7/3725 3-
312

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Muhasebat Genel Müdürlüğü

SAYI :B.07.0.MGM.019.01
KONU: Soru önergesi

04.04.01* 05760

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İLGİ: a)Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın, 28.02.2001 tarih ve KAN.KAR.MD.A.01.0.GNS.0.10.00.02-7/3725-9198/21982 sayılı yazısı.
b)Başbakanlık Kanunlar Kararlar Genel Müdürlüğü'nün, 02.03.2001 tarih ve B.02.0.KKG.0.12/106-422-13/1176 sayılı yazısı.
c)Fazilet Partisi T.B.M.M Grup Başkanlığı'nın 21.02.2001 tarih ve 7/3725-9198/3067 sayılı, Nevşehir Milletvekili Mehmet ELKATMIŞ'ın yazılı soru önergesi.

Başbakanlığın (Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü) ilgi (b) de kayıtlı yazıları ekinde alınan, Nevşehir Milletvekili Sayın Mehmet ELKATMIŞ'ın Sayın Başbakanımıza tevcih ettiği ve Sayın Başbakanımızın kendileri adına Bakanlığım koordinatörlüğünde cevaplandırılmasını istedikleri soru önergesinin cevapları ilişikte sunulmuştur.

Bilgilerinize arz ederim.

Sümer ORAL
Maliye Bakanı

EKLER:
EK-1 Yazılı Soru Önergesi
Cevabı (2 adet 12 sayfa)

DAĞITIM:
Gereği:
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanlığına

Bilgi:
Başbakanlığa (Kanunlar Kararlar
Genel Müdürlüğü)

7/3725 373

Nevşehir Milletvekili Sayın Mehmet ELKATMIŞ'ın 7/3725 Nolu Yazılı Soru Önergesinin Cevapları

1- Sayıştay'ın 2000 Yılı Mali Raporunda bütçeleştirilmediği ifade edilen giderler, ayni nitelikte dış proje kredi kullanımlarına ilişkin harcamalardır.

Dış kredi kullanımları; "nakdi kredi kullanımları" veya "ayni kredi kullanımları" şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Nakdi dış proje kredi kullanımlarında herhangi bir sorun ve tutarsızlık bulunmadığı gibi, bütçeye gider kaydedilmeden kullanılması mümkün bulunmamaktadır.

Ayni dış proje kredilerinde ise, mal ve hizmet alımlarının bedelleri yapılan anlaşma çerçevesinde kreditörce yurt dışı kişi yada kuruluşa doğrudan ödendiği için, bütçeleştirme işlemi yapılmadan önce de her türlü mal ve hizmet alınmakta ve bedeli ödenebilmektedir.

Burada esas sorun, ayni dış kredi kullanımlarında, sadece kreditörün beyanına itibar etmek zorunda kalınması, yapılan kredi anlaşmaları çerçevesinde, ayni dış kredi kullanımlarının sağlıklı ve koordineli olarak takip edilememesidir.

Yine, ayni dış proje kredi kullanımları doğrudan bütçeye bağlı bir işlem olarak gerçekleşmediğinden, kredi kullanımı ile gerçek borç miktarının sıhhatli olarak tespiti, kredi kullanan kuruluşların bu kullanımlarını tam ve ayrıntılı olarak Hazine Müsteşarlığına bildirmelerine ve anılan Müsteşarlıkça borç hesaplarına dahil edilmesine ve izlenmesine bağlı bulunmaktadır.

Öte yandan, 1997 yılı Sayıştay Raporu ile yapılan öneri ve T.B.M.M Plan ve Bütçe Komisyonunca alınan karar üzerine, (1998 Yılı Bütçe Kanununun 37 nci maddesi gereği) 1998 yılında Hazine Müsteşarlığının koordinasyonu ve Sayıştay'ın gözetiminde, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Merkez Bankasının katılımı ile Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi oluşturulmuştur. Komitenin çalışmaları sonucu dış borçların takibi için usuller ihdas eden tebliğler Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Ayni Dış Proje Kredilerinin kullanımları ve dış borç kayıtları ile ilgili yayımlanan bu tebliğler sonucu, 1998 yılından itibaren kuruluşların dış kredi kullanımlarının Hazineye bildirilmesinde büyük aşamalar kaydedilmiştir.

2- Sayıştay'ın 2000 Yılı Mali Raporunda da belirtildiği gibi; "dış borçlanmayla finanse edilen harcamaların" gerçekleştirildiği dönem ile borç ve gider kaydı yapılması gereken dönem arasında önemli süre farkı ortaya çıkabilmektedir. Önce harcama gerçekleştirilmekte ve Devletin bu harcamayı gerçekleştiren kuruluşa borcu doğmaktadır. Borcun miktarının kesinleşmesi bile

bazen birkaç yıldan fazla sürmektedir. Kayıt yapılması ise borcun kesinleşmesinden de sonra "sözkonusu olmaktadır." Gider ve Borçların gerçekleştiğinde kaydedilmesi, muhasebe sistemimizin nakit esaslı olmasından kaynaklanmaktadır. Belirtilen türden aksaklıklara ve yıllar arasında geçişlere neden olan işlemlerin önlenmesi tahakkuk ettiği yılda kayda alınması suretiyle sağlanmış olacaktır.

Devlet Muhasebe Sistemimizin tahakkuk esasına göre yeniden yapılandırılması çalışmaları Maliye Bakanlığında oluşturulan Çalışma Grubu eliyle sürdürülmektedir.

Bu kapsamda; Maliye Bakanlığınca, Devlet Muhasebesinde kullanılmakta olan hesaplar mevcut yapıları da muhafaza edilmek kaydıyle geliştirilmiş ve 1999 yılından itibaren Ayni Dış Proje Kredilerinin daha sağlıklı izlenilmesi yolunda önemli bir adım atılmıştır.

3- Yukarda ikinci maddede belirttiğimiz üzere, Ayni Dış Proje Kredileri karşılığı yapılan harcamaların, gider ve borç kayıtları eş zaman içinde bütçeleştirilememekle birlikte, krediyi kullanan Genel ve Katma Bütçeli Daireler ile bunların dışındaki Daire ve Kurumların hesaplarında izlenmesi mümkün bulunmaktadır.

Sayıştay'ın 1999 yılında bütçeleştirilmediğini belirttiği, 605 trilyon liralık dış borç kullanım tutarı saptaması da 1998 yılında geliştirilip, 1999 yılında uygulanmasına başlanan Devlet Muhasebesi kayıtlarına dayanmaktadır. Sorun, sözkonusu tutarların bütçeleştirilmemesinde değil, eşgüdüm içinde ve zamanında bütçeleştirilememesindedir.

1997, 1998 ve 1999 yılları Kesinhesap Kanunlarında yer alan, konsolide gider, gelir ve bütçe açığı tutarları aşağıda gösterilmiştir.

YILLAR İTİBARİYLE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIĞI

1.000.-TL

	1997	1998	1999
Bütçe Giderleri	8.050.252.190.319	15.614.441.481.962	28.084.684.794.188
Bütçe Gelirleri	5.815.098.931.793	11.811.064.293.894	18.933.065.050.098
Bütçe Açığı	2.235.153.258.526	3.803.377.188.068	9.151.619.744.090

Yayınlanan "Konsolide Bütçe" rakamlarından da anlaşılacağı üzere, finansmanı oluşturan kalemler sadece net borçlanma hasılatından oluşmamakta;

Devletin kasa ve bankalarındaki bakiye değişimlerini gösteren "Diğer" kalemi ve Kısa Vadeli Avans kullanımından oluşmaktadır.

Bu dikkate alındığında, net borç hasılatı bütçe açığından farklı olabilmektedir.

4- Yukarıda da açıkladığı üzere, bugünkü Devlet Muhasebe Sistemimiz nakit esaslı bir muhasebe sistemidir. Hesapların kapatılmasında istisnalar hariç ödeme ve tahsilatı ilgili yılda gerçekleşen kesin tutarları kayıt altına alan bir sistemi (Jestiyon Sistemi) kabul etmiştir. Ancak, Bütçe Emaneti, Geçen Yıl Borçları, Akreditif ve Taahhüt Artıklarının Ertesi Yıla Devri, Mahsup Dönemi işlemleri, Özel Gelir ve Özel Ödenek uygulamaları ve Ayni Dış Proje Kredileri kullanımlarında olduğu üzere, gider hesapları kapatılan eski yıl hesabına ait olduğu halde, muhasebe kaydı yeni yıl hesaplarında yer alan giderler ile tahsilatı eski yılda yapıldığı halde, yeni yıla aktarılan gelirler ve eski yılda gerçekleşen giderlerin yeni yılda karşılanması gibi istisnai işlemler de yer almaktadır.

Dolayısıyla konunun irdelenmesi sırasında bu gibi istisnai işlemlerin varlığının dikkate alınmasının gerektiği düşünülmektedir.

5- Ülkemizde harcamalar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yürütme Organına/ Hükümetimize, Bütçe Kanunu ile verilen yetkiler kapsamında yapılmakta, bütçe hesabının kesimine ait olan ve Bütçe Kanunu ile verilen yetkilerin nasıl kullanıldığını, kamu gelirleri, kamu giderleri, kamu borçlanması, bütçe denkliği veya denksizliğinin gerçekleşme rakamlarını gösteren Kesinhesap Kanun Tasarıları (Hazine Genel Hesabı) ile Yüce Meclisimizin denetimine, bunların yayınlanması suretiyle de kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Ayrıca, Bütçe uygulamasının aylık sonuçları, Bakanlığımızca her ay yayımlanan "Kamu Hesapları Aylık Bülteni" ve Bakanlığımız internet sitesinde de Türkçe ve İngilizce olarak, Kamuoyunun, Yazılı ve Sözlü Basın'ın bilgisine sunulmaktadır.

Bunun yanında; Bütçe Kanunu dışında Gelir, Gider, Ek Ödenek, Ek Bütçe, Olağanüstü Ödenek ve Bütçe Bölümleri Arasında Aktarma Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarı ve Tekliflerinin görüşülmesi; Bakanlar Kurulu ve Bakanlarımızın sorumluluklarına ilişkin Soru, Gensoru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Sayıştay Raporlarının görüşülmeleri sırasında ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine sunulmaktadır.

6- Yukarıda 5 inci maddede açıklandığı üzere, bütçe kapsamındaki tüm gider ve gelir işlemleri, bütçenin uygulanması sırasında ve sonrasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine sunulduğu gibi, ayrıca, tüm demokratik

ülkelerde olduğu üzere, Yüce Meclisimiz adına Sayıştay'ca da bütçenin uygulanması sırasında ve sonrasında aylık ve yıllık olarak denetlenmektedir.

Kamu harcamalarının bu şekildeki denetimi, parlamenter sistemimizin, demokrasimizin bir sonucudur.

Tüm demokratik ülkelerde olduğu üzere, Yasama Organları yapısal özellikleri bakımından bütçe uygulamasını istisnalarla her aşamada doğrudan denetleme olanağına sahip değillerdir. Bu nedenle, çağdaş ülkelerin hemen hepsinde Yasama Organları son denetim hakkı kendilerinde olmak üzere, bütçe uygulamasını kendilerine bağlı olarak kurdukları teknik, mali ve hukuki bilgilere sahip üyelerden kurulu bir tarafsız Hesap Mahkemesine veya teknik bir Denetleme Organına inceleterek, kendi denetimlerine hazırlık yaptırır, denetlettirir.

Ülkemizde de bütçe denetimi Anayasal bir kurum olan ve T.B.M.M adına denetim yapan Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

7- Borçlanmaya ilişkin olarak yapılan bütün faaliyetler (ödeme-borçlanma) dayanağını ilgili yıl Bütçe Kanunlarından almaktadır. Her yıl için T.B.M.M'de kabul edilen Bütçe Kanunlarının ilgili maddeleri uyarınca iç borçlanma yetkisi, uygulama şekil ve şartları Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'a verilmekte ve iç borçlanma yetkisi bu yetki doğrultusunda Hazine Müsteşarlığı'nca kullanılmaktadır. Dolayısıyla, gerek Bütçe Kanunu, gerek T.B.M.M'nce kabul edilen diğer ilgili kanunlarda yer almayan hiçbir yetki kullanılmamaktadır.

Her yılın Bütçe Kanunu'nda yer alan maddelere dayanılarak, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Devlet Bakanı'na finanse edilecek kamu projeleri kapsamında borçlanma, garanti verme, alınan kredileri devretme yetkileri tanınmıştır.

Dış borçlanmaya yasal dayanak teşkil eden mevzuat temel olarak her yıl T.B.M.M'nce kabul edilen ilgili yıl Bütçe Kanunu ve 31.05.1963 tarih ve 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü Ve Yayınlanması İle Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kurulu na Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" dan oluşmaktadır.

Dış borçlanmaya ilişkin işlemler bağlı olduğu Devlet Bakanı'nın veya Bakanlar Kurulunun verdiği görevlendirme uyarınca, 09.12.1994 tarih, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı Teşkilat Kanunu çerçevesinde, Hazine Müsteşarlığının görevi dahilindedir. Hazine Müsteşarlığı T.B.M.M tarafından kabul edilen Hazine Müsteşarlığı Teşkilat Kanunu'nun 1. Maddesi ve 2. Maddesinin (a) ile (c) bendleri gereğince bahsekonu görevleri ifa etmektedir. Sözkonusu maddeler uyarınca Hazine Müsteşarlığı dış kredi ve hibe teminine müteallik her türlü işlem, temas ve müzakere yapmakla görevlendirilmiştir.

8- Bütçe dışı harcamalar sadece ülkemize özgü bir durum değildir. Ancak, 1980 yılından itibaren konsolide bütçe dışında yer alan, Döner Sermayeli İşletmeler, Fonlar, Sosyal Kurumlar, Vakıflar, Dernekler gibi oluşumlar, Türk kamu maliyesinde gerek sayı gerekse hacim olarak hızlı bir artış göstermiştir. Bütçe disiplinini de bozan bu tür bütçe dışı araçların çoğalması karşısında, kamu maliyesinin belirli bir disiplin altına alınması ve bütçe kapsamının genişletilmesi gereği doğmuş ve alınması gereken tedbirler süratle uygulamaya konularak, bütçenin fiili kapsamının genişletilmesi yönünde Hükümetimizce çok önemli adımlar atılmıştır.

Bu çerçevede;

- 75 adet fondan, 46 bütçe içi ve 6 bütçe dışı fon tasfiye edilmiştir.
- 16 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fonun tasfiyesinin ise Mayıs ayı sonuna kadar tamamlanması planlanmaktadır.

- Üniversitelerde mevcut döner sermaye işletmelerinin birleştirilerek tek'e indirilmesi çalışması tamamlanmıştır. Aynı şekilde 609 adet olan Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayelerin il bazında birleştirilmesine yönelik Kanun değişikliği de yapılmıştır.

Diğer döner sermayelerde de aynı tür uygulamalar devam ettirilmektedir. Böylece Döner Sermayeler konusunda da mali disiplini sağlayıcı önemli adımlar atılmaktadır.

Diğer taraftan, vakıf ve derneklerin faaliyetleri hariç tutulmak üzere, bütçe dışındaki kamu faaliyet alanlarının tümü Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen yasalara dayanılarak ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle yasalara aykırı hiç bir işlem yapılmamıştır.

9- 7 nci soruya verdiğimiz cevap, bu soru için de geçerlidir.

10- Dış borçlanmaya ilişkin işlemler T.B.M.M'nce kabul edilen Kanunlar çerçevesinde Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı veya Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. Uluslararası para ve sermaye piyasalarının hızlı bir karar alma sürecini gerektirmesi, faiz ve kurların değişkenliği; dış borçlanmaya ilişkin işlemlerin sonuçlandırılmasında zaman unsurunu çok önemli kılmaktadır. Bu nedenle, dış borçlanmaya müteallik işlemlerin süratle sonuçlandırılmasını teminen çok hızlı bir karar alma mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Sözkonusu Kanunlar çerçevesinde T.B.M.M adına yapılan yetki devrinin de bu amaçla yapıldığı düşünülmektedir.

11- Yukarıdaki maddelerde de belirtildiği üzere bütçe dışı harcamalara ilişkin tüm yasal düzenlemelerin yüce Meclisin iradesi ile çıkarılan kanunlara

dayanması bakımından demokrasi kuralları içinde gerçekleştirildikleri düşünülmektedir.

12- Yukarıdaki bölümlerde de açıklandığı üzere, konsolide bütçe dışında yer alan kurum ve kuruluşlar faaliyetlerini ve işlemlerini yüce Meclisimizin iradesi ile çıkarılan kanunlara dayanarak yürütmektedirler. Bütçe dışı harcama yapan kuruluşların dayanağını teşkil eden kanunlarda hangi usul ve esaslar çerçevesinde denetleneceği de yer almaktadır. Dolayısıyla hiçbir kamu kurum ve kuruluşu denetim dışı kalmamaktadır.

Dış borçlanmaya ilişkin uygulamalar da aynı şekilde T.B.M.M. tarafından çıkartılan yasalar çerçevesinde yürütülmektedir.

Açıklanan nedenlerle T.B.M.M'nce kabul edilen yasalar kapsamında yürütülen işlemlerin istismara ve yolsuzluğa elverişli uygulamalar olduğu düşünülmemektedir.