7/3733 447-3

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Muhasebat Genel Müdürlüğü

ACELE VE SÜRELİDİR
ANKARA

SAYI :B.07.0.MGM.0.20/003-1/
KONU :Soru Önergesi

10.04.01* 06127

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI
GENEL SEKRETERLİĞİNE
(Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığına)

İLGİ: 28/02/2001 tarih ve A.01.0.GNS.0.10.00.02-7/3733-9217/22032 sayılı yazınız.

Tokat Milletvekili Sayın M.Ergün DAĞCIOĞLU tarafından Sayın Başbakanımıza tevcih edilen ve Sayın Başbakanımız tarafından Bakanlığımız koordinatörlüğünde cevap verilmesi istenen soru önergesine ilişkin cevaplarımız ekte sunulmaktadır.

Bilgilerini arz ederim.

Sümer ORAL
Maliye Bakanı

EKLER:
EK –1 Yazı (2 adet 8 sayfa)

SORU SAHİBİ: Sn. M. Ergün DAĞCIOĞLU (Tokat Milletvekili)

-Türkiye Büyük Millet Meclisi adına her yıl devletin hesaplarını denetleyen Sayıştay hazırladığı 2000 yılı Mali raporunda, 1995 yılından bu yana devletin hiçbir hesabının doğru tutulmadığını, devletin ne kadar dış borcu, ne kadar hazine alacağı olduğunu, ne kadar yatırım yaptığı ve ne kadar dış kredi kullanıldığının belli olmadığı açıklanmaktadır. Ayrıca devletin 2000 yılına ait dış borç ve alacak hesaplarını Sayıştay'a veremediği, KİT sermayelerini hesaplayamadığı ve yeni kurulan iki hesabın da hatalı veri içerdiği, aynı raporda yer almıştır.

SORU:

-Raporda dile getirilen "Her yıl giderek artan ve Merkezi hükümetin gelir ve giderlerinin önemli bir kısmının bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal kurumlar, vakıflar, dernekler, işletmeler ve bunlar gibi oluşumlara kaydırıldığı" gerçeği karşısında almayı düşündüğünüz herhangi bir tedbir bulunmakta mıdır? Bu tür kuruluşların faaliyetlerinin hacim olarak bütçe ile yarışan bir düzeye gelmesi ve sonuçta önemli miktarda bazı rakamların Meclis denetiminden kaçırılması konusunda sorumluluğunuz olduğunu düşünüyor musunuz?

CEVAP:

- Bütçe birliğini ve şeffaflığını sağlamak amacıyla 2000 yılından itibaren tüm fonların tasfiye edilerek faaliyetlerini bütçe içinden sürdürülmesine ilişkin olarak başlatılan süreç devam etmektedir. Bu çerçevede, 52 adet fonun tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmıştır, kalan 17 fonun Haziran 2001 tarihine kadar tasfiye edilmelerini teminen çalışmalar sürdürülmektedir.

- Üniversitelerde mevcut döner sermaye işletmelerinin bire indirilmesi çalışmaları tamamlanmıştır.

- 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 bir işlem yapılmamış olup, ortaya çıkan mevcut uygulamalar son 20 yıllık bir dönem içinde yoğunlaşmış bulunmaktadır.

- Bütçe kapsamının genişletilmesi ve bütçe işlemlerinde şeffaflığın artırılması yönündeki çalışmalarımız sonucunda, tüm kamu gelir ve giderlerinin yüce Meclisimizin denetimine açık olacağı ve mali saydamlık standartlarına ulaşılacağı düşünülmektedir.

SORU:

- Sayıştay'ın, 1995 yılından bu yana kamu kesimi dış borçlarının takip edildiği hesapları reddettiği doğrumudur? Doğru ise Hazine alacaklarının takip edildiği genel bütçe dışındaki daire ve kurum borçları hesapları hangi devlet kuruluşlarına yeniden yapılmak üzere geri gönderilmiştir? Aynı Sayıştay raporunda 2000 yılına ait hesapların çok daha karışık olduğu, dış borç ve hesapların Sayıştay'a verilmediği ve belgelerinin dahi gösterilmediği tespit edilmektedir. Bu hususta ne yapmayı düşünüyorsunuz?

7/3733 469-

CEVAP:

- Sayıştay Başkanlığı tarafından TBMM'ne sunulan izleme raporları ile Kesin Hesap Kanun Tasarısı çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı'nın aşağıda belirtilmekte olan hesaplarına 1995 yılından beri uygunluk bildirimi verilmemektedir.

- Dış Borçlar Hesabı: Dış kredi kullanımlarıyla anapara, faiz ve diğer ödemelerin ve dış borç stokunun yıl sonu kurlarıyla değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının kaydedildiği bir hesap olan Dış Borçlar Hesabına 1995 yılından bu yana uygunluk bildirimi verilmemektedir.

- Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları (GBDDKB) Hesabı: Hazinenin bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile vakıf üniversitelerine kullandırdığı devirli krediler ve sağlanan garantilerin Hazinece üstlenilen tutarlardan kaynaklanan alacaklarının kaydedildiği bu hesaba 1997 yılından bu yana uygunluk bildirimi verilmemektedir.

- Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı: Kreditörlerle yapılan anlaşmalar çerçevesinde sağlanan kredilerin ve bu kredilerden yapılan kullanımların kaydedildiği ve karşılıklı olarak ilişkilendirilerek işletilen bu hesaplar, 1995 yılından bu yana uygunluk bildirimi almayan Dış Borçlar Hesabı'nın uygunluk bildirimi almasının sağlanması ve dış borçların daha sağlıklı izlenmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının ortak çalışmaları sonucunda 1999 yılında oluşturulmuştur. Söz konusu hesaplar oluşturulduğu 1999 yılında uygunluk bildirimi almamıştır.

-Hesapların Sayıştay Başkanlığının Uygun Bulduğu Usuller Çerçevesinde Hazırlanamamış Olmasının Nedenleri:

- Hazine hesaplarının uygunluk bildirimi alamamasının temel nedeni yapısal sorunlardır. Borçlusu Hazine olmakla beraber, kullanım bilgilerinin ilgili kuruluşlar tarafından gerektiği şekilde dış borç kaydına alınmak maksadıyla Hazineye bildirilmemesi, bu aşamada gerek bütçe sürecinin gerekse yatırımların programa alınmasındaki sürecin gözden geçirilerek gerçekçi dış kaynak kullanımının yatırım programında ve bütçede yer alması, mali disiplinin sağlanarak şeffaflık ilkelerine de uygun bir şekilde dış kaynakla yapılan yatırım harcamalarının bütçe içi ödeneklerle ilişkilendirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Uygunluk bildirimi verilmeyen hesapların Sayıştay Başkanlığı tarafından onaylanmamasına yol açan şartların oluşmasındaki temel nedenler aşağıda yer almaktadır.

- Devlet Borç Muhasebesi, klasik devlet muhasebesi işlemlerinden farklı olarak işlem bazında farklılıklar gösteren yapısı ve karmaşık finansal araçları bünyesinde barındıran tahakkuk bazlı işlemler nedeniyle gerek hesap ilişkileri gerekse nakit bazlı olması nedeniyle yetersiz kalmıştır

- Yurtdışından sağlanan kredilerin büyük bir kısmı belirli projelerin finansmanı amacıyla Hazine tarafından temin edilerek projeden sorumlu ilgili birimlere tahsis veya devir yoluyla kullandırılmaktadır. Projeyi yürüten birimler DPT tarafından hazırlanan Yılı Yatırım Programında yer alan dış para ödeneklerini dikkate almaksızın kredi kullanımında bulunmaktadırlar. Dış para ödenekleri kuruluşlar tarafından yıl sonları itibariyle bir defada revize edildiği gibi, revize edilmediği durumlarda olmaktadır.

- Kredi kullanıcı kurum ve kuruluşların kullanım bilgilerini Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığına bildirilmesine ilişkin olarak herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır.

- Kredi kullanıcısı birimlerde dış borçların izlenmesinden sorumlu birimler, Hazineye kullanım bilgilerinin aktarılması açısından yeterli teknik ve personel kapasitesine sahip bulunmamaktadır.

- Kredi kullanıcısı kuruluşlarda dış proje kredi kullanımlarına yönelik olarak etkin bir denetim mekanizması bulunmamaktadır.

- Yetki ve sorumluluklar, mali disiplini sağlamak üzere birbirini tamamlayan ve birbirleriyle tutarlı bir yapıya sahip olmayıp, yukarıda anılan sorunların tüm kurumları ilişkilendiren bir boyutu bulunmaktadır. Bu bağlamda, borçlanma ve geri ödeme işlemlerinin yürütülmesi bakımından Hazine Müsteşarlığı, projenin dış proje ile finanse edilip edilmeyeceği ve yıl içinde kullanılacak iç ve dış kaynak miktarının tespiti bakımından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, proje kredilerinden yapılan yatırım harcamalarının bütçe ödenekleri ile ilişkilendirilmesi bakımından Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, devlet muhasebesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, kullanımların bir kısmının T.C. Merkez Bankasında açılan özel hesaplar üzerinden gerçekleştirilmesi nedeniyle söz konusu bankanın, Hazine hesaplarının ve proje kredisi kullanan bir kısım kuruluşun denetimlerini yapması bakımından Sayıştay Başkanlığı ve dış proje kredisi kullanıcısı bütün kamu kurum ve kuruluşları dış borç kullanım sürecinde yer alan organizasyonlardır.

SORU:

- Raporda bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait olan ve yapılan inceleme sonucunda reddedilen hesaplarla ilgili olarak sorunların hala çözülmediği ve yeni oluşturulan iki hesabın ise yanlışlıklarla dolu olduğu belirtilmektedir. Bu konu ile ilgili olarak bugüne kadar bir sonuç alınabilmiş midir? Alınamadıysa bunun nedenleri nelerdir?

CEVAP:

- Sayıştay tarafından; Devlet Muhasebesi açısından Kamu İktisadi Teşebbüsleri, genel bütçe dışındaki daireler olarak nitelendirilmekte ve zararlara ilişkin olarak DMY'nin 235. Maddesinde belirtilen hükümlerin (zararların bilançodan düşülerek gösterilmesi) KİT'ler tarafından da uygulanması talep edilmektedir. Böylece KİT'lerin, bütün zararlarını ödenmiş sermaye tutarlarından düşerek bilançolarında göstermesi gerekmektedir.

- Uygulamada, geçmiş yıl zararları 233 sayılı KHK'ye tabi kuruluşların bilançolarının pasifinde yeralan özsermaye kısmında hesaba katılmaktadır. Bu itibarla kuruluş zararlarının ayrıca ödenmiş sermayeden düşülmesi, bir mükerrerliğe yol açarak kuruluş özsermayesinin hatalı hesaplanmasına neden olacaktır.

- Sermayenin belirlenmesi açısından baktığımızda 233 sayılı KHK de teşebbüsün sermayesi YPK tarafından tesbit edilir denilmesine rağmen Sayıştay önerisi doğrultusunda işlem yapılırsa anılan KHK hükümleri dışında hukuka aykırı bir işlem yapılarak KİT'in sermayesi Sayıştay/Hazine/KİT çalışanları tarafından herhangi bir YPK Kararı olmaksızın yeniden belirlenmiş olacaktır.

- Uygulanacak hükümler açısından baktığımızda ise KİT'lere ilişkin olarak uygulanacak hükümler 233 sayılı KHK da detaylı olarak belirtilmiş ve anılan KHK da belirlenmemiş konularda özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede KHK'da açıkça KİT'lerin Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmadığı belirtilmiş olmasına karşın Sayıştay tarafından önerilen değişiklik anılan KHK hükmünün ihlali konusunda Hazine/KİT çalışanlarını yönlendirmektedir. TBMM tarafından KİT denetimlerinde böyle bir uygulama ilgili KİT hesaplarının ibra edilmemesine ve yöneticiler hakkında soruşturma açılmasına yol açacaktır.

- Sayıştay tarafından önerilen uygulama yerine getirildiğinde KİT'lerin ticari kurallar ve rekabete aykırı bir durumda faaliyet göstermeleri sonucu devamlı zarar etmeleri nedeniyle (TCDD ve TTK örneklerinde olduğu gibi) Türk Ticaret Kanunu uyarınca münfesih sayılmaları gerekmektedir. Devlet tarafından yönetilen kuruluşların böyle tasfiye edilmelerinin uygun olmayacağı düşünülmektedir. Bu durumda Devletin, bu kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetleri sağlayacak aracı kalmayacaktır.

- Sayıştay tarafından önerilen uygulama gereğince, KİT'lerin, bütün zararlarını ödenmiş sermaye tutarlarından düşerek bilançolarında göstermeleri mümkün olmasa da, tahakkuk birimi olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğünce KİT'lerin sermaye durumu ile ilgili olarak alınan Müsteşarlık Onayı ekinde yeralan tablolarda KİT zararları ödenmiş sermaye tutarlarından düşülerek gösterilmeye başlanmıştır.

- Yukarıda belirtilen hususlara rağmen, Hazine Müsteşarlığı ile Sayıştay Denetçileri ile yapılan toplantılar sonucunda, mutabık kalınan ve uygulamaya konulan raporlama yöntemi ile söz konusu sorunların çözümlenmesi konusunda çalışmalara başlanmış bulunulmaktadır.

SORU:

- Sayıştay raporunda, bütçe açıklarıyla net borçlanma hasılatı arasında farklar olduğu, bazı harcama kalemlerinin bütçeye gider olarak yazılmadığı ancak bu harcamalar için "bütçe dışı ikraz" adı altında borçlanıldığı noktasında bütçe disiplinini nasıl sağlamayı düşünüyorsunuz ?

CEVAP

- Hazine Müsteşarlığınca İç borçlanmaya ilişkin olarak yapılan bütün faaliyetler (ödeme-borçlanma) dayanağını ilgili yıl Bütçe Kanunlarından almaktadır. Dolayısıyla gerek bütçe kanunu gerekse yine TBMM'ce kabul edilmiş ilgili kanunlarda yeralmayan hiçbir yetki kullanılmamaktadır.

- Bilindiği üzere, ülkemizde uygulanmakta olan bütçe sistemi "Nakit Bazlı Bütçe Sistemidir" ve bu çerçevede, Hazine Müsteşarlığınca iç borçlanma yoluyla gerçekleştirilen bütün nakit hareketleri bütçede yer almaktadır. Soru önergesinde bahsedilen "Bütçe dışı ikraz adı altında yapılan borçlanmalar" olarak bahsedilen tüm nakit dışı borçlanmalar ilgili yıl bütçe kanunlarından alınan yetkiye dayanılarak yapılmakta olup, bütçe finansmanı amacıyla yapılmadığı ve nakit karşılığı olmadığı için bütçede izlenmemektedir. Bütçenin nakit bazlı olması sebebiyle bu tür bir işlem borçlanma rakamına da faiz giderine de dahil edilmemekte, bu hali ile bütçe ile ilişkilendirilmemektedir. Ancak, iç borç stokuna dahil edilmekte ve bu tür borçlanmalara ilişkin veriler Hazine tarafından stok verileri ile birlikte yayınlanmaktadır. Aynı soruda, net borçlanma hasılatının bütçe açığından fazla olduğundan bahsedilmektedir. 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.