

# MALİ ŞEFFAFLIK VE KAMU MALİ İSTATİSTİKLERİ AÇISINDAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERE BAKIŞ

Nilüfer TURAN\*

## ÖZET

Koşullu yükümlülükler, zamanlaması ve miktarı önceden belli olmayan ve devlet bütçesine mali risklerin yönetimi anlamında olumsuz etkileri olan yükümlülüklerdir. Özellikle son dönemde koşullu yükümlülükler, kamu mali istatistiklerine yansıtılabilmesi kadar; devlet bütçesine getirecekleri etkilerinin önceden öngörülebilmesi ve mevcut mali risklerin tam ve şeffaf bir şekilde ortaya konabilmesi ve yönetilebilmesi açısından da artan bir önem taşımaktadır. Bu çalışmada, öncelikle yapısı itibarıyla koşullu yükümlülüklerin neler olduğu ve ölçümüne ve dolayısıyla raporlanmasının önemine değinilmiş; daha sonra ise günümüzde uluslararası kamu mali istatistikleri içerisindeki yeri ve mevcut uluslararası standartlar ve uygulamalar ile Türkiye uygulaması incelenmiştir. Türkiye’de, diğer birçok ülkeye benzer şekilde kredi garantileri miktar olarak ilk sırayı almakta olup Kamu Özel İşbirliği projeleri ve Kredi Garanti Fonu uygulamaları ise kapsam ve mali risk bakımından dikkati çeken diğer koşullu yükümlülükler olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Koşullu yükümlülükler, Açık koşullu yükümlülük, Mali risk, Mali şeffaflık, Kamu özel işbirliği (KÖİ).

## AN OVERVIEW TO CONTINGENT LIABILITIES IN TERMS OF FISCAL TRANSPARENCY AND PUBLIC FINANCIAL STATISTICS

### ABSTRACT

Contingent liabilities are the liabilities whose timing and quantity are not known in advance and which have adverse effects on government budget in terms of fiscal risk management. In the recent period, in particular, contingent liabilities have had an increasing importance in that they could be reflected on the public financial statistics, their potential impacts on the government budget could be foreseen and existing fiscal risks could be revealed and managed in a complete and transparent manner. In the present study, the nature and features of the contingent liabilities were primarily addressed and then the importance of measuring and thus reporting them was mentioned. Current place of contingent liabilities within the international public financial statistics; existing international standards and practices; and the practices in Turkey were also examined. As in many other countries, credit guarantees rank first in terms of quantity and Public-Private Cooperation Projects and Credit Guarantee Fund practices appear as the other outstanding contingent liabilities in terms of scope and fiscal risk in Turkey.

**Keywords:** Contingent Liabilities, Explicit/implicit contingent liabilities, Fiscal risk, Fiscal transparency, Public private partnership (PPP).

\* Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı, nilufer.ergun@hazine.gov.tr

## **GİRİŞ**

Koşullu yükümlülükler, hem devlet hem de vatandaşlar tarafından etkileri kolaylıkla anlaşılabilen ve mali risk unsuru olan bir tür “gizli” yükümlülüklerdir. Ölçümü ve kamuoyuna duyurulması bakımından ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen; devlet bütçesinin uzun vadede sürdürülebilirliğinin net bir şekilde görülebilmesini ve tam şeffaflığı engelleyen bir tarafı olduğu söylenebilir. Bu bakımdan koşullu yükümlülükler, bütçeye etkileri “gelecekte ortaya çıkacak olaylar” a bağlı olan yükümlülüklerdir (OECD 2002: 13). Bir diğer tanım ise, “Uluslararası Muhasebe Standartları”nda (International Accounting Standards- IAS 37) yer verildiği şekliyle; “geçmiş olaylarla ortaya çıkmış ve varlığı devlet tarafından kontrol edilemeyen ve gelecekte ortaya çıkıp çıkmayacağı belirsiz olan yükümlülüklerdir”. Tüm tanımların ortak yanı, devletin kontrolünde olmayan ve öngörülemeyen ama ortaya çıkması durumunda devletin mali pozisyonunu doğrudan ve olumsuz etkileyen olaylara bağlı yükümlülükler olmasıdır. Tanım farklılıkları, koşullu yükümlülüklerin nasıl ortaya çıktığından öte, vurgulanmak istenen noktaya göre değişmektedir. Sözgelimi muhasebe tanımında koşullu yükümlülükler bilanço dışı olmaları baz alınarak kategorize edilmekte iken istatistik bağlamında koşullu yükümlülükler, gelecekte münferit bazı olaylar olmadan ortaya çıkmayan ve mali risk yaratan yükümlülüklerdir (IMF, 2014a).

Bununla birlikte, koşullu yükümlülüklerin, gerçek bir yükümlülük olarak kabul edilmesi için sözü edilen “koşul” un gerçekleşmesi ya da belirtilen şartın oluşması gerektiği konusunda da farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yükümlülük olarak kabul edilmesi halinde tahakkuk bazlı muhasebe standartlarına göre ödenmesi gereken tutarların gerçekleşme ihtimalinin ortaya çıkması ve ölçülebilmesi esas olmaktadır. Dolayısıyla koşullu bir yükümlülüğün devlet bilançosuna ve gelir tablosuna yansıtılabilmesi için koşulun gerçekleşme ihtimalinin sıfırdan büyük olması ve yapılması muhtemel ödemenin makul bir şekilde ölçülebilmesi; yani “beklenen değerinin” hesaplanabilmesi gereklidir (Cebotari, 2008: 5). Ne var ki bir çok durumda, koşullu yükümlülüğü yaratan olaya ilişkin tarihsel data olmaması nedeniyle olasılıkların belirlenebilmesi ve “beklenen kayıp” miktarlarının hesaplanması zor olabilir. Bunun için izlenebilecek en temel yöntem, mali risklerin en azından yüksek, orta ve düşük olmak üzere kategorilere göre sınıflandırılması olabilir. Riske maruz değer (Value at Risk, VAR) ya da bazı simülasyon modelleri gibi daha komplike yöntemler kullanmak mümkün olsa da; koşullu yükümlülüklerin ölçümünde, çoğu zaman kurumsal kapasitenin sınırlı olmasının önemli bir engel olabildiği görülmektedir.

Diğer taraftan, mevcut istatistik standartlarına ve ulusal hesaplar yaklaşımına göre ise, koşullu yükümlülüğün, ancak koşulun gerçekleşmesi ve ödemenin yapılması gerekliliği ortaya çıktığı anda tanınması esastır. Buradaki temel çıkış noktası, “ulusal hesaplar” bağlamında kamu ve özel sektör bilançosuna ayrı ayrı kaydedilen tutarların (özellikle Kamu Özel İşbirliği gibi durumlarda) örtüşmesini ve ulusal hesapların içsel tutarlılığını sağlamaktır.

Koşullu yükümlülüklerin diğer doğrudan yükümlülükler gibi devlet mali istatistiklerine kolayca yansıtılmamasının en büyük sebebi; içlerinde barındırdıkları belirsizlik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ölçüm zorluklarıdır. Bu nedenle bir kısım koşullu yükümlülük “miktarlandırılabilir” olmadığı gibi; bunlardan bir kısmı da doğru ölçülememektedir. Bu hali ile uluslararası istatistiklerin hiçbirisinde (IMF- GFS -Government Finance Statistics- dâhil) koşullu yükümlülükler doğrudan bilançoda, yani varlık/yükümlülüklerde yer almamakta; sadece bilançonun altında muhtemel miktarı ve yükümlülüğün kategorisini belirten bir dipnot olarak yer almaktadır.

Bu kapsamda, izleyen bölümlerde koşullu yükümlülüklerin tanımı, kapsamı ve ölçümüne ilişkin bilgilere yer verilecek; daha sonra ise mali istatistikler ve şeffaflık açısından mevcut durum ve standartlar ele alınacaktır.

## **1. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER: TANIM, KAPSAM VE ÖLÇÜM**

Devletin mali risklerinin daha iyi anlaşılabilmesi için, yükümlülüğün “doğrudan” (direct) ya da “koşullu” (contingent) olması önemli bir ayrımdır. Herhangi bir olayın ortaya çıkmasına bağlı olmadan; diğer bir deyişle her şart altında devlet için bir zorunluluk arz eden yükümlülükler doğrudan yükümlülüklerdir. Burada önemli olan, yükümlülüğü yaratan durumun bir olasılığa bağlı olmamasıdır.

Hem doğrudan hem de koşullu yükümlülükleri, “açık” (explicit) ve “örtük” (implicit) olarak iki kategoriye ayırmak mümkündür. Devlet açısından bahsedilen yükümlülüğün yerine getirilmesinin ne kadar zorunlu olduğunu ifade eden bu ayırım, yükümlülüğün ölçülmesi ve yönetilmesinin de ne kadar zor olduğunu belirlemektedir.

Buna göre, açık doğrudan yükümlülükler hukuki çerçevesi net bir şekilde tanımlanmış ve belli kanunlar yolu ile devlete yükümlülük getiren durumlardan kaynaklanmaktadır. En basit ve net örnek, devlet tarafından ihraç edilen borçlanma senetleri ya da kredi anlaşmaları gibi hukuki anlaşmalara bağlı olarak yapılan devlet borçlanmalarının geri ödemeleridir. Ya da bütçe kanunu ile belirlenen ve devletin yapması zorunlu harcamalar da açık doğrudan yükümlülüklerdir.

Örtük yükümlülükler ise devletlerin kamuoyuna ya da belli çıkar gruplarının baskısına karşı “devlet” olma vasfından gelen ve etik anlamda bir zorunluluk getiren durumlardır. Bu anlamda örtük yükümlülükler belirli bir yasal dayanak ya da anlaşma olmaksızın, ancak olayın kendisi gerçekleştikten sonra ortaya çıkan türdendir. Örtük doğrudan yükümlülükler için en uygun örnek devletin sosyal güvenlik kapsamındaki mali yükümlülükleridir.

Ülke örneklerinde en çok görülen ve açık koşullu olarak tanımlanan yükümlülükler ise devletler tarafından çoğunlukla kamu kurumlarına verilen kredi garantileridir. Burada, belirli kanunlar ya da anlaşmalar çerçevesinde, garanti verilen kurumun söz konusu krediyi ödeyememesi durumunda devlet bütçesine yük getirecek olan ödemelerden kaynaklanan yükümlülükler söz konusudur.

Son olarak ise, hem herhangi bir yasal düzenlemeye bağlanmamış hem de gerçekleşme olasılığı bilinmeyen olaylar (doğal afet vb.) sonucu ortaya çıkan ve devletin yüklenmesi beklenen mali yükümlülükler olan örtük koşullu yükümlülükler bulunmaktadır. Bu tür koşullu yükümlülükler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuş ve sadece muhasebeleştirme ve istatistiklere yansıtılabilen açık koşullu yükümlülükler ele alınmıştır.

Bu kapsamda, yukarıda yer verilen koşullu yükümlülüklerin sınıflandırılmasına yardım eden dört boyutundan bahsetmek faydalı olacaktır. Özellikle devlet bütçesine etkileri açısından belirleyici olan ve bazı durumlarda birbirinin içine geçmiş bu faktörler şu şekilde sıralanabilir (Lindwall, 2013: 11):

- Büyüklük/ Etki
- Olasılık
- Devletin etkisi
- Ölçülebilirlik

#### **Büyüklük/Etki:**

Koşullu yükümlülüklerin yarattığı mali etkilerin en belirleyici unsurlarından ilki, koşulun yerine gelmesi durumunda ortaya çıkacak yükümlülüğün büyüklüğüdür. Yukarıda sayılan koşullu yükümlülükler arasında miktarsal anlamda en büyük koşullu yükümlülüklerin finansal sistem kaynaklı olduğu görülebilir. Sözgelimi, en son 2008-2009 global finansal krizi sonucu ortaya çıkan ve bazı Avrupa ülkelerinde ciddi mali yüklerle sebep olan ve ülkemizde ise 2001 krizinde gerçekleştirilen bankacılık sisteminin rehabilitasyonu kapsamında devlet bütçesine gelen mali yükler azımsanamayacak boyutlardadır.

Diğer üç boyutundan bağımsız olarak, finansal sistemin içerisinde barındırdığı sistemik riskler ve sektörün hacmi düşünüldüğünde, iyi bir yasal çerçeve ve denetleme mekanizması ile finansal sistemden gelebilecek koşullu yükümlülükleri azaltmak mümkündür.

#### **Olasılık:**

Teorik olarak bir koşullu yükümlülüğün gerçekleşmesi olasılığı yüzde 100'ün altındadır. Bahsedilen koşulun gerçekleşme ihtimali çok düşük olabileceği gibi kesine yakın bir oran da olabilir. Miktarı çok büyük ama gerçekleşme olasılığı çok düşük bir olayın getireceği maliyet ve devlet bütçesine etkisi çok ciddi boyutta olabilir.

Burada, söz konusu iki etkiyi bir araya getiren ve olasılık ile büyüklüğün ortak sonucunu ortaya koyan kavram olarak "beklenen değer" kavramı karşımıza çıkmaktadır. Koşullu yükümlülüklerin rakamsallaştırılması ve istatistik ya da raporlara

yansıtılmasındaki en büyük sorunlardan birisi, olasılığı düşük ancak miktarı büyük koşullu yükümlülüklerin genellikle göz ardı edilmesi ya da olduğundan düşük maliyetlerle gösterilmesi eğilimidir (Lindwall 2013: 11). Bu sorunun bir diğer sebebi ise, içinde bulunulan konjonktüre ya da algıdaki yanılsama sonucu olasılıkların yanlış değerlendirilmesi ve mevcut koşullu yükümlülüklerle ilişkin gerçek maliyetin ortaya konulamamasıdır.

### **Devletin etkisi:**

Koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesi için ortaya çıkması muhtemel olayların bir kısmı ya da tamamı devlet tarafından etkilenebilir. Bir tür “içsel” (endogenous) olarak tanımlanabilecek bu tür olaylar; daha önce yaşanan tecrübelerden kaynaklanan beklentiler, kamu maliyesinin ne kadar güçlü olduğu ve dolayısıyla krizlere karşı kırılganlığı ya da devlet tarafından uygulanan finansal ve maliye politikalarının kalitesi ve yerindeliği gibi devlet politikalarına doğrudan bağlı olan etmenlerdir. Doğası gereği, bu etmenlerin koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesini teşvik edici etkisi olabileceği gibi; gerçekleşmesi olasılığını azaltıcı (olumlu) etkisi de olabilir. Nihai olarak ya da ülke örneklerine genel olarak bakıldığında, bu iki ters yönlü etkinin toplam ya da net etkisinin ne olduğunu söylemek zordur. Bu süreçte, devlet politikalarının, koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesine sebep olan olayları ne şekilde etkilediği; uygulanan politikaların etkinliğine, politika uygulayıcıların konuya yaklaşımı ve kamuoyu ile etkileşimine ve şeffaflığa bağlıdır (Lindwall, 2013: 11).

### **Ölçülebilirlik:**

Koşullu yükümlülüklerin raporlanabilmesi için yeterli bir güvenilirlik seviyesinde ölçülmesinin mümkün olması gereklidir. Ancak ölçülemeyen ama miktarı çok büyük ve bütçeye yükü çok ağır koşullu yükümlülükler de mevcuttur. Genellikle ölçüm zorlukları sebebiyle devletlerin, sadece ölçülebilen koşullu yükümlülükleri raporlama ve risk analizlerine dâhil etme eğilimi vardır. Ancak, bahsedilen tutarlar tam olarak miktarlandırılmasa da sınırları ve yapısının açıkça ortaya konması mümkün ve faydalı olacaktır. Bu tür koşullu yükümlülüklerin potansiyel etkilerini belirlemek açısından noktasal değerler yerine ya da ölçülemez olduğunu ifade ederek listelemek yerine; bir aralık verilmesi muhtemel olasılıkları ve etkilerini raporlamak, şeffaflık açısından daha uygun olabilecektir.

## **2. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİN MALİ ŞEFFAFLIK AÇISINDAN ÖNEMİ**

“Mali şeffaflık”, etkin maliye politikalarının oluşturulabilmesi ve mali risklerin yönetilebilmesi açısından önemli bir etmendir. Konu, özellikle 2008 yılında başlayan ve etkileri uzun süre devam eden global finansal kriz sonrasında, ülke mali risklerinin daha iyi izlenebilmesi açısından oldukça önem kazanmış ve kamu mali yönetiminin temel ilgi alanlarından birisi haline gelmiştir.

2000’li yılların ortalarına kadar devletlerin koşullu yükümlülükleri çoğunlukla göz ardı ettiği görülmektedir. Bu tür mali risk unsurlarına ilişkin bilginin derlenmesi ya da bunlardan doğan risklerin analizi için belli bir araç olmaması sebebiyle ülkeler sadece devlete ödeme yükümlülüğü geldiğinde bilgiye sahip olabilmişlerdir. Benzer şekilde bu gizli yükümlülüklerin içerisinde barındırdığı mali risklerin farklı sektör ya da ekonomik birimlere dağılmış olması ve bu risklerin izlenmesi için bir sistematığın ve bir envanterinin oluşturulamaması sebebiyle, ülkemizde de olduğu gibi koşullu yükümlülüklerin izlenmesi ve yönetiminin tek bir merkezi idare tarafından yapılması mümkün olamamıştır.

Koşullu yükümlülüklerle ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi konusunda Yeni Zelanda ve Avustralya’nın öncü ülkeler olduğu ve benzer uygulamaların özellikle diğer OECD ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerde de yaygınlaştığı gözlenmektedir. Bu ülkelerin çoğunda parlamentonun koşullu yükümlülükler hakkında bilgilendirilmesi bütçe vb. mali raporlamalar yoluyla yapılmaktadır. Benzer şekilde, OECD ülkelerinin çoğunluğu koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgileri bütçeye ek bilgilendirme notu şekline parlamentoya sunmaktadır. Yeni Zelanda’da ise, önemli mali etkileri olan mali politika uygulamaları, maliye bakanı tarafından imzalanan bir “sorumluluk bildirgesi” ile alınan tüm politika kararları ve sonuçları ilan edilmekte ve bu kanun maddesi ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Türkiye’ye benzer şekilde, Japonya ya da Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler ise, garantilere ilişkin bilgilere, kapsamlı kamu mali yönetimi raporları içerisinde yer vermeyi tercih etmiştir. AB üye ülkeleri tarafından da; önemli bir mali izleme aracı olan “Aşırı Açık Prosedürü”ne ek bir anketle derlenen koşullu yükümlülük verileri ilk olarak Şubat 2015’te yayınlanmaya başlanmıştır.

Burada belirtilmesi gereken husus, koşullu yükümlülüklerin duyurulması konusunun büyüklük ve önemine bağlı olarak ülkelere göre büyük farklılıklar gösterdiğiidir. Nitekim garantiler gibi açık koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgiler, çoğu ülke tarafından düzenli olarak kamuoyuna duyurulduğu halde; Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) türü koşullu yükümlülük verilerinin daha sınırlı olarak kamuoyuyla paylaşıldığı görülmektedir. Diğer taraftan örtük koşullu yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir bilgi duyurulmamaktadır. Bunun temel gerekçesi ise, IMF Mali Şeffaflık Yönetmeliğinde de bahsedildiği üzere; özellikle özel sektörün bu tür bilgilerin duyurulmasını, devletin bir şekilde ödemeyi üstleneceği şeklinde bir algı yaratarak ahlaki çöküntüye (moral hazard) sebebiyet verecek şekilde istismar edebilmesidir (IMF, 2014b).

Devletlerin, hesap verilebilirlik ilkesi kapsamında vergi ödeyenlere karşı sorumluluğunun en önemli göstergesi; bütçe, mali raporlar ya da kamu mali istatistikleri gibi verilerdir. Özellikle son dönemde global krizlerin öngörülebilmesi ve buna yönelik veri eksikliklerinin giderilmesi amacıyla uluslararası kuruluşların ortak çalışmaları ve işbirliği önem kazanmıştır.

Mali şeffaflığın geliştirilmesi, iyi tanımlanmış raporlama standartlarıyla birlikte; bu standartlarla uyumlu veri üretilmesi de kritik öneme sahiptir. Hem bireysel olarak ülkeler hem de IMF, BM, ya da Eurostat gibi uluslararası kuruluşların yoğun çabalarına rağmen; farklı fonksiyona sahip ancak aynı verileri içeren mali rapor ve dokümanların kapsam değerlendirme vb. bakımdan birebir aynılığını sağlamak tam anlamıyla mümkün olmamıştır.

IMF tarafından hazırlanan ve ülkelerin mali raporlamasına ilişkin ilkeleri ortaya koyan “Mali Şeffaflık Yönetmeliği” (Fiscal Transparency Code) devletin maliye politikalarının anlaşılabilirliği ve değerlendirilebilirliği için gerekli raporlamanın çerçevesini çizmekte; ve aynı zamanda yasama organına, vatandaşlara ve piyasalara karşı devletin hesap verilebilirliğini sağlayan bilgiyi sağlamaktadır.

Yönetmelikte;

- Mali raporlama
- Tahmin ve bütçeleme ve
- Mali risk analizi ve yönetimi

kapsamında temel, iyi ve gelişmiş uygulamalara yer verilmektedir. Burada, mali risk analizi ve yönetimi altında mali risklere ilişkin kamuoyunun bilgilendirilmesi ve risk analizine ilişkin olarak devletin risk öngörülerini düzenli raporlarla yayınlaması temel ilkesi yer almaktadır. Koşullu yükümlülüklerin de yer aldığı spesifik bazı mali risklerin de temel uygulama olarak nitelikleri itibarıyla; iyi kabul edilen uygulama olarak büyüklüklerine ilişkin tahminlerle ve ileri uygulamalarda ise olasılık tahminleriyle birlikte raporlanması önerilmektedir.

Benzer şekilde yönetmelikte, şeffaflık göstergesi olarak, koşullu yükümlülükler için “toplam büyüklük” ve ölçüm değeri olarak da bu yükümlülüklerin toplam değerinin GSYİH’ye oranı gösterilmektedir.

Aşağıda, devlet muhasebesi, kamu mali istatistik standartları ve şeffaflık açısından mevcut uluslararası standartlar ve koşullu yükümlülükler bakımından aranan şartlar yansıtılmaktadır.

#### **Muhasebe Standartları**

*IPSAS 19 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets (International Public Sector Accounting Standards)*

#### **İstatistik Standartları**

*GFSM 2014 Government Finance Statistics Manual, PSDS Public Sector Debt Statistics Guide*

- Koşullu yükümlülüklerle ilişkin tanım ve muhtemel beklenen değer gibi bilgilerin bilançoda açıklayıcı not olarak yer alması.

### **OECD Best Practices**

- Tüm önemli koşullu yükümlülüklerin bütçede, yıl içi raporlarda ve mali tablolarında açıklanması,
- Eğer miktarlandırılabiliriyorsa toplam miktarla birlikte, temel yapıları ve sınıflandırılmış haliyle ve tarihsel temerrüt bilgileriyle birlikte,
- Miktarlandırılmıyorsa tanımlarıyla birlikte liste halinde.

### **Mali Şeffaflık Standartları**

#### *IMF Transparency Code*

- Tüm önemli koşullu yükümlülüklerin bütçede, yıl içi raporlarda ve mali tablolarında açıklanması,
- Eğer miktarlandırılabiliriyorsa toplam miktarla birlikte, temel yapıları ve sınıflandırılmış haliyle ve tarihsel temerrüt bilgileriyle birlikte,
- Miktarlandırılmıyorsa tanımlarıyla birlikte liste halinde,
- Mali risk oluşturan koşullu yükümlülüklerin; temel uygulama olarak nitelikleri itibariyle bilgilerinin verilmesi; iyi uygulama olarak miktar tahminleriyle birlikte özet rapor olarak ve ileri uygulamalarda iyi uygulamadaki bilgilere ek olarak olasılıklarıyla birlikte raporlanması.

## **3. MUHASEBE VE İSTATİSTİKLER AÇISINDAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER**

En çok gözlemlenen ve son zamanlarda hızla artan koşullu yükümlülükler, özellikle finansal krizler sebebiyle zarar gören finansal kuruluşlar, şirketler ve hane halkının varlık ve yükümlülüklerine getirilen devlet garantileri şeklinde olmuştur. 2008-2009 finansal krizi kapsamında kamu ve özel finansal kuruluşları tarafından ihraç edilen devlet garantili tahvil stoğu 2008 yılındaki 120 milyar Dolar tutarından; 2012 yılında 1,4 trilyon Dolar seviyesine ulaşmıştır.

Devletlerin global anlamdaki koşullu yükümlülüklerinde bu kadar büyük artışlar olmasına rağmen; bahsedilen mali risklerin izlenmesi ve analizi oldukça kapsamlı bir devlet bilançosu gerektirmekte ve aynı zamanda koşullu yükümlülüklerin karmaşık yapısı bunu daha da zorlaştırmaktadır.

Ancak tüm zorluklara rağmen; muhasebe ya da istatistiklere getirilen zorunluluklar dışında, kimi ülkeler kendi mevzuatında koşullu yükümlülüklerin raporlanmasını kurumsal düzeyde belirleyerek düzenlemişlerdir. Sözgelimi Kanada ve Şili'de, sadece koşullu yükümlülükler raporlanmakta; bazı ülkelerde ise daha kapsamlı olarak mali riskler kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve A.B.D. gibi bazı ülkelerde ise mevzuata göre koşullu yükümlülüğün devlet



bütçesine getirdiği potansiyel yüklerin büyüklüğüne göre bilgilendirme yapılması şeklinde düzenleme getirilmiştir. Ancak belli bir büyüklüğün üzerindeki koşullu yükümlülüklerin açıklanması genelde bu bilgiyi kamuoyu ile hiç paylaşmamak yönünde bir istismara yol açabilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, bazı durumlarda kamu ve özel sektörün ve bazen de kamu sektörünün kendi içindeki karşılıklı finansal ilişkilerini yansıtan bu miktarlar her iki sektörün bilançosunda da aynı şekilde ve miktarda tanınmamakta ve yansıtılmamaktadır. Oysa bir ülke ekonomisinde sektörler arası ekonomik ilişkileri ortaya koyan ve uluslararası standartlarda üretilen “ulusal hesaplar” bağlamında bir denge ve içsel tutarlılık gerektirmektedir. Bu anlamda, garantiyi alan tarafın hesaplarında ya da verilerinde yer verilmeyen tutarların devlet hesaplarına yansıtılması asimetrik bir uygulama yaratacaktır.

Son yıllarda hem ülkemizde hem de diğer bazı ülkelerde, özellikle büyük miktarda kamu yatırımlarının finanse edilmesinde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ- Public Private Partnership) modellerinin kullanımı yaygınlaşmıştır. Dünya Bankası ve bazı bağlı kuruluşları tarafından hazırlanan KÖİ'lere yönelik operasyonel notta, söz konusu modellerin bu kadar popüler hale gelmesinin sebeplerinden bir tanesi, özel sektör tarafından finanse edilen bu yatırımların, başlangıçta devlet harcama ya da borcuna etki etmemesi ve bu anlamda olduğundan farklı ve pozitif bir algı yaratması olarak gösterilmektedir.

KÖİ modellerinde olduğu gibi, riskin kamu sektörüne kaydırılması, yatırımları teşvik etmek açısından anlamlı görünmekle beraber; diğer taraftan devletin yapacağı harcamaların bütçe dışına çıkartılması anlamına da gelmektedir. Geleneksel finansman şekillerinde devlet harcaması ve bunun finansmanı doğrudan bütçe rakamlarına ve ilgili dokümanlara yansıdığı halde; koşullu yükümlülüklerde söz gelimi devlet tarafından sağlanan garantileri içeren KÖİ projelerine ilişkin maliyetler bütçede yer almamaktadır.

Dolayısıyla, geleneksel ya da klasik finansman modelleri ile KÖİ gibi kamu ve özel sektörün risk paylaşımına dayalı finansman modelleri arasındaki politika tercihi, etkinlik ilkesi kadar bahsedilen yatırımın bütçeye ne şekilde yansıtıldığı ile de ilgili olmaktadır.

Daha önce belirtilen muhasebe ve istatistik kılavuzlarında koşullu yükümlülüklerle ilişkin getirilen ilke ve düzenlemeler; uluslararası platformda ülkelerce tanınmasına rağmen; hem koşullu yükümlülükler genelinde hem de KÖİ'ler için ülkelerin kamuoyunu bilgilendirme, muhasebeleştirme ve istatistiklere yansıtma konusundaki uygulamalarının oldukça değişken olduğu görülmektedir (Funke, Irwin ve Rial, 2013: 22).

Genel olarak bakıldığında, koşullu yükümlülüklerle ilişkin raporlamalarda, esasen, hem bu yükümlülük karşılığında devletin üstlenmiş olduğu ve gerçekleşen ödemelerin; hem de bu yükümlülükten doğmuş ve gelecekte ortaya çıkabilecek maksimum değeri ya da en kötü senaryoyu yansıtan tutarların yansıtılması en doğrusudur. Sözgelimi, KÖİ'lere ilişkin mali taahhütler, rutin borç yönetimi raporlarının yanında ayrı bir bülten ya da rapor şeklinde kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Kapsamı ve detayları, kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarına göre belirlenmek üzere; koşullu yükümlülüklerle ya da daha spesifik olarak KÖİ'lere özel ayrı bir rapor oluşturulması; kamu mali risklerinin etkin yönetimi açısından temel gereklerden birisidir.

Bu gereklilik, koşullu yükümlülüklerin içerisinde barındırdığı mali risklerin net bir şekilde ortaya konabilmesi ve mali politika kararlarının doğru verilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Zira KÖİ modelleri gibi başlangıçta ve aslında hukuken özel sektör yatırımı olarak görülen ve bu tür yatırımlara eğilimi artıran uygulamalar, uzun vadede devletlerin katlanabileceğinin ötesinde maliyetler anlamına gelebilmektedir. Bu tür koşullu yükümlülüklerin ilk başta belirtildiği gibi "gizli" bir yükümlülük özelliği taşıması ve bu tür yatırımlar lehine eğilimin azaltılabilmesinin tek yolu; kamuoyunu aydınlatma amacıyla sunulan bilginin kalitesinin artırılmasıdır. Bu açıdan, KÖİ'lerin mali riski açısından yapılabilecek temel fonksiyonlardan bir tanesi, mevcut ve planlanan modellerin gelecekteki nakit çıkışlarının projeksiyonlarını üretmek ve bu verilerin kamu borcunun sürdürülebilirliği analizlerine entegre etmek ve hatta bunu orta vadeli program gibi temel politika dokümanlarına da yansıtmak olabilir (Funke vd., 2013: 19).

Daha önce belirtildiği gibi, koşullu yükümlülüklerin muhasebe kaydının yapılarak mali istatistik ve raporlara yansıtılması, mali şeffaflık açısından oldukça önemli ve aynı zamanda bir o kadar da ülkelere göre değişen bir özellik taşımaktadır.

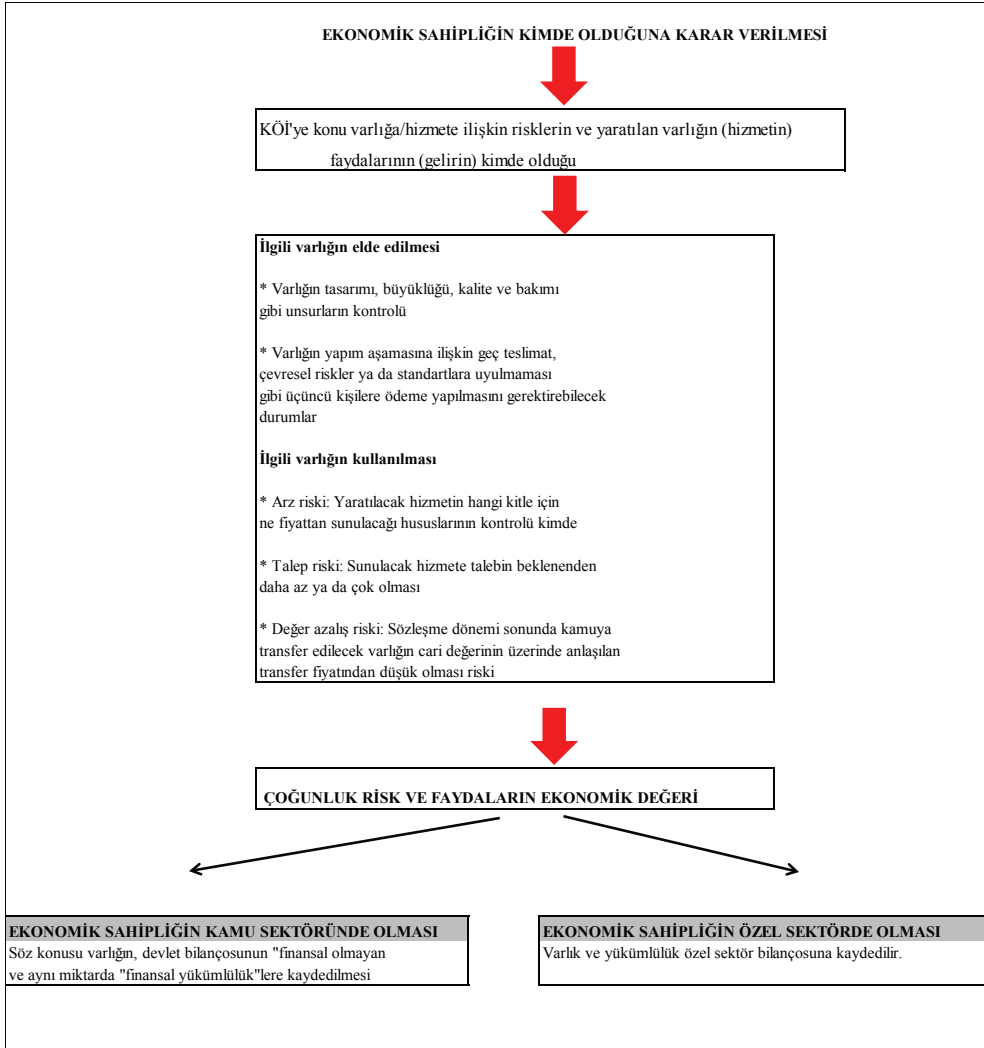
### **3.1. Kamu Özel İşbirliği Modelleri**

Özellikle KÖİ'ler gibi koşullu yükümlülüklerin taşıdığı en büyük problemlerden bir tanesi; devlet bütçesine gelebilecek bir mali yükümlülüğün zamanlama ve miktarının belirsiz olması ve bu yükümlülüklerin çoğunlukla geleneksel bütçe dönemi olan bir yıl ya da orta vadeli mali programların vadesinin ötesine geçmesidir. Sözgelimi, muhtelif örneklerinde olduğu gibi 20-30 yıl gibi vadelere uzanan KÖİ projelerinde, gelecekte gündeme gelebilecek herhangi bir muhtemel ödeme, sözleşmenin imzalanmasından yıllar sonra ortaya çıkmakta; ancak o tarihe kadar kamu mali raporlarına yansımamaktadır.

Ancak, özellikle KÖİ'lere ilişkin kamu muhasebe kaydı ve uygulamaların çok değişken olduğu dikkate alındığında, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerin bu bahsedilenin aksine, KÖİ'ye konu varlıkları devlet bilançosuna yansıttıkları görülmektedir. Bu iki ülke tarafından esas alınan Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (IFRS – International Financial Reporting Standards) özel sektör için

kurallar koymuş olmakla birlikte; benzer kuralların kamu sektörü için geçerli olduğu IPSAS için de temel çerçeveyi oluşturmaktadır. Ancak Avustralya ve İngiltere hariç ülkelerin çoğunda bu varlıklar kamu sektörü bilançosunda yer almamakta ve bir kamu yatırımı olarak görünmemektedir. Burada ülkelerin nakit/tahakkuk bazlı muhasebe sistemi kullanmasının ya da bu yatırımları bilanço dışında tutmaları da uygulamaların farklılaşmasına sebep olmaktadır (Funke vd., 2013: 17).

Şekil 1: KÖİ'lerin Kamu-Özel Sektör Muhasebeleştirme Süreci



Kaynak: Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users - 2013

Şekil 1’de, PSDS kılavuzunda (Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users) yer alan ve özel olarak KÖİ’lerin muhasebe ve istatistiklerine ilişkin verilen esasların bir yol haritası şeklinde gösterimine yer verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere, hem özel hem de kamu sektörünün yer aldığı bu finansman modelinde, ilk karar verilmesi gereken husus yaratılan varlığın (sunulacak hizmet) ekonomik sahipliğinin kimde olduğudur. Bunun için KÖİ sözleşmesinde belirlenen hususlara göre hem yapım hem de kullanım aşamasında tanımlanan risk unsurlarının belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Son zamanlarda, kamu mali istatistik ve muhasebe sistemlerinde “tahakkuk esaslı” muhasebe temel hedef olmakla beraber; nakit bazlı muhasebe sistemlerinin ve kısa vadeli planlamanın geçerli olduğu ülkelerde, söz konusu tutarların kamu maliyesi üzerindeki bu tür riskleri yansıtması mümkün olmamaktadır.

Zira geleneksel ya da bildiğimiz klasik devlet bütçeleri sadece “nakit” akımlarını yansıtmakta ve finansal yükümlülük artışlarını, koşullu yükümlükleri ya da daha önceki yıllarda yaratılan yükümlülüklerin gelecekteki maliyetini dikkate almamaktadır. Kamu maliyesinin orta ve uzun vadeli performansını daha net ve bütüncül bir şekilde ortaya koyan orta vadeli bir çerçeve (medium term framework), bu anlamda son yıllarda çoğu ülkelerde giderek artan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak koşullu yükümlülükler dâhil kamunun tüm mali yükümlülüklerinin ortaya konduğu bir orta vadeli çerçeve olmazsa; KÖİ modelleri başta olmak üzere belirli bazı yatırım projelerinin sırf bütçeye etkisini geciktirmek motivasyonu tercih edildiği söylenebilir.

Bu bölümde koşullu yükümlülüklerin kamu sektörü muhasebesi açısından durumu, ilk olarak IPSAS (Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları) kapsamında ele alınacak; daha sonra mali raporlama ve istatistikler açısından IMF-GFS (Government Finance Statistics Manual 2014 – Kamu Mali İstatistikleri Kılavuzu) ve PSDS (Guide to Public Sector Debt Statistics – Kamu Sektörü Borç İstatistikleri) ele alınacaktır.

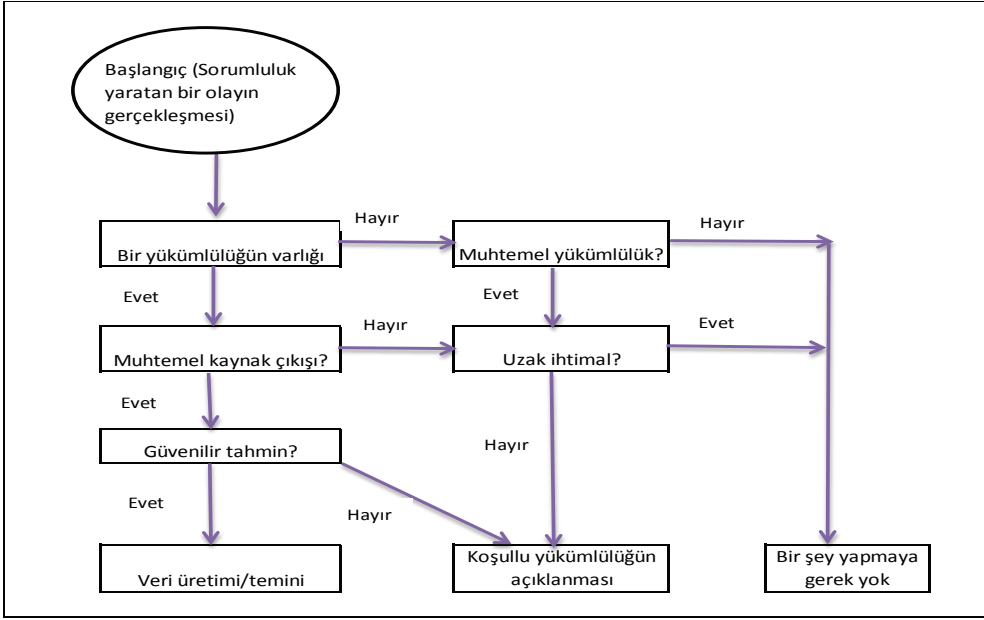
### **3.2. Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları – IPSAS**

IPSAS, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu’nun (IFAC) alt kurulu olan Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB) tarafından, tüm dünya ülkelerindeki kamu sektörü kuruluşlarının kaliteli ve karşılaştırılabilir muhasebe verileri üretmesi amacıyla hazırlanmıştır. IPSASB nakit ve tahakkuk bazlı finansal raporlamaya ilişkin standartlar üretmekte ve tahakkuk bazlı standartlar, özel sektör için geçerli olan ve kamuya da uyarlanabilen Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına (IFRS) dayanmaktadır.

IPSAS’ın 19. maddesi “Karşılıklar, Koşullu Yükümlülükler ve Koşullu Varlıklar”ın (Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets) tanımını yapmak ve

bu kalemlerin ne şekilde ölçülmesi, muhasebe kaydı altına alınması ve kamuya açıklanması gerektiğini düzenlemektedir. Bahsedilen madde ile ayrıca finansal rapor kullanıcılarının, koşullu varlık ve yükümlülükler ve karşılıklar kalemlerinin mahiyeti, zamanlaması ve miktarını anlayabilmeleri için belli bazı bilgilerin açıklanmasını da gerekli kılmıştır.

Şekil 2: IPSAS 19- Koşullu Yükümlülük Karar Ağacı



Kaynak: IPSAS 19

Şekil 2’de, herhangi bir koşullu yükümlülük yaratan olayın gerçekleşmesinden kamuya açıklanmasına kadarki süreci açıklayan bir karar ağacı yer almaktadır. Buna göre geçmişte olan bir olayın raporlama tarihi itibarıyla bir koşullu yükümlülüğün varlığına işaret edip etmediği sorgulanmaktadır.

19. madde, tahakkuk esasına göre raporlama yapan ve genel yönetim dışında kalan kamu şirketleri dışındaki kuruluşların, belli bazı istisnalar dışında koşullu varlık ve yükümlülükler için bu standartların uygulanabileceğini belirtmektedir.<sup>1</sup>

Bu standartta adı geçen “karşılıklar”, miktarı ve zamanlaması belli olmayan yükümlülükleri; “koşullu varlıklar” ise geçmiş olaylardan doğmuş ancak varlığı tamamen kurumun kontrolünde olmayan gelecek belli olaylara bağlı olarak teyit edilebilen varlıklar olarak tanımlanmıştır.

1 Maddede “Government Business Enterprises” olarak belirtilen ve hariç tutulan kurumların ‘kamu sermayeli kuruluşlar’ olduğu varsayılmış ve genel yönetim sektörü dışındaki kamu kurumları oldukları varsayılmıştır.

Yine aynı maddede, koşullu yükümlülüklerle ilişkin olarak, raporlama tarihinde eğer bir kaynak çıkışı olması ihtimali uzak değilse kuruluşun, koşullu yükümlülüğün mahiyetine dair kısa bir açıklama; ve eğer mümkünse bunun

- Finansal etkilerine ilişkin bir tahmin
  - Kaynak çıkışının zamanlaması ya da miktarına ilişkin göstergeler ve
  - Herhangi bir geri ödeme olasılığını
- açıklayacağı ifade edilmektedir.

### **3.3. IMF- GFS Kamu Mali İstatistikleri Açısından Durum**

Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi; koşullu yükümlülükler, ancak belli şartların (koşulun) gerçekleşmesi durumunda muhasebe kaydı yapılan büyüklüklerdir. Dolayısıyla herhangi bir finansal yükümlülük ile aralarındaki en büyük fark, koşullu yükümlülüklerin ancak belli koşulların yerine gelmesi durumunda bir finansal işlem kabul edilmesi, muhasebe kaydının yapılması ve makroekonomik istatistiklere yansıtılmasıdır. Bununla birlikte, gelecekteki ödemelerin miktarı ve olasılığı neredeyse kesinleşmiş olsa bile koşullu yükümlülük olarak kabul edildiği; ya da normal bir yükümlülük ile koşullu yükümlülüğün ayırt edilmesinin zor olduğu durumlar olabilmektedir (Government Finance Statistics -GFS-Manual, 2014) Esasen devletin taraf olduğu bir işlemin yükümlülük olarak kabul edilmesinin ve raporlanmasının temel koşulu, işlemin yerine getirildiğini gösteren ve hukuki geçerliliği olan belgenin varlığıdır. Bu açıdan ele alındığında, mali istatistiklere konu koşullu yükümlülükler; sadece ilk bölümde bahsedilen “açık” koşullu yükümlülükler olmaktadır. Mali risk ve kırılma analizi açısından örtük koşullu yükümlülükler de oldukça önemli olmasına rağmen GFS vb. kılavuzlarda yer verilen koşullu yükümlülükler çoğunlukla açık koşullu yükümlülüklerdir.

#### **3.3.1. GFS ve PSDS Kılavuzları**

Koşullu yükümlülük olarak IMF-GFS kılavuzunda, büyük kısmı garantiler olmak üzere, üç çeşit garantiden bahsedilmektedir. Bunlardan, standart garanti programları (Standardized guarantee schemes) garanti verilen kuruluşun temerrüt oranlarının kolaylıkla öngörülebildiği, çoğunlukla görece ufak miktarlarda ama sıklıkla verilen garantilerden oluşmaktadır (öğrenci kredileri, ihracat kredisi gibi kredilere verilen garantiler). Benzer yapıda çok sayıda garanti olması ve temerrüt oranının öngörülebiliyor olması sebebiyle bu grup garantiler, menkul kıymet ya da krediler gibi doğrudan yükümlülük kalemi olarak ele alınmakta ve devlet borcuna dâhil edilmektedir.

Ülkemizde bu gruba giren garantiler fazla olmamakla birlikte; bir kerelik garantiler (one off guarantees) diyebileceğimiz ve mevcut durumda belediyeler, banka, Kamu Sermayeli Kuruluşlar vb. dış proje kredilerine sağlanan geri ödeme

garantileri bulunmaktadır. GFS kılavuzunda bunlara ilişkin stok verilerinin, temel finansal tablolara ek olarak ayrı bir özet tabloda duyurulması önerilmektedir (GFS Manual, 2014 The Summary Statement of Explicit Contingent Liabilities and Net Implicit Obligations for Future Social Security Benefits).

Bu noktada belirtilmesi gereken husus, uluslararası kamu borcu tanımlarına ve istatistiklerine esas borç enstrümanları arasında, yukarıda bahsedilen ve kendine özgü bir yapısı olan standart garantiler dışında bir koşullu yükümlülüğün yer almadığıdır. Bunlara ilişkin olarak kamu borç stokuna yansıtılan miktarlar ise, garanti verilen kuruluştan beklenen tahsilatların beklenen üstlenimlerden düşülmesiyle bulunacak net tutarın bugünkü değerine eşit ve bunlar için ayrılan karşılıklar (Provisions for calls under standardized guarantees- Standart garantiler için ayrılan karşılıklar) şeklindedir.

KÖİ'lere ilişkin koşullu yükümlülükler ise lisanslar, kiralama vb. kendine özgü uygulamalarla birlikte GFS kılavuzunda ayrı bir bölümde detaylı şekilde ele alınmıştır. Burada bir makroekonomik istatistik olarak KÖİ'lerin ne şekilde ele alınacağına karar verebilmek için temel kriterin; söz konusu varlığın 'ekonomik sahipliği'nin kimde olduğu şeklinde belirtilmiştir. Bunun için ise herhangi bir KÖİ modeli ile yaratılan varlığın (ulaştırma, sağlık, enerji sektörleri vb. altyapı yatırımları) yarattığı/yaratacağı risk ve faydaların çoğunluğunun hangi birimde olduğu önemlidir. GFS kılavuzunda varlığın edinimi ve işletilmesine dair farklı iki tür riskten bahsedilmiştir. Bu kapsamda, varlığın çeşitli nitelikleri üzerinde hangi sektörün kontrol üstünlüğü olduğu ya da geç teslimat, standartlara uyulmaması gibi yapım riskleri dışında arz ya da talep kaynaklı riskler de olabilmektedir.

Dolayısıyla uluslararası kamu borç istatistikleri açısından, gösterge olarak ve ülkelerarası karşılaştırmaya esas kamu borç stoklarının hiçbirisinde, koşullu yükümlülükler bir "borç" kalemi olarak tanımlanmamakta ve yer almamaktadır. Ancak bu tür borç göstergeleri haricinde koşullu yükümlülüklerin ayrıca izlenmesi ve raporlanması, özellikle 2008 yılında başlayarak Avrupa bölgesini etkileyen kriz sonrasında bir zorunluluk haline gelmiştir. Buna göre, sözgelimi IMF, Dünya Bankası, Eurostat ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarca ortak hazırlanan kamu borç istatistikleri kılavuzunda, açık koşullu yükümlülüklerin ayrı bir tablo ile gösterilmesi önerilmektedir. Devletin sosyal güvenlik sebebiyle oluşan net yükümlülüklerini de içeren bu ek tabloda koşullu yükümlülükler kurumsal kapsamı belirtilmek suretiyle ve alt kalemleriyle yer almaktadır.

### **3.4. AB Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA) ve Aşırı Açık Prosedürü (EDP) Uygulaması**

Avrupa Hesaplar Sistemine (ESA- European System of Accounts 2010) göre, şarta bağlı olmayan yükümlülük yaratmadıkları için, koşullu yükümlülükler ESA bilançosuna kaydedilmemekte ve devlet borcunun dışında tutulmaktadır. Avrupa

Birliği ekonomi politikaları çerçevesinde, mali disiplin bütçe açığı ve borç stoku üzerine getirilen kriterlere göre değerlendirilmektedir. Bu açıdan üye ülkelerin ve ülkemiz dahil aday ülkelerin mali verileri, Mali Bildirim tabloları ile izlenmekte olup finansal kriz sonrası dönemde mali izlemeye esas verilerin kalitesi ve güvenilirliği oldukça önem kazanmıştır.

Kriz nedeniyle üye ülkelerde bütçe açığının GSYH'ye oranının yüksek seviyelere ulaşması ile birlikte Aşırı Açık Prosedürü (Excessive Deficit Procedure-EDP) adı verilen mekanizmanın güçlendirilmesine ihtiyaç duyulmuş ve Kasım 2011'de Altılı Paket" adı verilen düzenlemelerle bazı mali verilere ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamda 2011/85/EU sayılı konsey kararı ile üye ülkelerin, devlet bütçesine etkisi büyük olan ve garantiler dahil tüm potansiyel yükleri içeren koşullu yükümlülüklerin yayınlanması karara bağlanmıştır.

İlk kez 10 Şubat 2015 tarihinde Eurostat tarafından yayınlanan veriler üye ülkelerin

- Devlet garantilerinden kaynaklanan koşullu yükümlülükleri,
- Bilanço dışında yer alan KÖİ'lerden kaynaklanan yükümlülükler ve
- Genel yönetim dışındaki kamu kuruluşlarının yükümlülüklerinden oluşmaktadır.

AB ülkelerinin mali pozisyonunu daha kapsamlı ve şeffaf bir şekilde ortaya koyan bu veriler, Eurostat tarafından belirtildiği üzere, hem veri ileten ülkelerin eksikliği hem de alt sektörlere ilişkin bazı veriler eksik olduğu için tam anlamıyla karşılaştırmaya elverişli değildir.



**Tablo 1:** AB Ülkeleri Toplam Genel Yönetim Koşullu Yükümlülükleri, 2013 (%GSYH)

	Garantiler Toplam	Bilanço dışı KÖİ'lere ilişkin yükümlülükler	GY dışındaki kamu kuruluşları yükümlülükleri
BELÇİKA	13,29	0,15	11,41
BULGARİSTAN	0,75	0,00	12,83
ÇEK CUMHURİYETİ	1,19	0,00	15,48
DANİMARKA	9,18	0,13	21,17
ALMANYA	18,22	-	126,26
ESTONYA	1,71	0,23	8,93
İRLANDA	32,14	2,82	64,51
YUNANİSTAN	3,67	0,01	6,82
İSPANYA	18,41	0,28	12,46
FRANSA	5,53	0,00	46,90
HİRVATİSTAN	7,25	0,13	15,90
İTALYA	6,10	0,02	45,45
KIBRIS	15,85	4,85	10,40
LATVİA	2,31	0,03	30,65
LİTVANYA	0,82	0,00	7,28
LÜKSEMBURG	7,72	0,00	1,63
MACARİSTAN	8,03	2,18	14,72
MALTA	15,88	0,09	31,16
HOLLANDA	7,22	0,39	107,15
AVUSTURYA	35,01	0,04	36,15
POLONYA	6,80	0,00	25,84
PORTEKİZ	11,97	5,12	51,79
ROMANYA	2,15	0,00	9,92
SLOVENYA	17,82	0,00	93,30
SLOVAKYA	0,03	1,44	3,88
FİNLANDİYA	24,08	0,03	35,96
İSVEÇ	11,56	0,00	34,50
İNGİLTERE	9,47	1,89	60,88

\* Toplam garantiler, EFSF- European Financial Stability Facility mekanizması kapsamındaki garantileri, ESA2010 tanımına uyan türev ürünleri, mevduat güvencesi kapsamındaki garantileri ve doğal afet gibi ticari sigortaların karşılaması mümkün olmayan olaylar kapsamında sağlanan devlet garantilerini kapsamamaktadır.

**Kaynak:** Eurostat

Tablo 1'de, 28 AB üyesi ülkenin, Şubat 2015'te ilk kez yayınlanan koşullu yükümlülükler verileri yer almaktadır. Garantiler, daha önce tanımlı yapıldığı şekilde standart garantileri ve bir kerelik garantilerin toplamını yansıtmaktadır. Tabloda, garantili koşullu yükümlülüğü en çok olan ülkelerin Avusturya ve İrlanda olduğu dikkati çekmektedir.

KÖİ'lere ilişkin verilerin ise başlangıçtaki sermaye tutarından ekonomik amortisman düşülmesiyle hesaplanan cari değeri üzerinden olduğu ve ekonomik sahipliğin devlette olmadığı varlıkları yansıttığı belirtilmiştir. Meta verisiyle birlikte duyurulan verilerde, KÖİ kaynaklı koşullu yükümlülüklerde GSYH'nin %5,12'si ile Portekiz'in başı çektiği dikkati çekmektedir. Tabloya ilişkin basın duyurusunda, koşullu yükümlülüklerin, EDP'ye esas olan ve kapsamı genel yönetim olan ve sadece doğrudan yükümlülükleri yansıtan Maastricht borcunda yer almadığı da ayrıca belirtilmiştir (Eurostat Newsrelease, 10.02.2015).

AB ülkelerinin mali verileri için (ve diğer birçok ülke için de geçerli olmak üzere) temel alınan kurumsal kapsamın genel yönetim olması sebebiyle, koşullu yükümlülükler ilaveten, herhangi bir bütçe ve borç verisine ve göstergesine girmeyen, dolayısıyla başka bir yerde raporlanmayan genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının yükümlülüklerine de yer verilmiştir.

#### **4. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER MUHASEBE VE İSTATİSTİKLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE DURUM**

Türkiye'de mevcut koşullu yükümlülükler bakıldığında, bu tür yükümlülük doğuran kaynakların;

- Hazine (Müsteşarlığı) kredi garantileri,
- KÖİ projeleri (Hazine yatırım garantileri, Hazine ve diğer merkezi yönetim (MY) kuruluşlarının garanti ve borç üstlenim taahhütleri),
- Kredi Garanti Fonu'na (KGF) Hazine desteği,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu,
- Güvence Hesabı, TARSİM gibi MY dışı kamu kurum ve kuruluşlarının garanti vb. yükümlülükleri,
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) türü koşullu yükümlülüklerden oluştuğu görülmektedir.

Muhasebeleştirme ve kamu mali istatistikleri açısından yukarıda sayılan kaynaklardan sadece ilk üçü burada ele alınacak; örtük koşullu yükümlülük olarak tanımlanabilecek ve rakamsal olarak ölçümü ve raporlanması bulunmayan diğer kaynaklara değinilmeyecektir.

Bu hali ile diğer birçok ülkede olduğu gibi, büyüklük açısından “garantiler” in ilk sırada yer aldığı görülmektedir. 2015 yılı ikinci çeyrek itibarıyla bu garantilerle sağlanan dış borç stoku 11 milyar Dolar'dır. Konuya ilişkin mevzuat, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ve “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” ile düzenlenmiştir. Kanunda tanımı yapılan Hazine garantileri, “geri ödeme garantisi”, “yatırım garantisi”, “Hazine karşı garantisi” ve “Hazine ülke garantisi” gibi dört farklı garantiyi içermektedir. Bunlardan geri ödeme garantisi, garanti verilen kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları finansmanın geri ödenmesi hususunda Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen garantilerdir. Geri ödeme garantileri en çok, kamu bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları, belediyeler ve Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmelere sağlanmaktadır. Garantili dış borçların, sektörel bazda stok tutarı dışında, vadeye kalan süresi, garanti

sağlanan krediler ve bu kredilerin geri ödemelerine ilişkin veriler, Kamu Borç Yönetimi Raporları ile aylık ve düzenli olarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Dolayısıyla, geri ödeme garantilerinden doğan koşullu yükümlülüklerle ilişkin maksimum kayıp ortaya konmuş olmaktadır.

Ayrıca, garantili dış borç stoku ile birlikte Hazinece üstlenimler de kuruluş bazında ve zaman serisi olarak yayınlanmaktadır. Hazine garantileri kapsamında Hazine tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin gerçekleştirilebilmesini teminen T.C Merkez Bankası nezdinde oluşturulan “risk hesabı”na ilişkin veriler de yayınlanmaktadır. Tüm garantili kredi üstlenimleri, Risk hesabından karşılanmakta; sadece hesabın gelirleri karşılayamaz ise bütçeden ödenek aktarımı yapılmaktadır. Bu hali ile mali şeffaflık anlamında açık koşullu yükümlülüklerle ilişkin yeterli ve kapsamlı bilginin kamuoyu ile paylaşıldığı söylenebilir.

Hazine yatırım garantileri ise, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili mevzuat hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerden oluşmaktadır. Hazine tarafından bu kapsamda bugüne kadar üstlenilen en büyük tutar 2 milyar Dolar ile İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi kapsamında olmuştur. Bu şekilde yatırım garantisi sağlanan KÖİ projeleri, Hazine Müsteşarlığı internet sitesinde duyurulmakta olup toplam 14 projeden oluşan bu tür garantiler dışında üç projenin de 2014 yılında süresi bitmiş bulunmaktadır. Bahsedilen yatırımların tümü elektrik alımı ya da gaz temini taahhüdü gibi taahhütlere garanti getirmekte ve TETAŞ, BOTAŞ gibi kuruluşları içermektedir.

Burada belirtilmesi gereken bir husus, bu tür projeler kapsamında idarelerin kendileri tarafından girilen benzer taahhütlerin geniş anlamda kamu yükümlülüklerinin yönetimi konusunda doğurabileceği risklerdir. Bu tür koşullu yükümlülükler tek bir kamu otoritesi tarafından ve yakından takip edilmediği takdirde, büyüklüğü bilinmeyen ve öngörülmesi güç koşullu yükümlülüklerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Benzer taahhütlerin takibi için ülkelerin farklı uygulamaları olmakla birlikte, söz konusu bilginin hem politika kararları verilirken doğru yöntemin (doğrudan bütçe ödenek kullanımı, kredi ya da garantiler gibi) seçilebilmesi; hem de verilen garantilerin potansiyel maliyetinin bütçeye nasıl yansıtılacağına bilinmesi ve bu bağlamda hesap verilebilirlik açısından önemlidir. Garanti verilmesine ilişkin karar verilmeden önce ve sonrasında, ilgili bilgilerin açık ve net bir şekilde ortaya konması ve duyurulması, bu tür koşullu yükümlülüklerin mali sürdürülebilirlik açısından sonuçlarının ölçülebilmesi açısından bir gerekliliktir.

Türkiye’de, en büyük kısmı Hazine garantileri olmakla birlikte KÖİ projeleri kapsamında idareler de koşullu yükümlülük oluşturabilecek nitelikte taahhütlerde bulunabilmektedir. Mali risk açısından daha iyi bir kurumlar arası koordinasyon

gerektiren bu durum için farklı bir mevzuat bulunmaktadır. Bu bakımdan, mevcut durumda ülkemizde, özellikle son yıllarda sayıları hızla artan koşullu yükümlülüklerle bakıldığında, Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkının Devri ve Yap-Kirala-Devret gibi farklı modellere ilişkin olarak çok sayıda ve dağınık bir yasal altyapının olduğu söylenebilir. 10. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Programda “kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırımlar kapsamında işletmeciyeye verilen garantiler ile işletmecinin taahhütlerinin devlet muhasebe sisteminde takip edilmesi” hedefi yer almaktadır. Ayrıca, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde, yürürlük tarihi itibarıyla mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanterinin 15.9.2015 tarihine kadar yapılması öngörülmüştür.

Bahsedilen modeller farklı özellikte olmakla birlikte, hepsinde temelde, bir taahhüte girilmesi, kamu tarafından üstlenilen yükümlülükler, varsa bu yükümlülüklerden üstlenimler ve proje sonucu bir varlık edinimi söz konusudur. Mevcut durumda, söz konusu taahhütler, taraflar arası sözleşmelerde yer alan taahhüt tutarı üzerinden, bir tür nazım hesap olan “922/923 - Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı”nda izlenmektedir. Bu hali ile diğer birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde mevcut KÖİ’lere ilişkin devlet tarafından üstlenilen koşullu yükümlülükler nazım hesaplar yoluyla izlenmekte ve GFS kapsamında derlenerek üretilen genel yönetim bilançosuna ve yükümlülüklerle herhangi bir etki etmemektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne son dönemde mevzuatı oluşturulan, izlenen ve koordine edilen ve tüm kamu idarelerinin, ilgili muhasebe mevzuatına göre muhasebeleştirilmesi gereken bu tutarların yine bir nazım hesap olan 930-931 “Verilen Garantiler Hesabı”nda toplanması öngörülmüştür.

4749 sayılı Kanun’un 8/A maddesi ve Bakanlar Kurulu’nun 6/3/2014 tarihli kararı uyarınca, asgari yatırım tutarı 1 milyar TL olan yap-işlet-devret projeleri ile Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıklarınca yürütülen asgari yatırım tutarı 500 milyon TL olan yap-kirala-devret projelerinde, sözleşmenin süresinden önce feshedilerek tesisin ilgili idareler tarafından devralınması durumunda söz konusu yatırım için sağlanan ana kredi ve buna bağlı türevler dâhil mali yükümlülüklerin kısmen veya tamamen Hazine tarafından devralınması öngörülmüştür. Mevcut durumda, Hazine borç üstlenimine tabi kredi anlaşmalarının toplam proje maliyeti 5,3 milyar Dolar olup bu veriler kamuoyuna duyurulmaktadır. Borç üstlenimi, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler tarafından 3996 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde YİD modeli ile gerçekleştirilen projeler için uygulanan bir mekanizmadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idarelerin YİD modeli ile gerçekleştirecekleri projeler bu kapsamın dışında tutulmuştur.

Bununla birlikte, koşullu yükümlülüklerle ilişkin verilerin belli standartlarda muhasebeleştirilebilmesi ve raporlanabilmesi ve yakın dönemde uluslararası kuruluşlara da iletilebilmesi için ve özellikle KÖİ’ler için Maliye Bakanlığı, T.C.

Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve Türkstat gibi kurumların yakın işbirliği ve koordinasyonunu gerektiren bir çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu mali istatistikleri bakımından özellikle son dönemde önemi artan KÖİ modellerinden kaynaklanan koşullu yükümlülük verilerinin, ilgili kurumların çalışmaları tamamlandıktan sonra iletilebilecektir.

Hazine Müsteşarlığı ve diğer kamu idarelerinin “borç üstlenimleri” için de yine bir nazım hesap olan 934/935- “Borç Üstlenim Taahhütleri Hesabı” bulunmaktadır. Aynı zamanda, idarelerce, sözleşmeler dahil, muhasebe birimlerine verilecek bilgi ve belgeler belirlenmiş olup KÖİ modelleri muhasebe sürecinin tamamlanması ve Ağustos 2015’e kadar bu taahhütlerin envanterinin tamamlanması öngörülmüştür. Bahsedilen KÖİ projeleri, toplam proje maliyeti ve kredi tutarı ile birlikte Kamu Borç Yönetimi Raporu ile duyurulmakta; ancak doğrudan idarenin kendisi tarafından yürütülen ve idare garantisi içeren KÖİ projelerine ilişkin bilgi ve veriler kamuoyu ile paylaşılmamaktadır.

Diğer taraftan, yukarıda bahsedilen borç üstlenim taahhütlerinde, yap kirala devret modeli için GFS vb. kılavuzlarda yer alan esaslar doğrultusunda farklı bir muhasebeleştirme bulunmaktadır. Burada yapılan işlemde; Şekil 2’de açıklanan ve ekonomik sahipliğin belirlenmesinde esas olan getiri ve risklerin çoğunluğunun, bir tür finansal kiralama sözleşmesinde olduğu gibi mal/hizmeti devralacak tarafa yani kamu kuruluşuna ait olması nedeniyle, koşullu değil; doğrudan bir finansal yükümlülük olarak kaydedilmesi öngörülmektedir. Nitekim 2014/7052 sayılı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 25. maddesi uyarınca, yap-kirala-devret modeli ile edinilen maddi duran varlıkların da Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar türü bir finansal yükümlülük olarak ilgili kamu kurumunun bilançosunda yer alması öngörülmektedir. İdarelerce uygulanacak muhasebeleştirme esasları ve ilgili çalışmalar halihazırda Maliye Bakanlığı bünyesinde sürdürülmektedir.

Türkiye’de mevcut koşullu yükümlülüklerden bir diğeri de Kredi Garanti Fonu kapsamında sağlanan Hazine desteğidir. 4749 sayılı Kanun’un 20. maddesi uyarınca küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin finansmana erişim imkanlarının geliştirilmesi suretiyle kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere kredi garanti kurumlarına Hazine Müsteşarlığı tarafından destek sağlanması öngörülmüştür. Özellikle teminat sıkıntısı çeken küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmana erişimlerini kolaylaştırmak amacıyla kredi garanti kurumlarına Hazine Müsteşarlığı tarafından sağlanacak destek, mevzuat uyarınca belirli koşullara bağlanmış ve bu çerçevede diğer koşullu yükümlülüklerin yönetimi için olduğu gibi burada da sağlanacak destek miktarı için ve aynı zamanda buradan doğacak kredi riskinin tutarına da yıllık bir limit öngörülmüştür. Hazine desteğinden verilen kefaletlere ilişkin rakamsal bilgiler, KGF’nin aylık ve yıllık faaliyetleri ile birlikte Fon’un internet sitesi üzerinden kamuoyuna duyurulmaktadır.

## **SONUÇ**

Günümüzde kamu mali yönetiminde, kapsamı ve miktarı giderek artan mali risklerin doğru ve etkin bir şekilde izlenebilmesi ve yönetilmesi artan bir öneme sahiptir. Gizli mali riskler olarak da adlandırılan ‘koşullu yükümlülükler’ devlet bütçesinin uzun vadede sürdürülebilirliğini etkileyen ve kamu mali yönetiminde orta vadeli çerçeve içinde mutlaka ele alınması gereken bir unsurdur. Bu anlamda, koşullu yükümlülüklerin etkin bir şekilde izlenmesi ve bunun için gerekli kurumsal yapılanma ve kapasitenin geliştirilmesi hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önem kazanan bir süreç olmaya başlamıştır.

Ülke uygulamalarına göre çok farklı “koşul”a bağlı ve devlet bütçesine olumsuz etki eden bu tür yükümlülüklerin kamu mali yönetiminin bir parçası olarak etkin bir şekilde yönetilebilmesi; doğru izlenmesi ve temel mali rapor ve analizlere doğru bir şekilde entegre edilebilmesine bağlıdır. Kamu mali istatistikleri içerisinde, borç stoğunun GSYH’ye oranı gibi temel göstergeler, ortak somut bir tanımı yapılabilen ve ülkelerarası karşılaştırma imkanı olan veriler olmasına rağmen; koşullu yükümlülükler için aynı durum söz konusu değildir. Mali risklerin yönetilebilmesi çerçevesinde, bu verilerin derlenmesi ve yayınlanmasına yönelik olarak özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından giderek artan girişimler ve çalışmalar mevcuttur. Ancak şu an itibarıyla ülkelerin mali verilerine rutin bir şekilde ve belli bir veri formatında yansıtılmasa da koşullu yükümlülüklerin iyi tanımlanabilmesi, ölçülmesi ve istatistiki bir çerçevede kamuoyuna duyurulması, ilgili uluslararası kuruluşlarca teşvik edilen bir husustur. Özellikle son dönemde yaşanan ve etkileri hızla ve çok sayıda ülkede hissedilen mali krizler sonrası, koşullu yükümlülüklerin, bütüncül bir kamu mali yönetimi ve mali şeffaflığın vazgeçilmez bir parçası olduğu açıktır.

Türkiye’de de diğer ülkelerdeki örneklerine benzer şekilde en çok Hazine geri ödeme garantisi kapsamında düzenli ve detaylı veri yayınlanmaktadır. Ancak son zamanlarda özellikle KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projeler başta olmak üzere farklı türde koşullu yükümlülüklerin artması, bu kapsamdaki mali risklerin yönetimi açısından belli zorlukları da beraberinde getirmektedir. Özellikle mevzuat açısından birçok gelişme mevcut olmakla birlikte; koşullu yükümlülük verilerinin ilgili birden fazla kurumu ilgilendirmesi sebebiyle etkin bir koordinasyon ve çalışma gerekmektedir. Bu konuda uluslararası kuruluşlara da raporlanması gereken verilerin envanter çalışmaları başlatılmış olup; beraberinde idare garantileri gibi dağınık yapıda gelişen ve koşullu yükümlülük yaratan kamu yatırımları için de idari kapasitenin geliştirilmesi önemli bir unsurdur.

## KAYNAKÇA

- Cebotari, A. (2008), "Contingent Liabilities: Issues and Practice" IMF Working Paper.
- Cotarelli C. (2012), "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk" IMF Working Paper.
- Eurostat (2013), Decision of Eurostat on government deficit and debt, Supplement on contingent liabilities and potential obligations to the EDP related questionnaire (22.07.2013)
- Eurostat (2014), Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010.
- Eurostat (2010), European System of Accounts (ESA).
- Eurostat (2015), Supplementary Table for the Financial Crisis - Background note (April 2015).
- Eurostat news release (2015) A new data collection for government finance statistics First time release of data on contingent liabilities and non-performing loans in EU Member States (10.02.2015)
- Funke, K., Irwin, T. ve Rial, I. (2013), "Budgeting and Reporting for Public Private Partnerships" Better Regulation of Public Private Partnerships for Transport Infrastructure.
- IMF (2014a), Government Finance Statistics Manual 2014 Pre-publication Draft.
- IMF (2014b), The Fiscal Transparency Code.
- IMF (2013), Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.
- IMF Fiscal Affairs Department (FAD) in Collaboration with the Statistics Department (2012), "Fiscal Transparency, Accountability and Risk".
- International Public Sector Accounting Standards Board (2014), Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, 2014 Edition, Volume I.
- OECD Best Practices for Budget Transparency (2002), OECD.
- Lindwall, P. (2013), Working Party of Senior Budget Officials Budgeting for Contingent Liabilities Discussion Paper, 34<sup>th</sup> Meeting of OECD Senior Budget Officials.
- OECD (2005) Advances in Risk Management of Government Debt, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104433-en>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015), Muhasebe Yönetmelikleri Bilgilendirme Toplantısı Sunumu, (Mart 2015).
- The World Bank (2014), The World Bank Operational Note Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Private Public Partnerships.