

148026

T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMA AÇISINDAN HAZİNE DIŞINDAKİ KAMU  
KURUMLARININ ANALİZİ

(DOKTORA TEZİ)

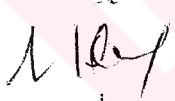
Danışman  
Prof.Dr. İsmail TATLIOĞLU

Mehmet Emin ALTUNDEMİR

BURSA 2004

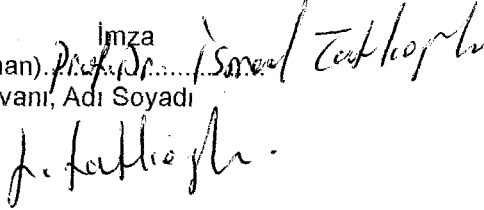
TC.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Mehmet Emin Altundemir'e ait Türkiye'de Dis Bercülendirme  
Açısından Hazine Dışındaki Konu Kurumların Anabilim / Anasanat Dalı,  
Malıye Anabilim / Anasanat Dalı,  
Malıye Teorisi Bilim Dalında Yüksek Lisans/ Doktora/  
Sanatta Yetenek tezi olarak kabul edilmiştir.

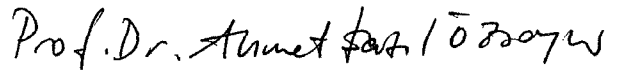


İmza  
Başkan Prof. Dr. M. Hakkı ÖZEL  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

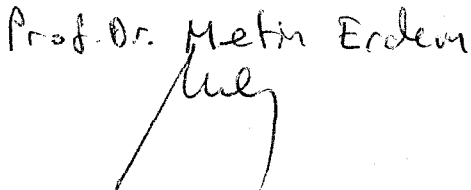
Üye (Danışman) Prof. Dr. İsmail Tekelioğlu  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı



Üye Prof. Dr. Ahmet Faruk Özoğuz  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı



Üye Prof. Dr. Metin Erdem  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı



Üye Prof. Dr. M. Hanifi ABLAN  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı



## İÇİNDEKİLER

TABLolar .....	vi
GRAfİKLER .....	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### GENEL OLARAK DIŞ BORÇLANMA

<b>I. DIŞ BORÇLANMA VE DİĞER TANIMLAMALAR .....</b>	<b>5</b>
A. DIŞ FİNANSMAN .....	5
B. ULUSLARARASI FİNANSMAN .....	6
C. DIŞ BORÇ .....	7
D. DIŞ YARDIM.....	8
<b>II. DIŞ BORÇLANMA NEDENLERİ.....</b>	<b>10</b>
A. EKONOMİK KALKINMANIN FİNANSMANI NEDENİYLE DIŞ BORÇLANMA .....	12
B. ÖDEMELER DENGESİ AÇIKLARI NEDENİYLE DIŞ BORÇLANMA .....	13
C. KAMU AÇIKLARI NEDENİYLE DIŞ BORÇLANMA .....	15
D. AKTİF BORÇ YÖNETİMİ NEDENİYLE DIŞ BORÇLANMA .....	16
E. BORÇ VERENLERİN ÇEŞİTLİ AMAÇLARI .....	17
<b>III. DIŞ BORÇ KAYNAKLARI .....</b>	<b>18</b>
A. DEVLETLERARASI BORÇLANMA .....	20
B. ULUSLARARASI MALİ KURUMLARDAN BORÇLANMA .....	21
C. ULUSLARARASI SERMAYE PİYASALARINDAN BORÇLANMA .....	22

D. ULUSLARARASI BANKALARDAN BORÇLANMA .....	25
E. ÖZEL KİŞİ VE FİRMALARDAN BORÇLANMA .....	26
<b>IV. DIŞ BORÇ ÇEŞİTLERİ .....</b>	<b>27</b>
A. ALACAKLILARA GÖRE DIŞ BORÇLAR .....	27
B. VADELERİNE GÖRE DIŞ BORÇLAR .....	28
C. BORÇLULARA GÖRE DIŞ BORÇLAR .....	29
D. GERİ ÖDEMEDEKİ PARA BİRİMİNE GÖRE DIŞ BORÇLAR .....	30
E. KULLANIM KOŞULLARINA GÖRE DIŞ BORÇLAR .....	30
1. <i>Proje Kredileri - Program Kredileri</i> .....	31
2. <i>Bağlı Krediler – Serbest Krediler</i> .....	33
3. <i>Borç Ertelemeleri – Röfinansman Kredileri</i> .....	34
4. <i>İmtiyazlı Krediler – İmtiyazsız Krediler</i> .....	35
5. <i>Satıcı (İhracat) Kredileri</i> .....	35
6. <i>Sendikasyon Kredileri</i> .....	36
7. <i>Yap-İşlet-Devret Kredileri</i> .....	38
8. <i>Tahvil İhracı</i> .....	38

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE DIŞ BORÇLANMANIN ÖZELLİKLERİ

<b>I. TÜRKİYE’DE DIŞ BORÇLANMA YETKİSİ .....</b>	<b>40</b>
A. DIŞ BORÇLANMAYA İLİŞKİN MEVZUAT .....	40
1. <i>Anayasalar</i> .....	42
2. <i>244 Sayılı Kanun</i> .....	44
3. <i>4749 Sayılı Kanun</i> .....	45
4. <i>Genel Bütçe Kanunları</i> .....	47
B. DIŞ BORÇLANMADAN SORUMLU KAMU KURUM VE KURULUŞLARI .....	50
1. <i>Bakanlar Kurulu</i> .....	50
2. <i>Hazine Müsteşarlığı</i> .....	51
3. <i>Maliye Bakanlığı</i> .....	54

4. Devlet Planlama Teşkilatı .....	55
5. Merkez Bankası.....	55
<b>II. TÜRKİYE’NİN DIŞ BORÇ YAPISININ ANALİZİ.....</b>	<b>56</b>
A. DIŞ BORÇLARIN GELİŞİMİ .....	56
B. DIŞ BORÇ RASYOLARI.....	59
<b>III. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER VE TÜRKİYE .....</b>	<b>61</b>
<b>IV. TÜRKİYE’DE DIŞ BORÇLARIN ARTIŞ NEDENLERİ.....</b>	<b>67</b>
A. KUR FARKLARI.....	67
B. DÖVİZ İHTİYACI.....	68
C. YATIRIMLARIN FINANSMANI .....	68
D. CARİ İŞLEMLER AÇIKLARI.....	69

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇLANMASI

<b>I. TÜRKİYE’DE KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇLANMA YÖNTEMLERİ.....</b>	<b>70</b>
A. DOĞRUDAN DIŞ BORÇLANMA .....	71
B. TAHVİL İHRACIYLA BORÇLANMA .....	72
C. HAZİNE GARANTİLİ BORÇLANMA.....	74
D. TAHSİSLİ BORÇLANMA .....	80
E. DEVİRLİ BORÇLANMA .....	83
F. DIŞ PROJE KREDİLERİ.....	85
G. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ.....	91

<b>II. KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇ GELİŞİMİ .....</b>	<b>94</b>
A. YEREL YÖNETİMLERİN DIŞ BORÇLANMASI.....	99
B. KİT'LERİN DIŞ BORÇLANMASI.....	106
C. FONLARIN DIŞ BORÇLANMASI.....	114
D. ÜNİVERSİTELERİN DIŞ BORÇLANMASI.....	118
E. MERKEZ BANKASININ DIŞ BORÇLANMASI.....	119
F. KALKINMA VE YATIRIM BANKALARININ DIŞ BORÇLANMASI .....	120
<b>III. KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇ YÖNETİMİ.....</b>	<b>128</b>
A. ETKİN DIŞ BORÇ YÖNETİMİNİN KOŞULLARI .....	129
B. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER VE HAZİNE ALACAKLARI .....	133
1. Koşullu Yükümlülükler .....	133
2. Hazine Alacakları .....	134
C. SAYIŞTAY DENETİMİNİN SONUÇLARI.....	139
D. KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....	143
1. Borçlanma Limitleri.....	143
2. Hazine Garantili Krediler, Devirli Krediler ve Tahsisli Krediler İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	144
3. Bütçeleştirme ve Muhasebeleştirme Sorunları ve Çözüm Önerileri .....	146
4. Dış Proje Kredileri İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	149
5. Yap-İŞlet-Devret Modeli İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	153
6. KİT'ler İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	161
<b>SONUÇ .....</b>	<b>163</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>174</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>184</b>

## TABLULAR

<i>Tablo 1: Dış Borç Rasyoları (%)</i> .....	60
<i>Tablo 2: Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)</i> .....	63
<i>Tablo 3: Tahvil Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	73
<i>Tablo 4: Orta ve Uzun Vadeli Kamu Dış Borcu (Milyon Dolar)</i> .....	74
<i>Tablo 5: Hazine Garantisi İle Sağlanan Krediler (Milyon Dolar)</i> .....	79
<i>Tablo 6: Dış Proje Kredilerinin Miktarı ve Dış Borçlanmadaki Payı</i> .....	87
<i>Tablo 7: Dış Proje Kredilerinin Sektörel Dağılımı (%)</i> .....	88
<i>Tablo 8: Dış Proje Kredilerinin Kullanıcı Kuruluşlara Göre Dağılımı (%)</i> .....	89
<i>Tablo 9: Borçlulara Göre Dış Proje Kredi Kullanımları</i> .....	90
<i>Tablo 10: Dış Proje Kredilerinin Kreditörlere Göre Dağılımı (%)</i> .....	90
<i>Tablo 11: Alacaklılara Göre Dış Proje Kredi Kullanımları</i> .....	91
<i>Tablo 12: Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	96
<i>Tablo 13: Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)</i> .....	97
<i>Tablo 14: Alacaklıya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	98
<i>Tablo 15: Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	102
<i>Tablo 16: Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)</i> .....	105
<i>Tablo 17: Alacaklılara Göre Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	106
<i>Tablo 18: KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	110
<i>Tablo 19: KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)</i> .....	112
<i>Tablo 20: Alacaklıya Göre KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	113
<i>Tablo 21: Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	116

<i>Tablo 22: Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar).....</i>	<i>117</i>
<i>Tablo 23: Alacaklıya Göre Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar).....</i>	<i>117</i>
<i>Tablo 24: Üniversitelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar).....</i>	<i>119</i>
<i>Tablo 25: Merkez Bankası Dış Borç Stoku (Milyon Dolar) .....</i>	<i>120</i>
<i>Tablo 26: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar).....</i>	<i>125</i>
<i>Tablo 27: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar) .....</i>	<i>126</i>
<i>Tablo 28: Alacaklıya Göre Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar).....</i>	<i>127</i>
<i>Tablo 29: Hazine Garantisi Sağlanan Yap-İşlet Projeleri.....</i>	<i>158</i>
<i>Tablo 30: Hazine Garantisi Sağlanan Yap-İşlet-Devret Projeleri .....</i>	<i>159</i>
<i>Tablo 31: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler (Bin Dolar) .....</i>	<i>184</i>
<i>Tablo 32: Kaynakları İtibariyle Vadesi Geçmiş Hazine Alacakları (Milyar TL).....</i>	<i>186</i>
<i>Tablo 33: Yıllar İtibariyle Vadesi Geçmiş Alacak Stoku (Milyar TL) .....</i>	<i>187</i>
<i>Tablo 34: Kaynakları İtibariyle Vadesi Gelmemiş Hazine Alacakları (Milyar TL) ....</i>	<i>189</i>
<i>Tablo 35: Tahsilat Tipine Göre Gerçekleşen Tahsilatlar (Bin Dolar).....</i>	<i>192</i>
<i>Tablo 36: Kurumsal Bazda Gerçekleşen Tahsilatlar (Bin Dolar).....</i>	<i>193</i>



## GRAFİKLER

<i>Grafik 1: Dış Borç Stoku ve Vade Yapısı (Milyon Dolar)</i> .....	58
<i>Grafik 2: Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçlarının Vade Yapısı (Milyar Dolar)</i> .....	64
<i>Grafik 3: Borçluya Göre Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)</i> .....	65
<i>Grafik 4: Alacaklıya Göre Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)</i> .....	65
<i>Grafik 5: Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Orta ve Uzun Vadeli Kamu Dış Borç Stoku İçindeki Payı (%)</i> .....	80
<i>Grafik 6: Katma Bütçeli Kuruluşların Tahsisli Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	82
<i>Grafik 7: Devirli Krediler Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	84
<i>Grafik 8: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	100
<i>Grafik 9: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Tahvil Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	101
<i>Grafik 10: KİT'lerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	107
<i>Grafik 11: İşletmeci KİT'lerin Devirli ve Hazine Garantili Dış Borç Stokları (Trilyon TL)</i> .....	108
<i>Grafik 12: KİT'lerin Dış Borç Tahvil Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	109
<i>Grafik 13: Fonların Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	115
<i>Grafik 14: Üniversitelerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	118
<i>Grafik 15: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	123
<i>Grafik 16: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Dış Borç Tahvil Stoku (Milyon Dolar)</i> .....	124
<i>Grafik 17: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler, 1992-Haziran 2004, (Milyon Dolar)</i> .....	135
<i>Grafik 18: Kaynakları İtibariyle Vadesi Geçmiş Hazine Alacakları (Trilyon TL)</i> .....	136
<i>Grafik 19: Kaynakları İtibariyle Vadesi Gelmemiş Hazine Alacakları (Trilyon TL)</i> ...	137
<i>Grafik 20: YİD Ürün Satış Garantileri İçin Ödemeler (Bin Dolar)</i> .....	155

## KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
a.e.	Aynı eser/yer
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
a.g.tb.	Adı Geçen Tebliğ
AYBS	Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi
Bkz.:	Bakınız
BMBS	Borç Muhasebesi Bilgi Sistemi
C.	Cilt
çev.	Çeviren
der.	Derleyen
DFBS	Dış Finansman Bilgi Sistemi
DPKBS	Dış Proje Kredileri Bilgi Sistemi
ed.	Editör
haz.	Hazırlayan
karş.	Karşılaştırmamız
m.	Madde
No.	Numara
p.	Page
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
ss.	Sayfadan sayfaya
t.y.	Basım tarihi yok
TVT	Tahakkuk ve Ödeme Emri Veri Tabanı
Üniv.	Üniversite
v.dğr.	Çok yazarlı eserlerde ilk yazardan sonrakiler
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve devamı
vs.	Vesaire
y.y.	Basım yeri yok

## GİRİŞ

Kamu borçlanması, kamu maliyesinin temel konularından birisidir. Kamu finansman ihtiyacının giderilmesinde vergiden sonra gelmektedir. Sadece finansman aracı olarak değil ekonomik politika aracı olarak da kullanılmaktadır. Bir zamanlar olağanüstü kamu geliri olduğu düşünülen kamu borçlanması, günümüzde olağan kamu gelirlerinden sayılmaktadır. Dünya ekonomisi ve ülke ekonomileri üzerindeki etkilerinin belirlenmesi için kamu borçları çeşitli kriterlere göre sınıflandırılmaktadır.

Özellikle iç borç ve dış borç ayırımından hareketle kamu borçlanması birçok akademik çalışmaya konu olmuştur. Dünya borç krizlerinin ortaya çıkması ile dış borçlar konusundaki çalışmalar artmıştır. 1929 dünya ekonomik krizinden ve peşinden gelen II.Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik büyüme ve kalkınma öncelikli konu oldu. Dünya ticaretinin ve ekonomik kalkınmanın sağlanması için uluslararası mali kuruluşlar kuruldu. Böylece tüm dünyada ekonomik refahın sağlanması amaçlandı. Tasarruflar yetersiz olduğu için ekonomik kalkınma için gerekli kaynaklar yeterli miktarda bulunamıyordu. İlk zamanlar ikili ilişkilerle devletler arası yardımlar ve dış borçlar temin edildi. Daha sonra uluslararası mali kuruluşlar devreye girdi.

Ancak 1970'li yıllarla birlikte petrol krizleri ve durgunluk nedenleriyle ekonomik krizler ortaya çıktı. Bu durumun diğer bir sonucu, dış borç krizleri oldu. Günümüzde ise, dış borçlanma sadece devletler arası ilişkiler veya uluslararası mali kuruluşlardan sağlanmamaktadır. Ticari bankalar da dahil olmak üzere uluslararası piyasalardan, özel kuruluş ve bireylerden dış borç temin edilmektedir. Kamu kurumları gibi özel kuruluşlar da eskisinden daha fazla dış borçlanmayı tercih ediyorlar. Bu çalışma, kamu kurumlarının dış borçlanmasını kapsamaktadır.

Ülkemizde yapılan birçok akademik çalışmada dış borçlar konusu çeşitli açılardan incelenmiş ve analiz edilmiştir. Bu tür çalışmaların üzerinde durdukları en temel konular, dış borçların makro ekonomik etkileri, dış borç sorunu, Türkiye'nin dış borç gelişimi, dış borç yapısının analizi, dış borçlanma nedenleri, bütçe finansmanı dış borç ilişkisi vb. konular olmuştur. Ancak kamu kurumlarının dış borçlanması ile ilgili çalışmalar yok denecek kadar azdır.

Hangi kamu kurumları niçin dış borçlanmaya başvurmakta, ne tür yöntemler kullanmakta, bu kurumların dış borç yapısı nedir, ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri neler olabilir, bu borçlar bilinen borçlar mı yoksa görünmeyen borçlar mı, borçların yönetimi nasıl olmaktadır, soruları bu çalışmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Dış borçların sadece kamu finansman ihtiyacını karşılamak için alınmadığını, yatırımların ve projelerin finansmanında kullanıldığını Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanmasını incelediğimizde görebiliyoruz. Bu borçların geri ödenmesi ve mali disipline olan etkisinin belirlenmesi için yapılan çalışmalar çok azdır. Hazinesinin üzerine getirdiği yükler tam olarak bilinmemektedir.

Kamu kurumlarının dış borçlanması konusunda yapılan çalışmaların çok az sayıda olmasına neden olan etkenler, bu çalışmanın yapılması sırasında karşımıza çıkan zorluklar olmuştur. En başta, dış borçlarla ilgili sayısal verilerin yetersizliği gelmektedir. Gerek veri bulma gerekse verilerin tasnifi konularında sıkıntılar söz konusudur. 1984-1995 arası veriler eski seri olarak adlandırılmakta ve 1996 yılından sonra yeni seriye geçilmektedir. Farklı kamu kurumlarının ilan ettiği dış borç verilerinin birbirleriyle tutarsızlıkları ise ayrı bir konudur.

Dış borçlarla ilgili yasal düzenlemeler dağınıktır. Bu borçların nasıl bütçeleştirilecekleri ve muhasebeleştirilecekleri son yıllara kadar disiplin altına alınmamıştır. Dış borç kullanımları ve bunların denetimi konusu ihmal edilmiştir. Fıili durumla yasal durum arasında uçurumlar vardır. Yani dış borç alımı ve kullanımı gerçekleşirken, yapılan bu işlemler mevzuatla paralellik göstermemektedir.

Alınan dış borçların etkin kullanılıp kullanılmadığı tespit edilmemektedir. Kamu kurumlarının dış borç yerine başka bir alternatiflerinin olup olmadığı bilinmemektedir.

Bu zorluklara rağmen son yıllarda dış borçlar konusunda Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimler ve hazırladığı raporlar bilgilendirici ve yol gösterici olmuştur. Aynı zamanda IMF ile yapılan ekonomik program çerçevesinde kamu kurumlarının dış borçlanmalarıyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu iki önemli gelişme bu konu üzerinde analiz yapabilme, sorun ve çözümleri ortaya koyabilme zeminini sağlamıştır.

Türkiye’de devlet adına dış borçlanmayı gerçekleştiren kurum Hazine Müsteşarlığıdır. Bununla birlikte KİT’ler ve yerel yönetimler gibi bazı kamu kurumları doğrudan dış borçlanma yapabilmektedir. Ayrıca Hazine Müsteşarlığı aracılığıyla sağlanan tahsisli, devirli ve garantili dış borçlarla kamu kurumlarının finansman ihtiyacı giderilmektedir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel olarak dış borçlanma başlığı altında, dış borçlanmayla ilgili tanımlamalar, dış borçlanma nedenleri, dış borç kaynakları, dış borç çeşitleri yer almaktadır. Tanımlamalar kısmında, dış finansman, uluslararası finansman, dış borç ve dış yardım kavramları açıklanmaktadır. Dış borçlanma nedenleri olarak, ekonomik kalkınmanın finansmanı, ödemeler dengesi açıkları, kamu açıkları, aktif borç yönetimi, borç verenlerin amaçları incelenmektedir. Dış borç kaynakları; devletler, uluslararası mali kurumlar, uluslararası sermaye piyasaları, uluslararası bankalar, özel kişi ve firmalardır. Dış borç çeşitleri, farklı kriterler esas alınarak yapılan sınıflandırmaya göre bu bölümde anlatılmaktadır.

İkinci bölümde Türkiye’de dış borçlanmanın özellikleri başlığı altında, Türkiye’de dış borçlanma yetkisi, Türkiye’nin dış borç yapısının analizi, gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye, dış borçların artış nedenleri anlatılmaktadır. Borçlanma yetkisi hem mevzuat açısından hem de dış borçlanmadan sorumlu kamu kurumları itibariyle açıklanmaktadır. Türkiye’nin dış borç yapısı, dış borçların gelişimi ve borç rasyoları temelinde analiz edilmektedir. Uluslararası karşılaştırmayı sağlamak amacıyla gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanmaları, bu bölüm içinde yer almaktadır. Türkiye’de dış borçların artış nedenlerinden en önemlileri olan kur farkları, döviz ihtiyacı, yatırımların finansmanı ve cari işlemler açığı anlatılmaktadır.

Son bölüm olan üçüncü bölümün başlığı, kamu kurumlarının dış borçlanması adını taşımaktadır. Bu bölümde, Türkiye’de kamu kurumlarının dış borçlanma yöntemleri, kamu kurumlarının dış borç gelişimi ve kamu kurumlarının dış borç yönetimi anlatılmaktadır. Kamu kurumlarının çeşitli şekillerde ve adlar altında temin ettikleri dış borçlar, doğrudan dış borçlanma, tahvil ihracıyla dış borçlanma, hazine garantili dış borçlanma, tahsisli borçlanma, devirli borçlanma, dış proje kredileri ve yap-işlet-devret modeli olarak incelenmektedir. Bu çalışma kapsamında dış borçları analiz

edilen kamu kurumları, yerel yönetimler, KİT'ler, fonlar, üniversiteler, Merkez Bankası, kalkınma ve yatırım bankalarıdır. Bu kurumların toplam dış borçları ve bu toplam içinde çeşitli yöntemlerle temin ettikleri dış borçlar, sayısal verilerle analiz edilmektedir. Ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm önerilerinden önce Hazinesin alacakları ve bu çerçevede koşullu yükümlülükler açıklanmakta ve etkin bir dış borç yönetiminin koşulları belirlenmeye çalışılmaktadır. Daha sonra Sayıştay'ın bu konuyla ilgili yaptığı denetimlerde ulaştığı sonuçlar ve kamu kurumlarının sorumlulukları değerlendirilmektedir. Ortaya çıkmış olan çeşitli sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri de üçüncü bölümde sunulmaktadır. Genel değerlendirmenin yapıldığı sonuç bölümüyle bu çalışma sona ermektedir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### GENEL OLARAK DIŞ BORÇLANMA

#### I. DIŞ BORÇLANMA VE DİĞER TANIMLAMALAR

##### A. Dış Finansman

Dış finansman; bir ülkenin; diğer ülkeler, uluslararası mali kuruluşlar ile para piyasasından ve hatta özel kesimden yabancı sermaye yatırımları ve dış borçlanma şeklinde sağladığı kaynaklardır. Aynı zamanda, portföy yatırımlarını, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ve uluslararası kredileri içeren her türlü sermaye akışlarını kapsamaktadır. Dolayısıyla, dış finansman terimi, geçmişte sadece gelişmekte olan ülkelere sağlanan kalkınma amaçlı finans hareketleri için kullanılmakta iken günümüzde geniş anlamıyla her türlü uluslararası finansal akışı ifade etmektedir.

Dış finansmanla ilgili bir başka tanım da, 28.03.2002 tarihinde kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yapılmaktadır. Kanunun 3.maddesinde dış finansman, herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan devlet dış borcu, garantili imkan ve hibe veya münferiden bunlardan her biri olarak tanımlanmıştır. Dış finansman kaynağı olarak, dış finansman sağlayan yabancı ülkeler, ülkelere oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dahil olmak üzere bankalar, satıcı veya alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalar veya münferiden bunların her biridir.

Dış finansmanı, geleneksel finansmanlar ve alternatif finansmanlar olarak iki ana gruba ayırmak mümkündür. Geleneksel finansmanlar, gelişmekte olan ülkelere yönelik resmi kalkınma kredileri ile orta vadeli ve uzun vadeli ticari banka kredileri olmaktadır. Aslında geleneksel finansmanlar, ikili ve çok yanlı olup içeriğinde

imtiyazları da barındırmaktadır. Geleneksel finansmanlar 1980'li yılların sonlarına kadar en çok kullanılan finansman şekilleri olmuştur<sup>1</sup>.

Ancak 1990'lerden itibaren farklı finansman kaynakları ve yöntemleri bulunmuştur. Alternatif finansmanlar olarak adlandırılan bu finansman kaynak ve yöntemleri; geleneksel finansmanlar dışında kalan tüm diğer özel kaynaklı finansman şekillerinden oluşmaktadır<sup>2</sup>. Alternatif finansmanlar üç ana grupta incelenebilir. Birincisi; uluslararası tahvil, finansman bonosu ve mevduat sertifikası ihraçlarından oluşan portföy borçlanma enstrümanlarıdır. İkincisi; menkul kıymet piyasalarındaki işlemlerden oluşan portföy özsermaye yatırımlarıdır. Üçüncüsü; doğrudan yabancı sermaye yatırımlarıdır<sup>3</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikiminin yetersizliği dış finansmanı önemli kılmakta ve özellikle dış borç ödemeleri ile cari işlemler açığı dış finansman ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bunun neticesinde belirlenmiş olan finansman ihtiyacı gayri safi finansman ihtiyacı olup net dış finansman ihtiyacı ise, bundan yabancı sermaye ve özel transferlerin çıkarılması ile bulunmaktadır.

## **B. Uluslararası Finansman**

Uluslararası mali kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere yönelik finansal akışları ifade etmek için kullandıkları kavramlardan birisi, uluslararası finansmandır. Daha çok ticari kredilendirme ilişkilerini ifade etmek üzere kullanılmakta olan uluslararası finansman kavramı, dış finansman kavramından kimi zaman daha dar kapsamlı anlam ifade etmek için kullanılırken, kimi zamanda daha geniş bir anlam içerecek şekilde kullanılabilir. Uluslararası finansman, daha dardır çünkü, tüm çeşitleriyle doğrudan yabancı sermaye yatırımları hariç borç ve alacak doğuran her türlü kredi işlemini kapsamaktadır. Uluslararası finansman dış finansmana göre daha geniş bir

<sup>1</sup> Harun Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 2001, s.12-13.

<sup>2</sup> Stijn Claessens, "Risk Management in Developing Countries", World Bank Technical Paper Number:235, The World Bank, 1993, s.92.

<sup>3</sup> S. Gooptu and Ahmed Masood, "Portfolio Investment Flows to Developing Countries", **Finance and Development**, March 1993, s.12.



anlam taşır çünkü, sadece kısa, orta ve uzun vadeli kredilendirme süreçlerini değil; ayrıca, sermaye ve para piyasalarındaki spekülasyon ve risk yönetim amaçlı diğer işleri de kapsamaktadır. Bununla birlikte dış finansman, daha çok yurtdışı finansman sağlama süreçlerini ifade etmek için kullanılmaktadır<sup>4</sup>.

### C. Dış Borç

Dış borç tanımlaması yapılırken iki kriter dikkate alınmaktadır. Bunlar; alacaklının uyrukluğuna kriteri ve borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğuna kriteridir.

Alacaklının uyrukluğuna kriterinde, devlete borç verenlerin uyruğuna dikkate alınmaktadır. Yabancı uyruklular devlete borç verirse bu borç, dış borç kabul edilmektedir. Örneğin, Türkiye’de ihraç edilen tahvilleri Türkiye’de ikamet etmekte olan yabancı uyruklu kişiler satın aldığı bir dış borç olmasına rağmen, Türkiye’nin yabancı bir ülkede satışa sunduğu tahvilleri orada ikamet etmekte olan bir Türk vatandaşı satın aldığı ise bu, dış borç olmamaktadır. Borcun sağlandığı piyasanın uyrukluğuna kriterinde ise, borcun elde edildiği piyasa dikkate alınmakta ve dış piyasalardan sağlanan borçlar dış borç kabul edilmekte ve yabancı para birimi ile bu borçlanma sağlanmaktadır<sup>5</sup>.

Bir başka deyişle, alındığında ülke ekonomik kaynaklarını arttıran; ödendiğinde ise, ülke ekonomik kaynaklarını azaltan borçlanma biçimine dış borçlanma adı verilmektedir. Yani uluslararası sermaye akışında önemli yeri olan dış borçlanma ile, yabancı piyasalardan ülke içine döviz cinsinden kaynak akışı sağlanırken; geri ödemelerde, anapara ve faiz ödemeleri olarak ülke dışına kaynak transferi gerçekleşmektedir. Böylece ilk anda milli geliri artırırken, geri ödemelerde milli gelirde azalışlara neden olmaktadır<sup>6</sup>. Dış borçlanma ile kaynak ithaline gidilmiş olur.

<sup>4</sup> Bal, a.g.e., s.12-13.

<sup>5</sup> Metin Erdem, **Devlet Borçlanması**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996, s.40-41; Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, 11b., Turhan Kitabevi, Ankara, 1985, s.283.

<sup>6</sup> Ahmet Ulusoy, **Devlet Borçlanması**, Trabzon, 2001, s.61; Türkmen Derdiyok, **Türkiye’de Dış Borç Yönetimi**, T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1993, s.6.

Dolayısıyla devlet ek kaynak elde etmiş olacaktır. Ancak bu ek kaynağın maliyeti geleceğe yani borç servisi ödemelerine ertelenmiş olacaktır<sup>7</sup>.

Diğer taraftan, son yıllarda dış borçlanmada görülen önemli artışlar nedeniyle OECD ve IMF gibi uluslararası mali kuruluşlar dış borçlanmaya, standart bir tanımlama getirmeye çalışmışlardır. Buna göre dış borç; “bir ülkenin belli bir zaman dilimi içerisindeki gayri safi dış borçları, o ülkede yerleşik olmayan kişilerden bir sözleşmeye dayanarak sağlanmış olan kısa, orta ve uzun vadeli krediler toplamıdır. Bu sözleşmeyi oluşturan kalemlerin anapara ve/veya faiz ödeme şartlarını içerip içermemesinin bir önemi yoktur”. Böylece ülkede yerleşik olmama kriterinin esas alınmış olduğunu görüyoruz. Aynı zamanda dış alacakların, dönem sonu itibarıyla stok borçlarından mahsup edilmeden gayrisafi dış borca ulaşılması hedeflenmiştir<sup>8</sup>.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, dış borcu şu şekilde tanımlamıştır. “Hazine Müsteşarlığı tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından belirli bir itfa planına göre geri ödenmek üzere sağlanan finansman imkanları ile Hazine garantileri kapsamında Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülükler” diye ifade edilmiştir<sup>9</sup>.

#### **D. Dış Yardım**

1960 ve 1970’li yıllarda hükümetler veya uluslararası mali kuruluşların piyasa koşullarından daha uygun koşullarda sağladıkları krediler ile teknik ve gıda yardımları, sermaye malları yardımları ve askeri yardımları ifade etmek için “dış yardım” kavramı kullanılmıştır. Dış yardım, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını sağlamak amacıyla gelişmiş ülkelere kamu kesimi kaynaklarından, karşılıksız yada piyasa koşullarının altında sağlanan kaynaklardır. 1960’lı yıllarda devletlerarası dış yardımlar ağırlıktayken, daha sonraları uluslararası kuruluşlar ve konsorsiyumlar aracılığıyla

<sup>7</sup> Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, McGraw Hill Book, New York, 1959, s.575.

<sup>8</sup> IMF, *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*, IMF, Washington, 2003, s.7-8.

<sup>9</sup> 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, m.3, RG: 09.04.2002-24721.

sağlanan kredilerde artış olmuştur<sup>10</sup>. Uluslararası sermaye hareketi, ticari nitelik kazanmış ve piyasa koşulları geçerli olmuştur. Böylece “dış yardım” kavramı yerine “dış borç” kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Aslında “dış borç” ve “dış yardım” kavramlarını birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir<sup>11</sup>. Bununla birlikte dış yardım kavramı daha çok yardım veren ülkelere kullanılmakta ve özellikle devletten devlete verilen dış kredilerin, dış yardım anlamında ifade edildiği ve günümüzde dış yardımların daha çok dış kredi şeklinde sağlandığı görülmektedir.

Dış yardım, hem geniş anlamda hem de dar anlamda tanımlanabilir<sup>12</sup>. Geniş anlamda dış yardım; gelişmiş ülkelerin yada uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere ekonomik veya sosyal kalkınmalarını desteklemek ve askeri amaçlı olmak üzere sağladıkları her çeşit sermaye akımları başta olmak üzere tüm kolaylıklar olarak tanımlanabilir. Yardımlar, parasal nitelikte olabildiği gibi çeşitli mal ve hizmetler şeklinde de olabilir. Diğer taraftan alınan yardımların geri ödemesi ve belli koşulları yani vadesi ve faiz oranı vardır.

Dar anlamda dış yardım ise; geliştirmekte olan ülkelere verilen bağışlar ile piyasa koşullarından daha uygun koşullarda sağlanan kredilerdir. Bu tür kredilerin ya geri ödemesi olmamakta bağış niteliği kazanmakta; yada, düşük faiz oranı, geri ödeme süresinin uzun olması ve başka bir çok kolaylıkların sağlanması ile geri ödeme koşulları çok uygun olmaktadır.

Yardım alan ülkeler askeri, ekonomik ve sosyal harcamalarını karşılamak için yardımları kullanırken; yardım veren ülkeler de siyasi, askeri, ekonomik, tarihi, kültürel, ahlaki ve insancıl nedenlerle yardım yapmaktadır<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Malcolm Gillis, v.dğr., **Economics of Development**, 4th ed., W.W.Norton&Company, New York, 1996, s.394-398.

<sup>11</sup> Mehmet E. Palamut, “Yabancı Kaynak Kavramı ve Türkiye'nin Gereksinimi”, **Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C.VII, No:3, (Eylül 1978), s.166

<sup>12</sup> Metin Erdem, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, 3.b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s.206.

<sup>13</sup> Ulusoy, a.g.e., s.62-63, Erdem, a.g.e., s.49-51.

## II. DIŞ BORÇLANMA NEDENLERİ

Klasik mali anlayıőta olağanüstü bir gelir olarak görülen dış borçlanma, olağanüstü durumlarda başvurulması gereken bir kaynaktır. Olağanüstü durumlara örnek olarak, doğal afetler ve savaşı gösterebiliriz. Örneğin, bir savaş durumunda veya bir depremde eldeki tüm imkanların kullanılması zarureti ortaya çıkmaktadır. Ülkeye kaynak transferi sağlayacak olan dış borçlanma ile olağanüstü durumun kısa sürede olağan hale getirilebilmesi mümkün olabilmektedir. Dış borçlanma sadece gelişmekte olan ülkeler için söz konusu olmamakta, gelişmiş ülkeler için de çeşitli nedenlerden dolayı bir seçenek olmaktadır.

Günümüzde ise dış borçlanma, sadece olağanüstü durumlarda başvurulabilecek bir olağanüstü gelir kaynağı olmaktan çıkmış ve olağan bir gelir kaynağı niteliğini almıştır<sup>14</sup>. Çünkü, borçlanmaya bakış olumlu yönde değişmiş ve borçlanabilmek bir kredibilite göstergesi olmuştur. Hatta ülkelerin kredibilitesini ölçen “Rating” kuruluşları ortaya çıkmış ve yaygınlaőmıőtur. Aynı zamanda, eskiye oranla günümüzde dış borçlanma, daha kolay temin edilmektedir. Diğer taraftan, siyasal iktidarlar için borçlanma özellikle de dış borçlanma, vergiyle kıyaslandığında, ülke kaynaklarını arttırıcı olması ve olumlu sosyo-psikolojik etkileri nedeniyle tercih edilir olmuştur. Dolayısıyla günümüzde, dış borçlanmanın sadece bir nedeni yok, bir çok nedeni vardır. Bu nedenleri Şu Şekilde sıralayabiliriz<sup>15</sup>.

- Yeterli sermaye birikimine sahip olunmaması ve iç tasarrufların yetersiz oluşu,
- Ekonomik kalkınma ve sanayileőmenin büyük finansman gerektirmesi,
- Girdiler bakımından sanayi yapısının dışa bağımlı olması,

<sup>14</sup> Karőı görüő için bkz. Gwoőć, Christoph and Gregor Van Der Beek, “Principles for a European Union’s Public Debt”, **Constitutional Political Economy**, No.14, 2003, s.24-25.

<sup>15</sup> Stijn Claessens, “The Optimal Currency Composition of External Debt: Theory and Applications to Mexico and Brazil”, **World Bank Economic Review**, Vol:6, No:3 (September 1992), s.514; R. Donald Lessard, “**International Financing for Developing Countries**”, World Bank Staff Working Paper No: 783, World Bank, 1986, s.3; Aytaç Eker ve Metin Meriç, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3.b., İzmir, 2000, s.94-95; Tülay Evgin, **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, HDTM, Ankara,2000, s.1-4.

- Bilimsel ve teknolojik yenilik, bilgi ve birikimin gelişmiş ülkelerin tekelinde olması,
- Yıllardan yıla değişen ancak süreklilik gösteren bütçe açıkları,
- Askeri harcamaların büyük boyutlarda olması,
- Yeterli hammadde ve aramalarının bulunmaması,
- Finans piyasalarındaki şartların borçlanmayı cazip kılması,
- Gelişmiş ve sosyal açıdan güçlü ülkelerin bilinçli olarak diğer ülkeleri borçlandırmaları,
- Ödemeler dengesindeki açıklar,
- Dış ticaret açıkları,
- Döviz girdilerinin yeterli düzeyde olmaması,
- Dış borçların röfinansmanı

Yukarıda belirttiğimiz dış borçlanma nedenlerini beş ana başlık altında toplamak mümkündür

- A. Ekonomik kalkınmanın finansmanı nedeniyle dış borçlanma,
- B. Ödemeler dengesi açıkları nedeniyle dış borçlanma,
- C. Kamu açıkları nedeniyle dış borçlanma,
- D. Aktif borç yönetimi nedeniyle dış borçlanma,
- E. Borç verenlerin çeşitli amaçları.

Dış borçlanmaya başvurmuş olan birçok ülkede bu nedenlerden en az birini hatta bir kaçını görebiliyoruz<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Türkiye'deki dış borçlanmaya bütçe açıkları ve cari işlemler açığının etkisi için bkz. Ufuk Bakka ve Nagihan Oktayer, "Dış Borçlanma ve Ödemeler Dengesi İlişkisi", XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.220-228.

### **A. Ekonomik Kalkınmanın Finansmanı Nedeniyle Dış Borçlanma**

Gelişmekte olan ülkelerde , ekonomik kalkınmanın gerçekleşebilmesinde ulusal kaynaklar yani iç tasarruflar temel faktör olmaktadır<sup>17</sup>. Marjinal tasarruf oranı ülkedeki tasarruf eğiliminin göstergesi olmakta, bu oranın düşük veya yüksek olması ile iç tasarruf miktarı değişmektedir. Çoğu zaman vergiler, devlet tarafından toplam tasarrufun arttırılmasında kullanılmaktadır. Zorunlu tasarruf olarak da kullanılabilen vergiler ile iç tasarrufların toplamı, ekonomik kalkınma için elde varolan kaynakların toplamını vermektedir.

Ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için yatırımların artması gerekmektedir. Yatırım artışı sonucunda milli gelir artışı ve kişisel gelir artışı ile ekonomik kalkınma ve/veya ekonomik büyüme gerçekleşecektir. Bu yüzden yatırımlara ayrılan kaynakların maksimum düzeyde olması gerekir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde yatırımlara ayrılan paylar, çeşitli nedenlerden dolayı düşük kalmaktadır. Bu tür ülkelerde kişi başına düşen milli gelir düşük olduğu için tasarrufa ayrılan pay çok az olmakta dolayısıyla marjinal tasarruf oranları düşük kalmaktadır. Elinde tasarrufu olan az sayıdaki yüksek gelir grubu ise, enflasyonist baskılar nedeniyle verimsiz spekülatif yatırım alanlarına tasarruflarını yöneltmektedir<sup>18</sup>. Aynı zamanda, zorunlu tasarruflar olan vergilerin toplanmasında, vergi idarelerinin yetersizliği ve vergi mükelleflerinin vergiye olan olumsuz bakışı neticesinde ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçakları nedeniyle yeterli düzeyde vergi toplanamamaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz temel nedenler dolayı iç kaynaklar yatırımlar için yeterli olmamakta ve dış borçlanmaya başvurulmaktadır. Yatırımların gerçekleşmesinde özellikle sermaye yetersizliği dikkati çekmektedir. Öte yandan, yatırımlar için sadece sermaye değil hammadde ve teknik bilgi de gerekmektedir. Oysa gelişmekte olan ülkelerde hammadde yetersizliği ve teknik bilginin olmayışı veya mevcut teknolojinin

---

<sup>17</sup> Bal, a.g.e., s.22.

<sup>18</sup> Erdem, a.g.e., s.50-51.

yetersizliği ekonomik kalkınmayı sağlayacak nitelikte yatırımların yapılmasını engellemektedir<sup>19</sup>.

Büyük yatırım ve reformların gerçekleşmesi için dış borçlanma önemli bir kaynak olabilmektedir. Çünkü bunlar, sonuçları uzun vadede alınacak olan ve devamlı kaynak ihtiyacı gösteren ekonomik faaliyetlerdir<sup>20</sup>. Dış borçlanma, iç kaynaklara ilave yeni kaynakları kullanılabilir hale getirir. İç borçlanmayla, toplam kaynaklar arttırılmaz iken dış borçlanmayla toplam kullanılabilir kaynaklarda artış olur. Yeni kaynaklar kalkınma çabasına önemli desteği sağlayabilir<sup>21</sup>.

Ekonomiye yeni kaynak sağlamadaki etkisi ile dış borçlanma, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın sağlanması; gelişmiş ülkelerde ise, ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde önemli bir finansman kaynağı olmaktadır.

### **B. Ödemeler Dengesi Açıkları Nedeniyle Dış Borçlanma**

Ekonomik kalkınmanın gerçekleşebilmesi için en başta iç tasarrufların ve daha sonra yabancı sermayenin gerekliliği yukarıda izah edilmişti. Özellikle hızlı bir kalkınma hamlesinin gerçekleşebilmesi için yatırım mallarına ihtiyaç vardır. Yatırım mallarının büyük çoğunluğu gelişmiş ülkeler tarafından üretilmektedir. Dolayısıyla kalkınmanın temel unsuru olan yatırımların gerçekleştirilmesinde ithalat birçok ülke için önem kazanmaktadır.

İthalat yapabilmek için dış ödeme araçlarına yani dövize ihtiyaç duyulmaktadır. Döviz kazandırıcı etkenlerin başlıcası, ihracattır. Gelişmekte olan ülkelerin ihracatı ise, hammadde ve tarımsal ürünler temelinde olması nedeniyle yeteri düzeyde döviz kazandırıcı olamamaktadır. Bu yüzden döviz ihtiyacı, birçok ülkede dış borçla

<sup>19</sup> Yalçın Acar **İktisadi Büyüme ve Büyüme Modelleri**, Genişletilmiş 4.b., Uludağ Üniv. Güçlendirme Vakfı Yayın No:191, Bursa, 2002, s.51, Erdem, a.g.e., s.52.

<sup>20</sup> Evgin, a.g.e., s.2; Aziz Tural, **Devlet Borçları**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/325, Ankara, 1992, s.39; Ahmet Fazıl Özsoylu, "Altyapı Yatırımlarının Finansmanı", **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, S.10 1991/3, s.57-58.

<sup>21</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.93; Malcolm Gillis, v.dđr., a.g.e., s.414.

karşılanmaktadır. Böylece dış borçlar, iç tasarruflarla birlikte yatırım artışını sağlarken aynı zamanda, ithalat kapasitesine ek bir katkı niteliği göstermektedir<sup>22</sup>.

Dış borca başvurma ve dış borç artışının tek nedeni, cari işlemler açığı<sup>23</sup> yani daha geniş manada ödemeler dengesi açıkları olabilir mi? Ödemeler dengesi açığı, iç tasarruf yetersizliğinin bir yansıması olabilmektedir. Latin Amerika krizi ile önem kazanan bu görüşe göre, toplam iç talebin kontrol edilememesi, yatırım-tasarruf dengesizliği ve yüksek kamu harcamalarının birlikte oluşturduğu ortam, dış borçlanmayı gerekli kılmaktadır<sup>24</sup>. Bu bakış açısı ile, az gelişmiş ülkelerde kaynakların bir sektörden diğer bir sektöre dönüşüm kapasitesinin genişliği dolayısıyla, ihraç malları için yeterli ölçüde esnek talebin mevcut olduğu kabul edilmektedir. Diğer taraftan, ödemeler açığını iç tasarruf seviyesinden ayrı bir olgu olarak gören diğer bir görüşe göre ise, az gelişmiş ülkelerde kaynak mobilizasyonunun zayıflığı, ülke içi kaynakların yeniden dağıtım kapasitesinin zayıf olduğu, iç kaynakların ihracat yoluyla ithalat yapmaya kolaylıkla çevrilemeyeceğini kabul etmektedir<sup>25</sup>.

Bununla birlikte dövizin kıt faktör olması, ödemeler dengesinin iç tasarruf yetersizliği nedeniyle açık vermesinden ayrı bir dış borç nedeni olarak düşünülmektedir<sup>26</sup>. Dış borçlanmadaki artışın sebebi, ödemeler dengesinden ve/veya kıt döviz sorunundan ise, ödemeler dengesini kurucu ekonomi politikaları ve gerçekçi kur uygulamaları ile çözüm bulunabilir<sup>27</sup>.

Aynı zamanda uluslararası rezervler sebebiyle dış borçlanmaya başvurulabilir. Uluslararası rezervler, ülkenin dış satın alma gücünü ve dış yükümlülüklerini karşılama durumunu gösterir. O ülkenin gerek kendi kasalarından gerekse uluslararası kuruluşlarda bulunan altın ve konvertibl döviz varlıklarını da ifade eder. Ekonomik

<sup>22</sup> Erdem, a.g.e., s.52-53; D.I. Trotman-Dickenson, **Economics of the Public Sector**, Macmillan, London, 1996, s.295.

<sup>23</sup> Bakkal ve Oktayer, a.g.tb., s.218.

<sup>24</sup> Evgin, a.g.e., s.10; Eker ve Meriç, a.g.e., s.93.

<sup>25</sup> Gülten Demir "Dış Borçlanma ve Türkiye'nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler", **Eskişehir Anadolu Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.6, S.2, (Kasım 1988), s.221.

<sup>26</sup> a.g.m., s.220; Hüseyin Avni Egeli, "Türkiye'nin Dış Borç Yapısının Analizi (1980-1990)" **Ankara Üniv. SBF Dergisi**, C.47, S.3-4 (Haziran-Aralık 1992), s.125.

<sup>27</sup> Evgin, a.g.e., s.9.



konjonktüre bağılı olarak uluslararası rezervlerin belli bir seviyede tutulması çabaları, dış borçlanmayı artırabilir<sup>28</sup>.

### C. Kamu Açıkları Nedeniyle Dış Borçlanma

Genelde kamu açıklarının özelde ise bütçe açıklarının dış borçlanmayla ilişkisi, bir sebep-sonuç-sebeep ilişkisi şeklinde kısır döngülü bir ilişkidir. Kamu açıkları ve bütçe açıkları nedeniyle dış borçlanmaya başvurulması, faiz ödemelerini gerekli kılmakta, borç anaparası ile faiz toplamı, toplam borç miktarını yükseltmektedir. Dolayısıyla bütçe açıklarının büyümesi ve reel faiz oranlarının artması neticesinde, borçlanma gereği büyümektedir. Sonuç olarak; bütçe açıkları, reel faiz oranı ve dış borçlanmada artış olmaktadır. Bütçe açıklarının artması ve borçlanma gereğinin büyümesi, ekonomik makro göstergeleri –döviz kurları, dış ticaret dengesi ve enflasyon- olumsuz etkilemektedir<sup>29</sup>.

Kamu açıklarının kronik halde ve büyük boyutlarda gerçekleşmesi istenilmeyen bir durum olarak kabul edilmekte ve daha çok üretken olmayan kamu tüketim harcamalarından kaynaklanması ihtimali üzerinde durulmaktadır. Ayrıca savaş ve olağanüstü durumlarda kamu açıkları kaçınılmaz olmaktadır<sup>30</sup>. Olağanüstü durumlarda ve savaş halinde ülkelerin ulusal kaynakları yetersiz kalmakta, dış borçlanmayla eksik finansman tamamlanmaktadır. Bu dönemlerde ortaya çıkan açıkların kapatılmasında dış borçlanma önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin, II.Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan yıkım ve zararların telafî edilmesi, Avrupa'nın yeniden imarının sağlanması ve ülkelerin ekonomik kalkınmalarının gerçekleştirilebilmesi için Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası kurulmuştur<sup>31</sup>. Ülkelerin tek başlarına, savaşın yaralarını sarmaları mümkün değildi.

<sup>28</sup> Derdiyok, a.g.e., s.7.

<sup>29</sup> Evgin, a.g.e., s.12-13.

<sup>30</sup> Faruk Selçuk ve Anjariitta Rantanen (Haz.), **Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSİAD, İstanbul, 1996, s.9.

<sup>31</sup> İlker Parasız, **Uluslararası Ekonomik-Mali Kuruluşlar ve Oluşumlar**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2004, s.27.

Aynı zamanda, 1970’li yıllardan itibaren birçok ülkede ortaya çıkan kamu açıkları ve bütçe açıkları nedeniyle başvuru dış borçlanmada, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında bir rekabet ortamı doğmuştur. Zira, kamu açıkları sadece gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmamış, gelişmiş ülkelerin de sorunu haline gelmiştir. Açıklarını kapatmak isteyen ülkeler uluslararası fonlardan azami ölçüde yararlanmayı istemişlerdir<sup>32</sup>.

Kamu açıklarını kapatmak isteyen ülkeler, ya kamu harcamalarını özellikle de bütçe harcamalarını kısmak durumunda kalacaklar yada vergi oranlarını artırmak veya yeni vergiler koymak durumunda kalacaklardır. Ancak her iki durumda da toplumun, siyasal iktidarlara yönelik tepkisi kaçınılmaz olacaktır. Bu yüzden, özellikle demokratik ülkelerdeki siyasal iktidarlar çok mecbur kalmadıkça her iki yolu tercih etmeyeceklerdir. Toplum tepkisinin minimum düzeyde olduğu üçüncü yol ise, dış borçlanmadır. Bu nedenle, ister gelişmiş, isterse gelişmekte olan bir ülke olsun, dış borçlanma tercih edilmektedir<sup>33</sup>.

#### **D. Aktif Borç Yönetimi Nedeniyle Dış Borçlanma**

Borçlanmanın, devlet için olağan bir gelir kaynağı haline gelmesinden sonra, borç geri ödemelerinde bile yeniden borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. Dış borç anapara ve faiz ödemeleri, ülkelerin döviz ihtiyacını artırdığı gibi, ülke ekonomisinde makro göstergelerde çeşitli etkilere neden olmaktadır. Ödemeler dengesi, döviz ihtiyacı ve ekonomik şartlar dış borç geri ödemelerinin ertelenmesini veya yeni borçlanma ile ödemelerin yapılmasını zorunlu kılabilir. Yani röfinansman kredileri ile dış borç geri ödemeleri gerçekleştirilir.

Dış borçlanmanın gerçekleştirilmesinde dikkate alınan bazı unsurlar vardır. Dış borçlanma şartları olarak da adlandırabileceğimiz bu unsurlar; dış borcun miktarı, vade yapısı, faiz oranı ve diğer şartlardır. Mevcut dış borç stok yapısının iyileştirilmesi, faiz oranlarındaki düşüş, vadelerin uzatılması, dış borcun olumlu ekonomik etkilerinden

<sup>32</sup> Bal, a.g.e., s.23; Evgin, a.g.e., s.11.

<sup>33</sup> Derdiyok, a.g.e., s.8.

yararlanma vb. borç yönetim amaçlarının gerçekleştirilmesi için piyasa şartlarındaki değişimler yakından takip edilmelidir. Böylece aktif borç yönetimi çerçevesinde, ülke ekonomisindeki gidişat ile piyasa şartlarındaki değişim yeni dış borçlanmaları gerektirebilir. Günümüzde artık, dış borçların tamamen ödenmesi düşünülmediğinden ödenecek faiz miktarında ve vade yapısındaki olumlu değişimlerin realize edilebilmesi amaçlanmaktadır.

Aynı zamanda iç borçlanmadaki olumsuz şartlar, dış borçlanmanın tercih nedeni olabilmektedir<sup>34</sup>. Böylece maliyeti daha az olan piyasalardan borçlanılmaktadır.

### **E. Borç Verenlerin Çeşitli Amaçları**

Yukarıda incelediğimiz nedenler, daha çok borç alanlar açısından dış borçlanmaya başvurma nedenleriydi. Dış borçlanma nedenlerini sadece borç alanlar açısından incelemek yeterli olmayacaktır. Çünkü borç verenlerin de çeşitli amaçlarla borç verdiklerini görüyoruz. Dolayısıyla, bu amaçlar dış borçlanmayı kolaylaştırıcı olmakta ve dış borç talep etme durumunda olanları teşvik edici bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden dış borçlanma nedenleri arasında bu amaçları da sayabiliriz.

Borç verenlerin temel amacı, ellerindeki kaynakları kullanarak daha fazla gelir-faiz geliri- elde etmektir. Bu amaç, borç verenlerden özellikle ticari bankalar, şirketler ve bireyler için başlıca amaç olurken; borç verenlerin uluslararası mali kuruluşlar ve yabancı devletler olması durumunda daha farklı amaçlar ortaya çıkabilmektedir. Bunlar; siyasi ve askeri amaçlar, ekonomik amaçlar, tarihi ve kültürel amaçlar, ahlaki amaçlardır<sup>35</sup>.

Politik borçlar olarak karşımıza çıkan siyasi amaçlı dış borç vermede, gelişmiş ülkeler kendi siyasi çıkarlarını gözeterek gelişmekte olan ülkelere kaynak tahsis

<sup>34</sup> Oğuz Çalık, "Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları: Devirli Garantili Krediler", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, s.239.

<sup>35</sup> Erdem, a.g.e., s.53.

etmektedirler. Siyasi çıkar olarak; savaş zamanında diğer ülkelerin kendi tarafını tutmalarını sağlamak, kendi vatandaşlarına ve şirketlerine diğer ülkelerde iyi davranılması ve çıkarlarının gözetilmesini temin etmek, ittifak kurduğu ülkelerin ittifakı bozmamaları ve ittifakın uzun süre devam ettirmek, aynı zamanda askeri amaçlar için ülke politikalarını etkilemek olarak sayılabilir. Özellikle dünya savaşları sırasında ve sonrasında askeri ve siyasi amaçlar daha çok ön planda olmuştur. Bu çerçevede Amerika Birleşik Devletleri tarafından II.dünya savaşı sonrasında uygulamaya konulan Truman Doktrini, Avrupa Kalkınma Programı ve Marshall yardımları ile Sovyetler Birliğinin Molotov planı siyasi ve askeri amaçlı olmuştur.

Ekonomik amaçlı dış borç vermede, gelişmiş ülkelerin kendi ürünlerine pazar oluşturma çabaları, ihracatlarını artırma, hammadde temini, işsizliğin azaltılması faktörleri etkili olmaktadır. Bağlı krediler verilerek, borç alan ülkenin borç veren ülkeden mal satın alması koşulu getirilmekte ve böylece ticari ilişkilerin geliştirilmesi sağlanmaktadır<sup>36</sup>.

### **III. DIŞ BORÇ KAYNAKLARI**

Yabancı sermaye bir ülkeye gelirken çeşitli kaynaklardan gelebilir. Birincisi; özel borç veya portföy yatırımı şeklinde olabilir. Şöyle ki, çıkarılmış menkul kıymetler borsalar aracılığıyla yabancılar tarafından satın alınabileceği gibi yabancı fertler veya firmalar, ülke fertlerine veya firmalarına borç verebilirler. Bu durumda özel borç olur. İkincisi; yabancı firma veya fertler ülkede doğrudan yatırım yapabilir veya yatırımlara ortak olabilirler. Üçüncüsü ise diğer ülkelerdeki hükümetler, fertler, uluslararası kuruluşlar veya bankalar borç alacak olan ülkenin hükümetine, resmi kurumlarına borç veya bağışta bulunabilirler. Birinci ve ikinci yoldan gelen yabancı sermaye iktisadi nedenlerle gelirken üçüncü yoldan gelen ise daha çok siyasi ve askeri amaçlarla

---

<sup>36</sup> a.g.e., s.53-56.

gelmektedir<sup>37</sup>. Çalışma konumuz olan dış borçlanma açısından baktığımızda üçüncü yolla gelen kaynaklar dış borçlanmanın kaynaklarını oluşturmaktadır.

Dış borç kaynakları hakkında temel bir değerlendirme yaptığımızda iki gruba ayırmak mümkündür:

- Yabancı devletler ve uluslararası mali kuruluşlar
- Dış piyasalar yani uluslararası sermaye ve para piyasaları olmaktadır.

Birinci grup, imtiyazlı borçlar adı verilen ve düşük faizli ve daha uzun vadeli borç kaynağı iken; ikinci grup, piyasa koşulları çerçevesinde borçlanmanın mümkün olduğu kaynaklar grubunu oluşturmaktadır<sup>38</sup>.

Diğer taraftan uzun vadeli sermaye hareketlerinin bir çok kaynağı vardır. Bunlar; devletlerden devletlere yardım programları, ihracat kredi ajanslarının kaynakları, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi çok taraflı organizasyonlar, uluslararası ticari bankalar, çok uluslu şirketler ve daha önce ülke içinde olup ülke dışına çeşitli nedenlerle kaçmış fakat uygun politikalar sayesinde geri döndürülebilecek kaynaklardır<sup>39</sup>. En geniş çerçevede dış kaynaklar bunlar olmakla birlikte resmi kaynaklar, ticari banka kredileri ve tüm diğer özel sektör kaynakları şeklinde üçlü bir tasnifte mümkündür<sup>40</sup>.

Resmi kaynaklar olarak devletlerarası ve uluslararası mali kuruluşların tüm finansman imkanları vardır. Ticari banka kredilerinde, bankacılık sistemi aracılığıyla elde edilen her türlü orta ve uzun vadeli kredilerdir. Tüm diğer özel sektör kaynakları ise, özel sektör tarafından ticari bankaların aracı olarak rol almadığı borç verme ve yatırım finansmanları için söz konusudur. Çok uluslu şirketlerin doğrudan yabancı sermaye şeklindeki yatırımları ve piyasalardaki finansal enstrüman çeşitlerini kapsamaktadır.

<sup>37</sup> Sait Açıba, **Devlet Borçlanması**, Afyon, 1994, s.92.

<sup>38</sup> Mahfi Eğilmez, **Hazine**, 3.b., Creative Yayıncılık, İstanbul, 2001, s.89.

<sup>39</sup> Michael Todaro, **The Struggle For Economic Development**, Longman Publishing, New York, 1983, s.337.

<sup>40</sup> Richard Debs ve diğerleri, **Finance for Developing Countries, Group of Thirty** New York, 1983, s.1.

Ancak dış borç kaynaklarını, detaylı bir tasnifle, devletler, uluslararası mali kuruluşlar, uluslararası mali piyasalar, uluslararası bankalar, özel kişi ve firmalar (özel yabancı sermaye) olmak üzere beş grupta inceleyebiliriz.

### **A. Devletlerarası Borçlanma**

Borç verenin bir devlet ve borç alanın bir başka devlet olduğu borçlanma şeklidir. Aynı zamanda gerek borç veren gerekse borç alan, hükümet organları veya diğer kamu kurumları olabilmektedir. Dolayısıyla bu tür borçlanmaya iki yanlı borçlanma da denilmektedir.

Yabancı devletlerden borçlanma neticesinde borç alan ülkeler ya milli paraları yada dövizle borçlarını öderler. Bu tür bir borçlanma diğer borçlanmalara göre daha uygun şartlar altında olabilmekte, uzun vade, ödemesiz sürenin olması, düşük faiz veya hibe şeklinde gerçekleşebilmektedir.

Ancak farklı amaçları da bünyesinde barındıran bir borçlanma kaynağıdır. Çünkü, borç veren devlet özellikle askeri, politik tercihlerle birlikte kültürel, tarihi, insancıl ve ahlaki amaçlarla borç vermekte hatta sağladıkları kaynakların kendi ülkelerinde kullanılmasını şart koşabilmektedir.

Fransa ve İngiltere tarafından kolonilere yönelik olarak ve özellikle II.Dünya savaşı sonrasında Amerika ve Avrupa tarafından uygulanmıştır. Sovyetler Birliğinde de bu yönde kaynaklar ayırdığı görülmüştür. Ancak 1960'lı yıllardan itibaren sanayileşmiş ülkelerdeki bütçe açıkları ve özel sermaye hareketlerinin artması neticesinde bu tür borçlanmada azalma olmuştur<sup>41</sup>. Diğer taraftan, çeşitli amaçlarla, özellikle kalkınma ve bölgesel ekonomik sorunların giderilmesi amacıyla uluslararası mali kuruluşların kurulmasıyla birlikte dış borç kaynakları, uluslararası mali kuruluşlar olmuştur.

Günümüzde de devletlerden borçlanma, olağanüstü durumlarda ve üçüncü dünya ülkesi denilen ihracat ve döviz kazandırıcı işlemleri yok denecek kadar az olan ülkelerin

<sup>41</sup> Açıba, a.g.e., s.92-94; Ulusoy, a.g.e., s.64.

ekonomilerin işlerliğinin sürdürülebilmesi için başvuru olan bir dış borç kaynağı haline gelmiştir<sup>42</sup>.

## **B. Uluslararası Mali Kurumlardan Borçlanma**

Kuruluşu ve sermayesine birden fazla ülkenin katıldığı, mali faaliyetlerinden de yine birden fazla ülkenin faydalandığı kuruluşlara, uluslararası mali kuruluşlar denir. Tek bir ülkeye yardım amacıyla bazı ülkelerin bir araya gelmelerine ise konsorsiyum adı verilmektedir.

Uluslararası mali kuruluşların bir çoğu II.Dünya savaşıdan sonra kurulmuşlardır. İlk önce "Bretton-Woods İkizleri" olarak adlandırılan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), daha sonra Altılar, Avrupa Kömür-Çelik Birliği, Avrupa Ekonomik Birliği ve Avrupa Atom Birliği, Avrupa Para Andlaşması, Enteramerikan Kalkınma Bankası, Orta Amerika Ekonomik Entegrasyon Bankası gibi bölgesel kalkınma ve işbirliğini hedefleyen kuruluşlar kurulmuştur<sup>43</sup>.

Uluslararası mali kuruluşlar amaçlarına ulaşmak için kısa, orta ve uzun vadeli krediler vermektedir. Kısa ve orta vadeli krediler, döviz kredisi şeklinde olup ödeme dengesizliklerini gidermek amacıyla verilirken; uzun vadeli krediler, yatırım kredisi olarak projelerin finansmanı amacıyla verilmektedir<sup>44</sup>.

Günümüzde uluslararası mali kuruluşların faaliyetlerine yönelik ağır eleştiriler yapılmaktadır. Dış borcun temel bir sorun olduğu günümüzde, bazı durumlarda kriz halini alarak dünya borç krizlerinin oluşmasında uluslararası mali kuruluşların yetersizliği göz ardı edilemez.

---

<sup>42</sup> Ulusoy, a.g.e., s.64.

<sup>43</sup> Sacit Önen, **Uluslararası Mali Kuruluşlar**, 2.b., Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Yayın No:51, Ankara, 1990, s.3.

<sup>44</sup> a.g.e., s.7.

### C. Uluslararası Sermaye Piyasalarından Borçlanma

Günümüzde dış borç temininde en yeni kaynaklardan birisi, uluslararası sermaye piyasalarıdır. Küreselleşme neticesinde sermaye hareketleri hızlanmış ve uluslararası düzeyde fon arz ve talep edenlerin buluşma noktaları olan piyasalar oluşmuştur. Genel olarak uluslararası piyasalar, uluslararası para piyasaları ve uluslararası sermaye piyasaları şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

Bilindiği gibi para piyasaları, vadesi bir yıla kadar olan fonların ödünç alınıp verildiği piyasalardır. Para piyasaları kurumları, bankalar ile bankacılık dışı mali kurumlar yani özel finans kurumları ve finansal kiralama gibi kurumlardır<sup>45</sup>. Sermaye piyasaları ise, bir yıldan daha uzun vadeli fon işlemlerinin yapıldığı piyasalardır.

Sermayenin liberalizasyonu ile piyasalar arasında ortaya çıkan rekabet neticesinde fon arz ve talep edenlerin daha hızlı ve rahat buluşmaları sağlanmış, dolayısıyla bir taraftan bu piyasalardan düşük maliyetli kaynaklar temin edilirken diğer taraftan ise yeni borçlanma enstrümanları piyasalara sürülmüştür<sup>46</sup>. Bu yüzdendir ki uluslararası sermaye piyasaları, alternatif dış finansman kaynaklarının başında gelmektedir<sup>47</sup>.

Dünyanın en büyük mali merkezleri, Londra, Tokyo ve New York'tur. Paris, Frankfurt, Zürih, Cenevre, Amsterdam, Singapur ve Hong Kong ikinci sırada gelmektedir<sup>48</sup>. İlk sanayileşen ülkenin İngiltere olması nedeniyle Londra, tarihsel süreç içerisinde merkez olma konumunu korumuştur. Ancak Amerika ve Japonya başta olmak üzere diğer ülkelerin ekonomik kalkınma çabaları kısa sürede netice vermiş ve İngiltere'nin tek başına mali merkez olma konumuna son vermiştir.

Uluslararası sermaye piyasalarına; hükümetler, resmi kuruluşlar ve özel işletmeler büyük ilgi göstermektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerin hükümetleri,

<sup>45</sup> Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.6, S.2 (Nisan 1997), s.24.

<sup>46</sup> Halil Seyidoğlu, *Uluslararası Finans Geliştirilmiş 3.b.*, Güzem Yayınları, İstanbul, 2001, s.244-250.

<sup>47</sup> Harun Bal, *Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye*, Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi:16, Ankara, 1998, ss.17-18.

<sup>48</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.248.



şirketleri ve bireysel yatırımcıları finansman maliyetini düşürmek veya belirli miktarda finansman sağlayabilmek veya belirli bir düzenlemenin getirdiği sınırlamaları aşmak için uluslararası piyasalara başvururlar<sup>49</sup>. Borçlanma şartları yani, borcun geri ödenmesi, vadesi, faiz oranları ve borçlanılacak ulusal para cinsi konularında bir çok imkan söz konusudur. Aynı zamanda kredi teminindeki çabukluk ve siyasi baskıların az olması bu piyasaları cazip kılmaktadır.

Alternatif dış finansman kaynaklarının en önemlisi, “europiyasalar”dır. Europiyasa kavramı, kısa vadeli “europara”, orta vadeli “eurokredi” uzun vadeli “eurotahvil” piyasalarının tamamını ifade etmek için kullanılır<sup>50</sup>.

Europara piyasası; bir ulusal paranın, onu çıkartan ülkenin sınırları dışında oluşan piyasasına verilen isimdir. Diğer adı ise, “eurodolar”dır. Çünkü bu tür bir piyasa ilk önce dolar için oluşmuştur. 1960’lı yıllarda özellikle İngiltere’de bazı ticari bankaların Amerikan doları cinsinden mevduat kabul etmeleri ve bu mevduatları dolar kredisi açmak için kullanmaları neticesinde eurodolar piyasası oluşmaya başlamıştır. Zamanla diğer para birimlerinin (Alman Mark’ının Almanya dışında, Japon Yen’inin Japonya dışında, İsviçre Frank’ının İsviçre dışında) piyasalarının oluşması ile bu piyasalara europara piyasası denilmeye başlanmıştır. Europara piyasalarının gelişmesi 1970’li yıllardaki petrol krizleri ile hızlanmıştır.

Europara mevduatı kabul eden bankalara “Eurobank” adı verilir. Bir Amerikan bankasının Berlin şubesindeki dolar, eurodolar olup europara piyasasının bir parçasıdır. Bir Fransızın elindeki Japon yeni euro-yen’dir. Bu yüzdendir ki sadece Avrupa değil, Kuzey Amerika, Ortadoğu, Uzak Doğu ve Karayip Adaları europara merkezi olmuştur.

Bu piyasalara çabuk ulaşılabilmesi, işlemlerin hızlı yapılabilmesi, kredi maliyetlerinin düşük olması, piyasa şartlarına göre kredi şartlarının oluşması ve hiçbir

<sup>49</sup> Abdullah Akyüz, “Uluslararası Finansal Piyasalar ve Türkiye”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Y.8, S.87 (Haziran 1993), s.11.

<sup>50</sup> Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, a.g.e., s.17.

ülkenin yetki alanına girmemesi nedeniyle devlet müdahalelerinden uzak olması europara piyasasının özellikleri olarak sayılabilir<sup>51</sup>.

Bir özel şirket veya kamu kuruluşu tarafından çıkartılıp, ülke dışında satışa sunulan uzun vadeli borçlanma araçlarına “uluslararası tahviller” adı verilmektedir. Yabancı tahvil piyasası ve eurotahvil piyasası, uluslararası tahvil piyasasının birer parçasıdır. Yani uluslararası tahvil piyasası iki bölümden oluşmaktadır<sup>52</sup>.

Eurotahvil piyasası, uluslararası tahvil piyasasının hızla gelişmekte olan bir parçası olup çok uluslu şirketler, hükümetler, yerel yönetimler, kamu iktisadi kuruluşlar ve uluslararası yatırım bankaları, bu piyasadan kredi temin edenlerin başında gelmektedir. Eurotahvil, hangi para birimi ile piyasaya sürülmüşse, o para biriminin ait olduğu ülkenin haricinde diğer piyasalarda satışa sunulur. Bu özellik, tahvillerin “euro” olarak adlandırılmalarına sebep olmaktadır<sup>53</sup>. Örneğin, T.C. Hazine Müsteşarlığının Japon Yeni olarak piyasaya sürdüğü tahvillerin Almanya, Fransa, İngiltere, ABD gibi piyasaların bir veya bir kaçında satışa sunulmasıdır. Böylece Japon piyasası hariç diğer piyasalarda işlem görmesi ile eurotahvil adını almaktadır.

Bu tür senetlerin üzerinde onu çıkartan firma veya kuruluşun adı ve ünvanı, faiz oranı, nominal değer, vade tarihi ve satışı gerçekleştirecek olan sendikasyonu oluşturan banka ve mali kuruluşların isimleri yazılı olduğu halde yukarıda belirttiğimiz gibi, dolara bağlı eurotahvillerin Amerika’da satılamayacağı açıkça belirtilmektedir<sup>54</sup>.

Uluslararası tahvil piyasasının ikinci bölümü olan yabancı tahvil piyasası; “yurtiçi tahvil piyasasının yabancı şirket veya hükümetler tarafından çıkartılan tahvilleri temsil eden payı” olarak ifade edilmektedir. Yabancı tahvil ise, bir yabancı paraya bağlı olarak çıkartılan ve o yabancı paranın geçerli olduğu ulusal piyasada satışa sunulan tahvildir<sup>55</sup>. Dolayısıyla belli bir piyasaya tahvil satışı hedeflenmekte ve bu hedefin

<sup>51</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.254-262; Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, a.g.e., s.17-18.

<sup>52</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.290-291.

<sup>53</sup> Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, a.g.e., s. 18; Seyidoğlu, a.g.e., s.294.

<sup>54</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Seyidoğlu, a.g.e., s.294-301.

<sup>55</sup> Halil Seyidoğlu, **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999, s.130.

gerçekleşmesi için o piyasada dolaşımda olan para biriminden tahvil piyasaya ihraç edilmektedir. Bu yüzdendir ki, ihraç yapılacak yabancı tahviller ilgili yabancı ülkenin yasal düzenlemelerine tabi olacaktır. Örneğin, İsviçre piyasasındaki uygun şartlardan yararlanmak için İsviçre Frankı cinsinden ihraç edilen tahviller, İsviçre kanunlarına uygun olmak zorundadır. Böylece ABD kanunlarına uygun olarak ABD piyasalarında satılan yabancı tahvillere “yankee tahvilleri”, Japonya’da satılan yabancı tahvillere “samurai tahvilleri” ve İngiltere’de satılan yabancı tahvillere “bulldog” adı verilmektedir.

Yabancı tahvilleri, özel bir şirket çıkartabildiği gibi; hükümet veya belediyeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kamu kurumları da çıkartarak kendilerine kaynak elde etmektedirler<sup>56</sup>.

Uluslararası mali piyasalardan borç alırken risk primi de ilave edilmektedir. Yani borç talep eden ülkenin kredi değerliliği önem arz etmektedir. Bu yüzden, Rating (kredi değerliliği ölçüm) kuruluşları ortaya çıkmış ve bu kuruluşların değerlilik ölçümü için ortaya koydukları kriterler ve ölçüm sonuçları tüm dünyada önemle izlenen veriler olmuştur<sup>57</sup>.

#### **D. Uluslararası Bankalardan Borçlanma**

Özellikle ticari bankaların vermiş oldukları krediler dikkati çekmektedir. 1970’li yılların başlarında gelişmekte olan ülkelere verilen toplam dış borçların %20’si uluslararası banka sistemi aracılığıyla sağlanırken, bu oran 1970’li yılların sonlarında %40’lara ulaşmıştır.

Uluslararası banka sisteminin etkinliğinin artmasındaki en önemli neden, 1973 yılından sonra petrol fiyatlarındaki hızlı yükseliş neticesinde OPEC ülkelerinin gelirlerinde görülen artışı gösterebiliriz. OPEC ülkelerindeki gelir artışı, yani petro-

<sup>56</sup> Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, a.g.e., s.18; Seyidoğlu, a.g.e., s.292-293.

<sup>57</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. M.Aydın Karaöz, “Kredi Değerliliğinin Tespiti (Rating)”, **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, 1990/1 S.5, ss.29-38.

dolar olarak isimlendirilen bu gelir, batı ülkelerindeki bankalara ve sermaye piyasalarına yönelmişti<sup>58</sup>. Öyle ki petro-dolarların %40'ı uluslararası bankaların elinde toplanmıştı. Ancak 1980'lerde gelişmekte olan ülkelerin borç yükündeki artış -özellikle Latin Amerika ülkeleri- sebebiyle uluslararası bankalar, üçüncü dünya ülkelerine kısa vadeli borç vermeyi durdurmuşlardır<sup>59</sup>.

Günümüzde ise, uluslararası bankalar gerek tek başlarına gerekse birkaç bankanın bir araya gelmesiyle kredi taleplerini karşıladıkları görülmektedir. Böylece daha fazla kaynak temin edildiği gibi, verilen kredilerin riskleri de paylaşılmış olmaktadır. "Sendikasyon" olarak tanımlanan, birden çok banka ve/veya kredi kuruluşunun bir araya gelerek çeşitli hükümler çerçevesinde borçlunun yapacağı geri ödemeleri ve kredinin koşullarındaki değişimleri birlikte kararlaştırarak ortaklaşa kredi açma işlemidir. Bu işlem neticesinde verilen kredilere "sendikasyon kredileri" denilmektedir<sup>60</sup>.

#### **E. Özel Kişi ve Firmalardan Borçlanma**

Günümüzde doğrudan yapılan yatırımlar ile ortaklık şeklinde yapılan yatırımlar genellikle özel kişi veya özel firmalar tarafından yabancı ülkelerde gerçekleştirilebilmektedir. Diğer taraftan, portföy yatırımları ile yabancı kişi veya kuruluşlar hisse senedi ve tahvil olarak dış finansman sağlayabilmektedirler.

Birçok ülkenin tercihi, yabancı sermayeyi yada doğrudan yatırımı ülkelerine çekebilmek olmaktadır. Kendi ülkelerinde yabancıların firma kurmalarını, varolan firmalara ortak olmalarını sağlamak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Böylece sadece yabancı sermaye ülkeye çekilmiş olmayacak, aynı zamanda, teknoloji transferi, işletmecilik bilgisi sağlanacak ve yatırımın, piyasa koşullarında uzun vadeli bir nitelik kazanması sağlanmış olacaktır.

<sup>58</sup> Gillis, v.dğr., a.g.e., s.411.

<sup>59</sup> Açıba, a.g.e., s.94-95; Ulusoy, a.g.e., s.66.

<sup>60</sup> Eğilmez, a.g.e., s.90; Sendikasyon kredileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gülcin Türkakın, "Sendikasyon Kredileri", *İşletme ve Finans*, S.48 (Mart 1990), ss.55-61.

#### IV. DIŞ BORÇ ÇEŞİTLERİ

Dış borçlar günümüzde kredi Şeklinde temin edilmektedir. Bağışlar, teknik yardımlar ve özellikle dış yardım niteliğinde olan ayni yardımları, dış yardım kapsamında değerlendirmek daha doğru olacaktır<sup>61</sup>. Dış borçların çeşitli yönlerden incelenip analiz edilebilmesi için tasnif edilmesi gerekmektedir. Böylece, ekonomik ve mali sonuçları başta olmak üzere dış borçların etkileri ve dış borçların alınması, kullanılması ve geri ödemesi aşamalarındaki temel faktörlerin belirlenmesi mümkün olacaktır. Etkin bir dış borç yönetimi için tüm bu faktörlerin bilinmesinde fayda vardır. Dolayısıyla çeşitli açılardan dış borçlar tasnif edilebilir<sup>62</sup>. Bunlar:

- Alacaklılara göre dış borçlar,
- Vadelerine göre dış borçlar,
- Borçlulara göre dış borçlar,
- Geri ödemedeki para birimine göre dış borçlar,
- Kullanım koşullarına göre dış borçlar.

##### A. Alacaklılara Göre Dış Borçlar

Alacaklılara göre dış borçları, resmi kaynaklı ve özel kaynaklı dış borçlar olarak ikiye ayırabiliriz<sup>63</sup>. Resmi kaynaklı dış borçlar da kendi içinde ikiye ayrılır. Birincisi, devletlerden yapılan dış borçlanmadır ki iki yanlı finansman<sup>64</sup> ve hükümet kredileri<sup>65</sup> olarak da adlandırılır. Egemen bir devlet veya egemen bir devletin resmi kuruluşunun kaynaklık ettiği borçlanma Şeklidir. Resmi kaynaklı dış borçlanmanın ikincisi ise, uluslararası mali kuruluşlardan yapılan dış borçlanmadır.

Hükümet kredileri; -uzun vade yapısı, düşük faiz oranı ve ödemesiz sürenin uzun olması ile- piyasa Şartlarından daha uygun olmaları sebebiyle altyapı projelerinin

<sup>61</sup> Açba, a.g.e., s.38-40; Erdem, a.g.e., s.50.

<sup>62</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.95-101; Açba, a.g.e., s.32-41; Ulusoy, a.g.e., s.68-76; Erdem, a.g.e., s.57-65; Derdiyok, a.g.e., s.24-31.

<sup>63</sup> Derdiyok, a.g.e., s.26-27.

<sup>64</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.16.

<sup>65</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.79.

finansmanında kullanılabilir kredilerdir. Bununla birlikte bu tür krediler, bağı (tied) kredi olarak verilmektedir. Faiz dışında ek maliyetleri (çeşitli komisyon ve ücretler) olmaması nedeniyle en ucuz finansman kaynaklarından. Ancak krediye kaynaklık eden ülkenin para biriminden oluşması ve kredi alanın ithalatını arttırıcı yöndeki etkileri göz ardı edilmemelidir<sup>66</sup>.

Uluslararası mali kuruluşların verdiği krediler ki çok yanlı finansman türü olup bağı kredilerdir. Örneğin Avrupa Yatırım Bankasından alınan kredilerin Avrupa Birliğine üye ülkelerden mal alımlarında kullanılması şartı olabilmektedir.

Özel kaynaklı dış borçlar ise, uluslararası mali piyasalar, uluslararası ticari bankalar, özel kişi ve firmalardan sağlanan kredilerdir. Bunlar piyasa şartlarına göre değişen nitelikteki kredilerdir.

### **B. Vadelerine Göre Dış Borçlar**

Borçlanmanın şartlarından olan vade yapısına dikkate alınarak yapılan bir tasniftir. Kısa vadeli, orta vadeli ve uzun vadeli olarak kendi içinde üçe ayrılır.

Vade; kredinin anlaşma tarihi ile son anapara ödeme tarihi arasında geçen süredir. Bu süre, aylarla ifade edilebildiği gibi yıllar ve on yıllarla da ifade edilebilmektedir. Bir yıl ve bir yıldan daha az bir süre ise, kısa vadeli dış borç olur. Genelde uluslararası likidite ihtiyacını karşılamak için kısa vadeli dış borçlanmaya gidilir<sup>67</sup>. Bir yıldan beş yıla kadar orta vadeli, beş yıldan daha uzun vadeli ise uzun vadeli dış borç olur. Orta ve uzun vadeli dış borçlara örnek olarak; program kredileri, proje kredileri, ihracat kredileri, ticari krediler, tahvil ihraçları, borç hafifletme kredileri gösterilebilir<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> a.g.r., s.79-80.

<sup>67</sup> Derdiyok, a.g.e., s.25; Bal, *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*, a.g.e., s.15.

<sup>68</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.101; Bal, *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*, a.g.e., s.16.

### C. Borçlulara Göre Dış Borçlar

Dış borçları, kimlerin aldığını gösteren tasniftir. Ülkeye kaynak girişi sağlayan kuruluşlar, kamu kuruluşları olabileceği gibi özel kuruluşlar da olabilir. Dış borcun geri ödemesinden yine borcu olan kuruluşlar sorumlu olmaktadır. Böylece hangi tür kuruluşların dış borca başvurduğu, dış kaynak finansmanı kullandığı ortaya çıkar. Borçlulara göre dış borçları, kamu dış borçları ve özel dış borçlar diye ayırabiliriz.

Özel dış borç, özel sektörün ve bankaların yurtdışından sağladığı borçlar olup yabancı ticari bankalardan, uluslararası mali kuruluşlardan, yabancı firmalardan sağlanan kredilerdir. Daha çok yatırım amaçlı olmasına rağmen, çoğunlukla kısa vadeli olmaktadır. Bu tür borçlar milli gelir üzerinde olumlu etki bırakır.

Kamu dış borcu ise, kamu kesiminin yurtdışından elde ettiği borçlardır. Kamu kesimi dış borçları; konsolide bütçe dış borçları, hazine dış borçları, bütçe dışı kamu sektörü dış borçları ve merkez bankası dış borçlarından oluşmaktadır. Bu tür borçlar, zaman zaman ülkelerin borç krizine girmelerine neden olan borçlardır. Çünkü, üretken olmayan alanlarda ve kamu kesiminin açıklarının kapatılmasında kullanılmaktadır<sup>69</sup>. Öte yandan, Avrupa Birliğinde 1999 yılında kabul edilen Masstrich kriterlerinden biri, kamu borç stokuna üst sınır getirildi. Böylece kamu borç stoku/GSMH oranı %60'ı geçmemesi karara bağlandı ve bu durum kamu iç borçlarını olduğu kadar, kamu dış borçlarının önemi daha da arttırdı<sup>70</sup>. Kamu dış borçları, ülkelerin ekonomik görünümü için hem uluslararası mali kuruluşlar hem de rating kuruluşları tarafından yakından izlenen borçlar oldular. Aynı zamanda borcun vade yapısı dikkatle izlenir, orta ve uzun vade ağırlıklı bir yapı olumlu kabul edilirken kısa vade ağırlıklı bir borç yapısı krizlerin habercisi olarak görülmektedir.

Dünya bankasının, ülkelerin borçlanmaları ile ilgili tabloları incelediğimizde üçlü ayırım görüyoruz; kamu borcu, kamu garantili borç ve garantisiz özel borç<sup>71</sup>. Ülkemizde ise, hazine dış borcu, hazine garantili dış borç ve garantisiz özel borçlar

<sup>69</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.98-99; Derdiyok, a.g.e., s.26-28.

<sup>70</sup> Selçuk ve Rantanen, a.g.e., s.63.

<sup>71</sup> The World Bank, **Global Development Finance**, 2003, s.227-228.

ayırımı yapmak mümkündür. Hazine dış borçlarına, kamu dış borçları veya devlet dış borçları denilebildiği gibi; hazine garantili dış borçlara da, kamu garantili veya devlet garantili dış borçlar denilmektedir. Hazine dış borçlarında, borcun alımı, kullanımı ve geri ödemesinde Hazine doğrudan sorumludur. Hazine garantili dış borçlarda ise; borcu alan kamu kurum ve kuruluşu, borcun kullanım ve geri ödemesinden sorumlu olmasına rağmen; Hazine, kefil durumunda olup dolaylı yoldan geri ödemesinden sorumludur<sup>72</sup>.

#### **D. Geri Ödemedeki Para Birimine Göre Dış Borçlar**

Dış borca kaynaklık eden uluslararası mali kuruluşların, ülkelerin ve uluslararası mali piyasaların farklı para birimlerini kullanması, para birimi açısından dış borçların analiz edilmesini gerektirmektedir. Dış borçların kullanımı ve geri ödemelerinde farklı para birimlerinin kullanılması, kur riskine neden olmakta hatta borçlu ülkelerin, borcu geri ödeme zamanında döviz kriziyle karşı karşıya kalması söz konusu olmaktadır. Dış borçlanmada, ABD doları, Japon Yeni, Euro, SDR (Özel Çekme Hakkı) gibi dünya piyasalarında geçerli olan para birimleri kullanılmaktadır. Ayrıca, borç alan ülkenin ulusal parası ile borçlanması mümkündür. Ancak borç alan ülke için cazip olan bu durum, borç verenler için tercih edilen bir borçlanma değildir<sup>73</sup>.

#### **E. Kullanım Koşullarına Göre Dış Borçlar**

Kullanım koşullarına göre dış borçlar çok çeşitlidir. Her birinde borçlanmanın değişik özelliklerinden biri veya birkaçı dikkate sunulmaktadır. Bu borç çeşitleri şunlardır:

- Proje Kredileri – Program Kredileri,
- Bağlı Krediler – Serbest Krediler,
- Borç Ertelemeleri – Röfinansman Kredileri,
- İmtiyazlı Krediler – İmtiyazsız Krediler,
- Satıcı (İhracat) Kredileri,

<sup>72</sup> Derdiyok, a.g.e., s.26.

<sup>73</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.100; Derdiyok, a.g.e., s.24-25.



- Sendikasyon Kredileri,
- Yap-İşlet-Devret Kredileri,
- Tahvil İhracı

### *1. Proje Kredileri - Program Kredileri*

Dış borçlar, finansman olarak kullanılma amaçlarına göre proje kredileri ve program kredileri olarak ikiye ayrılmaktadır. Hem proje kredileri hem de program kredileri, yatırımların finansmanını sağlamak için alındıklarından kalkınma kredileri adını da almaktadırlar<sup>74</sup>.

Proje kredileri, belli yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılan kredilerdir. Ülkelerin ekonomik kalkınmasını sağlayacak kamu veya özel sektör yatırım projelerine verilen kredilerdir. Özellikle altyapı ve verimli projelere yöneliktir. Kredi, devletler veya uluslararası mali kuruluşlar tarafından sağlanır. Yatırımlarla ilgili projeler ayrıntılı şekilde hazırlanıp krediyi verecek olan devlete veya uluslararası mali kuruluşa gönderilir. Projeler, kreditor tarafından incelenip değerlendirilir ve kredi açılıp açılmaması konusunda karar verilir.

Proje kredileri genellikle bağlı krediler olmalarına rağmen uluslararası mali kuruluşların verdiği krediler, serbest kredi niteliğinde olabilmektedir. Yatırım amaçlı verildiği için hammadde ve tüketim maddelerinin alımında kullanılmazlar. Bazen proje için gerekli yedek parça alımlarında kullanıldıkları olur. Proje kredileri, yatırım projeleri için kullanıldığından hem krediyi veren için hem de krediyi kullanan için faydalı ve riski az olan bir kredi çeşididir. Aynı zamanda, projeler kredi veren tarafından her aşamada denetlenir. Bu tür krediler, ABD tarafından geliştirilmiş kredilerdir.

Kredi, devletler tarafından sağlanıyorsa “resmi proje kredileri”, satıcı firma veya yabancı bankalardan sağlanıyorsa “ticari proje kredileri” adını almaktadır. Resmi proje kredilerinde, projenin tamamı kredilendirilirken; ticari proje kredilerinde, projenin %80-

---

<sup>74</sup> Erdem, a.g.e., s.61.

85'i kredilendirilmektedir<sup>75</sup>. Proje kredilerinde genelde üç taraf söz konusudur. Birinci taraf, kreditor olan ülke veya uluslararası mali kuruluş; ikinci taraf, kredi talep eden ülke hükümeti ve üçüncü taraf ise, krediyle yatırımı gerçekleştirecek olan kamu veya özel sektör kuruluşlarıdır.

Proje kredileri uygulamasında, taraflar arasındaki ilişkilerde farklı yöntemler uygulanabilmektedir. Birincisi, kreditor ile krediyi talep eden hükümet arasında kredi anlaşması imzalanır. Daha sonra kredi, projeyi gerçekleştirecek olan kamu veya özel sektör kuruluşuna aktarılır. Böylece yatırımcı kuruluş kendi hükümetine karşı sorumlu olurken krediyi alan hükümette kreditor karşı sorumlu olacaktır.

İkinci yöntem; kreditor, ilgili hükümet ile ve yatırımcı kuruluş ile ayrı ayrı anlaşma yapar. Böylece ilgili hükümet ve yatırımcı kuruluş, kreditor karşı ayrı ayrı sorumlu olur. Üçüncü yöntem ise, kreditor ile ilgili hükümet ve yatırımcı kuruluş arasında üçünü birbirine bağlayan bir anlaşma yapılıır. Bu yüzden hem ilgili hükümet hem de yatırımcı kuruluş, kreditor karşı ortak sorumlu olurlar<sup>76</sup>.

Tüm bu yöntemlere rağmen uygulama genelde iki basamaklıdır. Kredi talep eden ülkenin hükümeti, anapara ve faiz ödemelerinde kreditor karşı sorumlu olur ve anlaşmalar yapılır. Yatırımcı kuruluş ise, kendi hükümetine yerli para biriminden ve kreditorle yapılan anlaşmadaki şartlardan farklı olarak faiz ve vade yapılarında ödemelerde bulunur. Örneğin, kreditorle yapılan anlaşmada 20 yıl vade ve %5 faiz belirlenmesine rağmen yatırımcı kuruluş kendi hükümetine 10 yıl vade ve %10 faizle ulusal para biriminden ödemedede bulunur<sup>77</sup>.

***Program kredileri***, proje kredilerinin dışındaki tüm krediler program kredisi olarak kabul edilebilir. Özellikle, dış ödeme açıklarını gidermek ve ithalat için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla ikili anlaşmalar çerçevesinde alınan kredilerdir. Yatırımlar için gerekli yedek parça, hammadde, yarı mamul ve mamul malların

<sup>75</sup> a.g.e., s.60-61.

<sup>76</sup> Ulusoy, a.g.e., s.68-69; Cahit Kayra, **Dış Finansman Teknikleri**, İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi No: 286, İstanbul, 1970, s.81-83; Açba, a.g.e., s.33-34.

<sup>77</sup> Erdem, a.g.e., s.60; Açba, a.g.e., s.34.

ithalatında kullanılmaktadır. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler için önemli bir finansman aracıdır. Bu krediler bağlı krediler olduğunda belli ülkelerden mal alımı veya belli malların alımı şartıyla verilmektedir. Ancak serbest kullanımlı kredi olarak da verilebilir<sup>78</sup>. Bu yüzden proje kredilerine kıyasla daha esnek bir yapıya sahiptir. Program kredileri, kredi alan ülkenin faydasına olduğu kadar kredi veren ülke içinde faydalı olup uluslararası ticaretin gelişmesine katkıda bulunur<sup>79</sup>.

## 2. *Bağlı Krediler – Serbest Krediler*

Harcama yetkisi açısından bağlı krediler ve serbest krediler ayırımı yapabiliriz. Dış borç anlaşmasında, kredilerin nerede ve niçin harcanacağı belirtilebilir. Bu durumda kredi verenin istekleri geçerli olup kredi alanın istekleri geri planda kalmaktadır. Bu tür krediler bağlı krediler olarak adlandırılır. Kredi koşulu, kredi veren ülkenin sınırları içerisinde harcanması olabileceği gibi, belirli malların ithalatında kullanılması da olabilmektedir. Krediyi veren ülkenin sınırları içerisinde harcanması koşulu olduğunda “temelde bağlı kredi” veya “kaynakta bağlı kredi” yada “ülkeye bağlı kredi” adını alır. Belirli malların alımında kullanılması koşulunda ise “mala bağlı kredi” olarak adlandırılır. Eğer hem ülke hem de mal koşulu varsa “ülkeye ve mala bağlı krediler” denir<sup>80</sup>.

Krediyi veren ülke açısından çok avantajlı olan *bağlı krediler*, kredi talep eden ülkeler ve küresel ekonomi için dezavantajlı ve maliyetleri arttırıcı özelliktedir. Çünkü, dünya piyasalarındaki rekabet ortamını olumsuz etkilemekte ve malların taşıması, sigortalanması gibi teknik işlerin dahi borç veren ülkeden yapılması istenebilmektedir. Dolayısıyla hem malın fiyatında pazarlık gücü ortadan kalktığı gibi hem de maliyete etkisi bakımından düşük oranlarda kalması gereken yan faktörler, belirleyici olmaktadır.

Bağlı krediler, krediyi veren ülke için çok avantajlıdır. Çünkü, kendi malları için dış pazar elde etmiş olur ve ihracatını arttıran bir unsur olur. Bundan dolayı,

<sup>78</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.95; Ulusoy, a.g.e., s.70.

<sup>79</sup> Kayra, a.g.e., s.78.

<sup>80</sup> Erdem, a.g.e., s.61-62; Açba, a.g.e., s.36.

ödemeler dengesini olumlu etkiler. Ayrıca, üretim artışı sağlar, atıl kapasitesini kullanır, işsizliği azaltır.

***Serbest krediler*** ise bağlı kredilerin tersi olup herhangi bir koşula bağlanmamış olan kredilerdir. Bu yüzden kredi talep eden ülke, istediği şekilde ve yerde krediyi kullanabilir. Aslında, bu şekilde tam bir serbestlik birçok kredide yoktur. En çok tercih edilen dış borç çeşidi olmasına rağmen uygulamada bu tür kredilere çok az rastlanır. Örnek olarak, satıcı kredilerini verebiliriz<sup>81</sup>.

Bağlı kredilerin olumsuz etkilerinin, kredilerin çok yanlı veya uluslararası mali kuruluşlarca sağlanması halinde azalabileceğini söyleyebiliriz<sup>82</sup>. Böylece borç verenlerin sayısı artmış olacaktır.

### ***3. Borç Ertelemeleri – Röfinansman Kredileri***

Dış borçların vade sonunda ödenmesi gerekmektedir. Ancak zaman zaman ödeme sorunları ortaya çıkmakta ve özellikle gelişmekte olan ülkeler için dış borçların finansmanı, kriz halini alabilmektedir. Bu durum aşılması için üretilen çözüm yollarından birisi, borç erteleme veya röfinansman kredileridir. Dış borcun geri ödenmesi aşamasında başvurulabilecek iki alternatiftir. Her ikisinin ortak noktası, var olan borcun bir süreliğine daha devam etmesini sağlamak olurken, aralarındaki fark ise onları iki alternatif haline getirmiştir.

Borç erteleme; vadesi sona eren bir borcun ödenmeksizin karşılıklı anlaşma ile daha ileri bir tarihe, eski borca oranla daha düşük bir faiz oranı karşılığında ertelenir. Röfinansman kredisinde ise; vadesi sona eren bir borcun ödenmesi için, aynı miktarda, aynı krediteden, farklı koşullara haiz yeni kredi alınarak ödeme yapılır. Borç erteleme, var olan borcun ödenmesi için daha düşük faiz oranı ile ek süre tanınmış olur. Röfinansman kredisinde, borç ödenirken yeni bir kredi kullanılır ve bu kredi

<sup>81</sup> Ulusoy, a.g.e., s.72.

<sup>82</sup> Açıba, a.g.e., s.37.

önceki borca taraf olan alacaklı ülke ve borçlu ülke arasında ödeme planı, vadesi ve faiz oranı farklı bir kredidir<sup>83</sup>.

Gerek borç ertelenmesi gerekse röfinansman kredileri, borçlu ülkeye geçici bir çözüm sağlamakta ve borçların ötelenmesine yardımcı olmaktadır. Bu tür çözümler alacaklı ülke tarafından da kabul edilebilir çözümlerdir. Çünkü, borçlu ülkenin borcunu tamamen ödeyemez duruma düşmesini istemezler. Aynı zamanda her iki ülke arasındaki ilişkiler de bozulmaz<sup>84</sup>.

#### **4. İmtiyazlı Krediler – İmtiyazsız Krediler**

Bağış payı oranına göre dış borçları, imtiyazlı krediler ve imtiyazsız krediler diye ayırabiliriz. Bağış payı<sup>85</sup>, dış borcun normal bir ticari işlemde farklı olup olmadığını, farklı ise ne oranda farklı olduğunu göstermektedir. Bu yüzden dış borcun, dış finansman ihtiyacında olan borçlu ülkenin ihtiyacına ne ölçüde cevap verdiğini ve borç verenlerin bir bağış veya hibede bulunup bulunmadıklarının tespiti gerekmektedir.

Bağış payı oranı, faiz oranı, vade ve ödemesiz dönem dikkate alınarak belirlenir. Bunun için borcun nominal değerinden borç servisinin bugünkü değeri çıkartılıp tekrar borcun nominal değerine bölünür ve yüz ile çarpılır. Borç servisinin bugünkü değeri hesaplanırken iskonto oranı dikkate alınır. Böylece, yüzde 25 ve daha büyük bağış payına sahip dış borçlar imtiyazlı borçlar, yüzde 25 oranının altında bağış payına sahip dış borçlar imtiyazsız borçlar olarak kabul edilebilir<sup>86</sup>.

#### **5. Satıcı (İhracat) Kredileri**

Taraflarının yani borç alan ile borç verenin özel kesim olduğu bir kredi türüdür. Yurtdışına mal ve hizmet satmak amacıyla satıcı firmalar tarafından açılan bu krediler kısa vadeli olup genelde 3-5 yıl vadeli, bazen 10 yıldan fazla olabilmektedir. Ticari

<sup>83</sup> Kayra, a.g.e., s.87.

<sup>84</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s.96; Ulusoy, a.g.e., s.73; Açba, a.g.e., s.38.

<sup>85</sup> Bağış payı ve yük kavramları için bkz. Kayra, a.g.e., s.26-41.

<sup>86</sup> Derdiyok, a.g.e., s. 31.

amaçlı olduğu için faiz oranı yüksek ve pahalı bir kredidir. Genellikle, sanayi tesisleri kurulması için gerekli teçhizatın alınmasında kullanılmaktadır<sup>87</sup>.

Satıcı firmalar krediyi, kendilerine teminat veren bazı özel veya yarı kamu kuruluşu niteliğindeki büyük mali kuruluşların denetiminde vermektedir. Örneğin, ABD’de American Export-Import Bank, İngiltere’de Export Credit Guarantees Department, Fransa’da COFACE ve Almanya’da Hermes Kreditversicherungs-AG kuruluşları gibi<sup>88</sup>. Bu kuruluşlar, kredi riskinin büyük bölümünü üstlenmekte, geri kalan riski ise satıcı firmalar üstlenmektedir. Satıcı firma, borcu tahsil edemediği zaman risk yüklenici mali kuruluşa başvurmakta ve tahsil etmektedir<sup>89</sup>. Dolayısıyla riski yüklenmiş olan mali kuruluş aldığı komisyonları, üstlendiği risk oranında belirlemektedir. Risk üstlenen mali kuruluşa komisyonları, borçlu firma ödemektedir. Satıcı kredilerinin büyük çoğunluğunda devlet garantisi bulunduğundan sigorta kurumları yaptıkları ödemeleri devletten isteyebilmektedir<sup>90</sup>. Satıcı kredileri, krediyi veren ülkede faaliyet gösteren ticari bir bankadan da sağlanabilir<sup>91</sup>.

## 6. Sendikasyon Kredileri

Birden çok banka ve/veya kredi kuruluşunun bir araya gelerek çeşitli hükümler çerçevesinde hem borçlunun yapacağı geri ödemeleri hem de kredinin koşullarındaki değişimleri birlikte kararlaştıracak şekilde ortaklaşa kredi açmaları işlemine “sendikasyon”, bu tür kredilere de “sendikasyon kredileri” adı verilir<sup>92</sup>.

Sendikasyon kredisi, finansman gereksinimi olan bir borçluya, birden fazla mali kurumun bir araya gelerek aralarından birinin önderliğinde ortak vade ve koşullarda fon sağlamasıdır. Diğer borçlanma çeşitlerinden farkı, birden fazla sayıda kreditor oluşu ve bunlardan birinin önderliğinde kredinin temin edilmesidir.

<sup>87</sup> Kayra, a.g.e., s.88.

<sup>88</sup> Diğer ülkelerdeki kuruluşlar için bkz. [http://www.eximbank.gov.tr/html\\_files/linkler.htm](http://www.eximbank.gov.tr/html_files/linkler.htm) (16.06.2004)

<sup>89</sup> Ulusoy, a.g.e., s.72; Açba, a.g.e., s.37.

<sup>90</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.81-82.

<sup>91</sup> Erdem, a.g.e., s.64.

<sup>92</sup> Eğilmez, a.g.e., s.90.

Uluslararası piyasalarda uzun zamandır uygulanan ve kendi içinde dinamik bir yapıya sahip bir dış borç çeşididir. Çoğunlukla proje finansmanından kaynaklanan borç geri ödemelerinde ve ödemeler bilançosu açıklarının finansmanında kullanılır. Özellikle uluslararası para piyasalarında faaliyet gösteren ticari bankalara tarafından sağlanan kısa vadeli, yüksek faizli, bağlı olmayan kredilerdir. Amerikan ticaret bankaları, Japon ticaret bankaları ve Avrupa'nın önde gelen uluslararası bankaları sendikasyon kredilerinin, en önemli kredi veren kuruluşlarıdır.

Uluslararası ticari bankalar, riskleri dağıtmak ve talep edilen yüksek miktardaki finansmanları sağlayabilmek için bir araya gelerek sendikasyon kredisi vermektedirler<sup>93</sup>. Fakat tek amaç bu değildir. Aynı zamanda, borçlunun adının daha farklı piyasa ve yatırımcılara duyurulması böylece borçlunun daha iyi koşullarda fon sağlaması amaçlanmış olabilir<sup>94</sup>.

1960'ların sonlarında gelişmeye başlayan sendikasyon kredileri, ülkelerin iç piyasalarda yaşadığı zorluklar ve 1973-1974 ile 1979-1980'li yıllardaki petrol krizleri nedeniyle ortaya çıkan ödemeler bilançosu açıklarını kapatmakta en önemli kaynak olmuşlardır. Sendikasyon kredilerinde vade, 12 yılın üzerine çıkmakla birlikte ortalama 5-8 yıldır. Bu tür kredilerdeki faiz oranı ise, LIBOR+üzerine eklenen marjdır. Eklenecek marj, kredi talep edenin riski özellikle de ülke riskine endekslidir. Başarılı bir sendikasyon için iyi yapılmış bir teklife, gelişmiş finansal araçlara ve teklifteki taahhütlerin anlaşılabilirliğine bağlıdır. Sendikasyon kredileri, satıcı kredilerinden daha düşük maliyetlidir.

Sendikasyon kredilerinin uygulamasına bakacak olursak; finansman talebinde bulunan borçlu, belli koşullara haiz krediyi piyasalardan toplayabilmesi için bir bankayı ajan banka olarak tayin ederek ona yetki belgesi verir. Yetkiyi alan banka, çeşitli bankalar ve finansal kurumlarla görüşerek istenilen zamanda, istenilen tutardaki fonu toplarlar. Ajan banka ve katkıda bulunan diğer bankalar sendikasyonu oluşturur.

---

<sup>93</sup> Akyüz, a.g.m., s.16.

<sup>94</sup> Türkakın, a.g.m., s.55-57.

Böylece sendikasyona katılan bankaların ve finansal kurumların adları ve katkı payları borçluya bildirilir<sup>95</sup>.

### **7. Yap-İşlet-Devret Kredileri**

Kamu dış borcunun artışı, ülke ekonomilerinde olumsuz etkilere neden olacağı bilinen bir gerçektir. Yap-İşlet-Devret ve benzerleri ile, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi sağlanarak hem kamu dış artışı önlenecek hem de dış finansman imkanlarından azami ölçüde istifade edilecektir.

Bir projeyi gerçekleştirmek üzere kurulan bir şirkete, yerli ortaklarla birlikte bir uluslararası konsorsiyum ortak olmaktadır. Bu şirkete kamu kurum ve kuruluşları da ortak olabilir. Yatırım projesi tamamlandıktan sonra belli bir süre yapımçı şirket tarafından işletilmekte ve belirlenen süre sonunda kullanılan imtiyaz karşılığında mülkiyet hakları devlete devredilmektedir. Tünel, baraj, içme suyu, arıtma tesisi, otoyol, köprü, metro, havaalanı, hızlı tren gibi altyapı tesislerinin yapımında, ileri teknoloji ve büyük ölçekli yatırım gerektiren enerji alanlarında uygulanabilmektedir.

Yap-İşlet-Devret modeli ile, yatırım projeleri hızlanmakta, yabancı sermaye gelmekte, teknolojik yenilikler takip edilmekte, kaynakların etkin kullanımı sağlanmakta, devletin asli görevlerine ağırlık vermesi sağlanmakta, dış borç yükünü azaltmaktadır<sup>96</sup>.

Ülkemizde ise Hazine, Yap-İşlet-Devret ve benzeri uygulamalarının dış borçlarına garanti vermektedir.

### **8. Tahvil İhracı**

Uluslararası menkul kıymet piyasalarının gelişmesi ile birlikte özel kaynaklı bir borçlanma çeşidi olan tahvil ihracının önemi artmıştır. Eurotahvil ve yabancı tahvil

<sup>95</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.82-83; Türkakın, a.g.m., s.57-59.

<sup>96</sup> Bal, **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, a.g.e., s.31; DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.83.



şeklinde gerçekleşen tahvil ihracı, güçlü para birimleri veya sepet paralar üzerinden sabit veya değişken faizli olarak yapılmaktadır.

Tahvil ihracını organize edecek konsorsiyum, yabancı tahvillerde, ihracın yapıldığı ülkedeki bankalardan oluşurken; eurotahvillerde ise, uluslararası bir yapıdadır. Bu kurumlar komisyon almakta ayrıca diğer bir maliyet unsuru olan risk primi (spread), borçlananın ve piyasanın durumuna göre artmakta veya azalmaktadır<sup>97</sup>. Tahvilin miktarı ve maliyetini, ülkenin kredi değerliliği, piyasanın yapısı ve koşulları ve aynı zamanda borçlanmanın zamanı etkiler<sup>98</sup>.

Yatırımcı tabanının iyi analiz edilmesi, yasal ve kurumsal kısıtlamaların çok iyi bilinmesi ve gerektiği ölçüde tanıtım (road show) yapılması ile başarılı bir tahvil ihracının gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır<sup>99</sup>.

Tahvil ihracında, dış borç talebinde bulunanın doğrudan piyasaya ulaşabilmesi ve tahvillerin kısa zamanda likiditeye çevrilebilmesi bu çeşit borçlanmanın olumlu yönlerini oluşturmaktadır. Türkiye röfinansman amacıyla sık sık tahvil ihracında bulunmaktadır<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Harun Bal, "Uluslararası Finansman, Tahvil Piyasaları, Kredi Değerliliği (Raiting) ve Gelişmekte Olan Ülkeler", *İktisat/İşletme ve Finans Dergisi*, S.103 (Ekim 1994), s.13.

<sup>98</sup> Eğilmez, a.g.e., s.90.

<sup>99</sup> Bal, *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*, a.g.e., s.20.

<sup>100</sup> DPT, *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...*, a.g.r., s.86.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMANIN ÖZELLİKLERİ

#### I. TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMA YETKİSİ

Borçlanma yetkisi, devletlerin egemenlik gücü neticesinde ortaya çıkan bütçe yetkisi ve özellikle vergilendirme yetkisi ile doğrudan bağlantılı bir yetkidir. Vergilendirme yetkisinin bir türevi olarak da düşünmek mümkündür<sup>1</sup>. Bu yüzden kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasal çerçevede de yasama organı borçlanma konusunda yetkili kılınmaktadır. Daha sonra kanunlarla bu yetki, hükümet veya bir bakanlığa verilmektedir<sup>2</sup>.

Türkiye'de dış borçlanmada birden fazla kamu kurumu müdahil olmaktadır. Her bir kurumun farklı görev ve sorumlulukları vardır. Bazı kurumlar için dış borçlanma, asli görevleri arasındayken, bazıları için ise asli görevlerine ek olarak verilmiş bir görevdir. Borçlanmanın her aşamasında bulunması gereken kurumlar olduğu gibi sadece bir aşamada yetkilendirilmiş kurumlar da olabilmektedir.

Dış borçlanmaya ilişkin mevzuat çerçevesinde, dış borçlanma prosedürü ve işlemleri ile dış borçlanmada yetkili kamu kurum ve kuruluşları belirlenmektedir. Dolayısıyla dış borçlanmaya ilişkin mevzuat öncelikle incelenecek ve daha sonra dış borçlanmadan sorumlu kamu kurum ve kuruluşları hakkında bilgi verilecektir.

#### A. Dış Borçlanmaya İlişkin Mevzuat

Devletin borçlanması yasamanın yani parlamentonun tasarrufundadır. Parlamento ise, hükümetlerin hazırladığı kanun tasarılarının kanunlaşmasıyla genellikle

<sup>1</sup> Yusuf Karakoç, "Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği", XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.70-71.

<sup>2</sup> A.g.tb., s.66.

hükümetlere borçlanma yetkisini vermektedir. 1985 yılına kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın yetkisinde olan borçlanma ve borç yönetimi, 1987 yılı bütçe kanununun 37/a maddesinde yapılan değişiklikle Hazine Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'a verilmiştir<sup>3</sup>. Dış borçlanmanın gerçekleştirilmesi ile ilgili her türlü işlemi Hazine Müsteşarlığının Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü yapmaktadır. Dış borçlanmanın gerçekleştirilmesine müteakip muhasebeleştirme ve geri ödemeye ilişkin işlemleri ise, Hazine Müsteşarlığının Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü gerçekleştirmektedir<sup>4</sup>.

Dış borç kaynaklarından olan yabancı devletler ve uluslararası mali kuruluşlar ile borçlanma, uluslararası anlaşma çerçevesinde olurken; diğer borçlanma kaynakları olan uluslararası banka ve uluslararası piyasalardan borçlanma, borçlanma enstrümanları ve kredi anlaşmaları çerçevesinde olmaktadır.

Dış borçlanmayla ilgili mevzuatın belli başlıcaları şunlardır<sup>5</sup>:

- Anayasalar,
- 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun<sup>6</sup>,
- 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun<sup>7</sup>,
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>8</sup>,

<sup>3</sup> Ulusoy, a.g.e., s.38; Metin Meriç, "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", *Sayıştay Dergisi*, S.11 (Ocak-Mart 1993), s.11.

<sup>4</sup> Bal, *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*, a.g.e., s.246.

<sup>5</sup> Dış borçlanma, iç borçlanma ve borç yönetimine ilişkin mevzuatla ilgili olarak bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003*, s.96-98; DPT, *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi* ..., a.g.r., s.167-173.

<sup>6</sup> RG:11.06.1963-11425

<sup>7</sup> RG:20.12.1994-22147

<sup>8</sup> RG:09.04.2002-24721

- 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu<sup>9</sup>,
- 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun<sup>10</sup>,
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>11</sup>,
- Genel Bütçe Kanunları.

Çalışmamızda, Anayasalar, 244 Sayılı Kanun, 4059 Sayılı Kanun, ilgili yıl bütçe kanunları ve özellikle 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun incelenmiş olup diğer mevzuat hükümleri detaylı incelemeye tabi tutulmamıştır.

### *1. Anayasalar*

Dış borçlanmada hukuki açıdan, borçlanan taraf ile borç veren taraf arasında birbirine üstünlük yoktur. Her iki taraf kanunlar karşısında eşittir. Aynı zamanda dış borçlanma, ülke kanunları ile uluslararası hukuk kurallarının birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir. Zira dış borçlanma, uluslararası andlaşmalarla yapılmaktadır. Bu andlaşmaların iç hukukumuzda yer edinebilmesi için Anayasalara hükümler konulmuştur. Dolayısıyla uluslararası andlaşmaların yürürlüğe giriş tarihi başta olmak üzere ortaya çıkacak hukuki sorunların çözümlenmesinde anayasa hükümleri yol gösterici olacaktır<sup>12</sup>.

Uluslararası andlaşmaların kabulü için uluslararası andlaşmaları onaylama veya uluslararası andlaşmalara katılma kararları ile birlikte uluslararası andlaşmaları onaylama kanun/kararname veya uluslararası andlaşmalara katılmayı uygun bulma kanun/kararnamelerinde yetki, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı arasında dağıtılmıştır. Anayasalarımızda bu konu ile ilgili hükümler yer almaktadır.

<sup>9</sup> RG:26.01.1970-13409

<sup>10</sup> RG:17.05.1969-13201

<sup>11</sup> RG:24.12.2003-25326

<sup>12</sup> Derdiyok, a.g.e., s.46-47.

1924 Anayasası, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını ve onaylamanın bir kanunla uygun bulunması şartını getirmişti. Yani Anayasanın 26.maddesinde TBMM'nin görevleri arasında, yabancı devletlerle sözleşme ve andlaşma yapmak ve akçalı yüklenme sözleşmelerini onamak ve bozmak sayılmış ve sadece TBMM tarafından yapılabileceği başka bir organa devredilemeyeceği belirtilmektedir. Ancak bu uygulama, zorlukları beraberinde getirmiş oldu ve Anayasaya aykırı bir şekilde, çıkarılan kanunlarla daha önceden yasama organının onayı alınmadan Bakanlar Kurulu bazı uluslararası andlaşmaları yürürlüğe koydu<sup>13</sup>.

1961 Anayasası ile önceden anayasaya aykırı bir şekilde yapılan uygulama anayasa hükmü olarak benimsendi. Böylece uygulama ile anayasal hükümler örtüşmüş oldu. 1961 Anayasasında TBMM'nin görevi, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak şeklinde değiştirilmiş ve akçalı yüklenme sözleşmelerini onamak ve bozmak görevi Meclise verilmemiştir. Diğer taraftan uluslararası andlaşmaları onaylama yetkisi TBMM'den alınıp Cumhurbaşkanına verilmiştir. 1961 Anayasası 65.maddesinde temel kural olarak; uluslararası andlaşmaların onaylanması, TBMM'nin bir kanunla uygun bulması şartına bağlanmasına rağmen, aynı maddede bu kuralın istisnaları da sayılmıştır. Bu istisnalar; "İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenliyen ve süresi bir yılı aşmıyan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme gerektirmemek, kişi hâllerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla" kanunla uygun bulunmak şartı aranmadan yayınlanma ile yürürlüğe konulabilir. Bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde TBMM'nin bilgisine sunulur. Aynı zamanda, uluslararası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadi, ticari, teknik veya idari andlaşmalar TBMM'nce uygun bulunması zorunluluğu yoktur. Bununla birlikte bu andlaşmalardan iktisadi, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz. Fakat Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılması TBMM'nin bir kanunla uygun bulması şartına bağlanmıştır.

---

<sup>13</sup> a.g.e., s.48.

1982 Anayasasında da benzer hükümler kabul edilmiştir. 1982 Anayasası 90.maddede TBMM'nin görev ve yetkileri sayılırken uluslararası andlaşmaları uygun bulma konusunda 1961 Anayasa metninin aynısı benimsenmiş ve son paragrafta "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" denilmektedir. Ayrıca 104.maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri belirtilirken "milletlerarası onaylamak ve yayımlamak" ifade edilmiştir.

## **2. 244 Sayılı Kanun**

Anayasalarda yer alan uluslararası andlaşmaların onaylama ve yürürlüğe konulması esasları ve yukarıda belirttiğimiz istisnalar 31.05.1963 tarih ve 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" kapsamında düzenlenmiştir. Kanunun 2.maddesinde milletlerarası andlaşmaları onaylama ve katılmanın bir kanunla uygun bulunması genel kuralı ve bu kuralın istisnaları yer almıştır. Kanunun 3.maddesinde ise, Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilecek onaylama ve tasarruflar istisnalarıyla birlikte belirtilmektedir.

244 sayılı kanun, dış borçlanmayla ilgili uluslararası andlaşmaları yapmakta Bakanlar Kurulunu yetkili kılmıştır. Böylece yasama organının uygun bulmasına gerek kalmadan Bakanlar Kurulu kararı ile bu tür andlaşmalar yapılabilecektir. 244 sayılı kanunun 5.maddesinde Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla veya bunlar adına hareket eden kurumlarla yapılmış olup Türkiye Cumhuriyeti bakımından yürürlükte bulunan iki veya çok taraflı andlaşmaların iktisadi, ticari, teknik, veya idari hükümlerinin taşıdığı amaçların yerine getirilmesi gayesini güden iki veya çok taraflı andlaşmalar ile Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı andlaşmalarını, iki veya çok taraflı borç ertelenmesi andlaşmalarını onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir denilmektedir.

Ayrıca 244 sayılı kanunla dış borçlanma konusunda aşağıdaki düzenlemeler getirilmiştir<sup>14</sup>.

Dış borç andlaşmalarının parafe edilmesi, imzalanması veya bu andlaşmalara katılma bildirimlerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tespiti Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur. Bu kararnameler Resmi Gazetede yayınlanmaz<sup>15</sup>.

Dış borç andlaşmalarının onaylanması veya bu andlaşmalara katılma; dış borçlanma ile ilgili uluslararası andlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, uygulama alanının değiştini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulamasını durdurma ve bunları sona erdirmeye Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur ve Resmi Gazetede yayınlanır. Onaylama ve katılma konusu olan dış borç andlaşmalarının Türkçe metni ile andlaşmada muteber olduğu belirtilen dil veya dillerden biri ile yazılmış metni, Bakanlar Kurulu kararnamesine ekli olarak Resmi Gazetede yayınlanır<sup>16</sup>.

Dış borç andlaşması yürürlük tarihinin tespitine dair kararnamede belirtilen yürürlüğe giriş tarihinde kanun kuvvetini kazanır. Aynı zamanda, uygulama alanının değiştini, uygulamasının durdurulduğu ve sona erdiği tarihler, bir Bakanlar Kurulu kararnamesiyle tespit edilerek Resmi Gazetede yayınlanır<sup>17</sup>.

Dış borçlanma ile ilgili kararname tasarısını Dışişleri Bakanlığınca hazırlanır. Uluslararası hukukun gerektirdiği her türlü belgelerin hazırlanması, Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan andlaşmaları uluslararası kurullarda tescil ettirmek ve bu andlaşmaların resmi sicilini tutmak da Dışişleri Bakanlığının görevleri arasındadır<sup>18</sup>.

### **3. 4749 Sayılı Kanun**

4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, 28.03.2002 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla

<sup>14</sup> Derdiyok, a.g.e., s.52.

<sup>15</sup> 244 sayılı kanun m.1

<sup>16</sup> 244 sayılı kanun m.2.

<sup>17</sup> 244 sayılı kanun m.3.

<sup>18</sup> 244 sayılı kanun m.4.

birlikte, bir taraftan dağınık mevzuat tek bir kanun çatısı altında düzenlenmiş, mali yükümlülük yaratan işlemlerde tek bir yetkili makam belirlenmiş ve kavramlarda tek düzelik sağlanırken diğer taraftan etkin borç ve alacak yönetimi yasal bir zemin bulmuştur.

Bu kanunla kamu finansmanı ve borç yönetimi alanında kullanılan terimler tek tek tanımlanmıştır<sup>19</sup>. Böylece uygulamada ortaya çıkacak sorunlar azaltılabilecektir. Aynı zamanda, Türkiye Cumhuriyeti adına iç ve dış borç almaya ve hazine garantisi vermeye, verilen garantilerin şartlarını değiştirmeye, hibe almaya ve vermeye, kamu kurum ve kuruluşlarına ikraz vermeye ve bu kapsamda oluşan Hazine alacaklarını yönetmeye, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile akdedilen ekonomik ve mali anlaşmalar kapsamında doğan ekonomik ve mali nitelikteki hak ve yetkileri kullanmaya Hazine'den sorumlu Bakan yetkili kılınmıştır<sup>20</sup>. Dolayısıyla tek bir otorite tarafından mali yükümlülük yaratan işlemlerin gerçekleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Kanunun 5.maddesinde borçlanma limiti ve garanti limiti getirilmiştir. Yani, yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilecektir. Diğer limitlerle ilgili hususlarda, bütçe kanunlarına atıf yapılmıştır.

Dış borçlanma başlığı adını taşıyan kanunun 7.maddesinde ise, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından Devlet dış borcu sağlamaya ve şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde mali yükümlülük altına girmeye, Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatı ile taraf olduğu anlaşmaların şartlarında değişiklik yapmaya Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Aynı maddede, Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır denilmektedir. Müsteşarlık, dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkanlarını, genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına bir ikraz anlaşmasıyla aktarabilir.

<sup>19</sup> Bkz.4749 sayılı kanun m.3.

<sup>20</sup> 4749 sayılı kanun m.4.



Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışından sağlayacağı her türlü mali imkan, Hazine garantisiz olsa bile, Hazine Müsteşarlığının iznine tabidir. Buna ilave olarak, bu kurum ve kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlar lehine verecekleri garantilerde de Hazine Müsteşarlığının izni gerekmektedir<sup>21</sup>.

Bu Kanunun en önemli özelliği, kamu finansmanı ve borç yönetimi alanında temel kanun niteliğinde olmasıdır. Çünkü, kamu finansmanı ve borç yönetimine dair hükümler içeren 05.05.1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun ile 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun ile yılı bütçe kanunlarının, bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz<sup>22</sup>. Ayrıca 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 6.maddesinde her türlü borçlanma, Hazine garantileri, Hazine alacakları ve nakit yönetimi konularında 4749 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanacağını özellikle belirtilmiş olması, temel kanun niteliğinin teyidi olmuştur.

#### **4. Genel Bütçe Kanunları**

Konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasındaki şekil ve şartlar 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununda<sup>23</sup> düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, bütçe yılına ait gelir ve giderlere ilişkin hükümlerin Genel Bütçe Kanunu metninde yer alacağı, bütçe açığı varsa ne şekilde kapatılacağı, hükmü bir yılı aşacak süreli düzenlemelere yer verilmeyeceği belirtilmektedir<sup>24</sup>. Aynı zamanda, özel bir kanunla veya Genel Bütçe Kanununda belirtilmiş bir izne dayanmadıkça kısa süreli bile olsa hiçbir istikrazın yapılamayacağı ve Hazine adına da kefil olunamayacağı ifade edilmektedir<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> 4749 sayılı kanun m.8.

<sup>22</sup> 4749 sayılı kanun m.17.

<sup>23</sup> RG:09.06.1927-606

<sup>24</sup> 1050 sayılı kanun m.30

<sup>25</sup> 1050 sayılı kanun m.33

Ancak, 24.12.2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, köklü değişiklikler getirmektedir. Bu köklü değişikliklerden birisi, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldırmış olacaktır<sup>26</sup>. Hükümlerinin büyük çoğunluğu 2005 yılı Ocak ayından itibaren yürürlüğe girecek olan bu yeni kanunda, her türlü iç ve dış borçlanma, yurtdışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 4059 sayılı kanun ve 4749 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olduğu açıkça belirtilmiştir<sup>27</sup>. Dolayısıyla dış borçlanma konusunda temel kanun hükmünde olan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevlerini anlatan 4059 sayılı kanun hükümleri belirleyici olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun amacı, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir<sup>28</sup>. Aynı zamanda, hesap verebilirliği, mali saydamlığı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamayı da amaç edinmiş olan bu kanun, kamu idare bütçelerinde temel düzenlemeler içermektedir. Bütçeler; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak tasnif edilmiştir. Merkezi yönetim bütçesi ise, genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olarak üçe ayrılmaktadır<sup>29</sup>. Dolayısıyla kamu idare bütçeleri, 2005 yılından itibaren tamamen farklı olacaktır.

Günümüze kadarki bütçe kanunlarını incelediğimizde, dış borçlanma, genel bütçe kanunu içerisinde 1050 sayılı kanunun gereği olarak yer almıştır. Çünkü 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu 33.maddesinde, özel bir kanunla veya genel bütçe

---

<sup>26</sup> 5018 sayılı kanun m.81 ve 82.

<sup>27</sup> 5018 sayılı kanun m.6

<sup>28</sup> 5018 sayılı kanun m.1

<sup>29</sup> 5018 sayılı kanun m.12

kanununda belirtilmiş bir izne dayanmadıkça hiçbir istikrazın yapılamayacağı ve Hazine adına kefil olunamayacağı hükmü söz konusudur. Böylece bütçe kanunlarında, her yıl tekrarlanan ve birbirinin kopyası özelliğindeki kanun hükümlerini görür olduk.

Aynı zamanda, diğer yol ile -özel kanunun gerekliliği ki bu kanun 244 sayılı kanundur- borçlanma ve Hazinesinin kefilliği sağlanmıştır.

Bütçe kanunlarında dış borçlanmayla ilgili üç başlık altında verilen maddeler dikkat çekmektedir. Birincisi, “Dış borçlanma”<sup>30</sup>; ikincisi, “dış borçların ikraz, devir ve garanti edilmesi”<sup>31</sup>; üçüncüsü ise, “244 sayılı kanun kapsamı dışında borçlanma”<sup>32</sup>dir.

Ancak 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 28.03.2002 tarihinde kabulünden sonraki bütçe kanunlarında garanti ve borçlanmaya ilişkin hükümler tek maddede toplanmıştır<sup>33</sup>. Böylece yıllardır önerilen, dış borçlanmayla ilgili hükümlerin genel bütçe kanunlarından çıkarılması ve belli bir kanun çerçevesinde düzenlenmesi fikri<sup>34</sup> büyük ölçüde gerçekleşmiş oldu.

Şimdiye kadar, bütçe kanunlarında da dış borçlanma konusunda yetkili makam olarak, Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanlık gösterilmiştir. Dış borçlanma başlığı altında bütçe kanunlarında yer alan hükümde, dış proje kredisi olarak kullandırılacak imkanların prosedürü ve gerekli bildirimlerin yapılacağı makam ile yetkili makamlar belirtilmiştir. Yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer finans kurumlarında her türlü amaçla ve uluslararası sermaye piyasasında kullanılan finansman araçları ile yapılacak borçlanmalarla ilgili temas ve müzakereleri yürütmeye ve bu borçlanmalarla ilgili

<sup>30</sup> 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.33; 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.33; 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.33.

<sup>31</sup> 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.35; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34; 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34; 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34.

<sup>32</sup> 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.36; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.35; 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.35; 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.35.

<sup>33</sup> Bkz. 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.26; 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.25.

<sup>34</sup> Derdiyok, a.g.e., s.55.

işlemleri sonuçlandırmaya ayrıca çeşitli garantileri vermeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir<sup>35</sup>.

## **B. Dış Borçlanmadan Sorumlu Kamu Kurum ve Kuruluşları**

Son yapılan kanuni düzenlemeler ile dış borçlanmadan sorumlu kamu kurum ve kuruluşları ile görev ve sorumlulukları daha belirgin olarak ortaya konulmuştur. Özellikle borçlanma alanında temel kanun niteliğindeki 4749 sayılı kanun ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları çerçevesinde dış borçlanmadaki görev ve sorumlulukları incelemeye çalıştık.

En başta Hazine Müsteşarlığı olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşları dış borçlanmada görevlendirilmişlerdir. Bunlar; Hazine Müsteşarlığı, Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Dışişleri Bakanlığı'dır.

Dışişleri Bakanlığı'nın dış borçlanmayla ilgisi 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde olmaktadır. Çünkü dış borçlanmayla ilgili olarak yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar ile bunların temsilcilikleri ve temsilcileriyle yapılacak görüşmeler ve işlemler Dışişleri Bakanlığı'nın bilgisi ve işbirliği dahilinde olacaktır.

### **1. Bakanlar Kurulu**

Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir<sup>36</sup>. Yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın yeterli olmadığı durumlarda ilave yüzde beşlik bir tutar, ancak Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.35; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34; 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34; 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.34.

<sup>36</sup> 4749 sayılı kanun, m.4.

<sup>37</sup> 4749 sayılı kanun, m.5.

Dış borçlanmada, tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar dışında Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatıyla taraf olduğu anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa imzalandıkları tarih itibarıyla Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Ayrıca ikili işbirliği protokolleri çerçevesinde sağlanan dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin protokol ve finansman anlaşmalarında Kamu İhale Kanunu hükümleri dışında rekabet esasına dayalı olmak şartıyla farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı öngörülebilmesi için, protokol imzalanmadan önce Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının uygun görüşlerinin, protokol imzalandıktan sonra ise Bakanlar Kurulu kararının alınması zorunludur<sup>38</sup>. Diğer taraftan, Türkiye Cumhuriyeti adına, yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve oluşturulacak uluslararası yardım konsorsiyumlarına borç vermeye, bu borcun esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların yeniden yapılandırılmasına, Hazine Müsteşarlığının görüşü ve Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir<sup>39</sup>.

## **2. Hazine Müsteşarlığı**

Cumhuriyet tarihinde çeşitli adlar alan Hazine Müsteşarlığı, 1960-1983 yılları arasında Maliye Bakanlığı'nın bünyesindeyken 1983 yılında "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı" adıyla Başbakanlığa bağlanmıştır. 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun gereği Dış Ticaret'ten ayrılarak "Hazine Müsteşarlığı" adıyla bugünkü yapısına kavuşmuştur.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında kanunun 4.maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, hibe almaya, dış finansman imkanlarını dış borcun devri, dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine

<sup>38</sup> 4749 sayılı kanun, m.7.

<sup>39</sup> 4749 sayılı kanun, m.10.

alacaklarını yönetmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakan yetkili kılınmıştır. Bakan bu yetkisini ve bu kanunla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesine ilişkin yetkilerinden uygun gördüklerini ilgili bütçe yılında geçerli olmak üzere Hazine Müsteşarlığına devredebilir.

Dış borçlanma konusunda Hazineden sorumlu Bakanın yetkileri daha detaylı olarak kanunun 7.maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından Devlet dış borcu sağlamaya ve mali dış koşulları da dahil olmak üzere şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde mali yükümlülük altına girmeye, dış borcun ikrazı yoluyla kullanılan dış finansman imkanlarının koşullarını belirlemeye ve bu imkandan yapılması gereken geri ödemeleri hesaben ikraz veya krediye dönüştürmeye Bakan yetkili kılınmıştır.

Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatı ile taraf olduğu anlaşmaların şartlarında değişiklik yapmaya Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir. Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır<sup>40</sup>. Aynı durum hazine garantileri sağlanmasına ve sağlanan Hazine garantilerinin şartlarında değişiklik yapılmasına ilişkin olarak da geçerlidir.

Ayrıca, Hazinenin devlet dış borcu kapsamında ortaya çıkan yükümlülüklerinin uluslararası sermaye piyasalarında mevcut muhtelif finansal araçlar vasıtasıyla yönetimi amacıyla, takas dahil her türlü türev ürüne ilişkin anlaşma Bakan tarafından yapılacak ve bu anlaşmalara ilişkin temas ve müzakereler ise Hazine Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilecektir<sup>41</sup>.

Kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirebilmek için Hazine Müsteşarlığı bünyesinde çeşitli hizmet birimleri oluşturulmuştur. Bunlardan iki tanesi dış borç işlemleri ve yönetimi konusunda genel müdürlük olarak faaliyet

---

<sup>40</sup> 4749 sayılı kanun, m.7.

<sup>41</sup> 4749 sayılı kanun, m12.

göstermektedir. Bunlar; Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüdür.

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında, dış kamu borçlarının hazırlık, akit, kefalet ve garanti işlemlerini yürütmek, müzakere ve görüşmeleri yapmak, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler, uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar, banka ve fonlarda ülkemizi temsil etmek, bu kuruluşlarla ve bunların temsilcilik ve temsilcileri ile ekonomik ve mali konularda temas ve müzakerelerde bulunmak, uluslararası anlaşmalara imza koymak, sözkonusu anlaşmalara ilişkin her türlü işlemi yürütmek, uluslararası mali piyasalarda mevcut finansman araçlarını kullanmak suretiyle dış borç yükünü hafifletici her türlü işlemi yapmak bulunmaktadır<sup>42</sup>. Dış borçlanmanın gerçekleştirilmesi ile ilgili her türlü işlemi gerçekleştiren Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, dış borç yönetim fonksiyonlarından politika tespiti, operasyon ve analiz işlemlerini görevleri gereği yerine getirmektedir. Çeşitli daireler ve bu dairelerin birden fazla şubelerinden oluşan örgüt yapısıyla dikkat çeken Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesindeki daireler şunlardır; dünya bankası projeleri dairesi, özel projeler dairesi, IMF ile ilişkiler ve ödemeler dengesi dairesi, çok uluslu kuruluşlar dairesi, uluslararası sermaye piyasaları dairesi, risk yönetimi dairesi, Avrupa Birliği kuruluşları ile ilişkiler dairesi, ikili finansman dairesidir<sup>43</sup>.

Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü birçok görevinin yanısıra, borçlanma politika, ilke ve stratejilerini belirlemek, uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarını hazırlamak, risk yönetimi kapsamında alınacak tedbirleri tespit etmek, uygulamayı değerlendirmek ve raporlamak; dış borçlanmada dahil olmak üzere ödeme, erken ödeme, kayıt işlemlerini yürütmek, Hazinesinin dış borç garantisi verdiği konulara ilişkin olarak garantinin yerine getirilmesine yönelik ödemeleri borç idaresi altında yapmak ve bu amaçla Devlet Borçları Saymanlığı kurmak ve yönetmek, borç yönetiminin hesabını

<sup>42</sup> 4059 sayılı kanun, m.2/c

<sup>43</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.246-247, 332.

tutmak, Türkiye'nin dış borç veri tabanını oluşturmak görevleri de vardır<sup>44</sup>. Dolayısıyla, alınan dış borçların kullanım takibi, muhasebeleştirilmesi ve geri ödemesinden sorumlu birim olarak hizmet vermektedir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, düzenleme, muhasebe ve istatistiksel analiz gibi fonksiyonlarını yerine getirebilmek için, borç idaresi, nakit idaresi ve fon idaresi olarak örgütlenmiştir. Borç idaresi ise, dış borç izleme dairesi, devlet borçları dairesi, iç borç izleme dairesi ve devlet borçları saymanlığı birimlerinden oluşmaktadır<sup>45</sup>.

### 3. Maliye Bakanlığı

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında kanunu incelediğimizde Maliye Bakanlığının bazı konularda yetkilendirildiğini görüyoruz. İkili işbirliği protokolleri çerçevesinde sağlanan dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin protokol ve finansman anlaşmalarında Kamu İhale Kanunu hükümleri dışında rekabet esasına dayalı olmak şartıyla farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağını öngörülebilmesi için, protokol imzalanmadan önce Hazine Müsteşarlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve Maliye Bakanlığının uygun görüşlerinin alınması gerekmektedir<sup>46</sup>.

Hazine alacaklarının kaynakta tahsilatını gerçekleştirebilmek için, genel ve katma bütçe dışı kuruluşlara genel bütçeden yapılacak aktarmalarda ilgili duruma göre Maliye Bakanı yetkili olabilmektedir<sup>47</sup>.

Özellikle devlet borçlarının bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde Maliye Bakanlığının doğrudan sorumluluğu vardır. Dış finansman imkanlarından kullanılanlar, dış borç kaydı yapıldıktan sonra bu tür bilgiler Hazine Müsteşarlığı tarafından Maliye Bakanlığına bildirilir. Bu kullanımların bütçeleştirilmesine ve muhasebeleştirilmesine ilişkin esas ve usulleri Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı birlikte belirler<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> 4059 sayılı kanun, m2/a.

<sup>45</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.248, 333.

<sup>46</sup> 4749 sayılı kanun, m.7

<sup>47</sup> 4749 sayılı kanun, m.11.

<sup>48</sup> 4749 sayılı kanun, m.14.



#### 4. Devlet Planlama Teşkilatı

Kamu kesimi yatırım programları ve projeleri DPT tarafından incelenir. Uygun görülen yatırımlar, yıllık yatırım programına alınır ve böylece bu yatırımların finansman yapıları da ortaya çıkmış olur. Dolayısıyla dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin yatırım programındaki yeri ve önceliği hususunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı görüşünün alınması kanuni hükmü<sup>49</sup> yerine getirilmiş olmaktadır. 2003 yılı yatırım programında 187.1 katrilyon TL tutarında 3851 adet proje bulunmaktadır. Bunlardan 90.7 katrilyon TL tutarındaki 229 adet proje için kısmen veya tamamen dış proje kredisi öngörülmektedir<sup>50</sup>.

Aynı zamanda, Kamu İhale Kanunu hükümlerinden farklı ihale usul ve esaslarının rekabet esasına dayalı olmak şartıyla uygulanabilmesi için DPT'nin uygun görüşünün alınması zorunludur<sup>51</sup>.

#### 5. Merkez Bankası

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda, bankanın temel görev ve yetkileri belirtilirken başlıca müşavirlik görevleri arasında bankanın, hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarı olduğu belirtilmektedir<sup>52</sup>. Bu görevlerin detayı incelendiğinde, Merkez Bankası hükümetin mali ve ekonomik istişare organıdır. Yabancı ülkelerle yapılacak mali ve ticari anlaşmalara ilişkin müzakerelerde Merkez Bankası temsilci bulundurur. Özellikle banka, hükümetin haznedarıdır. Bundan dolayı, gerek yurtiçinde gerekse yurtdışında tahsilat ve ödemeler ile her çeşit para nakil ve havale işlerini ve Hazine işlemlerini ücretsiz yapar<sup>53</sup>. Merkez Bankasınınca transferi sağlanan dış borç ödemeleri şunlardır:

- Merkez Bankasının borçlu sıfatı ile doğrudan sağladığı krediler: Dresdner Bank vb.

<sup>49</sup> 4749 sayılı kanun, m.8.

<sup>50</sup> **2004 Yılı Programı**, s.28, RG:28.10.2003-25273 (Mükerrer)

<sup>51</sup> 4749 sayılı kanun, m.7.

<sup>52</sup> 1211 sayılı kanun, m.4.

<sup>53</sup> 1211 sayılı kanun, m41.

- Hazinesinin borçlu sıfatı ile doğrudan sağladığı krediler: uluslararası sermaye piyasası kredileri ve sendikasyonlar
- Hazinesinin garantörlüğünde çeşitli kamu kuruluşlarınca sağlanan krediler
- Savunma sanayi fonundan karşılanan askeri amaçlı krediler
- Diğer askeri amaçlı krediler.

1980 öncesinde Merkez Bankası, dış borçlar ve yönetiminden sorumlu temel kurum iken günümüzde Hazine Müsteşarlığı tarafından bu görev yürütülmektedir. Ancak Merkez Bankası, uluslararası rezervler ile birlikte ülkenin dış varlıklarını yönetmek bakımından hala önemli bir konuma sahiptir. Öte yandan, kısa vadeli dış borçların izlenmesi Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilmektedir. Sermaye hareketlerini izleme ve ödemeler bilançosu hazırlama görevleri, kısa vadeli dış borçların izlenmesindeki güçlüklerin aşılmasında Merkez Bankasına yardımcı olmaktadır<sup>54</sup>.

## II. TÜRKİYE’NİN DIŞ BORÇ YAPISININ ANALİZİ

### A. Dış Borçların Gelişimi

Osmanlı Devletinden kalan dış borçların yükümlülüğü ile Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarında dış borçlar konu olmuştur. Kamu hizmeti niteliğinde olan yabancı şirketlerin millileştirmesi Cumhuriyetin ilk yıllarındaki dış borç oluşumunda diğer bir etkidir. İkinci Dünya Savaşında dış borçlar artmıştır. Savaş sonrası Avrupa’nın yeniden imarı ve Türkiye’nin jeopolitik konumu nedeniyle Amerikan yardımlarının yapıldığı yıllar olmuştur. Ekonomik kalkınma amaçlı krediler 1947 yılından sonra yani savaş sonrası oluşturulan uluslararası mali kuruluşlardan alındı. IMF ve Dünya Bankası ile Amerikan Hükümetinden bu krediler temin edildi<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.243-245.

<sup>55</sup> Doğan Cansızlar, “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Devlet Dış Borçları”, **Maliye Dergisi**, S.124 (Ocak-Nisan 1997), s.17-19; Açıba, a.g.e., s. 150-154.

1950 sonrası siyasi iktidar değişikliği ile uygulanan politikalarda da değişiklik oldu. Bunun dış borçlara yansması artış yönünde gerçekleşti. 1950-1960 döneminde dış borçlar, Türk Lirası bazında 8 kat, Dolar bazında 4 kat artarak 775 milyon TL'den (277 milyon dolar) 6.210 milyon TL'ye (1.139 milyon dolar) yükselmiştir. 1958 yılında Türkiye ilk defa moratoryum ilan ederek istikrar tedbirleri uygulamaya başlamıştır.<sup>56</sup>

1960'lı yıllar planlı döneme geçilen yıllar olmuş ve dış borçlanmada planlamaya gidilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'ye yardım konsorsiyumu OECD bünyesinde oluşturulmuş ve 30 yıl görev yapmıştır. İkili ve çok yanlı dış borçlanmanın yoğun olduğu bir dönem olmuştur<sup>57</sup>. 1970'li yıllar ise, petrol krizleri nedeniyle dış borç ödeme sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte dış borçlanma ihtiyacı artmıştır<sup>58</sup>.

1980'li yıllar ithal ikameci ekonomik politikalardan ihracatı teşvik eden politikalara geçişin olduğu yıllardır. Ekonominin dışa açılmasıyla birlikte kambiyo rejimi değişmiş, dolayısıyla dış borçlar da bu değişikliklerden etkilenmiştir. Döviz tevdiat hesaplarına izin verilmesi, sermaye hareketlerine yönelik kısıtlamaların kaldırılarak kolaylaştırılması ve özel sektörün borçlanma imkanına kavuşması dış borçların artmasına neden olmuştur<sup>59</sup>. Uluslararası tahvil piyasalarına tahvil ihraçları ilk olarak bu yıllarda başlamıştır<sup>60</sup>. Özellikle altyapı yatırımları için dış borçlar kullanılmıştır. Yerel yönetimler ile KİT'lerin dış borçlanmaya yönelmeleri dış borç yükünü artıran bir diğer unsur olmuştur.

Askeri borçlar, dış borç verilerinde gösterilmemektedir. Yüksek maliyetle alınan askeri borçların maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla 1980'lerin sonlarında uluslararası piyasalarda bu borçların refinansmanı sağlandı. Dolayısıyla 1988 yılında

<sup>56</sup> Evgin, a.g.e., s.38-43; Ulusoy, a.g.e., s.111-115.

<sup>57</sup> Bal, Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye, a.g.e., s.204-205.

<sup>58</sup> Eker ve Meriç, a.g.e., s. 148.

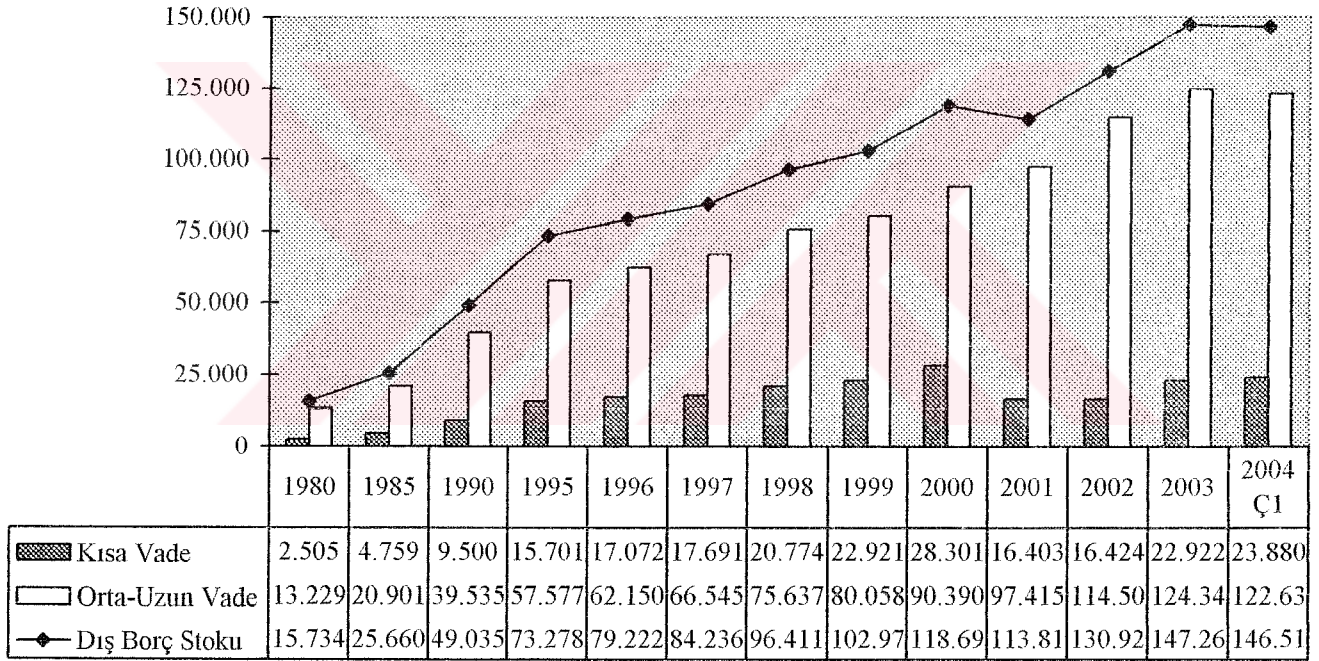
<sup>59</sup> Ulusoy, a.g.e., s.118.

<sup>60</sup> Ferhat Emil, "1950'den Bu Yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi", **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.49.

1.503 milyon dolar, 1989 yılında 403 milyon dolar ticari borç niteliğini aldı ve dış borç tablolarında gösterildi<sup>61</sup>.

1980 yılında 15.734 milyon dolar olan dış borç stoku, 1985 yılında 25.660 milyon dolara yükselmiş ve 1990 yılında iki kat artarak 49.035 milyon dolar olmuştur. Bu artış eğilimi devam ederek 1995 yılında 73.278 milyon dolara ulaşmıştır. 8 yıl sonra yüzde 100'lük artış ile dış borç stoku, 2003 yılında 147.3 milyar dolar olmuştur. Aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere sadece 2001 yılında, bir önceki yıla kıyasla dış borç stokunda azalma olmuştur.

**Grafik 1: Dış Borç Stoku ve Vade Yapısı (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** 1980-1995 yıllar için, Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri 1980-1999**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000, s.69; 1996-2004 yıllar için, <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti71.htm> (07.09.2004)

2000 yılının sonu ve 2001 yılının başında ülkemizde ortaya çıkan ekonomik krizin etkisiyle 2001 yılı dış borç stoku azalmıştır. 2001 yılında orta-uzun vadeli dış borçlar artarken özellikle kısa vadeli dış borçlardaki yüzde 42'lik azalmanın etkisiyle

<sup>61</sup> Gazi Erçel "Türkiye'nin Dış Borç Birikiminin Kaynakları", **Maliye Yazıları**, S.36 (Temmuz-Eylül 1992), s.10.

dış borç stoku düşmüştür. Aslında 2001 yılından sonra dış borç stokunun vade yapısı değişmiş ve orta-uzun vadeli borçların ağırlığı daha da artmıştır. Kısa vadeli dış borçlar, 1980 yılında toplam dış borcun yüzde 16'sı iken, 2000 yılında yüzde 24 olmuştur. Kısa vadeli dış borç oranının artmasındaki etken, borçların döndürülmesi kaygısıdır.

## B. Dış Borç Rasyoları

Dış borç rasyoları, dış borçlarla ilgili çeşitli göstergelerden oluşmaktadır. Borç verenler açısından önemli göstergelerdir. Zira, borç talep edenlerin durumlarının analiz edilebilmesi için gerekli olan bilgiler sağlanmaktadır. Aynı zamanda borçlu ülkeler için, kendi rasyolarını değerlendirerek dış borç politikalarını yönlendirmeleri mümkün olmaktadır.

Dış borç rasyolarına göre ülkeler, az borçlu ülke, orta derece borçlu ülke ve çok borçlu ülke olarak sınıflandırılmaktadır. Dünya Bankası ve IMF tarafından kabul edilen bu üçlü sınıflandırma için aşağıdaki oranlar geçerlidir<sup>62</sup>.

	<u>Az Borçlu Ülke</u>	<u>Orta Derece Borçlu Ülke</u>	<u>Çok Borçlu Ülke</u>
Toplam Dış borç / GSMH	%30'dan az	% 30-50 arası	%50'den fazla
Toplam Dış borç / İhracat	%165'de az	%165-275 arası	%275'den fazla
Dış borç servisi / İhracat	%18'den az	%18-30 arası	%30'dan fazla
Faiz servisi / İhracat	%12'de az	%12-20 arası	%20'den fazla

Dış borç rasyolarının en önemlileri<sup>63</sup> aşağıdaki tabloda ülkemiz için verilmiştir. Toplam dış borcun GSMH'ya oranı, dış borç yükünü ve ülkenin uzun dönem borçlanabilme kapasitesini göstermektedir. Ülkemizde bu oran, 1996-1998 arası yüzde

<sup>62</sup> Evgin, a.g.e., s.67-69.

<sup>63</sup> Egeli, a.g.m., s. 126-127; Beaugrand, Philippe, Boileau Loko and Montfort Mlachila, "The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries", IMF Working Paper, 2002, s.10.

50'nin altında kalmış ancak 1999 yılında yüzde 55'i geçmiş ve 2001 yılında yüzde 79 olarak gerçekleşmiştir.

Dış borçlar içinde kamunun dış borçları ve özel sektörün dış borçları yer almaktadır. Her birinin GSMH'ya oranı ile, büyüklükleri belirlenmektedir. Dış borçların yarısından fazlası kamuya ait borçlardır. Kamu dış borçları, 1996 yılında özel sektör dış borcunun 5 katından fazla olmuştur. Dolayısıyla kamu kesimi, dış borç yönetiminde etkinliği sağlamalıdır.

Dış borçlarla ihracat gelirlerinin kıyaslandığı ve borç ödeme kapasitesini gösteren rasyo, toplam dış borçların ihracata oranıdır. Ancak ihracat gelirlerindeki istikrara bağlı olarak bu oran değişken olabilmektedir. Bu oranın azalması olumlu kabul edilirken yükselmesi istenmeyen bir durumdur. Zira, dış borç ödemelerinde ihracat önemli bir kaynak olarak görülmektedir. 1990'lı yılların ikinci yarısında bu oran yüzde 300'lerdedir yani dış borçlar ihracatın üç katından fazladır. 2000 yılında ise daha da yükselerek dört katından fazla olmuştur ancak 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 300'ün altına inmiştir.

**Tablo 1: Dış Borç Rasyoları (%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
Toplam Dış Borç / GSMH	43,12	43,57	47,02	55,29	59,00	79,09	71,76	61,55	56,33
Kamu Sektörü Borcu / GSMH	28,01	25,72	25,34	28,30	30,47	48,61	46,17	38,40	34,33
Özel Sektör Borcu / GSMH	5,83	8,70	11,55	14,69	14,48	19,09	16,59	13,51	12,82
Toplam Dış Borç / İhracat	341,68	320,69	357,46	387,51	427,75	363,51	363,45	311,17	292,05
Dış Borç Servisi / GSMH	6,20	6,42	8,05	9,83	10,89	17,10	15,80	11,63	11,48
Dış Borç Servisi / İhracat	49,16	47,29	61,22	68,89	78,98	78,58	80,01	58,77	59,53
Faiz / GSMH	2,28	2,37	2,35	2,92	3,13	4,95	3,51	2,93	2,72
Faiz / İhracat	18,08	17,47	17,88	20,50	22,68	22,77	17,75	14,79	14,12
TCMB Rezervler / Kısa Vadeli Borçlar	95,32	104,11	94,93	101,12	78,34	114,53	163,22	146,07	137,86

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti87.htm> (07.09.2004)

Dış borç servisi yani bir yıl içinde anapara ve faiz ödemelerinin toplamının GSMH'ya oranının düşmesi olumlu gelişmenin göstergesidir. Faiz ödemelerindeki azalma ise dış borçlanmada lehte olduğunu gösterir. Ancak ülkemizde tersi durum geçerlidir. Son yıldaki düzelmeye rağmen dış borç servisi ve faiz ödemeleri artmaktadır. Fakat faiz ödemelerindeki artışın dış borç servisindeki artıştan daha düşük oranlarda kalması, olumlu kabul edilebilecek bir gelişmedir. Benzer durum dış borç servisinin ve faiz ödemelerinin ihracata oranında görülmektedir.

Borç geri ödeme gücünün bir diğer göstergesi, Merkez Bankası rezervlerinin kısa vadeli dış borçlara oranıdır. Merkez Bankası rezervleri, en başta altın ve döviz ile uluslararası ödemelerde kabul gören diğer ödeme araçlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla yakın zaman içinde ödenecek dış borçların ödenebilme gücünü göstermektedir. Bu oranın yüksek olması olumlu iken düşük olması olumsuz kabul edilmektedir. 2000 yılında yüzde 78 olan bu oran, 2002 yılında yüzde 163'e kadar yükselmiştir.

2001 yılında borç rasyolarındaki olumsuz oranların oluşmasında Türkiye'nin ekonomik kriz yılı olması ve yüksek oranda gerçekleşen devalüasyonun etkisi vardır. Buna rağmen Türkiye, diğer yıllarda da çok borçlu ülke konumundadır. Toplam dış borcun GSMH'ya oranına göre, 1996-1998 yıllarında orta dereceli borçlu ülke iken 1999 yılı ile birlikte çok borçlu ülke olmuştur. Toplam dış borcun ihracata oranı ve dış borç servisinin ihracata oranına göre analiz ettiğimiz yıllar itibariyle, çok borçlu ülke konumundadır. Faiz servisinin ihracata oranında ise, 1996-1998 yılları ile 2002 ve sonrasında orta dereceli borçlu ülke iken 1999-2001 yıllarında çok borçlu ülke olmuştur.

### **III. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER VE TÜRKİYE**

Gelişmekte olan ülkelerde dış borçların artışında iki temel neden bulunmaktadır. Bu nedenler birbirini besleyen bir süreç oluşturmuş ve dış borçları artırmıştır. Birinci neden, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapılarına bağlı olarak ortaya çıkan yapısal nedenlerdir. Yapısal nedenler içinde en önemlisi, ülkedeki tasarruf yetersizliğidir.

Sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için yeterli miktarda tasarrufa ihtiyaç vardır. Diğer bir yapısal neden, hammadde ve sermaye malı ithalatını karşılamak için, ihracat ve yurtiçi kaynaklardan temin edilemeyen, kaynak ihtiyacının yurtdışından sağlanmasıdır. Aynı zamanda alınan dış borçların etkin bir şekilde ve verimli alanlarda kullanılmamaları da geliştirmekte olan ülkelerin dış borçlarını artırmaktadır.

İkinci temel neden ise, diğer ülkelerin özellikle de gelişmiş ülkelerin ekonomik konjonktürleri ve dış etkenlerdir. Örneğin petrol fiyatlarındaki artışlar, sıkı para politikaları, geliştirmekte olan ülkelerin ihracat imkanlarının azalması gibi durumlar geliştirmekte olan ülkelerin dış borçlarını artıran faktörler olmaktadır<sup>64</sup>.

Dünya Bankası, geliştirmekte olan ülkeleri altı gruba ayırmıştır. Doğu Asya ve Pasifik grubu, Avrupa ve Orta Asya grubu, Latin Amerika ve Karaibler grubu, Ortadoğu ve Kuzey Afrika grubu, Güney Asya grubu, Aşağı Sahra Afrika grubu. Doğu Asya ve Pasifik grubundaki başlıca ülkeler, Çin, Endonezya, Tayland, Malezya ve Filipinlerdir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa ve Orta Asya grubunda, Rusya, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Bulgaristan bulunmaktadır. Latin Amerika ve Karaibler grubundaki en çok dış borcu olan ülkeler, Brezilya, Meksika, Arjantin, Venezuela, Kolombiya, Şili'dir. Ortadoğu ve Kuzey Afrika grubunda Cezayir, Mısır, Lübnan yer almaktadır. Güney Asya grubunda ise, Hindistan ve Pakistan en çok borcu olan ülkelerdir. Aşağı Sahra Afrika grubunda, Güney Afrika Cumhuriyeti yer almaktadır<sup>65</sup>.

Aşağıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, geliştirmekte olan ülkelerin dış borçları 1995 yılında 1,990.3 milyar dolar iken 1999 yılında 2,374.7 milyar dolara yükselerek yüzde 19 oranında artış olmuştur. 2000'li yıllarda yatay bir seyir hakim olup 2003 yılında 2,433.3 olması tahmin edilmektedir.

<sup>64</sup> Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, Gözden geçirilmiş 4.b., Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:118, 1997, s.289-290.

<sup>65</sup> The World Bank, **Global Development Finance 2004**, s.219.



**Tablo 2: Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Doğu Asya ve Pasifik	455.6	490.4	526.3	533.2	538.6	497.3	501.3	497.4	514.7
Avrupa ve Orta Asya	349.0	367.1	387.5	485.2	495.6	503.9	498.9	545.8	577.4
Latin Amerika ve Karaibler	612.2	633.7	665.8	748.4	770.2	751.9	729.3	727.9	762.1
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	186.4	180.5	172.6	189.3	193.6	180.7	178.4	189.0	188.1
Güney Asya	151.7	149.6	149.6	157.6	162.0	159.9	156.3	168.3	171.3
Aşağı Sahra Afrika	235.4	231.2	220.7	228.4	214.7	211.2	202.6	210.3	219.7
<b>TOPLAM</b>	<b>1,990.3</b>	<b>2,056.1</b>	<b>2,122.6</b>	<b>2,342.1</b>	<b>2,374.7</b>	<b>2,305.0</b>	<b>2,266.7</b>	<b>2,338.8</b>	<b>2,433.3</b>

**Kaynak:** The World Bank, *Global Development Finance 2004*, s.219.

Yukarıdaki tabloyu analiz ettiğimizde, gelişmekte olan ülkelerin toplam dış borcunun yaklaşık üçte biri Latin Amerika ve Karaibler grubundaki ülkelere aittir. Daha sonra Doğu Asya ve Pasifik grubundaki ülkeler gelmekte ve toplam borç içindeki payları yüzde 21 ile 24 arasında yıldan yıla değişmektedir. Üçüncü sırada, Avrupa ve Orta Asya grubu gelmekte ve bu grubun dış borçları hem miktar olarak hem de toplam dış borçlar içindeki oranı olarak devamlı artmaktadır. 1995 yılında bu grubun borçlarının gelişmekte olan ülkelerin toplam dış borcu içindeki oranı, yüzde 17.5 iken her yıl devamlı artarak 2003 yılında yüzde 23.7'ye yükselmiştir. Dördüncü sırada, Aşağı Sahra Afrika grubu; beşinci sırada, Ortadoğu ve Kuzey Afrika grubu; altıncı sırada, Güney Asya grubu gelmektedir.

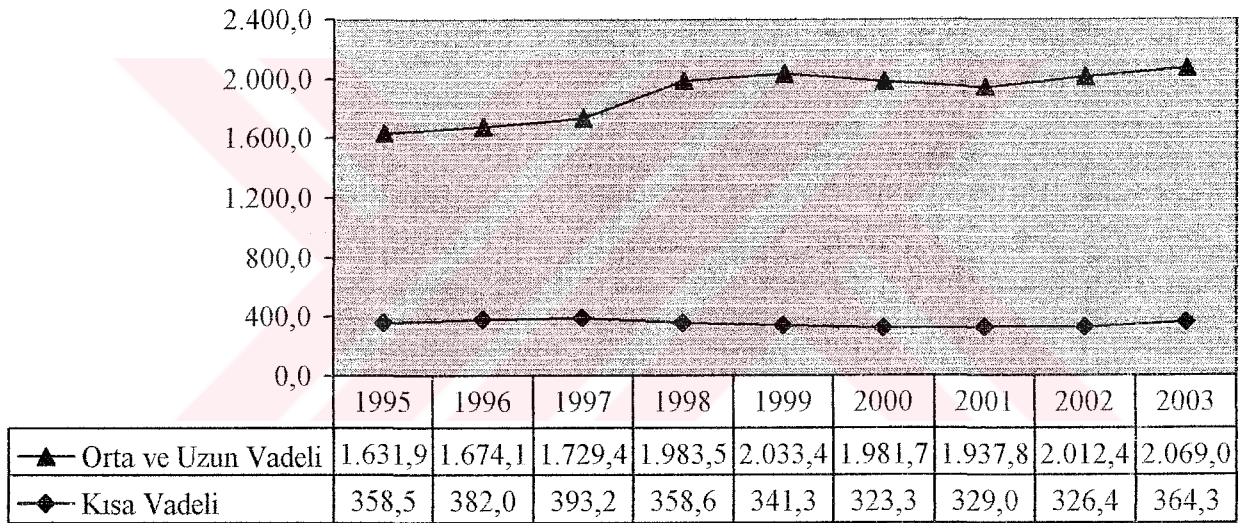
Güney Asya grubunun toplam dış borç içindeki oranı yüzde 7 civarındayken, Aşağı Sahra Afrika grubu ile Ortadoğu ve Kuzey Afrika grubunun toplam içindeki oranları yıldan yıla azalmaktadır. Aşağı Sahra Afrika grubu 1995 yılında gelişmekte olan ülke dış borçlarındaki oranı yüzde 11.8'den 2003 yılında yüzde 9'a düşmüştür. Ortadoğu ve Kuzey Afrika grubunun oranı ise 1995 yılında yüzde 9.4 iken 2003 yılında yüzde 7.7'e düşmüştür.

Gelişmekte olan ülkelere en çok dış borcu olanları sırasıyla, Brezilya, Meksika, Rusya, Çin, Endonezya, Arjantin, Türkiye, Hindistan ve Tayland'dır. Bu ülkelerin dış borçlarının toplamı, gelişmekte olan ülkelerin toplam dış borçlarının

yarısından fazladır<sup>66</sup>. Türkiye'nin dış borçları artış seyrini devam ettirmiş ve gelişmekte olan ülke dış borçları içindeki oranı artarak 1995 yılında yüzde 3.7'den 2003 yılında yüzde 6'ya yükselmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçları aşağıdaki grafikten görüleceği üzere, orta ve uzun vadeli borçların ağırlıkta olduğu bir yapıdadır. Orta ve uzun vadeli dış borçların toplam borçlanma içindeki oranı 1995 yılında yüzde 82 iken, bu oran 1998 yılından itibaren yüzde 85'lere yükselmiştir. Kısa vadeli borçlar ise, 1998 yılından itibaren yüzde 15'in altına düşmüştür.

**Grafik 2: Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçlarının Vade Yapısı (Milyar Dolar)**

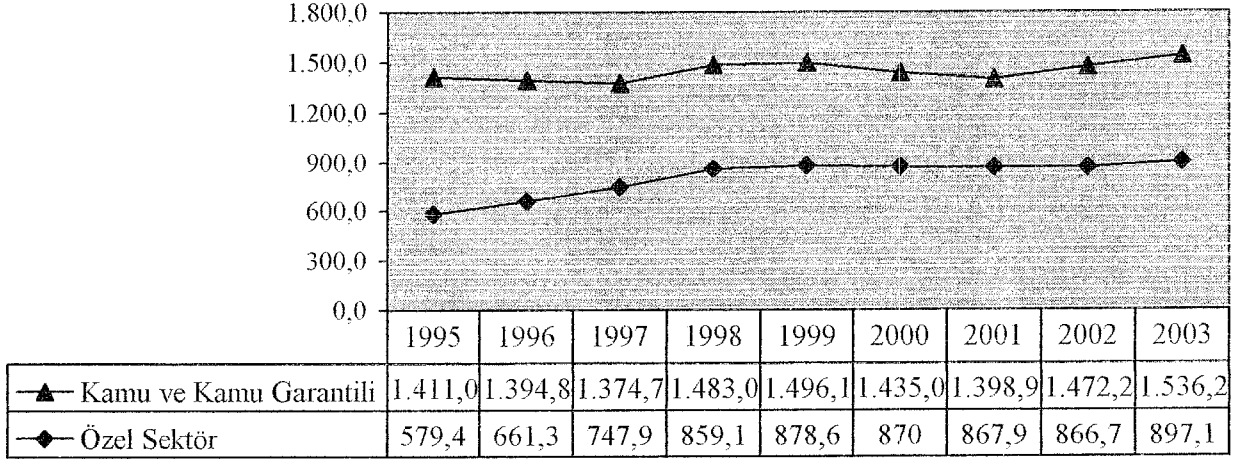


**Kaynak:** The World Bank, *Global Development Finance 2004*, s.220-221.

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarının büyük kısmı kamu ve kamu garantili alınan dış borçlardır. Dış borçların kamu kurumları tarafından alınması veya dış borçlara kamu garantisinin verilmesi, gelişmekte olan ülkelerin kamu dış borç yükünde önemli artışlara neden olmaktadır. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde özel sektör de dış borçlanmaya başvurmaktadır. 1995 yılında toplam dış borçlar içindeki özel sektör borçlarının oranı yüzde 29 iken, 2001 yılında yüzde 38.3'e yükselmiştir.

<sup>66</sup> The World Bank, *Global Development Finance 2004*, s.219.

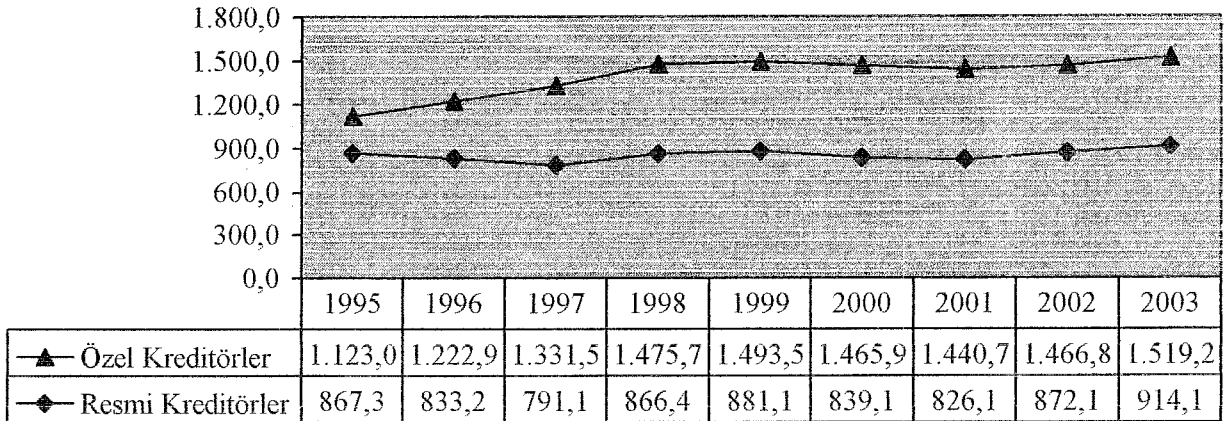
**Grafik 3: Borçluya Göre Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)**



**Kaynak:** The World Bank, *Global Development Finance 2004*, s.222-223.

Aşağıdaki grafikten görüleceği üzere, gelişmekte olan ülkeler dış borcu, en çok özel kreditorlerden daha sonra da resmi kreditorlerden sağlamaktadır. 1995-1999 yılları arasında özel kreditorlerden alınan dış borçlar artmış ve 2000’li yıllarda yatay seyir takip etmiştir. Özel kreditorlerden alınan dış borçlar 1995 yılında 1.123 milyar dolar iken 2003 yılında 1.519 milyar dolara yükseleceği tahmin edilmektedir. Ancak oransal olarak, gelişmekte olan ülkelerin dış borçları içinde özel kreditorlerden alınan borçların oranı 1997 yılından beri yüzde 63, resmi kreditorlerin oranı yüzde 37 civarındadır. Resmi kreditorlerden alınan dış borçlar yatay seyir takip etmekte ve 2003 yılında 900 milyar doları aşacağı tahmin edilmektedir.

**Grafik 4: Alacaklıya Göre Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borçları (Milyar Dolar)**



**Kaynak:** The World Bank, *Global Development Finance 2004*, s.224-225.

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarının GSYİH'ya oranı, 1997 yılında yüzde 37.8 iken artarak 1999 yılında yüzde 44.9'a yükselmiştir. 2002 yılında yüzde 40 olan bu oranın 2005 yılında yüzde 32.7'e düşmesi beklenmektedir<sup>67</sup>. Gelişmekte olan ülkeler ihracatlarının 1996 yılında yüzde 21.3'ünü dış borç servisi için kullanmışlardır. 1999 yılında yüzde 25.4'üne yükselmesine rağmen 2002 yılında yüzde 19.7'ye düşmüştür. Böylece yüzde 20'nin altına yıllar sonra düşmüştür. 2005 yılı tahmini olarak yüzde 15 öngörülmektedir<sup>68</sup>. İhracat artışı ile bu oranların daha düşük seviyelerde kalmasının sağlanması gelişmekte olan ülkeler için bir çözüm olacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler ile ilgili üzerinde durulması gereken bir gelişme de, dış borçlar ile uluslararası rezervlerin kıyaslanmasıdır. Çünkü 1990'lı yılların başında gelişmekte olan ülkelerin toplam uluslararası rezervlerinin toplam dış borçlara oranı, yüzde 20'lerin altındayken bu oran, 1995 yılında yüzde 22.5, 2000 yılında yüzde 30.3, 2002 yılında yüzde 40.7 olmuştur. 2003 yılında ise, yüzde 50.4 olması tahmin edilmektedir<sup>69</sup>. Yani gelişmekte olan ülkeler toplam borçlarının yarısına yakınına rezerv olarak ellerinin altında tutmaktadırlar. Böylece yeni dış borçlanmalar kolaylıkla gerçekleştirilmekte ve borç verenler açısından güvenli bir ortam sağlanmış olmaktadır. Diğer taraftan son yıllarda elde edilen dış borçların gelişmekte olan ülkeler tarafından uluslararası rezervlerin artırılması amacıyla kullanıldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla dış borçlarla elde edilen kaynakların ülke ekonomilerinde kullanılmadığı söylenebilir. Halbuki gelişmekte olan ülkeler için tasarruf açığının kapatılması ve ekonomiye yeni kaynaklar kazandırılması hayati öneme sahiptir. Ülkemizde de benzer durum görülmektedir ve dış borçların bir kısmı uluslararası rezervlerin artırılması için kullanılmaktadır. Aslında bu durum son yıllarda dünya genelinde görülen ekonomik krizlere önlem olarak uygulanmaktadır.

---

<sup>67</sup> IMF, **World Economic Outlook April 2004**, s.254.

<sup>68</sup> a.g.e., s.249.

<sup>69</sup> The World Bank, **Global Development Finance 2004**, s.226.

#### IV. TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLARIN ARTIŞ NEDENLERİ

Ülkemizde dış borçların artışında birden fazla neden söz konusudur. Bu nedenleri iki gruba ayıracak olursak; birincisi, ekonomi politikasından kaynaklanan nedenler ikincisi, ekonomi politikası ile doğrudan ilgili olmayan yani ekonomi politikasından bağımsız nedenler olarak ayırabiliriz.

1980 ile 1990 yılları arasındaki dış borçların artışı, yüzde 27.4'ü ekonomi politikasından kaynaklanan, yüzde 72.6'sı ekonomi politikası ile dolaylı veya ilgisiz konulardan kaynaklanan nedenlerden dolayı olmuştur. Cari açık ekonomi politikası sonucunda ortaya çıkarken, kur farkları, OECD faiz ertelemeleri, askeri borçların refinansmanı ve Dünya Bankası havuz ayarlamaları ekonomi politikaları dışındaki nedenlerdir<sup>70</sup>. Türkiye'nin dış borç artışının en önemli nedenleri; kur farkları, döviz ihtiyacı, yatırımların finansmanı ve cari işlemler açıkları olarak belirtilebilir. Kısaca bu nedenleri açıklayalım.

##### A. Kur Farkları

Kur farkları ülkemizde dış borç artışındaki en önemli faktörlerdendir. Borçların döviz kompozisyonu nedeniyle ortaya çıkan risk borç artışı ile neticelenmektedir. Örneğin ABD Doları diğer paralara karşı değer kazandığında dış borçlarda azalma olmakta veya değer kaybettiğinde borçlarda artma olmaktadır. Dünya Bankası havuz farkları yani Dünya Bankası elindeki dövizleri borç verirken ABD Dolarına çevirmekte ve geri ödemeleri ise, verdiği dövizler cinsinden istemektedir. Bu durum Dünya Bankasından kredi alan ülkelerde kur riskine neden olmaktadır. Ülkemizde de bu neden dolayı Dünya Bankasına olan borçlarımızda bazı yıllar kurlardan dolayı azalma olabildiği gibi bazı yıllar artma olmaktadır.

1981-1990 yılları arasında döviz kurundaki artış ve azalışlarda net olarak 7.9 milyar dolar dış borçlarımız artmıştır<sup>71</sup>. 1996 yılı ile 2004 yılının ilk çeyreği arasında

<sup>70</sup> Erçel, a.g.m., s.12.

<sup>71</sup> a.g.m., s.12.

kurların etkisi ile dış borçlarda yaklaşık net 4.3 milyar dolar artış olmuştur. Bu dönem içinde kurların etkisi ile dış borçlarda 18.5 milyar dolar azalma sağlanırken, 22.8 milyar dolar artış gerçekleşmiştir. 2002 yılındaki dış borç artışının yüzde 48.3'ü ve 2003 yılında yüzde 67.8'i kur farklarından kaynaklanmıştır<sup>72</sup>. Dolayısıyla dış borçların artışında kur farkları önemli faktördür.

## **B. Döviz İhtiyacı**

İthalatın gerçekleştirilmesi için dövize ihtiyaç olduğu gibi, ekonomik krizlerin önlenmesi ve güven ortamının sağlanması için Merkez Bankası döviz rezervlerinin belli bir seviyede tutulması da döviz talebini artırmaktadır. Ayrıca daha önce alınmış olan dış borçların geri ödemesinde yani refinansman amaçlı olarak da dövize ihtiyaç duyulmaktadır. 1980'lerin sonlarında askeri borçların refinansmanı amacıyla ticari nitelikte borca başvurulması dış borçları artırmıştır.

İhracat yapabilmek için yatırım malı ve hammadde ithalatına ihtiyaç duyulmaktadır. İhracat yapısında köklü değişiklikler ile sermaye malları üretiminin yurtiçinde gerçekleştirilmesinin sağlanmaması halinde ithalat için döviz ihtiyacı devamlı var olacaktır. Bu yüzden de dış borçlar, yatırımları artırmakla birlikte döviz ihtiyacını gideren en önemli kaynak olmaya devam edecektir<sup>73</sup>.

Diğer taraftan Merkez Bankası döviz rezervlerinin piyasalar tarafından yakından takip edilmesi ve uluslararası mali kuruluşlarca belli seviyelerin önerilmesi neticesinde temin edilen dış borçların bir kısmı rezervler için kullanılmaktadır.

## **C. Yatırımların Finansmanı**

Ekonomik kalkınmanın lokomotifini olan yatırımlar özel sektörün sermaye yetersizliği nedeniyle kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmektedir. Günümüzde de bu hakim anlayış devam etmektedir. Ortaya çıkan kamu tasarruf-yatırım açığı, dış

<sup>72</sup> Bkz. <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti88.htm>

<sup>73</sup> Tandırcıoğlu, Haluk "Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması", *Dokuz Eylül Üniv. Sos. Bil. Enstitüsü Dergisi*, C.2, S.2 (2000), s.263.

borçlarla karşılanmaktadır<sup>74</sup>. Doğrudan yabancı sermayenin ülkeye istenen düzeyden çok alt seviyelerde gelmesi dış borçlanmayı artırmaktadır.

Son yıllarda proje bazlı olarak alınan dış borçlar yaygınlaşmaktadır. Ancak projelerin çeşitli aşamalarındaki aksamalar ve düzensizlikler bu tür dış borçlardan beklenen yararı azaltmaktadır. Yatırım projelerinin niteliğinden finansman yapısına ve uygulanmasına dair hususlardaki rasyonel olmayan planlamalar, dış borç miktarını artıran faktörler olmaktadır.

#### **D. Cari İşlemler Açıkları**

Ödemeler dengesinde, özellikle cari işlemler dengesinin oluşmasında, kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin denkliliği ve özel sektör tasarruflarının yatırımlardan fazla olması gerekir. Bu durumun oluşmasıyla dış borçlanmada artış olmayacaktır. Ancak ülkemizde dış borçların artış nedenlerinin başında cari işlemler açıkları gelmektedir. Çünkü iç tasarruflar yetersiz olduğu için dışarıdan kaynağa ihtiyaç duyulur ve en hızlı kaynak temini dış borçlarla sağlanır.

1980-1990 yılları arasındaki on yıllık sürede dış borç artışı ile cari işlemler dengesindeki açık arasında anlamlı bir ilişki söz konusu olmuştur<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Ahmet Kesik "Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları", **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.91.

<sup>75</sup> Erçel, a.g.m., s.12.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇLANMASI

#### I. TÜRKİYE’DE KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇLANMA YÖNTEMLERİ

Türkiye’de en çok dış borcu olan kamu kurumu, Hazine Müsteşarlığıdır. Bütçenin finansmanı başta olmak üzere, ekonomik kalkınma, ödemeler dengesi açıklarının kapatılması gibi temel amaçlar için dış borçlanmaya başvurulmaktadır. Hazine, dış borçlanmayı temin ederken birden fazla kaynaktan yararlanmaktadır. Bu kaynaklar, bazen devletler veya uluslararası mali kuruluşlar olmakta, bazen de uluslararası mali piyasalar veya uluslararası bankalar olabilmektedir.

Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanmalarının temel nedeni ise, kamu yatırımlarıdır. Kamu yatırımlarının finansmanı amacıyla özellikle 1980’lerin ortalarından itibaren dış borçlanmaya başvurmuşlardır<sup>1</sup>. Kamu kurumları tek başlarına borçlanabilmelerine rağmen daha çok Hazine ile birlikte hareket etmek zorundadırlar. Çünkü, dış borç verenler özellikle de uluslararası mali kuruluşlar, Hazinenin garantörlüğünü istemektedirler. Bu yüzden kamu kurumları, dış borçlanmada Hazineden tamamen bağımsız hareket etmezler.

Uluslararası mali kuruluşlardan borçlanırken Hazine, kamu kurumlarına garantör olduğu gibi, ayrıca devlet adına borçlanmakta ve temin ettiği bu dış borcu ya kendi kullanmakta yada kamu kurumlarına devrederek kullanmalarını sağlamaktadır<sup>2</sup>.

Dolayısıyla dış borçlanmada farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bazı Kamu kurumları doğrudan borçlanabilirken bazıları ise Hazinenin garantörlüğünde

<sup>1</sup> Bkz. M. Coşkun Cangöz, “Hazine Garantileri”, <http://www.hazder.org.tr/hazineci2.htm> (26.04.2004).

<sup>2</sup> Eğilmez, a.g.e., s.90,101.



borçlanmaktadır. Doğrudan borçlanabilenler, tahvil çıkartarak veya sendikasyon kredileri gibi farklı yöntemler kullanarak borçlanmaktadır. Hazine garantili borçlanmada ise, çeşitli konularda garantiler gündeme gelmektedir. Diğer taraftan Hazinesinin dış borç temin edip bu borcu diğer kamu kurumlarına kullandırması da söz konusu olabilmektedir. Böylece tahsisli krediler ve devirli krediler ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, yap-işlet-devret türü finansman yöntemleri kullanılarak kamu kurumlarının denetiminde özel şirketler tarafından kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sonucunda dış borç ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada kamu kurumlarının dış borçlanma yöntemleri; doğrudan dış borçlanma, tahvil ihracı, tahsisli kredi, devirli kredi, hazine garantili kredi, dış proje kredileri, yap-işlet-devret modeli başlıkları altında incelenmektedir.

#### **A. Doğrudan Dış Borçlanma**

Kamu kurumları, kamu projelerinin finansmanı ve kurumun finansman ihtiyacını karşılamak için dış borçlanmaya gitmektedirler. Dış finansman kaynaklarından doğrudan borçlanırken Hazinesinin iznini almaları gerekir. Alınacak olan bu izin, hazine garantisi değildir. Bununla ilgili düzenleme 4749 sayılı Kanununun 8.maddesinde yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, “Kamu bankaları ile yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıla kadar (bir yıl dahil) vadeli her türlü dış imkân hariç olmak üzere bu Kanunun 2.maddesinde belirtilen kuruluşların Hazine garantileri olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış imkân ile söz konusu kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlar lehine verecekleri garantiler Müsteşarlığın iznine tâbidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez” denilmektedir.

KİT’ler, bağlı kuruluşlar, Belediyeler, Belediye İktisadi Teşebbüsleri, kamu yatırım ve kalkınma bankaları doğrudan borçlanabilen kurumlardır. Bu kurumlar Hazinesinin iznini almadan borçlanmaları durumunda, borçlanma dış finansman bilgi sistemine kaydedilmez ve bu borçlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmaz. Hazine Müsteşarlığı izni verirken, özellikle projelerin finansmanı ile ilgili borçlanmada, DPT’den yatırımın yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliği

konusunda uygun görüşünü sorar. Belediye İktisadi Teşebbüsleri ile bağlı kuruluşlarda bu şart aranmaz<sup>3</sup>.

Doğrudan borçlanmada, borçlanan kurum geri ödemelerden sorumludur. Borcunu başkasına devredemez.

## **B. Tahvil İhracıyla Borçlanma**

Doğrudan borçlanmanın bir başka şekli, tahvil ihracıdır. Tahviller, uzun vadeli kaynak sağlama aracıdır. Uluslararası sermaye piyasalarının gelişmesi ile tahvil ihracı kolaylaşmış ve alternatif tahvil piyasaları artmıştır.

Euro tahviller, satışa sunulduğu ülkenin ulusal parası dışında başka bir para birimi ile ihraç edilen tahvillerdir. Örneğin dolar üzerinden çıkarılan tahvillerin Avrupa ülkelerinde ihraç edilmesi gibi. Yabancı tahviller ise, belli bir ülkenin piyasasında o ülkenin ulusal para birimi ile ihraç edilen tahvillerdir. Samurai tahviller, yankee tahviller gibi<sup>4</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1996 sonrası tahvil stoku verilmiştir. Konsolide bütçe kuruluşları başta olmak üzere, yerel yönetimler, KİT'ler ve diğer kamu sektörü olarak belirtilen T.Kalkınma Bankası ve T.İhracat Kredi Bankası tahvil ihraç etmişlerdir. Tahvil ihraç ederken Hazine Müsteşarlığının izni gerekmektedir.

İhraç edilen tahviller içinde, Euro tahvillerle birlikte Japon piyasasına ihraç edilen samurai tahviller ve ABD piyasalarına ihraç edilen yankee tahvilleri dikkat çekmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, Konsolide bütçe tahvil stokunda devamlı bir artış söz konusudur. Aslında bu tahviller, Hazinesinin ihraç ettiği tahvillerdir. Yerel yönetimler 1997 yılından sonra tahvil ihraç etmemişlerdir.

<sup>3</sup> Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, RG:12.04.2002-24724.

<sup>4</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.292-294.

**Tablo 3: Tahvil Stoku (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Konsolide Bütçe</b>	11.896	12.657	13.251	15.906	20.903	20.138	23.124	26.837
-Euro Tahvil	7.110	8.708	9.458	10.763	12.137	12.047	12.599	13.342
-Global Tahvil	0	0	0	1.258	4.838	5.579	8.206	12.101
-Samurai Tahvil	4.536	3.699	3.345	3.277	3.323	1.909	1.719	795
-Yankee Tahvil	250	250	449	608	605	603	601	599
<b>Yerel Yönetimler</b>	471	0	0	0	0	0	0	0
-Samurai Tahvil	471	---	---	---	---	---	---	---
<b>KİT'ler</b>	3	376	393	358	414	389	156	187
-Euro Tahvil	3	376	393	358	414	389	156	187
<b>Diğer Kamu Sektörü</b>	406	521	286	423	772	773	549	548
-Euro Tahvil	104	251	199	423	772	773	549	548
-Samurai Tahvil	302	270	87	---	---	---	---	---
<b>Genel Toplam</b>	<b>12.776</b>	<b>13.554</b>	<b>13.930</b>	<b>16.687</b>	<b>22.089</b>	<b>21.300</b>	<b>23.829</b>	<b>27.572</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı <http://www.hazine.gov.tr/stat/tidb04.htm> (06.08.2004)

Tahvillerin, orta ve uzun vadeli kamu dış borcu içindeki yerini tespit edebilmek için aşağıdaki tablodan yararlanılacak. Orta ve uzun vadeli kamu dış borç stoku içinde tahvillerin payı, 1996 yılı hariç, yüzde 35'lerin üzerindedir. 2000 yılında yüzde 46'ya ulaşmıştır. Bu seviyelerde olmasında en büyük katkısı, kamu kalkınma ve yatırım bankaları ile konsolide bütçe yapmıştır.

Zira, kamu kalkınma ve yatırım bankalarının dış borç stoku içinde tahvil stokunun payı, 1996 yılında yüzde 38 civarındayken 2001 yılında yüzde 69'a ulaşmıştır. Konsolide bütçe dış borç stoku içinde tahvil stokunun payı ise, 1996 yılında yüzde 37 civarındayken 2000 yılında yüzde 53 olmuştur.

**Tablo 4: Orta ve Uzun Vadeli Kamu Dış Borcu (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Konsolide Bütçe</b>	32.289	31.402	32.332	34.582	39.524	38.762	56.829	63.498
<b>Yerel Yönetimler</b>	2.751	2.401	2.545	2.395	2.258	1.840	1.601	1.467
<b>Fonlar</b>	1.061	923	776	648	591	560	655	628
<b>Üniversiteler</b>	16	11	14	8	6	23	26	30
<b>KİT'ler</b>	2.833	3.191	3.531	3.883	4.236	4.034	3.778	3.514
<b>Diğer Kamu Sektörü</b>	1.079	937	686	863	1.193	1.117	1.038	1.195
<b>Genel Toplam</b>	<b>40.029</b>	<b>38.865</b>	<b>39.884</b>	<b>42.379</b>	<b>47.808</b>	<b>46.336</b>	<b>63.928</b>	<b>70.334</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı <http://www.hazine.gov.tr/stat/ti71.htm> (06.08.2004)

Aslında tahvil ihraçlarının, maliyetler ve kullanım açısından diğer kredilere kıyasla daha uygun kaynaklar olduğu söylenebilir<sup>5</sup>. Ancak, 2005 yılı ve daha sonraki yıllar için yapılan dış borç projeksiyonunda konsolide bütçe hariç diğer kamu kurumları için tahvil ihracı öngörülmemektedir<sup>6</sup>. Bu yüzden kamu kurumlarının önümüzdeki yıllarda tahvil ihracı konusunda sıkıntı yaşayacakları söylenebilir. Bu durum dış borç disiplini açısından kayda değer bir gelişmedir.

Doğrudan borçlanma veya tahvil ihracının istendiği zaman gerçekleştirilmesi zordur. Piyasa koşulları yakından takip edilmeli, uygun konjonktür beklenmelidir. Kredi talep eden kuruluşlar ve kreditor açısından risklerin azaltıldığı bir diğer yöntem, hazine garantili kredilerdir.

### **C. Hazine Garantili Borçlanma**

Hazine garantileri, kamu projeleri ve kamu kurumlarının finansman ihtiyacını karşılamak için temin edilen dış finansmanlara verilir. Böylece, Hazinenin kredibilitesi ile proje finansman maliyetleri azalmakta, ekonomik büyüme sürdürülebilmekte ve

<sup>5</sup> Coşkun Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, s.189.

<sup>6</sup> Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tidb01.htm> (06.08.2004)

yatırımların fon ihtiyacı karşılanmaktadır<sup>7</sup>. Bu tür kredilerde, Hazine, kullanıcı kuruluş ve kreditor olmak üzere üç taraf vardır. Kullanıcı kuruluş, kredi talebini veya projesini –ki proje ile ilgili prosedürleri tamamladıktan sonra- Hazineye sunar. Hazine garantili kredi alınmasını uygun gördükten sonra kredi alınabilecek kreditorlere başvurur. Kullanıcı kuruluşun kreditor karşısında sorumlu olacağı ve Hazinesinin garantör olduğu kredi anlaşması imzalanır. Kullanıcı kuruluş yükümlülüklerini yerine getirmediğinde Hazine, onun yerine sorumlu olur. Hazinesinin kullanıcı kuruluş adına yaptığı ödemelere karşılık olarak kullanıcı kuruluş ile Hazine arasında, yapılan ödemeler kadar ikraz anlaşması imzalanır<sup>8</sup>. Böylece Hazine, kefaleti gereği yaptığı ödemeleri kullanıcı kuruluştan tahsil edebilir.

Hazine garantileri ile ilgili en önemli ve temel düzenleme, 28.03.2002 tarihinde kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundur. Bu kanunla, hazine garantilerine ilişkin yeni tanımlamalar ve uygulanacak temel usul ve esaslar ortaya konmuştur.

Kanunun tanımlar başlıklı 3.maddesinde, hazine garantileri ile ilgili bir çok tanım vardır. Bunlar; garanti ücreti, garantili imkan, Hazine garantileri, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi, Hazine ülke garantisidir.

*Hazine garantileri:* Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi veya münferiden her birini kapsamaktadır.

- *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

<sup>7</sup> M. Coşkun Cangöz, “Hazine Garantileri”, <http://www.hazder.org.tr/hazineci2.htm> (26.04.2004)

<sup>8</sup> Çalık, a.g.tb., s.241.

kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantilerdir

- *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 garantilerdir.
- *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 Müsteşarlık tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantilerdir.
- *Hazine ülke garantisi:* Yabancı ülkelerin herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacakları finansmanın geri ödenmesi hususunda verilen garantilerdir.

*Garantili imkan* ise; Bu Kanun kapsamında yer alan kuruluşlara sağlanan Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisidir. Yani, Hazine karşı garantisi hariç diğer Hazine garantileridir. Mali yıl içinde sağlanacak garantili imkanının limiti, her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> 4749 sayılı Kanun m.5.

4749 sayılı Kanunun beşinci bölümünde ise Hazine garantileri başlığı<sup>10</sup> altında uygulanacak temel usul ve esaslar yer almaktadır. Buna göre, Hazine garantileri kısmen veya tamamen verilebilecektir. Kamu veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalarda Hazine, garanti veya kefalet veremeyecektir.

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur. Kredi borçlusu kuruluşlar, Hazine garantisi ile alınan kredilerin geri ödemelerini sağlamak için gereken tutarı, bütçelerinde ayırmak zorundadır.

Hazine geri ödeme garantisi ve Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerde değişiklik yapmaya Hazedenden sorumlu Bakan yetkiliyken, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisi vermeye ve bu garantilerde değişiklik yapmaya Hazine Müsteşarlığının görüşü Bakan'ın teklifi ile Bakanlar Kurulu yetkilidir<sup>11</sup>. Hazine yatırım garantisi, dış borçla finanse edilecek kamu projeleri için verilirken; Hazine geri ödeme garantisi, hem kamu projeleri hem de kamu kurumlarının finansman ihtiyacını karşılamak için alınan kredilere verilebilmektedir<sup>12</sup>. Hazine geri ödeme garantisi ve Hazine yatırım garantisi ile ilgili düzenlemeleri içeren "Hazine Garantileri Verilmesi,

<sup>10</sup> 4749 sayılı Kanun m.8.

<sup>11</sup> 4749 sayılı Kanun m.4.

<sup>12</sup> Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik m.1., RG:12.04.2002-24724

İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” 2003 yılının Eylül ayında yayınlanan yeni bir yönetmelikle değişikliğe uğramıştır<sup>13</sup>. Dolayısıyla son yıllarda hazine garantileri ile ilgili yasal düzenlemeler, çok değişken olmuştur.

Genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankaları, hazine garantili kredilerden yararlanan kamu kurumlarıdır. İlk alınan Hazine garantili kredi, 1961 yılında ERDEMİR için alınmıştır. 1961 yılı ile 1978 yılı arasında Hazine garantili kredilerden, KİT’ler ve bankalar yararlanırken 1978 yılından itibaren yerel yönetimler, 1986’dan itibaren bütçe dışı fonlar ve 1988 yılından itibaren üniversiteler yararlanmaya başlamışlardır<sup>14</sup>.

Hazine garantisi ile sağlanan kredilerin yıllar itibariyle dağılımının gösterildiği aşağıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, bu tür kredilerde toplamda 1996-1999 yılları arasında yükselen bir seyir, 2000-2003 yılları arasında ise sıfır ile sonuçlanan azalan bir seyir görülmektedir. Son yıllarda Hazine garantili kredilerden KİT’ler ve yerel yönetimler, en çok yararlanan kamu kurumları olmuştur. Yerel yönetimler tasnifi altında Büyükşehir Belediyeleri, Belediye İktisadi Teşebbüsleri, İl Belediyeleri, İlçe Belediyeleri, yerel yönetim birlikleri ve İl Özel İdarelerinin her biri, hazine garantili dış borçlanmayı tercih etmişlerdir.

<sup>13</sup> Bkz. Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik’de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, RG:20.09.2003-25235

<sup>14</sup> M. Coşkun Cangöz “Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler” V.Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu, Balıkesir Üniversitesi, Bandırma, 8-11 Kasım 2001, s.4-5.



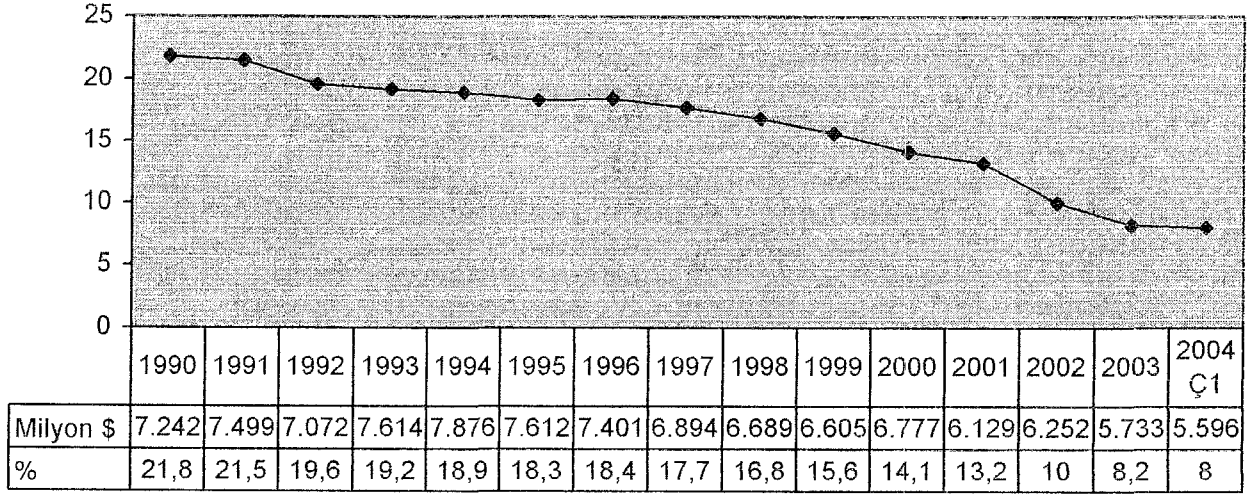
**Tablo 5: Hazine Garantisi İle Sağlanan Krediler (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>KİT'ler</b>	717	308	835	2.362	832	268	276	--
<b>Yerel Yönetimler</b>	388	886	587	212	96	184	43	--
-Büyükşehir Belediyeleri	219	565	313	12	--	124	32	--
-Belediye İkt. Teşebbüsleri	169	101	100	62	71	55	--	--
-İl Belediyeleri	--	162	--	--	25	--	--	--
-İlçe Belediyeleri	--	58	79	30	--	5	11	--
-Yerel Yönetim Birlikleri	--	--	95	--	--	--	--	--
-İl Özel İdareleri	--	--	--	108	--	--	--	--
<b>Fonlar</b>	--	313	114	--	--	--	--	--
<b>Kamu Kalkınma ve Yatırım Bankaları</b>	50	--	--	548	--	--	--	--
<b>Genel Toplam</b>	1.155	1.507	1.536	3.122	928	452	319	0

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAnlBorclu\(4\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAnlBorclu(4).htm) (03.08.2004)

Hazine garantili kredileri sadece kamu kurumları almamaktadır. Özel kuruluşlar da dış borçlanmada Hazinesinin garantisi ile borçlanabilmektedir. Örneğin, Türk Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım Bankaları, özel yatırım ve kalkınma bankaları olmalarına rağmen Hazine garantili borçlanmışlardır. Aşağıdaki grafikte birinci satırda gösterilen dış borç stokuna, bu bankaların Hazine garantili dış borçları dahildir. Hazine garantili dış borç stoku 1994 yılında 7.8 milyar dolar iken, 2004'ün birinci çeyreğinde 5.6 milyar dolara düşmüştür. Yüzde 28 oranındaki bu düşüş hazine garantili dış borç stokundaki azalmayı ifade etmekte yetersiz kalıyor. Çünkü, orta ve uzun vadeli toplam kamu dış borç stokundaki eğilim göz ardı edilmektedir. Oysa orta ve uzun vadeli toplam kamu borç stoku artış eğilimindedir.

**Grafik 5: Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Orta ve Uzun Vadeli Kamu Dış Borç Stoku İçindeki Payı (%)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.61 ve 65-66.sayfalardan yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

Yukarıdaki grafikten görüleceği üzere, hazine garantili dış borç stokunun orta ve uzun vadeli kamu dış borç stokuna oranı devamlı azalan seyir içindedir. Öyle ki, 1994 yılı ile 2004 yılı kıyaslamasında düşüş oranı, yüzde 57.6 olmaktadır. Ancak bu durumun IMF ile yapılan programlar sonrasında hızlandığı net bir şekilde görülmektedir. Dolayısıyla hazine garantili dış borçların öneminin azaldığı söylenemez.

Krediyi alacak kamu kuruluşunun kredi sicili düzgün ve geri ödeyebilecek durumdaysa doğrudan veya Hazine garantili borçlanmaktadır. Ancak, kredi sicili bozuk ve kreditor geri ödeme sorumluluğunun Hazine'de olmasını isterse tahsisli ve devirli kredi yöntemi uygulanır<sup>15</sup>. Ayrıca tahsisli ve devirli kredilerde Hazine'nin kredibilitesinden yararlanılarak daha düşük maliyetli krediler temin edilebilir.

#### **D. Tahsisli Borçlanma**

Genel ve katma bütçeli kamu kurum ve kuruluşları doğrudan doğruya dış borçlanmaya başvuramamakta ve tahvil ihraç edememektedir. Bu yüzden Hazine

<sup>15</sup> Çalık, a.g.tb., s.239.

aracılığıyla dış borç temin etmektedirler. 4749 sayılı Kanunda yapılan tanıma göre<sup>16</sup>, dış borcun tahsisi; Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere, genel ve katma bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarına anlaşmadaki amaca sadık kalınarak kullanılması olarak tarif edilmektedir. Bu yöntemde borçlu Hazine Müsteşarlığıdır, ancak krediyi kullanan genel ve katma bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Bu kredilerden dolayı kullanıcı kuruluşun Hazineye borçlandırılmasına 1999 yılından beri son verilmiştir<sup>17</sup>. Yani, devirli kredilerde olduğu gibi Hazine ile kullanıcı kuruluş arasında borç anlaşması yapılmamaktadır. Dış borcun tahsisi yoluyla kullanılan dış finansman imkanlarının borç servisinin Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılması kanuni bir zorunluluktur<sup>18</sup>. Bu tür borçlanma ile ilgili yapılan kullanım ve ödemeler, konsolide bütçe dış borç stokunda gösterilmektedir.

Bu kredilerin kullanımı, üç şekilde olmaktadır. Birincisi, Hazine hesaplarına aktarılarak kullanımı (nakdi kredi kullanımı); ikincisi, özel hesaplar üzerinden kullanımı (ayni kredi kullanımı) ve üçüncüsü, doğrudan doğruya kreditor hesabından kullanımı (ayni kredi kullanımı)dır. İkinci ve üçüncü şekildeki kullanımların ortak adı, ayni kredi kullanımıdır.

Birinci şekil kullanımda, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankasından sağlanan kredilerin kullanımında olduğu gibi, kredi imkanları Hazinesinin TC.Merkez Bankasındaki hesaplarına aktarılır ve krediyi kullanacak kamu kurumu krediden yapmayı istediği kullanım miktarını Hazine'ye bildirir. Hazine de hesabından ödemeleri gerçekleştirir. İkinci şekil kullanımda, Hazine, TC Merkez Bankasında veya istisnai olarak ticari kamu bankalarında kullanım hakkı kullanıcı kuruluşa ait olan ve lehdarı Hazine olan bir özel hesap açtırır. Açılan bu hesaplara kreditor tarafından, kullanıcı kuruluşun kullanım talepleri dikkate alınarak kredi imkanları aktarılır.

<sup>16</sup> 4749 sayılı Kanun m.3.

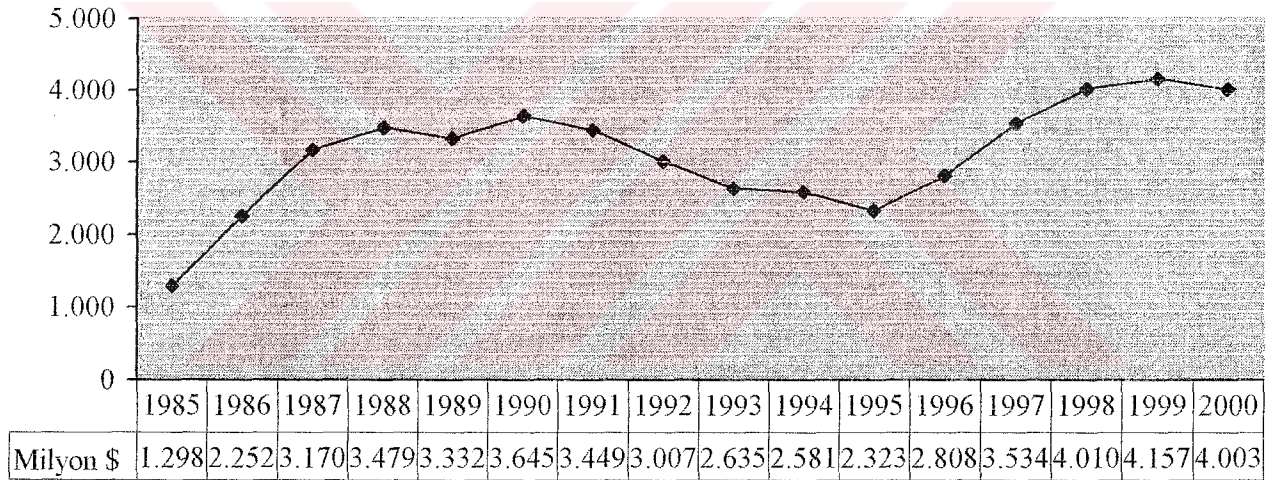
<sup>17</sup> Çalık, a.g.tb., s.239.

<sup>18</sup> 4749 sayılı Kanun m.14/9.

Krediden kullanım gerçekleştiğinde Hazineye bildirilir. Dünya Bankası kredileri bu şekilde kullanılmaktadır. Üçüncü şekil kullanımda ise, kullanıcı kuruluş kredi imkanlarını kullanmak istediğinde kreditöre bildirir ve kreditor, kredinin kullanılacağı ödemeyi bizzat kendisi yapar. Ticari satıcı kredileri ve akreditif açılarak yapılan kredi kullanımlarında uygulanan bu şekilde, yurtdışındaki satıcı firmadan alınan mal ve hizmetin bedelinin ödenmesi, bizzat kreditor tarafından gerçekleştirilmiş olur<sup>19</sup>.

Tahsisli kredilerle ilgili sayısal veriler yayınlanmamaktadır. Genel bütçeli kuruluşların tahsisli kredilerinin ne kadar olduğu ve detayları bilinmemektedir. 1996 yılına kadarki eski seri verilerde bile sadece katma bütçeli kuruluşlar vardır.

**Grafik 6: Katma Bütçeli Kuruluşların Tahsisli Borç Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** 1990-1995 yılları için Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri 1980-1999**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000, s.69; 1996-2000 yılları için Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ...", a.g.tb., s.185.

1985-2000 yılları arasında katma bütçeli kuruluşların tahsisli kredi stokunu yukarıdaki grafikten incelediğimizde, 1985 yılında 1.3 milyar dolar iken 2000 yılında 4 milyar dolara ulaşmıştır. Üç kattan fazla bir artışı ifade eden bu durum, tahsisli kredilerin katma bütçeli kuruluşlar için önemli bir kaynak haline geldiğinin göstergesidir.

Aslında, tahsisli krediler ile dış borcun iç borca dönüşmesinden söz edilebilir.

<sup>19</sup> Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ...", a.g.tb., s.187.

## E. Devirli Borçlanma

Dış borcun iç borca dönüşmesini sağlayan diğer bir yöntem devirli kredilerdir. Devirli krediler, genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına ve ayrıca özel sektöre sağlanan dış borç imkanıdır. 4749 sayılı Kanunda, dış borcun devri ve dış borcun ikrazı olarak iki tanım yapılmıştır<sup>20</sup>.

*Dış borcun devri:* Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bankalara, anlaşmanın malî şartları ile birlikte, asıl borçlusu bu kuruluşlar olmak kaydıyla aktarılmasıdır.

*Dış borcun ikrazı:* Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına gerektiğinde anlaşmanın malî şartlarına bağlı kalmaksızın aktarılmasıdır.

Devirli kredilerde, krediye karşı borçlu olan Hazine Müsteşarlığıdır. Kullanıcı kuruluşla Hazine arasında bir ikraz anlaşması<sup>21</sup> imzalanmakta ve kullanıcı kuruluş anlaşma şartlarına göre Hazineye borçlanmaktadır. İkraz anlaşmasında kredinin mali şartlarında değişiklik yapılabilir. Devirli kredilerde, dış borç kullanımları konsolide bütçe dış borç stokunu artırırken, aynı zamanda Hazine alacak stokunu da aynı ölçüde artırmaktadır.

1985-1996 yılları arasında kullanılan 7.164 milyon dolar tutarındaki devirli kredilerin yüzde 20'si program kredileri iken, yüzde 80'i proje kredileridir<sup>22</sup>. Dış borç

<sup>20</sup> 4749 sayılı Kanun m.3.

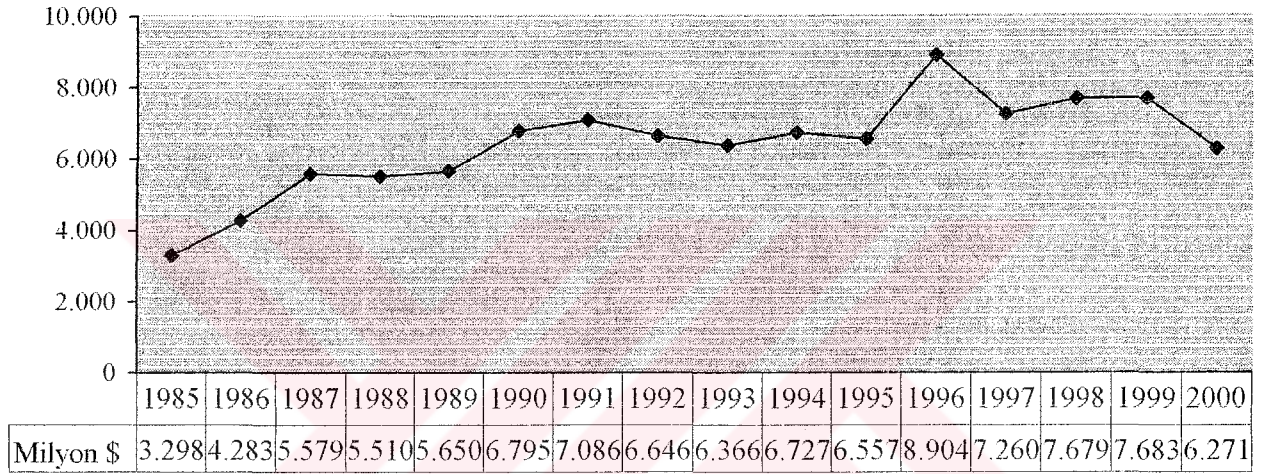
<sup>21</sup> İkraz anlaşmasının metni için bkz. <http://www.hazine.gov.tr>

<sup>22</sup> Hülya Baştüzel, **Türkiye'de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirilmesi**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No: 14, Ankara, 1997, s.76-77.

verilerini yayınlayan Hazine Müsteşarlığı, 1996 yılından beri devirli kredilere ait verileri yayınlamamaktadır. Tahsisli kredilerde de aynı durum söz konusudur.

Aşağıdaki grafikten görüleceği üzere devirli krediler, 1985 yılında 3.3 milyar dolar iken, 2000 yılında 6.3 milyar dolara ulaşmış olup, yaklaşık yüzde 100'lük bir artış olmuştur. En yüksek miktar, 8.9 milyar dolar ile 1996 yılında görülmüştür.

**Grafik 7: Devirli Krediler Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** 1990-1995 yılları için Hazine Müsteşarlığı, *Hazine İstatistikleri 1980-1999*, a.g.e., s. 69; 1996-2000 yılları için Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı...", a.g.tb., s.185.

Bu kredilerin kullanımı, tahsisli kredilerin kullanımındaki gibi, üç şekilde olmaktadır. Birincisi, Hazine hesaplarına aktararak kullanımı ki, nakdi kullanım adı verilmektedir. İkincisi, Merkez Bankasındaki özel hesaplardan yapılan kullanımlardır. Üçüncüsü, Hazine hesaplarına girmeden doğrudan doğruya kullanıcı kuruluşun kreditedörden kullanımlarıdır. Son iki kullanım şekline, aynı kullanım adı da verilmektedir<sup>23</sup>. (Bu kullanım şekilleri ile ilgili detaylar, tahsisli kredilerde anlatılmıştı.)

Garantili kredilerde, kullanıcı kuruluş tarafından ödenemeyip Hazinesinin ödemiş olduğu tutarlar için Hazine ile kullanıcı kuruluş arasında yapılan ikraz anlaşması; devirli kredilerde, kredinin tamamı için yapılmaktadır<sup>24</sup>. Dolayısıyla devirli krediyi kullanan

<sup>23</sup> Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ...", a.g.tb., s.187; K24 T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Devlet Borçları Saymanlığının 2000 Yılı Yönetim Dönemi Hesabı*, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Ankara, 2001, s.80.

<sup>24</sup> Çalık, a.g.tb., s.241.

kuruluş, kredinin tamamından sorumlu olmakta ve bu borcun kendisine ait olduğunu bilmektedir.

Devirli kredi olarak borçlanabilen kamu kurum ve kuruluşları, doğrudan borçlanabildiği gibi hazine garantili borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir.

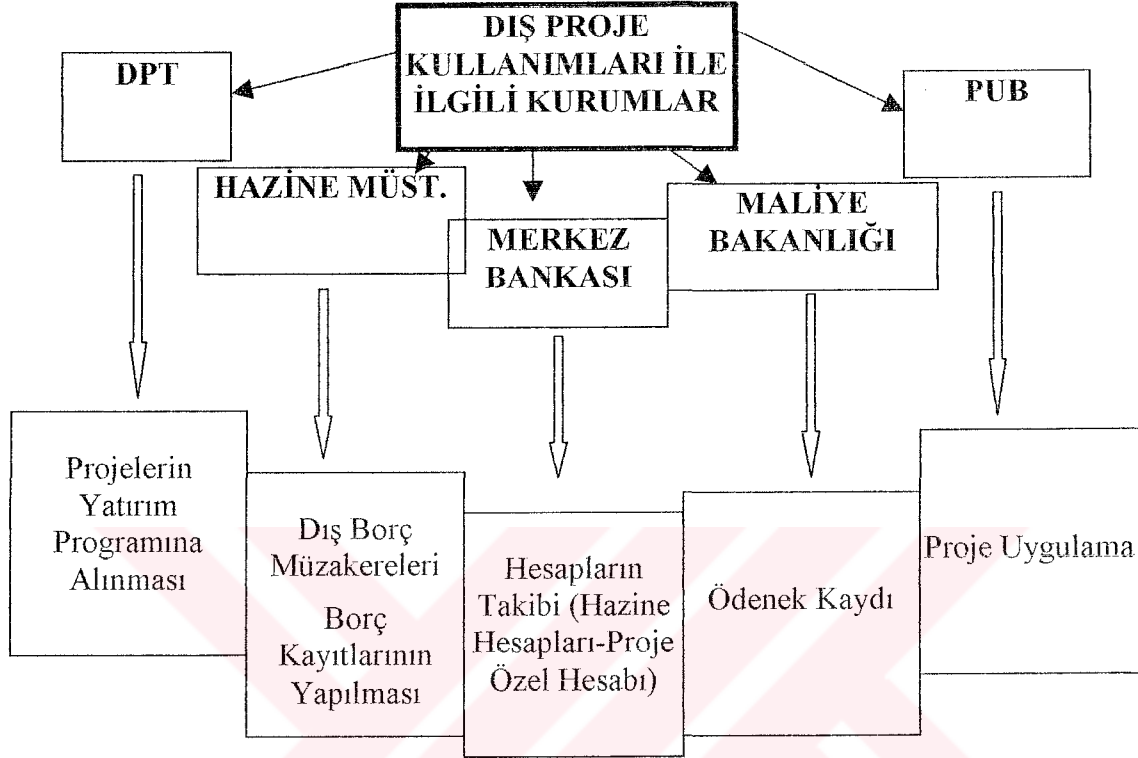
#### **F. Dış Proje Kredileri**

Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, tahsisli krediler yoluyla borçlanırken; genel ve katma bütçeli kuruluşlar dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları, devirli krediler, hazine garantili krediler ve doğrudan dış borçlanma ile borçlanabilmekteydi. Bahsettiğimiz bu yöntemlerin tamamı, proje finansmanında kullanılabilir. Dolayısıyla dış proje kredileri, bu yöntemlerin her biri ile iç içe bulunmakta ve sadece projelerin finansmanı için yabancı kaynak kullanımını kapsamaktadır.

Dış proje kredileri, belirli bir projenin tamamen veya kısmen dış finansmanı amacıyla yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar, yabancı bankalar ve yabancı ülkelerde yerleşik diğer finans kurumlarından sağlanan kredilerdir. Bu kredilerin kullanımı, devirli ve tahsisli kredilerin kullanımındaki gibi, iki şekilde olmaktadır. Birincisi, Hazine hesaplarına aktarılarak kullanımı ki, nakdi kullanım adı verilmektedir. İkincisi ise, Hazine hesaplarına girmeden doğrudan doğruya kullanıcı kuruluşun krediteden veya Merkez Bankasındaki özel hesaplardan yaptığı veya yaptırdığı çekişlere göre gerçekleşen kredi kullanımlarıdır ki aynı kullanım adı verilmektedir<sup>25</sup>. Böylece dış proje kredisi kullanımları, belirttiğimiz iki yoldan biri ile gerçekleşmekte ve ne kadar kullanıldığı bilinmektedir.

<sup>25</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Devlet Borçları Saymanlığının 2000 Yılı...**, a.g.e., s.29; Abdullah Sevimli, "Dış Proje Kredileri", **Sayıştay Dergisi**, S.37 (Nisan-Haziran 2000), s.107.

## Dış Proje Kredisi Kullanımlarından Sorumlu Kurumlar



**Kaynak:** Derya Kubalı ve İsmail Çulhacı “Dış Proje Kredilerinin Bütçe Üzerindeki Etkileri”, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.301.

Dış proje kredilerinin kullanımında Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı, DPT ve Proje Uygulama Biriminin (PUB) farklı aşamalarda temel görev ve sorumlulukları vardır. Projelerin yatırım programlarına alınmasına DPT karar vermekte, Hazine Müsteşarlığı da projelerin dış kredilerinin temin edilmesinden ve borç kayıtlarının tutulmasından sorumlu olmaktadır. Bütçelerde ödenek kaydını Maliye Bakanlığı gerçekleştirirken Merkez Bankası, dış kredinin hangi hesaplarda yer aldığını ve fiili çekişlerin hangi hesaplardan gerçekleştirildiğini takip etmektedir. Projenin uygulanmasından sorumlu birim ise, PUB’dır.

1988-1997 yılları arasında dış kredili yatırımlar, toplam kamu yatırımlarının ortalama olarak %40’ı kadardı. Aynı dönemde dış krediler, toplam kamu yatırımlarının



%20'si iken, dış kredili yatırımların %50'si kadardı<sup>26</sup>. 2003 yılı yatırım programında ise belediyeler, il özel idareleri ve su-kanalizasyon idarelerinin yatırımları hariç tüm kamu yatırım projelerinin tutarı 187.1 katrilyon TL olup 3851 projeyi kapsamaktadır. Bu projeler için 2003 yılında 12.5 katrilyon TL ödenek ayrılmıştır. Bu tutarın, 3.7 katrilyon TL'si dış proje kredileri ile karşılanması öngörülmüştür. Yani, yaklaşık %30'u dış proje kredilerinden temin edilmiştir. Aslında, kısmen veya tamamen dış proje kredisi ile finanse edilmesi düşünülen 229 adet proje bulunmakta ve projelerin toplam tutarı 90.7 katrilyon TL'dir<sup>27</sup>. Dolayısıyla toplam kamu yatırım tutarının yarısının finansmanında belli ölçülerde dış proje kredilerinden yararlanılmak istenmektedir.

1980'lerin ortalarından itibaren kamu yatırımlarında oto yollar, enerji, ve iletişim sektörlerine öncelik verilmesi ile altyapı yatırımları hızlanmıştır. Bu yatırımların finansmanı, ikili ve çok yanlı finansman kaynaklarından sağlanan proje kredileri ile olmuştur<sup>28</sup>. Özellikle 1990'lı yıllarda kamu yatırımlarının dış proje kredileri ile finansmanı, yaygın bir uygulama olmasına<sup>29</sup> rağmen Hazine'nin bu konudaki verileri 2000'li yıllara aittir.

**Tablo 6: Dış Proje Kredilerinin Miktarı ve Dış Borçlanmadaki Payı**

	2000	2001	2002	2003
<b>Miktar (Milyon Dolar)</b>	3.417	3.019	3.692	2.137
<b>Borçlanmadaki Payı (%)</b>	26	48	14	22

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003**, s.36-37; T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Şubat 2004**, s.17.

Yukarıdaki tabloda, yıl içinde temin edilen dış proje kredilerinin miktarları ve bunların o yılki dış borçlanmaya oranları görülmektedir. Yıl içinde anlaşması

<sup>26</sup> Volkan Erkan **Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)**, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara, 1999, s.56.

<sup>27</sup> **2004 Yılı Programı**, s.27-28. RG:28.10.2003-25273 (Mükerrer)

<sup>28</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.210.

<sup>29</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.283.

imzalanan dış proje kredilerinin anlaşmalarda taahhüt edilen tutarları incelediğimizde yıllık ortalaması 3 milyar doların üzerinde olup sadece 2003 yılında 2.1 milyar dolara düşmüştür. İlgili yıl içinde yapılan dış borçlanmadaki payı ise, en yüksek %48 ile 2001 yılında olurken; en düşük pay, %14 ile 2002 yılında olmuştur. Ülkemizin bu yıllarda içinde bulunduğu ekonomik krizin, dış proje kredilerini de etkilediğini söyleyebiliriz.

**Tablo 7: Dış Proje Kredilerinin Sektörel Dağılımı (%)**

	2000	2001	2002	2003
Sosyal	0	16.6	0	0
Eğitim	1.4	0.5	9.9	0.6
Tarım-Orman	3.3	24.8	15.2	3.8
Savunma ve Güvenlik	2.6	0.2	0.7	4.2
Sağlık	1.8	2.1	1.0	0
Enerji	15.1	19.0	31.2	12.3
Sanayi	11.7	5.8	1.6	11.8
Ulaştırma	30.3	16.1	35.7	56.2
Altyapı	33.7	14.9	4.9	11.1

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Şubat 2004, s.17.

Dış proje kredilerinin en çok kullanıldığı sektörler yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere sırasıyla, ulaştırma, enerji, altyapı, tarım-orman ve sanayi olmuştur. Ekonomik kriz yıllarında sosyal ve tarım-orman sektöründe dış kredi kullanımı artarken, ulaştırma ve altyapıda düşüş görülmüştür. Dış proje kredileri, konsolide bütçeye dahil kuruluşlar arasında Karayolları Genel Müdürlüğüne ulaştırma sektöründe kullanılmaktadır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de içme suyu, sulama, baraj ve hidroelektrik santrallerinin yapımında dış proje kredisi kullanılmaktadır. Yerel yönetimler de kanalizasyon, raylı sistem, içme suyu ve altyapı yatırımlarının birçoğunu

dış proje kredisi ile gerçekleştirmektedir<sup>30</sup>. Aşağıdaki tablodan konsolide bütçe kuruluşları ile KİT'lerin yıl içinde temin edilen dış proje kredilerinin büyük çoğunluğunu sağladıkları açıkça belli olmaktadır.

**Tablo 8: Dış Proje Kredilerinin Kullanıcı Kuruluşlara Göre Dağılımı (%)**

	2000	2001	2002	2003
<b>Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar</b>	32.6	19.9	45.0	42.7
<b>KİT'ler</b>	34.9	26.3	46.5	44.1
<b>Yerel Yönetimler</b>	6.5	11.1	2.9	1.4
<b>Bankalar</b>	12.0	6.3	3.4	11.8
<b>Özerk Bütçeli Kuruluşlar</b>	7.3	0	1.6	0
<b>Diğer</b>	6.6	36.4	0.5	0

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Şubat 2004, s.18.

Bununla birlikte, yıl içindeki kullanımlara aşağıdaki tablodan baktığımızda, toplam kullanımın %70'den fazlasını konsolide bütçeye tabi kuruluşlar gerçekleştirmektedir. Dış proje kullanımlarını, 2001 yılında 3.8 milyar dolar, 2002 yılında 3.9 milyar dolar, 2003 yılında 2.6 milyar dolar olmuştur. Bu miktarlar, yukarıda verdiğimiz tablolardaki miktarlardan daha yüksektir. Çünkü, önceki yıllarda alınan proje kredilerinden çekilen fiili çekişleri de göstermektedir.

<sup>30</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.287.

**Tablo 9: Borçlulara Göre Dış Proje Kredi Kullanımları**

	Miktar (Milyon Dolar)			Toplam İçindeki Yüzdesi (%)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Konsolide Bütçe	2,750	2,713	1,926	72.9	69.2	73.4
Yerel Yönetimler	178	137	100	4.7	3.5	3.8
Bütçe Dışı Fonlar	97	228	42	2.6	5.8	1.6
Üniversiteler	17	3	6	0.5	---	0.2
T. Kalkınma Bankası T. İhracat Kredi Bankası	70	170	214	1.8	4.3	8.2
Finansal Olmayan KİT'ler	662	669	335	17.5	17.0	12.8
<b>Toplam</b>	<b>3,774</b>	<b>3,920</b>	<b>2,623</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Şubat 2004**, s.19; yüzde hesaplamaları tarafımızdan yapılmıştır.

Dış proje kredilerinin finansman kaynakları, hükümet kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve ticari bankalar olmaktadır. Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, 2000 yılında temin edilen proje kredilerinin %72'si ticari bankalardan elde edilmişken, 2001 yılında ekonomik krizinde etkisi ile bu oran, yaklaşık %36'a düşmüştür. Kriz yılında uluslararası mali kuruluşlardan elde edilen proje kredileri, o yıl ki kredilerin %60'ı olmuştur. Ekonomik kriz sonrası ticari bankalardan eski seviyesinde olmasa bile, yüksek oranda dış proje kredisi temin edilmiştir.

**Tablo 10: Dış Proje Kredilerinin Kreditörlere Göre Dağılımı (%)**

	2000	2001	2002	2003
Ticari Bankalar	71.9	35.6	66.9	64.9
Uluslararası Mali Kuruluşlar	28.0	60.0	28.8	24.9
Hükümet Kredileri	0.1	4.5	4.3	10.2

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Şubat 2004**, s.18.

Yukarıdaki tabloda o yıl içinde temin edilen proje kredilerinin kreditelere göre dağılımı görülürken, aşağıdaki tabloda o yıl içinde kullanılan proje kredilerinin

alacaklılara göre dağılımı verilmiştir. İki tabloyu kıyasladığımızda, temin edilen krediler ile kullanımları gerçekleşen krediler, finansman kaynakları açısından farklılık göstermektedir. Her ikisinde de en yüksek oranda finansman kaynağı, ticari bankalardır. Ancak kredi kullanımlarında ticari bankaların oranı, sağlanan kredilerdeki orandan daha düşüktür. Diğer bir husus, hükümet kredilerinin, kullanılan krediler içindeki oranının, temin edilen krediler içindeki oranından çok daha yüksek olmasıdır. Böylece doksanlı yıllarda hükümet kredilerinin payının daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 11: Alacaklılara Göre Dış Proje Kredi Kullanımları**

	Miktar (Milyon Dolar)			Toplam İçindeki Yüzdesi (%)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Hükümet Kuruluşları	903	912	568	23.9	23.3	21.7
Uluslararası Kuruluşlar	910	589	585	24.1	15.0	22.3
Ticari Bankalar	1,886	2,328	1,396	50.0	59.4	53.3
Diğer	78	91	72	2.0	2.3	2.7
<b>Toplam</b>	<b>3,777</b>	<b>3,920</b>	<b>2,621</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Şubat 2004**, s.20; Yüzde hesaplamaları tarafımızdan yapılmıştır.

### G. Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-İşlet-Devret (Build-Operate-Transfer BOT) modeli, “ileri teknoloji, bilgi birikimi ve yüksek maddi kaynak gerektiren kamu yatırımlarının özel sektör ve yabancı sermayenin katılımı ile, diğer bir ifadeyle bütçe dışı kaynaklarla gerçekleştirilip belli bir süre işletildikten sonra dönem sonunda tüm borç ve taahhütlerden arındırılmış ve bedelsiz olarak tekrar devlete devredildiği proje finansman modelidir”<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Kasım 2003**, s.53-54.

Yap-İşlet-Devret modeli (YİD), kamu yatırımları veya kamu hizmetlerinin özel sektör kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi temeline dayanmaktadır. Özelleştirmenin kamu yatırımlarına yansımaları olan bu modelde, büyük kamu harcamaları ve borçlanmaya başvurmadan kamu yatırımları gerçekleştirilmektedir<sup>32</sup>. Öncelikle gerçekleştirilecek kamu yatırımı için bir şirket kurulur. Ortaklarının özel sektör kuruluşlarının olduğu ve kamu kurum ve kuruluşlarının da ortak olabilecekleri bu şirket, kamu yatırım projesini gerçekleştirmekte ve kâr amaçlı olarak belli bir süre faaliyetine devam etmektedir. Toplam yatırım tutarının şirket öz sermayesi düşüldükten sonra kalan kısmı için uluslararası banka ve finans kuruluşlarından borçlanılmaktadır. Bu tür bir borçlanma için bile Hazine garantisi talep edilmektedir<sup>33</sup>.

Hazine garantileri sadece bununla kalmamakta kredi garantisiyle birlikte, üretilen mal yada hizmetin satın alma garantileri verilmektedir<sup>34</sup>. Örneğin enerji için Hazinesinin verdiği garantiler şunlardır<sup>35</sup>:

- Üretilen enerjinin TEAŞ veya TEDAŞ tarafından satın alınma garantisi,
- Enerji üretimi için gerekli olan girdi garantisi,
- Enerji Fonundan veya yabancı kaynaklardan sağlanacak kısa süreli ek krediler için kredi garantisi,
- Enerji Fonunun anlaşmada tesisin idareye devredilmesini öngören maddeleri nedeniyle yapacağı ödemelere karşı garanti,
- Enerji Fonunun yapacağı diğer ödemelere karşı garanti.

Yap-İşlet-Devret modelinin uygulama alanları ve kapsamı; 3096 sayılı kanun ile elektrik enerjisi ile sınırlıyken daha sonra genişleyerek köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yer altı ve yer

<sup>32</sup> K.T. Yeo, Robert L.K. Tiong, "Positive Management Of Differences For Risk Reduction In BOT Projects" **International Journal of Project Management**, Volume 18, (August 2000), s. 257.

<sup>33</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.83.

<sup>34</sup> 3996 sayılı kanun m.11

<sup>35</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.84.

üstü otoparkı, sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konuları olmuştur<sup>36</sup>.

KİT'ler dahil kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmekte olan bu hizmetler, kamu finansmanı ve teknolojik yetersizlikler nedeniyle sermaye şirketleri veya yabancı şirketler aracılığıyla yerine getirilebilecektir. Bunun için uygulanacak usul ve esaslar; bu tür şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler ve konu ile ilgili diğer hususların yer aldığı 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. YİD modeli çerçevesinde verilecek kamu hizmeti için Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşme yapılmakta<sup>37</sup> ve bu sözleşmenin süresi en fazla 49 yıl olabilmektedir<sup>38</sup>. Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumludur. Bu sözleşmede öngörülen yükümlülüklerin yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümler sözleşmede yer alır<sup>39</sup>. Üretilen hizmet ya da malların karşılığı ödenecek olan ücretler yani hizmetten yararlanacak olandan alınacak olan ücretler idarenin bağlı veya ilgili olduğu Bakanlık tarafından belirlenecektir<sup>40</sup>.

Ülkemizde enerji, otoyol, serbest bölgeler ve mahalli idareler alanında birçok Yap-İşlet-Devret modeli uygulamaları gerçekleştirilmiştir<sup>41</sup>. YİD modeli ile kamu yatırımları hızlanacak, alt yapı yatırım açığı kapanabilecektir. Yeni kaynakların temin edilmesi, ileri teknoloji transferi, yabancı sermaye girişinin sağlanması, istihdamın artması ve vergi gelirlerinde artış gibi ekonomi üzerinde olumlu doğrudan etkileri görülebilir. Aynı zamanda etkin bir yatırım politikasının oluşmasına zemin hazırlanabilecektir. Tüm bunlar olumlu beklentilerdir. Ancak YİD modeli, bir çok

<sup>36</sup> 3996 sayılı Kanun, m.2.

<sup>37</sup> 3996 sayılı Kanun, m.5.

<sup>38</sup> 3996 sayılı Kanun, m.7.

<sup>39</sup> 3996 sayılı Kanun, m.6.

<sup>40</sup> 3996 sayılı Kanun, m.8.

<sup>41</sup> Bkz. Gökhan Kürşat Yerlikaya **Yap-İşlet-Devret Modeli: Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.64-68.

sorunu ve olumsuzlukları da içinde barındırmaktadır. Şöyle ki, yatırımlarda kamu yararı yerine kâr amacının güdülmesi nedeniyle görülecek maliyet artışları kamu hizmetinin pahalı sunulmasına neden olabilir. Hazinesinin vermiş olduğu, belli bir fiyattan belli bir süre satın alma garantisi de kamu hizmetini olumsuz etkileyebilecektir. Bu model uygun projelerde kullanılmadığı zaman döviz çıkışı, vergi kayıpları ve pahalı yatırımların teşvikine neden olacaktır<sup>42</sup>.

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, politik ve hukuksal riskler, bu tür projelerin amaçlarına ulaşmasını engelleyebilmektedir. Bununla birlikte, bu tür projeler; doğal tekel, kamu hizmeti, özel sektör, kamu yararı gibi kavramların birbirleri ile olan etkileşimlerini yeniden tartışma konusu yapmıştır<sup>43</sup>.

## II. KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇ GELİŞİMİ

Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanmasının analiz edildiği bu çalışmada incelenen kurumlar<sup>44</sup>, KİT'ler, Fon'lar, Yerel yönetimler, Merkez Bankası, Üniversiteler ve kamu kalkınma ve yatırım bankalarıdır. Diğer taraftan bu çalışmada, Hazinesinin dış borçlarının da yer aldığı konsolide bütçe dış borçlarından tamamen soyutlanıldığı söylenemez. Konsolide bütçe dış borçları kapsamında Hazine borçları, devirli krediler ve katma bütçe dış borçları yer almaktadır<sup>45</sup>. Dolayısıyla dış borcun ikrazı yoluyla, genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına kullandırılan kredilerin borçlusu Hazine Müsteşarlığı olduğu için, bu kredilerden gerçekleşen kullanımlar konsolide bütçe dış stokunu artırmaktadır<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Nuran Çelebi ve Ayşe Efendi "Hazinesinin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet-Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, s.297.

<sup>43</sup> Kürşat Yerlikaya "Türkiye'de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması", **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.423.

<sup>44</sup> OECD ülkeleri için bkz. OECD, **OECD Economic Outlook: December No: 74**, Vol.2003/2, s.157-158.

<sup>45</sup> Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri 1980-1999**, a.g.e., s.69.

<sup>46</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.15.



Hazine Müsteşarlığı 1996 yılında sayısal verilerin tasnifinde yeni seriye geçmiştir, bu yüzden özellikle 1996 öncesi ve sonrasında verilerin tasnifindeki farklılık araştırmacıların analizlerinde sıkıntılara neden olmaktadır. Aynı zamanda, farklı kurumların yayınladıkları dış borç verilerindeki tutarsızlıklar ve farklı sınıflandırmalar, on yıldan uzun zaman dilimlerini kapsayacak analizlerin önündeki en önemli engellerdir.

Aşağıdaki tabloda Hazine garantili dış borç stokunun, kamu kurum ve kuruluşlarına dağılımı görülmektedir. KİT'ler, yerel yönetimler, fonlar, kamu bankaları ve üniversiteler hazine garantili kredi kullanan kurumlardır. Kamu bankaları olarak belirtilenler, T.İhracat Kredi Bankası (T.Eximbank) ve T.Kalkınma Bankalarıdır. Bu bankalar, yatırım ve kalkınma bankalarıdır. Diğer kamu bankaları ise KİT'lerin borçlanması içerisinde gösterilmektedir. Hazine garantili dış borç stoku içinde en büyük paya sırasıyla, KİT'ler, yerel yönetimler, kamu kalkınma ve yatırım bankaları ve en son üniversiteler sahiptir.

KİT'lerin hazine garantili dış borç stokunun toplam içindeki payı, 1990 yılında yüzde 54.6 iken 1996 yılına kadar devamlı azalarak yüzde 37.4'e düşmüştür. Sonraki yıllarda toplam içindeki payı artış seyrine girmiş ve 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 58.4 olmuştur. 2000 yılından itibaren toplam hazine garantili dış borç stokunun yarısından fazlası KİT'lerin borçlarından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin hazine garantili dış borç stoku içindeki payı, 1990-1998 yılları arasında devamlı artmış yüzde 13.4'den yüzde 37.5'e yükselmiştir. 1997 yılından sonra azalarak, 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 24.5'e düşmüştür. Hazine garantili dış borç stoku içinde üçüncü sırayı; 1990-1995 yılları arasında yüzde 15 ve 20 ile kamu kalkınma ve yatırım bankaları, 1996-2004 yılları arasında ortalama yüzde 10 ile fonlar almıştır. Üniversiteler ise, en fazla paya 1994 yılında yüzde 4 ile ulaşmışlardır. Sonuç olarak, hazine garantili dış borç stokunun yarısına yakını KİT'lerin borcu, üçte bir ile dörtte bir arasında değişen oranlarda yerel yönetimlerin borcu, geri kalanı da fonlar ve kamu kalkınma ve yatırım bankalarının borçlarıdır.

**Tablo 12: Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	KİT'ler	Yerel Yönetimler	Fonlar	Kamu Bankaları	Üniversiteler	Toplam
1990	3.629	892	1.095	1.020	2	6.638
1991	3.430	1.058	1.142	1.275	3	6.908
1992	3.282	925	910	1.375	4	6.496
1993	3.470	1.229	838	1.430	10	6.977
1994	3.215	1.752	869	1.402	27	7.265
1995	2.779	1.987	1.047	1.252	24	7.089
1996	2.667	2.159	1.211	1.071	15	7.123
1997	2.718	2.309	921	734	8	6.690
1998	2.859	2.464	774	480	3	6.580
1999	3.106	2.326	646	430	--	6.508
2000	3.465	2.231	594	422	--	6.712
2001	3.356	1.803	557	356	--	6.072
2002	3.484	1.542	646	451	--	6.123
2003	3.139	1.351	549	425	--	5.464
2004 Ç1	3.100	1.297	530	375	--	5.302

**Kaynak:** 1990-1995 yıllarına ait veriler için T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004**, s.64; 1996-2004 yıllarına ait veriler için Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm). (03.08.2004)

Hazine Müsteşarlığının 1996 yılı sonrası için yayınladığı hazine garantili dış borç stokunun vade yapısını aşağıdaki tablodan –özel kalkınma ve yatırım bankalarının hazine garantili dış borçları da dahildir- incelendiğinde, kısa vadenin bir yıldan az şeklinde, orta vadenin bir yıl ile beş yıl arası, uzun vadenin ise beş yıl ile on yıl arası ve on yıldan büyük olarak ikili tasnif edildiğini görüyoruz. Vadeler açısından hazine garantili dış borç stokunun yapısı şu şekildedir; kısa vadeli borçlanmanın en yüksek olduğu yıllar, 1996 ve 2000 yılında sırasıyla yüzde 12.5 ve 16.8 ile görülüyor. En düşük olduğu yıllar ise, 1999 ve 2002 yıllarında yüzde 3'ler civarındadır. Diğer yıllarda yüzde 7'nin biraz üstündedir. Orta vadeli borçlanma yüzde 52 ile 1996 yılında en yüksek seviyededir. Sonraki üç yıl yüzde 45'ler civarına inmiş ve 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 27.4'e düşmüştür. Uzun vadeli borçlanma yani beş yıldan fazla vadeli borçlanma, devamlı artan bir seyir takip etmiştir. 1996 yılında yüzde 35.6 iken 2004'ün ilk çeyreğinde yüzde 65 olmuştur. Ortalama olarak kısa vadeli borçlar yüzde 8.5, orta vadeli borçlar yüzde 39 ve uzun vadeli borçlar 52.5 civarındadır. Dikkat çeken diğer bir husus, kriz yıllarından sonraki yıllarda vade yapısı açısından ortaya çıkan görünümdür. 1998 ve 2001 yıllarını kriz yılları olarak kabul edersek, sonraki yıllar olan

1999 ve 2002 yıllarında kısa vadeli borçlar yüzde 3'ler ile en düşük seviyededir, orta vadeli borçlar bir önceki yıla kıyasla artışa geçmiş yüzde 46.8 ve 40.1 olmuştur. Dolayısıyla bu yıllarda kısa vadeli borçlar azalmış, orta vadeli borçlar artmıştır.

**Tablo 13: Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>1 Yıldan az</b>	940	767	467	213	1.141	471	192	422	428
<b>1-5 Yıl Arası</b>	3.903	3.078	3.054	3.091	2.188	2.092	2.509	1.644	1.534
<b>5-10 Yıl Arası</b>	1.186	2.063	2.031	2.028	2.303	2.771	2.563	2.313	2.255
<b>10 Yıldan Büyük</b>	1.488	986	1.138	1.273	1.145	795	987	1.354	1.378
<b>TOPLAM</b>	7.518	6.894	6.689	6.605	6.777	6.129	6.252	5.733	5.596

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (07.09.2004)

Hazine garantili dış borç, iki ana kaynaktan temin edilmektedir. Bunlar; resmi kuruluşlar ve özel kuruluşlardır. Resmi kuruluşlar, hükümet kuruluşları ve uluslararası mali kuruluşlar olmak üzere ikiye ayrılır. Hükümet kuruluşları içinde, merkez bankalarını, kamu finansman kuruluşlarını, resmi kalkınma ve yatırım bankalarını sayabiliriz. Uluslararası mali kuruluşlar içinde de Avrupa Yatırım Bankası, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, İslam Kalkınma Bankası gibi uzun vadeli krediler sağlayan kuruluşları sayabiliriz. Özel kuruluşlar ise, başta ticari bankalar olmak üzere bankacılık dışı finansman kuruluşları ve parasal olmayan kuruluşlardır.

Ayrıntıları verilmiş olan aşağıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, 1996 yılında hazine garantili dış borç stokunun yüzde 18.7'si resmi kuruluşlardan, yüzde 81.3'ü özel kuruluşlardan sağlanmışken 2004 yılının ilk çeyreğinde bu oranlar sırasıyla, yüzde 37 ve 63 olmuştur. Özel kuruluşlar içinde ticari bankalar, hazine garantili dış borcun yarısından fazlasını sağlayan kuruluşlar olmuştur. 2000 yılında toplam borç stokunun yüzde 61'ine kadar çıkmıştır. Daha sonra bankacılık dışı finansman kuruluşları gelmektedir. Yıllar itibariyle bu kuruluşlardan alınan borçlarda azalma olmuş ve 1996 yılında yüzde 21.4 iken 2004'ün birinci çeyreğinde yüzde 6'ya düşmüşlerdir. Parasal olmayan kuruluşlardan alınan borçlarda da devamlı azalma olmuş ve borç stokundaki payı 1996 yılında yüzde 7.1 iken 2004'de yüzde 2.2'ye düşmüştür.

**Tablo 14: Alacaklıya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>Resmi Alacaklılar</b>	<b>1.406</b>	<b>1.495</b>	<b>1.736</b>	<b>1.602</b>	<b>1.508</b>	<b>1.605</b>	<b>1.909</b>	<b>2.066</b>	<b>2.069</b>
<i>Hükümet Kuruluşları</i>	577	610	723	675	642	657	754	894	899
-Merkez Bankaları	5	3	0	4	17	37	36	29	28
-Kamu Finansman Kuruluşları	243	266	322	255	237	307	404	541	569
-Resmi Yatırım ve Kalkınma Bankaları	330	341	401	416	388	313	315	324	302
<i>Uluslararası Kuruluşlar</i>	829	886	1.012	927	867	948	1.155	1.172	1.170
-Avrupa Yatırım Bankası	38	185	333	353	336	310	404	627	672
-Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	698	615	604	526	510	514	563	463	441
-İslam Kalkınma Bankası	92	86	75	48	21	123	188	83	57
<b>Özel Alacaklılar</b>	<b>6.112</b>	<b>5.399</b>	<b>4.954</b>	<b>5.003</b>	<b>5.269</b>	<b>4.524</b>	<b>4.343</b>	<b>3.667</b>	<b>3.527</b>
-Ticari Bankalar	3.976	3.688	3.809	3.755	4.139	3.650	3.658	3.195	3.066
-Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	1.605	1.252	693	843	733	613	500	347	336
-Parasal Olmayan Kuruluşlar	532	458	451	405	396	261	184	125	124
<b>TOPLAM</b>	<b>7.518</b>	<b>6.894</b>	<b>6.689</b>	<b>6.605</b>	<b>6.777</b>	<b>6.129</b>	<b>6.252</b>	<b>5.733</b>	<b>5.596</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (11.09.2004)

Bu dönem boyunca resmi kuruluşlardan alınan borçların payı 1999 ve 2000 yılları hariç devamlı artmıştır. Resmi kuruluşlar içindeki hükümet kuruluşları ile uluslararası mali kuruluşlarda da aynı seyir görülmektedir. Ancak uluslararası mali kuruluşların katkısı hükümet kuruluşlarından daha fazladır. Resmi kuruluşlar içinde en çok borç alınanlar sırasıyla ortalama olarak, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası yüzde 8.5, Avrupa Yatırım Bankası yüzde 5.9, kamu finansman kuruluşları yüzde 5.6, resmi yatırım ve kalkınma bankaları yüzde 5.4, İslam Kalkınma Bankası yüzde 1.4 ve Merkez bankaları yüzde 0.3'tür.

Özetleyecek olursak, en çok özel kuruluşlardan hazine garantili dış borç alınmıştır. Ancak kriz yılları olan 1998 ve 2001 yıllarında resmi kuruluşların payı

yaklaşık yüzde 4 oranında artmıştır. Dolayısıyla kriz anlarında özel kuruluşlardan hazine garantili bile olsa borçlanmak zorlaşmakta veya maliyetli olmaktadır.

### A. Yerel Yönetimlerin Dış Borçlanması

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlere nüfus artışı ve göç gibi nedenlerle artan talebin karşılanabilmesi ve kentleşmede yaşanan sorunların aşılabilmesi için yerel yönetimlerin mali kaynakları yetersiz kalmaktadır<sup>47</sup>. Mali kaynak yetersizliği, yerel yönetimlerin yatırımlarına finansman sağlamak için kurulmuş olan İller Bankasında da görülmektedir. Özellikle teknik desteği güçlü olan İller Bankası, kaynak temininde sıkıntı yaşamaktadır<sup>48</sup>. Büyükşehir belediyelerinde uzun zaman alan altyapı yatırımlarının mutlaka yapılması gereği ve modern kent projelerinin gerçekleştirilmesi için dış borçlanma tercih edilmektedir<sup>49</sup>. Böylece yatırım ve hizmetler kısa sürede gerçekleşecektir.

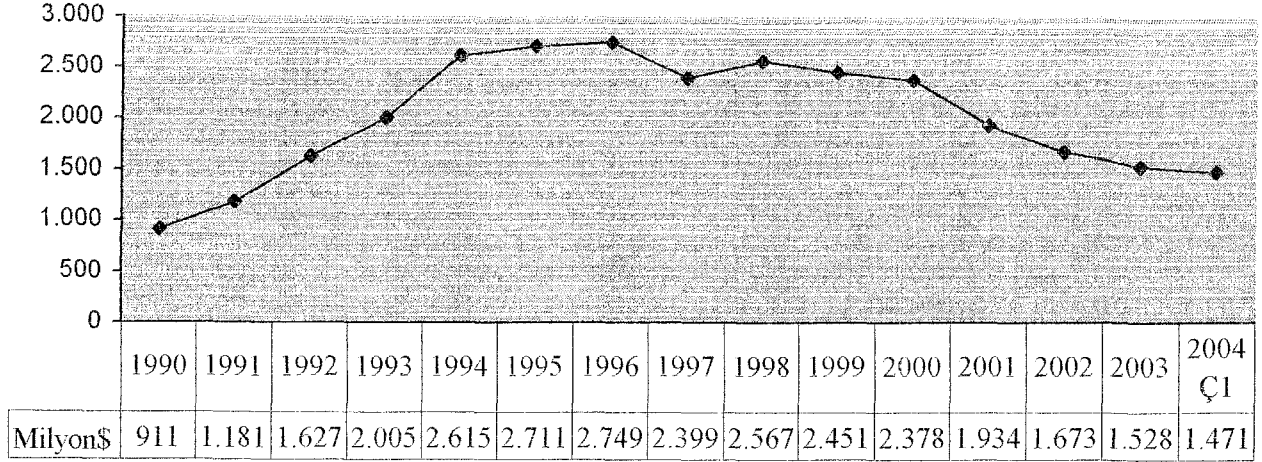
1990 yılında 911 milyon dolar olan yerel yönetimlerin dış borçları, 1993 yılında 2 milyar doları geçerek 1996 yılında en yüksek seviyesi olan 2.749 milyon dolara ulaşmıştır. Aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere, 2001 yılından sonra tekrar 2 milyar doların altına inmiştir. Yerel yönetimlerin dış borçları, 1990 yılından 2004 yılının ilk çeyreğine kadarki dönemde iki devre halinde analiz edilebilir. 1990-1996 yılları arasında devamlı yükselen bir seyir gözlenmektedir. 1996 yılında 1990'a kıyasla üç kat artış söz konusudur. 1997-2004 arasında ise, devamlı azalış seyri gözlenmektedir. 2004 yılının ilk çeyreğinde dış borç stoku, 1.471 milyon dolara kadar düşmüştür. Ülkemizde yaşanan 2001 yılı ekonomik krizinin yerel yönetimlerin dış borçlarının azalmasında etkili olduğu söylenebilir.

<sup>47</sup> Hikmet Esen, "Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu", *Sayıştay Dergisi*, (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), S.38 (Temmuz 2000), s.74-75; Mustafa Danışman, "Belediye Finansmanında Yapısal Değişim", *İktisat/İşletme ve Finans*, S.89 (Ağustos 1993), s.46.

<sup>48</sup> Ahmet Berk, "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", *Sayıştay Dergisi*, S.48 (Ocak-Mart 2003), s.90-91; Nihat Falay, "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.4, S.5 (Eylül 1995), s.23.

<sup>49</sup> DPT, *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, s.55; Saadettin Doğanıyigit, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.2 (Nisan 1999), s.75.

**Grafik 8: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

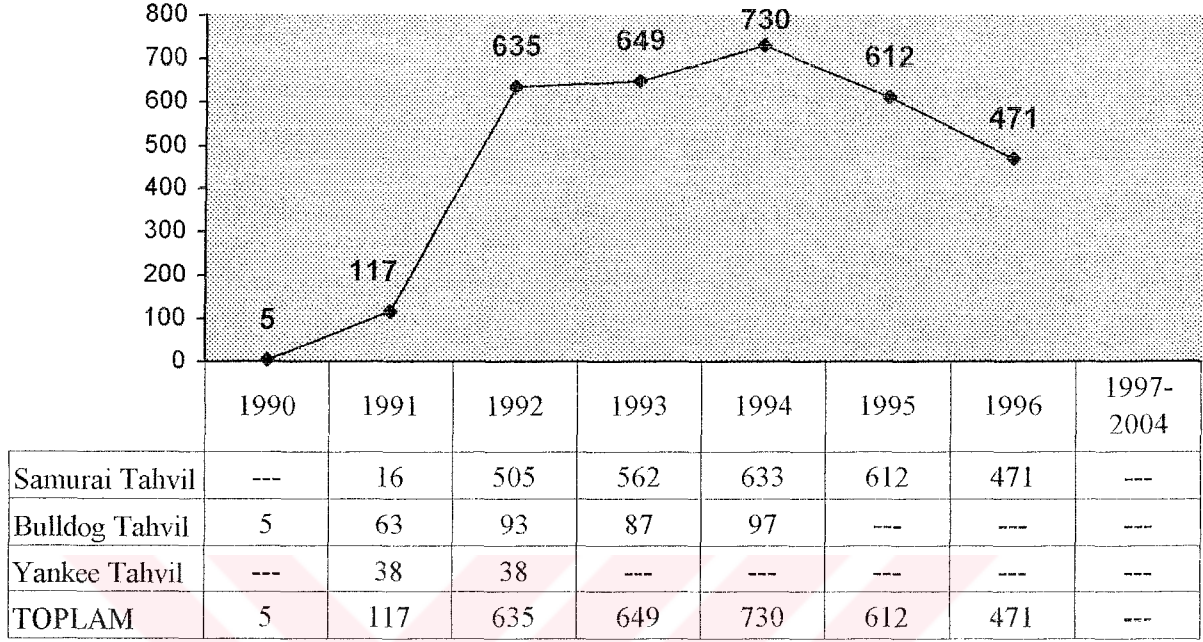


**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.61.

Yerel yönetimler yurtdışına tahvil ihraç etmişlerdir<sup>50</sup>. Doksanlı yılların ilk yarısında gerçekleşen bu ihraçlar Amerikan piyasasına, Japon piyasasına ve İngiliz piyasasına olmuştur. Özellikle Japon piyasasına yapılan ihraçlar tahvil ihracının büyük bölümünü oluşturmaktadır. 1992 yılında tahvil stoku, yerel yönetimlerin toplam dış borcunun yüzde 39'una ulaşmıştır. 1997 yılından itibaren günümüze kadar yeni tahvil ihraçları olmamıştır.

<sup>50</sup> Tayfun Çınar ve Birgül A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayın No:313, Ankara, 2004, s.140-142.

**Grafik 9: Yerel Yönetimlerin Dış Borç Tahvil Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.63.

Yerel yönetimler tahvil ihracının yanısıra hazine garantili dış borçlanma yöntemini de kullanmışlardır<sup>51</sup>. İlk Hazine garantili borçlanma 1977 yılında Bolu Belediyesinin aldığı 1 milyon dolarlık kredidir<sup>52</sup>. 1990 yılı ile 2004 yılının ilk çeyreğine ait verilerin yer aldığı aşağıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, tüm yerel yönetim birimleri yani, büyükşehir belediyeleri, belediye iktisadi teşebbüsleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, yerel yönetim birlikleri ve il özel idareleri hazine garantili dış borç kullanmışlardır. Ancak il özel idareleri başlığı altında sadece İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu yer almıştır.

<sup>51</sup> Saadettin Doğanıyığıt, "Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli", **Sayıştay Dergisi**, S.40 (Ocak-Mart 2001), s.41.

<sup>52</sup> Cangöz, "Kamu Mali Yönetiminde ...", a.g.tb., s.5.

Tablo 15: Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 C1
<b>GENEL TOPLAM</b>	892	1.058	925	1.229	1.752	1.987	2.159	2.309	2.464	2.326	2.231	1.803	1.542	1.351	1.297
<b>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</b>	482	419	349	550	893	1.083	1.229	1.336	1.155	1.058	1.117	932	752	690	669
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	47	79	127	300	241	173	152	141
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	227	343	431	481	466	328	244	172	130	92	71	62
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	--	1	4	5	6	27	35	63	109	91	70	65
ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	26	77	99
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	--	--	--	--	--	4	9	6	4	1	--	--	--	--	--
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	482	419	349	323	375	338	210	187	170	176	186	148	123	108	107
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	--	90	135	186	322	377	364	302	223	166	131	116
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	--	--	--	--	84	171	337	302	169	112	94	79	81	81	79
<b>BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ</b>	409	640	576	680	859	888	895	884	1.048	908	779	557	525	462	451
ASAT - ANTALYA BELEDİYESİ SU KANALİZASYON İDARESİ	--	--	--	--	--	--	9	26	49	69	71	76	89	80	80
ASKI-ADANA BELEDİYESİ SU KANALİZASYON İDARESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	5	9	18	31	35	34
ASKI- ANKARA SU KANALİZASYON İDARESİ	--	2	8	13	19	25	72	103	146	131	117	83	72	61	55
BUSKİ - BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ	--	--	--	1	4	11	22	38	63	72	72	66	65	76	83
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	178	224	191	258	373	394	359	318	295	214	172	138	126	108	105
ESHOT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İZMİR)	--	--	--	--	17	17	11	5	--	--	--	--	--	--	--
GASKİ-GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR B. SU VE KANID.GN.MD.	--	--	--	--	17	20	16	21	111	141	139	34	25	15	15
İGDAŞ - İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	67	207	184	159	134	90	67	47	37	20	9	--	--	--	--
İSKİ - İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ	136	162	157	190	221	215	211	191	199	158	121	95	78	55	53
İZGAZ - İZMİT GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	--	--	--	--	--	41	64	89	109	72	54	38	32	28	23
İZSU - İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	28	45	36	59	74	75	66	47	38	27	16	10	7	2	2



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Çİ
<b>İL BELEDİYELEİ</b>	--	--	--	--	--	14	31	75	142	105	74	68	64	51	44
ADAPAZARI BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	35	97	74	38	30	36	35	30
ISKENDERUN BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	15	25	17	26	31	23	15	15
YOZGAT BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	14	31	24	21	14	10	7	5	2	--
<b>İLÇE BELEDİYELEİ</b>	--	--	--	--	--	2	4	14	70	133	116	82	69	58	54
ALANYA BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	2	4	3	2	1	--	--	--	--	--
BAFRA BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	23	36	18	8	3	--	--
BANDIRMA BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	17	29	27	22	17	16
DALAMAN BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	12	33	32	20	11	9	7
DİDİM BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	11	29	42	34	25	29	21	20
FOÇA BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	4	6	6
MENEMEN BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	4	6	3	2	--	--	--
MİLAS BELEDİYESİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	5	5
<b>YEREL YÖNETİM BİRLİKLEİ</b>	--	--	--	--	--	--	--	--	50	77	80	70	47	23	23
ÇEŞME VE ALAÇATI BELEDİYELEİ BİRLİĞİ	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1	2	4	4	4
MARIÇ-MARMARİS BELEDİYELEİ BİRLİĞİ	--	--	--	--	--	--	--	--	50	76	78	68	43	19	19
<b>İL ÖZEL İDARELEİ</b>	--	--	--	--	--	--	--	--	--	44	66	94	85	67	55
İSTANBUL OLİMPİYAT OYUNLARI HAZ. VE DÜZEN. KURULU	--	--	--	--	--	--	--	--	--	44	66	94	85	67	55

**Kaynak:** 1990-1995 yıllarına ait veriler için T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004, s.64;  
1996-2004 yıllarına ait veriler için Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm). (03.08.2004)

Garantili borçlanmaya il belediyeleri ve ilçe belediyeleri 1995 yılında, yerel yönetim birlikleri ise 1998 yılında ilk defa başvurmuşlardır. İl belediyelerinde 1997 yılında yaygınlaşan garantili dış borçlar, ilçe belediyelerde 1998 yılında yaygınlaşmıştır. Özellikle 2000 yılından sonra tüm yerel yönetim birimlerinde hazine garantili dış borçlarda azalma görülmektedir.

Yerel yönetimlerin toplam dış borç stoku içinde hazine garantili dış borçlar önemli yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin tahvil ihraç ettikleri yıllarda, hazine garantili dış borçlarıyla tahvil ihracının toplamı, yerel yönetimlerin toplam dış borçlarının yüzde 95'ini oluşturmaktadır. Tahvil ihracına son verilmesiyle birlikte 1997 yılında hazine garantili dış borçlar, yerel yönetimlerin toplam borcunun yüzde 96.3 olmuştur. Sonraki yıllarda yüzde 90'ın üzerinde olan bu oran, son iki yıldır yüzde 88'e düşmüştür.

Hazine garantili dış borcu en çok olan yerel yönetim birimi, büyükşehir belediyeleri ve belediye iktisadi teşebbüsleridir. Borcu olan Büyükşehir belediyeleri içinde, Adana, Ankara, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir ve İzmit Büyükşehir belediyeleri yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin, yerel yönetimlerin hazine garantili toplam dış borcu içindeki payı, en düşük 1992 yılında yüzde 37.7, en yüksek 1997 yılında yüzde 57.9 olmuştur. Borç kullanan belediye iktisadi teşebbüsleri, ulaşım, gaz dağıtımı ile su ve kanalizasyon alanında faaliyet gösteren idarelerdir. Bunların yerel yönetimlerin hazine garantili dış borç stoku içindeki payı ise, en düşük 2001 yılında yüzde 30.9, en yüksek 1992 yılında yüzde 62.5 ile gerçekleşmiştir.

Yerel yönetimlerin hazine garantili dış borç stokunun vade yapısı aşağıdaki tablodan incelendiğinde, kısa vadeli borçlar 1996 yılında yüzde 9.7 iken 2002 yılında yüzde 1.8'e kadar düşmüştür. 2000 yılında kısa vadeli borçlarda görülen sıçramaya orta vadeli borçların kısa vadeli hale gelmesi neden olduğu söylenebilir. 1996-1999 yılları arasında orta vadeli borçlar toplam borcun yarısından fazladır. 2001-2004 yılları arasında ise, uzun vadeli borçlar toplam borcun yarısından fazladır. On yıldan uzun vadeli borçlardaki azalmaya rağmen uzun vadeli borçların artmasındaki etken, 5-10 yıl arası vadeli borçların toplam

borç içindeki payının artmasıdır. Ortalama olarak, 1-5 yıl arası vadeli borçların oranı yüzde 44.3, 5-10 yıl vadeli borçların oranı yüzde 34.7'dir.

**Tablo 16: Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>1 Yılda az</b>	210	168	95	100	620	199	28	81	72
<b>1-5 Yıl Arası</b>	1.391	1.235	1.316	1.305	564	456	714	518	466
<b>5-10 Yıl Arası</b>	116	693	776	558	755	975	681	600	581
<b>10 Yılda Büyük</b>	441	212	278	362	291	172	119	152	177
<b>TOPLAM</b>	2.159	2.309	2.464	2.326	2.231	1.803	1.542	1.351	1.297

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (07.09.2004)

Yerel yönetimler, hazine garantili dış borcun yarısından fazlasını ticari bankalardan temin etmişlerdir. 1996 yılında ticari bankalardan sağlanan borcun toplam borca oranı yüzde 51.9 iken 2000 yılında yüzde 68.4'e çıkmıştır. 2004'ün ilk çeyreğinde bu oran, yüzde 55.7'dir. Daha sonra Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ortalama olarak yüzde 11.7 ile gelmektedir. Yerel yönetimlerin yararlandığı ikinci uluslararası mali kuruluş olan Avrupa Yatırım Bankasından sağlanan garantili dış borçlar, oransal olarak her yıl artmıştır. 1996 yılında toplam borcun yüzde 1.3'ü Avrupa Yatırım Bankasından sağlanırken bu oran 2004 yılında yüzde 17.7'ye yükselmiştir.

Bankacılık dışı finansman kuruluşlarından sağlanan borçlarda hem miktar olarak hem de oransal olarak yıldan yıla azalma olmuştur. 1996 yılında yerel yönetimlerin hazine garantili dış borçlarının yüzde 25.3'ü bu kaynaktan sağlanırken 2004'de yüzde 3.4'de düşmüştür. Yerel yönetimlerin diğer önemli dış borç kaynakları, kamu finansman kuruluşları ile resmi yatırım ve kalkınma bankalarıdır.

**Tablo 17: Alacaklılara Göre Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>Resmi Alacaklılar</b>	<b>405</b>	<b>497</b>	<b>690</b>	<b>625</b>	<b>574</b>	<b>535</b>	<b>540</b>	<b>517</b>	<b>524</b>
<i>Hükümet Kuruluşları</i>	127	164	225	189	173	188	180	159	150
-Merkez Bankaları	5	3	---	---	---	---	---	---	---
-Kamu Finansman Kuruluşları	59	65	90	79	82	113	92	70	63
-Resmi Yatırım Ve Kalkınma Bankaları	63	96	135	110	91	75	88	89	87
<i>Uluslararası Kuruluşlar</i>	278	333	465	436	401	347	360	358	374
-Avrupa Yatırım Bankası	28	73	166	164	154	131	161	205	229
-Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	250	260	299	272	247	216	199	153	145
<b>Özel Alacaklılar</b>	<b>1.754</b>	<b>1.812</b>	<b>1.774</b>	<b>1.700</b>	<b>1.657</b>	<b>1.267</b>	<b>1.002</b>	<b>835</b>	<b>773</b>
-Ticari Bankalar	1.121	1.281	1.429	1.472	1.527	1.174	922	777	722
-Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	546	465	288	187	106	85	66	51	44
-Parasal Olmayan Kuruluşlar	87	66	57	41	24	8	14	7	7
<b>TOPLAM</b>	<b>2.159</b>	<b>2.309</b>	<b>2.464</b>	<b>2.325</b>	<b>2.231</b>	<b>1.802</b>	<b>1.542</b>	<b>1.352</b>	<b>1.297</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (11.09.2004)

Yerel yönetimler dış borçları, ulaştırma, su-kanalizasyon, gaz-doğal gaz, gıda, iş aracı ve danışmanlık hizmetleri için kullanmaktadır. Devletlerden ikili anlaşmalarla alınan kredileri daha çok ulaştırma alanında yani metro, hafif raylı sistem ve otobüs alımlarında kullanırken; ticari bankalardan alınan krediler, alt yapı yatırımlarında kullanılmaktadır<sup>53</sup>.

## B. KİT'lerin Dış Borçlanması

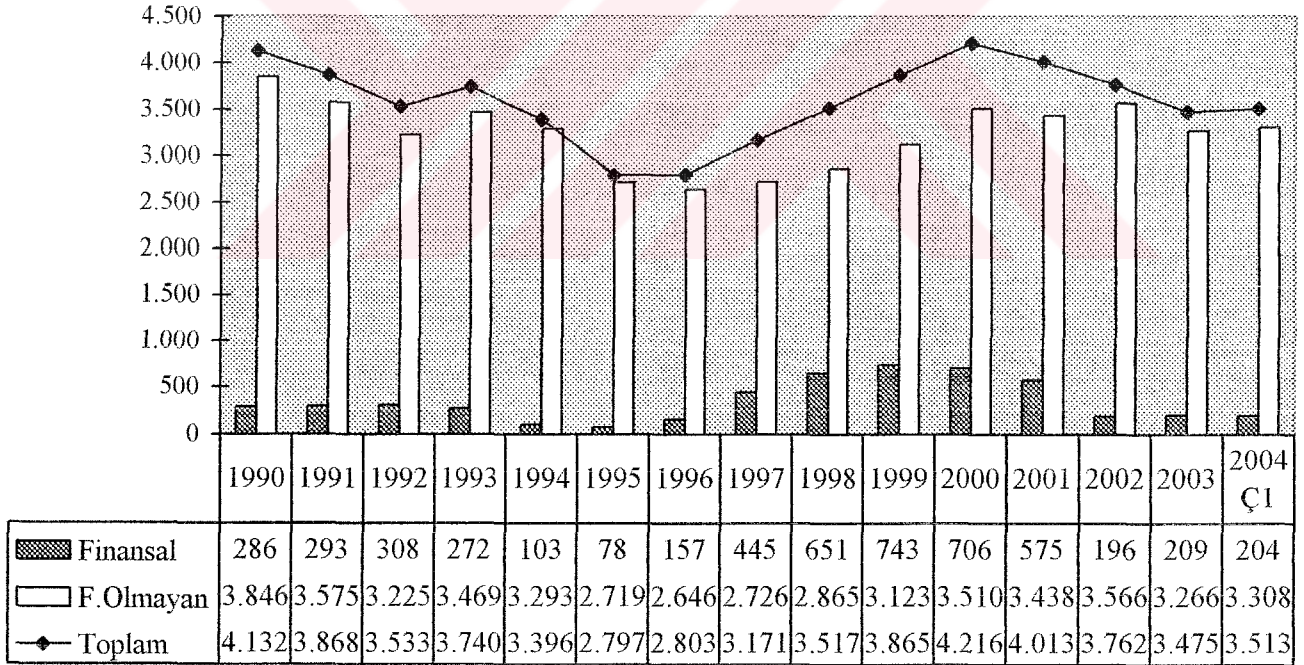
Kamu iktisadi teşebbüsleri, finansal kamu iktisadi teşebbüsleri ve finansal olmayan kamu iktisadi teşebbüsleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Finansal kamu

<sup>53</sup> Güler, a.g.m., s.28.

iktisadi teşebbüslerine örnek, kamu bankalarıdır, TC Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası gibi. Finansal olmayan KİT'lere, işletmeci KİT'ler de denilmektedir. Bu tür KİT'lere örnek olarak, TC Devlet Demiryolları, Türk Hava Yolları, Telekom, Türkiye Kömür İşletmeleri vb. verilebilir.

Aşağıdaki grafikte KİT'lerin orta ve uzun vadeli dış borç stoku finansal ve finansal olmayan KİT'ler olarak ayrı ayrı verilmiştir. Toplam borç stoku 1996 yılında 4.1 milyar dolar iken 1995 yılına kadar azalarak 2.8 milyar dolara düşmüştür. Sonraki yıllar artma eğilime girmiş ve 2000 yılında 4.2 milyar dolara ulaşmıştır. 2001 ekonomik krizinde etkisiyle azalarak 2004 yılının ilk çeyreğinde 3.5 milyar dolar olmuştur. Toplam borç stokunun yaklaşık tamamı finansal olmayan KİT'lere aittir. Finansal KİT'lerin dış borçları çok azdır.

**Grafik 10: KİT'lerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

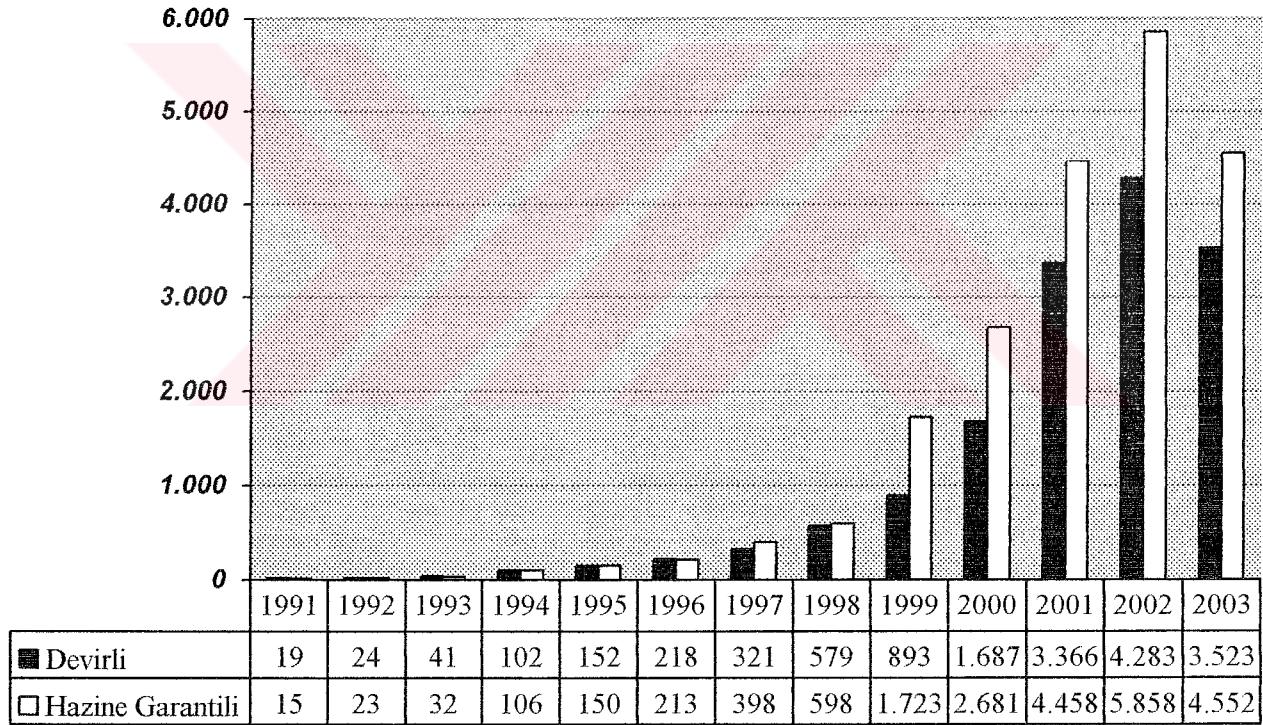


**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004, s.61.**

İşletmeci KİT'lerin (finansal olmayan KİT'ler) dış borçlarının ayrıntılarına inildiğinde aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere, devirli ve hazine garantili kredilerden önemli ölçüde yararlanmışlardır. 1996 yılına kadar yaklaşık aynı miktarlarda fakat devirli kredilerin çok az bir farkla daha fazla olduğu yıllar

olmuştur. 1997 yılından sonra hazine garantili dış borçlanma daha ağırlıklı olup özellikle 1999 yılından sonra büyük bir sıçrama göstermiş bir önceki seneye oranla yüzde 188 artmıştır. Hem devirli borçlanma hem de hazine garantili borçlanmada çok büyük bir sıçrama 1994 yılında görülmektedir. Devalüasyonun da etkisiyle bir önceki yıla oranla devirli borçlar yüzde 149, hazine garantili borçlar ise yüzde 228 artmıştır. Her iki borçlanmada yıllar itibariyle devamlı artış seyri hakim iken sadece 2003 yılında devirli borçlarda yüzde 18 ve hazine garantili borçlarda yüzde 22 oranında azalış olmuştur.

**Grafik 11: İşletmeciler KİT'lerin Devirli ve Hazine Garantili Dış Borç Stokları (Trilyon TL)**

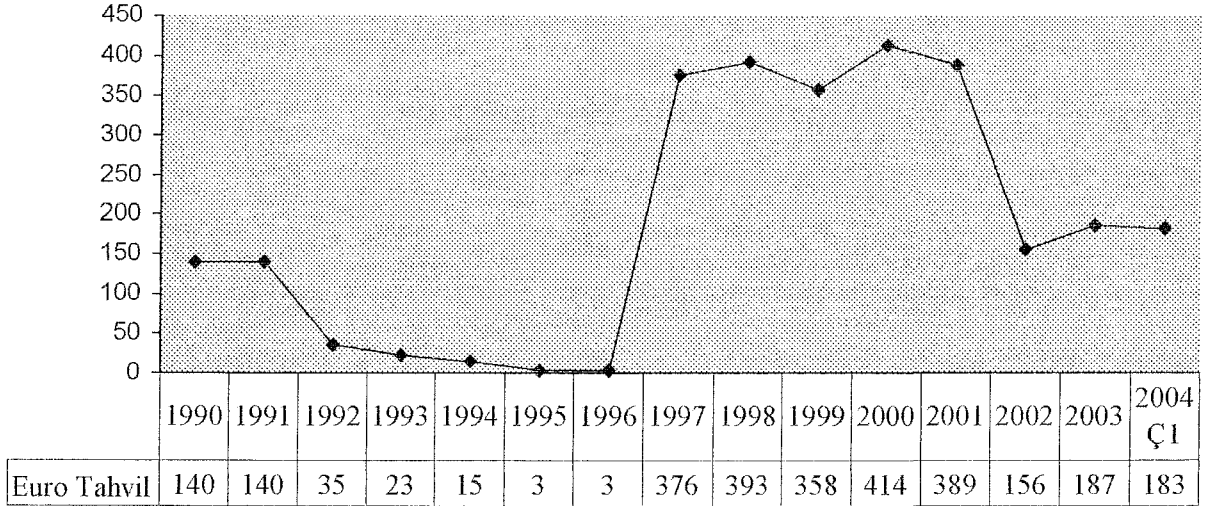


**Kaynak:** Hazine İstatistikleri 1980-2003, Tablo 2.9,

<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2.-9.xls> (17.09.2004)

KİT'ler tahvil ihraç edebilmektedir. Tahvil stoku 1990 yılında 140 milyon dolar iken 1995 ve 1996 yılında 3 milyon dolara kadar düşmüştür. 1997 yılında büyük bir sıçrama yaparak 376 milyon dolar olmuştur. 2000 yılında 414 milyon dolar ile en yüksek miktara ulaşmıştır. 2001 yılı ekonomik krizinden sonra düşmüş ve 2004 yılının ilk çeyreğinde 183 milyon dolardır.

**Grafik 12: KİT'lerin Dış Borç Tahvil Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.63.

Finansal KİT'lerden sadece TC.Ziraat Bankasının hazine garantili dış borcu vardır. Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, 2000 yılına kadar bu borcu devam etmiştir. Finansal olmayan KİT'lerden 32 adet kuruluş, hazine garantili dış borç kullanmışlardır. Bunlardan; BOTAŞ, Ereğli Demir Çelik İşletmeleri, Elektrik Üretim AŞ, TCDD, Türkiye Elektrik İletim AŞ, THY, Türkiye Gübre Sanayii ve TÜPRAŞ'ın 1990-2004 yılları arasında hazine garantili dış borcu olmuştur. Diğer kuruluşlardan bir kısmının özelleştirilmesinden, bir kısmının faaliyetlerine son verilmesinden, bir kısmının birkaç şirkete bölünmelerinden dolayı belli dönemlerde dış borçlanmaları olmamıştır.

Hazine garantili dış borç stokunda en büyük paya sahip olan kuruluşlar sırasıyla; Elektrik Üretim AŞ, THY, TEAŞ, BOTAŞ, TÜPRAŞ, Ereğli Demir Çelik, Toprak Mahsulleri Ofisi, PTT, TEİAŞ, TCDD, Türkiye Demir Çelik İşletmeleridir. Dikkat edilecek olursa, enerji, ulaşım, demir çelik sektöründeki kamu kuruluşları ön sıralarda yer almaktadır.

Tablo 18: KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 C1
<b>GENEL TOPLAM</b>	3.629	3.430	3.282	3.470	3.215	2.779	2.667	2.718	2.859	3.106	3.465	3.356	3.484	3.139	3.100
<b>FINANSAL KİTLER</b>	141	129	261	248	89	75	54	38	24	7	--	--	--	--	--
T.C. ZİRAAT BANKASI	141	129	261	248	89	75	54	38	24	7	--	--	--	--	--
<b>FINANSAL OLMAYAN KİTLER</b>	3.488	3.301	3.021	3.222	3.126	2.704	2.612	2.681	2.835	3.099	3.465	3.356	3.484	3.139	3.100
ASİL ÇELİK SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	3	4	4	3	3	2	2	1	1	--	--	--	--	--	--
BOTAŞ - BORU HATLARI İLE PETROL TAŞIMA A.Ş.	248	174	202	240	232	167	123	126	128	161	496	608	552	330	284
PETLAS LASTİK SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	35	35	21	5	3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
EREĞLİ DEMİR ÇELİK İŞLETMELERİ A.Ş.	10	79	136	231	326	318	291	230	208	159	117	85	65	44	37
EÜAŞ-ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş.	981	1.081	1.068	886	781	725	737	707	751	620	748	704	1.149	1.320	1.344
İSDEMİR - İSKENDERUN DEMİR VE ÇELİK FABRİKALARI	11	14	14	13	12	11	9	6	5	2	--	--	--	--	--
PETKİM - PETROKİMYA HOLDİNG A.Ş.	17	15	32	32	26	22	7	4	2	--	--	--	--	--	--
PTT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	314	224	142	101	65	38	1	--	--	--	--	--	--	--	--
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	107	137	133	148	198	169	121	115	136	152	121	85	67	41	37
TEAŞ - TÜRKİYE ELEKTRİK ÜRETİM-İLETİM AŞ	758	591	435	356	335	324	309	12	8	4	--	--	--	--	--
TEİAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK İLETİM A.Ş.	17	35	36	35	44	40	32	294	283	253	216	183	152	131	144
TELEKOM - TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.	--	--	--	--	--	--	6	44	46	42	39	35	36	36	36
THY - TÜRK HAVA YOLLARI AO	333	364	322	496	556	502	564	623	769	1.115	1.267	1.288	1.205	1.034	1.011
TKİ - TÜRKİYE KÖMÜR İŞLETMELERİ	44	33	19	6	--	--	5	18	17	15	12	10	7	5	4
TMO - TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ	224	171	23	189	130	2	--	150	150	282	173	83	--	--	--



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
TPAO - TÜRKİYE PETROLLERİ A.O.	38	35	30	27	25	21	16	11	8	4	--	--	--	--	--
TÜDEMSAŞ - TÜRKİYE DEMİRYOLU MAKİNALARI SAN.	--	1	2	2	1	1	1	--	--	--	--	--	--	--	--
TÜGSAŞ - TÜRKİYE GÜBRE SANAYİİ A.Ş.	19	6	34	32	25	31	40	38	34	17	20	25	26	10	8
TÜPRAŞ - TÜRKİYE PETROL RAFİNERİLERİ A.Ş.	76	106	180	180	202	324	347	298	288	270	257	249	224	188	195
TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI A.Ş.	5	4	2	72	46	5	3	2	1	--	--	--	--	--	--
TAKSAN TAKIM TEZGAHLARI SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	8	5	2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TÜMOSAN - T.MOTOR SAN. VE TİCARET A.Ş.	12	13	4	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
SİVAS DEÇOKO	28	25	17	12	6	2	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TDÇİ - TÜRKİYE DEMİR VE ÇELİK İŞLETMELERİ	159	111	130	90	50	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TİGEM - TARIM İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2	1	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ÇİTOSAN - TÜRKİYE ÇİMENTO VE TOPRAK SAN.	2	11	9	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
EBK - ET VE BALIK ÜRÜNLERİ A.Ş.	--	--	--	50	50	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
SEKA - TÜRKİYE SELÜLOZ VE KAĞIT FABRİKALARI	7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TDİ - TÜRKİYE DENİZCİLİK İŞLETMELERİ A.Ş.	7	5	2	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TESTAŞ - ELEKTRONİK SANAYİ A.Ş.	5	4	3	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TÜRKİYE GEMİ SANAYİ	17	13	10	6	3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
YEM SANAYİ T.A.Ş.	--	--	6	5	5	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**Kaynak:** 1990-1995 yıllarına ait veriler için T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004**, s.64;  
1996-2004 yıllarına ait veriler için **Hazine Müsteşarlığı**, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm). (03.08.2004)

KİT'lerin hazine garantili dış borç stokunu vade yapısı, 1996-1999 yılları arasında orta vadeli yani bir yıl ile beş yıl arasındaki borçların ağırlıklı olduğu, daha sonra uzun vadeli borçların ve kısa vadeli borçların geldiği bir dönem olmuştur. Bu yıllar arasında borçların yaklaşık yarısı orta vadeli borçtur. 2000 yılından itibaren uzun vadeli borçların yani beş yıldan uzun vadeli borçların ağırlığı artmaktadır. 2004 yılının birinci çeyreğın toplam borcun yüzde 67.7'si uzun vadeli borçlardır. Uzun vadeli borçların, toplam borcun yarısından fazlasını oluşturmasında on yıldan uzun vadeli borçların son iki yıldaki hızlı artışı etkili olmuştur.

1996-2004 yıllarına genel olarak bakıldığında, ortalama olarak kısa vadeli borçlar yüzde 8.9, orta vadeli borçlar yüzde 39.9 ve uzun vadeli borçlar yüzde 51.2 olmuştur. Kısa vadeli borçların 1999 ve 2002 yıllarında toplam borcun yaklaşık yüzde 3.5'i seviyelerinde olmalarında dünyada ekonomik krizin görüldüğü 1998 yılı sonrası ve ülkemizde ekonomik krizin görüldüğü 2001 yılı sonrası olmasının etkileridir.

**Tablo 19: KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>1 Yıldan az</b>	406	233	234	110	407	264	119	339	343
<b>1-5 Yıl Arası</b>	1.303	1.331	1.427	1.507	1.424	1.305	1.321	735	658
<b>5-10 Yıl Arası</b>	773	912	840	753	917	1.291	1.312	1.109	1.119
<b>10 Yıldan Büyük</b>	185	242	357	735	718	496	732	956	980
<b>TOPLAM</b>	2.667	2.718	2.859	3.106	3.465	3.356	3.484	3.139	3.100

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (07.09.2004)

KİT'lere hazine garantili dış borç verenler içerisinde ilk üç sırada, özel kuruluşlar yer almaktadır. 1996-2004 yıllarını kapsayan dönem içinde alınan borçların ortalama olarak yüzde 53.6'sı ticari bankalardan, yüzde 12'si bankacılık dışı finansman kuruluşlarından, yüzde 9.7'si parasal olmayan kuruluşlardan, yüzde 8.5'i kamu finansman kuruluşlarından yüzde 7.8'i Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından, yüzde 4.5'i Avrupa Yatırım Bankasından, yüzde 2.7'si İslam Kalkınma Bankasından alınmıştır.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından alınan borçlar 1996 yılında toplam borcun yüzde 19.5'i iken bu oran sonraki yıllarda devamlı azalarak 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 11'e düşmüştür. Benzer bir durum parasal olmayan kuruluşlarda da görülmektedir. 1996 yılında toplam borcun yüzde 16.6'sını sağlamışken 2004 yılında yüzde 3.8'e düşmüştür. Bankacılık dışı finansman kuruluşlarında ise, 1999 yılından itibaren düşüş vardır.

Resmi kuruluşların borçlanma içindeki payı 1996 yılında yüzde 26.9'dan 2000 yılında yüzde 17'ye düşmüştür. Ülkemizdeki krizin de etkisiyle 2001 yılından itibaren yükselişe geçmiştir.

**Tablo 20: Alacaklıya Göre KİT'lerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku  
(Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>Resmi Alacaklılar</b>	<b>716</b>	<b>755</b>	<b>774</b>	<b>679</b>	<b>589</b>	<b>704</b>	<b>847</b>	<b>867</b>	<b>887</b>
<i>Hükümet Kuruluşları</i>	<i>196</i>	<i>214</i>	<i>234</i>	<i>201</i>	<i>194</i>	<i>250</i>	<i>362</i>	<i>512</i>	<i>545</i>
-Merkez Bankaları	---	---	---	4	17	37	36	29	28
-Kamu Finansman Kuruluşları	180	196	218	166	148	190	307	469	505
-Resmi Yatırım Ve Kalkınma Bankaları	16	18	16	31	29	23	19	14	12
<i>Uluslararası Kuruluşlar</i>	<i>520</i>	<i>541</i>	<i>540</i>	<i>478</i>	<i>395</i>	<i>454</i>	<i>485</i>	<i>355</i>	<i>342</i>
-Avrupa Yatırım Bankası	10	112	166	184	176	164	160	155	154
-Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	421	350	305	251	203	170	139	118	131
-İslam Kalkınma Bankası	89	79	69	43	16	120	186	82	57
<b>Özel Alacaklılar</b>	<b>1.951</b>	<b>1.964</b>	<b>2.085</b>	<b>2.427</b>	<b>2.875</b>	<b>2.652</b>	<b>2.639</b>	<b>2.272</b>	<b>2.214</b>
-Ticari Bankalar	1.175	1.273	1.420	1.512	1.966	1.945	2.102	1.873	1.820
-Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	333	300	271	551	536	454	367	281	277
-Parasal Olmayan Kuruluşlar	443	391	394	364	373	253	170	118	117
<b>TOPLAM</b>	<b>2.667</b>	<b>2.719</b>	<b>2.859</b>	<b>3.106</b>	<b>3.464</b>	<b>3.356</b>	<b>3.486</b>	<b>3.139</b>	<b>3.101</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (11.09.2004)

KIT'ler, hazine garantili dış borçlanmaya yerel yönetimlerden daha fazla başvurdukları anlaşılmaktadır. Aynı zamanda devirli borçlanma yoluyla önemli oranda dış borç temin etmişlerdir.

### C. Fonların Dış Borçlanması

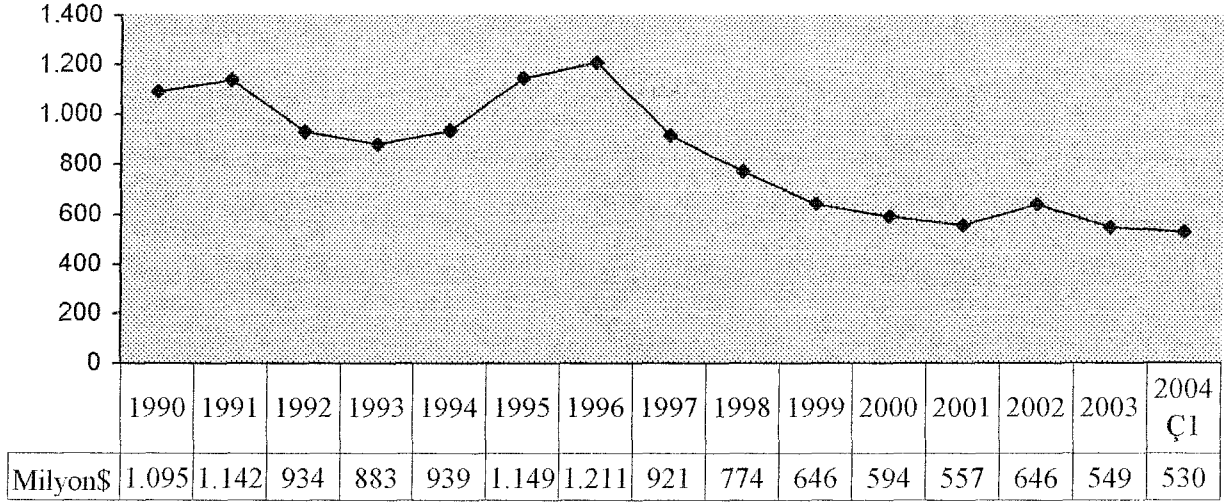
Fonlar özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren gündem oluşturmaya başladı. Bu yıllarda bütçe dışında harcama imkanı sağlayacak ve kamu gelirlerini artıracak bir araç olarak düşünüldü. Fon; bir kanun veya kanunla verilmiş bir yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi, korunması veya geliştirilmesi için ayrılan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır tutulan para ve benzeri kaynaklardır<sup>54</sup>. Gelir toplamada ve harcama yapmadaki kolaylık ve hızlılık, denetimlerdeki gevşeklikle birleşince fonlar, siyasi iktidarlar için tercih edilir oldu. 1990'larda bütçeye alınarak tasfiye edilmeye başlanan fonlar, ihracatın teşviki, konut yapımı, savunma sanayi, sağlık ve sosyal amaçlı gibi ve daha birçok farklı amaçlar için kurulmuştu.

Fonların gelirleri içinde bütçe ve vergi gelirlerinden aktarılan paylar, faktör gelirleri bulunmaktaydı. Ayrıca fon kuruluşları, kendi kuruluş kanunlarıyla borçlanabildiler<sup>55</sup>. Aşağıdaki grafikte fonların orta ve uzun vadeli dış borç stoku görülmektedir. 1991-2004 yılları arasında 1995, 1996 ve 2002 yılı hariç diğer yıllarda dış borçlarda devamlı bir azalış seyri söz konusudur. 1991 yılında 1.142 milyon dolar iken yarı yarıya azalarak 2004 yılının ilk çeyreğinin 530 milyon dolara düşmüştür. 2000'li yıllardaki düşüşler çok küçük miktarda olup bu yıllarda yatay bir seyir hakimdir. Fonların dış borcunun en yüksek olduğu yıl, 1.211 milyon dolar ile 1996 yılıdır.

<sup>54</sup> Oğuz Oyan, Ali R.Aydın ve Aziz Konukman, **Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.133.

<sup>55</sup> Meriç, a.g.m., s.13.

**Grafik 13: Fonların Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.61.

Hazine garantili dış borçlanma gerçekleştiren fonlar, bütçe dışı fonlar olup üç tanedir. Bunlar, Kamu Ortaklığı Fonu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İle Savunma Sanayii ve Destekleme Fonlarıdır. Fonların yıllar itibariyle hazine garantili dış borç stok toplamı, yukarıda verilen dış borç stokuyla birebir aynıdır. Yani, fonların dış borçlarının neredeyse tamamı hazine garantili dış borçlardan oluşmaktadır.

Kamu Ortaklığı Fonu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığının yıllar itibariyle hazine garantili dış borçlarının seyri azalma yönündedir. Kamu Ortaklığı Fonunun borçları 1990 yılında 1.011 milyon dolar ile fonların hazine garantili dış borçları toplamının yüzde 92.3'ü iken 1998 yılında 39 milyon dolara düşerek yüzde 5'ine inmiştir. 1999 yılından itibaren hazine garantili dış borcu kalmamıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının borçlarının toplam içindeki payı 1993 yılında yüzde 11.9 iken 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 2.8'e düşmüştür.

Savunma Sanayii ve Destekleme Fonunun hazine garantili dış borcu genellikle artmıştır. 1990 yılında 84 milyon dolar olan borcu, 1996 yılında 948 milyon dolara kadar çıkmıştır. Daha sonraki yıllar azalma seyri göstererek 2004'ün ilk çeyreğinde 515 milyon dolara düşmüştür. Miktar olarak borç azalmakla birlikte Savunma Sanayii ve Destekleme Fonun hazine garantili dış borç stoku içindeki payı devamlı artmıştır. Bu pay, 1990 yılında yüzde 7.7 iken 2004'de yüzde 97.2'ye yükselmiştir. Son yıllarda,

fonlara ait hazine garantili dış borçların yaklaşık tamamı, Savunma Sanayii ve Destekleme Fonunun borçlarıdır.

**Tablo 21: Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	Kamu Ortaklığı Fonu	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	Savunma Sanayii Geliştirme Ve Destekleme Fonu	Toplam
1990	1.011	--	84	1.095
1991	816	--	326	1.142
1992	563	--	346	910
1993	370	100	367	838
1994	281	100	488	869
1995	217	95	735	1.047
1996	179	85	948	1.211
1997	107	75	739	921
1998	39	65	670	774
1999	--	55	591	646
2000	--	45	549	594
2001	--	35	522	557
2002	--	25	621	646
2003	--	15	534	549
2004 Ç1	--	15	515	530

**Kaynak:** 1990-1995 yıllarına ait veriler için, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004, s.64; 1996-2004 yıllarına ait veriler için Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm). (03.08.2004)

Fonların hazine garantili dış borç stokunun vade yapısı, uzun vade ağırlıklıdır. Uzun vadeli borçların toplam borca oranı, 1996-2004 yılları arasında ortalama olarak yüzde 83'dür. Bu oran 1999 yılında yüzde 94.4'e kadar yükselmiştir. Uzun vadeli borçlar içerisinde özellikle 5-10 yıl arası vadeli borçların oranı son yıllarda çok artmıştır. Bu tür borçların toplam borçlanma içerisindeki oranı 1996-2004 yılları arasında yüzde 53.6 olmuştur. Orta vadeli borçların oranı yıl yıl çok değişkendir. İncelenilen dönem için ortalama olarak yüzde 15.2'dir. Kısa vadeli borçlar ise çok düşük oranda olup ortalama olarak, yüzde 1.9 olmuştur.

**Tablo 22: Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı  
(Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>1 Yılda az</b>	26	20	48	1	19	7	---	---	12
<b>1-5 Yıl Arası</b>	320	184	61	35	98	105	76	47	111
<b>5-10 Yıl Arası</b>	202	186	162	439	347	333	517	449	407
<b>10 Yılda Büyük</b>	664	532	503	171	131	113	54	53	---
<b>TOPLAM</b>	1.211	921	774	646	594	557	646	549	530

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (07.09.2004)

Fonlar hazine garantili dış borcu özel kuruluşlardan temin etmişlerdir. Özel kuruluşlar içerisinde ticari bankalar ve bankacılık dışı finansman kuruluşlarından bu tür borçlar alınmıştır. Bankacılık dışı finansman kuruluşlarından alınan borçlar miktar olarak ve oransal olarak her yıl azalmıştır. Ticari bankalardan alınan borçlar ise, 1996 yılında 1.051 milyon dolar iken 2001 yılında 522 milyon dolara düşmüş ve ertesi yıl 2002 yılında 621 milyon dolara çıkmış daha sonra 2004 yılının ilk çeyreğinde 515 milyon dolar olmuştur.

**Tablo 23: Alacaklıya Göre Fonların Hazine Garantili Dış Borç Stoku  
(Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>Resmi Alacaklılar</b>	---	---	---	---	---	---	---	---	---
<b>Özel Alacaklılar</b>	1.211	921	774	646	594	557	646	549	530
-Ticari Bankalar	1.051	796	684	591	549	522	621	534	515
-Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	160	125	90	55	45	35	25	15	15
<b>TOPLAM</b>	1.211	921	774	646	594	557	646	549	530

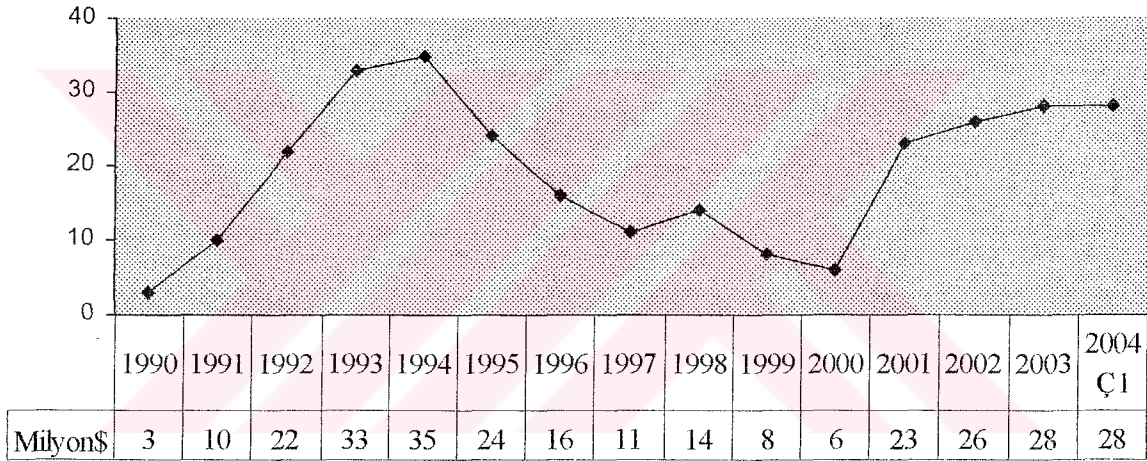
**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (11.09.2004)

Borçlu ile alacaklıyı kıyaslandığında, Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme Fonunun borçlarını ticari bankalardan aldığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının ise bankacılık dışı finansman kuruluşlarından aldığı anlaşılmaktadır.

#### D. Üniversitelerin Dış Borçlanması

Üniversiteler katma bütçeli olmalarına rağmen Hazine Müsteşarlığı tarafından münferiden değerlendirilmektedir. Çok büyük miktarlarda olmasa da üniversitelerin dış borçları vardır. Aşağıdaki grafikten görüleceği üzere yıllar itibariyle çok farklılık gösteren bir borç yapısı söz konusudur. Üniversitelerin dış borçları, 1990-1994 arası 3 milyon dolardan 35 milyon dolara çıkarak yaklaşık 12 kat artmıştır. 1994-2000 arasında 1998 yılı hariç düşüş seyrine girmiş ve 6 milyon dolara kadar düşmüştür. 2000-2004 arasında ise, tekrar yükselişe geçmiş ve 28 milyon dolara ulaşmıştır.

**Grafik 14: Üniversitelerin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.61.

Üniversitelerin hazine garantili dış borçları çok daha azdır ve 1998 yılından sonra hazine garantili dış borçları yoktur. Sadece 1995 ve 1996 yıllarında dış borçlarının tamamı hazine garantili dış borçlardan oluşmaktadır. Hazine garantili borçlanmış üniversiteler, Anadolu Üniversitesi, Çukurova Üniversitesi, Gaziantep Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi ve Selçuk Üniversitesidir. Anadolu Üniversitesi ve özellikle de İstanbul Üniversitesi en çok hazine garantili dış borç kullanan üniversiteler olmuştur.



**Tablo 24: Üniversitelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	Anadolu Ü.	Çukurova Ü.	Gaziantep Ü. Rekt.	İstanbul Ü. Rekt.	Karadeniz Teknik Ü.	Selçuk Ü.	Toplam
1990	1	1	--	--	--	--	2
1991	2	1	1	--	--	1	3
1992	2	--	1	--	1	--	4
1993	1	--	--	9	--	--	10
1994	4	--	--	23	--	--	27
1995	3	--	--	20	--	--	24
1996	2	--	--	13	--	--	15
1997	1	--	--	7	--	--	8
1998	1	--	--	2	--	--	3
1999- 2004	--	--	--	--	--	--	--

**Kaynak:** 1990-1995 yıllarına ait veriler için T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004**, s.64; 1996-2004 yıllarına ait veriler için **Hazine Müsteşarlığı**, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm). (03.08.2004)

#### **E. Merkez Bankasının Dış Borçlanması**

Merkez Bankasının dış borçlanması diğer kamu kurumlarından farklı amaçlar ve yöntemlerle yapılmaktadır. Merkez Bankası dış borç stoku içinde kredi mektuplu döviz tevdiat hesapları birinci sırada yer almaktadır. Bu hesapların diğer adı Dresdner hesabıdır. Almanya'daki Türk işçilerinden toplanan ve Dresdner Bank aracılığıyla T.C. Merkez Bankası tarafından belli bir faiz karşılığı kullanılan mevduat hesaplarıdır<sup>56</sup>.

Bu hesapların Merkez Bankası dış borç stoku içindeki oranı, doksanlı yılların başında yüzde 83.4 iken 1998 yılında yaklaşık yüzde 97'ye kadar yükselmiştir. Ekonomik krizle birlikte IMF programlarının etkisiyle oransal olarak düşüş görülmektedir. 2001 yılında yüzde 43.9'a düşmüş ve 2004 yılının ilk çeyreğinde yüzde 73 çıkmıştır.

Özellikle orta ve uzun vadeli Dresdner hesapları, 2000'li yıllar hariç diğer yıllarda Merkez Bankası dış borçlarının yüzde %75'ini oluşturmaktadır. Ticari

<sup>56</sup> T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, **Dış Borçlar Bülteni 1990**, s.5.

bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla teminat mektubu karşılığı sağladıkları kredilerden oluşan kısa vadeli Dresdner hesapları ise ortalama olarak yüzde 7.8 seviyesinde olmuştur. Orta ve uzun vadeli TCMB kredileri, 1998 yılında yüzde 3 seviyesinde iken 2001 yılında Merkez Bankası dış borç stokunun yüzde 56'sına yükselmiştir. Bu artışa, IMF'den alınan krediler neden olmuştur.

**Tablo 25: Merkez Bankası Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	Kısa Vadeli		Orta-Uzun Vadeli		Toplam
	TCMB Kredileri	Kredi Mektuplu DTH	TCMB Kredileri	Kredi Mektuplu DTH	
1990	160	695	1.224	6.255	8.334
1991	4	553	937	5.713	7.207
1992	3	569	379	5.771	6.722
1993	1	666	336	6.282	7.285
1994	5	823	633	8.308	9.769
1995	20	973	773	10.397	12.163
1996	42	942	669	10.720	12.373
1997	30	859	601	10.267	11.757
1998	7	898	392	11.681	12.978
1999	6	680	396	9.916	10.998
2000	26	627	3.705	9.724	14.082
2001	20	732	13.643	9.948	24.343
2002	15	1.640	8.068	12.272	21.995
2003	11	2.849	7.272	14.232	24.364
2004 Ç1	11	2.872	6.145	13.861	22.889

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.61.

Merkez Bankası dış borçları, 1990 yılında 8.3 milyar dolar iken 2001 yılında 24.3 milyar dolara yükselmiştir. Onbir yıllık zaman zarfında üç kat artış olmuştur. 2000 yılına kadarki artışta orta ve uzun vadeli Dresdner hesapları etkili olurken, 2000 yılından sonraki artışta IMF'den sağlanan krediler etkili olmuştur.

#### **F. Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Dış Borçlanması**

Dış borçlanmaya başvuran ve faaliyetleri gereği dış kaynağa ihtiyaç duyan Kalkınma ve yatırım bankaları, kamu dış borcunda payı olan kuruluşlardır. Kamu

bankası niteliğine sahip iki banka vardır. Bunlar; Türkiye Kalkınma Bankası (TKB) ve Türkiye İhracat Kredi Bankasıdır. Türkiye İhracat Kredi Bankasının diğer adı, Türk Eximbank'dır.

Türkiye Kalkınma Bankası (TKB), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı olarak 1975 yılında 13 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş. (DESİYAB) adıyla kurulmuş olup, kuruluş işlem ve faaliyetleri 4.11.1983 gün ve 165 Sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. 22.6.1988 gün ve 329 sayılı KHK ile unvanı Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. olarak değiştirilmiş ve Başbakanlığa bağlanmıştır. Banka ilk zamanlar sanayii sektörüne destek sağlarken bu değişiklikle diğer sektörlerle de finansman desteği sağlaması mümkün olmuştur.

Yüksek Planlama Kurulu'nun 20.1.1989 tarihli kararı ile T.C. Turizm Bankası A.Ş.'nin tüm aktif ve pasifleriyle Bankaya devredilmesi ile turizm sektörü faaliyet kapsamına girmiştir. 10 Ekim 1999 tarihinde Bankanın kuruluşu ile ilgili KHK, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden düzenlenerek 4456 sayılı yasa olarak çıkartılmıştır.

Bu yasanın 3.maddesinde bankanın amaçları, "Türkiye'nin kalkınması için; anonim şirket statüsündeki teşebbüslere kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde kredi vermek, iştirak etmek suretiyle finansman ve işletme desteği sağlamak, yurtiçi ve yurtdışı tasarrufları kalkınmaya dönük yatırımlara yöneltmek, sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunmak, yurtiçi, yurtdışı ve uluslararası ortak yatırımları finanse etmek ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yapmak" olarak belirlenmiştir<sup>57</sup>.

Bankanın sermayesi, 4 Ağustos 2004 tarihinde Bakanlar Kurulunun kararı ile 500 Trilyon TL'sına yükseltilmiştir. Türkiye Kalkınma Bankası, kamusal sermayeli kalkınma ve yatırım bankası olmasına rağmen, başta sanayi ve turizm sektörleri olmak üzere, özel sektörün yatırım ve girişimlerini desteklemektedir. Dolayısıyla Banka, sanayi, turizm, enerji, eğitim, sağlık sektörlerindeki işletmelere; Proje Esaslı

<sup>57</sup> 4456 sayılı Kanun RG:17.10.1999-23849

Kredilendirme, Finansal Kiralama, İştirak Yoluyla Finansman şeklinde destek sağlamaktadır.<sup>58</sup>

Diğer bir kamu bankası olan Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş./Türk Eximbank, 31 Mart 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3332 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye istinaden 21 Ağustos 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 87/11914 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

Türkiye İhracat Kredi Bankasının temel amacı; ihracatın geliştirilmesi, ihraç edilen mal ve hizmetlerin çeşitlendirilmesi, ihraç mallarına yeni pazarlar kazandırılması, ihracatçıların uluslararası ticarete paylarının artırılması ve girişimlerinde gerekli desteğin sağlanması, ihracatçıları ile yurt dışında faaliyet gösteren müteahhitler ve yatırımcılara uluslararası piyasalarda rekabet gücü ve güvence kazandırılması, yurt dışında yapılacak yatırımlar ile ihracat maksadına yönelik yatırım malları üretim ve satışının desteklenerek teşvik edilmesidir.

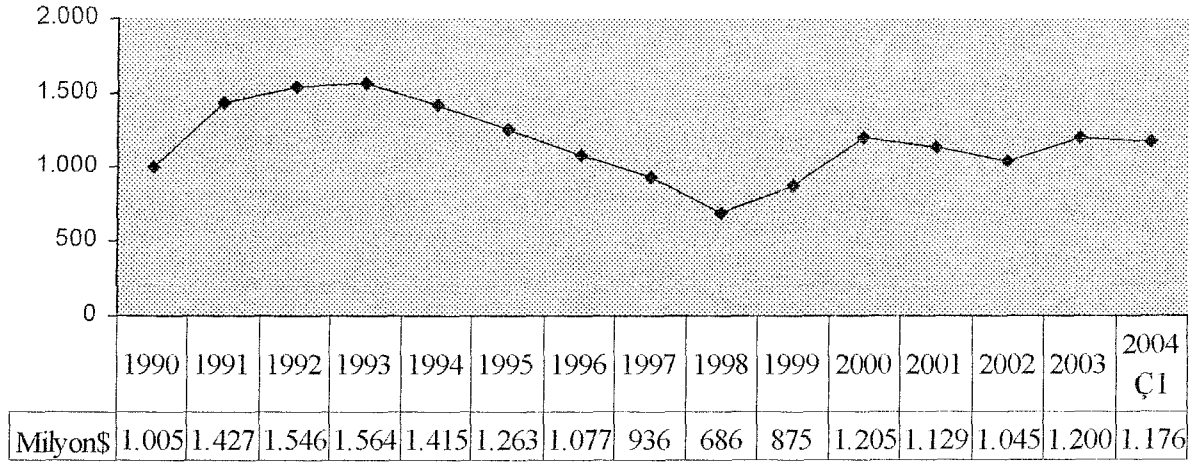
Türkiye İhracat Kredi Bankası, bu amaca yönelik olarak ihracatçıları, ihracata yönelik üretim yapan imalatçıları ve yurt dışında faaliyet gösteren müteahhit ve girişimcileri kısa, orta ve uzun vadeli nakdi ve gayri nakdi kredi, sigorta ve garanti programları ile desteklemektedir. Türkiye İhracat Kredi Bankası, gelişmiş birçok ülkenin resmi destekli ihracat kredi kuruluşlarından farklı olarak kredi, garanti ve sigorta işlemlerini aynı çatı altında toplamış olması, ihracatçı firmalara verilen hizmetlerde bir bütünlük oluşturmuş ve kolaylık sağlamıştır<sup>59</sup>.

Aşağıdaki grafikte T.Kalkınma Bankası ve T.İhracat Kredi Bankasının dış borç stoku görülmektedir.

<sup>58</sup> Türkiye Kalkınma Bankası, <http://www.tkb.com.tr/profil/kurulus.htm> (06.09.2004)

<sup>59</sup> Türk Eximbank, [http://www.eximbank.gov.tr/html\\_files/kisaeximbank.htm](http://www.eximbank.gov.tr/html_files/kisaeximbank.htm) (06.09.2004)

**Grafik 15: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

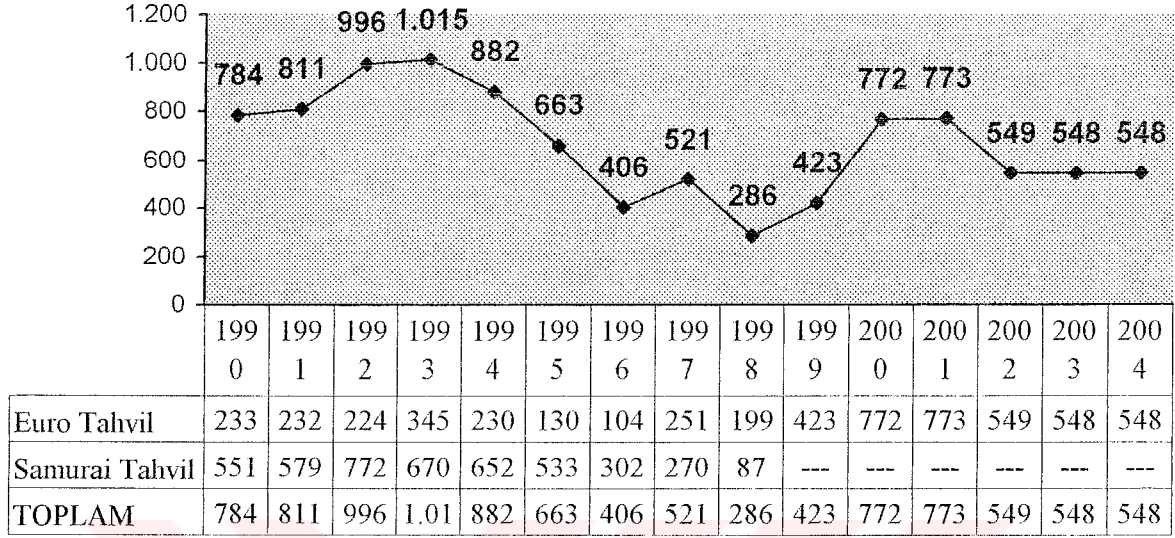


**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004,** s.61.

1990 yılından 2004'ün birinci çeyreğine kadar geçen süreyi kapsayan son on beş yıl analiz edildi. Bu dönem zarfında kalkınma ve yatırım bankalarının dış borç stokundaki gelişmeleri dört devreye ayırabiliriz. 1990 ile 1993 yılları arasındaki birinci devrede, dış borç stokunda devamlı artış görülmektedir. Öyle ki, yüzde 50'den fazla olan bu artış neticesinde borç stoku 1.5 milyar doları aşmıştır. Bu seviye, analiz ettiğimiz 1990-2004 döneminin en yüksek seviyesidir. İkinci devre, 1993-1998 yılları arasındaki borç stokunda azalmanın görüldüğü devredir. Türkiye'de ekonomik krizin görüldüğü yıl olan 1994 yılı ile birlikte kalkınma ve yatırım bankalarının dış borç stokunda devamlı bir azalma olmuş ve 1990-2004 döneminin de en düşük seviyesi olan 686 milyon dolar ile 1998 yılına gelinmiştir. 1998-2000 yılları arasındaki üçüncü devrede ise, iki yıl süren ve yüzde 100'lere varan bir artışın olduğu yıllar olmuştur. 2000-2004 yılları arasında ise borç stokunda yatay bir seyir hakimdir, çok düşük oranlarda iniş çıkışların olduğu yıllardır.

Kalkınma ve yatırım bankaları dış borç stokundaki en büyük pay, dış borç tahvillerine aittir. Ortalama olarak, dış borç stokunun yaklaşık yüzde 56'sı tahvillerden kaynaklanmaktadır. Tahvillerin, dış borç stokuna oranı 1990 yılında yüzde 78 olurken, bu oran 1996 yılında yüzde 37.7 olmuş ve incelediğimiz döneme ait en yüksek ve en düşük oranlar bu yıllarda gerçekleşmiştir. 1997 yılına kadar bu tahvillerin büyük çoğunluğu Japonya'da ihraç edilmiştir.

**Grafik 16: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Dış Borç Tahvil Stoku  
(Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004,** s.63.

Hazine garantili dış borçlanma gerçekleştiren kalkınma ve yatırım bankaları dört tanedir. Bunlardan Sınai Yatırım Bankası ve T.Sınai Kalkınma Bankası özel bankalardır. Özel banka olmalarına rağmen Hazine garantili borçlanmaktadırlar.

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (TSKB), 1950 yılında Dünya Bankası'nın desteği ve T.C. Hükümeti, T.C. Merkez Bankası ve ticaret bankalarının işbirliği ile kurulmuş, Türkiye'nin ilk özel yatırım ve kalkınma bankasıdır. Bu bankanın amaçları, Türkiye'de başta sanayi olmak üzere bütün ekonomik sektörlerde özel girişimin yatırımlarını desteklemek, yabancı ve yerli sermayenin Türkiye'de kurulmuş veya kurulacak şirketlere iştirakine yardımcı olmak, Türkiye'de sermaye piyasasının gelişmesine yardım etmektir. Bu yüzden banka, mali destekle birlikte danışmanlık, teknik yardım ve finansal aracılık hizmetlerini de yapmaktadır.

2002 yılı başında TSKB, Sınai Yatırım Bankası'nı (SYB) her türlü hak, alacak, borç ve yükümlülükleriyle ve bankanın tüzel kişiliğinin sona ermesi suretiyle devralmıştır. SYB, 1963 yılında özel sanayi ve turizm işletmelerine orta ve uzun vadeli yatırım ve işletme kredisi sağlamak amacıyla kurulmuştu. Aynı alanda faaliyet gösteren

iki bankanın birleşmesiyle kaynakların kullanımında ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde etkinlik amaçlanmaktadır<sup>60</sup>.

Kamu bankası olan Türkiye İhracat Kredi Bankası ve Türkiye Kalkınma Bankası, Hazine garantili dış borçta diğer iki özel bankadan daha fazla borçlanmışlardır. Aşağıdaki tabloda dört bankanın, Hazine garantili dış borçları verilmiştir. 1993 yılından itibaren bu tür borçlarda, gerek kamu bankaları gerekse özel bankalarda olsun azalan bir seyir görülmektedir.

Kamu bankalarının 1996 yılındaki dış borç stokunun neredeyse tamamı Hazine garantili dış borçtur. Daha sonraki yıllarda Hazine garantili dış borçları, toplam dış borçlarına oranla azalmıştır.

**Tablo 26: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	T.İhracat Kredi Bankası	T.Kalkınma Bankası	Sınai Yatırım Bankası	T. Sınai Kalkınma Bankası	Toplam
1990	427	593	64	536	1.620
1991	555	720	75	512	1.863
1992	520	855	88	489	1.952
1993	570	860	86	551	2.067
1994	556	846	79	532	2.013
1995	665	587	68	456	1.776
1996	663	409	46	349	1.467
1997	384	350	27	177	938
1998	318	163	20	90	591
1999	373	57	12	85	527
2000	392	31	5	59	487
2001	339	17	3	53	412
2002	432	19	47	81	579
2003	412	14	75	194	695
2004 Ç1	363	12	73	221	669

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004, s.65-66.

<sup>60</sup> Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, <http://www.tskb.com.tr/Hakkimizda.aspx> (06.09.2004)

**Tablo 27: Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>1 Yılda az</b>	298	345	87	1	94	1	45	2	1
<b>1-5 Yıl Arası</b>	875	321	250	244	102	226	398	344	299
<b>5-10 Yıl Arası</b>	95	272	253	278	284	172	54	155	148
<b>10 Yılda Büyük</b>	198	0	0	5	5	15	83	194	221
<b>TOPLAM</b>	1.466	938	590	528	486	413	579	694	669

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (07.09.2004)

Yukarıdaki tabloda özel ve kamu niteliğinde olan kalkınma ve yatırım bankalarının Hazine garantili dış borçlarının vade yapısı görülmektedir. Kısa vadeli borçlanma yani bir yıldan az vadeli borçlanma, düşük orandadır. En yüksek seviyesine 1997 yılında yüzde 36.8 ile ulaşmıştır. Orta vadeli borçlanmada en düşük seviye, yüzde 21 ile 2000 yılında görülürken, en yüksek seviye yüzde 68.7 ile 2002 yılında görülmektedir. Fakat genelde yüzde 40'ların üzerinde bir orta vadeli yapı söz konusudur. Uzun vadeli borçlanma ki, beş yıldan büyük vadelerdir, toplam içindeki payı en düşük olduğu yıl yüzde 20 ile 1996 yılıdır. Bu pay, 2000 yılına kadar artmış ve yüzde 59.5 olmuştur. Dolayısıyla, kalkınma ve yatırım bankalarının hazine garantili dış borç stokunun vade yapısı bu bankaların faaliyet alanlarına uygun olarak 1998 yılından itibaren ağırlıklı olarak orta ve uzun vadeli dir.

Aşağıdaki tabloda ise, kamu yatırım ve kalkınma bankaları olan T.Kalkınma Bankası ve T.İhracat Kredi Bankasının Hazine garantili dış borç stokunun alacaklıya göre yani kreditora göre dağılımı görülmektedir. Bu bankalar, hükümet kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve özel alacaklılardan borçlanmışlardır. Özellikle resmi yatırım ve kalkınma bankaları, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, ticari bankalar ve bankacılık dışı finansman kuruluşları borçlanmanın kaynağını olmuştur. 1998 yılından itibaren borçların yarısından fazlası resmi yatırım ve kalkınma bankalarından alınan borçlardır. Uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan kredilerin toplam borç içindeki payı 2000 yılından itibaren artmıştır. Bu artışta, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından 1999 yılından sonra alınan kredilerin etkisi çok büyüktür. Özel kuruluşlar



olan, ticari bankalar ve bankacılık dışı finansman kuruluşlarına olan borçların payı yıllar itibariyle düşmüştür. 1996 yılında her iki kaynaktan sağlanan borçların toplam içindeki payı, yüzde 76 iken, 2004 yılında yüzde 2'ye düşmüştür. Bu yüzden kalkınma ve yatırım bankalarının son yıllarda, diğer ülkelerdeki resmi yatırım ve kalkınma bankalarından ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından borçlandığını söyleyebiliriz.

**Tablo 28: Alacaklıya Göre Kalkınma ve Yatırım Bankalarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Ç1
<b>Resmi Alacaklılar</b>	<b>254</b>	<b>240</b>	<b>271</b>	<b>293</b>	<b>339</b>	<b>347</b>	<b>439</b>	<b>415</b>	<b>370</b>
<i>Hükümet Kuruluşları</i>	251	233	265	285	274	215	211	222	204
-Kamu Finansman Kuruluşları	3	5	15	10	7	4	4	2	2
-Resmi Yatırım Ve Kalkınma Bankaları	248	228	250	275	267	211	207	220	202
<i>Uluslararası Kuruluşlar</i>	3	7	6	8	65	132	228	193	166
-Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	---	---	---	3	61	128	226	192	165
-İslam Kalkınma Bankası	3	7	6	5	4	4	2	1	1
<b>Özel Alacaklılar</b>	<b>816</b>	<b>495</b>	<b>210</b>	<b>138</b>	<b>83</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>9</b>
-Ticari Bankalar	495	249	209	137	83	10	13	11	9
-Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	321	246	1	1	---	---	---	---	---
<b>TOPLAM</b>	<b>1070</b>	<b>735</b>	<b>481</b>	<b>431</b>	<b>422</b>	<b>357</b>	<b>452</b>	<b>426</b>	<b>379</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (11.09.2004)

### III. KAMU KURUMLARININ DIŞ BORÇ YÖNETİMİ

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde Türkiye’de kamu kurumlarının dış borçlanma yöntemleri ve mevcut borç yapıları ortaya konulmaya çalışıldı. Dış borç gelişimleri kurumlar bazında analiz edilirken ulaştığımız en önemli sonuç, bu borçların yönetilemediğidir.

IMF ve Dünya Bankasının son yıllarda yayınladığı ve kamu borçlanmasının temel unsurlarını açıklayan çalışmasında kamu borç yönetimi, temel amaç olan gerekli miktarda fon temini ile risk ve maliyet hedeflerini gerçekleştirmek ve ayrıca kalkınma ve kamu borçlanması için etkin piyasa koşullarını oluşturmak gibi diğer amaçları gerçekleştirmek için kamu borçlanma stratejisi oluşturma ve yürütme süreci olarak tanımlanmaktadır<sup>61</sup>. Borç yönetiminin temel amacı, kamu yönetiminin finansman ihtiyacını, en uygun risk derecesiyle uyumlu en düşük maliyetle sağlamaktır<sup>62</sup>.

Dış borç yönetimindeki zafiyetler, birçok ülkede ekonomik kriz oluşturmada veya ekonomik krizin oluşmasındaki en önemli faktör olmaktadır. Özellikle vade yapısı, döviz cinsi, faiz oran bileşimleri açısından sağlıksız borç yapısı ile büyük ve finansmanı sağlanmamış koşullu yükümlülüklerin mevcudiyeti kötü borç yönetiminin göstergeleridir<sup>63</sup>.

Ülkemizde, genelde borç yönetimi, özeldense dış borç yönetimi konusundaki yapısal değişiklikleri içeren son çalışmalar çok yenidir. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 09 Nisan 2002 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmasından sonra kamu borçlanması ile ilgili yasal düzenlemeler halen devam etmektedir. Konuyla ilgili bir çok tebliğ ve yönetmelik yayınlanmıştır. Genel bir değerlendirme yapabilmek için uygulama sonuçlarının görülmesi gerektiğinden, yapılanların mali disiplini sağlama yönünde atılan adımlar olarak yorumlanabilir.

<sup>61</sup> IMF and World Bank, “Guidelines for Public Debt Management”, December 2003, s.1.

<sup>62</sup> a.g.e., s.9; OECD, **Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century**, Paris, 2002, s.51.

<sup>63</sup> IMF and World Bank, a.g.e., s.1.

Yeni düzenlemelerle borç yönetiminden sorumlu olan Hazine Müsteşarlığı, makroekonomik dengeleri gözeterek maliye ve para politikaları ile uyumlu olarak nakit yönetimi, borç yönetimi ve risk yönetimini gerçekleştirebilecektir. Bu çerçevede Hazine bünyesinde düzenlemelere gidilmiştir<sup>64</sup>. Borç yönetiminden sorumlu birimler, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ve Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'dür. Risk yönetim sorumlusu ise, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğündeki sorumlu Müdür Yardımcısıdır. Borç yönetimi ve risk yönetiminden sorumlu birimlerin koordinasyonlarının sağlanması için bir komite oluşturulması kararlaştırılmıştır. Resmi adı olmamakla birlikte borç yönetimi komitesi<sup>65</sup> diyebileceğimiz bu komite, risk yönetimi birimince oluşturulan borç ve risk yönetimiyle ilgili politikaları değerlendirecek ve bu politikaların borç yönetiminden sorumlu birimler tarafından uygulanmasını sağlayacaktır. Borç yönetimi komitesinde, Hazine Müsteşar ve yardımcıları, Kamu Finansmanı Genel Müdürü, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürü ve ekonomik araştırmalardan sorumlu Genel Müdür yer almaktadır. Genel politikaları belirleyen veya politikalarda değişiklik yapan gündemlerle toplanması halinde komiteye Hazineden sorumlu Bakan başkanlık yapacaktır.

Kamu kurumlarının dış borçlanmasını disiplin altına alma bakımından dış borç yönetiminde etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Etkinliğin sağlanması için bazı koşullar, kriterler ve ilkeler ortaya konulabilmektedir.

#### **A. Etkin Dış Borç Yönetiminin Koşulları**

Dış borç yönetiminin amacı, dış borç profilini aktif bir biçimde yönetmek, borç zafiyetine düşmeden esnek bir yapıda borcun sürdürülebilirliğini sağlamaktır.

Borcun sürdürülebilirliği, bir hükümetin uygulamadaki programlarını sürdürebilme ve ekonomi üzerinde borç yükünü artırmaksızın kreditorlerin isteklerini

<sup>64</sup> Bkz. Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, **RG:01.09.2002-24863** (Değişik **RG:28.01.2003-25007**); Risk Hesabı İle İlgili Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **RG:25.03.2003-25059**.

<sup>65</sup> Nilgün Pehlivan "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.409.

karşılabilme derecesidir. Borç esnekliği, bir hükümetin ya gelirlerini yükseltmek yada borç yükünü artırmak suretiyle çoğalan taahhütlerini karşılayabilmek bakımından finansal kaynaklarını artırabilme düzeyidir. Borçlanma zafiyeti, bir hükümetin kendi kontrolü veya etkisi dışındaki fon kaynaklarına bağımlı hale gelme derecesidir<sup>66</sup>.

Gerçek anlamda bir dış borç yönetiminin olabilmesi için stratejik planlama<sup>67</sup>, bilgi sistemleri ve denetimin olması gerekir. Stratejik planlama ile, bir borç idaresi tarafından alınan borçların nerede kullanılacağı, kimden hangi şartlarda alınacağını tespit edilmesi<sup>68</sup>, önceliklerin belirlenmesidir. Bilgi sistemleri ile, borçlanmadan amaçlananların gerçekleşmesi için politika belirleyicilerine borç bilgilerini sunacak sistemlerdir. Güvenilir ve amaca uygun borç bilgilerinin sağlanması için gerekli bazı koşullar vardır. Bunlar<sup>69</sup>;

- Bütçe, nakit ve kamu borçlanma operasyonlarında tek tip devlet muhasebe sisteminin sürekli olarak kullanılması,
- Entegre bir veri tabanının olması, böylece nakit, bütçe ve kamu borç verilerinin tutarlılığını sağlar ve operasyon birimleri içinde ve arasında bilgi akışını kolaylaştırır.
- Tek tip muhasebe sistemi ve raporlama biçim ve içeriğinin belirlenmesi,
- Kurumlar arası koordinasyon gruplarının bilgi sistemlerinin bütünleşmiş ve karşılık verir tarzda gelişmesini sağlamaları.

Borç yönetiminde dikkat edilecek bir ilke, borçla yapılacak yatırımın getirisinin borç geri ödemeleriyle uyumlu olmasıdır. En azından borcun reel faizinin ekonominin büyüme hızından fazla olmamasıdır. Ayrıca geri ödeme kapasitesine sahip yatırımların finansmanında dış borçlar kullanılmalıdır. Hatta bu yatırımların getirisinin döviz cinsinden olması borç geri ödemelerini kolaylaştıran bir unsur olacaktır<sup>70</sup>. Diğer

<sup>66</sup> INTOSAI **Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt** Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institution, 2000, s.14.

<sup>67</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.302.

<sup>68</sup> Paskal Arnaud, **Üçüncü Dünyanın Borçlanması**, Çev.Fikret Başkaya, Cep Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1992, s.20.

<sup>69</sup> INTOSAI, **Guidance for Planning and Conducting...**, a.g.e., s.25.

<sup>70</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.92.

taraftan borcun yabancı para bileşiminin ortaya çıkacak riskleri en aza indirilerek belirlenmelidir<sup>71</sup>.

Etkin dış borç yönetiminin diğer bir ilkesi, yasal altyapının mevcut olmasıdır. Halbuki ülkemizde 2003 yılına kadar genel olarak borçlanma ve özelde dış borçlanma konusunda yetki kanunu, mali yıl bütçe kanunları olmaktadır. Aynı zamanda dış borç kaydı ve ödenek kaydıyla ilgili usul ve esaslar, 1998 yılından sonra çıkarılan tebliğlerle düzenlenmiştir<sup>72</sup>. Ancak 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, yasal altyapının temel taşı olmuştur.

Risk yönetimi göz ardı edilmeden aktif dış borç yönetimi gerçekleştirilmelidir. Fakat ülkemizde borç idaresinin gerek kendi yapılanması ve gerekse mevzuat açısından karşılaştığı zorluklar, aktif dış borç yönetimi uygulamalarına engel olmaktadır<sup>73</sup>. Aktif dış borç yönetimi ile, eldeki bilgiler çerçevesinde borçların bileşim ve kaynakları dikkate alınarak borç yapısının olumsuz gelişmelerden en az etkilenmesini sağlayacak politikalar gerçekleştirilmiş olur<sup>74</sup>. Ülkemizde borçların vade yapısı, faiz oranları ve özellikle kur riski borç yönetiminde en önemli konulardır. Dış borçların artışında kurların etkisi yüksek orandadır.

Günümüzde kamu yatırımlarına yeterince kaynak ayrılmadığı gerçeği, mali yıl bütçeleri incelendiğinde yatırım harcamalarına ayrılan ödeneklerden açıkça görülmektedir. Ortaya çıkan iç kaynak yetersizliği, kamu kurumlarını dış borca yönlendirmektedir. Ancak bir disiplin altında ve kriterlerden yoksun olarak gerçekleşen dış borçlanmalar, yeni bir kaynak olmaktan çok, var olan kaynakların yurtdışına akmasına ve borçların artmasına neden olabilmektedir.

Dış borçla finansmanı sağlanacak kamu yatırımlarıyla ilgili, yatırımın planlanmasından finansmanına kadar geçen süreçte yapılan birçok yanlışlıklar vardır<sup>75</sup>. Yatırımların planlanması aşamasındaki yanlışlıklar şunlardır; yatırım programlarında

<sup>71</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.303.

<sup>72</sup> a.g.tb., s.298.

<sup>73</sup> Emin Dedeoğlu, "Devlet Borç Yönetimi", **İktisat/İşletme ve Finans**, S.111 (Haziran 1995), s.25-26.

<sup>74</sup> Bal, **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, a.g.e., s.293.

<sup>75</sup> Bkz. Baştüzel, a.g.e., s.104-106.

önceliklerin gerçekçi tespit edilmemeleri, yatırımların zamanında bitirilememesi, yatırım büyüklüğünün çeşitli nedenlerle değişmesi, teknolojik gelişmelerin dikkate alınmaması, fizibilite çalışmalarında eksikliklerin olması veya dış borcu verecek olan kuruluş tarafından yapılması halinde koordinasyonun sağlanamamasıdır.

Yatırımların finansmanındaki yanlışlar ise, uygun dış borçlanma koşullarının olup olmadığına bakılmaksızın borçlanılması, borçlanma şartlarına dikkat edilmeden kullanımların gerçekleşmesi ve bunun neticesinde zamanında kullanılmayan iptal edilen kredi dilimlerinin olması, geri ödemeler için yeterli kaynağın olmaması, yatırım programı ile finansman planının uyumsuz olması, dış borçların kullanımıyla ilgili denetimlerin olmamasıdır.

Borçlanma politikasında mali yıl bütçesinin büyüklüğü ve bileşimi, yatırım programları ve bunların yıllık programlar doğrultusundaki hedef ve uygulamaları birbirini tamamlar nitelikte ve uyumlu olması gerekir.

Dış borçlar da dahil olmak üzere devlet borçlarının denetlenmesi ve sonuçlarının raporlanması Sayıştay'ın görevleri arasındadır. Sayıştay bu denetimi TBMM adına yapmaktadır. Doksanlı yılların ikinci yarısından sonra başladığı bu tür denetimlerle Sayıştay, dış borçlar konusunda belli bir disiplinin sağlanmasında etkili olmuştur. Ancak Sayıştay'ın bu tür denetimleri, dış borçların bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi ile Devlet Borçları Saymanlık hesabının düzenlenmesine yöneliktir. Performans denetimi yapılmamaktadır<sup>76</sup>. Etkin bir denetim için denetçilerin bu konuda eğitilmesi gerekmektedir.

Dış borç yönetiminden sorumlu olan Hazine Müsteşarlığının yaptığı incelemeler vardır. Hazine garantisi ile borçlanan belediye ve diğer kamu kuruluşlarının bu borçlarını ödeyebilme durumlarının olup olmadığının; devirli ve garantili borçların borçlu kuruluşlar tarafından yerinde ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının tespitine yönelik kuruluşların mali bünyelerinin analiz edildiği inceleme raporları

<sup>76</sup> Safiye Kaya "Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Denetimi", XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.278.

hazırlanmaktadır. Ancak bu raporların hiçbiri akademik çevre dahil kamuoyuna açıklanmamaktadır. Dış borç verilerinin ilanında olduğu gibi bu borçların detaylarının da ilan edilmesi faydalı olur.

## **B. Koşullu Yükümlülükler ve Hazine Alacakları**

### **1. Koşullu Yükümlülükler**

Koşullu yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla birlikte, kamu kesiminin gelecekte borca dönüşebilecek ve ödeme gerektirecek taahhüt ve kefaletlerinin tamamıdır<sup>77</sup>. İngilizce karşılığı “contingent liabilities”<sup>78</sup> olan bu kavramı Türkçe’ye “muhtemel yükümlülükler” olarak çevirmek daha uygun olmasına rağmen mevzuatımıza<sup>79</sup> koşullu yükümlülükler olarak yerleşmektedir.

Koşullu yükümlülükler açık veya örtülü olabilmektedir<sup>80</sup>. Hazinesinin tahmin edebildikleri veya tahmin edemedikleri şeklinde de ifade edilebilir. Örneğin, iç ve dış borç geri ödeme garantileri, bankacılık mevduat garantileri, sosyal güvenlik sistemi ve KİT açıkları, yap-işlet-devret ve yap-işlet anlaşmalarındaki garantiler açık koşullu yükümlülüklerdir. Banka iflaslarından doğan yükümlülükler, Hazine garantisi olmaksızın kamu kuruluşlarının dış borçlanmaları, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının Hazine garantisi olmayan borçlarında temerrüde düşmeleri ile oluşan yükümlülükler ise, örtülü koşullu yükümlülüklerdir<sup>81</sup>.

Ülkemizde koşullu yükümlülüklerin sebep olduğu olumsuzluklar şunlardır<sup>82</sup>;

- Bütçe dengesinin bozulması, bütçede yer almayan harcamalara ödemelerin yapılması,

<sup>77</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.157.

<sup>78</sup> Hana Polackova, “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability”, Policy Research Working Paper No: 1989, World Bank, Washington, 1998, s.2.

<sup>79</sup> Bkz. Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, **RG:01.09.2002-24863** (Değişik **RG:28.01.2003-25007**)

<sup>80</sup> IMF and World Bank, “Guidelines for Public Debt Management”, December 2003, s.31-32; Polackova, a.g.e., s.5-8.

<sup>81</sup> Pehlivan, a.g.tb., s.399-400.

<sup>82</sup> Cangöz, “Kamu Mali Yönetiminde ...”, a.g.tb., s.11-12.

- Nakit yönetiminde sorunlara neden olması,
- Nakit yönetime bağlı olarak borçlanma programında geniş marjlarla planlamalar yapılması ve bu durumun borçlanma maliyetlerini artırması,
- Yükümlülüklerini yerine getiren kamu kurumlarının haksızlığa uğramaları, yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin yatırım projelerinin gerçekleşmiş olması,
- Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamaması, yetersiz denetim alanlarında kaynakların kullanılması,
- Hazine alacaklarının artması.

Koşullu yükümlülükler klasik muhasebe yöntemleri ile belirlenememektedir. Halbuki dış şokların etkisiyle ortaya çıkan ekonomik krizlerin analizinde, dış borçlarla birlikte koşullu yükümlülüklerin tespiti gerekmektedir<sup>83</sup>.

Ülkemizde koşullu yükümlülükleri ölçmede, hazine alacaklarından yararlanılmaktadır.

## 2. *Hazine Alacakları*

Hazine alacakları, dış finansman imkanlarının devir ve ikraz yöntemiyle kullandırılması ile Hazine garantilerinin Müsteşarlık tarafından üstlenilmesi sonucunda ortaya çıkar<sup>84</sup>. Haziran 2004 itibariyle Hazine alacak stoku, 57.4 katrilyon TL'dir. Bu borç stoku içinde, dış borçtan devredilen ve ikraz edilenler, hazine garantileri ve yapı-ışlet-devret garantileri nedeniyle üstlenilenler ve ikrazen kullandırılan iç borçlar da bulunmaktadır. İç borç olarak özellikle, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonunun borçları dikkat çekicidir. Ayrıca hazine alacakları içinde, çeşitli illerdeki Organize Sanayi Bölgeleri ve TOBB gibi organizasyonlar ile bazı özel kuruluşların borçları da yer almaktadır.

Haziran 2004 itibariyle hazine alacaklarının 9.4 katrilyon TL'si dış borç ikrazlarından (devirli borçlar), 8.5 katrilyon TL'si hazine garantili dış borçların

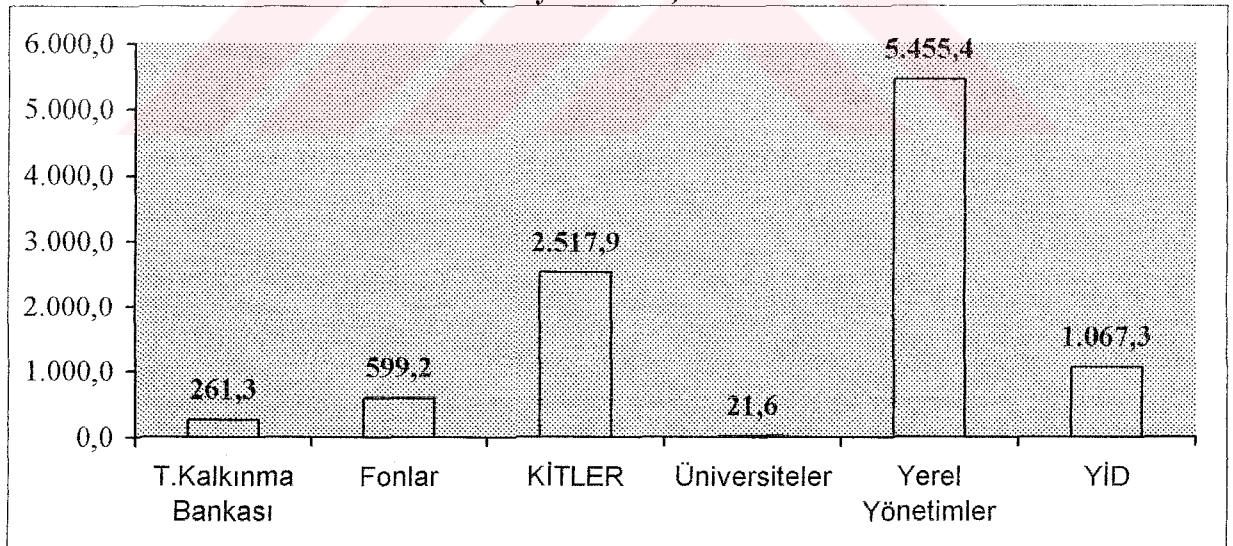
<sup>83</sup> IMF, **External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users**, a.g.e., s.84.



üstlenilmesinden ve 3.3 katrilyon TL'si yap-işlet-devret projelerinden ayrıca 36.2 katrilyon TL'si iç borçlardan kaynaklanmaktadır<sup>85</sup>. İç borçlar bu çalışmanın kapsamı dışında olduğundan analiz edilmeyecektir.

Hazinenin vermiş olduğu garantiler nedeniyle üstlenmek zorunda kaldığı ödemeler olmuştur. 1992 yılından 2004 yılının Haziran ayına kadar bu şekilde üstlendiği ödemeler tutarı, yaklaşık 9.923 milyon dolardır<sup>86</sup>. Bunların bir kısmı hazine garantili dış borç kredileri, diğer bir kısmı yap-işlet-devret projeleri için verilen ürün satın alma garantileri ve kredi garantilerinden dolayı yapılan ödemelerdir. Ödenen bu tutarın yüzde 55'i yerel yönetimler için verilen garantilerden kaynaklanmaktadır. Daha sonra sırasıyla, KİT'ler yüzde 25.4, Yap-işlet-devret projeleri yüzde 10.8, fonlar yüzde 6, T.Kalkınma Bankası yüzde 2.6 ve üniversiteler yüzde 0.2'dir. Aşağıdaki grafikten üstlenilen tutarlar görülmektedir. Yap-işlet-devret projesi, İzmit Büyükşehir Belediyesininidir, dolayısıyla yerel yönetimlerin yüzdesi, 65.8'e çıkmaktadır.

**Grafik 17: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler, 1992-Haziran 2004, (Milyon Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004, s.67.**

<sup>84</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Kasım 2003, s.38.**

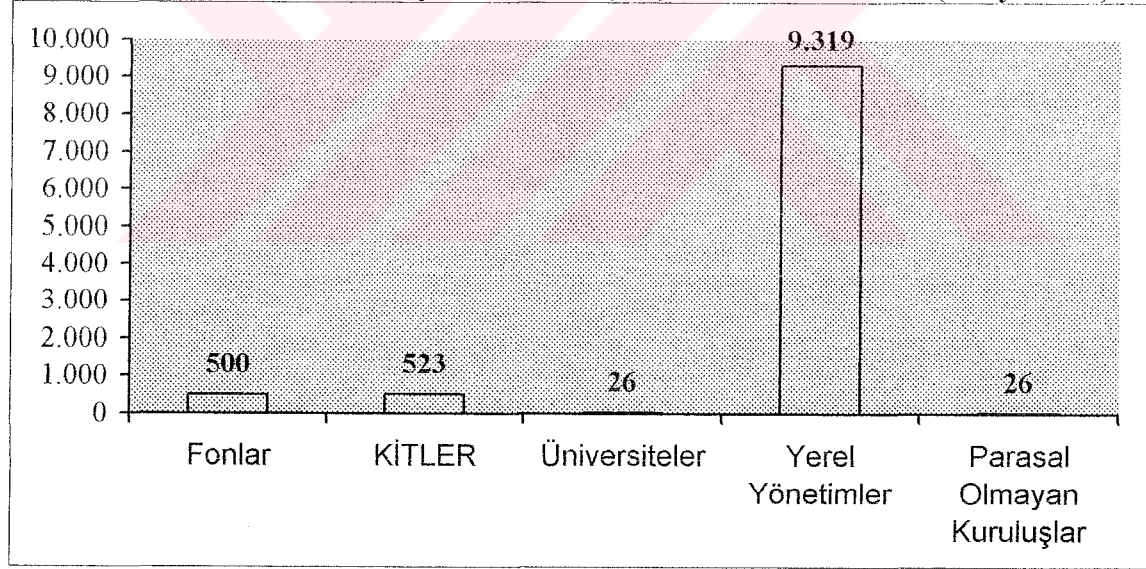
<sup>85</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004, s.39.**

<sup>86</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. EK-1.

Hazine alacakları, vadesi geçmiş alacaklar ve vadesi gelmemiş alacaklar olmak üzere iki gruptur. Vadesi geçmiş alacaklar, Haziran 2004 itibariyle iç borçlar hariç yaklaşık 10.4 katrilyon TL'dir. Bu alacakların yüzde 11.4'ü oranındaki 1.183 trilyon TL tutarı devirli borçlardan, yüzde 57.7'si oranındaki 5.999 trilyon TL tutarı garantili borçlardan ve yüzde 31'i oranındaki 3.212 trilyon TL tutarı yap-işlet-devret projelerinden kaynaklanmaktadır<sup>87</sup>. Sonuç olarak, garantili borçlar nedeniyle Hazinesin alacakları artmıştır. Garantili borçların büyük çoğunluğu, yerel yönetim borçlarından kaynaklanmaktadır.

Vadesi geçmiş hazine alacaklarını kamu kurumlarına dağılımını<sup>88</sup> gösteren aşağıdaki grafikten görüleceği üzere, 10.394 trilyon TL olan alacakların yüzde 89.7'si yerel yönetimlerden kaynaklanmaktadır. KİT'ler ve fonların her birinin payı yüzde 5, üniversiteler ve parasal olmayan kuruluşların payı ise, binde 2.5'dur.

**Grafik 18: Kaynakları İtibariyle Vadesi Geçmiş Hazine Alacakları (Trilyon TL)**



**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Tablo02.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo02.htm) (24.09.2004)

Vadesi gelmemiş hazine alacakları Haziran 2004 itibariyle iç borçlar hariç, 10.8 katrilyon TL'dir. Bu alacakların yüzde 75.9'u oranındaki 8.213 trilyon TL tutarı devirli borçlardan, yüzde 23 oranındaki 2.484 trilyon TL tutarı garantili borçlardan ve yüzde

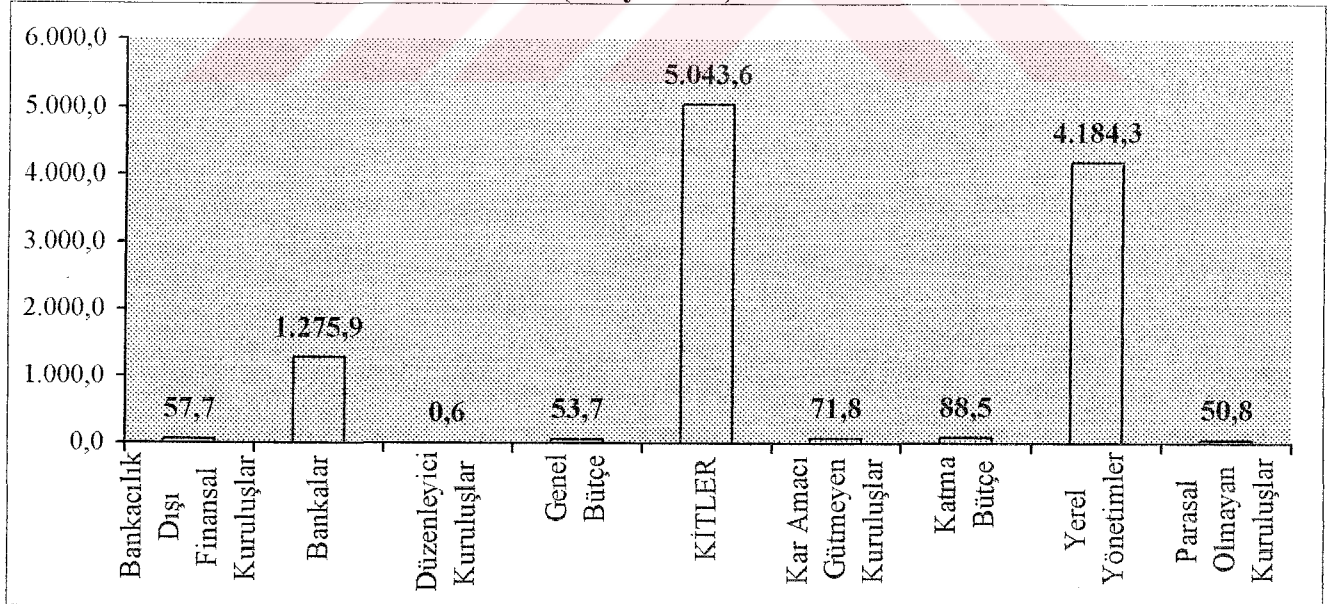
<sup>87</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.40.

<sup>88</sup> Yıllar itibariyle alacak seyri için bkz. EK-2.

1.2'si oranındaki 130 trilyon TL yap-işlet-devret projelerinden kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan sonuç vadesi geçmiş alacak stokundan farklı bir yapıyı göstermektedir. Vadesi gelmemiş hazine alacakları içinde devirli borçlar birinci sırada, garantili borçlar ikinci sırada ve yap-işlet-devret projeleri üçüncü sıradadır.

Vadesi gelmemiş hazine alacaklarının farklı bir yapıda olmasında borçlu kuruluşların nitelikleri etkili olmuştur. Aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere, KİT'ler, yerel yönetimler, katma bütçeli kuruluşlar, genel bütçeli kuruluşlar ve özel bankaların da içinde yer aldığı bankalar ile birlikte bankacılık dışı finansal kuruluşlar, düzenleyici kuruluşlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve parasal olmayan kuruluşlar Hazineye borçludur<sup>89</sup>. Vadesi gelmemiş hazine alacaklarının borçlulara dağılımı sırasıyla, yüzde 47'si KİT'lerin borcu, yüzde 38.7'si yerel yönetimlerin borcu, yüzde 11.8'i bankaların borcu ve geri kalanı diğer kuruluşların borcundan oluşmaktadır. Bankaların içinde kalkınma ve yatırım bankaları ve kamu bankalarının yanı sıra özel bankalar da yer almaktadır.

**Grafik 19: Kaynakları İtibariyle Vadesi Gelmemiş Hazine Alacakları (Trilyon TL)**



**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Tablo04.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo04.htm) (24.09.2004)

<sup>89</sup> Detaylar için bkz. EK-3.

Hazine alacaklarının tahsilatı, aynı ve nakdi olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Aynı tahsilatlar, mahsuplaşma esasına dayanmaktadır. Çeşitli mahsuplaşmalar ile tahsilat gerçekleşmektedir. Örneğin, görev zararına mahsuben, borçlu kuruluş tarafından mahsuben ödeme ve ödenmemiş sermayeye mahsuben tahsilatlar yapılmaktadır. Nakdi tahsilat ise, çok farklı yöntemlerle gerçekleşmektedir. Örneğin, borçlu kuruluş tarafından ödeme, başka bir kurumdan aktarılan paralarla ödeme, bütçe ödeneğine mahsup, kredi kullanımından mahsup, İller Bankası veya Maliye Bakanlığı tarafından vergi gelir payından kesinti gibi.

1997 yılından Haziran 2004 tarihine kadar gerçekleşen toplam tahsilat, 11.040 milyon dolar yani yaklaşık 10.6 katrilyon TL olup<sup>90</sup> iç borçlardan kaynaklanan hazine alacaklarının tahsilatı da dahildir. Bu tahsilatın yüzde 43.1'i aynı tahsilat, yüzde 56.9'u nakdi tahsilattır. Aynı tahsilatın toplamı, 4.761 milyon dolar olup bu tutarın yüzde 56.4'ü 2000 yılında, yüzde 22'si 2001 yılında gerçekleşmiştir<sup>91</sup>. Her iki yılda bütçe kanunlarıyla kuruluş tarafından yapılan mahsuben ödemeye ve borçlu kuruluşun ödenmemiş sermayesinin mahsuplaşmasına imkan tanınması neticesinde bu sonuç ortaya çıkmıştır<sup>92</sup>. Benzer bir durum aynı tahsilatta görülmektedir. Toplam aynı tahsilat 6.280 milyon dolar olup bunun yüzde 24'ü 2002 yılında, yüzde 20.8'i 2003 yılında tahsil edilmiştir. 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kanunun gereği olarak borçlu kuruluşlarla Hazine arasında uzlaşma görüşmeleri<sup>93</sup> yapılması neticesinde 2002 ve 2003 yılındaki aynı tahsilatta artış olmuştur.

Kurum bazında tahsilatlar incelendiğinde<sup>94</sup> sırasıyla, toplam tahsilatın yüzde 46.5'i KİT'lerden, yüzde 19.2'si yerel yönetimlerden, yüzde 16.7'si fonlardan, yüzde 9.3'ü bankalardan ve geri kalanı diğer kurumlardan sağlanmıştır.

<sup>90</sup> Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Tablo06.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo06.htm) (24.09.2004)

<sup>91</sup> Bkz. EK-4.

<sup>92</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003**, s.82.

<sup>93</sup> Uzlaşmayla ilgili detaylı bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003**, s.110-114.

<sup>94</sup> Bkz. EK-4.

### C. Sayıştay Denetiminin Sonuçları

Dünya genelinde Yasama Organlarının borçlanma işlemlerinin denetlenmesini istemeleri Sayıştayların denetim alanlarını oldukça genişletmiştir. Ancak bu denetimlerin gerçekleşebilmesi için Sayıştayların yeni yöntemler ve yaklaşımları benimsemesini gerektirmektedir<sup>95</sup>. Çünkü Sayıştaylar, yasal yetkilerine ve ellerindeki imkanlara göre devlet borçlarını denetlerler. Bazı Sayıştayların yasal yetkileri sınırlıdır. Bazılarının ise, yasal yetkileri geniş olmasına rağmen, kompleks borç işlemlerini denetleyebilmek için yeterli düzeyde uzmanları yoktur<sup>96</sup>. Sayıştaylar devlet borçlarının sürdürülebilirliğini, bütçe esnekliğini ve borçlanmada ortaya çıkan zafiyeti ölçmek için yüksek düzeyli göstergeler kullanırlar<sup>97</sup>. Benimseyecekleri yeni yöntemler ve disiplinler arası yaklaşımlar ile Sayıştaylar, finansal krizlerin ve mali kırılganlığın azaltılmasında önemli bir rol oynayabilirler<sup>98</sup>.

Ülkemizde dış borçların Sayıştay tarafından denetimi için milat kabul edilen tarih 1995 yılıdır. Bu yıla kadar bir denetimden söz edilemez. Çünkü, 1990'lı yılların başına kadar yapılan denetimlerde, Hazine Müsteşarlığından gönderilen belgeler denetim için yetersiz olmuş ve Sayıştay'da gelen bilgilerin el ile ihdas edilen defterlere kayıt edilmesi ile sonuca ulaşılacak istenmiş, ancak bu, Sayıştay kayıtları bilgilerin doğrulanmasını sağlayamamıştır. 1990'lı yılların başından itibaren Hazine'deki gibi kayıtların borç bazında hazırlanan kartlara işlenmesine başlanmıştır. Teknik altyapının yetersizliği ve Hazine verilerinin yetersizliği bu çabayı da boşa çıkarmıştır. Nihayetinde Sayıştay'ın yerinde denetim talebine Hazineden olumlu cevabın gelmesiyle 1995 Şubat ayından sonra yerinde denetimler başlamıştır.

Denetim sonuçlarının raporlar halinde TBMM'ne sunulması gerekmektedir. 1994 yılı hesabı ile ilgili Devlet Borçları Saymanlığının denetlenmesi neticesinde hazırlanan rapor Sayıştay Genel Kurulunca ret edilmesi nedeniyle TBMM'ne

<sup>95</sup> INTOSAI, **Guidance for Planning and Conducting...**, a.g.e., s.2.

<sup>96</sup> a.g.e., s.4.

<sup>97</sup> a.g.e., s.14.

<sup>98</sup> INTOSAI, **Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs**, INTOSAI Public Debt Committee, 2003, s.7.

sunulmamıştır. Dolayısıyla kamu borçları hakkında ilk rapor denemesi olarak kabul edilebilir. Daha sonra, yerinde denetimin başladığı yıl olan 1995 yılı hesabı bir rapor ile TBMM'ne sunulmuştur<sup>99</sup>. Bu tarihten sonra borçlanma konusu, TBMM'nin gündemine her yıl gelmiştir. Bu raporların da etkisiyle 1984 yılından 1996 yılına kadar kullanılan dış borç veri tabanı sistemi 1997 yılında tamamen terkedilmiştir ve dış borçlar bülteni yayınlanmaz olmuştur.

Sayıştay'ın her yıl düzenli olarak TBMM'ne rapor sunmaya başlamasıyla birlikte biri "Hazine İşlemleri Raporu", diğeri "İzleme Raporu" adında içerisinde dış borç işlemlerinin yer aldığı raporlar ortaya çıkmıştır. Hazine İşlemleri Raporunun ilki, 1996 yılında 1995 yılına ait Devlet Borçları Saymanlığı ve İç Ödemeler Saymanlıklarının işlemlerini kapsamıştır. İzleme raporunun ilki ise 1997 yılında hazırlanmıştır. Hazine işlemleri raporu, Hazine Müsteşarlığının bir yıl içindeki faaliyetlerini değerlendiren, kamu borçları ile ilgili temel analizleri içeren ve Hazine hesapları ile ilgili sorunları açıklayan bir rapordur. Borç yönetimi ve muhasebesini, alacak yönetimi ve muhasebesini, bütçeden yapılan transferleri ve diğer Hazine işlemlerini kapsamaktadır. İzleme raporu ise, TBMM tarafından reddedilen ve kesin hesap kanunundan çıkarılan hesaplarla ilgili yıl içinde Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan düzenlemeler hakkında bilgi veren ve öneriler sunan bir rapordur<sup>100</sup>. Sayıştay denetlediği hesapları, tam olması, uygun olması ve doğru olması bakımından incelemektedir. Yani, *tam olmalı* ifadesi ile, kaydedilmesi gereken tüm işlemleri ihtiva etmeli; *uygun olmalı* ifadesi ile, tüm kayıt ve işlemlerin tasnifi muhasebe ilkelerine ve mevzuata uygun olmalı; *doğru olmalı* ifadesi ile de, kayıtlar hesabı önemli ölçüde saptıracak maddi hatalardan uzak olması tarif edilmektedir<sup>101</sup>.

Sayıştay'ın denetimi çerçevesinde yukarıdaki kriterlere uymayan ve uygunluk verilmeyen yani reddedilen hesaplar olmuştur. 1995 yılından beri Devlet Borçları

<sup>99</sup> Ömer Karamollaoğlu "Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, ss.199-201.

<sup>100</sup> Şeref Efe "Sayıştay'ın Hazine Üzerindeki Denetimi ve Meclis Raporları" **Sayıştay Dergisi**, S.40 (Ocak-Mart 2001), ss.43-46.

<sup>101</sup> Sayıştay, **Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu**, TC.Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2000, s.37.

Saymanlığının “Dış Borç Hesabı” reddedilmektedir. Aynı şekilde, 1997 yılından beri dış devlet borçlarından doğan Hazine alacaklarının takip edildiği yani dış borçlar hesabı ile bağlantılı çalışan ve devirli ve garantili kredilerden kaynaklanan Hazine alacaklarının takip edildiği “Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı (GBDDKB)” ve KİT sermayelerinin takip edildiği “Genel Bütçe Dışındaki Dairelere Yatırılan Sermayeler Hesabı (GBDDYS)” ve 1999 yılından beri “Kullanılacak Dış Krediler Hesabı” ve “Kredi Anlaşmaları Hesabı” reddedilmektedir<sup>102</sup>.

İlk kez 1999 yılında kullanılan “Kullanılacak Dış Krediler Hesabı” ve “Kredi Anlaşmaları Hesabı” yine aynı yıl Sayıştay tarafından reddedilmiştir. Aslında diğer hesapların reddedilme gerekçelerinin ortadan kaldırmak için ihdas edilmiş yeni hesaplardır. Reddedilen hesaplarla ilgili düzeltmelerin yapılabilmesi için Hazine Müsteşarlığı çalışmalarına başlamış fakat çalışmaların birçoğu hala sonuçlanmamıştır.

Sadece 2002 yılındaki GBDDYS hesabındaki sorunların ortadan kalktığı görülmüştür. Dış Borçlar Hesabı, 2002 yılında; GBDDKB Hesabı 2003 yılında Sayıştay’ın denetimine tekrar sunulabilmiştir. 26 Haziran 2002 tarihinde Sayıştay’a sunulan 1995-2001 yıllarına ve 23 Haziran 2003 tarihinde sunulan 2002 yılına ait Dış Borçlar Hesabına yine uygunluk verilmemiştir (reddedilmiştir)<sup>103</sup>.

Hesapların 1995 yılından beri reddedilmesinin nedenleri şunlardır; kayıtlar ve işlemlerle ilgili sorunların olması, dış borçlar sistemindeki sorunlar, iç kontrollerle ilgili sorunlar, hazine alacaklarının takibi ile ilgili sorunlar olarak dört başlık altında toplanmaktadır<sup>104</sup>.

Kısır döngü şeklinde ortaya çıkan yukarıdaki sorunlar, bir diğer sorunun oluşmasında en önemli nedenlerden olmuş ve sorunlar yumağı ortaya çıkmıştır. Kayıtlar ve işlemlerle ilgili sorunların oluşmasında, kayıt hataları, eksik kayıtlar, arşiv ve belge yetersizlikleri, mükerrer veya geç yapılan ödemeler etkili olmaktadır. Anlaşılacağı üzere en temel konu olan dış borçların kayıt altına alınması ve borç

<sup>102</sup> Sayıştay, **Hazine Hesapları 2003 Yılı İzleme Raporu**, TC.Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2003, s.V.

<sup>103</sup> a.g.r., s.11.

<sup>104</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.130-142; Karamollaoğlu, a.g.tb., ss.206-214.

işlemlerinin takip edilebilmesi yapılamamıştır. Dış borç veri tabanı oluşturulamamış, veri kaynağı kreditorler olmuş, yapılan kayıtlar da eksik ve yetersiz olmuştur. Çok yetersiz olan dış borç veri tabanı kayıtları, dış borç stokunun hatalı hesaplanmasına, geri ödemelerin hesaplanamamasına, kur farklarının hatalı hesaplanmasına neden olmuştur. Dış borç sisteminin saymanlık kayıtlarındaki durumu çok daha kötüdür. Saymanlık kayıtlarında dış borç stoku eksiktir, kullanıcı kuruluşlardan kredi kullanımlarına ilişkin bilgi alınamamaktadır, kur farkı saymanlıkça tam olarak hesaplanamamaktadır ve geri ödeme tutarlarını saymanlık kontrol edememektedir<sup>105</sup>.

İç denetimin yetersizliği, ortaya çıkan sorunların çözümlenmesini önlemiştir. Devlet Borçları Saymanlığının farklı bir statüde yer alması yani gerçek bir saymanlık gibi hareket alanının olmaması, tahakkuk biriminin işlemlerini doğrulatacak kayıt ve imkanlara sahip olmayışı, dış borç işlemlerindeki hataların saymanlıkça düzeltilmesini engellemiştir. Tahakkuk birimlerinde de sorunları ve hataları çözecek bir kontrol sisteminin olmayışı sorunları devamlı hale getirmiştir. Hazine'nin iç denetim organı olan Hazine Kontrolörleri Kurulunun sorunları tespit ederek çözüm üretecek denetimleri olmamıştır.

Sorunların çözümlenmesi için Hazine Müsteşarlığı bünyesinde çalışmalar devam etmektedir. 1984-1996 yılları arasında kullanılan dış borç veri tabanı modernize edilerek Dış Finansman Bilgi Sistemi olarak 12 Haziran 1997 tarihinde Hazine bünyesinde kullanıma açılmış fakat tam olarak denetime açılmamıştır. Ancak 1995-2001 yıllarına ait Dış Borçlar Hesabı 26 Haziran 2002 tarihinde, 1997-2002 yıllarına ait GBDDKB Hesabı 23 Haziran 2003 tarihinde Sayıştay'a verilebilmiştir.

Dış Finansman Bilgi Sisteminin (DFBS) yanısıra, Dış Proje Kredileri Bilgi Sistemi (DPKBS), Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi (AYBS) ve Borç Muhasebesi Bilgi Sistemi (BMBS), Tahakkuk ve Ödeme Emri Veri Tabanı (TVT) oluşturulma çalışmaları devam etmektedir<sup>106</sup>. Dış Finansman Bilgi Sistemi kreditor verilerinden oluşurken Dış

<sup>105</sup> Sayıştay, **Hazine Hesapları 2001 Yılı İzleme Raporu**, TC.Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2001, s.1-2.

<sup>106</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.148; Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ...", a.g.tb., ss.193-195..



Proje Kredileri Bilgi Sistemi kullanıcı kuruluşlardan elde edilen verilerden oluşmaktadır.

Sayıştay performans ve risk denetimlerini henüz yapamamaktadır. Bu tür denetimlere en kısa zamanda başlaması çok yararlı olacaktır.

#### **D. Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Kamu kurumlarının dış borçlanması ile ilgili olarak çok sayıda sorunla karşılaşılmaktadır. Borçlanmayla ilgili bütçe, muhasebe ve istatistik kayıtlarının birbirinden farklı neticeler vermesi mali disiplinin olmadığına göstergesidir. Hazine garantili krediler, devirli krediler, tahsisli krediler, dış proje kredileri ve yap-işlet-devret modeli ile ilgili birçok sorun mevcuttur. Özellikle bütçe ve muhasebe kayıtlarındaki eksiklikler, zafiyetler, yetersizlikler en temel sorundur. Yeni yasal düzenlemelerle borçlanmalara limitler getirilmesi değerlendirilmesi gereken bir konudur.

##### **1. Borçlanma Limitleri**

Daha çok bütçe kanunlarıyla bazen genelgeler ve yönetmeliklerle dış borçlanmaya sınırlamalar getirilmeye ve kıstaslar belirlenmeye çalışılmıştır. İlk olarak; 28.03.1995 tarih ve 13147 sayılı genelge ile, garantili borçlarını kendi imkanları ile ödeme konusunda titiz davranmayan kuruluşların yeni dış kredi taleplerinin incelenmesinde bu durumun dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

1997 yılı bütçe kanunu ile, verilecek yeni garantiler için borçlanacak kuruluşun geri ödeme performansı ve dış borç ödeme kabiliyeti ile borç anlaşmalarındaki şartlara uygun olması koşulları kıstas olarak belirlenmiştir. Bu kıstas 1998, 1999 ve 2000 yılları bütçe kanunlarında da yer almıştır. 1998 yılı bütçe kanununda dış borçlar için garanti verilmeden önce “performans değerlendirme kriterlerini, garantörlükten doğacak riskin teminat altına alınma usul ve esaslarını, garanti ücret oranını, garanti verilme aşamasında garantörlük koşullarını, bu borçlardan Hazine adına doğabilecek yükümlülüklerin geri ödeme koşullarını” belirleme yetkisi, Hazineden sorumlu Bakan'a verilmiştir. Bu hüküm 1999 ve 2000 yılı bütçe kanunlarında da yer almıştır. Bu yetki 2001 yılı bütçe kanununda genişletilerek garanti verilen veya verilecek kuruluşlar

nezdinde her türlü inceleme ve denetlemeyi yaptırmaya ve Hazine alacaklarının tahsil, takip ve idaresine ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Bakan yetkili kılınmıştır.

Sayısal sınırlamalar olarak, ilk defa 1998 yılı bütçe kanununda, yıl içinde Hazine garantisi verilebilecek dış finansman toplamı 700 milyon dolar , ticari bankalardan borçlanmak suretiyle devredilecek dış finansman toplamı da 200 milyon dolar ile sınırlandırılmıştır. 1999 ve 2000 yıllarında sadece belediyeler için Hazine garantili ve ikrazen kullanılacak dış kredi tutarı, 500 milyon dolar belirlenmiştir. 2001 ve 2002 yıllarında belediyeler için 500 milyon dolarlık sınırlama devam etmiş ancak, diğer kamu kurum ve kuruluşları için Hazine garantisi verilecek dış kredi tutarı 4 milyar dolar belirlenmiştir. 2003 yılı bütçe kanununda, yap-işlet-devret ve benzeri modellerde dahil olmak üzere tüm Hazine garantilerine 750 milyon dolar limit getirilmiştir. Bu limit, 2004 yılı bütçe kanununda 1 milyar dolara çıkmıştır. 2004 yılı bütçesindeki diğer bir sınırlama, kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı 2 milyar dolardır.

Borçlu kamu kurum ve kuruluşlarının yakından takip edilmesi olumlu bir gelişme olmakla birlikte getirilmiş olan tutar limitlerinin hangi kriterlere göre belirlendiği açık değildir.

## ***2. Hazine Garantili Krediler, Devirli Krediler ve Tahsisli Krediler İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri***

Gerek devirli kredilerin gerekse garantili kredilerin kullanılmasında olsun kredileri kullandırma yetkisi, Hazine'den sorumlu Bakan'dadır. Özellikle 2002 yılına kadar Hazineden sorumlu Bakanlar, hangi kuruluşa garanti vereceklerine, hangi kuruluşa kredi devir edeceklerine serbestçe karar vermişler ve kredi şartlarını istedikleri şekilde belirlemişlerdir. Hazine bu kredileri kullandırırken, kullanıcı kuruluşların geri ödeme performanslarını ve etkin kullanıp kullanmadıklarını denetlemez. Ayrıca, devirli kredilerde, kredi şartlarında kullanıcı kuruluş lehine değişiklikler yapılabilir<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Çalık, a.g.tb., s.253.

Yerel yönetimler ve kamu kuruluşları, yeni bir finansman modeli olarak hazine garantilerini ve devirli kredileri kullanmaktadırlar. İlk defa 1992 yılında İGDAŞ'ın 44.2 milyon dolarlık garantili borcu Hazine tarafından üstlenilmiştir. Sonraki yıllarda ülkemizde ve dünya genelinde yaşanan ekonomik krizlerin katkısıyla borçlarını ödememe durumu devam etmiştir<sup>108</sup>. Hazine garantileri nedeniyle Hazine Müsteşarlığı, 1992 yılından Haziran 2004 tarihine kadar toplam 8.9 milyar dolar dış borç ödemesini üstlenmiştir<sup>109</sup>.

Yapısal bir sorun haline gelen kamu kurum ve kuruluşlarının borçlarını ödememe durumu, IMF programında çözülecek sorunlar kısmında yerini almıştır<sup>110</sup>.

Hazine garantili dış borcun sınırlandırılması ve limitler belirlenmesine rağmen tahsisli ve devirli krediler için yasal düzenleme yapılmamıştır. Sadece, bu tür kredilerden dolayı Hazinesin yükümlülüklerinin artması halinde yani kullanıcı kuruluşların ödemeyip Hazinesin ödemesi durumunda Hazine alacağı olarak yapılacaklar yasal düzenlemelerde yer almıştır<sup>111</sup>.

Tahsisli krediler ile ilgili bilgiler çok yetersizdir. Bu tür kredilerin ne kadar olduğu, bu kredileri kullanan kamu kurumlarının hangileri olduğu, kredilerin nerelerde kullanıldığı, bu kredilerin ne tür özelliklere sahip olduğu, kredilerin geri dönüşüm oranlarının ne kadar olduğu... gibi sorunların cevapları bilinmemektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının mali disiplini bozan davranışları Hazine'nin nakit ve borç yönetimini olumsuz etkilemektedir. Şöyle ki<sup>112</sup>;

- Hazine garantileri, devirli krediler nedeniyle Hazinesin üstleneceği miktarlar bilinemediğinden beklenmedik ödemelerle karşılaşılması nakit yönetimini etkisiz hale getirecek ve Hazineyi zor duruma sokacaktır.

<sup>108</sup> M. Coşkun Cangöz, "Hazine Garantileri", a.g.e.

<sup>109</sup> Bkz. EK-1

<sup>110</sup> Bkz. **IMF Niyet Mektubu**:3. gözden geçirmeye ilişkin 30 Temmuz 2002 tarihli Niyet Mektubu, s.5  
[http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg\\_nm\\_eng.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg_nm_eng.pdf)

<sup>111</sup> Bkz. 4749 sayılı kanun m.11.

<sup>112</sup> M. Coşkun Cangöz, "Hazine Garantileri", a.g.e.

- Aynı nedenlerden dolayı borçlanma politikaları net bir şekilde ortaya konulamayacak ve geniş marjlarda hareket edilecektir. Borçlanma ihtiyacı tam olarak belirlenemeyecektir.
- Nakit ve borç yönetimi birbirini tamamlar ve uyumlu nitelikte olması gerekirken bu gerçekleşemeyecektir.
- Hazine'nin bütçe finansmanı için kullandığı vergi ve benzeri gelirlerle, nakit açığının finansmanı için sağladığı iç ve dış borçlar bazı kamu kurum ve kuruluşların finansmanında kullanılmış olacaktır.

Vadesi geçmiş Hazine alacaklarının toplam tutarı Haziran 2004 tarihi itibarıyla, 10.4 katrilyon TL olmuştur<sup>113</sup>. Bu alacaklar, 2004 yılı bütçesinin toplam yatırım ödeneğinden yüzde 39 daha fazladır.

### ***3. Bütçeleştirme ve Muhasebeleştirme Sorunları ve Çözüm Önerileri***

Bütçeleştirme ve muhasebeleştirme sorunlarının ortaya çıkmasında yasal düzenlemeler ve kurumlar arasındaki iletişimsizlik, koordinasyonsuzluk başlıca faktörlerdir. Dış borç kullanan farklı nitelikte birçok kamu kurum ve kuruluşları vardır. Bu kurum ve kuruluşlar, borç alımı ve geri ödemelerinde Hazine Müsteşarlığı, alınacak borç yatırım projesi için ise projenin dış borçla finansmanın uygun olup olmadığı ve yıl içinde kullanılacak dış borç miktarının tespiti için DPT, dış borcun bütçe ile ilişkilendirilmesi için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, devlet muhasebesine ilişkin düzenlemeler için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, bazı açılacak hesaplar için Merkez Bankası, denetimler için Sayıştay ile muhataptr<sup>114</sup>. Bu kurumların birçoğunda dış borç işlemlerini gerçekleştirecek eleman sıkıntısı çekilmektedir. Dış borç kullanan kurum ve kuruluşlar, kullanım bilgilerini yukarıda belirttiğimiz ilgili kamu kurumlarına eksik bildirmekte veya bildirmemektedir. Bunun karşılığında bir yaptırım uygulanmamaktadır<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Bkz.EK-2.

<sup>114</sup> Cangöz, "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ...", a.g.tb., s.191.

<sup>115</sup> a.g.tb., s.190.

Yatırım programlarında yeterli ödenek olmadığı halde, dış borç kullanımı gerçekleşmekte ve yıl sonunda ödenekler revize edilmektedir. Ancak revize edilmediği durumlarda ve yeterli ödenek olmasına rağmen borç kullanımlarının bildirilmemesi nedeniyle bütçeleştirme yapılamamaktadır. 1998 ve 1999 yıllarında kullanıcı kuruluşların borç kullanımlarının bir kısmını bildirmelerine rağmen Maliye Bakanlığı tarafından bütçeleştirilmemişlerdir<sup>116</sup>.

Kamu borçlanma işlemlerinde nakit bazlı veya karma sistem yerine tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmalıdır. Tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmadığında borçlar daha az görünecek ve yanlış stratejilerin belirlenmesine neden olacaktır. Dolayısıyla tahakkuk esaslı muhasebede borç yükümlülüklerinin tamamı belirlenebilir ve borç yönetimi açısından ortaya çıkabilecek yanlışlıklar önlenmiş olur<sup>117</sup>.

Borçların alınması ve kullanılması aşamalarındaki farklılıklar borçların kaydını, bütçeleştirilmesini ve muhasebeleştirilmesini zorlaştırmıştır. Örneğin aynı kredilerde borç alan kuruluşlar, kullanımlarla ilgili bilgi ve belgeleri Hazine Müsteşarlığına göndermemişlerdir. Kaldı ki borç alan kuruluşun hesapları ile kreditor arasında da tutarsızlıklar olabilmektedir. Kreditor tarafından doğrudan kullanıcı kuruluş adına yapılan ödemelerde, kullanıcı kuruluşun bu ödemeleri hesaplarına kaydetmesi zaman alacaktır. Diğer taraftan Merkez Bankasında açılan özel kredi hesaplarının kullanılması halinde kreditorün bu hesaba yatıracığı kredi dilimlerini, kullanıcı kuruluş tamamını birden kullanmayacağından dolayı kayıtlarda tutarsızlıklar olacaktır<sup>118</sup>.

Kamu kurumları dış borçlanmaya genelde yatırımların finansmanı için başvurmaktadır. Bu yüzden yatırımların, yıllık yatırım programlarına alınması gerekir. Daha sonra ilgili yıl bütçesinde ödenekleri ayrılmalıdır. Tüm bunlar için yani yatırımların programa alınması için DPT'ye, bütçede ödenek ayrılması için Maliye Bakanlığına ve dış borç için Hazine Müsteşarlığına başvurmak gerekir. Bu kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluk borç kaydının yapılması ve bütçeleştirilmesinde

<sup>116</sup> Sayıştay, **2000 Yılı Hazine Hesapları İzleme Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2000, s.8-9.

<sup>117</sup> INTOSAI, **Guidance for Planning and Conducting...**, a.g.e., s.25.

<sup>118</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.299-300.

sorunları beraberinde getirmiştir. Dış Borçları İzleme Komitesinin oluşturulması bu sorunları tamamen ortadan kaldırmamıştır.

Dış borçların kayıt edilmesinde, muhasebeleştirilmesinde<sup>119</sup> ve bütçeleştirilmesinde eksiklikler ve tutarsızlıklar olmuştur. Emredici hükümlerin olmayışı yani yasal düzenlemelerin yetersizliği mali disiplinden yoksun, tamamen el yordamı ile işlemlerin gerçekleştirilmesi şeklinde günümüze kadar devam etmiştir. İçinde bulunduğumuz 2004 yılına kadar özellikle son yıllarda yapılan düzenlemeler ile mesafe alınabilmektedir. Ancak gelinen mesafe, ilk adımlar olarak sayılmalıdır. Çünkü, çok ciddi olan sorunların çözümlendiği söylenemez.

Dış borç kaydı ve ödenek kaydıyla ilgili usul ve esaslar, 1998 yılından sonra çıkarılan tebliğlerle düzenlenmiştir. 1998 tarihli tebliğ ile; genel bütçeli kuruluşların dış proje kredilerinin alınması ve kullanılması aşamalarındaki muhasebe kayıtlarının yapılması ve bütçeleştirmeye ilişkin yetki ve sorumlulukları düzenlenirken, 1999 tarihli tebliğ, katma bütçeli kuruluşları da kapsayacak şekilde genişletilmiş ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde değişiklik yapıncaya kadar Bakan onayı ile kullanılan borç kayıtları ile ilgili yeni hesaplar ihdas edilmiştir. 1999 sonunda yürürlüğe giren diğer bir tebliğ ise, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar dışındaki kurum ve kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının kayıt ve muhasebeleştirilmesine yönelik hükümler getirmiştir.

Kreditör bilgilerine dayalı olarak tutulan, Dış Finansman Bilgi Sistemi (EFİS) ile kullanıcı kuruluşların bilgilerinin tutulduğu DPK sistemi, Hazinesinin dış borç veri sistemini oluşturmaktadır. Dış borç işlemleri EFİS'e göre gerçekleştirilmektedir. Çünkü kullanıcı kuruluşlardan gelen bilgiler geç ve eksik olmaktadır<sup>120</sup>. Bu iki sistemden yararlanarak gerçek dış borç yükümlülüklerine ulaşılmalıdır.

<sup>119</sup> Büyükşehir Belediyeleri için bkz. Erdoğan Adıgüzel, "Büyükşehir Belediyelerinde Dış Borçlanma", **Mali Hukuk**, S.71 (Eylül-Ekim 1997), s.26.

<sup>120</sup> Çalık, a.g.tb., s.234.

Dış borçlarla ilgili hesaplar için yeni muhasebe yönetmeliği düzenlenerek, yeni hesaplar ihdas edilmiştir. Yönetmelikte, borçların tüm aşamalarının takip edilmesi amacıyla yeni bir kod sistemi geliştirilmiştir. Ancak, yönetmelikteki hesap sistemi, temel muhasebe ilkelerine uygun olarak dış borçları takip etme imkanı vermemektedir. Söz konusu yönetmeliğin uygulanması durumunda teyit mekanizmasının muhasebe sistemi dışında takip edilmesi nedeniyle dış borç işlemlerinin önemli bir kısmı ve bütçe giderleri muhasebe sistemi dışında kalacaktır. Bu durum, Sayıştay'ın denetim ve raporlama faaliyetlerini olumsuz şekilde etkileyecektir<sup>121</sup>.

#### **4. Dış Proje Kredileri İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Dış proje kredileri ile finanse edilecek yatırımlara karar verilmesi aşamasından, projelerin uygulanma, yapım aşaması ve denetim aşamasına kadar geçen süreçte birçok faktör etkili olmaktadır. Rasyonel sonuçlar doğurmayan bu etkiler sorunları da beraberinde getirmektedir. Projeye karar verilmesi aşamasında, fayda-maliyet analizleri gerçekçi olmamakta<sup>122</sup>, fizibilite çalışmaları sağlıklı olmaktadır. Siyasi tercihler bir tarafa, kreditorlerin istekleri de projeleri yönlendirmektedir. Yani, sık gerçekleşen siyasi iktidar değişiklikleri ile bir çok yeni projeler, yatırım programına alınmakta ve bu projelerin ülke ihtiyaçlarına cevap vermedeki yetersizlikleri gözardı edilmektedir. Buna ilave olarak, kreditorlerin ne tür yatırım yapılması gerektiğine dair önerileri veya kredi koşullarında zorunlu danışmanlık ve aracı hizmetleri önermeleri kredilerin maliyetini artırmaktadır. Bazen, önce kredinin bulunup daha sonra projenin hazırlanması söz konusu olmaktadır. Projelerin yapım aşamasına geçildiğinde ise, kaynak yetersizlikleri görülebilmekte, bu da yapım aşamasında yatırımın eskimesine ve yeni kaynakların acilen bulunmasını gerektirmektedir. Böylece kaynak yetersizliğine rağmen artan sayıda projelerin az miktarda bir dış kredi ile yapımları devam etmektedir. Denetim

<sup>121</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.297-298.

<sup>122</sup> DPT, **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 2001, s.33.

açısından ise, bu projelerin verimlilik ve yerindelik denetimlerinden daha çok hukuki denetimleri yapılmaktadır<sup>123</sup>.

Dış proje kredisi ile ilgili veriler yetersiz ve tutarsızdır. Farklı kurumların yayınladıkları veriler arasında uçurumlar vardır<sup>124</sup>. Dış proje kredileri ile ilgili politikalar üretmek için yeterli, detaylı ve net verilere ihtiyaç vardır. Diğer taraftan bu tür projelerin, ülke ekonomisinde makro göstergeler ile etkileşimi tam olarak bilinmemekle beraber dış kredili projeler dış kredi kullanmayan projelere göre makroekonomik gelişmelerden daha az etkilenmektedir. Bu yüzden öncelikli projeler için dış proje kredisi tercih edilmelidir<sup>125</sup>. Aynı zamanda, projelere yönelik dış kredilerin azalması durumunda iç kaynaklarla ikame edilememektedir. 1990'lı yılların ilk yarısında enerji sektöründe ihtiyaca rağmen görülen düşüşü örnek verebiliriz<sup>126</sup>. Dolayısıyla dış proje kredileri, etkin kullanılması halinde verimli ve öncelikli projeler için vazgeçilmez kaynak olmaktadır.

Dış proje kredileri ile ilgili uygulamada çözüm bekleyen bir çok sorun mevcuttur. Ne tür projelerin dış kredi ile finanse edilmesinin faydalı olacağına dair kriterler yoktur. Oysa kendini finanse eden projelere yani geri ödeme kapasitesi olan projelere öncelik verilebilir. Yıllar itibariyle proje stokundaki artışlar, projelerin tamamlanma sürelerini uzatmakta<sup>127</sup> ve proje maliyetlerini artırmaktadır. Aynı zamanda dış proje kredilerine Hazinesin garanti vermesi halinde ortaya çıkacak her türlü ihtimalin ve mali yükümlülüklerin iyi hesaplanması zorunludur. Böyle durumlarda, Hazinesin ve borçlu kuruluşun sorumlulukları çok net bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bu yönde yapılan düzenlemeler ise, son yıllara aittir.

<sup>123</sup> İbrahim Atilla Acar ve Murat Ali Dulupçu "Kamu Borç Yönetiminde Etkinlik Arayışları: Dış Kredilerin Kullanımı ve Geri Ödeme Süreçlerinin İncelenmesi –Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği", XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, s.342; DPT, **Kamu Yatırımlarının Planlanması...**, a.g.r., s.33.

<sup>124</sup> Bkz. Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.285-286, 290.

<sup>125</sup> Erkan, a.g.e., s.101-102.

<sup>126</sup> a.g.e., s.101.

<sup>127</sup> **2004 Yılı Programı**, s.28,



1998 tarihli tebliğ<sup>128</sup> ile; genel bütçeli kuruluşların dış proje kredilerinin alınması ve kullanılmasına ilişkin yetki ve sorumlulukları düzenlenirken, 1999 tarihli tebliğ<sup>129</sup>, katma bütçeli kuruluşları da kapsayacak şekilde genişletilmiş. 1999 sonunda yürürlüğe giren diğer bir tebliğ ise, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar dışındaki kurum ve kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının kayıt ve muhasebeleştirilmesine yönelik hükümler getirmiştir. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 14. maddesi uyarınca Genel ve Katma Bütçeli ve Genel ve Katma Bütçe Dışı Kuruluşların dış proje kredisi kullanımlarının disiplin altına alınması ve borçlanma limitinin aşılmasının önlenmesi amacıyla 11 Temmuz 2002 tarih ve 24812 sayılı Resmi Gazetede “Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” yayınlanmıştır. Söz konusu yönetmelik 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yasal düzenlemeler açısından son yıllardaki bu hareketliliğe neden olan sorunların başında, Hazine Müsteşarlığı ile kullanıcı kuruluşların dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde farklı sonuçlara ulaşımlarıdır. Örneğin, 1999 yılı itibariyle genel ve katma bütçeli kuruluşlar kreditor bilgisine göre, 1.1 katrilyon TL dış proje kredisi kullandıkları bildirilirken; kullanıcı kuruluşların bildirdiği tutar ise, 475.7 trilyon TL olmuş ve kuruluşların bütçe kesin hesaplarında 48.9 trilyon TL ödenek, 48.5 Trilyon TL gider kaydı yapılmıştır<sup>130</sup>. Bu durumun ne zaman başladığı bilinmemekle beraber, yıllardır devam ettiği söylenebilir. Ancak son yıllarda farkına varılmış olması, yapılması gerekenler konusunda daha başlarda olduğumuzu göstermektedir.

Dış proje kredileri, sadece faiz ve vade unsurlarından oluşmamaktadır. Beraberinde özel koşulları ve kredi maliyetini etkileyen bir çok unsurları barındıran bir yapıdadır. Bağımlı kredi niteliğinde olabilmekte böylece, kredinin kullanım koşulları kreditor tarafından belirlenmektedir. Ayrıca, sadece faiz oranı değil kredi

<sup>128</sup> Dış Borç Kullanımlarının Borç Kaydı ve Bütçeleştirilmesi İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ **RG**:16.04.1998-23315

<sup>129</sup> 28.04.1999-23679

<sup>130</sup> Sevimli, a.g.m.,s.110-111.

anlaşmasındaki diğer koşullar, kredinin gerçek maliyetini belirleyici olmaktadır. Bu yüzden kredi anlaşmasında çeşitli adlar altındaki komisyonlar ve ücretler, önemli ayrıntılardır. Bazı kredilerde uygulanan özel hesaplama teknikleri de kredi maliyetlerini etkilemektedir. Özellikle, 1998 yılına kadar Dünya Bankasından sağlanan kredilerde uygulanan ve döviz havuzu sistemi olarak adlandırılan yeniden değerlendirme sistemi, dış borç stokunu ve kredi maliyetlerini artırmıştır<sup>131</sup>.

Dış proje kredilerinin temin edilmesinden kullanımına, kayıt altına alınmasından denetimine kadar geçen her aşamada sorumlu olan kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği vardır. Her ne kadar Dış Borçları İzleme Komitesi<sup>132</sup> bu kamu kurumlarının iştirakiyle oluşturulmuşsa da bu tür projelerin iki şartnamesi bulunmaktadır. Bir tanesi teknik, diğeri ise kredi koşullarını belirleyen şartnamelerdir. Bu iki şartname bir bütün olarak değerlendirilmemektedir. Hazinesinin onayı ile çıkılan uluslararası ihalelerle kredi temin edilmekte dolayısıyla ihaleye çıkılmadan önce DPT'den alınacak uygunluk belgesi, Hazineye projenin finansmanına ilişkin bilgiler ile birlikte verilmelidir. Böylece projenin hem teknik hem de finansman boyutu birlikte değerlendirilmiş olur<sup>133</sup>.

Krediyi kullanan açılarından düzensizlikler de göze çarpmaktadır. Kullanımlarda gecikmeler olmakta hatta kısmen veya tamamen krediler iptal edilmektedir. Kredi maliyetini yükselten bu durumun ortaya çıkmasında, kullanıcı kuruluşun bilgisizliği, mevzuatın kredi kullanımlarını sınırlandırması, bütçeleştirme ve yatırım programlarına alınma işlemlerinde karşılaşılan sorunlar etkili olmaktadır. Dış proje kredileri için geliştirilecek performans ölçütleri ve bu kapsamda yapılacak denetimler<sup>134</sup> dış proje kredileri ile ilgili sorunların azaltılmasında bir çözüm olabilir.

<sup>131</sup> Sayıştay, **1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu**, s.62-63.

<sup>132</sup> Dış Borçları İzleme Komitesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Hazine Müsteşarlığı**, <http://www.hazine.gov.tr/duyuru/kaf/onay.html> (08.09.2004)

<sup>133</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.75.

<sup>134</sup> Sayıştay, **2000 Yılı Mali Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2000, s.102; DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.75.

Dış borçlar içinde önemli yere sahip olan dış proje kredileri, bütçe içinde kaydedilerek harcanmaları gerektiği halde, 2003 yılına kadar bütçe dışına, dolayısıyla Sayıştay denetimi dışına çıkarılarak kullanılmışlardır<sup>135</sup>. Mali disiplinin en önemli parçası olan bütçe disiplini açısından sakıncalı bir durumdur.

Aynı kredi kullanımlarının muhasebeleştirilmesine yönelik olarak Muhasebe Yönetmeliğinde bazı değişiklikler yapılarak yeni hesaplar oluşturulmuş ve mevcut hesapların kapsamı genişletilmiş ve hesapların birbirleriyle çalışmalarına açıklık getirilmiştir. Ancak, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun etkin olarak uygulanabilmesi, muhasebe sistemine dayalı bir veri tabanının oluşturulmasına bağlıdır<sup>136</sup>.

Projeli yatırımların finansmanında, uluslararası yatırım ve kalkınma örgütlerinin kredi koşulları, ticari bankalar ve finans kuruluşlarına göre daha caziptir<sup>137</sup>. Azami ölçüde yararlanılmalıdır. Zira, bu örgütlerin asıl amaçları bu tür yatırımları desteklemektir. Sadece finansal açıdan projeyi değerlendirmezler aynı zamanda projenin amacını ve getireceği faydaları da dikkate alırlar.

##### **5. Yap-İşlet-Devret Modeli İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

Yap-İşlet-Devret modeli, uygun projeler için gerçekleştirilmediğinde ve iyi bir uygulama sergilenmediği zaman dış borç yönetimi açısından tahmin edilemeyecek büyüklükte bir mali tablo ile Hazinesinin karşısına çıkmaktadır. Bu duruma en iyi örnek “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi”dir.

Bu projenin ilk tasarısı 1968 yılına dayanmaktadır. 1990 yılından sonra ise, YİD modeli ile gerçekleştirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Proje kapsamındaki tesisler, 18.01.1999 tarihinde ticari işletmeye alınmıştır. Projenin toplam yatırım maliyeti, anlaşma tarihi olan 24.08.1995 tarihinde yaklaşık 865 milyon dolar iken, ticari işletme

<sup>135</sup> Kubalı ve Çulhacı, a.g.tb., s.283.

<sup>136</sup> a.g.tb., s.297.

<sup>137</sup> Acar ve Dulupçu, a.g.tb., s.338.

tarihinde yani 18.01.1999 tarihinde revize edilerek yaklaşık 891 milyon dolar olmuştur. Aslında bu projenin YİD modeliyle tamamlanmasının olumsuz sonuçlar doğuracağı projeye müdahil birçok kamu kurumu tarafından ifade edilmiştir. Proje ile ilgili çalışmalar devam ederken İzmit Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığının yazışmalarında bu ifadeleri görmek mümkündür<sup>138</sup>. Dolayısıyla devleti zarara uğratacağının bilinmesine rağmen projenin YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve bunun için gerekli prosedürlerin tamamlanması, bu projeden alınması gereken derslerin bulunduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan bu proje ile ilgili olarak; ihale şartları uygulanmamış, Yüksek Planlama Kurulu onayı alınmamış, özkaynak oranı mevzuata aykırı olmuş, ihtilafların çözümü uluslararası tahkime bırakılmış, ürünün fiyatının tespit yetkisi şirkete bırakılmış, Uygulama ve su satış anlaşması (USSA) imzalanmadan önce Hazine görüşü alınmamış ve İzmit Büyükşehir Belediyesi denetim görevini yerine getirmemiştir. Yani YİD modeli ile ilgili mevzuat hükümlerinin birçoğu gözardı edilmiştir<sup>139</sup>.

Hazinenin bu projedeki garantörlüğü, ürün satın alma garantisi ve projeyi gerçekleştirecek olan şirkete İzmit Büyükşehir Belediyesinin ortak olması ile kullandığı krediye garanti şeklinde olmuştur.

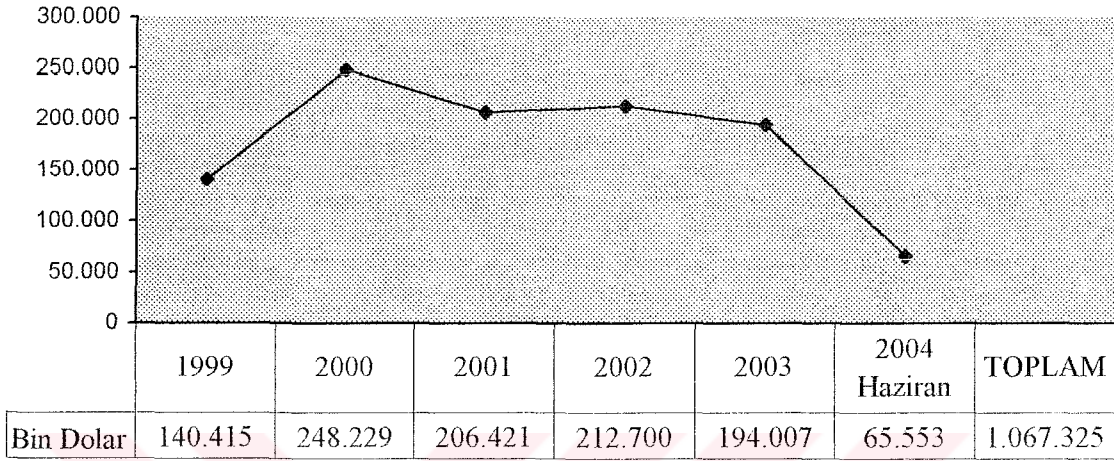
İzmit Büyükşehir Belediyesi, %15 oranında ortaklığı karşılığında 19.5 milyon dolar kredi kullanmış ve bu krediyi geri ödeyememiştir. Hazine garantili olması nedeniyle bu kredi, Hazine tarafından faiziyle birlikte 20.2 milyon dolar olarak kreditöre ödenmiştir. Ayrıca yıllık 142 milyon metre küp suyu satın alma taahhüdü, İzmit Büyükşehir Belediyesi tarafından üretilen suyun maliyetinin yüksek olması, mali durumunun iyi olmaması, bazı endüstriyel kuruluşlar ve çevre belediyelerle su satış bağlantılarının zamanında yapılmaması nedenleriyle yerine getirilmemiştir. Bununla

<sup>138</sup> Bkz. Çelebi ve Efendi, a.g.tb., ss.300-302.

<sup>139</sup> a.g.tb., s.303-304.

ilgili ödemeler de Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>140</sup>. 15 yıllık olan bu projenin ilk beş yılı için Hazinesinin ödemiş olduğu tutarlar aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

**Grafik 20: YİD Ürün Satış Garantileri İçin Ödemeler (Bin Dolar)**



**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004**, s.67.

İlk beş yıl için Hazinesinin ödemiş olduğu toplam tutar, 1 milyar dolardan fazladır. 15 yıllık işletim süresini düşünüldüğünde Hazinesinin toplam ödeyeceği tutar yaklaşık 3 milyar dolar olacaktır. Böylece Hazinesinin dolayısıyla devletin sadece ürün satın alım garantisi ile uğramış olduğu zararın boyutları ortaya çıkmaktadır. Bu projenin yatırım maliyeti 891 milyon dolar olduğuna göre, en geç beş yılda kendini amorti eden bir yatırımın 15 yıllık işletim süresi ile YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilmesindeki büyük sakıncalar ortaya çıkmaktadır.

İzmit su projesi şuan için bilinen en olumsuz örnektir<sup>141</sup>. Bu yüzden Hazineyi yükümlülük altına sokan YİD modeli uygulanmış diğer projelerin içeriklerinin de incelenmesinde yarar vardır. Zira, olumsuz örneklerin çoğalması halinde kamu dış borç stokunda artışlar olacaktır. Bu tür etkilerin oluşmasında YİD modelinin bünyesinde barınan potansiyel riskler şunlardır<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> a.g.tb., s.305.

<sup>141</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Sayıştay, **Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2002.

<sup>142</sup> Yerlikaya, a.g.tb., s.420

- YİD modeli çerçevesinde kredilere verilen hazine garantileri,
- YİD modeli çerçevesinde yapılan ürün satın alma sözleşmeleri,
- YİD sözleşmeleri ile ilgili uyuşmazlıklar halinde yargılama yolu olarak tahkime başvurulması ve ortaya çıkacak olan tazminatlar.

Ülkemizde YİD modeli kapsamında Hazinesinin vereceği çeşitli garantiler, 3996 sayılı kanunun 4180 sayılı kanunla değişik 11. maddesinde şöyle belirtilmiştir:

- İdare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri için garanti vermeye,
- Kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye,
- Bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye,
- Gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye
- Yap-İşlet-Devret modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenen kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yetkilidir.

YİD modelindeki projelerin toplam yatırım tutarının en az %20'si özkaynak<sup>143</sup> olacak, %80'i ise kredilerle finanse edilebilecektir. Kredi olarak üç tip kredi söz konusudur<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı m.6.

<sup>144</sup> 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı m.3.

a) **Ana Kredi** (Senior Loan): Yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla, görevli şirketçe finansman kuruluşlarından sağlanan ve Hazine garantisini haiz olmayan kredidir.

b) **Destek Kredisi** (Stand-By Loan): Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda, görevli şirket hatası nedeniyle ortaya çıkan nakit sıkıntısının finansmanını karşılamaya yönelik olarak, görevli şirketçe temin edilen ve Hazine garantisini haiz olmayan tali kredidir.

c) **Köprü Kredi** (Subordinated Loan): Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda gerektiğinde, görevli şirket hatası dışındaki durumlar nedeniyle, projenin beklenmeyen finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, idare adına, fonlar veya diğer uluslararası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen Hazine garantisini haiz kısa ve orta uzun vadeli tali kredidir.

Sadece köprü kredilerine Hazine garantisi verilmektedir. Sağlanacak veya garanti edilecek köprü kredilerin tutarı, görevli şirketin özkaynakları ile sınırlı bulunmakla birlikte köprü kredi limitini, özkaynak sınırı üzerinde belirlemeye Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir. Hazinenin her köprü kredisine garanti vermesi şartı yoktur. Verilecek olan garantiler kredinin tamamına olabildiği gibi, kısmi de olabilir. Köprü kredilerin sağlanmasına ilişkin kriterler belirlenmiştir. Bunlar, ilgili idareden kaynaklanan her türlü kayıp ve zararların finansmanı, görevli şirketin mücbir sebepler nedeniyle ortaya çıkan zararlarının finansmanı ve uygulama sözleşmesinde her iki tarafın mutabakatı ile yapılacak değişikliklerin finansmanı için köprü kredi sağlanabilmektedir<sup>145</sup>.

Diğer bir garanti olan, ürün satın alma garantisinde belirli fiyattan belirli miktarda ve belirli bir süre ürün veya hizmetin satın alınma garantisi verilmektedir. Bu çerçevede fiyatı belirleme yetkisi idareye bırakılmıştır<sup>146</sup>. Bu garanti kapsamında

<sup>145</sup> 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı m.40.

<sup>146</sup> Bkz. 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı m.34, 35, 36.

Hazineye en büyük yük, İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi ile olmuştur.

Hazinenin YİD modeli ile gerçekleşen projelere verdiği garantiler ile karşılaşacağı koşullu yükümlülüklerinin boyutu tam olarak bilinmemektedir. YİD modeline benzer bir diğer uygulama Yap-İşlet modelidir. Hukuki sorunları aşabilmek için uygulamaya konulan Yap-İşlet modeline göre şirket, sahip olduğu tesisi idareye devretmemektedir. Ancak bu projelerde de Hazinenin garantisi bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda Hazine garantili Yap-İşlet projeleri ile ilgili bilgiler verilmiştir.

**Tablo 29: Hazine Garantisi Sağlanan Yap-İşlet Projeleri**

Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	Hissedar Şirketler	Kurulu Güç (MW)	Yatırım Tutarı (Milyon \$)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Ticari İşletmeye Giriş Tarihi
1 İZMİR DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	İZMİR Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	1520		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
2 GEBZE DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	GEBZE Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	1540	2,200	08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
3 ADAPAZARI DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	ADAPAZARI Elektrik Üretim A.Ş.	ENKA / BECHTEL	770		08.10.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
4 ANKARA DOĞALGAZ ATEŞLEMELİ ELEKTRİK SANTRALİ PROJESİ	BAYMİNA Elektrik Üretim A.Ş.	BAYINDIR / MİMAG	700	0,400	06.11.1998	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Ocak 2003
5 İSKENDERUN TERMİK (İTHAL KÖMÜR) SANTRALİ PROJESİ	İSKENDERUN Elektrik Üretim A.Ş.	SIEMENS / STEAG	1100	1,207	08.01.1999	TEAŞ'ın ESA'dan kaynaklanan ödeme yükümlülükleri	Haziran 2003
<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>			<b>5630</b>	<b>3,807</b>			

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/yitur.htm> (05.07.2004)

YİD modeliyle gerçekleştirilen Hazine garantili projelerle ilgili bilgiler ise, aşağıdaki tabloda görülmektedir.



**Tablo 30: Hazine Garantisi Sağlanan Yap-İşlet-Devret Projeleri**

	Proje Adı	İmtiyaz Sahibi Şirket	Hissedar Şirketler	Kurulu Güç (MW)	Yatırım Tutarı (Milyon \$)	Garanti İmza Tarihi	Garantinin Türü	Ticari İşletmeye Giriş Tarihi
1	Birecik Baraj ve HES Projesi	Birecik Enerji A.Ş.	TEAŞ, GAMA, P.HOLTZMAN, STRABEG OST, ACEC, VERBUND PLAN, CEGELEC, SULZER E.W., NEYRPIÇ, CEGELEC ACEC, TGT.	672	1.200	18.11.1995	TEAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü ile Üstlenim Garantisi	İlk 2 ünite (112 MW) : Ekim 2000 Kalan 4 ünite : Kasım 2001
2	Çamlıca I HES Projesi	Ayen Enerji A.Ş.		84	165	07.08.1996	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	13.12.1998
3	Trakya Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Trakya El. Üretim A.Ş.	GAMA, ENRON, WING INTERNATIONAL, MIDLAND GENERATION	478	600	06.09.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	13.12.1998
4	Unimar Marmara Ereğlisi Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	Uni-Mar Enerji Yatırım A.Ş.	UNIT Int., UNIT Investment, MARUBENI, ENTES, NATIONAL POWER, MARUBENI Euro Power	478	630	15.11.1996	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	13.12.1998
5	Gönen HES Projesi	Gönen HES Elektrik Üretim A.Ş.		11	11	14.03.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	07.03.1998
6	Esenyurt Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	Doğa El. Üretim ve San. Ve Tic. Ltd. A.Ş.	EDISON, MISSION ENERGY, ÇAPAN ŞİRKETLER GRUBU	180	168	02.04.1997	TEAŞ, BOTAŞ ve FON'un ödeme yükümlülüğü	22.05.1999
7	Tohma-Medik HES Projesi	Altek Enerji Santralleri Tesis, İşletme ve Ticaret A.Ş.	ALARKO	12,5	10,2	11.08.1997	TEDAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	23.12.1998
8	Suçatı HES Projesi	Ere El. Üretim ve Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.	ERE	7	10,2	06.11.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	18.01.2000
9	Gebze-Dilovası Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali Projesi	Ova Enerji A.Ş.		253	235	04.09.1997	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	03.08.1996
10	Fethiye HES Projesi	Fethiye El. Üretim A.Ş.		16,5	21,1	12.01.1998	TEAŞ'ın ödeme yükümlülüğü	20.12.1999
	<b>ENERJİ SANTRALLERİ TOPLAM KURULU GÜÇ VE YATIRIM TUTARI</b>			<b>2192</b>	<b>3.051</b>			
11	İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi	İzmit Su A.Ş.	İZMİT Büyükşehir Bld, GAMA, GÜRIŞ, THAMES WATER, MITSUI Corp., SUMITOMO Corp.	142 milyon m3 / yıl	865	19.12.1995	Belediye'nin su bedeli ödeme yükümlülüğü, Üstlenim ve Üstlenim Bedeli	18.01.1999
	<b>YİD MODELLİ PROJELERİN TOPLAM YATIRIM TUTARI</b>				<b>3.916</b>			

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/yidtur.htm> (05.07.2004)

Yukarıdaki iki tablo incelendiğinde hazine garantisi sağlanan YİD projeleri ve Yap-İşlet projelerinin toplam yatırım tutarı, yaklaşık 7.7 milyar dolar olmaktadır. Toplam yatırım tutarının belirtilmesine rağmen, Hazinesinin bu tutarın ne kadarına garanti verdiği sorusunun cevabı yoktur.

DPT’de bekleyen YİD proje stokunun 30 ile 40 milyar dolar civarında olduğu iddiası esas alındığında, YİD projelerine sağlanan hazine garantisinin en az 8 ile 10 milyar dolar hesaplanmaktadır<sup>147</sup>.

Kamu yatırımı ve hizmetinin özel sektör tarafından kamu kurumlarının garantisi ve gözetiminde gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkmış olan YİD modeli ve benzeri uygulamalar, dış borç yönetimi açısından dikkatle izlenmesi gereken potansiyellere sahiptir. Amaçlarından birinin, dış borç stokunun artmasını önlemek olan bu tür uygulamaların taşıdıkları potansiyelle ters etkilere neden olabilmektedir. Zira, bu tür projelere verilen hazine garantilerinin büyük bir kısmı koşullu yükümlülüktür. Ne yazık ki sayısal veriler yetersizdir. Ancak kesinleşen borçlar bilinmektedir.

YİD projelerinin aşamaları belirlenip, her aşamada kamu kurumlarının ve özel firmaların sorumluluk ve yetkilerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede yapılacak sözleşmelerin, kamu hizmetinin özelliklerini gözardı etmeyecek, kamu kurumlarını zarara sokmayacak ve projeye ortak olan özel firmaların da kâr etmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, kamu idaresi tarafından proje ile ilgili başka istekliler araştırılmalı, risk analizleri ve değerlendirmeleri yapılmalı, özel sektöre devredilecek riskler ile kamuda kalacak risklerin belirlenmeli, gerekli pazar araştırmaları yapılmalı, gerçekçi fayda maliyet analizleri yapılmalı, kamu çıkarı gözetilmelidir. Hazine Müsteşarlığı ise, kamu idaresinin yapması gerekenleri denetlemeli ve vereceği garantiler dolayısıyla risk tavanı belirlemelidir. Risk tavanının aşılması halinde işletmenin kamu kesimi

---

<sup>147</sup> Yerlikaya, a.g.tb., s.420, 447.

tarafından devralınmasına, sözleşmenin tadiline veya feshine imkan tanıyan hükümlerin sözleşmeye konulmasını sağlamalıdır<sup>148</sup>.

Ayrıca, Hazinesinin YİD projelerine vermiş olduğu garantilerin miktarı kamuoyuna açıklanmalıdır. Diğer taraftan YİD modeli ve benzeri uygulamalarına verilecek hazine garantilerine ancak 2003 yılı bütçe kanununda limit getirilmiştir<sup>149</sup>.

## 6. KİT'ler İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri

KİT'ler ile Hazine arasında kompleks bir ilişki oluşmuştur. Bir taraftan KİT'lerin zarar etmesi ile Hazine üzerindeki yüklerinin artması, diğer taraftan KİT'lerin görev zararlarının olması ki genel olarak zarar etme konumunda olmalarında bu görev zararlarının etkisi göz ardı edilemez. Ortaya çıkan olumsuz mali tablonun düzeltilmesinde dış borçlar bir yöntem olarak kullanılabilir<sup>150</sup>. Hazine garantili borçlanma ve devirli borçlanma yöntemleri ile sağlanan dış borçlarla KİT'lerin finansman ihtiyacı bir ölçüde giderilmektedir. Bu tür borçlar KİT'ler tarafından ödenmediğinde Hazine, borcu ödemek durumundadır. Dolayısıyla sübvansiyon şeklinde dış kaynak temin edilmiş olmaktadır.

KİT'lerin görev zararları yüksek miktarlara ulaşmıştır. Hem finansal KİT'lerin hem de finansal olmayan KİT'lerin görev zararları, katrilyonları yani milyar dolarları bulmaktadır<sup>151</sup>. Bu durum KİT'lerin finansal yapılarını bozmaktadır. Sayıştay'ın denetimleri ve IMF ile yapılan program çerçevesinde görev zararlarının boyutu bir ölçüde ortaya çıkmış ve KİT'lerin borçlanma ihtiyacı azalmıştır<sup>152</sup>. Görev zararları bütçeden karşılanmalı ve bunların borca dönüşmesi önlenmelidir. Bunun için bütçeye ödenek konulmalıdır.

<sup>148</sup> Çelebi ve Efendi, a.g.tb., s.305-306; DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.158.

<sup>149</sup> 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu m.26/a.

<sup>150</sup> DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi ...**, a.g.r., s.32.

<sup>151</sup> Bkz.Çelebi ve Efendi, a.g.tb., s.293, 295.

<sup>152</sup> **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, tablo2.6A, <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-6A.xls> (17.09.2004)

Yatırımların finansmanı için KİT'ler dış borç almaktalar. Ancak yukarıda belirttiğimiz mali yapıları nedeniyle aldıkları bu borçları ödeyemez durama düşmekte. Aynı zamanda yatırımların fizibilite çalışmalarının rasyonel olmaması, belirlenen süre içinde yatırımların bitirilememesi, zaman zaman yatırım projelerinde yapılan değişiklikler yani teknik açıdan olgunlaşmamış bir yatırımın yapılmak istenmesi bir çok sorunu beraberinde getirmektedir. Dış borcun kullanım şartları ile yatırımı yapan KİT'in bütçesinin ve yatırım bütçesinin uyumlu olmaması alınan borcun maliyetini arttırmaktadır. Zira, borcun henüz kullanılmamış kısmı için ödenecek komisyonlar, geri ödeme süreleri, iptal edilme durumdaki kısımları gibi faktörler dış borç maliyetini artıran etkenlerdir.



## SONUÇ

Çalışmanın konusu, Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanmasıdır. Ancak, Hazineden tamamen soyutlanmış bir çalışma değildir. Zira, ulaşılan sonuçlardan birincisi, dış borçların iç borca dönüşmesidir. Tahsisli krediler ve devirli kredilerde, Hazine tarafından temin edilen dış borçlar kamu kurumlarına kullandırılır. Böylece kamu kurumları Hazine'ye borçlanmış olurlar. Hazine garantili kredilerde ise, alınan dış borcun kullanıcı kamu kurumu tarafından geri ödemesinin yapılamaması durumunda, garantör olan Hazine bu ödemeyi yapar. Bu yüzden geri ödemesi yapılamayan tutar kadar kamu kurumu, Hazine'ye borçlanmış olur. Bu çerçevede kamu kurumları ile Hazine arasında ikraz anlaşmaları imzalanır. Bu şekilde kamu kurumları ile Hazine arasında oluşan borç-alacak ilişkisi Hazinenin daha fazla borçlanmasına neden olmaktadır. Hazine tarafından çeşitli şekillerde kamu kurumlarının dış borçlarının üstlenilmesiyle ortaya çıkan tablo, iç borca dönüşen dış borçlar olmuştur.

Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanmalarının temel nedeni, kamu yatırımlarıdır. İç kaynakların yetersizliği kamu yatırımlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur. Kamu gelirleri, cari harcamalar ile borç faiz ödemelerine yetmektedir. Bu yüzden ancak dış borçlarla kamu yatırımlarının finansmanı sağlanmaktadır.

Dış borçlanmada farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bazı Kamu kurumları, doğrudan borçlanabilirken bazıları ise, Hazinenin garantörlüğünde borçlanmaktadır. Doğrudan borçlanabilenler, tahvil çıkartarak veya sendikasyon kredileri gibi farklı yöntemler kullanarak borçlanmaktadır. Hazine garantili borçlanmada ise, çeşitli konularda garantiler gündeme gelmektedir. Diğer taraftan Hazinenin dış borç temin edip bu borcu diğer kamu kurumlarına kullandırması da söz konusu olabilmektedir. Böylece tahsisli krediler ve devirli krediler ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, yap-işlet-devret türü finansman yöntemleri kullanılarak, kamu kurumlarının denetiminde, özel şirketler tarafından kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sonucunda dış borç ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada kamu kurumlarının dış borçlanma yöntemleri; doğrudan dış borçlanma, tahvil ihracı, tahsisli kredi, devirli kredi, hazine garantili kredi, dış proje kredileri, yap-işlet-devret modeli başlıkları altında incelenmektedir.

KİT'ler, bağlı kuruluşlar, Belediyeler, Belediye İktisadi Teşebbüsleri, kamu yatırım ve kalkınma bankaları doğrudan borçlanabilen kurumlardır. Bu kurumlar Hazinesinin iznini almadan borçlanmaları durumunda, borçlanma dış finansman bilgi sistemine kaydedilmez ve bu borçlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmaz.

Konsolide bütçe kuruluşları başta olmak üzere, yerel yönetimler, KİT'ler ve diğer kamu sektörü olarak belirtilen T.Kalkınma Bankası ve T.İhracat Kredi Bankası tahvil ihraç etmişlerdir. Tahvil ihraç ederken Hazine Müsteşarlığının izni gerekmektedir. Orta ve uzun vadeli dış borçların üçte birinden fazlasını tahviller oluşturmaktadır.

Genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankaları, hazine garantili kredilerden yararlanan kamu kurumlarıdır. 1961 yılı ile 1978 yılı arasında Hazine garantili kredilerden, KİT'ler ve bankalar yararlanırken 1978 yılından itibaren yerel yönetimler, 1986'dan itibaren bütçe dışı fonlar ve 1988 yılından itibaren üniversiteler yararlanmaya başlamışlardır. Son yıllarda Hazine garantili kredilerden KİT'ler ve yerel yönetimler, en çok yararlanan kamu kurumları olmuştur. Yerel yönetimler tasnifi altında büyükşehir belediyeleri, belediye iktisadi teşebbüsleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, yerel yönetim birlikleri ve il özel idarelerinin her biri, hazine garantili dış borçlanmayı tercih etmişlerdir. Hazine garantileri, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi, Hazine ülke garantisidir. Hazine geri ödeme garantisi ve Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerde değişiklik yapmaya Hazinesinden sorumlu Bakan yetkiliyken, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisi vermeye ve bu garantilerde değişiklik yapmaya Hazine Müsteşarlığının görüşü Bakan'ın teklifi ile Bakanlar Kurulu yetkilidir

Genel ve katma bütçeli kamu kurum ve kuruluşları doğrudan doğruya dış borçlanmaya başvuramamakta ve tahvil ihraç edememektedir. Bu yüzden Hazine

aracılığıyla dış borç temin etmektedirler. Tahsisli kredi kullanımları ile dış borç sağlanır. Tahsisli kredilerde, devirli kredilerde olduğu gibi Hazine ile kullanıcı kuruluş arasında borç anlaşması yapılmamaktadır. Dış borcun tahsisi yoluyla kullanılan dış finansman imkanlarının borç servisinin Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılması kanuni bir zorunluluktur.

Devirli krediler, genel ve katma bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına ve ayrıca özel sektöre sağlanan dış borç imkanıdır. Devirli kredilerde, dış borç kullanımları konsolide bütçe dış borç stokunu artırırken, aynı zamanda Hazine alacak stokunu da aynı ölçüde artırmaktadır. Devirli kredi ile borçlanabilen kurum ve kuruluşlar, aynı zamanda doğrudan borçlanabilmekte, hazine garantili borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir. Bu kredilerin kullanımı, tahsisli kredilerin kullanımındaki gibi, üç şekilde olmaktadır. Birincisi, Hazine hesaplarına aktarılarak kullanımı ki, nakdi kullanım adı verilmektedir. İkincisi, Merkez Bankasındaki özel hesaplardan yapılan kullanımlardır. Üçüncüsü, Hazine hesaplarına girmeden doğrudan doğruya kullanıcı kuruluşun kreditedörden kullanımlarıdır. Son iki kullanım şekline, aynı kullanım adı da verilmektedir.

Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, tahsisli krediler yoluyla borçlanırken; genel ve katma bütçeli kuruluşlar dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları, devirli krediler, hazine garantili krediler ve doğrudan dış borçlanma ile borçlanabilmekteydi. Bahsettiğimiz bu yöntemlerin tamamı, proje finansmanında kullanılabilir. Bahsettiğimiz bu yöntemlerin tamamı, proje finansmanında kullanılabilir.

2003 yılı yatırım programında kısmen veya tamamen dış proje kredisi ile finanse edilmesi düşünülen 229 adet proje bulunmakta ve projelerin toplam tutarı 90.7 katrilyon TL'dir. Dolayısıyla toplam kamu yatırım tutarının yarısının finansmanında belli ölçülerde dış proje kredilerinin kullanılması amaçlanmaktadır. 2000'li yıllarda dış proje kredileri en çok ulaştırma, enerji, altyapı, tarım-orman ve sanayi alanlarında kullanılmıştır. Dış proje kredileri, katma bütçeye dahil kuruluşlar arasında Karayolları Genel Müdürlüğüne ulaştırma sektöründe kullanılmaktadır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de içme suyu, sulama, baraj ve hidroelektrik santrallerinin yapımında dış proje kredisi kullanmaktadır. Yerel yönetimler ise kanalizasyon, raylı sistem, içme suyu ve altyapı yatırımlarının birçoğunu dış proje kredisi ile gerçekleştirmektedir.

Yap-İşlet-Devret modeli, kamu yatırımları veya kamu hizmetlerinin özel sektör kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi temeline dayanmaktadır. Özelleştirmenin kamu yatırımlarına yansımaları olan bu modelde, büyük kamu harcamaları ve borçlanmaya başvurmadan kamu yatırımları gerçekleştirilmektedir. Bu modelde hazine garantileri, kredi garantisiyle birlikte, üretilen mal yada hizmetin satın alma garantileri verilmektedir.

Hazine garantili dış borç stokunun yarısına yakını KİT'lerin borcu, üçte bir ile dörtte bir arasında değişen oranlarda yerel yönetimlerin borcu, geri kalanı da fonlar ve kamu kalkınma ve yatırım bankalarının borçlarıdır. Hazine garantili dış borcun büyük çoğunluğu özel kuruluşlardan sağlanmaktadır. Özellikle de ticari bankalardan alınan borçlar, toplam Hazine garantili dış borcun yarısından fazla olmaktadır. Dolayısıyla borç yönetiminde ortaya çıkan olumsuzluklar bu kuruluşlar tarafından dikkatle takip edilmekte ve yeni açılacak kredilerin şartlarına yansımaktadır. Her ne kadar bu tür borçların vade yapısı, uzun ve orta vadeli bir yapıda olsa bile gösterilecek bir zafiyet borçlanma maliyetlerini etkilediği kadar vadeleri de etkileyecektir.

Yerel yönetimlerin tahvil ihraç ettikleri yıllarda, hazine garantili dış borçlarıyla tahvil ihracının toplamı, yerel yönetimlerin toplam dış borçlarının yüzde 95'ini oluşturmaktadır. Tahvil ihracına son verilmesiyle birlikte 1997 yılında hazine garantili dış borçlar, yerel yönetimlerin toplam borcunun yüzde 96.3 olmuştur. Sonraki yıllarda yüzde 90'ın üzerinde olan bu oran, son iki yıldır yüzde 88'e düşmüştür. İlk Hazine garantili borçlanma 1977 yılında Bolu Belediyesinin aldığı 1 milyon dolarlık kredidir. Garantili borçlanmaya il belediyeleri ve ilçe belediyeleri 1995 yılında, yerel yönetim birlikleri ise 1998 yılında ilk defa başvurmuşlardır. Hazine garantili dış borcu en çok olan yerel yönetim birimi, büyükşehir belediyeleri ve belediye iktisadi teşebbüsleridir. Borcu olan Büyükşehir belediyeleri içinde, Adana, Ankara, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir ve İzmit Büyükşehir belediyeleri yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin, yerel yönetimlerin hazine garantili toplam dış borcu içindeki payı, en düşük 1992 yılında yüzde 37.7, en yüksek 1997 yılında yüzde 57.9 olmuştur. Borç kullanan belediye iktisadi teşebbüsleri, ulaşım, gaz dağıtımı ile su ve kanalizasyon alanında faaliyet gösteren idarelerdir. Bunların yerel yönetimlerin hazine garantili dış



borç stoku içindeki payı ise, en düşük 2001 yılında yüzde 30.9, en yüksek 1992 yılında yüzde 62.5 ile gerçekleşmiştir.

KİT'ler, finansal kamu iktisadi teşebbüsleri ve finansal olmayan kamu iktisadi teşebbüsleri olarak ikiye ayrılmaktadır. KİT'lerin toplam dış borç stokunun yaklaşık tamamı finansal olmayan KİT'lere aittir. Finansal KİT'lerin dış borçları çok azdır. Finansal olmayan KİT'ler devirli ve hazine garantili kredilerden önemli ölçüde yararlanmışlardır. Enerji, ulaşım, demir çelik sektöründeki kamu kuruluşları ön sıralarda yer almaktadır. KİT'ler sadece hazine garantili dış borçlanma ile değil, devirli borçlanma yoluyla da dış borç temin etmişlerdir.

Gelir toplama ve harcama yapmada sağladığı kolaylık ve sürat ile denetimlerinin zayıflığı fonları ortaya çıkarmıştır. Fonların dış borçlarının tamamına yakını Hazine garantili dış borçlardır. 1990'lı yılların ilk yarısında Kamu Ortaklığı Fonunun dış borçlardaki payı fazla iken ikinci yarısından itibaren Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonunun payı artmıştır. Daha sonra Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gelmektedir. Diğer taraftan belli başlı birkaç üniversite, diğer kamu kurumlarına oranla çok az da olsa, dış borçlanmaya başvurmuştur. Bu borçların bir kısmı hazine garantili olarak gerçekleşmiştir. Merkez Bankasının dış borçları ise, diğer kamu kurumlarından tamamen farklı amaçlar için, özellikle döviz rezervlerini yüksek tutmak için kullanılmaktadır. Almanya'daki Türk işçilerinden toplanan mevduatlar en önemli kaynağı oluşturmaktadır. Son yıllarda IMF kredileri, döviz rezervlerini artmasını sağlayan bir diğer faktör olmuştur.

Yatırımları teşvik etmek ve çeşitli sektörleri desteklemek amacıyla kurulmuş olan kalkınma ve yatırım bankaları gerek özel banka gerekse kamu bankası niteliğinde olsun dış kaynaklardan yararlanmaktadır. Bu bankalar, ihracata yönelik finansman faaliyetlerinde de bulunmaktadır.

Hazine garantili dış borç, iki ana kaynaktan temin edilmektedir. Bunlar; resmi kuruluşlar ve özel kuruluşlardır. Resmi kuruluşlar, hükümet kuruluşları ve uluslararası mali kuruluşlar olmak üzere ikiye ayrılır. Hükümet kuruluşları içinde, merkez bankalarını, kamu finansman kuruluşlarını, resmi kalkınma ve yatırım bankalarını sayabiliriz. Uluslararası mali kuruluşlar içinde de Avrupa Yatırım Bankası, Uluslararası

İmar ve Kalkınma Bankası, İslam Kalkınma Bankası gibi uzun vadeli krediler sağlayan kuruluşları sayabiliriz. Özel kuruluşlar ise, başta ticari bankalar olmak üzere bankacılık dışı finansman kuruluşları ve parasal olmayan kuruluşlardır.

Kamu kurumlarının dış borçlanmadan bekledikleri faydayı sağlayabilmeleri için bu borçların etkin şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde dış borç bir imkan olmaktan çıkıp yük haline gelmekte ve ekonomik krizlere neden olabilmektedir. Bu yüzden farklı nitelikteki birçok kamu kurumuna ait dış borçların yönetilmesi ve ortaya çıkabilecek risklerin önlenmesi borç yönetiminin görevidir.

Kamu borç yönetimi ile ilgili temel yasa 2002 yılında çıkarılmıştır. Bu yasa çerçevesinde uygulamaya yönelik düzenlemelerin yapılmasına devam edilmektedir. Tebliğler ve yönetmeliklerde çok sık değişiklikler olmaktadır. Borç yönetiminin sorumluluğu Hazine Müsteşarlığına aittir. Borç yönetimi ile birlikte risk yönetimi ve nakit yönetimini de gerçekleştirecek olan Hazine Müsteşarlığı, kendi bünyesinde yeni yapılanmalara gitmektedir. Diğer taraftan borçların kayıt ve muhasebesinde yeni sistemlere geçilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu çalışmaların çok geç kalınmış çalışmalar oldukları muhakkaktır.

Zira, dış borç yönetiminin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede politikalar üretilebilmesi için en azından sağlıklı borç bilgi sistemleri yıllardır kullanılıyor olmalıydı. Bunun için kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, muhasebe sisteminin borçlanmayla birlikte bütçe ve nakit operasyonlarına uygun olması, entegre bir veri tabanına, bilgilerin raporlanması ve sınıflandırılmasında belli kriterlere ihtiyaç vardır.

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde borç yönetimi komitesinin oluşturulmuş olması Hazine açısından bir bütünlük sağlayacaktır. Ancak birçok kamu kurum ve kuruluşunu ilgilendiren dış borçlanma konusunda Hazine ile birlikte DPT, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı, Sayıştay'ın görevlerinin ve sorumluluklarının olması bu kurumların koordinasyonlarının sağlanmasını gerektirmektedir. Aslında bu kurumların Hazine Müsteşarlığında olduğu gibi dış borçlanma konusunda yeni politikalar, stratejiler benimseyip kullanılabilir araçları tespit edip yeni bir yapılanmaya gitmeleri gerekmektedir. Eksik ve yetersiz görülen yapılanmalar bir an önce gözden

geçirilmelidir. Hazine Müsteşarlığı başta olmak üzere bu kurumlar, kamu kurumlarını dış borçlanma konusunda teknik yardım ve bilgilendirme ile yönlendirmeliler.

Borç yönetimi, borcun sağlanmasından geri ödemenin yapılmasına kadar geçen süreçteki borca ve geri ödemeye ilişkin faaliyetlerin tamamına denir. Borç yönetimi, ekonominin yapısına ve özelliklerine uygun biçimde, alınacak borcun miktarının, ödeme koşullarının, ekonomiye getireceği yükün, borç servis yükünün ağırlaşması durumunda alınabilecek önlemlerin tamamını kapsar. Aynı zamanda, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikalarıyla uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasıyla borç yönetimi gerçekleşir. Dolayısıyla, finansman ihtiyaçları, iç ve dış koşullar ve maliyet unsurları dikkate alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanmalıdır.

Koşullu yükümlülük oluşturacak risk unsurları tam olarak tespit edilmemiştir. Son iki yıldır raporlar hazırlanarak kamuoyuna duyurulan koşullu yükümlülükler kapsamındaki ödemeler geleceğe yönelik projeksiyonları yetersizdir. Sadece garantili borçlarla ilgili tahminler yapılmaktadır. Tüm koşullu yükümlülüklerin neler olduğu ortaya konulabilmeli ve bunların şuan için getirdiği yükümlülük miktarı tespit edilmelidir. Mevcut durum ortaya konulurken geleceğe yönelik koşullu yükümlülükler ile ilgili sınırlamalar ve limitler belirlenmelidir. Hazineye koşullu yükümlülük getirecek uygulamalar mali yükleri ile birlikte kamuoyuna duyurulmalıdır.

Koşullu yükümlülükler, koşullu olay ortaya çıkıp ödeme yapıldığı anda nakit esaslı muhasebe yöntemiyle fark edilmektedir. Buna göre, devlete ait bir borç ödendiği anda harcama olarak kaydedilecektir. Birçok koşullu yükümlülük, tahakkuk muhasebesinde dahi, miktar belirlenmeden ve hükümetçe gelecekte yapılması muhtemel bir ödeme olduğuna karar verilmeden yükümlülük olarak kabul edilmemektedir. Miktarın belirlenmesindeki zorluklar göz önüne alındığında, merkezi hükümetin koşullu yükümlülüğünü artıran her koşulun amacını, süresini ve beklenen faydalarını gösteren bir rapor bütçeye eklenmelidir. Buda mali şeffaflığın gereklerindedir.

Risk yönetimi konusunda yapılanlar ise henüz başlangıç aşamasındadır. Risk yönetimi kapsamında borçlanma faiz oranları ve vade yapısı ile ilgili mevcut durumun

değerlendirilmesi devam etmektedir. Daha çok iç borçlarla ilgili değerlendirmeler ağırlıkta olup dış borçla ilgili olarak sadece tahvil süreleri takip edilebilmektedir. Ayrıca kamu net borç stoku hesaplamaları ve GSMH içindeki oranı ancak 2000 yılından sonrası için yapılabilmektedir.

Dış borçların maliyetleri sadece faiz değildir. Faiz dışı maliyetler, büyük oranda döviz kurlarının değişmesi ve bazı kreditorler tarafından uygulanan maliyet artırıcı unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bir kısım ek maliyetlerin de katkısı ile pahalıya mal olan ve verimsiz alanlarda kullanılan krediler, öngörülen faiz yüküne ve sağladıkları faydaya kıyasla ağır bir geri ödeme yükü getirmektedir.

Denetimler artırılmalı. Dış borçların denetimine uygun bir yapıda Sayıştay'ın denetimleri artırılmalı. Sayıştay denetimi dışında kalan kuruluşların ise, en azından dış borç işlemleri sırasında çok sıkı kontrol edilmelidir. Sayıştay denetimi dışında kalmak için borç işlemlerinin bütçeleştirilmesinde ve muhasebeleştirilmesindeki sorunlardan yararlananların bu çabaları önlenmeli.

Dış borçların kullanımı, bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi konularında hatalı ve eksik bilgi verenler hakkında yaptırımlar uygulanmalı. Bu yaptırımlar kamu kurum ve kuruluşlarının tüzel kişiliklerini de kapsamalı. Devlet muhasebesi, hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle, Devlet muhasebesi mali hesap verilebilirliğin ve saydamlığın anahtar unsurudur. Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağı olacaktır.

Kamu yatırımlarına yeterince kaynak ayrılamaması dış borç arayışlarını artırmıştır. Temin edilen borcun usulüne uygun olarak verimli yatırımlar hedeflenmeden kullanılması, borcun maliyetini ve yükünü artırmaktadır. Dış borçların denetimsizliği veya yetersiz ve etkin olmayan denetimler sorunların artmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda tam olarak tespit edilemeyen koşullu yükümlülükler ile kamunun borç yükü daha da artmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarının aldıkları dış borçlarla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeme eğilimi yaygınlaşmakta ve bir gelir kaynağı veya karşılıksız finansman aracı olarak dış borçlanmaya devam etmektedirler.

Dış borcun iç borca dönüşmesi durumu ile karşı karşıyayız. Hazine alacakları şeklinde ortaya çıkan bu durum, Haziran 2004 tarihi itibarıyla hazine alacaklarının 9.4 katrilyon TL'si devirli borçlardan, 8.5 katrilyon TL'si hazine garantili dış borçların üstlenilmesinden ve 3.3 katrilyon TL'si yap-işlet-devret projeleri ile ilgili garantilerden olmuştur. Sadece hazine garantili borçlar nedeniyle 1992 yılından günümüze kadar Hazine tarafından üstlenilen ödemeler yap-işlet-proje garantileri de dahil olmak üzere 9.9 milyar dolardır. Bu tutarın yüzde 66'sı yerel yönetimlerin garantili borçlarından, yüzde 25'i KİT'lerden, yüzde 6'sı fonlardan geri kalanı diğer kamu kurumlarından kaynaklanmaktadır.

Hazine alacaklarının 10.4 katrilyon TL'si vadesi geçmiş alacaklar, 10.8 katrilyon TL'si vadesi gelmemiş alacaklardır. Vadesi geçmiş alacaklarda garantili dış borçlar ağırlıklı iken, vadesi gelmemiş alacaklarda devirli borçlar daha fazladır. Vadesi geçmiş alacaklarda birinci sırada borçlu kurumlar yerel yönetimler iken, vadesi gelmemiş alacaklarda birinci sırada KİT'ler vardır.

Sayıştay'ın Hazine Müsteşarlığına denetimlere başlaması 1990'lı yılların ortalarını bulmuştur. Bu denetimler neticesinde, dış borçlarla ilgili çeşitli hesaplar reddedildi. Bu reddedilmeler her yıl sürekli bir hal almıştır. Reddedilme nedenleri ise, kayıtlar ve işlemlerle ilgili sorunların olması, dış borçlar sistemindeki sorunlar, iç kontrollerle ilgili sorunlar, hazine alacaklarının takibi ile ilgili sorunlar olarak dört başlık altında toplanmaktadır. Kayıtlar ve işlemlerle ilgili sorunların oluşmasında, kayıt hataları, eksik kayıtlar, arşiv ve belge yetersizlikleri, mükerrer veya geç yapılan ödemeler etkili olmaktadır. En temel konu olan dış borçların kayıt altına alınması ve borç işlemlerinin takip edilebilmesi yapılamamıştır. Dış borç veri tabanı oluşturulamamış, veri kaynağı kreditorler olmuş, yapılan kayıtlar da eksik ve yetersiz olmuştur. Çok yetersiz olan dış borç veri tabanı kayıtları, dış borç stokunun hatalı hesaplanmasına, geri ödemelerin hesaplanamamasına, kur farklarının hatalı hesaplanmasına neden olmuştur.

Ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışları olarak, Dış Finansman Bilgi Sisteminin yanısıra, Dış Proje Kredileri Bilgi Sistemi, Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi ve Borç Muhasebesi Bilgi Sistemi, Tahakkuk ve Ödeme Emri Veri Tabanı (TVT) oluşturulma

çalışmaları devam etmektedir. Bu çalışmaların en kısa zamanda sonuçlandırılması gerekmektedir.

Hazine garantili dış borcun sınırlandırılması ve limitler belirlenmesine rağmen tahsisli ve devirli krediler için yasal düzenleme yapılmamıştır. Sadece, bu tür kredilerden dolayı Hazinesin yükümlülüklerinin artması halinde yani kullanıcı kuruluşların ödemeyip Hazinesin ödemesi durumunda Hazine alacağı olarak yapılacaklar yasal düzenlemelerde yer almıştır. Tahsisli krediler ile ilgili bilgiler çok yetersizdir. Bu tür kredilerin ne kadar olduğu, bu kredileri kullanan kamu kurumlarının hangileri olduğu, kredilerin nerelerde kullanıldığı, bu kredilerin ne tür özelliklere sahip olduğu, kredilerin geri dönüşüm oranlarının ne kadar olduğu... gibi sorunların cevapları bilinmemektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının mali disiplini bozan davranışları Hazine'nin nakit ve borç yönetimini olumsuz etkilemektedir.

Dış Borçları İzleme Komitesinin daha aktif olarak dış borçlanma konusunda çalışmalar yapması gereklidir. Sadece izleme fonksiyonuyla değil kamu kurumlarını yönlendirme, bilgilendirme, sorunlara çözüm üretme fonksiyonlarını da üstlenmesi faydalı olacaktır. Dış borçlanma ile ilgili kurumların bir araya geldiği bu komitede, dış borçların temininden kullanılmasına ve geri ödemelerine kadar yakın takibi yapıp politikalar üretilebilir.

Hazine dışındaki kamu kurumlarının dış borçlanması, Hazinesin dış borçlanmasından farklı özellikler göstermektedir. Genel dış borçlanmadan farklı olarak, altyapı yatırımlarının finansmanı, dış borç kaynaklarının genel dış borçlanma için borç temin edilemeyecek kaynaklar olması yani yeni kaynaklara ulaşılmasını sağlayarak dış finansman imkanlarını genişletmesi, spekülatif amaçlı olmaması olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla uygun amaçlar ve gerçekçi uygulamalar ile kamu kurumları dış borçlanmaya başvurabilir. Ancak dış borçlar, konsolide bütçenin işlev ve etkinliğini zayıflatmamalı ve kamu kesiminin finansman yapısında yeni sorunlara neden olmamalıdır.

Bu konu ile ilgili yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerin çok yeni olması kamu kurumlarının dış borç eğilimlerini, yükümlülüklerini, hazine alacaklarını, kamu

yatırımlarının finansmanı, proje hazırlık ve uygulamalarını, dış borç yönetimi gibi konuların tartışılacağını göstermektedir.

Sonuç olarak, kamu kurumlarının farklı yöntemlerle dış borçlanmaları, dış borç stokunun artmaması için yapılırken aslında dış borçları artıran etkiye neden olmaktadır. Çünkü bu tür borçlanmalar Hazine tarafından üstlenilmektedir. Kamu kurumları açısından ise, bir sübvansiyon aracı ve finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Bunda Hazinesinin sorumluluğu, yetersizliği ve kamu kurumlarının sorumlulukları vardır.



## KAYNAKLAR

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, **RG**:09.06.1927-606.

1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, **RG**:17.05.1969-13201.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, **RG**:26.01.1970-13409.

1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:30.06.1999-23741 (Mükerrer)

2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:30.12.1999-23922(Mükerrer)

2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:30.12.2000-24273

2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:22.12.2001-24618 (Mükerrer)

2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:31.03.2003-25065 (Mükerrer)

2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **RG**:28.12.2003-25330 (Mükerrer)

**2004 Yılı Programı**, s.28, **RG**:28.10.2003-25273 (Mükerrer)

244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun, **RG**:11.06.1963-11425.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, **RG**:13.06.1994-21959

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**:20.12.1994-22147.

4456 sayılı Kanun **RG**:17.10.1999-23849

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, m.3, **RG**: 09.04.2002-24721.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, **RG**:24.12.2003-25326.



- Acar, İbrahim Atilla ve Murat Ali Dulupçu. “Kamu Borç Yönetiminde Etkinlik Arayışları: Dış Kredilerin Kullanımı ve Geri Ödeme Süreçlerinin İncelenmesi –Süleyman Demirel Üniversitesi Araştırma Uygulama Hastanesi Örneği”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.317-353.
- Acar, Yalçın. **İktisadi Büyüme ve Büyüme Modelleri**, Genişletilmiş 4.b., Uludağ Üniv. Güçlendirme Vakfı Yayın No:191, Bursa, 2002.
- Açba, Sait. **Devlet Borçlanması**, Afyon, 1994.
- Adıgüzel, Erdoğan. “Büyükşehir Belediyelerinde Dış Borçlanma”, **Mali Hukuk**, S.71 (Eylül-Ekim 1997), ss.19-26.
- Akyüz, Abdullah. “Uluslararası Finansal Piyasalar ve Türkiye”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Y.8, S.87 (Haziran 1993)
- Arnaud, Paskal. **Üçüncü Dünyanın Borçlanması**, Çev.Fikret Başkaya, Cep Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1992
- Ataç,Beyhan. **Maliye Politikası**, Gözden geçirilmiş 4.b., Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:118, 1997.
- Bakkal, Ufuk ve Nagihan Oktayer. “Dış Borçlanma ve Ödemeler Dengesi İlişkisi”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.217-229.
- Bal, Harun. “Uluslararası Finansman, Tahvil Piyasaları, Kredi Değerliliği (Raiting) ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, **İktisat/İşletme ve Finans Dergisi**, S.103 (Ekim 1994), ss.
- Bal, Harun. **Gelişme Sürecinde Dış Finansman Kullanımı ve Türkiye**, Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi:16, Ankara, 1998.
- Bal, Harun. **Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 2001.
- Baştüzel, Hülya. **Türkiye’de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirilmesi**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No: 14, Ankara, 1997.

- Beaugrand, Philippe, Boileau Loko and Montfort Mlachila, "The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries", IMF Working Paper, 2002.
- Berk, Ahmet "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", **Sayıştay Dergisi**, S.48 (Ocak-Mart 2003), ss.75-92.
- Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, **RG:01.09.2002-24863** (Değişik **RG:28.01.2003-25007**)
- Cangöz, Coşkun. "Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, ss.181-197.
- Cangöz, M. Coşkun "Hazine Garantileri", <http://www.hazder.org.tr/hazineci2.htm> (26.04.2004)
- Cangöz, M. Coşkun. "Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler" **V.Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu**, Balıkesir Üniversitesi, Bandırma, 8-11 Kasım 2001
- Cansızlar, Doğan. "Cumhuriyetin İlk Yıllarında Devlet Dış Borçları", **Maliye Dergisi**, S.124 (Ocak-Nisan 1997), s.13-23.
- Claessens, Stijn "The Optimal Currency Composition of External Debt: Theory and Applications to Mexico and Brazil", **World Bank Economic Review**, Vol:6, No:3 (September 1992), ss.503-528.
- Claessens, Stijn. **Risk Management in Developing Countries**, World Bank Technical Paper Number:235, The World Bank, 1993.
- Çalık, Oğuz. "Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları: Devirli Garantili Krediler", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, ss.227-257.
- Çelebi, Nuran ve Ayşe Efendi. "Hazinenin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet-Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, ss.292-306.

- Çınar, Tayfun ve Birgül A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayın No:313, Ankara, 2004.
- Danışman, Mustafa “Belediye Finansmanında Yapısal Değişim”, **İktisat/İşletme ve Finans**, S.89 (Ağustos 1993), ss.39-52.
- Debs, Richard ve Dğr. **Finance for Developing Countries, Group of Thirty** New York, 1983.
- Dedeoğlu, Emin “Devlet Borç Yönetimi”, **İktisat/İşletme ve Finans**, S.111 (Haziran 1995), ss.25-30.
- Demir, Gülten “Dış Borçlanma ve Türkiye’nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler”, **Eskişehir Anadolu Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.6, S.2, (Kasım 1988), ss.219-237.
- Derdiyok, Türkmen. **Türkiye’de Dış Borç Yönetimi**, T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1993.
- Dış Borç Kullanımlarının Borç Kaydı ve Bütçeleştirilmesi İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ, **RG:16.04.1998-23315**
- Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, **RG:11.07.2002-24812**
- Doğanyığıt, Saadettin “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”, **Sayıştay Dergisi**, S.40 (Ocak-Mart 2001), ss.32-41.
- Doğanyığıt, Saadettin “Belediyelerin Dış Borçlanmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S.2 (Nisan 1999), ss.75-81.
- DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001.
- DPT, **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 2001.
- DPT, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001.
- Efe, Şeref “Sayıştay’ın Hazine Üzerindeki Denetimi ve Meclis Raporları” **Sayıştay Dergisi**, S.40 (Ocak-Mart 2001), ss.42-57.

Egeli, Hüseyin Avni “Türkiye’nin Dış Borç Yapısının Analizi (1980-1990)” **Ankara Üniv. SBF Dergisi**, C.47, S.3-4 (Haziran-Aralık 1992), ss.123-138.

Eğilmez, Mahfi. **Hazine**, 3.b., Creative Yayıncılık, İstanbul, 2001.

Eker, Aytaç ve Metin Meriç **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Yenilenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3.b., İzmir, 2000.

Emil, Ferhat. “1950’den Bu Yana Türkiye’de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.35-52.

Erçel, Gazi “Türkiye’nin Dış Borç Birikiminin Kaynakları”, **Maliye Yazıları**, S.36 (Temmuz-Eylül 1992), ss.7-21.

Erdem, Metin, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, 3.b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2003

Erdem, Metin. **Devlet Borçlanması**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996.

Erginay, Akif. **Kamu Maliyesi**, 11b., Turhan Kitabevi, Ankara, 1985

Erkan, Volkan. **Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)**, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara, 1999.

Esen, Hikmet “Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu”, **Sayıştay Dergisi**, (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), S.38 (Temmuz 2000), ss.74-102.

Evgin, Tülay. **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, HDTM, Ankara,2000.

Falay, Nihat “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.4, S.5 (Eylül 1995), ss.13-24.

Gillis, Malcolm, Dwight H. Perkins, Michael Roemer, Donald R. Snodgrass, **Economics of Development**, 4th ed., W.W.Norton&Company, New York, 1996.

Gooptu, S and Ahmed Masood “Portfolio Investment Flows to Developing Countries”, **Finance and Development**, March 1993.

Güler, Birgöl Ayman “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.2 (Nisan 1997), ss.20-30.

Gwosć, Christoph and Gregor Van Der Beek, “Principles for a European Union’s Public Debt”, **Constitutional Political Economy**, No.14, 2003, pp.23-37.

Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik’de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, **RG:20.09.2003-25235**

Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik, **RG:12.04.2002-24724**

Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri 1980-1999**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000.

Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri 1980-2003**,  
<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/contents.htm>

IMF and World Bank, “Guidelines for Public Debt Management”, December 2003

**IMF Niyet Mektubu**:3. gözden geçirmeye ilişkin 30 Temmuz 2002 tarihli Niyet Mektubu, [http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg\\_nm\\_eng.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg_nm_eng.pdf)

IMF, **External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users**, IMF, Washington, 2003

IMF, **World Economic Outlook April 2004**.

INTOSAI, **Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt** Public Debt Committee of the International Organization of Supreme Audit Institution, 2000.  
[http://www.intosaipdc.org.mx/huevos\\_ingles%5cguidanceIngl1.pdf](http://www.intosaipdc.org.mx/huevos_ingles%5cguidanceIngl1.pdf) (06.08.2004)

INTOSAI, **Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs**, INTOSAI Public Debt Committee, 2003.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, **RG:12.04.2002-24724**.

- Karakoç, Yusuf. “Kamu Kesimi İç Borçlanma İşlemlerinin Hukuki Niteliği”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.55-88.
- Karamollaoğlu, Ömer. “Sayıştay Tarafından Reddedilen Dış Borçlara İlişkin Hesaplar”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Manisa, 2002, ss.199-225.
- Karaöz, M.Aydın. “Kredi Değerliliğinin Tespiti (Raiting)”, **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, 1990/1 S.5, ss.29-38.
- Kaya, Safiye. “Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Denetimi”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.265-281.
- Kayra, Cahit. **Dış Finansman Teknikleri**, İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi No: 286, İstanbul, 1970.
- Kesik, Ahmet. “Bütçe Yönetimi ile Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.89-101.
- Kubalı, Derya ve İsmail Çulhacı. “Dış Proje Kredilerinin Bütçe Üzerindeki Etkileri”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.283-314.
- Lessard, R. Donald. “**International Financing for Developing Countries**”, World Bank Staff Working Paper No: 783, World Bank, 1986.
- Meriç, Metin “Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S.11 (Ocak-Mart 1993)
- Musgrave, Richard A. **The Theory of Public Finance, A Study of Public Economy**, McGraw Hill Book Company, New York, 1959.
- OECD, **Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century**, Paris, 2002.
- OECD, **OECD Economic Outlook: December No: 74**, Vol.2003/2

Oyan, Oğuz, Ali R.Aydın ve Aziz Konukman, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991

Önen, Sacit. **Uluslararası Mali Kuruluşlar**, 2.b., Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Yayın No:51, Ankara, 1990.

Özsoylu, Ahmet Fazıl. “Altyapı Yatırımlarının Finansmanı”, **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, S.10 1991/3, ss.56-67.

Palamut, Mehmet E. “Yabancı Kaynak Kavramı ve Türkiye’nin Gereksinimi”, **Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C.VII, No:3, (Eylül 1978), ss.163-179.

Parasız, İlker. **Uluslararası Ekonomik-Mali Kuruluşlar ve Oluşumlar**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2004.

Pehlivan, Nilgün. “Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.385-417.

Polackova Hana, “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability”, Policy Research Working Paper No: 1989, World Bank, Washington, 1998

Risk Hesabı İle İlgili Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,  
**RG:25.03.2003-25059**

Sayıştay, **1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu** (<http://www.sayistay.gov.tr>)

Sayıştay, **2000 Yılı Mali Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2000.

Sayıştay, **Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu**, TC.Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2000

Sayıştay, **Hazine Hesapları 2001 Yılı İzleme Raporu**, TC.Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2001

Sayıştay, **Hazine Hesapları 2003 Yılı İzleme Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2003.

Sayıştay, **Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2002.

Selçuk, Faruk ve Anjariitta Rantanen (Hazırlayan) **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, TÜSIAD, İstanbul, 1996.

Sevimli, Abdullah “Dış Proje Kredileri”, **Sayıştay Dergisi**, S.37 (Nisan-Haziran 2000), ss.107-114.

Seyidoğlu, Halil. **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 1999.

Seyidoğlu, Halil. **Uluslararası Finans** Geliştirilmiş 3.b., Güzem Yayınları, İstanbul, 2001.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Devlet Borçları Saymanlığının 2000 Yılı Yönetim Dönemi Hesabı**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Nisan 2003**

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2003.**

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Kasım 2003.**

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Şubat 2004.**

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mayıs 2004.**

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu, Ağustos 2004.**

T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, **Dış Borçlar Bülteni 1990**

Tandırıcıoğlu, Haluk “Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması”, **Dokuz Eylül Üniv. Sos. Bil. Enstitüsü Dergisi**, C.2, S.2 (2000), ss.260-284.

The World Bank, **Global Development Finance**, 2003



The World Bank, **Global Development Finance**, 2004

Todaro, Michael. **The Struggle For Economic Development**, Longman Publishing, New York, 1983.

Trotman-Dickenson D.I., **Economics of the Public Sector**, Macmillan, London, 1996.

Tural, Aziz. **Devlet Borçları**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/325, Ankara, 1992.

Türk Eximbank, [http://www.eximbank.gov.tr/html\\_files/kisaeximbank.htm](http://www.eximbank.gov.tr/html_files/kisaeximbank.htm)

Türkakin, Gülcin “Sendikasyon Kredileri”, **İşletme ve Finans**, S.48 (Mart 1990), ss.55-61.

Türkiye Kalkınma Bankası, <http://www.tkb.com.tr/profil/kurulus.htm>

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, <http://www.tskb.com.tr/Hakkimizda.aspx>

Ulusoy, Ahmet. **Devlet Borçlanması**, Trabzon, 2001.

Yeo, K.T. and Robert L.K. Tiong “Positive Management of Differences for Risk Reduction in BOT Projects”, **International Journal of Project Management**, V.18, (August 2000), ss.257-265.

Yerlikaya, Gökhan Kürşat. **Yap-İşlet-Devret Modeli: Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

Yerlikaya, Kürşat. “Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Borçlanması”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu 12-16 Mayıs 2003**, T.C. Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:16, 2003, ss.419-447.

## EKLER

### EK 1: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler

**Tablo 31: Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Ödemeler (Bin Dolar)**

BORÇLU KURULUŞ	1992-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)	TOPLAM/ TOTAL
<b>GARANTİLİ DIŞ BORÇ</b>	<b>2.203.233</b>	<b>1.031.494</b>	<b>1.182.882</b>	<b>939.785</b>	<b>862.002</b>	<b>1.101.322</b>	<b>887.912</b>	<b>477.654</b>	<b>169.125</b>	<b>8.855.409</b>
<b>BANKALAR</b>	<b>60.409</b>	<b>0</b>	<b>157.175</b>	<b>43.732</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>261.316</b>
T. KALKINMA BANKASI AŞ	60.409	0	157.175	43.732	0	0	0	0	0	261.316
<b>BÜTÇE DIŞI FONLAR</b>	<b>282.676</b>	<b>101.606</b>	<b>89.581</b>	<b>69.222</b>	<b>13.384</b>	<b>13.127</b>	<b>12.385</b>	<b>11.652</b>	<b>5.551</b>	<b>599.184</b>
KAMU ORTAKLIĞI FONU	254.422	101.606	89.581	69.222	13.384	0	0	0	0	528.215
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI	0	0	0	0	0	13.127	12.385	11.652	5.551	42.715
SAVUNMA SANAYİ GEL. VE DEST. FONU	28.254	0	0	0	0	0	0	0	0	28.254
<b>KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİTLER)</b>	<b>550.920</b>	<b>40.454</b>	<b>189.069</b>	<b>307.659</b>	<b>410.418</b>	<b>497.209</b>	<b>397.573</b>	<b>115.352</b>	<b>9.246</b>	<b>2.517.900</b>
BOTAŞ - BORU HATLARI İLE PETROL T. AŞ	0	0	0	0	18.571	111.646	72.288	0	0	202.505
EBK - ET VE BALIK ÜRÜNLERİ AŞ	52.645	0	0	0	0	0	0	0	0	52.645
EÜAŞ-ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş.	0	0	0	76.215	177.132	183.334	130.895	26.681	0	594.257
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	134.180	35.024	31.643	31.835	49.689	45.714	29.889	34.335	9.246	401.555
İDÇİ - TÜRKİYE DEMİR VE ÇELİK İŞLET.	138.389	2.406	2.577	2.693	2.629	265	116	0	0	149.075
TEİAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK İLETİM A.Ş.	0	0	0	29.445	56.997	55.242	66.267	54.336	0	262.287
TEİTAŞ - ELEKTRONİK SANAYİ AŞ	20.442	0	0	0	0	0	0	0	0	20.442
TMO - TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ	183.903	0	154.849	165.250	105.400	101.008	98.118	0	0	808.528
TPAO - TÜRKİYE PETROLLERİ A.O.	0	0	0	2.221	0	0	0	0	0	2.221
TÜGSAŞ - TÜRKİYE GÜBRE SANAYİ A.Ş.	15.681	3.024	0	0	0	0	0	0	0	18.705
TÜRKİYE GEMİ SANAYİİ	5.680	0	0	0	0	0	0	0	0	5.680
<b>KATMA BÜTÇE</b>	<b>13.120</b>	<b>3.622</b>	<b>3.132</b>	<b>1.611</b>	<b>156</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21.641</b>
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	2.933	764	720	645	156	0	0	0	0	5.218
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ	10.187	2.858	2.412	966	0	0	0	0	0	16.423
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>1.296.108</b>	<b>885.812</b>	<b>743.925</b>	<b>517.561</b>	<b>438.044</b>	<b>590.986</b>	<b>477.954</b>	<b>350.650</b>	<b>154.328</b>	<b>5.455.368</b>
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	0	4.876	6.606	16.509	89.652	87.947	25.909	12.423	243.922
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	682	2.502	38.299	36.934	8.754	8.430	9.495	5.156	110.252
ALANYA BELEDİYESİ	243	1.195	1.171	1.090	893	0	0	0	0	4.592
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	370.314	566.371	184.911	101.642	84.741	53.098	47.438	25.647	11.544	1.445.706
AŞAT - ANTALYA BEL. SU VE KAN. İD.	0	0	0	0	7.039	8.762	10.453	9.755	2.821	38.830
ASKİ- ANKARA SU VE KAN. İDARESİ	10.575	9.666	9.526	9.966	9.854	11.961	15.433	20.210	0	97.191
BAFRA BELEDİYESİ	0	0	559	2.051	20.071	11.419	5.238	2.540	0	41.878
BANDIRMA BELEDİYESİ	0	0	0	156	1.209	5.217	6.647	6.339	3.079	22.647
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	18.104	29.932	40.398	15.270	103.704
DALAMAN BELEDİYESİ	0	0	0	474	5.495	12.655	12.348	4.347	2.390	37.709
DİDİM BELEDİYESİ	0	0	0	2.765	14.075	11.483	9.984	9.404	4.599	52.310
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	203.206	86.114	85.197	68.134	38.772	36.116	37.072	40.700	20.684	615.995
ESHOT GENEL MUDURLUGU (İZMİR)	9.569	6.532	4.357	0	0	0	0	0	0	20.458

ORÇLU KURULUŞ	1992-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)	TOPLAM/ TOTAL
KOCAELİ BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	0	0	170	115	285
KAĞIZCI - GAZİANTEP B. BEL.SU VE KAN.İD.GN.MD.	10.477	4.266	17.729	9.499	12.205	111.361	10.980	10.481	5.115	192.113
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	64	1.766	3.000	2.227	983	304	0	0	0	8.344
GAZİANTEP İST. GAZ DAĞITIM SAN. VE TİC. A.Ş.	259.302	15.537	16.680	13.995	4.745	9.341	0	0	0	319.600
KAYSERİ BELEDİYESİ	0	0	811	9.461	7.676	6.599	9.329	9.619	4.357	47.852
KAYSERİ - İSTANBUL SU VE KAN. İDARESİ	156.145	43.533	45.613	42.439	25.933	33.686	28.714	0	0	376.063
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	207.372	20.684	26.112	34.644	0	0	0	0	0	288.812
İSTANBUL OLİMPİYAT OYUNLARI HAZIRLIK VE DÜZENLEME KURULU	0	0	0	0	0	2.660	24.961	31.741	15.923	75.285
İZMİR - İZMİR GAZ DAĞITIM SAN. VE TİC. A.Ş.	1.256	1.117	12.145	31.337	15.236	17.627	14.052	11.212	5.011	108.993
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	15.311	56.734	107.772	80.685	101.537	98.047	65.982	41.122	19.989	587.179
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	8.733	51.163	200.490	40.974	12.157	14.467	15.223	17.279	8.739	369.225
İZMİR SU VE KAN. İDARESİ	42.712	15.717	14.094	12.301	10.304	3.655	4.640	4.844	2.544	110.811
MARİÇ-MARMARIS-İÇMELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ	0	0	0	1.372	5.852	20.719	28.067	25.758	12.541	94.309
MENEMEN BELEDİYESİ	0	0	0	1.469	2.002	1.838	1.788	0	0	7.097
YOZGAT BELEDİYESİ	829	4.735	6.380	5.975	3.822	3.461	3.296	3.680	2.028	34.206
GARANTİLİ İÇ BORÇ	2.401.029	711.255	62.000	51.400	17.700	0	0	0	0	3.243.384
BÜTÇE DIŞI FONLAR	2.401.029	711.255	62.000	51.400	17.700	0	0	0	0	3.243.384
KAMU ORTAKLIĞI FONU	2.401.029	711.255	62.000	51.400	17.700	0	0	0	0	3.243.384
YİD ÜRÜN SATIŞ GARANTİLERİ	0	0	0	140.415	248.229	206.421	212.700	194.007	65.553	1.067.325
MAHALLİ İDARELER	0	0	0	140.415	248.229	206.421	212.700	194.007	65.553	1.067.325
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	0	0	140.415	248.229	206.421	212.700	194.007	65.553	1.067.325
GENEL TOPLAM	4.604.262	1.742.749	1.244.882	1.131.600	1.127.931	1.307.743	1.100.612	671.661	234.678	13.166.118

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Table05.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Table05.htm) (24.09.2004)

## EK 2: Vadesi Geçmiş Hazine Alacakları Verileri

**Tablo 32: Kaynakları İtibariyle Vadesi Geçmiş Hazine Alacakları (Milyar TL)**

BORÇLU KURULUŞ	Devirli Dış Borçlar	Garantili Dış Borçlar	Yap - İşlet - Devret Projeleri	Toplam
<b>BÜTÇE DIŞI FONLAR</b>	<b>187.343</b>	<b>312.466</b>	<b>0</b>	<b>499.809</b>
KAMU ORTAKLIĞI FONU	187.343	248.691	0	436.034
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI	0	63.775	0	63.775
<b>KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİTLER)</b>	<b>265.064</b>	<b>257.579</b>	<b>0</b>	<b>522.643</b>
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	232.527	236.357	0	468.884
TDÇİ - TÜRKİYE DEMİR VE ÇELİK İŞLETMELERİ	2.797	21.222	0	24.019
TTK-T.TAŞKÖMÜRÜ KURUMU	29.740	0	0	29.740
<b>KATMA BÜTÇE</b>	<b>6.721</b>	<b>19.383</b>	<b>0</b>	<b>26.104</b>
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ	6.721	0	0	6.721
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ	0	19.383	0	19.383
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>697.106</b>	<b>5.409.497</b>	<b>3.212.299</b>	<b>9.318.902</b>
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	11.892	715.695	0	727.587
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	3.174	267.718	0	270.892
ALANYA BELEDİYESİ	19.957	7.387	0	27.344
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	5.199	184.098	0	189.297
ASKİ- ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ	68.314	11.630	0	79.944
BAFRA BELEDİYESİ	0	145.890	0	145.890
DALAMAN BELEDİYESİ	0	126.576	0	126.576
DİDİM BELEDİYESİ	36.333	143.045	0	179.378
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	1.008	769.944	0	770.952
GASKİ - GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BEL.SU VE KAN.İD.GN.MD.	163.782	631.001	0	794.783
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	91.059	10.437	0	101.496
İSKENDERUN BELEDİYESİ	0	119.878	0	119.878
İZGAZ - İZMİT GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	0	294.263	0	294.263
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	47.798	985.645	0	1.033.443
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	670.895	3.212.299	3.883.194
MALATYA BELEDİYESİ	2	0	0	2
MARIÇ-MARMARİS-İÇMELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ	233.220	223.418	0	456.638
MENEMEN BELEDİYESİ	15.368	23.303	0	38.671
YOZGAT BELEDİYESİ	0	78.674	0	78.674
<b>PARASAL OLMAYAN KURULUŞLAR</b>	<b>26.571</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>26.571</b>
ÇUKUROVA ELEKTRİK T.A.Ş.	26.571	0	0	26.571
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>1.182.805</b>	<b>5.998.925</b>	<b>3.212.299</b>	<b>10.394.029</b>

Not: 30 Haziran 2004 Tarihi İtibariyle

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Table03.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Table03.htm) (24.09.2004)

**Tablo 33: Yıllar İtibariyle Vadesi Geçmiş Alacak Stoku (Milyar TL)**

BORÇLU KURULUŞ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)
<b>BANKALAR</b>	<b>4.157</b>	<b>6.315</b>	<b>8.579</b>	<b>12.727</b>	<b>26.347</b>	<b>8.646</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
İLLER BANKASI	0	784	1.700	4.595	16.761	0	0	0
T. HALK BANKASI	120	260	513	803	1.317	0	0	0
T. KALKINMA BANKASI AŞ	1	1	0	0	0	1	0	0
T.C. ZİRAAT BANKASI	4.036	5.270	6.366	7.329	8.269	8.645	0	0
TSKB - T.SINAI KALKINMA BANKASI AŞ	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>BÜTÇE DIŞI FONLAR</b>	<b>34.695</b>	<b>55.103</b>	<b>79.170</b>	<b>103.645</b>	<b>1.634.345</b>	<b>2.469.012</b>	<b>10.936.592</b>	<b>15.457.989</b>
KAMU ORTAKLIĞI FONU	34.695	55.103	79.170	103.645	1.615.357	1.639.677	1.662.132	1.668.715
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI	0	0	0	0	18.988	41.900	52.124	63.775
TMSF-TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU	0	0	0	0	0	787.435	9.222.336	13.725.499
<b>KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİTLER)</b>	<b>21.845</b>	<b>28.986</b>	<b>286.449</b>	<b>51.558</b>	<b>61.816</b>	<b>241.902</b>	<b>429.757</b>	<b>522.644</b>
EBK - ET VE BALIK ÜRÜNLERİ AŞ	12.368	18.506	24.150	28.096	33.850	0	0	0
EÜAŞ-ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş.	0	0	81.623	2.461	0	0	0	0
SÜMER HALI A.Ş.	287	569	899	259	0	0	0	0
SÜMER HOLDİNG A.Ş.	5.926	8.098	10.095	11.491	13.528	0	0	0
T. YAPAĞI VE TİFTİK SANAYİİ A.Ş.	121	170	214	245	291	0	0	0
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	336	0	46.256	966	0	31.924	380.047	468.885
TDÇİ - TÜRKİYE DEMİR VE ÇELİK İŞLETMELERİ	0	0	1.642	4.907	12.095	17.761	22.788	24.019
TEİAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK İLETİM A.Ş.	0	0	25.501	0	0	181.651	0	0
TESTAŞ - ELEKTRONİK SANAYİ AŞ	1.814	0	0	0	0	0	0	0
TİGEM - TARIM İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0	130	829	0	0	1	0	0
TKİ - TÜRKİYE KÖMÜR İŞLETMELERİ	0	0	0	0	0	0	0	0
TMO - TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ	0	116	89.618	0	0	0	0	0
TTK-T.TAŞKÖMÜRÜ KURUMU	0	0	3.775	0	0	10.565	26.922	29.740
TÜGSAŞ - TÜRKİYE GÜBRE SANAYİİ A.Ş.	0	0	0	856	0	0	0	0
TÜRKİYE GEMİ SANAYİİ	993	1.397	1.847	2.277	2.052	0	0	0
<b>KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLAR</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>47</b>	<b>100</b>	<b>210</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
KARDİYOLOJİ VAKFI FLORENCE NIGHTINGALE HAST.	0	0	0	0	0	0	0	0
SSK-SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	0	0	0	0	0	0	0	0
TOBB-TÜRKİYE ODALAR VE BORSALAR BİRLİĞİ	0	0	5	32	105	0	0	0
TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ	0	0	42	68	105	0	0	0
<b>KATMA BÜTÇE</b>	<b>3.858</b>	<b>13.897</b>	<b>25.006</b>	<b>25.124</b>	<b>47.429</b>	<b>21.357</b>	<b>21.451</b>	<b>26.104</b>
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	509	1.124	2.058	2.946	4.175	5.167	0	0
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ	72	6.165	11.913	7.291	16.213	0	2.794	6.721
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ	2.269	4.629	7.876	10.321	13.531	16.190	18.657	19.383
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	0	0	2	671	8.538	0	0	0
YÜKSEK İHTİSAS HASTANESİ	1.008	1.979	3.157	3.895	4.972	0	0	0
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>270.489</b>	<b>760.704</b>	<b>1.449.528</b>	<b>2.212.660</b>	<b>4.484.341</b>	<b>3.962.361</b>	<b>6.580.738</b>	<b>9.318.902</b>
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	10	435	4.914	117.250	370.294	652.749	727.587
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	27	452	15.465	53.009	117.705	178.350	247.353	270.892
ALANYA BELEDİYESİ	416	1.613	3.752	6.563	12.107	0	24.676	27.344

BORÇLU KURULUŞ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	87.063	349.898	584.157	786.569	1.094.369	0	92.022	189.297
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	2.840	14.064	34.870	63.439	0	0	0
ASAT - ANTALYA BELEDİYESİ SU VE KAN. İDARESİ	0	0	0	425	0	0	0	0
ASKİ - ADANA BELEDİYESİ SU KAN. İDARESİ	0	0	1	0	0	0	0	0
ASKİ- ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ	11.846	25.402	47.773	73.113	129.316	0	60.404	79.944
BAFRA BELEDİYESİ	0	0	560	7.489	49.763	92.171	134.083	145.890
BANDIRMA BELEDİYESİ	0	0	0	56	0	0	0	0
DALAMAN BELEDİYESİ	0	0	84	2.248	25.852	67.493	112.807	126.576
DENİZLİ BELEDİYESİ	0	0	0	14	0	0	122	0
DİDİM BELEDİYESİ	0	0	971	6.306	35.130	81.017	146.982	179.379
DIYARBAKIR SU VE KANALİZAS. İDARESİ GEN. MÜD.	0	0	0	265	716	0	0	0
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	44.967	102.904	195.570	285.476	463.012	0	0	770.953
ESHOT GENEL MUDURLUGU (İZMİR)	1.127	4.277	7.799	9.929	13.037	0	0	0
ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	18	2	410	1.620	4.870	0	0	0
GASKİ - GAZİANTEP B.BELED. .SU VE KAN. İD.GN.MD.	1.783	6.509	21.194	44.430	250.114	504.346	726.533	794.783
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	3.481	9.390	19.984	35.886	75.666	0	92.947	101.495
İGDAŞ-İSTANBUL GAZ DAĞITIM SAN. VE TİCARET A.Ş.	39.447	67.442	50.191	199	0	0	0	0
İSKENDERUN BELEDİYESİ	0	0	2.423	11.211	34.861	63.505	104.075	119.878
İSKİ - İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ	35.937	73.603	131.914	151.531	82.051	0	0	0
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	31.476	5.982	6.097	6.185	7.591	8.757	0	0
İST. OLİMPİYAT OYUNLARI HAZ. VE DÜZ. KURULU	0	0	0	0	0	0	471	0
İZGAZ - İZMİT GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	20	2.467	17.799	44.370	103.980	181.217	265.802	294.263
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	3.067	36.098	117.507	220.198	527.665	0	0	1.033.443
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	3.806	51.799	166.623	344.743	1.104.565	2.193.008	3.448.004	3.883.194
İZSU-İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	3.574	12.966	28.030	47.405	80.881	53	0	0
KAYSERİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	48	30	101	48	0	0	0
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	1.896	3.361	5.666	8.059	11.887	0	20	0
MALATYA BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	0	0	2
MARIÇ-MARMARİS-İÇMELER-ARMUTLU BEL. BİRLİĞİ	0	0	361	4.057	34.450	150.355	366.166	456.638
MENEMEN BELEDİYESİ	15	67	930	3.874	11.808	22.776	34.941	38.670
MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	2	0	0
TARSUS BELEDİYE BAŞKANLIĞI	46	190	522	944	1.030	0	0	0
YOZGAT BELEDİYESİ	477	3.384	9.216	16.601	31.178	49.017	70.581	78.674
<b>PARASAL OLMAYAN KURULUŞLAR</b>	<b>15</b>	<b>329</b>	<b>771</b>	<b>1.383</b>	<b>1.797</b>	<b>0</b>	<b>16.947</b>	<b>26.570</b>
BALIKESİR ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ	9	213	600	1.051	1.744	0	0	0
BURSA MUSTAFAKEMALPAŞA ORG. SAN.AYİİ BÖLGESİ	0	4	7	30	53	0	0	0
ÇUKUROVA ELEKTRİK T.A.Ş.	0	0	0	0	0	0	16.947	26.570
İÇEL-TARSUS ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ MÜD.	4	112	164	273	0	0	0	0
YOZGAT ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ	2	0	0	29	0	0	0	0
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>335.059</b>	<b>865.334</b>	<b>1.849.550</b>	<b>2.407.197</b>	<b>6.256.285</b>	<b>6.703.278</b>	<b>17.985.485</b>	<b>25.352.209</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Tablo02.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo02.htm) (24.09.2004)

**EK 3: Vadesi Gelmemiş Hazine Alacakları Verileri**

**Tablo 34: Kaynakları İtibariyle Vadesi Gelmemiş Hazine Alacakları (Milyar TL)**

BORÇLU KURULUŞ	Devirli Dış Borçlar	Garantili Dış Borçlar	Yap-İşlet-Devret Projeleri	Toplam
<b>BANKACILIK DIŞI FİNANSAL KURULUŞLAR</b>	<b>57.718</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>57.718</b>
DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU	57.718	0	0	57.718
<b>BANKALAR</b>	<b>1.275.935</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.275.935</b>
İLLER BANKASI	20.835	0	0	20.835
SYB - SİNAİ YATIRIM BANKASI	52.137	0	0	52.137
T. GARANTİ BANKASI A.Ş.	5.972	0	0	5.972
T. HALK BANKASI	252.749	0	0	252.749
T. İHRACAT KREDİ BANKASI AŞ	298.688	0	0	298.688
T. KALKINMA BANKASI AŞ	189	0	0	189
T. VAKIFLAR BANKASI T.A.O.	95.281	0	0	95.281
T.C. ZİRAAT BANKASI	4.234	0	0	4.234
BAYINDIRBANK A.Ş.	3.455	0	0	3.455
TSKB - T.SİNAİ KALKINMA BANKASI AŞ	533.011	0	0	533.011
YAPI VE KREDİ BANKASI A.Ş.	9.384	0	0	9.384
<b>DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR</b>	<b>589</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>589</b>
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	589	0	0	589
<b>GENEL BÜTÇE</b>	<b>53.720</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>53.720</b>
TSE - TÜRK STANDARTLAR ENSTİTÜSÜ	53.720	0	0	53.720
<b>KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİTLER)</b>	<b>4.756.643</b>	<b>286.970</b>	<b>0</b>	<b>5.043.613</b>
BOTAŞ - BORU HATLARI İLE PETROL TAŞIMA A.Ş.	333.591	0	0	333.591
DİHMİ-DEVLET HAVA MEYDANLARI İŞLETMESİ GENEL MÜD.	13.225	0	0	13.225
EBK - ET VE BALIK ÜRÜNLERİ AŞ	3.614	2.672	0	6.286
EREĞLİ DEMİR VE ÇELİK FABRİKALARI A.Ş.	138.017	0	0	138.017
EÜAŞ-ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş.	2.072.188	253.162	0	2.325.350
MTA-MADEN TETKİK VE ARAMA ENSTİTÜSÜ	656	0	0	656
SÜMER HOLDİNG A.Ş.	747	0	0	747
T. YAPAĞI VE TİFTİK SANAYİ A.Ş.	16	0	0	16
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	335.425	15.257	0	350.682
TDİ - TÜRKİYE DENİZCİLİK İŞLETMELERİ AŞ	2.026	0	0	2.026
TEDAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM A.Ş.	1.030	0	0	1.030
TEİAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK İLETİM A.Ş.	281.528	15.879	0	297.407
TETAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK TİCARET VE TAHHÜT A.Ş.	430	0	0	430
TİGEM - TARIM İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.077	0	0	2.077
TKİ - TÜRKİYE KÖMÜR İŞLETMELERİ	287	0	0	287
TMO - TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ	1.059.290	0	0	1.059.290
TTK-T.TAŞKÖMÜRÜ KURUMU	1.837	0	0	1.837
TÜGSAŞ - TÜRKİYE GÜBRE SANAYİ A.Ş.	11.374	0	0	11.374
TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI A.Ş.	499.285	0	0	499.285

BORÇLU KURULUŞ	Devirli Dış Borçlar	Garantili Dış Borçlar	Yap-İşlet-Devret Projeleri	Toplam
KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLAR	71.815	0	0	71.815
KARDİYOLOJİ VAKFI FLORENCE NIGHTINGALE HASTANESİ A.Ş.	7.471	0	0	7.471
SSK-SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	29.489	0	0	29.489
TOBB-TÜRKİYE ODALAR VE BORSALAR BİRLİĞİ	1.387	0	0	1.387
TÜBİTAK - MARMARA ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ	8.846	0	0	8.846
TÜBİTAK - ULUSAL METROLOJİ ENSTİTÜSÜ	8.781	0	0	8.781
TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ	1.951	0	0	1.951
TÜRKİYE TEKNOLOJİ GELİŞTİRME VAKFI	13.890	0	0	13.890
<b>KATMA BÜTÇE</b>	<b>88.515</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>88.515</b>
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ	52.868	0	0	52.868
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	35.379	0	0	35.379
YÜKSEK İHTİSAS HASTANESİ	268	0	0	268
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>1.856.931</b>	<b>2.197.486</b>	<b>129.868</b>	<b>4.184.285</b>
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	33.031	18.635	0	51.666
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	33.105	5.500	0	38.605
ALANYA BELEDİYESİ	16.081	0	0	16.081
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	156.789	1.362.936	0	1.519.725
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	49.801	0	0	49.801
ASAT - ANTALYA BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	6.466	0	6.466
ASKİ - ADANA BELEDİYESİ SU KANALİZASYON İDARESİ	73.759	0	0	73.759
ASKİ - ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ	369.261	14.119	0	383.380
BANDIRMA BELEDİYESİ	14.928	26.836	0	41.764
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	219.531	95.971	0	315.502
DALAMAN BELEDİYESİ	0	2.304	0	2.304
DENİZLİ BELEDİYESİ	14.996	0	0	14.996
DİDİM BELEDİYESİ	47.228	10.214	0	57.442
DİYARBAKIR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	84.424	0	0	84.424
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	7.625	191.135	0	198.760
ERZURUM SU VE KANALİZASYON İDARESİ	7.481	0	0	7.481
ESHOT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İZMİR)	0	3.261	0	3.261
ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	19.953	0	0	19.953
FETHİYE BELEDİYESİ	22.220	0	0	22.220
FOÇA BELEDİYESİ	9.325	265	0	9.590
GASKİ - GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BEL.SU VE KAN.ID.GN.MD.	41.806	11.416	0	53.222
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	62.915	147	0	63.062
İGDAŞ-İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	72.748	0	0	72.748
İSKENDERUN BELEDİYESİ	0	8.874	0	8.874
İSKİ - İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ	93.952	0	0	93.952
İST. OLİMPİYAT OYUNLARI HAZIRLIK VE DÜZENLEME KURULU	0	98.007	0	98.007
İZGAZ - İZMİR GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	0	4.909	0	4.909
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	57.343	229.830	0	287.173



BORÇLU KURULUŞ	Devirli Dış Borçlar	Garantili Dış Borçlar	Yap-İşlet-Devret Projeleri	Toplam
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	18.224	129.868	148.092
İZSU-İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ	2.252	60.923	0	63.175
KAYSERİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	77.159	0	0	77.159
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	15.663	0	0	15.663
MALATYA BELEDİYESİ	34.220	0	0	34.220
MARİÇ-MARMARİS-İÇMELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ	79.877	25.104	0	104.981
MENEMEN BELEDİYESİ	15.323	0	0	15.323
MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	1.367	0	0	1.367
SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	419	0	0	419
ŞANLIURFA BELEDİYESİ	25.590	0	0	25.590
TARSUS BELEDİYE BAŞKANLIĞI	96.759	0	0	96.759
YOZGAT BELEDİYESİ	0	2.410	0	2.410
<b>PARASAL OLMAYAN KURULUŞLAR</b>	<b>50.846</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>50.846</b>
BALIKESİR ORGANİZE SANAYİİ BÖLGESİ	3.408	0	0	3.408
ÇUKUROVA ELEKTRİK T.A.Ş.	46.816	0	0	46.816
KÜTAHYA ORGANİZE SANAYİİ BÖLGESİ	622	0	0	622
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>8.212.712</b>	<b>2.484.456</b>	<b>129.868</b>	<b>10.827.036</b>

Not: 30 Haziran 2004 itibariyle

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Table04.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Table04.htm) (24.09.2004)

**EK 4: Tahsil Edilen Hazine Alacakları Verileri**

**Tablo 35: Tahsilat Tipine Göre Gerçekleşen Tahsilatlar (Bin Dolar)**

TAHSİLAT TİPİ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOPLAM
<b>AYNI</b>	<b>294.039</b>	<b>444.557</b>	<b>11.244</b>	<b>2.682.905</b>	<b>1.048.563</b>	<b>254.162</b>	<b>0</b>	<b>25.608</b>	<b>4.761.079</b>
GÖREV ZARARINA MAHSUP	0	244.149	0	606.299	1.013	253.396	0	25.608	1.130.465
MAHSUBEN KURULUŞ TARAFINDAN ÖDEME	21.093	13.810	25	1.524.845	0	0	0	0	1.559.772
ÖDENMEMİŞ SERMAYESİNE MAHSUP	258.554	186.599	11.219	551.761	1.047.550	765	0	0	2.056.448
65 SAYILI GENELGE(AYNI)	14.392	0	0	0	0	2	0	0	14.394
<b>NAKİT</b>	<b>320.666</b>	<b>511.923</b>	<b>540.425</b>	<b>927.089</b>	<b>548.226</b>	<b>1.504.470</b>	<b>1.307.580</b>	<b>619.431</b>	<b>6.279.810</b>
BAŞKA BİR KURUMDAN AKTARILAN PARA	0	0	0	0	0	0	5.842	0	5.842
BÜTÇE ÖDENEĞİNE MAHSUP	0	0	5.657	357.866	4.799	2.677	3.427	0	374.426
BÜTÇEDEN BELEDİYELERE YAPILAN YARDIM	0	0	0	0	0	55	0	0	55
KREDİ KULLANIMINDAN MAHSUP	276	1.524	9.050	13.581	6.244	13.404	94	19	44.191
KURULUŞ TARAFINDAN ÖDEME	179.847	222.388	257.198	230.402	286.000	1.313.743	1.259.334	589.225	4.338.136
REFİNANSMAN	0	0	0	6.093	0	0	0	0	6.093
VAKİF ALACAKLARINA MAHSUP	0	0	547	1.387	1.189	920	0	0	4.044
VERGİ GELİR PAYINDAN KESİNTİ (MALİYE BAK.)	116.260	272.703	256.447	302.913	235.961	162.243	32.681	28.756	1.407.966
VERGİ GELİR PAYLARINDAN KESİNTİ (İLLER BANKASI)	24.213	12.759	11.525	12.640	14.033	11.428	1.499	212	88.308
6183 SAYILI KANUN	0	0	0	0	0	0	4.704	1.219	5.923
65 SAYILI GENELGE (NAKİT)	70	2.550	0	2.206	0	0	0	0	4.827
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>614.705</b>	<b>956.481</b>	<b>551.669</b>	<b>3.609.994</b>	<b>1.596.789</b>	<b>1.758.633</b>	<b>1.307.580</b>	<b>645.039</b>	<b>11.040.889</b>

Not: 30 Haziran 2004 tarihi itibarıyla

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Table08.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Table08.htm) (24.09.2004)

**Tablo 36: Kurumsal Bazda Gerçekleşen Tahsilatlar (Bin Dolar)**

BORÇLU KURULUŞ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)	TOPLAM
<b>BANKACILIK DIŞI FİNANSAL KURULUŞLAR</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>824</b>	<b>947</b>	<b>3.622</b>	<b>1.041</b>	<b>6.433</b>
DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU	0	0	0	0	824	947	3.622	1.041	6.433
<b>BANKALAR</b>	<b>69.580</b>	<b>125.598</b>	<b>136.639</b>	<b>172.446</b>	<b>118.820</b>	<b>119.484</b>	<b>229.311</b>	<b>56.182</b>	<b>1.028.066</b>
İLLER BANKASI	4.500	3.286	3.442	3.297	3.329	8.806	27.635	3.513	57.809
SYB - SİNAİ YATIRIM BANKASI	9.506	18.799	25.949	25.962	23.667	22.145	2.373	1.081	129.481
T. EMLAK BANKASI AŞ	10.029	8.872	7.014	8.550	11.035	11.253	0	0	56.753
T. GARANTİ BANKASI A.Ş.	3.450	3.594	3.616	3.681	3.231	2.622	2.325	1.128	23.647
T. HALK BANKASI	8.090	4.528	4.464	4.651	3.687	8.685	10.994	5.821	50.921
T. İHRACAT KREDİ BANKASI AŞ	73	72	71	70	5.334	5.117	3.469	1.423	15.630
T. KALKINMA BANKASI AŞ	283	37.186	31.101	67.843	15.060	14.932	8.255	21	174.682
T. VAKIFLAR BANKASI T.A.O.	6.588	13.462	18.958	18.449	16.635	13.906	13.017	6.509	107.525
T.C. ZİRAAT BANKASI	16.195	10.797	6.328	4.925	3.505	2.350	90.161	954	135.216
BAYINDIRBANK A.Ş.	1.212	1.739	2.095	2.074	1.869	1.517	1.392	652	12.551
TSKB - T.SİNAİ KALKINMA BANKASI AŞ	6.947	18.529	27.314	26.922	26.088	23.651	65.800	33.312	228.563
YAPI VE KREDİ BANKASI A.Ş.	2.706	4.734	6.287	6.021	5.380	4.498	3.890	1.768	35.283
<b>BÜTÇE DIŞI FONLAR</b>	<b>21.093</b>	<b>13.810</b>	<b>0</b>	<b>1.527.051</b>	<b>2.213</b>	<b>753.135</b>	<b>24.315</b>	<b>238.133</b>	<b>2.579.748</b>
KAMU ORTAKLIĞI FONU	21.093	13.810	0	1.527.051	0	0	0	0	1.561.953
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI	0	0	0	0	2.213	20.317	24.315	238.133	284.977
TMSF-TASARRUF MEVDUATI SİGORTA F.	0	0	0	0	0	732.818	0	0	732.818
<b>DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>69</b>
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	0	0	0	0	0	50	16	3	69
<b>GENEL BÜTÇE</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>541</b>	<b>1.136</b>	<b>1.532</b>	<b>0</b>	<b>507</b>	<b>376</b>	<b>4.132</b>
EİEİ - ELEKTRİK İŞLERİ ETÜD İDARESİ	21	20	17	10	5	0	0	0	73
TSE - TÜRK STANDARTLAR ENSTİTÜSÜ	0	0	524	1.126	1.527	0	507	376	4.060
<b>KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ</b>	<b>347.508</b>	<b>488.263</b>	<b>100.724</b>	<b>1.542.634</b>	<b>1.155.413</b>	<b>564.756</b>	<b>713.087</b>	<b>219.743</b>	<b>5.132.129</b>
ASİL ÇELİK SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	281	272	258	237	226	216	217	107	1.815
BOTAŞ-BORU HATLARI İLE PETROL TAŞ.	2.974	3.209	2.892	6.869	85.954	135.250	32.692	5.760	275.601
DHMİ-DEVLET HAVA MEYDANLARI İŞLETMESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.204	1.267	1.448	1.098	1.129	1.146	1.343	747	9.383
EBK - ET VE BALIK ÜRÜNLERİ AŞ	0	0	208	380	341	492	7.866	3.332	12.619
EREĞLİ DEMİR VE ÇELİK FAB. A.Ş.	51.432	46.168	50.373	56.655	51.081	46.857	46.983	24.171	373.721
EÜAŞ-ELEKTRİK ÜRETİM A.Ş.	105.435	108.536	10.899	532.664	408.613	71.178	292.199	111.625	1.641.149
MTA-MADEN TETKİK VE ARAMA ENST	123	123	123	123	123	123	123	61	921
SEKA KASTAMONU MÜESSESESİ MÜD.	139	133	118	93	89	87	0	0	659
SÜMER HALI A.Ş	0	0	0	1.368	327	0	0	0	1.695
SÜMER HOLDİNG A.Ş	0	0	0	0	0	1.491	1.498	802	3.790
T. YAPAĞI VE TİFTİK SANAYİ A.Ş.	0	0	0	0	0	33	32	17	82
TCDD - TC DEVLET DEMİRYOLLARI	106.434	92.191	0	205.749	122.124	132	126	125	526.880
TDÇİ - TÜRKİYE DEMİR VE ÇELİK İŞLET	2.705	3.412	0	0	0	0	187	214	6.518
TDİ - TÜRKİYE DENİZCİLİK İŞLET. AŞ	179	189	159	144	135	158	186	0	1.150
TEDAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞIT. A.Ş.	0	0	0	0	0	24	10	5	39

BORÇLU KURULUŞ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)	TOPLAM
TEİAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK İLETİM A.Ş.	48.893	45.744	3.372	164.834	110.325	0	281.767	36.642	691.577
TELEKOM - T. TELEKOMÜNİKASYON	0	0	0	0	0	8	0	0	8
TESTAŞ - ELEKTRONİK SANAYİ AŞ	0	6.837	0	0	0	0	0	0	6.837
TETAŞ-TÜRKİYE ELEKTRİK TİC. VE TAŞ	0	0	0	0	0	12	6	3	21
THY - TÜRK HAVA YOLLARI AO	632	538	561	473	424	400	461	0	3.489
TİGEM - TARIM İŞLETMELERİ GEN. MÜD	1.140	792	120	3.567	1.064	883	141	0	7.708
TKİ - TÜRKİYE KÖMÜR İŞLETMELERİ	7.470	7.125	6.769	4.843	3.195	3.057	3.075	1.530	37.065
TMO - TOPRAK MAHSULLERİ OFİSİ	1.155	156.217	7.455	525.517	328.542	269.492	13.658	3.431	1.305.468
TPAO - TÜRKİYE PETROLLERİ A.O.	0	0	0	2.738	0	0	0	0	2.738
TTK-T.TAŞKÖMÜRÜ KURUMU	6.396	6.571	0	16.380	7.380	0	0	1.823	38.550
TÜGSAŞ - TÜRKİYE GÜBRE SAN A.Ş.	2.209	661	8.107	5.476	8.508	7.004	1.108	558	33.629
TÜPRAŞ - TÜRKİYE PETROL RAF. A.Ş.	8.506	8.227	7.815	7.143	6.817	6.527	6.486	3.180	54.703
TÜRKİYE GEMİ SANAYİİ	161	0	0	0	969	1.388	0	0	2.517
TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI A.Ş.	0	0	0	6.244	18.014	18.766	22.924	25.608	91.556
TZDK - TÜRKİYE ZİRAİ DONAT. KUR.	41	49	46	39	33	32	0	0	240
<b>KAR AMACI GÜTMEYEN KURULUŞLAR</b>	<b>308</b>	<b>436</b>	<b>752</b>	<b>614</b>	<b>695</b>	<b>653</b>	<b>829</b>	<b>695</b>	<b>4.983</b>
KARDİYOLOJİ VAKFI FLORENCE NIGHTINGALE HASTANESİ A.Ş.	308	436	452	393	363	417	485	244	3.098
SSK-SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	0	0	0	0	307	18	299	410	1.033
TOBB-TÜRKİYE ODALAR VE BORSALAR BİRLİĞİ	0	0	0	0	26	135	45	41	248
TÜBİTAK - MARMARA ARAŞTIRMA ENS	0	0	0	112	0	0	0	0	112
TÜBİTAK - ULUSAL METROLOJİ ENS	0	0	0	109	0	0	0	0	109
TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ	0	0	0	0	0	83	0	0	83
TÜRKİYE TEKNOLOJİ GELİŞT. VAKFI	0	0	300	0	0	0	0	0	300
<b>KATMA BÜTÇE</b>	<b>613</b>	<b>1.333</b>	<b>2.436</b>	<b>7.669</b>	<b>1.293</b>	<b>7.129</b>	<b>11.132</b>	<b>3.323</b>	<b>34.929</b>
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	226	129	5	7	32	0	3.977	0	4.375
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ	75	788	1.859	7.480	1.189	5.139	3.566	1.032	21.127
BİLKENT ÜNİVERSİTESİ	313	416	241	145	67	50	26	0	1.257
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	0	0	332	37	5	1.223	3.026	2.001	6.624
YÜKSEK İHTİSAS HASTANESİ	0	0	0	0	0	717	538	290	1.545
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>167.522</b>	<b>301.788</b>	<b>284.531</b>	<b>336.342</b>	<b>292.022</b>	<b>294.475</b>	<b>314.615</b>	<b>125.280</b>	<b>2.116.574</b>
ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	1.388	5.080	5.986	3.985	7.978	10.114	7.593	42.123
ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	53	655	280	1.113	1.659	2.321	2.498	1.934	10.512
ALANYA BELEDİYESİ	704	825	791	465	480	315	170	5	3.755
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	29.771	65.030	64.545	65.341	66.258	46.540	18.731	0	356.216
ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	324	1.623	4.307	3.064	2.610	17.471	11.795	6.262	47.455
ASAT - ANTALYA BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ	0	0	0	0	2.489	12.409	15.287	5.232	35.418
ASKİ - ADANA BELEDİYESİ SU KAN. İD.	0	0	361	224	416	725	937	496	3.159
ASKİ - ANKARA SU VE KAN. İDARESİ	21.591	13.422	11.955	12.279	13.566	19.304	36.471	19.010	147.597
BAFRA BELEDİYESİ	0	0	43	0	65	106	111	29	355
BANDIRMA BELEDİYESİ	0	0	117	821	1.326	939	1.905	1.181	6.290
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	1.128	562	714	6.674	20.232	36.513	21.296	87.120

BORÇLU KURULUŞ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (30.06.2004)	TOPLAM
DALAMAN BELEDİYESİ	0	0	7	70	49	78	34	10	248
DENİZLİ BELEDİYESİ	0	0	0	40	67	93	84	195	480
DİDİM BELEDİYESİ	0	0	0	0	689	8	1.060	0	1.757
DIYARBAKIR SU VE KAN. İD. GEN MÜD	0	0	0	0	0	474	1.360	612	2.446
EGO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ANKARA)	3.763	208	0	0	0	34	9.810	6.191	20.006
ERZURUM SU VE KAN İDARESİ	0	0	0	0	0	0	113	880	992
ESHOT GENEL MUDURLUGU (IZMIR)	2.107	0	0	0	0	179	2.245	1.202	5.732
ESKİŞEHİR SU VE KAN. İDARESİ	559	1.136	431	0	11	3.356	3.524	779	9.796
FETHİYE BELEDİYESİ	0	0	0	0	76	53	181	144	454
FOÇA BELEDİYESİ	0	0	0	0	24	24	33	107	188
GASKİ - GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BEL.SU VE KAN.İD.GN.MD.	913	77	0	50	70	2.232	9.001	4.889	17.233
GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	2.820	3.155	2.112	3.031	2.712	6.330	17.089	3.368	40.618
ISPARTA BELEDİYESİ	0	71	0	0	0	0	0	0	71
İGDAŞ-İST. GAZ DAĞITIM SAN VE TA.Ş.	444	145	115.930	110.316	15.921	9.291	4.656	2.438	259.140
İSKENDERUN BELEDİYESİ	0	0	102	299	439	727	442	62	2.070
İSKİ - İSTANBUL SU VE KAN. İDARESİ	16.546	8.653	13.975	78.476	151.121	111.707	38.808	5.372	424.658
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	58.851	166.596	33.140	21.678	0	0	6.469	0	286.734
İSTANBUL OLİMPİYAT OYUNLARI HAZIRLIK VE DÜZENLEME KURULU	0	0	0	0	566	2.305	8.966	4.290	16.127
İZGAZ - İZMİT GAZ DAĞIT. SAN VE TA.Ş.	389	189	0	0	0	0	118	0	696
İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	14.403	24.171	16.832	19.228	11.501	12.771	37.790	15.245	151.942
İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	5.376	7.844	9.537	6.897	4.524	5.799	12.650	3.109	55.736
İZSU-İZMİR SU VE KAN. İDARESİ	7.534	2.020	1.420	1.551	1.326	4.061	18.157	9.466	45.534
KAYSERİ SU VE KAN. İDARESİ	0	471	280	93	420	715	1.142	1.242	4.364
KONYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	962	2.544	2.190	2.069	1.803	4.302	3.823	1.596	19.288
MALATYA BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	107	303	215	624
MARİÇ-MARMARİS-İÇMELER-ARMUTLU BELEDİYE BİRLİĞİ	0	0	62	2.051	179	156	97	0	2.544
MENEMEN BELEDİYESİ	38	20	94	56	1	30	4	0	243
MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	93	226	136	55	0	51	109	51	721
SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	0	95	16	111
TARSUS BELEDİYE BAŞKANLIĞI	47	61	190	375	996	1.253	1.872	751	5.545
YOZGAT BELEDİYESİ	235	129	53	0	0	0	47	12	476
<b>PARASAL OLMAYAN KURULUŞLAR</b>	<b>8.061</b>	<b>25.233</b>	<b>26.045</b>	<b>22.102</b>	<b>23.977</b>	<b>18.004</b>	<b>10.147</b>	<b>264</b>	<b>133.833</b>
BALIKESİR ORGANİZE SANAYİ BÖLG.	111	80	33	176	236	63	584	252	1.536
BURSA MUSTAFAKEMALPAŞA ORG. S. B	11	69	45	33	90	90	123	0	462
ÇUKUROVA ELEKTRİK T.A.Ş.	7.403	23.800	24.837	20.947	22.212	17.738	9.417	0	126.354
İÇEL-TARSUS ORGANİZE SAN. B MÜD	223	331	581	422	1.180	0	0	0	2.736
KOÇ ÜNİVERSİTESİ	272	603	351	229	102	88	0	0	1.646
KÜTAHYA ORGANİZE SANAYİ BÖLG.	39	281	161	278	28	24	23	12	846
YOZGAT ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ	2	68	37	18	128	0	0	0	254
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>614.705</b>	<b>956.481</b>	<b>551.669</b>	<b>3.609.994</b>	<b>1.596.789</b>	<b>1.758.633</b>	<b>1.307.580</b>	<b>645.039</b>	<b>11.040.889</b>

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı, [http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF\\_Tablo07.htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo07.htm) (24.09.2004)