

DIŞ PROJE KREDİLERİ

Abdullah SEVİMLİ
Sayıştay Baődenetçisi

GİRİŐ

Dış proje kredileri alınan dış borçlar içinde önemli bir yere sahip olan, ancak bütçe içinde kaydedilip harcanması gerektiği halde, bütçe dışına çıkarılıp harcanan, dolayısıyla Sayıştay denetimi dışına çıkarılan bir kullanımı ifade etmektedir.

Dış kredi kullanımlarını sağlıklı bir şekilde kayıt altına almak, kullanım miktarının zamanında, kuruluşlar bazında, doğru ve güvenilir bir şekilde tespitini sağlamak amacıyla Hazine Müsteşarlığı tarafından son birkaç yıldır sürdürülen çalışmalar neticesinde yeni bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Ancak başta Maliye Bakanlığı olmak üzere ilgili kurumların görevlerini tam olarak yerine getirmemeleri dış borca esas kullanım miktarının tam olarak tespit edilmesini, kredilerin ödenek ve gider kaydedilerek bütçeleştirilmesini engellemektedir. Bununla birlikte kurulan sistemden geçmiş yıllara nazaran daha çok bilgi temin edilebilmesi dış proje kredisi kullanım miktarının önemli bir büyüklüğe ulaőtıđı ve bunun önemli bir kısmının Sayıştay denetimi dışına çıkarıldığı, bütçede yer alan gider rakamlarının eksik olduğu sonucuna ulaőılmasını sağlamıştır.

Kesinhesap Grubu tarafından, denetim dışına çıkarıldığı tespit edilen bu kullanımların, Sayıştay'ın gündemine ve denetim kapsamına alınması bu alanda yaőanan sıkıntıların ortadan kaldırılmasına, kayıt dışı kamu maliyesinin kayıt altına alınmasına, hesáp verme sorumluluğunun ve mali őeffaflılıđın sağlanması için katkıda bulunacaktır.

1- DIŞ PROJE KREDİLERİNİN TANIMI

Dış Proje Kredisi, belli bir projenin kısmen veya tamamen dış finansmanı amacıyla yabancı ölkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ölkelerde yerleşik diğer mali kurumlardan sağlanan dış finansman kaynaklarıdır.

Bu kaynaklar aynı ve nakdi kredi kullanımları şeklinde yapılmaktadır. Nakdi kullanım, Hazine hesaplarına girdikten sonra yapılan kullanımlardır. Aynı kullanım ise, Hazine hesaplarına girmeden doğrudan doğruya kullanıcı kuruluşun kreditor veya Merkez Bankasındaki özel hesaplardan yaptığı veya yaptırdığı çekiliőlere göre gerçekleşen kredi kullanımlarıdır.

2- DIŞ PROJE KREDİLERİNE İLİŞKİN HUKUKİ DÜZENLEMELER

Yabancı ülke, banka ve kurumlar veya uluslararası kuruluşlarla yapılmış veya yapılacak anlaşmalara göre genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından kullanılan nakdi ve aynı dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleőtirilmesi ve muhasebeleőtirilmesine ilişkin amir hükümler, usul ve esaslar 1999 yılı Bütçe Kanununun 34. maddesi ve buna istinaden ilgili Devlet Bakanlıkları ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan, 28 Nisan 1999 tarih ve 23679 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan tebliğ ile belirlenmiőtir. Bu düzenlemelere göre:

- Genel ve katma bütçeli kuruluşlarca dış proje kredisi olarak kullanılan her türlü imkanın dış borç kaydının yapılarak bütçeleőtirilmesi ve muhasebeleőtirilmesi esastır.

- Genel ve katma bütçeli kuruluşlarca kullanılacak nakdi krediler ile, yurt içinde ve dıőında mal, hizmet ve eğitim bedeli olarak kullanılan aynı kredilerin, kullanıcı kuruluşlar tarafından DPK (Dış Proje Kredisi) formları ile Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirilmesi;

- Hazine Müsteşarlığı tarafından, kurumların bildirdiği kullanımların dış borç kaydının yapılması ve bütçeleőtirmek için Maliye Bakanlığına bildirilmesi;

Maliye Bakanlığınca söz konusu miktarların ilgili kuruluşlara ait bütçelerde açılacak tertiplere ödenek kaydedilerek veya mevcut ödeneklerden aktarma yapılarak bütçeleőtirmesi;

- Devlet Borçları Saymanlığınca, kreditorler ile yapılan dış proje kredisi anlaşmaları gereğince kullanılacak dış kredi miktarının; hazine hesaplarına giren nakdi kredilerle, ilgili kuruluşlar tarafından kullanılan aynı ve nakdi kredilere ilişkin işlemleri muhasebeleőtirilmesi;

- Kullanıcı kuruluşlarca aynı ve nakdi kredi kullanımlarının ilgili hesaplara kaydedilerek muhasebeleőtirme işleminin yapılması;

- Kuruluşlarca kreditornden, yeterli bilgi temin edilememesi durumunda Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankasından kredi kullanımına ilişkin bilgilerin temin edilmesi; elde edilen bilgiler arasında bir farklılığın olması halinde, durumun, ilgili harcama belgeleriyle birlikte Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirilmesi gerekmektedir

- Dış borcuna ilişkin belgelerin doğru, düzenli ve zamanında gönderilmesinden kuruluşların dış proje kredisi ile ilgili birimleri, tahakkuk memur-

lukları, saymanlıklar ve ilgili işlemleri onaylayanlar sorumlu olduğu gibi, kuruluşlar kullandıkları dış kredilere ait bütün belgeleri, ilgili kredinin geri ödemesi tamamlanıncaya kadar muhafaza etmekle yükümlüdürler.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 01.01.1999 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aynı dış proje kredilerinin dış borç, gider, avans ve akreditif kayıtlarının yapılabilmesi ve dış kredi anlaşmalarının izlenmesi amacıyla Aynı Dış Kredi Kullanımları Hesabı, Proje Özel Hesabı, Proje Avansları Hesabı, Proje Akreditifleri Hesabı, Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı olmak üzere altı yeni hesap ihdas edilmiştir.

3- DIŞ KREDİLERLE FİNANSE EDİLEN İŞLERDE DENETİM VE SORUMLULUK

Yukarıda belirtilen amir hükümler uyarınca genel ve katma bütçeli kuruluşlar, yıl içinde elde ettikleri dış proje kredilerini bütçeleştirerek yükümlüdürler. Söz konusu kuruluşlarda herhangi bir harcamanın bütçe ile ilişkilendirmeden yapılması durumunda, bu harcama ile ilgili olarak, sorumluluk ve denetim bakımından Sayıştay Kanunu ve Muhasebe-i Umumiye Kanununda yer alan genel hükümler uygulanmak durumundadır:

1) 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca dış kredi kullanımının saymanlığa intikal etmeden (bütçeleştirilmeden) yapılması durumunda, söz konusu işlemi yapanlar sayman addolunurlar. Bu madde hükmüne göre "Usulüne uygun olarak sayman sıfatıyla görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri toplayan harcayan ve malları saklayan ve idare edenler de bu işlemler bir saymanın hesabına dahil edilmediği takdirde, sayman addolunur ve kanun hükümleri gereğince sayman sıfatıyla hesabını Sayıştay'a vermeye zorunlu olup saymanlar hakkındaki sorumluluk bunlar hakkında da uygulanır.

Eğer bu hal amirlerinin yazılı emirleri üzerine cereyan etmiş ise sorumlulukta onlar da ortaklırlar."

2)Bütçeleştirme işlemleri ve ödenek kaydı yapılmadan harcama yapılması, kuruluşun ödenek üstü harcama yapması anlamına gelir. Bu suretle yapılmış olan harcamalarda saymanla birlikte tahakkuk memurları ve ita amirleri de sorumlu tutulurlar.

1050 sayılı kanunun Ek-1. Maddesine göre;

"1050 numaralı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 50'nci maddesinin ikinci fıkrası ile 51 ve 52'nci maddeleri hükümleri ve 48 inci madde ile mevzu istisnalar haricinde devlet namına herhangi bir taahhüde girişilmeden ev-

vel tahakkuk memurları seneleri bütçesinde kendi daire ve kıt'ası için ayrılmış tahsisat mevcut ve kifayet edecek miktarda olup olmadığını tetkik ve amiri itaya tahriren bildirmeye ve amiri italar da bunu aramağa mecburdurlar. Kafi derecede tahsisat temin edilmedikçe taahhüt evrakı tanzim olunmaz ve mukaveleye girişilemez."

Aynı kanunun Ek-2. Maddesine göre de:

"Tahsisat mevcut olmadığının birinci madde mucibince amiri itaya tahriren bildirilmemesi veya tahsisat yok iken mevcutmuş gibi gösterilmesi sebebiyle herhangi bir taahhüde girişilmesi halinde tahakkuk memurları doğrudan doğruya Hazineye karşı şahsen mesul tutulurlar. Tahsisat olmadığı amiri itaya tahriren bildirilmesine rağmen veya amiri itaca tahsisat olup olmadığının araştırılmasına lüzum görülmeden girişilen taahhütlerden doğan şahsi mesuliyet amiri itaya racidir. Bu suretle tahsisat harici yapılan taahhüdât neticesinde tediye vuku bulmuş ise kanunen muhasibi mesule teveccüh eden mesuliyette amiri ita ve tahakkuk memurları da müştereklerdir.

Birinci fıkradaki tahakkuk memurlarıyla ikinci derece amiri itaların ve muhasiplerin tahsisat haricindeki taahhüt ve tediyelerinden dolayı tazmin ile mesuliyetlerine Divanı Muhasebatça hükmolunur. Tahsisat harici taahhüt birinci derece amiri itanın tahriri emrine müstenit ise keyfiyet Divanı Muhasebatça üç aylık raporlarla Büyük Millet Meclisine arz olunur."

3)Dış kredi imkanları ile yapılan işlerle ilgili sözleşmeler, (uluslar arası anlaşmalarda aksine hüküm yoksa),. Maliye Bakanlığı tarafından vize, Sayıştay tarafından da tescil edilmedikçe uygulanamazlar. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 30. Maddesine göre;

"Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile... tabidir.....

Sözleşmeler ile bağitların, dayanakları ile birlikte, bağit tarihinden itibaren üç gün içinde Sayıştay'a gönderilmeleri zorunludur. Bu sözleşme ve bağitlar Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamaz..."

4- 1999 YILI DIŞ PROJE KREDİSİ KULLANIMLARI VE UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN PROBLEMLER

1999 mali yılına ait kesinhesapların Kesinhesap Grubu tarafından incelenmesi sırasında, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından kullanılan dış proje kredilerinin önemli bir miktarının Hazine Müsteşarlığı ve kullanıcı kuruluşlar tarafından farklı tespit edildiği, kullanılan kredilerin büyük bir kısmının bütçeleştirilmediği, muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve kesinhesaplara dahil edilmediği görülmüştür.

Hazine Müsteşarlığının kurumların DPK formlarıyla bildirdikleri verilere ve kreditor bildirimine dayanarak tespit ettiği dış proje kredi kullanım miktarları, kesinhesaplarla karşılaştırılmış ve 1 ve 2 nolu tablolar hazırlanmıştır. Buna göre;

-1999 yılı itibariyle kreditor bilgisine göre, genel ve katma bütçeli kuruluşlarca, yaklaşık 1.1 katrilyon dış proje kredisi kullanılmıştır.

- Kullanıcı kuruluşlar, DPK formlarıyla ise 475.7 trilyon lira toplam kredi kullandığını bildirmişlerdir.

- Kuruluşların kesinhesaplarında, 1999 yılı dış proje kullanımına ilişkin 48.9 trilyon lira ödenek, 48.5 lira gider kaydı yapılmıştır.

Buna göre;

- **Kreditor ve genel bütçeli kuruluşlar tarafından tespit edilen dış proje kredisi kullanım miktarı arasındaki fark 609.3 trilyon liradır.**

- **DPK formları esas alındığında 426.7 trilyon lira ödenek, 427.1 trilyon lira gider kesinhesaplara intikal ettirilmemiştir.**

- **Ayrıca, Hazine Müsteşarlığının kayıtlarından, Proje Özel Hesabı aracılığıyla kuruluşlar tarafından 167.5 trilyon liralık dış proje kredisi kullanıldığı halde Hazine Müsteşarlığına bildirilmediği, dolayısıyla bu kullanımın da bütçeleştirilmediği anlaşılmaktadır. Ancak, bu tutarın kuruluşlar bazında detayı tespit edilememiştir.**

Sonuç olarak;

1- Genel ve Katma bütçeli kuruluşların bildirdikleri dış kredi kullanımından 426.7 trilyon liranın Maliye Bakanlığı tarafından ilgili kuruluşlara ait bütçelerde açılacak tertiplere ödenek kaydedilmediği veya mevcut ödeneklerden aktarma yapılarak bütçeleştirilmediği; bu nedenle 427.1 trilyon lira giderin kesinhesaplara intikal ettirilemediği ve denetim dışına çıkarıldığı anlaşılmıştır.

2-Gerek kreditor bilgileri, gerekse Hazine Müsteşarlığının kayıtları kuruluşlar tarafından bildirilmeyen ve birkaç yüz trilyona varan kredi kullanımlarının olduğunu göstermektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, tabloda yer alan genel ve katma bütçeli kuruluşların dış proje kredi kullanımından büyük bir kısmının ödenek ve gider kaydı yapılmadığı için bütçeleştirilmeyen miktarlar tam ve doğru olarak tespit edilememiştir.

Bu itibarla 999 programına ilişkin dış proje kredisi kullanımından kaynaklanan ödenek miktarı belirsizliği, ödenek ve gider genel toplamını

etkilediğinden Sayıştay Genel Kurulu durumun 1999 yılına ait Genel Uygunluk Bildirimine bağılı cetvellerde açıklanmasının uygun olacağına karar verilmiştir.

SONUÇ

Kayıt dışı kamu maliyesi içinde yer alan, 1999 yılı bütçesi yatırım harcamaları kadar büyük bir yekün teşkil eden dış proje kredileri uygulamalarının disipline edilmesi çalışmalarının sonuçlanması Sayıştayın bu kullarımları mercek altına alarak gündemine almasına bağılıdır. Bu sağlandığı takdirde mevzuata aykırı olarak Sayıştay denetimi dışına çıkarılan diğere alanlara ulaşmak, kamu maliyesinin şeffaflaştırılması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunmak ve kamu oyunda yankı bulacak denetim ve raporlama faaliyetini gerçekleştirmek mümkün olabilecektir.

KAYNAK:

1999 yılı Genel Bütçe Uygunluk Bildirimi

1999 yılı Katma Bütçe Uygunluk Bildirimi ◆

DAİRE	KREDİTÖR BİLGİSİNE GÖRE KREDİ KULLANIMI	DPK FORMLARINA GÖRE KULLANIMLAR	1999 YILI KULLANIMINA AIT ODENEK KAYDI	KESİN HİSAPTA YER ALAN GİDERLER	DPK FORMUNA GÖRE DPK FORMUNA KAYDEDİLMİYEN KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-C (000)	KESİN HİSAPTA GİDER KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-D (000)
A	D	B	C	D	E	F
BAŞBAKANLIK (KADININ STATÜSÜ VE SORUNLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ)	0	27.093.773	0	0	27.093.773	27.093.773
DİE	0	167.858.654	4.825.510	0	163.033.144	167.858.654
DIŞ TİCARET MÜSTESARLIĞI	49.230.146	0	0	0	0	0
ULAŞTIRMA BAKANLIĞI (DLH)	3.711.368.400	361.400.000	0	0	361.400.000	361.400.000
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	19.288.761.868	31.727.016.005	0	0	31.727.016.005	31.727.016.005
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR B.	590.892.471	0	0	0	0	0
GÜMRÜK MÜSTESARLIĞI	383.786.859 ^a	403.670.901	138.317.442	0	265.353.459	403.670.901
HAZINE MÜSTESARLIĞI	291.892.166.398	27.581.687.573	28.500.000	0	27.553.187.573	27.581.687.533
MALİYE BAKANLIĞI	113.569.600	114.117.208	10.980.681	0	103.136.527	114.117.208
MEB	19.165.400.053	15.425.695.860	0	0	15.425.695.860	15.425.695.860
MİH	361.129.556.694	216.812.513.145	0	0	216.812.513.145	216.812.513.145
İŞİLERİ BAKANLIĞI (OHAL YALILIĞI)	6.571.642.739	4.403.213.820	0	0	4.403.213.820	4.403.213.820
ORMAN B.	17.880.019.856	3.625.212.798	1.139.529.582	450.381.658	2.485.683.216	3.174.831.140
SAĞLIK BAKANLIĞI	2.292.747.504	1.285.377.990	806.178.692	0	479.199.298	1.285.377.990
SAĞLIK BAKANLIĞI (SIYAMI ERSEK HAS)	301.171.111	301.171.110	0	0	301.171.110	301.171.110
SAĞLIK BAKANLIĞI TOPLAM	2.593.918.615	1.586.549.100	806.178.692	0	780.370.408	1.586.549.100
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	2.173.692.451	2.173.692.451	0	0	2.173.692.451	2.173.692.451
TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI	3.997.290.271	2.395.000.980	50.368.806	56.294.289	2.344.732.174	2.338.816.691
GENEL BÜTÇE TOPLAM	729.540.286.331	306.884.222.228	2.178.700.713	506.665.947	304.025.521.515	306.297.556.281

TABLO 1: DPK FORMLARINA GÖRE DİŞ PROJE KULLANIMLARININ ÖZETİ VE GİDERLERİN KARŞILAŞTIRMASI

DAİRE	KREDİTÖR BİLGİSİNE GÖRE KREDİ KULLANIMI	DPK FORMLARINA GÖRE KULLANIMLAR	1999 YILI KULLANIMINA AIT ÖDENEK KAYDI	KESİN HESAPTA YER ALAN GİDERLER	DPK FORMUNA KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-C (000)	GÖRE KESİN HESAPTA GİDER KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-D (000)
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	11.441.889.131	11.441.889.131	0	0	11.441.889.131	11.441.889.131
BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ	507.116.098	350.970.391	0	0	350.970.391	350.970.391
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	160.901.819	87.260.703	0	0	87.260.703	87.260.703
DSİ	127.520.672.573	93.869.902.704	5.111.873.305	5.130.374.327	88.739.029.399	88.739.528.377
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	3.040.590.483	0	0	0	0	0
EĞE ÜNİVERSİTESİ	3.981.125.905	3.806.303.763	0	0	3.806.303.763	3.806.303.763
GAZİ ÜNİVERSİTESİ	96.294.514	101.198.623	9.536.747	9.536.747	93.641.876	93.641.876
HAÇETTEPE ÜNİVERSİTESİ	273.703.172	257.538.000	0	0	257.538.000	257.538.000
İTÜ	3.797.413.093	0	0	0	0	0
İZMİR YÜKSEK TEKNİK ENSTİTÜSÜ	1.773.663.532	0	0	0	0	0
KÖY HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	4.587.728.341	4.056.398.184	1.070.844.380	1.238.529.739	2.985.553.804	2.797.868.445
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	4.819.800.253	3.950.409.509	0	0	3.950.409.509	3.950.409.509
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	192.429.663.656	49.990.478.775	40.573.585.308	41.640.927.230	9.416.893.467	8.349.551.545
YÖK	1.089.448.093	1.005.966.311	0	0	1.005.966.311	1.005.966.311
KATMA BÜTÇE TOPLAM	355.560.010.663	168.920.316.994	46.765.859.740	48.039.388.043	122.154.456.354	120.880.928.051
TABLO 2 DPK FORMLARINA GÖRE DİĞER PROJELERİN KULLANIMLARININ ÖDENEK VE GİDERİLERİ KARŞILAŞTIRILMASI						
GENEL BÜTÇE TOPLAM	729.540.786.331	306.804.222.228	2.176.700.713	506.665.947	304.625.521.515	306.297.556.281
KATMA BÜTÇE TOPLAM	355.560.010.663	168.920.316.994	46.765.859.740	48.039.388.043	122.154.456.354	120.880.928.051
GENEL VE KATMA BÜTÇE TOPLAM	1.085.100.796.994	475.724.539.222	48.944.560.453	48.546.053.990	426.779.977.869	427.178.484.332