

Görev Zararlarının İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi

Hilmi ÜNSAL*

The Government can set the prices of goods under their cost which produced by some public institutions. The losses emerging out of setting prices is compensated by the Treasury and these losses are called "Duty Loss".

In this paper, the concept of Duty Loss will be defined, and it will be compared with "Subvention". The reasons and effects of the Duty Loss will be explained. After that the size of the Duty Loss in Turkey, will be analyzed.

GİRİŞ

Yürütme organı, üretilen bazı kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasına müdahale edebilmektedir. Yürütme organı, kendisine yasalarca verilen bu yetkiyi kullanarak bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarını olması gereken fiyatın altında belirleyebilmekte ve piyasaya sunulmasını sağlayabilmektedir. Bu şekilde, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ortaya çıkan zararlara görev zararı denir.

Görev zararları, son zamanlarda, gündemi meşgul eden önemli konulardan birisidir. Özellikle kamu bankalarına verilen görevler nedeniyle oluşan görev zararlarının kaynak israfına yol açması, görev zararının oluşma nedenlerinin tam olarak bilinmemesi ve miktarı konusunda birbirinden farklı rakamların verilmesi, konunun hem akademik hem de siyasi çevrelerde tartışılmasına yol açmıştır. Ancak şimdiye kadar görev zararı kavramının iktisadi, sosyal ve hukuki boyutu pek tartışılmamıştır.

Bu çalışmada görev zararı kavramı tanımlandıktan sonra, sübvansiyonla görev zararı karşılaştırılacak, görev zararının nedenleri ve etkileri üzerinde durulacaktır. Türkiye'de meydana gelen görev zararlarının boyutları incelenecek, güçlü ekonomiye geçiş programında görev zararları ile ilgili düzenlemeler değerlendirilecektir.

* Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, Çorum İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

I- GÖREV ZARARI KAVRAMI, HUKUKİ DAYANAĞI VE GÖREV ZARARININ BELİRLENMESİ

A.Görev Zararı Kavramı

230

Sosyal, siyasi ve iktisadi nedenlerle ortaya çıkan ve makro ekonomik dengeler ve kamu maliyesi üzerinde olumlu ve olumsuz etkileri olan bir kavram olarak karşımıza çıkan görev zararı kavramını, etkilerini dikkate alarak dar ve geniş anlamda tanımlayabiliriz.

1. Dar Anlamda Görev Zararı Kavramı

Dar anlamda görev zararı; Bakanlar Kurulu tarafından, kamu kuruluşlarına verilen görevler nedeniyle, kamu kuruluşlarınca üretilen ürünlerin fiyatlarının, maliyetlerinin altında belirlenmesi sonucu ortaya çıkan maliyet-fiyat farkına, bu ürünün piyasa koşullarında üretilip satılması durumunda elde edilecek kâr tutarının eklenmesiyle bulunan ve kamu kuruluşlarının bilançosunda görünen zararlar olarak tanımlanabilir (Kepenek, 1990:126). Kamu kuruluşlarının ürettiği ürünün fiyatı, maliyetinin üstünde belirlense dahi, söz konusu ürünün fiyatının, piyasa fiyatının altında kalması durumunda da görev zararından söz edilir.

2. Geniş Anlamda Görev Zararı Kavramı

Görev zararı kavramı, sadece maliyet-fiyat ilişkisine dayanılarak açıklanırsa, görev zararlarının gerçek boyutunun ve etkilerinin tespiti zorlaşmaktadır. Bu nedenle görev zararı kavramına daha geniş açıdan bakılmalıdır.

Görev zararının finansmanında kullanılan kaynakların bir alternatif maliyeti vardır. Bu kaynakların başka kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmaması nedeniyle, ortaya sosyal fayda kaybı çıkabilmektedir. Örneğin, destekleme alımında kullanılan finansmanın, altyapı veya eğitim yatırımında kullanılması durumunda belki toplumsal fayda daha fazla artacaktır. Aynı şekilde, kamu kuruluşlarına verilen görev nedeniyle doğan zararın, hazine tarafından ödenmesi aşamasında borçlanmaya gidilmesi durumunda, borçlanma nedeniyle ortaya çıkan kamusal yük de görev zararı kapsamında değerlendirilmelidir. Üçüncü bir durum ise, görev zararının finansmanının hazineden finanse edilmesidir. Bu finansmanın tamamına yakını vergilerle karşılanmaktadır. Görev zararlarının olmaması durumunda, vergi olarak alınan değerlerin, mükelleflerin tasarruflarında kalması nedeniyle sosyal fayda artacaktır. Yukarıda açıklanan her üç durum da kamusal yük doğurmakta ve bu yük toplumsal refah artışının törpülenmesine neden olmaktadır.

Geniş anlamda görev zararı kavramı; dar anlamda görev zararı tanımına ek olarak, kamu kuruluşlarına verilen görevler nedeniyle ortaya çıkan ancak, kamu kuruluşlarının bilançosunda görülmeyen ve toplumsal refah kaybına neden olan zararlardır.

B.Görev Zararının Hukuki Dayanağı

İktisadi Devlet Teşekkülleri Hakkında 440 sayılı Kanun'un 24. maddesinin 4. fıkrasında, kalkınma planı ve yıllık programlara aykırı olmamak kaydı ile Bakanlar Kurulu'nca çeşitli mal ve hizmetlerin üretilmesi konusunda teşekküllere görev verilebileceği, ancak teşekküllere verilen görevlerin kendi çalışma alanları içine olması gerektiği belirtilmektedir (Aslan, 1982:105). Örneğin, bu düzenlemeye göre, Bakanlar Kurulu, Halk Bankasına destekleme alımı yaptıramayacaktır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri hakkındaki 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 35. maddesinde yer alan hükümler de görev zararlarına yasal dayanak teşkil etmektedir. Bu maddeye göre; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal hizmetlerin fiyatlarının tespitinde serbesttirler. Ancak üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca tespit edilebilecektir. Yine bu maddeye göre; Bakanlar Kurulu'nca tespit edilen fiyatlar, maliyetlerinin altında bulunursa, mahrum kalınan kâr ve ortaya çıkan zararın en geç izleyen yılın bütçesine konulacak ödenekle kapatılacak ve mahrum kalınan kâr miktarı, söz konusu mal ve hizmetin maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilecek %10 'luk kâr marjıyla belirlenecektir.

Belli bir yılda ortaya çıkan görev zararının en geç izleyen yılın bütçesine ödenek konularak kapatılması gerekmektedir. Ancak uygulamada bu kurala uyulmamakta, hatta konulan ödenek görev zararını karşılamaya yetmemektedir.

Kendisine hükümet tarafından verilen görev nedeniyle görev zararı oluşan kamu kuruluşu yıl sonunda görev zararı tutarını hesaplar ve evrakla hazineye bildirir. Hazineye gelen bu evrak müsteşar tarafından onaylanır. Daha sonra ilgili Bakanlık denetim birimiyle bağlantı kurularak görev zararı incelemesi yapılır. Bu inceleme, konuya göre 6-7 ay sürer. Daha sonra kesinleşen tutar bir raporla hazinenin ilgili birimine bildirilir ve ödenek varsa ödeme yapılır (Özyıldız, 1998:24).

C.Görev Zararı Tutarının Saptanması

Ülkemizde, görev zararı tutarı, 1983 yılına kadar, KİT tarafından üretilen mal ve hizmetin maliyet-fiyat farkı dikkate alınarak, KİT'in bağlı olduğu Bakanlık ve Maliye Bakanlığı tarafından ortaklaşa saptanıyordu.

1983 sonrasında ise, 1984 yılında yayımlanan ve hâlâ mecliste bekleyen 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespitinde serbest oldukları belirtilmiştir. Ancak bu kuruluşlar tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatını gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği hükmü yer almaktadır. Bakanlar Kurulu'nun belirlediği fiyatlar, maliyetin altında olduğu taktirde; maliyet-fiyat farkı ve mahrum kalınan kâr, görev zararı olarak dikkate alınacaktır. Mahrum kalınan kâr ile ilgili olarak yasal bir standart getirilmiş ve maliyetin % 10'u kadar kâr edileceği

232

varsayılmıştır. Dolayısıyla, görev zararı hesaplanırken **maliyet- fiyat farkına, maliyetin % 10'u** eklenmektedir. Bunu bir örnekle açıklarsak; KİT'in ayakkabı ürettiğini varsayalım. Birim başına ayakkabı maliyeti 5 milyon TL olsun. Bakanlar Kurulu tüketicileri desteklemek amacıyla birim başına ayakkabı fiyatını 4 milyon TL olarak belirlemiş olsun. Bu durumda görev zararı (5 milyon - 4 milyon) 1 milyon TL **maliyet-fiyat farkı** ve (5 milyon x % 10) 500 bin TL'de **maliyetin % 10'u** olmak üzere toplam 1 milyon 500 bin TL'dir.

Kâr marjı olarak belirlenen % 10'luk oranla görev zararı rakamı düşük çıkabilmektedir. Söz konusu mal, piyasa koşullarında satıldığı zaman belki de daha yüksek bir kâr marjıyla satılacaktır. Yukarıdaki ayakkabı örneğinde, ayakkabının fiyatının, piyasada 7.5 milyon TL olduğunu varsayalım. Maliyeti 5 milyon TL'dir ve % 50 kâr marjıyla satılacaktır. Bakanlar Kurulu tarafından, birim başına 4 milyonluk fiyat belirlenmesi nedeniyle ortaya çıkan görev zararı (7.5 milyon-4 milyon) 3,5 milyon TL'dir.

Yukarıda 1983 sonrası yapılan düzenlemeyle yürütme organının, görev zararının belirlenmesinde bir standarda gittiğini belirttik. Piyasa koşulları dikkate alınarak hesaplama yapılması durumunda, daha fazla bir görev zararı tutarı çıkacakken, Bakanlar Kurulu'nun belirlediği kâr oranı dikkate alınarak hesaplama yapılırca, görev zararı rakamsal olarak düşmektedir.

Devlet tarafından belli kesimlere yapılan destekleme uygulamalarından görev zararlarına benzeyen bir diğer uygulama da sübvansiyonlardır. Konunun açıklığa kavuşturulması bakımından sübvansiyon ve görev zararı ilişkisini incelemekte yarar vardır.

II-SÜBVANSİYON-GÖREV ZARARI İLİŞKİSİ

Sosyal, siyasal ve ekonomik amaçlarla kamudan özel kesime sübvansiyon adı altında yardımlar yapılabilmektedir. Teoride bazı yazarlar, sübvansiyonlarla görev zararlarını birbirinin içine girmiş şekilde açıklamaktadırlar. Ancak bu iki kavramın ortak özellikleri bulunmakla birlikte birbirlerinden önemli farkları vardır. Şöyle ki; her sübvansiyon görev zararı olmadığı gibi her görev zararı da sübvansiyon kapsamı içine dahil değildir. Bu iki kavrama açıklık getirmek amacıyla kısa ve öz olarak sübvansiyonlara değinmek, konunun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

A.Sübvansiyonlar

Devletlerin belirledikleri sosyo-ekonomik hedeflere ulaşmak için kullandıkları müdahale araçlarından birisi de sübvansiyonlardır.

Sübvansiyonlar; devlet ya da devlet kaynakları vasıtasıyla belirli bir işletmeyi, üretimi, üretim yöntemini veya üretim veya faaliyet konusunu etkilemek, üreticileri teşvik veya himaye etmek rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunmak, kuruluş

yerlerinin belirlenmesini etkilemek suretiyle belirli bir bölgenin gelişmesini sağlamak gibi amaçlarla denk bir karşılık beklemeden her ne şekilde olursa olsun yapılan harcamalardır (İneci, 1993:5).

1. Sübvansiyonların Özellikleri

- Sübvansiyon, kamu kesimi tarafından özel kesime yapılan doğrudan ya da dolaylı bir fon transferidir. Sübvansiyonun amacı piyasada belli bir ekonomik davranışı teşvik etmek ya da caydırmak veya gelir ve kaynak dağılımını değiştirmektir.
- Verilen sübvansiyonlar, ya bütçeye gider ya da bütçeden vazgeçilen gelir şeklinde ortaya çıkar. Bu noktadan hareketle gümrük tarifesinin ya da tarife dışı koruma araçlarının sübvansiyon tanımı içine girmediğini söyleyebiliriz (Kesim, 1981:10).
- Sübvansiyonlar nakdi yardım şeklinde verilebileceği gibi bedelsiz girdi temini gibi aynı yardım şeklinde de verilebilir. Kamu kesimi tarafından yapılan bir yardımın sübvansiyon sayılabilmesi için söz konusu yardım; ya müteşebbisin pazardan elde ettiği hasılayı tamamlar nitelikte olmalı veya vergi, resim, harç istisnası, ucuz girdi veya üretim araç gereci gibi sübvansiyon alan işletmenin maliyetini düşürücü cinsten olmalı ya da işletme tarafından üretilen malın fiyatını yükseltiyor olmalıdır.
- Sübvansiyon doğrudan yürütme organı tarafından verilebileceği gibi kamu kuruluşları tarafından da verilebilir. Devletin işlevi gereği yaptığı ve her işletmenin yararlandığı alt yapı yatırımları gibi özel sektöre faaliyetlerini gerçekleştirmede fayda sağlayan genel nitelikli yardımlar sübvansiyon kapsamı dışındadır. Sübvansiyondan genel olarak özel sektör yararlanabileceği gibi demir yolu ve haberleşme kuruluşları gibi bazı kamu kuruluşları da yararlanabilir.
- Sübvansiyonlar üreticilere verilebileceği gibi tüketicilere de verilebilir. Sübvansiyonlar üretimin tamamına verilebileceği gibi yalnızca ara mallara ya da hammaddelere, ticari ya da ticari olmayan mallara verilebilir.

2. Sübvansiyonla Görev Zararının Ortak Özellikleri

- Her ikisinin de finansman kaynağını kamu kesimi sağlar. Kamu kesimi, bu finansman kaynaklarını vergi mükelleflerinden vergi olarak, emisyon yoluyla ve tasarruf sahiplerinden borç olarak sağlar. Ancak, devlet bazen yasal düzenlemelerle toplumda belli grupları diğer bir gruba sübvansiyonla desteklemektedir.
- Her ikisinin de oluşumu ekonomik, sosyal ve siyasal amaçlara bağlıdır.
- Her ikisi de hem üreticiyi hem de tüketiciyi desteklemek amacıyla kullanılabilir.

- Her ikisi de olumlu veya olumsuz etkiler doğururlar. Örneğin, toplumda belli kesimlere sağlanan destekle, diğer kesimlere göre mali güç kazandırılır. Aynı şekilde bazı sektörlerle sağlanan destekle diğer sektörlerin de gelişmesi sağlanarak olumlu etki yaratılabilir. Tarım sektörünün desteklenmesiyle üretilen ürünler ucuza mal edilerek, sanayi sektörüne ucuz girdi sağlanabilir.
- Her ikisinin de oluşabilmesi için gerekli kararı yürütme organı alır. Her iki durumun gerçekleştirilmesi için de siyasi otoritenin tercihleri etkilidir.

3. Sübvansiyonla Görev Zararının Farkları

- Sübvansiyon, doğrudan nakdi olarak veya nakit olarak ifade edilen şekillerde verilebilirken, görev zararının ortaya çıkabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun, her hangi bir kamu kuruluşuna bir mal ve hizmetin üretilmesi konusunda görev verilmesi gerekir.
- Sübvansiyon için nakdi ödeme, karar alındıktan sonra belirlenen zamanda ödenirken, görev zararı ise görev zararı doğuran faaliyetin gerçekleşmesinden sonra, hazine tarafından yapılan inceleme sonucu verilmektedir.
- Sübvansiyon bütçeden vazgeçilen gelir veya bütçeden harcanan gider olarak ortaya çıkarken görev zararı bütçeden harcanan gider olarak ortaya çıkar.
- Sübvansiyon belli bir işletme veya üretim grubunun iktisadi gücünü artırmak için verilebilirken, görev zararı doğurucu faaliyetler genellikle tüm toplumun faydasına olan faaliyetler olmaktadır.

III-GÖREV ZARARININ ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

A.Sosyal Nedenler

Sosyal nedenler, toplum hayatıyla ilgi olan nedenlerdir. Bu bağlamda toplumsal refah artırıcı ve gelir dağılımında adaleti sağlayıcı sonuçlar doğuran devlet yardımlarının yapılış nedenleri akla gelmektedir.

Toplumsal refahın artırılması ile ilgili olarak devlet bazı faaliyetler yapmaktadır. Devlet, tüm toplumun tüketimine konu olan enerji, gıda, giyim, ulaşım gibi hizmetlerin halka sunulmasında daha ucuz fiyattan arzın gerçekleştirilmesinde, söz konusu hizmetlerin finansmanının bir kısmına katlanarak maliyetin altında veya daha düşük fiyat belirleyebilmektedir.

Gelir dağılımındaki bozuklukların ortadan kaldırılabilmesi için de belli kesimlerin gelirlerini yükseltici yardımlar yapılabilmektedir. Tarım kesiminde çalışanların gelir seviyeleri diğer sektörlerle göre görece düşük olduğu için tarım sektörüne yönelik destekleme uygulamaları olmaktadır. Çiftçilerin ürettikleri ürünlerin fiyatlarını yükseltici veya girdi maliyetlerini düşürücü yardımlar yapılabilmektedir.

B. Ekonomik Nedenler

Ekonomik kalkınmanın ve gelişmenin sağlanması, ödemeler dengesinin sağlanması amacıyla ihracatın artırılması, ekonomik istikrarın sağlanması ve tam istihdamın sağlanması için devlet tarafından bazı kesimlere yardımlar yapılmakta ve bu yardımlar dolayısıyla görev zararları karşımıza çıkabilmektedir.

Sektörel desteklemelerle bazı sektörlerin milli gelir içindeki payı artırılabilir, rekabet gücü yetersiz olan sektörlerin rekabet gücü kazanması sağlanabilir.

Tarım sektörüne yapılan yardımlar dolayısıyla, tarım ürünlerinin kalitesi artırılabilen, maliyetler düşürülebilmekte ve uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazanılmaktadır. Ayrıca sanayi sektörüne ucuz girdi sağlanarak üretim artırılabilir (Dinler, 1993:256).

Diğer taraftan enerji sektöründe de, enerji maliyetini düşürerek üretimin artırılması sağlanabilir. Ulaştırmada da ulaştırma maliyetleri düşürülerek pazarlamada rekabet gücü kazanılabilir.

Yapılan yardımlar nedeniyle üretimin artması ve buna bağlı olarak da sanayileşmenin gerçekleştirilmesiyle, ek istihdam olanakları sağlanabilir.

Diğer taraftan girişimcilere, esnaf ve sanatkara düşük faizli kredi verilmesi durumunda firmaların üretim maliyetleri azaltılarak yatırımlar artırılabilir ve Milli Gelir artışı sağlanabilir. Aynı şekilde söz konusu firmaların üretim maliyetlerinin azaltılması ulusal pazarda ve uluslar arası pazarlarda rekabet gücü kazanılması sonucunu doğurur. Ancak verilen düşük faizli kredilerin, iktisadi ve sosyal açıdan doğuracağı sonuçlar dikkate alınmadan, hiçbir denetime tabi tutulmadan rasgele verilirse kaynakların israf edilmesine yol açabilir.

Tüm bu amaçlara ulaşabilmek için devlet bazı yardımlar yapmakta ve görev zararı ortaya çıkmaktadır.

C.Siyasal Nedenler

Görev zararı doğuran faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ile ilgili kararların yürütme organı tarafından alındığını görüyoruz. Yürütme organı, desteklenmesi gereken alanları belirlerken, kendi seçmen kitlesini ve oy potansiyelini dikkate alarak hareket etmektedir. İktidar partileri, ekonomik etkinlikten önce siyasi etkinliği sağlamak için kendi seçmen kitlesine yönelik destekleme kararları alabilmektedir.

Türkiye'de görev zararlarını ortaya çıkaran nedenler arasında siyasi nedenler de öne çıkmaktadır. Özellikle tarımsal destekleme politikalarında, siyasi nedenlerin örneklerine rastlanmaktadır. Örneğin, 1996 yılında 4 bin 400 TL olan şeker pancarı alım fiyatı, dönemin hükümeti tarafından 1997 yılında 11 bin TL olarak açıklanmıştır. Bir önceki yıla göre birim fiyatta % 150'lik bir artış söz konusudur. 1996 yılında 15 milyon olan pancar üretim miktarı, fiyat artışı nedeniyle bir sonraki

yıl 20 milyon ton olmuştur. Aşırı üretim nedeniyle bu yıldan sonra üretim kotası kullanılmaya başlanılmıştır (Yıldırım, Dünya Gazetesi:02.04.2001).

IV-GÖREV ZARARININ ETKİLERİ

A.Bütçe Üzerindeki Etkileri

Yürütme organı tarafından bazı kamu kuruluşlarına verilen görevler nedeniyle oluşan görev zararlarının en geç izleyen yılın bütçesinden ödenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının görev zararları, ortaya çıktıkları yılı takip eden yılın kamu harcamaları içinde yer alacak ve kamu harcamalarını artıracaktır.

Bütçeden ödenecek görev zararlarının artması, doğrudan bütçeye ek yük getirmekte ve kamu kesimi borçlanma gereği artmaktadır. Bu noktada, kamusal finansman gereksiniminin artmasıyla karşılaşılmaktadır. Ek kamusal finansman ya yeni vergilerle, ya borçlanmayla ya da emisyonla karşılanacaktır ki bu yollara başvurulması bazı ekonomik ve sosyal olumsuzluklar ortaya çıkar.

Görev zararının bütçe üzerinde bir de hukuki etkisi vardır. Bu noktada karşımıza bütçe hakkı kavramı çıkmaktadır. Bütçe hakkı; vergi vb. mali yükümlülükler gibi kamu gelirleri ile kamu harcamalarının tür ve miktarlarını belirleme ve onaylama hakkı olarak tanımlanabilir (Yılmazcan, 1998:1). Kamu gelir ve giderlerinin tür ve miktarının belirlenmesi yetkisine yasama organı sahiptir. Oysa görev zararı uygulamasında Bakanlar Kurulu Kararlarıyla kamu harcamalarına ilişkin kararlar verilmekte ve kamu harcamaları artırılmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkının yasama organı yerine yürütme organının bir parçası olan Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığı görülmektedir. Bu durum, bütçe bütünlüğünü bozmaktadır ve bütçe hakkının yanlış organ tarafından kullanılması sonucunu doğurmaktadır.

B.Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Gelir dağılımı, bir ülkedeki toplam gelirin dağılımını ifade eder. Gelir dağılımı; coğrafi gelir dağılımı, sektörel gelir dağılımı, fonksiyonel gelir dağılımı, kişisel gelir dağılımı gibi türlere ayrılabilir (Türk, 1997:228).

Ülkenin bölgeleri arasında gelir dağılımı bozuklukları varsa, yürütme organı bu bölgede faaliyet gösteren üreticilere faaliyetlerini kolaylaştırıcı yardımlar yapabilmektedir. Aynı şekilde sektörel gelir dağılımını düzeltmek için devlet belli sektörlerle yardım yapabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde tarım sektörünün toplam üretim ve istihdam içinde önemli payı nedeniyle bu kesimlere yönelik devlet yardımları gerçekleştirilmektedir.

Sosyal gruplar arasındaki gelir dağılımı bozukluklarının düzeltilmesine yönelik devlet yardımları da olabilmektedir. Ancak bu kesimlere yapılan devlet yardımları daha çok sübvansiyon olarak çıkmaktadır.

Sayet görev zararı nedeniyle yapılan kamusal aktarım, gelir düzeyi nispeten düşük olan kesimlere yönelik olursa gelir dağılımını düzeltici etkisi ortaya çıkabilir. Ancak söz konusu aktarım siyasi politikalarla bazı kesimlere rant aktarımı şeklinde olursa mevcut gelir dağılımı bozukluğunu daha da artırır.

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin önceden belirlenerek bir plan ve program çerçevesinde yapılmaması ve buralara aktarılan kaynakların hiçbir denetime tabi tutulmaması gelir dağılımını olumsuz etkileyecektir.

237

C.Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkileri

Ekonomik kalkınma, kişi başına düşen milli gelirin devamlı olarak artırılmasıdır. Kişi başına düşen gelir arttıkça tasarruflar artacak, bu tasarrufların yatırıma dönüşmesi nedeniyle sermaye teçizatı artacaktır (Türk, 1997:228).

İktisadi kalkınma tanımına daha geniş baktığımızda bu tanım kapsamına tarımsal üretimden sanayi üretimine geçiş, iktisadi refahın artması ve gelir dağılımı bozukluklarının azaltılması da girmektedir (Ataç, 1990:418).

Görev zararı doğuran faaliyetler, toplam üretimi, istihdamı artırıcı, yeni teknolojik gelişmeler sağlayıcı, sermaye birikimini artırıcı faaliyetler olursa olumlu sonuçlar ortaya çıkar. Ancak devlet tarafından yapılan yardımlar verimsiz alanlara aktarılsa, özellikle enflasyonist ortamlarda nihai tüketimi özendirici yardımlar olursa olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilir.

KİT fiyatlandırma sisteminde maliyetin altında fiyatlandırma yapılarak KİTlerin zararları bütçeden karşılanınca bu sektörlere yatırım karlı olmaktan çıkar. Aynı şekilde KİT yöneticilerinin verimlilik ilkesi dışında çalışmalarına neden olur (Sağlam, 1980:31).

Düşük fiyattan satılan KİT mallarına talep nedeniyle toplam talebin toplam arzı aşması nedeniyle karaborsa oluşmaktadır (Sağlam, 1980:32).

Düşük fiyat politikası bazı sektörleri aşırı canlandırırken bazı sektörlerde yapılacak yatırımları köreltir. Nihayet fiyatlar genel düzeyini artırmamak için yapılan düşük fiyat politikası nedeniyle gerekli finansman ihtiyacı emisyonla karşılanırsa yine enflasyona sebebiyet verilir.

V-TÜRKİYE'DE GÖREV ZARARLARININ BOYUTLARI

Türkiye'de genellikle görev zararı; tarımsal destekleme, gerek sanayide gerekse nihai tüketimde elektrik enerjisinin ucuz kullanımının sağlanması, ulaştırma alanında faaliyet gösteren kamu işletmelerinin ulaştırma ücretlerinin düşük belirlenmesi ve esnaf ve sanatkara ucuz kredi verilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Özyıldız, 1998:22-27).

A.Bütçeden KİT'lere Aktarılan Görev Zararı Tutarları

Her yıl bütçeden görev zararı olarak söz konusu alanlara ödenmek amacıyla ödenek ayrılmaktadır. Ancak bu ödenekler görev zararını karşılamaya yetmemekte ve bu kuruluşları finanse etme görevi verilen kamu bankaları önemli zararlarla karşılaşmaktadırlar. Bütçeden her yıl görev zararı olarak ayrılan tutarları **Tablo 1**'de görebiliriz.

238

Tablo 1: Yıllar İtibariyle KİT'lere Görev Zararı Olarak Bütçeden Karşılanan Kısım

(Milyar TL)

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Görev zararı	378	1 943	495	5 320	0	0	8.297	2.050	14 960	93 000	0

Kaynak: 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Yayını, Ekim 2000, Ankara, s.94

Yıllar itibariyle baktığımızda bütçeden aktarılan görev zararlarının tutarının arttığını görmekteyiz. Bazı yıllar aktarılan görev zararlarının azaldığını, 1994 ve 1995 yıllarında bütçeden görev zararı için aktarım yapılmadığını görüyoruz. Bu yıllarda KİT'ler, gerekli olan finansman ihtiyaçlarını dış proje kredilerinden karşılamışlardır. 1994 ve 1995 yıllarında önceki yıllara göre dış proje kredileri çok büyük oranda artmıştır. Bu yıllarda bütçeden KİT'lerin görev zararı için kaynak aktarımı yapılamamasının nedeni olarak 1994 krizinin ortaya çıkardığı mali sıkıntı gösterilebilir.

Kamu kuruluşlarının tahakkuk eden görev zararlarının tamamı bütçeden karşılanmamaktadır. Bu durum kamu kuruluşlarının görev zararlarının yıllar itibariyle birikmesine neden olmaktadır. Tablo 2'den bunu açıkça görebiliriz.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Görev Zararı Tahakkuklarının Bütçeden Karşılanan Kısım

(Milyar TL)

Yıllar	1997	1998	1999	2000*
Görev Zararı Tahakkukları	53 522	290 042	556 514	697 197
Görev Zararlarının				
Bütçeden Karşılanan Kısım	2 050	14 960	93 000	0

*Gerçekleşme Tahmini

Kaynak: 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Yayını, Ekim 2000, Ankara, s.94, **Ekonomik Forum**, TOBB Yayınları, Şubat 2001, Yıl:8, S.26

Tabloya baktığımız zaman oluşan görev zararlarının çok az miktarının bütçeden karşılandığını görmekteyiz. Bu durum kamu kuruluşlarının işlevlerini yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır.

B. Kamu Bankalarının Görev Zararları

Devletin çeşitli kamu kuruluşlarına verdiği görevler nedeniyle ortaya çıkan finansman ihtiyacının karşılanmasında üç kamu ticaret bankası da kullanılmaktadır. Bu bankalar, TC. Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankasıdır. Devlet bu üç bankaya konularına göre çeşitli kamu kuruluşlarının yaptığı hizmetleri finanse etme görevi vermiştir ve bu bankalar tarafından yapılan harcamaları bütçeden karşılama garantisi vermiştir (KİT Genel Raporları, 2000:142). Ancak uygulamada bu bankaların görev zararları zamanında ödenmemekte, bir kısmı ödense bile tamamı ödenmemekte, nakit ödeme yerine kamu kağıdı verilmektedir.

Ziraat Bankası, tarım ve hayvancılık kesimini finanse eden kamu bankasıdır. Ziraat Bankası düşük kredi vermesi nedeniyle oldukça yüksek görev zararlarıyla karşılaşmaktadır. Tablo 3'te Ziraat Bankasının fon maliyetini ve kredi faizini ve bu iki oran arasındaki fark olan görev zararını görelim.

Tablo 3 : Ziraat Bankasının Kullandığı Kredi Faizleri ve Fon Maliyeti

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kredi Faizi (%)	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	55,0	62,0	61,0
Fon Maliyeti (%)	57,5	63,8	72,1	60,4	88,6	83,5	91,4	94,2	106,5	122,5
Aradaki Fark (%)	11,0	17,3	25,6	13,9	42,1	37,0	44,9	39,2	44,5	61,5

Kaynak: Deniz Gökçe, "Görev Zararı da IMF'nin Suçu Olmalı", Akşam Gazetesi, 13 Mart 2001, Salı

Bankanın 1999 yılı itibariyle kamudan alacakları toplamı 7 katrilyon 923 trilyon 171 milyar 580 milyon TL'dir. Bankanın görev zararlarının karşılanması ile ilgili olarak 10.12.1999 tarih ve 99/13758 sayılı kararname 01.01.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Anılan kararnameye göre ortaya çıkan gelir kaybının hesaplanmasında gösterge faiz oranı ile bankaca kullanılan kredi türleri itibariyle uygulanan faiz oranları dikkate alınacaktır. Gösterge faiz oranı, her ay için önceki üç aylık dönem süresince oluşan hazine ihale yöntemiyle ihraç edilen 12 ay veya 12 aya en yakın devlet iç borçlanma senetleri yıllık ortalama bileşik faiz oranının %5 fazlası olarak tespit edilmiştir.

Halk Bankası A.Ş. kullandığı düşük faizli kredilerle esnaf ve sanatkarı, kadın girişimcileri ve genç girişimcileri desteklemektedir. Banka, vermiş olduğu bu krediler dolayısıyla önemli gelir kayıplarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Bakanlar

240

Kurulu'nun 93/4415 sayılı kararıyla Halk Bankasının kullandığı faiz oranları saptanmış, bankanın bu karar çerçevesinde kullandığı kredilerden doğacak gelir kaybının ticari krediler için uygulanan genel faiz oranı arasındaki farka göre belirlenmesi, bu kararnamenin uygulanmasından doğacak gelir kaybı ve mahrum kalınacak kârın hazine tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 93/4790 sayılı kararıyla esnaf ve sanatkara, kadın ve genç girişimcilere kullandırılan faiz oranları ile bankanın ticari kredilere uyguladığı faiz oranı arasındaki farkın da gelir kaybı olarak hazinece görev zararı olarak bankaya ödenmesi kabul edilmiş olup bunlara verilecek kredilerin faiz oranı%40 olarak saptanmıştır.

C. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında Görev Zararı İle İlgili Düzenlemeler

1999-2002 yılları arasında uygulanması öngörülen istikrar programının Kasım ve Şubat krizleriyle geçerliliğini yitirmesiyle dalgalı kur rejimine geçilmiştir. Nisan ayında tekrar bir program açıklanmış ve bu program güçlü ekonomiye geçiş programı olarak adlandırılmıştır.

Bu programda kamu ekonomik dengesinin bozulmasının nedenlerinden birinin de kamu kuruluşlarına verilen görevler nedeniyle oluşan zararlar olduğu belirtilmiştir. Görev zararları ile ilgili olarak bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler şunlardır; şimdiye kadar görev zararı ile ilgili olan tüm kararnameler iptal edilecektir. Bundan sonra kamu kuruluşlarına zarar doğurucu görev verilmeyecektir. Kamu bankalarına görev zararlarının ödenmesi için kamu kağıdı basılıp verilecektir. Görev zararları için bütçeye başlangıç ödeneği konulacak ve bu ödenek aşılamayacaktır.

Düzenlemeler, çok fazla bir yenilik getirmemektedir. Kamu kuruluşlarına zarar edecekleri görevlerin verilmemesi, daha önceden yapılan bazı kamu hizmetlerinin artık bu kamu kuruluşlarına yaptırılmaması anlamına gelir. Bu durumda bu kamu hizmetleri ya özel kesime yaptırılacaktır veya başka bir mekanizma ile gerçekleştirilecektir. Programda, bu noktaya ilişkin bir düzenleme yoktur. Daha önceden görev zararları ile ilgili kararnamelerin iptal edilmesi olumlu bir düzenlemedir. Ancak konuyla ilgili yeni düzenlemelerin kim tarafından ve nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme yoktur.

Diğer taraftan kamu bankalarının görev zararlarının karşılanması için bankalara kamu kağıtlarının basılıp verilmesinin mantığı tam anlaşılammaktadır. Bu zararların para basılarak finanse edilmesi daha rasyonel olurdu. Ayrıca kamu kağıtlarının likiditesinin zayıf olması da diğer bir olumsuzluktur.

Bütçeye konulan ödeneğin aşılmaması ise çok zordur. Çünkü şimdiye kadar oluşan görev zararlarının çok cüzi bir kısmının bütçeden karşılandığının

görmekteyiz. Bu durum ancak görev zararı doğurucu faaliyetlerin çok azının gerçekleştirilmesi halinde mümkün olabilir ki o zaman da kamu hizmetleri olarak değerlendirilen bir çok faaliyetin yapılmaması anlamına gelir.

Görev zararları ile ilgili olarak esas sorun, kamu kuruluşlarına görev verilmesinin gerekliliği konusundadır. Bu nedenle ilk önce, konuya ilişkin sağlam etüt çalışması yapılmalı, kamu kuruluşlarına gereksiz görev verilmemelidir. Sektörler itibariyle yapısal sorunlar tespit edilip çözümlenmelidir. Kamu kuruluşlarına görev verilmesi gerekiyorsa, finansman kaynağı dikkate alınarak kararlar alınmalıdır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bakanlar Kurulu tarafından kamu kuruluşlarına verilen görevler nedeniyle ortaya çıkan görev zararlarının kamu harcaması olduğunu ve bütçe üzerine bir mali yük getirdiğini çalışmamızın başında belirtmiştik. Görev zararlarının devlete bir finansman maliyeti vardır. Bu noktada şu sorular akla gelmektedir; Acaba kamu kuruluşlarına görev zararı doğuracak görevler verilmesi doğru mudur? Kamu kuruluşlarına verilen görevlerin, ekonomik kalkınma, ekonomik istikrar ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri nelerdir? Zarar doğurucu görevi veren kurum, görev vermeye yetkili midir? Kendilerine görev verilen kurumlar denetlenmekte midir, eğer denetleniyorsa denetim etkin midir?

Devletin ekonomiye müdahale amaçları; iktisadi kalkınmayı, iktisadi istikrarı ve gelir dağılımında adaleti sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşılması için, temel nitelikli bazı mal ve hizmetlerin üretilmesinde, kamu kuruluşları özel kesim firmaları gibi görevlendirilmektedir. Ancak ürettikleri ürünler piyasa fiyatının altında bir fiyattan pazarlanmaktadır. Bu durumda görev zararlarının doğması kaçınılmazdır. Ancak, kamu kuruluşları tarafından üretilen ürünlerin özel firmalar tarafından üretilmesi durumunda, iktisadi ve sosyal açıdan daha etkin sonuçlar elde edilecekse kamu kuruluşlarına görev verilmesi yanlış olacaktır.

Kamu kuruluşlarına genel olarak sosyal ve ekonomik amaçlarla görev verilmektedir. Kamu kuruluşlarına bazı görevlerin verilmesi, toplumsal hayat standardını yükseltiyorsa, iktisadi açıdan gelişmeler sağlıyorsa, üretim artıyorsa söz konusu uygulama yerinde bir uygulamadır. Ancak, hiçbir sosyal ve ekonomik yarar sağlamıyorsa, aksine kaynak israfına yol açıyorsa, ekonomik ve sosyal açıdan etkin sonuç alınması zordur. Her şeyden önce görev zararları bir kamu harcamasıdır. Kamu harcamaları, sosyal refahın olabildiğince yükseltilmesi amacıyla yapılmaktadır. Kamu harcamalarının seçimi yapılırken sosyal refahın maksimize edilmesi için en uygun harcama türünün ve yöntemi, fayda-maliyet analizi gibi analizler kullanılarak yapılmaktadır. Dolayısıyla görev zararını doğuran faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde bu tür analiz teknikleri kullanılmalıdır.

242

Ülkemizde her yıl oldukça yüksek tutarlarda görev zararı oluşmaktadır. Görev zararı tutarlarının yüksek çıkmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan ilki, kamu kuruluşlarına zarar doğuran görevlerin verilmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Söz konusu görevlerin Bakanlar Kurulu tarafından verilmesi, bütçe yapma yetkisinin yasama organı yerine yürütme organı tarafından kullanılmasıdır. Bu durumda, yürütme organı, kamu kaynaklarını görev zararı yoluyla kendi siyasi amaçları doğrultusunda kullanabilmektedir.

Görev zararı doğuran faaliyetler, genel olarak tarım sektöründe, enerji ve ulaştırma sektörlerinde ve çeşitli faaliyet kollarında faaliyette bulunan girişimcilere ve esnaf ve sanatkara düşük faizli kredi verilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Devlet desteği nedeniyle görev zararı doğan her sektörün tüm ekonomi içinde önemli bir yere sahip olduğu herkes tarafından bilinmektedir. Tarım sektöründeki destekleme uygulamaları üreticileri ve tüketicileri koruma amacını güderken, enerji sektöründeki uygulamalar tüketicilerin korunması yanında sanayi sektörüne sürekli ve ucuz girdi sağlanması amaçlarını gütmektedir. Ayrıca çeşitli nedenlerle tekel de desteklenmektedir. Girişimcilere ve esnaf ve sanatkara düşük faizli kredi verilmesinin temel nedeni ekonomiktir. Bu kesimlerin yatırım maliyetlerinin azaltılması ve rekabet güçlerinin artırılarak milli gelire katkılarının artırılması amaçlanmaktadır.

Kamu kuruluşlarına verilen görevlerin denetlenmesi önemli bir noktadır. Kamu kuruluşları, bürokratların ve siyasi otoritesinin etkisi altında bırakılırsa temel işlevlerini yerine getirmekten uzaklaşacaktır. Bakanlar Kurulu'nun bu konudaki yetkisi, yasama organına devredilmelidir. Kamu kuruluşlarına görev verilirken kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik ilkeleri dikkate alınmalıdır.

KAYNAKLAR

- ARSLAN, Süleyman (1982), **Bakanlar Kurulu'nun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, AİTİA, Yayın No:204, Ankara
- AÇIKEL, Esra (2001), "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hâlâ Sorunlu", **Ekonomik Forum**, TOBB Yayınları, Yıl:8, s.24-27.
- ATAÇ, Beyhan (1997), **Maliye Politikası**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir
- GÖKÇE, Deniz (2001), "Görev Zararı da IMF'nin Suçu Olmalı", **Akşam Gazetesi**, 13 Mart,
- DİNLER, Zeynel (1993), **Tarım Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa
- İNECİ, Barbaros (1993), **Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de Sübvansiyonlar**, İSO Yayınları, Kasım 1993, İstanbul
- KEPENEK, Yakup (1990), **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'deki Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi,
- KESİM, Atilla (1981), **Sübvansiyon Teorisi**, T.İ.T.İ.A. Yayınları, Trabzon

KİT Genel Raporları (2000), BYDK Yayınları, Ankara

2001 Yılı Bütçe Gerekçesi (2000), Maliye Bakanlığı Yayını, , Ankara

ÖZYIDIZ, R.Hakan (1998), "Görev Zararı; Uygulaması, Sorunları ve Çözüm Önerileri", **İktisat-İşletme ve Finans**, Şubat, s.22-27

243

SAĞLAM, Dünder (1980), **Türkiye'de KİT'lerin Yapısı ve Zarar Nedenleri**, Kalite Matbaası, Ankara

TÜRK, İsmail (1997), **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara

YILDIRIM, Ali Ekber (2001), "Tarım Dünyasından", **Dünya Gazetesi**, 2 Nisan

YILMAZCAN, Dilek (1998), "Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları ", **XIII. Maliye Eğitim Sempozyumu**, Antalya