

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

GÖREV ZARARI KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI GÖREV
ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN İNCELENMESİ
VE ANALİZİ

120489

YÜKSEK LİSANS TEZİ

120489

Hazırlayan
Eren ÇAŞKURLU

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN TAYAN MİLLİYETİ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. F. Rifat ORTAÇ

Ankara - 2002

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Eren ÇAŞKURLU'ya ait GÖREV ZARARI KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN İNCELENMESİ VE ANALİZİ adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan... Prof. Dr. Abdurrahman AKDOĞAN...



Üye... Doç. Dr. Refik ÖZTAŞ...



Üye... Yrd. Doç. Dr. Selahattin TOĞAY



İ.C. YÜKSEK LİSANS VE
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

ÖNSÖZ

Sosyal devletin, ekonomide çeşitli müdahalelerle iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşması beklenmektedir. Sosyal devlet geleneksel devlet görevlerinin yanında, çeşitli müdahalelerle sosyal faydası ağır basan görev ve fonksiyonları yerine getirmektedir. Sosyal devletin ekonomiye müdahalesi, çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bunlardan biri de, kamu iktisadi teşebbüsleri ile ekonomiye müdahale etmesidir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi hayatta özel firmalar gibi hareket eden ve mal ve hizmet üretiminde bulunan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, yalnız kar amaçlı üretim gerçekleştirmezler, bunun yanında devletin üzerlerine yüklediği toplumsal fayda yaratan faaliyetleri de gerçekleştirirler. Kamu iktisadi teşebbüslerinin, siyasi otoritenin müdahalesi ile çeşitli kesimleri desteklemek ve teşvik etmek amaçlı girdiği faaliyetlerden biri de, görev zararı doğurucu faaliyetlerdir.

Bazı iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde, siyasi otoritenin müdahalesi ile kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının düşük belirlenmesi ve kuruluşlara destekleme görevlerinin verilmesi ile kuruluşlarda oluşan zararlar, görev zararı olarak adlandırılmaktadır.

Tezin konusu çerçevesinde, görev zararlarının tanımının yapılması ve ekonomide nasıl etkiler yarattığının incelenmesi ve özellikle Türkiye’de hangi sebeplerden dolayı görev zararlarının meydana geldiğinin araştırılması önemli olacaktır.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
--------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM GÖREV ZARARI KAVRAMI VE GÖREV ZARARININ OLUŞUMUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

I.GÖREV ZARARI KAVRAMININ TANIMI, VE SÜBVANSİYON KAVRAMINDAN AYRILAN ÖZELLİKLERİ	3
A-TANIM	3
1.Dar Anlamda Görev Zararı	6
2.Geniş Anlamda Görev Zararı	8
B-GÖREV ZARARINI SÜBVANSİYONDAN AYIRAN ÖZELLİKLER	13
1.Sübvansiyonun Tanımı ve Çeşitleri	14
a)Sübvansiyonun Tanımı	14
aa)Dar Anlamda Sübvansiyon	14
ab)Geniş Anlamda Sübvansiyon	17
b)Sübvansiyoların Çeşitleri	20
ba)Sübvansiyonun Alınma Biçimine Göre Ayrım	20
baa)Doğrudan Sübvansiyonlar	20
bab)Dolaylı Sübvansiyonlar	20
bb)Geçerlilik Sürelerine Göre Ayrım	20

bba)Bir Defada Ödenen ya da Süreli Uygulanan Sübvansiyonlar	20
bbb)Birkaç Defada ya da Sürekli Verilen Sübvansiyonlar	21
bc)Etki Alanına Göre Ayrım	21
bca)Kısmi Sübvansiyonlar	21
bcg)Genel Sübvansiyonlar	21
bd)Amaçlarına Göre Ayrım	22
bda)İktisadi Sübvansiyonlar	22
bdb)İktisadi Olmayan Sübvansiyonlar	22
be)Etki Şekillerine Göre Ayrım	22
bea)Fiyat Sübvansiyonları	22
beb)Maliyet Sübvansiyonları	22
bf)Yatırımlardan Yararlanacaklara Göre Ayrım	23
bfa)Üretici Sübvansiyonları	23
bfb)Tüketici Sübvansiyonları	23
bg)Yardımların Veriliş Şekline Göre Ayrım	23
bga)Nakit Verilen Sübvansiyonlar	23
bgaa)Maktu Yardımlar Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar	24
bgab)Prim Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar	24
bgc)Kredi Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar	24
bgd)Devletin Gelirlerinden Vazgeçmesi Şeklindeki Sübvansiyonlar	24
2.Görev Zararı ve Sübvansiyonların Benzerlik ve Farklılıkları	25
a) Görev Zararı ve Sübvansiyonların Benzerlikleri	25

b) Görev Zararı ve Sübvansiyonların Farklılıkları	26
II.GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER	27
A-EKONOMİK FAKTÖRLER	28
B-SOSYAL FAKTÖRLER	36
C-SİYASAL FAKTÖRLER	38
III.GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ	40
A-DAR ANLAMDA GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ	40
1.Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararının Ortaya Çıkması	40
2.Finans Sektöründe Faaliyet Gösteren Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararının Ortaya Çıkması	40
a)Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hazine Tarafından Kamu Bankaları Yoluyla Finansmanı	48
b)Kamu Bankalarının Kendi Faaliyet Alanlarından Kaynaklanan Görev Zararları	49
B-GENİŞ ANLAMDA GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ	51
1.Görev Zararlarının Kamu Maliyesi Açısından Niteliği ve Finansmanı	51
2.Görev Zararı Harcamalarına Ayrılan Kaynağın Fırsat Maliyeti	54
3.Finans Kesimindeki Düzenlemelerden Kaynaklanan Görev Zararları	56
a)İç Borçlanma İhalelerinde Hazinenin Kamu Bankaları Üzerindeki Etkisi	56
b)Bankacılık Kesimindeki Düzenlemelerin Etkisi	59
4.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Yerleri ve Yönetim Şekilleri	61

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE GÖREV ZARARLARI, ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ, HUKUKİ
DAYANAKLARI VE BOYUTLARI

I.TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALARDAKİ YERİ VE ÖNEMİ	63
A-1980 ÖNCESİ TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALAR İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ	63
B-1980 SONRASI TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALAR İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ	67
1.IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)	67
2.1980 Yılı ve 24 Ocak Kararları	68
3.1980 Sonrası İktisadi Gelişmeler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerindeki Etkisi	73
II.1980 SONRASI GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN YASAL DAYANAKLARI VE GÖREV ZARARININ BELİRLENMESİ	85
A-GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN YASAL DAYANAKLARI	85
B-GÖREV ZARARI MİKTARININ BELİRLENMESİ	92
III.TÜRKİYE'DE 1980 YILI SONRASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV ZARARLARININ YAPISI VE BOYUTLARI	100
A-1980 SONRASI REEL SEKTÖRDEKİ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE GÖREV ZARARLARI	100
1.T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi'nde Ortaya Çıkan Görev Zararı	106
2.Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı	109
3.Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı	112

4.Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı	114
5.Toprak Mahsulleri Ofisi'nde Ortaya Çıkan Görev Zararı	115
6.Diğer Bazı Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde Ortaya Çıkan Görev Zararı	118
a)TEKEL	118
b)Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü(ÇAYKUR)	118
c)Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü(TDÇİ)	119
d)Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü(TİGEM)	119
e)Devlet Hava Meydanları Genel Müdürlüğü(DHMI)	120
B-1980 SONRASI FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYET GÖSTEREN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDEKİ GÖREV ZARARI	121
1.Ziraat Bankası'nda Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Ortaya Çıkan Görev Zararı Büyüklüğü	125
2.Türkiye Halk Bankası'nda Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin ve Ortaya Çıkan Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi	137
3.Türkiye Emlak Bankası'nda Görev Zararı Doğurucu Faaliyetler ve Görev Zararı Büyüklüğü	141
IV.GÖREV ZARARLARININ BÜTÇEDEN FİNANSMANI VE 1980 SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ DURUM	142
A-REEL SEKTÖRDEKİ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980 SONRASI GÖREV ZARARLARININ KARŞILANMASI	143
1.Hazine Tarafından Türkiye Devlet Demiryolları'na Yapılan Ödemeler	148
2.Hazine'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye Yaptığı Görev Zararı Ödemeleri	150
3.Hazine'nin Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'ye Yaptığı Görev Zararı Ödemeleri	151

4. Hazine Tarafından Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye Yapılan Görev Zararı Ödemeleri	151
5. Toprak Mahsulleri Ofisine Görev Zararı Karşılığı Yapılan Ödemeler	152
6. Diğer Bazı İşletmeciler Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hazine'den Aldıkları Görev Zararı Karşılıkları	152
a) TEKEK	152
b) Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR)	153
c) Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TDÇİ)	153
d) Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)	153
e) Devlet Hava Meydanları Genel Müdürlüğü (DHMI)	154

B-FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYET GÖSTEREN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980 SONRASI GÖREV ZARARLARININ KARŞILANMASI

1. Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Karşılanması	154
a) T.C. Ziraat Bankasının Görev Zararı Alacaklarının Hazine Tarafından Karşılanması	154
b) T. Halk Bankasının Görev Zararlarının Hazine Tarafından Karşılanması	157
c) T. Emlak Bankasının Görev Zararı Alacaklarının Hazine Tarafından Karşılanması	159
2. Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Ortadan Kaldırılması Bağlamında Son Dönem Uygulamaları	159

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

I. GÖREV ZARARI KAVRAMININ HUKUKİ BOYUTUNUN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	16
--	----

A-BÜTÇE İLKELERİ VE BÜTÇE UYGULAMASI YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	165
1.Bütçe İlkeleri Yönünden Analizi ve Değerlendirilmesi	166
2.Bütçe Uygulaması Yönünden Analizi ve Değerlendirilmesi	168
a)Görev Zararı Faaliyetlerini Gerçekleştiren Kuruluşların Zararları Bildirmelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi	168
b)Hazine'ye Bildirilen Görev Zararı Alacaklarının Denetimi ve Ödeneklerin Çıkmasının Analizi ve Değerlendirilmesi	169
B-KAMU HARCAMALARI VE HARCAMALARIN FİNANSMANI YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	171
C-KAMU MALİ YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE SİYASAL SORUMLULUK YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	174
1.Mali Şeffaflık Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi	174
2.Siyasi Sorumluluk Açısından Görev Zararı Uygulamalarını Analizi ve Değerlendirilmesi	179
II.GÖREV ZARARI UYGULAMALARININ YARATTIĞI ETKİLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	183
A-EKONOMİK ETKİLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	183
1.Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Gerekliliğinin Analizi ve Değerlendirilmesi	184
a)Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Teşvik Uygulamaları Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi	184
b) Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Çeşitli Sektörlerin Desteklenmesi Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi	189
2.Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tarafından Üretilen Mal Ve Hizmetlerin Fiyatlarının Maliyet Ya Da Piyasa Fiyatının Altında Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi	191
3.Görev Zararlarının Vergiler Yerine Borçlanmayla Finansmanı ve Dışlama Etkisinin Analizi ve Değerlendirilmesi	193

4.Kamu Bankalarının İç Borçlanma İhalelerindeki Rolünün Analizi ve Değerlendirilmesi	197
B-MALİ ETKİLERİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	200
1.Borçlanmayla Finanse Edilen Görev Zararı Harcamalarının Analizi ve Değerlendirilmesi	200
2.Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Alınan Bankaların Görev Zararları Çerçevesinde Analizi ve Değerlendirilmesi	203
C-SOSYAL ETKİLERİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	205
III.GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN UYGULAMA SONUÇLARININ ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	207
A-GÖREV ZARARI VE SÜBVANSİYON İLİŞKİSİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	208
B-GÖREV ZARARININ MİKTAR OLARAK BELİRLENMESİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	211
1.Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Oluşan Görev Zararı Miktarının Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi	211
2.Finans Sektöründe Faaliyet Gösteren Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi	213
a)Kamu Bankaları Görev Zararlarına Uygulanan Faiz Oranlarının Analizi ve Değerlendirilmesi	213
b)Kamu Bankalarındaki Görev Zararlarının Nakit Açıklarına Etkisinin Analizi ve Değerlendirilmesi	215
IV.TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI YARATILAN GÖREV ZARARLARININ SONUÇLARININ ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	219
A-REEL SEKTÖRDE FAALİYETTE BULUNAN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE OLUŞAN GÖREV ZARARI BÜYÜKLÜĞÜNÜN VE HAZİNE TARAFINDAN YAPILAN GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN ETKİLERİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	219

1.Kuruluşlarda Gerçekleşen Görev Zararları Büyüklüğünün Analizi ve Değerlendirilmesi	220
2.Kuruluşlara Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi	223
3.Reel Sektörde Faaliyet Gösteren Bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararı Alacaklarını Arttıran Uygulamaların Analizi ve Değerlendirilmesi	226
a)Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'deki Uygulamaların Görev Zararlarına Etkilerinin Analizi ve Değerlendirilmesi	227
b)Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'deki Uygulamaların Görev Zararına Etkilerinin Analizi ve Değerlendirilmesi	228
B-FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYETTE BULUNAN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE OLUŞAN GÖREV ZARARI BÜYÜKLÜĞÜNÜN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	230
1.Kamu Bankaları Bünyesinde Oluşan Görev Zararı Büyüklüğünün Analizi ve Değerlendirilmesi	230
2.Kamu Bankalarına Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi	233
3.Kamu Bankalarında Görev Zararı Büyüklüğünü Etkileyen Uygulamaların Analizi ve Değerlendirilmesi	236
a)Bazı Açıkların Görev Zararı Olarak Ele Alınmasının Analizi ve Değerlendirilmesi	236
b)Kamu Bankalarının Yapılan Destekleme Uygulamalarından Kaynaklanan Görev Zararlarına İlişkin Yüksek Faiz Uygulamasının Analizi ve Değerlendirilmesi	237
c)Banka Ve Sigorta Muameleleri Vergisi Uygulamasının Analizi ve Değerlendirilmesi	239
SONUÇ	241
KAYNAKÇA	244

ÖZET

255

SUMMARY

257



KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
a.g.r	: Adı Geçen Rapor
a.g.t	: Adı Geçen Tez
BDDK	: Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu
bkz.	: Bakınız
DB	: Dünya Bankası
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülleri
KİGEM	: Kamu İşletmeleri Genel Müdürlüğü
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MMO	: Makina Mühendisleri Odası
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Bankalar Birliği
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TMMOB : Türkiye Mimarlar Mühendisler Odası Birliği
TÜSİAD : Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği
vb : Ve Benzeri



TABLOLAR

TABLO 1 : Görev Zararı Kavramının Dar ve Geniş Anlamlarıyla Kavranması	13
TABLO 2: Reel Sektörler İtibariyle Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Yatırımlar içindeki dağılımı (1977-85)	72
TABLO 3: 1985-1995 Yılları Arasında Toplam Yatırımların Kamu-Özel Ayrımı (% Dağılımı)	75
TABLO 4: Kamu Yatırımlarının 1985-1995 Yıllarında Kuruluşlar Arasında Dağılımı	76
TABLO 5: 1985-1995 Yılları Arasında Konsolide Bütçe Giderleri Dağılımı (%)	77
TABLO 6: 1995-1999 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH içindeki Payı(%)	79
TABLO 7: 1995-1999 Dönemi Toplam Yatırımların Kamu - Özel Dağılımı (% , 1994 fiyatları)	80
TABLO 8: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri 1999-2001	83
TABLO 9: 1980- 1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğü Ve GSMH'ya Oranı (cari fiyat)	101
TABLO10: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararları, Görev Zararlarının GSMH'ya Oranı Ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranı	103
TABLO 11: T.C. Devlet Demiryolları İşletmesinde 1992-2000 Yılları Arasında Meydana Gelen Görev Zararı Miktarları	108
TABLO 12: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de 1991-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarları	111

TABLO 13: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'de 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarı	113
TABLO 14: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'de 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarı	114
TABLO 15: Toprak Mahsulleri Ofisi'nde 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarları	117
TABLO 16: TEKEL'e Ait 1999 Ve 2000 Yılları Görev Zararları	118
TABLO 17: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nde 1996-1999 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zarar Miktarı	119
TABLO 18: Kamu Bankalarının 1991-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı	122
TABLO 19: T.C. Ziraat Bankası'nın 1996-2000 Döneminde Gerçekleşen Görev Zararı Stoğu Ve Stoğun GSMH'ya Oranı	126
TABLO 20: 1993-1999 Yılları Arası Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması Görev Zararı	134
TABLO 21: 1996(sonu)-1999(sonu) Yılları Arasında Çay Ödemeleri Görev Zararı	136
TABLO 22: 1995-2001 Yılları Arası T. Halk Bankası Görev Zararı Miktarlarının Gelişimi	138
TABLO 23: T. Halk Bankasının 1992-2000 Yılları Arası Görev Zararı Dökümü(trilyon TL)	140
TABLO 24: T. Emlak Bankası 1998-2001 Dönemi Görev Zararı Büyüklükleri	142
TABLO 25: Görev Zararı Ödemelerinin 1985-1992 Dönemindeki Seyri Ve Toplam Vergi Gelirlerine Oranı	143
TABLO 26: Görev Zararı Ödemelerinin 1993-2001 Dönemindeki Seyri Ve Toplam Vergi Gelirlerine Oranı	146
TABLO 27: TCDD'ye Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin 1992 –1996 Dönemindeki Durumu	149

TABLO 28: Hazine Tarafından TŞFAŞ'ye 1991-1995 Döneminde Yapılan Görev Zararı Ödemeleri (bin TL)	150
TABLO 29: T.C. Ziraat Bankasına 1984-1996 Döneminde Görev Zararı Ödemeleri (bin TL)	155
TABLO 30: T. Halk Bankası'na 1992-1996 Dönemi Hazine Görev Zararı Ödemeleri(milyon TL)	157
TABLO 31: Görev Zararı Karşılığı Kamu Bankalarına İhraç Edilen Senetler (trilyon TL)	161
TABLO 32: Kamu Bankalarının Özel Tertip Devlet Tahvili Portföy Durumu	162
TABLO 33: Kamu Bankalarının Özel Tertip Devlet Tahvili Portföy Durumu	163
TABLO 34: 1998-1999 Yıllarında Halk Bankası Sanayi Kredilerinin Dağılımı (milyar TL)	188
TABLO 35: 1996-2000 Yılları Arasında Kamu İç Borçlanmasının Özel Yatırımlar Üzerindeki Etkisi	196
TABLO 36: 2000-2001 Yılları Arasında Toplam Aktiflerin Dağılımı	198
TABLO 37: 2001 Yılı İtibariyle Bankaların Menkul Kıymet Ve Kredi Büyüklüklerinin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı (Haziran 2001)	199
TABLO 38: 2000-2001 İç Borç Stok Yapısı	201
TABLO 39: TMSF'na 2000-2001 Yıllarında Aktarılan Özel Tertip Tahviller	204
TABLO 40: 1997-1999 Yılları Arasında Bazı Ürünlerin KİT Üretiminin Toplam Üretim İçindeki Payı (%)	206
TABLO 41: Toprak Mahsulleri Ofisi ile İlgili Üç Yıl Kurgulu Destekleme Alımlarının Yol Açtığı Görev Zararı Miktarları	209
TABLO 42: Bazı Yıllara Göre TEFE Ve Görev Zararlarına Eklenen Kar Marjı Oranı Karşılaştırması	212

TABLO 43: Yapılan Yasal Düzenlemelerle Kamu Bankaları Görev Zararı Alacaklarına Uygulanan Faiz Oranları	214
TABLO 44: 1990-1999 Yılları Arasında T.C. Ziraat Bankasının Fon Maliyeti Ve Sübvansede Edilmiş Kredilere Uyguladığı Faiz Oranları	218
TABLO 45: 1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi(%)	220
TABLO 46: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi(%)	222
TABLO 47: 1985-1992 Hazine Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi(%)	224
TABLO 48: 1993-2001 Hazine Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi(%)	225
TABLO 49: 1991-2000 Yılları Arasında Kamu Bankaları Görev Zararlarının İncelenmesi(%)	231
TABLO 50: 2001 Yılı İtibariyle Üç Kamu Bankasında Görev Zararı Büyüklüklerinin İncelenmesi	232
TABLO 51: 1997-2001 Yılları İtibariyle Hazine Tarafından Kamu Bankalarına Görev Zararı Ödenekleri (milyar TL)	234
TABLO 52: 1997-2001 Yılları Arasında Hazine Tarafından Kamu Bankalarına Yapılan Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi	234
TABLO 53: 1996-1999 Yılları Arasında Görev Zararı Borçlarına Eklenen BSMV	240

ŞEKİLLER

ŞEKİL 1: 1980-1985 Yılları Arasında Özel Ve Kamu Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı	73
ŞEKİL 2: 1998-2001 Dönemi Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Bütçe Transferlerinin Seyri.	84
ŞEKİL 3: 1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün Seyri	101
ŞEKİL 4: 1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı/GSMH (cari fiyatlar)	102
ŞEKİL 5: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün GSMH'ya Oranı	104
ŞEKİL 6: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararının KİT Borçlanma Gereğine Oranı	105
ŞEKİL 7: Kamu Bankalarının 1992-2000 Döneminde Görev Zararı Stoğunun GSMH'ya Oranı (%)	123
ŞEKİL 8: Görev Zararı Stoğunun Bankalara Dağılımı (GSMH'ya Oran)	124
ŞEKİL 9: 1993-1999 Yılları Arası BSMV'li Ve BSMV'siz Görev Zararı Seyri	135
ŞEKİL 10: 1996(Sonu)-1999(Sonu) Arasında BSMV'li Ve BSMV'siz Görev Zararı Seyri	136
ŞEKİL 11: 2000 Yılı İtibariyle Halk Bankası Görev Zararlarının Dağılımı	141
ŞEKİL 12: 1985-1992 Döneminde İşletmeci KİT'lere Yapılan Görev Zararı Ödemeleri	144
ŞEKİL 13: 1985-1992 Döneminde Görev Zararı Ödemelerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı	145
ŞEKİL 14: 1993-2001 Döneminde Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Seyri	147

ŞEKİL 15: 1993-2001 Döneminde Görev Zararı Ödemelerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı	147
ŞEKİL 16: Kamu Bankaların 14 Mayıs 2001 İtibariyle Portföy Durumu	162
ŞEKİL 17: Kamu Bankalarının 10.09.2001 Tarihi İtibariyle Portföy Durumu	164
ŞEKİL 18: 1999 Yılına Ait T. Halk Bankası Sanayi Kredilerinin Dağılımı	188
ŞEKİL 19: İç Borçlanmanın Özel Yatırımlar Üzerindeki Etkisi	196



GİRİŞ

Sosyal devlet, klasik devlet anlayışına göre devletin üstlendiği görev ve sorumluluklara ek olarak, çeşitli iktisadi ve sosyal görevleri yerine getirmek amacını edinmiş devlet anlayışıdır. Sosyal devletin yerine getirmek durumunda olduğu sosyal görevler; toplumdaki bireylerin yaşam düzeylerinin iyileştirilmesi ya da en azından belli bir standartta sağlanması, bireylere çalışma olanaklarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması ve eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin toplumsal huzur ve gelişmenin sağlanması için devlet eliyle yürütülmesi şeklinde bir takım yükümlülüklerden oluşmaktadır. Sosyal devletin üstlendiği iktisadi görevler ise; ülkenin sağlıklı büyümesi ve dengeli kalkınmasının sağlanması ve serbest piyasa ekonomisinden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için uygun iktisat politikalarının yürütülmesidir.

Sosyal devlet, üstlendiği iktisadi ve sosyal görev ve sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla, ekonomik ve sosyal hayat üzerinde etkiye sahip olabilecek şekilde örgütlenmektedir. Diğer bir ifadeyle devlet, ekonomik ve sosyal hayata müdahale ederek, üstlendiği görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Devletin bazı oluşumları ve bu oluşumlarda yürüttüğü iktisadi politikalar, hem iktisadi hem de sosyal hayata etkide bulunabilmektedir.

Devletin ekonomiye müdahale yollarından biri, bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüsleri ile iktisadi işleyişte yer almasıdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretimini gerçekleştirebilmelerinin yanı sıra, piyasada özel firmalar gibi hareket edip mal ve hizmet üretimini de gerçekleştirebilmektedirler. Kamu iktisadi teşebbüslerinde, devlet tarafından çeşitli iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde yerine

getirilen bazı uygulamalar, bu kuruluşların zarar etmelerine yol açmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinde meydana gelen bu zararlara, görev zararı adı verilmektedir.

Çalışmanın konusu, “görev zararı” kavramının ayrıntılı olarak incelenmesi, analizi ve Türkiye’deki yansımalarıdır. Çalışmanın birinci bölümünde, görev zararı kavramının tanımlanması ve ortaya çıkış şekilleri incelenecektir. Görev zararları incelenirken hesaba katılması gereken unsurların hangileri olduğu, kapsamının nasıl belirleneceği ve nasıl ortaya çıktığı bu bölümde ele alınacaktır.

Tez çalışmasının ikinci bölümünde, görev zararlarının Türkiye’de ortaya çıkışı incelenecektir. Öncelikle, görev zararı uygulamalarının tarihsel gelişimi ortaya konacaktır. Böylece, yıllar itibarıyla uygulanan iktisat politikaları içerisinde görev zararı uygulamalarının yeri araştırılacaktır. Daha sonra, görev zararlarının yasal zemini incelenecektir. Kamu iktisadi teşebbüsleri çerçevesinde, görev zararı uygulamalarının nasıl gerçekleştirildiğinin ayrıntılı incelenmesi de ikinci bölümde ele alınacaktır.

Tezin üçüncü ve son bölümünde ise, gerek kavramsal gerekse Türkiye’deki uygulamalar çerçevesinde, görev zararları ayrıntılı olarak değerlendirilecek ve analiz edilecektir. Görev zararı uygulamalarının, çeşitli açılardan değerlendirileceği bu bölümde; uygulamanın ortaya çıkışı, işleyişi ve sonuçları her açıdan analiz edilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GÖREV ZARARI KAVRAMI VE GÖREV ZARARININ OLUŞUMUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

I.GÖREV ZARARI KAVRAMININ TANIMI, VE SÜBVANSİYON KAVRAMINDAN AYRILAN ÖZELLİKLERİ

A-TANIM

Görev zararı, özellikle sosyal devlet anlayışının benimsendiği ülkelerde, bu anlayışa göre şekillenen kamu kesimi büyüklüğü çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler sonucu meydana gelmektedir. Söz konusu kavram, devlet tarafından kamu hizmeti yerine getirme ve "sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlayabilmek için ekonomiye aktif müdahale edebilme"¹ amaçlarına yönelik olarak devletin kendi bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüslerinde, bir iktisat politikası tercihi olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal devlet anlayışı, vatandaşlarının sosyal durumlarını dikkate alarak, onların yaşam düzeylerinin iyileştirilmesi, en azından vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyinin sağlanması uğraşısını benimseyen anlayıştır². Bu amaçla devlet, bir takım görev ve sorumluluklar üstlenerek toplumsal nitelikteki faaliyetlerde bulunmaktadır.

¹ Ayferi GÖZE: Siyasi Düşünceler ve Yönetimler (İstanbul, 1995), Beta Basım Dağıtım A.Ş., 393.

² Mümtaz SOYSAL: 100 Soruda Anayasanın Anlamı (İstanbul, 1992), Gerçek Yayınevi, 231.

Ekonomik ve toplumsal alanı tüm yönleriyle düzenlemeye çalışan sosyal devlet, doğrudan ya da dolaylı müdahalelerle ekonomik ve toplumsal yaşamı planlamaktadır³. Devlet, toplumun ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için bir takım hizmetler yerine getirmekte, belli bir zaman ve belli bir yerde meydana gelen, genel ve ortak nitelikteki söz konusu ihtiyaçların karşılanması için gerçekleştirilen bu faaliyetler bütününe de kamu hizmeti adı verilmektedir⁴. Devlet; güvenlik, adalet, vb. gibi toplumsal nitelikteki hizmetleri yerine getirmektedir. Bunlara ek olarak sosyal devlet, eğitim ve sağlık gibi yarı toplumsal nitelikli kamu hizmetlerini yerine getirmekte ve piyasanın işleyişine de fonksiyonel müdahalede bulunmaktadır⁵.

Genel anlamda toplumsal ihtiyaçlar, toplumda yaşayan tüm bireylerin ortak tüketimine konu olan ve hiçbir bireyin tüketimlerinden mahrum bırakılamayacağı ihtiyaçlardır⁶. Sosyal devlet, temel toplumsal malları karşıladığı gibi klasik devletin aksine toplumsal ihtiyaçların çerçevesini genişleterek daha fazla sorumluluk yüklenmektedir. Sosyal devlette, kamu hizmetlerinin türlerinin azalması yerine çoğalması eğilimi baskın olmakta ve hizmetlerin topluma sunulmasında fırsat eşitliğinin sağlanması amaç edinilmektedir⁷. Nitekim, sosyal devlet "devletin ekonomik yaşama müdahalesinin müesseseseleştiği"⁸ bir devlet düzenidir.

³ Birkan Uysal SEZER: "Büyük Devlet – Küçük Devlet Tartışması", Amme İdaresi Dergisi, XXV, 4 (Aralık 1992), 14.

⁴ KİGEM: Kamu Hizmeti Kamu Mülkiyeti Sempozyumu (Ankara, 1998), Kardelen Ofset Matbaacılık, Bkz. Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL'ın konuşma metni, 4.

⁵ TÜSİAD: Optimal Devlet: 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru (1995), Yayın No: TÜSİAD – T / 95, 2-174, 101-102.

⁶ Sinan SÖNMEZ: Kamu Ekonomisi Teorisi (Ankara, 1987), Teori Yayınları Verso A.Ş., 16.

⁷ Bülent SERİM: "Anayasanın Benimsediği Ekonomik Düzen, KİT'lerin Bu Düzendeki Yeri Ve Özelleştirme", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XX, 177 (Mart 1995), 4.

⁸ Ayferi GÖZE: a.g.e., 393.

Ekonomik alanda devletin rolü, ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşabilmek için gereken koşulların sağlanmasına yönelik olarak, para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam istihdamı, sosyal güvenlik uygulamalarını ve planları politika aracı olarak kullanarak, ekonomik faaliyetlere yön vermek ve düzensizlikleri önlemektir. Devletin sosyal alandaki rolü ise, fiyat destekleme uygulamaları, eğitim, sağlık vb. hizmetlerin topluma bedelsiz olarak sunulmasını sağlamaya çalışmaktır⁹.

Devletin ekonomiye müdahalesi başlıca üç temel yolla olmaktadır. Bunlardan ilki, devletin kural koyucu (regülatör) üst otorite olarak düzenleyici nitelikteki faaliyetlerdir. Burada devlet, anayasa ve yasalar bağlamında kamu otoritesini kullanarak düzenleyici faaliyetler gerçekleştirmekte ve bu yolla ekonomiye müdahale etmektedir. İkinci yol, kamu sektörünün piyasa kuralları çerçevesinde doğrudan girişimci olarak ekonomiye girmesidir¹⁰. Burada da devlet, kamu iktisadi teşebbüsü örgütlenme biçiminde işletmeler oluşturarak, bu işletmelerin, piyasa kuralları içinde faaliyet gösteren özel firmalar gibi, üretim faaliyetine girmesini sağlamakta ve bu yolla ekonomik işleyişe etki etmekte bunun yanı sıra iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Üçüncü yol ise, devletin üstlendiği görevleri yerine getirirken yaptığı kamu harcamaları, topladığı vergiler ve harcamalarının finansmanında kullandığı kamu borçlarının ekonomi üzerindeki müdahaleci etkileridir.

Devletin kamu harcamaları yapması ve kamu gelirleri toplamayı, toplumdaki bireylerin satınalma güçlerini etkileyebilmektedir¹¹. Harcamaların finansmanında borçlanmanın kullanılması, bir takım etkilere bağlı olarak

⁹ Birkan Uysal SEZER: a.g.m., 14.

¹⁰ Türk-İş Araştırma Merkezi: KİT'ler ve Özelleştirilme: İddialar ve Gerçekler (Ankara, 1999), Türk-İş Araştırma Merkezi Yayınları, 18.

¹¹ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi (Ankara, 1999), Gazi Kitabevi, 36.

toplumdaki bireylerin harcama imkanlarını vergilere kıyasla arttırabilmekte ve bu durum da ekonominin genelinde tüketim eğiliminde bir artışa neden olabilmektedir¹². Söz konusu etkiler; kamu harcamalarının borçlanmayla finansmanında borçlanmanın hangi kesimlerden yapıldığı, borçlanmanın yapıldığı kesimlerin harcama eğilimleri ve borç faiz ödemelerinin sonraki dönemlerde vergilerle finansmanında oluşan mali yükü, ağırlıklı olarak hangi gelir gruplarının hissettiğidir. Ekonomide tüketim eğiliminde meydana gelen bir artış da, milli gelir artışı ve işsizlik azalışı gibi iktisadi etkileri beraberinde getirebilecektir.

Devletin ekonomiye müdahale yollarından biri olan kamunun piyasaya aktif olarak girmesi, bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüsleri adı verilen kuruluşlar yoluyla olmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, ekonomide piyasa koşulları altında mal ve hizmet üretmektedirler. Bu üretimi gerçekleştirirken de yalnız kar elde etmeyi değil, bir takım ekonomik ve sosyal amaçlara da ulaşmayı hedeflemektedirler. Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla gerçekleştirmeye çalıştığı hedeflere ulaşmak amacıyla izlediği politikalar sonucunda ortaya çıkan mali kayıplar, görev zararı kavramını oluşturmaktadır. Görev zararı kavramı dar ve geniş anlam olmak üzere iki şekilde açıklanabilir.

1.Dar Anlamda Görev Zararı

Dar anlamda görev zararı, literatürde, "kamu iktisadi teşebbüslerince üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları, yürütme organı tarafından maliyetlerinin altında belirlenirse maliyet ile fiyat arasındaki fark ve kuruluşun söz konusu mal

¹² Macit İNCE: Devlet Borçları ve Türkiye (Ankara, 2001), Gazi Kitabevi, 355.

ve hizmetleri piyasada satsaydı elde edeceği varsayılan kar oranı ile hükümet tarafından kamu iktisadi teşebbüsüne özel görevler verilmesi durumunda bir zarar doğarsa bu zarar toplamı¹³ olarak tanımlanmaktadır. Görev zararı uygulaması, siyasi tercihleri yansıtan ve devlet tarafından finanse edilen bir harcama yani bir kamu harcamasıdır. Bu şekilde tanımlanan görev zararı ile makroekonomi bağlamında mali etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Dar anlamda nitelendirilen görev zararının ortaya çıkışı, yukarıda da belirtildiği üzere, iki biçimde gerçekleşebilmektedir. Bunlardan ilki, mal ve hizmet fiyatlarının maliyetin altında belirlenmesidir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, normal koşullar altında piyasada özel firmalar gibi hareket etmek ve mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermektedirler. Bu kuruluşlar, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirlemede serbesttirler. Ancak söz konusu kuruluşların faaliyetleri, devletin ekonomiye müdahale etmekte kullandığı yollardan birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu kuruluşların ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatları, devlet tarafından, çeşitli ekonomik ve sosyal amaçlara bağlı olarak, bu mal ve hizmetlerin maliyetlerinin altında belirlenebilmektedir. Özellikle planlı kalkınma stratejisi izleyen ülkelerde sanayileşme politikalarının gereği olarak, öncelikli sektörlerin ürettiği mal ve hizmetler temel mal ve hizmet olarak nitelendirilmekte¹⁴ ve bu tip mal ve hizmet üreten kamu iktisadi teşebbüslerinin çıktıları maliyetleri altında fiyatlandırılarak, bu mal ve hizmetleri ara malı ya da nihai mal olarak kullanan sektörlerle kamu sektöründen bir aktarım sağlanmış olmaktadır.

¹³ Yakup KEPENEK: 100 Soruda Türkiye’de Kamu İktisadi Tesebbüsleri (İstanbul, 1990), Gerçek Yayınevi, 126.

¹⁴ Dündar SAĞLAM: Türkiye’de Kamu İktisadi Tesebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri (Ankara, 1980), Kalite Matbaası, 31.

Görev zararının ortaya çıktığı ikinci durum da, kamu iktisadi teşebbüslerine kendi faaliyet alanlarında özel görevler verilmesidir. Örneğin, tarım sektöründe faaliyet gösteren bir kamu iktisadi teşebbüsüne tarımsal destekleme yapmak ya da enerji sektöründeki bir kamu iktisadi teşebbüsüne ucuz girdi desteği sağlamak şeklinde özel görevler verilebilmektedir. Aslında dar anlamda görev zararının ortaya çıktığı ilk durumdaki fiyat belirleme olgusu da bir özel görev niteliği taşımaktadır. Ancak ikinci durumda, fiyat belirleme olgusundan farklı olarak devlet, kamu iktisadi teşebbüsüne tarım sektöründe destekleme alımları yapması ya da girdi desteği sağlaması şeklinde görevler vermekte, doğrudan, kamu iktisadi teşebbüsünün üretimi ile ilgili olmayan bu görevler özel görev olarak nitelendirilmektedir.

Reel sektörde faaliyette bulunan kuruluşlar için geçerli olan bu durum, aynı şekilde finans sektöründe faaliyette bulunan kamu kuruluşları için de geçerlidir. Kamu bankaları olarak adlandırılan bu kuruluşlarda üretilen hizmet, düşük faizle kredi kullandırılmak ve yine devlet tarafından özel görev niteliğindeki destekleme alımları ve girdi destekleri biçiminde gerçekleşmektedir. Her iki biçimde de, reel ve finans sektöründeki bu kuruluşlar açısından söz konusu faaliyetler görev zararı doğuracaktır.

2.Geniş Anlamda Görev Zararı

Geniş anlamda görev zararı, dar anlamda görev zararının iktisadi ve mali etkilerini de dikkate alan bir tanımlamayı zorunlu kılmaktadır. Geniş anlamda görev zararı, kamu sektörü tarafından kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, siyasi otorite tarafından müdahale edilmesi ve bu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların

finansmanı için katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyeti ile uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki negatif fark şeklinde tanımlanabilmektedir.

Geniş anlamda görev zararı kavramı, görev zararı uygulamasının iktisadi etkilerini de dikkate alan bir kavramdır. Görev zararı, kamu sektörünün ürettiği mal ve hizmetlere, ekonomik ve sosyal amaçlarla devlet tarafından fiyat müdahalelerinde bulunulması ve belli sektörlerin korunması amaçlı kamu üretim birimlerine verilen görevler dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu zararların karşılanması için devlet tarafından yapılan harcamalar, daha önce de belirtildiği gibi birer kamu harcamasıdır. Kamu harcamaları, bütçe çerçevesinde kamu gelirleriyle finanse edilmektedir. Devletin sürekli gelirlerini oluşturan vergi gelirleri bu finansmanda öncelikli olarak yer alır. Ancak görev zararının meydana geldiği ülkede bütçe açığı söz konusu ise ve devlet bu zararı finanse etmek için kaynak ayıramaz bir durumda ise, bu giderin finansmanı için borçlanma yoluna gidilebilecektir. Çünkü, devlet vergi gelirleri ile kamu giderlerini karşılayamıyorsa, bu durumda gereksinim duyduğu geliri sağlamak için iç ve dış borçlanmaya gitmektedir¹⁵.

Ancak zararların vergi gelirleriyle finansmanı sağlanmayıp borçlanmayla finansmanının sağlanmasında, bir takım negatif etkileri söz konusu olmaktadır. Şöyle ki, devlet borçlanmaya başvurduğunda bir takım üstlenimler altına girmekte yani aldığı borcu belli bir süre sonra anapara ve faizi ile geri ödemek durumunda kalmaktadır. Görev zararlarının finansmanının borçlanmayla sağlanmasında, zararın kendisinin yanı sıra devlete borç faiz yükü de

¹⁵ Macit İNCE: a.g.e.,12.

getirmektedir¹⁶. Söz konusu faiz yükü de, görev zararına dahil edilmelidir. Buna ek olarak, görev zararları taahhüt edildikleri zamanda karşılanırlar. Ancak, söz konusu zamanda karşılanmazlarsa, hem zararı yapan ve kayba uğrayan kuruluş açısından bir yük meydana gelecek hem de zamanla artan mali yükün borçlanmayla finansmanında ek borç yükü meydana gelecektir. Bütün bunların da, geniş anlamda görev zararına dahil edilmesi gerekmektedir.

Kamu harcaması niteliğindeki görev zararlarının finansmanı konusunda geniş anlam içerisinde hesaba katılması gereken bir nokta da, bu zararların devlet tarafından taahhüt edildiği zamanda karşılanmasıdır. Hem reel sektörde hem de finans sektöründe faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri için söz konusu olan bu durum, özellikle devlet tarafından zarar meydana getirecek görevlerin kamu bankalarına verilmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Zarar doğurucu görevler verilmesine rağmen, söz konusu zararların özellikle yetersiz bütçe imkanları nedeniyle devlet bütçesinden kuruluşlara ödenememesi ve bu miktarların birikmesi de görev zararı miktarını artırmaktadır¹⁷. Söz konusu durumun da geniş anlamda görev zararının içine dahil edilmesi gerekmektedir.

Görev zararı harcamaları, bir iktisat politikası tercihi olarak yapılan kamu harcamalarıdır. Görev zararının ortaya çıkmasından dolayı bunun finansmanı için devlet tarafından ayrılan kaynağın, yani devletin yaptığı harcamanın bir fırsat maliyeti¹⁸ vardır. Geniş anlamda görev zararı kavramının içine, kamu harcamalarının finansman şekline bağlı olarak ortaya çıkan ve parasal olarak

¹⁶ R.Hakan ÖZYILDIZ: "Görev Zararı: Uygulaması, Sorunları ve Çözüm Önerileri", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 143 (Şubat 1998), 25.

¹⁷ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Kamu Bankalarında Reform, <http://www.hazine.gov.tr>.

¹⁸ Fırsat Maliyeti: Çeşitli üretim faktörlerini bir şeyin üretiminde kullanıp, alternatiflerinde kullanılmamanın maliyeti, bu üretimi gerçekleştirmekten dolayı feda edilen fırsatlara eşittir. Bu maliyet fırsat maliyetidir. Daha açık bir ifadeyle örneğin, uygulanan bir projenin maliyeti, eldeki kaynakların bir başka alternatif projede kullanılmamasından ileri gelen yarar kaybına eşittir. Ayrıntılı bilgi ve tanım için bkz. Sinan SÖNMEZ: a.g.e., 244.

ölçülemeyen bu fırsat maliyeti de katılmalıdır. Kamu finansmanındaki fırsat maliyeti, finansmanın vergiler yoluyla yapılmasında, söz konusu vergi bireyden alınmamış olsa bunun bireye sağlayacağı faydadır¹⁹. Bu anlamda, bir kamu harcaması olan görev zararının finansmanında alınan vergiler eğer alınmasaydı bunların bireye sağlayacağı fayda, bu harcamaların fırsat maliyetini oluşturmaktadır. Bunun yanında, kamu harcamalarının(bu bağlamda görev zararlarının) finansmanında borçlanmanın tercih edilmesi halinde, özel firmaların kredi ve sermaye piyasalarından dışlanması ve yükselen kredi faiz oranları da görev zararının fırsat maliyeti içinde değerlendirilmelidir.

Geniş anlamda görev zararını oluşturan etmenlerden biri de, finans piyasalarıyla ilgilidir. Finans sektöründe faaliyet gösteren bankalara yükümlülüklerini yerine getiremeyecek olmalarından dolayı, devlet tarafından el konulması, söz konusu kuruluşlara devlet tarafından mali durumlarının düzeltilmesi için maddi yardımda bulunulması ve kamu bankalarının devlet tarafından iç borçlanma ihalelerinde faiz düşürücü rol üstlenmesi şeklindeki uygulamalar, geniş anlamda görev zararı içine dahil edilmelidir.

Görev zararı doğurucu faaliyetler, devletin, sosyal müdahaleci devlet olmasının gereği olarak bir takım ekonomik ve sosyal amaçlar gözetilerek yapılmaktadır. Bunlar toplumsal faydayı arttırmaya yönelik faaliyetlerdir. Toplumsal fayda sağlayan hizmetler, tek tek bireyleri değil, adalet ve savunma hizmetleri gibi, toplumu meydana getiren bireyleri kısmen ya da tamamen bir grup olarak faydalandıran ve faydalanan bireylerin bundan alıkonamayacağı, bundan dolayı da bu faaliyetlerin bireylere satılabilir birimler haline getirmeye imkan olmayan hizmetler olabileceği gibi, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi özel

¹⁹ F. Rifat ORTAÇ: "Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimliliğinin Ölçülmesinde Karşılaşılan Sorunlar", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 182 (Mayıs 2001), 62.

kesim tarafından üretilmesi mümkün olan ancak özelliklerinden dolayı, devlet tarafından üretilen ve üretilmesinde büyük miktarda toplumsal fayda sağlayan hizmetlerdir²⁰. Buna ek olarak, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri adı verilen kuruluşlar yoluyla özel mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmekte ve aslında bireysel fayda sağlamaya yönelik olan bu kuruluşlarda, çeşitli uygulamalarla toplumun geneline fayda sağlamaya yönelik toplumsal hizmet üretmektedir.

Tüm toplum bireylerinin refah düzeylerinin artırılmasını amaçlayan sosyal devlet, her alandaki yaşam düzeyinin iyileştirilmesi için gerek maddesel ve gerek de maddesel olmayan yararlı tüm önlemleri almaktadır²¹. Bu anlamda devlet bir takım müdahalelerde bulunacaktır. Devletin, üretimde dış faydalar ve zararların varlığında kaynakları, topluma daha yüksek faydayı sağlayacak şekilde kullanması gerekmekte ve dışsal faydaları teşvik ederken, dışsal zararları da ortadan kaldırmaya çalışmaktadır²².

Kamu iktisadi teşebbüslerinde, siyasi otorite tarafından meydana getirilen ve dolaylı yoldan toplumun geneline fayda sağlayan faaliyetlerden biri de, görev zararı doğurucu faaliyetlerdir. Devlet, görev zararı faaliyetlerinin, sanayileşmeyi ve uzun vadede kalkınmayı etkilediklerini, sosyal içerik taşıdıklarını ve toplumsal faydalarının olduğunu düşündüğünden, piyasaya müdahale ederek bu tür faaliyetlerin oluşmasını sağlamaktadır. Toplumsal fayda, her ne kadar ölçülmesi zor hatta imkansız bile olsa, görev zararı faaliyetlerinin topluma sağladığı faydaların, geniş anlamda görev zararına ulaşılmasında hesaba katılması gerekmektedir.

²⁰ John F. DUE: Maliye: Bir İktisadi Analiz, Çev. Sevim GÖRGÜN ve İzzettin ÖNDER (İstanbul: 1967). Fakülteler Matbaası, 11-12.

²¹ Hasan Hüseyin ÇEVİK: "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde Ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğunluğu", Türk İdare Dergisi, 418 (Mart 1998), 111.

²² Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul, 1977), Sermet Matbaası, 13.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruldukları bölgenin özelliğine ve teşebbüslerin üretim gerçekleştirecekleri faaliyet kolunun seçimine bağlı olarak da geniş anlamda görev zararı meydana gelebilmesi mümkündür. Ticari olarak elverişli olmayan, özel sektörün üretim gerçekleştirmek için seçmeyeceği bir bölgede kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulabilmesi ve yine özel sektörün faaliyette bulunmak istemeyeceği bir üretim kolunda kamu iktisadi teşebbüsünün üretim gerçekleştirmesi de geniş anlamda görev zararı içine dahil edilmesi gereken bir unsurdur.

TABLO 1: Görev Zararı Kavramının Dar ve Geniş Anlamlarıyla Kavranması*

Dar anlamda görev zararı	Geniş anlamda görev zararı
(1) KİT'lerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına müdahale edilmesi	(3)Dar anlamda görev zararları [(1) + (2)]
(2) KİT'lere özel görevler verilmesi (destekleme alımları, girdi desteği vb)	(4)Görev zararı harcamalarının borçlanma ile finansmanından doğan yük (5)Görev zararı harcamalarının fırsat maliyeti
	(6)Finans piyasasındaki düzenlemelerden kaynaklanan görev zararları
	(7)Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş yerleri ve yönetim şekilleri
	(8)Uygulamadan elde edilen toplumsal fayda
Sonuç: (1) + (2)	Sonuç : [(3) + (4) + (5) +(6)+(7)] – (8)

*: Dar ve geniş anlamdaki görev zararı kavramlarından türetilmiştir.

B-GÖREV ZARARINI SÜBVANSİYONDAN AYIRAN ÖZELLİKLER

Görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının, bir çok yerde eşanlamda tutulup, birbirlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir. İki kavramın birbirleri yerine konmaları, bütçe sürecinde birlikte kullanılmalarından kaynaklanmaktadır denilebilir. Kavramların birbirleri yerine kullanılmaları, büyüklüklerinin anlaşılmasını zorlaştırmakta ve iktisadi anlamda birbirinden ayrı olan etkilerinin de aynıymış gibi algılanmasını beraberinde getirmektedir. Bu amaçla bu iki

kavramın birbirlerine benzer ve birbirlerinden ayrılan yanlarının ortaya konulması önemlidir.

1.Sübvansiyonun Tanımı ve Çeşitleri

İktisat terminolojisinde yardım ödenekleri şeklinde tanımlanan sübvansiyonlar, veriliş amaçları, şekilleri, bu yardımlardan yararlananlar ve hesaplarda yeralış şekli bakımlarından dar ve geniş anlamda tanımlanabilmektedir.

a)Sübvansiyonun Tanımı

aa)Dar Anlamda Sübvansiyon

Dar anlamda sübvansiyon; bir malın piyasa fiyatının bir bölümünü karşılamak üzere, devlet tarafından yapılan harcamalar²³ olarak tanımlanabilmektedir. Buna göre, sübvansiyonlar, devletten özel üretim sektörüne verilirler. Bu yardımlar, somut üretim birimlerine yöneliktir. Sübvanse edilmiş bir ürünün özel kesim tarafından satışında, sübvansiyonu veren devlet ve söz konusu malı satın alan hanehalkı birlikte fiyatın bir bölümünü ödemektedirler²⁴.

²³ Dirk-Jan KRAAN: Budgetary Decision: A Public Choice Approach (Cambridge, 1996), Cambridge University Press, 245.

²⁴ Dirk-Jan KRAAN: a.g.e., 21.

Bunun yanında sübvansiyon, tanımlanması ve bir ekonomik sınıflandırmada tutarlı bir şekilde ele alınması zor bir kavram olarak belirtilmekte ve ikili bir ayrıma tabi tutularak da açıklanabilmektedir. Buna göre de, sübvansiyonun bir şekli; kamu otoritesi tarafından vatandaşların bir mal ya da hizmeti, ödemek zorunda oldukları fiyatın altında satın almalarını mümkün hale getirmek amacıyla üstlenilen bir maliyet şeklide tanımlanmaktadır. Bu yardımlar, merkezi devlet tarafından üreticiye doğrudan ödenebilmekte ve merkezi devletin cari harcamaları içinde sübvansiyonlar olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ticari yolcu taşımacılığı yapan gemi sahiplerine (merchant marine shipowners) işletme amaçlı yapılan yardımlar bu kategoriye girmektedir. Sübvansiyonun diğer bir şekli de, kamu işletmelerinin, bir üretici ya da tüketici grubuna yardım etmek anlamında bir açığı üstlenmesinde ortaya çıkmaktadır²⁵. Tüketici fiyatlarını düşük tutmak amacıyla kayıpların (losses) sürdürüldüğü, İngiltere'deki gıda ürünleri sektöründeki ticari faaliyetlere yönelik aktarımlar, bu tip sübvansiyona örnek teşkil etmektedir.

Bu iki yaklaşımdan hareketle, her iki tanımı da içeren ve sübvansiyonu çeşitli açılardan ele alan dar anlamda bir sübvansiyon tanımına ulaşmak mümkündür. Buna göre sübvansiyon; devletin, kendi organları ya da bu organlar tarafından görevlendirilen özel kuruluşlar tarafından, sübvansiyonun verileceği ürünü üretmek, bu yardımın yapılacağı belirtilen bölgede bulunmak ya da yardımın yapılabilmesi için minimum işletme büyüklüğüne ulaşmış olmak gibi özelliklere sahip olarak faaliyet gösteren üretim birimlerine, "belli malların fiyatlarını düşük tutmak, kullanımlarını teşvik etmek, bazı tarım üreticilerini korumak ve belli bölgelerde yatırımı teşvik etmek vb."²⁶ amaçlarla izlenilmekte olan iktisadi politikayı gerçekleştirmek üzere, aynı ya da parasal olarak

²⁵ Jesse BURKHEAD: Government Budgeting (New York, 1956), John Wiley and Sons, Inc., 233-234.

²⁶ Özhan ULUATAM: Kamu Maliyesi (Ankara, 1999), İmaj Yayıncılık, 250.

doğrudan, ya da vergilemede müdahale ilkesine bağlı olarak dolaylı bir şekilde verilen ve hiçbir geri ödeme durumu söz konusu olmadan yapılan üretimi etkileyici özel yardımlar şeklinde tanımlanabilir²⁷.

Sübvansiyon olarak adlandırılan özel nitelikteki bu yardımların, eşit değerde bir karşılığı bulunmamaktadır. Buna karşılık yardımı alanların üretecekleri ürünlerin miktarı, çeşitleri, ürünleri üretirken kullandıkları faktör bileşenleri, kuruluş yerleri ve işletme büyüklükleri gibi konularda belirli şekillerde yönlendirmeleri beklenmektedir²⁸. Bu bağlamda, sübvansiyon ödemeleri, üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla, üreticinin üretimini azaltması / azaltmaması, üretimini devam ettirmesi / ettirmemesi ya da yeni ürünler üretmeye özendirilmesi amacıyla yürütülmektedir²⁹.

Dar anlamda sübvansiyonlar parasal ya da aynı olarak doğrudan verilmesinin yanı sıra dolaylı olarak da vergi ve benzeri mali yükümlülüklerdeki ayarlamalarla da verilmektedir. Doğrudan sübvansiyonlar, sübvansiyon verilen sektörün ürettiği ürünlerin satın alınması dolayısıyla ve doğrudan destek olarak parasal aktarım ya da girdi teşvikleri şeklinde aynı olarak yapılabilir. Dolaylı olarak verilen ve vergilemede müdahale ilkesine bağlı olan sübvansiyonlar ise; vergi, resim ve harç gibi mali yükümlülüklerde gerçekleştirilen düzenlemeler sayesinde olmaktadır.

Vergilemede müdahale ilkesi, "devletin vergileri, vergi benzeri yükümlülükleri ve bunlar dışındaki ek mali yükümlülükleri araç olarak kullanarak, ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi gereğini ileri süren ilke olarak

²⁷ Atilla KESİM: Sübvansiyon Teorisi (Trabzon, 1981), T.İ.T.İ.A Yayın No:1, 18.

²⁸ Atilla KESİM: a.g.e., 17.

²⁹ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Tarım ve Kırsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler (Ankara, 2000), Özel İhtisas Komisyon Raporu DPT: 2516, 25-26.

tanımlanabilir³⁰. Devlet, vergi ve vergi benzeri mali yükümlölüklerin oranlarını artırmak, düşürmek, yenilerini koymak, muafiyet ve istisnalar getirmek ya da bunları ortadan kaldırmak şeklinde kullanarak istihdamın yükseltilmesi, gelirin yeniden dağılımı, iktisadi kalkınmanın sağlanması, sektörel gelişimin sağlanması, gelir ve servet farklılıklarının azaltılması ve dış ticaret dengesinin sağlanması vb. gibi ekonomik, nüfus planlaması ve özürölülerin korunması vb. gibi sosyal ve vergi gelirlerinin arttırılması ve vergi adaletinin sağlanması vb. gibi mali amaçlara ulaşmaya çalışmaktadır³¹. Bu, sosyal devlet ilkesinin de bir gereğidir. Bundan hareketle, devlet dolaylı yollardan yani vergi ve benzeri yükümlölüklerden alınması gereken miktardan daha az alarak ya da hiç almayarak belli kesimleri, uyguladığı iktisat politikasının bir gereği olarak, sübvansie etmektedir.

ab)Geniş Anlamda Sübvansiyon

Geniş anlamda sübvansiyon kavramı, dar anlamda tanımlandığı şeklinden daha kapsamlı olarak ele alınarak yapılan bir tanımlamadır. Sübvansiyonlar, devletin görevlendirdiğı özel kuruluşlar tarafından bir takım koşullara bağılı olarak parasal, ayni ya da dolaylı yolların dışında da her zaman verilebilmektedirler. Söz konusu hallerde, devlet, sübvansiyonların verilmesinde maddi anlamda bir üstlenimi olmamakta ancak bu yardımların verilmesinde aktif bir rol oynamaktadır.

Geniş anlamda sübvansiyonlar olarak ifade edilebilecek bu kavram içinde; dar anlamda verilen sübvansiyonların yanında devletin yasalardan aldığı müdahale gücüyle ekonomide aktif rol oynayarak, bazı yasal düzenlemeler

³⁰ Binnur ÇELİK: Vergilemede Müdahale İlkesi (Ankara, 2001), Gazi Kitabevi, 25.

³¹ Binnur ÇELİK: a.g.e., 29-49.

gerçekleştirmesi ve söz konusu düzenlemeler sayesinde çeşitli sektörlerin birbirlerini sübvansiyon etmeleri de bulunmaktadır. Devletin bu yardımları verirken herhangi bir maddi yüklenimi bulunmamaktadır.

Devletin egemenlik yetkisini kullanarak ekonomiye müdahale etmesi ve bir takım uygulamalar başlatması ve de bu uygulamaların muhattapları tarafından yerine getirilmesinden doğan sübvansiyonlar, geniş anlamda sübvansiyonları oluşturmaktadır. Bu tip sübvansiyonların olduğu pek çok durum örnek olarak verilebilir. Devletin, zaman zaman üretici ve tüketicilerin korunmaları amacıyla taban, veya tavan fiyat uygulamasına gitmesi, asgari ücretin belirlenmesi ve gelirler politikası çerçevesinde yaptığı bazı uygulamalar, geniş anlamda sübvansiyonu açıklamaya yarayan örneklerdir.

Taban ve tavan fiyat uygulaması, bir mal ya da hizmet için devletçe belirlenen en yüksek ya da en düşük satış fiyatıdır³². Taban fiyat, uygulanan mal ve hizmetin piyasadaki en kalitesizine göre, tavan fiyat da piyasadaki en iyi kaliteli olana göre belirlenmektedir. Taban ya da tavan fiyat uygulamaları, piyasa fiyatı olgusuna göre belirlenen uygulamalardır. Piyasa fiyatının altında ya da üstünde belirlenen taban ya da tavan fiyat, birbirlerine göre ters, fakat aynı iktisadi etkileri yaratacak şekilde hareket etmektedirler. Örneğin, bir mal ya da hizmet için piyasa fiyatının üzerinde belirlenecek bir taban fiyatı, devletin alıcı olarak piyasaya girmedeği bir durumda, tüketiciden üreticiye bir aktarım gerçekleştirecek yani tüketiciler üreticileri sübvansiyon etmiş olacaklardır. Aynı şekilde piyasa fiyatının altında belirlenecek bir taban fiyatı da, üreticiden tüketiciye bir sübvansiyon olacaktır. Tavan fiyatı uygulaması, taban fiyatı uygulaması için açıklanan durumun tersi uygulanarak aynı etkiyi yaratacaktır. Taban ya da tavan fiyatı uygulamasında geniş anlamda sübvansiyon, sadece devletin fiyat

³² Orhan HANÇERLİOĞLU: Ekonomi Sözlüğü (İstanbul, 1993), Remzi Kitabevi, 393-404.

uygulaması yapılan üründen hiçbir şekilde alım yapmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü gibi burada devletin herhangi bir mali yüklenimi yoktur.

Devletin dışında sektörlerin birbirlerini sübvansse ettikleri bir durum da, devletin sosyal devlet olması gereği aldığı önlemlerden biri olan, asgari ücret belirlenmesi durumudur. Asgari ücret, ücretli kesimin milli gelirden aldıkları payı arttırmayı ve onlara sosyal devlet ilkesi gereği insan onuruna yakışır ve asgari geçim şartlarını sağlayacak bir gelir düzeyine kavuşturulmasını amaçlayan bir sosyal politika aracıdır³³. Burada işverenler, emek arz ve talebi piyasadaki işsizlik seviyesi vb. faktörlere bağlı olarak devletçe belirlenmiş asgari ücret seviyesinden daha az ücretle işgücünü istihdam edebilecekken, buna devletçe engel olunmakta ve böylece işveren kesiminden işçi kesimine bir aktarım yani sübvansiyon yapılmış olmaktadır.

Geniş anlamda sübvansiyonun ortaya çıktığı durumlara bir örnek de, devletin, daraltıcı gelirler politikası uygulaması aşamasında örneğin kira artış oranlarına devletçe yapılan bir sınırlamada meydana gelmektedir. Burada kira artışları, yasa da belirlenen süre sonunda taraflar arasında yapılan sözleşmede belirtilen oranda değil, devletin belirlediği sınırlayıcı oran üzerinden yapılmakta, bu sayede, kira artış oranlarının enflasyonun altında belirlenmesi halinde, bir açıdan ev sahipleri kiracı sıfatındaki bireyleri sübvansse etmiş olmaktadır.

³³ Adem ESEN: "Türkiye'de Asgari Ücret Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, XXXII, 1 (Mart 1999), 63.

b)Sübvansiyonların Çeşitleri

Sübvansiyonlar, veriliş amacı ve şekillerine, bu yardımları alabilecek ve bunlardan yararlanabilecek olanlara ve bu yardımların karşılıklarına bağlı olarak sınıflandırılabilirler³⁴.

ba)Sübvansiyonun Alınma Biçimine Göre Ayrım

baa)Doğrudan Sübvansiyonlar

Doğrudan sübvansiyonlar; devlet tarafından yardım alanların bütçelerinde artış meydana getirecek şekilde parasal ya da para olarak ifade edilebilecek diğer yollarla yapılan ödemelerdir.

bab)Dolaylı Sübvansiyonlar

Dolaylı sübvansiyonlar, bu yardımları alanların, giderlerinin artmaması ya da azalması şeklinde fonksiyon gören ve devletin gelirlerinden vazgeçmesi şeklinde verilen yardımlardır.

bb)Geçerlilik Sürelerine Göre Ayrım

bba)Bir Defada Ödenen ya da Süreli Uygulanan Sübvansiyonlar

Sübvansiyonların bir defada toptan verilmesi ya da belli bir dönemi kapsar şekilde uygulanması dolayısıyla ortaya çıkan sübvansiyon türüdür.

³⁴ Atilla KESİM: a.g.e., 25-44

Örneğin, tarım ürünlerine bir defalık ya da belli süre içinde verilen destek buna örnek oluşturur.

bbb) Birkaç Defada ya da Sürekli Verilen Sübvansiyonlar

Sübvansiyonun bir kaç aşamada verilmesi ya da sürekli uygulanması dolayısıyla ortaya çıkan türüdür. Bu sübvansiyon çeşidine de yardımların sürekliliği itibariyle örnek olarak sektör teşviki dolayısıyla ucuz girdi sağlanması şeklinde sağlanan sübvansiyon , bu verilebilir.

bc) Etki Alanına Göre Ayrım

bca) Kısmi Sübvansiyonlar

Eğer sübvansiyonlar, belli bir üretim alanındaki ya da belirli bir bölgedeki ürün ya da üreticilerden, belli kriterlere sahip olanlara veriliyorsa, bu kısmi sübvansiyonları oluşturur. Örneğin, bir bölgedeki fındık üreticilerinden belli hektar ekili alandan düşük olanlara verilen sübvansiyonlar buna örnek verilebilir.

bcb) Genel Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar, bu kez bir bölge ya da üretim alanındaki tüm ürün ya da üreticileri kapsıyorsa, bunlar genel sübvansiyonları oluşturmaktadır. Buna da örnek olarak, bir bölgede üreticilerin tümüne üretim alanları ne olursa olsun verilen sübvansiyonlar verilebilir.

bd)Amaçlarına Göre Ayrım

bda)İktisadi Sübvansiyonlar

İktisadi nitelikteki sübvansiyonlar, milli hasılaya etkide bulunan sübvansiyonlardır. Bunlar, üretimi teşvik etmek, üretim düzeyini artırmak, üretimi kısıtlamak ya da durdurmak amaçlarıyla verilebilmektedir.

bdb)İktisadi Olmayan Sübvansiyonlar

İktisadi olmayan sübvansiyonlar da, sosyal, askeri ya da politik tercihlere göre yapılan sübvansiyonlardır.

be)Etki Şekillerine Göre Ayrım

bea)Fiyat Sübvansiyonları

Fiyat sübvansiyonları, ekonomide fiyatın serbestçe oluşumuna müdahale ederek fiyat istikrarını sağlayarak hem üreticiyi hem de tüketiciyi koruma amaçlı verilen sübvansiyonlardır. Bu sübvansiyon çeşidi; ekim alanlarının sınırlandırılması, destekleme alımları ve fiyat farkı ödemeleri gibi müdahaleleri içinde barındırmaktadır³⁵.

beb)Maliyet Sübvansiyonları

Maliyet sübvansiyonları da, bu yardımı alan üretim birimlerinin maliyetini düşüren; ucuz girdi temini, çeşitli vergi, resim ve harçlarda muafiyet ve indirim

³⁵ Erkan REHBER ve Bahattin ÇETİN: Tarım Ekonomisi (Bursa, 1998), Vipaş A.Ş., 240-241.

sağlanması ve düşük faizli kredi politikası gibi yöntemlerle uygulanan ve bütün bunlarla girdi fiyatlarını dolayısıyla da üretim maliyetlerini düşüren yardımlardır³⁶.

bf)Yardımlardan Yararlanacaklara Göre Ayrım

bfa)Üretici Sübvansiyonları

Üretici sübvansiyonları, üreticinin alımlarına, ürettiklerine ya da sattıklarına uygulanan sübvansiyonlardır. Üreticinin yararına yapılan bu yardımlar; devletin nakdi yardımları, vergi yükünün hafifletilmesi, düşük faizle borç verilmesi ve devletin kredi kullananlara kefil olması şeklinde uygulanmaktadır.

bfb)Tüketici Sübvansiyonları

Tüketiciler yararına verilen ve tüketim mallarının ucuzlatılması amacı taşıyan sübvansiyonlar tüketici sübvansiyonlarıdır.

bg)Yardımların Veriliş Şekline Göre Ayrım

bga)Nakit Verilen Sübvansiyonlar

Bu çeşit sübvansiyonları üç grupta incelememiz mümkündür.

³⁶ Serpil YILMAZ, İ. YILMAZ ve B. ÖZKAN: "Türkiye'de Uygulanan Girdi Kullanımı Teşvik Politikaları", Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 12 (1999), 183-184.

bgaa)Maktu Yardımlar Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar

Üretim birimlerinin kuruluş yerleri, üretim çeşitleri ya da işletme şekilleri gibi genel ve işletmelerin zarar edip etmedikleri ya da işletme büyüklükleri gibi özel durumlar göz önünde bulundurularak verilen sübvansiyonlardır.

bgab)Prim Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar

Üretimde kullanılan üretim araçlarına; alım satım miktarı, alım satım yerleri, üretim kalitesi, tipi ya da teslim zamanı gibi kriterler dikkate alınarak verilen sübvansiyon biçimidir. Prim ödemeleri, bir ürünün alınan ve satılan her birimine ödenebileceği gibi, ürünün belirli alıcılara satılmaları ve belli piyasalardan alınmaları gibi kriterlere göre de verilebilmektedir.

bgb)Kredi Şeklinde Verilen Sübvansiyonlar

Kredi sübvansiyonları, cari kredi faizi oranlarının düşürülmesi, kredi temini için gereken şartların kolay hale getirilmesi ve hatta şartlardan bazılarının vazgeçilmesi şeklinde verilen yardımlar şeklindedir.

bgc)Devletin Gelirlerinden Vazgeçmesi Şeklindeki Sübvansiyonlar

Devletin, vergi, resim ve harç gibi gelirlerinden vazgeçmesi, bunların uygulandığı kesimlere yönelik bir sübvansiyon niteliğindedir. Devlet, vergi, resim ve harç oranlarının arttırılmaması ya da söz konusu gelirlerin alınmasından belli bir süre için ya da tamamen vazgeçerek, belli kesimleri sübvansiyon etmektedir.

2.Görev Zararları ve Sübvansiyonların Benzerlik ve Farklılıkları

Görev zararı ve sübvansiyon kavramları, pek çok yerde birbirleriyle eş anlamda kullanılmaktadır. Ortaya çıkışlarına, amaçlarına, sonuçlarına ve diğer göstergelere bakılarak aralarında benzerlikler ve farklılıkların olduğu görülebilmektedir. Görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının benzerlik ve farklılıkları şu şekillerde ortaya konulabilir.

a)Görev Zararı ve Sübvansiyonların Benzerlikleri

Her iki kavramın birbirlerine benzeyen yönlerini aşağıdaki gibi belirlemek mümkündür:

-Görev zararları ve sübvansiyonların ilk benzerlikleri çıkış noktalarındadır. Görev zararları ve sübvansiyonların her ikisi de bir iktisat politikası tercihi olarak ortaya çıkmaktadırlar. Her iki iktisadi olgu da, ekonomik, sosyal, siyasi ve mali amaçlar taşımaktadırlar.

-Kavramlar arasındaki ikinci benzerlik, her ikisinin de çeşitli yollardan hem üreticilere hem de tüketicilere yardım sağlamak, onları korumak ya da zararlı iktisadi etkilerden uzak tutmak amaçları vardır.

-Görev zararları ve sübvansiyonların her ikisi de olumlu ve olumsuz etkilere sahiptirler. Görev zararı doğurucu faaliyetler, çeşitli sektörleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemekte, ancak bu faaliyetleri yapan kuruluşa ve dolayısıyla devlete yük getirebilmektedir. Aynı şekilde sübvansiyonlar, kaynak dağılımının yönlendirilmesi, gelir dağılımının düzenlenmesi ve sektörel teşvikler

gibi yararlı etkiler yaratırken, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara bağlı olarak zaman zaman olumsuzluklara neden olabilmektedir.

-Her iki kavramın da oluşabilmesi için, siyasi otoritenin iktisadi politika tercihiine göre karar vermesi ve yasal uygulamalarla bunları hayata geçirmesi gerekmektedir. Devletin gerek maddi yüklenimi olsun gerek olmasın, her iki olgunun meydana gelmesi için yasal dayanağa ihtiyaç vardır.

-Görev zararı da devletin maddi yükleniminin olduğu sübvansiyon uygulamaları da, birer kamu harcamasıdır. Sübvansiyonlar, devletin transfer harcamaları içerisinde yer almaktadırlar. Görev zararı harcamaları da, devlet tarafından bir maliyet yüklenimi olduğundan kamu harcamaları içerisinde sınıflandırılabilir. Dolayısıyla, her iki durumun da ortaya çıkması kamu harcamalarında bir artış demektir.

b)Görev Zararları ve Sübvansiyonların Farklılıkları

Görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının birbirlerinden ayrılan yönlerini de şu şekillerde görmek mümkündür:

-Görev zararları ve sübvansiyonların ilk farkını uygulama biçimleri oluşturmaktadır. Sübvansiyon kavramının açıklığı kavuşturulması için yapılan ve dar anlamdaki tanımlar içerisinde yer alan tanımlarda bu kavram, çeşitli sektörlerin korunması amacıyla, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının bir bölümünün devlet tarafından karşılanması şeklinde açıklanmaktadır. Burada devletin maddi yüklenimi vardır. Aslen bunlar görev zararı doğurucu faaliyetlerdir. Oysa ki, sübvansiyonlar, devletin maddi yüklenimi ile parasal, aynı ya da dolaylı yollardan kamu gelirlerine müdahale ile verilebilmesinin yanı sıra,

devletin, sadece yasal düzenlemeleri oluşturmak yoluyla sektörler arasında yardımları gerçekleştirmesi şeklinde de meydana gelebilmektedir. Görev zararları ise, yalnız devletin bizzat maddi yüklenimi ile kamu sektöründeki iktisadi kuruluşların ürettikleri mal ya da hizmetin fiyatlarına müdahale edilmesi veya bu kuruluşlara özel görevler verilmesi dolayısıyla meydana gelen açığı üstlenmesi ve bu üstlenimin yol açtığı iktisadi etkilerle meydana gelir. Dolayısıyla görev zararlarını, sübvansiyonların devlet üzerindeki yükünü ifade eden kavram olarak ifade etmek mümkündür.

-Görev zararları ve sübvansiyonlar kapsamı ile de birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Sübvansiyonlar, herhangi bir mal ve hizmet karşılığı yapılmazlar. Ancak görev zararlarının oluşabilmesi, temel olarak bir mal ve hizmetin üretilmesine bağlıdır. Bu, sübvansiyonların görev zararlarından daha geniş bir kavram olduğunu göstermektedir³⁷.

-Sübvansiyonların devlet tarafından finansmanı ya bütçeden yapılan bir harcama ya da dolaylı sübvansiyonlarda bütçeden vazgeçilen gelir olarak yapılırken, görev zararlarında ise finansman bütçeden yapılan bir harcama olarak karşımıza çıkmaktadır.

II.GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Devlet tarafından görev zararı doğurucu faaliyetlerin meydana getirilmesinde çeşitli faktörlerin etkili olduğu görülmektedir. Ekonomik, sosyal,

³⁷ Yakup KEPENEK: a.g.e., 126.

mali ve siyasi faktörler olarak sayılabilecek bu faktörlerin incelenmesinde yarar vardır.

A-EKONOMİK FAKTÖRLER

Devlet tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin çeşitlenmesi ve büyüklüğü, ekonomide kamu harcamaları miktarının artmasına ve milli gelir düzeyi üzerinde bu kalemin etkin bir rol oynar düzeye gelmesine neden olmuştur.

Bu bakımdan kamu gelirleri ve giderleri ile devlet ekonomideki istikrarsızlıklarla mücadele etmek, bu aksaklıkları düzeltmek ya da ortadan kaldırmak amaçlarına yönelmektedir³⁸. Devlet, ekonomiye, çeşitli nedenlerle ve çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere giderek daha fazla müdahale etme zorunluluğunda kalmış bu da kamu ekonomisi kavramını ortaya çıkarmıştır. Ekonomide istikrarın, büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve kaynakların etkin kullanımı gibi ekonomik amaçlar, devletin kamu ekonomisiyle ulaşmaya çalıştığı amaçlardır³⁹.

Devlet, ekonomide çeşitli iktisat politikası araçlarını kullanarak etkide bulunmaktadır. İktisat politikası, bir ülkede meydana gelen iktisadi dalgalanmaları kontrol etmek, iktisadi büyüme ve kalkınmayı sağlamak için uygulanan politikadır⁴⁰.

³⁸ Beyhan ATAÇ: Maliye Politikası (Eskişehir, 1997), ETAM A.Ş. Matbaa Tesisleri, 4.

³⁹ Orhan ŞENER: Kamu Ekonomisi (İstanbul, 1996), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2.

⁴⁰ Erdal M. ÜNSAL: Makro İktisat (Ankara, 2000), İmaj Yayıncılık, 17.

Görev zararı ile ilgili yapılan tanımlamalarda bu kalemin bir kamu harcaması niteliği taşıdığı belirtilmektedir. Dolayısıyla devletin kamu ekonomisi çerçevesinde iktisat politikası araçlarını kullanarak ekonomide; fiyat istikrarının sağlanması, istihdam düzeyinin yükseltilmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ödemeler bilançosu ve dış ticaret dengesinin sağlanması ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gibi çeşitli hedeflere ulaşmasında bir kamu harcaması olan görev zararlarının da etkisi bulunmaktadır.

Ekonomik ve sosyal hayatta aktif rol oynayan müdahaleci devlet, toplum üzerinde bir takım düzenleyici etkilere sahiptir. Müdahaleci devlet, gerçekleştirmeyi amaçladığı dengeli kalkınma, bölüşümün adil şekilde yapılması, toplumsal refahın artırılması vb. bir takım hedefler doğrultusunda hareket etmektedir. Bu hedeflere ulaşmaya çalışırken, sahip olduğu kaynakların çeşitli yönere doğru yer değiştirmesini sağlayarak dolaylı etkide bulunmaktadır. Devlet bu dolaylı etkiyi teşvik politikalarıyla sağlamaktadır.

Teşvikler genel anlamıyla, devlet tarafından, belirlenen yatırım hedefleri doğrultusunda seçilmiş sektör ya da kesimlere yapılan net transferler olarak tanımlanmaktadır⁴¹. Burada devlet belirlediği yatırım hedefleri doğrultusunda bir takım sektörlerin ya da kesimlerin diğerlerine göre farklı ve istenen doğrultuda hareket etmesi için kaynaklarını bu yöne aktarmaktadır. Bu anlamda teşvikler daha kapsamlı bir şekilde belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine göre daha hızlı ve daha fazla gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen parasal ya da parasal olmayan destek, yardım ya da özendirme olarak tanımlanabilmektedir⁴².

⁴¹ Halit ÇİÇEK: "Teşvikler, Gerekçeleri ve Türkiye'de Vergisel Teşvikler – I", Vergi Sorunları Dergisi, 150 (Mart 2001), 198.

⁴² Cumhuriyetin 75. Yılında Türk Hazinesi, Hazine Dergisi, 75. Yıl Özel Sayısı, (Ankara, 1999), 80.

Tanımda da görüldüğü gibi devletin çeşitli amaçları gerçekleştirmek için kaynakları daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirmesi teşvik politikalarının temelini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'nde ise, teşviklerin kesin bir tanımı yapılmamakla birlikte, birliğin işleyişinin devamı için ihtiyaç duyulan ortak pazarın kurulması ve bu oluşumun sağlıklı işleyebilmesi için rekabeti engelleyici uygulamaların ortadan kaldırılması bağlamında devletler tarafından doğrudan ya da devlet kaynakları aracılığı ile bazı işletme ya da bazı malların üretimi yararına yapılan yardımlar söz konusudur. Bu yardımlardan rekabeti bozan ya da bozma tehlikesi yaratanlar birlik mevzuatınca yasaklanmaktadır⁴³.

Teşvik politikaları çeşitli yöntemler kullanılarak yapılmaktadır. Teşvikler, düşük faizli kredi ya da hibe yardımları, vergi muafiyet ve istisnaları, enerji indirimleri ve arsa tahsisi sağlayan ve finans kolaylığı içeren çeşitli yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmekte ve ekonomiye doğrudan enjekte edilmesi özelliğinden dolayı etkisi daha kısa süreler içinde ortaya çıkabilmektedir⁴⁴. Avrupa Birliği'nde de yardımlar, amaçlarına göre ve niteliklerine göre ayrılabilir⁴⁵. Amaçlarına göre devlet yardımları üç şekilde ele alınabilmektedir. Bunlar; AR – GE, çevre ve KOBİ teşviklerine ilişkin devlet yardımları, çelik, ulaştırma sektörleri yardımları gibi temel sektörlerle ilişkin devlet yardımları ve bölgesel amaçlı devlet yardımlarıdır. Niteliklerine göre devlet yardımları ise; hibeler, faiz sübvansiyonları şeklinde *A grubu devlet yardımları*, özel ve kamu kuruluşlarına öz sermayeye hisse senedi yoluyla katılımı şeklinde *B grubu devlet yardımları*, düşük faiz oranları ve ertelenmiş

⁴³ Selda AYDIN: "Avrupa Birliği'nde Mali Yardımlar", *Maliye Dergisi*, 132 (Eylül – Aralık 1999), 68.

⁴⁴ İsmail ÇİLOĞLU: "Teşvik Politikalarının Yönlendirme Gücü", *Hazine Dergisi*, 13, (Ocak 2000), 29.

⁴⁵ Ramazan GÖKBUNAR ve Mustafa MİYNAT: "Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması ve Uygulama Teknikleri", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 3 (Mart 2000), 55-59.

vergiler şeklinde *C grubu devlet yardımları* ve devlet garantisi şeklindeki *D grubu devlet yardımlarıdır*.

Teşvikler uygulanış şekillerine göre de çeşitli amaçları gerçekleştirmektedirler. Bu uygulamaların hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerde görülmesi amaçlarını da bu iki ayırmda incelenme olanağı verebilmektedir. Buna göre teşvikler gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde farklı amaçları gerçekleştirmek için kullanılmaktadırlar.

Gelişmekte olan ülkelerde teşvik politikaları şu amaçlarla uygulanabilmektedir⁴⁶:

-Sanayileşmek ve ekonomik kalkınmayı sağlamak: Gelişmekte olan ülkeler; yatırımlarını artırmak, üretimlerini geliştirmek, kaliteli ve ucuz mallar üreterek ihracat kapasitelerini artırmak, teknolojik gelişmeyi yakalamak ve buna benzer yapılanmalarla milli gelir seviyelerini artırmak amacındadırlar. Ayrıca sanayileşmelerini planlayarak hareket etmektedirler. Bunların yapılması devlet tarafından stratejik sektörlerin teşvik edilmesi gereğini doğurmaktadır.

-Bölgesel kalkınmayı sağlamak: Gelişmekte olan ülkelerde var olan bölgesel dengesizlikler nüfus artışının çokluğu ile birleştiğinde bölgeler arası göç ve sermaye akışını da beraberinde bir sorun olarak getirmektedir. Bölgesel dengesizlikleri giderici teşvik politikaları, kıt kaynakların kalkınmanın sağlanmasında dengeli dağılımına yardım edebilecektir.

-Bazı üretim alanlarında dünya piyasalarında rekabet olanağı kazanmak: Özellikle ihracata dönük sektörlerle yönelik olarak yapılan teşvik politikaları, bu

⁴⁶ Mustafa Sungur DURAN: Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları(1968-1998) (Ankara, 1998), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 12-15.

sektörlerdeki mallarda rekabet gücünün artırılmasında önemli rol oynayabilmektedirler.

Teşvik politikalarıyla devletin ekonomik ve sosyal nitelikteki amaçlarını yerine getirmesinde, kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet tarafından müdahale aracı olarak kullanılmasının katkısı vardır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet teşvik politikası uygulamalarını gerçekleştirirken ortaya çıkan zarar görev zararı olmaktadır. Dar anlamda görev zararının reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıktığı ilk durum, devletin çeşitli ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için bu kuruluşların mal ve hizmet fiyatlama stratejilerine yaptığı müdahale ile ortaya çıkmaktadır. Üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının söz konusu amaçlara bağlı olarak devlet tarafından maliyetlerinin altında belirlenmesi, bu malları üretim malı olarak kullanan sektörlerle teşvik sağlamaktadır.

Devletin kendi bünyesinde bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetler çeşitli sektörlerce gerek nihai mal ve gerek de üretim malı⁴⁷ yani sermaye malları/yatırım malları ya da ara mallar olarak kullanılmaktadırlar. Bu malların siyasi otorite tarafından fiyatlarının maliyetleri altında belirlenmesi ve dolayısıyla görev zararı meydana getirilmesi, malları nihai mal olarak kullanan bireylere daha ucuza bu malları tüketme olanağı sağlamaktadır.

⁴⁷ Üretim Malları: Dokuma tezgahları, torna tezgahları, elektrik, kömür, diğer yakıtlar, demir, çelik, tarımda kullanılan zirai ilaç, gübre, tohumlar vb. gibi mallar üretim mallarıdır. Bunlardan dokuma tezgahı, torna tezgahı gibi mallar üretim sürecinde fiziksel anlamda başka mala dönüşmeyen mallardır. Bu mallara yatırım ya da sermaye malı adı verilir. Bunlar dışında kalan mallar ise üretim sürecinde fiziksel olarak çeşitli şekillerde başka mallara dönüşürler ve bunlara da ara mallar adı verilmektedir. Bkz. Erdal M. ÜNSAL: Mikro İktisat (Ankara, 2000), İmaj Yayıncılık, , 7.

Özellikle gelir düzeyleri düşük ve marjinal tüketim eğilimleri yüksek, kesimler açısından bu olanak, yaşam seviyelerinin iyileştirilmesine yardım edebilecektir. Bu da iktisadi kalkınma açısından önemlidir.

Bunun yanı sıra kamu iktisadi teşebbüslerince üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının düşük tutulması, bu malları üretim malı olarak kullanan sektörlerle de destek sağlayacaktır. Üretim süreçlerinde bu malları kullanmak durumunda olan sektörler için temel bir maliyet kalemi olan üretim malları, bedelleri düşük tutulduğu zaman bu sektörlerle bir maliyet düşüşü şeklinde yansiyarak üretimlerini pozitif yönde etkileyecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması için sanayi sektörüne sağlanan bu şekildeki olanaklar, sektörde faaliyet gösteren firmalara özellikle de faaliyete yeni geçen firmalar için büyük bir maliyet düşüşü ve bu sayede üretim artışı sağlamaktadırlar.

İktisadi ilerlemede önemli bir yeri olan sanayi sektörünün gelişebilmesi, başka yardımcı etmenlere de bağlıdır. Devletin teknolojinin gelişmesini sağlayıcı, çeşitli ürünlerde araştırma ve geliştirme yatırımlarını teşvik edici ve beşeri sermayeyi arttırıcı faaliyet kollarına ucuz girdi ve üretim malı kullandırımı yine maddi yüklenim boyutunda görev zararı doğurucu faaliyetler olmaktadır. Bu teşviklerin sağladığı yarar ise, yeni sanayi kollarının oluşması ve mevcutların üretim kapasitelerini arttırması boyutunda istihdamın artması olacaktır.

Tarım sektörüne devlet tarafından yapılan ve görev zararı doğurucu yardımlar, bir yandan üretici ve tüketicilerin korunmasını bir yandan da tarım sektöründe ürün kalitesini artırarak maliyetlerin düşürülmesi ve buna bağlı olarak da bu sektörde dış rekabet gücünün artırılmasını sağlamaktadır. Devlet tarafından destekleme alımlarının ya da fiyat farkı ödemelerinin (prim) yapılması

Üretici ve tüketicilerin desteklenmesini sağlamaktadır. Tarım sektörüne ucuz girdi sağlanması da hem ürünün daha kaliteli olmasına bu sayede daha yüksek fiyattan değerlenebilmesi hem de bu girdilerin daha ucuza temin edilmesini sağlayarak ürünün dış rekabet gücünün arttırılmasını beraberinde getirmektedir.

Bunların yanı sıra, tarım kesiminde üretilen pek çok ürün aynı zamanda sanayi sektöründe ara malı olarak kullanılmaktadır. Bu rnlerin görev zararı doğurucu faaliyetler sonucu ucuzlatılması, sanayi sektöründe girdi olarak kullanılan bu malların ucuza teminini mümkün hale getirecek ve böylelikle de bu ürünlerin girdi olarak kullanıldığı sektörlerde üretimi teşvik etmiş olacaktır. Tarım sektörüne yönelik görev zararına yol açan kaynak aktarımı sonucu tarım sektöründe efektif talep düzeyinde istikrar sağlanmış olacağından sanayi sektörü çıktılarına yönelik ortaya çıkacak dalgalanmaların da önüne geçilmiş olunmaktadır.

Görev zararı faaliyetlerinin bölgesel gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak üzere kullanılması da mümkün olmaktadır. Bu uygulama belli bölgelerdeki sektörlere ucuz girdi temini şeklilde olabilmektedir. Örneğin, kalkınmada öncelikli yörelere kullandırılan düşük bedelli elektrik enerjisi, bu bölgelerdeki üretimi teşvik edebilmekte bu da hem istihdam olanaklarını arttırmakta hem de bölgesel gelişimi sağlayabilmektedir.

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin fiyat istikrarını sağlayıcı yani enflasyonla mücadele edici fonksiyonları da mevcuttur. "Enflasyon, geçerli fiyat düzeyinde toplam talebin toplam arzdan daha fazla olması demektir. Bu

durumda, fiyatlar genel seviyesi yükselmeye başlayacaktır⁴⁸. Enflasyon, fiyatlar genel seviyesinde sürekli bir yükselmeyi ifade etmektedir.

Fiyat düzeyindeki artışla yani enflasyonla mücadelede, görev zararı doğurucu faaliyetler, üretim kesiminde maliyet düşürücü fonksiyon görerek üretim kapasitesinin etkin bir şekilde artmasını sağlayarak, hem talebe karşı düşük kalan arzın artırılması talep enflasyonunun hem de maliyetlerin düşürülmesi ile maliyet enflasyonunun önüne geçilmesine yardım edecektir. Ancak görev zararı doğuran uygulamalar, uygulanan sektörlerle, gelir gruplarına, uygulama kapsamındaki ekonomik ajanların harcama (tüketim – yatırım) eğilimlerine bağlı olarak kısa dönemde enflasyonist eğilimler ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Görev zararı doğurucu faaliyetler, enflasyonun engellenmesini sağlayabildiğinden, dolaylı yoldan enflasyonun ödemeler bilançosu üzerindeki olumsuz etkilerini de giderebilir. Enflasyonist dönemlerde ulusal paranın değeri, yabancı paralara göre azalmakta bu da ithalat eğilimini artırmaktadır. İthalat eğiliminin artması da ödemeler dengesi açığı yaratır. Enflasyonun önlenmesini sağlayabilecek görev zararı faaliyetleri, ödemeler bilançosunda denge de sağlayabilecektir.

⁴⁸ İlker PARASIZ: Makro Ekonomi: Teori ve Politika (Bursa, 1996), Ezgi Kitabevi Yayınları, 287-293.

B-SOSYAL FAKTÖRLER

Devlet iktisat politikası araçlarıyla, ekonomik hedeflerin yanı sıra sosyal birtakım hedeflere de ulaşmaya çalışmaktadır. Bunların arasında en önemli amaç gelirin adil bir şekilde dağıtılmasıdır. Sosyal devlet anlayışının da en önemli etmenlerinden biri, toplumda yaşayan bireyler arasındaki gelir eşitsizliklerinin en aza indirilmesidir. Devlet faaliyetlerinin önemli bir bölümü, toplumda yaşayan bireyler arasında bazı grupların özellikle düşük gelir seviyesindeki grupların, görece iktisadi refahını yükseltmek amacı gütmektedir⁴⁹. Bu amacı da gelir dağılımını düzenleyici faaliyetlerle gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Devletin gelir dağılımını düzenleyici faaliyetleri, bireyler arasında reel gelir ve servetin adil olarak dağılımını amaçlamaktadır. Bundan hareketle gelir dağılımı faaliyetleri, toplumsal refahı belirleyen unsurlardan en önemlisidir⁵⁰. Gelir dağılımı politikası açısından önemli olan husus, gelirin toplum bireyleri arasında mutlak eşitliği sağlayacak şekilde dağıtılması değil, toplumsal refahın artırılması hatta en yükseğe çıkarılmasıdır. Toplum refahının artırılması; "iş imkanları, vergi ve kamu harcama politikaları ve eğitim düzeyi gibi etmenlere bağlı olarak gelir ve servet dağılımında etkinliğin sağlanmasını ifade eden bölüşümde etkinliğe"⁵¹ de bağlıdır.

⁴⁹ John DUE: a.g.e., 15.

⁵⁰ Orhan ŞENER: a.g.e., 16.

⁵¹ Abdurrahman AKDOĞAN: a.g.e., 24.

Devlet gelir dağılımını düzenlemek amacıyla ekonomiye üç şekilde müdahale edebilmektedir. Bu müdahaleler şu şekilde sıralanabilir⁵²:

-Birinci olarak devletin kurallarını koyduğu, çalışma yasası, sendikalaşma yasası vb., hukuksal normlar bağlamında bölüşüm ilişkilerinden doğan sorunların çözülmesine müdahalesidir.

-İkinci olarak devlet, kendisi de bir işveren olduğu için hem bölüşümde doğrudan bir taraftır hem de en büyük işveren olduğu için emek gücü piyasasında toplumun genelinde etkide bulunmaktadır.

-Üçüncü olarak da devlet, kendi üretim birimi olan kamu iktisadi teşebbüslerinde doğrudan uyguladığı fiyat ve tarımsal destekleme politikaları, faiz ve kur gibi diğer iktisat politikası etmenlerine müdahalelerle çeşitli kesimlere etkide bulunmaktadır.

Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla meydana getirdiği görev zararı yaratıcı faaliyetler, gelir dağılımını düzenlemek amacını gerçekleştirmek üzere kullanabilmektedir. Devletin görev zararı meydana getirici yardımları, düşük gelirli üreticilerin gelirlerini arttırmak ve onların fiyat dalgalanmalarından olumsuz etkilenmelerini önlemek amacı gütmektedir. Düşük gelirli üreticilere verilen desteklerde, söz konusu üreticilerin ürettikleri ürünün hammadde olarak kullanım alanı ne kadar geniş olursa, gelirin yeniden dağıtıcı etkisi de o kadar yüksek olmaktadır⁵³.

⁵² Oğuz OYAN ve Ali Rıza AYDIN: Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları (Ankara 1991), Adım Yayıncılık, 43.

⁵³ Macit İNCE: Maliye Politikası (Ders Notları) (Ankara, 1980), Olgaç Matbaası, 181-182.

Aynı şekilde tüketiciler açısından da, onların kullandıkları zorunlu gıda maddeleri gibi malların fiyatlarının düşük tutulması için verilen destekler ya da bu malları üreten kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan fiyat müdahaleleri, benzer yararlı etkileri yaratmaktadır. Tarım sektöründe üretilen ürünlerin özelliklerinden dolayı bu sektörde faaliyette bulunan bireylerin gelirleri diğer sektörlerde göre daha düşük ve dalgalanmaya daha müsaittir. Bu bakımdan yapılan fiyat desteklemelerinin ya da destekleme alımlarının yanı sıra kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla yapılan ucuz girdi teşviki de fiyatların her an dalgalanabildiği tarım kesiminde üreticilerin gelirlerinin en azından belli seviyelerde tutulmasını sağlamak amacını taşımakta ve üretimlerini ucuz girdi ile daha düşük maliyetle gerçekleştirebilmelerini sağlamaktadır.

Bütün bunların yanı sıra devlet, toplumsal refahın artırılması amacına yönelik olarak kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen ve toplumun geneli tarafından tüketilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının maliyetleri altına bir bedelle sunulması dolayısıyla toplumsal bir destek sağlamakta dolayısıyla bu malları tüketen düşük gelir gruplarına bir aktarım gerçekleştirmiş olmaktadır.

C-SİYASAL FAKTÖRLER

Görev zararı oluşturuca faaliyetler, devlet bünyesindeki kamu iktisadi teşebbüslerince gerçekleştirilen fiyat müdahaleleri ve özel görevler görev zararlarını meydana getirmektedirler. Bu, devletin sosyal devlet olma ilkesinin bir gereği olarak, siyasi otoritenin tercihelerine bağlı olarak gelişen bir durumdur. Dolayısıyla yasal bir dayanağı vardır. Görev zararlarının oluşmasındaki bu özellik, uygulamanın yasal olması ve denetime açık olması gibi olumlu özelliklerinin yanı sıra, uygulamayı gerçekleştirenin siyasi otorite olması ve

normal koşullarda siyasi otoritenin halkın tercihlerine göre belirlenmesinin ortaya çıkardığı bir sübjektif durumu ortaya çıkarmaktadır.

Siyasi otoritenin seçimle, dolayısıyla seçmen tercihlerine göre belirlendiğı bir yönetim yapısında, seçilenler oy maksimizasyonuna göre hareket etmektedirler. Bu seçim ekonomisi denen kavramı ortaya çıkarmaktadır. Seçim ekonomisi; iktisat politikası araçlarının yani maliye, para, borçlanma ve gelirler politikalarının oy maksimizasyonunu gerçekleştirecek biçimde kullanılmasıdır⁵⁴. Bu durumda, söz konusu politikalar rasyonalitesine bakılmadan, sonuçları, politkaları uygulayan seçilenlerin kendi seçmenlerini en çok tatmin edecek şekilde uygulanmaktadır.

Görev zararı doğurucu faaliyetler de bu şekilde meydana gelebilmektedirler. Bu faaliyetler bazı hallerde hiçbir iktisadi öngörü yapılmadan yalnızca oy maksimizasyonu kriterine göre gerçekleştirilmektedirler. Söz konusu faaliyetlerin bu şekilde meydana geldiğı en önemli durum, seçim ekonomisinin de bir ayağını oluşturan destekleme sistemidir⁵⁵. Destekleme sistemi, daha öncede belirtildiğı gibi üretimi çeşitli açılardan yönlendirme amacı taşır. Ancak bu amacı taşımayıp yalnızca fazla oy alma kaygısıyla verilen destekler, kaynak tahsisini olumsuz etkileyip savurganlığa yol açtığı gibi meydana gelen zarar üreticinin elde ettiğı destekten fazla olabilmektedir.

Görev zararlarının meydana gelmesini sağlayan olumsuz faktörler şeklinde ifade edilebilecek siyasal faktörler, gerek reel sektördeki gerek de finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüslerinde olması gerekenden çok daha fazla zarara neden olarak bu uygulamayı etkinsizleştirmektedir.

⁵⁴ Orhan ŞENER: a.g.e., 184.

⁵⁵ Orhan ŞENER: a.g.e., 188.

III.GÖREV ZARARLARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ

Görev zararları; ekonomik, sosyal ve siyasal faktörlerin etkisiyle ortaya çıkmaktadırlar. Dar ve geniş anlamıyla tanımlanan görev zararlarının bu anlamlara bağlı olarak çıkış noktalarının incelenmesi gerekmektedir.

A-DAR ANLAMDA GÖREV ZARARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ

Dar anlamda görev zararı, kamu iktisadi teşebbüslerinde siyasi otorite tarafından yapılan fiyat müdahaleleri ve verilen özel görevlerden kaynaklanan iktisadi olgu şeklide tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, görev zararı doğurucu faaliyetleri gerçekleştiren kamu kuruluşları olan kamu iktisadi teşebbüslerinin incelenmesi anlamlıdır. Görev zararlarının ortaya çıkışlarının incelenmesi, bu amaçla, hem reel sektörde hem de finans sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleriyle bu kuruluşların görev zararı kavramı kapsamında birbirleri üzerindeki etkileri şeklinde incelenecektir.

1.Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararının Ortaya Çıkması

Kamu iktisadi teşebbüsleri, müdahaleci devletin ekonomik işleyişe doğrudan mal ve hizmet üreticisi olarak girerek, bir takım ekonomik ve sosyal amaçlar doğrultusunda etkide bulunmak istemesinden dolayı kurulan kamu işletmeleridir. Devletin bu şekildeki müdahale isteği, özellikle söz konusu

devletin içinde bulunduğu ekonomik gelişmişlik seviyesine bağlı olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyüme ve kalkınmanın sağlanması belirli temel yatırımların yapılmasını gerektirmektedir. Söz konusu temel yatırımların gerçekleştirildiği ve sanayileşmenin temel taşlarını oluşturan temel mal ve hizmetlerin üretimlerinin sağlandığı faaliyetler, sahip oldukları sosyal faydalara rağmen özel sektör tarafından üretilmek istenmeyebilir.

Özel sektör firmalarının temel yatırım ve temel mal ve hizmet üretim faaliyetlerine çeşitli sebeplerle girmemesi ve bu faaliyetlerin dış dünyadan da sağlanamaması, devletin ekonomide kamu girişimcisi olarak üretimde bulunmasını gerekli kılmaktadır⁵⁶. Özet olarak, kamu teşebbüslerinin ortaya çıkmaları ve yaygın hale gelmelerinin arkasındaki iktisadi güdü: toplumsal fayda içeren, maliyeti ve riski fazla ve karlılığı az olan üretim alanlarının özel sektöre tercih edilmemesi sonucu devletin, ekonomiye doğrudan müdahalesi ile üretimi gerçekleştirmek istemesidir⁵⁷.

Bazı mal ve hizmetlerin kamu malı niteliğinde olması ve daha geniş amaçlarla üretiminin gerekliliği, kamu iktisadi teşebbüslerine bu mal ve hizmetleri ürettiren nedenlerdir. Bunlar, kaynak ve ekonomik güç dağılımında devletin, müdahaleci özelliği gereği, öncü rol oynamak ve toplumun siyasal ve sosyal nitelikteki isteklerini karşılamak için yaptığı faaliyetlerdir⁵⁸. Devlet, bu faaliyetleri gerçekleştirmekte büyük çapta sosyal fayda yaratmayı amaç edinmekte ve bunların gerçekleştirilmesinde sadece kar sağlama amacı gütmemektedir. Bu anlamda kamu iktisadi teşebbüseleri, bir takım sosyal ve

⁵⁶ Nihat FALAY: "Özelleştirme'nin Gereksinimleri, Uygulaması ve Etkileri", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Prof. Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU'na Armağan (İstanbul, 1993), GÜR – AY Matbaası, 191.

⁵⁷ Cem DANACI: "Türkiye'de KİT'ler, Özelleştirme Faaliyetlerinin Bir Değerlendirilmesi ve Öneriler", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 6 (Haziran 1997), 35.

⁵⁸ Nihat FALAY: a.g.m., 191.

politik amaçları gerçekleştirmek için maksimum kar olmaksızın üretim yapan kuruluşlar olarak düşünülmektedirler⁵⁹.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin, literatürde çeşitli tanımlarının yapıldığı görülmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri; "ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da diğer bir kamu kuruluş tarafından sırf kendilerine ya da ortaklıkla oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlete ya da diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan veya dolaylı olarak devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken ekonomik işletmeler" olarak tanımlanabilmektedir⁶⁰.

Bunun yanı sıra bu kuruluşlar, mal ve hizmet üretimini kişisel mal ve hizmet sunumuna dönük yapan ve bu üretiminde sosyal yarar amacı güden ve buna göre faaliyette bulunan firmalar olarak da tarif edilebilmektedir. Bu tanıma göre, kamu iktisadi teşebbüsleri, fiyat mekanizması yoluyla tüketicilere sunulabilen malları üreten, sermayesinin yarısından çoğunun devletin elinde olduğu ve kaynakları net sosyal faydayı maksimize edecek şekilde dağıtan kuruluşlardır⁶¹. Kamu iktisadi kuruluşları ile ilgili Avrupa Birliğinde gerçekleştirilen uygulamalarda da bu kuruluşların; kamu otoritesinin üzerlerinde sahiplik, işletmeye uygulanan kurallar ve mali katkıyla doğrudan ya da dolaylı bir şekilde baskın bir etki yapabildikleri kuruluşlar olduğu belirtilmektedir⁶².

⁵⁹ Kathryn L. DEWENTER ve Paul H. MALATESTA: "State – Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity", The American Economic Review, LXXXI, 1 (March 2001), 320.

⁶⁰ Rıdvan KARLUK: Türkiye’de KİT ve Özelleştirme (İstanbul, 1994), EsBank Yayınları, 5.

⁶¹ Besim Bülent BALLI: "İşletmeciler KİT’lerin 1981-1996 Dönemindeki Harcamaları", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, XII, 1-2 (1996), 116. Tanım için Ayr. Bkz. Güneri AKALIN: Kamu Ekonomisi (Ankara, 1986), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 401.

⁶² Ercüment TEZCAN: "Avrupa Birliği’ndeki Yeni Gelişmeler Işığında Kamu Teşebbüsleri, Münhasır veya Özel Haklar ve Kamu Hizmeti", Amme İdaresi Dergisi, XXXIII, 4 (Aralık 2000), 11.

Tanımların da ortaya koyduğu gibi, kamu iktisadi teşebbüsleri çoğunluğu devlet sermayesi altında kurulan, iktisadi alanda mal ve hizmet üreten ve saf anlamda kar elde etmenin dışında sosyal fayda ilkesine göre çalışan kuruluşlardır. Devlet, ekonomiye dolaysız müdahalesini kamu iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Bu kuruluşlar; altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, sermaye birikiminin sağlanması, kaynakların etkin kullanımı, nitelikli işgücü yaratılması, fiyat dengesinin ve istihdamın sağlanması gibi *ekonomik*, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin finansmanı için kaynak yaratılması gibi *malî*, toplumsal yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve “sosyal devlet anlayışının ve sosyal adaleti sağlamanın bir gereği olarak bütün sınıfların çıkarlarını kollamak için kamu işletmeleri kurmak”⁶³ gibi *sosyal*, ve ülkenin ekonomik yönden bağımsızlığı ve seçmen tercihlerinin yansıtılması gibi *siyasal* nedenlerle kurulmaktadırlar⁶⁴.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, kuruluş ve organizasyon olarak devlete bağlı kuruluşlardır. Bunun yanı sıra bu kuruluşlar yaptıkları faaliyetler dolayısıyla tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu özellik, kamu iktisadi teşebbüslerine, uygulamalarında belli oranda bir özerklik sağlamaktadır. Kamu iktisadi kuruluşları özel sektör firmaları gibi organize olmaktadır. Yönetim organizasyonlarında, devletçe de atanmış olsa bir yönetim kurulu vardır. Kamu teşebbüsündeki yönetim kurulu, kendisine özel firma örgütlenmesinde olduğu şekilde yetkiler tanınması halinde çeşitli kararlarda söz sahibi olabilmektedir. Yönetim kurulu; sözleşme yapabilme, kuruluş borçlanması, işletmenin mallarının yönetilmesi yani mal ve hizmet fiyatlarının tesbiti ve her türlü mal alımı gibi çeşitli haklara sahip olabilmektedir⁶⁵. Yani kamu iktisadi teşebbüsleri, normal hallerde piyasa koşulları içerisinde özel

⁶³ Veysel ATASOY: Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu (Ankara, 1993), Nural Matbaacılık, 27.

⁶⁴ Abdurrahman AKDOĞAN: a.g.e., 388-394.

⁶⁵ Veysel ATASOY: a.g.e., 44.

firmalar gibi karlılık ve verimlilik ilkelerine göre ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını kendileri belirleyebilmektedirler⁶⁶.

Ancak bu kuruluşlar yine de devlete bağlı ve devletin denetiminde olan kuruluşlardır. Devlet, bu kuruluşların kendi organlarının vereceği kararlara bağlı olmaksızın onların ekonomik ve mali stratejilerine ya da strateji seçimlerine müdahale edebilmektedir⁶⁷. Çeşitli ulusal hedeflerin gerçekleştirilmek istenmesi, devletin bu kuruluşlar üzerinde belli düzenlemelerle tasarruf hakkının bulunmasını beraberinde getirmektedir. Devlet, sahip olduğu çeşitli organlarla kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırım kararları, fiyat politikaları ve personel ücretleri gibi faaliyetlerinin temel unsurlarına hakim durumdadır. Özellikle planlı kalkınma stratejisine sahip ülkelerde devlet tarafından kalkınma hedefleri doğrultusunda kamu teşebbüslerince üretilen temel mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki belirleme ve devlet tarafından belirlenen belli stratejik sektörlerin korunmasına yönelik olarak kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla yapılan teşvik faaliyetleri devletin bu kuruluşlar üzerindeki etkilerini anlatabilmektedir.

Devlet, kamu iktisadi teşebbüslerinin yalnız fiyatlama politikalarına müdahale ederek dar anlamda görev zararı meydana getirecek faaliyetlerde bulunmamaktadır. Aynı zamanda, devlet, yine çeşitli amaçları doğrultusunda uyguladığı diğer teşvik politikalarıyla da dar anlamda görev zararına sebebiyet verebilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet tarafından verilen özel görevlerle yaptığı destekleme alımları, düşük bedelli enerji kullandırımı vb teşvik uygulamalarından meydana gelen zarar dar anlamda görev zararının bu kuruluşlarda ortaya çıkan ikinci kısmını oluşturmaktadır.

⁶⁶ Dündar SAĞLAM: a.g.e., 30.

⁶⁷ Veynel ATASOY: a.g.e., 49.

2.Finans Sektöründe Faaliyet Gösteren Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararının Ortaya Çıkması

Devletin iktisadi işleyişe ekonomik ve sosyal amaçlarla doğrudan müdahale etmesi, bünyesindeki kamu iktisadi teşebbüsleri ile olmaktadır. Bu müdahale, söz konusu kuruluşun faaliyet gösterdiği sektöre göre, farklı yollardan ancak aynı amaçlara yönelik olmaktadır. Devlet ekonomiye doğrudan müdahalesinde reel sektörde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin yanında finans sektöründe faaliyet gösteren kuruluşları yani kamu bankalarını da kullanmaktadır.

Finans sektörü ya da finansal piyasalar, bir ülkenin mali sisteminin bütünüdür. Finansal piyasalar, içinde bulunduğu ülkede, kıt kaynakların etkin şekilde dağıtılmasını sağlama temel fonksiyonunu görmekte ve bu fonksiyonla da bir ekonomik sistemin karar verme merkezi şeklinde nitelenmektedir⁶⁸. Daha açık bir ifadeyle, ekonomide tasarruf yoluyla sağlanan kaynakların yatırım projelerine kanalize edilmesidir. Finansal piyasalar içerisinde bankaların önemli bir yeri vardır. Bankalar, tasarruf sahiplerinden fon toplayarak, bireylere ve kuruluşlara kredi olarak aktaran ve bunun yanı sıra para nakli, senet tahsili, çek ve diğer ödeme araçlarını kullanıcılara sunan kuruluşlardır⁶⁹.

Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde müdahaleci devlet, finans kesimi içinde faaliyet göstermek amacıyla kamu iktisadi teşebbüsü niteliğinde olan kamu bankalarını kurmuştur. Kamu bankaları, özel kanunlar ile kurulan ve özel

⁶⁸ Joseph E. STIGLITZ, "Finansal Piyasalarda Devletin Rolü", Çev. Selim SOYDEMİR. Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XVIII, 171 (1994), 6.

⁶⁹ Ömer Faruk ÇOLAK: "Mali Yapı ve Türkiye'de Mali Sistem", İktisadın İlkeleri, Alkım Kitapçılık Yayıncılık, Der. Ömer Faruk ÇOLAK (Ankara, 1996), 511.

amaçlara sahip olan bankalardır ve özel amaç için kurulmuş olup aynı zamanda ticari bankacılık faaliyetlerini gerçekleştiren kamu bankaları ve endüstriyel alanda faaliyetlerini gerçekleştirip aynı zamanda ticari bankacılık yapan kamu bankaları olarak iki şekilde incelenebilmektedirler⁷⁰.

Kamu bankaları ekonomide belli sektörleri desteklemek amacıyla kurulmuş, özel faaliyet alanlarına sahip ve bu alanlarda işlevleri bulunan ve destekledikleri sektörlerin finansmanında uzmanlaşmış birer ihtisas bankalarıdır⁷¹. Destekledikleri sektörlerin özelliklerine göre de, özel amaçlı ya da endüstriyel kuruluşlar olarak adlandırılmaktadırlar. Bu anlamda söz konusu kuruluşlar, kurulma amaçlarını oluşturan sektörlerin finansmanını üstlenmekte ve bu sektörlerle destek sağlamaktadırlar. Kamu bankalarının kurulmasının temel amacı, genel olarak uzun vadede ekonomide atıl değerleri yatırıma dönüştürmek suretiyle toplumun kalkınmasını sağlamak olarak belirtilebilir⁷². Devletin kamu bankaları oluşturmaktaki amacı, kalkınmayı sağlayıcı yatırımların finansmanında bu kuruluşları öncü olarak kullanmaktır. Kalkınma sürecindeki bir ülkede, bulunulan zamanda var olmayan üretim alanlarına yatırım yapılması ve firmaların yoğun bir teknoloji araştırma ve geliştirme faaliyetlerine girmeleri gerekmekte, bunun da devlet tarafından finans politikalarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Devlet, bankacılık sektöründeki kuruluşlarının gelişmesine katkıda bulunarak, büyük dışsallıklara sahip üretim faaliyetlerini toplumsallaştırıp, hiçbir özel finans kuruluşunun tek başına desteklemeye istek duymadığı bu tür faaliyetlere katkıda bulunmaktadır⁷³. Ticari parekende

⁷⁰ Nur KEYDER: Para: Teori – Politika – Uygulama (Ankara, 1996), Bizim Büro Basımevi, 84-85.

⁷¹ Elif PÜRSÜNLERLİ: "Kamu Bankaları ve Özel Bankaların Performanslarının Ölçülmesi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Ankara, 1995), 14.

⁷² M. Zeki AKILLIOĞLU, Yener ALTUNTAŞ ve Ahmet ÇANGA, "Türk Bankacılık Sisteminde Kamu Bankalarının Özelleştirme Gereği", Hazine Dergisi, 3 (Temmuz 1996), 9.

⁷³ Ruşen ÇİFTÇİOĞLU: "Kamu Bankacılığı ve Temiz Eller Üzerine", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XVIII, 173 (1994), 28.

bankacılık hizmetlerini yerine getirmekten daha çok, kalkınma hedefiyle ekonomik ve sosyal amaçları olan ve sorumluluklar yüklenen kamu bankalarının işlevleri genel olarak şu şekilde belirtilebilir⁷⁴:

-Ekonomideki atıl parasal kaynakları ve bireysel ve kurumsal anlamdaki tasarrufları harekete geçirerek yön vermek

-Bu kaynakları yatırımlara kanalize etmek

-Temel endüstriler, doğal kaynaklar ve ikincil endüstrilerde bizzat yatırım yapmak, kredi vermek, girişimleri desteklemek ya da ortak olmak

-Üstlenilen görevler doğrultusunda idari ve teknik donanımlı uzman kadrolar yetiştirmektir.

Stratejik amaçlarla kurulan ve bütün bu işlevlere sahip olan kamu bankaları, devletin ulaşmaya çalıştığı kalkınma hedefi ve yürüttüğü teşvik politikaları çerçevesinde faaliyette bulunmaktadır. Bu faaliyetleri sonucunda, kamu bankalarında meydana gelen zarar da dar anlamda görev zararı olmaktadır.

Kamu bankalarında meydana gelen görev zararları; reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinin hazine tarafından kamu bankaları yoluyla finansmanından ve bu bankalarının kendi görev zararı doğurucu faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır.

⁷⁴ Ruşen ÇİFTÇİOĞLU: "Bankacılıkta Kamu – Özel Tartışmaları Ya Da Kamu Bankaları Niçin Özelleştirilmek İsteniyor?", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XIX, 183 (Eylül 1995), 56-57.

Biraz daha açacak olursak, kamu bankalarında görev zararı; ilk olarak reel sektörde faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinin nakit sıkıntılarını gidermek amacıyla devletin, kamu bankalarını düşük faizle söz konusu kuruluşların finansmanlarını sağlatması ve fonlama maliyetinden görev zararı meydana gelmesinden kaynaklanır. İkinci olarak da, kamu bankalarının tarımsal destekleme alımları ve girdi desteği sağlama faaliyetlerinden ve belli sektörlerle düşük faizle kredi temininden görev zararı meydana gelmektedir.

a)Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hazine Tarafından Kamu Bankaları Yoluyla Finansmanı

Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüsleri, çeşitli sebeplerden dolayı açık verebilmektedirler. Pek çok nedene bağlı olarak ortaya çıkan bu açıkları özetlememiz mümkündür⁷⁵:

-İşletmeci kamu iktisadi teşebbüslerinde meydana gelen açıkların nedenlerinden biri, bu kuruluşlara karşılayamayacakları kadar yüksek tutarlı yatırım görevlerinin verilmesidir.

-Bu kuruluşlarda meydana gelen açıkların bir diğer nedeni, devletin bu kuruluşlar yoluyla ekonomiye müdahalesi sonucu oluşan görev zararı miktarlarının zamanında ya da hiç ödenmemesidir.

-Bir diğer açık nedeni, bu kuruluşlarda çeşitli nedenlerden dolayı verimliliğin arttırılamamasıdır. Verimliliğin arttırılamamasının en önemli sebeplerinden biri işgücü verimliliğidir.

⁷⁵ A. Mahfi EĞİLMEZ: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Ankara, 1990), 89-91.

-Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerin, üretim maliyetlerinde meydana gelen artışların çeşitli siyasal nedenlere dayanarak bu mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtılamaması da finansman açıklarının bir diğer nedenidir.

İşletmeci kamu teşebbüslerinde bu şekillerde meydana gelen finansman açıklarının, bu kuruluşların iktisadi fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu amaçla reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinin finansmanında Hazine kamu bankalarını kullanarak görev yapmaktadır. Reel sektördeki teşebbüsleri bu şekilde finanse eden kamu bankalarının yaptığı finans miktarını daha sonra Hazine tarafından karşılanır. Ancak Hazine'nin bu miktarı kamu bankalarına geç ödemesi ya da hiç ödememesi bu kuruluşlar açısından dar anlamda görev zararının meydana gelmesidir.

b)Kamu Bankalarının Kendi Faaliyet Alanlarından Kaynaklanan Görev Zararları

Kamu bankaları, finans sektöründe faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüsleridir. Her biri, kuruldukları sektörde ihtisaslaşmış ve bu sektörlerle destek sağlamaktadırlar. Kamu bankalarının birer kamu iktisadi teşebbüsü olmaları, devletin ekonomiye müdahalesinde, bu kuruluşları kendi sektörel özelliğine göre kullanmasını beraberinde getirmektedir.

Kamu bankaları, kuruldukları ülke içinde bu ülkenin gerçekleştirmeye çalıştığı sanayileşme ve kalkınma hedefinin bir gereği olarak yapılan teşvik politikası uygulamalarında önemli rol oynamaktadır. Kamu bankaları, ihtisas

bankaları olmalarının yanı sıra ticari bankacılık faaliyetlerini de sürdürmektedirler. Ticari bankalar, çeşitli sektörlerden topladıkları her türlü mevduatı orta ve uzun vadeli krediler şekline dönüştürmek amacıyla fon akımını gerçekleştiren ve her türlü bankacılık işlemini yapan kuruluşlardır⁷⁶.

Bu anlamda kamu bankaları, topladıkları fonları, yürütülen teşvik politikaları gereği çeşitli kesimlere düşük faizli krediler şeklinde plase etmektedirler. Düşük faizli krediler şeklinde verilen krediler, hem kredi maliyetini hem de verilen sektördeki üretim maliyetini düşürücü etki yapmaktadır. Bu sayede de, sektörlerin gelişmesi sağlanabilmektedir. Düşük maliyetli kredi tahsisinde kullanılmak üzere çeşitli sektörlerden fonların toplanabilmesi, bu fonlara belirli bir maliyetin bankalarca ödenmesi anlamına gelmektedir. Bu da, kredileri dağıtacak olan kamu bankasının finans piyasasında yer alan diğer bankalar ile fon talebi doğrultusunda rekabete girişmesini gerektirir. Bu rekabet sonrası belli bir faiz oranından toplanan fonlar, bundan daha düşük bir faiz oranıyla kredi olarak verilmektedir. Bu durum, fon toplama maliyeti ile fon dağıtım farkı kadar bir zarar meydana getirecektir ki bu, kamu bankaları açısından görev zararı olmaktadır.

Kamu bankaları, düşük faizli kredi temininin yanı sıra yine bir teşvik politikası faaliyeti olarak destekleme alımları ve düşük girdi kullandırımı gibi faaliyetleri de gerçekleştirebilmektedir. Bu faaliyetlerin sonucunda da kamu bankalarında dar anlamda görev zararı meydana gelecektir.

⁷⁶ Elif PÜRSÜNLERLİ: a.g.t., 14.

B-GENİŞ ANLAMDA GÖREV ZARARININ ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ

Geniş anlamda görev zararı, bu zararın etkilerini iktisadi olarak incelemektedir. İktisadi olarak, geniş anlamdaki görev zararları; bu zararların kamu maliyesi açısından niteliği ve bunların finansmanı, görev zararlarının yol açtığı maliyetler ve maliyetlerin etkileri, finans piyasasından kaynaklanan görev zararları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş yerleri ve yönetim şekillerinden kaynaklanması şeklinde incelenebilmektedir.

1.Görev Zararlarının Kamu Maliyesi Açısından Niteliği Ve Finansmanı

Devletin piyasaya müdahalesi sonucunda kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan görev zararı, nitelik bakımından bir kamu harcamasıdır. Kamu harcamaları, toplumda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla yapılan ve zaman içinde söz konusu ihtiyaçların yapılarının ve kapsamlarının değişmesi ve çoğalmasına bağlı olarak artan ödemeler şeklinde tarif edilebilir⁷⁷. Geniş anlamda kamu harcamaları; merkezi yönetim, yerel yönetimler, merkezi ve yerel yönetimin iktisadi girişimleri ile sosyal güvenlik hizmetlerine yapılan harcamalarını içermektedir.

Görev zararları, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla ekonomik ve sosyal amaçlı faaliyetlerinden kaynaklanan zararlardır ve daha sonra devlet

⁷⁷ Abdurrahman AKDOĞAN: a.g.e., 58.

bütçesinden karşılanır. Görev zararları, devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinden kaynaklanır ve uzun vadede toplumsal yarar içerir. Bu bakımdan görev zararları, birer kamu harcamasıdır. Kamu harcamalarının finansmanı, kamu gelirleriye yapılmaktadır. Kamu gelirleri, devletin üstlendiği ekonomik, mali ve sosyal nitelikli fonksiyonlarını yerine getirebilmek için anayasal sınırlar çerçevesinde çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerdir⁷⁸. Bir kamu harcaması olan görev zararının finansmanını, kamu gelirlerinin en önemlileri olan vergi gelirleri ve borçlanmalar açısından incelemek gerekmektedir.

Vergi, devletin gerçekleştirmek durumunda olduğu mali ve mali olmayan görevleri yerine getirmek üzere, egemenlik gücüne dayanarak, cebren ve karşılıksız olarak, gerçek ve tüzel kişilerden aldığı parasal ödemelerdir⁷⁹. Vergiler, kamu gelirlerindeki önemi ve büyüklüğü açısından da gelirler arasında ilk sırayı almaktadır. Borçlanma ise, vergilerin kamu giderlerini karşılayamadığı durumlarda yani bütçe açığı var olduğunda açığı kapatmak, kalkınmanın finansmanında bazı büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirebilmek ve savaş, doğal afet vb. durumlarda finansman sağlayabilmek için başvurulmuş, karşılığı olan ve zora dayanmayan bir finansman yoludur.

Her ikisi de kamu harcamalarının finansmanı yollarından olan vergiler ve borçlanmanın temel farklarının incelenmesi, görev zararı harcamalarının finanse edilemesinde her iki yolun olumlu ve olumsuz yönlerini gösterecektir. Vergiler ile borçlanmanın iki önemli farkının ortaya koyulması gerekmektedir⁸⁰.

⁷⁸ Abdurrahman AKDOĞAN: a.g.e., 99.

⁷⁹ Abdurrahman AKDOĞAN: "Ek Veya Geçici Nitelikteki Vergi Uygulamalarından Sürekliliği Olan Vergi Düzenlemelerine", *Yaklaşım*, 96 (Aralık 2000), 27.

⁸⁰ James BUCHANAN: "Kamu Borçlanması", Çev. Haluk TANDIRICIOĞLU. *Maliye Yazıları*, 63 (Nisan – Haziran 1999), 38.

-Vergiler, ödeyen mükelleflerle bu vergilerin sağladığı hizmetlerden faydalananların aynı olup olmadığına bakılmaksızın yapılan ödemelerdir ve gönülsüz bir değişimi ifade eder. Borçlanmada ise, değişim iki yönlüdür. Değişimin bir yönü borcu alan devlet, diğer yönü borcu veren kişi ya da kuruluşlardır. Genel anlamda, borçlanmada, borç alan ve veren arasında tamamen özel şekilde akdedilen ve gönüllü olan bir değişim söz konusudur. Buna karşılık, harcamaların tamamen vergilerle finansmanının sağlanamaması durumunda, gönüllülük ilişkisi borçlanan devlet açısından zorunlu bir hale dönüşebilecektir.

-Vergilerde yükümlülük, devlet harcamalarının yapıldığı dönemde devlete doğrudan fon sağlayan kişi ve kurumlara dayanır. Yani vergiler, harcamaların dönemsel periyotlarına göre takvime bağlanabilmektedir. Bu gelir ve giderlerin zaman bakımından uyumlandırılması işlevidir. Borçlanmada ise gelirler, gelecek dönemde elde edilmesi umulan faiz ve anapara ödemelerine ilişkin olarak gönüllü olarak sağlanmaktadır.

Bu anlamda bir kamu harcaması olan görev zararı harcamalarının, vergilerle değil de borçlanmayla finansmanında ortaya bir takım negatif etkiler çıkabilmektedir. Öncelikle bu harcamanın borçlanmayla finansmanı, anapara ödemesinin yanında faiz yükü getirecektir. Buna ek olarak, zamanında ödenmeyen görev zararlarının, borç değer artışı nedeniyle ek anapara ve faiz yükü vardır.

Finansmanda borçlanmaya yer verilmesinin vergilere göre enflasyonist etkiler yaratması da mümkündür. Vergiler, marjinal tasarruf ve marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak hem tüketimi hem tasarrufu kısıcaktır. Artan oranlı bir vergilemede, tarife basamaklarının alt ve orta seviyeli gelir gruplarının gelir değişimlerine yeterince hassas olduğu bir sistemde, gelir artışlarının

vergilendirileceği ve marjinal tüketim eğilimi yüksek gelir gruplarının tüketimlerini kısacak en azından aynı düzeyde bırakacaktır. Tarife basamaklarının üst gelir gruplarını kavradığı bir sistemde de üst basamaklara doğru bireylerin marjinal tasarruf oranı da yükseleceğinden, verginin tasarrufları kısma oranı yükselecektir. Buna karşılık, vergi yerine borçlanmanın kullanılması, bireylerin ileride faiz geliri elde edeceklerini düşünmeleri ve artan servet etkisiyle tüketimlerini kısmak yerine arttırmalarını beraberinde getirecektir⁸¹. Borçlanmayla finansmanın enflasyonist etkileri, özel kesim harcamaları yeteri kadar kısılmadan kamu kesimi harcamalarının yükseltilmesinde ortaya çıkmaktadır.

2.Görev Zararı Harcamalarına Ayrılan Kaynağın Fırsat Maliyeti

Görev zararı harcamaları, devlet tarafından çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere yapılmaktadır. Devletin izlediği sanayileşme, kalkınma ve sosyal politikalar doğrultusunda bu harcamalar artabilmektedir. Çünkü, izlenen teşvik politikalarının genişlemesi, fiyat müdahalelerinin artması ve sosyal faydası ağır basan yatırım faaliyetlerine girişilmesi görev zararı harcamalarını artırmaktadır.

Görev zararı harcamalarının devlet tarafından yapıldığı ve finansmanı için vergiler ya da borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. Yani, bu harcamaların devlete bir maliyeti olmaktadır. Geniş anlamda görev zararına ulaşılmasında incelenmesi gereken bir nokta da, bu harcamalar için ayrılan kaynakların sahip olduğu fırsat maliyetleridir. Ekonomide fırsat maliyeti, bir üretimin

⁸¹ İzzettin ÖNDER: "Vergi Yerine Borçlanma", Mükellefin Dergisi, 98 (Şubat 2001), 97

gerçekleştirilmesinde kullanılan üretim faktörlerinin, en iyi alternatif ikinci bir üretimin gerçekleştirilmesinde kullanılmamasının maliyeti olarak tanımlanabilmektedir. Fırsat maliyetleri, kamu ekonomisinde de gölge fiyatların hesaplanmasında kullanılabilen bir yöntemdir.

Gölge fiyatlar, vergiler, sübvansiyonlar ya da dışsallıklar gibi ekonomik açıdan arz ve talebe göre fiyatın belirlenememesinden dolayı, çarpıklık içeren etmenleri, fiyatlarda düzenlemeler yapmak yoluyla ayarlamaya çalışmak için kullanılır. Bu uygulamadaki fırsat maliyeti, gerçekleştirilecek bir proje için kullanılacak girdinin gölge fiyatının başka bir yerde arz ve talebin ne kadar etkileneceği noktasında ortaya çıkmaktadır⁸².

Görev zararı açısından fırsat maliyeti de, bu harcamaların finansmanında kullanılan yollara göre belirlenmektedir. Görev zararı harcamalarının vergilerle finansmanında, vergilerin, toplumdaki bireylerden alınmadığı bir durumda, söz konusu kaynakların bireyler açısından en iyi alternatif alanda kullanımının getireceği fayda fırsat maliyeti olmaktadır.

Aynı şekilde, görev zararı harcamalarının borçlanma ile finansmanında, fırsat maliyeti, devletin bu borçlanmayı yapmamış olduğu bir durumda, borç itfasında ödeyeceği faiz giderini, yine en iyi alternatif alanda kullanmasının devlete ve dolaylı yoldan bireylere sağlayacağı faydadır. Devletin görev zararı harcamalarını borçlanmayla finanse etmesinde ortaya çıkan diğer bir fırsat maliyeti olgusu da, faiz oranlarının yükselmesinin yarattığı dışlama etkisidir. İç borçlanma, özel kesimdeki tasarrufların kamu kesimine aktarılması, yani bir kısım özel tasarrufun devlet eliyle kullanılmasıdır. Devletin kaynak

⁸² Kenneth MIRANDA: "Kamu Yatırımları", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 95.

gereksiniminin artması, bu gereksimini karşılayacak fonların sağlanabilirliğine bağlı olarak faiz oranlarını yükseltecek, bu da, özel yatırım harcamalarını negatif yönde etkileyecektir⁸³.

3.Finans Kesimindeki Düzenlemelerden Kaynaklanan Görev Zararları

Geniş anlamdaki görev zararı içerisinde, dar anlamdaki görev zararı uygulamalarından, bunların finansmanından ve fırsat maliyetlerinden kaynaklanmayan ancak finans kesimindeki düzenlemelerden kaynaklanan görev zararları mevcuttur. Bunlar, iç borçlanma ihalelerinde Hazine'nin kamu bankaları üzerindeki etkisinin ve bankacılık kesimindeki düzenlemelerin yani devralınan bankaların yarattığı görev zararlarıdır.

a)İç Borçlanma İhalelerinde Hazinenin Kamu Bankaları Üzerindeki Etkisi

Devlet açıklarını finanse ederken borçlanmanın iki şekli, iç ve dış borçlanmaya gitmektedir. Devlet, açıkların iç borçlanmayla finansmanını Hazine vasıtasıyla çeşitli yöntemler kullanarak yerine getirmektedir. Hazine, iç borçlanmaya giderken; ihale yöntemi, sürekli borçlanma(TAP) ve Merkez Bankası'ndan borçlanma yollarına başvurabilmektedir.

⁸³ Arda TUNCA: "Kamu Kesiminin, Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarını Daraltma Etkisi (Crowding out)", Banka ve Ekonomik Yorumlar, 6 (Haziran 1993), 48.

Geniş anlamda görev zararı burada, Hazine'nin ihale yöntemiyle iç borçlanmaya giderken kamu bankaları üzerindeki etkilerinden meydana gelebilmektedir. İhale yönteminin de çeşitli uygulanış şekilleri olmasına rağmen, Hazine, genel anlamda kamu kağıtlarından vadesi 1 yıldan uzun tahvil ve vadesi 1 yıldan kısa olan hazine bonosu ihraçlarında ihaleleri, çoklu fiyat yöntemi ile gerçekleştirmektedir. Borçlanma maliyetini belirleyen iki etmen vardır. Bunlar; risk primi ve likidite primidir. Likidite primi; hazine kağıtlarının paraya çevrilebilirliğidir. Risk primi ise kağıtların; faiz oranı, vade ve ana para geri alınabilirliği unsurlarını belirlemektedir⁸⁴.

Çoklu fiyat yöntemi, kamu kağıtlarının risk primlerini belirleyen etmenlere göre farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Bu yöntemler şu şekillerde belirtilebilir⁸⁵:

-Hazine'nin borçlanmak istediği miktarın ve borçlanma vadesinin ilan edilip, faiz oluşumunun ihaleye bırakılması yöntemi: Bu yöntemde, Hazine borçlanma vadesinin ne olduğunu ve ne miktarda borçlanılacağını ilan edip ihaleyi açmakta ve ihale süresi sonunda verilen tekliflerden azami miktara kadar olanlar kabul edilmektedir.

-Hazine'nin borçlanma vadesini ve ödemeyi düşündüğü faiz oranını belirtip, borçlanma miktarını ihaleye bırakılması yöntemi: Hazine'nin ödemeyi planladığı azami faiz oranının hangisi olduğunu ve hangi vadeden borçlanmak istediğini belirttiği bu yöntemde, ihale süresi sonunda azami faiz oranına ulaşıncaya kadar verilen teklifler kabul edilmektedir.

⁸⁴ Namık Kemal UYANIK: "İç Borçlanma ve Direkt Hazine Sistemi I", Yaklaşım, 100 (Nisan 2001), 42-43.

⁸⁵ A. Mahfi EĞİLMEZ: Hazine (1996), Finans Dünyası Yayınları No: 3, 66-69.

-Hazine'nin borçlanma vadesini belirleyip, borçlanma miktarı ve borçlanma faizinin ihalede belirlenmesi yöntemi: Bu yöntemde de, Hazine sadece borçlanma vadesini belirtmekte, başka herhangi bir açıklama yapmamaktadır. Borçlandığı dönemdeki ihtiyacına göre belirlediği azami miktar ve faiz oranında ihaleyi kesmekte ve bu miktarlara ulaşıncaya kadar verilen teklifleri kabul etmektedir.

Özellikle bütçe açıklarının yüksek olduğu ülkelerde, bu açıkların finanse edilmesi için iç borçlanmaya başvurusu ve bu borçlanmanın gerçekleşebilmesi için faiz oranlarının yüksek tutulması, bankalar açısından bu işlemi karlı hale getirmektedir. Bu durum da bankaların iç borçlanma ihalelerinden pay alma uğraşısını artırmaktadır. Devletin bankacılık sektörüyle yakın ilişkisinin de sağlayıcısı olan bu durum, borçlanmadaki faiz oranının yüksekliğine, reel getirisinin fazlalığına ve riskinin bulunmayışına bağlı olarak meydana gelmektedir.

Genel olarak bankacılık kesiminin tümü için söylenebilecek bu durum, ihtisaslaşmalarının yanı sıra ticari bankacılık faaliyetlerini de sürdüren kamu bankaları için de geçerlidir. Ancak bazı durumlarda, özellikle devletin müdahaleciliği çerçevesinde, kamu bankaları birer piyasa müdahale aracı olarak kullanılmakta ve finans piyasalarında devlet tarafından izlenen politikalar dolaylı yoldan özel bankacılık kesmini de etkileyebilmektedir⁸⁶.

Hazine'nin kamu bankalarını ihale sisteminde etkileyerek görev zararı yaratması, çoklu fiyat sistemiyle ihale yapılmasında faizin ihalede belirlendiği yöntemlerde ortaya çıkmaktadır. Faiz oranının belirlendiği bu yöntemlerde,

⁸⁶ Fikret ÇANKAYA ve Mehmet ÖZ: Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi (İstanbul, 2001), Türkiye Bankalar Birliği Yayınları No: 221, 30-31.

azami borçlanma miktarına ulaşıldığında ihale sona ermektedir. Bu aşamada, çok yüksek faiz teklifi veren banka reddedilebilir. Bu, ihalede oluşan ortalama faiz oranına bağlı olmaktadır. İç borç ihalelerinde sunulan devlet kağıtlarının bankalar açısından sahip olduğu avantajlar ve Hazine'nin, düzenlenen bu ihalelere özel bankalarla birlikte giren kamu bankalarını ihalede oluşacak faiz oranını aşağı çekmek konusunda yaptığı müdahale, özel bankaların tekliflerinde sunacakları faiz oranlarını kamu bankalarının sunduğu oranlara çekmelerine neden olmaktadır. Devlet bu şekilde kamu bankalarını piyasada bir çeşit regülatör olarak kullanmaktadır.

Diğer bankalar gibi kamu bankaları da ticari bankacılık faaliyetlerini yaparken, yani fon toplarken, normal olarak piyasadaki cari faiz haddini baz almaktadırlar. Örneğin, mevduat toplarken ya da plase ederken kamu bankaları, piyasa cari faiz oranı %70 ise, bu oranı en fazla bir ya da iki puan üstünden kullanmaktadırlar. Oysa ihale sisteminde, kamu bankaları üzerindeki müdahale, bu fonların devlete bu faiz oranının çok daha altında aktarılmasını beraberinde getirmektedir. Devlete ihale sisteminde aktarılan faiz oranı ile bankanın baz aldığı mevduat faiz oranı arasındaki fark, bu devletin gerçekleştirdiği bir piyasa müdahalesi olduğu için geniş anlamda görev zararını oluşturacaktır.

b)Bankacılık Kesimindeki Düzenlemelerin Etkisi

Finans piyasalarında en önemli kuruluşlardan olan bankalar, bir ülke açısından yatırımlar ve tasarruflar arasındaki fon akımını gerçekleştirmeleri bakımından gerekli kuruluşlardır. Bankalar, dar anlamda, piyasada fon arz edenlerden belli bedeller karşılığında bunları toplayıp, piyasada fon talep

edenlere aktarmaktadırlar. Bu şekilde bankalar tasarruf sahipleriyle yatırımcılar arasında bir köprü görevi görmektedirler.

Diğer bir açıdan bankalar, tasarruflarını değerlendirmek isteyen birey ve kuruluşlardan fon toplamaktadırlar. Söz konusu birey ve kuruluşlar, mevduatlarını bankaya yatırırlarken güven duymaktadırlar. Bankalar mevduatları, bir borç ilişkisi yani belli bir süre sonra belli bir bedelle geri ödeme taahhüdü ile toplamaktadırlar. Bankalar bu mevduatları karşılığı sağlam yatırım ve kredilere dönüştürmeli, aldığından fazlasını kredi olarak dağıtmamalıdır. Ancak bankaların kredi değerlendirmelerini sağlıklı yapmamaları ya da yapamamaları, kaynağı ve getirisi sağlam olmayan alanlara kredi vermeleri ve fazla faiz geliri elde edebilmek için karşılayabileceklerinin çok üstündeki miktarlarda kredi vermeleri, olumsuzluklara yol açmakta ve mevduat sahiplerini zarara uğratmaktadır.

Bankaların bu şekilde yol açabilecekleri olumsuzlukların giderilebilmesi için, birtakım denetim mekanizmalarına ihtiyaç vardır. İç ve dış denetim olarak adlandırılabilir olan bu mekanizmalardan iç denetim; bankaların merkez ve şubelerinde bölüm ve şefliklerin imzaya yetkili personellerinin, bankanın değişik organlarınca tam olarak denetimi, dış denetim ise; bankada mevduatı bulunan alacaklı mevduat sahiplerinin korunması ve bankacılık sisteminin düzgün bir şekilde devamının sağlanması için yapılan denetimdir⁸⁷.

Bankacılık sektöründe, dış denetimi sağlayan kuruluşlardan biri ve en önemlisi de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'dur. Kurum, bankada parası bulunan mevduat sahiplerinin güvence altına alınmaları ve ülke içinde

⁸⁷ İbrahim KAPLAN: "Bankacılık Sektöründeki Son Gelişmeler Işığında Bankaların Gözetim ve Denetimi", Yaklaşım, 101 (Mayıs 2001), 37.

faaliyet gösteren bankaların düzgün şekilde çalışmalarını engelleyebilecek ve uzun vadede ekonomide sorun yaratabilecek uygulamaları engelleyebilmek için kurulmuş bir kurumdur⁸⁸. Kurul, bankaları çeşitli açılardan denetleyerek, yeterliliklerini sınamakta ve herhangi bir olumsuzlukta bankayı uyarmaktadır. Durumunu düzeltmeyen ya da düzeltemeyen bankaların bankacılık hizmetlerini dahi yasaklayabilmekte ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredebilmektedir.

Fona devredilen bankaların mali yapılarının düzeltilmesinde, gereken kaynağın sağlanması için Kurul'un Hazine ile yaptığı ikraz sözleşmesi⁸⁹ gereği Hazine'nin uzun vadede geri ödenmek üzere gerekli kaynağı sağlaması ve Fon'a devredilen bankalarla ilgili getirilen bir takım vergisel kolaylıklar, bir takım zararlara neden olmakta ve bu zararların finansmanı devlet üzerinde kalmaktadır⁹⁰. Finans piyasasında, bankaların düzenlenmesi için yapılan bu harcamalar geniş anlamda görev zararı oluşturmaktadır.

4.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Yerleri Ve Yönetim Şekli

Kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yarısından fazlası devletin elinde olan ve ekonomik hayatta karlılık ve verimlilik ilkelerine göre mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş kamu kuruluşlarıdır. Teşebbüsler, tüzel kişiliğe sahip,

⁸⁸ İsmail DOĞANAY: "Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurulu Banka İçini Boşaltma Hallerini Acaba Önleyebilecek Mi?", Yaklaşım, 94 (Ekim 2000), 81.

⁸⁹ İkraz sözleşmesi: Hazine'nin bir takım kamu kuruluşlarıyla bu kuruluşların borçlarını devralmak ve karşılığında Özel Tertip Devlet Tahvili verdiği anlaşmalardır. Bkz. Macit İNCE: a.g.e., 114.

⁹⁰ Mustafa DAKIN: "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Devredilen Bankaların Maliyeti", Vergi Dünyası, 236 (Nisan 2001), 106-107.

sorumlulukları limited ve anonim ortaklıklarda olduğu gibi sermayeleriyle sınırlı olan ve özel hukuk kurallarına göre yönetilecek olan kuruluşlardır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimleri, kural olarak hükümet tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla, teşebbüslerin işleyiş politikalarında, yönetimlerini belirleyen hükümetlerin büyük etkisi bulunmaktadır. Söz konusu durum, kuruluşların tüzel kişiliğinin açık noktasını oluşturmaktadır. Ayrıca, teşebbüslerin hangi stretejileri izleyecekleri, hangi politik kararları alacakları vb. sorunlarda hükümetlerin ya da ilgili bakanların büyük etkileri bulunmaktadır.

Siyasi otorite, kamu iktisadi teşebbüslerinin üretim, yatırım, istihdam vb. kararları üzerinde etkili olduğundan normalin dışında görev zararı doğurucu faaliyetlerin gerçekleşmesine neden olabilecektir. Bu nedenle söz konusu etkilerin geniş anlamda görev zararı içinde değerlendirilmeleri gerekmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, her zaman karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda hareket etmeyebilmektedirler. Bilindiği gibi, zaman zaman özel sektörün karlı bulmadığı alanlarda faaliyet gösterebilmektedirler. Bunun yanında, karlı olsa dahi, özel sektörün üretimin gerçekleşmesi için uygun görmediği alanlarda kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmakta ve işletilmektedir. Kurulduğu bölgenin ekonomik ve sosyal açıdan gelişiminin sağlanması amacıyla yapılan bu uygulama, teşebbüsün, normalde kurulacağı yerde oluşacak olan kayıptan daha fazlasıyla karşılaşmasına neden olabilecektir. Bahsedilen kaybın da, geniş anlamda görev zararı içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GÖREV ZARARLARI, ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ, HUKUKİ DAYANAKLARI VE BOYUTLARI

I.TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALARDAKİ YERİ VE ÖNEMİ

A-1980 ÖNCESİ TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALAR İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Türkiye ekonomisinin tarihsel gelişimi ve bu gelişimi oluşturan dönemlerde izlenen iktisat politikaları, kamu iktisadi teşebbüslerine bakış açısını ve incelenen konu itibarıyla görev zararı niteliğindeki uygulamaları açıklayabilecektir. Buradan yola çıkarak, 1980 yılı öncesinde izlenen iktisadi politikaların, belli dönemler itibarıyla incelenmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin bu politikalar çerçevesindeki durumlarının ele alınması gerekmektedir.

1980 yılı öncesindeki iktisadi gelişimi, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olarak incelemek gerekmektedir. Cumhuriyet öncesindeki yapıyı, Osmanlı devletinin son dönemindeki durumu ele alarak görmek gerekmektedir. Osmanlı sanayinin el sanatlarına ve esnaf biçimi örgütlenmeye dayanması, sanayi gelişimini engelleyen bir unsur olmuş ve bu dönemde kamu girişimciliği niteliğinde, askeri ihtiyaçların karşılanması amacıyla bir takım kamu işletmeleri

oluşturulmuştur⁹¹. Oluşturulan işletmelerin, Cumhuriyet döneminde kamu iktisadi teşebbüslerine öncülük ettiği ancak sayısal olarak az ve etkinlikten uzak oldukları görülmektedir⁹².

Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra, devletin ekonomik bakımdan da bağımsızlığının sağlanması amacıyla, çeşitli kararlar alınmış ve her şekilde kendine yetebilen, rekabet şansı açık ve güçlü bir ekonomik yapının kurulması amaçlanmıştır. Cumhuriyetin ilanından 1930'lu yıllara kadar, sanayinin gelişimi için özel girişime ağırlık verildiği ve bu amaçla özel birikimi uyarmak için uygun bir toplumsal, ekonomik ve siyasal ortamın oluşturulması için müdahaleci bir iktisat politikasının izlendiği görülmektedir⁹³. Bu dönemde, devlet işletmeciliği çok sınırlı bir düzeyde tutulmuş, özel teşebbüsler çeşitli teşvik önlemleriyle desteklenmiştir⁹⁴.

1930'lu yıllar, Türkiye'de devletçiliğin ve devlet eliyle sanayileşmenin ön plana çıktığı dönemdir ve ithal ikameci sanayileşme politikası izlenmiştir. 1920'li yıllarda, özel teşebbüsün teşvik edilmesi ve özel sektörün eliyle sanayileşme politikası; sermaye yetersizliği, girişimci azlığı, nitelikli işgücünün eksikliği ve dış rekabet gibi sebeplerden dolayı amacına ulaşamamış ve 1930'larda devlet eliyle sanayileşme politikasına geçilmiştir⁹⁵. Söz konusu dönemde, devlet işletmeciliği esas alınmış, yeni, üretken tesislerin devletçe kurulması, bazı zamanlarda çeşitli faaliyet kollarında özel teşebbüslerin kamulaştırılması gibi uygulamalar yerine getirilmiştir⁹⁶. 1930'lardan itibaren, pek çok üretim biriminde kamu iktisadi

⁹¹Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: Türkiye Ekonomisi (İstanbul, 2000), Remzi Kitabevi, 19.

⁹²Yakup KEPENEK: a.g.e., 19.

⁹³Yahya S. TEZEL: Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950) (Ankara, 1982), Yurt Yayınları, 206.

⁹⁴Korkut BORATAV: 100 Soruda Türkiye'de Devletçilik (İstanbul, 1974), Gerçek Yayınevi, 40.

⁹⁵Rıdvan KARLUK: Türkiye Ekonomisi (İstanbul, 1997), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 202.

⁹⁶Korkut BORATAV: a.g.e., 135-136.

teşebbüsleri kurulmuştur. Görev zararı doğurucu faaliyetler çerçevesinde, dönem itibarıyla belirtilebilecek uygulamalar; T.C. Ziraat Bankası tarafından tarım sektörüne açılan kredilerin faiz oranlarının düşürülmesi ve 1932 yılında T.C. Ziraat Bankası'na bağlı bir kurum olarak kurulan ve 1938 yılında ayrı bir tüzel kişilik niteliği kazanan Toprak Mahsulleri Ofisi'nin, başlangıçta buğday için ve daha sonra başka ürünler için destekleme fiyatını saptaması ve alım gerçekleştirmesi olarak belirtilebilir⁹⁷.

Türkiye, 1940 ile 1945 yılları arasını savaş ekonomisi içerisinde geçirmiştir. Savaş ekonomisinin getirdiği önlemler, çeşitli üretim kesimlerinde özellikle tarım sektöründe üretim azalmaları ve gelir kaybı şeklindeki bir dizi olumsuzlukları beraberinde getirmiştir. 1947 yılında, dönemin hükümeti tarafından uygulamaya geçilen İktisadi Kalkınma Planı ile, özel kesimin desteklenmesi ve sanayileşme anlayışında da özel kesime ağırlık verilmesi söz konusu olmuştur. Anılan dönemde; madencilik, enerji, demir-çelik ve demiryolları dışında kalan ekonomik girişimlerin özel kesime devri öngörülmüştür. Ancak, kamu iktisadi teşebbüslerinin tamamının ya da bir bölümünün özel kesime devredilmesi gerçekleştirilememiş, tersine, teşebbüslerden sermaye birikimi ve ekonomik gelişmede daha çok yararlanılması söz konusu olmuştur⁹⁸. 1940 ile 1960 yılları arasındaki bu dönemde, meydana gelen görev zararları, kamu kesimi mal ve hizmet fiyatlarının genel fiyat düzeyi ve maliyetinin altında tutulmasından kaynaklanmıştır.

1960 yılı ve sonrası, Türkiye'de planlı kalkınma döneminin başladığı yıllardır. 1950'lerin sonlarında, Türkiye'de enflasyonun hızlandığı, döviz sıkıntısının arttığı, üretimde darboğazların meydana geldiği ve bazı malların

⁹⁷Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 71.

⁹⁸Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 95

arzının azaldığı görülmüş ve bu dönemden sonra, iktisadi büyüme ve kalkınmanın planlar dahilinde yapılması kararı alınmıştır⁹⁹.

Planlar, beş yıllık kalkınma planları şeklinde düzenlenmiştir. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967 yıllarını kapsamış ve temelde dengeli ve kararlı bir iktisadi gelişme yaklaşımı benimsemiştir. I. Plan, ileri teknoloji ve büyük sermaye gerektiren üretim kollarında teşebbüslerin kurulması ve sanayinin gelişmesine öncülük edilmesi bağlamında, kamu iktisadi teşebbüslerine ayrı bir önem verilmiştir¹⁰⁰. Planda ayrıca, kamu iktisadi teşebbüslerinin, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını, karlarını maksimize edecek şekilde belirleme serbestilerinin olduğunu, ancak yeni kurulan bir özel sanayi biriminin yerli piyasada korunması ya da siyasal tercihlerle bir kısım tüketici grubunun korunması gerektiğinde fiyat tesbitinin, piyasa fiyatının altında ya da maliyetin altında olacak şekilde belirlenebileceği ve doğacak zararın görev zararı olarak bütçeden karşılanacağı belirtilmiştir¹⁰¹.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968 ile 1972 yıllarını kapsamaktadır. II. Plan'da, ekonomiyi sürükleyici sektör olarak sanayi sektörü belirlenmiştir. Bu plan döneminde, kamu iktisadi teşebbüslerinin, ekonomik gelişme için gerekli olan ve özel sektörün teşviklere rağmen giremediği alanlara etkin bir girişimci olarak girmesi öngörülmüştür. 1973-1977 yıllarını kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, kamu iktisadi teşebbüsleri, sanayileşerek kalkınmanın etkili bir aracı olarak görülmektedir.

⁹⁹Ahmet KILIÇBAY: Türkiye Ekonomisi , (İstanbul, 1999), Bilim Teknik Yayınevi, 113.

¹⁰⁰Yakup KEPENEK : a.g.e., 36.

¹⁰¹ Yakup KEPENEK : a.g.e., 36.

İlk üç plan döneminin genelinde, kamu iktisadi teşebbüslerince üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, söz konusu mal ve hizmetleri girdi olarak kullanan özel sektörün üretim maliyetlerini düşürmek ve onlara destek sağlamak amacıyla, maliyet ya da piyasa fiyatının altında belirlenmesi uygulamalarının yapıldığı görülmektedir.

B-1980 SONRASI TÜRKİYE'DE UYGULANAN İKTİSADİ POLİTİKALAR VE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BU POLİTİKALAR İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

1980 yılı sonrası, Türkiye'de görev zararı doğurucu faaliyetlerin incelenmesi, söz konusu yıl ve sonrasında meydana gelen ekonomik gelişmelerin, kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde nasıl bir etki yarattığının ve bu kuruluşlara iktisadi anlamda yaklaşımın ne yönde geliştiğinin incelenmesini gerektirmektedir. Buradan hareketle, 1980 yılı ve bu yılı içine alan plan döneminden günümüze kadar, kamu iktisadi teşebbüsleri gelişiminin safhalarını araştırmak önemlidir.

1.IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1980 yılı ve sonrası kamu iktisadi teşebbüslerinin incelenmesi açısından başlangıç noktası oluşturmaktadır. IV. Plan, ortaya konduğu dönemdeki ekonomik ve siyasal bunalımlardan dolayı uygulanamamıştır. Plan, kendinden önceki planlar gibi, kamu iktisadi teşebbüslerini ülke kalkınmasının temel taşları olarak ele almayı ve ara malı ve

yatırım mallarının, ülke içinde üretilmesi yönünde hızlı bir dönüşümün gerçekleştirilmesi sorunsalının çözümünü, bu kuruluşlara bağlamayı öngörmüştür¹⁰². Daha sonra da değinileceği gibi, IV. Plan döneminin içinde yer alan ve bir dizi köklü iktisadi değişikliğin yapıldığı 1980 döneminden sonra, kamu iktisadi teşebbüslerine bakış açısı değişmiştir.

IV. Plan dönemi çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin durumu, söz konusu planda ulaşılmak istenen hedefler doğrultusunda incelenebilir. 1979 – 1983 yıllarını içeren bu plan döneminde, daha hızlı bir büyüme ve kalkınma öngörülmüş, planlamada ithal ikamesi sanayi politikaları yerine ihracata dönük politikalar tercih edilmiş, öncelikli sektör uygulamasına geçilmiş ve yatırım ve ara malları sanayilerinin gelişmesi esas alınmıştır¹⁰³. Bunun için planda, esas itibariyle hızlı büyümenin ve bunun sağlanması için gerekli yatırımların büyük oranda kamu kesimince yapılması, üretimde ithalat yerine yerli üretim politikasının sürdürülmesi ve büyümenin daha eşitlikçi bir gelir dağılımıyla birlikte sağlanması amaçlanmaktadır¹⁰⁴. Daha önce de belirtildiği gibi, burada söz konusu üretim ve yatırımlar için gereken girdilerin sağlanması için kamu iktisadi teşebbüsleri önemli rol oynamaktadır.

2.1980 Yılı ve 24 Ocak Kararları

1980 yılının, Türkiye’de iktisat politikaları bağlamında bir dönüşüm yılı olarak kabul edilmesinin ve bu dönüşümde önemli bir rol oynayan 24 Ocak

¹⁰²Yakup KEPENEK: a.g.e., 37.

¹⁰³Mustafa Sungur DURAN: a.g.e., 79.

¹⁰⁴Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 152,153.

Kararları'nın kamu iktisadi teşebbüsleri açısından incelenmesi, bu yıldan itibaren söz konusu kuruluşlara bakış açısının değişimi bakımından önemlidir.

1980 yılının iktisadi ve siyasi açıdan dönemsel özelliklerini incelemeden önce, bu dönemin iktisadi yapısını meydana getiren gelişmeleri kısaca ortaya koymak gerekmektedir. Türkiye'de 1970 ile 1974 yılı arasındaki dönem, tüm ekonomik göstergelerin olumlu seyrettiği bir dönem olmuş, %7'ye yaklaşan reel GSMH artışı, yurtiçi tasarruf oranının hemen hemen yurtiçi yatırımları karşılar durumda olması, 1969 yılında yaşanan küçük bir krizle IMF istikrar programı çerçevesinde gerçekleştirilen devalüasyonla ihracatın (hammadde) artması ve cari işlem fazlası verilmesi bu iyimser tabloyu yaratan etmenler olmuştur¹⁰⁵.

Ancak, ilk petrol krizinin yaşandığı 1974 yılından itibaren, bu krizin de dahil olduğu bir dizi iç ve dış olayın da etkisiyle bu olumlu durum tersine dönmüştür. 1974 yılında OPEC'in petrol fiyatlarını arttırması, Kıbrıs sorunu ve Türkiye'nin yoğun olarak dış ticari ilişkilerde bulunduğu batı ülkelerinde meydana gelen stagflasyon durumu, Türkiye'nin o dönemde iktisadi durumunu olumsuz yönde etkileyen olaylardır¹⁰⁶. Petrol fiyatlarının artması girdi ve enerji maliyetlerini yükseltmiş, Kıbrıs sorunu savunma harcamalarını arttırmış ve savunma alanındaki dış desteklerin azalmasına sebep olmuş ve batı ülkelerindeki stagflasyon olgusu da ihracatı, ulusal paranın dış değerini ve yurt dışına işçi gönderilmesini olumsuz etkilemiştir.

Bunların yanı sıra içerde, petrol fiyat artışlarına rağmen petrol tüketiminin teşvik edilmesi, nominal faizlerin enflasyon hızının altında tutulmasından kaynaklanan yerli para değerlenmesinin yarattığı ithalat artışı ve buna ek olarak

¹⁰⁵ Gülten KAZGAN: Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi (1999), Altın Kitaplar, 118-119.

¹⁰⁶ Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 194.

ithalatın borçlanmaya gidilerek arttırılması olumsuz koşulları meydana getiren etmenler olmuştur¹⁰⁷. Türkiye bu dönemde, sürekli bir seçim konjonktürü içerisinde borçlanma olanaklarını son seviyesine kadar kullanarak ve ithalatı ve büyümeyi bu yolla sağlamaya çalışarak geçirmiş ve 1977 yılında ağır bir krizle karşı karşıya gelmiştir¹⁰⁸. 1978 ve 1979 yılları dış finansman bulma zorluğu nedeniyle ithalatın yavaşlaması ve milli hasılda büyümenin durduğu yıllar olmuş bir dizi önlem alındıysa da bu önlemler yetersiz kalmıştır.

1980 yılına gelindiğinde, ekonomik bunalımdan çıkış için, 24 Ocak Kararları adı verilen önlem paketi uygulamaya konulmuş ve bu dönem de 1985 yılına kadar sürmüştür. 24 Ocak Kararlarının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir¹⁰⁹:

-Sürekli devalüasyonlar doğrultusunda, günlük kur ayarlamalarına bağlı zaman içinde serbestliği artacak bir para politikası,

-İthalat kotalarının kaldırılmasına bağlı serbestleşen bir ithalat rejimi,

-Ucuz kredi ve vergi iadesi vb. teşviklerle desteklenen ihracat,

-Ağır sanayi ve temel mallara yönelik olarak gerçekleştirilen kamu yatırımlarının giderek tasfiye edilmesi ve bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinin hedeflenmesi,

-Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmet fiyatlarının yükseltilmesi, fiyat kontrollerinin ve buna bağlı olarak temel malların çoğundaki sübvansiyon uygulamalarının kaldırılması ve,

¹⁰⁷ Gülten KAZGAN: a.g.e., 120-121.

¹⁰⁸ Korkut BORATAV: Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985 (1995), Gerçek Yayınevi, 115.

¹⁰⁹ Korkut BORATAV: Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985 a.g.e., 123.

-Taban fiyatları ve memur maaşlarındaki daraltıcı gelirler politikası.

1980 dönemi ve sonrasında kamu iktisadi teşebbüslerine bakış açısı; özellikle ağır sanayi ve temel mal ve hizmet üretiminde kamu yatırımlarının tasfiye edilmesi, devletin küçültülmesi ve fiyat belirleme sürecinde yapılan değişiklik açılarından incelenebilir.

Bu dönemde, toplam üretimde önemli bir paya sahip olan kamu iktisadi teşebbüslerinin, ürettikleri mal ve hizmetlerin piyasa fiyatından düşük belirlenen bedellerinin piyasa fiyatına göre belirlenmesi, söz konusu kuruluşları piyasa ekonomisine dahil etme çabalarından kaynaklanmakta ve fiyat kontrollerinin kaldırılması bağlamında, mal ve hizmet fiyatlarının piyasa koşullarına göre kamu iktisadi teşebbüslerince belirlenmeye bırakılması, bu kuruluşlarda meydana gelebilecek saf kar amacı dışında sosyal amaçları da içeren görev zararlarının ortadan kaldırılmasını ve bu sayede bütçeden bu kuruluşlara aktarım yapılmasının engellenmesi amacını taşımaktadır¹¹⁰. Devlet, bu kararlar dahilinde özellikle kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, %100-400 arasında değişen oranlarda zam yapmış ve temel malların kapsamını daraltmıştır. Böylelikle, temel mal kapsamına giren sınırlı sayıdaki malın fiyatının, bu malları üreten kuruluşlar tarafından serbestçe belirlenmesi yolu açılmıştır. Tarımsal alımlarda da, dünya fiyatlarının dikkate alınması ve söz konusu alımların sadece mevsimlik dalgalanmaların giderilmesi amacıyla yapılması şartı getirilmiştir¹¹¹.

¹¹⁰ Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 199.

¹¹¹ Erhan YILDIRIM: "Türkiye'de İktisadi Dalgalanmalar ve İstikrar Politikaları", Türk-İş'99 Yıllığı, II, (Kasım 1999), 326.

1980 döneminde, Dünya Bankası ile imzalanan yapısal uyum anlaşması gereği, Türkiye’de kamunun o döneme dek en sürükleyici ve aktif sektörü durumudaki imalat sektörü yatırımlarından hızla çekilmesi gündeme gelmiştir¹¹².

TABLO 2*: Reel Sektörler İtibariyle Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Yatırımlar içindeki dağılımı (1977-85)

	KAMU			ÖZEL		
	Tarım	Maden	İmalat	Tarım	Maden	İmalat
1977	11,4	6,6	21,6	9,7	0,7	38,9
1978	10,6	7,9	19,8	6,8	0,7	36,9
1979	8,1	8,3	24,1	5,2	0,5	28,7
1980	7,9	7,6	26,3	7,4	0,5	30,0
1981	10,2	9,7	21,9	10,8	0,6	34,2
1982	10,3	8,6	18,9	11,2	0,6	33,6
1983	9,8	8,8	15,8	11,4	1,1	32,9
1984	9,6	9,1	14,0	10,1	1,1	32,8
1985	7,0	9,8	12,6	7,7	1,2	31,9

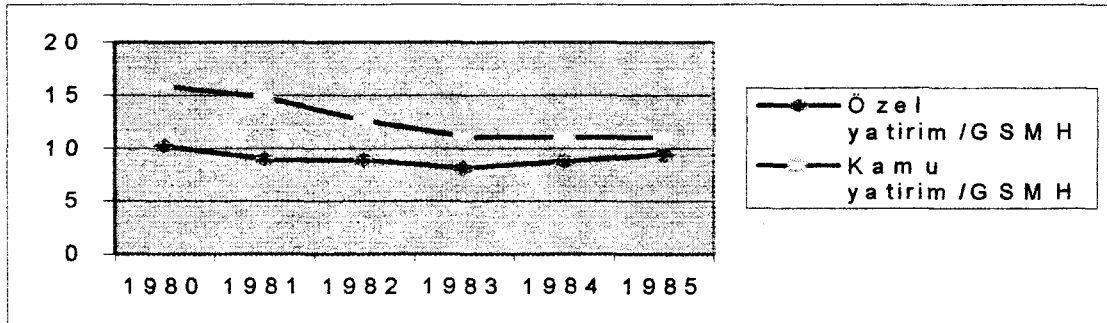
KAYNAK: Oğuz OYAN, a.g.e s.68. Ayr. bkz. DPT, Temel Ekonomik Göstergeler 1998, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950

*(cari fiyatlarla %)

Reel sektörler baz alınarak oluşturulan 1977 ile 1985 yıllarını kapsayan Tablo 2’de de görüldüğü üzere, kamu sabit sermaye yatırımları tarım ve madencilik alanlarında özel kesim yatırımlarından her dönemde fazla bir oranda olmasına rağmen, özellikle 1980 yılından sonra imalat sektöründe kamunun sabit sermaye yatırımları düşüş eğilimine girmektedir. Özel sektörün imalat sektöründeki sabit sermaye yatırımlarının seyri ise, ortalaması yüksek bir seviyede devam etmektedir.

¹¹² Fikret ŞENSES: “Ekonomide Devletin Rolü Ve Özelleştirme Tartışmaları Çerçevesinde Türk Mühendis Ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)’nin KİT Çalışmaları”, TMMOB’93 Sanayi Kongresi: Kamu Sektöründe Devletin Rolü: KİT’ler, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, III, (Aralık 1993), 2.

ŞEKİL 1*:1980-1985 Yılları Arasında Özel Ve Kamu Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı



KAYNAK: Gülay YILMAZ: "1980 Sonrası İktisadi İstikrar Ve Büyüme Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Temelleri", 11. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Yayını, İzmir 1997, 235.

*:(1980:100, 1968 fiyatlarıyla)

Şekil 1'de, 1980-1985 döneminde, özel yatırımlar ve kamu yatırımlarının GSMH içindeki payları gösterilmektedir. Özel yatırımların GSMH içindeki payı düzgün ve yavaş artan bir seyir izlerken, görüldüğü gibi kamu yatırımları oran olarak özel yatırımlardan daha fazla olmasına rağmen azalan bir seyir izlemektedir.

3.1980 Sonrası İktisadi Gelişmeler Ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerindeki Etkisi

1980 ile 1984 yılları arası, IMF ile yapılan istikrar programının uygulandığı bir dönemdir. İstikrar Programı, parasal önlemlerle ihracatın arttırılması ve düzenli dış borç ödeyebilme kabiliyetinin sağlanmasını hedeflemiştir. 1984 yılı, IMF ile yapılan anlaşmanın sona ermesi ve 1988 yılına kadar ekonomideki seyirle beraber ithalat patlamasının yaşandığı yıllardır. Bu dönemde, kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomik yapı içerisindeki durumu incelendiğinde,

teşebbüslerin 1980-1982 döneminde ürünlerinin fiyatlarının piyasa koşullarına göre belirlenmesi, söz konusu kuruluşların finansmanı açısından rahatlık sağlamış ve 1980 öncesinde olduğu gibi Merkez Bankası kaynaklarına başvurma ihtiyacı azalmıştır¹¹³.

1980 yılında başlayan özelleştirme eğilimi, 1988 yılında bazı teşebbüslerin özelleştirilmesi ile uygulamaya geçmiştir. 1988 yılı aynı zamanda, Türkiye'nin hızlı enflasyon artışı ile beraber talep daralmasından kaynaklanan bir durgunluğa girdiği yıldır¹¹⁴. Stagflasyon olgusu, 1989 yılında da devam etmiştir. Bu yılın ayırddedici özelliği, yaşadığı ekonomik darboğazları aşabilmek için çeşitli dış baskılarla Türkiye'nin, finansal serbestleşme akımının içerisine dahil edildiği yıl olmasıdır. Bu dönem, 1993 yılına kadar normal denebilecek koşullarda devam etmiş, ancak 1994 yılında şiddetli bir krizle karşı karşıya gelinmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren kamu kesimi açıklarının hızlı bir şekilde artış göstermesi, vergi gelirlerinin iç borç servisini bile karşılayamaz hale gelişi ve nakit açıklarının iç borçlanma ile kapatılmaya başlanması, 1994 yılında çok yüksek bir cari açık ve kamu açığı ile karşı karşıya kalınmasını beraberinde getirmiştir¹¹⁵. Hazine, 1993 yılı ortalarında kamu üzerindeki faiz yükünün çok fazla olduğunu açıklayarak, yapılacak uygulamaların bu faiz yükünü azaltmayı amaçlayacağını vurgulamış ve piyasaya nakit para sunumu gerçekleştirilmiştir. Likiditenin artırılması, düşmesi beklenen faiz oranları ve yüksek cari açık döviz talebini arttırmıştır. Siyasi otorite döviz talebini döviz rezervlerini satarak

¹¹³İzzetin ÖNDER, Hülya KIRMANOĞLU ve Yeşim KARTALLI: Kamu Açıkları ve Kamu Borçları (Ocak 1995), Türk Harb-İş Sendikası, 50.

¹¹⁴Gülten KAZGAN: a.g.e., 160-168.

¹¹⁵Rıdvan KARLUK: Türkiye Ekonomisi , a.g.e., 390.

karşılamiş ancak olaylar planlandığı gibi gelişmemiş ve kur artışı ve rezerv artışı yaşanmıştır¹¹⁶.

Söz konusu gelişmeler Türkiye ekonomisinin bozulan dengelerini tekrar yerine getirmek amacıyla 5 Nisan istikrar paketinin uygulanmasını beraberinde getirmiştir. Paketin kamu iktisadi teşebbüsleri açısından önemi, söz konusu kuruluşlarda üretilen ürünlere, maliyetleri karşılayacak hatta daha yüksek oranda zam yapılması, ürünlerin fiyat ayarlamalarının kamu iktisadi teşebbüseleri yönetimlerine bırakılması ve bu ayarlamaların geçmiş verilerine değil gelecek öngörülerine göre yapılmasının düşünülmesidir¹¹⁷. Ayrıca oluşturulan bütçeyle de amaçlandığı gibi, kamu giderlerinin azaltılması amacıyla bu kuruluşların hızla özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir. 1994 ve 1995 yıllarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde özellikle yatırım harcamaları başta olmak üzere harcamalarında kısıntıya gidilmiş ve bu kuruluşların borçlanma ihtiyaçları düşürülmüştür¹¹⁸. Kamu sektöründeki yatırımlar asgari seviyeye inmiştir.

TABLO 3: 1985-1995 Yılları Arasında Toplam Yatırımların Kamu-Özel Ayrımı (% Dağılım)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Kamu	46	45	40	33	32	30	32	33	29	20	18
Özel	54	55	60	67	68	70	78	77	71	80	82

KAYNAK: Oğuz OYAN, a.g.e s.62

Kamu sektörü yatırımları ve özel sektör yatırımları ayrımının verildiği tabloda, özellikle 1990 yılından sonra yatırımların dağılımında kamu sektörünün iki katından fazla özel sektör yatırımlarının olduğu gözlemlenmektedir.

¹¹⁶ Yakup KEPENEK ve Nurhan YENTÜRK: a.g.e., 485.

¹¹⁷ Şevki ÖZBİLEN: Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri (Ankara, 1998), Atilla Kitabevi, 126.

¹¹⁸ Gülsüm YAZGANARIKAN: “Sürdürülebilir Kamu İç Borçlanması”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Tartışma Tebliğleri, (Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 1996), 67.

Yatırımlardaki bu gelişimin temel sebeplerinden ilki, özellikle 1980 sonrasında devletin bir takım iç ve dış faktörlerin etkisiyle, artan kamu açıklarını kısmak amacıyla kamu sektöründeki üretim birimi olan kamu iktisadi kuruluşlarını tasfiye etme eğilimidir. İkinci olarak da özellikle 1986 yılından itibaren büyük ölçüde artan kamu açıklarının iç borçlanmaya gidilerek karşılanmaya çalışılması, ve yine özellikle 1994 krizi ve sonrasında Hazine'nin bu döngüyü sürdürmek ve dış borç geri ödemelerini karşılamak için yüksek faiz ödemelerinde bulunmasıdır¹¹⁹. Bu temel sebepler, kamu yatırımlarının özellikle üretken sektörlerde giderek kısılmasını beraberinde getirmiştir. Kamu yatırımları payının 1985 yılından sonra düşmeye başlaması takip eden yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerinin de toplam yatırımlar içerisindeki payının giderek düşmesine yol açmış ve bu durum da söz konusu kuruluşların performansları üzerinde çok ciddi sorular yaratmıştır¹²⁰.

TABLO 4: Kamu Yatırımlarının 1985-1995 Yıllarında Kuruluşlar Arasında Dağılımı

	Konsolide bütçe	Toplam KİT	İşletme ci KİT	Tasar Rufçu KİT	Özelleştirme kapsamında KİT	İller Bankası	Yerel yönetimler	Fonlar	Döner serm. + sosyal güv. kur.	Toplam kamu
1985	31,8	53,2	52,8	0,4	0,0	3,0	6,4	4,3	1,3	100,0
1986	31,1	46,4	46,1	0,3	0,0	3,5	9,8	7,4	1,8	100,0
1987	30,7	44,7	44,3	0,3	0,0	3,1	12,8	6,5	2,2	100,0
1988	27,4	46,9	44,8	0,4	1,7	2,7	12,7	7,4	2,7	100,0
1989	29,2	41,3	39,9	0,4	1,0	2,5	7,2	16,9	2,9	100,0
1990	32,2	36,9	35,6	0,6	0,6	2,9	7,1	18,5	2,6	100,0
1991	36,0	31,3	27,6	0,7	3,0	2,6	10,0	17,7	2,3	100,0
1992	36,0	28,5	25,0	0,5	2,9	2,8	13,3	18,2	1,4	100,0
1993	36,9	26,8	23,0	0,3	3,6	2,4	13,2	19,3	1,3	100,0
1994	37,3	27,6	23,5	0,3	3,7	2,5	16,5	14,6	1,4	100,0
1995	37,5	24,5	0,0	0,0	0,0	2,5	20,3	12,9	2,3	100,0

KAYNAK: Oğuz OYAN, a.g.e s.58. Ayr. bkz. DPT, Temel Ekonomik Göstergeler 1998, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-95.

¹¹⁹ Ercan UYGUR: "25 Yıldır Süren Yüksek Kronik Enflasyon ve Enflasyonla Mücadele", İşletme İktisat Finans Dergisi, 167 (Şubat 2000), 9

¹²⁰ Şinasi AKSOY: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış", Amme İdaresi Dergisi, XXVII, 2 (Haziran 1994), 14.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin toplam kamu yatırımları içerisindeki payı, tablo 4'de de görüldüğü gibi yüksek seviyelerdedir. Ancak, kamu açıklarını kapatmak ve kamu giderlerini kırmak amacıyla yapılan uygulamalar, kamu yatırımlarının kısılması ve dolayısıyla bu yatırımları gerçekleştirmekte çok önemli bir payı bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinin devre dışı bırakılmasını beraberinde getirmektedir. İncelenen dönem itibarıyla, özellikle 1988 döneminden itibaren kamu iktisadi teşebbüslerinin payı azalmaya başlamıştır. Aynı yıldan itibaren de, yerel yönetimlerin yatırımlar içindeki payının artış yönünde bir seyir izlediği gözlemlenmektedir.

TABLO 5: 1985-1995 Yılları Arasında Konsolide Bütçe Giderleri Dağılımı (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Harcama	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Cari harcamalar	33,78	35,70	34,65	34,48	42,72	48,94	45,72	50,77	41,89	38,48	37,46
-Personel	21,31	22,14	23,42	23,56	32,26	38,72	37,23	41,47	34,56	30,26	29,15
-Diğer cari	12,47	13,56	11,23	10,92	10,47	10,22	8,49	9,04	7,33	8,22	8,31
Yatırım Harcamaları	20,52	22,31	19,51	16,93	15,10	14,46	14,38	14,50	11,74	8,53	5,97
Transfer harcamaları	45,69	42,00	45,84	48,59	42,17	36,60	39,90	34,72	46,37	52,99	56,58
+Borç ödemeleri	11,26	16,01	17,72	23,21	21,25	20,43	18,18	17,88	23,75	33,05	33,41
-Dış	7,13	8,21	7,86	8,48	8,09	6,37	5,39	4,33	4,88	7,22	5,83
-İç	4,12	7,81	9,85	14,73	13,16	14,06	12,79	13,55	18,86	25,84	27,58
+KİT transferi	3,02	1,66	3,49	4,78	3,15	1,85	8,46	3,62	5,28	2,33	2,95
+Diğer transferler	31,41	24,33	24,64	20,60	17,78	14,32	13,26	13,22	17,34	17,60	20,20

KAYNAK: Tülay EVGİN, a.g.e s.12-13. Ayr. bkz. T.C. Maliye Bakanlığı Kamu Hesapları Yıllık ve Bültenleri

1985-1995 dönemi incelendiğinde, konsolide bütçe içerisinde yatırım harcamaları, devletin ekonomideki yerinin küçültülmesi yaklaşımına bağlı olarak kamu yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımlarındaki payının azalmasıyla oran olarak düşmekte, yatırım harcamalarının ağırlığı, Tablo 4'deki aynı

sonucuyla Tablo 5'de de genel bütçeden katma bütçeye kaydırılmıştır¹²¹. Transfer ödemeleri içerisinde de, borç ödemelerinin payı sürekli artmış kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan aktarımlar giderek azalmıştır.

Türkiye ekonomisinde, kamu yatırımlarının genelde özel sektör yatırımlarını kısmaması, aksine arttırmasına rağmen devletin giderek sabit sermaye yatırımlarından çekilmesi, devletin ekonomideki büyüklüğünün aslen OECD ve AB normlarına göre düşük olmasına rağmen küçültülmeye çalışılması ve özellikle 1980 döneminden sonra özelleştirme beklentisiyle kamu iktisadi teşebbüsü yatırımlarından vazgeçilmesi ve planlı bir sermaye birikim politikasının olmayışı bu durumu kanıtlamaktadır¹²².

1994 istikrar tedbirleri, 1995 yılında döviz kuru programı ortadan kalkınca son bulmuştur. 1995 yılında, iç borcun finansmanında Hazine'nin yine borçlanma yolunu seçmesi transfer ödemeleri kaleminde faiz yükünü arttırmıştır. Söz konusu yılda erken seçim kararının verilmesi de, 1997 yılına kadar kamu yatırımlarının hızlanmasını beraberinde getirmiştir. Devletin kamu finansman açıklarının çözümünü cari ve tüketim harcamalarında araması, 1995-1997 dönemindeki yükselişi daha sonra yavaşlama dönemine çevirmiş, 1998 yılında yaşanan dış şok ve ihracat pazarlarındaki sıkışma talep yetersizliği ve durgunluğu beraberinde getirmiştir¹²³. 1994-1995 dönemindeki kamu giderlerinin düşürülmesi amacını taşıyan maliye politikaları uygulamalarını, 1997-1999 en açık örneğiyle yatırım giderlerinin özelleştirme gelirlerine bağlanması ve kısa vadeli iç borçlanma yetkilerinin sınırlandırılması şeklindeki uygulamalar takip

¹²¹ Tülay EVGİN: Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamaları Genel Değerlendirmesi (1980-1997) (Ankara, 1997), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 3.

¹²² Yakup KEPENEK: "Ulus Devletten Gelişmeci Devlete", ODTÜ Gelişme Dergisi, XXVI, 3-4 (1999), 323.

¹²³ Oktar TÜREL: "Dünya'da ve Türkiye'de Yaşanan İktisadi Kriz(Yuvarlak Masa)", Mülkiye Dergisi, XXIII, 214 (Ocak-Şubat 1999), 61-62.

etmiştir¹²⁴. 1999 yılında yaşanan durgunluğun ardından 2000 senesinde Türkiye IMF ile bir stand – by anlaşması yaparak Enflasyonu Düşürme Programını yürürlüğe koymuştur.

2000 yılında uygulanan istikrar programının içeriğine ve sonuçlarının kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki etkilerine geçmeden önce, bu programın uygulandığı döneme kadar giderlerin durumu görmek kamu iktisadi teşebbüsleri açısından hem yatırımlar hem de bu kuruluşlara yapılan transfer büyüklüklerinin değişimi açısından önemlidir.

TABLO 6: 1995-1999 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı(%)

	1995	1996	1997	1998	1999
Giderler	21,95	26,45	27,39	29,18	35,88
Carl	8,22	8,59	9,49	9,69	11,72
Personel	6,40	6,50	7,05	7,23	8,83
Diğer cari	1,82	2,08	2,43	2,46	2,89
Yatırım	1,31	1,70	2,18	1,87	1,97
Transfer	12,42	16,16	15,72	17,62	22,19
Faiz ödemeleri	7,33	10,00	7,75	11,54	13,69
İç borç	6,05	8,87	6,73	10,52	12,55
Dış borç	1,28	1,12	1,02	1,02	1,14
KİT'lere transfer	0,58	0,34	0,42	0,30	0,53
Sosyal güvenlik	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51
Diğer transferler	1,42	1,59	2,19	1,29	1,48

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, Kamu Hesapları Bütteni, <http://www.muhasabat.gov.tr>

1995-1999 dönemine ait tablo 6'da görüldüğü gibi, gerek yatırımlar olsun gerek de transfer kalemi içerisinde kamu iktisadi teşebbüslerine aktarılan pay olsun, dönem süresince GSMH içindeki oran dikkate alındığında düşük bir yüzdeye sahiptir. Yatırımların, toplam giderler içindeki payına bakıldığında, GSMH içindeki pay olarak 1995 yılında %5, 1996 yılında %6, 1997 yılında %7,

¹²⁴ Engin ERDOĞAN ve Meliha ENER: "Türkiye'de Enflasyonla Mücadele Sürecinde Son Dönem Uygulamalar ve Değerlendirmesi", *İşletme İktisat Finans Dergisi*, 177 (Aralık 2000), 21-22.

1998 yılında %6 ve 1999 yılında %5 seviyesindedir. Aynı dönem itibariyle transfer giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı ise sırasıyla, %56, %61, %57, %60 ve %61 seviyesindedir. Transfer kalemi içerisinde kamu iktisadi teşebbüslerine aktarılan payın toplam transferlere oranı, 1995 yılında %4, 1996 yılında %2, 1997 yılında %2, 1998 yılında %1 ve 1999 yılında %2 seviyesindedir. Aynı dönem itibariyle transferler içerisindeki iç borç kaleminin toplam transferlere oranı ise sırasıyla, %56, %61, %57, %60 ve %61'dir.

TABLO 7: 1995-1999 Dönemi Toplam Yatırımların Kamu - Özel Dağılımı(%, 1994 fiyatları)

	1995	1996	1997	1998	1999
Kamu	15	22	28	28	27
Özel	85	78	72	72	73

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri (1980-1999) içindeki verilerden türetilmiştir, s.4

Aynı dönem itibariyle yatırımların kamu sektörü ve özel sektör arasındaki dağılımına bakıldığında, 1995-1999 yılları arasında özel sektör yatırımlarının kamu yatırımlarının iki katı bazı yıllarda iki katından da fazla olduğu görülmektedir. Kamu yatırımları içinde kamu iktisadi teşebbüslerinin ağırlığı düşünüldüğünde, söz konusu teşebbüslerin ağırlıklı olarak gözden çıkarıldığının görüldüğü söylenebilir.

Genel hedefleriyle; kamu kesimi reformunu, döviz çıpasına bağlı para programını, özelleştirme, tarım kesimine yönelik uygulamalar ve sosyal güvenlik uygulamalarını içeren yapısal hedefleri amaçlayan 2000 Enflasyonu Düşürme Programı, kamu iktisadi teşebbüsleri açısından çeşitli etkilere sahiptir. Öncelikle, reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeleri bu programda da varlığını devam ettiren bir unsurdur. Ancak bu unsur, verimlilik ve etkin kaynak dağılımı sorunlarının dışında saf olarak devlete gelir sağlamak amacını taşımaktadır. Mali sektördeki kamu iktisadi teşebbüsleri olan Ziraat Bankası ve

Halk Bankası açısından da bu kuruluşlar tarafından verilen kredi sübvansiyonlarının azaltılması ve tarımsal teşvik sisteminin değiştirilmesi de bu programla ortaya konmuştur¹²⁵.

Enflasyon programı uygulanmaya başlandıktan sonra olumlu sinyaller vermeye başlamış, ekonomi 1998 yılının ikinci yarısından itibaren içinde bulunduğu durgunluk halinden istikrara dönmeye başlamıştır. Ticaret ve sanayi sektörlerinin gelişmelerine bağlı olarak GSYİH artmış, sabit sermaye yatırımları özel sektör yatırımları ağırlıklı olarak yılın ikinci çeyreğinden itibaren kamu sektörü yatırımlarındaki artışla canlanmıştır. İthalat yılın ilk çeyreğinden itibaren artış göstermiş, ihracat artışı yılın ikinci çeyreğinde görülebilmektedir¹²⁶.

Ancak, program devam ederken, gerek söz konusu programın içsel dinamiklerinden kaynaklanan gerekse dış faktörlerden kaynaklanan olumsuz etkilerin sonucu olarak finans piyasalarında ortaya çıkan 2000 Kasım ve arkasından 2001 Şubat krizlerinin ortaya çıkması programı fiilen sona erdirmiştir. Enflasyon programının sona ermesi, ekonomi üzerinde bir güvensizlik ve istikrarsızlık yaratmış ve 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş adlı yeni bir program ortaya konmuştur.

Programın genel amacı, "söz konusu güvensizlik ve istikrarsızlığın giderilmesini sağlamak, yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak, iktisadi etkinliği sağlayacak yapısal reformları gerçekleştirmek, makroekonomik politikaları enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanmak, sürekli büyümeyi sağlamak, kişiler ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı bozukluklarını

¹²⁵ Erinc YELDAN: "Birinci Yılında 2000- Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi", Mülkiye Dergisi, XXV, 226 (Ocak-Şubat 2001), 163.

¹²⁶ Erinc YELDAN: a.g.m., 164.

gidermek”¹²⁷ olarak açıklanabilir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu teşebbüslerde ortaya çıkan görev zararı uygulamaları açısından bir takım düzenlemeler getirildiği görülmektedir.

Öncelikle, kamu iktisadi teşebbüslerinin faiz dışı dengesinin iyileştirilmesi ve söz konusu kuruluşların açıklarının fazlaya dönüştürülmeye çalışılması programla hedeflenmektedir. Belirtilen hedefe ulaşılabilmesi için getirilen düzenlemelerle; kamu iktisadi teşebbüsleri tarife ve ücretlerinin, enflasyon hedeflerine ve değer kaybı yaşayan yerli paranın arttırdığı maliyetlere uygun şekilde arttırılması, tarımsal destekleme fiyatlarının enflasyonu aşmayacak şekilde arttırılması ve finansman imkanlarını aşmayacak şekilde asgari alım miktarlarıyla piyasanın düzenlenmesi, söz konusu kuruluşlarca üretilecek mal ve hizmetlere ilişkin piyasa gerekleri dışındaki özel indirim ve muafiyetlerin kaldırılması, bu kuruluşlarca yapılan yatırımların GSMH’ya oranla aynı düzeyde tutulması amaçlanmaktadır¹²⁸.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan görev zararı yaratıcı faaliyetlerle ilgili olarak da programda, gerek işletmeci gerekse mali piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerde yani kamu bankalarında geçmiş dönem boyunca ortaya çıkmış görev zararlarının ortadan kaldırılması ve yeni zararlarının meydana gelmesinin önlenmesi amaçlanmıştır¹²⁹.

¹²⁷ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar (Ankara, 2001), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, 17.

¹²⁸ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, a.g.r., 75-76.

¹²⁹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, a.g.r., 33

TABLO 8: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri 1999-2001

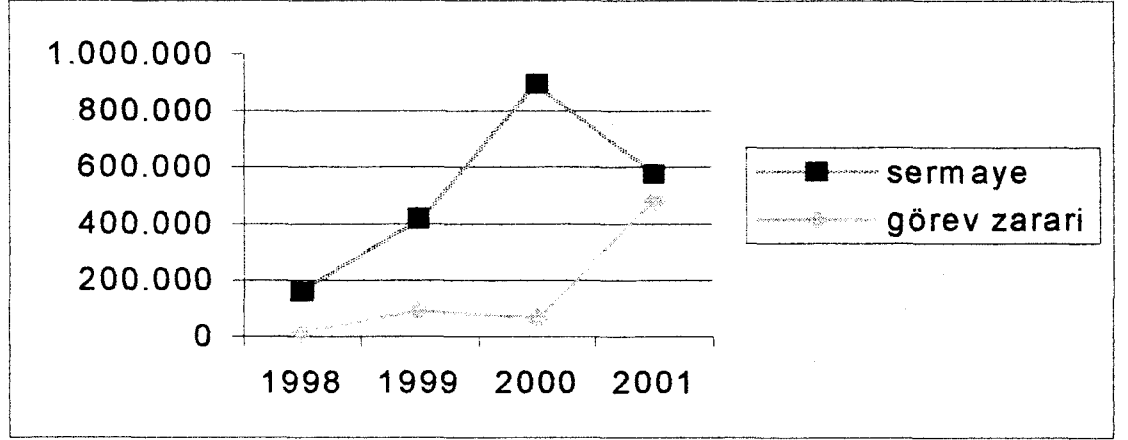
	Toplam gider içindeki pay %			GSMH payı %		
	1999	2000	2001*	1999	2000	2001**
Personel	24,6	21,3	11,3	8,83	7,92	8,02
Diğer Cari	8,0	7,7	4,1	2,89	2,89	2,90
Yatırım	5,0	5,2	2,9	1,97	1,96	2,06
Transfer	61,8	65,5	43,0	22,19	24,30	30,32
Borç Faizi	38,1	43,7	31,1	13,69	16,23	22,62
KİT Transferi	1,4	1,8	0,8	0,53	0,70	0,60
Vergi İade	4,1	3,4	1,5	1,48	1,20	1,12
Sosyal Güvenlik	9,7	6,9	3,9	3,51	2,54	2,80
TOPLAM(mily.TL)	28,084,684	46,705,028	128,540,672	78,282,967	125,970,541	182,439,000

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1998-2000 Yılları Arası Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri, 2001 Aylık Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri, 1990-2001 Temel Ekonomik Büyüklükler, 1993-2000 Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH içindeki Payı, <http://www.muhasabat.gov.tr>, <http://www.bumko.gov.tr>

(*): Bütçe hedefi (**):Bütçe hedefi

1999-2001 yılları arasında konsolide bütçe gerçekleşmelerinin gösterildiği Tablo 8’de de görüldüğü gibi, gerek yatırım harcamalarının gerekse transfer büyüklüğünün içinde yer alan kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transfer kaleminin dönem itibariyle hem toplam giderler hem de GSMH içindeki payının büyüklük olarak faiz ödemelerinin çok aşağısında kaldığı görülmektedir. Örneğin, kesinleşen 2000 yılı rakamlarıyla GSMH içindeki payları dikkate alınarak, kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferlerin yaklaşık 24 katı kadar borç faiz ödemesi yapılmıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferlerin ve bunlar içinde yer alan görev zararı ödemelerinin dönemler itibariyle seyrinin incelenmesi de değişen ekonomik koşulların varlığında bu büyüklüklerin nasıl değiştiğinin ortaya koyulması açısından önemli olmaktadır.

ŞEKİL 2: 1998-2001 Dönemi Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Bütçe Transferlerinin Seyri.



KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 2002 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2001. Genel Yatırım Ve Finansman Programına Dahil (233 Sayılı KHK Kapsamındaki) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1988-2001 Yılları Genel Dengesi tablosundan türetilmiştir.

1998 – 2001 döneminde kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferleri gösteren Şekil 2’de, teşebbüslere bütçeden sermaye teşekkülü için yapılan ödemelerin 2000 yılına kadar artış eğilimi gösterdiği, ancak 2001 programında düştüğü görülmektedir. 1998-2000 yılları arasındaki artışın, 1991 yılından 1998 yılına kadar özelleştirme kapsamına alınan teşebbüslerin sistem dışına çıkarılmasından kaynaklandığı söylenebilir. Bu sayede, daha az sayıda kuruluşa sermaye transferi yapılabilecektir. Transfer kalemi içerisindeki görev zararı ödemeleri de, daha sonra da ayrıntılı olarak görüleceği gibi 1998 – 2000 döneminde çok düşük bir seyir izlemiş, ancak özellikle Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile 2001 senesinde, kuruluşların birikmiş görev zararı alacaklarının ödenmesinin kararlaştırılması, şekilde de görüleceği gibi seyri yukarı yönlendirmiştir.

II.1980 SONRASI GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN YASAL DAYANAKLARI VE GÖREV ZARARININ BELİRLENMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetler, daha önce de açıklandığı gibi, dar anlamda devletin sahipliği ve/veya kontrolünde olan gerek reel sektördeki gerekse finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüslerinde meydana gelmektedir. Söz konusu faaliyetler, hem fiyat müdahaleleri hem de özel görevler verilmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır. Görev zararı faaliyetleri sonucu, bu faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşların karşılaştıkları kayıplar, aynı dönem ya da faaliyetin yapılmasını izleyen dönemde devlet tarafından bütçeleri yoluyla karşılanmaktadır.

Görev zararı faaliyetleri, Türkiye ekonomisinde belli hedefleri gerçekleştirmek üzere uygulanmaktadır. Görev zararları, Anayasa'da belirtilen sosyal devlet olma ve ekonomik ve kültürel kalkınmanın sağlanması görevlerinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, görev zararı uygulamalarının yasal dayanaklarının ortaya konulması gerekmektedir.

A-GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN YASAL DAYANAKLARI

Dar anlamda görev zararı, kamu iktisadi teşebbüslerinde meydana gelen bir takım faaliyetler sonucu meydana gelmektedir. Söz konusu faaliyetler, bir çeşit devlet hizmeti ve bu faaliyetler sonucu ortaya çıkan kaybın karşılanması da bir kamu harcamasıdır. Görev zararı faaliyetlerinin bu özelliği, faaliyetlerin yasal dayanaklarının olmasını beraberinde getirmektedir.

Devletin ekonomiye müdahale ederek bir takım sektörleri desteklemesi ve teşvik tedbirleriyle sektörel öncelik belirleyerek iktisadi gelişmeyi gerçekleştirmeye çalışması, sosyal bir devlet olması gereğidir. Anayasa'nın 2. Madde'sine göre, Türkiye sosyal bir devlettir. Buna göre devlet, toplumda yaşayan bireylere klasik hürriyetlerin yanında, onların insanca yaşayabilmelerini sağlamak amacıyla çeşitli maddi ihtiyaçların da karşılanmasını amaç edinmektedir¹³⁰. Görev zararı faaliyetleri, devletin çeşitli sektörleri kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla çeşitli iktisadi ve sosyal amaçlarla bağlı olarak desteklemesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla görev zararı uygulamaları ilk yasal dayanağını, devletin sosyal devlet olmasından almaktadır.

Devletin kamu iktisadi teşebbüslerini kullanarak çeşitli sektörleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi, büyüme ve kalkınma hedefine ve bu hedefi gerçekleştirmede izlediği yola bağlıdır. Anayasa'nın 166. Madde'sine göre devlet; ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayi ve tarımın yurt genelinde sağlıklı ve dengeli bir şekilde gelişmesini, ülke kaynaklarını verimli bir şekilde planlayıp kullanarak gerçekleştirmeye çalışmakla yükümlüdür¹³¹.

Yapacağı planlama ile devlet; tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyat istikrarı sağlayıcı, yatırımı ve istihdamı artırıcı önlemler öngörür. Bu anlamda görev zararı faaliyetleri; devletin yaptığı planlar dahilinde büyüme ve kalkınma için öngörülen hedefler doğrultusunda, çeşitli sektörlerin üretimlerini ve gelirlerini artırıcı yönde desteklenmesini sağlamaktadır.

¹³⁰Atilla ÖZER: Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, (Ankara, 1996), Lazer Ofset Matbaa, 39-40.

¹³¹ Atilla ÖZER: a.g.e., 628.

Devletin planlar dahilinde çeşitli sektörlerin desteklenmesine bağlı olarak, tarım sektörü yapısal özelliklerinden dolayı ön plana çıkmaktadır. Özellikle, Türkiye’de nüfusun ve istihdamın büyük bölümünün içine dahil olduğu sektörün önemi, Anayasal olarak da vurgulanmıştır. Anayasa’nın 45. Madde’sinde devletin; tarım, hayvancılık ve bu sektörlerde çalışanların korunması yükümlülüğünün olduğu belirtilmiştir. Maddeye göre, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların, işletme araç ve gereçleri ile diğer girdilerinin temininin kolaylaştırılması ve ürünlerin gerçek değerinin üreticinin eline ulaştırılması için gereken önlemlerin devlet tarafından alınması öngörülmüştür. Görev zararı uygulamaları bu anlamda, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla tarım sektöründe destekleme faaliyetlerinden kaynaklanmakta ve bu görev zararının bir diğer Anayasal dayanağını oluşturmaktadır.

İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri Ve İştirakler Hakkında 440 Sayılı Kanun da, görev zararlarına ilişkin diğer bir yasal dayanağı oluşturmaktadır. 1960 yılından sonra, planlı ekonomiye geçilmesiyle birlikte devletin pek çok biriminde düzenlemelere gidilmiştir. Planlı dönemde de, karma ekonomi anlayışı devam etmiş ve bu dönemde kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında 12 Mart 1964 tarih ve 440 Sayılı Kanun¹³² çıkarılmıştır.

Görev zararı doğurucu faaliyetler ve görev zararı kavramı ilk olarak bu kanun ile ortaya çıkmaktadır. Kanun, kamu iktisadi teşebbüslerini yeniden düzenlemeyi daha geniş ölçülerde sağlamak ve bu kuruluşları ekonomik kalkınmayı sürükleyen ve kaynak üretici birer kurum haline dönüştürmeyi amaçlamaktadır¹³³. Kanun’un 2. Madde’sinde belirtildiği gibi “teşekküllerin ulusal ekonomiye faydalı olabilmesi için özerk bir şekilde, karma ekonominin

¹³² T.C. Resmi Gazete: Tarih: 21 Mart 1964, Sayı: 11662, Düstur: 5, III, 1827-1831.

¹³³ Ridvan KARLUK: Türkiye’de KİT ve Özelleştirme , a.g.e., 26.

kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak yönetilmelerini, karlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlenmelerini sağlamak" temel amaç olmaktadır.

Görev zararı doğurucu faaliyetler, Kanun'un 24. Madde'sinde açıklanmaktadır. Madde'ye göre; söz konusu iktisadi teşekküller ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarını belirlemede serbesttirler ancak bu mal ve hizmetlerden temel mal ve hizmet niteliğinde olanların fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenebilecektir. Dar anlamda görev zararının ilk nedenini söz konusu bu fiyat müdahalesi oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, Bakanlar Kurulu kuruluşlara Kalkınma Planı ve yıllık programın ve de kuruluşların kendi faaliyet alanlarının dışında olmamak kaydıyla görevler verebileceklerdir. Özel görevler verilmesi de, dar anlamda görev zararının ikinci nedenini oluşturmaktadır¹³⁴. Kanun'un aynı maddesinde; Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen fiyat, maliyetin altında bulunduğu takdirde meydana gelecek zarar ve yine Bakanlar Kurulu'nca verilecek özel görevler nedeniyle doğacak zararın en geç ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konacak bir ödenekle kapatılacağı belirtilmektedir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri Ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2929 Sayılı Kanun Ve 233 Sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında" Kanun Hükmünde Kararname de, görev zararlarının ortaya çıkışına ilişkin yasal düzenlemelerdir.

¹³⁴ T.C. Resmi Gazete: Tarih: 21 Mart 1964, Sayı: 11662, Düstur: 5, III, 1829.

1980 döneminde yaşanan ve iktisadi etkileri 24 Ocak Kararları çerçevesinde şekillenen dönem, 90'lı yıllara kadar kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden yapılanması çalışmalarının hız kazandığı dönemdir. Söz konusu dönemin iktisadi özellikleri bağlamında kamu iktisadi teşebbüsleri konusunda bu kuruluşların açıklarının kapatılması ve piyasa ağırlıklı bir ekonomiye geçilmesinden hareketle, bir takım temel hedeflerin belirlendiği görülmektedir. Bu hedefler; teşebbüslerin kar etmeleri, kamu sektörünün küçülmesi ve kuruluşlarda emredici plan uygulamalarından vazgeçilmesidir¹³⁵.

1980 ve sonrası dönemde kamu iktisadi teşebbüsleri açısından önemli düzenlemelere gidilmiş ve ilk olarak 17 Haziran 1982 tarihli ve 2680 Sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak, 11 Nisan 1983 tarihli ve 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹³⁶ çıkartılmıştır. Bu kararname daha sonra Geçici 6. Maddesi Birinci Fıkrası'nda değişikliği öngören 19 Ekim 1983 tarihli ve 2929 Sayılı Kanun¹³⁷ ile değiştirilmiştir. Hem 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname hem de 2929 Sayılı Kanunla yapılan en önemli yenilik; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek amacıyla kanunla kurulan teşebbüslerin iktisadi devlet teşekkülü ve sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan teşebbüslerin de, kamu iktisadi kuruluşu olarak ayrıştırılmalarıdır. 2929 Sayılı Kanunda; gerek kamu iktisadi kuruluşu gerekse iktisadi devlet teşekkülü niteliğindeki tüm kuruluşların sermayelerinin tamamının Hazine'ye ait olması ve özelleştirme kapsamı dışında tutulmaları esas alınmıştır¹³⁸.

¹³⁵ Veysel ATASOY: a.g.e., 79-80.

¹³⁶ T.C. Resmi Gazete: Tarih: 20 Mayıs 1983, Sayı: 18052, Düstur: 5, XXII, 1-27.

¹³⁷ T.C. Resmi Gazete: Tarih: 22 Ekim 1983, Sayı: 18199, Düstur: 5, XXII, 2-26.

¹³⁸ Rıdvan KARLUK: Türkiye'de KİT ve Özelleştirme, a.g.e., 35.

2929 Sayılı Kanun, daha sonra yerini içerisinde kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında bir takım değişikliklerin yer aldığı, yine 17 Haziran 1982 tarih ve 2680 Sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan, 8 Haziran 1984 tarih ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye¹³⁹ bırakmıştır. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin getirdiği en önemli yenilik; kamu iktisadi teşebbüsü kavramının, kamu iktisadi kuruluşu ve iktisadi devlet teşekkülü kavramlarının ortak adı olarak kullanılmasıdır.

60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2929 Sayılı Kanun ve en son öncekilerin yerine geçen 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile görev zararı doğurucu faaliyetler her üç yasal uygulamada da değişmeden kalmıştır. Buna göre, 233 Sayılı Kanun Hükmünde kararnamede, ortak adıyla teşebbüslerin, bağlı ortaklıkların ve müesseselerin üretilen mal ve hizmet fiyatlarını belirlemede serbest oldukları, ancak söz konusu mal ve hizmet fiyatlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenebileceği hükmü vardır¹⁴⁰. Bu müdahale sonucunda Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen fiyatın, maliyetin altında olması durumunda oluşan zararın, görev zararı doğurucu faaliyetin yapıldığı ve zararın meydana geldiği ya da meydana geldiği dönemi izleyen yıldaki genel bütçede karşılanacağı belirtilmektedir. Görev zararı doğurucu faaliyetler ayrıca, Bakanlar Kurulu'nun teşebbüslere kendi konuları ile ilgili verdiği özel görevlerden de doğabilmektedir.

¹³⁹ T.C. Resmi Gazete: Tarih: 18 Haziran 1984, Sayı: Mük. 18435, Düstur: 5, XXIII, 176-198.

¹⁴⁰ T.C. Resmi Gazete, Tarih: 18 Haziran 1984, Sayı: Mük. 18435, Düstur: 5, III, 183.

Bunun haricinde, kamu iktisadi teşebbüslerinin fiyat ve tarifelerine sosyal faydayı artırmak amacıyla, ayrıca Koordinasyon Kurulu¹⁴¹ tarafından da müdahale edilebilmektedir¹⁴².

Görev zararları, tanımında da belirtildiği gibi, Bakanlar Kurulu tarafından kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına müdahale edilmesinden ve yine Bakanlar Kurulu tarafından kuruluşlara özel görevler verilmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de Bakanlar Kurulu’na görev zararı doğrucu faaliyetlerin gerçekleştirebilme yetkisi, son olarak 1984 yılında yürürlüğe giren 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile verilmiştir. Anayasa’nın 87. Madde’sinde TBMM’nin genel anlamda görev ve sorumlulukları düzenlenmiş ve bu maddede TBMM tarafından Bakanlar Kurulu’na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilebileceği belirtilmiştir. Anayasa’nın 91. Madde’sinde de, Bakanlar Kurulu’nun temel hak ve ödevlerin düzenlenmesi dışında sosyal ve ekonomik nitelikteki hak ve ödevler konusunda Kanun Hükmünde Kararname çıkarabileceği belirtilmiştir¹⁴³. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, görev zararı faaliyetlerinin diğer bir yasal dayanağını oluşturmaktadır.

¹⁴¹ Koordinasyon Kurulu: Kamu iktisadi kuruluşlarının ve iktisadi devlet teşekküllerinin gerek kendi gerekse birbirleriyle olan ilişkilerinde koordinasyonu sağlamak ve söz konusu kuruluşların ortak sorunları hakkında karar almak görevlerini yerine getiren kuruldur. Koordinasyon Kurulu, Başbakan’ın başkanlığında Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir Devlet Bakanı ve diğer bazı Bakanlar katılımıyla toplanmaktadır. Ayr. bkz. T.C. Resmi Gazete: Tarih: 20 Mayıs 1983, Sayı: 18052, Düstur: 5, XXII, 15.

¹⁴² Şükrü BİNAY: a.g.m., 10.

¹⁴³ Mümtaz SOYSAL: a.g.e., 342.

B-GÖREV ZARARI MİKTARININ BELİRLENMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetler sonucu ortaya çıkan zararların, hangi uygulamalar ile meydana gelecekleri ve görev zararı miktarının nasıl belirleneceği, çeşitli kanun ve kanunlara dayanarak çıkartılmış kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenmiştir. Çeşitli dönemler itibariyle, görev zararı büyüklüğünün nasıl belirlendiğinin görülmesi açısından, söz konusu kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görülmesi gereklidir.

Görev zararı kavramının ilk olarak ortaya çıktığı ve 1960 yılında çıkarılan 440 Sayılı Kanun'da, daha sonra 1983 yılında kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında çıkarılan 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de ve bu kararnameyi izleyen yine 1983 yılında çıkarılan 2929 Sayılı Kanun'da görev zarar, yalnız mal ve hizmetlerin maliyeti ile söz konusu mal ve hizmetlerin hükümet tarafından belirlenen fiyatları arasındaki farka göre belirlenmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında 1984 yılında çıkarılan 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de ise, daha önceki uygulamalardan farklı olarak görev zararı miktarının belirlenmesi konusunda yeni bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, fiyat maliyet farkı ile belirlenen görev zararı miktarına bir de, söz konusu kuruluşların fiyatları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen mal ve hizmetleri piyasa koşulları altında satamamaları dolayısıyla ortaya çıkan kar kaybının eklenmesidir. Yasa hükmünde, görev zararı miktarı, söz konusu kuruluşlarca üretilen mal ve hizmetlerin satış maliyetleri üzerine %10'luk bir kar payı miktarının tahakkuk ettirilmesi yoluyla belirlenmektedir.

Teşebbüslerin karşı karşıya oldukları zarar miktarı, teşebbüsün bağlı olduğu ilgili bakanlık ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından, kuruluşun muhasebe kayıtları baz alınarak birlikte belirlenmektedir.

Görev zararı uygulamalarını belirleyen son yasal uygulama olan 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesinden sonra, görev zararı büyüklüklerinin belirlenme usulleri, çeşitli bakanlar kurulu kararlarıyla yapılmıştır.

1993 yılında 93 / 4725 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda, kamu bankaları tarafından yapılan destekleme prim ödemelerinden doğan zararın görev zararı olarak karşılanması öngörülmüştür. Bu uygulamadan kaynaklanan zarara uygulanacak faiz oranı ise, 07.06.1995 tarih ve 95 / 6969 Sayılı Kararname ile ticari faiz oranı + 20 puan faiz ilavesi şeklinde belirlenmiştir. Daha sonra da, 97/10221 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile faiz oranı 01.01.1998 tarihinden itibaren sadece ticari faiz oranı olarak değiştirilmiştir.

2000 yılının başlarında, Türkiye'de, içinde bulunulan ekonomik koşulların etkisiyle bir program düzenlemiştir. Enflasyonu Düşürme Programı adı verilen bu program, IMF'e verilen niyet mektubunda da belirtildiği gibi, kamu sektörünün temel fazlasının arttırılması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri üzerine kurulmuş bir programdır ve programda "kamu sektörü fazlasının başka diğer etmenlerle birlikte görev zararlarını da kapsadığı" söylenmektedir¹⁴⁴. Gerek işletmeciler kamu iktisadi teşebbüsleri gerekse finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüsleri açısından görev zararı doğurucu faaliyetlerin, hem açık bir şekilde ortaya konarak hem de

¹⁴⁴T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Enflasyonu Düşürme Programı İle İlgili 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu Metni, <http://www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/niyetmektubu.htm>, s.2

keyfi uygulamaların önüne geçmeye çalışılarak uygulanacağı ortaya konmaktadır. Bu bağlamda, yine program metninde, tarımsal destekleme uygulamasının şartları ve kamu bankalarının piyasa koşullarına göre çalışmalarının sağlanması gibi konular söz konusu amaçlar doğrultusunda düzenlenmiştir.

Enflasyonu Düşürme Programı dahilinde IMF'ye verilen Niyet Mektubu'nun ardından görev zararı ile ilgili yapılan ilk uygulama, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. Madde'sine göre kararlaştırılan 99 / 17358 Sayılı Kararname ile kamu bankalarının kullandıracakları çeşitli kredilerden kaynaklanan zararların, görev zararı olarak karşılanması ve zarar miktarının belirlenmesine ilişkindir. Karara göre, 2000 yılında T.C. Ziraat Bankası tarafından 1999 yılı sonu itibarıyla %54 - %75 faiz aralığında uygulanmakta olan küçük ve orta boy tarım işletmelerini işleten üreticilere doğrudan ve/veya Tarım Kredi Kooperatifleri aracılığıyla açılan kredilerden ve T. Halk Bankası tarafından 1999 yılı sonu itibarıyla esnaf ve sanatkarlara %45(iskonto), %52(işletme) ve %55(tesis) ve de kadın girişimcilere %40 faiz oranında kullanılacak kredilerden meydana gelecek zararlar Hazine Müsteşarlığı'nca görev zararı olarak karşılanacaktır¹⁴⁵. Uygulamada söz konusu gelir kaybı, gösterge faiz oranı¹⁴⁶ ile T.C Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası tarafından yukarıda belirtilen faiz oranları arasındaki farkın esas alınması şeklinde belirlenecektir. Uygulama sonucunda bankaların karşılaştıkları kayıp Hazine tarafından bankalara avans olarak ödenmektedir.

¹⁴⁵ T.C. Resmi Gazete, "T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası tarafından Kullanılacak Kredilerden Kaynaklanan Kayıpların Görev Zararı Olarak Karşılanmasına İlişkin" 10.12.1999 Tarihli ve 99/17358 Sayılı Karar, Tarih: 21 Aralık 1999 , Sayı: Mük. 23913

¹⁴⁶Gösterge Faiz Oranı : Her ay için önceki üç aylık dönem süresince oluşan 12 ay ya da 12 aya en yakın vadeli Hazine Bonosu ihalelerinin faizlerinin ortalamasının %5 fazlasıdır.

99 / 17358 Sayılı Kararname ile düzenlenen belirlemenin ardından, yine 233 Sayılı Kanun Hükmünde Karanamenin 35. Madde'sine göre kararlaştırılan 2000 / 62 Sayılı Kararname ile yapılan diğer bir düzenlemede, görev zararı alacaklarına yürütülecek faiz oranları yeniden belirlenmiştir. Bu uygulamaya göre, yürürlükte bulunan Bakanlar Kurulu kararları çerçevesinde, T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası kapsamında oluşmuş görev zararı bakiyelerine, 01.01.2000 tarihinden geçerli olmak üzere, ilgili ay içinde oluşan ve Hazine tarafından ihale yöntemiyle ihraç edilen 12 ay ve/veya 12 aya en yakın vadeli devlet iç borçlanma senetlerinin yıllık bileşik ortalama faizi üzerine T.C. Ziraat Bankası için 35 puan ve T. Halk Bankası için 21 puan ek faiz tahakkuk ettirilecektir¹⁴⁷. Uygulamada, yürürlükte bulunan Bakanlar Kurulu kararlarına ilişkin olarak bankaların yıl içinde doğacak görev zararlarının ödenmemesi durumunda alacaklara önceki uygulamadan farklılaştırılmış şekilde gösterge faiz oranı¹⁴⁸ uygulanacak ve bu büyüklük cari yıl sonunda oluşacak görev zararları miktarına eklenecektir.

99 / 17358 ve 2000 / 62 Sayılı Kararnamelerde değişiklik yapan 2000 / 1167 Sayılı Kararname'de¹⁴⁹ de, T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası tarafından kullanılacak kredilerden dolayı karşılaşılabacak görev zararlarına uygulanacak faiz oranlarına yapılan ek puanın 26 olması kararlaştırılmıştır.

¹⁴⁷ T.C. Resmi Gazete, "T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası Bünyesinde Oluşan Görev Zararları Alacak Bakiyelerine Ve Yıl İçinde Doğacak Görev Zararı Alacaklarına Yürütülecek Faizlerin Belirlenmesine İlişkin", 14.01.2000 Tarihli ve 2000/62 Sayılı Kararname, Tarih: 08 Şubat 2000, Sayı: 23958

¹⁴⁸ Gösterge faiz oranı önceki uygulama içerisindeki kapsamı değiştirilmiş olarak uygulanmaktadır. 2000/62 Sayılı Karar ile değiştirilen bu tanıma göre, gösterge faiz oranı, 3 aylık dönem süresince oluşan, Hazine tarafından ihale yöntemiyle ihraç edilen 12 ay ve/veya 12 aya en yakın vadeli devlet iç borçlanma senetleri yıllık bileşik faizinin %5 fazlasıdır.

¹⁴⁹ T.C. Resmi Gazete: "99/17358 ve 2000/62 Sayılı Kararnamelerin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin", 21.07.2000 Tarihli ve 2000/1167 Sayılı Kararname", Tarih: 15 Eylül 2000, Sayı: 24171

2000 Enflasyon Programı dahilinde kamu bankalarının piyasa koşullarına göre çalışmalarının sağlanması amacıyla bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu uygulamalardan biri de 4603 Sayılı Kanun¹⁵⁰'dur. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında 4603 Sayılı Kanun ile, kamu bankalarının çağdaş bankacılık ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarının ve özelleştirilmeye hazırlanmalarının sağlanması amaçlanmaktadır.

Görev zararı bağlamında, Kanun'da bankaların Hazine'den birikmiş görev zararı alacakları yeniden yapılandırma programında belirtildiği şekilde yerine getirilecek ve çeşitli kanun ve kararnameler ile kuruluşlara verilmiş görevler program dönemi sonunda ortadan kalkacaktır. Ayrıca, söz konusu dönemde bankalara önceden ödeneği olmadan görev verilemeyecektir. Yeniden yapılandırma pogramında, bankaların faaliyetleri üzerinde disiplin sağlanması amacıyla 2000 bütçesine sübvansiyonlu kredilerden doğan görev zararlarının karşılanması amacıyla nakit ödenekler koyulmuştur. Bunun yanında, 1999 yılında olduğu gibi, 1999 sonu itibariyle ödenmemiş görev zararlarının %15'i TÜFE'ye bağlı faiz geliri getiren ve daha sonra nakit ödenecek olan menkul kıymete çevrilecektir. 1999 yılı sonu itibariyle görev zararı stoğunun menkul kıymetleştirilmemiş kısmı, getirisi her üç ayda bir aylık Hazine Bonosu faiz oranları ortalamasına T.C. Ziraat Bankası için %35 ve T. Halk Bankası için %21 fark eklenerek hesaplanacaktır¹⁵¹.

¹⁵⁰ T.C. Resmi Gazete, "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında 15.11.2000 Tarih ve 4603 Sayılı Kanun", Tarih: 25.11.2000, Sayı:24241, s.1-4

¹⁵¹ T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Enflasyonu Düşürme Programı İle İlgili 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu Metni, <http://www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/niyetmektubu.htm>, s.7.

2000 Kasım ayında yürürlüğe giren 4603 Sayılı Kanun'un çıkmasının ardından, ekonomide meydana gelen bir dizi aksaklık yeni yasal uygulamaları beraberinde getirmiştir. Enflasyonu Düşürme Programı sürerken 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizler, programın işleyişini sona erdirmişlerdir. Program sona erdikten sonra, giderek derinleşen ekonomik bunalımdan çıkış amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş adlı yeni bir program düzenlenmiştir. Programın; temel olarak kamu finansman dengesinin güçlendirilmesi, faiz dışı fazla verilmesi, kamu kaynak tahsisinin düzenlenmesi, dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadele edilmesi şeklinde pek çok hedefi bulunmaktadır. Görev zararları bağlamında program daha önce de belirtildiği gibi, cari dönem kadar birikmiş zararların ortadan kaldırılması ve cari dönemden sonra görev zararlarının oluşmasının önüne geçilmesi şeklinde bir takım uygulamalar içermektedir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı döneminde görev zararı uygulamaları çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından 2001 / 2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na istinaden bir kararname çıkarılmıştır. Söz konusu kararname, farklı kuruluşlara ait görev zararlarının tasfiyesi ile ilgilidir. Kararnamenin sonunda üç adet ek bulunmaktadır. Bu ekler, geçmiş yıllardan cari yıla kadar çeşitli tarihlerde yürürlüğe konmuş kararnameleri içermektedirler. Birinci listede, 2001 yılı itibariyle görev zararı bakiyesi bulunmayan ve/veya uygulanma olanağı kalmayan ancak yürürlüğü devam eden 1989-2000 yıllarını içeren 46 adet Bakanlar Kurulu kararlarından oluşmaktadır. İkinci liste, 20 adet görev zararı bakiyesi bulunan vadesi dolmuş, kredi erteleme ve kullandırımına konu olan 1984-1999 yılları arasındaki Bakanlar Kurulu kararları ile Para-Kredi Koordinasyon Kurulu kararlarından oluşur. Üçüncü listede ise, vadesi henüz

dolmamış kredi erteleme ve kullandırımına konu olan 29 adet 1985-2000 tarihleri arasındaki Bakanlar Kurulu kararlarından oluşmaktadır¹⁵².

Bu kararnameye göre, T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası ve Emlak Bankası A.Ş.(bankalar) çeşitli kararnameler ve Para-Kredi Koordinasyon Kurulu kararları ile verilen görevler sonucu ortaya çıkan görev zararı alacaklarının 31.12.2000 tarihi itibariyle bakiyesine 01.01.2001 ile 30.04.2001 tarihleri arasında 4 aylık ortalaması %235'i aşmamak koşuluyla aylar itibariyle yürütülecek faiz oranları ve buna ilişkin usuller her bankanın mali bünyesine göre belirlenecektir. T. Tarım Kredi Koorperatiflerinin de, 1996 ile 2000 tarihleri arasında yer alan 14 adet kararname kapsamında doğan görev zararı alacaklarına da 30.04.2001 tarihine kadar faiz işletilmektedir.

Vadesi henüz dolmamış kredi erteleme ve kullandırımına konu olan kararnameleri içeren üçüncü listede yer alan kararnamelerle Bankalara ve yukarıda bahsedilen 14 adet kararname ile T. Tarım Kredi Koorperatiflerine verilen görevler dolayısıyla ortaya çıkan ve/veya çıkacak olan zararlar:

-Bankalar açısından üçüncü listede yer alan kararnameler uyarınca kullandırılan ve/veya ertelenen, vadesi henüz dolmamış kredilerin 30.04.2001 tarihi itibariyle kaydi bakiyeleri belirlenerek, aynı tarih itibariyle hesaplanacak stok görev zararı miktarına eklenir.

-T. Tarım Kredi Koorperatiflerinde de, bu kuruluşlar için belirtilen 14 adet kararname uyarınca kullandırılan ve/veya ertelenen vadeleri henüz dolmamış kredilerin anapara ve faizleri üzerine faiz yürütülen stok görev zararı miktarına eklenir.

¹⁵² T.C Resmi Gazete: 18.04.2001 Tarihli ve 2001/2312 Sayılı Kararname Eki, Tarih: 30 Nisan 2001, Sayı: Mük. 24388, s.2-7.

Gerek Bankalar gerek de Kredi Kooperatifi bağlamında, 2001 / 2312 Sayılı bu kararname sonunda yer alan listelerdeki karamameler ve Para-Kredi Koordinasyon Kurulu kararları nedeniyle oluşan ya da oluşacak ve Bankalar ve Kredi Kooperatifi tarafından ön belirlemesi yapılan zararlar 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun ilgili maddesi hükmü çerçevesinde tasfiye edilir ve tasfiye edilen görev zararları hesapları kuruluşlar kapsamında Bankalar Yeminli Murakıplarınca denetlenir. Denetlenen miktarla ile tasfiye edilen miktar arasındaki fark, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanın onayı ile taraflar arasında giderilir.

2001 / 2312 Sayılı kararnamede, görev zararı hesaplarına esas teşkil edecek faiz oranlarının belirlenmesi ile ilgili bir uygulama dile getirilmiştir. Bu uygulamaya göre, T.C.Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası görev zararı hesaplarına ilişkin esas teşkil eden faiz oranı, Hazine tarafından ihale yapılmayan aylarda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın onayı ile belirlemenin yapılacağı aya ilişkin para piyasalarında oluşan göstergeler dikkate alınarak belirlenmektedir.

Son olarak çıkarılan tüm bakanlar kurulu kararları ve karamamelerin ardından 20.06.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4684 Sayılı Kanun ile kamu bankalarına görev zararı meydana getirici şekilde hükümler içeren tüm kanunlar yürürlükten kalkmış ve alacaklar tasfiye edilmiştir.

III. TÜRKİYE'DE 1980 YILI SONRASINDA ORTAYA ÇIKAN GÖREV ZARARLARININ YAPISI VE BOYUTLARI

Karma ekonomik sisteme sahip hemen her ülkede karşılaşılabilen görev zararı faaliyetleri, Türkiye'de de meydana gelmektedir. Türkiye'de hem reel sektörde hem de finans sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde, çeşitli uygulamalardan doğan görev zararlarının olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye açısından görev zararı doğurucu faaliyetlerin incelenmesi, bir iktisat politikası tercihi olarak uygulanan görev zararı faaliyetlerinin yıllar itibariyle ortaya konulmasını gerektirmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinde ele alınacak görev zararı büyüklükleri, bu bakımdan öncelikle reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde daha sonra da finans sektöründeki teşebbüsler bağlamında incelenecektir.

A-1980 SONRASI REEL SEKTÖRDEKİ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE GÖREV ZARARLARI

Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüsleri çerçevesinde, 1980 sonrası görev zararı doğurucu faaliyetleri ve bu faaliyetler sonucu ortaya çıkan görev zararı miktarlarını görmek, görev zararı büyüklüğünün yıllar itibariyle boyutunun anlaşılması bakımından önemlidir. Öncelikle, 1980 yılından günümüze görev zararı büyüklüğünün boyutları incelenecek ve daha sonra 1990 yıllardan sonra belli başlı kuruluşlar bazında söz konusu zararların çıkış nedenleri ve miktarları belirtilecektir.

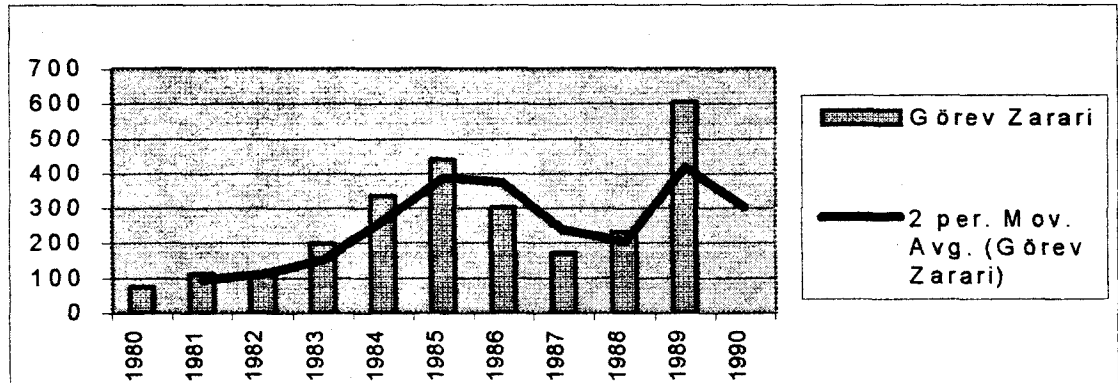
TABLO 9: 1980- 1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğü Ve GSMH'ya Oranı (cari fiyat)

	Görev Zararı*	GSMH**	Görev zararı / GSMH(%)
1980	75,085	5,303,000	1,41
1981	110,742	8,023,000	1,38
1982	107,176	10,612,000	1,00
1983	198,035	13,933,000	1,42
1984	334,797	22,167,000	1,51
1985	440,765	35,351,000	1,24
1986	303,044	51,185,000	0,50
1987	172,747	75,020,000	0,20
1988	231,663	129,175,000	0,10
1989	604,607	230,371,000	0,20
1990	1,150,853	397,178,000	0,20

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1986,1987,1988,1989,1990,1991 Yılı Bütçe Gerekçeleri, İşletmecî Kamu İktisadi Teşebbüsleri Uygulama Sonuçları, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri

*: Görev zararlarının teşebbüslerde ortaya çıkış rakamlarıdır(milyonTL). **: milyon TL

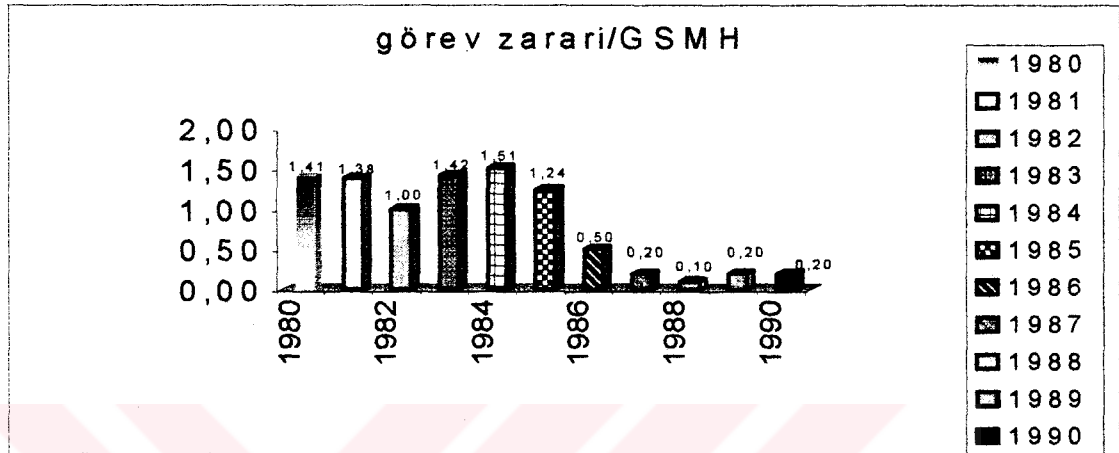
Tablo 9'da 1980-1990 yılları arasında görev zararlarının kümülatif olarak büyüklükleri ve söz konusu büyüklüklerin GSMH içerisindeki payı gösterilmektedir. Tablo'daki görev zararı rakamları, kuruluşlarda ortaya çıkan zarar miktarlarını göstermektedir.

ŞEKİL 3: 1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün Seyri

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1986,1987,1988,1989,1990,1991 Yılı Bütçe Gerekçeleri, İşletmecî Kamu İktisadi Teşebbüsleri Uygulama Sonuçları

Şekil 3 ile de grafiği görüldüğü görev zararı büyüklüğü, 1982 ile 1985 yılları arasında bir artış göstermekte ve 1986 ile 1990 yılları arasında 1985 yılındaki büyük oranlı düşüşe rağmen artış göstermektedir.

ŞEKİL 4: 1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı/GSMH (cari fiyatlar)



KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1986,1987,1988,1989,1990,1991 Yılı Bütçe Gerekçeleri, İşletmeciler Kamu İktisadi Teşebbüsleri Uygulama Sonuçları

Aynı yıllar arasında, görev zararlarının GSMH'ya oranlarını gösteren şekil 4'de de, görev zararı rakamlarının 1980-1985 yılları arasında %1 ile %1,5 arasında, 1985 yılından sonra 1990 yılına kadar(bu yıl da dahil olmak üzere) %1'in altına düştüğü görülmektedir. Milli gelir içindeki payın düşmesinde özellikle 1986 yılından itibaren fiili olarak görülen özelleştirme uygulamaları önemli rol oynamaktadır.

TABLO10: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararları, Görev Zararlarının GSMH'ya Oranı Ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranı

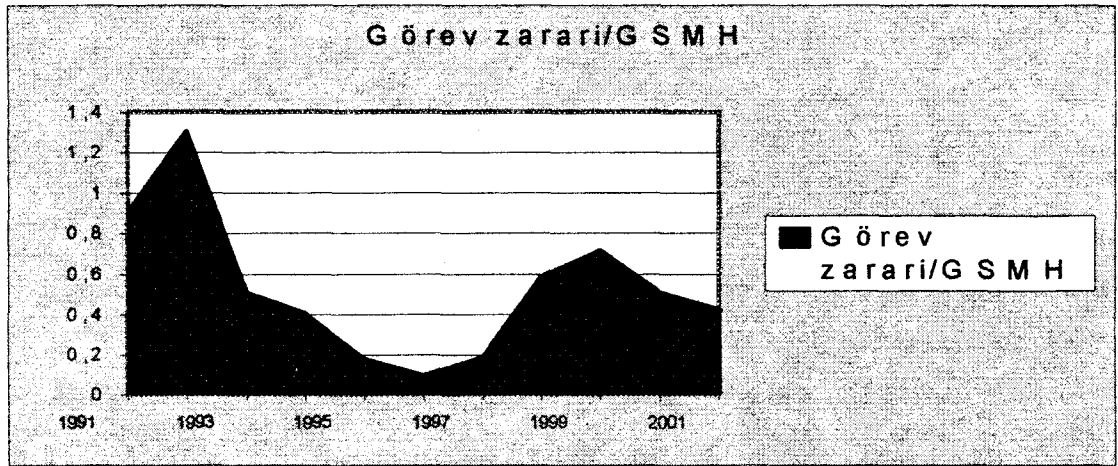
	Görev zararı	GSMH	Görev zararı/GSMH(%)	Görev zararı/GSMH(%) Bir önceki yıla göre artış oranı	Görev zararı/KİT borçlanma gereği(%)
1991	5,965	634,393	0,90	-	26,4
1992	15,422	1,103,843	1,30	45	31,3
1993	11,624	1,997,323	0,50	-61	16,7
1994	16,693	3,887,903	0,40	-20	22,7
1995	14,030	7,854,887	0,17	-57	23,9
1996	13,997	14,978,067	0,09	-47	115
1997	53,522	29,393,263	0,18	100	27,5
1998	289,165	53,518,331	0,58	222	40,9
1999	556,514	78,283,000	0,71	22	29,8
2000	638,933	125,971,000	0,50	-30	25,4
2001*	656,770	153,405,000	0,42	-16	29,7

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1998,1999,2000,2001 Bütçe Gerekçeleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Denge Tablosu, T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasabat Genel Müdürlüğü, Temel Ekonomik Büyüklükler, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1995-2001 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

*:Program Hedefi

Görev zararı büyüklüğünün 1991-2001 yılları arasında GSMH ve Kamu iktisadi teşebbüsleri borçlanma gereğine oranı tablo10'da gösterilmektedir. Görev zararı büyüklüğü, GSMH içindeki payı dikkate alındığında, 1991 yılından 1996 yılına kadar azalan bir seyir izlemektedir. Bir önceki yıla göre artış oranları incelendiğinde, görev zararı büyüklüğünün GSMH içindeki payı, 1991 yılından 1992 yılına %45'lik bir artış göstermiş daha sonra düşmeye başlamış ve 1996 yılında en düşük seviyede gerçekleşmiştir. 1997 yılından itibaren artış gösteren görev zararı / GSMH payı, 1998 yılında bir önceki yıla göre %100 oranında artmıştır. Artış 1999 yılına kadar devam etmiş ve oran 2001 yılında bir önceki yıla göre %16'lık bir azalış göstermiştir.

ŞEKİL 5: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün GSMH'ya Oranı



KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasabat Genel Müdürlüğü, Temel Ekonomik Büyüklükler, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1995-2001 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri, www.muhasabat.gov.tr, www.bumko.gov.tr.

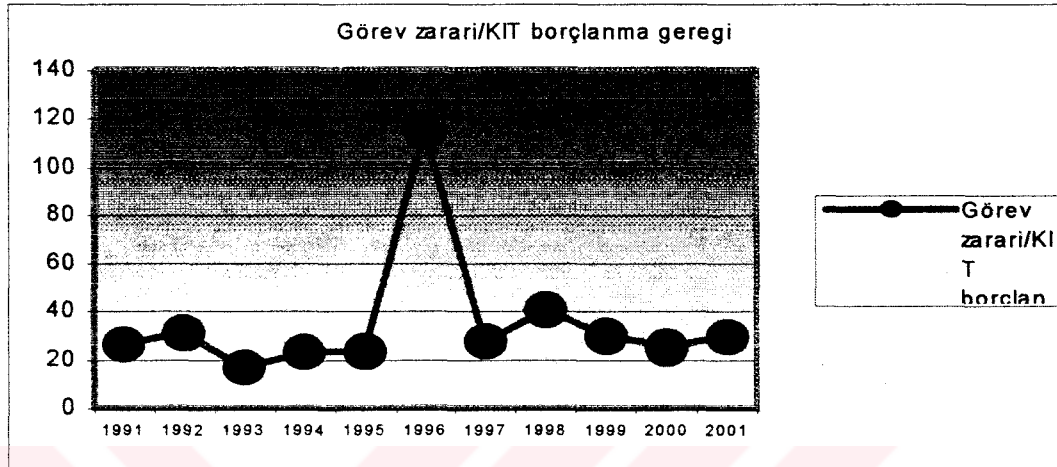
Şekil 5'de, görev zararı büyüklüğünün 1991-2001 senelerinde GSMH'ya oranını gösterilmektedir. Görev zararı büyüklüğü, özellikle 1992 yılında yüksek oranlıdır ve 1996 yılında da en düşük seviyede gerçekleşmiştir. Görev zararı miktarında 1992 yılındaki büyük oranlı yükselişin, daha sonra da ayrıntılı olarak görüleceği gibi kamu iktisadi teşebbüsleri arasında önemli paya sahip olan Toprak Mahsülleri Ofisi'nin iç ve dış satımlarından doğmuştur.

1992 yılından 1999 yılına kadar olan dönemde görev zararı miktarının düşmesi, özellikle 1995 yılında tarımsal destekleme alımları reel olarak korunmasına rağmen hububat destekleme alım fiyatlarının piyasa fiyatlarının altında kalması ve rekoltenin düşük olması, alımların ilgili kuruluş tarafından düşük gerçekleşmesini beraberinde getirmiştir. Tarımsal destekleme ile ilgili kuruluşların stoklama ve finansman maliyetleri sayılan nedenlerle düşmüştür¹⁵³. Görev zararı büyüklüğünün 1995 ve 1996 yılındaki azalışının altında yatan temel

¹⁵³Rıdvan KARLUK: *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., 288.

sebepler, görev zararı doğurucu faaliyetlerin dış faktörlerin etkisiyle düşük gerçekleşmesidir.

ŞEKİL 6: 1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararının KİT Borçlanma Gereğine Oranı



KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman İhtiyacı 1989-2001, www.hazine.gov.tr.

Şekil 6'da, 1991 ile 2001 yılları arasında kuruluşlar bazında kümülatif olarak ortaya çıkan görev zararı büyüklüğünün, yine aynı yıllar arasında kamu iktisadi teşebbüslerinin borçlanma gereklerine oranını göstermektedir. Görev zararı büyüklüğü, kuruluşlar açısından bir alacak niteliğinde olmasına karşın, ekonomik konjonktür gereği ödenmesi gereken zamanda belli bir bölümünün ya da tamamının karşılanmamasından dolayı bu büyüklükler kuruluşların bir derecede açıkları haline gelmektedir. Şekil 6'da, kuruluşlar bünyesinde ortaya çıkan görev zararı rakamlarının toplam borçlanma gereksinmesi içindeki payı incelenmektedir.

Genel olarak aynı oran seviyesinde hareket eden büyüklüğün, 1996 yılında negatif anlamda bir yükselme yani borçlanma gereğinin görev zararı

rakamının altında kaldığı görülmektedir. 1995 yılında, yukarıda anlatılan gelişmeler, kamu teşebbüslerinin fazla vermesine sebep olmuştur. 1996 yılına, kamu iktisadi teşebbüsleri açısından bu olumlu havayla girilmiş ve borçlanma gereği negatif olmuş yani açık vermiş olmasına rağmen açık miktarı düşük gerçekleşmiştir. Bu dönemde oluşan görev zararı rakamı, borçlanma gereğinden daha fazladır. Borçlanma gereğinin tamamı karşılansa dahi, görev zararı büyüklüğü telafi edilememektedir. 1996 döneminde, kamu iktisadi teşebbüsleri borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı $-%0,08$ ve bütçe transferleri hariç borçlanma gereği/ GSMH oranı $-%0,49$ olarak gerçekleşmiştir.

Reel sektörde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri çerçevesinde 1980 yılından bu yana oluşan görev zararı büyüklüğü kümülatif olarak incelendikten sonra, söz konusu sektörde faaliyet gösteren bir takım kuruluşlar bazında görev zararı doğurucu faaliyetlerin oluşumunun sebeplerini ve miktarlarını incelemek gerekmektedir. Görev zararı doğurucu faaliyetlerinin söz konusu kuruluşlar bazında incelenmesi, 1980 ile 1990 yılları arasında sağlıklı verisel bilgiler bulunmadığından 1990 yılı sonrasında itibaren ortaya konacaktır.

1.T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi'nde Ortaya Çıkan Görev Zararı

T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi, çeşitli güzergahlarda gerek şehirlerarası gerek de banlıyo tren taşımacılığı yapan kamu iktisadi kuruluşudur. Demiryolları işletmesinde görev zararı doğurucu faaliyetler genel olarak üç şekilde ortaya çıkmaktadır¹⁵⁴.

¹⁵⁴A. Mahfi EĞİLMEZ: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı", a.g.t., 58.

-İşletme tarafından yapılan yük taşımalarının maliyetinin altında yapılması,

-Banliyö taşımacılığının büyük şehirlerde maliyetinin altındaki tarifelerle yürütülmesi ve,

-İşletilmesi ekonomik olmayan hatlarda Bakanlar Kurulu kararıyla işletmecilik yapılmasıdır.

Devlet Demiryolları İşletmesi'nde meydana gelen görev zararları çeşitli kararnamelerle şu şekilde ortaya çıkmıştır¹⁵⁵:

-03.10.1986 tarih ve 86/11076 sayılı ve 13.10.1989 tarih ve 89/14558 sayılı Bakanlar Kurulu kararları çerçevesinde işletilmesi ekonomik olmayan hatlarda faaliyet gösterilmesinden dolayı meydana gelen görev zararları,

-1989/14558 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince Van Gölü'nde feribot işletilmesinden kaynaklanan görev zararları,

-28.9.1989 tarih ve 89/14594 sayılı ve 11/12/1992 tarih ve 92/3909 sayılı Bakanlar Kurulu kararları ile zorunlu göçe tabi tutulan soydaşların taşınmasından kaynaklanan görev zararları ve,

-05.07.1994 tarih ve 94/5789 sayılı ve 01.09.1994 tarih ve 94/6026 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince, limanlara gelen yolcu ve taşıtların taşıma ücretlerinden doğan görev zararlarıdır.

¹⁵⁵T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1998 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 1998), 67.

TABLO 11: T.C. Devlet Demiryolları İşletmesinde 1992-2000 Yılları Arasında Meydana Gelen Görev Zararı Miktarları

	T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Görev Zararları
1992	821,978,464,000
1993	1,550,713,284,000
1994	2,343,32,066,000
1995	3,809,595,933,000
1996	6,504,107,920,000
1997	20,249,941,000,000
1998	37,983,353,000,000
1999	37,894,245,075,000
2000	95,700,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997, 1998, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

Devlet Demiryolları İşletmesi'nin 1992 – 2000 yılları arasında görev zararı rakamlarını Tablo 11'de gösterilmektedir. 1992 – 1996 yılları arasında görev zararı büyüklüğü kümülatif olarak 15 trilyon TL'dir. 1998 yılında kuruluş bünyesinde gerçekleşen yaklaşık 37 trilyon TL'lik görev zararı büyüklüğünün, 27 trilyon TL'si ekonomik olmayan hatların işletilmesinden, 9 trilyon TL'si ekspres trenlerinin işletilmesinden ve 1 trilyon TL'si de Van Gölü feribot işletmeciliğinden kaynaklanmıştır¹⁵⁶. 1999 yılında da kuruluş dahilinde ortaya çıkan görev zararı, ekonomik olmayan hatların işletilmesinden kaynaklanmış ve 37,8 trilyon olarak gerçekleşmiştir¹⁵⁷.

2000 yılı sonu itibarıyla, Devlet Demiryolları İşletmesinin görev zararı rakamı 95,7 trilyon TL'dir. Görev zararı miktarının 83,3 trilyon TL'si görev zararı ve 12,4 trilyon TL'si de Ulaştırma Bakanlığı yardımından ileri gelmiştir¹⁵⁸. Bunun

¹⁵⁶ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi 98 Yıllık Raporu No:54.00 (Ankara, 1998), 220.

¹⁵⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 1999), 88.

¹⁵⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 2000), 57.

nedeni ise, Ulaştırma Bakanlığı bütçesinde Devlet Demiryolları İşletmesi için bir transfer düzenlemesi vardır ve bu düzenleme yol bakım ve onarım ödeneği şeklindedir¹⁵⁹.

2.Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı

Türkiye Şeker Fabrikaları, mevcut şeker stoklarının değerlendirilmesi görevini üstlenen ve bu amaçla hem imalatçı olarak faaliyet gösteren hem de ihracat yapan kamu iktisadi kuruluşudur. Şirket, şekerin hammaddesini oluşturan pancarın, programlanan miktarda temini için, pancar yetiştirilecek bölgelerin belirlenmesi, ekimlerin tahhüde bağlanması, toprak hazırlığı, ekim, bakım, gübre temini, sulama ve hasat işlemlerinde üretici ile birlikte çalışmakta, şeker, hayvancılık açısından önemli bir yer tutan yem maddesi melas ve melaslı kuru küsbe, ispiro, makina fabrikaları ve atölyeleri mamulleri ve çiftlik mahsul ve mamulleri satışı yapmaktadır¹⁶⁰.

Kuruluşun görev zararı doğurucu faaliyetleri şu şekillerde gerçekleşmektedir¹⁶¹.

-19.12.1991 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 91/2518 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından tüketim fazlası kristal şekerden gerekli görülecek miktarın yurt dışına ihracına izin verilmesini teminen ihale ve satış şartlarının serbestçe belirlenmesi, yabancı ülke ve kuruluşlarına ya da firmalara:

¹⁵⁹ A. Mahfi EĞİLMEZ: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı", a.g.t., 59.

¹⁶⁰ Dündar SAĞLAM: a.g.e., 116

¹⁶¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1998 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r s.68.

i)Pazarlık yapılarak satış ve üçüncü şahıs ve firmalar eliyle ihracat yapılabilmesi konularında Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilmiştir.

ii)10.06.1992 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 92/3114 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ürünlerinde şeker kullanan ve ihracatçı teşvik belgesine sahip imalatçı/ihracatçı ve/veya ihracatçıların söz konusu ürünleri ihraç etmeleri kaydıyla, üründe kullanılan şeker ürünü konu alan dünya borsası fiyatları baz alınmak koşuluyla belirlenecek fiyatlardan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. stoklarından sağlayabilmeleri amacıyla şeker satışlarında bulunmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilmişlerdir.

iii)04.07.1995 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 95/6996 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. şeker ithal etmek üzere görevlendirilmiştir.

Sayılan söz konusu görevlendirmeler sonucu ortaya çıkan kayıplar, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 35. Maddesi gereği Bakanlar Kurulu tarafından bir kamu iktisadi teşebbüsüne kendi faaliyet alanında özel görevler verilmesi hükmünün bir gereği olarak görev zararı kapsamında değerlendirilecek tir.

TABLO 12: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de 1991-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarları

	Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Görev Zararları
1991	4,774,177,000
1992	1,060,891,181,000
1993	2,198,495,651,000
1994	4,740,877,710
1995	67,513,393
1996	135,234,622,000
1997	8,422,016,169,000
1998	32,270,804,385,000
1999	100,000,000,000,000
2000	182,700,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997, 1998, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

Tablo 12'de Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de 1991-2000 yılları arasında gerçekleşen görev zararı rakamları gösterilmektedir. Buna göre:

-1991 yılında gerçekleşen görev zararı besicilik faaliyetinden,

-1992 yılındaki görev zararı rakamının 8 milyar TL'si besicilik, 1trilyon TL'si imalat ve ihracaçı firmaların faaliyetlerinden,

-1993 yılında 2 milyar TL'si besicilik faaliyetlerinden, 2 trilyon TL'si ihracat faaliyetlerinden ve 6 milyar TL'si de imalat ihracaçı firmaların faaliyetlerinden,

-1994 yılında meydana gelen görev zararı miktarının; 458 milyar TL'si ihracat faaliyetlerinden ve 15 milyar TL'si imalat ve ihracatçı firmaların faaliyetlerinden,

-1995 yılında imalat ve ihracatçı firmaların faaliyetlerinden,

-1996 yılında imalatçı ve ihracatçı olan firmalara satılan kristal şeker faaliyetinden,

-1997 yılında 8 trilyon TL'lik kısım tüketim fazlası toz şeker ihracatı ve 90 milyar TL'lik kısım imalatçı ve ihracatçı olan firmalara satılan kristal şeker faaliyetinden,

-1998 yılında 30 trilyon TL'lik kısım tüketim fazlası toz şeker ihracatı ve 1 trilyon TL'lik kısım imalatçı ve ihracatçı olan firmalara satılan kristal şeker faaliyetinden ve,

-1999 ve 2000 senelerinde gerçekleşen görev zararı büyüklüğü şirketin hem ihracat faaliyetlerinden hem de imalatçı ve ihracatçı olan firmalara satılan kristal şeker faaliyetinden gerçekleşmiştir.

3. Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı

Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. elektrik santrallerinin kurulması, elektrik enerjisinin üretilmesi ve üretilen elektriğin iletimini gerçekleştirecek ağın kurulması görevini üstlenen kamu iktisadi kuruluşudur.

Elektrik Üretim İletim A.Ş.'de meydana gelen görev zararlarının genel olarak kaynaklandığı nedenler; kullandırılan elektriğe indirim uygulanması ve elektrik borçlarının ertelenmedir. Örneğin, halen yürürlükte olan uygulamaya göre, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bazı illerde Yatırım Teşvik Belgesi dahilinde yürütülen faaliyetlerde kullanılan elektrik enerjisinin bedelinin kademeli

olarak indirimli şekilde uygulanmasından kaynaklanan kayıplar, görev zararı kapsamında Hazine tarafından karşılanmaktadır¹⁶².

TABLO 13: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'de 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarı

	Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. Görev Zararı
1997	6,827,000,000,000
1998	
1999	10,181,504,411,000
2000	17,700,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997, 1998, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

Elektrik Üretim İletim A.Ş.'ye ait görev zararı miktarlarını gösteren tablo 13'de zararlar özellikle, şirketin Etibank Seydişehir Alüminyum Sanayii ve Ferrokrom Üretim Tesislerinde kullanılan elektriğe %40'lık bir indirim uygulamasından kaynaklanmıştır. 1999 yılında meydana gelen 10 trilyon'luk görev zararı miktarının, 7,2 trilyon TL'lik kısmı bu uygulamadan kaynaklanmıştır. Bunun yanı sıra yine 1999 yılında ihracatçı birliklerine üye ark ocaklarının Nisan-Kasım 1998 döneminde demir çelik üretiminde kullandıkları elektrik enerjisine ait borçlarını şirkete banka teminat mektubu vermek yoluyla 31.12.1998 tarihine kadar ertelemelerinden de görev zararı meydana gelmiş ve zarar miktarı da 2,9 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

¹⁶² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "07.04.1999 Tarih ve 23659 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan 99/12478 Sayılı BKK", www.hazine.gov.tr/mevzuat/tm161.htm.

4. Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'de Ortaya Çıkan Görev Zararı

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., üretilen elektriğin abone sistemiyle dağıtımının sağlanması görevini üstlenen kamu iktisadi kuruluşudur. Elektrik Dağıtım A.Ş.'de de ortaya çıkan görev zararı, kullandırılan elektriğin indirimli fiyattan sunulması ve bazı kuruluşların borç ertelemelerinden kaynaklanmaktadır.

TABLO 14: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'de 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarı

	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Görev Zararı
1997	1,798,000,000,000
1998	
1999	23,255,082,467,000
2000	13,300,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997, 1998, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne ait görev zararı miktarlarının gösterildiği tablo 14'de şirketin görev zararı, yine özellikle kullandırılan elektriğe indirim uygulanması ve borç ertemesidir. 1999 yılında meydana gelen 23 trilyon TL'lık görev zararı miktarının¹⁶³:

-1,9 trilyon TL'lık bölümü, şirketin Etibank Seydişehir Alüminyum Sanayi ve Ferrokrom Üretim Tesislerinde kullanılan elektrik enerjisi için %40'lık bir indirim uygulamasından,

¹⁶³ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 88.

-4,8 milyar TL'lik bölümü, 01.01.1998 ile 31.12.1998 tarihleri arasında Gökçeada ve Bozcaada Belediyeleri tarafından kullanılan elektrik için elektrik enerjisi satış tarifiesi ile belirlenen aktif elektrik enerjisi fiyatına %50'lik bir indirim uygulanmasından,

-4,8 trilyon TL'lik kısmı İhracatçı Birliklerine üye olan ark ocaklarının demir-çelik üretiminde kullandıkları elektrik enerjisine ait Nisan – Kasım 1998 dönemindeki borçlarını Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye banka teminat mektubu vermek kaydıyla 31.12.1998 tarihine kadar ertelemelerinden ve,

-16,4 trilyon TL'lik büyük orandaki kısım, istisnai olarak, Bakanlar Kurulu'nun 98/12032 sayılı kararı çerçevesinde şirketin ve bağlı ortaklıklarıyla müesseselerin abonelerden bir defaya mahsus olmak üzere 1997 yılının sonuna kadar birikmiş enerji bedeli alacaklarının tahsis esaslarının düzenlenmesi dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Belirtilen esaslar, 1997 yılına kadar tahsil edilememiş enerji bedellerinin 1998 yılı sonuna kadar tahsil edilmesi durumunda bu bedellere tahakkuk ettirilen gecikme cezalarının %90'ının görev zararı olarak kabul edilerek ödenmesini içermektedir¹⁶⁴.

5.Toprak Mahsulleri Ofisi'nde Ortaya Çıkan Görev Zararı

Toprak Mahsulleri Ofisi, destekleme alımları yaparak üreticileri korumak, ihracat – ithalat ve stoklama yaparak piyasada denge sağlamak amacını güden kamu iktisadi kuruluşudur¹⁶⁵.

¹⁶⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 51.

¹⁶⁵ Dündar SAĞLAM: a.g.e., 148.

Toprak Mahsulleri Ofisinde meydana gelen görev zararı büyüklükleri de; iç satışlar, dış satışlar ve olağanüstü hal stokunun saklanma ve finansman giderlerinden meydana gelmektedir. 16.05.1998 tarih ve 98/11033 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 6. maddesi, 1998-1999 dönemi hububat destekleme alımı ve satımı ile finansman kaynaklarının belirlenmesi ile ilgilidir. Söz konusu kararda aynı zamanda Ofis kapsamında görev zararı doğurucu faaliyetlerin içeriği verilmektedir. Buna göre¹⁶⁶:

-Toprak Mahsulleri Ofisinin peşin olarak ya da iç ve dış kredi kullanmak yoluyla hububat ithalatı ve ihracatı yapmak üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından görevlendirilmesi, serbest piyasa şartları dahilinde ithalat ve ihracatını FOB ve CIF olarak yapması ve kullanacağı gemileri serbestçe sağlamasından kaynaklanacak zararların görev zararı olarak kabul edilmesi,

-Gerek destekleme ve iç alım gerek de ithalat yoluyla sağlanan çeltik dahil hububat ile mevcut çeltik ve prinç stoklarının 1998-1999 alım döneminde yapılacak olan iç ve dış satışlardan doğacak zararların ve hububat ürünleri satışları ile mağazacılık faaliyetinden doğan zararların görev zararı olarak kabul edilmesi,

-Olağanüstü hal ve savaş stokuna ait saklama ve finansman giderleri ve söz konusu stok miktarında artış olduğu takdirde artan kısma ait mal bedelinin izleyen bütçe döneminde görev zararı olarak karşılanması ve,

-Türkiye’de yerleşik durumda bulunan dahilde işleme izin belgesi sahibi kişi ve kuruluşlara, bu belgede yer almak ve dahilde işleme rejimi hükümlerine uygun olarak ürün madde şeklinde ihraç edilmek şartıyla TMO’nun stoklarından uygun göreceği hububatı satmak üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca

¹⁶⁶ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: Toprak Mahsulleri Ofisi 98 Yıllık Raporu No:19.00 (Ankara, 1998), 77.

görevlendirilebileceği, bu kapsamda satılacak ürünlerin fiyatının ve satış esaslarını belirlemede yetkili kılınması ve bu satışlardan doğan zararın görev zararı olarak kabul edilmesi kararlaştırılmıştır.

TABLO 15: Toprak Mahsulleri Ofisi'nde 1997-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı Miktarları

	Toprak Mahsulleri Ofisi Görev Zararı
1997	32,612,000,000,000
1998	206,100,000,000,000
1999*	393,500,000,000,000*
2000	499,500,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1997, 1998, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

*: Rakam sadece finansman gideri miktarını içermektedir.

Ofiste, 1997-2000 dönemine ait görev zararları rakamları tablo 15'de verilmiştir. Tablo'da, 1998 yılında gerçekleşen 206,1 trilyon TL'lik görev zararı miktarının¹⁶⁷:

-64,9 trilyon TL'lik kısım iç satışlardan meydana gelmiştir. Bu miktarın da 61,1 trilyon TL'lik kısmı yerli ürünlerin iç satışından ve 3,8 trilyon TL'lik kısmı da ithal buğdayın iç satışlarından meydana gelmiştir.

-14,3 trilyon TL'lik kısım olağanüstü hal stokunun saklama ve finansman giderinden kaynaklanmaktadır.

-126,8 trilyon TL'lik kısım dış satışlardan ileri gelmiştir. Bu miktarın da 69,2 trilyon TL'lik kısmı buğday ve 57,6 trilyon TL'lik kısmı da arpa dış satımını içermektedir.

¹⁶⁷ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: Toprak Mahsulleri Ofisi 98 Yıllık Raporu, a.g.r., 78

6.Diğer Bazı Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde Ortaya Çıkan Görev Zararları

a)TEKEL

TEKEL 02.01.1961 tarihli ve 196 sayılı "Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun" ve bu Kanun hükümleri gereğince çıkarılan Bakanlar Kurulu kararına göre 1994 – 1998 yıllarına ait destekleme primleri ve faizleri, üreticilere ödenen kota tazminatı ve faizleri ve Bakanlar Kurulu'nun 96/8112 ve 98/11310 sayılı kararları ile 1999 yılı sonu itibariyle ortaya çıkan görev zararı miktarı tablo 16'da gösterilmektedir.

TABLO 16: TEKEL'e Ait 1999 Ve 2000 Yılları Görev Zararları

	TEKEL Görev Zararı
1999	690,000,000,000,000
2000	929,900,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999, 2000 Hazine İşlemleri Raporları

b)Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR)

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye'de çay tarımını organize etmek ve sanayi ve ticaretini yürütmekle görevli kamu iktisadi kuruluşudur. Kuruluş, Bakanlar Kurulu'nun 96/8112 ve 98/11910 sayılı kararları ile Beyaz Rusya ve diğer ülkelere çay ihraç edilmesi karşılığında söz konusu ülkelerin Milli Savunma Bakanlığı'nın silah ihtiyacını karşılaması sonucu 1996,1997 ve 1998 yılında oluşan toplam görev zararı tutarı 12,1 trilyon TL'dir.

c)Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TDÇİ)

Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü, demir çelik ihtiyacının karşılanmasını sağlamak ve bu amaçla tesislerin kurulmalarını gerçekleştirmek görevini üstlenen kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Kuruluşa, Yüksek Planlama Kurulu Kararları yoluyla Bakanlar Kurulu'nun 92/3641 sayılı kararı ile 1992,1993 ve 1994 yıllarında bazı illere maliyetinin altında bedelle kok kömürü sağlanması görevinin verilmesi sonucu oluşan görev zararı miktarı 109,5 milyar TL'dir. 1997 sonu itibariyle de kuruluşun görev zararı miktarı 122 milyar TL'dir¹⁶⁸.

d)Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne ait görev zararı miktarları tablo 17'de gösterilmektedir.

TABLO 17: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nde 1996-1999 yılları arasında gerçekleşen görev zarar miktarı

	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Görev Zararı
1996	61,500,000,000
1997	320,600,000,000
1998	492,800,000,000
1999	875,000,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu

¹⁶⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 89.

1996-1999 yılları itibariyle ortaya çıkan görev zararı büyüklüklerinin gösterildiği tablo 17'de söz konusu miktarlar:

-1996 yılındaki 61,5 milyar TL'lik miktar, Tabii Afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumluğu dağıtılması görevinin verilmesinden,

-1997 yılındaki 320,6 milyar TL'lik miktar, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devletine tarımsal girdi desteği sağlanması görevinin verilmesinden ve,

-1998 yılındaki 492,8 milyar TL'lik görev zararı miktarı ise, Bakanlar Kurulu'nun 98/11130 sayılı kararının uygulanmasından kaynaklanmıştır.

e)Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI)

Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünde, Bakanlar Kurulu'nun 97/9608 sayılı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nden üçüncü ülkelere giden ve gelen uçaklardan, gidiş ve geliş havaalanları KKTC ile üçüncü ülke olan ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nce işletilen havaalanlarına inen, içinde transit yolcu bulunan yerli ve yabancı konaklama ücretleri ile bu ücretlere bağlı ek ücretlerin alınmaması hakkındaki kararından kaynaklanan 1997 –1998 yılları görev zararı 353,6 milyar TL ve 1996 yılından devreden 697 milyar TL ile toplam 1 trilyon TL'dir.

B-1980 SONRASI FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYET GÖSTEREN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDEKİ GÖREV ZARARI

Reel sektörde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu kadar, finans sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri yani kamu bankaları da, görev zararı doğurucu faaliyetlerde bulunmaktadır. Türkiye’de görev zararı büyüklüğünün incelenmesi açısından kamu bankalarında ortaya çıkan görev zararı büyüklüğünün de incelenmesi gerekmektedir. 1990 yılı öncesinde, kamu bankalarının toplam görev zararlarına ait sağlıklı verisel derleme bulunmamaktadır. Bu bakımdan öncelikle, kamu bankalarında 1990 sonrası toplam görev zararı büyüklüğü incelenecek, daha sonra da tek tek kurumsal olarak görev zararları ortaya konacaktır.

Türkiye’de kamu bankaları bünyesindeki görev zararları, çeşitli Bakanlar Kurulu kararları ile söz konusu kuruluşlara verilen görevlerden kaynaklanmıştır. Kararlar ile verilen görevler şu şekilde sıralanabilir¹⁶⁹:

- Bazı tarımsal ürünler için prim ödemesi,
- Destekleme alımlarının finanse edilmesi,
- Doğal afetler nedeniyle kullandırılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi,
- Küçük esnaf ve sanatkarların desteklenmesi ve,
- Deprem dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlanmasıdır.

¹⁶⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 47.

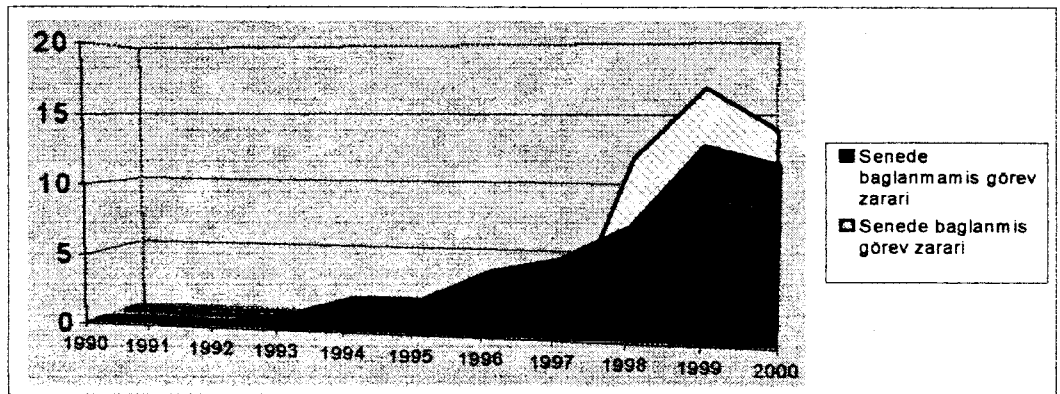
TABLO 18: Kamu Bankalarının 1991-2000 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararı

	Görev zararı (milyar)	GSMH(milyar)	Görev zararı/GSMH
1991-1994 toplamı	131,000	7,623,462,000	0,017
1995	170,000	7,854,887	2,16
1996	852,000	14,978,067	5,68
1997	1,969,000	29,393,263	6,69
1998	5,208,000	53,518,331	9,73
1999	11,899,000	78,283,000	15,1
2000	16,925,000	125,971,000	13,4

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu

Tablo 18'de 1991 yılı ile 2000 yılı arasında finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüsleri yani kamu bankalarının görev zararı rakamları gösterilmektedir. Verilerde de görüldüğü üzere, görev zararı stoğu yıllar itibariyle artarak sürmüştür. Bir tek 2000 yılında görev zararı stoğunun GSMH içindeki payında önceki yıla göre %12,5'luk bir azalma olduğu görülmektedir. Bunun da sebebi, 2000 Enflasyonu Düşürme Programı ile getirilen yapısal düzenlemelerde kamu bankaları tarafından verilen kredi sübvansiyonlarının düşürülmesi, destekleme uygulamalarında doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi ve destek uygulanan ürünlerin destekleme fiyatlarının enflasyon gözönüne alınarak belirleneceğidir.

ŞEKİL 7: Kamu Bankalarının 1992-2000 Döneminde Görev Zaranı Stoğunun GSMH'ya Oranı (%)

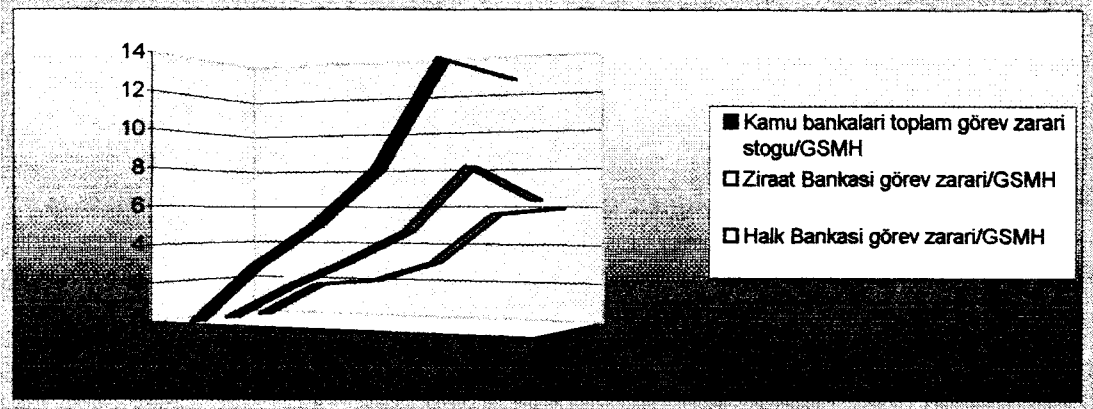


KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, Mayıs 2001, s.8.

Kamu bankaları görev zararı stoğunun 1992-2000 yılları arasında GSMH'ya oranı şekil 7'de gösterilmektedir. Oranlamanın 1992 yılından başlaması 1992 yılında kamu bankaları görev zararının tahkim edilerek sıfırlanmasıdır. Bunun yanı sıra, diyagramda iki alan yer almaktadır. Bunun sebebi ise şekilde de görüldüğü gibi, görev zararı stoğunun bir bölümünün 1997 yılından başlayarak senede bağlanmasıdır. 1998 yılında senede bağlanmamış stok miktarının GSMH'ya %8'in altındayken, senede bağlanmış miktar yaklaşık %12 dolaylarındadır. 1999 yılında da senede bağlanmış stok miktarı GSMH'nın %17'dir. Kümülatif olarak bakıldığında da, çiftçiye ve küçük ve orta boy işletmelere sübvansé edilmiş kredi sağlayan iki büyük kamu bankası olan Ziraat Bankası ve Halk Bankası senede bağlanmamış toplam görev zararı stoğu 1999 yılı sonu itibariyle GSMH'nın %12,5'u dolaylarındadır¹⁷⁰.

¹⁷⁰International Monetary Fund: Report On The Observance Of Standarts And Codes (ROSC): Turkey Fiscal Transparency (Nisan 2000), <http://www.imf.org/externa/np/rosc/tur/fiscal.htm>.

ŞEKİL 8: Görev Zararı Stoğunun Bankalara Dağılımı (GSMH'ya Oran)



KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankaları Reformu", a.g.r s.3.

Şekil 8'de, toplam görev zararları stoğunun en büyük iki kamu bankası arasında dağılımı gösterilmektedir. Dağılıma bakıldığında, yıllar itibariyle Ziraat Bankası GSMH'ya oran olarak Halk Bankasına göre görev zararı stoğu yönünden fazladır. 2000 yılı için her iki banka dahilinde daha önce de belirtildiği gibi bu tarihte yapılan istikrar programı dahilinde görev zararı stoğu azalmıştır.

Kamu bankalarında toplam olarak ortaya çıkan görev zararı rakamlarından sonra kuruluş bazında görev zararı doğurucu faaliyetlerin analizi ve rakamsal olarak incelenmesinde yarar vardır. Burada, T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası ve T. Emlak Bankası'nın çeşitli kararnamelerden doğmuş görev zararı faaliyetleri ve ortaya çıkan görev zararı büyüklüğü incelenecektir. Söz konusu görev zararı büyüklüğünün GSMH içerisindeki payının görülmesi de, inceleme açısından önemlidir.

1.Ziraat Bankası'nda Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Ortaya Çıkan Görev Zararı Büyüklüğü

Ziraat Bankasının görev zararları genel olarak şu faaliyetlerden ortaya çıkmaktadır¹⁷¹:

- Destekleme alımlarının yapılması,
- Çiftçilere tarım ve hayvancılık sektörünün gelişmesi için düşük faizli kredi verilmesi,
- Tabi afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumluğu sağlanması,
- Kuraklık, don, dolu, sel taşkını, yangın ve benzeri afetlerden ekin ve ürünleri en az %40 oranında zarar gören çiftçilere dağıtılacak tohumluk bedeli olarak TİGEM'e düşük faizle kredi kullandırılması ve,
- Kur farkı ve borç ertelemelerinden kaynaklanan zararlardır.

Sayılan bu faaliyetler, kuruluşa Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan çeşitli kararnamelerle görev zararı doğurucu şekilde yaptırılmıştır. Söz konusu kararnamelerle ortaya çıkan görev zararı faaliyetlerini, alacağına faiz işletilmeyen ve işletilen olarak iki şekilde incelememiz mümkündür. Ancak bu incelemeden önce Ziraat Bankasının görev zararı büyüklüğünün görülmesi yararlı olacaktır.

¹⁷¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 47.

TABLO 19: T.C. Ziraat Bankası'nın 1996-2000 Döneminde Gerçekleşen Görev Zararı Stoğu Ve Stoğun GSMH'ya Oranı

	T.C. Ziraat Bankasının Görev Zararı	Görev zararı/GSMH
1996	524,479,034,000,000	3,50
1997	1,177,701,193,000,000	4,00
1998	2,404,663,696,000,000	4,49
1999	5,477,689,085,000,000	6,99
2000	8,600,000,000,000,000	6,82
2001(Mayıs)	12,100,000,000,000,000	6,54**

KAYNAK: T.C. Ziraat Bankası verileri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı 1980-1999 Hazine İstatistikleri

****:** 2001 yılı için tahmin edilen GSMH verisi olan 184,767 trilyon TL rakamı kullanılmıştır.

Tablo 19'da, 1996 – 2000 döneminde Ziraat Bankasının görev zararı büyüklükleri ve bu büyüklüklerin GSMH'ya oranları görülmektedir. 1996 ile 1998 yılları arasında hemen hemen eşit artan bir seyir izleyen stok/GSMH oranı, 1999 yılında stok birikmelerinin de etkisiyle bir önceki yıla göre %55,6'lık bir artış yapmıştır. 2000 yılına gelindiğinde ise programın etkisiyle yine bir önceki yıla göre %2,43'lük bir düşüş göstermiştir.

Bankaya Bakanlar Kurulu kararlarıyla verilen görev zararlarının kararlar itibariyle ve büyüklükleriyle incelenmesi alacağına faiz işletilmeyen ve işletilenler olarak incelenecektir. Alacağına faiz işletilmeyen görev zararı doğurucu faaliyetler şu şekilde sıralanabilecektir:¹⁷²

-Bakanlar Kurulunun 1984 / 7769 Sayılı Kararı: Dünya Bankasından 1983 yılında sağlanan 150,4 milyon \$'lık 2318 TU No'lu II. Tarımsal Kredinin T.C. Ziraat Bankası tarafından kullanılacak olan 144,524,938 \$'lık bölümünün geri ödenmesi sırasında ortaya çıkacak kur farkları bankaya ödenecektir.

¹⁷²T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1998 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 71.

Karardan kaynaklanan kur farkı görev zararı toplamı, 1998 yılı sonu itibariyle 5,956,670 milyon TL'dir. 1999 yılı sonu itibariyle ise rakam 7,875,420 milyon TL olmuştur.

-Bakanlar Kurulu'nun 1987 / 11559 Sayılı Kararı: Karar, Amerika Birleşik Devletleri Tarım Bakanlığı'nın yan kuruluşu olan Commodity Credit Corporation'nın GSM-103 programı çerçevesinde, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığınca gerçekleştirilecek sığır ithalatı ile ilgili olarak, Hazinesinin garantör, Ziraat Bankası ve ABD ticari bankalarının borçlu olması ve bankanın bu uygulama sonucu ileride karşılaştığı kur riskinin Hazine tarafından karşılanması ile ilgilidir. Ziraat Bankası ile Hazine arasından yapılan bir protokolle;

i)GSM-103 programı çerçevesinde, ABD ticari bankaları tarafından Ziraat Bankasına açılacak kredilerin anapara ve faiz ödemeleri sırasında ortaya çıkacak kur farklarının hesaplanmasında Ziraat Bankasının borçlandığı tarihteki kur ile geri ödemenin yapıldığı tarihteki kur arasındaki farkın her bir taksit için ele alınacağı,

ii)Hayvan bedellerinin alt borçlulara aktarılması amacıyla kullandırılan kredilere, hayvancılık kredilerine uygulanan cari faizin uygulanacağı

iii)Tahsil edilecek faizlerden 4 puanı banka masraf payı, 8 puanı ABD ticari bankalarına ödenecek faiz karşılığı olarak ayırdıktan sonra kalan kısmın Hazine adına açılacak bir hesaba yatırılacağı ve,

iiii)Hazine adına tahsil edilen faizlerin, belirtilen kur farklarına mahsup edileceği, işlem sonucu kalan tutarın Hazine tarafından bankaya ödenmesi kararlaştırılmıştır.

Bu uygulama sonucunda 1998 yılı sonu itibariyle meydana gelen görev zararı büyüklüğü 133,860 milyon TL'dir. 1999 yılı sonu itibariyle ise rakam, %300 artarak 542,400 milyon TL'ye ulaşmıştır.

-Bakanlar Kurulu'nun 1994 / 6017 Sayılı Kararı: Karar tabii afetlerden zarar gören çiftçilere hububat tohumu dağıtılması ile ilgilidir. 1994 yılında kuraklık, don, sel taşkını ve benzeri diğer afetlerden ürünleri en az %40 zarar gören çiftçilerin tohumluk ihtiyaçlarının Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından karşıması öngörülmüştür. Bu amaçla da, Ziraat Bankası tarafından Tarım İşletmelerine faizsiz kredi verilmesi karara bağlanmıştır. T.C. Ziraat Bankasının bu uygulamadan doğacak kaybı, tarımsal sanayi kredilerine uygulanan cari faiz kaybı ile açılacak kredinin Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nce vadesinde ödenmemesi halinde, borç tamamen tasfiye edilinceye kadar vadenin bitiminden itibaren cari faizle 15 puan ek yapılarak bulunacak cari faiz ve masraflar görev zararı olarak ödenecektir¹⁷³. Uygulama ile meydana gelen görev zararı miktarı, 1998 yılı sonu itibariyle 2,401,056 milyon TL'dir. 1999 yılı sonu itibariyle ise stok miktarı 766,062 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1995/6820 Sayılı Kararı: T.C. Ziraat Bankası tarafından, orman köylülerine kullanırlmak üzere Orman Bakanlığı ve Köy İlişkileri Genel Müdürlüğüne 250 milyar TL, hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na 1 trilyon TL'lik 2 yıl vadeli ve %20 faizle kredi açılması öngörülmüştür. Uygulamadan doğan kaybın görev zararı olarak ödenmesi de karara bağlanmıştır. Söz konusu uygulamadan meydana gelen görev zararı alacağı, 1998 sonu itibariyle 1,135,823 milyon TL'dir.

¹⁷³ T.C. Ziraat Bankası: T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları-Kasım 1999 (1999), T.C. Ziraat Bankası Araştırma Geliştirme Müdürlüğü Raporları No:207, 3.

1999 yılı sonu itibariyle ise alacak miktarı, 1,356 milyar TL olup, bunun yaklaşık %88'ne denk gelen 1,193 milyar TL'si Tarım Bakanlığına ve 163 milyar TL'si Orman Bakanlığına aittir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1995 / 7225 Sayılı ve Bakanlar Kurulu'nun 1995 / 7418 Sayılı Kararı:

i)1995 / 7225 sayılı kararda, T.C. Ziraat Bankası tarafından Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Onarım Projesi çerçevesinde 22 ilde¹⁷⁴ hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla bu alanda alt yapı sahibi gerçek ve tüzel kişilere 2 trilyon TL tutarında kredi açılmasına karar verilmiş ve faiz farklarından doğan kayıpların, görev zararı olarak ödenmesi öngörülmüştür. Uygulamadan doğan görev zararı miktarı, 1998 yılı itibariyle 540,687 milyon TL'dir. Açılan kredi miktarı ise 568 milyar TL'dir.

ii)1995 / 7418 sayılı kararda, büyükbaş ve küçükbaş hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla yurt genelinde uygulanmak üzere gerekli alt yapıya sahip gerçek ve tüzel kişilere Ziraat Bankası tarafından 18 trilyon TL tutarında kredi açılması öngörülmüştür. Bu çerçevede meydana gelen görev zararı, 1998 sonu itibariyle 2,607,542 milyon TL'dir. Açılan kredi miktarı ise 4,773 milyar TL'dir.

95 / 7225 ve 95 / 7418 sayılı kararlar çerçevesinde 1999 yılı sonu itibariyle oluşan görev zararı miktarı 5,340,615 milyon TL'dir.

¹⁷⁴ İller: Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van

-Bakanlar Kurulu'nun 1996 / 8021 Sayılı Kararı: Tabii afetlere maruz kalan yörelerde, tarımsal işletme ya da ürünleri, gayrimenkulleri ve menkul malları ve işyerleri zarar gören gerçek ve tüzel kişilerin, söz konusu bu durumları içlerinde T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Koorperatifleri temsilcilerinin de bulunacağı il ve ilçe hasar tesbit komisyonlarında belirlenmesi koşuluyla, T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Koorperatiflerine bu zarara uğradıkları tarihdeki borçlarının 1 yıl süre ile faizsiz ve izleyen dört yılda dört eşit taksitte ödenmek üzere üç yıl süre ile ertelenmesine karar verilmiştir. Erteleme ve yeni açılacak kredilerden dolayı meydana gelen zararın görev zararı olarak ödenmesi de öngörülmüştür. Uygulama sonucu ortaya çıkan zarar miktarı, 1998 yılı itibariyle 744,966 milyon TL'dir. 1999 yılı sonu itibariyle ise alacak miktarı 422,562 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1996 / 8575 Sayılı Kararı: 1996 yılında tabii afetlerden dolayı ürünleri ve mevcut hayvan varlığı %40 zarar gören çiftçilerin T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Koorperatiflerine 1996 vadeli zirai kredi borçlarının vade tarihinden itibaren 1 yıl süre ile ve faizsiz ertelenmesi öngörülmüştür. Uygulamadan doğan kaybın görev zararı olarak ödenmesi karara bağlanmıştır. Kararda aynı zamanda eğer alacak zamanında ödenmezse, alacağın bankanın ticari kredilere uyguladığı faiz oranı üzerinden ve bu tarihten tahsil ve tasfiye tarihine kadar geçen sürede ise ticari kredi temerrüt faizi üzerinden hesaplanacağı belirtilmiştir¹⁷⁵. Uygulama kapsamında ortaya çıkan zarar, 1998 yılı itibariyle 2,505,369 milyon TL olup, 1999 yılı sonu itibariyle 1,944,514 milyon TL'dir.

-11.06.1937 Tarihli 3242 Sayılı ve 08.07.1948 Tarihli 5254 Sayılı Kanun: Göçmenlere ve muhtaç çiftçilere ödünç ve faizsiz tohumluk verilmesi amacıyla Tarım Bakanlığına T.C. Ziraat Bankası tarafından kredi açılması öngörülmüştür.

¹⁷⁵ T.C. Ziraat Bankası: T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları-Kasım 1999, a.g.r., 5

Bu uygulama sonucu ortaya çıkan görev zararı, 1998 sonu itibariyle 690,543 milyon TL olup, 1999 yılı sonu itibariyle tutar 526,660 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1996 / 8262 Sayılı Kararı: 1995 yılında don, sel taşkını, kuraklık, yangın ve benzeri afetler dolayısıyla ürünleri en az %40 zarar görmüş üreticilere Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından 700 milyar TL tutarında faizsiz bir yıl vadeli tarımsal kredi açılması öngörülmüş ve faiz farkı ve masraflardan doğacak kaybın görev zararı olarak ödenmesi karara bağlanmıştır. Uygulama çerçevesinde karşılaşılan kayıp, 1998 yılı itibariyle 1,715,095 milyon TL olup, 1999 yılı sonu itibariyle rakam 2,471,068 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1996 / 8574 Sayılı Kararı: 1996 yılında don, sel taşkını, kuraklık, yangın ve benzeri afetler dolayısıyla ürünleri en az %40 zarar görmüş üreticilere Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından üretilen arpa ve buğday tohumluklarından dağıtılacak tohum bedeli olarak T.C: Ziraat Bankası tarafından Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne eski borçlarına bakılmaksızın en geç 15.10.1996 tarihine kadar 1 yıl vadeli faizsiz 1,5 trilyon TL'lık kredi açılması öngörülmüştür. Meydana gelecek kayıp, kredinin vade tarihine kadar Ziraat Bankasının ticari kredilere uyguladığı faiz oranı üzerinden, vade tarihinden tahsil ve tasfiye tarihine kadar geçen sürede ise ticari kredi temerrüt faizi oranı üzerinden anapara ile birlikte hesaplanacaktır. Uygulama sonucu oluşan görev zararı rakamı, 1998 yılı itibariyle 2,280,615 milyon TL. olup, 1999 sonu itibariyle rakam 6,387,474 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1997 / 9975 Sayılı Kararı: 1997 yılında don, sel taşkını, kuraklık, yangın ve benzeri afetler dolayısıyla ürünleri en az %40 zarar görmüş üreticilere Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından üretilen arpa, mısır, çeltik, pamuk ve buğday tohumluklarından dağıtılacak tohum bedeli olarak T.C: Ziraat Bankası tarafından Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne eski borçlarına bakılmaksızın en geç 15.10.1998 tarihine kadar 1 yıl vadeli faizsiz 9

trilyon TL'lık kredi açılması öngörülmüştür. Uygulamadan doğan kayıp, 1998 yılı itibariyle 9,492,948 milyon TL'dir. 1999 yılında ise görev zararı miktarı kredi açılan kuruluşun ödeme yapmaması nedeniyle 9,493 milyar TL anapara ve 10,291 milyar TL faiz borcu ile birlikte rakam 19,784 milyar TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1997 / 9792 Sayılı Kararı: 1997 yılında tabii afetlere maruz kalmalarından dolayı ürünlerinin en az %40'lık bölümünü kaybeden üreticilerin, durumları il ve ilçe hasar tespit ve ihtiyaç komisyonlarınca belirlenmesi koşuluyla, T.C. Ziraat Bankasına, Tarım İşletmelerine ve Tarım Kredi Kooperatiflerine 1997 vadeli borçlarının vade tarihinden itibaren 1 yıl faizsiz olarak ertelenmesi karara bağlanmıştır. Uygulamadan doğan kayıp, 1999 yılı itibariyle 5,936,495 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1997 / 9615 Sayılı Kararı: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki üreticilere, kaynağı T.C. Ziraat Bankasının Kıbrıs'daki şubelerinden sağlanmak koşuluyla, Türkiye'deki tarımsal üreticilere uygulanan faiz oranları üzerinden kredi sağlanabilmesi karara bağlanmıştır. Bankanın uğrayacağı kayıplar görev zararı olarak nitelendirilip ödenecektir. Uygulamadan doğan görev zararı miktarı, 1999 yılı itibariyle 205,302 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1997 / 10415 Sayılı Kararı: 1997 yılında tabii afet nedeniyle köy ve tüzel kişiliği ve şahıslara ait çayır, mera, yem bitkisi ekilişleri zarar gören hayvan yetiştiricilerinin T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan 1997 vadeli yem kredisi borçlarının 1 yıl süre ile faizsiz ertelenmesi karara bağlanmıştır. Uygulamadan doğan kayıp, 1999 yılı itibariyle 1,372,456 milyon TL'dir.

-Bakanlar Kurulu'nun 1997 / 9300 Sayılı Kararı: don afeti nedeniyle zarara uğrayan Antalya, İçel, Osmaniye ve Adana illerindeki üreticilerden ürünleri en az %40 zarar görenlerin T.C. Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerine

olan 1997 yılı borçlarının 1 yıl süre ile faizsiz ertelenmesi karara bağlanmıştır. Uygulama sonucu görev zararı, 1999 yılı itibarıyla 3,130,781 milyon TL'dir.

*-Bakanlar Kurulu'nun 1998 / 11130 Sayılı Kararı:*1998 yılındaki afetlerden dolayı ekili alanları ve ürünleri en az %40 zarar gören üreticilere dağıtılacak tohumların karşılığı olarak Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne eski borçlarına bakılmaksızın T.C. Ziraat Bankası tarafından 1 yıl vadeli faizsiz 15 trilyon TL'lik kredi açılması öngörülmüştür.

Bakanlar Kurulu Kararlarıyla verilen ve alacağına faiz işletilen görev zararı doğurucu faaliyetler ise şu şekilde sıralanabilir¹⁷⁶:

-Kütlü Pamuk Destekleme Ödemelerinden Kaynaklanan Görev Zararı

Kütlü pamuk destekleme uygulaması Bakanlar Kurulu'nun 1993/4725 sayılı kararnamesiyle uygulamaya geçmiştir. Kararnamenin çıkarılma gerekçesine göre destekleme; Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri yoluyla yapılan ürün alımlarında, kaynak israfının önlenmesi ve doğrudan üreticiye destek sağlanmasıdır¹⁷⁷. Kararnamede ürünün "hedef fiyat ve müdahale fiyatı"¹⁷⁸ arasındaki farkın gerekli belgeler karşılığında T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla doğrudan üreticiye ödenmesi hükmü vardır. Bankanın destekleme için sağlayacağı anapara ve faiz görev zararı olarak ödenecektir.

¹⁷⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1998 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 74.

¹⁷⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 74.

¹⁷⁸ **Hedef fiyat**; üreticinin korunması ve tarımsal üretimin yönlendirilmesi amacıyla üretim maliyetleri göz önüne alınarak saptanan fiyattır. **Müdahale fiyatı** ise; dünya fiyatları ile ürün özelliklerine bağlı olarak ithal veya ihraç maliyetine göre saptanan fiyattır.

Kütlü pamuk desteklemelerinde uygulanan faiz, 07.06.1995 tarihli ve 95/6969 sayılı kararname ile ticari faiz oranı + %20 şeklinde belirlenmiştir. 1997 yılından itibaren de faizlere Banka Sigorta Muameleleri Vergisi eklenmiştir. Daha sonra 97/10221 sayılı kararname ile 01.01.1998 tarihinden itibaren de "ticari faiz" ibaresini bankanın ticari kredilere uyguladığı faiz olarak değiştirilmiştir¹⁷⁹.

TABLO 20: 1993-1999 Yılları Arası Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması Görev Zararı

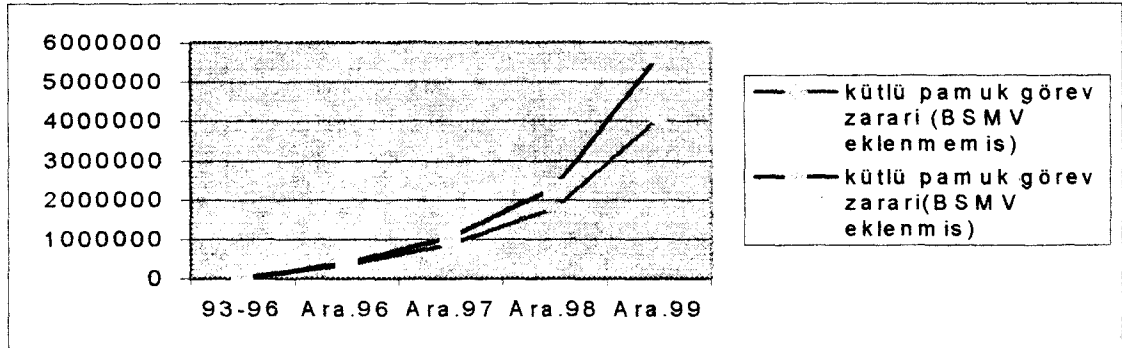
	Kütlü pamuk destekleme görev zararları (BSMV eklenmemiş)	Kütlü pamuk destekleme görev zararları (BSMV eklenmiş)	Fark
1993-1996 toplam*	4,700,000,000,000	--	--
Aralık 1996	338,764,000,000,000	393,000,000,000,000	55,039,000,000
Aralık 1997	873,842,000,000,000	1,046,916,000,000,000	173,074,000,000
Aralık 1998	1,781,095,000,000,000	2,300,125,000,000,000	519,030,000,000
Aralık 1999	4,064,144,000,000,000	5,661,717,000,000,000	1,597,573,000,000

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu, s.96.

*: BSMV uygulamasına 1997 yılında geçildiğinden sadece görev zararı rakamı yazılmıştır.

Tablo 20'de, kütlü pamuk destekleme sisteminin T.C. Ziraat Bankası üzerindeki görev zararı yükü gösterilmektedir. Uygulamada görev zararı miktarlarına Banka Sigorta Muamele Vergilerinin eklenmesiyle ortaya çıkan rakamlar görev zararı büyüklüğünü arttırmaktadır. Aralık 1999 itibariyle görev zararı rakamına BSMV'nin eklenmesi rakamı %39,3 oranında arttırmıştır.

¹⁷⁹ T.C. Ziraat Bankası: T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları, a.g.r., 14.

ŞEKİL 9: 1993-1999 Yılları Arası BSMV'li Ve BSMV'siz Görev Zararı Seyri

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu, s.96

Şekil 9'da da, görev zararı rakamlarının vergi eklenmiş ve eklenmemiş halde gelişimi gösterilmektedir. Verginin eklenmesiyle yıllar itibariyle rakam hızlı bir yükselme göstermektedir. 2000 yılı sonunda da kütü pamuk destekleme prim ödemesinden kaynaklanan rakam, 8,1 katrilyona ulaşmış ve Mayıs 2001 itibariyle rakam 12 katrilyon TL'ı aşmıştır.

-Çay Ödemelerinden Kaynaklanan Görev Zararı

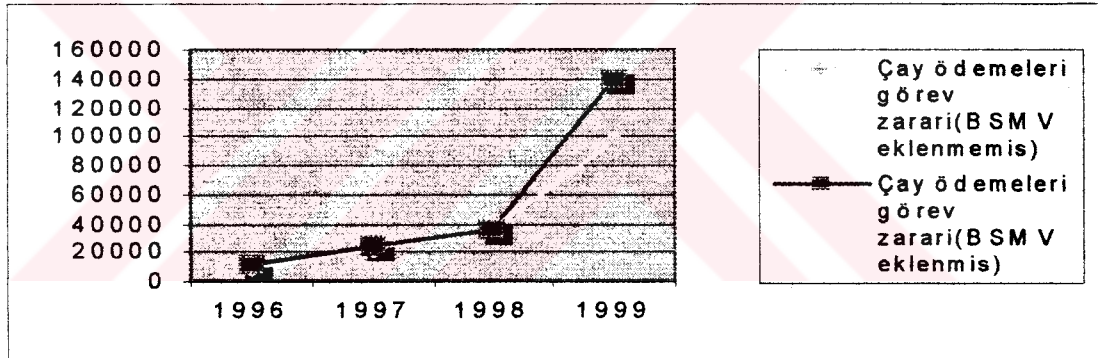
Çay ödemelerinden kaynaklanan görev zararı, Bakanlar Kurulu'nun 27.12.1993 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 93/5096 sayılı kararından doğmaktadır. Kararda, çay bahçelerinin ıslahı ve kaliteli çay üretiminin sağlanması amacıyla çaylıkların budanması ve bu faaliyetten dolayı üreticilerin uğradığı gelir kaybının telafisi öngörülmektedir. Karar, çay bahçelerinin her yıl 1/5'inin budanmasından doğacak gelir kaybının T.C. Ziraat Bankası tarafından karşılanmasını karara bağlamıştır.

TABLO 21: 1996(sonu)-1999(sonu) Yılları Arasında Çay Ödemeleri Görev Zararı

	Çay ödemeleri görev zararı (BSMV eklenmemiş)	Çay ödemeleri görev zararı (BSMV eklenmiş)	Fark
Aralık 1996	10,103,000,000,000	10,472,000,000,000	369,000,000
Aralık 1997	23,211,000,000,000	24,639,000,000,000	1,428,000,000
Aralık 1998	35,481,000,000,000	35,481,000,000,000	--
Aralık 1999	96,231,000,000,000	139,981,000,000,000	43,750,000,000

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu, s.97.

Tablo 21'de, çay ödemelerinden kaynaklanan görev zararı rakamları yer almaktadır. Uygulamada, yine görev zararı rakamlarına BSMV uygulaması söz konusudur. Verginin uygulanması görev zararı rakamlarını arttırmıştır.

ŞEKİL 10: 1996(Sonu)-1999(Sonu) Arasında BSMV'li Ve BSMV'siz Görev Zararı Seyri

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu, s.97.

Şekil 10'da görüldüğü gibi, verginin eklenmesi çay ödemelerinde de görev zararı miktarını arttırmıştır. Özellikle 1996 sonu ve 1997 sonu itibariyle bir birine yakın seyir izlerken görev zararı rakamı 1998 sonu ve özellikle 1999 sonunda hızlı bir artış göstermiştir.

2.Türkiye Halk Bankası'nda Görev Zararı Doğurucu Faaliyetler ve Ortaya Çıkan Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi

T. Halk Bankası, T.C. Ziraat Bankası ile birlikte ikinci büyük kamu bankasıdır. Kamu bankaları görev zararı incelenirken T. Halk Bankasının görev zararı büyüklüğünün incelenmesi gerekmektedir. T. Halk Bankası'nda görev zararı oluşturan faaliyetler şu şekilde sıralanabilir¹⁸⁰:

-Esnaf ve sanatkarlara ticari faiz oranlarından daha düşük faizle kredi kullandırılması,

-Sümerbank ve Türkiye Öğretmenler Bankasının tüm aktif ve pasifleriyle Halk Bankasına devredilmesi,

-Tabii afete maruz kalan esnaf ve sanatkarların kredi borçlarının ertelenmesi ve yeni kredi imkanlarının sağlanması,

-Kadın ve genç girişimcilere düşük faizle kredi kullandırılması ve,

-KKTC esnaf ve sanatkarlarına Türkiye'deki esnaf ve sanatkarlara verilen şartlara kredi sağlanmasıdır.

Çeşitli Bakanlar Kurulu kararlarıyla Halk Bankasına verilen görevlerin içeriğine geçmeden önce banka kapsamında oluşan görev zararı büyüklüklerinin yıllar itibariyle seyri incelenecektir.

¹⁸⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.t., 48.

TABLO 22:1995-2001 Yılları Arası T. Halk Bankası Görev Zararı Miktarlarının Gelişimi

	Görev zararı rakamı	Görev zararı/GSMH(%)
1995	8,027,434,000,000	0,10
1996	232,400,000,000,000	1,55
1997	581,700,000,000,000	1,92
1998	1,624,400,000,000,000	3,03
1999	4,232,000,000,000,000	5,40
2000	6,900,000,000,000,000	5,47
2001(Mayıs)	10,800,000,000,000,000	5,84**

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998,1999,2000 Hazine İşlemleri Raporu, Deniz GÖKÇE, Akşam Gazetesi, T.C. Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999

****:** 2001 yılı için hedef GSMH rakamı kullanılmıştır.

T. Halk Bankası'nın görev zararlarının 1995 ile 2001 yılları arasındaki gelişimi tablo 22'de gösterilmektedir. 1995 yılından başlayarak görev zararı rakamları artan bir grafik izlemiştir. 1998 yılında GSMH'ya oranı bir önceki yıla göre yaklaşık %58'lik bir artış göstererek artmıştır. 1999 ve 2000 yılında GSMH içindeki görev zararı büyüklükleri artarak devam etmiştir.

T.Halk Bankasına çeşitli Bakanlar Kurulu kararları doğrultusunda verilen ve görev zararı doğurucu faaliyetleri ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

-Bakanlar Kurulunun 1992 / 3662 ve 1994 / 6410 Sayılı Kararları: Ankara ve Edime illerinde meydana gelen yangınlardan en az %40 zarar gören esnaf ve sanatkarların T. Halk Bankasına olan borçlarının 1992 ve 1993 yıllarında günü gelenlerinin ertelenmesi, taksitlendirilmesi ve yeni kredi açılması karara bağlanmıştır.

-Bakanlar Kurulunun 1993 / 4415 Sayılı Kararı: 21.05.1993 tarih ve 21587 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe giren kararda, T. Halk Bankasının Esnaf Ve Sanatkarlar Kefalet Kooperatiflerinin kefaletiyle kullandığı kredi faiz oranları

ile temerrüd faiz oranları tekrar tesbit edilmiş, bu faiz oranları ile Bankanın kullandığı faiz oranları arasındaki fark gelir kaybı olarak kabul edilerek görev zararı kapsamında ödenmesine karar verilmiştir. Aynı karar ile, Bankanın kullandığı Koorperatif Kredileri faiz oranları, iskonto kredilerinde %45, işletme kredilerinde %52 ve tesis kredilerinde %55 olarak belirlenmiştir¹⁸¹. Temerrüt faizinin de %65 olarak uygulanmasına karar verilmiştir.

-Bakanlar Kurulunun 1993 / 4790 Sayılı Kararı: T. Halk Bankasının kadın ve genç girişimcilere kullandıracağı kredilere %40, muacceliyet tarihinden itibaren de %75 temerrüt faizi uygulanması karara bağlanmıştır. Bu kararın uygulanmasından doğan kaybın görev zararı olarak nitelendirilmesi öngörülmüştür.

-Bakanlar Kurulunun 1992/3618 ve 1994/5228 Sayılı Kararları: Mart 1992'de Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli illerinde meydana gelen deprem afeti ile Şırnak ve Çukurca'da meydana gelen olaylar nedeniyle durumları il ve ilçe hasar tespit komisyonunda belirlenen gayrimenkul ve menkul malları zarar gören esnaf ve sanatkarlar, serbest meslek mensupları ve sanayi ve ticaret erbabının 1992 ve 1993 yılları içinde T. Halk Bankasına vadesi gelmemiş borçları vadelerinden itibaren 2 yıl ödemesiz ve izleyen 2 yılda 4 eşit taksitle ödemek üzere ve cari faiz oranının yarısı kadar faiz uygulanmak kaydı ile ertelenmesine karar verilmiştir. Uygulamadan doğan kayıp görev zararı olarak nitelendirilecektir.

T. Halk Bankası bünyesinde çeşitli Bakanlar Kurulu kararları ile verilen görevler dolayısıyla ortaya çıkan görev zararı büyüklüklerinin görev zararının kaynağı olarak gösterilmesi de önemlidir. T. Halk Bankası açısından 1992 ile

¹⁸¹T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: Türkiye Halk Bankası 99 Yıllık Raporu (Ankara, 1999), 84.

2000 döneminde görev zararından kaynaklanan açık sürekli artmıştır. Bankanın ayrıca 1990 yılından itibaren TÖBANK'ın ve 1993 yılından itibaren de Sümerbank'ın zararlarını üstlenmesi açığının artmasında büyük pay sahibi olmuştur. Halk Bankasının görev zararı doğurucu kredilerinde en büyük payı da esnaf kredilerinin aldığı görülmektedir¹⁸².

TABLO 23: T. Halk Bankasının 1992-2000 Yılları Arası Görev Zararı Dökümü(trilyon TL)

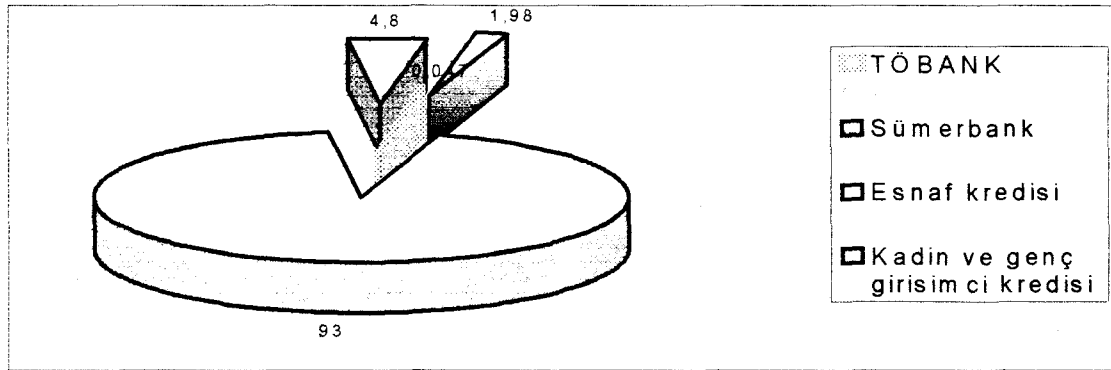
	TÖBANK	Sümerbank	Esnaf Kredisi	Kadın ve genç girişimci kredisi	Toplam
1992	1,0	-	-	0,6	1,6
1993	1,6	6,9	0,3	9,0	9,0
1994	6,4	23,7	5,1	0,2	36,3
1995	9,7	45,9	23,8	1,1	80,5
1996	16,8	90,2	119,5	6,0	232,4
1997	28,9	201,3	341,3	20,4	581,7
1998	62,9	420,8	1080,7	60,0	1624,4
1999	37,4	611,6	3421,9	162,0	4232,0
2000	3,3	136,8	6419,9	337,3	6897,3

KAYNAK: Nur KEYDER: "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları", a.g.m., 43.

Tablo 23'de görüldüğü gibi, 1992 ile 2000 yılları arasında görev zararı rakamları artış göstermektedir. Görev zararı büyüklüğü içerisinde özellikle esnaf kredileri ağırlıklı paya sahiptir. Özellikle olarak, 1993 ve 1994 yıllarında Sümerbank yüklenimi dolayısıyla görev zararı büyüklüğü bu yıllarda diğerlerinden fazladır.

¹⁸² Nur KEYDER: "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 183 (Haziran 2001), 42.

ŞEKİL 11: 2000 Yılı İtibariyle Halk Bankası Görev Zararlarının Dağılımı



KAYNAK: Nur KEYDER: "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları", a.g.m., 43.'deki verilerden türetilmiştir.

Şekil 11'de görüldüğü gibi, T. Halk Bankasının 2000 yılında görev zararı doğurucu faaliyetlerine bakıldığında %93lük kısmın esnaf kredilerinden kaynaklandığı görülmektedir.

3.Türkiye Emlak Bankasında Görev Zararı Doğurucu Faaliyetler ve Görev Zararı Büyüklüğü

Türkiye Emlak Bankasında görev zararı doğurucu faaliyetler şu şekilde sıralanabilmektedir¹⁸³:

-Tabii afetlerden zarar görenlerin Emlak Bankasına olan kredi borçlarının ertelenmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ve,

-Denizcilik Bankasının Emlak Bankasına devredilmesinden kaynaklanan zararlardır.

¹⁸³ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 49.

Görev zararı miktarı diğer iki kamu bankasına göre düşük olan Emlak Bankasının görev zararı büyüklüklerinin de incelenmesi gerekmektedir. Görev zararı büyüklükleri 1998 ile 2001 tarihleri arasında gösterilecektir.

TABLO 24: T. Emlak Bankası 1998-2001 Dönemi Görev Zararı Büyüklükleri

	Görev zararı	Görev zararı/GSMH(%)
1998	693,000,000,000	0,0047
1999	5,000,000,000,000	0,063
2000	18,500,000,000,000	0,14
2001(Mayıs)	46,800,000,000,000	0,25

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu, s.49.

Emlak Bankası'nda, 1998 ile 2001 yılının Mayıs ayı itibariyle meydana gelen görev zararı rakamları tablo 24'de görülmektedir. Banka bünyesindeki görev zararı rakamları da yıllar itibariyle artmıştır. Bu artışta alacaklara eklenen faizlerin etkisi olmuştur.

IV.GÖREV ZARARLARININ BÜTÇEDEN FİNANSMANI VE 1980 SONRASINDA TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Görev zararlarının 1980 yılı sonrasında kümülatif olarak ve reel ve finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüsleri çerçevesindeki durumunu inceledikten sonra, devlet açısından bu yükümlülüklerin nasıl ve hangi miktarlarda karşılandığının ortaya konması gerekmektedir. Öncelikle, reel sektöründeki kamu iktisadi teşebbüslerinin Hazine tarafından yıllar itibariyle karşılanan görev zararı miktarları görüldükten sonra, finans sektöründeki yani kamu bankalarındaki zararların karşılanma yolları ve ne kadarının karşılandığı incelenecektir.

A-REEL SEKTÖRDEKİ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980 SONRASI GÖREV ZARARLARININ KARŞILANMASI

Bilindiği gibi, görev zararı doğurucu faaliyetlerdeki işleyiş, söz konusu faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşa uygulamadan kaynaklanan kaybın en geç izleyen bütçe döneminde karşılanması şeklindedir. Öncelikle, işletmecî kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı doğurucu faaliyetler sonucunda karşılaşılan kaybın Hazine tarafından hangi oranlarda karşılandığı görülecektir. Ardından kuruluş bazında Hazine tarafından görev zararı ödemeleri incelenecektir. İnceleme ilk olarak, 1985 ile 1992 arasındaki 8 yıllık dönemi kapsayacak daha sonra 1993 ile 2001 arasındaki 9 yıl ele alınacaktır.

TABLO 25: Görev Zararı Ödemelerinin 1985-1992 Dönemindeki Seyri Ve Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

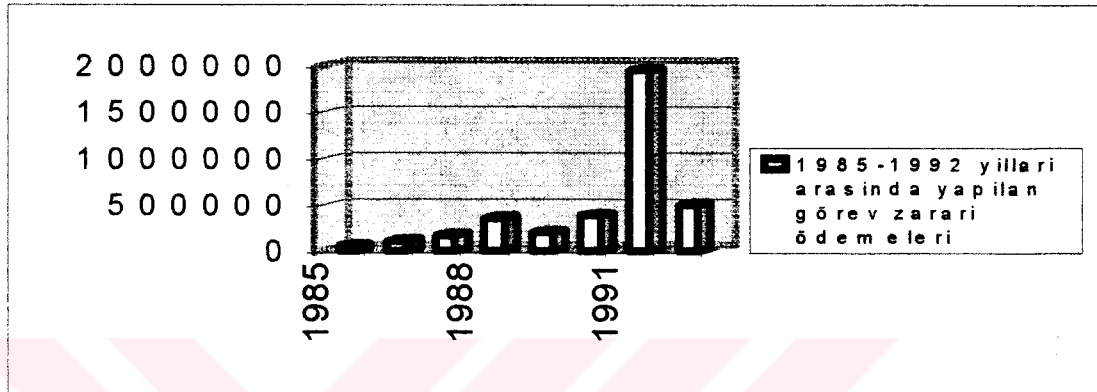
	Hazine tarafından yapılan görev zararı ödemesi (milyon TL)	Görev zararı ödemesi /toplam vergi gelirleri (%)
1985	45,000	1,17
1986	102,000	1,70
1987	166,000	1,83
1988	350,000	2,45
1989	190,000	0,74
1990	378,000	0,83
1991	1,943,000	2,47
1992	495,000	0,34

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1998,1999,2000,2001 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1992-1996, Ağustos 1997

Tablo 25'de, reel sektörde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde, 1985 – 1992 dönemi Hazine görev zararı ödemeleri gösterilmektedir. İncelenen dönemin 1985 yılından başlamasının nedeni, 1980-

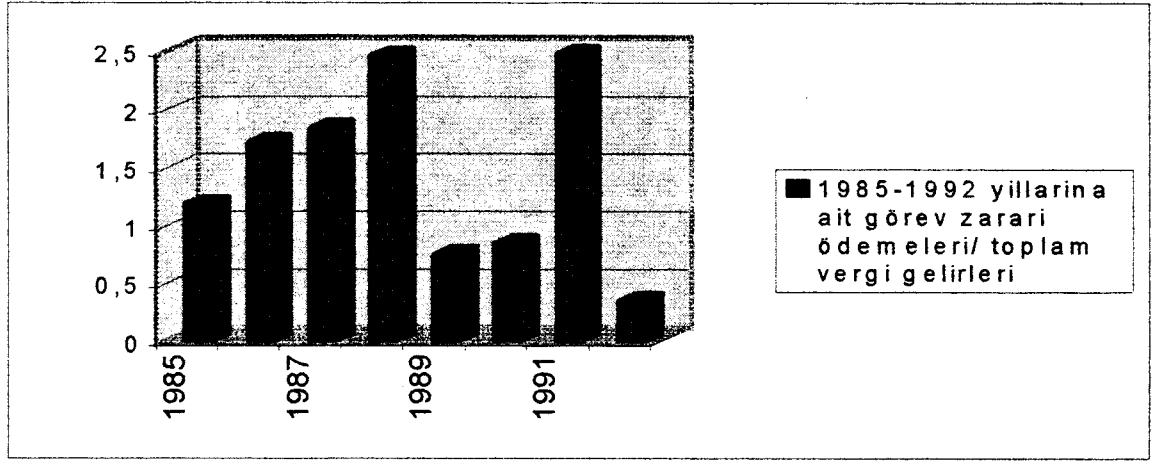
1985 yılları arasında Hazine'den yapılan aktarımların alt açılımlarının yer aldığı bir veri derlemesinin bulunmamasıdır. Tablo'dan da görüldüğü gibi, görev zararı ödemeleri yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlemektedir. Bazı yıllar azalmakta bazı yıllarda ise artmaktadır.

ŞEKİL 12: 1985-1992 Döneminde İşletmeciler KİT'lere Yapılan Görev Zararı Ödemeleri



KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1998,1999,2000,2001 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999

1985 ile 1992 yılları arasında Hazine tarafından gerçekleştirilen görev zararı ödemeleri, genellikle aynı artış oranında gerçekleşirken 1991 yılında çok yüksek oranlı bir artışın olduğu görülmektedir. Bu artış 1990'lı yıllara ait politik koşulların getirdiği bir durumdur.

ŞEKİL 13: 1985-1992 Döneminde Görev Zararı Ödemelerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1992-1996, Ağustos 1997

Görev zararı ödemelerinin aynı yıllarda elde edilen toplam vergi gelirlerine oranını gösteren şekil 13'de, 1988 ve 1991 yıllarındaki oranın yüksek olduğu görülmektedir. Ancak burada gözardı edilmemesi gereken iki nokta vardır. İlki, vergi gelirlerinin elde edilmesinde karşılaşılan güçlükler ve bundan dolayı gelir rakamının olması gerekenden düşük olması oranı küçültebilmektedir. İkinci nokta da, görev zararı ödemelerinin daha sonra da ayrıntılı görüleceği gibi tahakkuk ya da mahsup yoluyla da yapılması bazı rakamların gerçeği tam olarak yansıtmamasını engellemektedir.

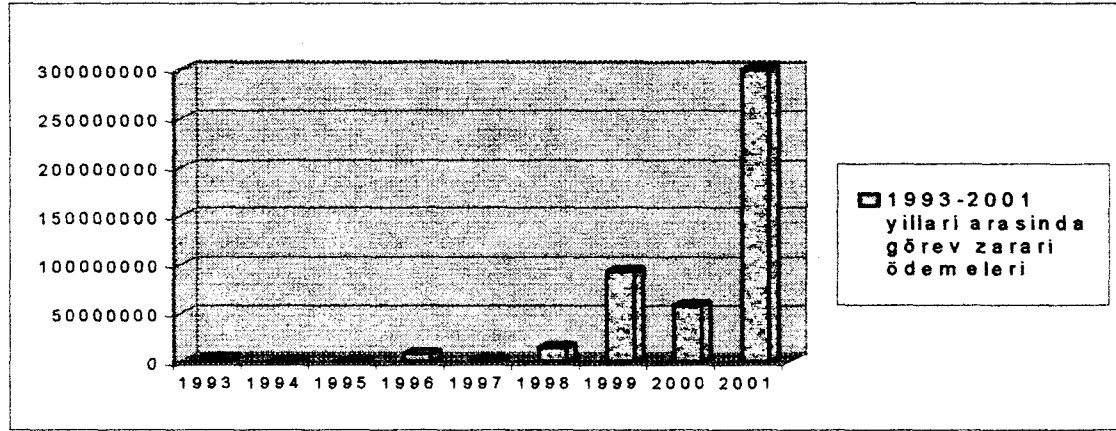
İkinci dönem olarak belirtilen 1993-2001 döneminin de yapılan görev zararı ödemeleri açısından incelenmesi gerekmektedir.

TABLO 26: Görev Zararı Ödemelerinin 1993-2001 Dönemindeki Seyri Ve Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

	Hazine tarafından yapılan görev zararı ödemesi (milyon TL)	Görev zararı ödemesi /toplam vergi gelirleri (%)
1993	3,880,000	1,46
1994	0	0
1995	0	0
1996	8,297,000	0,36
1997	2,050,000	0,04
1998	14,960,000	0,16
1999	93,000,000	0,62
2000	58,056,000	0,21
2001*	300,000,000	1,09

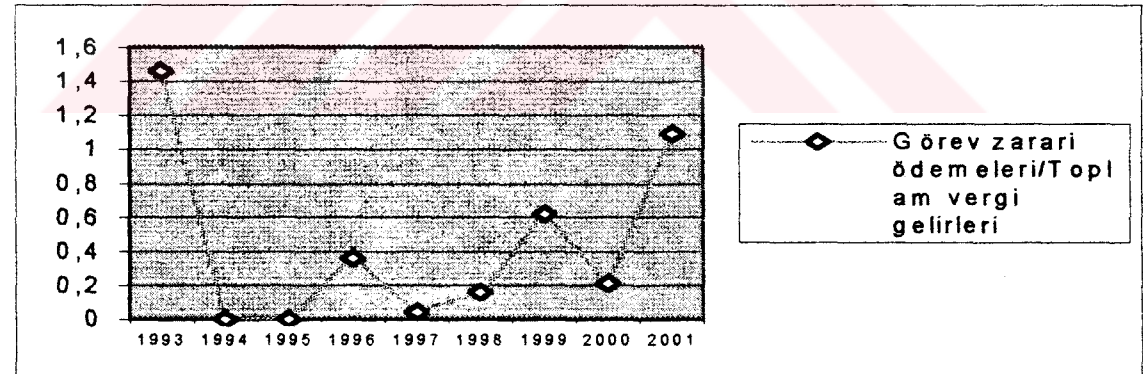
KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1996-1999, Ağustos 1997

1993 ile 2001 yılları arasındaki görev zararı ödemeleri ve ödemelerin toplam vergi gelirleri içindeki payını gösteren tablo 26'da görüldüğü gibi görev zararı ödemeleri, 1994 ve 1995 yıllarında hiç yapılmamıştır. Ödemenin yapılmaması görev zararı doğurucu faaliyetlerin gerçekleşmemesi değil, 1994 ekonomik krizinin etkisidir. Söz konusu yıllar dışında ödemeler artarak devam etmiş bir tek 1997 yılında bir düşme yaşanmıştır.

ŞEKİL 14: 1993-2001 Döneminde Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Seyri

KAYNAK : T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999.

Şekil 14'de görüldüğü gibi, 1993-2001 döneminde görev zararı ödemeleri birbirine yakın seviyelerde olmuş, bir tek 2001 yılında program dahilinde görev zararlarının tasfiyesi sebebiyle ödeme miktarı artmıştır.

ŞEKİL 15: 1993-2001 Döneminde Görev Zararı Ödemelerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-1999, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1996-1999, Ağustos 1997

Görev zararı ödemelerinin 1993-2001 döneminde toplam vergi gelirlerine oranı Şekil 14'de de görüldüğü gibi, 1993 yılında yüksekken, 1994 ve 1995

yıllarında krizin etkisiyle ödeme yapılmadığından görev zararı miktarı sıfırdır. Son olarak, alınan kararlar doğrultusunda 2001 yılında ödeme miktarı artmıştır. Önceki dönem tablosunun altında yapılan çekinceler de burada dikkate alınmalıdır.

Kümülatif olarak işletmeci kamu iktisadi teşebbüslerindeki görev zararı rakamlarını inceledikten sonra, kuruluşlar bazında Hazine tarafından yapılan görev zararı kayıplarını karşılama yollarını ve miktarlarını görmek gerekmektedir. inceleme geçmiş yıllardan günümüze, oluşan görev zararlarının Hazine tarafından ne kadarının karşılandığının görülmesi açısından yararlı olacaktır. Bunun yanı sıra, görev zararı ödeneklerinin karşılanmayan kısmının hangi miktarlarda ileri tarihlere aktarılmış olduğunun görülmesi de oluşacak görev zararı birikiminin görülmesi açısından önemlidir.

1.Hazine Tarafından Türkiye Devlet Demiryolları'na Yapılan Ödemeler

Hazine görev zararı ödemesi olarak TCDD'ye 1992 ile 1996 yılları arasındaki dönem için Tablo 27'deki şekilde ödemede bulunmuştur.

TABLO 27: TCDD'ye Yapılan Görev Zaran Ödemelerinin 1992-1996 Dönemindeki Durumu

			1992	1993	1994	1995	1996
		15,029,698	821,979	1,550,714	2,343,302	3,809,596	6,504,108
Nakit ödeme	1993	388,000	388,000				
Kalan		14,641,398	433,979	1,550,714	2,343,302	3,809,596	6,504,108
Nakit ödeme	11.07.96	1,297,109		1,297,110			
Kalan		13,344,588	433,979	253,604	2,343,302	3,809,596	6,504,108
Nakit ödeme	13.08.96	1,850,000	433,979	253,604	1,162,418		
Kalan		11,494,588	0	0	1,180,884	3,809,596	6,504,108
Nakit ödeme	18.10.96	1,000,000			1,000,000		
Kalan		10,494,588			180,884	3,809,596	6,504,108
Nakit ödeme	13.11.96	999,999			180,884	819,116	
Kalan		9,494,588			0	2,990,480	6,504,108
Mahsup	22.08.96	1,180,884				1,180,884	
Kalan		8,313,704				1,809,596	6,504,108
Mahsup	15.08.97	1,809,596				1,809,596	
Kalan		6,504,108				0	6,504,108
Nakit ödeme	24.12.97	415,000					415,000
Kalan		6,089,108					6,504,108
Nakit ödeme	13.04.98	1,500,000					1,500,000
Kalan		4,589,108					4,589,108
Nakit ödeme	12.05.98	1,500,000					1,500,000
Kalan		3,089,108					3,089,108
Nakit ödeme	10.06.98	1,500,000					1,500,000
Kalan		1,589,108					1,589,108
Nakit ödeme	13.07.98	1,500,000					1,500,000
Kalan		89,108					89,108
Sermaye mahs.	1999	89,108					89,108

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu, s.68.

Tablo'da görüldüğü gibi, nakit ödeme ve mahsup sistemiyle yapılan ödeme sonucu 1992 ile 1996 yılları arasındaki ödemelerde 1999 yılına bu dönemden 89 milyar TL'lik bir bölüm kalmış, bu bölümde ödenmemiş sermayeye mahsup edilerek kapatılmıştır. Daha sonra Hazine görev zararı karşılığı kuruluşu 1997'de 2,225 milyar TL ödenmiştir. 1999 yılında mevcut görev zararı rakamından 32,5 trilyon TL'si mahsuben ödenmiş, 5,5 trilyon TL 2000 yılında devretmiştir.

2.Hazine'nin Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye Yaptığı Görev Zararı Ödemeleri

Hazine tarafından Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye 1991-1995 dönemi için yapılan ödemeler tablo 28'de gösterilmiştir.

TABLO 28: Hazine Tarafından TŞFAŞ'ye 1991-1995 Döneminde Yapılan Görev Zararı Ödemeleri (bin TL)

		Görev zararları	Nakit ödeme	Mahsuben ödeme	Kalan
1991	Besicilik	4,774,174	4,774,174		0
1992	Besicilik	8,795,145	8,795,145		0
1992	İhr/iml	355,035		355,035	0
1992	İhr/iml	1,051,741,000	997,000,000	54,741,000	0
1993	Besicilik	2,275,670	2,275,670		0
1993	İhracat	2,189,353,932	2,189,353,932		0
1993	İhr/iml	6,866,049	6,866,049		0
1994	İhr/iml	458,688,755	458,688,755		0
1994	İhr/iml	15,398,955	15,398,955		0
1995	İhr/iml	67,513,393	67,513,393		0

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu, s.70.

Tablo 28'de, 1991-1995 arasında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'de gerçekleşen görev zararı tutarlarına karşılık Hazine tarafından yapılan ödemeler gösterilmiştir. Verilere göre, Hazine bu dönemde 3,750,666 milyon TL nakit ödemede ve 55,096 milyon TL'de mahsuben ödemede bulunmuştur. 1997 yılında kuruluşa Hazine'ye olan borçlarını mahsuben 421 milyar TL mahsuben ödeme yapılmıştır. 1998 yılında Hazine tarafından 8,960,000 milyon TL ödemede bulunulmuş ve kuruluşa 1996,1997 ve 1998 yıllarında oluşan görev zararı toplamı içinde 1999 yılında, 80 trilyon TL nakit olarak ödenmiştir.

1998,1999 ve 2000 yılları için kuruluşun ihraç edemeyerek iç pazara sattığı şekerden uğradığı zarar karşılığı olarak da 2 trilyon TL ödenmiştir.

3.Hazine'nin Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'ye Yaptığı Görev Zararı Ödemeleri

Hazine Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'ye görev zararları karşılığı 1997 yılında 1,205 milyar TL ödemiştir. 1999 yılında da çeşitli faaliyetlerden doğan görev zararlarına karşılık 10,100 milyar TL mahsuben ödenmiştir. 1997 yılından öncesine ait hazineden ödenen miktarlar çerçevesinde herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

4.Hazine Tarafından Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'Ye Yapılan Görev Zararı Ödemeleri

1997 yılı öncesine ait açık bir bilgi bulunmamasına rağmen kuruluşun 1997 yılı itibariyle görev zararı uygulamalarından uğradığı kaybın telafisi için, Hazine tarafından 430,000 milyon TL ödemede bulunulmuştur. 1998 ve 1999 yıllarında çeşitli faaliyetlerden meydana gelen görev zararı miktarlarına karşılık, 1999 yılında kuruluşa 23,200 milyar TL mahsuben ödemede bulunulmuştur. Ayrıca, 1999 yılında Bakanlar Kurulu'nun aslında görev zararı sayılmayacak bir uygulamasından dolayı kuruluşa, görev zararı niteliğinde 16,000 milyar TL'lik bir ödemede bulunulmuştur.

5.Toprak Mahsulleri Ofisine Görev Zararı Karşılığı Yapılan Ödemeler

Toprak Mahsulleri Ofisi, gerçekleştirdiği destekleme faaliyetleri sonucu karşılaştığı görev zararlarını Hazine tarafından gerçekleştirilecek ödemeler ile karşılamaktadır. Ancak uygulamada, yalnız 1996 yılında Hazine tarafından yapılan 462 milyar TL'lik bir ödemenin yapıldığı bilinmektedir. Toprak Mahsulleri Ofisi, gereksinim duyduğu finansmanı, kendi kaynaklarından ve kredilerden sağlamaktadır. 1995 yılından beri kuruluşa ödenmeyen görev zararı alacakları 612 trilyon TL'ye ulaşmıştır¹⁸⁴.

6.Diğer Bazı İşletmeciler Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hazine'den Aldıkları Görev Zararı Karşılıkları

a)TEKEL

Hazine, TEKEL'in görev zararlarından dolayı uğradığı kaybın karşılığı olarak, 1999 yılı sonu itibariyle toplam 690 trilyon TL olan alacaklarının tamamını 1999 yılı Bütçe Kanunu'nun 43. maddesinin 3. fıkrası (e) bendi hükümlerine göre kuruluşun vergi borçlarına karşılık terkin etmiştir¹⁸⁵.

¹⁸⁴ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1999 Genel Raporu (Ankara, 2001), 104.

¹⁸⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 88.

b)Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü(ÇAYKUR)

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün 1996,1997 ve1998 yıllarına ait görev zararı birikimi rakamı 12,100 milyar TL'dir. Söz konusu görev zararı rakamının tamamı, kuruluşa 1999 yılında nakden ödenmiştir.

c)Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü(TDÇİ)

Demir Çelik İşletmelerinin 1992,1993 ve 1994 yıllarındaki faaliyetlerinden ortaya çıkan görev zararlarının 1999 itibariyle miktarı olan 109,500 milyon TL'nin 103 milyar TL'si 1999 yılında mahsuben ödenmiş, 6,500 milyon TL'si ise 2000 yılına devretmiştir.

d)Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü(TİGEM)

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne 1996, 1997 ve 1998 yılındaki faaliyetlerinden ortaya çıkan görev zararı miktarı olan 875,000 milyon TL'nin 382,100 milyon TL'si mahsuben ödenmiş, 492,800 milyon TL'si ise 2000 yılına devretmiştir.

e)Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü(DHMI)

Devlet Hava Meydanları İşletmesinin faaliyetlerinden doğan görev zararlarından 1996 yılından devreden miktar ve 1997 ve 1998 yıllarındaki faaliyetlerinden ortaya çıkan miktar toplamı olan 1 trilyon TL'nin tamamı 1999 yılında mahsuben ödenmiştir.

B-FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYET GÖSTEREN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980 SONRASI GÖREV ZARARLARININ KARŞILANMASI

Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararı ödentilerini inceledikten sonra, finans sektöründeki yani kamu bankalarında ortaya çıkan görev zararı miktarlarının hangi ölçülerde ve hangi finansman şekliyle karşılandığının görülmesi gerekmektedir.

1.Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Karşılanması

a)T.C. Ziraat Bankasının Görev Zararı Alacaklarının Hazine Tarafından Karşılanması

T.C. Ziraat Bankası da Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli kararnamelerle verilen görevlerden dolayı zarara uğramış, bu zararlar taahhüt edildiği gibi belli

ölçülerde Hazine tarafından karşılanmıştır. 1984 –1996 yıllarını içeren dönemdeki söz konusu ödemeler tablo 29'da görülmektedir.

TABLO 29:T.C. Ziraat Bankasına 1984-1996 Döneminde Görev Zararı Ödemeleri (bin TL)

84/7769	5,956,670,356	2,934,942,701	-	2,934,942,701	3,021,727
1311	609	609	-	609	0
87/11559	133,860,800	61,955,254	-	61,955,254	71,905
87/11704	8,494	8,494	-	8,494	0
89/14315	454	454	-	454	0
91/1768	143,857	143,857	-	143,857	0
92/2988	231,932	231,932	-	231,932	0
92/3459	79,669,710	79,669,710	-	79,669,710	0
92/3667	0	0	-	0	0
92/3782	1,188,249	1,188,249	-	1,188,249	0
94/6017	2,401,056,111	1,634,994,453	-	1,634,994,453	766,061
95/6820	1,135,822,564	523,873,239	-	523,873,239	611,949
95/7076	46,173,870	46,173,870	-	46,173,870	0
95/7225	540,687,971	323,769,070	-	323,769,070	216,918
95/7418	2,607,542,434	1,820,563,497	-	1,820,563,497	786,978
96/8021	744,966,392	88,927,942	-	337,468,197	407,498
96/8575	2,505,369,921	-	248,540,255	1,828,739,892	676,630
5254	690,543,314	116,392,512	1,828,739,892	116,392,512	574,150
96/8262	1,715,095,010	0	-	0	1,715,095
96/8574	2,280,615,385	0	-	0	2,280,615
KKTC	2,000,000,000	2,000,000,000	-	2,000,000,000	0
TOPLAM	22,838,647,433	9,632,835,643	2,077,280,147	11,710,115,990	11,128,537

KAYNAK: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu, s.71.

Hazine, T.C. Ziraat Bankasına 1984 ile 1996 yılları arasında çeşitli kararname ve kanunlardan kaynaklanmış görev zararları karşılığı tablo 29'da görüldüğü şekilde ödemede bulunmuştur. Kalan bölümündeki miktarlar, 1999 yılında devretmiş rakamlardır. Tablo'da gösterilen ödemelerden başka 1997 yılında yapılan ödemeleri de belirtmek gerekmektedir. 1997 yılında pamuk destekleme primleri karşılığı bankaya 145,7 trilyonTL, çay bahçelerinin islahı ve çay üretiminin temini için 10,4 trilyon TL, KKTC tarımsal girdi temini için 2 trilyon,

muhtaç çiftçilere tohumluk verilmesi için 475 milyar TL(tahakkuk) ve çeşitli diğer kararnameler sonucu karşılaşılan zararlar karlığı da 3 trilyon TL ödeme yapılmıştır. Toplam ödeme miktarı 256,480 milyar TL'dir.

1998 yılında ise çay desteklemelerinden kaynaklan görev zararlarına karşılık, 23.06.1998 tarihinde bankaya 10 trilyon TL ve 24.06.1998 tarihinde 10 trilyon TL aktarılmıştır. Ayrıca yine çay desteklemelerinden kaynaklanan zarara karşılık 02.10.1998 tarihinde bankaya 4,639,193 milyon TL aktarılmıştır. Yine aynı tarihte pamuk desteklemelerinden dolayı bankaya 15,360,806 milyon TL aktarılmıştır. Bu şekilde bankaya 1998 yılında aktarılan miktar 40 trilyon olmuştur¹⁸⁶.

1999 yılında pamuk desteklemelerinden doğan görev zararı alacaklarına karşılık T.C. Ziraat BankasıHazine'den;

-17.01.1999 valörlü, 15.01.2000 vadeli, 100 trilyon TL'lik,

-08.03.1998 valörlü, 05.03.2000 vadeli, 100 trilyon TL'lik,

-16.04.1999 valörlü, 16.04.2000 vadeli, 50 trilyon TL'lik,

-14.08.1999 valörlü, 13.08.2000 vadeli, 50 trilyon TL'lik ve,

-18.11.1999 valörlü, 18.11.2000 vadeli, 51 trilyon TL'lik toplam 351 trilyon TL tutarında TÜFE'ye endeksli devlet tahvili almıştır¹⁸⁷. 1999 yılı sonunda T.C. Ziraat Bankası görev zararı tutarı olan 71,3 trilyon TL borca karşılık hiç bir ödeme yapılmadığından miktar aynen 2000 yılına devretmiştir¹⁸⁸.

¹⁸⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1998 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 75.

¹⁸⁷ T.C. Ziraat Bankası: T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları-Kasım 1999, a.g.r., 14.

¹⁸⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 94.

2000 yılının sonuna kadar bankaya görev zararları karşılığı olarak, yaklaşık 1 katrilyon tutarında ödeme yapılmıştır. Daha sonra da ayrıntılı şekilde görüleceği gibi, 2001 Mayıs ayı itibariyle de bankanın toplam görev zararı stoğuna karşılık 12,1 trilyon TL tutarında devlet tahvili verilmiştir¹⁸⁹.

b)T. Halk Bankasının Görev Zararlarının Hazine Tarafından Karşılanması

T. Halk Bankası da, Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli kararnemeler doğrultusunda görev zararı doğrucu faaliyetler gerçekleştirmiştir. Söz konusu faaliyet sonucu bankanın uğradığı zararlar, Hazine tarafından karşılanmıştır. Öncelikle, 1992 ile 1996 yılları arasındaki çeşitli kararnemelerden doğmuş zararlar karşılık Hazine ödemelerine bakmak gerekmektedir (Tablo 30).

TABLO 30:T. Halk Bankası'na 1992-1996 Dönemi Hazine Görev Zaranı Ödemeleri(milyon TL)

Kararname	Kesinleşen görev zararı	27.03.98	26.03.98	23.06.98	03.12.98	30.12.98	Kalan
92/3662,94/6410	5,609		5,609,275				0
93/4415	2,318,873	2,318,873					0
92/3618,94/5228	30,520		30,520				0
95/6566	30,669,157	4,051,799	4,960,596	5,000,000	5,000,000	3,629,326	8,207,433
95/7621	3,273,669		3,273,669				0
1996	164,616,721						164,616,721
TOPLAM	200,914,550	6,370,673	8,270,395	5,000,000	5,000,000	3,629,326	172,644,155

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu, s.67.

¹⁸⁹T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r.,48.

1992 –1996 dönemine ait çeşitli kararnameler sonucu oluşmuş görev zararı alacaklarının 1998 itibariyle ödenen miktarları tablo 30'da gösterilmiştir. Söz konusu ödemelerin dışında 1997 yılında yapılan ödemelere de bakmak gerekmektedir. 1997 yılında bankaya kefalet kredisi kullandırılması sonucu 18,6 trilyon TL, Sümerbank'ın devrinden dolayı 15 trilyon TL, TÖBANK'ın devrinden 5,6 trilyon TL, afetlerden zarar görenlere destek karşılığı 217,3 milyar TL, bazı şehirlerdeki yangınlardan zarar görenlere destek karşılığı 27,1 milyar TL, kredi borçlarının ertelenemesi karşılığı 3,2 milyar TL ve ileride doğabilecek görev zararları karşılığı emaneten 3,6 trilyon TL ödeme yapılmıştır.

1998 yılından 545 trilyon TL'lik devirle 1999 yılında görev zararı miktarı 1,58 katrilyon TL olup, bu miktar karşılığı bankaya 237,8 trilyon TL tutarında tahvil verilmiş ve 3 trilyon TL'si mahsup olmak üzere 240,8 trilyon TL ödemede bulunulmuştur¹⁹⁰.

2000 yılı sonuna kadar görev zararı karşılığı bankaya 655 trilyon TL'lik ödemede bulunulmuştur. 2001 Mayıs itibariyle de mevcut 10,8 katrilyon tutarındaki görev zararı alacaklarının tümü tahvil verilmek suretiyle kapatılmıştır¹⁹¹.

¹⁹⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 1999 Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 92.

¹⁹¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Hazine İşlemleri Raporu, 49.

c)T. Emlak Bankasının Görev Zararı Alacaklarının Hazine Tarafından Karşılanması

T. Emlak Bankası'nda, bankacılık faaliyetleri T.C. Ziraat Bankasına devredilmeden önce çeşitli kararnameler ile görev zararı doğurucu faaliyetlerde bulunmuştur. Söz konusu faaliyetlerinden dolayı bankaya 2000 yılında 5 milyar TL tutarında ödeme yapılmıştır. 2001 Mayıs ayı itibariyle de bankaya 669 trilyon TL değerinde tahvil verilerek görev zararları kapatılmıştır.

2.Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Ortadan Kaldırılması Bağlamında Son Dönem Uygulamaları

2000 Enflasyonu Düşürme Programının, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleriyle sarsılıp uygulanabilirliğini yitirmesinin ardından 2001 yılı içinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ortaya konmuş ve uygulamaya başlanmıştır. Kamu bankaları, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında bankacılık sektörünün yeniden yapılanması çerçevesinde getirilen düzenlemelerin öncesinde özellikle görev zararlarından kaynaklanan çok yüksek seviyelerdeki nakit açıklarını gidermek ve fon bulmak amacıyla günlük olarak piyasalara başvurmak durumunda bırakılmışlar ve bu durum bankaları likidite ve faiz şoklarına karşı aşırı duyarlı bir hale getirmiştir¹⁹².

¹⁹² Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001 (Mayıs 2001), 19, <http://www.bddk.org.tr/türkçe/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirma-programi/Bankacilik-sektor.doc>.

Özellikle, Şubat krizinde kamu bankaları fon ihtiyaçları için döndürmek durumunda kaldıkları parayı çevirememişler ve yüksek orandaki fon açıklarından dolayı krizi körüklemişlerdir. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda, bankacılık sektöründe yeniden yapılanma kapsamında getirilen düzenlemelerle kamu bankalarının nakit açıklarının çok büyük oranda sebebi olan görev zararı uygulamaları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Görev zararı doğuran yaklaşık 100 adet kararname, yürürlükten kaldırılmış ve birikmiş görev zararı tutarları ve bu zararlara tahakkuk etmiş faizler de özel tertip devlet tahvilleri verilerek suretiyle karşılanmıştır. Söz konusu amaca hizmet etmek üzere, 31.12.2000 tarihi itibarıyla kamu bankalarında birikmiş görev zararları 2001 Nisan ayına kadar faiz yürütülerek Mayıs ayında tahviller ihraç edilmiştir¹⁹³.

Görev zararı alacaklarının Nisan 2001 yılında tesbit edilmesi bankaların mali durumları göz önüne alınarak yapılmıştır. Ayrıca kamu bankalarının destekleme ödemelerinden kaynaklanan alacaklarının ertelenmesini öngören kararnamelerden dolayı meydana gelebilecek ileri tarihli görev zararı yükümlülüklerinin önüne geçilebilmesi için Nisan 2001'de Hazine tarafından söz konusu yükümlülüklerin anaparalarının da üstlenilmesi sağlanmıştır.

Mart 2001'de açıklanan programa göre, özellikle görev zararı alacaklarının tamamının kağıda çevrilmesi ve banka borçlanmalarının piyasadan doğrudan yapılmaması mümkün olduğunda Merkez Bankası üzerinden yapılması amaçlanmıştır.

¹⁹³T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: Kamu Bankalarında Reform, a.g.r., 9.

Uygulamada, Hazine görev zararı karşılığında bankalara 1 yıl vadeli 3 ayda bir faiz ödemeli değişken faizli senet(nakit dışı tahvil) vermiştir. Söz konusu tahvillerin faizleri, kamu bankalarının Merkez Bankası'ndan yaptıkları fonlamanın maliyetine(TCMB repo faizi) eşittir. Kağıtlar ikincil piyasalarda işlem görmemekte ancak repoda kullanılabilmektedirler. Daha önce görev zararı karşılığı bankalara verilen senetler de uygulama çerçevesinde yeni senetlerle değiştirilmiştir¹⁹⁴. Kamu bankalarına görev zararı karşılığı ihraç edilen senetlerin aylar itibariyle durumunun görülmesi yararlı olacaktır.

TABLO 31: Görev Zararı Karşılığı Kamu Bankalarına İhraç Edilen Senetler (trilyon TL)

	Ziraat Bankası	Halk Bankası	Emlak Bankası	Toplam
2000 sonu	2,034	863	-	2,897
2001 Ocak	2,333	2,167	-	4,500
Şubat	-	1,000	-	1,000
Mart	550	1,750	-	2,300
Nisan	4,500	1,750	-	6,250
Mayıs	4,730	4,130	45	8,905
2001 toplam	12,113	10,797	45	22,955
Genel toplam	14,148	11,659	45	25,852

KAYNAK : Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001", ag.r s.20

*:03.01.2001 tarihinde verilen döviz cinsinden 750 milyon \$'lık kağıtlar Merkez Bankası döviz alış kurundan hesaplanmıştır.

Tablo 31'de, 2000 yılı sonu itibariyle görev zararı karşılığı bankalara ihraç edilen senetleri göstermektedir. Genel toplam olarak yaklaşık 26 katrilyon TL'lik ihraç olduğu görülmektedir. İhraç edilen bu senetlerin hangi şekillerde ihraç edildiğinin ve bankalar kapsamında ihraç edilen kağıtların hangi oranlarda olduğunun görülmesi de gerekmektedir. 14.05.2001 tarihi itibariyle kamu bankalarının özel tertip devlet tahvili portföyü şu şekildedir.

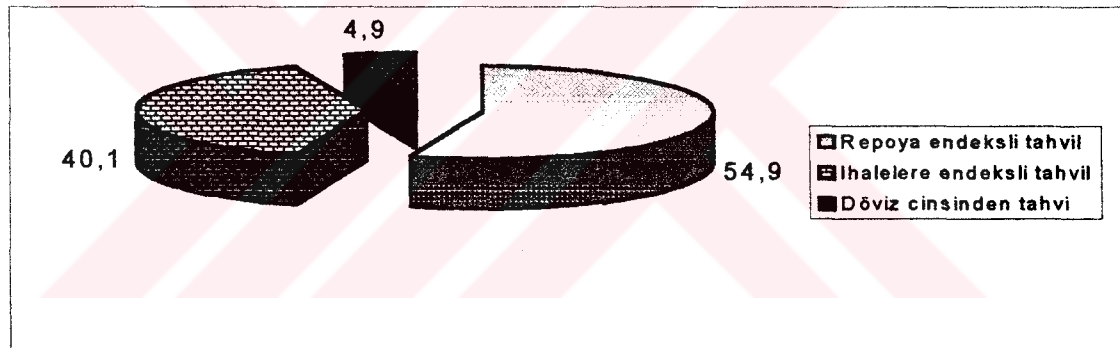
¹⁹⁴ Nur KEYDER: "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları". a.g.m., 42.

TABLO 32: Kamu Bankalarının Özel Tertip Devlet Tahvili Portföy Durumu

	Repoya endeksli (katrilyon TL)	İhalelere endeksli (katrilyon TL)	Döviz cinsinden (milyon \$)
Ziraat Bankası	9,3	5,6	500
Halk Bankası	6,8	6,7	500
Emlak Bankası	0,7	-	-

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", a.g.r s.9.

Tablo 32'de, kamu bankalarının 14 Mayıs itibariyle tahvil portföyleri görülmektedir. 2001 yılı itibariyle bankalara ihraç edilen tahvillerin ağırlıklı olarak repo faizine endeksli oldukları görülmektedir.

ŞEKİL 16: Kamu Bankaların 14 Mayıs 2001 İtibariyle Portföy Durumu

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", a.g.r s.9.

*: Döviz cinsinden tahvillerin paylarında, kur ortalama olarak 1,500,000 TL alınmıştır.

Şekil 16'da da görüldüğü gibi, ihraç edilen tahvillerin ağırlıklı olarak repoya endeksli oldukları görülmektedir. Toplam içerisinde repoya endeksli tahvil oranı yaklaşık %55 civarındadır. İhraç edilmiş repoya endeksli tahvillerin 9,7 katrilyon TL tutarındaki bölümü, Nisan 2001'den itibaren Merkez Bankası tarafından satın alınmış ve Ziraat Bankasına 3,7 katrilyon, Halk Bankasına 5,4 katrilyon ve Emlak Bankasına 522,6 trilyon TL tutarında nakit sağlanmıştır. 2001

Mayıs ayına kadar bankalara ihraç edilen repo ve ihalelere endeksli tahviller Temmuz ve Ağustos ayında yapılan kupon ödemeleri ile Ziraat Bankasına 1,8 katrilyon TL ve Halk Bankasına 1,8 katrilyon TL nakit imkanı sağlamıştır.

Temmuz 2001'de, Emlak Bankasının Ziraat Bankasına devredilmesi nedeniyle Ziraat Bankasına 1,3 katrilyon TL tutarında ihalelere endeksli ve 271,1 ABD Doları tutarında özel tertip tahvil ihraç edilmiştir. Ağustos ayı içinde Ziraat Bankasının 2,3 katrilyon TL ve Halk Bankasının 3,1 katrilyon TL tutarındaki tahvillerinin bir kısmı nakit ödenerek ihalelere endeksli yeni tahvillerle değiştirilmiştir.

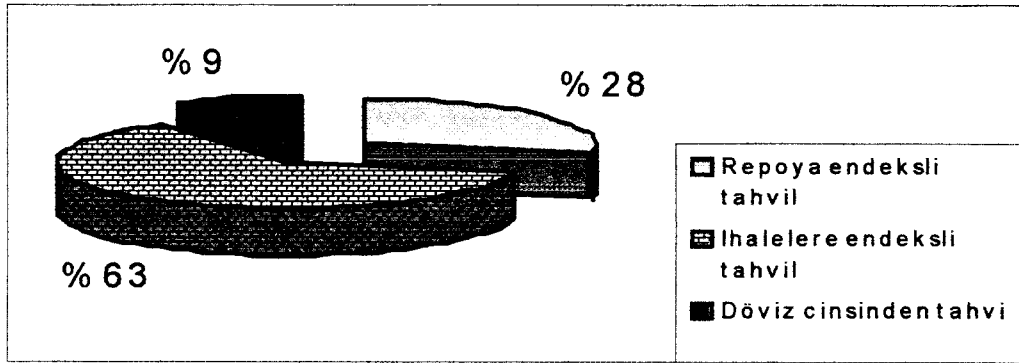
TABLO 33: Kamu Bankalarının Özel Tertip Devlet Tahvili Portföy Durumu

	Repoya endeksli (katr.TL)	İhalelere endeksli (katr. TL)	Döviz cinsinden (milyon \$, milyoneuro)
Ziraat Bankası	5,5	7	771
Halk Bankası	0,5	6,9	200, 350
Emlak Bankası	0,1	-	-

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", a.g.r s.10.

Kamu bankalarının 10.09.2001 tarihi itibarıyla kağıt stok durumu tablo 32'de görülmektedir. Ağırlığın bu tarihte ihalelere endeksli olduğu görülmektedir.

ŞEKİL 17: Kamu Bankalarının 10.09.2001 Tarihi İtibariyle Portföy Durumu



KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", a.g.r s.10.

Eylül 2001 itibariyle kamu bankalarının portföy yapısı ağırlıklı olarak ihalelere endeksli tahviller lehine dönmüştür. İhalelere endeksli tahviller toplam içinde %63'lük bir seviyededir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması uygulamalarında görev zararlarının geleceği ile ilgili getirilen önemli bazı düzenlemeler de vardır. Bankaların görev zararlarından kaynaklanan açıkları tekrar yaşamamaları için, gerekli görüldüğünde kamu bankaları kanalıyla sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulacak kaynaklar kamu bankalarına önceden aktarılacaktır. Bu amaçla 2001 yılı bütçesine 400 trilyon TL tutarında ödenek konulmuştur¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001, a.g.r., 22

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

I.GÖREV ZARARI KAVRAMININ HUKUKİ BOYUTUNUN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetler, belli iktisadi ve sosyal amaçlarla devletin, siyasi otoritesini kullanarak, bünyesinde bulunan bir takım kuruluşlar yoluyla, çeşitli iktisadi birimleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Söz konusu faaliyetler sonucu ortaya çıkan maddi kayıp, dar anlamda görev zararını oluşturmakta ve devlet tarafından belli yöntemlerle, faaliyeti gerçekleştiren kuruluş lehine finanse edilmektedir. Görev zararı faaliyetlerinin değerlendirilmesi için öncelikle görev zararı kavramının, bütçe ilkeleri ve uygulaması, kamu harcamaları ve finansmanı, kamu mali yönetimindeki şeffaflık ve siyasal sorumluluk şeklindeki hukuksal boyutunun incelenmesi gerekmektedir.

A-BÜTÇE İLKELERİ VE BÜTÇE UYGULAMASI YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşların, söz konusu faaliyetlerden doğan zararları bütçeden karşılanmaktadır. Kamu harcaması niteliğinde olan görev zararı harcamaları, diğer harcama kalemleri gibi bütçe

içerisinde yer almakta ve işlem görmektedir. Bu açıdan görev zararı harcamalarını, bütçe ilkeleri ve uygulaması açısından ele almak gerekmektedir.

1. Bütçe İlkeleri Yönünden Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararları ortaya çıktığında, yasal olarak bu zararların bütçeye konulacak ödenekle karşılanması öngörülmüştür. Ancak uygulamada, görev zararı harcamalarının bütçe dışına çıkarıldığı, etkin bir şekilde muhasebeleştirilmediği ve plansız bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Bu açıdan görev zararı harcamalarını çeşitli bütçe ilkelerine göre analiz etmek gerekmektedir.

Bütçenin genellik ilkesi; devletin tüm gelir ve giderlerinin bütçede, söz konusu gelir ve giderler birbirlerinin ardına gizlenmeyecek şekilde, ayrı ayrı tutarlar halinde ve gelirler önceden belli bir hizmete karşılık gösterilmeksizin tam olarak yer almasıdır¹⁹⁶. Genellik ilkesinin iki unsuru vardır. Unsurlardan biri, bütçede gelir ve giderlerin birbirlerinin önüne geçmeyecek şekilde gösterilmesi, gider ve gelirlerin ayrı ayrı incelenebilmesidir. Diğer unsur ise, tüm giderlerin tüm gelirlerle eş tutulmasıdır. Adem-i Tahsis prensibi de denen bu unsurda, belli gelirler belli giderlere karşılık gösterilemeyecektir. Görev zararı harcamalarının da, bir harcama kalemi olarak bütçede genellik ilkesine göre yer alması gerekmektedir. Ancak uygulamada, görev zararı harcamalarının özellikle belli bir yıldan sonra çeşitli finansman uygulamalarıyla başka kalemler içerisinde yer aldığı görülmektedir. Görev zararlarının, senede bağlanarak iç borçlanma kalemi

¹⁹⁶Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi, a.g.e.,311

içerisinde yer alması şeklinde işleyen bu uygulama, görev zararı harcamalarının büyüklüğünün görülmesine engel teşkil eden bir uygulamadır.

Birlik ilkesi, devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içerisinde yer alması ve bu sayede tüm gelir ve giderlerin görülmesinin sağlanması şeklindeki ilkedir¹⁹⁷. Uygulamada, görev zararı harcamalarının planlanmadan siyasal çıkarlarla yapılması, söz konusu harcamaların miktarını çok artırmış ve ulaştığı büyüklüğün görülmesinin istenmemesi ve denetimden uzak kalmasının sağlanması gibi amaçlarla bütçe dışına çıkarıldığı görülmektedir.

Bütçenin ön izin ilkesi, mali yıla girilmeden önce bütçenin onaylanmış ve kanunlaşmış olmasını öngören ilkedir¹⁹⁸. İlke ile yasama, yürütme organına gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması ile ilgili önceden izin vermiş olacaktır. Ayrıca bu ilke ile, giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanmasının kanunda belirtilen esaslar ve sınırlar çerçevesinde yapılması sağlanacaktır. Görev zararı faaliyetleri, Bakanlar Kurulu'nun verdiği kararla kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından uygulanan faaliyetlerdir. Ancak uygulamada, Bakanlar Kurulu'nun bu konuda kendilerine yetki veren kanun hükmünde kararnameyle kanunlarda belirtilen esasların dışında da görev zararı uygulamaları gerçekleştirdiği görülmektedir. Yasama organının iradesi dışında gerçekleştirilen bu uygulamalar, bütçenin ön izin ilkesini ihlal etmektedir.

Açıklık ilkesi, bütçenin açık ve herkes tarafından kolaylıkla anlaşılabilir şekilde kayıt altına alınmış olması gerektiğini vurgulayan ilkedir¹⁹⁹. İlke ile, gelir ve giderlerin nerelerden kaynaklandığının açıkça görülmesi amaçlanmaktadır.

¹⁹⁷Gülay COŞKUN: Devlet Bütçesi, (Ankara, 1994), Turhan Kitabevi, 49.

¹⁹⁸Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi , a.g.e., 314.

¹⁹⁹Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi , a.g.e., 316.

Uygulamada, görev zararı harcamalarının bütçede açıkça görülmediği, çeşitli başka kalemlerin altında gösterildiği ve harcamanın nereden kaynaklandığının belli olmadığı görülmektedir. Bu da açıklık ilkesine aykırıdır.

Alenilik ilkesi, bütçe uygulamalarının herkesin gözü önünde, açık ve herhangi bir gizlemeye başvurmaksızın yapılmasını anlatan ilkedir. Uygulamada görev zararı faaliyetlerinin, verilen yetkiyle Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmesi ancak büyüklüğünün gizli tutulması ve büyüklüğün borçlanma kalemi içerisinde yer alması alenilik ilkesine ters düşmektedir.

2.Bütçe Uygulaması Yönünden Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı faaliyetlerinin meydana gelmesi ve faaliyetlerin yerine getiren kuruluşa ödenek haline getirilmesi arasındaki aşamaların incelenmesi de, görev zararı uygulamalarının bütçe uygulamaları yönünden değerlendirilmesi açısından önemlidir.

a)Görev Zaran Faaliyetlerini Gerçekleştiren Kuruluşların Zararları Bildirmelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı doğurucu faaliyetler, Bakanlar Kurulu Kararları ile verilmektedir. Verilen karar doğrultusunda da, ilgili kuruluş görev zararı doğurucu söz konusu faaliyeti yerine getirmektedir.

Görev zararı faaliyetlerini yerine getiren kuruluşlar uygulamayı gerçekleştirdikten sonra, yıl sonu geldiğinde oluşan zarar miktarını hesaplayıp Hazine'ye bildirmektedirler²⁰⁰. Ancak uygulamada, kamu iktisadi teşebbüslerinin yalnız görev zararından değil, başka faaliyetlerden doğan zararlarını da, görev zararı alacak talepleriyle Hazine'ye bildirdikleri görülmektedir. Bu durum, kuruluşların Hazine'den alacaklarını büyütmektedir. Kurumların birbirleriyle olan ilişkilerde, dürüstlük ilkesine aykırı uygulamalar, hem görev zararı faaliyetini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüsleri açısından haklı durumlarını haksıza çevirici bir ortam yaratmakta, hem de görev zararı miktarının olduğundan daha fazla gözükmemesine neden olarak bu tür faaliyetlere karşı olumsuz fikirlerin oluşmasına ya da varolan olumsuz fikirlerin şiddetinin artmasına neden olmaktadır.

b)Hazine'ye Bildirilen Görev Zararı Alacaklarının Denetimi Ve Ödeneklerin Çıkmasının Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı alacakları, kuruluşlar tarafından Hazine'ye bildirildikten sonra söz konusu alacakların denetim aşaması gelmektedir. Denetim aşamasından sonra, ödeneklerin çıkması aşaması gelmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi, 3346 Sayılı Kanun ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na verilmiştir. Ancak 3346 Sayılı Kanun bütçeden kaynak aktarılmasıyla ilgili herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Kaynak aktarımı, Genel Bütçe Kanunları ile Hazine Müsteşarlığının 900 Transfer Harcamaları kalemine konan ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. Bu işlemler,

²⁰⁰R. Hakan ÖZYILDIZ: a.g.m., 25.

Hazine İç Ödemeler Saymanlığı tarafından yapılmaktadır. Adı geçen saymanlık, Sayıştay denetimine tabidir²⁰¹.

Hazine'ye gelen alacak talebinin denetimi, öncelikle Hazine Müsteşarının onayı ile yapılmakta daha sonra da, ilgili Bakanlık denetim birimi ile bağlantı kurularak beraber görev zararı incelemesi yapılmaktadır. İncelenen konunun da kapsamına bağlı olarak inceleme, 6-7 aylık bir süreci kapsayabilmektedir. İnceleme sonrası kesinleşen miktar, Hazine'nin ilgili birimlerine bildirilmekte ve ödenek çıkmaktadır.

Anlatılan şekilde işleyen prosedür, en az bir mali yılı kapsamaktadır. Herhangi bir Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşan görev zararı oluştuğunun ertesi yılı Hazine'ye bildirilmekte ve bildirildiği yılın en iyi ihtimalle ilk yarısında inceleme bitse dahi ödeme bir sonraki yıla kaymaktadır²⁰².

Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açığında önemli bir yer tutan görev zararı alacağı ödemesinin, Kanun'da belirtilen tarihten en iyi ihtimalle bir yıl sonra yapılması, kuruluşları finansal açıdan zor duruma düşürmektedir. Ödemelerin gecikmesi de, açıkların artmasına sebep olmakta ve ödemeleri gerçek miktarından çok daha büyük boyutlara taşıyabilmektedir.

Hazine tarafından kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan parasal aktarımların denetimleri konusunda yetkili olan Sayıştay, denetim yetkisini Anayasa'nın 160. md'sinden almaktadır. Söz konusu maddede, Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ve mallarını TBMM

²⁰¹ M. Oğuz KAYA: "Genel Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferlerin Denetimi", Mali Hukuk, 73 (Ocak – Şubat 1998), 58.

²⁰² R. Hakan ÖZYILDIZ: a.g.m., 26.

adına denetleme görevinin olduğu söylenmektedir. Ancak Sayıştay denetimleri açısından belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, Sayıştay başkan ve üyelerinin Meclis tarafından atanması ve Türkiye düşünüldüğünde hükümeti oluşturan partilerin Meclisin çoğunluğunu oluşturduğu düşünüldüğünde hükümet faaliyetlerinin etkin bir şekilde denetlenmesini zorlaştırmaktadır²⁰³. Bu açıdan, Sayıştay'ın atanması ve faaliyetlerinin bağımsızlığı ile ilgili gerekli atılımların yapılması ve yukarıda anlatılan, hükümetlerin Sayıştay üzerindeki dolaylı da olsa varolan etkilerinin giderilmesi ciddi şekilde gerekli olmaktadır.

B-KAMU HARCAMALARI VE HARCAMALARIN FİNANSMANI YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetler sonucunda oluşan zararların, bütçeye ödenek konulması yoluyla karşılanacağı ve bundan dolayı görev zararı faaliyetlerinin birer kamu harcaması olduğu daha önce belirtilmiştir.

Kamu harcamaları, devletin yüklenmiş olduğu görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek amacıyla yaptığı harcamalardır. Benimsenen kamu büyüklüğüne göre de, harcamaların çeşit ve büyüklüğü değişebilmektedir. Sosyal devlet ilkesinin benimsendiği bir ülkede, devletin ekonomiye müdahalesi çerçevesinde yapılan kamu harcamalarının boyutu büyümektedir. Türkiye, Anayasa'nın 2. Maddesi'ne göre, sosyal bir devlettir. Sosyal devlet, geleneksel görevlerini yerine getirmenin yanı sıra, toplumda yaşayan bireylerin yaşam şartlarının iyileştirilmesini amaç edinen devlettir.

²⁰³İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi (1997), TESEV Yayınları No:4, 29.

Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 166. Maddesi'ne göre, Türkiye'de devletin bir diğer görevi ise; ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın ve sanayi ve tarımın gelişmesinin sağlanmasıdır. Sayılan bu görevleri yerine getirebilmek için devlet, ekonomiye aktif müdahalede bulunmaktadır. Devlet ekonomiye müdahalesini, bünyesindeki kamu iktisadi teşebbüsleri ile de yapabilmektedir. Türkiye sosyal bir devlettir. Sağlıklı bir ekonomik gelişmenin sağlanmasının yanında destekleme yoluyla çeşitli kesimlerin ekonomik durumlarının iyileştirilmesi amacıyla ekonomiye müdahalede bulunmaktadır.

Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerini kullanarak ekonomiye müdahale etmesi yoluyla meydana gelen ve kuruluşlarda zarar meydana getiren uygulamalar görev zararı uygulamalarıdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi ve sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla bazı temel mal ve hizmetleri maliyet ya da piyasa fiyatı altında arz edebilmekte, ticari koşullara göre olması gerekenden daha fazla istihdam sağlayabilmekte ve çalışanlarına piyasa koşullarından daha fazla ücret ödeyebilmektedir ve bunları iktisadi ve sosyal bir takım hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla yapmaktadır²⁰⁴. Bu tür faaliyetler, doğrudan bütçeden yapılan ödeneklerle finanse edilmekte ve bu bakımdan kamu harcaması kabul edilmektedirler.

Türkiye'de görev zararı niteliği taşıyan kamu harcamaları vardır. Ancak söz konusu harcamaların, yasal olarak ortaya çıkış şekillerine yani Bakanlar Kurulu'nun verdiği karara göre ortaya çıkmalarına bağlı olarak, çoğu zaman kontrolsüz ve etkinlikten uzak oldukları görülmektedir. Kamu harcamalarının kontrolü, kamu – özel gider dengesinin kurulabilmesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi ve yasalara aykırı uygulamaların

²⁰⁴Henri LORİE ve Kenneth MİRANDA: "Kamu Kuruluşlarının Mali Faaliyetleri", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 171.

önlenmesi açısından önemlidir²⁰⁵. Ancak uygulamada, görev zararı faaliyetlerinin kontrolsüz bir şekilde yapıldığı, bütçe dışına çıkarılarak hem büyüklüğünün açıkça görülmesinin hem de denetim dışı bırakılmasının sağlandığı görülmektedir. Bu, görev zararı harcamalarının etkinliğini yitirmesine ve getirdiği faydadan çok yük getirmesine yol açmaktadır.

Kamu harcamalarının finansmanı, kamu gelirleriyle sağlanmaktadır. Esas olarak, vergiler, borçlanma ve emisyonla sağlanan kamu gelirleri, farklı etkilere sahip olabilmektedir. Vergiler, karşılıksız ve cebren sağlanan kamu gelirleridir. Borçlanma da, borç veren açısından bir gönüllülüğün söz konusu olduğu, ancak borcu alan devlet açısından, ileri bir dönemde faiz yükü getiren finansman çeşitidir. Emisyonla finansmanda ise, para miktarının artırılması yoluyla finansman sağlanmakta ancak, enflasyonist etkiler meydana gelebilmektedir. Bir kamu harcaması olan görev zararlarının finansmanı, yasal olarak bütçeden sağlanacaktır. Ancak Türkiye’de, görev zararı harcamaları bütçe dışında borçlanmaya gidilerek finanse edilmektedir. Nakit dışı borçlanma adı verilen bu uygulama da, devletin bütçe içersinde gözükmeyen yükümlülüklerinin finansmanı için başvurulmuş ve miktarı tam olarak kayıtlarda gözükmeyen için keyfi uygulamalara neden olabilen bir yoldur. Kamu gelir – gider hesaplarında nakit borçlanmanın göz önüne alınması, hem öngörülerde hatalara yol açmakta hem de borç yükünü hesapsız bir şekilde artırarak olumsuzluklara neden olmaktadır.

²⁰⁵ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi , a.g.e., 89-90

C-KAMU MALİ YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE SİYASAL SORUMLULUK YÖNÜNDEN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı uygulamaları, siyasi otoritenin iktisadi ve sosyal amaçlar gözeterek tercih ettiği ve kendi sahipliği ve/veya kontrolündeki kamu kuruluşları vasıtasıyla gerçekleştirilen uygulamalardır. Görev zararı uygulamaları, varlıklarını yasadan alan uygulamalar olmaları nedeniyle, siyasi otoritenin gözetiminde ve denetiminde yapılmalıdır. Bu açıdan söz konusu faaliyetleri, siyasi sorumluluk ve mali saydamlık açılarından incelemek gerekmektedir.

1.Mali Şeffaflık Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi

Reel sektörde ve finans sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan görev zararı faaliyetleri, bütçe dışında kalan harcama grubu içinde değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kamusal faaliyetlerin dar bir kısmı bütçe sistemi içerisinde yer almaktadır. Bütçe dışında kalan kamu harcamaları, dolaylı ve dolaysız olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Görev zararı faaliyetleri ise, bütçe dışında kalan dolaylı harcamalar grubunda ele alınmaktadır²⁰⁶.

Bütçe dışı dolaylı harcamalar ana başlığı içerisinde görev zararı faaliyetleri, yarı mali işlemler (quasi-fiscal activities) içerisinde yer almaktadır. Yarı mali işlemler, çoğu yapıldıkları anda yük getirmeyen ancak makro ekonomik

²⁰⁶İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: a.g.e., 22.

sonuçları hemen görülen ve devlet hesaplarında açıkça yer almadıkları için istatistiksel ve devlet muhasebesi açısından incelenmesi çok güç olan faaliyetlerdir²⁰⁷. Yarı mali işlemlerin, devlet hesaplarında doğru bir şekilde ya da hiç yer almamalarının sonucu, bütçe açığının ya da daha geniş bir ifadeyle kamu kesimi borçlanma gereği içinde gözükmemektedir. Bu durum da, daha önce belirtildiği gibi, açıklanan kamu kesimi borçlanma gereği rakamlarının gerçeği yansıtmadığını göstermektedir.

Görev zararı faaliyetleri, birer yarı mali işlem olduklarından bu faaliyetlerin bütçe içerisinde yer almamaları, kamu kesimi borçlanma gereği açısından gerçeği yansıtmayan bir durumun ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu durumu, kamu bankaları açısından açıklamak mümkündür. Tarımsal destekleme ya da çeşitli sektörlere tercihli kredi verilmesinden dolayı, kamu bankaları görev zararları ile karşılaşmaktadırlar. Kamu bankalarının kar ve zararları, geleneksel kamu kesimi borçlanma gereği içerisinde hesaba katılmasına rağmen, bankalar bünyesine oluşan görev zararları borçlanma gereği içerisinde gösterilmemektedir²⁰⁸. Harcamaların finansmanı için kamu kesiminin açık miktarını ve bu açığın finansmanı için gerekli borçlanma miktarını göstermesi gereken KKBG büyüklüğünün, görev zararı harcamalarını da kapsaması gerekmektedir. Böylece, planlı ve akılcı bir şekilde kamu finansmanı sağlanabilecek ve ek yüklerden kurtulunabilecektir.

Kamu hesaplarının muhasebe kayıtlarının nakit esası ya da tahakkuk esasına göre kaydedilmesi arasında açıkların görünmesi ya da görünmemesi

²⁰⁷ Emin DEDEOĞLU, Ferhat EMİL ve Can ERDEM, "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu (2000), 34, <http://www.tesev.org.tr>.

²⁰⁸ İzak ATIYAS, Yasemin Bal GÜNDÜZ, Ferhat EMİL ve diğerleri: Fiscal Adjustment In Turkey: The Role Of Quasi-Fiscal Activities And Institutional Reform (Ankara, 1999), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 12.

bağlamında fark meydana gelmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebe kayıtlarına alternatif oluşturan nakit esaslı kayıt, finansal programlama ve ödemeler dengesine parasal yaklaşımda kullanışlı bir yoldur. Tahakkuk esaslı kayıt ise, belirgin avantajlara sahip olmasına rağmen, uygulamada devletin bilgisi dışında gelişen faaliyetleri içine alması bağlamında sorunlara neden olmaktadır²⁰⁹.

Görev zararı ilk ortaya çıktığında meydana gelen açıklar, kamu bankalarının bilançosunda varlıklar tarafına alacak olarak kaydedilir. Söz konusu borç stoğuna tahakkuk eden faizler de, Hazine'den faiz gelirine ait bir nakit girişi olmadığı durumlarda bile, bankaların kar zarar bildirimlerinde bir faiz geliri olarak görülür. Bu uyumsuzluk, kamu kesimi borçlanma gereğinin nakit esasına göre hesaplanmasına karşılık, kamu bankalarının kar zarar bildirimlerinin tahakkuk esasına göre hesaplanmasından dolayı artacaktır. Dolayısıyla, kamu hesaplarında nakit esaslı kayıt sisteminin uygulanması, gelir ve harcamaların net bir şekilde görülmesini ve finansman politikalarının doğru bir şekilde yapılmasını sağlayabilecektir.

Kamu açıklarının, görev zararı gibi faaliyetler dikkate alınmadan hesaplanması ve bütçede söz konusu büyüklüklerin yer almaması, saydamlık açısından olumsuzluk yaratabilecektir. Bunun yanı sıra, yasamanın verdiği yetkiyi aşan bir şekilde yürütme, kaynakları fazlasıyla kullanmış olmaktadır. Açık miktarı doğru olarak tesbit edilemediğinden, bütçe gider ve gelir farkı aslında daha da fazla olmakta ve söz konusu farka göre yapılan gelir elde etme beklentileri ve hedefleri hiçbir zaman tutmamaktadır.

²⁰⁹Peter STELLA: "Toward Defining and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises", How To Measure The Fiscal Deficit, Der. Mario I. Blejer, Adrienne Cheasty (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993), 207-235.

Öngörüleni aşan bir hal alan harcamaların finansmanı ise, borçlanma ile yapılmaktadır. Ancak görev zararları gibi yarı mali işlemlerin yol açtığı açıklar da, nakit dışı borçlanma denilen ve devletin bütçeye kaydedilmeden oluşan yükümlülüklerinin karşılanması için yapılan, borçlanmalar ile finanse edilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi nakit dışı borçlanma miktarı, kamu kesimi borçlanma gereğinden daha az yanıltıcı bir gösterge olmaktadır.

Dünya da pek çok ülkede ve Türkiye de bütçe kaynakları kısıtlı olduğu için görev zararı niteliğindeki faaliyetler, bütçeden karşılanmak yerine bütçe dışı olanaklardan faydalanılarak yapılmaktadır. Örneğin, tarımsal destekleme bütçeden karşılanmak yerine düşük faizle kredi uygulamasıyla kamu bankalarına yaptırılmaktadır²¹⁰. Bütçe üzerindeki kısıtlar arttıkça, dolaylı bir şekilde yapılan görev zararı harcamalarının bütçe dışı uygulamalar şeklinde yapılması artmaktadır. Bu tür faaliyetler; denetlenmekten uzak, saydam olmayan ve işlem maliyetleri çok yüksek faaliyetler halini almaktadırlar. Gerek bütçesel kaynakların daha gerçekçi kullanılması ve gerekse hesaplanmayan açıklardan dolayı gerekliliği olan başka harcamalardan kısıntıya gidilmek zorunda kalınmaması açısından, birer yarı mali işlem olan görev zararı uygulamalarının denetiminin sağlanması gerekmektedir.

Kamu gelir ve harcamalarının açık bir şekilde izlenebilmesi ve denetime açık olması çerçevesinde görev zararı doğurucu faaliyetlerin de, planlı, denetime imkan veren ve hesaplarda açıkça izlenebilir olması gerekmektedir. Görev zararı harcamalarında olması gereken bu özellikler, ülke için gerekli ekonomik ve sosyal çıkarların sağlanabilmesi açısından önemlidir. Görev zararı doğurucu faaliyetlerin yararlarına önceki bölümlerde değinilmiştir. Ancak söz konusu

²¹⁰ Yasemin HÜRCAN, Emin KIZILTAŞ ve H. Hakan YILMAZ: "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlığın Neresinde", Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu 2000, <http://www.tesev.org.tr>.

faaliyetlerin amacına ulaşması ve getirdiği yarardan daha fazla yük getirmemesi için planlı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Görev zararı harcamalarının etkin bir kayıt sisteminin oluşturulması ve bunun için gerek harcamaları yapan kuruluşların, gerekse zararları telafi eden Hazine'nin zarar bildirim zamanları ile ödenek zamanlarının birbirlerine uyumlu olmasının sağlanması gerekmektedir. Görev zararı harcamalarının telafisi için yapılan ödeneğin, Yasa'da, harcamanın yapıldığı yılı izleyen yılda bütçeye konacak ödenekle yapılması öngörülmekte, ancak uygulamada ödeneklerin çoğu zaman geciktiği hatta bazen çok ilerki yıllarda yapıldığı gözlemlenmektedir. Bunun önlenmesi gerekmektedir. Literatürde görev zararı harcamalarının finansmanı için getirilen öneriler de belirtildiği gibi, görev zararı ödeneklerinin, harcamaların belli planlar dahilinde yapılacağı varsayımı altında, kuruluşlara önceden avans olarak verilmesi ve eğer harcama ile ödenek arasında açık meydana gelirse, söz konusu açığın, izleyen yılın bütçesinde ödenmesi yararlı olacaktır. Kuruluşlara verilen ödeneğin de, amacına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı denetlenmelidir.

Böylelikle, hem söz konusu harcamalar amacına uygun şekilde yerine getirilmiş olacak hem de görev zararı doğurucu faaliyetlerin devlete aşırı yük getirdiği ve/veya getireceği düşüncesi, söz konusu yükün, faaliyetler gereksiz ve amaçsız olduğundan değil, doğru şekilde uygulanmadığından, kötü niyetli kullanımlara açık olduğundan ya da bırakıldığından ve finansman şekli yanlış seçildiğinden kaynaklandığı görülerek ortadan kalkabilecektir.

2. Siyasi Sorumluluk Açısından Görev Zararı Uygulamalarının Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı kavramının tanımını verirken ve görev zararı uygulamalarını anlatırken, söz konusu faaliyetlerin birer kamu harcaması niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Görev zararı uygulamaları ve uygulamaların sonucu meydana gelen kaybın telafisi, varlığını yasalardan almaktadır. Yasaların verdiği yetkiye dayanarak siyasi otorite, çeşitli iktisadi ve sosyal amaçlar doğrultusunda bir iktisat politikası tercihi olarak görev zararı faaliyetlerini uygulamaktadır. Görev zararı uygulamaları, devletin sahip olduğu kamu kuruluşlarında yerine getirilmektedir.

Siyasi otoritenin her türlü harcamada olduğu gibi, bir kamu harcaması niteliği taşıyan görev zararı uygulamalarını da, anayasa ile çerçevesi çizilen bir asil – vekil ilişkisi çerçevesinde yürütmesi beklenmektedir. Asil vekil ilişkisi, çerçevesi Anayasa'da çizilmiş bir ilişkidir. Söz konusu ilişki, kamu kaynaklarının kullanımının da çerçevesini çizmektedir. Anayasa'nın TBMM'nin görev ve sorumluluklarının belirlendiği 87. Maddesi, Cumhurbaşkanının görev ve sorumluluklarının belirlendiği 104. Maddesi, Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 112. Maddesi, Sayıştay ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı 160. Maddesi ve mali hükümlerin yer aldığı 161-165. Madde'ler kapsamında yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Asil vekil ilişkisinde asil millettir. Millet, seçimle kendisini yönetecekleri yani meclisi tayin etmektedir. Meclis, milletin kamu hizmetlerinin sunulması için kendisine emanet ettiği kaynakları, kullanma yetkisiyle hükümete aktarmaktadır.

Hükümette politikaların uygulanması konumuz itibariyle hizmetlerin sunulabilmesi için gerekli kuruluşlara talimatları vermektedir²¹¹.

Hükümetlere kaynakları kullanma yetkisi, bütçeler yoluyla meclis tarafından verilir ve yetkinin nasıl kullanıldığı da yine meclis tarafından denetlenmektedir. Meclisin verdiği yetkiyle hükümet, faaliyetlerini devlete bağlı kuruluşlar eliyle gerçekleştirir.

Bütçeler teorik olarak, yürütmenin yasama tarafından kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl kullanacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlarına götürmeyi vaad ettikleri hizmetleri içeren bir metin olarak tanımlanabilmektedir²¹². Bütçenin, bir mali yıl içerisinde kullanılan ya da kullanılması taahhüt edilen tüm kamu kaynaklarını kapsamı gerektiği açıktır. Ancak uygulamada tüm kamusal faaliyetlerin bütçe içinde yer almadığı görülmektedir.

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin siyasi sorumluluk açısından önemi, yasama tarafından yürütmeye emanet edilen kaynaklar ve bunların sorumluluğunda ortaya çıkmaktadır. Bakanlar Kurulu'na verilen yetkilerin geniş tutulmasının, hem harcama ile ilgili konuların görüşülmesini hem de yasma denetimini zora soktuğu görülmektedir²¹³. Yürütme görev zararı faaliyetlerindeki yetkiyi, Kanun Hükmünde Kararname ile almaktadırlar. Bundan dolayı, bir mali yıl içerisinde istedikleri miktarlarda ve hatta bazı zamanlar miktarını bile

²¹¹ İzak ATİYAS ve Şeref SAYIN: a.g.e., 13.

²¹²R. Hakan ÖZYILDIZ: a.g.m., 25.

²¹³Fevzi DEVRİM ve Asuman ALTAY: "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi Ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Yayın No:3, (2000), 57.

bilemedikleri şekilde harcamalar yapabilmektedirler. Bütçede de yasamanın bilgisi ve izni olmadan ek harcama yükümlülükleri yaratmaktadırlar. Görev zararının büyüklüğü ile ilgili önceki bölümlerde yapılan hesaplamalarda da görülebileceği gibi, bu tip harcamalar toplam bütçe harcamalarının yaklaşık %30'larına varan tutarlara ulaşabilmektedir.

Görev zararı harcamaları konusunda siyasi otoritenin önemi hakkında belirtilmesi gereken ikinci nokta, seçilecekler ile seçmenler arasındaki ilişkiden kaynaklanan etkilerdir. Söz konusu etkiler, seçilecekler olanların seçmenlerine olan "popülist yükümlülükleri" şeklinde tanımlanabilir²¹⁴. Bu yükümlülükler, örneğin seçilecek olan kişilerin seçmen bölgelerinde bulunan bireylere verdiği ve görev zararı doğurucu nitelikteki vaatleri şeklinde meydana gelebilir. Sonuçta planlanmadan sadece siyasi kaygılarla verilen bu şekildeki görevler, büyük kamu açıklarına sebep olabilmektedir. Seçim sistemi ve yapısı çerçevesinde, seçilecek olanların, söz konusu girişimlerinden şahsi olarak vazgeçmeleri mümkün olmadığından, görev zararı doğurucu faaliyetlerin planlı bir şekilde ve denetim altında yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

Görev zararı, siyasi otoritenin kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerden "temel mal ve hizmet" niteliğinde olanlarının fiyatlarını maliyetleri ya da piyasa fiyatlarının altında belirlemelerinden doğmaktadır.

Temel mal ve hizmet kavramı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde önem kazanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, büyüme ve kalkınmanın sağlanması için gerekli üretim aşamalarının tamamlanması gerekmektedir. Üretim aşamaları

²¹⁴İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: a.g.e., 17

hangi sektör ya da sektörlerin üretimlerini içeriyorsa, bu sektörlerde üretilen mal ve hizmetlerin temel mal ve hizmet olduğu kabul edilmektedir.

Türkiye gelişmekte olan bir ülkedir ve planlı kalkınmaktadır. Türkiye’de yapılan planlar doğrultusunda hangi sektör ya da sektörlerin gelişmesine öncelik veriliyor ise, bu sektörlerin ürettiği mal ve hizmetler temel mal ve hizmet olarak kabul edilmelidir. Yapılacak fiyat müdahaleleri de, bu doğrultuda olmalıdır. Ancak yapılan uygulamalar, fiyat müdahalelerinin siyasi kaygılar taşıdığı ve temel mal ve hizmet dışındaki mal ve hizmetlerin fiyatlarına da müdahale edildiğini göstermektedir. Sadece siyasi etkinlik sağlamak amacıyla kalkınma planları ve ülkenin sanayileşme stratejisi için gerekli olan mal ve hizmetlerin dışındaki bazı mal ve hizmetlerin de, fiyatlarının maliyetin ya da piyasa fiyatının altında tutulması uygulamayı amacından saptıracaktır. Ayrıca bazı mal ve hizmet fiyatları Bakanlar Kurulu Kararı ile değil sadece ilgili Bakanın yetkisiyle belirlenmektedir. Söz konusu uygulama, doğacak zararın Hazine tarafından karşılanmasına da engeldir. Çünkü bilindiği gibi, Kanun ya da Bakanlar Kurulu Kararları ile verilen görevler ve yapılan belirlemeler görev zararına yol açtığında bu Hazine tarafından karşılanmaktadır.

Görev zararı faaliyetleri, zaman zaman siyasi otoritenin müdahalesiyle amacından sapabilmektedir. Siyasi otoritenin görev zararı niteliği taşımayan uygulamaları, görev zararı hesaplarına dahil edilerek ortaya büyük görev zararı rakamları çıkarılmaktadır. İleride ayrıntılı olarak görüleceği gibi, 1993 yılında Ziraat Bankası tarafından kütlü pamuk destekleme ödemelerinden kaynaklanan görev zararlarının, bankaya ileri tarihlerde geri ödenmesi aşamasında alacaklara başka amaçlar altında normalin çok üstünde faiz ödenmesi görev zararı ile ilgili olmayan bir uygulamadır. T.C. Ziraat Bankası’nın bir koalisyon döneminde, görev zararı dışında oluşan açıkları finanse etmek durumunda bırakılması ve aslen görevi olmayan birtakım faaliyetleri yürütmek durumunda bırakılması

sonucu, siyasi otoritenin görev zararı alacağına faiz uygulaması perdelemesi altında, bankaya normalde uygulanan orandan çok daha yüksek faiz oranları uygulanması ile görev zararı aşırı derecede artırılmıştır. Görev zararı uygulamalarının, ülkenin iktisadi ve sosyal yararlarını gözeten uygulamalar olduğundan hareketle, bu şekildeki siyasal düzenlemeler görev zararlarını yararsız faaliyetler şeklinde gösterebilmektedir.

II.GÖREV ZARARI UYGULAMALARININ YARATTIĞI ETKİLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetler, devletin yürüttüğü iktisat politikasında bir tercih olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet, bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde çeşitli amaçlar gözetmektedir. Görev zararı faaliyetlerinin uygulanması sonucunda ortaya çıkan ekonomik, mali ve sosyal etkilerin incelenmesi de önemlidir.

A-EKONOMİK ETKİLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı faaliyetlerinin gerek ortaya çıkış nedenlerinin gerek uygulamalarının ve gerekse sonuçlarının çeşitli iktisadi etkileri vardır. Görev zararı uygulamalarının, hangi açılardan gerekli olduğu, uygulanma şekilleri, ve finansmanlarına göre ortaya çıkan iktisadi etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Gerekliliğinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Yasal dayanağını kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş Kanun'undan alan görev zararı uygulamaları, iktisadi ve sosyal amaçların gözetilmesinden dolayı iktisat politikası tercihi olarak ortaya çıkmaktadır. Bazı sektörlerin doğrudan bazı sektörlerin ise dolaylı olarak desteklenmesini sağlayan görev zararı uygulamaları, söz konusu desteklerin bizzat kamu iktisadi teşebbüsleri adı verilen kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesini ve devlet tarafından finansmanını gerektiren uygulamalardır. Görev zararı doğurucu faaliyetlerin ekonomik etkileri pek çok farklı açıdan incelenebilmektedir.

a)Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerinin Teşvik Uygulamaları Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı faaliyetlerinin önemi teşvik uygulamalarıyla açıklanabilmektedir. Bunun nedeni, devletin gerçekleştirdiği teşvik uygulamalarının önemli ekonomik ve sosyal amaçlara sahip olması ve söz konusu uygulamaların içerisine görev zararı doğurucu faaliyetlerin olmasıdır. Bir ülkede uygulanan teşvik politikalarının ya da diğer bir adıyla devlet yardımlarının ekonomik istikrar, büyüme ve kalkınma gibi ekonomik, bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılması, göç, çevre vb. birtakım sosyal amaçları bulunmaktadır²¹⁵. Teşvik uygulamaları; düşük faizli kredi, hibe, yardımlar, vergi muafiyet ve indirimleri, enerji indirimleri ya da finansman kolaylıkları vb. gibi olabilmekte ve bölgesel ve sektörel olarak uygulanabilmektedir. Devletin, teşvik uygulamaları

içerisinde yer alan düşük faizli kredi temini ya da enerji desteği gibi uygulamaları bünyesinde bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla yerine getirmesi görev zararı doğurucu faaliyetleri oluşturmaktadır.

Teşvik uygulamaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde istikrarlı büyüme ve kalkınma için gereklidir. Devlet, teşvik uygulamaları çerçevesinde sektörel tercihler yaparak, özellikle ileri teknoloji ve katma değeri yüksek sektörlerle yardım yapmaya yönelmektedir. Sektörel uygulama bu anlamıyla, yalnız büyümeyi gerçekleştirme amacını gütmektedir. Bunun yanı sıra devletin iktisat politikasını belirlemede çeşitli sosyal tercihlerinin olması da teşvik uygulamalarının sektörel yönünü belirler²¹⁶. Teşvikler bölgesel olarak da uygulanabilmektedir. Bunun amacı da, ülkedeki bölgesel farklılıkların azaltılması ve büyüme ve kalkınmanın ülkenin her yerine dengeli dağılımının sağlanmasıdır. Bölgesel teşvik uygulamaları, teşviğin yapıldığı bölgelere yatırımların çekilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması için gerçekleştirilen uygulamaları içermektedir.

Türkiye’de, teşvik uygulamaları kapsamında çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Konu itibariyle uygulamaların kapsamına, teşvikler içerisinde yer alan ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen enerji desteği ve Küçük ve Orta Boy İşletmelere (KOBİ) yönelik düşük faizli kredi desteği uygulamaları dahil edilecektir.

Türkiye’de teşvik sistemi, çeşitli yıllar itibariyle çıkartılmış Bakanlar Kurulu Kararları ile düzenlenmiştir. Bu konuda son olarak, genel teşvik sisteminin

²¹⁵İsmail ÇİLOĞLU: a.g.m., 29.

²¹⁶İsmail ÇİLOĞLU: a.g.m., 39.

düzenlenmesi amacını taşıyan 2000 / 1821 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı²¹⁷ uygulamaya konmuştur. Karar'da enerji desteği ile ilgili bir belirleme olmamasına rağmen yatırımların diğer kanun ve bakanlar kurulu kararlarında teşvik belgesine bağlı olarak öngörülen destek unsurlarından da yararlanabileceği açıklaması vardır.

Enerji desteği ile ilgili açıklamalar, 24.10.1997 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 97 / 9955 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda ve söz konusu kararın uygulanmasına ilişkin 98/1 No'lu Tebliğ'de yer almış ve karara göre, Olağanüstü Hal Bölgesinde yatırım teşvik belgesine sahip işletmelere (KOBİ teşvik belgeliler dahil) yatırım dönemlerinde kullandıkları elektrik enerjisinin TEAŞ ve TEDAŞ tarafından %50 indirimli olarak uygulanması öngörülmüştür²¹⁸. Uygulamadan kaynaklanan kayıplar görev zararı olarak Hazine tarafından karşılanacaktır. Ayrıca, ilgili kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından sağlanan enerji desteği, 16.09.1997 tarih ve 97/9955 Sayılı "Teşebbüs Müessese ve Bağlı Ortaklıklara Konuları ile İlgili Görev Verilmesi, Doğan Zarar ve Mahrum Kalınan Karın Hazinece Karşılanması Hakkında" Bakanlar Kurulu Kararı²¹⁹ ile 26.02.1999 tarih ve 99/12478 Sayılı önceki kararla aynı adı taşıyan karar²²⁰ ile belirlenmiştir. 99/12478 Sayılı karar ile de, Olağanüstü Hal Bölgesindeki illerdeki yatırım teşvik belgeli işletmelere (KOBİ teşvik belgeliler dahil) işletme döneminde sağlanacak enerji desteği ile ilgili düzenlemeler belirlenmiştir. Buna göre de, tüketilecek enerji fatura bedelinin; ilk yıl %50, ikinci yıl %40 ve üçüncü yıl %25 indirilmesi uygulaması getirilmektedir²²¹.

²¹⁷ Karar, 18.01.2001 Tarih ve 24291 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²¹⁸ Nuri DEĞER: "Yatırımlarda Devlet Yardımları", *Yaklaşım Dergisi*, 65 (Mayıs 1998), 25.

²¹⁹ Karar, 24.10.1997 tarih ve 23150 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²²⁰ Karar, 05.03.1999 tarih ve 23630 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²²¹ Melike Sultan AK: "Yatırımlara Sağlanan Teşvikler", *Vergi Dünyası*, 243 (Kasım 2001), 135.

Teşvik uygulamaları içerisinde görev zararı doğurucu bir diğer uygulama da, Küçük ve Orta Boy (KOBİ) İşletmelere sağlanan teşviklerdir. KOBİ'ler söz konusu kuruluşlardaki destek unsurlarını belirleyen karar'da da tanımlandığı gibi bağımsız nitelikteki ya da sermayesinin en fazla %25'i büyük işletmelere ait olan işletmeler ile mikro işletmelerdir²²². KOBİ'lerin ülke ekonomilerinde önemli yerleri bulunmaktadır. Türkiye'de KOBİ'ler açısından varolan önem oranlarda da kendini göstermekte, söz konusu işletmelerin toplam işletmeler içindeki payı %98,8 iken toplam üretim içindeki payları %37,7 ve ihracat içindeki payları ise %8 olduğu görülmektedir²²³. Büyük işletmelerle aynı ürünleri üreterek bir yandan onlarla rekabet ederken, diğer yandan ürettiği mal ve hizmetlerle büyük işletmeleri tamamlayıcı olmaları, bölgesel ekonomik ve sosyal dengesizlikleri ortadan kaldırmaları, az sermaye ve kişi başına daha az yatırıma ihtiyaç göstermeleri bu açıdan istihdam yaratmaları, söz konusu kuruluşların ekonomideki yararlarını yansıtmaktadır²²⁴.

KOBİ'ler hakkında bütün bu anlatılanların yanında, kuruluşların yapılarından kaynaklanan bir takım sorunları da vardır. En önemli sorunları da finansman sorunudur. Teşvik politikaları çerçevesinde devlet tarafından KOBİ'lere T. Halk Bankası aracılığı ile düşük faizli kredi uygulanmaktadır

²²² Hüseyin TOKAY: "KOBİ'lerin Finansal Sorunları ve Türkiye'de KOBİ Yatırımlarında Devlet Yardımları Konusundaki Son Yasal Düzenlemeler II.", *Yaklaşım Dergisi*, 105 (Eylül 2001), 28.

²²³ Abdülkadir GÖKTAŞ: "KOBİ'lerin Rolü, Sorunları ve Bunlara Dönük Destek Politikalarındaki Değişiklikler", *Yaklaşım Dergisi*, 104 (Ağustos 2001), 94.

²²⁴ Hüseyin TOKAY: "KOBİ'lerin Finansal Sorunları ve Türkiye'de KOBİ Yatırımlarında Devlet Yardımları Konusundaki Son Yasal Düzenlemeler I.", *Yaklaşım Dergisi*, 104 (Ağustos 2001), 39.

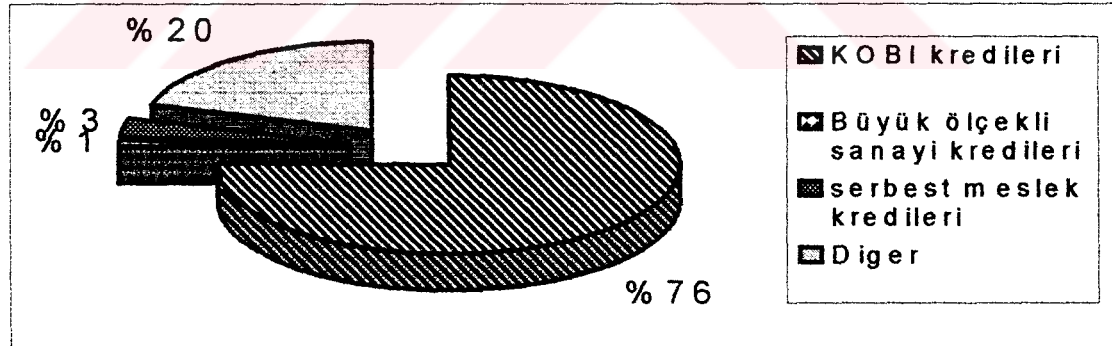
TABLO 34: 1998-1999 Yıllarında Halk Bankası Sanayi Kredilerinin Dağılımı (milyar TL)

	1998	1999
KOBİ Sanayi Kredileri	68.515	62,128
Büyük Ölçekli Sanayi Kredileri	1,108	887
Serbest Meslek Kredileri	2,580	2,585
Diğer Krediler	13,529	16,787

KAYNAK : T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, "T. Halk Bankası Yıllık Raporu 99". a.g.r, s.93.

1998 ve 1999 yıllarında T. Halk Bankasına ait sanayi kredilerinin miktarlarını gösteren tablo 34'de görüldüğü gibi her ne kadar 1999 yılında miktarı azalsa dahi sanayi kredilerinin en büyük payını KOBİ kredileri oluşturmaktadır.

T. Halk Bankası tarafından verilen sanayi kredilerinin toplam miktarı içinde KOBİ'lere verilen kredi miktarının payını da bu şekilde görmek mümkündür.

ŞEKİL 18: 1999 Yılına Ait T. Halk Bankası Sanayi Kredilerinin Dağılımı(%)

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, "T. Halk Bankası Yıllık Raporu 99" içindeki konuya ait verilerden türetilmiştir.

Şekil 18'de görüldüğü gibi, 1999 yılında sanayi kredilerinin içinde en büyük payı %76'lık oran ile KOBİ kredileri almaktadır. Büyük ölçekli işletmelerin payı %1'de kalmıştır.

Görüldüğü gibi, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla teşvik uygulamalarında bulunması ve dolayısıyla görev zararına yol açması ülkedeki iktisadi ve sosyal gelişme açısından önemli bir rol oynamaktadır. Enerji desteği ve düşük faizli kredi uygulamaları görev zararlarına yol açmaktadırlar. Ancak yatırımların teşviki, istihdamın ve üretimin artırılması ve büyümenin gerçekleştirilmesi gibi pek çok ekonomik amacı gerçekleştirirken bölüşümün dengeli dağılımı gibi çeşitli sosyal amaçlara da hizmet etmektedir.

b)Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin Çeşitli Sektörlerin Desteklenmesi Açısından Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı uygulamaları, ekonomideki çeşitli sektörlerin doğrudan ya da dolaylı olarak desteklenmesi işlevini de gerçekleştirmektedirler. Kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından gerçekleştirilen uygulamalar, gerek fiyat belirlemeleri gerekse doğrudan destekleme uygulamalarıyla, söz konusu işlevi yerine getirmektedirler. Görev zararı doğurucu faaliyetler, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla tarım sektörü ve sanayi sektörünün desteklenmesini sağlamaktadırlar. Her iki sektöre de doğrudan ve dolaylı olarak destek sağlanabilmektedir.

Tarım sektörü her ülke açısından önemi vazgeçilmez bir sektör durumundadır. Türkiyede de, temel tarımsal ürünlerin yetiştirilmesi ve işlenmesi, gıda güvenliğinin sağlanması, verimliliğin yükseltilmesi, üreticilere teknik hizmetler verilmesi ve desteklenmesi amaçlarıyla tarım sektöründe faaliyet

göstermek üzere kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuştur ve söz konusu kuruluşlar, tarım ürünlerinin hava koşullarına bağlılığı, fiyat dalgalanmalarından aşırı derecede etkilenmesi, talep esnekliklerinin çok düşük olması ve Türkiye'de nüfus ve istihdam yoğunluğunun bu sektörde fazla olması gibi etmenlerden dolayı sektörü desteklemektedirler²²⁵. Söz konusu destekler, kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından destekleme alımlarının yapılması ve piyasanın düzenlenmesi fonksiyonunun yerine getirilmesi şeklindedir. Tarım sektörüne yönelik olarak gerçekleştirilen görev zararı doğurucu faaliyetler, bu sektördeki üretime doğrudan destek sağlarken, sektörde üretilen ürünleri girdi olarak kullanan sanayi sektörüne de dolaylı olarak destek sağlamaktadır.

Sanayi sektörü de, bir ülkenin büyüme ve kalkınmasında başat sektörlerden biridir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararı doğurucu faaliyetleri, sanayi sektöründeki destekleme faaliyetlerini de içermektedir. Sanayi sektöründe kullanılan girdilerin, sektörde üretim yapan birimlere düşük bedelle sunulması ve sektördeki üretimin finansmanı için gerekli olan kaynağın düşük faizli kredi ile sağlanması sektörün desteklenmesi açısından önemlidir. Sanayi sektörünün, devlet tarafından kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla görev zararı doğurucu faaliyetlerle desteklenmesi, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ve planlı kalkınma gayretinde olan bir ülkede hedef sektöre yönelik bir uygulama niteliğindedir.

²²⁵Bülent GÜLCÜBUK: "Türkiye Tarımında Özelleştirmenin Sosyal Boyutları ve Getirdiği Sorunlar", Dünyada ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği Sempozyumu Bildirileri, Türk Mühendisler Mimarlar Odası Birliği(TMMOB) ve Elektrik Mühendisleri Odası(EMO), Mart Matbaası, II, (Ocak 1998), 552.

2.Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tarafından Üretilen Mal Ve Hizmetlerin Fiyatlarının Maliyet Ya Da Piyasa Fiyatının Altında Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Dar anlamda görev zararının ortaya çıkmasındaki ilk etken daha önce de belirtildiği gibi, kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerinin ya da piyasa fiyatlarının altında belirlenmesidir. Maliyet ya da piyasa fiyatı altında fiyat belirlenmesinin yaratacağı iktisadi etkiler önemlidir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri birer kamu kuruluşudur ancak, karlılık ve verimlilik ilkesine göre hareket etmek yönünde organize edilmişlerdir. Bunun yanında, kamu kuruluşu olmaları gereği siyasi otorite tarafından bir takım iktisadi ve sosyal nedenlere dayanarak ürünlerinin fiyatlarına müdahale edilebilmektedir. Söz konusu kuruluşların ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının, maliyet ya da piyasa fiyatı altında belirlenmesinin, "kuruluşları kar elde etmekten uzaklaştırıcı, verimlilik kaygılarını ortadan kaldırıcı, rekabeti bozucu, enflasyonist ortamlarda talebi anormal bir şekilde arttırıcı etkileri olduğu ve gelir dağılımı işlevini yerine getiremeyebileceği düşünülmektedir"²²⁶.

Maliyet ya da piyasa fiyatı altında fiyat belirleme işlevi, her durumda iktisadi etkilerine göre düşünülmemesi gereken, iktisadi işlevin yanı sıra sosyal bir takım işlevlerinin de olduğunun hesaba katılması gereken bir olgudur. Eğer sadece iktisadi çıkarsamalarla düşünülecek olursa, negatif etkilerinin, olumlu getirilerinden daha fazla olduğu sonucu ortaya çıkabilir. Ancak gereksiz ve plansız bir şekilde yapıldığı durumların haricinde, fiyata yapılan söz konusu

²²⁶ Dündar SAĞLAM: a.g.e., 31-34.

müdahaleler, çeşitli kesimlerin desteklenmesi bağlamında toplumsal fayda da yaratmaktadırlar.

Fiyatın maliyet ya da piyasa fiyatı altında belirlenmesi, üretimi gerçekleştiren teşebbüs açısından söz konusu maldan kar elde edememesini beraberinde getirmektedir. Ancak daha sonra ayrıntılı olarak görüleceği gibi, kuruluşlara fiyat müdahalelerinden dolayı karşılaşılabilecekleri kar kayıpları da verilmektedir. Maliyet ya da piyasa fiyatı altında mal ve hizmet sunumu yapan kuruluşların, verimlilikten uzaklaşmaları ve bunun süreklilik kazanması olgusu da her zaman doğru olmayabilmektedir. Teşebbüsler, çoğu zaman özel sektör firmalarının karlı bulmadığı alanlarda faaliyette bulunmakta ve sosyal fayda yaratmaktadırlar.

Teşebbüslerin maliyet ya da piyasa fiyatı altında fiyat belirlemelerinin rekabeti bozucu etkisi olduğu düşüncesi tartışmalıdır. Çünkü teşebbüsler, düşük fiyatla mal ve hizmet sunumlarını, yasal olarak temel mal ve hizmet niteliğinde olanlarda yapmaktadırlar ve burada amaç kar elde etmek değil, büyüme ve kalkınmayı sağlamaya çalışmaktır. Ayrıca fiyat müdahaleleri, özel sektör firmalarını piyasadan silmeye yönelik olarak gerçekleştirilen bir uygulama değil, toplumsal faydayı hedef alan amaçlar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu konuda, Türkiye'de bir örnek teşkil etmesi açısından T. Şeker Fabrikaları A.Ş. verilebilir. Kuruluşun, karlılık ve verimlilik ilkesinin tersine çalıştığı ve maliyet altında satış yaparak başka firmaları piyasa dışına ittiği idda edilmiş ve Rekabet Kurulu söz konusu durumda, Şeker Fabrikalarının piyasada hakim durumda olduğunu kabul etmekle beraber, şirketin piyasadaki faaliyetlerinin kendisi tarafından serbestçe belirlenemediğini ve özellikle şeker pancarı ve şeker satış

fiyatlarının kamu yararı gözetilerek yasa ve KHK'lere dayanılarak belirlendiğini belirtmiş ve rekabeti bozucu etkisi olduğunu kabul etmemiştir²²⁷.

Maliyet ya da piyasa fiyatı altında fiyat belirleme olgusunun, enflasyonist ortamlarda talebi tetiklediği görüşü de her durumda doğru olmayabilir. Söz konusu durumda, ne tür bir enflasyonun olduğu ya da hangi enflasyon çeşidinin ekonomide ağırlıklı olarak hissedildiğine göre bu yargı değişebilmektedir. Maliyet enflasyonunun ağırlıklı olduğu bir ekonomide, fiyatı maliyetinin altında belirlenen kamu iktisadi teşebbüsü ürününün, girdi olarak kullanıldığı üretim sahalarında maliyet düşüklüğü yaratacaktır. Bu aynı zamanda fiyatı ucuzlayan KİT ürününe olan talebin, her zaman tüketime yönelik olmayabileceğini de açıklamaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından maliyetin altındaki fiyatla sunumun gelir dağılımını düzenlemeyeceği de tartışmalıdır. Çeşitli sektörlerde bu yolla sağlanan destek uygulamaları, sosyal fayda içeren uygulamalar olup, gelir dağılımını dengeleyici olabilmektedir.

3.Görev Zararlarının Vergiler Yerine Borçlanmayla Finansmanı ve Dışlama Etkisinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu harcamalarının finansmanı, çeşitli yöntemlerle elde edilen gelirlerle sağlanmaktadır. Vergilerle, borçlanmayla ve para basımı şeklinde sıralanabilen bu yöntemler farklı ekonomik etkiler yaratabilmektedir. Vergiler, kamu harcamalarının finansmanında olağan gelirler olarak kabul edilmektedir.

²²⁷ Turgut TAN: "Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti", Rekabet Dergisi, I, 4 (Ekim-Kasım-Aralık 2000), 13-14.

Borçlanma, klasik iktisadi görüşe göre olağanüstü zamanlarda başvurulabilecek bir finansman çeşidi olsa da, günümüz ekonomik yapısında borçlanma da çeşitli harcamaların finansmanında olağan gelir olarak kabul edilmektedir. Harcamaların para basmak yoluyla finansmanı ise, önceki iki gelire göre az başvuru bir yöntemdir. Çünkü emisyonun enflasyonist etkileri olabilmektedir.

Enflasyonist etkilerin ortaya çıkmasının ya da varolan etkilerin şiddetlenmesinin istenmediği bir ekonomide, kamu harcamalarının emisyonla finansmanının dışarıda tutulduğu düşünülerek, cari gelirlerin cari giderlere yetmediği bir durum ortaya çıktığında eğer gelirler artırılamıyorsa ya da harcamalar yeterince kısılamıyorsa borçlanmayla finansmana başvurulacaktır ve söz konusu yöntem, borç alanı başlangıç bütçe dönemlerinde gelirinden daha fazla harcama yapmasını gelecek dönemlerde ise gelirinden daha az harcama yapmasını zorunlu kılacaktır²²⁸.

Harcamalarını borçlanmayla finanse etmek yolunu seçen ya da buna zorunlu olan devlet, söz konusu finansmanı gerçekleştirebilmek için piyasada devlet tahvili ya da hazine bonosu satmak durumunda kalmaktadır. İhraç edilen devlet kağıtlarının satışıyla doğru orantılı olarak, piyasada fon azalışının özel yatırımcı üzerinde negatif bir etkisi vardır. Özel yatırımcı, kullanılabilir fonların devlet tarafından sahiplenilmesinden dolayı kendi yatırımlarını finanse etmekte güçlük çekecektir²²⁹. Dışlama etkisi adı verilen bu etki, borçlanma yönünden de önemlidir. Kamu açıklarının artması, kamu finansman ihtiyacını artırmakta bu da borçlanmaya yönelimi artırmaktadır.

²²⁸ J.M. BUCHANAN: " Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları", Çev. Mustafa. A. SARILI. Vergi Sorunları Dergisi, 154 (Temmuz 2001), 120.

²²⁹ J.M. BUCHANAN: "Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları". a.g.m., 120.

Borçlanmaya yönelimin bu derece artması, devletin geçici gelir kaynaklarını sürekli bir hale getirmekte, borç stoğu giderek büyümekte, faiz oranları çok yüksek seviyelerde seyretmektedir. Yüksek faiz oranları, reel kesimin kaynak maliyetini yüksettiğinden ve fonların büyük bölümü devlet tarafından kullanıldığı için yatırımları olumsuz etkileyecek ve yatırımları üretken olanlardan spekülâtif olanlara kaydıracaktır²³⁰.

Türkiye’de, 1980 yılına kadar makul ölçülerde ve nadiren başvuru alan borçlanma ile finansman, 1985 yılından sonra hissedilir bir şekilde ve sürekli artmıştır. 1985 yılından önce idare, bütçe ödeneği ile tahmin edilen harcama arasındaki fark kadar borçlanabilirken, bu yıldan sonra idareye ortaya çıkacak açığın iki katına kadar borçlanma yetkisi ve söz konusu borçlanmayı para ve sermaye piyasalarından yapma yetkisi verilmiş ve 1985 yılından sonra borçlanma artık sürekli bir finansman aracı haline gelmiştir²³¹.

Türkiye’de, bahsedilen yıldan itibaren iç borç stoğunun sürekli artmasında, etkin bir vergi sisteminin olmayışı, kamu harcamalarının yeterli bir disiplin altında yapılmaması, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, ekonominin her kesimindeki sermaye birikimi ve verimliliğinin düşüklüğü ve konsolide bütçe dışındaki kuruluşların finansman açıkları gibi bir dizi sebepten kaynaklanan kamu açıklarının etkisi vardır²³². Belirtilen şekildeki harcama finansmanı, kamu açıklarının sürekli artması ve iktisat politikasında yapılan bir dizi hata, reel

²³⁰Ekrem DÖNEK: "Türkiye’de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 165 (Aralık 1999), 41.

²³¹Nazif EKZEN: "İç Borçlanma:TBMM Devrettiği Bütçe Yetkisini Yürütmeden Geri Almak Zorunda", *Türk-İş Yıllığı* 99, II, (Kasım 1999), 411-413.

²³² Ekrem DÖNEK: a.g.m., 41.

faizlerin ekonomideki reel büyümenin üzerine çıkmasını beraberinde getirmiş ve böylece iç borç stoğu mali sistem içinde sürekli yükselme eğilimine girmiştir²³³.

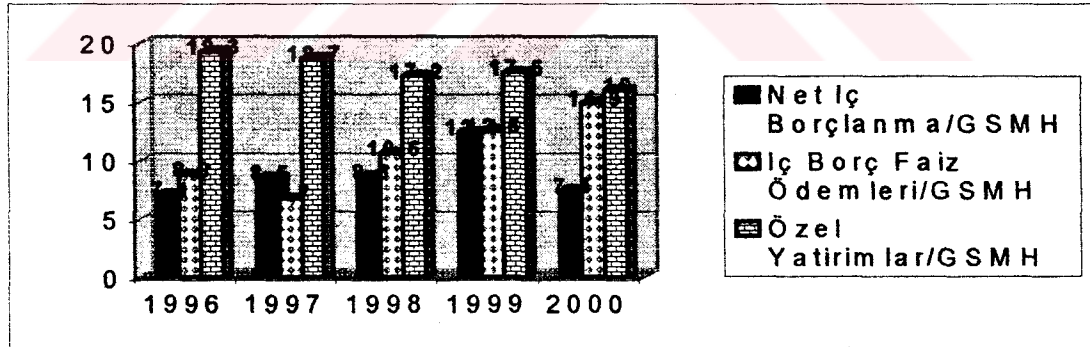
TABLO 35:1996-2000 Yılları Arasında Kamu İç Borçlanmasının Özel Yatırımlar Üzerindeki Etkisi

	Net iç borçlanma/GSMH	İç borç faiz ödemeleri/GSMH	Özel yatırımlar/GSMH
1996	7,1	8,8	19,3
1997	8,5	6,7	18,7
1998	8,6	10,6	17,2
1999	12,4	12,5	17,5
2000	7,4	14,9	16

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine Verileri, T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor 2000, T.C. Merkez Bankası, Para Programı Raporu 2001.

Tablo 35’de, iç borçlanma’daki artışın özel yatırımlar üzerindeki dışlama etkisi gösterilmeye çalışılmıştır. GSMH’a oranı olarak ifade edilen rakamlarda özel sektörün yatırımlarının tablo’daki yıllar itibariyle azaldığı görülmektedir.

ŞEKİL 19: İç Borçlanmanın Özel Yatırımlar Üzerindeki Etkisi



KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine Verileri, T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor 2000, T.C. Merkez Bankası, Para Programı Raporu 2001.

²³³ TÜSİAD: 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları (1996), Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/189, 13.

İç borçlanmanın piyasadaki kullanılabilir fon kaynaklarını tüketmesinin özel yatırımlar üzerindeki etkisi şekil 19'da görülmektedir. Şekilde görüldüğü gibi iç borç faiz ödemeleri 1997 yılı hariç sürekli artmakta buna karşılık özel yatırımlar, GSMH'ya oran olarak 1996'dan 2000 yılına kadar %20,6'lık bir azalış göstermiştir.

Görev zararı harcamaları nitelikleri itibariyle, daha sonra ayrıntılı olarak görüleceği gibi, yasal olarak bütçeye ödenek konularak karşılanması gereken harcamalar olmalarına rağmen, çeşitli nedenlerle bütçe dışına çıkarılmış ve borçlanmayla finanse edilir duruma getirilmiştir. Bütçeden açıkça izlenemeyen ve miktarları tam olarak bilinemeyen söz konusu harcamaların, borçlanmayla finansmanı, devlet üzerinde öngörülenden daha fazla bir borçlanma yükü getirmekte, finansmanın sağlanabilmesi için yüksek reel faizler ödenmekte ve bu sayede hem özel yatırımlar için gereken fonlar devlete akmakta ve özel sektör dışlanmakta, hem özel sektörün kendi kaynaklarının alternatif maliyetleri artmakta (spekülatif yatırım daha cazip gelmekte) ve hem de devletin kendisi kaynaklarının çok büyük bir bölümünü borç faiz ödemelerine ayırmak zorunda kaldığı için yatırım, eğitim ve sağlık gibi harcamalarından kısıntı yapmak durumunda kalmaktadır.

4.Kamu Bankalarının İç Borçlanma İhalelerindeki Rolünün Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararlarının geniş anlamdaki yorumu içerisine, kamu bankalarının Hazine iç borçlanma ihalelerinde üstlendiği rolden kaynaklanan kaybının da incelenmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi, Hazine iç borcun döndürülmesi amacıyla ihale sistemiyle menkul kıymet satışı yapmaktadır. İhalelerde talebe göre faiz belirlenmektedir. Borcun da borçla ödendiği Türkiye’de, Hazine döndürmek zorunda olduğu iç borç stoğunu mümkün olduğunca az faiz yüküyle çevirmek istemektedir. Söz konusu amaca ulaşmada da, kamu bankalarına aktif bir rol yüklenmektedir.

Kamu bankaları, kuruluş amaçları ve devletin bu kuruluşlara yüklediği rol gereği, finans piyasasında önemli yere sahiptir. Geçmiş yıllar itibariye bakıldığında, günümüze kadar kamu bankalarının sayılarının az olmasına ve son uygulamaların beraberinde getirdiği şekilde toplam aktifler içerisindeki paylarının azaltılması çalışmalarına rağmen piyasadaki yoğunlaşma oranları yüksektir²³⁴. Kamu bankalarının sektör içindeki yoğunlaşması, halen finansal piyasa içinde 20 milyar \$ sermaye büyüklüğüne sahip tek bankanın kamu bankası olması ve ticari banka sayısının kamu bankalarında 4 ve özel bankalarda 28 olmasından da açıkça anlaşılmaktadır.

TABLO 36: 2000-2001 Yılları Arasında Toplam Aktiflerin Dağılımı

	2000	2001(Haziran)
Kamu Bankaları	35,7	26,3
Özel Bankaları	48,2	51,2
Fon Bankaları	8,8	23,3

KAYNAK : T.C. Merkez Bankası, Para Programı Raporu 2001

Kamu bankalarının aktif içindeki payı, varolan ekonomik konjonktürde bankacılık faaliyetlerinin gerilemesi ve görev zararı tasfiyesi amaçlı Hazine tarafından verilen kamu kağıtlarının Merkez Bankası’ndan kesin satış yapılarak kısa vadeli borçlarla ödenmesi yoluyla bilançolarının küçülmesi nedeniyle

²³⁴Leyla Baştav ÖZDİCLE: “Türk Bankacılık Sektöründe Piyasa Yapısı”, Hazine Dergisi, 6 (Nisan 1997), 42.

azalmaktadır²³⁵. Ancak, iç borçlanma senetlerinin de içinde olduğu menkul kıymet portföyünün toplam aktifler içerisindeki payı büyüktür. Söz konusu büyüklüğü, toplam aktifler içerisinde kaynakların hangi oranlarda kredilere plase edildiğini gösteren kredi hacmi ile de görmek mümkündür.

TABLO 37: 2001 Yılı İtibariyle Bankaların Menkul Kıymet Ve Kredi Büyüklüklerinin Toplam Aktifler İçerisindeki Payı (Haziran 2001)

	Menkul kıymet portföyü/Toplam aktifler	Toplam krediler/Toplam aktifler
Kamu Bankaları	42,8	20,4
Özel Bankalar	5,4	32,7
Fon Bankaları	45,9	7,5

KAYNAK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Türk Bankacılık Sistemi Aktif Yapısı Tablosu, <http://www.bddk.gov.tr>

Tablo 37’de görüldüğü gibi, kamu bankalarının aktif yapıları içinde menkul kıymet oranı özel bankalardan çok daha fazladır. Buna karşılık, kredi hacimlerinde neredeyse menkul kıymet oranının yarısı kadar bir pay görülmektedir. Bu da, kredi olarak verilecek fonların hazine bonosu ya da devlet tahvili alımına plase edildiği ve devletin fonlandığı şeklinde yorumlanabilecektir.

Kamu bankaları, piyasadan cari faiz oranlarında fon toplamaktadırlar. Ancak, bu bankalara Hazine iç borçlanma ihalelerinde ortalama faizleri aşağı çekme görevi yüklenmektedir²³⁶. Kamu bankalarının, normal faizlerle topladığı fonları devlete düşük faizle plase etmelerine yol açan bu uygulamadan doğan kaybın da geniş anlamda görev zararı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

²³⁵ Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu: Bankacılık Sektör Değerlendirme Raporu, (2001), 6, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlar/veraporlar/rapor/bddk/sektordegerlendirme/bsdr.pdf>.

²³⁶ Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu: “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 185 (Ağustos 2001), 37.

B-MALİ ETKİLERİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı uygulamalarının ortaya çıkmasında, ekonomik etkilerinin yanı sıra finansmanından kaynaklanan ve değerlendirilmesi gereken mali etkileri de söz konusudur.

1.Borçlanmayla Finanse Edilen Görev Zararı Harcamalarının Analizi ve Değerlendirilmesi

Yarı mali işlemler olarak adlandırılan görev zararı faaliyetlerinin finansmanı, kamu açıklarının fazlalığı ve bütçe imkanlarının sınırlılığı dolayısıyla bütçe dönemlerinde daha fazla açık görünmemesi amacıyla kesilen ilk harcama kalemlerinden biri olmuştur²³⁷. Daha sonra da, görev zararı yükümlülüklerinin bütçeden izlenmesinden vazgeçilmiştir. Yükümlülüklerin bir kısmı senede bağlanıp iç borçlanma içine dahil edilmiş, bir kısmı da borçlanma dışındaki Hazine hesaplarında izlenmeye çalışılmıştır.

Senede bağlanarak iç borçlanma içinde izlenen görev zararı yükümlülükleri, nakit dışı borçlanma adı verilen kalemlerde yer almaktadır. Nakit dışı borçlanma kalemi, kamunun kendi içindeki yükümlülükleri karşılığında ihraç ettiği ve Hazine'nin söz konusu ihraç ile nakit girişi sağlamadığı senetlerin yer aldığı bölümdür²³⁸. Görev zararı yükümlülüklerinin de içinde bulunduğu

²³⁷R. Hakan ÖZYILDIZ: a.g.m., 23.

²³⁸T.C. Merkez Bankası: Para Programı Raporu 2001 (2001), s.52 <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprogram/2001/pp7.pdf>.

konsolide bütçe dışındaki kesmin nakit dışı borçlanmaları sonucu oluşan yük, çeşitli sebeplerden dolayı Hazine üzerine yüklenmektedir²³⁹.

TABLO 38: 2000-2001 İç Borç Stok Yapısı

	2000		2001	
	<i>Miktar (katrilyon)</i>	<i>Toplam içindeki pay(%)</i>	<i>Miktar (katrilyon)</i>	<i>Toplam içindeki pay(%)</i>
Toplam	36,4	100,0	109,3	100,0
Nakit	29,6	81,3	49,6	45,4
Nakit dışı	6,8	18,7	59,7	54,6

KAYNAK: T.C. Merkez Bankası, Para Programı Raporu 2001, a.g.r s.50.

Tablo 38’de, 2000 ile 2001 yıllarındaki iç borç stok yapısı verilmiştir. Veriler de görüldüğü gibi, 2001 yılına gelindiğinde nakit dışı borç stoğunda oransal olarak nakit borç stoğuna göre artış vardır. Bu artışın nedeni, 2001 yılında kamu bankaları görev zararlarının senede bağlanarak finansmanıdır.

Nakit dışı borç stoğundaki yükümlülüklerin de iç borçlanma içine dahil edilmesi ve söz konusu stoğun bir kalemi olan görev zararı faaliyetlerinin ve harcamalarının devam etmesi, bir yandan hızla artan kamu harcama yapısı diğer yandan da hızla genişleyen bir kamu borçlanma gereği yaratmıştır²⁴⁰. Görev zararları, görünmeyen borçlar olarak adlandırılmaktadırlar. Çünkü bütçe içerisinde izlenememekte fakat birer kamu yükümlülüğü olduklarından karşılanmaları gerekmektedir.

²³⁹Yasemin Gürsoy HÜRCAN: Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları Ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi (Ankara 1999), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No:23, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 82.

²⁴⁰Nazif EKZEN: a.g.m., 410.

Söz konusu yükümlülüklerin finansmanı için kayıt dışı borçlanmaya gidilmektedir. Bu da, borç stoğunun açıklanandan daha fazla olmasına yol açmaktadır. Örneğin, 1999 yılına bakıldığında görev zararları da dahil edildiğinde GSMH'ya oranla borç stoğunun %21'lik büyük bir oranda arttığı görülmektedir²⁴¹. Dolayısıyla, açıklanan verilerde yer alan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği rakamları görev zararlarının dahil olduğu yarı mali işlemleri kapsamadığı için gerçeği yansıtmamaktadır. Gerçek açık miktarını gösteren esaslı bir gösterge, daha önce bahsedilen nakit dışı borçlanmaların kapsadığı, devletin bütçeye kaydedilmeden oluşan yükümlülüklerini tahvile döndürmek amacıyla yapılan ve nakit girişi sağlamayan devlet kağıdı satışlarının boyutu olmaktadır²⁴². Nakit dışı borç stoğunun miktarı, 2000 yılında toplam stoğun 18,7'si ve 2001 yılında kamu bankaları görev zararlarının karşılanması amacıyla verilen tahvillerle toplam içinde %54,6'lık bir pay almıştır.

Bütçe dışında oluşan harcamaların ve söz konusu harcamaların finansmanının, kamu açık miktarına eklenmemesi, bütçe açık miktarının gerçekte olduğundan daha az görünmesini sağlamaktadır. Ancak, görev zararlarının da dahil olduğu gerçek borç stoğu artmakta ve Hazine planlanandan daha fazla borçlanmak durumunda kalmaktadır. Ek borçlanmanın sağlanabilmesi için kamu her seferinde daha yüksek faiz oranlarından borçlanmak durumunda kalmakta ve bir noktadan sonra normal gelirlerle karşılanamayacak bir düzeye ulaşılmaktadır²⁴³. Bu düzeyden sonra, borç geri ödemelerinin de borçlanmayla yapılması, bir borç kısır döngüsüne girilmesi söz konusu olmaktadır.

²⁴¹Ekrem KESKİN, Nazım Kadri EKİNCİ, Güven SAK, Ercan KUMCU ve Hasan ERSEL: "Krizin Anatomisi", Nazım Kadri EKİNCİ Konuşma Metni, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 187 (Ekim 2001), 8.

²⁴²İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: a.g.e., 22.

²⁴³T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Yılı Mali Raporu (Ankara 2001), 56-57.

2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Alınan Bankaların Görev Zararları Çerçevesinde Analizi ve Değerlendirilmesi

Türkiye'nin yıllardır süregelen ekonomik aksaklık durumu her kesimde kendini göstermiştir. Yaşanan krizler tüm piyasalarda kendini göstermektedir. Finans piyasası da, girdiği kriz ortamının bir sonucu olarak 1997 ile 2001 yılları arasında toplam 18 bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından devralınmasını yaşamıştır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından devralınan bankalar, finans piyasasındaki yükümlülüklerini yerine getiremeyecek durumda olduklarından dolayı fona devredilmekte ve ya birleşmeler ya da satın alınmalar şeklinde yeniden örgütlenmektedirler. Devlet tarafından da, fondaki bankalara mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla bir takım aktarımlar yapılmaktadır. Yükümlülüklerini yerine getiremeyecek olan bankaların aktif ve pasifleriyle devlet tarafından devralınması, banka müşterilerinin mevduatlarına %100 devlet güvencesi verilmesi ve söz konusu bankaların fonlanması devlet tarafından zarar görevinin üstlenilmesi anlamına gelebilmektedir. Bu bakımdan, söz konusu bankalara yapılan aktarımların da geniş anlamda görev zararı içine dahil edilebileceği düşünülebilir.

TABLO 39: TMSF'na 2000-2001 Yıllarında Aktarılan Özel Tertip Tahviller

	Döviz Cinsinden		TL cinsinden	Genel toplam
	Milyon dolar	Trilyon TL	Trilyon TL	Trilyon TL
2000 yılı sonu	2,687	1,826	2,037	3,863
2001 toplam	5,320	5,933	6,491	12,424
Erken itfa	370	260	5,266	5,226
Genel toplam	7,637	7,499	3,262	10,761

KAYNAK: Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlar/veraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/> Bankacilik - sektor.doc

Tablo 39'da, Hazine tarafından TMSF'ndaki bankalara aktarılan kamu kağıtlarının miktarı gösterilmektedir. Söz konusu kağıtlar, özel tertip tahvillerdir. Bankaların mali yapılarını güçlendirmek için verilmektedirler ve nakit dışı borçlanma kalemi içerisinde incelenmektedirler. Yapılan erken itfa sonrasında, toplam tahvil miktarı 10,8 katrilyon TL'dir. Özel tertip kağıtlar ile birlikte bankalara aktarılan sermaye ve mevduat fonlarının toplamı da, 18 katrilyon TL'dir. Verilen rakamlar, bankalar için üstlenilen doğrudan maliyetleri göstermektedir. Ancak bununla beraber hesaba, maliyetine katlanıldığı halde bir getiri elde edilemeyen ve batık maliyet şeklinde adlandırılan faaliyetlerin maliyeti de katılmalıdır²⁴⁴. Batık maliyet, fona devredilen bankalarda işten çıkarılan personelin aldığı eğitim maliyeti, banka şubelerinin faaliyete geçme maliyeti ve kullanılmayan ATM'lerin vb. maliyetlerdir.

²⁴⁴ Ömer Faruk ÇOLAK: "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Programı Üzerine Bir Eleştiri", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, III, 2 (Güz 2001), 27-28.

C-SOSYAL ETKİLERİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı faaliyetleri, devletin bir takım iktisadi ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla gerçekleştirdiği faaliyetlerdir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına müdahale edilerek, ürünlerin ve hizmetlerin fiyatlarının maliyet ya da piyasa fiyatının altında belirlenmesi ya da kuruluşlara destekleme görevlerinin verilmesi şeklinde ortaya çıkan görev zararlarının, çeşitli sosyal etkilerinin analiz edilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin sosyal etkileri, gelir dağılımının düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerin ve bu malları tüketen kesimlerin özelliklerine bağlı olarak, mal ve hizmetlerin maliyet ya da piyasa fiyatının altında sunumu, gelir dağılımında düzenleyici etki meydana getirecektir. Gelir düzeyi düşük kesimlerin, bütçesinin göreceli olarak önemli bir kısmını oluşturan mallarda ya da düşük gelir düzeyli kesimin yüksek gelir düzeyli kesime göre daha çok para harcadığı mallarda düşük fiyat uygulaması gelir dağılımını düzenlemekte çok etkili olabilmektedir²⁴⁵.

Kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerde düşük fiyat uygulaması, tüketim mallarının, çoğunlukla düşük gelir gruplarına yönelik olmasına bağlı olarak kişisel gelir dağılımını ve ara malı ve yatırım mallarının üreticilere yönelik olmasına bağlı olarak da fonksiyonel gelir dağılımını

²⁴⁵G. A. MACKENZIE: "Fiyat Subvansiyonları", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 60.

etkilemektedir. Bunun yanında, teşvik sağlanacak bölgelere sağlanan ucuz ara malı ve yatırım malı bölgesel ve sektörel gelir bölüşümünü etkilemektedir.

Buna göre, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen bazı mal ve hizmetlerin toplam üretim içindeki payı incelenerek, bu mal ve hizmetlerin fiyatlarının düşük tutulmasının etkileri dolaylı olarak görülebilir.

TABLO 40:1997-1999 Yılları Arasında Bazı Ürünlerin KİT Üretiminin Toplam Üretim İçindeki Payı (%)

	1997	1998	1999
Et Ve Et Ürünleri	7,0	7,4	7,3
Süt Ve Süt Ürünleri	5,4	5,7	5,6
Çay	70,6	52,6	52,3
Şeker	77,6	78,2	75,4
Dokuma Ve Giyim Ürünleri	13,2	5,9	5,5
Ayakkabı	0,8	0,5	0,6

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu: 1997, 1998, 1999 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları

Çeşitli üretim sektörlerine girdi olarak kullanılacak ürünlerin de, kamu iktisadi teşebbüsleri üretimlerinin payı çok yüksektir. Özellikle ham petrol, taşkömürü, bakır, doğalgaz gibi ürünlerin paylarının toplam üretim içindeki yüksekliği hatta bazı ürünlerde tüm üretimi kapsadığı dikkati çekmektedir. Örneğin; ham petrolde kamu iktisadi teşebbüsü üretim payı %74,4, taşkömürü, bakır ve doğalgazda da %100’dür. Bu ürünlerinde fiyatlarında müdahale yapılması ya da girdi desteği olarak verilmesi, sektörler üzerinde gelir dağılımını etkileyici fonksiyon görecektir.

Tablo 40’da, kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen seçilmiş bazı tüketim mallarının, bu mallara ait toplam üretim içindeki payı verilmektedir. Her

ne kadar yıllara göre toplam içindeki pay değişse de, bu mallarda yapılacak fiyat düşüklüğü politikasının, tüketimlerinde söz konusu malların büyük payı olan kesimlerin gelir dağılımlarının düzenlenmesi açısından önemli olduğu görülmektedir. Özellikle, çay ve şeker gibi kamu kuruluşu üretim payının çok büyük olduğu ürünlerde bu etki daha da çoğalacaktır.

Görev zararı faaliyetlerinin yarattığı sosyal etkiler konusunda ele alınacak bir diğer konu da, geniş anlamda görev zararı içine dahil edilen kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş yerlerinin yarattığı etkilerdir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, ticari olarak elverişli olmayan bölgelerde de kurulabilmektedirler. Bu sayede, o bölgede istihdam yaratmakta ve bölge insanlarının gelir seviyelerini etkileyebilmektedirler. Bunun yanı sıra, teşebbüsün bahsedilen özellikteki bölgede kurulması, o bölgeyi göç veren bir konumdan göç alan bir konuma çevirebilecek ve mevcut sağlık, eğitim ve hizmet yapılarının iyileştirilmesi yoksa kurulmasını sağlayabilecektir.

III.GÖREV ZARARI DOĞURUCU FAALİYETLERİN UYGULAMA SONUÇLARININ ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı faaliyetleri gerçekleştirildiği zaman, ortaya bir kayıp çıkmakta ve söz konusu kayıp, yasal olarak devlet tarafından faaliyeti gerçekleştiren kuruluşa belirtilen zaman ve şartlarda ödenmektedir. Görev zararı faaliyetlerinin de, ortaya çıkışından ödenmesi aşamasına gelene kadar olan sürecin de incelenmesi gerekmektedir.

A- GÖREV ZARARI VE SÜBVANSİYON İLİŞKİSİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararları, sübvansiyon uygulamaları sonucunda devletin mali yüklenim altına girmesinden kaynaklanmakta ve buradan hareketle sübvansiyon görev zararını kapsayan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak sübvansiyon uygulamalarında ortaya çıkan bazı durumların incelenmesi, görev zararı büyüklüğünün ortaya konması açısından önemlidir.

Görev zararları, devlet tarafından özellikle tarımsal destekleme şeklinde yapılan sübvansiyon uygulamalarında ortaya çıkabilmektedir. Devlet, tarımsal destekleme uygulamalarından destekleme alımlarını içeren fiyat sübvansiyonlarında piyasaya alıcı olarak girmekte ve hedef sektörleri desteklemektedir. Devletin, yetkili kuruluşlarca, söz konusu ürünün belli bir kısmı da olsa bir ürün alımı gerçekleştirmesi ve sonrasındaki uygulamaları görev zararları açısından incelenmesi gereken bazı noktaları ortaya çıkarmaktadır.

İncelemeyi, bir örnek çerçevesinde yapmak mümkündür. Toprak Mahsülleri Ofisi, tarımsal alanda faaliyet gösteren bir kamu iktisadi teşebbüsüdür ve destekleme alımları yapmaktadır. Bu bağlamda, kuruluşun destekleme alımı yaptığı üç değişik kurguda, piyasa fiyatı ve alış fiyatı örnekteki her yıl aynı miktarda olacak şekilde, görev zararının oluşununu görmek ve analiz etmek mümkün olacaktır.

TABLO 41: Toprak Mahsulleri Ofisi ile İlgili Üç Yıl Kurgulu Destekleme Alımlarının Yol Açtığı Görev Zararı Miktarları**

	Toprak Mahsulleri Ofisi Destekleme Alımları		
	1. Yıl	2.Yıl	3.Yıl
Piyasa Fiyatı	1000 TL (ton başına)	1000 TL (ton başına)	1000 TL (ton başına)
Alış Fiyatı (Destek)	1500 TL (ton başına)	1500 TL (ton başına)	1500 TL (ton başına)
Alış Miktarı	150 (ton)	150 (ton)	150 (ton)
Devletin piyasaya satış miktarı	150 (ton)	150 (ton)	100 (ton)
Devletin piyasaya satış fiyatı	1000 TL	800 TL	1000 TL
Görev Zararı	75,000 TL	180,000 TL	200,000

** : Alım miktarları ve fiyatları kurgulara göre verilmiş sanal büyüklüklerdir.

Tablo 41’de destekleme alımlarında, devletin bizzat alıcı olarak piyasaya girdiği durumlarda ortaya çıkacak görev zararlarının gerçek boyutlarıyla ilgili üç yıldan oluşan durum anlatılmaktadır. İncelemede kolaylık olması ve anafikrin net bir şekilde ortaya konulabilmek açısından piyasa fiyatı, devlet tarafından ürünün alış fiyatı ve alım miktarları birbirlerinin aynı değerler verilmiştir. Devlet tarafından alım yapıldıktan sonra, eldeki ürünün piyasaya satış miktarı ve fiyatı yıllara göre birbirinden farklı olmaktadır. Oluşan görev zararı rakamları da kurgulara göre değişmektedir.

Birinci yılda devlet (TMO), destekleme alımını gerçekleştirmiş ve aldığı ürünün tamamını piyasa fiyatından satmıştır. Burada üreticinin desteklenmesi söz konusudur. Görev zararı miktarı, ürünün destekleme fiyatından alınmasındaki tutar ile şayet piyasa fiyatından alınsaydı oluşacak tutar arasındaki farktır.

İkinci yılda devlet, yine alımı gerçekleştirmiş ancak elindeki ürünü elden çıkarırken ürünün satış fiyatı piyasa fiyatının altında kalmıştır. Piyasa fiyatının

altında fiyat oluşumu ya devletin doğrudan tüketiciyi de desteklemek amacıyla olduğundan ya da ürünü elden çıkarana kadar geçen zamanda, söz konusu ürüne ait piyasa fiyatında düşüşün meydana gelmesinden kaynaklanmaktadır. Bu kurguda, görev zararı hem piyasa fiyatının üstünde bir bedelle mal alışından hem de elden çıkarırken söz konusu olan kaybın toplamı olacaktır.

Üçüncü yılda ise devlet, yine alım gerçekleştirmekte ancak elden çıkarırken aldığı miktarın tamamını çıkaramamaktadır. Aldığı miktardan daha düşük bir miktara satış gerçekleştirmesi; ya elden çıkarıncaya kadar ürünün bir kısmının zayi olması, ya da piyasada talebin söz konusu ürüne doymuş olmasından dolayı talebin izin verdiği ölçüde satış gerçekleştirmek zorunda kalmasından kaynaklanmaktadır. Burada oluşacak görev zararı, hem alımdaki kayıp hem de tamamını elinden çıkaramamasından kaynaklanan kaybın toplamı olacaktır.

Yaygın düşünce, görev zararının yalnızca piyasa fiyatının üstünde alım yaparken gerçekleştiğidir. Bu durum, ancak piyasa fiyatından ürünün tamamı elden çıkarılırsa söz konusu olur. Piyasa fiyatından daha düşük bir bedel ya da ürünün miktarında bir düşüş, ek görev zararı miktarının ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bu büyüklüğün dikkate alınması gerekmektedir.

Anlatılanlarla beraber hesaba katılması gereken bir nokta da, devletin piyasaya alıcı olarak girerek, gerek ürünün tamamını gerekse belli bir bölümünü aldığı durumda, ürün için piyasa talebini ve söz konusu talepten kaynaklanacak fiyat oluşumunu etkileyebilmesidir. Üretici tarafından ürünün tamamının piyasaya sürülmesi ile oluşacak arz – talep fiyatı ile ürünün tamamının ya da bir kısmının devlet tarafından alınıp piyasaya sürülmesi ile oluşacak arz – talep fiyatı birbirinden farklı olabilecektir. Özellikle devlet, ürünün bir kısmını

destekleme amaçlı aldığı anda, piyasa fiyatı, üretici ürünün tamamını piyasaya sürse oluşacak piyasa fiyatından fazla olacaktır. Böyle bir durumda, tablo 40'daki ikinci yıl örneğinde devlet aleyhine daha büyük görev zararı miktarları oluşabilecektir.

B-GÖREV ZARARININ MİKTAR OLARAK BELİRLENMESİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

1.Reel Sektördeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Oluşan Görev Zararı Miktarının Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Üretim sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı doğurucu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi durumunda görev zararı miktarının belirlenmesinde, 1983 yılı öncesindeki ve sonrasındaki uygulamalarda farklılık olduğu daha önce belirtilmiştir.

1983 yılından önce, reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı miktarı, maliyet – fiyat farkı dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Ancak 1983 yılından sonra getirilen bir yasal uygulamayla, görev zararı miktarın hesaplanmasında maliyet – fiyat farkına bir de belli oranda bir kar marjı eklenmesi kararlaştırılmıştır. Görev zararı hesaplanmalarına eklenecek oranın, %10 olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu yasal uygulamanın yürürlüğe konduğu dönemdeki siyasi otoritenin kar marjı uygulamasını ortaya koymakta iki temel amacının olduğu düşünülebilir. Birincisi; siyasi otoritenin, görev zararına konu olan mal ve

hizmetlerin, söz konusu kuruluşlar tarafından piyasa koşullarında satılmasında belli bir kar elde edebilecek olmaları ve kayıpların telafisinde bu karın da hesaba katılmak istenmesidir. İkincisi ise, reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen ve görev zararına konu olan bazı mal ve hizmetlerin, gerek teşebbüsün tekel konumundan gerekse mal ve hizmetin özelliğinden, piyasada emsalinin olmamasından piyasa fiyatının bilinmemesi ve bir belirsizlik oluşmasıdır. Söz konusu belirsizliğin aşılması için sabit bir yüzdenin görev zararı hesabına eklenmesi düşünülmüştür.

Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde görev zararı miktarının belirlenmesinde zarar miktarına kar marjının eklenmesi, geniş anlamda iktisadi etkilerin de hesaba katılmasının gereğidir. Ancak, bu oranın 1983 yılından beri sabit bir şekilde uygulanması ekonomide enflasyonist eğilimlerin dikkate alınmamış olduğunu göstermektedir.

TABLO 42: Bazı Yıllara Göre TEFE Ve Görev Zararlarına Eklenen Kar Marjı Oranı Karşılaştırması

	TEFE	Görev zararı kar marjı	Fark
1983	%30,5	%10	20,5
1988	%70,5	%10	60,5
1993	%58,4	%10	48,4
1998	%71,7	%10	61,7
2001(Ekim)	%81,4	%10	71,4

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1980-1999 Hazine İstatistikleri

Tablo 42’de, temsili olarak bazı yıllardaki TEFE ile görev zararlarına eklenen %10’luk kar marjının temsili olarak karşılaştırması verilmektedir. Tablodaki veriler, fiyat artışlarının bu denli yaşandığı bir ekonomide görev zararı faaliyetlerini gerçekleştiren kuruluşların normal şartlar altında elde edebilecekleri azami kar miktarının %10 olarak düşünülmesi gerçekçi olmayabilir. Kamu

iktisadi teşebbüslerinde finansal yapıyı önemli ölçüde etkileyen görev zararı faaliyetlerinden doğan açığın, devlet tarafından telafisi yapılırken, hiç olmazsa enflasyon oranı ile uygulanan kar marjı arasındaki farkı bir ölçüde kapatacak bir kar marjı oranının belirlenmesi gerekmektedir.

2. Finans Sektöründe Faaliyet Gösteren Kamu Bankalarının Görev Zararlarının Belirlenmesinin Analizi ve Değerlendirilmesi

a) Kamu Bankaları Görev Zararlarına Uygulanan Faiz Oranlarının Analizi ve Değerlendirilmesi

Finans sektöründe faaliyette bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri yani kamu bankalarının, görev zararı doğurucu faaliyetleri gerçekleştirdiklerinde meydana gelen kayıplar üzerinden faiz hesaplanmakta ve cari değer üzerinden karşılanmaktadır. Bu uygulamayla, zararın ortaya çıkışı ile ödenmesi arasındaki zaman farkının ortaya çıkardığı kayıplar giderilmeye çalışılmaktadır.

Kamu bankalarının görev zararlarına çeşitli Bakanlar Kurulu Kararları ile uygulanan faiz oranlarını ve prosedürlerini şu şekilde sıralamak mümkündür²⁴⁶:

-İlk uygulamada faiz oranları, bankalar tarafından uygulanan ticari faiz oranları +20 puan olarak uygulanmıştır.

-1998 ve 1999 yıllarında sadece ticari faiz oranı uygulanmıştır. Bileşik faiz uygulamasına da devam edilmiştir.

²⁴⁶T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, a.g.r., 48.

-2000 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile ticari faiz uygulamasından vazgeçilmiştir. Faiz oranı, bu yıldan itibaren iç borçlanma ihalelerine endeksli olarak belirlenmeye başlanmıştır. Hazine tarafından ihale edilen 12 ay ya da 12 aya en yakın vadeli devlet iç borçlanma senetlerinin ortalama faizi üzerine Ziraat Bankasında 35 puan ve Halk Bankasında 21 puan eklenmesi öngörülmüştür.

-Eylül 2000 tarihinde, kamu bankaları görev zararlarına yürütülecek faiz oranları tekrar belirlenmiştir. Uygulamaya göre, faiz oranları yine Hazine ihalelerine göre belirlenmeye devam etmiş ancak bu kez 12 ay vadeli borçlanma senetlerinin ortalama bileşik faizi esas alınmıştır. Faiz oranlarına eklenecek faiz üst limiti de 26 puan olarak belirlenmiştir.

TABLO 43: Yapılan Yasal Düzenlemelerle Kamu Bankaları Görev Zararı Alacaklarına Uygulanan Faiz Oranları

	Uygulama	Görev zararına uygulacak faiz	
		Ziraat Bankası	Halk Bankası
1998 öncesi	Ticari faiz +20	100(1) + 20	100(1) + 20
1998-1999	Ticari faiz	135(2)	135(2)
2000	İç borç ihale yıllık bileşik ortalama faiz +35 / 21	70(3)	56(3)
2000(Eylül)	İç borç ihale yıllık bileşik ortalama faiz +26	61(4)	61(4)

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu içindeki bilgilerden türetilmiştir.

(1):1998 öncesine ait ticari banka bileşik faiz oranı ortalaması 100 olarak alınmıştır.

(2):1999 Aralık ayı için ticari banka bileşik faiz oranı %135 civarındadır.

(3):1995-1999 arası son beş yıl faiz oranı ortalaması %35 olarak belirlenmiştir.

(4):Faiz oranı ortalaması %35'e göre alınmıştır.

Tablo 43'de çeşitli uygulamalar bağlamında kamu bankalarında görev zararı alacaklarına getirilen faizler görülmektedir. 2000 yılı öncesindeki uygulamalarda, bankaların uyguladığı bileşik ticari faiz oranının hesaplamada

kullanılması yüksek faiz rakamlarını ortaya çıkarmaktadır. 2000 yılından aynı yılın Eylül ayına kadar olan uygulamalarda da, iç borç ihalelerinde ortaya çıkan faiz oranlarının Ziraat Bankasında 35 puan ve Halk Bankası için 21 puan ek faiz uygulanması görev zararı borçlarını hızla büyötmüştür. 2000 Eylül ayından sonra ek faiz limitinin %26'ya çekilmesi, yine yüksek faiz uygulamalarını beraberinde getirmiştir. Örneğin, 2000 yılı sonu itibariyle 8,1 katrilyon lira olan görev zararı stoğu Mayıs 2001'de 12 katrilyon TL'yi geçmiştir. Yani yüksek faiz uygulamalarından dolayı stok miktarı 5 ay içinde %47'lik bir artış göstermiştir.

Kamu bankalarının görev zararları uygulamasında, bankalara görev zararı ödemelerinin zamanında yapılmayacağı öngörölerek faiz uygulaması yapılmaktadır. Burada, Hazine'nin borçlanma yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmakta ve piyasa koşulları dışında borçlanma yapılmaktadır. Görev zararı alacaklarına yüksek faiz oranları uygulanmakta ve bileşik faiz uygulaması ile de her üç ayda bir faizler anaparaya eklenerek borç rakamları çok büyük seviyelere ulaşmaktadır²⁴⁷.

b)Kamu Bankalarındaki Görev Zararlarının Nakit Açıklarına Etkisininin Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu bankaları, bir takım uygulamalar sonucu büyük oranda nakit açıklarıyla karşılaşmakta bu da, dolaylı yoldan görev zararı stoklarını artırmaktadır. Hazine'nin bir takım harcamaların finansmanını kamu bankalarına yüklemesi, bankaların yüksek oranda nakit açığı ile karşılaşmalarına neden

²⁴⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı: 8. Bes Yıllık Kalkınma Planı: Borçlanma, İç ve Dis Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2001 (2001), DPT:2595, ÖİK: 607, 114, <http://ekutup.dpt.gov.tr/borçlanma/öik607.pdf>.

olmaktadır. Söz konusu uygulamalar, Hazine'yi kısa vadede borç temin etme yükünden kurtarmakta ve söz konusu harcamalar bütçeyle ilişkilendirilmediği için ödeneklerin yetersizliği ya da yokluğu harcamaların yapılmasını engellememektedir. Bu şekilde bütçe açığının az gösterilmesi de mümkün olmaktadır²⁴⁸.

Nakit açığı yaratan uygulamalardan biri de, koşullu yükümlülükler içine giren iç kefaletlerin finansmanının kamu bankalarına devredilmesidir. Koşullu yükümlülükler, miktarları ve bazen ortaya çıkmaları önceden bilinemeyen, sürpriz bir şekilde borçlanma yükümlülüğünde bir artış olarak meydana gelen potansiyel harcamalardır ve bir çok durumda söz konusu yükümlülükler bütçe dışı kanallar yoluyla izlenmektedir²⁴⁹. İç kefaletler de, Hazine tarafından kamu kuruluşlarının iç borçlanmalarına kefil olunması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle Toprak Mahsulleri Ofisi alımlarında kullanılan finansman bu yolla sağlanmaktadır²⁵⁰.

1998 yılında TMO'nun planlananın üstünde alım yapması ve yine aynı yılda kamu iktisadi teşebbüslerine kefalet verilemesi konusundaki maddenin Bütçe Kanunu içerisinde çıkarılmasından dolayı, Hazine tüm finansman yükünü kamu bankalarına yüklemiştir²⁵¹. Bunun yanı sıra Hazine, çeşitli görev zararı faaliyetlerinin finansmanını kamu bankaları üzerine yüklemektedir. Yarı mali nitelikteki söz konusu uygulamalar, kamu bankaları üzerinde yüksek maliyetli olumsuz etkiler yaratmaktadır. Yarı mali nitelikteki faaliyetlerden kaynaklanan görev zararlarının telafi edilmesindeki gecikmeler ve artan maliyetler dolayısıyla

²⁴⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2001, a.g.r., 111.

²⁴⁹ Humberto PETREI: Budget and Control (Washington, D.C., 1998), The Johns Hopkins University Press, 354-356.

²⁵⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Yılı Mali Raporu, a.g.r., 147.

²⁵¹ Yasemin Gürsoy HÜRCAN: a.g.e., 76.

bankalarda nakit açılı artmakta ve söz konusu açıklar bankaları piyasadan yüksek maliyetle fon bulmaya zorladığından, para piyasalarında olumsuzluklara neden olmaktadır²⁵².

Kamu bankalarının kendi görev zararı alacaklarından ve çeşitli Hazine uygulamalarından kaynaklanan dolaylı görev zararı niteliğindeki uygulamalardan kaynaklanan açığın kamu bankaları tarafından yüksek maliyetle finanse edilmesi bir yandan Hazinesinin fon maliyetini yükseltmekte ve bir yandan da görev zararı stoklarını daha da artırmaktadır.

Kamu bankalarındaki nakit açık miktarının oluşması ve artmasının bir nedeni de, bankalarda dar anlamda görev zararının meydana gelmesine sebep olan etkilere düşük faizli kredi verilmesinin yarattığı etkidir. Söz konusu etki; Türkiye’de, belli bir tarihten sonra bankaların fon toplamaları için gerekli maliyet ve düşük faizli kredi uygulamasında verilen faiz arasındaki farkın açılmasının yarattığı etkidir. 1994 ile 1995 yıllarına kadar, kamu bankalarında meydana gelen görev zararı uygulamalarının maliyeti, bankaların kendi karlarıyla finanse edilmekte ve bu tarihlere kadar bankalar, gerek mevduat gerekse ticari kredilerde büyük bir piyasa payına sahiptirler. Ayrıca, fon maliyetleri ile sübvansé edilmiş kredi faiz oranları arasındaki açıklık görelî olarak sınırlıdır.

Ancak, bu yıllardan sonra finansal liberalizasyonun etkisiyle, bankalar piyasa paylarını kaybetmeye başlamışlar ve bunu ötesinde yükselen fon maliyetleri ve düzgün bir şekilde ayarlanmamış sübvansé edilmiş kredi faiz oranları arasında büyük bir açık ortaya çıkmaya başlamıştır. Böylelikle, kamu

²⁵² The World Bank: Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government Report No: 22530-TU (2001), 45, <http://www.worldbank.org/publicsector/pc/worldbank/pub4.pdf>.

bankalarının karlılıkları da hızla erozyona uğratmış ve büyük açıklar meydana gelmeye başlamıştır²⁵³.

Bahsedilen etkinin anlaşılabilmesi için kamu bankalarından en büyüğü T.C. Ziraat Bankasının fon maliyeti ve sübvansé edilmiş kredi faiz oranlarının görölmesi gerekmektedir.

TABLO 44: 1990-1999 Yılları Arasında T.C. Ziraat Bankasının Fon Maliyeti Ve Sübvansé Edilmiş Kredilere Uyguladığı Faiz Oranları

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Banka fon maliyeti	57,5	68,3	72,1	60,4	88,6	83,5	91,43	94,22	106,5	122,2
Sübvansé edilmiş kredi faiz oranı	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	55	63	61
Fark	11	21,8	25,6	13,9	42,1	37	44,93	39,22	43,5	61,2

KAYNAK: IMF, Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report, a.g.r s.12.

Tablo 44'de, Ziraat Bankasının fon toplamak için katlandığı faiz ve destekleme faaliyetleri dolayısıyla sübvansé edilmiş kredi faiz oranları verilmektedir. 1990 ile 1996 yılları arasında sübvansé edilmiş kredi faizleri sabit kalmış ancak, fon toplamak amacıyla ödediği faiz oranı sürekli artmıştır. 1997 yılından sonra sübvansé edilmiş kredi faiz oranı sabit olan %46,5'lik orandan %18,3 oranında artmasına ve 1999 yılında %32 oranında artarak %61 seviyesine ulaşmıştır. Verilerden de anlaşılacağı gibi, bir süreye kadar kredi kullandırımında piyasa faiz oranından düşük sabit bir faiz alınırken, bankaların fon maliyetleri giderek artmıştır. Söz konusu fark, görev zararı doğurucu

²⁵³ International Monetary Fund: Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix (2000), IMF Staff Country Report No: 00/14, 11-14, <http://www.imf.org>.

faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Kamu bankalarında nakit açıkları yaratan bu tip uygulamaların, zamanında finanse edilmesi gerekmektedir.

IV.TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI YARATILAN GÖREV ZARARLARININ SONUÇLARININ ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Görev zararı doğurucu faaliyetlerin ortaya çıkması, kaybın meydana gelmesi ve söz konusu kaybın faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşlar için kesin bir alacak haline gelmesinden sonra, görev zararı faaliyetlerinden doğan kaybın ve ulaştığı miktarın sonuçları da önemlidir.

A-REEL SEKTÖRDE FAALİYETTE BULUNAN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE OLUŞAN GÖREV ZARARI BÜYÜKLÜĞÜNÜN VE HAZİNE TARAFINDAN YAPILAN GÖREV ZARARI ÖDEMELERİNİN ETKİLERİNİN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Reel sektörde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin, görev zararı doğurucu faaliyetlerinden kaynaklanan görev zararı büyüklüklerinin ve Hazine tarafından kuruluşlara yapılan görev zararı ödeneklerinin incelenmesi söz konusu büyüklüklerin etkilerinin görülmesi bakımından önemlidir.

1.Kuruluşlarda Gerçekleşen Görev Zararları Büyüklüğünün Analizi ve Değerlendirilmesi

Reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan görev zararları miktarlarının büyüklüğünün hem kamu giderleri hem de kamu gelirleri açısından incelenmesi, zararların etkilerinin görülmesine yardımcı olacaktır. Öncelikle, kuruluşlarda ortaya çıkan görev zararı kümülatif büyüklüklerinin etkileri 1980 ile 2001 arasında 10 yıllık kısımlar halinde gösterilecektir.

Görev zararlarının reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan büyüklüğünün, ortaya konması açısından söz konusu büyüklüğün eğer tamamı devlet tarafından karşılanırsa idi, nasıl bir yapının ortaya çıkacağını ortaya konması anlamlı olacaktır. Uygulamada, kuruluşlar açısından gerçekleşen görev zararı rakamlarının tamamı ödenmemiştir. Bu açıdan, gerçekleşen görev zararı büyüklüklerini konsolide bütçe giderleri, genel bütçe gelirleri ve vergi gelirleri içerisindeki payı şeklinde incelememiz gerekmektedir. İncelemeyi yaparken, 1980 ile 1990 yıllarındaki büyüklükler birarada 5 yıllık gruplar halinde, yine 1991 ile 2001 yılları arasındaki büyüklükler de 5 yıllık gruplar halinde görülecektir.

TABLO 45:1980-1990 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi(%)

	Görev zararı / Konsolide bütçe giderleri	Görev zararı / genel bütçe gelirleri	Görev zararı / vergi gelirleri
1980-1985	7,92	0,009	0,011
1986-1990	1,63	0,002	0,0024
Toplam	9,55	0,011	0,013

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1986,1987,1988,1989 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1992-1996 Vergi İstatistikleri Yıllığı

Tablo 45'de 1980 ile 1990 yılları arasında reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkan kümülatif görev zararı büyüklüklerinin; konsolide bütçe giderleri, genel bütçe gelirleri ve vergi gelirleri içindeki payları incelenmektedir. Tabloda, 1980-1985 ve 1986-1990 rakamları toplu olarak alınmış ve aynı yıllara ait diğer verilerin toplamaları da hesaplama dahil edilmiştir. Eğer tamamı karşılansa idi, 1980 yılından sonraki beş yılın sonuna kadar görev zararı büyüklüğünün konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı yaklaşık %8 civarında olacaktır. Aynı büyüklüğün genel bütçe gelirleri içerisindeki payı, yani genel bütçe gelirleri içerisinde bu büyüklüklerin çıplak maliyetini karşılamak için ayrılması gereken pay %0,009'dur. Vergi gelirlerinin ise %0,011'ini ayırmak gerekmektedir.

Benzer şekilde 1986 ile 1990 yılları arasındaki büyüklüğü incelediğimizde ise, görev zararı gerçekleştirmelerinin konsolide bütçe içindeki payının neredeyse 7 kat birden ve oran olarak %80 civarında azaldığı görülmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeleri ve fonksiyonlarının kalmadığı düşüncesinin yaygınlaşmasının ve kamu iktisadi teşebbüsleri ürünlerinin fiyatları artırılarak gelir sağlama politikasının izlenmesi, bu duruma neden olabileceği söylenebilir. Aynı yıllar arasında genel bütçe gelirleri içindeki pay da, önceki beş yıla göre %77 oranında azalmıştır. Vergi gelirleri içindeki pay da düşmüştür. Gelirler içindeki payın düşmesi yani görev zararlarını finanse etmek için ayrılan payın düşmesi görev zararı miktarlarının düşmesinden kaynaklanmaktadır.

Görev zararı büyüklüğündeki azalma, 1986 yılında görülen ve özelleştirme çalışmaları ile hız kazanan kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomideki rollerini olumsuzla döndüren düşüncelerdir. GSMH içindeki payına da bakıldığında 1980-1985 ile 1986-1990 yıl grupları içerisinde görev zararı gerçekleştirmelerinin payı ikinci 5 yıllık dönemde yaklaşık olarak %85 civarında bir azalma göstermektedir. Görev zararları tanımının kapsamı, 1984-1988 yılları

arasında daraltılmıştır²⁵⁴. Dolayısıyla, görev zararı doğurucu faaliyetlerin kapsamı küçültülmüş olmaktadır. Ortaya çıkan büyüklüklerin, GSMH içindeki payında azalmanın sebebi kapsamın bu şekilde küçültülmüş olmasında yatmaktadır.

TABLO 46:1991-2001 Yılları Arasında Görev Zararı Büyüklüğünün İncelenmesi(%)

	Görev zararı / Konsolide bütçe giderleri	Görev zararı / genel bütçe gelirleri	Görev zararı / vergi gelirleri
1991-1995	1,84	2,31	2,95
1996-2001*	1,21	1,81	2,29
Toplam	3,05	4,12	5,24

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, 1998,1999,2000,2001 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1996-1999 Vergi İstatistikleri Yıllığı, T.C. Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor.

*: 2001 tahmini rakamlardır.

Tablo 46'da da 1991 ile 2001 yılları arasında reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde gerçekleşen görev zararı rakamlarının eğer tamamı karşılanırsa idi, konsolide bütçe giderleri, genel bütçe gelirleri ve vergi gelirleri içerisindeki payı görülmektedir.

1991 ile 1995 yıllarını kapsayan ilk beş yılda görev zararı büyüklüğünün konsolide bütçe harcamaları içindeki payı %1,84'dür. Aynı yıl grubu için görev zararı büyüklüğünün karşılanmasında genel bütçe gelirlerinden %2,31'lik, vergi gelirleri içindense %2,95'lik bir pay ayrılması gerekecekti. Rakamlar, 1991 öncesine göre hayli yüksektir.

²⁵⁴Türk Tarih Vakfı: Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler (İstanbul 1993), Der. Korkut BORATAV ve Ergun TÜRKCAN. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 247.

Bunun sebebi de, 1989 yılı sonrasında geleneksel popülizm ile görev zararı doğurucu faaliyetlere aşırı yönelinmesidir. 1990-1992 yılları arasında görev zararları büyüklüğünün kaynağını destekleme alımları oluşturmakta ve dönemde ortaya çıkan zararın %80'ini Toprak Mahsulleri Ofisi oluşturmaktadır²⁵⁵. İç ve dış satımlardan dolayı kuruluş bünyesinde büyük miktarda görev zararı ortaya çıkmıştır. Aynı dönemlerde, Türkiye Şeker Fabrikaları ve TCDD'nin görev zararları ile birlikte %97'leri bulmaktadır.

1991 ile 2001 yılları arasında gerçekleşen görev zararı miktarlarının 1991-1995 ve 1996-2001 yıl gruplarına göre GSMH içindeki paylarına bakıldığında da, ilk beş yılın oranı %3,27 ve son beş yılın oranı %2,48 olmaktadır. İki grup arasındaki %25 oranındaki düşüş, ilk beş yıl içerisinde 1992 yılında TMO'nin satışlarındaki görev zararı doğurucu niteliğin artması ve görev zararlarının yüksek rakamlara ulaşması yatmaktadır. İkinci grupta, 1996 yılında tarımsal destekleme faaliyetlerinde dışsal faktörlerin etkisiyle oluşan azalma GSMH içindeki payın azalmasına sebep olmuş, 1998 yılında dönemin hükümeti Refah –Yol Hükümetinin destekleme fiyatları ile ilgili popülist uygulamaları ile artan görev zararı miktarlarına rağmen oran ilk gruptaki oranı aşamamıştır.

2.Kuruluşlara Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Kuruluşlarda gerçekleşen görev zararı rakamlarından sonra, Hazine tarafından görev zararlarına karşılık yapılan ödemeleri de incelemek gerekmektedir. İncelemede, 1985 yılı öncesi ödenek miktarlarının elde

²⁵⁵ Türk Tarih Vakfı: a.g.e., 247.

edilebilmesi için sağlıklı verisel bir derleme olmadığından öncelikle 1985-1992 ve sonra 1993-2001 yılları ele alınacaktır.

Görev zararı ödeneklerinin incelenmesinde ödeme miktarlarının yine konsolide bütçe harcamaları, genel bütçe gelirleri içindeki payları ve bunlara ek olarak ödeneklerin reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırımları içindeki payına bakılacaktır. 1985-1992 yılları arasındaki incelemede öncelikle, 1985 ile 1988 yılları daha sonra da 1989 ile 1992 yılları üçer yıllık gruplar halinde ele alınacaktır.

TABLO 47: 1985-1992 Hazine Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi(%)

	Görev zararı / Konsolide bütçe giderleri	Görev zararı / genel bütçe gelirleri	Görev zararı / KİT yatırımları
1985-1988	1,36	1,74	5,32
1989-1992	0,65	0,84	5,97
Toplam	2,01	2,58	11,29

KAYNAK: T.C Maliye Bakanlığı, 1989,1990,1991, 1992,1993 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1992-1996 Vergi İstatistikleri Yıllığı

Tablo 47’de, 1985 ile 1992 yılları arasında Hazine tarafından reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan görev zararı ödenekleri incelenmektedir. Verilerin gösterdiği şekilde, görev zararı ödenekleri 1985-1988 yıllarının dahil olduğu ilk üç yıllık grupta konsolide bütçe harcamalarının %1’lik kısmını oluşturmaktadır. Aynı yıl grubunda ödeneklerin yapılabilmesi için genel bütçe gelirlerinin yine %1’lik kısmı kullanılmıştır. Ancak burada belirtilmesi gereken nokta, ödeneklerin her zaman gelirlerden bir kısmını kullanarak yapılmadığı bazı zamanlar ödeneklerin incelendiği bölümde de belirtildiği gibi, tahakkuk ya da mahsup yoluyla da ödeme yapıldığı görülmektedir.

1989 ile 1992 yıllarının dahil olduğu ikinci üç yıllık grupta ise, ödeneklerin konsolide bütçe içindeki pay %1'in altına düşmüş ve %0,65 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemdeki ödeneklerin yapılabilmesi için ise, genel gelirlerin %0,84'ünün kullanılması gerekmiştir. İki yıl grubu arasındaki oran düşüklüğünün ekonomik konjonktüre bağlı olarak Hazine tarafından ödenek bulunamamasının ve yine ödeneklerin tahakkuk yoluyla yapılmasının sonucu olduğu söylenebilir. Örneğin 1991 ve 1992 yıllarına ait görev zararı tahakkuk rakamları sırasıyla 5,7 ve 14,4 trilyon TL olmasına rağmen, fiili ödenekler yine sırasıyla 1.9 ve 0,5 trilyon TL'de kalmıştır²⁵⁶.

TABLO 48: 1993-2001 Hazine Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi(%)

	Görev zararı / Konsolide bütçe giderleri	Görev zararı / genel bütçe gelirleri	Görev zararı / KİT yatırımları
1993-1997	0,094	0,13	2,36
1998-2001	0,27	0,41	7,33
Toplam	0,364	0,54	9,69

KAYNAK: T.C Maliye Bakanlığı, 1997,1998,1999, 2000, 2001 Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1996-1999 Vergi İstatistikleri Yıllığı, T.C. Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor.

1993 ile 2001 yılları arasındaki Hazine ödenekleri incelendiğinde ise, 1993- 1997 yıllarının dahil olduğu üçüncü grupta ödeneklerin konsolide bütçe içindeki payı %0,09'dur. Genel bütçe içerisindeki payı %0,13'dür. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli nokta, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin ve söz konusu krizin aşılması için yapılan 5 Nisan Kararları çerçevesinde 1994 ve 1995 yıllarında hiçbir görev zararı ödeneğinin yapılmamış olmasıdır.

²⁵⁶ Türk Tarih Vakfı: a.g.e., 247.

1998 ve 2001 yıllarını kapsayan dördüncü gruptaki verilere bakıldığında da, üçüncü gruptaki oranların artmış olduğu görülmektedir. Önceki yıllara göre nisbeten ekonomik olarak toparlanma devresine giren Türkiye'de, Hazine tarafından görev zararlarına karşılık yapılan ödenekler, konsolide bütçe harcamalarının %0,27'sini oluşturmaktadır. Genel bütçe gelirlerinin de, %0,41'lik kısmı ödenekler için kullanılmıştır.

1985 ve 2001 yıllarını kapsayan görev zararı ödeneklerinin Kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırımlarını karşılama oranları da krizin olumsuz etkilediği 1993-1997 dönemindeki düşüşüne rağmen yüksek oranlarda bulunmaktadır. Söz konusu 15 yıllık dönemde, görev zararı ödenekleri tüm görev zararlarını karşılamasa da yatırımların ortalama olarak %5,25'ini üstlenmektedir.

3.Reel Sektörde Faaliyet Gösteren Bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Görev Zararı Alacaklarını Arttıran Uygulamaların Analizi ve Değerlendirilmesi

İşletmeci KİT'lerin bazılarında, iç ve dış faktörlerin etkisiyle süregelen bazı uygulamalar yapay olarak görev zararı miktarlarını artırmaktadır. Söz konusu uygulamaların da, görev zararlarının sonuçları açısından incelenmesi gerekmektedir.

a)Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'deki Uygulamaların Görev Zararlarına Etkilerinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., artan şeker stoklarını değerlendirmek ve döviz girdisi elde etmek amaçlarıyla şeker ihraç miktarını son yıllarda arttırmıştır. Ancak ihracatı olumsuz yönde etkileyen gelişmeler yaşanmıştır. Dünyada, şeker üretimi şeker pancarı ya da şeker kamışından yapılmakta ve şeker pancarından yapılan üretim diğerine göre daha pahalıya çıkmaktadır. İklim koşulları şeker üretimine elverişli olmayan ülkeler de, şeker ithal etmekte ancak ucuz olmasından dolayı şeker kamışından üretilen şekeri tercih etmektedirler. Türkiye şeker pancarından şeker ürettiği için üretim maliyeti ve satış fiyatı dış piyasalardan yüksektir. İç ve dış piyasalarda oluşan fiyat farkı da iki temel sorunu beraberinde getirmektedir²⁵⁷:

-İlk temel sorun, şeker pancarı alım maliyetlerine katkı sağlaması için dış piyasalarda oluşan düşük fiyattan şeker ihraç eden TŞFAŞ'nin Hazineden alacağı görev zararı miktarının artmasıdır.

-İkinci temel sorun ise, dışsal faktörlerin şeker ihracatını olumsuz yönde etkilemesi sorununun aşılması için TŞFAŞ'ın ihraç kaydıyla piyasa fiyatının altında bir fiyattan şeker satması, ihraç kaydıyla firmalar tarafından alınan şekerin iç piyasada yüksek fiyattan satılması şeklinde yasa dışı uygulamaları beraberinde getirmiştir. Sadece tek bir firmanın yaptığı bu uygulamadan dolayı TŞFAŞ'ın uğradığı kayıp; 1998, 1999 ve 2000 yılları toplamı 2 trilyon TL'dir. Miktar Hazine tarafından görev zararı olarak kuruluşa ödenmiştir²⁵⁸.

²⁵⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı: Hazine İşlemleri Raporu 1999, a.g.r., 91.

²⁵⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı: Hazine İşlemleri Raporu 2000, a.g.r., 51.

Türkiye'de şeker pancarı üretiminin plansız bir şekilde yapılması da, stok miktarını artırmakta ve TŞFAŞ'ın stokları eritebilmek için çok düşük fiyatlara ihracat yapmasına neden olmaktadır. Bu da, görev zararlarını artırmaktadır. Sadece 1999 yılında görev zararı miktarı önceki yıla göre %250 gibi çok yüksek bir oranda artmıştır.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. örneğinde de görüldüğü gibi, tarım sektöründeki plansız uygulamalar, zincirleme şekilde, destek sisteminde aksaklıklara ve doğrudan desteklemeyi yapan kuruluşa zarar getirmektedir. Öncelikle, destekleme sistemine olumsuz etkide bulunan uygulamaların giderilmesi (örnek olayda, tarımda planlı üretime geçilmesi, ürün biriliklerinin kurulması vb.) için gerek mikro gerek makro anlamda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bunun ötesinde, destekleme sisteminin yol açtığı olumsuzlukları gidermek için örnekte olduğu gibi, kuruluş tarafından yapılan faaliyetlerin amacına ulaşp ulaşmadığının hem uygulama esnasında hem de uygulama sonucunda denetlenmesi, gerekli önlemlerin alınması ve gerekirse yaptırımların getirilmesi önemli olacaktır. Örnekte, kuruluşun bizzat bir suçu yoktur ancak devlet tarafından, kuruluşun yerine getirdiği(örnekte iç pazara ihraç şartıyla düşük maliyetle şeker satışı) uygulamanın denetlenmesi ve istenen amaca ulaşmasının sağlanması gerekmektedir.

b)Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'deki Uygulamaların Görev Zaranna Etkilerinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş'nin elektrik enerjisinin ucuza kullandırılması dolayısıyla uğradığı zararlar, Hazine tarafından görev zararı olarak kuruluşa

ödenmektedir. Ancak 1998 yılında çıkarılan 98 / 12032 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile görev zararı alacaklarına bir istisnai uygulama getirilmiştir.

Söz konusu karar da, 1997 yılına kadar tahsil edilememiş olan enerji bedellerinin, 1998 yılı sonuna kadar tahsil edilmesi durumunda bu bedellere tahakkuk ettirilen gecikme cezalarının %90'nının görev zararı olarak kuruluşa ödenmesi kararlaştırılmıştır. Uygulamadan dolayı kuruluşa, 1999 yılında 16 trilyon TL tutarından bir ödemede bulunulmuştur. Görev zararı tanımına uymayan bu alacak, 1999 yılında kuruluşa ödenen toplam görev zararı ödeneklerinin yaklaşık %69'unu oluşturmaktadır.

TEDAŞ'a örnekte anlatılan şekilde yapılan ve görev zararı ödemesi olarak nitelendirilen bu uygulama, aslen görev zararı değil, kuruluşun işletme zararıdır. Hesapsız yapılabilmesi, denetimden uzak oluşu ve incelenemesi gibi özelliklerinden dolayı, hükümetler tarafından gereğinden fazla bir rahatlıkla kullanılan görev zararı harcamalarının, bu tür uygulamalardan uzak tutulması gerekmektedir. Her türlü açığın görev zararı olarak karşılanması mümkün değildir ve ayrıca görev zararı harcamalarının da amacına uygun değildir. Doğal tekel niteliğindeki bir piyasada faaliyet gösteren TEDAŞ gibi bir kuruluşun tahsil edemediği alacaklardan uğradığı kaybın devlet tarafından karşılanması şaşırtıcı olmaktadır. Çünkü, kuruluşun söz konusu alacakları, düşük bedelle enerji kullandırımı faaliyetinden kaynaklanmamaktadır.

B-FİNANS SEKTÖRÜNDE FAALİYETTE BULUNAN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE OLUŞAN GÖREV ZARARI BÜYÜKLÜĞÜNÜN ANALİZİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de toplam görev zararı stoğunu oluşturan kuruluşlardan biri de, finans sektöründe faaliyet gösteren kamu bankalarıdır. Görev zararı büyüklüğünün incelenmesi açısından, bu kuruluşların görev zararı uygulamalarının da ele alınması gerekmektedir.

1. Kamu Bankaları Bünyesinde Oluşan Görev Zararı Büyüklüğünün Analizi ve Değerlendirilmesi

Finans sektöründeki kamu iktisadi teşebbüslerinde meydana gelen görev zararlarının değerlendirilebilmesi için, öncelikle görev zararı miktarlarının çeşitli büyüklükler içindeki payının incelenmesi gerekmektedir.

Görev zararı büyüklüğünün incelenmesine, kamu bankalarında 1990’lı yıllar öncesine ait sağlıklı veriler bulunamadığından, 1990 yılı sonrası verileri ile başlanacaktır. Kamu bankaları bünyesinde oluşan zarar miktarları öncelikle konsolide bütçe harcamaları içerisinde, genel bütçe gelirleri içerisinde ve kuruluşların toplam aktif büyüklükleri içerisinde ele alınacaktır.

TABLO 49:1991-2000 Yılları Arasında Kamu Bankaları Görev Zararlarının İncelenmesi(%)

	Görev zararı / Konsolide bütçe harcamaları	Görev zararı / genel bütçe gelirleri	Görev zararı / kamu bankaları toplam aktifleri
1991-1994	7,55	9,60	8,59
1995	9,93	12,24	10,98
1996	21,6	31,7	24,8
1997	24,6	34,3	29,4
1998	33,3	44,7	40,4
1999	42,3	63,7	42,7
2000	36,2	51,2	47,3
2001(tahmini)	47,4	46,1	57,4

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1996-1999 Vergi İstatistikleri, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu Türk Bankacılık Sistemi Aktif Yapısı Tablosu, Fikret ÇANKAYA, Mehmet ÖZ, a.g.e s35.

Kamu bankalarında oluşan görev zararı büyüklüklerinin çeşitli büyüklüklerle karşılaştırılması tablo 49'da görülmektedir. Tablo'daki verilere göre, görev zararlarının tümü dikkate alındığında, 1995 yılından sonra görev zararının konsolide bütçe içindeki payı 2000 yılına kadar hızla artmıştır. 2000 yılında IMF ile yapılan Enflasyonu Düşürme Programı'nda kamu bankalarının destekleme faaliyetleri ve dolaylı olarak görev zararları ile ilgili yapılan düzenlemelerde destek faaliyetlerinin azaltılması karara bağlandığından önceki yıla göre görev zararı büyüklüğünün konsolide bütçe içindeki payı %16,8 oranında azalmıştır. 2001 yılında görev zararı büyüklüğü, önceki yıllarda ödenmeyen alacaklara uygulanan faizler ve anaparaları ile 2000 yılına göre %30 oranında artmış gözükmemektedir.

Eğer yıllar itibariyle, görev zararı büyüklüğünün tümü karşılansa idi, genel bütçe gelirlerinden ne kadar pay ayrılması gerektiğini gösteren ikinci sütundaki verilere bakıldığında ise, yine 1995 yılından sonra oranların hızla büyüdüğü

görülmektedir. Özellikle 1999 yılında, görev zararlarının genel bütçe içindeki payı %63 gibi yüksek bir orandadır. 2000 yılına gelindiğinde ise, yine Yapısal Uyum Programı'nın etkisiyle azalan görev zararı miktarlarının, gelirler içindeki payı da azaltmıştır. 2001 yılında, görev zararı büyüklüğünün genel bütçe gelirleri içindeki payı azalmış gözükmemektedir. Ancak, 2001 yılı için genel bütçe rakamı tahsilat tahmini rakamıdır ve dolayısıyla kesinleşmiş rakama göre yorum yapılmalıdır.

Görev zararı büyüklüğünün, kamu bankalarının toplam aktifleri içindeki payını gösteren üçüncü sütuna bakıldığında ise, 1991 ile 2000 yılları arasında oranın sürekli arttığı görülmektedir. Özellikle, 2000 yılında görev zararı büyüklüğünün toplam aktiflerin neredeyse %50'sini kapsayacak bir orana ulaştığı görülmektedir. 2001 yılında da toplam aktifler içerisindeki görev zararı büyüklüğü, daha da artarak %57 oranında olduğu görülmektedir.

Kamu bankaları bünyesinde oluşan kümülatif görev zararı büyüklüklerini inceledikten sonra, görev zararlarının kamu bankaları çerçevesinde kaynaklarını oluşturan üç büyük kamu bankası olan T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası ve T. Emlak Bankası'nın tek tek görev zararı büyüklüklerinin aktif toplamaları içindeki payının incelenmesi de gerekmektedir.

TABLO 50: 2001 Yılı İtibariyle Üç Kamu Bankasında Görev Zararı Büyüklüklerinin İncelenmesi

	Aktifler(trilyonTL) Haziran 2001	Mevduat(trilyonTL) Haziran 2001	Görev zararı (trilyon TL)	Aktifler / görev zararı
Ziraat Bankası	19,191	14,166	12,000	%62,5
Halk Bankası	9,430	6,576	10,800	%114
Emlak Bankası	4,793	2,815	46,8	%0,97

KAYNAK : Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu, Aktif Büyüklüklerine Göre Bankaların Sıralanması Tablosu, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Kamu Bankalarında Reform", a.g.r s.4

Görev zararının, kamu bankaları çerçevesinde, kaynağı durumunda olan üç kamu bankasında görev zararı büyüklüklerinin, söz konusu bankaların aktif toplamları içerisindeki payı tablo 50'de görülmektedir. Tablo'ya göre, T.C. Ziraat Bankası bünyesinde oluşan görev zararı büyüklüğü bankanın aktif toplamının %62,5'ini oluşturmaktadır. Aktif içerisindeki görev zararı büyüklüğü oldukça yüksek bir orandadır. Banka'nın söz konusu büyüklüğü, mevduatlarıyla karşılama oranı ise %84,7 gibi çok yüksek bir orandır. T. Halk Bankası'nda ise aktif toplamından daha yüksek bir görev zararı büyüklüğü vardır. Mevcut görev zararını, mevduatları ile finanse etme imkanı bulunmayan bankanın zararları açıktan finansman ile karşılamayı gerçekleştirmiş olduğu gözükmemektedir. Diğerlerine göre sermayesi ve işlem hacmi daha küçük olan T. Emlak Bankasında ise, görev zararı miktarı aktif toplamının %1'inden daha azdır. Mevcut görev zararı miktarını, mevduatlarıyla karşılama oranı ise, zarar miktarının düşüklüğünden dolayı, %1,67 civarındadır.

2. Kamu Bankalarına Hazine Tarafından Yapılan Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Değerlendirilmesi

Görev zararı büyüklüğünün kamu bankaları çerçevesinde incelenmesinde Hazine tarafından bankalara yapılan ödemelerin de ortaya konması önemlidir. Bu anlamda, Hazine tarafından kamu bankalarına görev zararı alacaklarının finansmanı için aktardığı miktarlarını görmek önemlidir.

Görev zararı ödemeleri, çeşitli ekonomik imkansızlıklardan dolayı zamanında yapılmadığından, belli yılların ödemeleri sonraki yıla ya da yıllara kaymaktadır. İncelemede, kesin kayıtlarının varlığından dolayı, 1997 yılından itibaren ödemelerin miktarları ve çeşitli büyüklüklerle karşılaştırılması söz

konusu olacaktır. Öncelikle 1997 yılı itibariyle bankalara yapılan ödemeleri görmek gerekmektedir.

TABLO 51:1997-2001 Yılları İtibariyle Hazine Tarafından Kamu Bankalarına Görev Zararı Ödenekleri (milyar TL)

	Ziraat Bankası	Halk Bankası	Emlak Bankası
1997	257,000	44,000	-
1998	40,000	29,000	-
1999	-	240,800	-
2000	1,000,000	655,000	5
2001	12,000,000	10,800,000	669,000
Toplam	13,297,000	11,768,800	669,005

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998,1999,2000 Hazine İşlemleri Raporları

Tablo 51’de, Hazine tarafından kamu bankalarına çeşitli BKK’lar sonucu oluşan görev zararları karşılığı yapılan ödenekler görülmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, her yıl ödeme yapılmamış, bazı yılların ödenekleri bir sonraki ya da daha ilerideki bir yılda yapılmıştır. Ancak, son olarak 2001 yılındaki düzenlemelerle, özel tertip hisse senetleri yoluyla yapılan son ödemeler ile görev zararı alacakları ortadan kaldırılmıştır.

TABLO 52:1997-2001 Yılları Arasında Hazine Tarafından Kamu Bankalarına Yapılan Görev Zararı Ödeneklerinin İncelenmesi(%)

	Görev zararı ödenekleri/ Konsolide bütçe harc.	Görev zararı ödenekleri / genel bütçe gelirleri	Görev zararı ödenekleri / GSMH	Görev zararı ödeneği / görev zararı stoğu
1997	3,76	5,25	1,02	25,5
1998	0,44	0,59	0,13	2,86
1999	0,85	1,29	0,30	4,42
2000	3,54	5,00	1,31	19,2
2001	48,5	47,1	15,2	100

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 1996-1999 Vergi İstatistikleri, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu Türk Bankacılık Sistemi Aktif Yapısı Tablosu, Fikret ÇANKAYA, Mehmet ÖZ, a.g.e s35., T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2002 Bütçe Gerekçesi

Tablo 52’de, görev zararı ödeneklerinin çeşitli büyüklüklerle karşılaştırılması yapılmaktadır. 1997 ile 2001 yılları arasında görev zararı ödeneklerinin konsolide bütçe içerisindeki payına bakıldığında, 1997 ve 2000 yıllarında ödeneklerin payı, birbirlerine yakın oranlarda olup konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık %4’ü civarındadır. 1998 ve 1999 yıllarında oran bir hayli düşmüş ve 1998 yılında yaklaşık %0,5 ve 1999 yılında da yaklaşık %1 civarında olmuştur. Bunun sebebinin, 1998 ve 1999 yıllarında yaşanan konjonktürel hareketin durgunluğa doğru kaymasının olduğu söylenebilir. 2001 yılında ise, tüm görev zararı borçları kapatıldığı için oran konsolide harcamaların neredeyse %50’sine yaklaşmıştır.

Ödeneklerin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı incelendiğinde ise, yine 1998 ve 1999 yıllarında oran düşük gerçekleşmiştir. 1997 ve 2000 yıllarında oran %5 civarında gerçekleşmiştir. Yani ödeneklerin yapılabilmesi için, genel bütçe gelirlerinden %5 gibi bir oran ayrılmıştır. 2001 yılında kamu bankalarının tüm görev zararı alacaklarının karşılanabilmesi için, genel bütçe gelirlerinin %47’si kullanılmıştır.

Görev zararı ödeneklerinin GSMH içindeki payı ise, 1998 ve 1999 yılları dışında %1’in üstünde gerçekleşmiş, 2001 yılına bakıldığında ödeneklerin GSMH’nın %15’ini oluşturduğu görülmektedir.

Görev zararı ödeneklerinin görev zararı stoğunu karşılama oranına bakıldığında ise, 1997 ile 1999 yılları arasında yapılan ödemeler stoğun toplam %33’ünü karşılamıştır. 2000 yılında %19 civarında bir karşılama oranı vardır. 2001 yılında da tüm stok karşılanmıştır. 2001 yılından önceki rakamların gösterdiği gibi, stok hiçbir zaman tam olarak karşılanamamış bu da, Hazine’ye sonraki yıllarda stoğun faizle artarak büyümesinden dolayı ağır yükler getirmiştir.

3.Kamu Bankalarında Görev Zararı Büyüklüğünü Etkileyen Uygulamaların Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu bankalarında da, reel sektördeki kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu gibi bir takım uygulamalar, görev zararı büyüklüğünü etkilemektedirler. Söz konusu uygulamaların da incelenmesi, görev zararı büyüklüğünün ele alınması açısından önemlidir.

a)Bazı Açıkların Görev Zararı Olarak Ele Alınmasının Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu bankalarında da, Bakanlar Kurulu Kararları ile yapılan destekleme uygulamalarından kaynaklanan zararlar, görev zararı olarak nitelendirilerek kuruluşlara ödenmektedir. Ancak, zaman zaman kamu bankaları tarafından görev zararı olarak talep edilen bazı tutarların, bir faaliyetin sonucunda oluşan görev zararı niteliğinde olmadığı görülmektedir.

T.C. Ziraat Bankası, düşük faizli tarımsal kredi kullandırımı, bazı girdi teşviklerinin yapılması ve destekleme alımları dolayısıyla uğradığı zararları, görev zararı olarak Hazine'den talep edebilmektedir. Ancak uygulamada, banka tarafından sayılan görevlerin dışında kalan bazı faaliyetler sonucu görev zararı alacağı talebinde bulunulmak istendiği görülmektedir. Kamuya açılan nakdi krediler adı altındaki bazı kredi faaliyetleri sonucu geri dönüşü olmayan krediler hakkında banka, kendi yönetim kurulu'nun verdiği kararlara göre bu alacakları Hazine'den görev zararı olarak talep etmeyi planlamaktadır. Örneğin, T.C. Ziraat Bankası tarafından Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine açılan kredilerden üç

ay vadeli, ürün rehni karşılığı borçlu cari hesap şeklinde ticari kredi faizi üzerinden açılan 100 trilyon TL'lik kredi, 05.11.1998 tarihi ve 22 / 1112 Sayılı yönetim kurulu kararı ile takibe alınmıştır. Söz konusu kredinin, 1999 tarihinde bakiyesi ile işleyen faiz arasındaki farkın yine yönetim kurulu kararı ile görev zararı olarak talep edilemsine karar verilmiştir²⁵⁹.

Bahsedilen bu ve buna benzer kredi uygulamaları, bankanın ticari faizden açtığı krediler olup, kredinin ödenmemesi durumunda uğranılacak zarar da, banka tarafından yapılan bir işletme zararı olabilir. Krediyi alan kuruluşun devlet kuruluşu olması, uğranılan zararın görev zararı olarak değerlendirilmesini gerektirmemektedir.

b)Kamu Bankalarınca Yapılan Destekleme Uygulamalarından Kaynaklanan Görev Zararlarına İlişkin Yüksek Faiz Uygulamasının Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu bankalarının görev zararı doğurucu faaliyetler sonucu uğradıkları zararların, zamanında ödenmemesi dolayısıyla alacaklara uygulanan faizler alacakları daha da yük haline getirmektedir.

Faiz sarmalından dolayı görev zararı alacakları, sonraki yıllara katlanarak gelmektedir. Uygulamaların da, bu anlamda incelenmesi gerekmektedir. T.C. Ziraat Bankası, kütlü pamuk destekleme primi ile ilgili 1993 ve 1994 yıllarında üreticiye yaklaşık 315 milyon \$ ödeme yapmıştır. Ancak, bu

²⁵⁹T.C. Ziraat Bankası: T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları-Kasım 1999, a.g.r., 19.

destekleme ödemesinden kaynaklanan görev zararı bankaya zamanında ödenmemiş ve alacak faizi ile birlikte artmaya başlamıştır.

Burada belirtilmesi gereken nokta, Ziraat Bankasına çok sayıda başka nedenden bozulan mali yapısını düzeltmek için görev zararı alacaklarına yüksek oranda faiz uygulanmasıdır. Uygulanan faiz, görev zararı uygulamalarının anlatıldığı bölümde belirtildiği gibi, ticari faiz oranı +%20 ek faizdir ki bu, 1998 sonuna kadar dolar bazında %128'lere ulaşan faizler anlamına gelmektedir²⁶⁰.

Hazine tarafından T.C. Ziraat Bankasına 1997 yılında yaklaşık 712 milyon \$ tutarında ödeme yapılmıştır. Ancak yapılan bu ödeme, 1993-1994 dönemine ait borcun, alacağa uygulanan yüksek faizler nedeniyle, 51 milyon \$'lık kısmını karşılayabilmiştir. Yapılan bu hesaplama, 1993 yılında destekleme primi olarak ödenen 1\$'a karşılık 1997 yılında bankaya 17\$'lık bir ödemenin gerçekleştirildiğini göstermektedir. Borcun aslı olan 1993 yılındaki 315 milyon \$, 1998 yılına gelindiğinde 7,4 milyar \$'a ulaşmıştır²⁶¹. Borcun bu son bakiyesi borcun kendisinden tam 23,5 kat yüksektir. 2000 yılına gelindiğinde, Hazine destekleme priminden kaynaklanan görev zararı borcu için bankaya çeşitli vadeli özel tertip tahvil vermesine rağmen, borç 11 milyar \$'a ulaşmıştır. 2001 yılına gelindiğinde ise, tüm diğer alacakları ile birlikte kütlü pamuk desteklemesinden kaynaklanan alacakları da kuruluşa ödenmiştir.

Uygulamada görüldüğü gibi, görev zararı borçlarının zamanında ödenmemesi ve borca hesapsız bir şekilde faiz uygulanması, alacakları çok fazla artırmaktadır. Hazine'nin yükü katlanarak çoğalmaktadır.

²⁶⁰ Oğuz OYAN: "İstikrar Programı ve Ekonominin Sorunları: Reel Sektör", İktisat Dergisi, 413-414 (Mayıs - Haziran 2001), 71.

²⁶¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı: 2000 Yılı Mali Rapor, a.g.r., 130-131.

c)Banka Ve Sigorta Muameleleri Vergisi Uygulamasının Analizi ve Değerlendirilmesi

Kamu bankalarının görev zararı doğurucu faaliyetleri sonucu meydana gelen görev zararlarının miktarları, verilerin de gösterdiği gibi, çok hızlı bir şekilde artmıştır. Ancak bu artış, yalnız Hazine tarafından borçların zamanında ödenmemesi ya da borçlara uygulanan yüksek faizler değildir. Görev zararı alacaklarının Hazine'ye bildirilmesinde kamu bankaları, mükellefi kendileri olan Banka ve Sigorta Muamelesi Vergisi'ni de alacağın içine katmakta ve Hazine tarafından ödenecek miktar büyümektedir. Görev zararı için hesaplanan faiz miktarlarına BSMV'nin eklenmesi, borç faizlerinin üç ayda bir anaparaya eklenmesi uygulamasıyla borçları daha da artırmaktadır.

Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu ile düzenlenmiştir. BSMV'de verginin doğması için; banka, sigorta şirketi, bazı faaliyetlerine bağlı olarak bankerler ya da banker gibi sayılanlar tarafından her ne şekilde olursa olsun bir işlem yapılması ve yapılan bu işlem sonucu söz konusu kişi ya da lehlerine nakden ya da hesaben para geçmiş olması gerekmektedir²⁶².

Görev zararı alacak ilişkisinde, lehine para geçen kamu bankalarıdır. Dolayısıyla verginin mükellefi de kamu bankalarıdır. Ancak uygulamada, BSMV'lerinde hesaplara dahil edildiği görülmüştür. Konu ile ilgili araştırmalar sonucu bankalar verginin mükellefinin kendileri olduğunu kabul etmiş ve tutarları Maliye Bakanlığında ödemişlerdir. Ancak ödedikleri bu tutarları Hazine'den talep ettikleri görülmüştür. 2001 yılında T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankasına olan

²⁶²Ahmet KIRMAN: Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (Ankara, 2001), Cem Web Ofset, 46.

23 katrilyon TL tutarındaki borçlar tahvil verilerek kapatılmıştır. Söz konusu tutar içinde, görev zararı niteliğinde olmayan BSMV tutarları da vardır.

TABLO 53: 1996-1999 Yılları Arasında Görev Zararı Borçlarına Eklenen BSMV

	1996	1997	1998	1999
Görev zararı borcu	348,867	897,053	1,816,576	4,157,375
BSMV eklenen borç	403,472	1,071,555	2,335,606	5,801,698
Fark	752,339	1,968,608	4,152,182	9,959,073

KAYNAK : T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999,2000 Hazine İşlemleri Raporu.

Tablo 53'de, 1996 ile 1999 yılları arasında T.C. Ziraat Bankası kütlü pamuk ve çay islahı ödemelerinden kaynaklanan görev zararı boçlarına eklenen BSMV görülmektedir. BSMV'nin borçlara eklenmesiyle, 1998 yılındaki borç %28,5 ve 1999 yılındaki borç da %39,5 oranında artmıştır.

SONUÇ

Sosyal devlet, ekonomiye aktif müdahale edebilen ve bunu çeşitli oluşumlarla gerçekleştiren devlet anlayışıdır. Sosyal devlet ekonomiye; kural koyucu olarak, kamu harcama ve gelirlerini kullanarak ve de bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüsleriyle müdahale edebilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, devletin sahipliği ve/veya kontrolündeki kuruluşlar olup, iktisadi hayatta faaliyet göstermektedirler.

Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla ekonomiye müdahale etmesi çeşitli iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, yalnız kar amaçlı üretim gerçekleştirmek için değil, aynı zamanda sosyal fayda yaratan faaliyetleri de gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan kuruluşlardır. Devletin çeşitli iktisadi ve sosyal amaçlarla, kamu iktisadi teşebbüslerinde gerçekleştirdiği ve sosya fayda yaratan faaliyetlerinden biri de, görev zararı faaliyetleridir.

Tez çalışmasında, görev zararları kavramsal olarak ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve Türkiye’de etkileri ve sonuçları araştırılmıştır. Daha sonra da, görev zararlarının çeşitli etkileri bağlamında analizi ve değerlendirilmesi yapılmıştır.

Görev zararları, siyasi otorite tarafından kamu iktisadi teşebbüslerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına müdahale edilmesi ve kuruluşlara çeşitli destekleme ve teşvik görevlerinin verilmesi dolayısıyla ortaya çıkan ve sosyal fayda sağlamayı amaçlayan faaliyetlerdir. Görev zararlarını, dar ve geniş

anlamda olmak üzere tanımlamak mümkündür. Dar anlamda görev zararları; dayanağını oluşturan Yasa'da da belirtildiği gibi, hükümet tarafından kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının maliyet ya da piyasa fiyatının altında belirlenmesi ve yine hükümet tarafından kuruluşlara destekleme ve teşvik görevlerinin verilmesi dolayısıyla ortaya çıkan maddi kayıptır. Geniş anlamda görev zararı ise, görev zararlarının ekonomik etkilerini de içeren bir tanımlamadır. Buna göre, görev zararlarının dar anlamda tanımı içerisine zararlarının finansmanına bağlı olarak ortaya çıkan etkiler, zararların alternatif maliyetleri, görev zararı olarak tanımlanmamış ancak etkileri bu zararlar şeklinde olan faaliyetler ve yarattığı toplumsal faydaları eklendiğinde geniş anlamda görev zararı tanımına ulaşılmaktadır.

Görev zararı kavramıyla sübvansiyon kavramının birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Görev zararları devletin üstlendiği çeşitli sübvansiyon faaliyetlerinden dolayı katlanılan yüküdür ve bir iktisadi faaliyetin gerçekleştirilmesine bağlıdır. Sübvansiyonlar ise, tüm teşvik ve destekleme faaliyetlerini kapsar ve sadece yasal düzenlemelerden dolayı da ortaya çıkabilmektedir. Yasal düzenlemelerden ortaya çıkan ve devletin herhangi bir mali yükleniminin olmadığı sübvansiyonları geniş anlamda sübvansiyonlar olarak tanımlamak da mümkündür. Görüldüğü gibi, sübvansiyon görev zararlarından daha geniş bir kavramdır.

Türkiye sosyal bir devlettir ve planlı kalkınmaktadır. Bu özelliklerini Anayasa'dan alan Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla çeşitli görev zararı faaliyetlerine girişildiği görülmektedir. Gerek reel sektörde gerekse finans sektöründe faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinde, fiyat müdahaleleri ve destekleme uygulamalarıyla görev zararları meydana gelmektedir. Bu bir sosyal devlet olarak Türkiye için, toplumdaki bireyler arasında sosyal dengenin

sağlanması ve çeşitli öncelikli sektörlerin desteklenmesi bağlamında sağlıklı büyüme ve dengeli kalkınmanın sağlanması açısından önemlidir.

Türkiye’de, yasal dayanağını kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş yasasından alan görev zararı faaliyetleri, ortaya çıktıkları dönemi izleyen dönemin bütçesinden karşılanmaktadır. Ancak, Türkiye’nin tarihsel ekonomik sürecinde yaşanan darboğazlardan dolayı zararların zamanında karşılanmaması, siyasal çıkar mekanizması içerisinde zararların amacına uygun olmayan şekillerde ve büyüklüklerde yapılması ve zararların finansmanı için seçilen yöntemler, görev zararlarının yararlı etkilerinden çok bir yük olarak algılanmasına neden olmuştur.

Görev zararları, daha önce bütçe içerisinde yer alırken, daha sonra sayılan bu etkilerden dolayı bütçe dışına çıkarılmış ve denetimden uzak tutulmuştur. Siyasilerin çıkar hesapları, görev zararı faaliyetlerinin hesapsızca, planlanmadan ve keyfi olarak yapılmasını sağlamış ve bu zararı gerçekleştiren kuruluşlar üzerinde ağır bir yükün oluşmasına neden olmuştur. Görev zararlarının finansman şeklinin de bütçede izlenemeyen bir borçlanma şeklinde yapılması, borç yükünün aşırı şekilde artmasını beraberinde getirmiştir.

Görev zararı faaliyetleri, planlı kalkınan bir ülkede tüm iktisadi faaliyetlerin plana bağlı yapılmasına bağlı olarak, kalkınma hedefleri doğrultusunda uygulandığı ve denetlendiği bir durumda yararlı faaliyetlerdir. Yanlış uygulamalardan kaynaklanan ağır yük, faaliyetlerin sağladığı faydaların görülmesini engellemektedir.

KAYNAKÇA

- AK, Sultan Melike. "Yatırımlara Sağlanan Teşvikler", Vergi Dünyası, 243 (Kasım 2001), 129-138.
- AKDOĞAN, Abdurrahman. Kamu Maliyesi. Gazi Kitabevi, Ankara, 1999.
- AKDOĞAN, Abdurrahman. "Ek Veya Geçici Nitelikteki Vergi Uygulamalarından Sürekliliği Olan Vergi Düzenlemelerine", Yaklaşım, 96 (Aralık 2000), 27-32.
- AKILLIOĞLU, M. Zeki, Yener ALTUNTAŞ ve Ahmet ÇANGA. "Türk Bankacılık Sisteminde Kamu Bankalarının Özelleştirme Gereği", Hazine Dergisi, 3 (Temmuz 1996), 1-27.
- AKSOY, Şinasi. "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış", Amme İdaresi Dergisi, XXVII, 2 (Haziran 1994), 3-23.
- ATAÇ, Beyhan. Maliye Politikası. ETAM A.Ş. Matbaa Tesisleri, Eskişehir, 1997.
- ATASOY, Veysel. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu. Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993.
- ATİYAS, İzak, Yasemin Bal GÜNDÜZ, Ferhat EMİL ve diğerleri. Fiscal Adjustment In Turkey: The Role Of Quasi-Fiscal Activities And Institutional Reform. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 1999.
- ATİYAS, İzak ve Şerif SAYIN. Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi. TESEV Yayınları No:4, 1997.
- AYDIN, Selda. "Avrupa Birliği'nde Mali Yardımlar", Maliye Dergisi, 132 (Eylül – Aralık 1999), 66-76.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 185 (Ağustos 2001), 7-47.
- BALLI, Besim Bülent. "İşletmeciler KİT'lerin 1981-1996 Dönemindeki Harcamaları", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, XII, 1-2 (1996), 115-121.

- Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı 2001 (Mayıs 2001), 19, <http://www.bddk.org.tr/türkçe/yayinlarveraporlar/rapor/yapilandirmaprogrami/Bankacilik-sektor.doc>.
- Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Sektör Değerlendirme Raporu, (2001), 6, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/sektordegerlendirme/bsdr.pdf>.
- BORATAV, Korkut. 100 Soruda Türkiye'de Devletçilik. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974.
- BORATAV, Korkut. Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985. Gerçek Yayınevi, 1995.
- BUCHANAN, James. "Kamu Borçlanması", Çev. Haluk TANDIRCIOĞLU. Maliye Yazıları, 63 (Nisan – Haziran 1999), 37-46.
- BUCHANAN, J. M. "Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları", Çev. Mustafa. A. SARILI. Vergi Sorunları Dergisi, 154 (Temmuz 2001), 119-126.
- BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş. Sermet Matbaası, İstanbul, 1977.
- BURKHEAD, Jesse. Government Budgeting. John Wiley and Sons, Inc., New York, 1956.
- COŞKUN, Gülay. Devlet Bütçesi. Turhan Kitabevi, Ankara, 1994.
- Cumhuriyetin 75. Yılında Türk Hazinesi, Hazine Dergisi, 75. Yıl Özel Sayısı, (Ankara, 1999), 80.
- ÇANKAYA, Fikret ve Mehmet ÖZ. Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi Türkiye Bankalar Birliği Yayınları No: 221, İstanbul, 2001.
- ÇELİK, Binnur. Vergilemede Müdahale İlkesi. Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.
- ÇEVİK, Hasan. Hüseyin. "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde Ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğunluğu", Türk İdare Dergisi, 418 (Mart 1998), 109-122.
- ÇİÇEK, Halit. "Teşvikler, Gerekçeleri ve Türkiye'de Vergisel Teşvikler – I", Vergi Sorunları Dergisi, 150 (Mart 2001), 198-203.

- ÇİFTÇİOĞLU, Ruşen. "Kamu Bankacılığı ve Temiz Eller Üzerine", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XVIII, 173 (1994), 25-28.
- ÇİFTÇİOĞLU, Ruşen. "Bankacılıkta Kamu – Özel Tartışmaları Ya Da Kamu Bankaları Niçin Özelleştirilmek İsteniyor?", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XIX, 183 (Eylül 1995), 55-59.
- ÇİLOĞLU, İsmail. "Teşvik Politikalarının Yönlendirme Gücü", Hazine Dergisi, 13, (Ocak 2000), 29-49.
- ÇOLAK, Ömer Faruk. "Mali Yapı ve Türkiye'de Mali Sistem", İktisadın İlkeleri, Alkım Kitapçılık Yayıncılık, Der. Ömer Faruk ÇOLAK (Ankara, 1996), 495-519.
- ÇOLAK, Ömer Faruk. "Finansal Kriz ve Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılanma Programı Üzerine Bir Eleştiri", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, III, 2 (Güz 2001), 15-30.
- DAKIN, Mustafa. "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Devredilen Bankaların Maliyeti", Vergi Dünyası, 236 (Nisan 2001), 103-107.
- DANACI, Cem. "Türkiye'de Kit'ler, Özelleştirme Faaliyetlerinin Bir Değerlendirilmesi ve Öneriler", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 6 (Haziran 1997), 35-43.
- DEDEOĞLU, Emin, Ferhat EMİL ve Can ERDEM. "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu (2000), 17-57, <http://www.tesev.org.tr>.
- DEĞER, Nuri. "Yatırımlarda Devlet Yardımları", Yaklaşım Dergisi, 65 (Mayıs 1998), 17-26.
- DEVİRİM, Fevzi ve Asuman ALTAY. "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi Ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Yayın No:3, (2000), 27-76.
- DEWENTER, Kathryn L. ve Paul H. MALATESTA. "State – Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity", The American Economic Review, LXXXI, 1 (March 2001), 320-334.

- DOĞANAY, İsmail. "Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurulu Banka İçini Boşaltma Hallerini Acaba Önleyebilecek Mi?", Yaklaşım, 94 (Ekim 2000), 79-83.
- DÖNEK, Ekrem. "Türkiye'de Bankacılık Sektörü ve İç Borçlanma Politikası", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 165 (Aralık 1999), 38-57.
- DUE, F. John. Maliye: Bir İktisadi Analiz, Çev. Sevim GÖRGÜN ve İzzettin ÖNDER Fakülteler Matbaası, İstanbul: 1967.
- DURAN, Mustafa. Sungur. Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları(1968-1998). T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 1998.
- EĞİLMEZ, A. Mahfi. "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansmanı", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1990.
- EĞİLMEZ, A. Mahfi. Hazine Finans Dünyası Yayınları No: 3, 1996.
- EKZEN, Nazif. "İç Borçlanma: TBMM Devrettiği Bütçe Yetkisini Yürütmeden Geri Almak Zorunda", Türk-İş Yıllığı 99, II, (Kasım 1999), 405-416.
- ERDOĞAN, Engin ve Meliha ENER. "Türkiye'de Enflasyonla Mücadele Sürecinde Son Dönem Uygulamalar ve Değerlendirmesi", İşletme İktisat Finans Dergisi, 177 (Aralık 2000), 18-31.
- ESEN, Adem. "Türkiye'de Asgari Ücret Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, XXXII, 1 (Mart 1999), 63-83.
- EVGİN, Tülay. Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamaları Genel Değerlendirmesi (1980-1997). T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 1997.
- FALAY, Nihat. "Özelleştirme'nin Gerekçeleri, Uygulaması ve Etkileri", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Prof. Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU'na Armağan (İstanbul, 1993), GÜR – AY Matbaası, 185-199.
- GÖKBUNAR, Ramazan ve Mustafa MİYNAT. "Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması ve Uygulama Teknikleri", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 3 (Mart 2000), 55-63.

- GÖKTAŞ, Abdülkadir. "KOBİ'lerin Rolü, Sorunları ve Bunlara Dönük Destek Politikalarındaki Değişiklikler", Yaklaşım Dergisi, 104 (Ağustos 2001), 94-102.
- GÖZE, Ayferi. Siyasi Düşünceler ve Yönetimler. Beta Basım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1995.
- GÜLÇUBUK, Bülent. "Türkiye Tarımında Özelleştirmenin Sosyal Boyutları ve Getirdiği Sorunlar", Dünyada ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği Sempozyumu Bildirileri, Türk Mühendisler Mimarlar Odası Birliği(TMMOB) ve Elektrik Mühendisleri Odası(EMO), Mart Matbaası, II, (Ocak 1998), 550-557.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan. Ekonomi Sözlüğü. Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.
- HÜRCAN, Yasemin, Emin KIZILTAŞ ve H. Hakan YILMAZ. "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlığın Neresinde", Kamu Maliyesinde Saydamlık Raporu (2000), 58-90, <http://www.tesev.org.tr>.
- HÜRCAN, Yasemin Gürsoy. Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları Ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No:23, Ankara 1999.
- International Monetary Fund, Report On The Observance Of Standarts And Codes (ROSC): Turkey Fiscal Transparency (Nisan 2000), <http://www.imf.org/externa/np/rosc/tur/fiscal.htm>.
- International Monetary Fund, Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix (2000), IMF Staff Country Report No: 00/14, 11-14, <http://www.imf.org>.
- İNCE, Macit. Devlet Borçları ve Türkiye. Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.
- İNCE, Macit. Maliye Politikası (Ders Notları). Olgaç Matbaası, Ankara, 1980.
- KAPLAN, İbrahim. "Bankacılık Sektöründeki Son Gelişmeler Işığında Bankaların Gözetim ve Denetimi", Yaklaşım, 101 (Mayıs 2001), 35-40.
- KARLUK, Rıdvan. Türkiye'de KİT ve Özelleştirme EsBank Yayınları İstanbul, 1994.,
- KARLUK, Rıdvan. Türkiye Ekonomisi. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997.

- KAYA, M. Oğuz. "Genel Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferlerin Denetimi", Mali Hukuk, 73 (Ocak – Şubat 1998), 56-61.
- KAZGAN, Gülten. Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi. Altın Kitaplar, 1999.
- KEPENEK, Yakup. 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. Gerçek Yayınevi, 1990.
- KEPENEK, Yakup ve Nurhan YENTÜRK. Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- KEPENEK, Yakup. "Ulus Devletten Gelişmeci Devlete", ODTÜ Gelişme Dergisi, XXVI, 3-4 (1999), 309-336.
- KESİM, Atilla. Sübvansiyon Teorisi. T.İ.T.İ.A Yayın No:1, Trabzon, 1981.
- KESKİN, Ekrem, Nazım Kadri EKİNCİ, Güven SAK, Ercan KUMCU ve Hasan ERSEL. "Krizin Anatomisi", Nazım Kadri EKİNCİ Konuşma Metni, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 187 (Ekim 2001), 7-26.
- KEYDER, Nur. Para: Teori – Politika – Uygulama. Bizim Büro Basımevi, Ankara, 1996.
- KEYDER, Nur. "Türkiye'de 2000-2001 Krizleri ve İstikrar Programları", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 183 (Haziran 2001), 37-53.
- KILIÇBAY, Ahmet. Türkiye Ekonomisi. Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1999.
- KİGEM, Kamu Hizmeti Kamu Mülkiyeti Sempozyumu. Kardelen Ofset Matbaacılık, Ankara, 1998.
- KİRMAN, Ahmet. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi. Cem Web Ofset, Ankara, 2001.
- KRAAN, Dirk-Jan. Budgetary Decision: A Public Choice Approach. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- LORİE, Henri ve Kenneth MİRANDA. "Kamu Kuruluşlarının Mali Faaliyetleri", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 171-175.
- MACKENZİE, G. A. "Fiyat Sübvansiyonları", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 60-68.

- MIRANDA, Kenneth. "Kamu Yatırımları", Kamu Harcamaları Rehberi, Çev. Doğan CANSIZLAR (Ankara: 1995), 94-99.
- ORTAÇ, F. Rifat. "Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimliliğinin Ölçülenmesinde Karşılaşılan Sorunlar", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 182 (Mayıs 2001), 60-68.
- OYAN, Oğuz ve Ali Rıza AYDIN. Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları. Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.
- OYAN, Oğuz. "İstikrar Programı ve Ekonominin Sorunları: Reel Sektör", İktisat Dergisi, 413-414 (Mayıs - Haziran 2001), 65-96.
- ÖNDER, İzzettin. "Vergi Yerine Borçlanma", Mükellefin Dergisi, 98 (Şubat 2001), 95-97
- ÖNDER, İzzetin, Hülya KIRMANOĞLU ve Yeşim KARTALLI. Kamu Açıkları ve Kamu Borçları. Türk Harb-İş Sendikası, 1995.
- ÖZBİLEN, Şevki. Türkiye'de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri. Atilla Kitabevi, Ankara, 1998.
- ÖZDİCLE, Leyla Baştav. "Türk Bankacılık Sektöründe Piyasa Yapısı", Hazine Dergisi, 6 (Nisan 1997), 29-52.
- ÖZER, Atilla: Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Lazer Ofset Matbaa, Ankara, 1996.
- ÖZYILDIZ, R. Hakan. "Görev Zararı: Uygulaması, Sorunları ve Çözüm Önerileri", İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 143 (Şubat 1998), 22-27.
- PARASIZ, İlker. Makro Ekonomi: Teori ve Politika. Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1996.
- PETREI, Humberto. Budget and Control. The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 1998.
- PÜRSÜNLERLİ, Elif. "Kamu Bankaları ve Özel Bankaların Performanslarının Ölçülmesi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1995.
- REHBER, Erkan ve Bahattin ÇETİN. Tarım Ekonomisi. Vipaş A.Ş., Bursa, 1998.

- SAĞLAM, Dündar. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri. Kalite Matbaası, Ankara, 1980.
- SERİM, Bülent. “Anayasanın Benimsediği Ekonomik Düzen, KİT’lerin Bu Düzendeki Yeri Ve Özelleştirme”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XX, 177 (Mart 1995), 2-8.
- SEZER, Birkan Uysal. “Büyük Devlet – Küçük Devlet Tartışması”, Amme İdaresi Dergisi, XXV, 4 (Aralık 1992), 3-29.
- SOYSAL, Mümtaz. 100 Soruda Anayasanın Anlamı. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.
- SÖNMEZ, Sinan. Kamu Ekonomisi Teorisi. Teori Yayınları Verso A.Ş., Ankara, 1987.
- STELLA, Peter. “Toward Definning and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises”, How To Measure The Fiscal Deficit, Der. Mario I. Blejer, Adrienne Cheasty, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993, 207-235.
- STIGLITZ, E. Joseph. “Finansal Piyasalarda Devletin Rolü”, Çev. Selim SOYDEMİR. Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XVIII, 171 (1994), 4-28.
- ŞENER, Orhan. Kamu Ekonomisi. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996.
- ŞENSES, Fikret. “Ekonomide Devletin Rolü Ve Özelleştirme Tartışmaları Çerçevesinde Türk Mühendis Ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)’nin KİT Çalışmaları”, TMMOB’93 Sanayi Kongresi: Kamu Sektöründe Devletin Rolü: KİT’ler, TMMOB Makina Mühendisleri Odası, III, (Aralık 1993), 1-8.
- T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Enflasyonu Düşürme Programı İle İlgili 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu Metni, <http://www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/niyetmektubu.htm>, s.2
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2001 (2001), DPT:2595, ÖİK: 607, 114, <http://ekutup.dpt.gov.tr/borçlanma/öik607.pdf>.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Bankalarında Reform, <http://www.hazine.gov.tr>.

- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar (Ankara, 2001), T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, 17.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri (1980-1998). Ankara, 1999.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri (1980-1999). Ankara, 2000
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi 98 Yıllık Raporu No:54.00 (Ankara, 1998), 220.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Toprak Mahsulleri Ofisi 98 Yıllık Raporu No:19.00 (Ankara, 1998), 77.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Türkiye Halk Bankası 99 Yıllık Raporu (Ankara, 1999), 84.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1999 Genel Raporu (Ankara, 2001), 104.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2002 Yılı Bütçe Gerekçesi. Ankara, 2001.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2000 Ekonomik Raporu. Ankara, 2000.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2001 Ekonomik Raporu. Ankara, 2001.
- T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri (1992-1996). Ankara, 1997.
- T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstatistikleri (1996-1999). Ankara, 2000.
- T.C. Merkez Bankası, Para Programı Raporu 2001 (2001), s.52
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog/pp/2001/pp7.pdf>.
- T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor 2000. Ankara 2001.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1998 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 1998), 67.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 1999), 88.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Hazine İşlemleri Raporu (Ankara, 2000), 57.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000 Yılı Mali Raporu (Ankara 2001), 56-57.
- T.C. Ziraat Bankası, T.C. Ziraat Bankası'nın Kamu Kesiminden Alacakları-Kasım 1999 (1999), T.C. Ziraat Bankası Araştırma Geliştirme Müdürlüğü Raporları No:207, 3.
- TAN, Turgut. "Rekabet Hukukunun Uygulama Alanı Açısından Kamu Kuruluşlarının Faaliyeti", Rekabet Dergisi, I, 4 (Ekim-Kasım-Aralık 2000), 3-42.
- TEZCAN, Ercüment. "Avrupa Birliği'ndeki Yeni Gelişmeler Işığında Kamu Teşebbüsleri, Münhasır veya Özel Haklar ve Kamu Hizmeti", Amme İdaresi Dergisi, XXXIII, 4 (Aralık 2000), 1-20.
- TEZEL, S. Yahya. Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950). Yurt Yayınları, Ankara, 1982.
- The World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government Report No: 22530-TU (2001), 45, <http://www.worldbank.org/publicsector/pc/worldbank/pub4.pdf>.
- TOKAY, Hüseyin. "KOBİ'lerin Finansal Sorunları ve Türkiye'de KOBİ Yatırımlarında Devlet Yardımları Konusundaki Son Yasal Düzenlemeler II.", Yaklaşım Dergisi, 105 (Eylül 2001), 28-35.
- TOKAY, Hüseyin. "KOBİ'lerin Finansal Sorunları ve Türkiye'de KOBİ Yatırımlarında Devlet Yardımları Konusundaki Son Yasal Düzenlemeler I.", Yaklaşım Dergisi, 104 (Ağustos 2001), 37-45.
- TUNCA, Arda. "Kamu Kesiminin, Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarını Daraltma Etkisi (Crowding out)", Banka ve Ekonomik Yorumlar, 6 (Haziran 1993), 47-58.
- TÜREL, Oktar. "Dünya'da ve Türkiye'de Yaşanan İktisadi Kriz(Yuvarlak Masa)", Mülkiye Dergisi, XXIII, 214 (Ocak-Şubat 1999), 46-81.
- Türk Tarih Vakfı, Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler. Der. Korkut BORATAV ve Ergun TÜRKCAN, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul: 1993.
- Türk-İş Araştırma Merkezi, KİT'ler ve Özelleştirilme: İddialar ve Gerçekler. Türk-İş Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1999. 18.

- TÜSİAD, Optimal Devlet: 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru. Yayın No: TÜSİAD – T / 95, 2-174, 1995.
- TÜSİAD, 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları (1996), Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/189, 13.
- ULUATAM, Özhan. Kamu Maliyesi. İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999.
- UYANIK, Namık Kemal. "İç Borçlanma ve Direkt Hazine Sistemi I", Yaklaşım, 100 (Nisan 2001), 42-43.
- UYGUR, Ercan. "25 Yıldır Süren Yüksek Kronik Enflasyon ve Enflasyonla Mücadele", İşletme İktisat Finans Dergisi, 167 (Şubat 2000), 7-25
- ÜNSAL, M. Erdal. Makro İktisat. İmaj Yayıncılık, Ankara, 2000.
- ÜNSAL, M. Erdal. Mikro İktisat. İmaj Yayıncılık, Ankara, 2000.
- YAZGANARIKAN, Gülsüm. "Sürdürülebilir Kamu İç Borçlanması", T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Tartışma Tebliği, (Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 1996), 51-74.
- YELDAN, Erinc. "Birinci Yılında 2000- Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi", Mülkiye Dergisi, XXV, 226 (Ocak-Şubat 2001), 157-174.
- YILDIRIM, Erhan. "Türkiye'de İktisadi Dalgalanmalar ve İstikrar Politikaları", Türk-İş'99 Yıllığı, II, (Kasım 1999), 314-362
- YILMAZ, Gülay. "1980 Sonrası İktisadi İstikrar Ve Büyüme Amacına Yönelik Maliye Politikalarının Teorik Temelleri", 11. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Yayını, İzmir 1997, 237-254.
- YILMAZ Serpil, İ. YILMAZ ve B. ÖZKAN. "Türkiye'de Uygulanan Girdi Kullanımı Teşvik Politikaları", Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 12 (1999), 183-194.
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler (Ankara, 2000), Özel İhtisas Komisyon Raporu DPT: 2516, 25-26.

ÖZET

Sosyal bir devlet, bir takım iktisadi ve sosyal amaçlar çerçevesinde çeşitli faaliyetler yerine getirmektedir. Sosyal devlet; adalet, savunma vb. gibi devletin geleneksel görevlerini yerine getirmenin yanında, çeşitli uygulamalarla iktisadi ve sosyal hayata etki etmektedir. Sosyal devlet, devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılan bir devlet yapısıdır. Buna göre devlet, çeşitli faaliyet ve oluşumlarla ekonomiye aktif olarak müdahale etmekte ve iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşmaya çalışmaktadır.

Sosyal devletin ekonomiye müdahalesi çeşitli yollarla olabilmektedir. Bu yollardan biri de, iktisadi hayata kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla üretici sıfatıyla girerek, çeşitli etkiler meydana getirmesidir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, devletin sahipliği ve/veya kontrolündeki kuruluşlar olup, iktisadi hayatta çeşitli fonksiyonları yerine getirmektedir. Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri oluşturması, yalnız piyasada üretim yapmayı değil, bunun yanında toplumsal fayda yaratan faaliyetleri de yerine getirmeyi amaçlamaktadır.

Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla toplumsal fayda yaratan faaliyetlerinden biri de, görev zararı faaliyetleridir. Görev zararı, siyasi otorite tarafından kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına müdahale edilmesi ve yine siyasi otorite tarafından kuruluşlara çeşitli teşvik ve destekleme görevlerinin verilmesi ile oluşan zararlardır.

Görev zararı faaliyetleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının, maliyet ya da piyasa fiyatının altında belirlenmesinden

kaynaklanmaktadır. Bu anlamda, mal ve hizmetlerin nihai tüketicileri için destek niteliği taşımaktadır. Bu faaliyetler ile, çeşitli gelir seviyelerine sahip tüketiciler arasında sosyal dengenin oluşturulması sağlanabilir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmetlerden yararlananlar yalnız nihai tüketiciler değildirler. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettikleri malları kendi üretimlerinde girdi olarak kullanan üreticiler için de, düşük fiyat belirlenmesi faaliyeti destek niteliği taşımaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerine verilen destekleme ve teşvik görevleri ise, ülke kalkınması için önemli faaliyetlerdir. Ekonomide önemli paya sahip sektörlerin desteklenmesini sağlayan görev zararları faaliyetleri dengeli kalkınma için gerekli olmaktadır.

Tezin konusunu; görev zararlarının tanımlanması, etkileri ve sonuçları oluşturmaktadır. Türkiye bölümünde ise, görev zararları faaliyetlerinin ülke ekonomisi içindeki yeri ve etkileri incelenmektedir. Türkiye sosyal bir devlettir ve gelişmekte olan bir ülkedir. Bu nedenle Türkiye’de, kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla görev zararları faaliyetlerine bir iktisat politikası tercihi olarak şimdiye kadar sıkça başvurulmuştur. Son yıllarda büyük oranlara ulaşan görev zararları, yanlış uygulamalardan dolayı karşılanamaz bir hale gelmiştir.

SUMMARY

A social state leads various kinds of activities according to some economic and social purposes and undertakes economic and social tasks in addition to the traditional tasks of the state such as justice, defence, etc. Therefore, a social state necessitates interventions in economy in order to reach its economic and social goals.

Economic interventions of the social state can take different forms. One of them is to take part in economic life as public enterprises which are producers of goods and services. Public enterprises are owned and/or governed by the state and intend not only to produce goods and services for the market, but also to carry out social benefits.

One of the activities of the public enterprises in creating social benefits is duty losses. Duty losses are constituted by the interventions of public authority in the prices of the goods and services which are produced by the public enterprises. Furthermore, duty losses occur, as the public enterprises are charged by the public authority with subsidizing various institutions and sectors.

Duty losses are brought about by determining the prices of the goods and services produced by the public enterprises below their cost of production or market prices. Therefore, these activities support consumers of these goods and services and are also useful tools in order to constitute social justice. However, determining the prices below the cost of production or market prices is also subsidizing the producers who are using the inputs which are produced by the

public enterprises. The tasks given to the public enterprises are of great importance for development goals.

The subject of the thesis is defining the duty losses and examining their effects and results. The effects of the duty losses on the economy are also examined with regard to Turkey. Turkey is a social state and a developing country. Therefore, the duty losses have often been used as a tool of economic policy. However, in recent years because of improper applications the duty losses expended too much and can not be afforded.



**ULUSLARARASI İKTİSADİ
İKTİSADİ İKTİSADİ İKTİSADİ**