tutarlar kadar yılı bütçesine ödenek konulmak kaydıyla bütçeye gider kaydedilmektedir. Ancak, Hazine’nin TMSF’den olan alacaklarının silinmesi durumunda yılı bütçesine ödenek konulmak suretiyle bütçeye gider kaydedilmesine gerek bulunmamaktadır”²⁰⁰.

¹⁹⁷ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2009-1.pdf> <2009 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 11 Aralık 2019

¹⁹⁸ <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> <2007 Yılı Mart Ayı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 11 Aralık 2019

¹⁹⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²⁰⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

4749 sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca, "Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından bu Kanun kapsamında borçlu veya garantör sıfatıyla herhangi bir dış finansman veya türev ürüne ilişkin olarak başlatılan işlemlerin yürürlüğe girmesi için gerekli olan işlemler tamamlanuncaya kadar yapılması gereken peşin ödemeler Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanmaktadır"²⁰¹.

Yine, 4749 sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca "vadesinde ödenmediği takdirde gecikme faizi doğuracak borçlar için bütçe ödeneği bulunmasına rağmen tahakkuk işlemleri tamamlanmayan ödemeler bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabından yapılmaktadır. Uluslararası sermaye piyasalarında gerçekleştirilen tahvil ihraçlarına ilişkin komisyon, ücret ve masraflar, yılı bütçe ödenekleriyle ilişkilendirilmek suretiyle tahvil ihracına ilişkin anlaşma hükümleri çerçevesinde ihraç tutarından mahsup edilerek ödenebilmektedir"²⁰².

Ve yine, 4749 sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca, "Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri tarafından kullanılmak üzere sağlanan aynî ve nakdî hibe tutarlarını özel gelir ve özel ödenek olarak kaydettirmeye Hazine ve Maliye Bakanı'nı yetkili kılınmıştır. Ve yine, Hazine tarafından bedeli dış finansman kaynağından sağlanan hibelerden karşılanacak ödemeler ile Devlet dış borcu ile ilgili anlaşmalar uyarınca borç ve risk yönetimi amacıyla yapılacak ödemeler için bütçeye ödenek konulmakta ve bu ödenekten bütçenin başka kalemlerine aktarma yapılmamaktadır"²⁰³.

Öte yandan, "nema gelirleri genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir olarak kaydedilmektedir. Belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve söz konusu idarelerin bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ve birlikleri ile paylaşılan nema

²⁰¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²⁰² <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²⁰³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

gelirleri Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulacak tertiplere ödenek kaydedilerek ilgili kurumlara ödenmektedir”²⁰⁴.

Ayrıca, 4749 sayılı Kanun’un 14. maddesi uyarınca, proje kredileri için bütçeye ödenek konulması ve kullanımdan önce bütçeleştirilmesi zorunluluğu getirilmiştir²⁰⁵.

Ancak, “4749 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 2003 yılında bazı kurumlarca kullanılan toplam 341.409.416.900.000 TL tutarındaki dış proje kredisi için bütçe gider kaydının yapılmadığı gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir. Ve yine Hazine’nin borç üstleniminden doğan diğer ülkelerden olan alacaklardan 48.7 milyon ABD dolarlık kısım muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı için 2003 yılı ‘İkrazlar Hesabı’ alacakları tam ve doğru olarak göstermediği gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²⁰⁶.

10/12/2004 tarihli TBMM Plan Bütçe Komisyonu Raporu’ndan anlaşıldığı üzere “önceki yıllarda uygunluk verilmeyen 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı ile 1999-2003 yılları kullanılacak dış krediler ve kredi anlaşmaları hesaplarına Sayıştay Genel Kurulu kararı ile uygunluk verilmiştir”²⁰⁷.

2003 yılında “Sayıştay Genel Kurulunca uygunluk verilmeyen “İkrazlar Hesabı”na (yeni adıyla Hazinece Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı) gerekli düzeltmeler yapıldığı için 2004 yılında uygunluk verilmiştir. Ancak, “Takipteki Hazine Alacakları Hesabı”na faizler eklenmediği için takipteki Hazine alacaklarının tam, doğru ve uygun olmadığı gerekçesiyle uygunluk verilmemiştir”²⁰⁸.

²⁰⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²⁰⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²⁰⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c069/tbmm22069035ss0708.pdf> <2003 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

²⁰⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss708m.htm>, <2003 Yılı Kesin Hesap Kanunu Plan Bütçe Komisyonu Raporu> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

2005 yılında “Hazine Müsteşarlığı’nca verilen teşvik amaçlı kredilerden doğan alacakların “Hazinece Verilen Borçlardan Alacaklar Hesapları”na kaydedilmediği, vadesinde ödenmeyen alacakların muhasebe kaydının muaccel olduğu tarihte yapılmak yerine yılsonunda topluca yapılması ve "Hazinece Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı"na kaydedilmesi gerekirken “Takipteki Hazine Alacakları Hesabı"na kaydedilen 20 milyon YTL tutarındaki teşvik ödemesinin de bu hesabın yılsonu bakiyesini etkilemesi nedenleriyle “Hazine’ce Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı” ve "Takipteki Hazine Alacakları Hesabı" na Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²⁰⁹.

2006 yılında “Hazine tarafından verilen teşvik amaçlı kredilerden alacaklar, T.C.Emlak Bankası’nın tasfiyesi sonucunda oluşan alacaklar ile 2001/2312 sayılı Kararname gereği oluşan Hazine alacakları “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı”na kaydedilmediği için “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı” ile “Takipteki Kurum Alacakları Hesabı”na Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²¹⁰.

Sayıştay tarafından düzenlenen 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu’ndan anlaşıldığı üzere “Dış Borcun İkrasından Doğan Alacaklar Hesabı” ve “Risk Hesabı Alacakları Hesabı”nın bakiyelerinin hatalı olması nedeniyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir²¹¹. Yine, Hazine tarafından verilen teşvik kredilerinin ödemelerinde aracı olan T.C.Halk Bankası ve T.C.Kalkınma Bankası’nın kapanış kayıtlarının yapılmaması ve Fiskobirlik, Çukobirlik ve Antbirlik’in 99/13288 sayılı BKK ile Tarım Kredi Kooperatif ve Birliklerine kullandırılan ve 2001/2312 sayılı BKK ile Hazine alacağına dönüşen köprü ticari kredilerin alacak hesaplarında

²⁰⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c103/tbmm22103031ss1029.pdf> <2004 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

²⁰⁹ <https://www.kanunum.com/files/5566-1-4.pdf> <2005 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

²¹⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c007/tbmm23007029ss0058.pdf> <2006 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

²¹¹ <https://docplayer.biz.tr/8267822-2007-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

izlenmemesi nedeniyle “Takipteki Kurum Alacakları Hesabı”na Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir²¹². Öte yandan, Gelir Tahakkukları Hesabı’na Hazinesinin teşvik kredilerinden kaynaklanan alacak faiz kayıtlarının yapılmadığı gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²¹³.

2008 yılı Hazine İşlemleri Raporundan anlaşıldığı üzere 2007 yılında uygunluk verilmeyen hesapların düzeltme kayıtları yapıldığı için uygunluk verilmiştir. Ancak, “Tarım Kredi Kooperatifleri Birliği’nin Hazine’ye eksik bildirdiği 884,380 YTL tutarındaki borç için Hazine tarafından teyit işlemi yapılmaması gerekçe gösterilerek “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı”na Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²¹⁴.

2009 yılı Hazine İşlemleri Raporundan anlaşıldığı üzere “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı”nın teyit işlemleri yapıldığı için 2008 yılında uygunluk verilmeyen hesaba Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmiştir. Ancak, “Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF)’den alacaklar “Takipteki Kurum Alacakları Hesabı”na alınmadığı için Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²¹⁵.

2010 yılı Hazine İşlemleri Raporu’ndan anlaşıldığı üzere “Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF) kapatıldıktan sonra TOKİ’ye devredilmiştir. Bu kuruluşun Exim Bank’dan aldığı krediler nedeniyle oluşan Hazine alacakları için TOKİ tarafından etkili bir takip sistemi kurulmadığı ve envanter çalışmaları yapılmadığı gerekçesiyle Hazine’nin

²¹² <https://docplayer.biz.tr/8267822-2007-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

²¹³ <https://docplayer.biz.tr/8267822-2007-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

²¹⁴ <https://docplayer.biz.tr/5278541-T-c-sayistay-baskanligi-2008-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

²¹⁵ <https://docplayer.biz.tr/6115087-2009-yili-hazine-islemleri-raporu-2009-yili-genel-uygunluk-bildirimi-eki-rapor.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2009 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

“Kurum Alacakları Hesabı” ile “Takipteki Kurum Alacakları Hesabı”na Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir”²¹⁶.

2011 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminden anlaşıldığı üzere “2010 yılı Hazine İşlemleri Raporu’nda uygunluk verilmeyen “Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı” ile “Takipteki Kurum Alacakları Hesabı”na TOKİ Başkanlığı tarafından GDF alacakları ile ilgili olarak envanterin tamamlanması, ana protokol ve kredi geri dönüş ilişkisinin kurulduğunun anlaşılması nedeniyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından 2011 yılında uygunluk verilmiştir”²¹⁷.

3.18. Muhasebe İşlemleri

4749 sayılı Kanun’un 14. maddesi uyarınca, “herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan projelerin dış borç kaydının yapılması için Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bildirilmesi gerekmektedir”²¹⁸. Bu kapsamda dış proje kredilerinin muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak çıkarılan “Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in 8. maddesi ile proje kredilerinin muhasebe kayıt işlemlerinin tamamlanması için kredi kullanan kuruluşlar ilgili evrakları Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü’ne 10 iş günü içinde göndermekle yükümlü tutulmuştur”²¹⁹.

Öte yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 49. maddesi uyarınca “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği yayımlanmıştır”²²⁰. Yönetmelik’in amacı 1. maddede “genel ve katma bütçeli idarelerin; hesap ve kayıt düzeninde şeffaflık ve tekdüzenin sağlanması, bütün

²¹⁶ <https://docplayer.biz.tr/3320022-2010-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2010 Yılı Hazine İşlemleri Raporu> 17 Kasım 2019

²¹⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/butce/2013/2011GenelUygunluk.pdf> <2011 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 17 Kasım 2019

²¹⁸ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019

²¹⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080705-5.htm>. <Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

²²⁰ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> <5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu> 20 Mayıs 2019

işlemlerin kayıt altına alınması, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması, raporlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul ve ilkelerin belirlenmesidir”²²¹ şeklinde tanımlanmıştır.

Yine, Yönetmelik’in 3. maddesinde “genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsadığı”²²² belirtilmiştir.

Ve yine, Yönetmelik’in 4. maddesinde “ tahakkuk esaslı bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi” olarak ifade edilmiştir. Nakit esaslı ise, mali işlemlerin ve olayların nakden veya mahsuben tahsil edildiğinde ve ödendiğinde muhasebeleştirilmesini”²²³ şeklinde tanımlanmıştır.

Bu kapsamda ülkemizde “2004 yılından itibaren uygulanan tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde nakden veya mahsuben nakit giriş ve çıkışı olduğunda bütçe hesapları ile ilişkilendirilerek nakit esaslı muhasebe sistemine kayıt yapılmakta; yansıtma hesapları aracılığıyla bütçe ile ilgili gelir ve giderler aynı zamanda ilgisine göre faaliyet hesaplarına ve tahakkuk hesaplarına kaydedilmektedir”²²⁴. “Tahakkuk Esaslı Muhasebe ile birlikte devlete ait tüm iç ve dış borçların miktar ve vadeleri hakkında muhasebe kayıtlarından bilgi edinmek mümkün olmuştur”²²⁵.

²²¹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/02/20040220M1.htm> <Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği> 25 Mayıs 2019

²²² <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/02/20040220M1.htm> <Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği> 25 Mayıs 2019

²²³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/02/20040220M1.htm> <Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği> 25 Mayıs 2019

²²⁴ Cangöz ve Balıbek a.g.e. s.342

²²⁵ Taşğın, Yasemin. «Yüksek Lisans Tezi.» Türkiye’de devlet muhasebesi ve üniversite uygulama örneği. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>, 2010 25 Mayıs 2019

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YASALARIN VE KAMU BORÇ VERİLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

4.1. 4749 Sayılı Yasa İle Bütçe Kanunlarındaki Devlet Borç Yönetimine İlişkin Düzenlemelerin Karşılaştırılması

4.1.1. Borçlanma Yetkilerinin Karşılaştırılması

4.1.1.1. Borçlanma İşlemleri ve Borç Yönetiminde Yetki Karşılaştırması

Tablo 4.1. Borç Yönetiminde Yetki Karşılaştırması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Kanunun kapsamı tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde geniş tutulduğundan Hazine'nin taraf olduğu her işlemde borç yönetiminde tek yetkili organ Hazine ve Maliye Bakanı'dır.	Bütçe kanunları ile borç yönetiminde yetki Hazine Müsteşarlığı'ndan Sorumlu Bakan'a verilmiştir.

4.1.1.2. Dış Borç Anlaşmalarının Onaylanmasında Yetki Karşılaştırması

Tablo 4.2. Dış Borç Anlaşmalarının Onaylanmasında Yetki Karşılaştırması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte dış borç anlaşmalarını onaylama yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.	Dış borç anlaşmalarını onaylama yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

4.1.1.3. Hazine Garantilerinde Yetki Karşılaştırması

Tablo 4.3. Hazine Garantilerinde Yetki Karşılaştırması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Hazine ülke garantisi ve yatırım garantisi verilmesinde Cumhurbaşkanı'na yetki verilmiştir.	Hazine garantisi verme yetkisi tüm garantiler için Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Bakan'a verilmiştir.
Hazine geri ödeme garantisi ve karşı garantisi verilmesinde Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir.	

4.1.2. Borçlanma, Garanti Ve İkraz Limitlerinin Karşılaştırılması

4.1.2.1. Borçlanma Limitlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.4. Borçlanma Limiti Karşılaştırma Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark kadar net borç kullanımı yapılabilmektedir.	Yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark kadar net borç kullanımı yapılabilmektedir. Ancak, 1997 yılı Bütçe Kanunu'nda borçlanma limiti ödenekler toplamının 1/3'ü kadar belirlenmiştir.
Borçlanma limiti %5 oranında artırılabilir. Bu tutarın yetmemesi durumunda ilave olarak Cumhurbaşkanı kararı ile % 5 oranında artış yapılabilmektedir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma limiti en fazla anapara ödemesinin % 5'i oranında artırılabilir.	1990 yılı bütçe kanununun denge başlıklı maddesindeki tutarın yarısına kadar borçlanma limitinin artırılacağına dair düzenleme yer almıştır.1991-1997 yılları bütçe kanunlarında artış limiti belirlenmemiştir.1998-2002 dönemindeki bütçe kanunlarında borçlanma limitinin % 15 oranında artırılacağına dair hüküm yer almıştır.
Özel tertip iç borçlanma senetleri borçlanma limitine dahildir	1996 ve 1997 yılları bütçe kanunlarında, özel tertip Devlet iç borçlanma tahvilleri borçlanma limiti kapsamına dahil edilmiştir.1998-2002 döneminde özel tertip Devlet iç borçlanma tahvilleri borçlanma limitine dahil değildir. 2002 Yılı Borçlanma limitine Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabında yer alana tutarlar da dahil edilmiştir.
Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilememektedir.	Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilebilmektedir

4.1.2.2. Garanti Limitlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.5. Garanti Limiti Karşılaştırma Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Garanti limiti yerel yönetimler, KİT'ler ve yap-işlet-devret modeli kapsamındaki projelere verilen Hazine garantilerine getirilmiştir.	Garanti limiti sadece bazı yıllarda yerel yönetimler ve KİT'ler için verilen Hazine garantilerine getirilmiştir

4.1.2.3. İkraz Limitlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.6. İkraz Limiti Karşılaştırma Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yüksek Öğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına ikrazen kullanılacak finansman için genel borçlanma limitinin dışında ilgili yıl bütçe kanunlarıyla limit belirlenmektedir.	KİT'ler için 1992 ve 1993 yılları bütçe kanunlarında ikraz limiti belirlenmiştir. 1994 ve 1995 yılları bütçe kanunlarında ise KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve fonlar için ikraz limitleri belirlenmiştir. 1990-1991 ve 1997 -2002 dönemi bütçe kanunlarında ikraz limiti belirlenmemiştir.

4.1.3. Hazine Garanti İşlemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.7. Hazine Garanti İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Hazine geri ödeme garantisi, Hazine ülke garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine yatırım garantisinden oluşan Hazine garantilerinin tanımı yapılmıştır.	Hazine garantileri ile ilgili ifadeler bütçe kanun maddelerinde yer almaktadır. Ancak, tanımlama yapılmamıştır.
Hazine garantisi olmasa bile kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışından sağlayacağı her türlü imkan için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.	Hazine garantisiz dış borç temini ile ilgili izin uygulaması yoktur.
Risk Hesabı: 4749 sayılı Kanun ile Hazine garantilerinden üstlenilen borçların karşılanması için Merkez Bankası nezdinde oluşturulan hesaptır. Hazine garantilerinin üstlenilmesi durumunda ödemeler bu hesaptan yapılmaktadır.	Risk Hesabı uygulaması yoktur.
Garanti Ücreti: Hazine tarafından verilen her garanti için bir defaya mahsus olmak üzere garanti edilen tutarın %1'i oranına kadar garanti ücreti alınmaktadır. Bu ücret risk hesabının gelir kalemleri arasındadır.	Garanti ücreti oranını belirleme yetkisi Hazine'den sorumlu Bakan'a verilmiştir.
Dış Borç Ödeme Hesabı: 4749 sayılı Kanun uyarınca yerel yönetimler tarafından Hazine garantisi ile sağlanacak kredi anlaşmasının imzalanmasından önce dış borç ödeme hesabı açılmakta ve ödemeler bu hesaptan yapılmaktadır.	Dış Borç Ödeme Hesabı ile ilgili bir düzenleme yoktur.

4.1.4. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.8. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Hazine garantisi verilen borçların ödenmemesi durumunda üstlenim işleminin yapılması için borçlu tarafından vadeden 15 gün önce Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne müracaat edilmesi, içinde bulunulan ay ve önceki aya ilişkin gelir ve nakit akımlarının dökümü ile il özel idaresi, belediye ve KİT'lere bağlı kuruluşların bağlı bulunulan kurumun kefaletini sunmaları gerekmektedir.	Hazine garantilerinden borçlusu tarafından ödenmeyen borçlar yanında tahkim kanunları ile de kamu kurumlarının borçları Hazine tarafından üstlenilmiştir. Bütçe kanunlarında herhangi bir limit belirlenmemiştir.
Kamu özel işbirliği ile yapılan projelerden kanunda belirtilen limit dahilindeki borç üstlenimleri Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılmaktadır. Borç üstlenim limiti bütçe kanunları ile belirlenmektedir. Bu limiti bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu limit 4749 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki borçlanma limitine dahil değildir.	

4.1.5. Risk Esaslı Borç Yönetimlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.9. Risk Esaslı Borç Yönetimlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
4749 sayılı Kanun'la risk esaslı borç yönetiminin yasal altyapısı oluşturulmuştur. Bu kapsamda, Borç ve Risk Yönetimi Komitesi oluşturulmuştur. Ve yine, Hazine bünyesinde ofis uygulamasına geçilmiştir. Risk yönetimi bağlamında komitenin ve ofislerin görevleri belirlenmiştir.	Borç yönetiminde bütçe kanunlarında risk esaslı borç yönetimine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.
Borç yönetimi politikasının para ve maliye politikaları ile koordineli yürütülmesine ilişkin olarak 4749 sayılı Kanunda ilkeler belirlenmiştir.	Para ve borç yönetiminin koordinasyonuna ilişkin bütçe kanunlarında herhangi bir düzenleme yoktur. Ancak, 1997 yılında Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası arasında Kısa Vadeli Avans kullanımına ilişkin protokol imzalanmıştır.
Risk yönetimi, risk yönetim komitesi tarafından belirlenen stratejik ölçütler göz önüne alınarak yürütülmektedir	1990-2002 döneminde bütçe kanunlarında risk yönetimine ilişkin bir çerçeve belirlenmemiştir. Risk yönetimi likidite ve borcun çevrilememe riskinin yönetimi için farklı borç senedi ihraç tekniklerinin kullanımı ile sınırlı kalmıştır.
Borç çevirme riskinin azaltılması, yatırımcı tabanının geliştirilmesi, şeffaf daha rekabetçi ve organize piyasa oluşturulması amacıyla oluşturulan piyasa yapıcılığı sistemi 4749 sayılı Kanun'la birlikte yasal altyapıya kavuşturulmuştur.	2000 ve 2001 yıllarında kısa bir süre uygulanan temelde borç çevirme riskinin azaltılması, yatırımcı tabanının geliştirilmesi, şeffaf daha rekabetçi ve organize piyasa oluşturulması amacıyla piyasa yapıcılığı sistemi oluşturulmuştur. Ancak, sistem kısa sürede terk edilmiştir.

4.1.6. Bütçe Ve Muhasebe İşlemlerinin Karşılaştırılması

4.1.6.1. Bütçe İşlemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.10. Bütçe İşlemleri Karşılaştırma Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Borç anapara ödemeleri bütçe dışında izlenmektedir.	Borç anapara ödemeleri bütçe dışında izlenmektedir.
Bor faiz ödemeleri ve diğer giderler Hazine bütçesine konulan ödeneklerden karşılanmaktadır.	Bor faiz ödemeleri ve diğer giderler Hazine bütçesine konulan ödeneklerden karşılanmaktadır.
4749 sayılı Kanun'la yatırım programlarında yer alan projeler için alınan dış proje kredileri nedeniyle bütçe finansman ihtiyacı ile muhasebe kayıtlarında oluşan tutarsızlığı önlemek için bu kredilerin kullanımdan önce bütçeleştirilmesi öngörülmüştür.	Dış proje kredileri bütçe dışında izlendiği için bu krediler için başlangıç bütçesinde herhangi bir karşılık ayrılmamıştır. Bu nedenle, bütçe finansman ihtiyacı ile fiili borçlanma miktarı arasında fark oluşmuştur. Dolayısıyla muhasebe kayıtlarında tutarsızlıklar oluşmuştur.

4.1.6.2. Muhasebe İşlemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.11. Muhasebe İşlemleri Karşılaştırma Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Devlet borçlarının muhasebe kaydı Tahakkuk Esaslı Muhasebe sistemine göre tutulmaktadır.	Devlet borçlarının muhasebe kaydı Nakit Bazlı Muhasebe sistemine göre tutulmuştur.
Devlet borçlarının raporlaması muhasebe kayıtlarından yapılabilmektedir.	Devlet borçlarının raporlaması muhasebe kayıtlarından yapılamamaktadır.

4.1.7. Raporlama İşlemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.12. Raporlama İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Devlet borcu ve Hazine garantilerinin uygulama sonuçları ilgili yıl kesin hesap cetvelinde yer almaktadır.	Devlet borcu ve Hazine garantilerinin uygulama sonuçları ilgili yıl kesin hesap cetvelinde yer almaktadır.
İç ve dış finansman imkânları, sağlanan Hazine garantileri, risk hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Kamu Borç Yönetimi Raporu üç aylık ve yıllık olarak hazırlanmakta; <ul style="list-style-type: none">➤ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı➤ Cumhurbaşkanlığı➤ Sayıştay Başkanlığı'na gönderilmektedir. Hazine ve Maliye Bakanı, TBMM Plân ve Bütçe Komisyonu'na özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere bilgilendirme yapmaktadır. Ayrıca, Komisyon gerekli görmesi halinde ilâve bilgilendirme toplantısı talep edebilmektedir.	

4.1.8. Borç Verme Ve Hibe Uygulamalarının Karşılaştırılması

4.1.8.1. Alınan Hibelerle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması

Tablo 4.13. Alınan Hibelerin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Avrupa Birliği'nden sağlanacak hibeler hariç olmak üzere, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından alınan hibelerin işlemlerini yapmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir	Avrupa Birliği, yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar ve yabancı ülke kredi kuruluşlarından sağlanacak hibelerin işlemlerini yapmaya Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir.
Yurt dışı kaynaklardan hibe olarak yıl içinde elde edilecek imkânları bütçeye gelir ve ödenek kaydetmeye; savunma ve güvenlik amaçlı hibeleri ise milli savunma Bakanlığı ile jandarma genel komutanlığı bütçelerine gelir ve açılacak özel tertiplere ödenek ve gider kaydetme Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir	Yurt dışı kaynaklardan hibe olarak yıl içinde elde edilecek imkânları bütçeye gelir ve ödenek kaydetmeye; savunma ve güvenlik amaçlı hibeleri ise milli savunma Bakanlığı ile jandarma genel komutanlığı bütçelerine gelir ve açılacak özel tertiplere ödenek ve gider kaydetme Maliye Bakanı yetkilidir.

4.1.8.2. Verilecek Hibelerle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması

Tablo 4.14. Verilen Hibelerin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Hibe verilmesinde Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.	Hibe verilmesinde 1990-2002 döneminde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.
Nakdi hibe verilmesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine ödenek konulmaktadır. Ancak savunma amaçlı verilen hibelerde Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı bütçelerine ödenek konulmaktadır.	Yabancı ülkelere verilecek hibe ve yardım karşılıkları Maliye Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanmaktadır.

4.1.8.3. Borç Verme İşlemleriyle İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması

Tablo 4.15. Borç Verme İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Türkiye Cumhuriyeti adına, borç vermeye, bu borcun esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların yeniden yapılandırılmasına ve bu yöndeki anlaşmaları imzalamak için Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerinin tayinine Cumhurbaşkanı yetkilidir. Borç verme işlemlerine dair anlaşmalara ilişkin her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.	Yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek borçlarla ilgili anlaşmaları yapmaya ve anlaşmaların esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların ertelenmesine ve yeniden yapılandırılması işlemlerini yapmaya Hazineden sorumlu Bakan yetkilidir.
Verilecek borç tutarları Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanmaktadır.	Yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek borçlar Hazine Müsteşarlığı bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır.
Borç vermeye ilişkin anlaşmalar Cumhurbaşkanı kararı ile anlaşmada aksine bir hüküm bulunmamak kaydıyla imza tarihi itibarıyla yürürlüğe girmektedir.	1990-1994 döneminde Hazine'den sorumlu Bakan tarafından imzalandıkları tarihte 1995-2002 döneminde ise, yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek borçlarla ilgili anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girmektedir

4.1.9. Kısa Vadeli Avans ve Nakit Uygulamalarının Karşılaştırılması

Tablo 4.16. Kısa Vadeli Avans ve Nakit Uygulamalarının Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
Genel bütçe ve tek hazine kurumlar hesabı kapsamındaki ödemelerin zamanında yapılabilmesi için nakit akımlarından kaynaklanan uyumsuzlukları gidermek amacıyla para piyasalarında kısa vadeli nakit işlemi yapmaya ve/veya yaptırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Para piyasası nakit işlemleri stoku ilgili yıl bütçe başlangıç ödenekleri toplamının yüzde ikisini geçmemektedir. Bu oranı iki katına kadar artırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkilidir.	Merkez Bankası, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde on beşini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans hesabı açabilmektedir.
Nakit yönetiminin etkin yürütülmesi ve kamuya ait tüm nakit akımlarının izlenebilmesi için 4749 sayılı Kanun'la birlikte özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları, özel kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlar ile döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını TCMB veya Cumhurbaşkanı'nın onayıyla belirlenecek esaslar dahilinde Türkiye'de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplamaları ve tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yapmaları gerekmektedir.	Nakit yönetimde etkinliğin sağlanması için 1998 ile 2002 yılları bütçe kanunlarında genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçeleri veya tasarruf ettikleri tüm kaynakları TCMB veya muhabiri olan TCZB TL cinsi hesaplarda toplama ve bütün ödemelerini bu hesaplardan yapma zorunluluğu getirilmiştir.

4.1.10. Alacak Tahsil İşlemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.17. Alacak Tahsil İşlemlerinin Karşılaştırılması Tablosu

4749 Sayılı Kanun	Bütçe Kanunları
4749 sayılı Kanun'la birlikte Hazine ve Maliye Bakanı 6183 sayı Kanun'a göre alacakların tahsiline yetkili kılınmıştır.	2001 ve 2002 yılları bütçe kanunları ile garantili borç üstlenimlerinden kaynaklanan Hazine alacaklarının tahsiline ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Alacak tahsil işlemleri, özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde takip edilmektedir.
İl özel idareleri ve belediyelere bağlı şirketler ve kuruluşların Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinde; il özel idareleri ve belediyeler müteselsil olarak sorumlu tutulmuştur.	
Türkiye İhracat Kredi Bankası Anonim Şirketi tarafından verilen krediler Hazine alacağı kapsamında takip edilememektedir.	

4.2. Borç Verilerinin Karşılaştırmalı Analizi

4.2.1. Toplam Borç Ve Avrupa Birliği Tanımlı Rasyoların Karşılaştırılması

GSMH: “Bir ülkede ulusal kaynaklar tarafından bir yıl içerisinde üretilen tüm mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarıyla toplam değerini ifade eden kavram” ²²⁶.

Kamu Kesimi Borç Stoku: “Kamu kesimi iç borç stoku+kamu kesimi dış borç stoku” ²²⁷

Kamu Kesimi Borç Yüğü: “(kamu kesimi borç stoku/GSMH)X100” ²²⁸.

Kamu Kesimi Finansman Açığı: “Konsolide Bütçe Açığı+KİT’lerin Finansman Açıkları Toplamı+Bütçe Dışı Fonların Finansman Açıkları Toplamı+Mahalli İdarelerin Finansman Açıkları Toplamı +Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıkları Toplamı + Döner Sermayeli Kuruluşların Finansman Açıkları Toplamı” ²²⁹.

Kamu Kesimi Borçlanma Gereğı: “Toplam Kamu Kesimi Finansman Açığı/GSMH” ²³⁰.

Maastricht anlaşması ile Avrupa Para Birliğı üyelerinin kamu borçlanma işlemlerinde uyması gereken kriterler belirlenmiştir. Bu kapsamda “kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH’nın % 3’ünü geçmemesi ve yine % 60’ın altında bir Kamu Borcu/GSYİH oranı” ²³¹ belirlenmiştir.

²²⁶ Halil Seyidoğlu Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük İstanbul Güzem Can Yayınları, 1999 a.g.e. s.203

²²⁷ Mahfi Eğilmez Hazine İstanbul Remzi Kitabevi 2004 s.77

²²⁸ Eğilmez a.g.e. s.77

²²⁹ Eğilmez a.g.e. s.80

²³⁰ Eğilmez a.g.e. s.80

²³¹ Meriç a.g.e. s.193

4.2.1.1. AB Tanımlı Toplam Borç/GSMH Oranlarının Karşılaştırılması

Tablo 4.18. AB Tanımlı Toplam Borç/ GSMH Oranları Tablosu

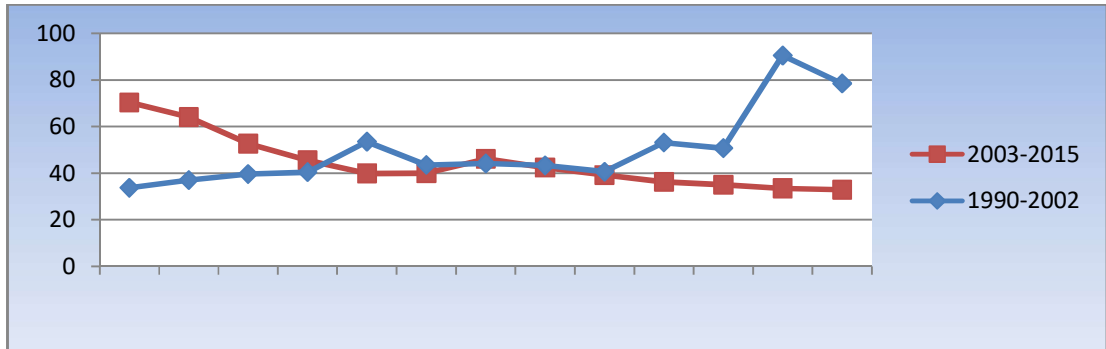
YIL	TOPLAM BORÇ (Trilyon TL)	GSMH (Milyon TL)	AB TANIMLI TOPLAM BORÇ/GSMH (%)	YIL	TOPLAM BORÇ (Trilyon TL)	GSMH (Milyon TL)	AB TANIMLI TOPLAM BORÇ/GSMH (%)
1990	133	393	33,70	2003	287.361	454.780	70,30
1991	234	630	37,00	2004	320.927	559.033	64,00
1992	437	1.093	39,60	2005	335.889	648.932	52,70
1993	807	1.981	40,40	2006	348.653	758.391	45,50
1994	2.078	3.868	53,50	2007	340.797	843.178	39,90
1995	3.418	7.762	43,50	2008	391.778	950.534	40,00
1996	6.605	14.772	44,10	2009	454.885	952.559	46,10
1997	12.714	28.835	43,30	2010	487.606	1.098.799	42,40
1998	21.729	70.203	40,60	2011	534.630	1.297.713	39,20
1999	41.541	104.595	53,10	2012	549.221	1.416.798	36,20
2000	62.909	166.658	50,70	2013	607.045	1.567.289	35,00
2001	177.962	240.224	90,40	2014	633.957	1.748.168	33,50
2002	243.075	350.476	78,40	2015	702.369	1.952.638	32,90

Kaynak: Bu tablo, TÜİK ve Hazine ve Maliye Bakanlığı istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> 5 Mayıs 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netim-Raporu-Nisan-2003.pdf> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.1. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin AB Tanımlı Toplam Borç/ GSMH Oranlarının Karşılaştırma Grafığı



Toplam borcun GSMH'ya oranı 1990-2002 döneminde genel olarak artış trendinde olup ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında % 90,4 oranı ile ek yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2002 yılından itibaren ise düşme eğilimine girmiş olup 2015 yılında % 32,9 oranı ile en düşük seviyeye inmiştir. Maastricht kriterlerine göre borçların sürdürülebilirliği için belirlenen % 60 oranını 2001, 2002, 2003 ve 2004 yıllarında aşmıştır.

4.2.1.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH

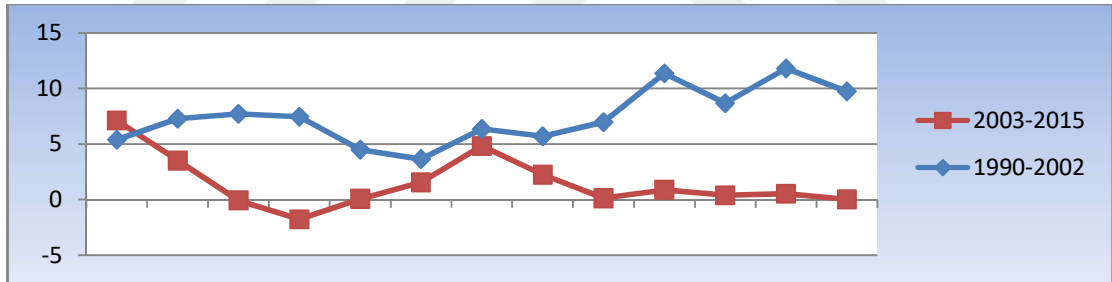
Tablo 4.19. KKBG/GSMH Oranları Tablosu

YIL	KKBG/GSMH (%)	YIL	KKBG/GSMH (%)
1990	5,39	2003	7,11
1991	7,28	2004	3,52
1992	7,72	2005	-0,07
1993	7,47	2006	-1,76
1994	4,50	2007	0,07
1995	3,65	2008	1,55
1996	6,36	2009	4,81
1997	5,69	2010	2,24
1998	6,98	2011	0,13
1999	11,36	2012	0,88
2000	8,68	2013	0,39
2001	11,80	2014	0,53
2002	9,74	2015	0,03

Kaynak: Bu tablo, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.2. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin KKBG/GSMH Oranları Karşılaştırma Grafiği



KKBG/GSMH'ya oranı Maastricht kriterlerine göre borçların sürdürülebilirliği için belirlenen % 3 oranını 1990-2002 döneminde hep aşmıştır. 2003-2015 döneminde ise % 3 oranı sadece 2003, 2004 ve 2009 yıllarında aşılmıştır.

4.2.1.3. Toplam Borç Trendi

Tablo 4.20. Toplam Borç Tablosu

YIL	İÇ BORÇ TUTAR (Milyon TL)	DIŞ BORÇ TUTAR (Milyon TL)	TOPLAM BORÇ TUTAR (Milyon TL)	YIL	İÇ BORÇ TUTAR (Milyon TL)	DIŞ BORÇ TUTAR (Milyon TL)	TOPLAM BORÇ TUTAR (Milyon TL)
1990	57,2	76,6	133,8	2003	196.407	90.954	287.361
1991	97,6	137,2	234,8	2004	226.826	94.100	320.927
1992	194,2	243,4	437,6	2005	247.435	88.454	335.889
1993	357,3	449,7	807,0	2006	253.284	95.370	348.653
1994	799,3	1.279,6	2.078,9	2007	260.651	80.146	340.797
1995	1.361,0	2.057,7	3.418,7	2008	282.302	109.475	391.778
1996	3.149,0	3.456,8	6.605,8	2009	338.690	116.195	454.885
1997	6.283,4	6.431,0	12.714,4	2010	361.220	126.386	487.606
1998	11.612,9	10.116,5	21.729,4	2011	377.870	156.761	534.630
1999	22.920,1	18.621,0	41.541,2	2012	396.841	152.380	549.221
2000	36.420,6	26.489,2	62.909,8	2013	416.399	190.646	607.045
2001	122.157,3	55.804,8	177.962,1	2014	429.339	204.618	633.957
2002	149.869,7	93.265,3	243.075,0	2015	456.829	245.540	702.369

Kaynak: Bu tablo Hazine ve Maliye Bakanlığı 2003, 2008, 2015 ve 2016 yılları Kamu Borç Yönetimi Raporlarından oluşturulmuştur.

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netim-Raporu-Nisan-2003.pdf>

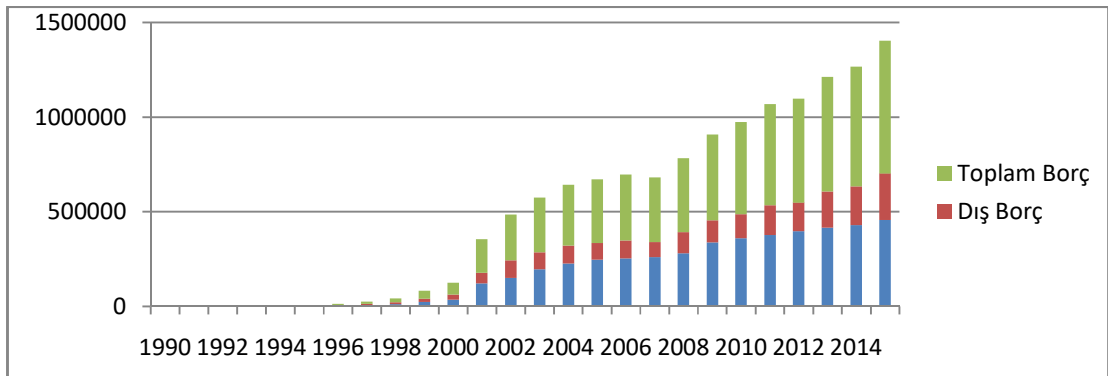
<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2008-1.pdf>

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2015-1.pdf>

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2016-1.pdf>

5 Mayıs 2019

Grafik 4.3. 1990-2015 Dönemi Borç Trenleri Grafiği



1990 ila 2015 yılları arasında toplam iç borç, toplam dış borç ve toplam borçların izlediği trende bakıldığında 2001 yılında yaşanan ekonomik krize kadar yatay bir seyir izlemiştir. 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte Hazine tarafından üstlenilen kamu bankalarının görev zararları, mevduata Hazine garantisi kapsamında TMSF bünyesine alınan bankaların borç üstlenimleri, tahkim kanunları kapsamında üstlenilen borçlar

nedeniyle Hazine yüksek oranlarda borç yükü ile karşı karşıya kaldığı için borçlanma trendi artış eğilimine girmiştir. Bu trend genişleyici maliye politikalarının devam ettirilmesi, vergi sistemindeki yapısal sorunların devam etmesi ve dış borçlanmanın en önemli sebeplerinden olan dış ticaret açıkları nedeniyle hızlı bir şekilde artmaya devam etmiştir.

4.2.2. İç Borçlanma İle İlgili Likidite Rasyolarının Karşılaştırılması

4.2.2.1. İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri

Tablo 4.21. İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Tablosu

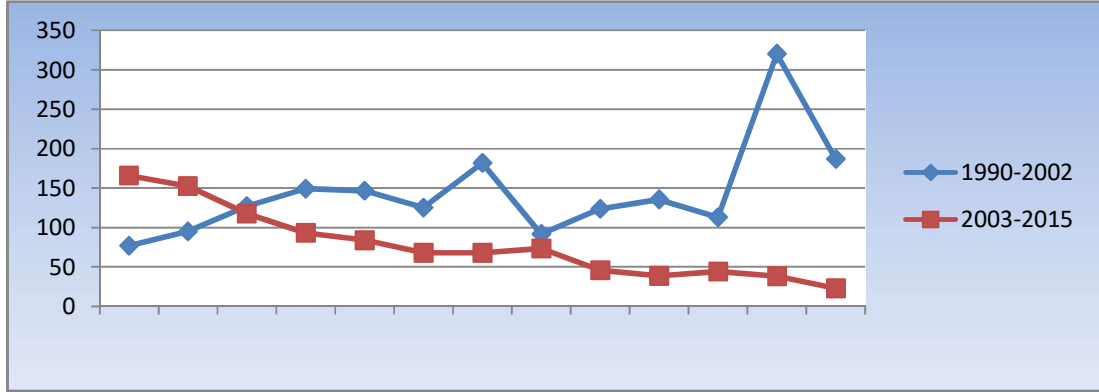
YIL	İÇ BORÇ SERVİSİ / KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (%)	YIL	İÇ BORÇ SERVİSİ / KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (%)
1990	76,9	2003	165,9
1991	94,9	2004	152,6
1992	127,1	2005	117,6
1993	149,1	2006	93,1
1994	146,4	2007	83,9
1995	125,1	2008	67,9
1996	181,7	2009	67,7
1997	91,6	2010	73,5
1998	123,6	2011	45,8
1999	135,5	2012	38,6
2000	113,0	2013	44,2
2001	320,2	2014	38,1
2002	186,8	2015	22,8

Kaynak: Bu tablonun 1990-2008 dönemi, Yüksel Bayraktar. *Türkiye'de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.Ltd.Şti., 2018. s.208

2009-2015 dönemi Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> 15 Mayıs 2015

Grafik 4.4. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borç Servisi/Konsolide Bütçe Gelirleri Oranlarının Karşılaştırması Grafiği



İç borç faiz ve anapara ödemelerinden oluşan iç borç servisinin bütçe gelirlerine oranı 1990-2002 döneminde 1990, 1991 ve 1997 yıllarında % 100'ün altında olup bütçe gelirleri borç ödemelerini karşılamıştır. Diğer yıllarda bütçe gelirleri borç ödemelerine yetmediği için borçlar yeni borçlarla karşılanmıştır. 2003-2015 döneminde ise sadece 2003, 2004 ve 2005 yıllarında bütçe gelirleri borç ödemelerini karşılamamıştır.

4.2.2.2. İç Borç Faiz Ödemeleri/Konsolide Bütçe Gelirleri

Tablo 4.22. İç Borç Faiz Ödemeleri/ Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Tablosu

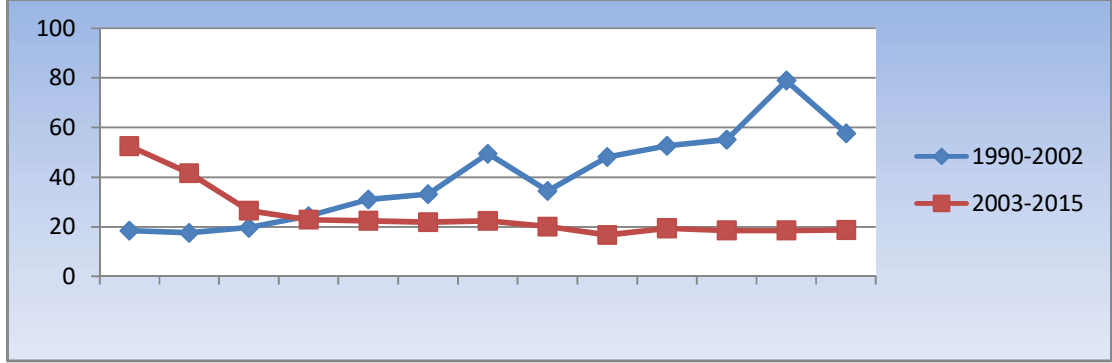
YIL	İÇ BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ /KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (%)	YIL	İÇ BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ /KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (%)
1990	18,4	2003	52,5
1991	17,5	2004	41,6
1992	19,6	2005	26,5
1993	24,3	2006	22,8
1994	31,0	2007	22,4
1995	33,1	2008	21,8
1996	49,4	2009	22,3
1997	34,4	2010	20,1
1998	48,1	2011	16,7
1999	52,6	2012	19,4
2000	55,1	2013	18,5
2001	78,9	2014	18,5
2002	57,6	2015	18,7

Kaynak: Bu tablonun 1990-2008 dönemi, Yüksel Bayraktar. *Türkiye'de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.Ltd.Şti., 2018. s.209

2009-2015 dönemi Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> 15 Mayıs 2015

Grafik 4.5. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borç Faiz Ödemeleri/ Konsolide Bütçe Gelirleri Oranları Karşılaştırma Grafığı



İç borç faiz ödemelerinin bütçe gelirlerine oranına bakıldığında 1990-2002 döneminde yükselme eğilimindedir. Ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında % 78,9 ile ek yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2002 yılından itibaren azalma eğilimine girerek 2003-2015 döneminde azalma eğilimini devam ettirerek % 18'lere kadar düşmüştür.

4.2.3. Borç Vade Yapılarının Karşılaştırılması

4.2.3.1. İç Borçlanma Ortalama Vade Yapısı

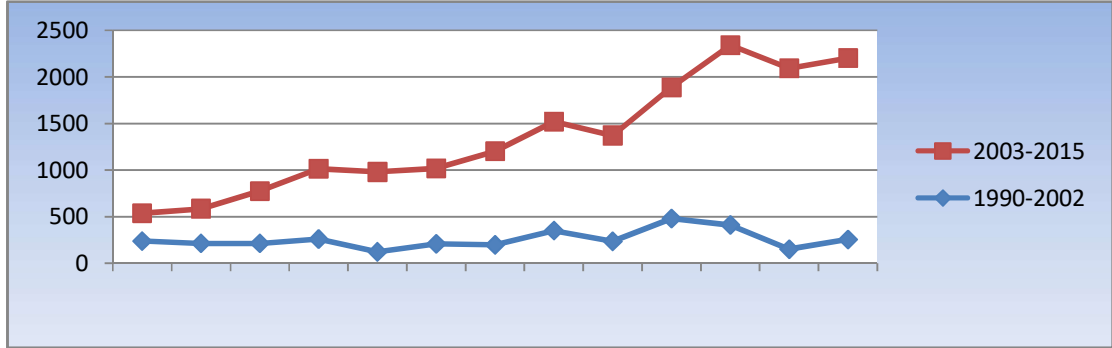
Tablo 4.23. İç Borçlanma Ortalama Vadeleri Tablosu

YIL	VADE (GÜN)	YIL	VADE (GÜN)
1990	236	2003	299
1991	211	2004	372
1992	211	2005	560
1993	257	2006	756
1994	119	2007	859
1995	206	2008	810
1996	195	2009	1005
1997	349	2010	1170
1998	233	2011	1136
1999	479	2012	1408
2000	410	2013	1927
2001	148	2014	1942
2002	252	2015	1949

Kaynak: Bu tablo, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.6. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin İç Borçlanma Ortalama Vadeleri Karşılaştırma Grafiği



İç borç vade yapıları karşılaştırıldığında 1990-2002 dönemi borç vadeleri bir yılın altına kadar düşmüşken 4749 sayılı Kanun'un oluşturduğu mali disiplin nedeniyle oluşan güven ortamı sayesinde 2003-2015 döneminde borç vadeleri uzamış 2015 yılında 5 yıla kadar çıkmıştır.

4.2.3.2. Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapısı

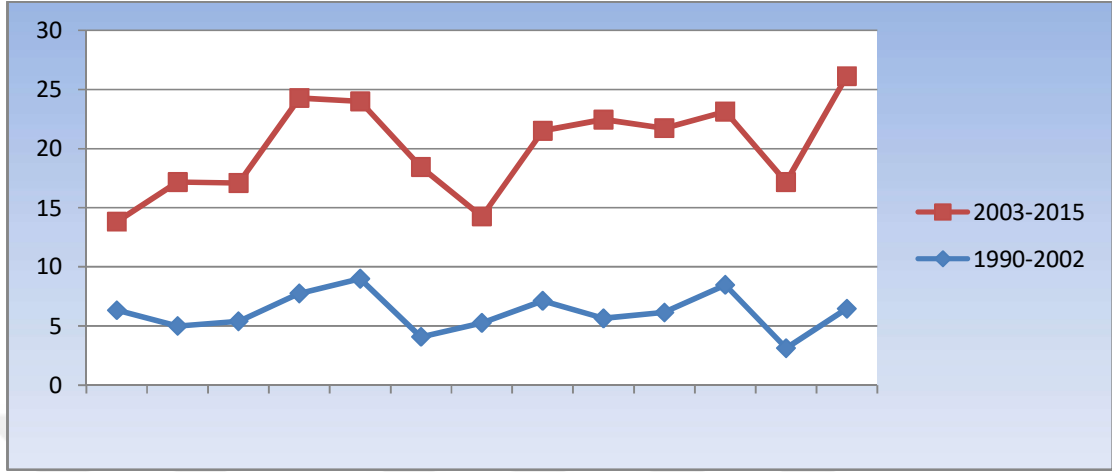
Tablo 4.24. Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapıları Tablosu

YIL	VADE (YIL)	YIL	VADE (YIL)
1990	6,33	2003	7,48
1991	5,00	2004	12,15
1992	5,40	2005	11,67
1993	7,76	2006	16,51
1994	9,00	2007	14,98
1995	4,08	2008	14,35
1996	5,26	2009	9,00
1997	7,13	2010	14,36
1998	5,64	2011	16,80
1999	6,14	2012	15,58
2000	8,48	2013	14,64
2001	3,12	2014	14,04
2002	6,46	2015	19,65

Kaynak: Bu tablo, Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı İstatistiklerinden oluşturulmuştur.

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.7. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Merkezi Yönetim Yurtdışı Tahvil İhraçları Vade Yapıları Karşılaştırma Grafiği



Merkezi yönetim dış borç tahvil satışı vade yapılarına bakıldığında 1990-2002 döneminde ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında 3 yıl ile en düşük seviyeye indiği, 2002 yılından itibaren artma eğilimine girerek 2015 yılında 19 yıla kadar uzamıştır.

4.2.4. Faiz Oranlarının Karşılaştırılması

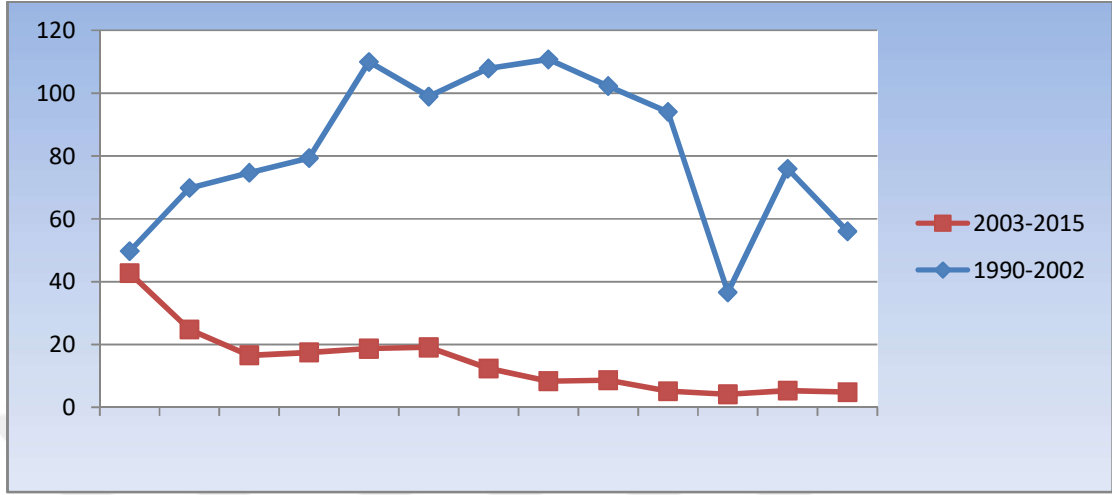
Tablo 4.25. Ortalama Basit Faiz Oranları Tablosu

YIL	ORTALAMA BASİT FAİZ (%)	YIL	ORTALAMA BASİT FAİZ (%)
1990	49,7	2003	42,7
1991	69,8	2004	24,8
1992	74,6	2005	16,6
1993	79,3	2006	17,5
1994	109,9	2007	18,7
1995	98,9	2008	19,1
1996	107,8	2009	12,4
1997	110,7	2010	8,4
1998	102,2	2011	8,7
1999	94,0	2012	5,2
2000	36,6	2013	4,2
2001	75,9	2014	5,4
2002	56,0	2015	4,9

Kaynak: Kaynak: Bu tablo, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.8. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Ortalama Basit Faiz Oranları Karşılaştırma Grafiği



İç borç faiz oranlarına bakıldığında 1990-2002 döneminde 1994, 1996, 1997 ve 1998 yıllarında % 100'ü aşmıştır. Söz konusu dönemde 1999 yılından itibaren azalma eğilimi başlamış 2000 yılında % 36'ya kadar düşmüş 2001 yılında yaşanan ekonomik krizde % 75 seviyelerine kadar çıkmıştır. 2002 yılından itibaren düşme eğilimine girerek 2003-2015 döneminde ise trend % 42 ile başlamış ve 2015 yılında % 4 seviyelerine kadar inmiştir.

4.2.5. Dış Borç Rasyolarının Karşılaştırılması

4.2.5.1. Toplam Dış Borç/Gayri Safi Milli Hasıla

“Bir ülkenin belirli bir dönem itibariyle dış borç stokunun, aynı dönemdeki Gayri Safi Milli Hasılasına oranlaması o ülkenin kredi verilebilirliğinin belirlenmesinde, risk ve borç yükü analizlerinde genel bir ölçüt olarak kullanılabilir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu kriterlerine göre söz konusu oran % 30-50 arasında ise orta düzeyde, % 50'den fazla ise çok borçluluğu ifade etmektedir”²³².

²³² Erdem a.g.e. Sayfa:65

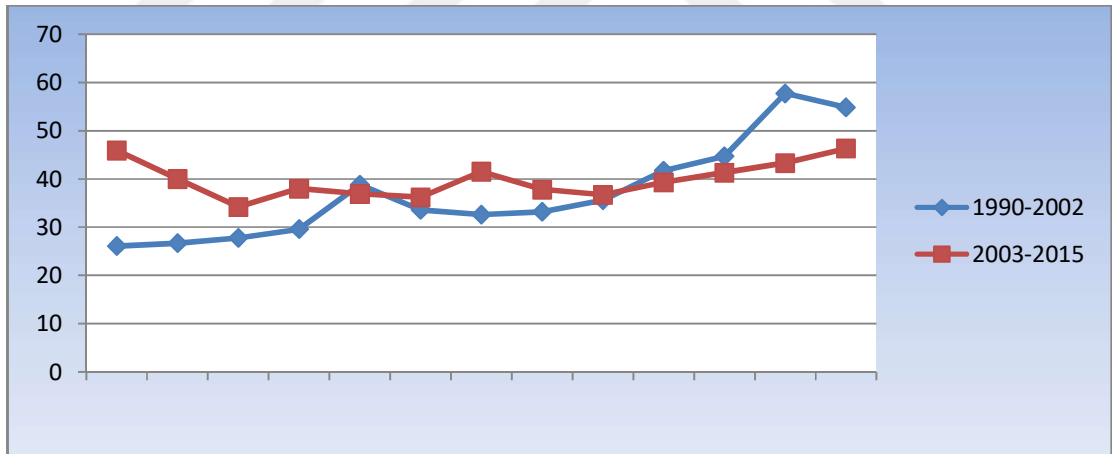
Tablo 4.26. Dış Borç/GSMH Oranları Tablosu

YIL	DIŞ BORÇ/GSMH (%)	YIL	DIŞ BORÇ/GSMH (%)
1990	26,1	2003	45,9
1991	26,7	2004	40,0
1992	27,8	2005	34,2
1993	29,6	2006	38,0
1994	38,8	2007	36,9
1995	33,6	2008	36,2
1996	32,6	2009	41,5
1997	33,2	2010	37,8
1998	35,6	2011	36,7
1999	41,7	2012	39,3
2000	44,7	2013	41,3
2001	57,7	2014	43,3
2002	54,8	2015	46,3

Kaynak: Bu tablo, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.9. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç/GSMH Oranları Karşılaştırma Grafiği



Toplam Dış Borç/GSMH oranına bakıldığında ülkemiz genel olarak orta düzey borçlu konumundadır. 1990-2002 döneminde 1990, 1991, 1992 ve 1993 yıllarında ortanın altında borçlu konumunda ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılı % 57 ve 2002 yılındaki % 54 oranı ile çok borçlu ülke kategorisindedir. 2003-2015 döneminde ise orta düzey borçluluk oranlarını gösteren % 30-50 oranı kriterine göre % 36-46 arası değerler almış olup orta düzey borçlu ülke konumundadır.

4.2.5.2. Toplam Dış Borç/İhracat

“Bir ülkenin belirli bir dönem itibariyle dış borç stokunun, aynı dönemde gerçekleştirilen mal ve hizmet ihracatına oranlanması yoluyla elde edilen değer, ilgili ülkenin borçluluk düzeyini ve dış borç ödeme kapasitesini belirlemektedir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu kriterlerine göre bu oranın % 165-275 arasında olması orta düzeyde, %275’den fazla olması ise çok borçluluk durumunu göstermektedir. Oranın yükselmesi ilgili ülkede ekonomik yönden olumsuz, düşmesi ise olumlu bir gelişmeyi işaret etmektedir”²³³.

Tablo 4.27. Dış Borç Servisi/İhracat Oranları Tablosu

YIL	DIŞ BORÇ SERVİSİ	İHRACAT	DIŞ BORÇ/İHRACAT (%)	YIL	DIŞ BORÇ SERVİSİ	İHRACAT	DIŞ BORÇ/İHRACAT (%)
1990	7.250	12.959	56	2003	27.811	47.253	59
1991	7.510	13.593	55	2004	30.488	63.167	48
1992	8.733	14.715	59	2005	36.803	73.476	50
1993	8.227	15.345	54	2006	40.070	85.535	47
1994	9.993	18.106	55	2007	48.685	107.272	45
1995	11.897	21.637	55	2008	53.878	132.027	41
1996	11.418	23.224	49	2009	59.001	102.143	58
1997	12.418	26.261	47	2010	55.885	113.883	49
1998	16.503	26.974	62	2011	51.205	134.907	38
1999	18.315	26.587	69	2012	52.941	152.462	35
2000	21.939	27.775	79	2013	56.357	151.803	37
2001	24.623	31.334	79	2014	49.631	157.610	32
2002	28.852	36.059	80	2015	48.819	143.839	34

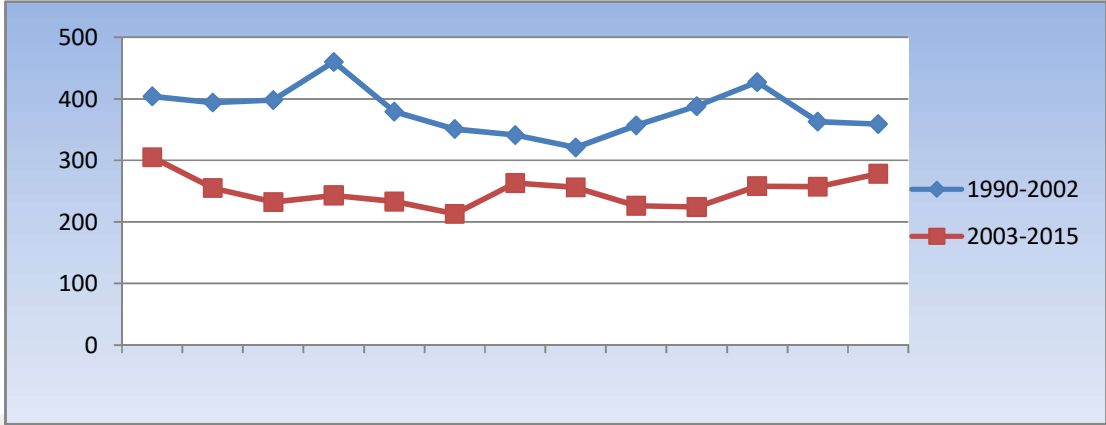
Kaynak: Bu tablo, TÜİK ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> 5 Mayıs 2019

²³³ Erdem a.g.e. s.65

Grafik 4.10. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç/ İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği



Toplam Dış Borç/İhracat oranına bakıldığında ülkemiz 1990-2002 döneminde çok borçlu ülke konumundadır. Çünkü her yıl % 275 oranı aşılmıştır. 2003-2015 döneminde ise 2003 yılında % 305 ve 2015 yılında % 278 oranı ile % 275 oranı sadece iki yıl aşılmıştır. Bu bağlamda diğer yıllarda oranlar % 165-275 arasında olduğu için orta düzey borçlu ülke kategorisindedir.

4.2.5.3. Toplam Dış Borç Servisi /İhracat

“Bu oran ülkenin dış borç yükünün belirlenmesinde ve ne düzeyde borçlu olduğunun saptanmasında kullanılır. Ayrıca uluslararası likidite sorunlarının analizinde yardımcı olur. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu kriterlerine göre oran %18-30 arasında ise, ülke orta düzeyde, %30’dan fazla olması ise çok borçlu kabul edilmektedir. Oranın büyümesi, ihracat gelirlerinin dış borç anapara ve faiz ödemelerinde güçlükler ile karşılaşılacağı konusunda bir uyarı olarak değerlendirilebilir. Bunun tersine, oranın azalması durumunda, ülkenin dış ödemeler bilançosunda olumlu yönde bir iyileşme söz konusudur”²³⁴.

²³⁴ Erdem a.g.e. s.65 ve 66

Tablo 4.28. Dış Borç Servisi/İhracat Oranları Tablosu

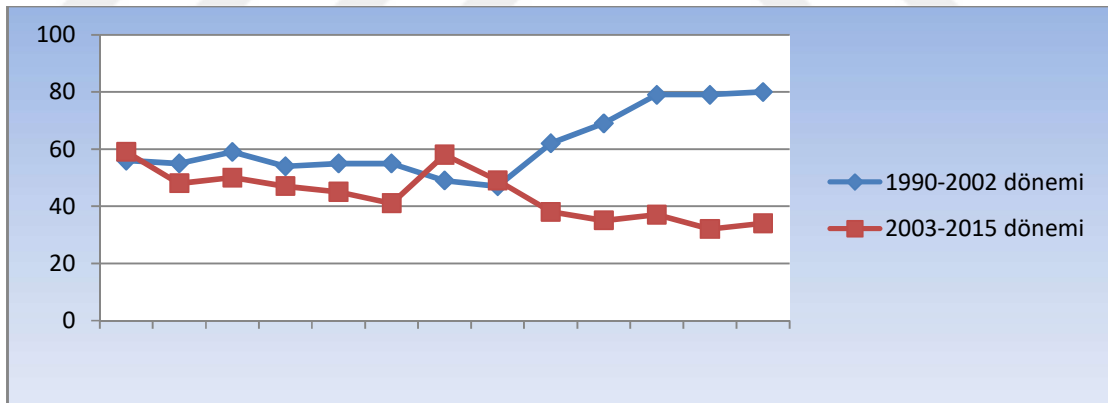
YIL	DIŞ BORÇ SERVİSİ TUTAR (Milyon ABD Doları)	İHRACAT TUTAR (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ SERVİSİ/İHRACAT (%)	YIL	DIŞ BORÇ SERVİSİ TUTAR (Milyon ABD Doları)	İHRACAT TUTAR (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ SERVİSİ/İHRACAT (%)
1990	7.250	12.959	56	2003	27.811	47.253	59
1991	7.510	13.593	55	2004	30.488	63.167	48
1992	8.733	14.715	59	2005	36.803	73.476	50
1993	8.227	15.345	54	2006	40.070	85.535	47
1994	9.993	18.106	55	2007	48.685	107.272	45
1995	11.897	21.637	55	2008	53.878	132.027	41
1996	11.418	23.224	49	2009	59.001	102.143	58
1997	12.418	26.261	47	2010	55.885	113.883	49
1998	16.503	26.974	62	2011	51.205	134.907	38
1999	18.315	26.587	69	2012	52.941	152.462	35
2000	21.939	27.775	79	2013	56.357	151.803	37
2001	24.623	31.334	79	2014	49.631	157.610	32
2002	28.852	36.059	80	2015	48819	143.839	34

Kaynak: Bu tablo, TÜİK ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> 5 Mayıs 2019

Grafik 4.11.1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç Servisi/İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği



Toplam Dış Borç Servisi /İhracat oranına bakıldığında ülkemiz 1990-2002 döneminde 1990 yılında % 56 iken artış eğiliminde olmuş 2002 yılında % 80 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2003-2015 döneminde ise, 2003 yılından itibaren düşme eğiliminde olmuş % 59'dan başlayan trend 2015 yılında % 34 seviyelerine kadar inmiştir. Ancak, her yıl % 30 oranı aşıldığı için çok borçlu ülke konumundadır.

4.2.5.4. Faiz Servisi/ İhracat

“Bir ülkenin belirli bir dönem içerisinde gerçekleştirmiş olduğu dış borç faiz ödemelerine faiz servisi denir. Faiz servisinin aynı dönemdeki ihracat gelirlerine oranlanması suretiyle elde edilen oran borçlanma maliyetinin saptanmasında kullanılabileceği gibi, ülkenin borçluluk düzeyinin belirlenmesinde bir kriter olarak ele alınabilir. Uluslararası kriterlere göre oranın %12-20 arasında olması, ilgili ülkenin orta düzeyde, %20’den daha fazla olması ise çok borçlu olduğuna işaret etmektedir”²³⁵.

Tablo 4.29. Faiz Servisi/İhracat Oranları Tablosu

YIL	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ TUTAR (Milyon ABD Doları)	İHRACAT TUTAR (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ/ İHRACAT (%)	YIL	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ TUTAR (Milyon ABD Doları)	İHRACAT TUTAR (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ/ İHRACAT (%)
1990	3.264	12.959	25	2003	6.987	47.253	15
1991	3.440	13.593	25	2004	7.148	63.167	11
1992	3.439	14.715	23	2005	8.034	73.476	11
1993	3.574	15.345	23	2006	9.364	85.535	11
1994	3.923	18.106	22	2007	10.814	107.272	10
1995	4.303	21.637	20	2008	11.777	132.027	9
1996	4.200	23.224	18	2009	10.331	102.143	10
1997	4.588	26.261	17	2010	8.733	113.883	8
1998	4.823	26.974	18	2011	8.743	134.907	6
1999	5.450	26.587	20	2012	9.363	152.462	6
2000	6.299	27.775	23	2013	9.593	151.803	6
2001	7.134	31.334	23	2014	9.682	157.610	6
2002	6.400	36.059	18	2015	9.478	143.839	7

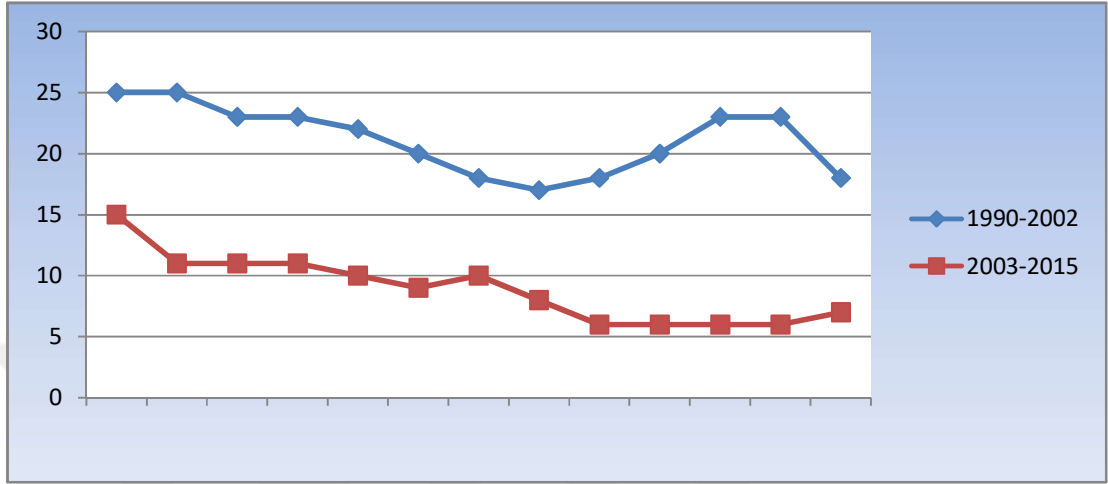
Kaynak: Kaynak: Bu tablo, TÜİK ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 5 Mayıs 2019

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> 5 Mayıs 2019

²³⁵ Erdem a.g.e. s.66

Grafik 4.12. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Dış Borç Faiz Servisi/İhracat Oranları Karşılaştırma Grafiği



Dış Borç Faiz Servisi / İhracat oranına bakıldığında 1990-2002 döneminde 1996, 1997, 1998 ve 2002 yıllarında %12-20 arası oranlarda borçlu olduğu için orta düzey borçlu konumunda diğer 9 yıl ise % 20 oranı aşıldığı için çok borçlu konumundadır. 2003-2015 döneminde ise sadece 2003 yılında orta düzey borçlu konumunda diğer 12 yıl ise ortanın altında borçlu konumundadır.

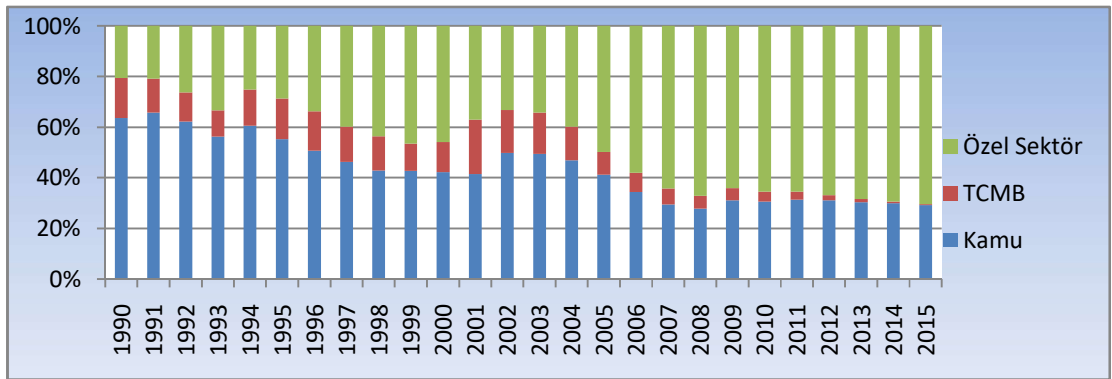
4.2.5.5. Dış Borç Profil Yapılarının Karşılaştırılması

4.30. Dış Borç Profil Yapıları Tablosu

YIL	KAMU BORÇ STOKU (Milyon ABD Doları)	TCMB BORÇ STOKU (Milyon ABD Doları)	ÖZEL SEKTÖR BORÇ STOKU (Milyon ABD Doları)	TOPLAM BORÇ STOKU (Milyon ABD Doları)	KAMU /TOPLAM BORÇ STOKU (%)	TCMB/TOPLAM BORÇ STOKU (%)	ÖZEL SEKTÖR /TOPLAM BORÇ STOKU (%)
1990	33.268	8.342	10.770	52.380	63.50	15.90	20.50
1991	35.280	7.215	11.128	53.623	65.70	13.40	20.70
1992	36.476	6.730	15.390	58.593	62.20	11.40	26.20
1993	39.640	7.293	23.573	70.512	56.20	10.30	33.40
1994	41.471	9.777	17.186	68.704	60.70	14.20	24.90
1995	42.003	12.171	21.774	75.948	55.30	16.00	28.60
1996	40.192	12.381	26.725	79.298	50.60	15.60	33.70
1997	39.068	11.765	33.523	84.356	46.30	13.90	39.70
1998	41.339	12.986	42.026	96.352	42.90	13.40	43.60
1999	44.107	11.006	48.011	103.124	42.70	10.60	46.50
2000	50.081	14.090	54.431	118.603	42.20	11.80	45.90
2001	47.129	24.351	42.112	113.592	41.48	21.43	37.07
2002	64.533	22.003	43.006	129.601	49.79	16.97	33.18
2003	70.448	23.373	48.956	144.173	48.86	16.21	33.95
2004	75.668	21.410	64.076	161.154	46.95	13.28	39.76
2005	70.411	15.425	84.939	170.775	41.23	9.03	49.73
2006	71.587	15.678	120.737	208.002	34.41	7.53	58.04
2007	73.525	15.801	160.599	249.925	29.41	6.32	64.25
2008	78.334	14.066	188.435	280.835	27.89	5.00	67.09
2009	83.513	13.162	172.109	268.784	31.07	4.89	64.03
2010	89.109	11.565	191.044	291.718	30.54	3.96	65.48
2011	95.830	9.334	200.164	305.328	31.38	3.05	65.55
2012	106.307	7.088	228.561	341.956	31.08	2.07	66.83
2013	118.936	5.234	268.100	392.270	30.31	1.33	68.34
2014	121.268	2.484	281.553	405.305	29.92	0.61	69.51
2015	116.638	1.327	281.750	399.715	29.18	0.33	70.48

Kaynak: Köstekçi, Ahmet ve Yıldız, Fazlı. Kamu Borç Yönetimi Türkiye ve OECD Uygulamaları. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019. s.116 ve 132

Grafik 4.13. 1990-2015 Dönemi Dış Borç Profil Yapısı Grafiği



1990-2015 Döneminde dış borç işlemleri profiline bakıldığında toplam borç içinde kamu dış borcu 1990 yılından itibaren azalan bir eğilim göstererek % 63 oranından 2015 yılında

% 29'lara kadar düşmüştür. TCMB borç oranının toplam dış borç içindeki oranı 1990 yılında % 15'lerde iken 2015 yılına kadar azalarak % 1'in altına inmiştir. Toplam dış borç içinde özel sektörün borcu ise 1990 yılında % 20'lerde iken sürekli artarak 2015 yılında % 70'lere kadar çıkmıştır.

Türkiye'de 2002-2015 döneminde dış borç profil yapısının değişmesinde “Merkez Bankasının fiyat istikrarını sağlamadaki kararlılığı, yaşanan sermaye bolluğu, IMF'den sağlanan krediler ve düşük tutulan döviz kurlarının, özel sektörün dışarıdan düşük faizle kredi teminine yöneltmesi etkili olmuştur. Bu anlamda, 2000 yılı sonrasında yapılan özelleştirmeler, Kamu Özel İşbirliği projeleri kapsamında sağlanan krediler de profilin değişmesinde etkili olmuştur. Öte yandan, bu dönemde kamunun aşırı borçlanmaya gitmemesi ve dolayısıyla uluslararası piyasaların kabul ettiği kredi limitlerinin dolmaması da özel sektörün borçlanmasını kolaylaştırmıştır”²³⁶.

4.2.5.6. Dış Ticaret İşlemlerinin Karşılaştırılması

Dış ödemeler Dengesi: “Ödemeler dengesi veya bilançosu, bir ülkede yerleşik kişilerin belirli bir dönem boyunca yabancı ülkelerde yerleşik kişilerle yaptıkları tüm ekonomik işlemlerin sonucunu gösteren sistematik bir kayıt biçiminde tanımlanır”²³⁷.

Ödemeler Dengesinin Alt Hesapları

Cari İşlemler Hesabı: “Cari işlemler hesabının alt grupları, uluslararası mal ticareti, hizmet ticareti, dış alem faktör gelirleri ve tek yanlı transferler”²³⁸ den oluşur.

Dış Ticaret: “Dış ticaret dış alem ile mal ticaretini kapsar; ihracat ve ithalat. İhracat ve ithalat arasındaki bakiye dış ticaret bilançosu adını alır”²³⁹.

Cari İşlemler Dengesi: “Cari işlemlerin alacaklı ve borçlu kısımları arasındaki farka cari işlemler dengesi adı verilir”²⁴⁰.

²³⁶ Köstekçi ve Yıldız a.g.e. s.133

²³⁷ Seyidoğlu, Halil. Uluslararası Finans. İstanbul: Güzem Can Yayınları No:31, 2016 s.85

²³⁸ Seyidoğlu a.g.e. s.90

²³⁹ Hüseyin Şahin Türkiye Ekonomisi. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2016 s.410

Cari Açık: “Cari açık ülkenin yatırımlarının bir kısmını dış kaynak ile finanse etmesidir”²⁴¹. Ülkemizde “1989 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çerçevesinde 32 sayılı karar yürürlüğe konularak kambiyo rejimi serbestleştirildi”²⁴². Ülkemiz bu kararla birlikte 1990’lı yıllardan itibaren 2015 yılına kadar ihraç ettiği kadar fazla ithalat yaptığı için dış ticaret açıkları vermiştir.

Cari Açığın Finansmanı: Ülkemizde kalkınmanın sağlanması için gerekli olan tasarruflar yetersiz olduğu için ihracata dayalı bir kalkınma modeli benimsenmiştir. Bu bağlamda ihracat yapabilmek için üretim yapılması gerekmektedir. Üretim için ithal girdiye ihtiyaç duyulmaktadır. İthalat için döviz girdisinin sağlanması gerekmektedir. Döviz girdisi sağlamakta ihracattan sağlanan gelirler yetersiz olduğu için cari işlemler açıkları oluşmuştur. İhracatın ithalatı karşılamaması nedeniyle oluşan cari işlemler açığının finansmanı için kullanılan kaynaklar; “cari açık kredi biçiminde dış kaynak kullanımı ile veya YSDY ile finanse edilebilir. Cari açığın finansmanı için başka bir alternatif portföy yatırımlarıdır”²⁴³.

Sermaye Hesabı ve Finans Hesapları: “Sermaye işlemleri genelde bir ülkede yerleşik kişi ve kuruluşların başka bir ülkede yaptıkları fiziki yatırımlarla sınır ötesine aktardıkları mali fonları(yabancı tahvil, hisse senedi, hazine bonosu alım-satımı, yabancı bankalarda açtırılan mevduat hesapları, vs) kapsar”²⁴⁴. “Sermaye ve finans hesabı, önce sermaye hesabı ve finans hesabı diye ikiye ayrılır. Sermaye Hesabı altında göçmen transferleri ve üretilmeyen ve finansal olmayan varlıklarla ilgili işlemler yer alır. Bunlar toprak alım-satımı ve sporcu transferi gibi işlemlerdir. Finans Hesabı, doğrudan yatırımlar, portföy yatırımları, diğer yatırımlar ve rezerv hesabından oluşur”²⁴⁵.

²⁴⁰ Seyidoğlu a.g.e. s.93

²⁴¹ Şahin a.g.e. s.459

²⁴² Eğilmez, Mahfi. Değişim Sürecinde Türkiye. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2018 s.148

²⁴³ Şahin a.g.e. s.459

²⁴⁴ Seyidoğlu, Halil. Uluslararası Finans. İstanbul: Güzem Can Yayınları No:31, 2016 s.93 ve 94

²⁴⁵ Şahin a.g.e. s.410

İstatistik Farklar Hesabı: “Ödemeler bilançosu istatistiklerini muhasebe anlamında denkleştirmek için kullanılır ve tek kalemden ibarettir. Buna bazen net hatalar ve unutmalar hesabı da denir”²⁴⁶. “Cari hesap ve sermaye ve finans hesabı bakiyeleri toplamı muhasebe mantığı gereği sıfır olmalıdır. Bakiye sıfırdan farklı ise Net Hata Noksan hesabına işlenir”²⁴⁷.

2000’li yıllarda sermaye hareketlerinin hızlanması ile birlikte ödemeler dengesi hesaplarında değişiklikler olmuştur. “IMF tarafından ödemeler dengesi bilançosunun hazırlanmasında yeni standartlar belirlenmiştir. Ödemeler dengesi bilançosunda ihracat gibi ithalat da fob değeri ile yer almaktadır. Navlun ve sigorta masrafları ile transit ticaret, ihracat ve ithalattan ayrı olarak gösterilmektedir. Hizmet hesabı içinde yer alan bir kısım işlemler artık birincil gelir-gider(yatırım gelir-gideri) ve ikincil gelir-gider hesabı(karşılıksız işlemler) adı altında ayrıca sınıflandırılmaktadır. Geçmişte ayrı bir ana hesap olan rezerv hesabı finans ana hesabının bir kalemi olarak düzenlenmektedir”²⁴⁸.

4.31. Dış Ticaret Verileri Tablosu

YIL	İHRACAT (Bin ABD Doları)	İTHALAT (Bin ABD Doları)	DIŞ TİCARET DENGESİ (Bin ABD Doları)	YIL	İHRACAT (Bin ABD Doları)	İTHALAT (Bin ABD Doları)	DIŞ TİCARET DENGESİ (Bin ABD Doları)
1990	12.959.288	22.302.126	-9.342.838	2003	47.252.836	69.339.692	-22.086.856
1991	13.593.462	21.047.014	-7.453.552	2004	63.167.153	97.539.766	-34.372.613
1992	14.714.629	22.871.055	-8.156.426	2005	73.476.408	116.774.151	-43.297.743
1993	15.345.067	29.428.370	-14.083.303	2006	85.534.676	139.576.174	-54.041.499
1994	18.105.872	23.270.019	-5.164.147	2007	107.271.750	170.062.715	-62.790.965
1995	21.637.041	35.709.011	-14.071.970	2008	132.027.196	201.963.574	-69.936.378
1996	23.224.465	43.626.642	-20.402.178	2009	102.142.613	140.928.421	-38.785.809
1997	26.261.072	48.558.721	-22.297.649	2010	113.883.219	185.544.332	-71.661.113
1998	26.973.952	45.921.392	-18.947.440	2011	134.906.869	240.841.676	-105.934.807
1999	26.587.225	40.671.272	-14.084.047	2012	152.461.737	236.545.141	-84.083.404
2000	27.774.906	54.502.821	-26.727.914	2013	151.802.637	251.661.250	-99.858.613
2001	31.334.216	41.399.083	-10.064.867	2014	157.610.158	242.177.117	-84.566.959
2002	36.059.089	51.553.797	-15.494.708	2015	143.838.871	207.234.359	-63.395.487

Kaynak: Kaynak: Bu tablo, TÜİK dış ticaret istatistiklerinden oluşturulmuştur.

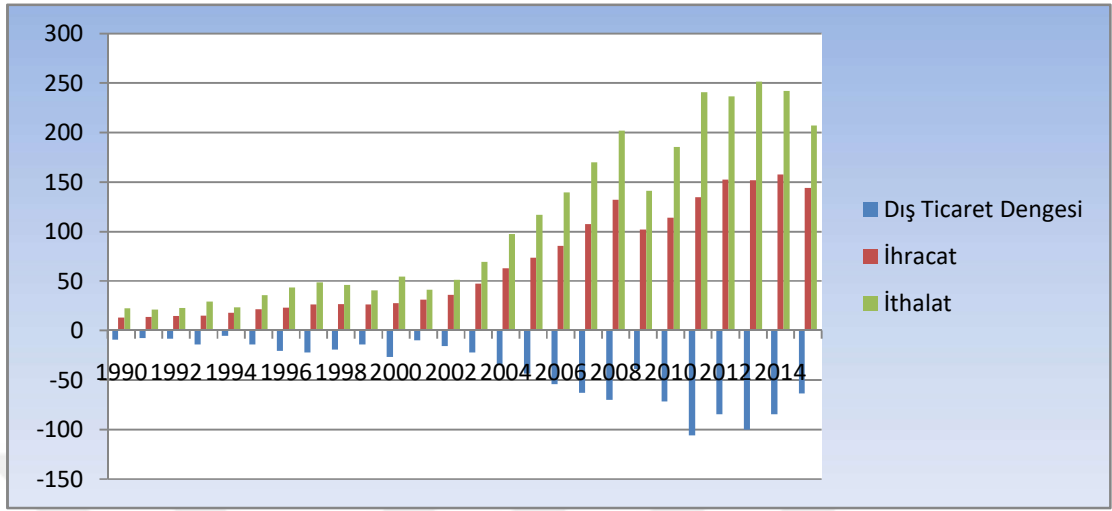
<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> 12 Kasım 2019

²⁴⁶ Seyidoğlu a.g.e. s.99

²⁴⁷ Şahin a.g.e. s.410

²⁴⁸ Şahin a.g.e. s.457

Grafik 4.14. 1990-2015 Dönemi Dış Ticaret İşlemleri Grafiği



1990-2015 döneminde dış ticaret verileri değerlendirildiğinde ülkemizde ihracatımızda önemli yer tutan ürünlerin üretiminde ithal girdiye olan bağımlılık nedeniyle ihracatımız her zaman ithalatın altında kaldığı için dış ticaret açıkları verilmiştir. Bu açıkların finansmanı için borçlanma kaçınılmaz olmaktadır. Bu bağlamda, kronik ticaret açıkları en önemli borçlanma nedenlerindedir. Dış ticaretin finansmanı amacıyla alınan borçların anaparaları ödemeler dengesinin sermaye ve finans hesabında gösterilirken faizleri cari işlemler hesabında gösterilmektedir. Dolayısıyla ülkemizde ihracatın ithalatı karşılamaması nedeniyle alınan dış borçların faiz ödemeleri cari açığı artırmaktadır.

4.2.5.7. Cari Açığı Etkileyen Unsurların Etkilerinin Karşılaştırılması

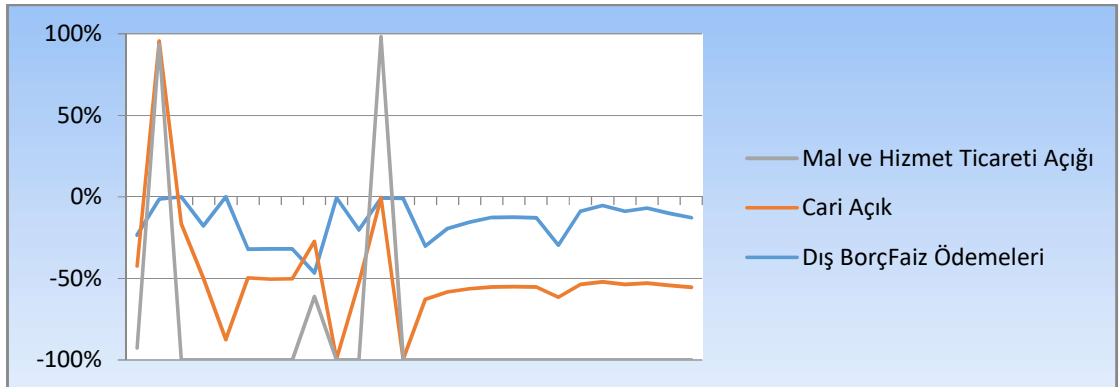
4.32. Cari Dengeyi Etkileyen İşlemler Tablosu

YIL	MAL, HİZMET VE BİRİNCİL GELİR DENGESİ (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ (Milyon ABD Doları)	CARİ İŞLEMLER DENGESİ (Milyon ABD Doları)İ	YIL	MAL, HİZMET VE BİRİNCİL GELİR DENGESİ (Milyon ABD Doları)	DIŞ BORÇ FAİZ SERVİSİ	CARİ İŞLEMLER DENGESİ
1990	-6.990	3.264	-2.625	2003	-8.574	6.988	-7.554
1991	-4.789	3.440	250	2004	-15.315	7.148	-14.198
1992	-4.894	3.439	-974	2005	-22.434	8.034	-20.980
1993	-10.085	3.574	-6.433	2006	-32.982	9.362	-31.168
1994	-379	3.923	2.631	2007	-39.020	10.812	-36.949
1995	-6.737	4.303	-2.339	2008	-41.611	11.997	-39.425
1996	-6.534	4.200	-2.437	2009	-13.691	10.537	-11.358
1997	-7.149	4.588	-2.638	2010	-46.091	8.733	-44.616
1998	-3.505	4.813	2.000	2011	-76.121	8.743	-74.402
1999	-5.806	5.448	-925	2012	-49.414	9.363	-47.963
2000	-14.684	6.301	-9.920	2013	-64.919	9.593	-63.642
2001	773	7.134	3.760	2014	-45.157	10.020	-43.644
2002	-3.059	6.402	-625	2015	-33.551	9.719	-32.109

Kaynak: Bu tablo, Dış borç faiz ödemelerine dair veriler Köstekçi ve Yıldız a.g.e. Sayfa:119 ve135. Diğer veriler T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022217017-46a9b2d0-b50a> 12 Kasım 2019

4.15. Cari İşlemler Hesabını Etkileyen Unsurların Cari Açığa Etkilerinin Karşılaştırılması Grafiği



1990-2002 döneminde 1991 ve 1998 yılları ile ekonomik krizin yaşandığı 1994 ve 2001 yıllarında cari fazla verilmiştir. Diğer yıllar cari açık verilmiştir. Ancak, bu açıklar 2003-2015 dönemine kıyasla düşük kalmıştır. 2003-2015 döneminde ise cari açık artarak devam etmiştir. Sadece ekonomik krizin yaşandığı 2009 yılında cari işlemler açığı azalmıştır. 2003-2015 döneminde cari açığın artan bir eğilim göstermesinde en önemli

unsur dış ticaret açıkları olmuştur. Dış borç faiz ödemelerinin cari açığa etkisi dış ticaret açıklarına göre sınırlı olmuştur.

4.2.6. Hazine Garantilerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.33. Hazine Garantileri Verileri Tablosu

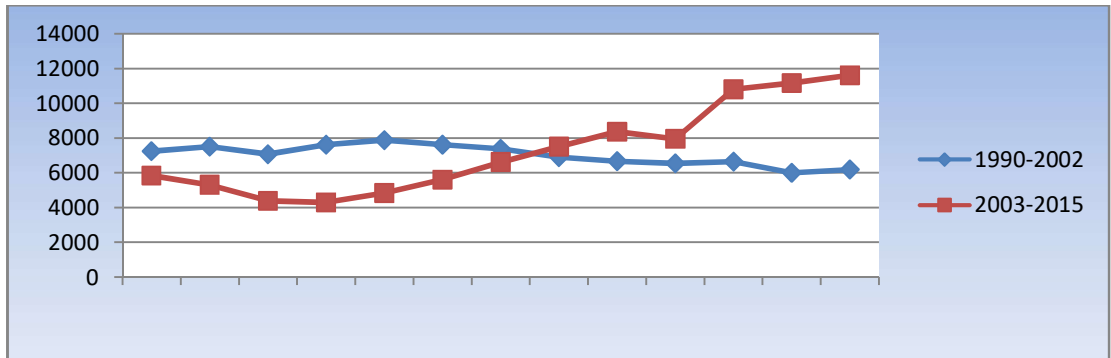
YIL	HAZİNE GARANTİLİ DİŞ BORÇ TUTAR (Milyon ABD Doları)	YIL	HAZİNE GARANTİLİ DİŞ BORÇ TUTAR (Milyon ABD Doları)
1990	7.242,40	2003	5.891
1991	7.499,00	2004	5.363
1992	7.071,90	2005	4.457
1993	7.613,90	2006	4.298
1994	7.876,00	2007	4.798
1995	7.612,30	2008	5.712
1996	7.381,00	2009	6.507
1997	6.904,00	2010	7.506
1998	6.672,00	2011	8.364
1999	6.545,00	2012	9.751
2000	6.646,00	2013	10.807
2001	6.010,00	2014	11.157
2002	6.195,00	2015	11.608

Kaynak: Bu tablo, Hazine ve Maliye Bakanlığı 2003 ve 2010 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporları ve 2008 Yılı Aralık Ayı Kamu Borç Yönetimi Raporu ile Kamu Finansmanı istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> 10 Mayıs 2019

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> 10 Mayıs 2019

Grafik 4.16. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Hazine Garantileri Verileri Karşılaştırma Grafiği



Hazine garantilerine bakıldığında 1990-2002 döneminde Hazine garantileri tutarları 6 ila 7 milyar arasında düz bir seyir izlemiştir. 2003-2015 döneminde ise 2003 yılında 5 milyar

ile başlayan trend 2007 yılında 4 milyara kadar düştükten sonra artış eğilimine girerek 2015 yılında 11 milyara kadar yükselmiştir.

4.2.7. Borç Üstlenimlerinin Karşılaştırılması

Tablo 4.34. Borç Üstlenimleri Tutarları Tablosu

YIL	TUTAR (Bin ABD Doları)	YIL	TUTAR (Bin ABD Doları)
1990	0	2003	478.000
1991	0	2004	300.000
1992	44.000	2005	213.000
1993	148.000	2006	211.000
1994	621.000	2007	201.000
1995	1.190.000	2008	137.000
1996	899.000	2009	267.000
1997	1.141.000	2010	94.000
1998	1.373.000	2011	77.000
1999	1.118.000	2012	74.000
2000	1.127.931	2013	60.000
2001	1.307.743	2014	32.000
2002	1.120.000	2015	28.000

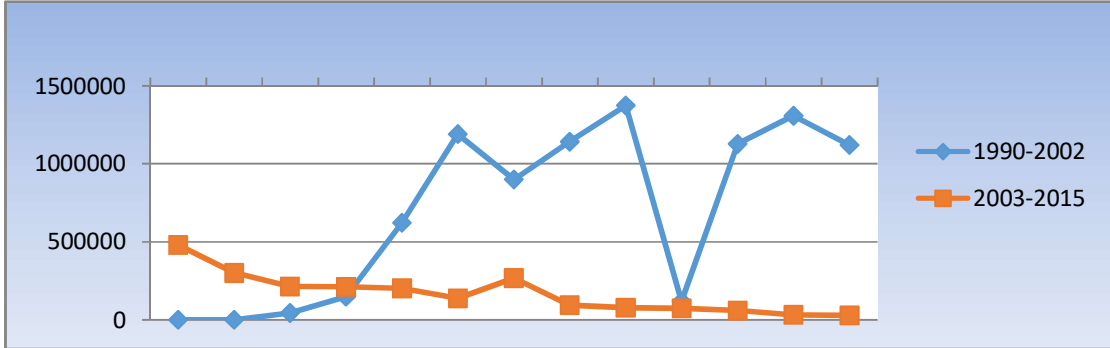
Kaynak: Oğuz Çalık “Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları” T.C. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Emek Matbaacılık San. Ve Tic. Ltd. Şti Yayın No: 975-8628-01- 1 s. 252. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2003, 2014 ve 2016 Yılları Kamu Borç Yönetimi Raporları ve 2008 Yılı Aralık Ayı Kamu Borç Yönetimi Raporu'ndan oluşturulmuştur.

<https://www.maliyesempozyumu.org/16-maliye-sempozyumu/> 15 Mayıs 2019

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> 15 Mayıs 2019

Grafik 4.17. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Borç Üstlenimleri Tutarları Karşılaştırma Grafiği



1990-2002 döneminde 1996 yılı hariç Hazine garantilerinden kaynaklanan borç üstlenimleri artan bir seyir izlerken 2003-2015 döneminde giderek azalan bir trend izlediği görülmektedir. Bu azalışta Hazine garantisi talep eden kurum ve kuruluşlara kredi derecelendirmesi yapılarak garanti verilmesi, mahalli idarelerin Hazine garantisi ile sağladıkları proje kredisi kapsamındaki tahsilat ve ödemeleri yapmak üzere dış borç ödeme hesabı açma zorunluluğu getirilerek nakit akımlarının izlenmesi gibi mali disiplini sağlayan uygulamalar etkili olmuştur.

4.2.8. Faiz Dışı Denge Verilerinin Karşılaştırılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde bütçe kavramı "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi"²⁴⁹ şeklinde tanımlanmıştır.

"Faiz dışı bütçe fazlası, bütçenin toplam gelirleriyle faiz dışındaki toplam bütçe harcamaları arasındaki farktır. Toplam kamu harcamalarından faiz ödemeleri çıkarıldığında, kamu gelirlerinin kamu giderlerini ne düzeyde karşıladığı bu değişkenle izlenmektedir. Faiz dışı bütçe özellikle bütçe açıkları temelinde birincil açık kavramıyla da değerlendirilmektedir. Kamu borç stokunun yüksek olduğu ülkelerde, faiz dışı fazla; risk priminin düşürülmesi, borcun sürdürülebilirliğinin sağlanması, enflasyonist beklentilerin ortadan kaldırılması, uygulanan ekonomi politikalarının kredibilitesinin

²⁴⁹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> 30 Haziran 2019

artırılması ve istikrarlı bir büyüme ortamının yaratılabilmesi hedeflerine ulaşmada vazgeçilmez bir öneme sahiptir”²⁵⁰.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kullanılan sürdürülebilirlik yaklaşımı muhasebe yaklaşımıdır. “Muhasebe yaklaşımında faiz dışı fazlanın sürdürülebilir olarak kabul edilmesi, borç stokunun GSMH’ya oranının sabit kalmasına bağlıdır. Buna göre, belirli bir reel büyüme, reel faiz, senyoraj geliri ve özelleştirme geliri varsayımı altında, borç/GSMH oranını sabit tutan bir faiz dışı fazla oranı borçların sürdürülebilirliğini sağlamak için gereklidir”²⁵¹.

Tablo 4.35. Faiz Dışı Denge Verileri Tablosu

YIL	FAİZ DIŞI DENGE TUTAR (Bin TL)	YIL	FAİZ DIŞI DENGE TUTAR (Bin TL)
1990	2.012	2003	18.404.703
1991	-9.444	2004	26.278.000
1992	-7.136	2005	37.562.903
1993	-17.196	2006	41.320.106
1994	146.193	2007	35.044.981
1995	259.965	2008	33.229.216
1996	259.530	2009	440.050
1997	37.264	2010	8.217.473
1998	2.281.636	2011	24.448.368
1999	1.436.419	2012	19.004.256
2000	6.713.860	2013	31.443.475
2001	11.221.825	2014	26.543.767
2002	10.176.598	2015	29.479.046

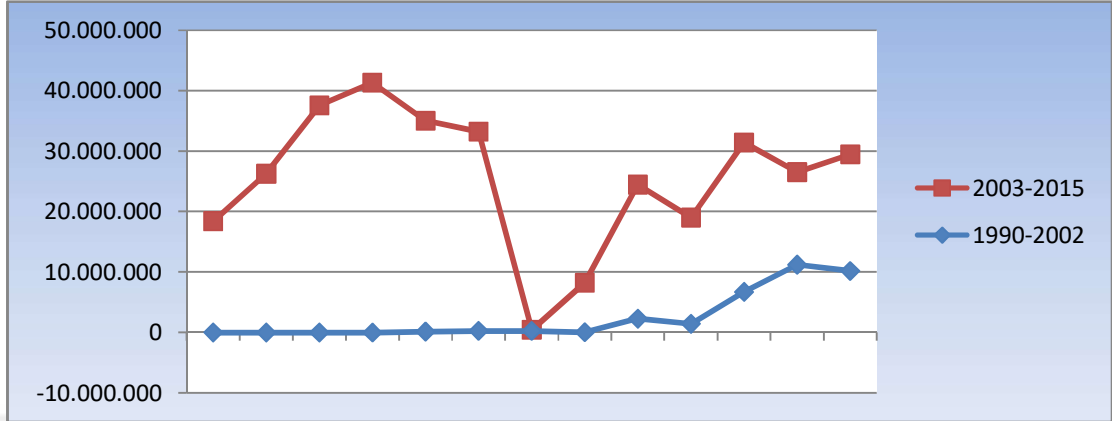
Kaynak: Kaynak: Bu tablo, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergelere ilişkin istatistiklerinden oluşturulmuştur.

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454> 20 Mayıs 2019

²⁵⁰ Demir a.g.e. s.194

²⁵¹ Yüksel Bayraktar. Türkiye’de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.Ltd.Şti., 2018. s.96 ve 97

Grafik 4.18. 1990-2002 Dönemi ile 2003-2015 Döneminin Faiz Dışı Denge Verileri Karşılaştırma Grafiği



Faiz dışı fazla açısından bakıldığında 1990-2002 döneminde 1991, 1992 ve 1993 yıllarında faiz dışı denge açık vermiştir. 1994 yılından itibaren faiz dışı fazla verilme eğilimi devam etmiş 2001 yılında 12 milyar ile en yüksek faiz dışı fazla seviyesine ulaşılmıştır. 2003-2015 döneminde ise faiz dışı fazla dönemin başından itibaren sürekli artış eğiliminde olmuştur. Trend 18 milyardan 30 milyarlaraya kadar yükselmiştir. Faiz dışın fazlanın elde edilmesinde sıkı maliye politikasına ek olarak 1986 ila 2015 yılları arasında 8,2 milyar ABD doları 1986-2003 döneminde, 58,7 milyar ABD doları 2004-2015 döneminde olmak üzere “toplam tutarı 66,9 milyar ABD doları düzeyinde”²⁵² ki özelleştirme gelirinin de katkısı olmuştur.

²⁵² <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2019/03/2015-yili-faaliyet-raporu.pdf> 15 Kasım 2019

SONUÇ

4749 sayılı Kanun ile borç yönetiminde tek yetkili otorite olarak Hazine ve Maliye Bakanı belirlenmiştir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, yerel yönetimler, KİT'ler, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları ile hibelerle sınırlı olmak üzere sivil toplum kuruluşları kanun kapsamına alınarak borç yönetimine ilişkin mevzuat tek çatı altında toplanmıştır.

Bütçe kanunlarına dayalı borç yönetimi yaklaşımı ile 4749 sayılı Kanun'un borçlanma limitine ilişkin düzenlemeleri karşılaştırıldığında her ikisinde de bütçe ödenek tahminleri ile gelir tahminleri arasındaki fark kadar borçlanmaya izin verilmiştir. Bunun tek istisnası 1997 yılında bütçe denk bağlanmıştır. Ancak, ödenek tahminlerinin 1/3'ü oranında borçlanmaya izin verilmiştir. Ancak, iki mevzuat arasındaki temel fark ek borçlanma limitlerinde görülmektedir. Borç yönetiminin bütçe kanunlarına dayanılarak yürütüldüğü 1990-2002 dönemine bakıldığında, 1990 yılı bütçe kanununda ek borçlanma limitinin denge başlıklı maddede yer alan tutarın yarısına kadar artırılacağı, 1991-1997 bütçe kanunlarında artış öngörülmemiştir. 1998-2002 dönemindeki bütçe kanunlarında ise borçlanma limitinin % 15 oranında artırılacağına dair hükümler yer almıştır. 4749 sayılı Kanunda borçlanma limitinin ihtiyaçlar doğrultusunda % 5 oranında artırılacağı ilave artışın ise, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile % 5 oranında yapılabileceği belirtilmiştir.

Ancak, 4749 sayılı Kanun'un 4. maddesinde borçlanma limitinin değiştirilemeyeceğine ilişkin bir düzenleme yer almasına rağmen 2009 yılında çıkarılan bir geçici madde ile ilave borçlanma limitinin beş kat uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu bağlamda, kanun maddeleri birbirleriyle çelişmektedir. Öte yandan, 2009 yılında 440.050.000 TL gibi cüzi bir miktarda faiz dışı bütçe fazlası verilmesinden de anlaşılacağı üzere mali disiplini bozucu etkisi de olmuştur.

Öte yandan, bütçe kanunlarına dayalı olarak borç yönetiminin yürütüldüğü dönemde olduğu gibi 4749 sayılı Kanunda borçlanma limitlerinde kısıtlama yapılmasına rağmen toplam borcun artış trendini devam ettirdiği görülmektedir. Bu açıdan bakınca yapılan düzenlemeler mali disiplini sağlamış gibi görünmemektedir. Ancak, günümüzde geçerli olan liberal ekonomik anlayışa göre borçların sıfırlanamayacağı önemli olan borç yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Bu nedenle, borç yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanması için AB ve Dünya Bankası tarafından bazı kriterler belirlenmiştir. 4749 sayılı Kanun uygulamaya konulduktan sonra bu kriterler sağlanmıştır. Bu nedenle, borçlanma limitlerinde yapılan kısıtlamanın borç yönetiminde sürdürülebilirlik açısından bakınca mali disiplinin sağlanmasına katkı sağladığı görülmektedir.

Hazine garantilerine ilişkin olarak borç yönetiminin bütçe kanunlarına dayanılarak yürütüldüğü 1990-2002 döneminde yap-işlet-devret kapsamındaki projeler için verilen ürün satın alma garantilerine herhangi bir limit getirilmemiştir. 4749 sayılı Kanun'la birlikte mali disiplini sağlamak amacıyla bu projeler garanti limiti kapsamına alınmıştır. Ancak, yap-işlet-devret kapsamındaki projeler için 4749 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2003 yılından itibaren bir limit belirlenmiş olsa da bu limitin belirlenmesi mali disiplinin sağlanması için tek başına yeterli değildir. Çünkü yap-işlet-devret modeli kapsamında yapılan projeler proje uygulayıcısı idare ile firma arasında yapılan sözleşmelere göre yürütülmektedir. Bu projelerin hazırlanması aşamasında teknik ve mali yönden yapılan hatalar Hazine'yi ciddi borç yükü ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Çünkü, yap-işlet-devret kapsamındaki projeler için Hazine tesisin işletilmesi sırasında sözleşme ile belirlenen miktarda ürün satın alma garantisi vermektedir. Taahhüt edilen kadar ürün alınmadığında eksik kalan kısım Hazine tarafından üstlenildiği için Hazine'ye ek yük gelmektedir. Dolayısıyla hizmetten faydalanmayan vergi mükellefleri bu maliyete katlanmaktadır. Eğer garanti edilen ürün bedellerinin maliyetleri yüksek belirlenmişse kayıp daha da artmaktadır. Bunun en çarpıcı örneği yap-işlet-devret modeli ile yapılan İzmit Su Temin Projesinde görülmektedir. Proje maliyeti 865 milyon ABD doları tutarındaki proje için Hazine tarafından 2 milyar ABD doları civarında borç üstlenmiştir.

Öte yandan, 2014 yılında 4749 sayılı Kanuna eklenen 8/A maddesi ile Kamu Özel İşbirliği kapsamında yürütülen projeler için daha önce ürün garantisi söz konusu iken finansman garantisi de verilmektedir. Bu bağlamda yapılacak borç üstlenimlerine bütçe kanunları ile bir limit getirilmiştir. Bu limiti bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu düzenleme ile bütçe kanununda belirlenen borç üstlenim limiti kadar özel sektör lehine Hazine garantilerinin kapsamı genişletilmiş olmaktadır. Hazine'nin riskini artıran bir düzenlemedir.

Hazine garantileri ve borç üstlenimi 1990-2002 dönemi ile 2003-2015 dönemi verileri karşılaştırıldığında Hazine garantileri sürekli artmasına rağmen 4749 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler uyarınca garanti limiti uygulaması, daha önce aldığı garantiler nedeniyle oluşan borçları geri ödeme performansı iyi olmayan idarelere garanti verilmemesi, garanti edilen tutar üzerinden % 1'ine kadar garanti ücreti alınması, mahalli idarelerin Hazine garantisi kapsamında sağladıkları dış proje kredilerinin ödemelerini yapabilmeleri için dış borç ödeme hesabı açma zorunluluğu getirilmesi, Hazine'nin kredi riskine maruz kalmaması için borç üstlenimlerinden kaynaklanan ödemelerin yapılması için Merkez Bankası nezdinde Risk hesabı oluşturulması gibi mali disiplini sağlamaya yönelik düzenlemeler nedeniyle Hazine'nin borç üstlenimleri azalmıştır.

Bütçe kanunlarına dayalı olarak borç yönetiminin yürütüldüğü 1990-2002 dönemde borçlanma işlemlerine ilişkin raporlar sadece Kesin Hesap Kanunlarında yer almakta iken 4749 sayılı Kanunlar birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından borçlanma işlemlerine ilişkin olarak daha detaylı analizlerin yer aldığı üç aylık ve yıllık kamu borç yönetimi raporları yayınlanmaktadır. Kamu borç yönetimi raporlarında iç ve dış finansman imkânları, sağlanan Hazine garantileri, Risk Hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle, finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır. Ayrıca bu raporlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'na gönderilmektedir. Öte yandan, Hazine ve Maliye Bakanı tarafından TBMM plan ve bütçe komisyonuna kamu borç yönetimine ilişkin yılda en az bir kez bilgi verilmektedir. Kamu borç yönetimine dair tüm bu uygulamalar şeffaflığı artırarak

piyasalarda güven oluşumuna ve belirsizliklerin önlenmesine katkı sağladığı için borçlanma işlemlerinde risk primini azaltmıştır.

4749 sayılı yasa öncesinde borç yönetimi borcun anapara ve faiz ödemelerinden ibaret olan borç servisi işlemleri ile sınırlı iken yasa ile birlikte risk esasına dayalı aktif bir borç yönetimi uygulamasına geçilmiştir. Borç yönetimi teşkilat yapılanması kapsamında borç ve risk yönetimi komitesi oluşturularak dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde ofis sistemine geçilmiştir. Borç ve Risk Yönetimi Komitesi'ne Hazine ve Maliye Bakanı başkanlık etmektedir. Risk yönetimi, Borç ve Risk Yönetimi Komitesi tarafından belirlenen vadesi bir yılın altına inen senetlerin geri alım ihaleleri ile değiştirilmesi, senet ihracının sabit faizli ve TL cinsinden senetlerle yapılması gibi stratejik ölçütlere göre yapılmaktadır. Risk esaslı borç yönetimi kur ve faiz riskini azalttığı için borçlanma maliyetlerini azaltarak borç yönetiminde etkinliğin artırılmasına katkı sağlamıştır.

4749 sayılı Kanun öncesinde Hazine alacaklarının tahsil işlemleri özel hukuk hükümlerine göre yürütülürken Kanunla birlikte 6183 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Bu düzenleme ile borç üstlenimlerinden kaynaklanan alacaklar kamu alacağı niteliği kazanmıştır. Bu kanun alacağın tahsilinde kolaylıklar sağlamıştır. Çünkü, bu kanun kanuni faiz uygulanması, yargılama işlemlerinin adli mahkemeler yerine idare mahkemelerinde görülmesi gibi avantajlar sağlamıştır.

Ancak, özel bütçeli kuruluşlar, mahalli idareler ile TMSF'ye devredilen bankaların borçlarından kaynaklanan alacakların 4749 sayılı Kanuna eklenen geçici maddeler ile silinmesi Hazine zararına yol açmıştır. Öte yandan, bu tarz düzenlemeler af beklentisi oluşturacağı için kurumların borçlarını ödemelerinde gevşek davranmasına dolayısıyla Hazine zararına yol açacak düzenlemelerdir.

4749 sayılı yasa öncesinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri döneminde kısa bir süre uygulanan daha sonra uygulamasına ara verilen Piyasa Yapıcılığı Sistemini yasal altyapıya kavuşturulmuştur. Piyasa yapıcısı bankalara teminat olmadan rekabetçi olmayan tekliflerle borçlanma ihalelere girme gibi bazı avantajlar verilerek borçlanma işlemleri birincil ve ikincil piyasasına likidite sağlanması yükümlülüğü getirilmiştir. Bu

uygulama birincil ve ikincil piyasada derinliğin sağlanması ve Hazine'nin likidite problemi ile karşı karşıya kalmaması konusunda önemli katkılar sağlamıştır

Hazinenin Merkez Bankası kaynaklarından genel bütçe başlangıç ödeneklerinin % 15'ine kadar avans kullanımı yapması ve bu avansların genellikle yılsonunda kapatılmayarak bütçeden mahsup edilecek borçlar hesabı ile ertesi yıla devredilmesi borçlanma limitini artırdığı gibi merkez bankası avans talebini karşılamak için para basımı yaptığı için enflasyona da yol açmaktadır. 4749 sayılı Kanun ile kısa vadeli avans kullanımının genel bütçe başlangıç ödeneklerinin % 2'si ile sınırlandırılması mali disiplinin sağlanmasına katkı sağladığı gibi merkez bankasının para politikası uygulamaları ile koordineli bir borç yönetimi politikasının yürütülmesine katkı sağlamıştır.

Kamu idarelerinin dış finansman kaynaklarından sağladığı proje kredilerinin hesaplarındaki eksiklikler nedeniyle 1995-2002 yıllarında Sayıştay tarafından uygunluk verilmemiştir. 4749 sayılı Kanun'la birlikte proje kredilerinin kullanımdan önce bütçeleştirilmesine ilişkin düzenlemeye rağmen 341 milyon TL tutarında proje kredisi için bütçe gideri kaydı yapılmamasından dolayı sorun 2003 yılında da devam etmiştir. Ancak, gerekli düzeltme kayıtları yıl içinde yapıldığı için 2004 yılında uygunluk verilmiştir. 2004 yılından itibaren otomasyon sistemi üzerinden yürütülen tahakkuk esaslı Devlet muhasebesi uygulamaya alınmıştır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulamaya konulduktan sonra dış proje kredileri ile ilgili 2004-2015 döneminde herhangi bir sorun yaşanmamıştır.

Ancak, Sayıştay Genel Kurulu tarafından Hazine alacak hesapları ile ilgili olarak 2003-2010 döneminde uygunluk verilmeyen hesaplar olmuştur. Bu bağlamda, 2003 Hazine'nin borç üstleniminden doğan 48.7 milyon ABD doları tutarındaki alacağı kayıtlarda yer almadığı, 2004 yılında Takipteki Hazine Alacakları Hesabı'na faizlerin dahil edilmediği, 2005 yılında teşvik amaçlı kredilerin alacak hesaplarında yer almadığı, vadesinde ödenmeyen alacakların muhasebe kaydının muaccel olduğu tarihte yapılmadığı, takibe alınmaması gereken alacağın "Takipteki Hazine Alacakları Hesabı"na kaydedilmesi, 2006 yılında teşvik amaçlı kredilerin alacak hesaplarında yer almadığı,

2007 Yılında Dış Borcun İkrasından Doğan Alacaklar Hesabı'nın bakiyesinin fazla olduğu, Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesapları ile Takipteki Kurum Alacakları Hesabı ile ilgili olarak verilen teşvik kredilerinin ödemelerinde aracı olan T.C. Halk Bankası ve T.C. Kalkınma Bankası'nın kapanış kayıtlarının yapılmaması, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri ile Hazine alacak kayıtlarının teyitlerinin yapılmaması, Risk Hesabı Alacakları Hesabı bakiyesinin fazla olması ve Gelir Tahakkukları Hesabı'na Hazine'nin teşvik kredilerinden kaynaklanan alacak faiz kayıtlarının yapılmaması, 2008 Yılında 2001/2312 sayılı BKK uyarınca Tarım Kredi Kooperatiflerinden olan Hazine alacağı ile ilgili olarak Hazine'nin alacak kayıtları ile teyit işleminin tamamlanmaması, 2009 ve 2010 yıllarında Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF)'den alacaklar ile ilgili olarak TOKİ tarafından envanter çalışmalarının yapılmaması nedeniyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından uygunluk verilmemiştir. Öte yandan, hesaplara ilişkin düzeltmeler yapıldığı için takip eden yıllarda uygunluk verilmiştir.

1990-2002 ile 2003-2015 dönemi verileri karşılaştırıldığında 4749 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte kamunun borç yükünde azalmalar olmuş Maastricht kriterleri yakalanmıştır. Borç faiz oranları çift haneli oranlardan % 4'lere kadar düşmüştür. İç borçlarda vade bir yılın altına inmişken beş yıla kadar uzamıştır. Dış borç vadeleri ise beş yıldan on dokuz yıla kadar uzamıştır. Hazine garantileri artış gösterse de mali disiplini sağlayıcı düzenlemeler nedeniyle borç üstlenimleri azalmıştır.

Dış borç göstergelerine bakıldığında 1990-2002 döneminde borçlu profili % 70 kamu % 30 özel sektör iken 2003-2015 döneminde artan cari açıkla birlikte kamu % 30 özel sektör % 70 şekline dönmüştür. Dış borç profilinin değişmesinde 4749 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra uygulanan mali disiplin nedeniyle kamunun aşırı dış borçlanmaya gitmemesi, özelleştirmeler nedeniyle alınan krediler, KÖİ projeleri için sağlanan krediler etkili olmuştur. Öte yandan, ülkemizin yaşadığı yüksek enflasyon nedeniyle Merkez Bankası enflasyonu düşürmek için sıkı para politikası uygulamıştır. Bu nedenle, faizler artmış ve ülkemize sıcak para girişi olmuştur. Bu durum sermaye bolluğu yanında özel sektörü düşük faizle uygun koşullarda dış borç elde etme imkanına kavuşturması dış borç profilinin değişmesinde etkili olduğu gibi ithalatı da artırmıştır. Dolayısıyla dış borçlardaki artış cari işlemler açığını artırmıştır. Ve yine, dış ödeme

bilançolarında dış borç faizleri cari işlemler hesabında gösterildiği için dış borç servislerinin faizleri cari işlemler açığını artırmaktadır.

Yine, dış borçlanma ile ilgili Dünya Bankası tarafından belirlenen sürdürülebilirlik kriterlerine bakıldığında ülkemiz;

Toplam Dış Borç/GSMH göre 1990-2002 döneminde 1990, 1991,1992 ve 1993 yıllarında ortanın altında borçlu konumunda 1994-2000 döneminde orta düzey borçlu konumundadır. Ekonomik krizin yaşandığı 2001 ve 2002 yıllarında çok borçlu ülke konumundadır. 2003-2015 döneminde ise % 30-50 arası değerler almış olup orta düzey borçlu ülke konumundadır.

Toplam Dış Borç/İhracat oranına bakıldığında ülkemiz 1990-2002 döneminde çok borçlu ülke konumundadır. 2003-2015 döneminde ise 2003 ve 2015 yıllarında çok borçlu 2004-2014 döneminde ise orta düzey borçlu kategorisindedir.

Toplam Dış Borç Servisi /İhracat oranına bakıldığında ülkemiz hem 1990-2002 döneminde hem de 2003-2015 döneminde çok borçlu ülke konumundadır.

Faiz Servisi/ İhracat oranına bakıldığında 1990-2002 döneminde 1996, 1997, 1998 ve 2002 yıllarında orta düzey borçlu konumunda diğer 9 yıl ise çok borçlu konumundadır. 2003-2015 döneminde ise sadece 2003 yılında orta düzey borçlu konumunda diğer 12 yıl ise ortanın altında borçlu konumundadır.

Faiz dışı fazla verilerine bakıldığında faiz dışı fazlanın olmadığı yıllardan otuz milyara kadar faiz dışı fazlanın verildiği yıllara ulaşılmıştır.

Sonuç olarak, 4749 sayılı Kanun'la birlikte uygulanan risk esaslı borç yönetimi yaklaşımı ile şeffaflık ve mali disiplinin sağlanmasına ilişkin düzenlemeler kamu borç yönetiminde sürdürülebilirliğe katkı sağlamıştır. Ancak, ihracatın ithalatı karşılamaması nedeniyle oluşan dış ticaret açıklarının finansmanı için özel sektörün dış borçlarındaki artışlar dış borç profilini değiştirdiği gibi artan cari açık nedeniyle ekonominin kırılganlığını da artırmıştır.

Bu bağlamda, kamu varlık ve yükümlülük yönetiminde etkinliğin sağlanması için Hazine için en riskli alanı oluşturan Hazine garantilerinin kapsamının genişletilmemesi, garanti kapsamında borçlanan kuruluşlardan borç ödememeyi alışkanlık haline getirenlere bir daha garanti verilmemesi, 4749 sayılı Kanun'da borçlanma ve garanti limitlerinin genişletilerek mali disiplinin bozulmasına yol açacak hükümlere yer verilmemesi, kanuna eklenen geçici maddeler ile alacakların terkinine dolayısıyla af beklentisine yol açacak düzenlemeler yapılmaması gerekmektedir.

Öte yandan, 4749 sayılı Kanun borç yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasına katkı sağlamış olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Bu nedenle, borç yönetiminde sürdürülebilirliğin ve makro ekonomik istikrarın sağlanması için para, maliye ve borç yönetimi politikalarının koordineli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, borçlanma nedenleri arasında yer alan kronik problemlerden cari açığın kapatılmasına yönelik önlemlerin alınması, özel sektör borç yükünün azaltılması, bütçe açıklarına neden olan vergi sistemindeki aksaklıkların giderilerek kamu gelirlerinin artırılması ve sıkı maliye politikasının devam ettirilerek sürekli faiz dışı bütçe fazlası vererek kamu borç yükünün azaltılması gerekmektedir. Ayrıca, Merkez Bankasının enflasyonla mücadele kapsamında aldığı faiz kararlarının borç yönetiminde likidite sorununa yol açmayacak ve borç faiz yükünde gereksiz artışa neden olmayacak şekilde borç yönetimi politikası ile koordineli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Altay, Başak. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>. 15 Mayıs 2019 <Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Üniversite Uygulama Örneği Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü >.

Bayraktar, Yüksel. Türkiye'de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.Ltd.Şti., 2018.

Bilici, Nurettin ve Adem Bilici Kamu Maliyesi. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.

Cangöz, Coşkun ve Emre Balıbek Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.

Çalık, Oğuz “Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları” T.C. Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Emek Matbaacılık San. Ve Tic. Ltd. Şti Yayın No: 975-8628-01- 1 s. 252. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya <https://www.maliyesempozyumu.org/16-maliye-sempozyumu/15> Mayıs 2019

Demir, Murat. Türkiye'de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği. Konya: Çizgi Kitabevi, 2009.

Egeli, Haluk ve Haluk Tandırcıoğlu Teori ve Uygulamada Hazine. İzmir: Kitapana Basın Yayın Dağıtım Bilişim, 2016.

Eğilmez, Mahfi, Değişim Sürecinde Türkiye. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2018.

Eğilmez, Mahfi, Hazine. İstanbul: Remzi Kitabevi A.Ş., 2004.

Eğilmez, Mahfi, Örneklerle Kolay Ekonomi. İstanbul: Remzi Kitabevi A.Ş., 2014.

Eker, Aytac ve Duran Bülbül Kamu Maliyesi. Ankara: Gazi Kitabevi, 2017.

Erdem, Metin Devlet Borçları. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.

Ateş, Gürkan Borç Yönetimi Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma. Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2002.

Işık, A.Kadir, Ekrem Karayılmazlar, İbrahim Organ ve Hayriye Işık vd. Devlet Borçları. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2005.

Köstekçi, Ahmet ve Fazlı Yıldız Kamu Borç Yönetimi Türkiye ve OECD Uygulamaları. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.

Meriç, Metin. Devlet Borçları. Ankara: Gazi Kitabevi, 2015.

Özyıldız, Hakan Blog Sayfası 24 Nisan 2014

<http://hakanozyildiz.com/2014/04/ozel-sektorun-ds-borclarnn-ustlenimi.html#more>.

14 Kasım 2019.

Pehlivan, Nilgün “Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi” T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayın No: 16 ss.385- 417 XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003 Kıbrıs http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_18_385_417.pdf 5 Mayıs 2019

Saygılıoğlu, Nevzat, Ahmet Ulusoy, Binhan Elif Yılmaz, Şebnem Tosunoğlu ve Semih Bilge. Devlet Borçları. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2013.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Özel İhtisas Komisyonu Araştırma. Ankara: DPT, 2001.

Seyidoğlu, Halil, Uluslararası Finans. İstanbul Güzem Can Yayınları No:31, 2016.

Seyidoğlu, Halil, Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük İstanbul Güzem Can Yayınları, 1999.

Sugözü, Hail İbrahim. Devlet Borçları IMF-Dünya Bankası ve Türkiye. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2010.

Şahin, Hüseyin. Türkiye Ekonomisi. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2016.

Taşğın, Yasemin. «Yüksek Lisans Tezi.» Türkiye'de devlet muhasebesi ve üniversite uygulama örneği. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>, 2010.

Tüğen, Kamil, Haluk Egeli ve Haluk Tandırcıoğlu Devlet Borçları. İzmir: Kitapana Yayınevi, 2018.

Ulusoy, Ahmet. Devlet Borçlanması. Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2017.

Yılmaz, Binhan Elif. Borç Çıkmazı. İstanbul: Derin Yayınları, 2015.

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388_1.pdf<1990 Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20739_1.pdf<1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21186_1.pdf<1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21450_1.pdf<1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21803_1.pdf<1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22155_1.pdf<1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22622_1.pdf<1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu>

5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22859_1.pdf<1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu>
5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23213_1.pdf<1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu>
5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23741_1.pdf<1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu>
5 Mayıs 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23922_1.pdf<2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu>
5 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001230M1-1.pdf><2001 Mali Yılı
Bütçe Kanunu> 5 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011222M1.htm#><2002 Mali Yılı
Bütçe Kanunu> 5 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19088.pdf> <Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun> 6 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22147.pdf> <Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve
Görevleri Hakkında Kanun> 6 Mayıs 2019

<http://www.mukder.org.tr/index.php?lang=tur&page=35><1050 Sayılı Muhasebe-i
Umumiye Kanunu>.15 Mayıs 2019

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf><1982 Anayasası> 5 Nisan 2019

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.244.pdf><244 Bazı Anlaşmaların
Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun> 5 Nisan 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13409.pdf> <T.C. Merkez Bankası Kanunu>
10 Nisan 2019

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20402_1.pdf<Devlet Muhasebe Yönetmeliği>
2 Mayıs 2019

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>. <4749 Sayılı Kamu
Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun > 30 Mart 2019-30
Kasım 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141225-7.htm>. <Dış Finansman
Sağlanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140419-12.htm><Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik>.2 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141231.htm> < Hazine Garantili Yükümlülüklerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090209-2.htm>< Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine Ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik> 15 Mayıs 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2014-1.pdf><2014 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 2 Nisan 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190309-1.htm><Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110618.htm> Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme Ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar 10 Ekim 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netim-Raporu-Nisan-2003.pdf> <2003 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> Hazine ve Maliye Bakanlığı Ana Sayfa 5 Mayıs 2019 ve 11 Aralık 2019

<http://docplayer.biz.tr/11780589-T-c-sayistay-baskanligi-hazine-islemleri-ozet-raporu.html> < T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005 Yılı Hazine İşlemleri Özet Raporu>11 Aralık 2019

<https://docplayer.biz.tr/5278541-T-c-sayistay-baskanligi-2008-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu> 11 Aralık 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2009-1.pdf><2009 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 11 Aralık 2019

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> <2007 Yılı Mart Ayı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 11 Aralık 2019

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c069/tbmm22069035ss0708.pdf> <2003 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss708m.htm>, <2003 Yılı Kesin Hesap Kanunu Plan Bütçe Komisyonu Raporu> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c103/tbmm22103031ss1029.pdf> <2004 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

<https://www.kanunum.com/files/5566-1-4.pdf> <2005 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c007/tbmm23007029ss0058.pdf> <2006 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 15 Kasım 2019
15 Kasım 2019

<https://docplayer.biz.tr/8267822-2007-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

<https://docplayer.biz.tr/5278541-T-c-sayistay-baskanligi-2008-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

<https://docplayer.biz.tr/6115087-2009-yili-hazine-islemleri-raporu-2009-yili-genel-uygunluk-bildirimi-eki-rapor.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2009 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>16 Kasım 2019

<https://docplayer.biz.tr/3320022-2010-yili-hazine-islemleri-raporu.html> <T.C. Sayıştay Başkanlığı 2010 Yılı Hazine İşlemleri Raporu>17 Kasım 2019

<https://www.tbmm.gov.tr/butce/2013/2011GenelUygunluk.pdf> <2011 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi> TBMM Ana Sayfa 17 Kasım 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080705-5.htm>, <Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik> 20 Mayıs 2019

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> <5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu> 20 Mayıs 2019 ve 30 Haziran 2019

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/02/20040220M1.htm> <Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği> 25 Mayıs 2019

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>

<T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ana Sayfa> 5-20 Mayıs 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2008-1.pdf> <2008 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu> 15 Mayıs

2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2015-1.pdf> <2015 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu>

15 Mayıs 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2016-1.pdf> <2016 Yılı Kamu Borç Yönetimi Raporu>

15 Mayıs 2019

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> <Hazine ve Maliye Bakanlığı Ana Sayfa> 5 Mayıs 2019 ve 14 Kasım 2019

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> <TÜİK Ana Sayfa> 5 Mayıs 2019 ve 12 Kasım 2019

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2019/03/2015-yili-faaliyet-raporu.pdf>

<Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2015 Yılı Birim Faaliyet Raporu> 15 Kasım 2019