

TÜRKİYE'DE 2001 KRİZİ İLE 2008 KÜRESEL MALİ KRİZİ ARASINDA HAZİNE GARANTİLİ DIŞ BORÇLARIN GELİŞİMİ

Prof.Dr. Ahmet Burçin YERELİ* / Mesut ÜNAL** / Sinem YALÇIN***

1. GİRİŞ

1980 sonrasında Türkiye'nin küresel kapitalist sistemin bir parçası olmaya yönelik gayretleri başarıya ulaşmış ve ülkemiz gayrisafi milli hâsıla büyüklüğü açısından yeryüzünün 20 büyük ekonomisi arasına girmiştir. Ancak, 2008 yılı Ekim ayından itibaren büyük ekonomilerde etkisini hissettirmeye başlayan Küresel Mali Kriz, dalga dalga yayılarak kısa sürede Türkiye'yi de içine almıştır. Kuzey Amerika ve Avrupa pazarına endeksli üretim yapan ülkelere krizin şiddeti daha ağır olmuştur. İhracatının neredeyse yarısını bu ülkelere yapan Türkiye'de de kriz ekonomide daralmalara yol açmıştır. İhracat, bu pazarlara yönelik sektörlerde azalırken, ithal girdi kullanımı yüksek olan ihracat ürünlerinin satışı düştükçe ithalat da azalmıştır. Bu bir yandan cari açık üzerinde olumlu etki yaparken bir yandan da ithalat üzerinden alınan gümrük vergi ve resimlerinin ve özel tüketim ve katma değer vergilerinin düşmesi nedeniyle bütçe açığını hızla artırmıştır.

Krizin mali yapı üzerindeki baskısı giderek artmaktadır. Bir yandan dolaylı vergi gelirleri düşerken, bir yandan da durgunluğu gidermek için vergi indirimleri yoluyla ekonominin önü

açılmak istenmektedir. Dolayısıyla vergi gelirlerindeki azalma kaçınılmaz hale gelmektedir. Kamu harcamaları yoluyla durgunluk içindeki ekonomiyi uyarmanın da bir çare olarak önerildiği düşünülürse, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde para basma ile borçlanma arasında bir tercih sorunu yaşaması kaçınılmazdır. Nitekim Uluslararası Para Fonu (I.M.F.) bir takım siyasi içerikli taleplerle birlikte Türkiye ile masaya oturmaya çalışmaktadır.

2001 Krizi ile birlikte Merkez Bankası ve Hazine disipline edilmiş, bankacılık sistemi güçlendirilmiş, kamu borçlarının vadesi nispeten daha uzun sürelerle yayılmıştır. Son dönemde yaşanan küresel mali kriz bankacılık sistemimizi fazla etkilememiştir. Ancak ekonominin borç yükü açısından bakıldığında Türkiye ekonomisi kritik bir görünüm arz etmektedir. Türk Lirası karşısında hızla değer kazanan Amerikan Doları ve Avro Türkiye'de gayrisafi milli hâsıla rakamlarının düşmesine ve dolar ve avro cinsinden borç yükünün ağırlaşmasına neden olmaktadır.

A.B.D. ve İngiltere başta olmak üzere gelişmiş ekonomilerde kamu ekonomisi yoluyla devlet ekonomiyeye giderek daha fazla müdahale et-

* Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

** Sayıştay Başkanetçisi

*** Sayıştay Denetçisi

mekte ve zora düşen kurumların borçlarını üstlenerek onların ekonomik faaliyetlerinin devamına yardımcı olmaktadır. İşte tam bu noktada Türkiye’de de benzeri talepler gündeme gelmeye başlamış bulunmaktadır. Özel sektörün 2009 yılı başındaki borç yükü dikkate alındığında, orta vadede yaşanabilecek nakit akım sıkıntıları sonucunda özel kuruluşların borç geri ödemelerinde ortaya çıkabilecek sıkıntılar hazine garantisi baskısına dönüşme riski taşımaktadır. Bu çalışmada 2001 Krizi sonrasında Türkiye’de “Hazine Garantileri” konusunda yapılan yasal-kurumsal düzenlemeler üzerinde durulacak ve küresel mali kriz açısından dikkat edilmesi gereken hususlar tartışılacaktır.

2. TÜRKİYE’DE KAMU BORÇ YÖNETİMİNİN YASAL DAYANAKLARI

Türkiye’de 2002 yılına kadar borçlanmayı ilgilendiren mevzuat dağınık bir yapı içerisinde kalmıştır. 2002 yılına kadar iç ve dış borçlanma ile hazine garantilerine ilişkin her türlü işlemler 4059 Sayılı “Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun” hükümleri çerçevesinde ve Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmüştür. Bunun dışında yabancı ülkeler ve üyesi olduğumuz uluslararası kuruluşlardan alınacak borçlar için 244 Sayılı “Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü Ve Yayınlanması İle Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun” hükümleri de borçlanmanın esaslarına ilişkin çerçeveyi belirlemiştir. Diğer kuruluşlardan sağlanacak dış borçlarla yurt içi piyasalardan yapılan borçlanmalar için ise yıllık bütçe kanunları hükümleri uygulanmıştır. Her iki temel kanun da borçlanmaya ilişkin olarak farklı usul ve esaslar öngörmüş, bütçe kanunlarına dayanılarak yapılan borçlanmalar ile sistem karmakarışık bir hale gelmiştir. Bu durum borç yönetimini güçleştirmiştir. 2001 Krizi ile birlikte mali disipline yönelik olarak alınan en önemli tedbirlerden biri 4749 Sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”dur. Bu kanun ile iç ve dış borçların yönetimi ile hibe ve hazine garantilerinin usul ve esasları belirlenmiştir.

3. 4749 SAYILI KANUN KAPSAMINDA “HAZINE GARANTİSİ” MÜESSESESİ

Hazine Müsteşarlığı’nın en önemli işlevi borç yönetimidir. İç ve dış borçlanmanın ve buna bağlı olarak sağlanan garantilerin ve de bu kapsamda ortaya çıkan alacakların etkin bir şekilde yönetilebilmesi ekonomik ve mali istikrar açısından son derece önemli bir süreçtir. Özellikle, öncelikli olarak yapılması gereken kamu yatırımlarının finansmanı ile ekonomik büyüme ve dış ticaret hedeflerine ulaşılabilmesi açısından borçlanma hala önemli bir kamu finansman aracı olarak geçerliliğini korumaktadır. Hazine, devlet bütçesinin gereksinim duyduğu finansmanı doğrudan borçlanarak karşılayabildiği gibi bazı borçlara da 4749 Sayılı Kanun çerçevesinde garantör (kefil) olmaktadır.

4749 Sayılı Kanun, devletin iç ve dış borçlanması, hibe alması, borç ve hibe vermesi ile hazine garantileri konusundaki işleyişin esaslarını ortaya koymaktadır. Kanunun üçüncü maddesinde, *hazine garantileri* “Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi veya münferiden her biri” şeklinde tanımlanmaktadır.

Hazine geri ödeme garantisi: Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantilerdir. Kredi açan kuruluşa borcun geri ödenmesi aşamasında borçlu tarafından temerrüde düşülmesi durumunda, borca bağlı yükümlülüklerin Hazine idaresi tarafından yerine getirileceğinin garantisi verilir. Kredi açan kuruluş ile krediyi kullanan kuruluş arasında Hazine’nin garantör olarak imza koyduğu bir kredi anlaşması imzalanır. Ayrıca, Hazine’nin garanti verme koşullarını belirleyen bir “Garanti Protokolü” de imzalanır ve bu protokol kredi anlaşmasının en önemli yürürlük koşuludur.

Hazine yatırım garantisi: Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman

modelleri kapsamında ilgili mevzuat hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantileri kapsamaktadır. Kamu yatırımlarının çeşitliliği ile bu yatırımlarda ortaya çıkan ileri teknoloji ve yüksek finansman ihtiyacı, zamanla bu tür yatırımların gerçekleştirilmesinden sorumlu kamu kuruluşlarının çeşitli özel sektör kuruluşları ile işbirliği yapması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca ekonomi politikaları dönem dönem sosyal amaçlı projelerin kamusal sermaye yerine özel sermaye ile birlikte gerçekleştirilmesinden yana olmaktadır. Kamu yatırımlarının özel hukuk veya imtiyaz sözleşmeleri ile özel sektör tarafından yerine getirilmesi ve belirli bir süre için işletilerek dönem sonunda tekrar bedelsiz olarak kamuya devrini öngören modele Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli denilmektedir¹. Bu modelde, kamu yatırım ve hizmetini YİD modeli çerçevesinde yaptırmak isteyen kamu idaresi ile projenin uygulayıcısı konumundaki sermaye şirketi arasında, Hazine'nin sağladığı garanti uyarınca, özel hukuk hükümlerine uygun bir sözleşme yapılır ve proje bu sözleşme ile imzalanacak diğer sözleşmeler çerçevesinde gerçekleştirilir (Yılmaz 2005: 33-35).

Hazine karşı garantisi : Herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının borçlu sıfatıyla uluslararası piyasalardan temin edecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantiler ile herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ile benzeri

finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak, mevzuatta öngörülen Hazine garantileri ile sınırlı olmak ve şartları Hazine Müsteşarlığı tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantilerdir.

Bu tür garantiler uluslararası alanda daha çok Dünya Bankası uygulamalarında görülmektedir. Hazine karşı garantisinde genel olarak, Hazine'nin garanti vermesini takiben kredi veren kuruluşun ülkedeki kamu kuruluşuna sağlayacağı finansman çerçevesinde oluşacak olan yükümlülük dış finansman kaynağı tarafından garanti edilmektedir. Bundan sonra ülkedeki kamu kuruluşu ve kredi veren arasında finansman anlaşması imzalanmaktadır (Yılmaz 2005: 40-41).

Hazine ülke garantisi : Yabancı ülkelerin herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacakları finansmanın geri ödenmesi hususunda verilen garantileri ifade etmektedir.

Kamu finansmanı açısından bakıldığında dolaylı bir kaynak sağlama yöntemi olan Hazine garantileri, temelde, yürütülmekte olan yatırımda borçlu tarafından kredi verene ya da projenin yüklenicisi konumundaki kuruluşa verilen taahhüdün (Ör: Geri ödeme, ürün satışı vb.) gerçekleşmemesi durumunda söz konusu taahhüdün Hazine tarafından yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Bu finansman modelinde asıl borçlu finansmanı kullanan veya sözleşme uyarınca taahhütte bulunan kuruluş olup, Hazine finansman anlaşmasında garantör sıfatıyla yer almaktadır. Kuruluşun ödeme yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda, ülkenin kredi itibarının zedelenmemesi açısından söz konusu ödemeler Hazine tarafından garantör sıfatıyla üstlenilir, dolayısıyla borç veren hesabına Hazine tarafından ödenir.

¹YİD modeli ile buna sağlanan Hazine garantilerinin yasal çerçevesini, genel olarak, 04.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun", 08.06.1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun", 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun ile 4493 sayılı "Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ve yılı bütçe kanunları oluşturmaktadır.

4. 4749 SAYILI KANUN VE UYGULAMA YÖNETMELİKLERİ KAPSAMINDA HAZİNE GARANTİLERİ ALANINDA GETİRİLEN YENİLİKLER

4749 Sayılı Kanun, kamu finansmanı ve borç yönetimi alanında çok sayıda yeni düzenleme getirmiştir. Söz konusu kanunla hazine garantileri için genel çerçeve belirlenmiş; uygulamaya ilişkin usul ve esaslar 12 Nisan 2002 tarih ve 24724 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan *Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik* ile düzenlenmiştir. İzleyen süreçte, 20.09.2003 tarih ve 25235 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan *Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik* ile bir takım değişiklikler daha yapılmıştır.

Öte yandan, hazine garantilerinin hazine tarafından üstlenilmesine yönelik olarak da 21 Aralık 2002 tarih ve 24970 Sayılı Resmi Gazete’de *Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* yayınlanmıştır. Dış borç ödeme hesabına ilişkin olarak da, Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yukarıda adı geçen yasal düzenlemeler içerisinde, hazine garantileri alanında getirilen temel yenilikler aşağıda açıklanmaktadır.

4.1. Hazine Garantilerine Limit Getirilmiştir

Geçmişe bakıldığında, Hazine garantisi uygulamasının 1961 yılında Ereğli Demir Çelik İşletmeleri A.Ş. tarafından “Ana Tevsiyat Projesi” kapsamında alınan 117 milyon ABD doları tutarındaki krediye sağlanan garanti ile başladığı görülmektedir. Anılan kredi, 1967 yılına kadar bu alandaki tek uygulama olarak kalmıştır. Ancak 1967 yılında Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları’nın (SEKA) 16 milyon ABD doları, 1970 yılında da Türkiye Sınai Kalkınma Bankası’nın (TSKB) 40 milyon ABD doları tutarındaki kredilerine hazine garantisi sağlanmıştır (Cangöz, 2001: 4). 1961

yılından 1978 yılına kadar sadece kamu iktisadi teşebbüslerine ve bankalara kullandırılan bu imkân, 1978’de Bolu Belediyesi’ne sağlanan 1 milyon ABD Doları yutarındaki kredi ile yerel yönetimlere de kullandırılmaya başlanmıştır². 1986 yılından itibaren bütçe dışı fonlara, 1988 yılından itibaren de aslında katma bütçeli kuruluşlar olan üniversitelere hazine garantili finansman sağlanması uygulamasına başlanmıştır (Yılmaz 2005: 23).

1990’lı yılların başına kadar hazine garantili krediler, doğrudan borçlu kuruluşlar tarafından ödendiği için, merkezi bütçeye herhangi bir yük getirmemiştir. Ancak, 1992 yılından başlayarak önce yerel yönetimler, daha sonra diğer kamu kurum ve kuruluşları artan mali sıkıntıları ve/veya geçici ödeme güçlükleri nedeni ile Hazine’nin söz konusu borçları üstlenmesi için talepte bulunmaya başlamışlardır. 1990’lı yılların başından günümüze kadar uzanan süreçte ülkemizin yaşadığı bir dizi kura dayalı büyüme - parasal genişleme - finansal panik - kriz - toparlanma sarmalı, kamuda bozulmaya başlayan mali disiplin ve uluslararası piyasalarda meydana gelen finansal çalkantılar bu dönemde hazine garantili üstlenimlerin yaygınlaşmasına ve süreklilik kazanmasına yol açmış ve gittikçe artan oranda üstlenilen hazine garantili finansman imkânları, zamanla kamu maliyesindeki bozulmanın önemli nedenlerinden birisi olan yapısal bir sorun haline gelmiştir (Cangöz, 2001: 11-12). Bu çerçevede, hazine garantilerinin sınırlandırılması çalışması kapsamında, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile başlamak üzere hazine garantilerine limit getirilmiştir. Başlangıçta bu limit sadece kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimler için geçerli olmuş, ancak 4749 Sayılı Kanun’un beşinci maddesi gereğince hazine garantilerinden yararlanacak tüm kuruluşlar limit kapsamına alınmış ve limitlerin her yıl bütçe kanunlarına konulacağı belirtilerek bu limit sürekli hale getirilmiştir.

4749 Sayılı Kanun ile birlikte garanti imkânları toplamına bir sınır getirilmekle kalmayıp, garanti limitinin kapsamı da genişletilmiştir. Kanunun

² 1970 yılından sonraki yıllarda kamu kuruluşlarının yurtdışından sağladıkları proje kredilerine Hazine tarafından garanti verilmesi uygulamasının süreklilik gösterdiği görülmektedir (Cangöz, 2001:5).

getirdiği en önemli yeniliklerden biri yap-işlet-devret projelerinin garanti limiti kapsamına alınmasıdır. Yap-işlet-devret projelerinin garanti limiti içine dâhil edildiği, 12.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren *Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin* "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde şu açıklamaya yer verilmiştir:

"Genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar ile yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkının devri ve/veya benzeri finansman modelleri kapsamındaki İdareler bu Yönetmeliğe tabidir."

Aynı Yönetmeliğin 6. maddesinde ise getirilen sınırlamanın, garantili finansman imkânlarının toplamını oluşturduğu ve o yılın bütçe kanununda belirlenen garanti limitini aşamayacağı belirtilmiştir.

4.2. Risk Hesabının Oluşturulması

4749 Sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemelerden bir diğeri ise, risk hesabının oluşturulmasıdır. Söz konusu hesabın oluşturulmasındaki temel amaç, hazine tarafından yapılan garantili ve/veya garantisiz borç ödemelerinin kamu finansmanında yarattığı olumsuz gelişmeleri azaltmak, bu ödemeleri finanse edecek bir kaynak oluşturmak ve bunların bütçe hesaplarında eksiksiz bir biçimde takibini sağlamaktır. Anılan hesabın başta bütçe ödenekleri olmak üzere garantili üstlenimlerden geri ödenen tutarlar, ikrazen veya Hazine garantisi altında sağlanan dış finansman imkânları neticesinde doğan ikraz/garanti ücreti vb. gibi gelir kaynakları bulunmaktadır. Yapılacak üstlenimlere bütçeden ödenek ayrılması bu üstlenimlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisi ve yetkisi dâhilinde gerçekleştirileceği anlamına gelmektedir. Risk hesabından bahse konu kanunda belirtilen haller dışında kullanım yapılamaması ve yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin bir başka tertibe aktarılamaması söz konusu hesaba nakit girişlerini güvence altına almaktadır. Ayrıca, Kanun uyarınca hesabın Merkez Bankası tarafından belirlenecek koşullarda günlük bazda nemalandırılacağı hüküm altına alınmıştır (Yılmaz 2005: 64).

4.3. Garanti Ücreti

Garanti ücretine ilişkin düzenleme, 4749 Sayılı

Kanun'un 8inci; *Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin* ise 13üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Kanun'un 8inci maddesinde yer alan hükme göre, hazine geri ödeme garantisi ve hazine yatırım garantisi ile lehine garanti sağlanan taraftan verilecek her garanti için bir defaya mahsus olmak üzere garanti edilen tutarın yüzde birine kadar garanti ücreti alınacaktır. Hazine garantileri üzerinden garanti ücreti alınmaya 2003 yılından itibaren başlanmıştır.

4.4. Garanti Değerinin ve Karşılıklarının Belirlenmesi

Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin 5'inci maddesinde garanti değeri; "garantili kredi kapsamında kuruluş tarafından geri ödemenin gerçekleştirilmemesi ihtimaline karşın ve/veya Hazine yatırım garantisi altında garanti verilen idarenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi ihtimaline karşın ortaya çıkan riskin değeri" olarak tanımlanmıştır.

Garantili kredi değeri, Hazine tarafından garanti süresinin sonuna kadar her yıl düzenli olarak izlenmekte ve yeniden değerlendirilmektedir. Garanti karşılığının belirlenmesi, Risk hesabı için konulacak ödeneğin belirlenmesinde, garanti ücreti olarak alınacak tutarlardan ne kadar kaynak elde edileceğinin tahminini sağlayacaktır. Bu nedenle garanti değeri, Risk Hesabının gelir akımları ile birlikte dikkate alınmaktadır.

Yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin 14üncü maddesinde garanti değeri ve garanti karşılığının belirlenmesi hususlarında tanımlamalar yapılmış ve formüllere yer verilmiştir. Ancak 20.9.2003 tarihli ve 25059 sayılı Resmi Gazete'de yapılan Yönetmelik değişikliği ile formüller hükümlerden kaldırılmış, sadece garanti değerlemesi ve karşılığının belirlenmesi hususlarında tanımlama yapılmıştır.

4.5. Garantilerin Üstlenilmesine Dair Düzenlemeler

Dış finansman kapsamında verilen garantilerin ilgili kuruluş tarafından ödenmemesi durumunda, borç hazine tarafından üstlenilmektedir. Yapılan üstlenime ilişkin usul ve esaslar ise 2002 yılında

yürürlüğe giren *Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* kapsamında belirlenmiştir. Söz konusu yönetmelikle, borçlunun izlemesi gereken ilkeler, hazine garantili borçların üstlenilmesinde izlenecek prosedürler, borçlunun yapılan üstlenimden doğan sorumluluğu ve Hazine Müsteşarlığının söz konusu üstlenime ilişkin denetim yetkisi belirlenmiştir.

4.6. Dış Borç Ödeme Hesabı

Hazine garantileri konusundaki en büyük sorunlardan bir tanesi de yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan ödemelerin üstlenilmesi, buna karşın bu üstlenimlere ilişkin alacakların tahsil edilememesidir. Yeni düzenlemelerle birlikte bu konu ile ilgili olarak atılan olumlu adımlardan bir tanesi yerel yönetimler tarafından hazine garantisi ile sağlanacak kredi anlaşmasının imzalanmasından önce dış borç ödeme hesabı açılmasıdır. Dış borç ödeme hesabı açılmasının arkasında yatan temel düşünce, yerel yönetimlere sağlanan hazine garantili dış borçlarının ödenmesine öncelik verilmesi ve söz konusu kredi borçlarının hazine tarafından üstlenilecek olan miktarın asgariye indirilmesidir. Dış borç ödeme hesabına ilişkin olarak, *Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik* çıkarılmıştır (İnan 2006:117).

4.7. Raporlama

Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliğin 16. maddesine göre, Hazine Müsteşarlığı üçer aylık dönemler itibariyle;

- * Sağlanan Hazine geri ödeme garantileri altında temin edilen finansmanın borçlu ve alacaklı bazında listesini,

- * Borçlusuna ve alacaklısına göre Hazine geri ödeme garantisi stok verilerini,

- * Hazine geri ödeme garantisi verilen kredilerin dış borç servisi verilerini,

- * Hazine Müsteşarlığı'nın üstlenmek durumunda kaldığı hazine garantilerinin listesini kamuoyuna açıklamak durumundadır.

5. 2000 SONRASINDA TÜRKİYE'DE HAZİNE GARANTİLERİNİN GELİŞİMİ

Dış finansman ihtiyacında dolaylı bir yöntem olan hazine garantileri, yıllar itibariyle değişik miktarlarda ve garantilere getirilen limit dolayısıyla yıllar itibariyle azalma eğilimindedir.

5.1. Toplam Dış Borç Stoku

Kurum ve kuruluşlar tarafından ihtiyaç duyulan kredilerin hazine garantisi altında sağlanması, ülkemizin dış borç stokunu doğrudan ilgilendiren bir husustur. Çünkü hazine garantili bir dış borç, krediyi alan kurum tarafından ödenmezse o zaman ilgili kamu kurumunun dış borcundan çıkıp hazine'nin dış borcu haline gelmekte, toplam dış borç rakamları içerisinde izlenmektedir. Bu çerçevede, ülkemizin toplam dış borç rakamları ve hazine garantili dış borç rakamlarının birlikte incelenmesi gerekmektedir. Tablo 1'de Türkiye'nin toplam dış borç stokuna ilişkin istatistikî veriler yer almaktadır:

Buna göre, 2002 yılından itibaren dış borç stoğu sürekli artış eğiliminde olmuştur. Söz konusu artış 2002 yılından 2008 yılına kadar yaklaşık %114 oranında gerçekleşmiştir. Ancak gayrisafi yurtiçi hâsıladaki hızlı artış düşünüldüğünde, aynı dönemde toplam dış borç stokunun gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı %56,2'den %37,3'e gerilemiştir. Yine aynı dönemde T.C. Merkez Bankası dâhil kamu borçlarının yüzdesi düşerken özel kesim borçlarının gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı bir hayli hızlı artmıştır.

5.2. Hazine Garantili Dış Borç Stoku

Hazine garantili dış borçların incelenmesinde bu borçların borçlulara ve alacaklılara göre dağılımı ayrı ayrı ele alınmak suretiyle değerlendirilebilir. 2002 sonrasında hazine garantili dış borçların borçlularına göre dağılımı Tablo 2'de görülmektedir. Buna göre, hazine garantili dış borç stokunun ortalama her yıl %80'nin mahalli idareler ve KİT'ler üzerinden gerçekleştiği görülmektedir. Hazine garantili dış borçlu belediyeler arasında Adana, Ankara, İzmir ve İzmit Büyükşehir Belediyeleri başı çekmektedir. KİT'ler içerisinde de İSDEMİR'in borçları önemli tutardadır.

Diğer taraftan hazine garantili dış borçların alacaklılara göre listesi de Tablo 3'de gösterilmektedir. Buna göre, kredi sağlanan kurumların genel-

Tablo: 1
Toplam Brüt Dış Borç Stoku (Milyon \$)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU	129.527	144.095	160.918	169.503	207.325	248.958	276.834
KISA VADE	16.424	23.013	32.209	38.288	42.648	43.192	50.714
Kamu	915	1.341	1.840	2.133	1.750	2.163	3.248
T.C. Merkez Bankası	1.655	2.860	3.287	2.763	2.563	2.282	1.856
Özel	13.854	18.812	27.082	33.392	38.335	38.747	45.610
UZUN VADE	113.103	121.082	128.709	131.215	164.677	205.766	226.120
Kamu	63.619	69.503	73.828	68.278	69.832	71.321	74.917
T.C. Merkez Bankası	20.348	21.513	18.123	12.662	13.115	13.519	11.664
Özel	29.137	30.066	36.758	50.274	81.730	120.926	139.539
KAMU SEKTÖRÜ	64.534	70.844	75.668	70.411	71.582	73.484	78.165
Kısa Vade	915	1.341	1.840	2.133	1.750	2.163	3.248
Uzun Vade	63.619	69.503	73.828	68.278	69.832	71.321	74.917
T.C. Merkez Bankası	22.003	24.373	21.410	15.425	15.678	15.801	13.520
Kısa Vade	1.655	2.860	3.287	2.763	2.563	2.282	1.856
Uzun Vade	20.348	21.513	18.123	12.662	13.115	13.519	11.664
ÖZEL SEKTÖR	42.991	48.878	63.840	83.666	120.065	159.673	185.149
Kısa Vade	13.854	18.812	27.082	33.392	38.335	38.747	45.610
Uzun Vade	29.137	30.066	36.758	50.274	81.730	120.926	139.539
DIŞ BORÇ STOKU GSİH'YA ORANI(%)							
Toplam	56,2	47,3	41,2	35,2	39,4	38,4	37,3
Kısa Vade	7,1	7,5	8,3	8,0	8,1	6,7	6,8
Uzun Vade	49,1	39,7	33,0	27,3	31,3	31,7	30,5
Kamu Sektörü	28,0	23,2	19,4	14,6	13,6	11,3	10,5
T.C. Merkez Bankası	9,5	8,0	5,5	3,2	3,0	2,4	1,8
Özel Sektör	18,7	16,0	16,4	17,4	22,8	24,6	25,0
DIŞ BORÇ STOKUNUN YÜZDE DAĞILIMI (%)							
Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Kısa Vade	12,7	16,0					
Uzun Vade	87,3	84,0	80,0	77,4	79,4	82,7	81,7
Kamu Sektörü	49,8	49,2	47,0	41,5	34,5	29,5	28,2
T.C. Merkez Bankası	17,0	16,9	13,3	9,1	7,6	6,3	4,9
Özel Sektör	33,2	33,9	39,7	49,4	57,9	64,1	66,9
DIŞ BORÇ STOKUNDAKİ YÜZDE DEĞİŞİM(%)							
Toplam	14,0	11,2	11,7	5,3	22,3	20,1	-4,8
Kısa Vade	0,1	40,1	40,0	18,9	11,4	1,3	-12,3
Uzun Vade	16,4	7,1	6,3	1,9	25,5	25,0	-2,9
Kamu Sektörü	36,9	9,8	6,8	-6,9	1,7	2,7	-0,9
T.C. Merkez Bankası	-9,6	10,8	-12,2	-28,0	1,6	0,8	-5,7
Özel Sektör	2,1	13,7	30,6	31,1	43,5	33,0	-6,3

Kaynak : T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2009), "Dış Borç İstatistikleri", Kamu Finansmanı, <www.hazine.gov.tr>, 05.04.2009.

de bankalar olduğu ve bu çerçevede Avrupa Yatırım Bankası ile Yabancı Ticari bankaların alacaklı olarak yoğunlaştığı görülmektedir.

Hazine garantili dış borçlarla ilgili olarak bu borçların borçlularına göre gayrisafi yurtiçi hâsıla ve toplam dış borçlar içindeki yerini göstermek üzere Tablo 4 ve Tablo 5 oluşturulmuştur. Buna Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nın hazine garantili dış borçlarındaki artış dikkat çekicidir.

2002 sonrasında devlet kamu kurumları yerine özel kesim kuruluşlarına yönelik garantilerine oransal olarak ağırlık vermiştir. 2002-2008 yılları arasında kamunun hazine garantileri %60 oranında azalmıştır. Buna karşın özel kesime verilen hazine garantileri aynı dönemde %1700 artmış ve 2002 yılında 178 milyon dolar iken 2008 yılında 3 milyar doları aşmıştır.

Tablo: 2

Borçluya Göre Hazine Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kamu	6.101	5.495	4.502	3.225	2.277	2.345	2.580
Genel Yönetim	2.067	1.800	1.510	1.151	1.018	965	1.078
Merkezi Yönetim	25	15	5	0	0	0	0
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	25	15	5	0	0	0	0
Mahalli İdareler	1.421	1.250	1.087	833	771	779	924
Adana Büyükşehir Belediyesi	173	152	130	108	122	118	96
Adapazarı Büyükşehir Belediyesi	36	35	28	16	9	0	0
Ankara Büyükşehir Belediyesi	87	66	47	26	7	0	0
Antalya Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	0	30	57
Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü	89	80	72	64	56	48	40
Adana Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi	31	35	55	44	44	44	38
Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi	72	61	49	35	28	21	15
Bafra Belediyesi	3	0	0	0	0	0	0
Bandırma Belediyesi	22	17	13	11	9	8	6
Bursa Büyükşehir Belediyesi	91	70	47	20	18	16	68
Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi	65	76	105	120	131	127	107
Çeşme ve Alaçatı Belediyeler Birliği	4	4	6	6	6	5	4
Dalaman Belediyesi	11	9	5	0	0	0	0
Didim Belediyesi	24	16	7	5	3	1	0
EGO Genel Müdürlüğü (Ankara)	133	116	85	42	19	5	0
Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	25	74	122	125	131	149	170
Foça Belediyesi	4	6	7	5	5	4	4
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Md.	25	15	7	6	6	5	3
İskenderun Belediyesi	23	15	7	2	1	0	0
İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi	78	55	22	11	7	3	0
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	123	108	89	65	82	69	78
İzmir Büyükşehir Belediyesi	166	131	95	60	27	9	56
İzmit Büyükşehir Belediyesi	81	81	71	47	35	33	26
İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi	7	2	0	0	0	0	0
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	14	54	87
Marmaris-İçmeler-Armutalan Belediye Birliği	43	19	6	4	3	1	0
Menemen Belediyesi	0	0	0	0	0	24	66
Milas Belediyesi	0	6	11	10	7	4	2
Yozgat Belediyesi	5	2	0	0	0	0	0
Fonlar	621	534	418	318	247	186	154
Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme Fonu	621	534	418	318	247	186	154
Finansal Kuruluşlar	439	413	306	186	79	138	255
Kamu Bankaları	439	413	306	186	79	138	255
İller Bankası Genel Müdürlüğü	0	0	0	0	2	10	62
T. Halk Bankası	0	0	0	0	0	73	142
T. İhracat Kredi Bankası AŞ	420	400	296	181	74	53	51
T. Kalkınma Bankası AŞ	19	14	10	6	3	1	0
Finansal Olmayan Kuruluşlar	3.595	3.282	2.687	1.887	1.180	1.242	1.247
KİT'ler	3.478	3.188	2.613	1.837	1.140	1.212	1.227
Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.	560	342	138	85	73	66	62
Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş.	65	44	21	8	0	0	0
Elektrik Üretim A.Ş.	1.144	1.306	1.147	927	876	812	677

T.C. Devlet Demiryolları	67	41	31	22	15	8	3
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.	0	0	0	0	0	88	205
Türkiye Elektrik İletim A.Ş.	152	131	136	148	177	238	280
Türk Telekomünikasyon A.Ş.	36	36	34	0	0	0	0
Türk Hava Yolları A.O.	1.197	1.024	859	572	0	0	0
Türkiye Kömür İşletmeleri	7	5	2	0	0	0	0
Türkiye Petrolleri A.O.	0	59	59	75	0	0	0
Türkiye Gübre Sanayii A.Ş.	26	10	3	0	0	0	0
Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.	224	188	183	0	0	0	0
Diğer	117	94	74	50	39	30	21
İzmit Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	32	28	22	11	4	0	0
İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu	85	67	52	39	35	30	21
Özel	178	348	805	1.157	2.021	2.486	3.023
Finansal Kuruluşlar	178	348	805	995	1.489	2.077	2.726
Bankalar	178	348	805	995	1.489	2.077	2.726
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	0	0	0	0	0	34	66
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	178	348	805	995	1.489	2.043	2.660
Finansal Olmayan Kuruluşlar (1)	0	0	0	161	532	409	297
Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş.	0	0	0	0	2	0	0
Türk Telekomünikasyon A.Ş.	0	0	0	27	0	0	0
Türk Hava Yolları A.O.	0	0	0	0	443	357	266
Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.	0	0	0	134	88	52	31
Genel Toplam	6.280	5.843	5.307	4.381	4.298	4.831	5.603

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2009), "Dış Borç İstatistikleri", Kamu Finansmanı, <www.hazine.gov.tr>, 05.04.2009.

(1) Özelleştirilme tarihlerinden sonraki dönemler için Özel Sektör altında gösterilmiştir.

Tablo: 3

Alacaklıya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Resmi Alacaklılar	1.940	2.197	2.575	2.477	2.788	3.614	4.630
Hükümet Kuruluşları	690	841	850	658	579	511	448
Kamu Finansman Kuruluşları	586	757	798	642	572	509	448
Resmi Yatırım ve Kalkınma Bankaları	103	85	52	16	6	2	0
Uluslararası Kuruluşlar	1.251	1.355	1.725	1.819	2.209	3.103	4.182
Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası	0	0	0	0	13	110	196
Avrupa Yatırım Bankası	453	760	1.129	1.215	1.467	1.937	2.605
Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	563	463	539	567	652	952	1.269
İslam Kalkınma Bankası	186	81	11	0	0	0	0
Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası	2	2	1	0	26	43	43
Nordik Yatırım Bankası	46	50	45	38	52	61	68
Özel Alacaklılar	4.339	3.646	2.732	1.904	1.510	1.218	973
Parasal Kuruluşlar	4.157	3.528	2.693	1.875	1.491	1.204	965
Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	475	332	275	206	161	125	90
Yabancı Ticari Bankalar	3.578	3.141	2.400	1.668	1.315	1.064	850
Yerli Ticari Bankaların Yurtdışı Şubeleri ve Diğer	103	55	18	2	15	15	25
Parasal Olmayan Kuruluşlar	183	117	39	29	19	13	8
Toplam	6.280	5.843	5.307	4.381	4.298	4.831	5.603

Kaynak : T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2009), "Dış Borç İstatistikleri", Kamu Finansmanı, <www.hazine.gov.tr>, 05.04.2009.

5.3. Hazine Garanti Limitleri

Hazine garantilerine yönelik limit uygulaması 1998 yılında başlamıştır. Söz konusu yıldan itibaren her yıl bütçe kanunlarına, hazine garanti limitleri konulmaktadır. 4749 Sayılı Kanun hükümleri 2003 Mali Yılı Bütçesi ile uygulanmaya

başlamıştır. Bu çerçevede, 2002–2008 yılları arasında bütçe kanunları ile öngörülen hazine garanti limitleri Tablo 6'da gösterilmektedir. Tablodan görüleceği üzere, söz konusu limitler her geçen yıl artma eğilimindedir.

Tablo: 4
Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla İçinde Hazine Garantili Dış Borçlar (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
HCDB/Toplam Dış Borçlar (%)	4,85	4,05	3,30	2,58	2,07	1,94	2,02
HCDB (Kamu)/Toplam Dış Borçlar (%)	4,71	3,81	2,80	1,90	1,10	0,94	0,93
HCDB (Genel Yönetim)/Toplam Dış Borçlar (%)	1,60	1,25	0,94	0,68	0,49	0,39	0,39
HCDB (Yerel Yönetimler)/Toplam Dış Borçlar (%)	1,10	0,87	0,68	0,49	0,37	0,31	0,33
HCDB (Fonlar)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,48	0,37	0,26	0,19	0,12	0,07	0,06
HCDB (Kamu Bankaları)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,34	0,29	0,19	0,11	0,04	0,06	0,09
HCDB (Finansal Olmayan Kuruluşlar)/Toplam Dış Borçlar (%)	2,78	2,28	1,67	1,11	0,57	0,50	0,45
HCDB (KİT'ler)/Toplam Dış Borçlar (%)	2,69	2,21	1,62	1,08	0,55	0,49	0,44
HCDB (Diğer)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,09	0,07	0,05	0,03	0,02	0,01	0,01
HCDB (Özel)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,14	0,24	0,50	0,68	0,97	1,00	1,09
HCDB (Bankalar)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,14	0,24	0,50	0,59	0,72	0,83	0,98
HCDB (Finansal Olmayan Kuruluşlar)/Toplam Dış Borçlar (%)	0,00	0,00	0,00	0,09	0,26	0,16	0,11

Tablo: 5
Toplam Dış Borçlar İçinde Hazine Garantili Dış Borçlar (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GSYİH (Milyon \$)	230.494	304.901	390.387	481.497	526.429	648.754	741.792
HCDB (Toplam)/GSYİH (%)	2,72	1,92	1,36	0,91	0,82	0,74	0,76
HCDB (Kamu)/GSYİH (%)	2,65	1,80	1,15	0,67	0,43	0,36	0,35
HCDB (Genel Yönetim)/GSYİH (%)	0,90	0,59	0,39	0,24	0,19	0,15	0,15
HCDB (Yerel Yönetimler)/GSYİH (%)	0,62	0,41	0,28	0,17	0,15	0,12	0,12
HCDB (Fonlar)/GSYİH (%)	0,27	0,18	0,11	0,07	0,05	0,03	0,02
HCDB (Kamu Bankaları)/GSYİH (%)	0,19	0,14	0,08	0,04	0,02	0,02	0,03
HCDB (Finansal Olmayan Kuruluşlar)/GSYİH (%)	1,56	1,08	0,69	0,39	0,22	0,19	0,17
HCDB (KİT'ler)/GSYİH (%)	1,51	1,05	0,67	0,38	0,22	0,19	0,17
HCDB (Diğer)/GSYİH (%)	0,05	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
HCDB (Özel)/GSYİH (%)	0,08	0,11	0,21	0,24	0,38	0,38	0,41
HCDB (Bankalar)/GSYİH (%)	0,08	0,11	0,21	0,21	0,28	0,32	0,37
HCDB (Finansal Olmayan Kuruluşlar)/GSYİH (%)	0,00	0,00	0,00	0,03	0,10	0,06	0,04

5.4. HAZİNE GARANTİSİ İLE SAĞLANAN KREDİLER

Hazine garanti limitleri çerçevesinde, yıllık bazda hazine garantisi ile sağlanan dış krediler, borçlu kurumlara göre Tablo 7'de görülmektedir. Tablodan görüleceği üzere, hazine garantili

önemli oranda garantili kredi sağlanmıştır. 2005, 2006 ve 2007 yıllarında sağlanan hazine garantili kredilerin hangi alanlarda kullanılmak üzere verildiği ise Tablo 8'de görülmektedir.

2005 yılında hazine garantisi altında sağlanan kredilerin kullanımı karşılığında, beklenen so-

Tablo: 6

2002-2008 Yılları Arasında Öngörülen Hazine Garanti Limitleri (Milyon \$)

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti gören ve sermayelerinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan iştirakler ve ilgili mevzuat gereği tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birlikleri için hazine garantisi verilecek veya devredilecek dış kredi tutarı	500.-							
Diğer kamu kurum ve kuruluşları (özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin %50'sinden fazlası kamuya ait olanlar dâhil) için Hazine garantisi verilecek dış kredi tutarı	4.000.-							
4749 Sayılı Kanun'a göre sağlanacak garantili imkân tutarı		750.-	1.000.-	2.000.-	3.000.-	3.000.-	2.000.-	4.000.-
4749 Sayılı Kanun'a göre Hazine Müsteşarlığı'nca belirlenecek koşullar çerçevesinde ve elde edilecek kaynaklar hazineye aktarılacak şekilde kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı**			2.000.-	2.000.-	2.000.-	2.000.-	2.000.-	2.000.-

* Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkının Devri ve benzeri modeller çerçevesinde gerçekleştirilecek projelere verilen Hazine garantileri ile kalkınma ve yatırım bankalarının uluslararası kuruluşlardan ve piyasalardan Hazine garantisi altında sağlayacakları dış borçlanma tutarı yukarıda belirlenen sınırlamanın dışındadır.

** 4749 Sayılı Kanun'a göre bu tutarı bir katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

kredi imkânlarının genel seyrinin ekonomik performansı izlediği ve ekonominin daralma dönemlerinde daha az, genişleme dönemlerinde ise daha fazla garantili kredi imkânı sağlandığı söylenebilir.

Hazine garantileri ile sağlanan kredilerde 2006 yılında önemli bir artış gerçekleşmiştir. Bunun temelinde, 2004 yılında 1 milyar dolar, 2005 yılında 2 milyar dolar olan garanti limitinin 2006 yılında 3 milyar dolara çıkarılmasının etkili olduğu düşünülebilir. Söz konusu yılda, Adana ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerine, KİT'ler kapsamında da BOTAŞ, EÜAŞ, TEİAŞ ve TEDAŞ'a

nuca ulaşıp ulaşılmadığının bazı projeler için değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, SAS-Kİ Genel Müdürlüğü internet sitesinden yapılan incelemede, Samsun Atık Su Arıtma Tesisi Projesinin henüz tamamlanmadığı görülmektedir³. Benzer şekilde, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından Kayseri Hafif Raylı Sistem Projesi için kredi temin edilmiş, ancak şu ana kadar proje henüz hayata geçirilememiştir⁴. 2006 yılındaki uygulamalar incelendiğinde ise, Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından hafif raylı sistem projesi kapsamında kredi alınmış ancak proje henüz hayata geçirilememiştir⁵. Benzer şekilde, Samsun

Tablo: 7
Hazine Garantisi İle Sağlanan Krediler (Milyon Dolar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008/1	08/2	08/3	08/4
Kamu	319	0	2	208	1.778	361	297	454	617	269
Yerel Yönetimler	43	0	2	147	561	227	0	155	322	62
SASKİ - Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0
Adana Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	192	0	0	0	0	0
Antalya Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	0	56	0	0	0	0
Bursa Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	0	0	0	155	0	0
Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	287	0	0	0	322	0
İzmir Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	0	171	0	0	0	0
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	107	0	0	0	0	0	0
Samsun Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	82	0	0	0	0	38
Milas Belediyesi	11	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Kamu Bankaları	0	0	0	0	255	134	0	300	147	207
Kamu Mevduat Bankaları	0	0	0	0	0	134	0	0	0	207
T. Halk Bankası	0	0	0	0	0	134	0	0	0	207
Kamuya Ait Kalkınma ve Yatırım Bankaları	0	0	0	0	255	0	0	300	147	0
İller Bankası Genel Müdürlüğü	0	0	0	0	255	0	0	0	0	0
T. İhracat Kredi Bankası A.Ş.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kitler	276	0	0	61	961	0	297	0	147	0
BOTAŞ - Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.	25	0	0	0	325	0	0	0	0	0
EÜAŞ-Elektrik Üretim A.Ş.	0	0	0	0	356	0	0	0	0	0
TEDAŞ - Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.	0	0	0	0	129	0	297	0	147	0
TEİAŞ-Türkiye Elektrik İletim A.Ş.	0	0	0	61	152	0	0	0	0	0
THY - Türk Hava Yolları A.O.	81	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TPAO - Türkiye Petrolleri A.O.	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TÜGSAŞ - Türkiye Gübre Sanayii A.Ş.	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TÜPRAŞ - Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.	67	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Özel	0	218	806	590	255	542	0	609	41	34
Bankalar	0	218	806	590	255	542	0	609	41	34
T. Vakıflar Bankası T.A.O.	0	0	0	0	127	0	0	0	0	0
TSKB - T. Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	0	218	806	590	127	542	0	609	41	34
Toplam	319	218	808	798	2.032	903	297	1.063	658	303

Kaynak : T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2009), "Dış Borç İstatistikleri", Kamu Finansmanı, <www.hazine.gov.tr>, 05.04.2009.

Tablo: 8
2005–2007 Yıllarında Sağlanan Kredilerin Uygulama Alanları

2005 Yılı Proje / Program Kredisi Adı*	Borçlu ve Kullanıcı Kuruluş	Kredinin Tutarı (USD)
Samsun Atık Su Arıtma Tesisi Projesi	SASKİ Genel Müdürlüğü	39.624.000
Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu-Uyarlanabilir Program Kredisi 2 (ECSEE-APL2)	TEİAŞ	60.988.000
Global V KOBİ Kredisi	Vakıfbank, TSKBTKB, Halk Bankası Ziraat Bankası	294.850.000
Kayseri Hafif Raylı Sistem Projesi	Kayseri B.B.	30.067.500
Kayseri Hafif Raylı Sistem Projesi	Kayseri B.B.	77.856.457
III. İhracat Finansmanı Aracılık Kredisi	TSKB	295.400.000
TOPLAM		798.785.957
2006 Yılı Proje / Program Kredisi Adı**		
İstanbul Metro Projesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	286.929.222
Hafif Raylı Sistem Projesi	Adana Büyükşehir Belediyesi	191.697.008
Doğalgaz Sektörünü Geliştirme Projesi	BOTAŞ	325.000.000
Elektrik Üretimine Rehabilitasyonu	EÜAŞ	355.908.000
Belediye Hizmetleri Projesi	İller Bankası	255.224.520
GAET Uyarlanabilir Program Kredisi	TEİAŞ	151.775.000
KOBİ Kredi Programı Kredisi	TSKB- Vakıflar Bankası	254.700.000
TEDAŞ Şehir Şebekeleri Projesi	TEDAŞ	128.730.000
Hafif Raylı Toplu Taşıma Projesi	Samsun Büyükşehir Belediyesi	82.478.500
TOPLAM		2.032.442.251
2007 Yılı Proje / Program Kredisi Adı***		
KOBİ Geliştirme Kredisi	Halkbank,Vakıfbank,TSKB,TKB	413.640.000
Antalya Hafif Raylı Sistem Projesi-1.Aşama	Antalya Büyükşehir Belediyesi	55.804.950
İzmir Banliyö Sisteminin Geliştirilmesi	İzmir Büyükşehir Belediyesi	171.392.000
Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) için Finansman Projesi (TU-7390)	TSKB	128.366.000
Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) için Finansman Projesi (TU-7389)	Halk Bankası	66.925.000
Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) için Finansman Projesi (TU-7462)	Halk Bankası	66.925.000
TOPLAM		903.052.950

* Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2006: 45. , ** Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2007: 89., *** Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2008: 57.

Büyükşehir Belediyesi'nce yürütülen Hafif Raylı Toplu Taşıma Projesi de tamamlanmamıştır⁶. 2007 yılında verilen kredilerin kullanımı konusunda 2005 ve 2006 yıllarındaki uygulamalara benzer süreçler söz konusudur.

5.5. Hazine Garantili Dış Kredilerin Geri Ödemeleri

Daha önceki açıklamalarda da ifade edildiği gibi, hazine garantisi altından sağlanan krediler, borçlusu tarafından ödenmediği takdirde,

Tablo: 9

Hazine Garantili Kredilerin Hazine Üstlenimleri ve İlgili Kuruluş Ödemeleri (Milyon Dolar)

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	TOPLAM
Merkezi Yönetim	12	12	11	0	0	0	35
Hazinece Ödenen	12	12	11	0	0	0	35
Kuruluşça Ödenen	0	0	0	0	0	0	0
Mahalli İdareler	528	390	355	275	237	187	1971
Hazinece Ödenen	458	308	243	194	138	85	1427
Kuruluşça Ödenen	69	83	111	81	99	101	544
Fonlar	158	159	149	125	85	64	743
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	158	159	149	125	85	67	743
Finansal Kuruluşlar	58	110	121	119	114	43	564
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	58	110	121	119	114	43	564
Finansal Olmayan Kuruluşlar (1)	985	1025	1011	725	333	251	4331
Hazinece Ödenen	437	158	45	18	74	116	848
Kuruluşça Ödenen	549	866	965	707	260	136	3483
Özel Kesim Finansal Kuruluşları	6	51	9	31	61	116	373
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	6	51	9	31	61	116	373
Özel Kesim Finansal Olmayan Kuruluşlar	0	0	0	0	247	150	397
Hazinece Ödenen	0	0	0	0	0	0	0
Kuruluşça Ödenen	0	0	0	0	247	150	397
TOPLAM	1747	1747	1655	1275	1076	814	8315
Hazinece Ödenen	907	478	300	213	211	201	2310
Kuruluşça Ödenen	840	1269	1355	1063	865	613	6005

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı, 2008: 20.

³ Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, <http://www.saski.gov.tr/2008/_tr/?s=76#ustSeviye>, 05.01.2009.

⁴ Kayseri Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.kayseri-bld.gov.tr/ulasim/rayli.htm>>, 05.01.2009.

⁵ Adana Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.adana-bld.gov.tr/pdf/raylisistem.pdf>>, 05.01.2009.

⁶ Samsun Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.samsun.bel.tr>>, 05.01.2009.

Hazine tarafından üstlenilmektedir. Tablo 9'da 2002–2007 yılları arasında sağlanan kredilerin ödeme durumları gösterilmekte olup, bunlar hazine ve ilgili kuruluşa göre ayrı ayrı rakamlandırılmıştır.

Kaynak: Tablo 9'a göre, hazine garantilerinin hazine tarafından ödenmesi 2002 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. Özel kuruluşlar ve kamunun finansal kuruluşları olan bankalar ve fonlar kendi borçlarına çevirebilme ve kapatabilme kapasitesine sahip görünmektedir. Ancak merkezi yönetim kuruluşlarının bazıları ve özellikle yerel yönetimler borcu hazineye yükleme eğilimlerini sürdürmektedirler.

6. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Ülke çapında ya da küresel çerçevede yaşanan ekonomik krizler, ülkelerin borçlanma gereğini artırmakta, sağlıklı ve sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olmanın gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır. Nitekim Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan krizler neticesinde bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla devlet ağır bir borç yükü altına girmiştir. Sadece 2000 ve 2001 yıllarında, Toplam iç borç stokunun gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı yüzde 29'dan yüzde 69,2'ye, toplam dış borç stokunun gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı ise yüzde 59,3'den yüzde 76,9'a yükselmiştir. Ayrıca, özellikle yerel yönetimler tarafından yürütülen projeler için gerekli finansman hazine garantili dış kredilerle sağlanmış, ancak söz konusu kurumlardan bazılarının kredi borçlarını geri ödeyememeleri sebebiyle söz konusu krediler hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu durum kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek yüklerin ortaya çıkmasına ve mali disiplinin bozulmasına neden olmuştur.

Öte yandan 2002 yılına kadar, devletin borç yönetimi ilişkin uygulamaları dağınık bir mevzuat sistemi içerisinde yerine getirmeye çalışması da sistemin daha iyi yönetilmesinin önünde çok büyük bir engel teşkil etmiştir. 2002 yılında 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmak suretiyle kamu borç yönetiminin esasları belirlenmiştir. 4749 Sayılı Kanun ve ikincil düzen-

lemeler çerçevesinde hazine garantilerinin genel çerçevesi çizilmiş, koşullu yükümlülüklerle ilişkin olarak garanti limiti, risk hesabı, dış borç ödeme hesabı, uzlaşma gibi bazı düzenlemelere gidilmiş ve özellikle kamu kesimi tarafından kullanılan hazine garantili kredilerin disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

Hazine garantilerine getirilen limit uygulaması ile birlikte, 1999 – 2000 döneminde hazine garantili borçlanmada düşüş yaşanmıştır. Ancak, 2000 Aralık ve 2001 Şubat aylarında ülkemiz ekonomisinde yaşanan çalkantılar neticesinde, hazine garantisi talebinde tekrar artış meydana gelmiştir. Öte yandan, 4749 Sayılı Kanundan sonra kamu alacaklarının tahsilâtına ilişkin yaptırımlar sıkılaştırılmış ve bu çerçevede verilen kredilerin hazine tarafından üstlenilmesinde azalma eğilimi hâsıl olmuştur. Ancak, bütçe kanunlarında yer alan garanti limitlerinin 2000 yılından bu yana sürekli olarak artırılması, olası bir kriz ortamında, kamu mali yapısında meydana gelebilecek bozulmalara bağlı olarak kurumların borçlarını ödeyememesi sonucunda, hazinenin kredileri üstlenme riskinin artabileceği endişesine neden olmaktadır.

Hazine garantilerini kullanan yerel yönetimlerin, hazine garantileri yerine kendi öz kaynaklarına dayalı borçlanabilme kapasiteleri artırılmalıdır. Yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını kullanabilme ve belli başlı vergiler üzerinde söz sahibi olabilmeleri bölgesel kalkınma açısından da son derece önemli bir konudur.

4749 Sayılı Kanun ile risk ve dış borç ödeme hesaplarının oluşturulması, uygulama sonuçlarına ilişkin düzenli bir raporlama sisteminin getirilmiş olması da şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından son derece önemli bir gelişmelerdir. Ancak, yayınlanan raporlarda, kredilerin kullanımı neticesinde hangi faaliyetlerden ne gibi sonuçlar alındığına dair açıklamalarda bulunulması, şeffaflığın artırılmasına katkıda bulunacaktır.

Kaynakça

Adana Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.adana-bld.gov.tr/pdf/raylisistem.pdf>>, 05.01.2009.

Cangöz, M.C. (2001), "Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler", V. Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu, Balıkesir Üniversitesi, 8-11 Kasım 2001, Bandırma, <<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/cangoz01.pdf>>, 30.10.2008.

Demir, Meral Vurucu (2004), "4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

İnan, Altuğ (2006), "Kamu Borç Yönetiminde Koşullu Yükümlülüklerin Rolü", Sayıştay Dergisi, Sayı: 62.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.kayseri-bld.gov.tr/ulasim/rayli.htm>>, 05.01.2009.

Samsun Büyükşehir Belediyesi, <<http://www.samsun.bel.tr>>, 05.01.2009.

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, <http://www.saski.gov.tr/2008/_tr/?s=76#ustSeviye>, 05.01.2009.

T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2008), Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ankara.

T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı (2009), "Dış Borç İstatistikleri", Kamu Finansmanı, <www.hazine.gov.tr>, 05.04.2009.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2006), 2005 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2007), 2006 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2008), 2007 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

Yılmaz, Yener (2005), "Hazine Alacakları ve Türkiye Ekonomisi İçin Önemi", Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı - Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Ankara.