

# KAMU BORÇ YÖNETİMİNDE KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİN ROLÜ

Altuğ İNAN\*

## I. Giriş

1980'li ve 1990'lı yıllarda bazı OECD ülkelerinde borç stoku/GSMH oranının ve dolayısıyla mali riskin artması, bu ülkelerde aşırı borç yükünün ekonomide yol açabileceği olumsuzluklar ve maliyetler konusunda hükümetleri bilinçlendirmiş ve kamu borç yönetiminin önemini artırmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak gelişmiş ekonomilerde para yönetiminin ve dolayısıyla para politikasının bir parçası olan kamu borç yönetimi kendi başına bir alan haline gelmiş ve kamu borç yönetimi konusunda yapısal reformlara gidilmiştir.

Diğer taraftan, gerek ulusal gerekse de uluslararası piyasalarda sermaye arz ve talebinde yaşanan birçok değişim, 1990'lı yıllarda sermaye bolluğunu beraberinde getirmiştir. Derinleşmeye başlayan iç piyasalar, yeni bilgi teknolojileri ve sofistike mali araçlar, ülkelerin daha fazla ve daha rahat borçlanabilmelerine olanak tanımıştır. Ayrıca; dünya piyasalarında faiz oranları düşerken yükselen piyasaların (emerging markets) daha yüksek getiri vaat etmesi, gelişmekte olan ülkelerin borç yapılarındaki düzelmeye birlikte kredi derecelerinin artması, makro ekonomide yapısal reformlara gidilmesi ve piyasaların liberalleştirilmesi, bazı gelişmekte olan ülke piyasalarında sabit kur sisteminden kaynaklanan bir istikrar ortamının oluşması ve bankacılık sektörünün uluslararası mali piyasalara açılması gibi nedenler, yükselen piyasaların uluslararası piyasalardan borçlanmasında ve bu ülkelere yabancı sermaye girişinde patlamaya sebep olmuştur.<sup>1</sup>

Bu çerçevede, 90'lı yılların başlarından itibaren Çin, Brezilya, Tayland, Güney Kore, Endonezya ve Meksika gibi yükselen ekonomilere, düşük riske karşın yüksek bir getiri sağlayacağı düşüncesiyle, büyük bir kısmı kısa vadeli borç olmak üzere yabancı sermaye girişi olmuştur. Örneğin; Çin, Brezilya,

---

\* Stj. Hazine Kontrolörü., Sertifikalı İç Denetçi (CIA)

<sup>1</sup> INTOSAI Public Debt Committee, Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs, INTOSAI, 2003, s. 8.

Meksika, Tayland ve Endonezya 1990 – 1997 yılları arasındaki toplam özel sermaye girişinin %50'sini kendi piyasalarına çekmeyi başarmıştır. 1996 yılında gelişmekte olan veya yükselen ekonomilerin verilen garantiler dâhil olmak üzere toplam borç stoku 1,5 Trilyon ABD Doları olmuştur. Bu aşırı sermaye girişi büyük ekonomik büyümeyi ve yüksek cari açıkları da beraberinde getirmiştir.<sup>2</sup>

90'lı yıllarda yükselen piyasalar veya gelişmekte olan ekonomiler dış borçlanma ve yabancı portföy yatırımları sayesinde büyümeye başlamıştır. Ancak, kamu sektöründe ve mali piyasalarda gerekli reformlar ekonomide yaşanan büyüme ile paralel olarak gerçekleştirilememiştir. Zayıf borç ve risk yönetimi, yetersiz düzeydeki döviz rezervleri, şeffaflık eksikliği, bankacılık ve finans piyasası üzerindeki denetim ve kontrollerin yeterli seviyede olmayışı bu ekonomileri herhangi bir olumsuz mali dalgalanmaya karşı hassas hale getirmiştir. Yapısal eksiklerin yanı sıra bu dönemde, kamu sektörü ve bankacılık başta olmak üzere özel sektörün temin ettiği yabancı borçlar ile yapılan yatırımlar ve bankaların verdiği krediler arasında vade yönünden uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Borçlanmanın önemli bir kısmı uygulanan sabit kur rejiminin verdiği güvenle kısa vadeli döviz üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Yaşanan tüm bu gelişmeler yabancı sermaye girişi ve dış borçlanma ile büyüyen gelişmekte olan ekonomileri kırılgan ve hassas kılmıştır. Sonuç olarak da olumlu esen rüzgârların yön değiştirmesiyle Meksika, Uzakdoğu Asya, Rusya ve Türkiye'de derin ekonomik krizler yaşanmış ve bu krizler başta bu ülkelerin ekonomileri olmak üzere dünya ekonomisinde derin etkiler bırakmıştır.

Gelişmekte olan ülkelere model olarak gösterilen yükselen piyasalarda yaşanan ve küresel ekonomiyi de derinden sarsan krizler, borç stokunun milli gelire oranının normal bir seviyede olmasının yeterli bir gösterge olmadığını, sağlıklı ve sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olmanın gerekliliğini ve kamuya doğrudan ait olan yükümlülüklerin yanı sıra kamuya ait olmayan doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerin de ekonomik dalgalanmalarda hükümetlerin işlerini daha da zorlaştırdığını ve krizlerin derinliğini artırdığını ortaya çıkarmıştır.

## **II. Koşullu Yükümlülükler**

Koşullu yükümlülükler (KY), belirli bir olayın gerçekleşmesi veya belirli şartların ortaya çıkması halinde doğacak mali yükümlülüklerdir. KY'nin

---

<sup>2</sup> A.g.e., s. 9.

tanımından da anlaşılacağı üzere, bir yükümlülüğün ortaya çıkması belirli koşullarda gerçekleşmektedir. Buna karşın, bu koşulların ortaya çıkıp çıkmayacağı konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu durum, bütçe kalemleri arasında gözükmese bile gerçekleşmesi durumunda borç yönetimini mali risklerle karşı karşıya bırakması nedeniyle KY'yi önemli kılmaktadır.

KY'yi doğrudan ve örtülü olarak ikiye ayırmak mümkündür. Koşullu yükümlülükleri doğuran sebepler genel hatlarıyla aşağıdaki gibidir.<sup>3</sup>

#### ***a) Doğrudan koşullu yükümlülükler***

- ◆ *Kredi garantileri:* Devlet zaman zaman yerel yönetimlerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin veya özelleştirme sürecine katılan özel firmaların kullandıkları kredilerin geri ödenmemesine karşı ödeme garantisi vermektedir.
- ◆ *Devlet sigorta mekanizmaları:* Bu mekanizma, çiftçilerin hasat kayıpları, doğal felaketler veya özel emeklilik sigortaları için minimum getiri garantisi gibi durumlar için geçerlidir.
- ◆ *Hukuki süreçler ve anlaşmazlıklar:* Kamuya ait projelerin, kamu hastanelerindeki tedavilerin veya güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi sırasında mülkiyete zarar verilmesi, vergi uyumsuzlukları, KİT ve belediyelere karşı yapılan itirazlar sonucunda açılan davalar devleti yükümlülük altına sokabilmektedir.

#### ***b) Örtülü koşullu yükümlülükler***

- ◆ *Mali sistemin krize girmesi:* Mali sektörde yaşanan krizin daha derin ekonomik sonuçlara yol açmaması amacıyla devlet bir taahhüdü olmasa bile krize müdahale edebilmektedir.
- ◆ *Sabit kur sistemi:* Sabit kura veya belirli bir sepete dayalı bir kur rejimleri herhangi bir arz/talep dengesizliği durumunda merkez bankasının piyasaya müdahalesini gerektirmektedir. Bu da aşırı bir döviz talebi sonucunda resmi döviz rezervlerinin tükenme tehlikesini ortaya çıkarmaktadır.
- ◆ *Reel sektör krizleri:* Reel sektörde yaşanacak muhtemel bir kriz bu sektöre kredi veren veya yatırım yapan mali sektörü de krize sürükleyebilmektedir. Bu nedenle, devlet mali krizlere olduğu gibi,

---

<sup>3</sup> CURRIE, E., VELANDIA, A., Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework, World Bank Working Paper, No: 174069, 24 January 2002.

reel sektörde yaşanan krizlere de müdahale edebilmektedir.

- ◆ *Yerel yönetimlerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu kurumlarının devlet garantisi altında olmayan borçları:* Söz konusu borçların ödenmemesi ve söz konusu kurum ve kuruluşların temerrüde düşmesi, ülkenin kredibilitelerini zedelemektedir. Bu nedenle devlet garantisi altında olmamasına karşın, bu borçlar da devlet tarafından karşılanabilmektedir.
- ◆ *Özelleştirilen kuruluşların yükümlülüklerinin üstlenilmesi:* Devlet bir kuruluşun yatırımcılar açısından cazip kılınması amacıyla sadece mevcut varlıklarını satmayı, yükümlülüklerini ise üstlenmeyi tercih etmektedir.
- ◆ *Doğal felaketler:* Doğal felaketler ve mücbir sebepler nedeniyle ortaya çıkan zararlar devlet tarafından karşılanmaktadır.
- ◆ *Sosyal güvenlik harcamaları:* Sosyal güvenlik fonlarının elde ettiği gelirlerin giderlerini karşılayamadığı durumlarda ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları devlet tarafından karşılanmaktadır.

Yukarıdaki doğrudan ve örtülü yükümlülükleri ortaya çıkaran sebepler incelendiğinde, doğrudan koşullu yükümlülüklerin tahmininin nispeten daha kolay olduğu göze çarpmaktadır. Hatta bu yükümlülükler için bütçede ödenek ayırmak da mümkündür. Diğer taraftan, örtülü yükümlülüklerin hem mali boyutu hem de gerçekleşme ihtimali yönünden tahmini güçtür. Ancak, yükselen piyasalarda yaşanan mali krizler örtülü koşullu yükümlülüklerin önemini bir kat daha artırmıştır. Örneğin, Asya krizinde Güney Kore devlet garantisi olmamasına karşın bankaların özellikle dış yükümlülüklerini karşılamak zorunda kalmıştır. Meksika ve Rusya'da uygulanan kur rejimleri resmi döviz rezervlerini tükenme noktasına getirmiştir.

Öncelikle, hükümetlerin KY konusunda genel bir politika belirlemesi şarttır. Bu politika çerçevesinde, KY'nin yönetiminden kimin sorumlu olacağını, KY'nin tek bir birim tarafından mı yoksa ekonomi ile ilgili aktörlerin koordinasyonu ile mi yürütüleceğinin, KY'nin hangi yükümlülükleri kapsayacağını belirlemek gerekmektedir. Bu konuda, son yıllardaki genel eğilim KY'nin borç yönetiminden sorumlu birim tarafından yönetilmesi ve sorumlulukların tek elde toplanması yönündedir.

Bu doğrultuda, koşullu yükümlülüklerin kamu borçlarına ilişkin olarak oluşturulan risk yönetimi çerçevesinin içine dahil edilmesi, kamu borçları için uygulanan risk yönetimi tekniklerinin KY için de kullanılması yerinde

olacaktır. Risk yönetim tekniklerinin KY üzerinde de uygulanması için doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin doğru ve güvenilir olması ve değerlendirilmek üzere bir araya getirilmesi büyük önem arz etmektedir. KY'ye ilişkin maliyet ve risk analizlerinde borç yönetiminde kullanılan tekniklerin yanı sıra özellikle sigortacılık sektöründe kullanılan mali ve finansal modeller de kullanılabilir. 4

Uygulama alanında ise, verilen garantiler konusundaki risklerin paylaşılması, koşullu yükümlülüklerin doğması durumunda karşılanması amacıyla ilgili kuruluşlardan risk primi alınması suretiyle fonlar kurulması, verilen garanti ve diğer uygulamaların hukuki bir zemine oturtularak bu yönde operasyonel rehberler hazırlanması, kredi kullanımı ve teminat konusunda bankacılık sektörüne benzer çeşitli kıstaslar geliştirilmesi ve KY'nin seyrinin düzenli olarak izlenmesi yerinde olacaktır.

İsveç'te 1990'lı yıllardan itibaren mali garantiler, kamu yararı gözetilen projeler, altyapı yatırımları ve muhtemel bankacılık krizlerinin önüne geçilmesi için kullanılmaktadır. Bu uygulamalardan doğan siyasi kararlar doğrudan Parlamento tarafından tek tek değerlendirilmektedir. Hükümet de kullanılacak kredinin garantili veya garantisiz olması ihtimallerini değerlendirmektedir. Bu değerlendirmede, alternatif projelerin fayda maliyet analizleri ve yıllık garanti karşılığı alınan prim ve ücretler ele alınmaktadır. Aynı zamanda, devlet garantisi verilebilmesi için bir projenin uzun vadede maliyetlerini telafi etmesi ve kredinin devlet garantisi olmaksızın uygun bir fiyatla piyasa koşullarında temininin mümkün olmaması gerekmektedir. 4

Danimarka'da devlet garantileri çoğunlukla altyapı projeleri için verilmektedir. Bu amaçla, Maliye veya Ulaştırma Bakanlığı ile Borç Yönetim Ofisi arasında ve bakanlık ile proje sahibi kuruluş arasında birer anlaşma imzalanmaktadır. Ayrıca, proje için gerekli olan kredinin önceden belirlenmiş kredi listesinde yer alması gerekmektedir. Kanada'da ise KY konusunda genel bir politika ve bütçede disiplin ve şeffaflığın sağlanması için çeşitli mekanizmalar uygulanmaktadır. Bu çerçeveye göre devlet garantisi için ilgili kuruluşun devlet garantisine ihtiyacını ortaya koyması, proje faydalarının maliyetlerini telafi etmesi, proje maliyetlerinin önemli bir kısmının kendi öz kaynaklarından

---

4 CURRIE, E., The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities, World Bank Working Papers, 23 January 2002, s. 13.

karşılanması, kuruluşun da mevcut riskleri paylaşması gibi şartların gerçekleşmesi gerekmektedir.<sup>5</sup>

KY konusunda gelişmiş ülkelerde yukarıdaki örneklere benzer uygulamalar sürdürülürken, gelişmekte olan ülkelerin ve yükselen pazarların bu konuda işleri daha güçtür. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde ve yükselen pazarlarda altyapı yatırımlarının tamamlanamamış olması, sanayi ve tarım sektöründe devlet desteğinin gerekli olması ve devlet gelirlerinin ve yerel yönetim gelirlerinin giderleri karşılayamaması finansman ihtiyacını doğurmaktadır. Öte yandan, bu ülkelerin düşük kredi notları devlet garantisini gerekli kılmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinden doğan açıklar bütçe dengesine baskı yapmaktadır. Örtülü yükümlülükler cephesinde ise, mali piyasaların gelişmemiş olması ve reel sektörün istenen düzeyde olmayışı, ülke piyasalarını ve ekonomiyi kırılgan yapmaktadır. Herhangi bir ekonomik şokta daha derin krizlerin önlenmesi amacıyla devlet müdahalesi söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin yetersiz oluşu, risk yönetimi ve kamu borç yönetimi konusunda yetişmiş personel ve teknoloji eksikliği de KY konusundaki riskleri artırmaktadır. Bu nedenlerden dolayı gelişmekte olan ülkelerin ve yükselen pazarların iyi ülke uygulamalarını ve kendi ekonomik koşullarını değerlendirerek KY'yi de borç yönetimi çerçevesinde değerlendirmeleri hayati önem taşımaktadır.

### **III. Türkiye'nin Kamu Borç Yönetiminde Koşullu Yükümlülüklerin Yeri**

Özellikle 90'lı yıllarda yükselen piyasalarda yaşanan finansal krizler kamunun sahip olduğu borçların yanı sıra doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerin de kamu borç yönetimi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Nitekim, Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ve bankacılık sektöründe derin yaralar açan krizler neticesinde devlet, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla ağır bir borç yükünün altına girmiştir.

Bankacılık sektöründeki öz kaynak yetersizliği, küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı, kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği, zayıf aktif kalitesi, piyasa risklerine aşırı duyarlılık, yetersiz düzeydeki iç kontroller, risk yönetimi ve kurumsal yönetim ile saydamlık eksikliği gibi yapısal problemler yaşanan krizlerin boyutunu olumsuz yönde etkilemiştir.

---

<sup>5</sup> A.g.e., s. 18.

Dolayısıyla, Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan mali krizler sonucunda, Türk bankacılık sektörünün yapısal zayıflıkları sistemin iyice tıkanmasına sebep olmuştur. Bankacılık sektöründeki operasyonlar neticesinde kamu bankalarına ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna alınan bankalara verilen senet toplamı 2002 sonu itibarıyla 35,6 Milyar ABD Doları tutarında olmuştur.

Diğer taraftan, son yıllarda özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman Hazine garantili dış kredilerle sağlanmış ancak söz konusu kurumların bazılarının kredi borçlarını geri ödeyememeleri sebebiyle söz konusu ödemeler Hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu durum da kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek yüklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca, Hazine tarafından yapılan üstlenimler neticesinde Hazine ile yerel yönetimler arasında bir borç alacak ilişkisi doğmuştur. Buna göre, yerel yönetimlerden Hazineye borçlu olan belediyeler arasında İzmit ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri ilk iki sırayı almaktadır.

### 1. Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Bazı Güncel Veriler

Tablo 1’de görüleceği üzere, koşullu yükümlülükler kapsamında hazine garantili dış borç stoku Haziran 2006 sonu itibarıyla 4,184 Milyar Dolar’dır. Söz konusu dış borç stokunun %45,9’u Finansal Olmayan Kuruluşlara, %27,4’ü Özel Kesim Finans Kuruluşlarına ve %16,9’u Mahalli İdarelere aittir.

**Tablo 1: Hazine Garantili Dış Borç Stoku**

	2005		2006 Haziran	
	Milyon \$	%	Milyon \$	%
<b>TOPLAM</b>	<b>4.134</b>	<b>100</b>	<b>4.184</b>	<b>100</b>
Merkezi Yönetim	0	0	0	0
Mahalli İdarelere	781	18	708	16,9
Fonlar	318	7,4	276	6,6
Finansal Kuruluşlar*	186	4,3	134	3,2
Finansal Olmayan Kuruluşlar**	2.034	47	1.919	45,9
Özel Kesim Finans Kuruluşları***	995	23	1.147	27,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

\*Kamu Bankaları

\*\* KİT’ler ve İGDAŞ, İZGAZ, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu

\*\*\* T. Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.

Diğer taraftan, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere Ocak-Eylül 2006 döneminde toplam 2,401 Milyar Dolar hazine garantili kredi anlaşması imzalanmıştır. Bu dönemde daha önceki dönemlerde imzalanan

hazine garantili kredilere ilişkin olarak 799 Milyon ABD Doları geri ödeme yapılmış, bu tutarın 646 Milyon Doları krediyi kullanan kuruluş tarafından ödenmiş, 153 Milyon Doları ise Hazine tarafından üstlenilmiştir.

**Tablo 2: Hazine Garantisi Sağlanan Krediler (2006 Ocak-Eylül)**

ABD Doları			
Borçlu	Kredi Adı	Anlaşma Tarihi	Anlaşma Tutarı
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul-Taksim Yenikapı Metro su	27.Mar.06	291.225.346
Adana Büyükşehir Belediyesi	Adana Hafif Raylı Sistem	19.Tem.06	198.533.688
BOTAŞ	Doğalgaz Sektörünü Geliştirme	02.Şub.06	325.000.000
İller Bankası	Belediye Hizmetleri Projesi	08.Şub.06	275.000.000
TEİAŞ	Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu – Uyarlanabilir Program Kredisi 3	13.Nis.06	150.000.000
Samsun B.B.	Samsun Hafif Raylı Toplu Taşım Projesi	10.May.06	83.115.500
TSKB-Vakıfbank	AKKB- KOBİ Kredisi	28.Tem.06	254.000.000
TEDAŞ	TEDAŞ Şehir Şebekeleri Projesi	10.Ağu.06	128.610.000
EÜAŞ	Elektrik Üretiminin Rehabilitasyonu ve Yeniden Yapılandırılması Projesi	12.Eyl.06	336.000.000
	Toplam		2.041.204.534

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

## 2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve İkincil Düzenlemelerin Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Getirdiği Yenilikler

Geçmiş dönemlerde yaşanan tecrübeler ışığında hazırlanan 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeler uyarınca, hazine garantisi verilmesi yetkisi Hazine Müsteşarlığına verilmiştir. Ayrıca, kanun kapsamında yer alan kuruluşların garantisiz dış krediler için Müsteşarlıktan izin alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bunların yanı sıra, koşullu yükümlülüklerden doğan ödemeler için TCMB nezdinde bir “Risk Hesabı” oluşturulmuştur.

4749 sayılı Kanunun getirdiği sistemde, yapılacak Hazine garantili borçlanmaların tamamı için garanti limiti belirleneceği açıkça hükme bağlanmıştır. Kanunun 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında mali yıl



içerisinde sağlanacak garanti limitinin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği ifade edilmiştir. Öte yandan, 8 inci maddede, Hazine garantileri<sup>6</sup> ve garantisiz borçlar için izin alınması sistemi düzenlenmiştir. Kanunun 8 inci maddesinin 5 inci fıkrasında, projeler için sağlanacak Hazine geri ödeme garantisi<sup>7</sup> ile Hazine yatırım garantisinin<sup>8</sup> verilmesi ve benzeri hususlara ilişkin esas ve usullerin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği hükmüne bağlanmıştır.

4749 sayılı Kanunla birlikte garanti imkânları toplamına bir sınır getirilmekle kalmayıp, garanti limitinin kapsamı da genişletilmiştir. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de yap-işlet-devret projelerinin garanti limiti kapsamına alınmasıdır. Ayrıca, Hazine geri ödeme garantisi verilmesine sadece Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakan, Hazine yatırım garantisi verilmesine ise Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Hazine garantilerine ilişkin düzenlemelerden birisi, 12 Nisan 2002 tarih ve 24724 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliktir. Yönetmeliğin kapsamına genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar ile yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkının devri ve/veya benzeri finansman modelleri kapsamındaki idareler girmektedir. Yönetmelikte hazine geri ödeme garantisi ve hazine yatırım garantisi verilmesi hususunda

---

<sup>6</sup> Hazine Müsteşarlığının, devletin finansman imkanlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibilitiyi teminat olarak kullanmak suretiyle, yatırım finansman maliyetlerini asgari seviyede tutmak, iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak ve yıllara sari yatırımların fon ihtiyacını karşılamak gibi amaçlarla, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinden %50 sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine, bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi hususunda verdiği garantilerdir. Hazine Garantileri, Hazine geri ödeme, Hazine karşı garantisi, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisidir.

<sup>7</sup> Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantilerdir.

<sup>8</sup> Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili mevzuat hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerdir.

uygulanacak kriterler belirlenmiştir. Gerek projeyi yürütecek olan kuruluşun idari ve mali yeterliliğinin gerekse de finanse edilecek olan projenin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve koşullu yükümlülüklerden kaynaklanabilecek olumsuz sonuçlar açısından önemli hususlardır.

Yönetmelikte koşullu yükümlülüklerin yönetimi konusundaki diğer önemli bir husus da hazine garantili kredilerin yönetmelikte belirtilen formül<sup>9</sup> vasıtasıyla her yıl yeniden değerlemeye tabi tutulmasıdır. Bu yöntemle hesaplanan garanti değeri, garantilerin bütçeleştirilmesi açısından yılı bütçelerine Risk Hesabı için konulacak ödeneğin belirlenmesinde, söz konusu hesabın gelir akımları ile birlikte esas alınmaktadır.<sup>10</sup> Bu hesaplama, koşullu yükümlülüklerin boyutunun borç yönetimi tarafından bilinmesi ve izlenmesi açısından önemlidir.

Hazine garantilerine ilişkin olarak hazırlanan bir başka yönetmelik ise, Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliktir. Söz konusu yönetmelikle, borçlunun izlemesi gereken ilkeler, hazine garantili borçların üstlenilmesinde izlenecek prosedürler, borçlunun yapılan üstlenimden doğan sorumluluğu ve Hazine Müsteşarlığının söz konusu üstlenime ilişkin denetim yetkisi belirlenmiştir.

Hazine garantileri konusundaki en büyük sorunlardan bir tanesi de yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan ödemelerin üstlenilmesi, buna karşın bu üstlenimlere ilişkin alacakların tahsil edilememesidir. Yeni düzenlemelerle birlikte bu konu ile ilgili olarak atılan olumlu adımlardan bir tanesi yerel yönetimler tarafından hazine garantisi ile sağlanacak kredi

---

<sup>9</sup> Garanti Değeri=NBD \* (GO%-OD%) \* GR% - GF

GR%: Kuruluşun vadeye bağlı olarak tahmini borç yükümlülüklerini yerine getirememesi riski,

NBD: Toplam geri ödeme yükümlülüğünün değerlendirme tarihindeki bugünkü değeri,

GO%: Kredinin Müsteşarlık tarafından garanti edilen oranı,

OD%: Müsteşarlığın üstlendiği garantili kredilerin ortalama geri dönüş oranı,

GF: Garanti Ücreti

<sup>10</sup> Bütçe Ödeneği= [(GD/NG)\*BS]-RG

GD: Garanti Değeri

NG: Nominal garantili kredi tutarı

BS: İlgili yılın toplam borç servisi tutarı

RG: İlgili yılın öngörülen Risk Hesabı gelirleri

anlaşmasının imzalanmasından önce dış borç ödeme hesabı açılmasıdır. Dış borç ödeme hesabı açılmasının arkasında yatan temel düşünce, yerel yönetimlere sağlanan hazine garantili dış borçlarının ödenmesine öncelik verilmesi ve söz konusu kredi borçlarının hazine tarafından üstlenilecek olan miktarın asgariye indirilmesidir. Dış borç ödeme hesabına ilişkin olarak, Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu yönetmeliğin amacı (1 inci madde), Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen projeler için Hazine geri ödeme garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler çerçevesinde ilgili Kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmını aktaracağı Dış Borç Ödeme Hesabı'nın oluşturulması ve işleyişine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Yönetmelikte yer alan önemli hususlardan birisi, Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin Belediye Meclis Kararı ile; bağlı kuruluşlar ve sair yerel yönetim kuruluşlarının ise Yönetim Kurulu Kararı ile Bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” oluşturabilmeleri ve hesabın oluşturulmasına ilişkin yetkili organın kararının kesin olmasıdır. Böylece dış borç ödeme hesabına ilişkin alınan kararlar, yönetim değişikliklerinden etkilenmeyecektir.

Yönetmelikte yer alan diğer önemli bir düzenleme ise Dış Borç Ödeme Hesabı ile ilgili olarak Kuruluşun vermiş olduğu taahhütler ve Hazine geri ödeme garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler çerçevesinde Müsteşarlığa sunulan bilgi ve belgeler de dâhil olmak üzere, gerçekleştirilen bütün işlemlerin, Dış Borç Ödeme Hesabı yürürlükte kaldığı sürece Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı tarafından denetleneceği ve söz konusu denetim raporlarının Müsteşarlığa sunulacağıdır. Denetim sonucunda hazırlanan raporlarda, Kuruluşun Dış Borç Ödeme Hesabına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği veya usulsüz işlem yapıldığı saptanırsa, kredi bakiye tutarlarının kullanımını dondurmaya, Kuruluş yetkilileri hakkında görevini yerine getirmemesi nedeniyle ilgili mevzuat gereği yasal işlemleri başlatmaya Müsteşarlık yetkili kılınmıştır. Ayrıca, Müsteşarlığın alacaklarına ilişkin olarak 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Böylece, dış borç ödeme hesabına ilişkin denetim ve yaptırımların da çerçevesi bu yönetmelikle çizilmiştir.

### **3. Türkiye’de Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Düzenleme ve Uygulamaların Değerlendirilmesi**

1990’lı yıllarda artan kamu borç stoku, kamu bankaları ve KİT’lerin görev zararları ve yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan üstlenimler kamunun mali dengesini kırılgan hale getirmiş ve ülke ekonomisini mali krizlerle karşı karşıya bırakmıştır. Diğer birçok faktörle birlikte, etkin bir risk yönetiminin olmayışı ve bankacılık sektöründeki sorunlar sonucu ortaya çıkan koşullu yükümlülükler de krizlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. 4749 sayılı Kanun ve buna dayanarak çıkarılan düzenlemeler yaşanan ekonomik krizler ve bunları doğuran sebeplerden edinilen tecrübelerle hazırlanmış ve birçok olumlu yeniliği de beraberinde getirmiştir.

4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemelerin kapsamı geniş tutulmuş ve bu sayede kamu kurum ve kuruluşları tarafından alınan hazine garantili ve garantisiz krediler kamu borç yönetimi kapsamında kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca, hazine garantisi kapsamındaki borçların Hazine tarafından üstlenilmesi durumu için de bir risk hesabı oluşturulmuştur.

Bununla birlikte, Hazine garantileri kapsamındaki koşullu yükümlülükler açısından projenin uygulanabilirliği, verimliliği, sosyal ve ekonomik faydaları ile söz konusu kuruluşun mali durumu ve ödeme gücünün değerlendirilmesi önemli bir husustur. Özellikle Hazine garantilerinin verilmesi öncesinde kuruluşların değerlendirilmesi için daha somut kriterler belirlenmeli, bu kriterlerle birlikte söz konusu kurum ve kuruluşların geçmiş geri ödeme performansları ve proje yönetimindeki başarı durumları değerlendirilmelidir. Bu kapsamda, kurum tarafından verilen bilgilerin esas alınması yerine, Hazine Kontrolörleri Kurulu ile Kamu Finansmanı ve Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüklerinde görevli personelden oluşturulacak uzman bir ekip tarafından yerinde bir ön inceleme ve değerlendirme yapılması faydalı olacaktır.

Hazine garantisi kapsamında kullanılan kredilerin kurum tarafından ödenmemesi sonucunda Hazine tarafından üstlenildiği durumlarda, Hazine tarafından söz konusu kurumun mali durumunun geri ödemeye gerçekten elverişli olup olmadığı incelenmektedir. Ancak, bu uygulama daha çok tespit edici bir kontrolken, yukarıda bahsedilen uygulama önerileri ise daha çok önleyici kontroller niteliğindedir.

Diğer taraftan, bankacılık sistemi ve reel sektörden kaynaklanabilecek örtülü yükümlülükler Kanun kapsamına dâhil edilmemiştir. Şüphesiz finans

sektörünün veya reel sektörün kullanmış olduğu iç ve dış krediler devlet garantisi kapsamında değildir. 5411 sayılı yeni Bankacılık Kanununa göre de mevduat garantisi banka bazında açılan mevduat hesabı başına 50.000 YTL'dir ve dolayısıyla mevduat garantisinin belirli bir sınırı bulunmaktadır. Ancak, mali krizlerde ülkenin daha derin bir ekonomik krize girmesini ve ülkenin kredibilitésinin zedelenmesini engellemek için devlet garantisinin ötesine geçilebilmektedir. Dolayısıyla, 4749 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerde özel sektör borçlarından kaynaklanabilecek örtülü koşullu yükümlülükler konusunda herhangi bir düzenlemenin olmaması da önemli bir eksikliktir. Bu konuda, Hazine Müsteşarlığı ile TCMB, BDDK ve SPK arasındaki koordinasyonun kurumsal bir kimlik kazanması, gerekli düzenlemelerin tamamlanması ve bankacılık sektörü ve mali piyasalardaki gelişmelerin yakından takip edilmesi gerekmektedir.

#### **IV. Sonuç**

Son on yılda Meksika, Uzakdoğu Asya, Rusya ve Türkiye gibi yükselen piyasalarda yaşanan ve küresel ekonomiyi de olumsuz yönde etkileyen krizler, sağlıklı ve sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olmanın gerekliliğini ve kamuya doğrudan ait olan yükümlülükler ile örtülü koşullu yükümlülüklerin ekonomik dalgalanmalarda hükümetlerin işlerini daha da zorlaştırdığını ve krizlerin derinliğini artırdığını ortaya çıkarmıştır.

Nitekim, Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ve bankacılık sektöründe derin yaralar açan krizler neticesinde devlet, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla ağır bir borç yükünün altına girmiştir. Ayrıca, özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman Hazine garantili dış kredilerle sağlanmış, ancak söz konusu kurumlardan bazılarının kredi borçlarını geri ödeyememeleri sebebiyle söz konusu krediler Hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu durum da kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek yüklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Geçmiş dönemlerde yaşanan tecrübeler ışığında hazırlanan 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeler çerçevesinde, koşullu yükümlülüklerle ilişkin olarak garanti limiti, risk hesabı, dış borç ödeme hesabı gibi bazı düzenlemelere gidilmiş ve özellikle kamu kesimi tarafından kullanılan hazine garantili ve garantisiz kredilerin disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

Diğer taraftan, 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemelerde kamu kesimi geniş bir kapsamda ele alınırken, başta bankacılık sektörü ve reel sektör olmak üzere özel kesimden kaynaklanabilecek örtülü koşullu yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesi önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Şüphesiz borç ve risk yönetimi ve bu çerçevede koşullu yükümlülüklerin sürdürülebilir bir şekilde yönetilebilmesi için hukuki düzenlemelerin sürekli ve taviz verilmeden uygulanması, bu alandaki gelişmelerin yakından takip edilmesi ve bu doğrultuda düzenlemelerin sürekli gözden geçirilmesi hayati önem taşımaktadır. Ayrıca, özel kesimden kaynaklanabilecek yükümlüklerin kontrol edilmesi ve izlenmesi amacıyla, Hazine Müsteşarlığı ile TCMB, BDDK ve SPK arasındaki koordinasyonun kurumsal bir kimlik kazanması, gerekli mevzuat düzenlemelerinin tamamlanması ve bankacılık sektöründeki ve mali piyasalardaki gelişmelerin yakından takip edilmesi gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- CURRIE, E., DETHIER, J. J. & TOGO, E., "Institutional Arrangements for Public Debt Management", World Bank Policy Research Working Paper, April 2003, No. 3021.
- CURRIE, E., The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities, World Bank Working Papers, 23 January 2002.
- CURRIE, E., VELANDIA, A., Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework, World Bank Working Paper, No: 174069, 24 January 2002.
- DEMİR, M. V., "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat ile Karşılaştırılması", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, Mart 2004.
- IMF, "Guidelines for Public Debt Management", IMF Working Papers, 2003.
- INTOSAI Public Debt Committee, Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs, INTOSAI, 2003
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Ağustos 2004.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2003.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Şubat 2004.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2006.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Ekim 2006.
- Sayıştay Başkanlığı, 2004 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay, Ekim 2005.
- [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)