

DÜNYA BANKASI KREDİ KULLANIMLARINDA VE PROJELERİN TATBİKİNDE YAŞANAN SORUNLAR

Ekrem CANDAN *

I. Giriş

Türkiye ile Dünya Bankası kredi ilişkileri uzun bir geçmişe (ilk kredi 1950 yılında alınmıştır) sahip olmakla beraber, Banka kaynaklarıyla finanse edilen proje kredileri çeşitli nedenlerle azalmış ve Dünya Bankası kredilerinin Türkiye'nin kullandığı dış krediler içindeki nispi büyüklüğü gerilemiştir.¹ Bunun en önemli nedenlerinden birisi, projelerin istenen etkinlikte uygulanamaması ve kredi kullanımında yaşanan sorunlardır. Türkiye'de Dünya Bankası proje kredilerinin kullanımında ve projelerin tatbikinde birçok sorunla karşılaşmakta, krediler amacına uygun olarak kullanılamamakta, gerek Banka'dan gerekse kredi kullanıcısı kamu kurumlarından kaynaklanan sebeplerden dolayı anlaşmaya bağlanan kredi miktarları tam olarak ve zamanında sarf edilememekte, projeler vaktinde hayata geçirilememekte, kısaca alınan krediler etkin olarak kullanılamamakta ve projeler tasarlandığı gibi gerçekleştirilememektedir.

Kredilerin etkin olarak uygulanamaması ve uygulamada yaşanan sorunların bir bölümü Dünya Bankası'nın yapısından, uyguladığı prosedürlerden ve öngördüğü kullanım koşullarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kredi kullanıcısı kamu kurum ve kuruluşlarından, iç hukuk normlarından, kredi temini ve kullanımı sürecinde rol alan merkezi kamu kurumlarından kaynaklanan çeşitli sorunlar ve aksaklıklar da bulunmaktadır. Bu çalışmada kredilerin kullanımı ve projelerin tatbikinde yaşanan sorun ve hatalı uygulamalar ortaya konulmaya çalışılacak ve değerlendirmelere yer verilecektir.

* İç Denetçi, Maliye Bakanlığı, ekremcandan@yahoo.com

¹ Türkiye'nin 1950–2003 dönemi içinde kullandığı Dünya Bankası kredilerinin tafsilatlı bir analizi için bkz: Candan, Ekrem, (2005/a), “Türkiye'nin Dünya Bankası'ndan Sağladığı Krediler (1950–2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148, sh. 82–121.

II. Dünya Bankası'nın Öngördüğü Koşullardan Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası'nın ikraz anlaşmalarında öngördüğü bazı koşullar ve uygulama aşamasında yapılan müdahaleler, kredi koşulları, faiz ve faiz dışı maliyetler gibi hususlar, Banka kredilerinin olumsuz bazı yönlerini oluşturmaktadır. Aşağıda kısaca bu koşullardan ve müdahalelerden kaynaklanan sorunlara değinilecektir.

1. Bazı Projelerin Banka Tarafından Hazırlanması

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de verimli ve ekonomik proje üretiminde, projelerin fizibilite etütlerinin hazırlanmasında teknik ve idari nedenlerle çeşitli eksiklikler bulunmaktadır. Gerek kamu kurum ve kuruluşlarının bu konudaki yetersizlikleri, gerekse Dünya Bankası'nın genel yaklaşımı nedeniyle, Banka kaynakları ile finanse edilmesi istenen bazı projeler Banka tarafından hazırlanmaktadır. Bazı durumlarda da Dünya Bankası proje önerisi getirmekte ve kendi uzmanlarınca hazırlanan projelerin uygulanması halinde finansman sağlanacağı belirtilmektedir. Bu nedenle, ülke gerçekleriyle ve ihtiyaçlarıyla bağdaşmayan projeler hayata geçirilebilmekte ve bunlar için Banka'dan dış finansman sağlanabilmektedir. Hükümet yetkilileri ile Banka yetkilileri arasında yapılan çeşitli görüşmelerde de ciddi analiz ve değerlendirme yapılmaksızın finansman konusunda mutabakat sağlanabilmektedir. Böylece, Banka, benimsediği genel politikalara uygun, ancak ülke gerçekleri ile bağdaşmayan projeleri ülkemizde hayata geçirebilmektedir.

Bu gibi hususlar nedeniyle ciddi ihtiyaç analizleri ve proje değerlendirmeleri yapılmaksızın ve kalkınma politikasına aykırı olarak geri ödeme kapasitesi olmayan, kendi kendini finanse edemeyen projelere finansman sağlanmakta, bu da hem iç kaynakların hem de yüksek maliyetlerle temin edilen dış kaynakların verimli ve etkin kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

2. Proje-İş Tanımlarının Banka Tarafından Yapılması

Finansmanı kısmen veya tamamen Dünya Bankasınca yapılacak projelere ilişkin ikraz anlaşmalarında proje amaçları ve projenin tanımı genel olarak Banka tarafından belirlenmektedir. İkraz anlaşmalarında "Projenin Tanımı" başlığı altında yer alan hükümlerle projenin amaçları belirlenmekte, proje tanımlanmakta ve hangi kısımlardan oluştuğu belirtilmektedir. Diğer yandan, proje yönetimi, projenin uygulanması gibi hususlarda Banka tarafından belirlenen kurallara göre hareket edilmesi istenmektedir.

Proje amaçları ve bu kapsamda yapılacak işlerin Banka tarafından, Banka'nın birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan genel politikaları çerçevesinde belirlenmesi ve bu amaçlar ile yapılması istenen işlerin borçlu ülkeye katkılarının yeterince değerlendirilmemesi, sağlanan dış finansman kaynaklarının ülke çıkarlarına uygun olarak kullanılmasını engelleyebilmektedir.

3. Kullanım Koşullarının Karmaşıklığı

Dünya Bankası'ndan sağlanan proje kredileri bir defada kullanılmamakta, ikraz anlaşmasında öngörülen takvim çerçevesinde proje uygulamasının gerektirdiği ölçüde parça parça kullanılmaktadır. Kullanım için özel hesap açılmakta ve kredi çekişleri bu hesap kanalıyla yapılmaktadır. Kredi kullanımları Banka tarafından her aşamada incelenmekte ve uygun görülmeyen harcamalara kullanım izni verilmemektedir. Prosedürlerin karmaşıklığı ve bu tür onaylar, kurumların proje yönetim birimlerinin ve yöneticilerinin bu konudaki yetersizlikleri ve dil sorunları ile birleşince, bazı usul eksiklikleri nedeniyle kullanımlar zamanında yapılamamakta, Banka tarafından uygun görülmemesi nedeniyle bazı harcamalara ilişkin krediler kullanılamamaktadır. Örneğin, Marmara Bölgesi Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında Banka'dan sağlanan kredi sözleşme koşullarının zamanında yerine getirilememesi (arsa tahsisi, binaların tamamlanamaması, nitelikli personel istihdamı gibi koşullar) nedeniyle vaktinde kullanılamamıştır.

Dünya Bankası'ndan kaynaklanan bürokratik işlemlerin çokluğu kredilerin zamanında kullanımını engellemektedir. Kuşku yok ki, kullanımların zamanında yapılamaması sadece Banka usullerinden kaynaklanmamakta, ulusal düzenlemelerden ve kurumların işleyişinden de doğmaktadır. Kullanım koşulları, bürokratik işlemlerin yoğunluğu, kurumların yetersizliği gibi sebepler, kredi kullanım oranlarının iç kaynak kullanım oranlarına göre daha düşük olmasına neden olmaktadır. Esasında Dünya Bankası kredisi ile yürütülen projelerin istenen etkinlikte uygulanmadığı ve bu nedenle Banka kredilerinin Türkiye'nin orta ve uzun vadeli krediler içindeki payının büyük oranda azalmaya başladığı Hazine Müsteşarlığınca da kabul edilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 6).

4. İhale Usullerinden Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredileri ile finanse edilen yatırım projelerinin uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlardan bir kısmı da, Banka'nın satın almalarla ilgili olarak öngördüğü koşullardan kaynaklanmaktadır. Banka

kreditör olarak proje kapsamında yapılan satın almalarda uygulanacak ihale usullerini tek taraflı olarak belirlemektedir. Satın alma aşamasında karşılaşılan sorunlardan bir kısmı uygulayıcı kurumlardan, bir kısmı da Banka'dan kaynaklanmaktadır. Genel olarak proje sahibi kurumların Dünya Bankası'nın ihale usulleri konusundaki yetersizlikleri, bu usullerin karmaşıklığı, satın almalarla ilgili olarak Bankaca belirlenen ön koşullar, prosedürlerin çokluğu, iletişim sorunları, şartnamelerin düzenlenmesinde yaşanan aksaklıklar gibi hususlar, yaşanan aksaklıklar ve sorunlar cümlesinden sayılabilir.

Dünya Bankası finansmanı ile gerçekleştirilen projeler kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları ile danışman seçiminde, Banka usullerinin uygulanması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu projeler kapsamında yapılan satın almalar, ikraz anlaşmalarında yer alan hükümler ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu dışında tutulmaktadır. Böylece, bu alımlarda iç hukuk normları yerine uluslararası ihale usulleri uygulanmaktadır. Bu da bazı olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Dünya Bankası ihale usullerinin yeterince bilinmemesi nedeniyle, ihale işlemlerinin yürütülmesi, şartnamelerin hazırlanması, komisyonların teşkili, alımların yapılması ve mal ve hizmet alımı aşamalarında kredi anlaşması hükümlerine uyulmaması durumunda Banka ile uygulayıcı idareler arasında uyuşmazlıklar doğmakta ve bu durum ihalelerin iptali ve kredilerinin kullanılamaması sonucunu doğurabilmektedir.

Örneğin, Milli Eğitim Projesi kapsamında kredi anlaşmasının imzalanmasından sonra ihale yapılmış ve sonuçlandırılmıştır. Uygulamada bu ihaleyle ilgili olarak şu sorunlar yaşanmıştır (Nartgün, 2001: 131): İhale usulüne göre yapılp sonuçlandırılmasına rağmen ihaleyi kaybeden firmalar ihaleye itiraz edince ihale iptal edilmiştir. Proje bir yıldan fazla askıya alınmış, o dönemdeki seçimlerden sonra, dönemin Başbakanının baskısıyla proje yeniden başlatılmıştır. Yeniden uluslararası ihaleye çıkmış; müracaat eden firmaların sayısı dörde indirilmiş ve Banka bunlardan birini seçmiştir. İhalenin iptal edilmesinin altında yatan nedenler proje kapsamında görevli personelce, parasal ve siyasi nedenler olarak ifade edilmiştir. İhalenin iptal edilmesi, daha sonra projeye yeniden başlanması nedeniyle proje bitmeden kredi geri ödemeye başlanmıştır.

5. Danışman İstihdamına İlişkin Koşullar

Dünya Bankası, projeler kapsamında proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak, müşavirlik hizmeti vermek üzere müşavir/danışman istihdamını istemekte veya danışmanlık şirketlerinden danışmanlık

hizmeti satın alınmasını talep etmekte, bu amaçla ikraz anlaşmalarına hükümler koymaktadır. Bu nedenle, kurumlar birçok konuda danışman istihdamı veya danışmanlık firmalarından hizmet satın almak zorunda kalmaktadır. Banka, danışmanların seçimine ilişkin esas ve usulleri de kendisi belirlemekte ve ikraz anlaşmalarına konulan hükümler ile danışmanların seçiminin konuya ilişkin Kılavuz'a göre yapılmasını istemektedir. Banka'nın öngördüğü kriterler nedeniyle genel olarak uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, tanınmış danışmanlık firmaları müşavir olarak görevlendirilmekte ve danışmanlara yüksek tutarlarda danışmanlık ücreti ödenmektedir.

Örneğin, Dünya Bankası'nca kısmen finanse edilen ve 75.000.000 ABD Doları tutarında kredi sağlanan Sağlık I Projesi kapsamında danışmanlara toplam olarak 9.754.010 ABD Doları, 150.000.000 ABD Doları tutarında kredi sağlanan Sağlık II Projesi kapsamında istihdam edilen danışmanlara ise 22.158.679 ABD Doları tutarında danışmanlık ücreti ödenmiştir (Maliye Bakanlığı, 2000). Toplam kredi tutarları ile kredi kapsamında ödenen danışmanlık ücretleri karşılaştırıldığında, proje kapsamında danışmanlara önemli miktarda ödeme yapıldığı görülmektedir. Dünya Bankası kredileri ile finanse edilen altyapı, mal alımı ve inşaat yapımı dışındaki projelerde yani yoğun olarak danışmanlık hizmeti satın alınan projelerde ödenen danışmanlık ücretleri çok daha yüksek olabilmektedir. Mesela, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen, iç kaynaklar ve Dünya Bankası kredileri ile finanse edilen Karayolu İyileştirme ve Trafik Güvenliği Projesi kapsamında İsveç Ulusal Yol Danışmanlık Limited Şirketinden danışmanlık hizmeti satın alınmıştır (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2001/a: 1). Projenin başlangıç bütçesinde danışmanlık hizmetleri için Dünya Bankası kredisinden 2.500.000, iç kaynaktan da 375.000 olmak üzere toplam 2.875.000 ABD Doları tutarında kaynak kullanımı öngörülmüştür (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2001/b: 2).

Danışmanlık hizmetleri için yabancı danışmanlık firmalarına sağlanan yüksek tutarlı ödemelerin yanı sıra, yabancı danışmanlık firmalarınca hazırlanan raporlar, planlar, stratejiler, yeniden yapılandırma projeleri yoluyla ulusal yapılar istendiği şekilde yönlendirilebilmektedir. Böylece, Banka'dan sağlanan dış kaynakların yine yurt dışı firmalarına aktarılması sağlanmakta, dolayısıyla projelerin ülke ekonomisine beklenen katkıları yapması güçleşmektedir.

6. Öngörülen Denetim Sistemi

Dünya Bankası'nca kısmen veya tamamen finansmanı sağlanan projeler kapsamında yapılan işlemlerin ve kredi kullanımlarının denetimine

ilişkin esaslar Banka tarafından belirlenmektedir. İkraz anlaşmalarına konulan hükümlerle proje kapsamında yapılacak denetimin Banka tarafından kabul edilebilir bağımsız denetçiler marifetiyle yapılması öngörülmektedir. Bu denetimler bazı projelerde yine Banka tarafından kabul görmüş ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren bağımsız denetim firmalarına yaptırılmakta ve denetim faaliyetleri nedeniyle bu firmalara krediden ödemelerde bulunulmaktadır. Uluslararası bağımsız denetim şirketlerine yüksek tutarda ödemelerde bulunulması da, yatırımların finansmanı için sağlanan dış kaynakların yurt dışındaki firmalara aktarılmasına ve yatırımlarda kullanılması gereken kısıtlı kalmasına yol açmaktadır. Uluslararası bağımsız denetim firmalarının talep ettikleri ücretlerin yüksek olması nedeniyle çoğunlukla Dünya Bankası proje kredilerinin denetimi Hazine Müsteşarlığına bağlı bir kamu denetim birimi olan ve Dünya Bankasınca kabul edilebilir denetçi olarak tanımlanan Hazine Kontrolörlerince yerine getirilmektedir. Bazı durumlarda Hazine Kontrolörleri ile bağımsız özel denetim firmaları birlikte denetim yapılmaktadır.

Hazine Kontrolörleri veya bağımsız denetçiler tarafından yapılan denetimlerde, PUB'lerin (Proje Uygulama Birimi) faaliyetleri kredilerin ikraz anlaşmalarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı yönünden incelenmekte, kamu adına denetim yapılmamakta, verimlilik ve etkinlik denetimi yerine getirilmemektedir (Sönmez-Sak, 2000: 103). Ayrıca, projelere yönelik performans denetimi ne Hazine Kontrolörleri tarafından ne de Sayıştay tarafından yapılmaktadır.² Denetimin özel denetim firmaları yerine Hazine Kontrolörleri tarafından yerine getirilmesi, kredi kapsamında sağlanan dış kaynakların yurt dışına aktarılmasını önlemekle birlikte, bu durum başkaca sorunlar doğurmaktadır. Türkiye adına borçlanma işlemlerini yürüten Hazine Müsteşarlığına bağlı kamu denetçilerinin, Müsteşarlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen 4059 sayılı Kanunun amir hükmü gereği Müsteşarlığın görev alanına giren konularda denetim, teftiş ve inceleme yapmaları gerekirken, kontrolörler iç denetim birimi olarak proje kredilerinin kullanımını denetlemek yerine Dünya Bankası adına bağımsız dış denetçi sıfatıyla yapılan denetimlere ağırlık vermektedir. Denetimin Dünya Bankası adına yapılması ve bu amaçla özellikle Banka çıkarlarının göz önünde bulundurulması nedeniyle, Türkiye adına bu denetimlerden istenen sonuçların alındığı söylenemez.

² Proje kredilerinin denetimine ilişkin esaslar, konuya ilişkin değerlendirme ve tenkitler konusunda detaylı bilgi için bkz: Ekrem, Candan, (2005/b), “**Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler**”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı:28.

7. Faiz ve Taahhüt Komisyonu

Dünya Bankası kredileri geri ödemesi 3 ila 5 yıl sonra başlamak üzere, 15 ila 20 yıl vadeli uzun vadeli kredilerdir. Kredilere değişken oranlı döviz sepeti, değişken oranlı tek para, sabit oranlı tek para olmak üzere üç tür faiz uygulanabilmektedir. Faiz oranı, Başkanın önerisi ve İcra Direktörlerinin onayıyla tespit edilmektedir. Banka, açılan kredinin faiz oranını; çıkarmış olduğu tahvillerle ödeyeceği faiz oranı ve yapmış olduğu masrafları da göz önünde bulundurarak ve makul ölçüde kar payı ilavesiyle tespit etmektedir. Banka'nın standart faiz oranı yıllara göre değişmektedir. Banka faiz oranını tespit ederken, ayrıca kredi alan ülkelerin gelişmişlik düzeyini de göz önünde bulundurmaktadır.

Dünya Bankası, kendi kaynaklarının, uluslararası piyasalarda aynı vade ve koşullarla sağlanan krediler ile karşılaştırıldığında en uygun döviz kompozisyonuna ve en düşük maliyete sahip krediler olduğunu dile getirmektedir. Fakat Banka kaynaklı kredilerin çoğunun ağırlıklı olarak ABD Doları, Alman Markı ve Japon Yeni'nden oluşan bir döviz havuzu üzerinden alınmış olmaları nedeniyle, bahse konu para birimleri arasındaki değişimlerden dolayı zaman zaman borçlu ülkelerin Banka'ya olan yükümlülüklerinde değişimler olmaktadır. Bu nedenle, denilebilir ki, Dünya Bankası kredilerinde borçlu ülkelerin yaşadığı en büyük sıkıntı, havuz kredilerinden kaynaklanan kur farkları ve söz konusu kredilerin takip ve hesaplamalarında karşılaşılan zorluklardır (Yener, 1997: 49).

Diğer yandan, Dünya Bankası kredilerinin tek maliyeti ödenen faizler değildir. Banka sadece fiilen ödediği kredi miktarına faiz tahakkuk ettirmekte, ancak kredinin kullanılmayan ve Banka'da tutulan kısmı için tutma maliyeti olarak ve kullanımları teşvik etmek amacıyla bir komisyon almaktadır. Kuruluş Anlaşması gereği alınabilen ve "taahhüt komisyonu" olarak adlandırılan bu komisyon kredinin yüzde birinin dörtte üçü (%1'in $\frac{3}{4}$ 'ü) oranındadır. Komisyon tutarı, çekilmeyen ikrazın anaparası üzerinden hesaplanmaktadır. Kredi için faiz ödendiği halde, kullanılmayan anapara üzerinden ayrıca taahhüt komisyonu ödenmesi bu kredilerin maliyetini artırmaktadır.

Dünya Bankası (IBRD) kredilerinin faiz yanında ek bir mali yükümlülüğü niteliğinde olan taahhüt komisyonu ödemeleri konuya ilişkin çalışmalarda, denetim raporlarında ve kamuoyunda sıkça eleştirilmekte ve kredi anlaşmalarına konulacak hükümlerle bu komisyonun ödenmesinin engellenmesi istenmektedir. Bilindiği gibi IBRD'nin Kuruluş Anlaşması ile

kredi anlaşmalarında yer alacak hüküm ve koşulları belirleme yetkisi Banka'ya verilmiştir. Banka bu koşulları saptarken Kuruluş Anlaşmasında yer alan sınırlamalara uymak durumundadır. Kuruluş Anlaşması uyarınca taahhüt komisyonu alınması gereklidir. Ancak, komisyon oranını düşürme veya gerektiğinde yükseltme yetkisi Banka'ya verilmiştir. Taahhüt komisyonu alınması şeklindeki uygulama eleştirilirken, Kuruluş Anlaşmasında yer alan konuya ilişkin hükümler ihmal edildiğinden, anlaşmalara bu yönde hüküm konmaması istenmektedir. Ancak, yukarıda açıklanan nedenlerle, Türkiye'nin borçlu olarak imzaladığı kredi anlaşmalarına taahhüt komisyonunun ödenmemesine yönelik olarak hüküm konulması mümkün değildir.

Öte yandan, Dünya Bankası'nın gelişmiş ülkelerin atıl sermayesinin gelişmekte olan ülkelere daha yüksek maliyetlerle kredi olarak verilmesi konusunda aracılık yaptığı, Banka'nın kredi verme konusunda istekli olduğu, bu nedenle söz konusu kredilerden yararlanılmaması gerektiği de iddia edilmektedir. Ancak, göz önünde bulundurulmalıdır ki çoğu zaman kredi verilmesi yönünde talepkar olan Banka değil, gelişmekte olan ülkelerdir. Banka'nın gelişmekte olan piyasalardan topladığı kaynakları, bu kaynak maliyetinin üzerine belirli bir oranda kar koyarak kredi olarak kullandığı bir gerçektir. Ancak, buna rağmen faiz oranları iç borçlanma ile uluslararası sermaye piyasalarındaki kredilere göre daha düşüktür. Diğer yandan, Dünya Bankası dışındaki Kuveyt Fonu, Suudi Fonu, İslam Kalkınma Bankası gibi bazı finans kuruluşlarının kredi koşulları (faiz, vade, komisyon) Dünya Bankası kredilerine göre daha uygun olabilmektedir, fakat bu kuruluşların verdikleri kredi miktarları Banka kredilerine göre düşüktür.

Dünya Bankası kredilerinin alternatifi diğer uluslararası mali kuruluşlardan alınacak krediler, hükümet kredileri, uluslararası özel sermaye piyasalarından borçlanma yahut iç borçlanmadır. Kuşkusuz Banka dışındaki kreditorler de kredi verirken çeşitli koşullar öngörmektedir. Keza, uluslararası özel sermaye piyasalarından borçlanma ile iç borçlanma hem kısa vadeli hem de daha yüksek maliyetli olabilmektedir. Ayrıca, belirtilmesi gereken bir nokta da şudur: Türkiye sadece Dünya Bankası'ndan borçlanmamakta, hem diğer uluslararası mali kuruluşlardan hem de ulusal ve uluslararası özel sermaye piyasalarından da borçlanmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası kredilerinin dış krediler içindeki payının azaltılması, Banka'ya bağımlılığın ortadan kaldırılması, Türkiye'nin pazarlık gücünün artırılması, kredi maliyetlerinin düşürülmesi ve portföyün zenginleştirilmesi bakımından proje kredisi alınan dış finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi yoluna gidilebilir.

8. Faiz Dışı Maliyetler

Yukarıda belirtildiği üzere, Dünya Bankası kredilerinin tek maliyeti ödenen faizlerden ibaret değildir. Faizlerin düşük olması nedeniyle cazip olan bu krediler faiz dışı maliyetlerin yüksekliği nedeniyle öngörülemeden maliyetler yükleyebilmektedir. Faiz yanında taahhüt komisyonu alınması, faiz hesaplama yönteminin karmaşık olması, bu nedenle faiz yükünün tespitinde yaşanan zorluklar, kur artışlarından doğabilecek muhtemel yükümlülükler gibi hususlar bu kredilerin maliyetinin sadece faiz oranının kriter alınarak belirlenmesinin doğru olmadığını göstermektedir. Kredilerin maliyeti hesaplanırken, faiz dışı maliyetler ile (kur artışları, komisyonlar vb.) kredilerin kullanımı ve satın almalar konusunda getirilen kısıtlamalar, kredi iptalleri, satın almaların maliyeti, danışmanlara ödenen ücretler gibi faiz dışı maliyetlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

9. Kredi İptalleri

Türkiye, Dünya Bankası'ndan (IBRD ve IDA) 2003 yılı itibariyle 20,62 milyar ABD Doları tutarında kredi sağlamış ve bu kredilerin 2003 Mart ayı itibariyle 14.76 milyar ABD Dolarlık kısmı kullanılmış, sağlanan kredilerin 2,27 milyar ABD Dolar tutarındaki kısmı ise çeşitli nedenlerle iptal edilmiştir. Buna göre, toplam olarak sağlanan kredilerin % 10'u muhtelif sebeplerle iptal edildiğinden kullanılamamıştır. Bu iptallerin bazıları Banka tarafından yapılan tek taraflı iptaller, bazıları ise Hazine Müsteşarlığı ile Banka yetkilileri arasında sağlanan mutabakat sonucunda yapılan iptallerdir. Dünya Bankası kredilerinin iptal oranları ile diğer ülkelerdeki iptal oranları paralellik göstermekle birlikte, yatırımcı kuruluş temsilcileriyle yapılan görüşmelerde (bizzat yaptığımız mülakatlar) Banka'nın Türkiye uygulamasında çok katı bir yaklaşım sergilediği, esneklik göstermeyerek gerekli durumlarda kredinin kullanımı konusunda süre uzatımı vermediği ve kredinin iptali yoluna gittiği de ifade edilmektedir.

Kredi iptallerinin olumlu ve olumsuz olmak üzere iki yönü vardır. Olumlu yönü, kullanılmayacağı anlaşılan veya kullanımından vazgeçilen kredilerin Hazine Müsteşarlığına Banka ile irtibata geçilerek iptalinin sağlanması, böylece kullanılmayan kredi anaparası üzerinden taahhüt komisyonu hesaplanmasının durdurulmasının temin edilmesidir. Şüphesiz bu olumlu yön iptalin, sadece borçlu durumunda olan Türkiye'nin talebi halinde yapılması durumunda geçerlidir. İptallerin olumsuz yönü ise şöyle ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası, kreditor olarak kredi kullanım koşullarını büyük ölçüde tek taraflı olarak belirlemekte ve uygulamada bu kurallara uyulmasını

istemektedir. Proje uygulaması Banka tarafından her aşamada gözden geçirilmekte ve kredi kullanımına kurallara uyulduğu sürece imkân tanınmaktadır. Örneğin, proje yönetim birimlerinin örgütlenmesinde, danışmanların seçiminde, mal ve hizmetlerin satın alınmasında, harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin ibrazında ve muhasebe kayıtlarının tutulmasında Banka'ca öngörülen prosedürlere uyulmaması halinde, kredi belirli sürelerle kullandırılmamakta yahut iptal edilebilmektedir.

Bu durumda, daha önce taahhüt komisyonu ödenmiş bulunan kredi tutarları iptal edildiğinde, bu komisyonlar boşuna ödenmiş olmaktadır. İptaller nedeniyle projeler tamamlanamayabilmekte ve istenen sonuçlar elde edilememektedir. Kredinin büyük kısmının veya tamamının iptali durumunda kurumlar yeni dış finansman arayışlarına girmekte, yeni kaynak bulunamaması halinde o zamana kadar üstlenilen maliyetler boşa gitmekte, heba olmaktadır.

III. Kredi Kullanıcısı Kurumlardan ve Kurumlardaki Yetersizliklerden Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredilerinin kullanımında yaşanan sorun veya aksaklıklar yalnız Banka düzenlemeleri ve uygulamalarından değil, kaynak kullanan kuruluşların yetersizlikleri ve yaklaşımlarından da kaynaklanmaktadır. Bu tür sorun ve aksaklıkların başlıcaları şunlardır:

1. Proje Üretme Konusunda ve Dış Finansman Sağlanacak Projelerin Seçimindeki Yetersizlikler

Bilindiği gibi Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının genel olarak verimli, ekonomik ve rantabl projeler üretmesinde sorunlar söz konusudur. Bu sorunlar, personel eksikliği, nitelikli teknik eleman çalıştırmadaki güçlükler ve kaynak yetersizliği gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Projeler için yapılması gerekli fizibilite raporları gereği gibi hazırlanmamakta, yatırım projeleri fayda-maliyet analizleri yönünden yeterince değerlendirmeye tabi tutulmamakta, siyasi veya idari gerekçelerle kendi kendini finanse edemeyen birçok proje üretilmekte ve bu projeler siyasi baskılar sonucu yatırım programına alınmakta, yeterli iç kaynak bulunmaması nedeniyle bu tür projelere dış finansman arayışına girilmektedir. Bu gibi eksiklikler nedeniyle kurumlarca hazırlanan projeler çoğu zaman kreditorler (Dünya Bankası veya diğerleri) tarafından yetersiz bulunmakta ve proje finansmanı uygun görülmemektedir. Bu nedenle, yapılan çalışmalar sonuçsuz kalmakta, kamu yatırım stoku gereksiz yere şişmekte ve bu durum ek maliyetlere neden

olmaktadır. Diğer yandan, ekonomi için net katkı sağlamayacak verimsiz projelerin finansmanı için de dış finansmana başvurulabilmektedir. Dış kaynakların ekonomi için verimli olup olmadığı göz önünde bulundurulmadan birçok proje için dış finansman arayışına gidilmesi, hem dış borç yükünü artırmakta, hem de geri ödeme aşamasında iç kaynakların ülke dışına çıkmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde yatırımların gerek planlanması, gerekse gerçekleştirilmesi aşamasında ekonomiye katkı sağlayıp sağlamadığına ait yeterli araştırma yapılmamaktadır. Örneğin, planlanan bir yatırıma ilişkin olarak hazırlanması gereken mali ve teknik yapılabilirlik etüdüleri ve ekonomiye gerçek katkıları saptanmadan yatırımlara başlanmasının yanı sıra, tamamlandıktan sonra da gerçekleşen yatırımın performans analizlerine gereken önem verilmemektedir (Baştüzel, 1997: 8). Kuşkusuz kamu yatırımları için geçerli olan bu eksiklik, dış proje kredisi ile finanse edilen yatırımlarda da söz konusudur.

Diğer yandan, yatırım programına alınacak projelerin seçiminde ve bu projelere dış kredi imkânı sağlanmasında objektif kriterlere uyulduğu da söylenemez. Hazine Müsteşarlığının dış finansman sağlamadan önce proje hakkında DPT'den görüş istemesi gerekmekte, uygulamada bu prosedür yerine getirilmekte ancak, siyasi nedenlerle dış finansman yoluyla gerçekleştirilmesi uygun olmayan projelere de dış finansman sağlanabilmektedir.

Projelere dış finansman sağlanması sürecinde global olarak sağlanacak dış kaynakların ekonomiye katkısının ve sağlanan kaynakların proje bazındaki getirisinin dikkatlice irdelenmesi gerekmektedir.³ Dış kredi kullanımı ve bu krediler kapsamında yabancı ülkelere mal ve hizmet satın alınmasının doğurduğu sakıncalar bağlamında; dış borçlanmanın (özel olarak dış kredilerin), ulusal geliri kısa sürede ve borç ödeme gücüyle birlikte artırıcı yatırım projeleriyle sınırlandırılması, bu nitelikte olmayan projeler için dış kredi teminine izin verilmemesi, kamu kuruluşları ile belediyelerin yurt içinde yeterince ve makul fiyatlarla üretilen veya üretilme olanağı bulunan malları dış borçlanma yoluyla dışarıdan almalarının önlenmesi de önerilmiştir.⁴

³ Kamu yatırımlarının planlanması ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri hakkında detaylı bilgi için bkz: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2001/a), “**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Ankara.

⁴ Dönemin Sakarya Milletvekili Teoman AKGÜR tarafından iç ve dış borçlar ile kredilerin nerelerde kullanıldığının araştırılması için Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına ilişkin görüşmede yapılan konuşma.TBMM Tutanak Dergisi, B: 76, 14.4.1998, O:1, s.256.

2. Projelerde Yapılan Değişiklikler ve Projelerin Zamanında Tamamlanamaması

Projelerin gerçekçi bir biçimde ve genel kabul görmüş standartlara göre yapılmaması, proje maliyetinin bilinçli olarak düşük gösterilmesi, uygulamaya başlanması sırasında siyasi ve başkaca nedenlerle projenin değiştirilmesi, yeni iş ve alımların proje kapsamına dahil edilmesi gibi nedenlerle projelerin ilk hali ile son hali arasında önemli değişiklikler görülebilmektedir. Misal olarak, Dünya Bankası kaynaklı bazı projelerde öngörülen maliyetlerle uygulamada karşılaşılan maliyetler arasında büyük farklar olması, inşaat işlerinde keşif artışına gidilmesi, proje kapsamında olmayan çeşitli harcamaların yapılan değişikliklerle kapsama dahil edilmesi gibi uygulamalarla karşılaşılmıştır.

Projelerin fizibilite etüdlerinin gereği gibi yapılmaması, yatırımların gerektirdiği iç ve dış finansman kaynaklarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmemesi, uygulama sırasında projenin mahiyetinin değişmesi ve gerçek büyüklüğün uygulama sırasında ortaya çıkması, ek finansman teminini gerektirmekte, uygulama sırasında iç veya dış kaynak temini güç olduğundan projeler zamanında tamamlanamamaktadır. Projelerin kaynak ihtiyacının eksik veya hatalı belirlenmesi ve çeşitli nedenlerle uygulama aşamasında değişiklik yapılması yıl içinde ek ödenek ihtiyacını doğurmaktadır. Ek ödenekler bir yandan yatırım programının uygulamasına esneklik getirirken, diğer yandan yatırım harcamalarını önceden programlanan harcama dağılımının dışına çekerek sektörel hedefleri etkilemekte ve yapılan programların etkinliğini azaltmaktadır (Erkan, 2001: 100).

Öte yandan, kredi temin edilmesine rağmen, çeşitli nedenlerle projenin uygulanmasına başlanmasında da gecikmeler yaşanabilmektedir. Bu gecikmeler projenin zamanında tamamlanmasını da engellemektedir. Örneğin, Milli Eğitim Geliştirme Projesi için IBRD ile Türkiye arasında 18 Mayıs 1990 tarihinde anlaşma imzalanmasına ve söz konusu anlaşma imzalandığı tarihten itibaren geçerli olmak üzere 10.07.1990 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmesine rağmen projeye iki yıllık bir gecikmeden sonra Bakanlık birimlerinin harekete geçmesiyle başlanmıştır. Bu projenin kapanış tarihi 30.06.1997 olarak belirlenmesine karşın, proje uygulamalarındaki gecikmelerden ve planlanan çalışmaların tamamlanamamasından dolayı süre bir yıl uzatılmış, ancak proje bu ek süre içerisinde de tamamlanamadığından süre 30.06.1999'a kadar tekrar uzatılmıştır (Nartgün, 2001: 108). Bu örnekte de görüldüğü gibi gerek projelerin yürütülmesine geç başlanması, gerekse de uygulama sırasında yaşanan gecikmeler nedeniyle projeler zamanında tamamlanamamaktadır.

Bilindiği gibi, Dünya Bankası kaynaklı projelerin toplam maliyetinin belirli bir oranı Banka tarafından, kalanı ise iç kaynaklardan karşılanmaktadır. Projenin hazırlanması aşamasında maliyetlerin bilinçli olarak düşük gösterilmesi ya da uygulama sırasında maliyet artırıcı değişikliklere gidilmesi, ikraz anlaşmasında öngörülen Dünya Bankası kaynağının yetersiz kalmasına neden olabilmektedir. Uygulama aşamasında karşılaşılan bu ek maliyetler için iç kaynak tahsisi de yapılmadığı durumlarda projeler tamamlanamayabilmektedir. Bu da, projelerin öngörülen amaç ve hedeflere ulaşmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, projelerin gerçekçi bir şekilde hazırlanması, uygulama sırasında çeşitli saiklerle değişikliğe gidilmemesi, proje kapsamının genişletilmemesi, kurumların etkin proje kontrol mekanizmaları oluşturmaları ve proje maliyetleri ile finansman kaynakları arasındaki uyumun bozulmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, projelerin yürütülmesinde karşılaşılan bürokratik engeller ve proje uygulama becerileri konusundaki zayıflıklar, projelerin zamanında ve amaçlara uygun olarak tamamlanabilmesini engellemektedir. Projelerin zamanında bitirilememesi, yatırımlar kendisini finanse eder duruma gelmeden anapara ödenmesine başlanmasına yol açmaktadır. Böylece, geri ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde bu yatırım projelerinden istenen faydalar sağlanamamakta, diğer yandan teknolojik değişiklikler nedeniyle geç tamamlanan projelerin ekonomiye olumlu katkısı azalmaktadır.

3. Proje Yönetiminde Görev Alacak Nitelikli Personel Eksikliği

Dünya Bankası kredisi kullanan kamu kurum ve kuruluşlar, Banka kaynaklı projelerin yürütülmesinde görev alacak yönetici ve proje sorumlularını çoğu zaman liyakat esasına göre değil kişisel ve siyasi tercihlere göre belirlemektedirler. Lisan bilmeyen, proje yönetimi konusunda deneyimli olmayan ve mali konularda yeterli donanıma sahip bulunmayan kişilerin proje kapsamında görevlendirilmesi, projelerin başarısını doğrudan etkilemektedir. Örneğin Sağlık I ve Sağlık II Projelerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince yapılan bir incelemede (Maliye Bakanlığı, 2000); Dünya Bankası Borçluları ve Yürütme Organı Olarak Dünya Bankası Tarafından Danışmanların Kullanılması İçin Kılavuz'da yer alan düzenlemeler uyarınca en üst seviyede profesyonel nitelik ve tecrübe taşıyan, idari sistem bilgisi, iş tecrübesi Banka'ca uygun bulunan kimselerin çalıştırılması öngörülmesine karşın, söz konusu Projeler kapsamında üniversiteyi yeni bitirmiş, daha önce proje ve benzer işlerde görev almamış, iş tecrübesi az veya hiç olmayan

kişilerin sözleşmeli personel olarak; aynı şekilde, daha önce proje çalışmalarına yönelik benzer işlerde görev almamış bulunan ve bu konuda tecrübesiz bulunan Sağlık Bakanlığı merkez veya taşra teşkilatında görev yapan doktorların da inşaat, muhasebe, satın alma ve bütçe gibi özel bilgi ve tecrübe gerektiren bölümlerde görevlendirildikleri tespiti yapılmıştır. Diğer yandan, aynı Raporda Proje kapsamında görev alan Bakanlık personeline, danışmanlara, koordinatörlükte görevli sözleşmeli personele farklı ücret ödemesi yapıldığı, bunun çeşitli uyumsuzluklara sebebiyet verdiği belirtilmiştir.

Proje yönetiminde etkinliğin sağlanması, sorunların en aza indirilmesi ve istenen başarının sağlanabilmesi bakımından proje yönetiminde profesyonellerin ve tecrübeli kurum personelinin görevlendirilmesi gerekmektedir.

4. Personel Değişiklikleri

Proje uygulamasında karşılaşılan diğer bir sorun, projenin yürütülmesinden sorumlu personelin kurum ve kuruluşların üst düzey yönetim değişikliklerinden etkilenmesi ve yeni gelen yönetimlerce dış finansman ile gerçekleştirilen projelerde görev alan yönetici ve uzmanların görevden alınması ve yerlerine yeni personel atanmasıdır. Örneğin, Dünya Bankası kaynakları ile yürütülen Sağlık I ve Sağlık II Projesi kapsamında İkraz Anlaşmalarında öngörülen hükümler uyarınca oluşturan Proje Koordinasyon Birimini, Sağlık Bakanlığı üst yönetim değişikliğine paralel olarak gerek koordinatör ve yardımcıları, gerekse alt birim sorumluları düzeyinde değişikliğe uğramıştır. Konuya ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince düzenlenen İnceleme Raporunda (Maliye Bakanlığı, 2000) personel değişiklikleriyle ilgili olarak yapılan tespitlerden sonra; “Proje kapsamında yapılan işlerin gerçekleştirilmesindeki her bir safhanın birbiriyle doğrudan bağlantılı olduğu ve süreklilik arz ettiği düşünülürse, personelin ve görevlilerin sık sık değiştirilmesi, iş ve işlemlerin istenilen düzeyde yapılmaması, bilgi akışının ve devrinin sağlanamaması ve bu işle ilgili sorumluların tespit edilememesi sonucunu doğurmaktadır” yargısına yer verilmiştir.

Yetkili personelin sık sık değişmesi, proje kapsamında yapılması gerekli idari ve mali işlemlerin gereği gibi ve zamanında yapılmasını güçleştirmektedir. Yeni görevlendirilen personelin Dünya Bankası ihale usulleri, kredi kullanım kuralları ve diğer prosedürler konusunda yetersiz olması ve gerekli uyumun kısa zamanda sağlanamaması nedeniyle kredi kullanımları zamanında yapılamamakta ve böylece kredi kullanımları kredi anlaşmalarında öngörülen dilim ve miktarlara göre yapılamamaktadır.

5. Kredi Maliyetlerinin Kurum Yöneticileri ve Personeli Tarafından Kavranamaması

Yapılan incelemeler ve mülakatlar göstermiştir ki, Dünya Bankası kredisiyle sağlanan kaynaklar kredi kullanan birçok kamu kurum ve kuruluşunun yöneticileri ve personeli tarafından sıfır maliyetli kaynaklar olarak algılamakta, projelerin tatbikinde ve kredilerin kullanımında dış kredilerin ülkeye gerçek maliyeti göz ardı edilmektedir. Bu kredilerin bağlı kredi niteliğinde olduğu ve ancak kredi anlaşmasında öngörülen amaçlarla ve belirlenen mal ve hizmet alımı ve diğer giderlere yönelik olarak kullanılabilmesi esasını ihmal edilmekte ve çeşitli yöntemlerle kredinin başka amaçlarla kullanılması gayreti içine girilmektedir. Bu tür amaç dışı kullanımların Dünya Bankası yetkililerince tespiti sonucunda kredi kullanımları askıya alınabilmekte veya bu şekilde yapılan harcamalar için kredi çekişine izin verilmemektedir. Örneğin, Milli Eğitim Geliştirme Projesine yönelik olarak yapılan bir araştırmada (Nartgün, 2001: 131) proje kapsamında görev alanlar tarafından karşılaşılan sorunlarla ilgili olarak; “Milli Eğitim Bakanlığı üst kademe yönetiminin, projenin amaç ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması ve alınan bu kredilerin bir borç olduğunun bilincinde olunmaması, kolay sarf edilir bir para olarak görülmesi, projelerin bakanlıkça yeterince benimsenmemesi, proje planlaması ile Milli Eğitim Bakanlığı’nın aynı alanla ilgili planlarının paralel olmaması” gibi hususlar ifade edilmiştir.

Dünya Bankası kredilerinin gerçek maliyetinin proje yürütücüsü kurumların yöneticileri ve proje kapsamında görev alan personel tarafından bilinmemesi nedeniyle harcamalarda gerekli özenin gösterilmediği ve savurganlığa gidildiği görülmektedir. Ayrıca, bu nedenle birçok kurum ve kuruluş yatırım projelerinin finansmanı için Dünya Bankası kredisi alma yönünde girişimde bulunmakta ve bu tutum da dış kredi kullanımını artırmaktadır. Netice itibariyle bu tür yaklaşımlar büyük kayıplara neden olmaktadır.

6. Kuruluşların Örgüt Yapısındaki Yetersizlikler

Dünya Bankası kredisi kullanan kurum ve kuruluşların örgüt yapısındaki yetersizlikler, projelerin uygulanması aşamasında çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Bazı yatırımcı kuruluşlar (Devlet Su İşleri Gn. Md., Karayolları Gn. Md. gibi) dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut teşkilat yapısı nedeniyle proje uygulamasını gerçekleştirecek, gerekli teknik ve mali kontrolleri yapacak proje uygulamasından sorumlu ihtisaslaşmış birimleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, Dünya Bankası kredi anlaşmalarına koyduğu

özel hükümler ile özel amaçlı proje uygulama birimleri kurulmasını istemekte ve böylece idari yapıya uymayan örgütlenmelere gidilmektedir.

İkraz anlaşmalarında yer alan hükümlerle, Dünya Bankası, proje kredileriyle ilgili ikraz anlaşmasının uygulanması için kadrosu, bu kişilerde aranacak özellikler, ikraz anlaşmaları ve eklerinde yer alan hükümlerle ve fiilen Dünya Bankası tarafından belirlenen, bir “Proje Koordinasyon Birimi” veya “Proje Uygulama Birimi (PUB)” oluşturulması zorunlu kılınmaktadır. İkraz anlaşması çerçevesinde yapılan sözleşmeler bizzat PUB’leri tarafından hazırlanmakta, ikrazdan karşılanacak mal ve hizmet alımlarıyla ilgili sözleşme PUB’un oluşturulduğu kamu kurumunun amiri tarafından imzalanmaktadır. Özetle, PUB’lar yetkili fakat sorumsuz birimler durumunda olabilmektedirler (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001/b: 40).

Hukuki statüleri belirsiz olan PUB’lar yetkili fakat yasal olarak sorumsuz birimlerdir. İkraz anlaşmaları PUB’lar tarafından uygulanmakta, PUB personelinin kararları sonucunda doğacak anlaşmazlıkların çözümü için uluslararası tahkim hükümlerinin uygulanmasında Dünya Bankası standart sözleşmeleri geçerli kılınmaktadır. IMF ve Dünya Bankası tarafından fonların tasfiyesi öngörülürken, bizzat Dünya Bankası tarafından ikraz anlaşmaları ile PUB kurulmasının istenmesi, adı fon olmamakla birlikte kamu mali sistemi açısından en az fonlar kadar sakıncalı sonuçlar doğuran uygulamalara yol açmaktadır (Sönmez-Sak, 2000: 102-103). Ancak, sadece Dünya Bankası PUB kurulmasını istememekte, 4749 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde de, Hazine Müsteşarlığınca Hazine Garantisi verilebilmesi için proje uygulama biriminin kurulması koşulu öngörülmektedir.⁵

Öte yandan, nitelikli personel istihdam edilememesi ve mali konulardaki eksiklikler nedeniyle bu birimlerce yürütülen işlemler sağlıklı bir şekilde yapılmaktadır. Kayıt eksiklikleri, hatalı muhasebe kayıtları, arşiv sistemi kurulmaması, iş tanımlamalarının ve görev dağılımının açık yapılmaması, harcama ve kullanımlara ilişkin bilgilerin korunmaması gibi eksikliklere personelin sık sık değiştirilmesi eklenince, projelerin mali portresinin gerçekçi olarak gözükmesi imkânsız hale gelmektedir. Bu husus, uygulamada karşılaşılan usulsüzlükler karşısında gerçek sorumluların tespit edilmesini de güçleştirmektedir.

⁵ Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, md.7.

7. Amaca Aykırı Harcamaların Yapılması

Kredi anlaşmalarında proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet satın almaları, verilecek eğitim çalışmaları, yurt dışı gezi ve eğitimleri için kullanılacak kredi miktarları belirlenmekte ve kredinin ne kadarlık tutarının hangi iş kalemleri için kullanılabileceği belirtilmektedir. Bazı projeler kapsamında yurt dışı bursları verilmek suretiyle proje kapsamında eğitime yönelik faaliyetler yapılmakta, yurt dışına çeşitli amaçlarla geziler yapılmakta ve yurt dışında geçici olarak personel görevlendirilmektedir. Yurt dışına eğitim için veya geçici görevle gönderilmesi gerekli personel objektif kriterler esas alınarak seçilmemekte, kişisel ilişkiler ve siyasi yaklaşımlarla projeye hiç ilgisi olmayan kurum personeli veya proje kapsamında bu ve benzeri amaçlarla geçici olarak görevlendirilmiş kişiler gönderilmektedir. Böylece, söz konusu eğitim ve görevlendirmelerden istenen sonuç alınamamakta, Dünya Bankası'ndan yüksek maliyetlerle sağlanan kaynaklar amaca aykırı olarak harcanmaktadır.

Örneğin, Sağlık I Projesi kapsamında krediden karşılanmak üzere, 1992–1996 yılları arasında 26 kişi muhtelif sürelerle yurt dışı burslardan yararlanmış, ancak söz konusu kişilerin seçiminin hangi esas ve usule ve hangi kriterlere göre belirlendiği konusunda kabul edilebilir bir gerekçe gösterilememiştir. Diğer yandan, Sağlık I ve Sağlık II Projeleri kapsamında 1992–1999 yılları arasında gerçekleştirilen kısa süreli yurt dışı gezilerine 129 kişi katılmıştır (Maliye Bakanlığı, 2000). Bu gezilere, Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli personel, sözleşmeli personel, bazı üniversitelerde görevli akademik personel katılmıştır. İkraz anlaşmaları ile belirlenmiş ve proje bölgesi olarak seçilmiş illerde görevli Bakanlık personeli mevcut iken, proje kapsamında olmayan illerin sağlık il müdürlüklerinde görevli olanlar ile muhtelif üniversite personelinin bu yurt dışı gezilere katılması, bu tür faaliyetler için görevlendirilecek kişilerin seçiminde proje amaçlarına riayet edilmediğini ve seçimlerde başkaca amaçların esas alındığını göstermektedir.

Bir başka örnek Milli Eğitim Projesi kapsamında yurt dışına gönderilen bursiyer öğrencilerin seçimi konusunda yaşanan sıkıntılardır. Konuya ilişkin olarak yapılan araştırmadaş dile getirilen sorunlardan bazıları şunlardır (Nartgün, 2001: 133): Proje kapsamında Yüksek Öğretim Kurulu, eğitim fakültelerinin yeniden yapılanması kapsamında öğretim elemanı yetiştirmek için yüksek lisans, doktora ve doktora sonrası eğitim için Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'ye bursiyer göndermiştir. Bu bursiyerlerin

seçiminde birtakım şaibeler olduğu gibi, yurt dışında izlenen tüm programların gönderilme ihtiyacını karşıladığı konusunda da şüpheler oluşmuştur. Gönderilen bursiyerlerin eğitimleri ile amaçlanan eğitimlerin uyumsuz olması, verilen eğitimin proje kapsamındaki çalışmalara katkısı olmaması, eğitim sonrasında dönenlerin istihdam edilecekleri programların olmaması, sırf yabancı dil öğrenilmesi için bazı kişilerin yurt dışına gönderilmesi gibi uygulamalar proje kapsamındaki yurt dışı eğitimlerin amaç dışı kullanıldığını ve kredilerin sorumsuzca harcandığını göstermektedir. Diğer yandan, aynı proje kapsamında birçok üniversite rektörü ve dekanın gezi amaçlı olarak yurt dışına gönderildiği de dile getirilmiştir.

Yurt dışı gezileri ve yurt dışı burs ve eğitim çalışmaları kapsamında ciddi boyutlara ulaşan harcamalar yapılmaktadır. Ancak, bu harcamalar, gerek proje kapsamında görev alması için yetiştirilmek üzere yurt dışına gönderilen personelin kısa süre sonra proje kapsamındaki görevlerinden ayrılması, gerekse de çeşitli amaçlarla yurt dışı eğitim ve gezi çalışmalarına projede görevli olmayan kişilerin gönderilmesi, sağlanan kaynakların yersiz ve usulsüz bir şekilde harcanabildiğini göstermektedir.

IV. İç Kaynak Yetersizlikleri ve Kredilerin Kayıt Dışı Kalmasından Doğan Sorunlar

Kredi kullanımında yıllarca yaşanan sıkıntıların en önemlisi, kredi kullanımlarının kayıt dışı kalmasından doğan sorunlardır. Gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasıyla bu sorun büyük ölçüde giderilmiş ve kredi kullanımları kayıt altına alınmıştır. Bir diğer sorun da iç kaynak yetersizlikleridir.

1. Kredi Kullanımlarının Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesinde Yaşanan Kayıt Sorunları

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemeler öncesinde dış proje kredisi kullanımlarında yaşanan aksaklıklardan en önemlisi, kullanımların dış borç kaydının, bütçeleştirilmesinin ve muhasebeleştirilmesinin tam ve doğru bir şekilde yapılamamasıdır. Özellikle 1998 yılına kadar dış kredi kullanımlarının çok cüzi bir kısmı hariç bütçeleştirilememiş ve muhasebeleştirilememiştir. Bütçe kaynakları yanında ek bir kaynak olarak görülen dış kredi kullanımlarına ilişkin bu durum, toplam dış borç verileri ile kurumların kullandığı toplam

kaynaklara ilişkin bilgilerin hatalı-eksik olması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan, dış borç kaydı yapılamayan ve bütçeleştirilmeyen bu kullanımlar kayıt dışında kaldığından, gerekli denetimlerin yapılabilmesi de güçleşmiştir.

Dış kredi kullanımlarının Hazine Müsteşarlığına doğru bir şekilde intikal etmemesi ve bu nedenle gerekli dış borç kayıtlarının Hazine saymanlıklarınca yapılamaması, dış borç kayıtlarının doğruluğunu etkilemiş ve Türkiye'nin dış kredi kullanımından doğan dış borçlarının gerçek boyutu tam olarak tespit edilememiştir. Diğer taraftan, dış borç kayıtlarında gözükmeyen kredi kullanımları Maliye Bakanlığınca da bütçeleştirilememiş ve tabii olarak muhasebeleştirilememiştir. Dış proje kredilerinin kullanımı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda yaşanan aksaklıklar, kontrolsüz bir dış borçlanma yönteminin yaygınlaşmasına, bu finansman yönteminin kurumlar açısından cazip hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum, dış proje kredili yatırımların şeffaflığı ve mali disiplini zedeleyici bir keyfiyet kazanmasına yol açmıştır (Erdem, 2000: 86).

Öte yandan, proje kredisıyla finanse edilen yatırım projeleri kapsamında yapılan fiili kredi kullanımlarının kullanıcı kuruluşlar tarafından zamanında ve doğru bir şekilde bildirilmemesi, aynı kullanımların banka kayıtlarına girmemesi gibi nedenler, T.C. Merkez Bankası sorumluluğunda hazırlanan Ödemeler Dengesi Tablosunda yer alan kullanım rakamları ile fiili kredi kullanımları arasında ciddi farklar doğmasına yol açmış, bu durum da Türkiye'nin Ödemeler Dengesi Tablosunun doğruluk derecesini etkiler bir boyuta gelmiştir (Özcan, 1995: 13). Dış borç kayıtlarının gerçeği yansıtmaması nedeniyle Hazinesinin dış borç hesapları bu yıllarda Sayıştay'ca kabul edilmemiştir. 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabına İlişkin Sayıştay İzleme Raporu'nda (Sayıştay, 1996), dış borçların takibindeki temel sorunun kredi kullanım bilgilerinin elde edilememesi olduğu, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kullanım bilgilerinin kullanıcılardan elde edilmesi için yapılmış olan çalışmaların istenen neticeyi vermediği, sorunun çözümü için; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Devlet Planlama Teşkilatı ve kredi kullanan kurumların iştirakiyle ortak çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bütçeleştirme, muhasebeleştirme, borç kayıtlarındaki yetersizlikler konusunda 1996 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda (Sayıştay, 1997), 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda (Sayıştay, 1998: 56) ve Sayıştay'ın "Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı Dış Borçlar Hesabı Uygunluk Bildirimine İlişkin 1998 Yılı İzleme Raporu"nda (Sayıştay, 1998) önemli tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Raporlarda yer alan tespit ve öneriler

üzerine Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan ortak çalışmalar neticesinde çeşitli düzenlemeler (konuya ilişkin olarak yayımlanan tebliğler) yapılmıştır.⁶ Bütçeleştirme, muhasebeleştirme ve borç kayıtları konusundaki sorun ve yetersizliklerin Sayıştay raporlarıyla tespiti üzerine sorunun çözümü için Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Başkanlığı tarafından çeşitli ortak çalışmalar yapılmış ve yapılan düzenlemelerle dış borç kaydı, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme konusunda yaşanan sıkıntıların giderilmesi amaçlanmıştır. Kayıt dışı kullanımların önlenmesi, tüm kullanımlarının dış borç kayıtlarının doğru bir şekilde yapılması, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin gereği gibi yapılabilmesi için 4749 sayılı Kanunun kabulünden önce bütçe kanunlarında yer alan hükümlere dayanılarak hazırlanan çeşitli Tebliğlerle düzenlemeler yapılmış ve kayıt dışı kredi kullanımlarının önlenmesi amaçlanmıştır.

Yapılan düzenlemelerle dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi işlemlerinin yürütülmesi konusunda önemli bir mesafe alınmış, ancak bu düzenlemeler de yetersiz kalmış ve sorunun tamamen çözümünü sağlayamamıştır. Sorunların kökten çözümü için borçlanma işlemlerinin bütçe kanunlarında yer alan düzenlemelere dayanılarak yapılmasına son verilerek, yıllardır eleştiri konusu olan bu husus giderilmiş ve borçlanma işlemlerinin yürütülmesine ilişkin esaslar özel bir kanunla düzenlenmiştir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin temel esaslar belirtilmiş ve Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığına bu konuda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak, önceden yılları bütçe kanunlarında yer alan borçlanmaya ilişkin hükümlerde olduğu gibi bu Kanunla da dış borç anapara ödemelerinin bütçe dışında takibi öngörülmüştür. Bu nedenle, önceki yıllarda olduğu gibi dış borç (dış proje kredileri dahil) anapara ödemeleri bütçe dışında özel hesaplarda izlenmektedir. Dış kredilerin anapara ödemeleri bütçede izlenmemekle birlikte 4749 sayılı Kanun ile tüm dış kredi kullanımlarının ve bu kullanımlardan doğan faiz ve masraf ödemeleri ile diğer giderlerin bütçe içinde izlenmesi, tüm kullanımların bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi öngörülmüştür.

⁶ Uygulamadaki sorunlar, Sayıştay raporlarındaki tespitler ve bunlar üzerine yapılan düzenlemeler konusunda tafsilatlı bilgi için bkz: CANDAN, Ekrem, (2003), “**Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Kullanımı**”, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

4749 sayılı Kanunda verilen yetkiye istinaden dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanlık ile Maliye Bakanlığı tarafından Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe konmuştur. Bu Yönetmelik hükümleriyle paralel olarak Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde ve daha sonra yürürlüğe konulan muhasebe yönetmeliklerinde de (son olarak Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği) konuya ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Yönetmelik ile dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi, kredi kullanım türleri, kullanım ve kayıtlarda uyulacak esaslar, kurumların sorumlulukları ve yapılacak işlemler ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve bu konuda mevzuat eksikliğinden kaynaklanan sorunlar giderilmiştir.

2. İç Kaynak Yetersizlikleri ve Bütçe Uygulamalarındaki Kısıtlamalardan Doğan Sorunlar

2.1. Yeterli Yatırım Ödeneklerinin Konulmaması

Dünya Bankası proje kredisi kullanan yatırımcı kuruluşlar uzun yıllar iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlardan şikayetçi olmuşlardır. Uygulamada bu yatırım projeleri için yatırım bütçesine konulması gerekli milli kaynağın DPT tarafından yeterli tutarda tahsis edilmediği, istenen ödeneğin çok altında ödenek tahsisatı yapıldığı, Maliye Bakanlığınca da DPT’ce uygun görülen yatırım ödeneğinin tam olarak bütçeye konulmadığı, yatırım ödeneği revizelerinde DPT ile Maliye Bakanlığının rijit yaklaşımı nedeniyle sorunlar yaşandığı belirtilmektedir.⁷ Ancak, zikredelim ki iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlardan en önemlisi olan yeterli yatırım ödeneğinin konulmaması biçimindeki uygulamalara son verilmiştir. Dış kaynakların kullanımı, öngörülen iç kaynak tahsisinin yapılmasına bağlı tutulduğundan, iç kaynakların (bütçe ödenekleri) zamanında ve yeteri kadar konulmaması kredi kullanımını engellemekte ve gecikmelere neden olmaktadır. Yatırım bütçesinin hazırlanmasında yatırımcı kuruluşlar, YPK, DPT ve Maliye Bakanlığı gibi kurul ve merkezi kuruluşlar görev almaktadır. Maliye Bakanlığı ve DPT arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle kurumlarca istenen yatırım ödeneklerinin tahsisinde bir takım sorunlar yaşanmıştır.

⁷ Bu husus proje yürütücüsü bazı kurum temsilcileriyle şahsen yaptığımız görüşmelerde öne sürülmüştür.

DPT ve Maliye Bakanlığı yetkilileri, yatırımcı kuruluşlar tarafından dile getirilen eleştirilerin aksine kredi kullanımı için gerekli yatırım ödeneklerinin tam ve zamanında konduğunu, sorunun kurumlardan kaynaklandığını belirtmektedirler. Bahse konu Sayıştay Raporunda yapılan tespitler göstermektedir ki; 1998 yılına kadar gerek Maliye Bakanlığı gerekse de DPT tarafından dış krediler ile finanse edilen yatırım projeleri için kurum bütçelerine konulması gerekli iç kaynaklar tam olarak ve zamanında konmamıştır. Bu sorunun birinci yönü, yıllara sari nitelikte olan söz konusu yatırım projeleri için Yatırım Programında öngörülen ödenek dilimlerinin yılı bütçe kanunu ile Yatırım Programı ödenekleri ile uyumlu olarak konulmaması, yıl içinde ihtiyaç duyulan revizelerin zamanında yapılmaması, ikinci boyutu ise Maliye Bakanlığınca bütçeleştirme işlemlerinin yapılmaması, ödeneklerin bir bölümünün kesilmesi, bloke edilmesi ve zamanında serbest bırakılmamasıdır.

DPT yetkilileri, sorunların kurumlardan kaynaklandığını ifade etmelerine karşın, Yatırım Programının hazırlanması ve yatırım ödeneklerinin tahsisinde gerek YPK kararları çerçevesinde makro hedeflerin gözetilmesi, sektör ve kurumsal tavanların göz önünde bulundurulması, ödenek tavanlarının aşılmak istenmemesi, gerekse de bazı projelere yönelik olarak gelen siyasi baskılar neticesinde bazı projeler için yeterli ödenek tahsisatı yapılmadığı halde, bazılarında gereğinden fazla ödenek tahsisatı yapılabildiğini kabul etmişlerdir. Ancak başta da belirtildiği gibi, ödenek tahsisinde yaşanan söz konusu sorunlar yapılan düzenlemeler neticesinde çözüme kavuşturulmuş olup, bugün itibarıyla DPT ve Maliye Bakanlığı kredi kullanımı için gerekli ulusal kaynakları kurum bütçelerine yatırım ödeneği olarak koymakta ve bu konuda bir sıkıntı yaşanmamaktadır.

2.2. Vergi Ödemeleri İçin Gerekli Ödeneklerin Yetersiz Kalması

İç kaynak yetersizliğinin bir diğer boyutu, proje kapsamında Dünya Bankasınca karşılanmayan katma değer vergisi, gümrük vergisi ve diğer vergiler için iç kaynaklardan karşılanması gerekli giderlerin gerektirdiği yeterli ödeneklerin konmaması nedeniyle uygulama aşamasında yaşanan aksaklıklardır. İkras anlaşmalarında yer alan hükümler gereğince iç kaynaktan karşılanması gerekli vergiler için kurum bütçesine yeterli ödenek konmaması nedeniyle satın almalar zamanında tamamlanamamakta, böylece projenin zamanında bitmesi güçleşmektedir. Yılları bütçe kanunlarına konulan hükümlerle bu tür sorunların giderilmesi amaçlanmış ve gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

2.3. Kur Farkları Nedeniyle Yaşanan Ödenek Yetersizlikleri

İç kaynak yetersizliklerinin diğer bir yönü de, yatırım bütçesine konulan Türk Parası karşılığı ödeneklerin yıl içinde yetersiz kalmasıdır. Döviz kurunun öngörülen tutarın üzerinde gerçekleşmesi veya bütçe ödeneklerinin hesaplanmasına esas döviz kurunun bilinçli olarak düşük hesaplanması durumunda bütçe ödenekleri yetersiz kalabilmekte ve kur farkları nedeniyle ödenek yetersizliği ile karşı karşıya kalılabilmektedir. Her yıl yatırım bütçesine esas teşkil edecek ekonomik hedefler belirlenirken çeşitli nedenlerle (ortalama döviz kurunun düşük belirlenmesi gibi) Dünya Bankası kaynaklı kredilerle proje yürüten kuruluşları yatırım tahminlerini yaparken yanlış yönlendirebilmektedir. Bu nedenle, yatırım bütçesine esas teşkil edecek ekonomik hedeflerin gerçekçi olarak belirlenmesi, proje yürüten kuruluşlar açısından oldukça önem taşımaktadır (Cenk, 1996: 40). Yatırımcı kuruluşlardan bazıları bu sorun karşısında, pratik bir çözüm geliştirerek yatırım bütçesi tahminlerini bilinçli olarak yüksek gösterme yoluna gitmekte, böylece iç kaynak tahsislerinde yaşanacak yetersizlikleri önlemeye çalışmaktadır. Kur farklarından kaynaklanan ödenek yetersizlikleri kur farklarını karşılamak üzere bütçeye konulan ödenekler yoluyla çözülmektedir.

2.4. Yatırım Ödeneklerinin Kesintiye Tabi Tutulması, Bloke Edilmesi ve Tasarruf Genelgesi

Bilindiği gibi, gerek yılları bütçe kanunlarına konulan özel hükümlerle gerekse de Maliye Bakanlığına verilen yetkilerle bazı yıllarda bütçe ödeneklerinin belirli oranları iptal edilmekte, kesintiye tabi tutulmakta veya belirli dönemler itibarıyla ödenekler bloke edilerek kullanımı engellenebilmektedir. Diğer yandan, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan tasarruf tedbirlerine yönelik düzenlemelerle bazı harcamaların yapılması kısıtlanmakta, izne bağlanmakta, böylece çeşitli amaçlarla bütçeye konulan ödeneklerin (iç ve dış kaynakların) kullanımı sınırlandırılmaktadır. Bütçe ödeneklerinin belirli oranlarda kesilmesi, bloke edilmesi, yatırım projeleri kapsamında yapılması gerekli mal ve hizmet alımlarının zamanında ve yeteri kadar yapılabilmesini engellenmekte ve bu da proje uygulamasının aksaması sonucunu doğurabilmektedir. Bu sınırlamalar, kredi kullanımlarının zamanında yapılmasını doğrudan etkileyebilmekte ve bu husus ikraz anlaşmasında yer alan hükümlere aykırılık teşkil etmesi nedeniyle, proje yürütücüsü kuruluş ile Dünya Bankası arasında uyuşmazlıkların yaşanmasına ve kredi kullanımının gecikmesine neden olabilmektedir.

2.5. İç Kaynak Yetersizliğinden Doğan Sorunların Çözümüne Yönelik Olarak Yapılan Düzenlemeler

Diğer dış finansman kaynakları ile yürütülen projelerde olduğu gibi, Dünya Bankası kaynaklı projelerde de, bir yandan, projenin yürütülmesi için gerekli iç karşılıkların yeteri miktarda tahsis edilmemesi, diğer yandan ödeneklerin kullanımı ve harcamaların yapılması konusunda öngörülen kısıtlayıcı tedbirler öngörülen harcamaların yapılmasını engellemektedir. Bu nedenle, hem iç kaynak olarak konan bütçe ödenekleri, hem de dış kredi tutarları ikraz anlaşmalarında öngörülen kullanım takviminde öngörüldüğü süre ve tutarda kullanılamamaktadır. Bu konuda yaşanan sorunlar ve proje yürütücüsü kuruluşların karşılaştığı sıkıntılar, kullanılmayan kredi tutarlarının ülkeye maliyeti gibi hususlar, sorumlu kuruluşları sorunun çözümü yönünde gerekli düzenlemeleri yapmaya sevk etmiştir. Yıllardır yaşanan bu sorunun giderilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu amaçla, 4749 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinde, proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için ilgili yıl bütçesinde kullanıcı kuruluşun talebine bağlı olarak kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarlar göz önünde bulundurularak yeterli ödenek tahsis edileceği, ancak, dış proje kredisi ve hibe kullanımlarından kaynaklanan, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi karşılığı iç kaynağın bulunmaması durumunda bu vergileri ve kur farklarından doğan maliyet artışlarını karşılamak amacıyla yılı yatırım programında yapılacak revizeler üzerine genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idareler (Mülga 1050 sayılı Kanun uygulamasından söz edilmektedir) bütçelerinin mevcut ya da yeni açılacak tertiplerine belirtilen vergiler ile maliyet artışlarını geçmemek üzere ödenek eklemeye ve bütçeleştirmeye, yıl içinde hakedişlerden doğan ihtilaflar sonucu tahakkuk işlemlerinin tamamlanamaması nedeniyle harcanamayan miktarı ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye, devren ödenek kaydedilen miktarlardan projenin tamamlanması nedeniyle kullanılma imkanı kalmayan tutarları iptal etmeye Maliye Bakanının yetkili olduğu hükmüne yer verilmiştir. Böylece, yukarıda sözü edilen iç kaynak yetersizliğinden doğan aksaklıkların çözümü sağlanmıştır.

Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte (md.5), genel ve katma bütçeli kuruluşlarca kullanılacak dış proje kredilerinde; dış proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için, kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarları da dikkate alınarak kurum bütçelerine yeterli ödenek tahsis edileceği, kullanıcı kuruluşlarca mali yıl

içerisinde kullanılacak dış proje kredi tutarları için yılı yatırım programında yeterli ödeneğin önceden tahsis edilmesi esas olmakla birlikte, mali yıl içerisinde gündeme gelebilecek dış proje kredileri kapsamındaki yeni ve/veya ek kullanımlar ile kur farklarından kaynaklanan miktarların, DPT’ce yapılacak proje ödeneği revizyonlarını takiben gerçekleştirileceği, revize işlemini takiben bütçeleştirme işleminin yapılacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, son yıllarda (2003 yılı öncesi) hazırlanan yılı YPK Makro Çerçeve Kararlarında, Bütçe Hazırlama Rehberlerinde, Yatırım Programı Hazırlama Esaslarında; kamu yatırım programında devam eden ve yılı içerisinde kredi anlaşması imzalanarak yürürlüğe girecek dış kredili projelerin kredi kullanımlarında ve dolayısıyla uygulamada yaşanan sorunların azaltılması için projelerin ihtiyaç duyacağı yıllık ödeneklerin yatırım programına tam olarak konulmasına özen gösterileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Bu itibarla, son yıllarda konuya ilişkin olarak yapılan düzenlemelerle iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunların giderilmesi yönünde gerekli adımlar atılmış ve bu sorun önemli ölçüde aşılmıştır. Ancak, yeniden benzer sorunlarla karşılaşılması, ikraz anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri dikkate alınarak gerekli iç kaynakların yatırımcı kuruluşlarca usulüne göre ve zamanında talep edilmesi ve bu ödeneklerin DPT ve Maliye Bakanlığınca da yeteri kadar tahsisine bağlıdır.

2.6. Dış Proje Kredisi Ödeneklerine Aktarma Yapılmaması

Dış proje kredisi kullanımlarında yaşanan sorunlardan bir diğeri yapılan son düzenlemeler ile bu tertiplere ödenek aktarılmamasının öngörülmesidir. Yukarıda belirtildiği üzere, 4749 sayılı Kanun ile bu Kanuna istinaden çıkarılan Yönetmelik kapsamındaki tüm kredi kullanımlarının önceden bütçeleştirilmesi esası getirilmiştir. Buna göre, dış proje kredisine ilişkin ödeneklerin kullanımının, aynı ve nakdi kredi ayırımına tabi tutulmaksızın ilgili tertiplerinden tahakkuk ettirilerek yapılması öngörülmüştür.

Maliye Bakanlığı yayımladığı konuya ilişkin yılları bütçe uygulama talimatları ile de, kuruluşların dış proje kredisi ödeneklerinin yer aldığı tertiplere aktarma talebinde bulunamayacaklarını belirtmektedir.⁸ Yıl içinde ödenek aktarmasının engellenmesi kuruluşlar tarafından olumsuz bir düzenleme olarak karşılanmakta ve bunun işlerin tıkanmasına neden olduğu dile getirilmektedir. Ancak, yukarıda ayrıntısı ile belirtildiği üzere 4749 sayılı Kanun ve

⁸ Örneğin; 10.02.2003 tarih ve 25020 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6 Sıra No’lu 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı.

anılan Yönetmelik ile yapılan düzenlemelerle dış proje kredileri ile finanse edilen yatırım projeleri için gerekli bütçe ödeneklerinin kurumların talepleri çerçevesinde tam olarak konması öngörüldüğünden, tüm harcamaların bu amaçla konulan ödeneklerden yapılması ve diğer tertiplerden dış proje kredilerine ilişkin tertiplere ödenek aktarmasına cevaz verilmemesi yerinde bir düzenlemedir. Kurumların kredi anlaşmalarında yer alan dönem ve kredi kullanım dilimlerini dikkate alarak yatırım ödeneği talep etmesi gerektiğinden, bu işlemlerin kurumlarca zamanında ve doğru bir şekilde yapılması ve yıl içinde aktarma talebinde bulunulmaması gerekmektedir. Diğer yandan, başka tertiplerden ödenek aktarması mümkün olmamakla birlikte, kur farklarından doğan ödenek yetersizlikleri ile yıl içinde kararlaştırılacak ek kullanımlar için revize işlemlerinin yapılması ve ödenek eklenmesi mümkün bulunmaktadır.

V. Dünya Bankası Proje Kredilerinde Yaşanan Diğer Bazı Sorunlar

1. Koordinasyon Eksikliği ve Kurumlar Arası Çekişmeler

Bilindiği gibi Türkiye’de bir yatırım projesinin yatırım programına alınması, ödenek tahsisi, dış finansman sağlanması, sağlanan dış finansmanın kullanımı, projenin uygulanması, satın almaların yapılması gibi süreçlerde bir çok kamu kurum ve kuruluşu rol üstlenmektedir. Projenin yatırım programına alınmasında DPT, bu projelere bütçe ödeneği tahsisinde DPT ve Maliye Bakanlığı, yıl içinde yatırım bütçesi ödeneklerinde revizyona gidilmesinde DPT ve Maliye Bakanlığı, ödeneklerin yıl içinde kullanımının sağlanması için serbest bırakılmasında ve ek ödenek ihtiyacı hasıl olması halinde aktarma yapılmasında Maliye Bakanlığı, yatırım programında yer alan projelere dış finansman sağlanmasında DPT ve Hazine Müsteşarlığı, sağlanan dış finansmana ilişkin işlemlerin yapılmasında Hazine Müsteşarlığı, kredi kullanımını konusunda kreditor, proje yürütücüsü kuruluş, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası, proje kapsamında yapılacak alımlara ilişkin işlemlerin yürütülmesinde kreditor, proje yürütücüsü kuruluş, bazı hallerde Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay, projenin denetiminde Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve proje yürütücüsü kuruluşun teftiş ve denetim birimleri rol üstlenmektedir. Diğer yandan, bir kaç kamu kurum ve kuruluşunun ortaklaşa yürüttüğü dış kredili projelerde farklı kuruluşlar proje uygulamasında görev alabilmektedir.

Proje uygulamasının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi ve çeşitli aksaklıklar yaşanmadan işlerin zamanında ve usulüne uygun olarak

tamamlanabilmesi tüm bu kurumların koordineli bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. Ancak, maalesef Türkiye uygulamasında Dünya Bankası kaynaklı projelerin yürütülmesinde diğer kamu hizmetlerinin ifasında da olduğu gibi gerekli koordinasyon sağlanamamakta, kurum ve kuruluşların ve üst düzey yöneticilerin çekişmeleri nedeniyle işler sürüncemede kalabilmekte, proje kapsamında takvime bağlanmış işler zamanında tamamlanamamakta, böylece kredi kullanımları vaktinde yapılamamaktadır. Uygulamada her kurumun bir diğerini suçladığı ve kendisinin gerekli duyarlılığı gösterdiğini, işlemleri usule uygun olarak yaptığını ancak, diğer kurumların gerekli hassasiyeti göstermediğini ve böylece işlerin zamanında bitirilemediğini ifade ettikleri müşahade edilmiştir. Bu durum, kimsenin sorumluluk altına girmek istemediğini ve kendi dışındaki kurum yetkililerini suçladığını göstermektedir. Ancak, açıktır ki tüm kurumlardan kaynaklanan koordinasyon eksiklikleri bulunmaktadır. Dış proje kredisi ile yürütülen projelerde görev alan kurum ve kuruluşların koordinasyon içerisinde çalışmaları gerektiği çeşitli dokümanlarda (Yönetmelik, genelge gibi) belirtilmesine karşın, kurumlarca bu konuda yeterli özenin gösterilmediği ve söz konusu ahenkli çalışma anlayışı yoksunluğunun yatırım projelerinin zamanında bitirilmesini engellediği görülmektedir.

Bu durum çok ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, yatırım programında yer alan ödenek dilimleri ile uyumlu bütçe ödeneklerinin DPT ve Maliye Bakanlığınca yılı bütçesine konulmaması, yıl içinde gerekli proje ve ödenek revizyonlarının Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından zamanında yapılmaması, kurumlarca bu amaçla hazırlanması gerekli tekliflerin zamanında ve usulüne göre yapılarak DPT ve Maliye Bakanlığınca ulaştırılmaması, sağlanan dış kredilere ilişkin işlemlerin Hazine Müsteşarlığınca zamanında yapılmaması, vize ve tescil işlemlerinin Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından geciktirilmesi (vize ve tescil uygulaması 5018 sayılı Kanunla kaldırılmıştır), kurumlarca vize ve tescil başvurularında dosyaların hazırlanmasında gerekli özenin gösterilmemesi, ihale işlemlerinin yürütülmesinde usule uyulmaması gibi durumlar söz konusu olduğunda ikraz anlaşmalarında öngörülen kredi dilimleri zamanında kullanılamamakta, bazı durumlarda kredinin belirli kısımları iptal edilmekte böylece, bu durumdan ülke zarar görmektedir.

Öte yandan, Dünya Bankası finansmanı ile yürütülen bazı projelerin uygulamasında birçok kamu kurum ve kuruluşu birlikte görev alabilmektedir. Örneğin, Trafik Güvenliği Projesi; Karayolları Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Gazi Üniversitesi ve Sağlık Bakanlığı tarafından birlikte yürütülmüştür. Projenin farklı safhalarında çeşitli

birimler görev üstlenmektedir. Proje uygulamasında birlikte görev alan bu kuruluşlar arasında çalışma uyumunun sağlanmaması, ortak hedef ve eylem planı hazırlanmaması, koordinasyon eksikliği gibi nedenlerle proje amaçlarına zamanında ve gereği gibi ulaşılmasını engelleyebilmektedir. Sonuç olarak projenin amacına ulaşabilmesi tüm kurumların kendisine düşen görevleri yapmasına bağlı olduğundan, kurumlar arası koordinasyon önem arz etmektedir.

2. Dış Finansman Sağlanan Projelerin Fazlalığı

Yılları yatırım programları incelendiğinde dış kredi sağlanarak finanse edilecek kamu yatırım projelerinin çokluğu dikkat çekmektedir. Çok geniş bir proje stoku bulunmasına ve birçok proje yıllardır tamamlanamamasına karşın, programa yıllardır sürekli yeni proje ilave edilmekte, bu projeler için gerekli finansman kaynağı sağlanamamakta ve bu nedenle tüm kamu kurum ve kuruluşları dış finansman arayışı içine girmektedir. Proje kredisi yöntemiyle finanse edilen kamu yatırım projelerinin uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorunlardan olan iç finansman sorunları, satın alma sorunları ve personel sorunları daha önce belirtilmiş idi.

Hiç kuşkusuz bu sorunların temelinde, kamu yatırımlarının ekonominin önceliklerinin belirlenerek bir konsantrasyon süreci içinde gerçekleştirilmesi arayışı yerine, aynı anda birbirlerinden bağımsız ve çok sayıda proje yürütülmesi şeklindeki popülist bir takım eğilimler rol almaktadır. Dolayısıyla, projelerin başlama ve bitiş süreleri ve hedefleri arasında sapma olmakta; kullanılan dış kredilerin maliyetlerinde önemli ve başlangıçta görülemeyen ilave artışlar olmaktadır (Bal, 1999: 252). Artan dış proje stoku proje başına düşen harcama miktarını önemli ölçüde azaltmakta ve bu da projelerin amaçlanan sonuca zamanında ve beklenen maliyetle ulaşılmasını engellemektedir. Bu çerçevede, proje stoku gözden geçirilmeli ve stoktaki artış daha makul bir düzeyde tutulmalıdır (Erkan, 2001: 103). Öte yandan, dış kredili finansman yöntemi benimsenmeden önce iç finansman kaynaklarından gereği gibi istifade edilmesi sağlanmalı, kolaycı bir yaklaşımla dış kaynak temini teşvik edilmemelidir.

Son yıllarda yatırım programının rasyonalizasyonu yönünde yapılan çalışmalar ve önceliğin bitmesine az kalmış yatırım projelerine verilmesi, programa dış kredi ile finanse edilecek yatırım projelerinin dahil edilmemesi yönünde irade gösterilmesi olumlu bir yaklaşım olarak görülmektedir. Böylece, hem proje stokunun genişlemesi engellenecek, hem de var olan projelere yoğunlaşmak suretiyle bu projelerin en kısa süre içerisinde tamamlanması ve ekonomiye kazandırılması sağlanacaktır.

3. Borç Yönetiminin Zaafları

Türkiye’de iç ve dış borçlanma işlemleri 2003 yılına kadar özel bir borçlanma yasası olmaksızın yılları bütçe kanunlarına konulan hükümler ve Hazine Müsteşarlığının teşkilat yasası ile diğer bazı yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Borç yönetimine ilişkin esasların açıkça belirtilmemiş olması Hazine Müsteşarlığına önemli bir takdir yetkisi tanımış ve bu takdir yetkisi çoğu zaman yerinde kullanılamamıştır. 90’lı yıllardan beri dış kredi kullanımında çeşitli sorunlarla (dış borç kayıtlarının doğru yapılmaması, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin yapılamaması, bütçe dışında kalan kaynak kullanımlarının denetim dışı kalması, sağlanan dış kredilerin devredilmesinde Hazine aleyhine uygulamalar yapılması, Hazine garantisi verilmesinin objektif kriterlere bağlanmaması, garantilerden doğan yükümlülüklerin Hazine üzerinde kalması ve Hazine alacaklarının takip edilmemesi, yüksek maliyetli kredi kullanımları, mevzuat yetersizlikleri vb. gibi) karşılaşılmasına rağmen gerekli hukuki düzenlemeler yapılmasında gecikilmiş ve ihtiyaç duyulan önlemler alınamamıştır. Söz konusu sorunların çözümü yönünde kısmi düzenlemeler yapılmış (Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığınca yapılan düzenlemeler) ancak bunlar yeterli olmamıştır.

Nihayet, konuya ilişkin olarak 4749 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Kanun ile borçlanmaya yetkili makam ve kişiler sayılmış, borçlanma ve garanti limiti belirtilmiş, iç ve dış borçlanmaya ilişkin esaslar öngörülmüş, garanti verilmesi, hibe alınması ve verilmesine, borç verilmesine, borçlanma ve garanti ve diğer yükümlülüklerden doğan Hazine alacaklarının tahsili ve idaresine, nakit, borç ve risk yönetimine, Devlet borçlarının bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Özetle, 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemeler ile borç yönetimi ve dış kredi kullanımları, bu kullanımların dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda gerekli yasal alt yapı oluşturulmuş ve önemli ölçüde başarı sağlanmıştır. Ancak, mevzuat değişiklikleri tek başına yeterli olmamakta, etkin bir borç için gerekli idari ve alt yapı dönüşümünün de sağlanması gerekmektedir.

4. Devirli ve Garantili Kredilerde Karşılaşılan Sorunlar

Diğer dış finansman kaynaklarından sağlanan kredilerde olduğu gibi Dünya Bankası kredilerinde de devirli ve garantili kredi uygulaması olmaktadır. Dünya Bankası’ndan sağlanan bazı krediler Hazine Müsteşarlığınca

genel ve katma bütçe dışı kuruluşlara devir suretiyle kullanılmakta, bazı kurum ve kuruluşlarca sağlanan kredilere ise Müsteşarlıkça garanti verilmektedir. Ancak, Hazine garantisi verilen Dünya Bankası kredilerinin borçlu kurum ve kuruluşlarca zamanında ödenmemesi bu kredilerin Hazine tarafından ödenmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece, muhtemel yükümlülük niteliğindeki bu krediler Hazine Müsteşarlığınca ödenmiştir. Gerek mevzuat yetersizlikleri, gerekse de borçlu kurumların içinde buldukları durum nedeniyle garantili borçların üstlenilmesinden doğan Hazine alacakları zamanında tahsil edilememiştir.

Hazine garantili kredilerin önemli bir kısmı yerel yönetimlerce sağlanan dış kredilerden kaynaklanmıştır. Belediyelerin yatırımları öz kaynakları yerine dış finansman yoluyla çözmeye yaklaşımını benimsemeleri ve bu uygulamanın yaygın bir hal alması hem Hazine garantisi verilmesini hem de garantilerden doğan yükümlülüklerin artmasını doğurmuştur.⁹ Diğer yandan, devirli ve garantili kredi uygulamaları mali disipline aykırı uygulamalar olarak da nitelendirilmektedir (Dedeoğlu-Emil-Erdem, 2003). Öte yandan, Hazine Müsteşarlığınca sağlanan dış finansman kaynaklarının özel sektör kuruluşlarına kredi maliyetlerinin altındaki faiz oranları ile devredilmesi bir anlamda kamu kaynaklarının özel sektör kuruluşlarına transfer edilmesine neden olmuştur. Hazine garantilerinin üstlenilmesinden doğan Hazine alacaklarında olduğu gibi devirli kredilerden kaynaklanan Hazine alacaklarının tahsilatında da çeşitli sorunlar yaşanmış ve bu alacaklardan bazıları tahsil edilememiştir.¹⁰

Devirli ve garantili kredilerin tahsilinde yaşanan güçlükler, bu yükümlülüklerin Hazine üzerinde kalması bu uygulamaları kamu kurum ve kuruluşları ile bazı özel sektör kuruluşlarına yönelik gizli sübvansiyona

⁹ Üstlenilen Hazine garantilerinin doğurduğu sorunlar için bkz. CANGÖZ, M. Coşkun, “**Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı Koşullu Yükümlülükler**”, V. Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu, Kasım 2001.

¹⁰ Yerel yönetimlerin dış kredi kullanımları hakkında detaylı bilgi için bkz: ESEN, Hikmet, “**Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu, Dış Krediyi Sınırlamak Tek Çözüm Mü?**”, Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Temmuz 2000, Sayı:38 ; DOĞANYİĞİT, Sadettin, “**Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli**”, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2001; EKİN, Müjdat, “**Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Vergi Dışı Kaynaklar (Borçlanma Üzerine Bir İnceleme)**”, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1995.; ÖNAL, Ayşegül Yakar, “**Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000**”, 18. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ.

dönüştürmüştür. Ancak, 4749 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerle Hazine garantisi verilmesine, bu garantilerden doğan borçların Hazinece üstlenilmesine ve bu üstlenmelerden doğan Hazine alacaklarının takip ve tahsiline ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer yandan, aynı düzenlemelerle dış finansman kaynaklarından sağlanan kredilerin dış borcun devri, tahsisi ve ikrazı yöntemiyle kullanırılmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir.

5. Mali Disiplin, Saydamlık, Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlkelerine Aykırı Uygulamalar

90'lı yıllar boyunca dış kredi kullanımlarının dış borç kayıtlarının sağlıklı yapılamaması, bu kredi kullanımlarının bütçeleştirilememesi nedeniyle kayıt dışı-bütçe dışı kaynak kullanımının yaygınlaşması, bütçe dışında kalan bu kaynak kullanımının denetlenememesi ve kredi kullanımlarının belirli esaslara bağlanmaması nedeniyle dış kredi kullanımının yaygınlaşması mali disipline aykırı uygulamalar olmuştur. Kamu mali sisteminin saydamlığı bu gibi uygulamalar (dış kredi kullanımları) için söz konusu olmamaktadır. Bu projelerde yapılan harcamaların büyük bir kısmı Devlet harcamaları arasında görülmektedir. Yalnız geri ödenen kredilerin bazı faiz ödemeleri bütçede gider olarak görünmekte, anapara ve bazı faiz ve kredi masrafı ödemeleri Hazine bünyesinde ödeme olarak kayda alınmaktadır (DPT, 2001/b: 44).

Mali yıl içinde yatırım programında yer alan yatırım tavanlarının “revize” edilmesi veya yatırım programında hiç yer almayan bir projenin yılı içinde programa dahil edilmesine yol açan bu tür mekanizmalar bilinçli veya bilinçsiz bir biçimde şeffaflık ve disiplini azaltan işlevler üstlenmektedirler. Bu durum kaynağı yurtdışından sağlanan bir yatırım harcamasının makro iktisadi etkilerinin olmayacağı hatta bir etki olsa bile bunun olumlu olacağı yönünde bir eğilim olmasındandır. Dış proje kredilerinin kullanımı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda yaşanan aksaklıklar, kontrolsüz bir dış borçlanma yönteminin yaygınlaşmasına, bu finansman yönteminin kurumlar açısından cazip hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum, dış proje kredili yatırımların şeffaflığı ve mali disiplini zedeleyici bir keyfiyet kazanmasına neden olmaktadır (Erdem, 2000: 86). Özetle, “kayıt dışı kamu maliyesi” olarak adlandırılan bu uygulamalar mali disiplin, bütçe şeffaflığı ve saydamlık ilkelerine aykırılık teşkil etmiştir. Öte yandan, Hazine garantili borç ödemeleri bütçe kanunu ile düzenlenmesine karşın merkezi bütçe harcamaları içinde gözükmemektedir. Bu tür ödemelerin bütçe dışında yer alması mali disiplinin

bozulmasına ve mali saydamlıktan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Bir söylem olarak mali saydamlığın gerekliliği IMF ve Dünya Bankası tarafından gündeme getirilmiş olmasına karşın, “görelî” veya “duruma göre” saydamlığın söz konusu olduğu, çünkü bu uygulamanın kamu mali sisteminin saydamlığa yönelmesinde engel oluşturduğu gözlenmektedir (Sönmez-Sak, 2000: 104).

Muhasebe sistemindeki eksiklikler, açıklanan verilerin yeterlik düzeyi, mali risklerin hesaplanmaması, iç kontrol mekanizmalarının oluşturulmaması, iç ve dış denetimlerin gerçekleştirilmemesi mali saydamlığı engelleyen, dolayısıyla mali disiplinin bozulmasına neden olan unsurlardandır. Öte yandan, 1980’li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanların oluşmasına yol açmıştır. 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerle önemli adımlar atılmasına karşın, bütçe uygulanmasında mali disiplini sağlamak, kontrolünü güçlendirmek; saydamlık ve güvenilirliği artırmak amacıyla, iç kontrollerin geliştirilmesi, kurumsal yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, dış proje kredi kullanımlarının disipline edilmesi için Sayıştay’ın bu kullanımların denetimine yoğunlaşması, bu bağlamda kamu maliyesinin şeffaflaştırılması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunması da önemlidir (Sevimli, 2000: 112). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu hususların önemli ölçüde giderildiğini ve hesap verme sorumluluğunun, mali disiplin ve şeffaflığın, yetki ve sorumluluk dengesinin, iç kontrolü sağlayacak yeni bir kamu mali yönetim sisteminin kurgulandığını söyleyebiliriz. Ancak, Kanunun uygulanmasında çeşitli aksaklıklarla karşılaşıldığı ve öngörülen yaklaşım ve müesseselerin tamamıyla hayata geçirilemediği de görülmektedir.

6. Dış Proje Kredilerinin Kullanım Etkinliğindeki Yetersizlikler

Proje kredilerinin ülke ekonomisine en fazla yarar sağlayacak verimli alan ve şekillerde kullanılması, başka bir ifadeyle bu kredilerin ekonomiye ve kalkınmaya en fazla yarar sağlayacak yatırım projeleri için kullanılması, proje kredilerinin etkinliğini gösterir. Proje kredilerinin etkin kullanımının sağlanabilmesi için bu kredilerin, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak, kendini finanse edebilecek verimli yatırım projeleri için kullanılması gerekmektedir. Şüphe yok ki, dış proje kredilerinin ülke ekonomisine katkısı bu kredilerin

hangi yatırımlar için ve ne amaçla kullanıldığı ile yatırım projelerinin getirilerine bağlıdır. Şöyle ki, “borçlanma ile elde edilen kaynakların geri dönüş oranı, dış borçlanmanın maliyetini aştığı sürece, dış borçlanma politikası sürdürülebilir bir politikadır” (Aklan, 2002). Ancak, dış kredi yoluyla temin edilen kaynakların geri dönüş oranının dış kredi yoluyla borçlanmanın maliyetinin (gizli maliyetler dahil) altında kalması durumunda, bu finansman yönteminin ülkeye net katkısından söz edilemeyecektir. Bu nedenle, dış kredi yoluyla borçlanmanın sağladığı katkıların tespiti önemlidir. Ancak, ülkemizde proje kredileri ile sağlanan kaynakların geri dönüş oranının göz önünde bulundurulduğu ve buna göre dış borçlanmaya gidildiği söylenemez.

7. Vergilendirmede Yaşanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredilerinde karşılaşılan bir diğer sorun da, bu projeler kapsamında yapılan ödemelerin vergilendirilmesinde yaşanan hukuki sorunlardır. Dünya Bankası ikrazlarına ilişkin esasları düzenleyen Kredi ve Garanti Anlaşmalarına Uygulanacak Genel Şartlar isimli dokümanın “Vergiler” başlıklı 8 inci maddesinde yer alan düzenlemeler ve iç hukuk normları (yıllı bütçe kanunundaki hükümler, vergi kanunları) çerçevesinde¹¹ Dünya Bankası kaynaklı proje kredileri kapsamında yapılan kredi kullanımları sırasında vergisel yükümlülüklerinin doğup doğmayacağı konusunda uygulamada çeşitli tereddütler yaşanmakta ve bu tereddütler nedeniyle kurumlar arasında farklı uygulamalar yapılabilmektedir. Proje kredileri kapsamında doğabilecek vergisel yükümlülükler üç yönlü olarak ortaya çıkabilmektedir. Birincisi, kredi anlaşmalarının imzalanması, anapara, faiz ve komisyonların vergi kanunları karşısındaki durumu, ikincisi kredi kapsamında yapılan satın almaların vergi kanunları karşısındaki durumu, üçüncüsü ise ikraz anlaşmaları uyarınca istihdam edilen danışmanlara yapılan ödemelerin vergi karşısındaki durumudur.

Dünya Bankası'nın ikraz anlaşması eki olarak nitelendirilen bahse konu dokümanında yer alan vergi muafiyetine ilişkin hükümler ile yılları bütçe kanunlarında yer alan istisna hükümleri çerçevesinde proje kredileri kapsamında yapılan kullanımların herhangi bir vergi kapsamında olmadığı öne sürüldüğü gibi, bu kullanımların ulusal vergi kanunları bakımından vergiye

¹¹ 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25/b bendinde şu hüküm yer almıştır. “Devlet dış borçları ile ilgili anlaşmalarda öngörülen bütün ödeme ve işlemler (dış proje kredileri çerçevesinde yapılacak ödemeler dahil, kredilerin kullanımları hariç) 2004 yılında her türlü vergi, resim ve harçtan müstesnadır.”

tabi olduğu yönünde de görüşler mevcuttur (Ün, 1999: 56; Demircioğlu, 2000: 45). Diğer yandan, proje kredileri kapsamında istihdam edilen danışmanlara yapılan ödemelerin vergi kanunları karşısındaki durumu da önem arz etmektedir. Proje yürütücüsü kuruluşların bu konuda gerekli özeni göstermemeleri ve danışmanlarla idareler arasında düzenlenen sözleşmelerde gerekli hükümlerin konulmaması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Danışmanlara yapılan ödemeler kapsamında doğacak vergi yükümlülükleri de kredilerden karşılanamamakta, bu vergilerin iç kaynaklardan sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, danışmanlarca ödenmesi gerekli vergilerin, bunlara yapılan ödemelerden kesilmesi gerekmektedir (Demircioğlu, 2000: 45). Netice itibariyle, proje kredisi kullanımlarının vergiye tabi olduğu konusunda genel olarak mutabakat bulunmasına karşın, mükellefiyet türü, kazançların niteliği gibi konularda ihtilaflar mevcuttur. Bu nedenle, vergi bakımından uyumsuzlukların yaşanmaması bakımından proje kapsamındaki vergiye tabi işlemlerin değerlendirilmesi ve vergilendirilmesinde bu hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

VI. Sonuç

Dünya Bankası, üye ülkelere finansman faaliyetleri kapsamında, uyum kredisi, proje kredisi ve karma krediler olmak üzere üç tür kredi vermekte, kredi verilecek projelerin tasarlanması, hazırlanması, tanımlanması ve uygulanması, kredilerin kullanımı ve kaynakların harcanması gibi aşamalarda borçlu ülkelere yön vermektedir. Banka, verdiği uyum kredileri ile çeşitli reformların yapılmasını talep etmekte, ekonominin genelinde, finans, endüstri ve tüm sektörlerde serbestiyetin sağlanmasını istemekte, özelleştirmenin hızlandırılması, kamunun ekonomi içindeki payının azaltılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, istihdam ve teknolojinin teşviki, yoksulluğun azaltılması hedefleri doğrultusunda kredi kullandığı ülkeleri teşvik etmektedir.

Banka, kredi başvurularını çok yönlü olarak analiz etmekte ve Banka amaçlarına uygun ve izlenen politikalarla uyumlu projelere finansman sağlamaktadır. Bazı durumlarda Banka bizzat uzmanları aracılığıyla proje hazırlamakta ve kredi önerisinde bulunmaktadır. Finansmanı istenen yatırım projesi, Dünya Bankası tarafından ekonomik, teknik, idari, ticari, mali ve işletmecilik yönleriyle ve ayrıntılı bir şekilde incelemeye ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Banka, sadece kredi verme öncesinde yapılan incelemelerle yetinmemekte, projenin uygulanması, kredinin kullanımı, proje kapsamında

ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin temininde uygulanacak ihale usulleri, istihdam edilecek danışmanların seçimi ve proje kapsamında görevlendirilecek personelin belirlenmesi, kredinin denetimi gibi birçok aşamada müdahale etmekte ve verdiği kredinin ikraz anlaşmasında öngörülen proje tanımı, amaçlar ve usullere uygun olarak kullanılmasını temine çalışmaktadır.

Dünya Bankası kaynaklı projelerde projenin uygulanması borçlunun sorumluluğunda olmakla birlikte kredilerin bir defada kullandırılmaması, kredinin proje kapsamındaki ihtiyaçlar ve anlaşmada öngörülen dilimlere göre parça parça kullandırılması, birçok aşamada Banka onayına başvurulması, Banka uzmanlarının proje kapsamında görev alması, uygulamanın kontrol edilmesi ve yönlendirilmesi nedeniyle proje uygulaması Dünya Bankası ile krediyi kullanan kuruluşlarca ortak olarak yürütülmektedir. Proje uygulamasının öngörülen kurallara göre yapılmaması, kredinin amacı dışında kullanılması, gerekli iç kaynakların zamanında temin edilmemesi, satın almalarda Banka usullerine uyulmaması halinde kredi kullanımı durdurulabilmekte veya kredinin belirli kısımları iptal edilebilmektedir. Gerek kredi için Bankaya başvurulmasından ikraz anlaşması imzalanarak kredi temini süresinin bir kaç yılı alması, gerekse Banka'nın bürokratik yapısı, her aşamada yapılan Banka kontrolleri ve prosedürlerin çokluğu projelerin hızlı bir şekilde yürütülmesini engellemektedir. Diğer yandan, kredi iptalleri, kullanımların durdurulması gibi nedenler, projelerin zamanında bitirilememesine neden olabilmektedir.

Projelerin etkin bir şekilde uygulanamaması ve zamanında tamamlanamaması, sağlanan kredinin tamamının kullanılamaması gibi olumsuzluklar sadece Banka'dan kaynaklanmamakta, uygulayıcı kurum ve kuruluşların teknik ve idari yetersizlikleri, Banka prosedürlerinin yeterince bilinmemesi, ulusal mevzuat normlarından kaynaklanan gecikmeler, iç kaynakların zamanında tahsis edilmemesi, nitelikli personel eksikliği ve siyasi müdahaleler de, gecikmelere ve kredilerin kullanılamamasına sebebiyet verebilmektedir. Banka, ilke olarak projelerin gerektirdiği tüm finansman ihtiyacını karşılamamakta, projeden projeye geçişle beraber genellikle toplam finansman ihtiyacının belirli bir bölümü kredi olarak verilmektedir. Hem iç kaynakların yatırımlara kanalize edilmesinin temini hem de vergi ve benzeri bazı yükümlülüklerin krediden karşılanmasının önlenmesi bakımından bu yöntem uygulanmaktadır.

Dünya Bankası proje kredilerinin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır: Banka uzmanları tarafından hazırlanan ve tanımı yapılan projelerin ülke ihtiyaçlarıyla bağdaşmayabilmesi, Banka politikaları gereği

belirli sektörlerin teşvik edilmesi nedeniyle, sektörler arası kaynak dağılımının Banka'ca belirlenebilmesi, kredi kullanım koşullarının karmaşıklığı, kullanımların birçok koşula bağlı tutulması, çeşitli sorunlar nedeniyle sağlanan kredilerin zamanında ve etkin kullanılmaması, faiz dışında ayrıca kullanılmayan kredi anaparası üzerinden belirli bir oranda taahhüt komisyonu ödenmesi, kredi iptalleri nedeniyle kullanılmayan kaynaklar için komisyon ödenmesi, faiz hesaplama yönteminin karmaşıklığı ve faizin Banka'nın yükümlülükleri çerçevesinde yeniden hesaplanması nedeniyle kur artışlarından kaynaklanan ek yükümlülüklerin doğması, faiz dışı gizli maliyetlerin tahmin edilenin üstünde maliyet üstlenilmesine neden olması, ikraz anlaşmalarında öngörülen koşullar nedeniyle proje kapsamında danışmanlık hizmetleri ile eğitim amaçlı yurt dışı gezileri ve eğitimlerine kaynak tahsis edilmesi, mal ve hizmet tedarikinde genel olarak uluslararası ihale yönteminin tercih edilmesi nedeniyle bazı durumlarda satın almaların yüksek maliyetlerle yapılması ve sağlanan kredilerin yabancı ülkelere aktarılması, Banka'nın projenin tüm finansman ihtiyacını karşılamaması nedeniyle gerekli iç kaynakların temin edilememesinin kredi kullanımını engellemesi ve uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle projelerin zamanında bitirilememesi.

Özetle, Dünya Bankası proje kredilerinin birçok avantajı olduğu gibi, bir kısım dezavantajları ve ülkeye olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Bu kredilerin kullanımında ve Banka kaynaklarıyla finanse edilen projelerin tatbikinde hem Banka'dan hem de proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlar ile Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı gibi kurumlardan kaynaklanan çeşitli sorunlar ve olumsuzluklar yaşanmaktadır. Son yıllarda yapılan yasal ve idari düzenlemeler uygulamada mevzuattan doğan aksaklık ve sorunları büyük ölçüde gidermiştir. Ancak, Dünya Bankasından, Bankanın kuruluş anlaşması ve genel olarak izlediği politikadan, uygulanmasını istediği kural ve prosedürlerden, kredi kullanıcısı kurumlardan, bunların organizasyon yapısından, bürokratik işleyiş ve teamüllerden, kamuda insan kaynağının yönetimi ve kullanımı konusundaki anlayış ve uygulamalardan, keza sınırlı da olsa, kredi temini ve kullandırılmasında, projelere onay verilmesinde, bütçe ödeneklerinin tahsisi ve kullandırılmasında görev alan ve yetki kullanan merkezi kuruluşların işleyiş ve uygulamalarından kaynaklanan bazı sorunların olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Buna karşın, söz konusu sorun ve aksaklıkların asgariye indirilmesi, ilgili kamu idareleri tarafından aynı amaç ve hedef doğrultusunda hareket edilmesi, yönetici ve diğer görevlilerce faaliyetlerin, iş ve işlemlerin

yürütülmesi ve özellikle kaynak kullanımını konusunda hukuki düzenlemelere, etik kurallara riayet edilmesi, yolsuzluk, israf ve kötü yönetimi önleyici tedbirlerin hayata geçirilmesi, idareler ve birimler arasında koordinasyonun sağlanması, kredi kullanımı ve proje tatbikatına ilişkin olarak ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması, alınması gerekli tedbirlerin uygulanmaya başlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu konuda hem kredi kullanan idarelere, proje uygulama birimlerine hem de Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığına önemli görevler düşmektedir. Ayrıca, Sayıştay tarafından uygunluk denetimi yanında yapılacak performans/etkinlik/yerindecilik denetimi de kaynak kullanımına ilişkin gerçek durumu ortaya koyacaktır.

Netice itibarıyla şunu söylemeliyiz: Projeler için kredi temin edilmiş olması kafi değildir; önemli olan belli maliyetlere katlanılarak sağlanan bu kaynakların amacına uygun, etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, projelerin zamanında hayata geçirilmesi ve bundan ekonomik ve sosyal yarar elde edilmesidir. Görev ve faaliyetlerin bu gaye doğrultusunda yürütülmesi, yetki kullanımlarında bu esasın gözetilmesi ve kredi alınması, projelere kaynak tahsis edilmesi, projelerin uygulanması ve harcama yapılması gibi süreçlerde görev alan kurumsal ve bireysel aktörlerin kamu yararını öncelemesi halinde kredi kullanımlarında yaşanan sorun ve aksaklıklar asgariye inecek, ayrıca projelerin tatbiki ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitap, Makale ve Tebliğler:

- AKLAN, Nejla Adanur, (2002), “Dış Borçlanma Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemi Midir?”, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/temmuz2002/disborclanma.htm>.
- CANDAN, Ekrem, (2005/a), “Türkiye’nin Dünya Bankası’ndan Sağladığı Krediler (1950-2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148.
- CANDAN, Ekrem, (2005/b), “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı: 28.
- CANDAN, Ekrem, (2005/c), “Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar, Proje Kredilerinin Özellikleri, Avantajları ve Dezavantajları”. Sayıştay Dergisi, Sayı: 58
- CANGÖZ, M. Coşkun, (2001), “Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı Koşullu Yükümlülükler”, V. Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu.
- ÇELİK, Neriman, (2001), “Dünya Bankası İhale Prosedürleri”, Bütçe Dünyası, Sayı: 6.
- ÇELİK, Neriman, (2001), “Dünya Bankası İhale Prosedürleri (2)”, Bütçe Dünyası, Sayı: 7.
- DEDEOĞLU, Emin; EMİL, Ferhat; ERDEM, Can M., (2003), “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor”, www.tesev.org.tr
- DEMİROĞLU, Mehmet, (2000), “Dünya Bankası Kredili Projelerde Çalıştırılan Danışmanlarla İlgili Vergi Sorunları”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 254.
- DOĞANYİĞİT, Sadettin, (2001), “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”, Sayıştay Dergisi.
- ESEN, Hikmet, (2000), “Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu, Dış Krediyi Sınırlamak Tek Çözüm Mü?”, Sayıştay Dergisi Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Sayı:38.
- GÜLER, Birgül, (20002), “Dünya Bankası ve Tarım Sektörü Kredileri, Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi”, TZMO, Ankara.

- ÖNAL, Aşegül Yakar, (2003), “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000”, 18. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ.
- SEVİMLİ, Abdullah, (2000), “Dış Proje Kredileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 37
- SÖNMEZ, Sinan; SAK, Güven, (2000), “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi”. XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 3, Antalya.
- ÜN, Raci, (1999), “Proje Kredilerinden Yapılacak Ödemelerle İlgili Vergisel Düzenlemeler”, Yaklaşım Dergisi. Sayı:78.

Tez ve Etüd Çalışmaları:

- BAL, Harun, (1999), “Uluslararası Finansman Dış Borç Yönetimi ve Türkiye”, Doktora Tezi. Adana.
- BAŞTÜZEL, Hülya, (1997), “Türkiye’de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirmesi”, Doktora Tezi. İstanbul.
- CANDAN, Ekrem, (2003), “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Kullanımı”, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- CENK, Ömer Faruk, (1996), “Türkiye’de Dünya Bankası Kredilerinin Kullanımı ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- EKİN, Müjdat, (1995), “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Vergi Dışı Kaynaklar (Borçlanma Üzerine Bir İnceleme), Yüksek Lisans Tezi. Bursa.
- ERDEM, Can Memduh, (2000), “Bütçe Şeffaflığı ve Disiplini: Türkiye’de Bütçe Şeffaflığı ve Disiplinini Bozan Unsurlar”, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- ERKAN, Volkan, (2001), “Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2510. Ankara.
- HADİTALAB, Jafar, (1994), “Dünya Bankası ve Uluslararası Sistem”, Doktora Tezi, İstanbul.
- NARTGÜN, Şenay Sezgin, (2001), “Milli Eğitimi Geliştirme Projesine İlişkin Bir Çözümleme”, Doktora Tezi. Ankara.

ÖZCAN, Candan, (1995), “Dış Finansmanla Sağlanan Proje Kredileri Kullanımlarının Ödemeler Dengesi ve Bütçe Açısından Değerlendirilmesi”, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

YENER, Ahmet Levent, (1997), “Dünya Bankası Kredilerinin Yeniden Yapılandırılması”, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Rapor ve Bilgi Notları:

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, (1999), TBMM (10/24,57) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM Başkanlığı, Ankara.

Devlet Planlama Müsteşarlığı, (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

(2001/a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

(2001/b), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

(2001/c), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, (1996), Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Dış Borçları Hesabı Kur Farkı Kaydına İlişkin İzleme Raporu, Ankara.

(1997), 1996 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

(1998), 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

(1998), Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı Dış Borçlar Hesabı Uygunluk Bildirimine İlişkin 1998 Yılı İzleme Raporu, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2000), Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince Sağlık I ve Sağlık II Projeleri Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Kullanılan Dış Kredilerin İncelenmesi Hakkında Düzenlenen İnceleme Raporu, Ankara.

T.C. Karayolları Genel Müdürlüğü, (2001/a), Türkiye Cumhuriyeti Karayolu İyileştirmesi ve Trafik Güvenliği (KİTGI) Trafik Güvenliği Projesi, Türkiye İçin Ulusal Trafik Güvenliği Programı, Ana Rapor, Ankara.

(2001/b), T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü, Trafik Güvenliği Projesi Bilgi Notu, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı, (2003), Türkiye-Dünya Bankası İlişkileri Bilgi Notu, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Diğerleri:

TBMM Tutanak Dergisi (Muhtelif tarihler)

Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Kurulmasına Dair Olan Anlaşmanın Metni. Bretton Woods Konferansı Mukarreratı, Mali Bülten İlavesi, Damga Matbaası, 1944.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1982/237, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

IBRD Kuruluş Anlaşması

IBRD İkrazları ve IDA Kredileri Kapsamında Tedarike Dair Kılavuz.

Dünya Bankası Borçluları ve Yürütme Organı Olarak Dünya Bankası Tarafından Danışmanların Kullanılması İçin Kılavuz.

Web Siteleri:

www.hazine.gov.tr,

www.sayistay.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.dtm.gov.tr

www.tesev.org.tr

www.marmara.edu.tr