



economicpolicyresearchinstitute
ekonomipolitikalarıaraştırmaenstitüsü

Politika Notu

Ekim | 2005

***“Toprak Mahsulleri Ofisi’ne açılan Hazine
Kredileri mali saydamlığı nasıl bozuyor?”***

Yönetişim Etütleri Programı

uğur mumcu caddesi 80/3 g.o.p ankara türkiye
tel: +90 312 446 0409 fks: +90 312 446 3006
e-posta: tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

Toprak Mahsulleri Ofisi'ne açılan Hazine Kredileri mali saydamlığı nasıl bozuyor?

Mali Saydamlığı zedeleyen uygulamaların başında kamu harcamalarının sınıflandırılmasında ve muhasebesinde keyfi davranışlar gelmektedir. En yaygın sakıncalı uygulamalardan birisi normal olarak “bütçe gideri” olarak muhasebeleştirilmesi gereken bir harcamanın “borç işlemi” olarak muhasebeleştirilmesi suretiyle bütçe giderlerinin, dolayısıyla bütçe açığının gerçekte olduğundan düşük gösterilmesidir.

Ülkemizde de bu yönde uygulamalar geçmişte oldukça sık yapılmıştır. Bu kapsamda en yaygın kullanılan yöntem “bütçe dışı ikraz” adı verilen tahvil ihracı suretiyle kamu harcamasının bütçe gideri yerine borç işlemi olarak gizlenmesidir. Bu yöntem bütün sakıncalarına ve 2000/2001 krizinin acı deneyimine rağmen hala sürdürülmektedir.

İkinci en yaygın yöntem ise dış kredilerin normal kamu harcamasının finansmanı amacıyla “ikraz” etmek (borç vermek) suretiyle kamu kuruluşlarına kullandırılmasıdır. Bu yöntemde Hazine kendisi borçlanarak yurt dışından elde ettiği bir kaynağı ya aynı koşullarda ya da koşullarını değiştirerek bir kamu kuruluşuna kullandırır. Kağıt üzerinde borç ilişkisi gibi gözükmekle beraber ikraz yapılan kuruluşun sözkonusu kaynağı cari

harcamasında veya transfer niteliğinde bir harcamada kullanması ve borcu Hazineye hiçbir zaman geri ödememesi durumunda bu borç ilişkisi bir bütçe transferi niteliğini alır.

Yakınlarda basına da yansıdığı gibi Hazine TMO'nun ürün alımlarında kullanmak üzere 550 Milyon YTL krediyi "ikrazen" (borç olarak) bu kuruluşa kullandırmıştır. Bu işlem 4749 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanmakta olup bir borç işlemi olarak muhasebeleştirilmiştir. TMO bu kaynağı ürün destekleme alımlarında kullanacaktır. Niteliği itibariyle bir transfer harcaması olan bu işlem bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmelidir.

Sözkonusu işlem sonucunda TMO dünya fiyatının çok üzerinde bir fiyatla aldığı tahıldan zarar edecek ve sonuç itibariyle bu borcu hiçbir zaman geri ödemeyecektir. Nitekim "torba yasa" tabir edilen 5333 sayılı yasanın geçici 1.nci maddesi 1999 ve 2000 yıllarında benzeri şekilde Hazinece TMO'ya borç olarak kullandırılan ve geri ödenme imkanı bulunmayan kredi alacaklarını TMO'nun sermayesine mahsup ederek ödenmiş sayılmasını öngörmektedir. Bu ise net olarak görev zararı-bütçe transferi ilişkisinin bir borç operasyonu olarak muhasebeleştirilip bütçe giderlerinin olduğundan az görünmesini sağlamaktadır.

Aşağıda TMO'ya açılan hazine kredilerinin mali saydamlığı nasıl bozduğu Kamu Maliyesi hesaplarımıza nispeten yeni girmeye başlayan kavramlardan olan "Borç Verme - Geri Ödeme" kavramı kapsamında ayrıntılarıyla incelenmektedir.

Borç Verme - Geri Ödeme (Lending minus Repayment)

TMO'ya açılan kredi olayında da görüldüğü gibi ülkemizde hesaplanan ve ilan edilen kamu açığının doğru ölçülmesi açısından; bu kavram kapsamında yapılan işlemlerin kamu açığını nasıl doğrudan etkilediğinin

ve her zaman üzerinde durduğumuz mali saydamlık açısından da bu işlemin öneminin iyi anlaşılması gerekmektedir.

Bir ülkede kamu açığı ekonomik açıdan kamu sektörünün ekonomiye olan fazla talep baskısı olarak tanımlanabilir. Dolayısı ile kamu açığını hesaplarken hangi kamusal işlemlerin sonucunda bu baskının oluştuğunu ve boyutunun ne olduğunu bilmek uygulanacak maliye politikalarının kapsamını ve içeriğini belirlemek açısından önemlidir.

Bu konuda geliştirilen ölçütlere göre eğer bir işlem kamu politikalarının uygulanması amacına yönelik ise o zaman , toplam talebi etkileyen bir işlem yani bir gelir (örn. Vergi) veya harcama (örn.yatırım harcamaları) olarak nitelendirilir. Dolayısı ile bu işlemleri kamu açığını etkileyen işlemler olarak algılamak daha doğru olur. Buna karşılık bu kamu politikalarını finanse eden işlemler ise (borçlanma ve anapara geri ödemeleri) kamu açığını etkileyen işlemler olarak değil, finansman yönetimi faaliyetleri olarak değerlendirilirler. Böylelikle adına çizgi üstü (above the line) işlemler de denilen kamu politikalarına yönelik kararlar sonucunda ortaya bir kamu dengesi (açık/fazla) çıkar. Bu dengenin finansmanına yönelik işlemler ise çizgi altı (below the line) faaliyetler olarak adlandırılırlar.

Borç Verme - Geri Ödeme İşlemleri ise özünde kamu açığını etkileyen işlemler olarak bazen gelir ve gider kalemleri içinde bazen ise bu kalemlerden ayrı fakat çizgi üstünde net bir kalem olarak yer alırlar. Kamu Maliyesi İstatistikleri (GFS) sınıflamasına göre bir borç verme işleminin bu kategoride değerlendirilebilmesi için bir kamu politikası uygulamasına yönelik olması gerekir. Kısa vadeli likidite yönetimi amacına yönelik olarak bir kamu kuruluşunun elindeki nakit fazlasını faiz geliri karşılığı borç vermesi bir harcama olarak değerlendirilmez¹.

¹ GFS sınıflamalarında 2001 yılında çıkartılan rehber **tahakkuk bazlı** muhasebe sistemi için düzenlenmiş olup “borç verme eksi geri ödeme” finansman kalemi olarak toplam denge

Borç verme-geri ödeme kaleminin dönemler itibariyle nette artı vermesi bir kamu politikası aracı olarak açılan kredilerin o dönemlerde borç geri ödemelerinden fazla olduğu dolayısı ile maliye politikasının genişleyici yönde kullanıldığı anlamına gelir. Tersine bir durumda ise yeni krediler açılmadığı buna karşılık daha önceki dönemlerde açılan kredilerin tahsilatlarının hızlandığı dolayısı ile maliye politikasının bu yönü ile daraltıcı bir görünüm aldığı anlaşılır.

TMO'ya Açılan Hazine Kredis

Toprak Mahsulleri Ofisine Hazine tarafından destekleme alımları için verilen krediyi de yukarıda açıklanan kavram ışığında değerlendirmek gerekir. TMO'ya açılan kredide Hazinenin dışarıdan yaptığı borçlanma ile sağladığı kaynağı TMO'ya destekleme alımlarında kullanılmak üzere karşılığında bir borç sözleşmesi ile devrettiği (ikrazen kullandırma-relending) bir işlem söz konusudur. Dolayısı ile ortada bir kamu politikası uygulaması (destekleme alımları politikası) vardır. Aynı şekilde Hazine elindeki nakit fazlasını TMO'ya kısa vadeli fon değerlendirmesi amacı ile vermemektedir. Zaten buna yasal olarak da imkan yoktur. Dolayısı ile ortada bir likidite yönetimi faaliyetinden de bahsedilemez.

Hazine TMO'ya bu krediyi muhtemelen aldığı borcun orijinal vadesi ile paralel bir biçimde ikrazen kullandırmaktadır ve bu her halükarda bir yıldan epey uzundur. İlk uygulaması 2001 yılında yapılan ve o dönemde bütçe dışı bir faaliyet olarak muhasebeleştirilen bu işlemin 2005 yılındaki uygulamasında da kamu maliyesi muhasebe sisteminin getirilen bütün standartlara rağmen aynı şekilde işleme tabi tutulduğu görülmektedir. Özünde bir transfer işlemi olan bu olayda TMO'nun aldığı bu krediyi geçmişte olduğu gibi geri ödemeyip sermayesine mahsup ettirmesi büyük bir olasılıktır.

içinde değerlendirilmiştir. Ancak bilindiği gibi ülkemizde hali hazırda **nakit bazlı** bütçe uygulaması yürürlükte.

Nitekim 5335 sayılı “ torba yasanın “ aşığıdaki maddesi daha önce yapılan benzer bir işlemin nasıl bütçe gelir gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin (kamu açığı rakamlarına yansıtılmaksızın) yapıldığına çok açık bir örnek teşkil etmektedir.

“GEÇİCİ MADDE 1.- Bakanlar Kurulu kararları ile 1999 ve 2000 yıllarında tarım ürünlerinin destekleme alımlarının finansmanı amacıyla Hazine tarafından yurt dışından sağlanarak Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketine ikraz edilen kredilerin 2005 yılı Nisan ve Haziran aylarında Hazineye ödenmesi gereken anapara ve faiz borç tutarlarını Hazineden olan görev zararı alacaklarına ve/veya ödenmemiş sermayelerine mahsup etmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan; bu işlemleri anılan Müsteşarlığın teklifi üzerine bütçenin gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirmeksizin mahiyetlerine göre ilgili Devlet hesaplarına kaydettirmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu maddeye ilişkin işlemlerde, 8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 36 ncı maddesinin (8) numaralı fıkrasında yer alan parantez hükmü uygulanmaz.

Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin nominal sermayeleri bu madde kapsamında mahsuba konu olan miktar kadar artırılmış sayılır”.

Buna karşılık, yeni analitik bütçe kod standartlarında bütçe harcama kalemleri içinde borç verme adı altında yeni bir kalem açılmış olmakla beraber bu kalemde yer alan ödenekler daha çok KİT sermaye transferleri ve K.Kıbrıs’a açılan krediler gibi işlemler için kullanılmakta TMO’ya açılan kredi gibi (yaklaşık 549 milyon YTL) borç verme işlemlerine yetecek ödenek bu kaleme konulmamış görünmektedir.

Öte yandan bu işlemin genel bütçeden ancak bütçe dışında yapılan bir transfer işlemi olmasına rağmen toplam kamu dengesinde KİT hesaplarında görünmesi gerektiği düşünülebilir. Bunun için de mevzuatta açık bir hüküm bulunmamakta ancak 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi yasasına göre KİT'lerin ikrazen kullandıkları proje kredilerini kendi hesaplarında ödenek ve gider kaydetmeleri gerektiği hükme bağlanmaktadır. Buradan giderek TMO'ya ikrazen verilen kredinin her ne kadar proje kredisi olmasa da TMO hesaplarında kamu açığını ve faiz dışı dengeyi etkiler bir biçimde kaydedilmesi gerektiği düşünülebilir. Bazı yetkililerin basına yansıyan beyanlarında ise bu yola gidilmeyeceği anlaşılmaktadır. Buna gerekçe olarak da ortada doğmuş bir görev zararı olmadığı için alınan bu kredinin ödenek ve gider kaydı yolu ile hesaplara yansıtılmaması gerektiği gösterilmektedir. Sonuç olarak, büyük miktarda bir kamusal faaliyetin nasıl izleneceği sorusu ortada bırakılmaktadır. Böyle bir durumda toplam talebi genişletici bir etkisi olan bir işlem ne genel bütçede ne de KİT hesaplarında bu politikanın uygulandığı anda kamu açığını hesaplarını ve özellikle faiz dışı fazla dengesini etkilemeden hesap dışı tutulmaktadır. Hazine bu işlemi şu anda kendi web sitesinde kamu finansmanı istatistikleri bölümünde hazine nakit gerçekleştirmeleri sayfasında çizgi altı bir işlem olarak göstermektedir.

İşin ilginç tarafı IMF'in de bu uygulamayı ne şekilde değerlendirdiği de henüz açık değildir. Niyet mektuplarının teknik eklerinde konsolide kamu sektörünün herhangi bir ajanının borç verme - geri ödeme işlemine girişmesi halinde bunun harcama olarak kabul edileceği, ayrıca borç verme ve geri ödeme işleminin hazine garantileri ödeme ve geri tahsilatı ile ilişkilendirilip belli bir kısmının faiz dışı denge hesabından istisna edilmesi ile ilgili bazı düzenlemeler olmakla beraber TMO kredisine gibi bir işleme nasıl bir yaklaşımda bulunulacağı henüz kamuoyunun bilgisi dışındadır.

Son söz olarak, TMO'ya açılan kredinin bütçe hesaplarına yansıtılmadığı, bunun hem mali saydamlık hem de uluslar arası standartlara uygunluk açısından yerinde bir işlem olmadığı ve bu konuda yetkililerin kamuoyuna doyurucu bir açıklama yapmaları gerektiği kanaatindeyiz.