

2003 YILI HAZİNE İŞLEMLERİ RAPORU (ÖZET)*

Raporun Çerçevesi

Sayıştay Başkanlığı tarafından TBMM'ye sunulan 2003 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, dört ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, 1995 yılından itibaren uygunluk verilmeyen dış borçlar hesabı ile ilgili olarak yapılan denetim ve bu denetim sonucunda ulaşılan bulgulara yer verilmiştir.

İkinci bölümde, Hazine Müsteşarlığı açısından alacak doğuran işlemler ve hazine alacaklarının izlendiği muhasebe hesapları ele alınmış, ardından da hazine alacak yönetimine ilişkin denetim bulguları ve önerilere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, 2003 yılı iç borçlanma bilgileri, konuya ilişkin yasal düzenlemeler, ihraç yöntemlerine göre devlet iç borçlanma senetleri, ihale değerlendirme yöntemleri, piyasa yapıcılığı sistemi ve denetim sonuçlarına yer verilmektedir.

Son bölümde ise, 2003 yılında hazırlanarak TBMM'ye gönderilen "Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu"nda yer alan eleştiri ve öneriler ile ilgili olarak, Hazine Müsteşarlığının, 2004 yılı itibarıyla geldiği aşamaya yer verilmiştir.

Ayrıca 2003 Yılı Hazine İşlemleri Taslak Raporu ile ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'nın görüş yazısı raporun ek bölümünde yer almaktadır.

1. DIŞ BORÇLAR HESABI

Raporun bu bölümünde, 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı ile ilgili olarak istatistikî bilgilere yer verilmeyip, sadece hesabın kesin hesap süreci açısından uygun olup olmadığı ile ilgili olarak yapılan çalışmaların sonucuna yer verilmiştir.

* 2003 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Genel Kurulunun 07.10.2004 tarih ve 5102/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

1.1. 1995-2002 Yılları Dış Borçlar Hesabı

Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay Başkanlığınca 1995 yılında kurulan Denetim Ekibi tarafından yerinde denetlenmeye başlanmıştır. Yapılan denetimler sonucunda; 1996–2002 yılları dış borçlar hesaplarına; ilgili yıllar Sayıştay Genel Kurulu kararlarıyla uygunluk verilmemiştir.

1.2. 2003 Yılı Dış Borçlar Hesabı

1995-2002 yılları dış borçlar hesabına uygunluk verilmemesi üzerine, Hazine Müsteşarlığı, yukarıda yer alan eksiklikler üzerinde çalışarak hazırlanmış olduğu yeni stok rakamları ile raporlamaları 27.7.2004 tarihinde Sayıştay Başkanlığına teslim etmiştir.

Dolayısıyla, dış borçlar hesabı ile ilgili olarak yapılan denetim yeniden hazırlanarak verilen 1995–2003 yılları dış borçlar hesabı stok rakamları üzerinden yapılmıştır.

2003 Yılında Yapılan Denetim Çalışmaları

1995–2003 yılları dış borçlar hesabının denetimi ile ilgili olarak aşağıdaki incelemeler yapılmıştır.

1. “Devlet Borçları Saymanlığı 2003 Yılı Yönetim Dönemi” hesabı incelenmiştir:

11.6.2004 tarihinde Sayıştay Başkanlığına sunulan “Devlet Borçları Saymanlığı 2003 Yılı Yönetim Dönemi Hesabı” içinde yer alan 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı stok rakamlarının aşağıdaki şekilde olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 1: 1995-2003 Yılları Dış Borç Stok Rakamları

	Yılından Devir	Yılına Devir (Milyar TL.)	Milyar ABD Doları**
1995	1.264.642	1.983.690	32,4
1996		3.490.062	32,4
1997		6.468.582	31,5
1998		10.154.444	32,2
1999		18.735.798	34,6
2000		27.286.553	40,6
2001		*55.967.720	38,6
2002		*93.200.178	56,8
2003		*88.821.062	63,7

* 31.8.2004 tarihli saymanlık işlem fişi ile yapılan düzeltme sonrası stok rakamlarıdır.
 ** ABD Doları cinsinden hesaplamalarda, ilgili yılın son işlem günü TC Merkez Bankası döviz alış kuru esas alınmıştır.

Bütçeleştirilmeden Yapılan Kullanımlar

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca çıkarılan “Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar tarafından yapılacak tüm kullanımların kendi muhasebe sistemleri içinde bütçeleştirilmesini ve Devlet Borçları Saymanlığına teyidinin yapılması ile ilgili yöntemleri detaylı bir şekilde açıklamaktadır.

Hazine Müsteşarlığı tarafından 9.4.2004 tarihinde, 2003 yılı kullanımları ile ilgili olarak, kuruluşlara yönetmelik gereğince, 15 gün içinde bildirimde bulunmaları istenmiş olduğu halde, 485 trilyon lirası genel ve katma bütçeli kuruluşlar, 304 trilyon lirası da genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar olmak üzere toplam 789 trilyon liralık kullanım bütçeleştirilmeyerek, Devlet Borçları Saymanlığına teyidi yapılmamıştır.

2. 1995-2003 yılları saymanlık-daire ve daire-daire farkları ile saymanlık tarafından yapılan fark kaydı incelenmiştir:

Hazine Müsteşarlığı tarafından 1995–2001 yılı ve daha sonra da 2002 yılı dış borçlar hesabı Sayıştay Başkanlığına verilmiş ve yapılan denetim sonucunda da 1995-2002 yılları dış borçlar hesaplarına uygunluk verilmemiştir. Bunun üzerine Hazine Müsteşarlığı 1995-2003 yılları dış borçlar hesaplarını yeniden tanzim ederek Sayıştay Başkanlığına teslim etmiştir. Son olarak sunulan 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı stok rakamları, daha önceden verilen 1995-2002 yılları dış borçlar hesabı stok rakamlarını değiştirmiştir.

3. Hazine Müsteşarlığı tarafından sunulan raporlar ile, aynı mahiyetteki, daha ileri tarihli raporlar karşılaştırılarak incelenmiştir.

4. Dünya bankası kredilerinin havuz birim değerlerinden orijinal dövizde çevrilmesi ve bu dövizin TL ye çevrilmesi işlemleri, raporlar bazında ve Dış Finansman Numarası (DFN) ve dosya bazında incelenmiştir.

5. EURO dönüşümleri incelenmiştir.

6. İslam Kalkınma Bankası kredileri incelenmiştir.

7. Raporlarda yer alan kur farklarının matematiksel kontrolü yapılmıştır.

1.3 Kullanılacak dış krediler hesabı - kredi anlaşmaları hesabı

1995-2002 yılları dış borçlar hesaplarına uygunluk verilmemesi nedeniyle, dış borçlar hesabı ile uyum içinde olup olmadığının tespiti yapılamayan 1999-2002 yılları kullanılacak dış krediler hesabı ile kredi anlaşmaları hesabına ilgili yıllar Sayıştay Genel Kurul kararları ile uygunluk verilmemiştir.

2003 Yılında Yapılan Denetim Çalışmaları

Kullanılacak dış krediler ve kredi anlaşmaları hesabı ile ilgili olarak yapılan denetim 1999–2003 yılları stok rakamı üzerinden;

1. “Devlet Borçları Saymanlığı 2003 Yılı Yönetim Dönemi” hesabı incelenmiştir.
2. 1999-2003 yılları saymanlık-daire ve daire-daire farkları ile saymanlık tarafından yapılan fark kaydı incelenmiştir.

1.4 Sonuç ve Öneriler

Dış borçlar hesabı stok rakamları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, Hazine Müsteşarlığı tarafından Sayıştay Başkanlığına verilen 2003 yılı Yönetim Dönemi Hesabında yer alan 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı stok rakamlarının doğru olduğu görülmüştür.

Ayrıca, 2003 yılı Yönetim Dönemi Hesabında yer alan 1999-2003 yılları kullanılacak dış krediler ve kredi anlaşmaları hesabı stok rakamlarının da doğru olduğu tespit edilmiştir.

Bu nedenle, 1995-2003 yılları dış borçlar hesabı ile 1999-2003 yılları kullanılacak dış krediler ve kredi anlaşmaları hesaplarına, Sayıştay Genel Kurulunun 07.10.2004 tarih ve 5102/1 sayılı kararı ile, kesin hesap açısından uygunluk verilmiştir.

Ayrıca raporda, dış borçlar hesabı ile kullanılacak dış krediler ve kredi anlaşmaları hesaplarına gelecek yıllarda da uygunluk verilebilmesi için gerekli tavsiye ve önerilerde bulunulmuştur.

2. HAZİNE ALACAKLARI

Raporun bu bölümünde, Hazine Müsteşarlığı açısından alacak doğuran işlemler, bu alacakların çeşit ve içerikleri, alacak istatistikleri ve hazine alacaklarının izlendiği muhasebe hesapları ele alınmakta, ardından da hazine alacak yönetimine ilişkin denetim bulguları ve önerilere yer verilmektedir.

2.1. Hazine Alacak İstatistikleri

Haziran 2004 itibariyle Hazine alacak stoku 57,4 katrilyon liraya ulaşmıştır. Alacak stokunun yüzdelik dağılımına göre stok içindeki en büyük pay 36,7 katrilyon lira ile bütçe dışı fonlara (TMSF) aittir. Bunu 13,5 katrilyon lira ile belediyeler ve 5,5 katrilyon lira ile KİT'ler izlemektedir. Toplam 57,4 katrilyon liraya ulaşmış olan hazine alacağının 25,3 katrilyon lirası, vadesi geçmiş alacaklara, 32.1 katrilyon lirası ise vadesi gelecek alacaklara aittir.

Vadesi gelecek alacak stokuna bakıldığında ise, bunun %66 sının TMSF'den, %13 ünün yerel yönetimlerden ve %20 sinin de KİT ve bankalardan olan alacaklardan oluştuğu görülmektedir.

Vadesi geçmiş alacakların yaklaşık %61 ini TMSF'den olan alacaklar, %37 sini ise yerel yönetimlerden olan alacaklar oluşturmaktadır. Bütçe dışı fonlardan olan vadesi geçmiş alacak 15,5 katrilyon liraya ulaşırken, yerel yönetimlerden tahsil edilecek alacaklar 9,3 katrilyon lira seviyesine yaklaşmıştır.

Hazine Alacak Stoku İstatistik Verilerin Gösterdiği Sonuçlar:

- Hazine alacak stoku son yıllarda TMSF'den olan alacaklar nedeniyle hızla büyümüştür.

- Alacak stokunun büyük bir bölümü TMSF'ye verilen ikraz senetlerinden ve yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan üstlenimlerden kaynaklanmaktadır.

- Hazine tarafından verilen geri ödeme garantisinden doğan alacaklar içinde en büyük pay İzmit-su projesinden kaynaklanmaktadır.

- Alacakların durumuna bakıldığında vadesi geçmiş alacakların ciddi bir seviyeye ulaştığı görülmektedir.

- Hazine daha çok, büyükşehir belediyelerinin garantili dış borçlarından dolayı üstlenim yapmaktadır.

2.2. Hazine Alacaklarının İzlendiği Hesaplar

2003 yılında hazine alacakları Müsteşarlıkça, genel ve katma bütçe dışındaki daire ve kurum borçları hesabı, ikrazlar hesabı, risk borçluları hesabı ve para piyasası nakit işlemleri hesabı olmak üzere dört ana hesapta izlenmiştir. Hazine alacaklarının izlendiği hesaplardan olmamasına rağmen, konuyla ilgili dolayısıyla risk hesabına ilişkin bulgulara da raporun bu kısmında yer verilmiştir.

Genel ve Katma Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı

Hazine alacaklarının takip edildiği hesaplardan biri olan genel bütçe dışı daire ve kurum borçları hesabına ilk kez 1997 yılında “hazine alacaklarını tam, doğru ve uygun bir şekilde göstermediği” gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurul Kararı ile uygunluk verilmemiştir. 1997 yılını takip eden yıllarda da bu hesap çeşitli nedenlerle uygunluk alamamıştır.

Denetim Çalışmaları

11 Haziran 2004 tarihinde, 2003 yılı yönetim dönemi hesabı, uygunluk verilmeyen hesaplarla beraber Sayıştay Başkanlığına ibraz edilmiştir. Yaklaşık 2500 alacak içerisinde, alacak tutarı, borçlu kuruluş, anlaşma döviz, alacak tipi kriterlerine göre örnekleme yapılmış, denetim çalışması bu örnekleme üzerinden yürütülmüştür.

Hazine Denetim Ekibi tarafından öncelikle 1997 yılından itibaren reddedilen GKBDDBK hesabının reddine sebep olan hususların giderilip giderilmediğine bakılmıştır.

Yapılan denetim çalışması sonucunda, önceki yıllarda hesabın reddine sebep olan hususların giderildiği konusunda yeterli güvence elde edilmiştir:

1997-2003 Yılları Saymanlık-Daire ve Daire-Daire Farkları

Hazine Müsteşarlığınca Sayıştay Başkanlığına 2003 yılında verilen 1997-2002 yılı stok raporlaması ile 2004 yılında verilen 1997-2003 yılı stok raporu karşılaştırıldığında iki stok raporu arasında önemli farklar olduğu görülmüştür. Ayrıca tahakkuk dairesinin 2003 yılı raporlaması ile Devlet Borçları Saymanlığının 2003 yılı işlemleri arasında da farklar olduğu tespit edilmiştir.

Denetim sırasında görülen ve sayman yönetim dönemi hesabına da yansıtılan bu farklılıkların nedenleri şunlardır:

- 1) Alacak Yönetimi Dairesinin Kendi Kayıtları Arasındaki Farklılıklar
- 2) Alacak Yönetimi Dairesi İle Saymanlık Kayıtları Arasındaki Farklılıklar
 - 2.1) Kullanım ve Anapara Tahsilatından Kaynaklanan Farklılıklar:
 - 2.2) Saymanın Muhasebeleştirmediği İşlemlerden Kaynaklanan Farklılıklar

Özet Olarak; Sayıştay Başkanlığı tarafından uygunluk verilmeyen 1997-2002 yılı GKBDDBK hesabı ile 2003 yılı hesabının incelenmesi sonucunda:

- Önceki yıllarda hesabın reddine sebep olan hususların giderildiği konusunda yeterli güvence elde edilmiştir.

- Yıl içinde tahakkuk dairesi ile Devlet Borçları Saymanlığı alacak kayıtları arasında farklar oluşmakta ve sayman tarafından yönetim dönemi sonunda toplu bir muhasebe işlemiyle bu farklar muhasebeleştirilmektedir. Bu toplu muhasebeleştirme işlemi muhasebe ilkeleri açısından uygun görülmemektedir. Ancak, bu farkların önemli bir kısmı muhasebe mevzuatındaki eksiklikler nedeniyle, saymanın yılı içinde muhasebeleştirmediği işlemlerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, Alacak Yönetimi Dairesi, farklılıkların nedenlerini ayrıntılı olarak raporlamış ve bu raporlamaların, farkları nedenleriyle izah ettiği görülmüştür.

- Diğer devletlere verilen kredilerin ikrazlar hesabı yerine GKBDDBKB hesabına kaydedildiği görülmüştür. Raporun ikrazlar hesabına ilişkin kısmında yer aldığı şekliyle, ilgili krediler, “bütçeye konulan ödeneklerle karşılanan bir borç verme işlemi” olduğundan tanımı gereği ikrazlar hesabında izlenmelidir. Ancak, sehven yapılan bu muhasebe kaydı, hazine alacaklarında herhangi bir artış veya eksilişe neden olmamaktadır.

Sonuç olarak, 1997-2003 yılları genel ve katma bütçe dışındaki daire ve kurum borçları hesaplarına, Sayıştay Genel Kurulunun 07.10.2004 tarih ve 5102/1 sayılı kararı ile, kesin hesap açısından uygunluk verilmiştir.

İkrazlar Hesabı

2002 yılı ikrazlar hesabına Sayıştay Genel Kurul kararı ile uygunluk verilmemiştir.

2003 Yılı İkrazlar hesabına yönelik yapılan incelemeler sonucunda:

- 2003 yılı yönetim döneminde, saymanlık, iç borçlar ve alacak dairesi kayıtlarını konsolide ederek muhasebeleştirmiş ve hesaptaki TMSF’ye verilen ikrazlara ilişkin eksiklikleri gidermiştir. 31.12.2002 tarihi itibarıyla ikrazlar hesabına ilişkin saymanlık kayıtlarının incelenmesi sonucu görülen eksikliğin kapitalize edilmiş faizler, kur farkları ve kağıt değişimlerinden kaynaklanan artışların kaydedilmemesi nedeniyle oluştuğu anlaşılmıştır.

- 2003 yılı muhasebe döneminde, toplam 12,1 katrilyon lira düzeltme kaydı yapılarak, yılı işlemi ile birlikte 31.12.2003 tarihi itibarıyla ikrazlar hesabında izlenen TMSF’den alacaklar 44,5 katrilyon liraya ulaşmıştır. Yapılan düzeltme işleminden sonra, 2002 Hazine İşlemleri Raporunda belirtilen TMSF kayıtları ile Hazine kayıtları arasındaki tutarsızlık giderilmiştir.

Ancak, hazine üstlenimi yoluyla doğan diğer ülkelerden olan alacaklardan 48,7 milyon ABD dolarlık kısım muhasebe kayıtlarına yansıtılmamıştır. Ayrıca bu tutar, ikraz anlaşması imzalanamadığı gerekçesiyle, ilgili daire tarafından Sayıştay Başkanlığına sunulan alacak raporlamaları içerisinde de alınmamıştır. Bu nedenle, ikrazlar hesabına Sayıştay Genel Kurulunun 07.10.2004 tarih ve 5102/1 sayılı karar ile, kesin hesap açısından uygunluk verilmemiştir.

Hazine Alacakları Konusunda Yapılan “Uzlaşma”da Son Durum

4749 Sayılı Kanunun geçici 3’üncü maddesiyle, hazine alacakları karşılığında hesaplanan gecikme faiz ve cezalarında uzlaşma sağlanması amacıyla “Uzlaşma Komisyonu” kurulmuş ve borçlu kurum ve kuruluşlar ile uzlaşma görüşmeleri yapılmıştır. 13 Aralık 2002 yılında tamamlanan görüşmelere 43 adet kuruluş davet edilmiştir. Bu kuruluşlardan 26 tanesi ile uzlaşma sağlanmıştır. Halen uzlaşması sorunsuz devam eden 13 kuruluş vardır.

2.3. Bulgu ve Öneriler

Hazine alacaklarına yönelik olarak yapılan denetim çalışması sonucunda aşağıdaki bulgular elde edilmiştir.

1) Saymanlık ve Daire Kayıtları Arasındaki Farklılık

Devlet Borçları Saymanlığı hazine alacağını artıran ve azaltan mali nitelikteki işlemlerin bir kısmını, yılı içinde ve zamanında muhasebeleştirilememekte, yalnızca anapara ödemeleri ve kullanımları muhasebeleştirilmektedir. Hazine alacağının takip edildiği dairede ise, onaylar ve anlaşmalar çerçevesinde, her türlü mali nitelikteki işlem kaydedilmekte ve izlenmektedir. Yönetim dönemi sonunda sayman kendi kayıtları ile daire kayıtları arasındaki farkı almakta ve toplu olarak muhasebeleştirilmektedir. Bu toplu kayıt, temel muhasebe ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca mali nitelikli işlemin gerçekleştiği zaman ve nedenle ilişkili olarak muhasebeleştirilmesi gerekir.

Saymanlık hazine alacağına ilişkin varlık ve yükümlülük doğuran her işlemi yılı içinde takip edebilmeli ve muhasebe hesaplarına zamanında yansıtılabilmelidir. Bu sağlanabildiği ölçüde daire kayıtları ile saymanlık kayıtları arasındaki fark ortadan kalkabilir. Bu farkın ortadan kalkması için, farkı oluşturan nedenlerin analiz edilmesi ve bu nedenleri giderici önlemlerin alınması gerekmektedir. Hazine alacağı ile ilgili varlık ve yükümlülüğü etkileyen her mali işlemin saymanlık kayıtları altına alınması için, iş analizine uygun olarak yapılacak düzenlemeler çerçevesinde muhasebe ve Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi’nde gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

2) Azerbaycan'dan Olan Hazine Alacakları

Azerbaycan'ın yabancı ülkelerde açacağı diplomatik temsilciliklerin finansmanı amacıyla 1992 yılında, Türkiye Cumhuriyeti ile Azerbaycan Hükümeti arasında 15 milyon ABD dolarlık bir çerçeve anlaşması imzalanmıştır. 1994 yılında imzalanan Uygulama Anlaşmasıyla kredi tutarı 10 milyon ABD dolanna düşürülmüş, amaç da Azerbaycan'da inşa edilecek Diplomatik Konukevi'nin finansmanı olarak değiştirilmiştir. 10 milyon ABD dolarlık kredi tutarı, ilgili yılda "Dış ülkelere yapılacak yardım ve bağışlar" ödeneğinden verilmiştir.

Krediden yapılan kullanımlar 1996 yılı itibariyle tamamlanmıştır. Faizsiz olarak verilen kredinin, ilki 15 Aralık 1996'da başlamak üzere 10 eşit taksitte geri ödemesi gerekmektedir. Ancak, bu tarihlerde Azerbaycan tarafından herhangi bir ödeme yapılmamıştır.

3) Diğer Ülkelerden Olan Alacaklar

Hazine üstlenimi yoluyla doğan ve diğer ülkelerden olan alacaklardan 48.7 milyon dolarlık kısım muhasebe kayıtlarına yansıtılmamıştır. Ayrıca bu tutar, ikraz anlaşması imzalanmadığı gerekçesiyle, ilgili daire tarafından Sayıştay Başkanlığına sunulan alacak raporlamaları içerisine de alınmamıştır.

4) Başbakanlık Proje Uygulama Biriminden Olan Alacaklar

2003 yılına yönelik alacak işlemlerinin incelenmesi sonucunda Başbakanlık Proje Uygulama Biriminin kullanımlarının Devlet Borçlan Saymanlığı tarafından ilgili alacak hesabına yansıtıldığı görülmüştür. Ancak Hazine alacaklarıyla ilgili işlemlerin yapıldığı daire tarafından bu alacağın, ikraz anlaşması imzalanmadığından, Alacak Yönetimi Bilgi Sistemine girilmediği ve alacak olarak izlenmediği görülmüştür.

Özetle, tahsili fiilen söz konusu olmayan bir alacak mevcut mevzuat gereğince muhasebe kayıtlarına alacak olarak geçinilmesine rağmen, Alacak Yönetimi Dairesi kayıtlarında görülmemektedir. Dolayısıyla hazine hesaplarında görülmekte olan bir alacak kamuoyuna açıklanan alacak raporlamalarında ve istatistiklerinde gözükmemekte ve izlenmemektedir. Hazine açısından bu çelişkili durumun düzeltilmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

5) Garanti Üstlenimleri

Hazinenin geri ödeme garantisi verdiği kredilerde asıl borçlu, kreditöre ödemesi gereken tutarı vadesinde ödeyemediği durumda Hazine Müsteşarlığına

müracaat ederek üstlenim talebinde bulunmak durumundadır. Bu talebin uygun görülmesi üzerine ise kreditora ödeme Hazine tarafından yapılmakta ve asıl borçlu kuruluş hazineye borçlandırılmaktadır. Hazinece kreditora yapılan bu tip ödemelere yönelik inceleme sonucunda bazı üstlenimlerden kaynaklanan ödemelerin vade tarihinden sonra yapıldığı görülmüştür. Oysa kreditorlerle yapılan kredi anlaşmaları gereği ödemelerin en geç vade tarihinde, borçlu kuruluş tarafından yapılması gerekmektedir. Bu tarihten sonra yapılan ödemeler gecikmiş ödemeler olduğundan kreditorce gecikilen günle orantılı gecikme faizi uygulanmaktadır. Dolayısıyla ülkemiz, borcun düzenli takip edilmemesinden dolayı kredi faizi dışında aynı bir parasal yükümlülükle karşı karşıya kalmaktadır. Bunun dışında, bu tarz gecikmeler kreditorler nezdindeki ülke itibarımızı zedelemektedir. 2000 yılından bugüne kadar bu nitelikte 19 adet ödeme tespit edilmiştir.

6) Risk Hesabının Nemalandırılmaması

Hazine garantileri kapsamında Hazine Müsteşarlığı tarafından kreditora ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemeler, 2003 yılından itibaren Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan ve Müsteşarlığa ait risk hesabından karşılanmaktadır. 4749 sayılı yasanın 13'üncü maddesinde Merkez Bankası'nca belirlenecek koşullarda bu hesaptaki tutarların günlük bazda nemalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Yapılan incelemede bu hesaptaki tutarların nemalandırılması konusunda iki kurum arasında yazışmalar olmasına rağmen şu ana kadar bu nemalandırma işleminin yapılmadığı görülmüştür.

7) Diğer Bulgular

İç Denetim

Hazine alacaklarına yönelik denetim çalışması sırasında iç denetim fonksiyonunun yerine getirilmediği görülmüştür. Oysa Hazine Kontrolörleri Kurulu aynı zamanda iç denetim birimi olarak faaliyet gösterecek yetkilerle donatılmıştır. Kurula bu fonksiyonu yerine getirmeye yönelik herhangi bir görev verilmemiştir.

Görev alanı oldukça geniş tanımlanan Hazine Kontrolörleri Kurulundan iç denetim alanında da etkin şekilde yararlanılması gerekmektedir.

Alacak Yönetiminde Yetki

Hazine alacaklarının tahsili ve idaresi Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan Alacak Yönetimi Dairesi tarafından yürütülmektedir. Bu yapı fiili durumu yansıtan bir yapı olmasına rağmen yasal

bir zemine oturmamaktadır. Son derece kapsamlı ve kompleks bir yapıya sahip olan Hazine alacaklarının takip ve idaresinin etkin şekilde yerine getirilmesi için tek bir birimin sorumluluğunda örgütlenmesi doğru bir yaklaşımdır.

Hazine alacaklarının takip ve idaresinden sorumlu şubelerin ve bu şubede görevli personelin iş ve görev tanımlamalarını, yetki ve sorumluluklarını içeren üst yönetimce onaylanmış yazılı dokümanlar bulunmamaktadır. Alacak yönetiminin daha etkin şekilde yürütülmesi için bu nitelikteki görev tanımlarının yapılması önem arz etmektedir.

3. İÇ BORÇLAR

Raporun bu bölümünde, 2003 yılı iç borçlanma bilgileri, ihraç yöntemlerine göre devlet iç borçlanma senetleri, piyasa yapıcılığı sistemi ve denetim sonuçlarına yer verilmektedir.

3.1 Bütçe Açığı ve Borçlanma

Bütçe Açığı ve Net Borçlanma

4833 Sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen gelirler ile giderler arasındaki fark, iptal edilen ödenek rakamı (1.281.000.000.000.000 lira) dikkate alındığında 45.167.170.000.000.000 liradır. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gereğince borçlanma limiti en fazla %5 oranında artırılabilirdiğinden, 2003 yılında limit ve dolayısıyla net borçlanma hasılatının 47.425.528.500.000.000 lirayı geçmemesi gerekmektedir.

2003 yılında 158,2 katrilyon lira borçlanılmış ve 113,7 katrilyon lira anapara ödemesi (45 katrilyon lirası tahvil ve 68 katrilyon lirası bonoya ilişkin) yapılmıştır.

158,2 katrilyon lira olan borçlanma rakamından, kur farkları (2,3 katrilyon lira) ve nakit dışı borçlanma rakamları (13,8 katrilyon lira) düşüldüğünde nakit iç borçlanma miktarı 142 katrilyon lira olarak bulunur. Bu rakama nakit dışı ihraçlar (796 trilyon lira) ve nakit dışı senet değişim miktarı (5,9 katrilyon lira) eklenip, ıskonto gideri (60,5 trilyon lira-kuponlu ıskontolu olarak satılan senetlere ilişkin) düşüldüğünde ise borçlanma rakamı 148,7 katrilyon liraya ulaşır.

113,7 katrilyon lira olan anapara ödemesi rakamından da, kur farkları (6,6 katrilyon lira) ile TMSF ve TCZB'ye ilişkin senet iadeleri (1,2 katrilyon lira) düşülüp, kur farkı nakit ödeme miktarı (4,5 trilyon lira) eklendiğinde ise ödeme rakamı 105,8 katrilyon lira olarak bulunacaktır.

Tablo.2: 2003 Yılı İç Borçlanma Durumu (Borçlanma, Ödeme, Stok)

	Ödemeler		Toplam	Borçlanma	Net Artış	(Milyar TL.) Borç Stoku
	Anapara	Faiz *				
2003 Toplam	113.721.373	52.635.979	166.357.352	158.238.383	44.517.010	194.386.700
**						
Tahvil	45.653.394	35.495.349	81.148.743	101.777.186	56.123.791	168.973.626
Nakit	33.984.688	14.206.866	48.191.554	87.575.472	53.590.785	105.841.900
Borçlanma	30.174.384	14.206.866	44.381.250	86.328.278	56.153.894	108.405.010
Kur Farkları	3.810.304	0	3.810.304	1.247.194	-2.563.110	-2.563.110
Nakit Dışı	11.668.707	21.288.483	32.957.190	14.201.713	2.533.007	63.131.726
Borçlanma	9.228.691	21.288.483	30.517.174	13.089.558	3.860.867	64.459.587
Kur Farkı	2.440.016	0	2.440.016	1.112.155	-1.327.861	-1.327.861
Bonolar	68.067.979	17.140.629	85.208.608	56.461.198	-11.606.781	25.413.074
Nakit	68.067.979	17.140.629	85.208.608	55.690.198	-12.377.781	24.642.074
Borçlanma	67.669.761	17.140.629	84.810.390	55.690.198	-11.979.563	25.040.292
Kur Farkı	398.218	0	398.218	0	-398.218	-398.218
Nakit Dışı	0	0	0	771.000	771.000	771.000
Borçlanma	0	0	0	771.000	771.000	771.000
Kur Farkı	0	0	0	0	0	0
(*) Genel gider, iskonto gideri ve faiz vergisi iadeleri hariç.						
(**) Geçici						
Kaynak: HM						

Borçlanma Limiti

2003 yılında; 105,8 katrilyon liralık ödeme ve 148,7 katrilyon liralık borçlanma sonucunda, net iç borçlanma 42,8 katrilyon lira olmuş ve net dış borçlanma (2,6 katrilyon lira) ile birlikte değerlendirildiğinde, 4749 sayılı Kanunda belirtilen %5 artırımlı sınır aşılmamıştır.

Borçlanma

2003 yılında 158 katrilyon lira iç borçlanma yapılmıştır. Borçlanma rakamı, Hazine Müsteşarlığının web sitesinde kamuoyuna açıkladığı verilerde 158 katrilyon lira, 2003 Yılı Finansman Gerçekleşmeleri ve 2004 Yılı Finansman Programı'nda ise 134,8 katrilyon lira olarak yer almıştır. 134,8 katrilyon lira net nakit girişini göstermektedir. Toplam borçlanma rakamından; kur farkları, nakit dışı borçlanma ve nakit senet değişimleri rakamları çıkarılıp, Çalışanlar Tasarrufları Teşvik Hesabı senet değişimi rakamı eklenince bu rakama ulaşılmaktadır.

Devlet İç Borçlanma Senetleri

Hazine Müsteşarlığı, iç finansmanında devlet iç borçlanma senetlerini (DİBS) kullanmaktadır. DİBS'ler nakit senetler ve nakit dışı senetleri kapsamaktadır. Bunlardan nakit senetler, hazine bonoları ve devlet tahvilleri ihracından; nakit dışı senetler ise özel tertip hazine bonoları ve özel tertip devlet tahvilleri ihracından oluşmaktadır.

Tablo.3: 2003 Yılı Bütçe Finansmanında Kullanılan Devlet İç Borçlanma Senetleri

İHRAÇ YÖNTEMLERİ	(Milyar TL)			
	TAHVİL	BONO	TOPLAM	%
1. İhale Yöntemiyle İhraç	67.467.027	53.756.392	121.223.419	85,4
A)İskontolu	50.878.762	53.756.392	104.635.154	
B)Kuponlu (*)	16.588.264	-	16.588.264	
B1.Değişken Faizli	6.960.854	-	6.960.854	
B2.Sabit Faizli	9.627.410	-	9.627.410	
B3.Enflasyona Endeksli	-	-	-	
2. TAP Yöntemiyle İhraç	560.290	-	560.290	0,4
A)İskontolu	560.290	-	560.290	
B)Kuponlu (*)	-	-	-	
B1.Değişken Faizli	-	-	-	
B2.Sabit Faizli	-	-	-	
B3.Enflasyona Endeksli	-	-	-	
3. Doğrudan Satış Yöntemiyle İhraç	18.300.959	1.933.805	20.234.765	14,2
A)İskontolu	730.775	1.933.805	2.664.580	
B)Kuponlu (*)	17.570.184	-	17.570.184	
B1.Değişken Faizli	17.063.806	-	17.063.806	
B2.Sabit Faizli	506.377	-	506.377	
B3.Enflasyona Endeksli	-	-	-	
TOPLAM	86.328.277	55.690.197	142.018.475	100
(*)Kuponlu iskontolu/primli satılan senetlerde nominal ihraç tutarları alınmıştır.				
Kaynak:HM				

Yukarıdaki tabloda ayrıntısı görüleceği üzere, borçlanma büyük ölçüde (%85 oranında) ihale yöntemiyle yapılmıştır. %14 oranında doğrudan satış yöntemi kullanılmıştır. TAP yönteminin kullanılma oranı çok düşükken, halka arz yöntemi hiç kullanılmamıştır.

2003-2004 Döneminde Piyasa Yapıcı Bankalar:

Akbank T.A.Ş., Finansbank A.Ş., HSBC Bank A.Ş., Oyakbank A.Ş., T. Dış Ticaret Bankası A.Ş., T. Garanti Bankası A.Ş., T. İş Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O., Yapı ve Kredi Bankası A.Ş., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Halkbank A.Ş. olarak belirlenmiştir.

2003 yılında en fazla bankalardan (%75,5), ikinci olarak da resmi kurumlardan (%21,8) borçlanılmıştır.. Bankalardan yapılan borçlanmanın büyük çoğunluğu da piyasa yapıcı bankalara aittir.

2003 Yılı Denetim Faaliyetleri

Hazine Müsteşarlığında görevli denetim ekibi, 1997 yılından itibaren bir çok defa yazılı ve sözlü olarak Devlet Borçları Saymanlığının yardımcı cetveli mahiyetinde olan İç Borç Bilgi Sistemi'nin denetime açılmasını ve yapılan ihalelere ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmek üzere verilmesini yetkililerden talep etmiştir. Bir sonuç alınamaması üzerine 2001 yılı Temmuz ayında Sayıştay Başkanlığı tarafından, Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı Makamına Sayıştay 6'ncı Daire Kararını içeren bir yazı yazılarak iç borçlanma ile ilgili bilgi ve belgelerin ayrıca bir yazışma gerektirmeksizin verilmesi istenmiştir.

Bu çerçevede, İç Borç Bilgi Sistemi denetime açılmış, 09.09.2003 tarihinde 01.07.2001-26.08.2003 dönemine; 09.06.2004 tarihinde de 26.08.2003-21.12.2003 dönemine ait ihale teklif listeleri alınmıştır.

İç Borç Bilgi Sistemi ve İhale Belgelerinin İncelenmesi

İhale teklif listeleri, İç Borç Bilgi Sistemi ve Hazine Müsteşarlığının web sayfasında kamuoyuna açıkladığı verilerin karşılaştırılması sonucunda birkaç ihale dışında verilerin birbiriyle tutarlı olduğu tespit edilmiştir.

İç Borç Stoku ve Vade Yapısı

2003 yılında toplam iç borç stokunda 44,5 katrilyon lira artış gerçekleşmiştir. Kısa vadeli borçlanma aracı olan hazine bonosu cinsinden borçlanma 11,6 katrilyon lira azalmışken; devlet tahvili cinsinden borçlanma 56,1 katrilyon lira artmıştır. (Tablo 3)

2003 yılında devlet tahvili cinsinden borçlanma miktarı artmasına rağmen, 2002 yılına göre borç stokunun ortalama vadesi kısalmıştır. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi 2002 yılında borç stokunun vadeye kalan ay ortalaması 32,1 ayken, 2003 yılında 25,1 aya inmiştir. 2003 sonu stokunda yer alan nakit tahvil ve bonoların vadeye kalan ay ortalaması 12,4; 2002 yılında ise 12,8'dir. Nakit dışı tahvil ve bono stokunda ise vadeye kalan ay ortalamaları

2003 yılında 51,2; 2002 yılında ise 60,4'tür. Nakit dışı borçlanma; kamu bankaları, TMSF, TCMB ve diğer kurumlara yapılmaktadır. Buna göre, 2003 yılında nakit dışı borç stokunun vadesi kısalmış, bu da iç borç stokunun toplam vadesinin 32,1'den 25,1'e düşmesine yol açmıştır.

Sonuç olarak, 2003 yılında hem borç stoku artmış, hem de vade yapısı kısalmıştır.

Tablo.3 2: İç Borçlar

	ALACAK			BORÇ
	2002 Yılından Devir	2003 Yılı İşlemleri	Toplam (Anapara Ödemeleri)	2004 Yılına Devir (Milyar TL.)
Devlet Tahvilleri	112.849.835	101.777.186	45.653.394	168.973.626
Hazine Bonosu	37.019.856	56.461.198	68.067.979	25.413.074
Toplam	149.869.691	158.238.384	113.721.373	194.386.700

Kaynak: HM

İç Borç Stokunun GSMH İçindeki Payı

Toplam iç borç stokunun GSMH içindeki payı, 2001 yılına kadar %14 ile %29 arasında değişirken, 2001 yılında %69,2 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu yılda kamu bankaları ve TMSF kapsamındaki bankaların yeniden yapılandırılması işlemleri ile ihraç edilen özel tertip DİBS'ler nedeniyle iç borç miktarı da 122 katrilyona yükselerek, 2000 yılına göre 86 katrilyon lira artmıştır.

2002 yılında iç borç stokunun GSMH'ye oranı %54,5'tir. 2003 yılında bu oranda bir azalış olmamış ve oran sabit kalmıştır.

Ayrıca 2002 yılında 91,7 milyar ABD doları olan borç stoku, 2003 yılında 139,3 milyar ABD dolarına yükselmiştir. Yani ABD doları bazında da borç stoku %52 oranında artmıştır.

4. HAZİNE BİLİŞİM SİSTEMLERİ

Hazine Müsteşarlığı bilişim sistemleri 2003 yılında Sayıştay Başkanlığınca denetlenmiş, bu denetimin sonuçları, "Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu" olarak TBMM'ye sunulmuştur.

Raporun bu kısmında Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu'nda belirtilen hususlar hakkında Hazine Müsteşarlığı'nın aldığı önlemlerden bahsedilmektedir.