

KONSOLİDE BÜTÇEDEN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNE YAPILAN TRANSFERLER (1995-2004)

Ebru AYYILDIZ (SAYIN)*

I. Giriş

Ekonomideki rolleri yıllar itibariyle değişmekle birlikte KİT'ler, yatırım, istihdam ve üretime etkilerinden dolayı birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de ekonomik kalkınma sürecinde önemli görevler üstlenmişlerdir.

Ekonomideki yerleri ve önemleri ülkelere ve zamana göre değişen KİT'ler, Devletin yüklediği ekonomik ve sosyal görevleri yerine getirerek Devletin ekonomiye dolaylı ya da doğrudan müdahale etme aracı olmuşlardır.

Ülkemizde 1930 yılından itibaren uygulanmaya başlanan "Devletçilik" politikasıyla benimsenen içe dönük ekonomi politikası gereği çok sayıda KİT kurulmuştur.

Devletçilik politikası uygulamalarına ağırlık verilmesiyle ekonomideki yerleri ve önemleri belirginleşen KİT'lerin kuruluş amaçlarını;

- ekonomik kalkınmayı sağlamak,
- tekelleri devlet eliyle işletmek,
- özel sektörün girişemediği işleri yapmak,
- ekonomiye yön vermek,
- özel sektöre öncülük etmek,
- gelir dağılımında adaleti sağlamak,

şeklinde özetlemek mümkündür.

İzlenen ekonomi politikalarına uygun olarak verilen görevler çerçevesinde KİT'ler, bir yandan devletin ekonomiyi yönlendirmesinde bir araç olarak kullanılırken, diğer yandan ülkenin kalkınmasında üreticilik görevini üstlenmiş, izledikleri yatırım ve fiyat politikalarıyla da sermaye birikimine ve özel kesimin gelişmesine katkıda bulunmuşlardır.

* Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı

Son yıllarda KİT'ler, Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomideki payının küçültülmesi yönünde geliştirilen liberal politikaların bir yansıması olan özelleştirme uygulamaları ile daha fazla gündeme gelmektedirler.

Gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin gündemindeki en önemli konu haline gelen özelleştirme, devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması böylece ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve benzeri çok yönlü amaçlar için bir yöntem ve politika olarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

KİT'lerin görev zararları ve finansman açıklarının konsolide bütçe üzerinde yük oluşturması, kimi çevrelerce KİT'lerin özelleştirme kapsamında gündeme gelmesinin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Faaliyetleri sonucu finansman açığı veren KİT'ler bu açıklarını çeşitli şekillerde finanse etmektedirler. Konsolide bütçeden yapılan transferler de, KİT'lerin finansman yöntemlerinden biridir.

Her yıl bütçeden KİT'lere sermaye, görev zararı ya da yardım başlıklarıyla transfer yapılmaktadır.

1995-2004 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin incelenmesini amaçlayan bu çalışmada öncelikle, KİT kavramı ve genel KİT tanımına değinilecek, Anayasamızda ve diğer mevzuatta geçen KİT kavram ve tanımları üzerinde durulacaktır.

Daha sonra transfer harcamalarının tanımı ve bütçe sınıflandırmasındaki yeri gibi temel bilgilere kısaca değinildikten sonra çalışmanın esas konusunu teşkil eden, 1995-2004 yılları arasında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler konusu ağırlıklı olarak yer verilecek tablo ve grafiklerle desteklenerek ele alınmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ise bütçeden transfer yapılan KİT'lerden kamu bankaları ayrı bir bölümde ele alınarak, kısaca değerlendirilecektir.

II- KİT Kavramı ve Tanımları

KİT kavramının çeşitli tanımları bulunmakla birlikte literatürde ortak bir tanımda uzlaşamadığı görülmektedir.

En basit tanımıyla ve genel olarak KİT, “kamu kaynaklarını kullanarak mal ve hizmet üreten işletmecî kuruluş” olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımda ise KİT; “müteşebbis olarak Devletin, toplumun bir takım ihtiyaçlarını karşılamak üzere mal ve hizmet üretimi için gerekli üretim faktörlerini bir araya getirdiği, sürekli ve bağımsız olan ekonomik bir birim” olarak ifade edilmektedir.

KİT kavramını karşılamak üzere çeşitli ülkelerde farklı ifadeler kullanılmaktadır. İngiltere’de “ulusallaştırılmış endüstri”, Fransa, ABD, Kanada ve Avustralya’da “kamu teşebbüsü” ifadeleri KİT kavramının yerini almaktadır.

Eski adıyla AET Komisyonu Şeffaflık Direktifi kamu teşebbüsünü; “üzerinde kamu otoritelerinin dolaylı veya dolaysız olarak hakim bir etki yapabilecekleri herhangi bir teşebbüs” olarak tanımlamıştır.

Avrupa KİT Merkezi (CEEP) ise KİT’i; “mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan ve bunlar tarafından denetlenen girişimler” olarak tanımlamaktadır.

Ülkemizde, 1982 Anayasasında, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda KİT kavramlarına yer verilmiş ve her birinde KİT tanımları farklı şekillerde yapılmıştır.

Ülkemizde 1961 yılına kadar “İktisadi Devlet Teşekkülü” deyimiyle anılan KİT kavramı, 1961 Anayasasında 127 nci maddede “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.” hükmüyle yer almıştır.

1982 Anayasasında, her ne kadar 1961 Anayasasında ki gibi Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında sayılan “Devletçilik” ilkesine yer verilmese de, Anayasada özel girişim korunup güvence altına alınmakla birlikte, özel sektöre öncelik tanınmadığı, tam tersine ağırlıkla kamu kesimine yer verildiği görülmektedir.

Anayasada KİT’lerle ilgili düzenlemelere; 128, 135, 161 ve 165’inci maddelerde yer verilmiştir.

Anayasa’nın 128’inci maddesine göre, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yanı sıra KİT’ler eliyle de yürütülebilecektir.

Anayasa'nın "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi" başlıklı 165'inci maddesinde ise, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği" hükme bağlanmaktadır. Bu maddede "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak devlete ait kamu kurum ve kuruluşları.." ifadesine yer verilerek KİT tanımı yapılmış olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Anayasa'nın 128 ve 165'inci madde hükümleri, KİT'lerin devlet düzeni içerisindeki varlığını ve sürekliliğini teyit eder niteliktedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi KİT'lerin anayasal statüsünü kabul ederken, 128 ve 165'inci maddelerin yanısıra 135'inci maddenin ikinci fıkrasına da dayanmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu fıkradaki "kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların..." ifadesindeki "asli ve sürekli görevler" deyiminin, asli ve sürekli kamu hizmetini belirttiği sonucuna varmıştır.¹

Türk mali sisteminin temel ilkesi olan Anayasanın 161. maddesinde ise, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının, yıllık bütçelerle yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu madde hükmüyle de Anayasa KİT'leri kamu tüzel kişilerinden biri olarak saymaktadır.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan 233 sayılı KHK'da yer alan, KİT'lere ilişkin genel tanımlar ise şöyle özetlenebilir:

Kamu iktisadi teşebbüsü "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu kuruluşunun ortak adıdır.

Teşekkül; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

İDT'lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olması gerekmektedir. Bunun tek istisnası bankacılık alanındaki İDT'lerdir. Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin sermayelerinin en az % 91'inin devlete ait olmak üzere ve "A.Ş." şeklinde kurulabilecekleri hükme bağlanmıştır.

1 Ayrıntılı bilgi için bkz. 309 sayılı KİT personel rejimine ilişkin KHK ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararı: 22.12.1998 tarih ve E: 1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, Sayı: 24, s. 496-497.

İDT'lerin amacı, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır.

Kuruluş; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

KİK'lerin faaliyetlerine egemen olan temel ilke, İDT'lerin aksine kârlılık olmayıp, sadece verimlilik ilkesidir. KİK'lerin asıl amacı, toplum için önem taşıdığı kabul edilen temel mal ve hizmetleri üretmek, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yürütmek ve böylece toplumun gereksinimlerini karşılamaktır.

Müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Müesseseler, İDT veya KİK'lerin ticari, sınai veya mali konularda faaliyet gösteren birimleridir. Müesseseler bir İDT ya da KİK'e bağlı olmakla birlikte onlardan ayrı bir tüzelkişiliğe ve malvarlığına sahiptirler. İlgili teşekkül veya kuruluş genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulu kararı ile kurulurlar. Müesseseler, statülerinin ticaret siciline kayıt ve ilanı ile ilk hesap dönemi başlangıcı itibariyle tüzel kişilik kazanırlar.

Bağlı ortaklıklar; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Bağlı ortaklıklar Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar. Bağlı ortaklık; bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi (bu Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile olmaktadır.) ya da bir İDT veya KİK'in bir şirkette sahip olduğu hissenin %50'nin üstüne çıkması ya da bir İDT veya KİK'in sermayesinde %50'sinden fazlasına sahip olduğu yeni bir şirketin kurulması ile meydana gelmektedir.²

İştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdir.

İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

2 Metin Günay, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 475.

Son olarak 3346 sayılı Kanunda yer alan bir hükümlerle farklı bir KİT tanımına yer verildiği görülmektedir. 3346 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankasının, 3346 sayılı Kanunla konulan denetime tabi olduğu hükme bağlanmaktadır. Böylece bu Kanun KİT'i; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar olarak tanımlanmaktadır.

III- KONSOLİDE BÜTÇEDEN KİT'LERE YAPILAN TRANSFERLER

A-Transfer Harcamaları ve Transfer Harcamalarının Bütçe Sınıflandırmasındaki Yeri

TÜRK (1999), kamu harcamalarını iktisadi kıstaslara göre sınıflandırırken 3 gruba ayırmaktadır:

- reel harcamalar-transfer harcamaları
- cari harcamalar-yatırım harcamaları
- verimli harcamalar-verimsiz harcamalar

İlk sınıflandırmada yer alan reel harcamalar, Devletin geleneksel fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalardır. Bir başka ifadeyle, Devletin asli fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalar, örneğin askeri harcamalar, eğitim harcamaları reel harcamalardır.

Transfer harcamaları ise, satınalma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Transfer harcamalarına borç faizleri, sosyal yardımlar, sübvansiyonlar, sosyal güvenliğe ilişkin harcamalar, vergi iadeleri, mahalli idarelere yapılan ödemeler ve KİT'lere yapılan transferler örnek gösterilebilir.

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir. Tüketim, birikim ve üretim üzerinde

yönlendirici etkiler yapabilen transfer ödemeleri, herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir.³

Ülkemizde 1973 yılında, klasik bütçe uygulamasından vazgeçilip program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Program bütçe uygulamasında kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır.

Personel harcamaları ve diğer cari harcamaları olmak üzere iki kısma ayrılan cari harcamalardan diğer cari harcamalar, yolluklar, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları gibi harcama kalemlerini içermektedir.

Yatırım harcamaları; makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerinden oluşmaktadır.

Transfer harcamaları ise kamulaştırma ve bina satınalmaları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve fon ödemeleri kalemlerini içermektedir.

Program bütçe sınıflandırmasında transferler harcama kalemi;

- Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri
- İktisadi transferler ve yardımlar
- Mali transferler
- Sosyal transferler
- Borç faizleri
- Diğer borç ödemeleri (ücretlilere vergi iadesi ödemeleri dahil)
- Fon ödemeleri
- Kamulaştırma ve bina satınalmaları
- Diğer transfer harcamaları

ayrıntı kodlarından oluşmaktadır.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler program bütçe kod yapısında iki farklı ayrıntı kodunda yer almaktadır. Katılma payı yani sermaye

3 Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, ss. 71-74.

adıyla yapılan transferler “920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri” ayrıntı kodundan, görev zararı ve yardım amaçlı yapılan transferler ise “930-İktisadi Transferler ve Yardımlar” ayrıntı kodundan ödenmektedir.

Program bütçe sınıflandırmasının, sınıflandırma sistematüğini kaybetmesi, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arasında geçişmeler olması, sınıflandırmanın olması gereken standartları koruyamaması, uluslar arası karşılaştırmalara imkan vermemesi gibi nedenlerle yeni bütçe kodlamasına ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı karşılamak üzere 2004 yılı başından itibaren Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla yeni bir bütçe kodlama sistemine geçilmiştir.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılacak transferler için, program bütçe kod yapısında olduğu gibi ABS'de de ayrı ekonomik kodlara yer verildiği görülmektedir.

ABS'de KİT'lere görev zararı ödemeleri için konsolide bütçeden yapılacak transferler; sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerin yer aldığı “05-Cari Transferler”in altında yer alan “05.1-Görev Zararları” ekonomik kodundan yapılmaktadır.

Sermaye mahsubu amacıyla yapılacak ödemeler ise; bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri içeren “07-Sermaye Transferleri” ekonomik kodunun altında yer alan “07.1-Yurtiçi Sermaye Transferleri” ekonomik kodu başlığıyla gider kaydedilmektedir.

Son olarak KİT'lere yapılacak ödemelerden borç verme niteliğinde olanlar; bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde sermaye katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsayan “08-Borç Verme” ekonomik kodunun altında yer alan “08.1 Yurtiçi Borç Verme” bölümünün alt detayından ödenmektedir.

B- KİT'lere Konsolide Bütçeden Yapılan Transferler (1995-2004)

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin yasal dayanağını, 233 sayılı KHK ve KİT'lere görev veren Bakanlar Kurulu Kararları oluşturmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 30 uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkanlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevleri verilmesi halinde bu görevlere ilişkin ve öz kaynaklardan karşılanması gereken

kısımın Devlet bütçesinden sermaye olarak yılı içinde karşılanacağı, 35 inci maddesinde ise görev zararlarının genel bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 233 sayılı KHK'nın 37 nci maddesinde; kuruluşların yatırım ve finansman açıklarının Hazinece karşılanacağı, finansman fazlasının da Hazineye devredileceği hükme bağlanmıştır.

Yine 233 sayılı KHK, teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürüteceklerini ve teşebbüslerin yatırım ve finansman programlarının Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından Hazine Müsteşarlığının görüşü alınarak hazırlanacağını da hükme bağlamıştır.

Teşebbüslere ait Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı Temmuz-Ağustos aylarında teşebbüs, DPT Müsteşarlığı, ilgili Bakanlık ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu temsilcilerinin katılımıyla, Hazine Müsteşarlığı yetkililerinin koordinatörlüğünde yapılan toplantılar sonucunda hazırlanmaktadır. Bu toplantılarda Program, uygulanacak makroekonomik varsayımlara göre önce kuruluş bazında düzeltilmekte daha sonra bütün KİT'leri kapsayacak şekilde genişletilerek hazırlanmaktadır. Daha sonra program taslağı Eylül ayında Yüksek Planlama Kurulu'nda yatırımlar açısından ele alınarak düzeltilmekte ve takvim yılı başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı haline getirilen Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı teşebbüslere tebliğ edilmekte ve teşebbüsler bu programda öngörülen hedeflere uygun olarak işletme ve yatırım bütçelerini hazırlamaktadırlar.

Programlar Hazine ve DPT yetkilileri tarafından gerekirse yılda 1-2 kez, genellikle Nisan-Mayıs aylarında revizyona tabi tutulmaktadır.

KİT finansmanı için temel belge niteliğinde olan Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı hazırlanırken ve yıl içinde revize edilirken çok dikkatli ve gerçekçi olunması, KİT'lerin başarısı için oldukça önem taşımaktadır.

Teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerine dayanak teşkil eden yıllık genel yatırım ve finansman programının tespit edildiği Bakanlar Kurulu Kararları ekine ilişkin cetvellerden, varlıklar ile kaynaklar arasındaki fark ile

yatırımlar toplamının teşebbüslerin yıllık finansman ihtiyacını verdiği görülmektedir.

KİT'ler finansman ihtiyaçlarını; yedekler, amortismanlar, karşılıklar gibi bünye içi fonlarla ya da bütçe transferleri, dış proje kredileri, borçlanma gibi kurum dışı finansman kaynakları ile finanse ederler.

KİT'lerin kurum dışı finansman kaynaklarından biri olan bütçe transferleri sermaye, görev zararı ve yardım adlarıyla yapılmaktadır.

Bu durumda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler üç kısımdan oluşmaktadır.

1. Sermaye: *Hazine tarafından KİT'lere taahhüt edilen sermaye hissesinden ödenmeyen kısımlara mahsup edilmek üzere kuruluşlara aktarılan meblağlardır.*

Devletin KİT'lere sermaye ödemesi iki şekilde olmaktadır. İlkinde bütçede yer alan ödenekten nakden ya da mahsuben (vergi gibi borçlarına karşılık) ödeme yapılmakta, ikincisinde ise bir alacaktan vazgeçilmekte ve bu işlem bütçeleştirilmektedir.

Alacaktan vazgeçilmesi ve bunun bütçeleştirilmesi suretiyle sermaye ödemesi işlemi şu şekilde olmaktadır:

Bir KİT'in yıl sonunda kâr elde etmesi durumunda, bu kârdan yasal indirim yapılacak ve kalanı ortaklara dağıtılacaktır. Bir ortak sıfatıyla Devlet, kendisine isabet eden kâr payını teşebbüs bünyesinde bırakarak ödenmemiş sermaye payına mahsup ettirebilmektedir. Böylece Devlet bir alacağından vazgeçmiş ve karşılığında aynı miktarda sermaye taahhüt borcu azalmış olmaktadır. Bu husus 233 sayılı KHK'nin 36 ncı maddesinde; "...4- Yukarıdaki indirimler yapıldıktan sonra kalan kâr, müesseselerde teşekküle, teşekküllerde ise ödenmemiş sermayeye mahsup edildikten sonra bakiyesi Hazineye devredilir." şeklinde hükme bağlanmıştır.⁴

2. Görev Zararı: *Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan bir diğer transfer kalemi, görev zararı ödemeleri amacıyla yapılan transferlerdir.*

Dar anlamda görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerinin ve piyasa fiyatlarının altında belirlenmesi sonucu oluşmaktadır. Bu anlamıyla görev zararı, maliyet ile fiyat arasındaki farka kuruluşun söz konusu mal ve

4 Mahfi Eğilmez, "Türkiye'de KİT'lerin Finansmanı" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990, s. 56.

hizmetleri piyasada satması halinde elde edeceği varsayılan kâr oranı ile hükümet tarafından KİT'lere özel görev verilmesi nedeniyle oluşan zarar toplamı olarak tanımlanmaktadır⁵

Geniş anlamda ise görev zararı; KİT'ler tarafından 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 olarak tanımlanabilir.

Görev zararlarının karşılanması için bütçeden yapılan transferler kamu harcaması niteliğindedir. Kamu harcamaları kamu gelirleriyle finanse edilmektedir. Ancak, kamu gelirleri kamu giderlerini karşılayamıyorsa aradaki fark borçlanmayla karşılanmaktadır. Bu durumda bir kamu harcaması olan görev zararlarının da borçlanmayla finanse edilmesi söz konusu olabilir. Bu da görev zararlarının Devlete bir faiz yükü getirebileceği sonucunu vermektedir. O halde görev zararının finansmanı için katlanılacak olan faiz de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

Ayrıca, kamu bankalarının yüklendikleri görevler sonucunda doğan görev zararlarının zamanında ödenmemesi nedeniyle bunlara tahakkuk ettirilen faizler de görev zararlarının finansmanı için katlanılan bir maliyettir. Kamu bankaları için özellik arz eden bir diğer durum da, bankaların görev zararları nedeniyle ödemek zorunda kaldıkları BSMV'ni de görev zararlarıyla birlikte Devlettten tahsil etmek istemeleridir. Kamu bankalarının görev zararları nedeniyle talep ettikleri faiz ve BSMV'ler de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

Geniş anlamda görev zararı kapsamına giren bir diğer husus ise, Devletin görev zararı ödemek için yarattığı kaynağın alternatif maliyetidir. Örneğin; bir kamu harcaması olarak görev zararları vergilerle finanse edilmişse, söz konusu verginin kişilerden alınmaması durumunda bireylere sağlayacağı fayda, görev zararı harcamalarının alternatif maliyetini oluşturmaktadır. Benzer şekilde görev zararı harcamalarının borçlanmayla finanse edilmesi halinde, bireylerin paralarını borç vermemeleri halinde elde edecekleri fayda da, görev zararının alternatif maliyetini oluşturacaktır. Ayrıca görev zararının borçlanmayla finanse edilmesi halinde özel firmaların kredi ve

5 Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 126.

sermaye piyasalarından dışlanması ve yükselen kredi faiz oranları da görev zararının fırsat maliyeti içinde değerlendirilmelidir.⁶

Görev zararı doğuran faaliyetler, belli iktisadi ve sosyal amaçlarla devletin siyasi otoritesini kullanarak, bünyesinde bulunan bir takım kuruluşlar aracılığıyla, çeşitli iktisadi birimleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

233 sayılı KHK'nın "Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri" başlıklı 35 inci maddesinde; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespit etmekte serbest oldukları, ancak gerektiğinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca tespit edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu madde hükmüne göre; Bakanlar Kurulunca tespit olunan fiyatların maliyetlerin altında bulunması halinde oluşan zarar ile birlikte mahrum kalınan kâr, ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanacaktır. Ayrıca, mahrum kalınan kâr tutarı mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenecektir.

Daha önceki uygulamalarda (440 sayılı Kanun, 60 sayılı KHK ve bu KHK'yi düzenleyen 2929 sayılı Kanunda) görev zararı, yalnız mal ve hizmetlerin maliyeti ile söz konusu mal ve hizmetlerin hükümet tarafından belirlenen fiyatları arasındaki farka göre belirlenmekteydi. Ancak 233 sayılı KHK'da ise daha önceki uygulamalardan farklı olarak, mal ve hizmetlerin maliyetleri ile fiyatları arasındaki farka ilave olarak %10'luk kâr payı miktarı eklenmektedir. Böylelikle KİT'lerin fiyatları Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen mal ve hizmetleri piyasa koşulları ile satamamaları nedeniyle ortaya çıkan kâr kaybı da görev zararına eklenmiş olmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 35 inci maddesi ayrıca, teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulunca görev verilebileceğini, gerektiğinde bu görev için yapılacak ödeme miktarının Bakanlar Kurulu Kararında belirtileceğini ve bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kârın Hazine'ce karşılanacağını hükme bağlamıştır.

6 Eren Çaşkurlu, Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002, s. 7.

Bu durumda 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi hükmünden görev zararının iki durumda ortaya çıkabileceği anlaşılmaktadır:

Birinci durumda; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyetin altında olması halinde, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen %10 kâr payının toplamı görev zararı tutarını oluşturmaktadır.

Diğer durumda ise; KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınması durumunda bunların toplam tutarı kadar görev zararı oluşacaktır.

3. Yardım: *Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin sonuncusu yardım adı altında yapılmaktadır. Yardım başlığıyla yapılan transferler, bir karşılık beklenilmeksizin KİT'lere aktarılan kaynaklardır.*

Geçmiş yıllarda Geliştirme ve Destekleme Fonundan mevzuatı gereği Türkiye Elektrik Kurumu'na yapılan ödemeler, konsolide bütçeden yardım amaçlı yapılan transferlere örnek gösterilebilir.

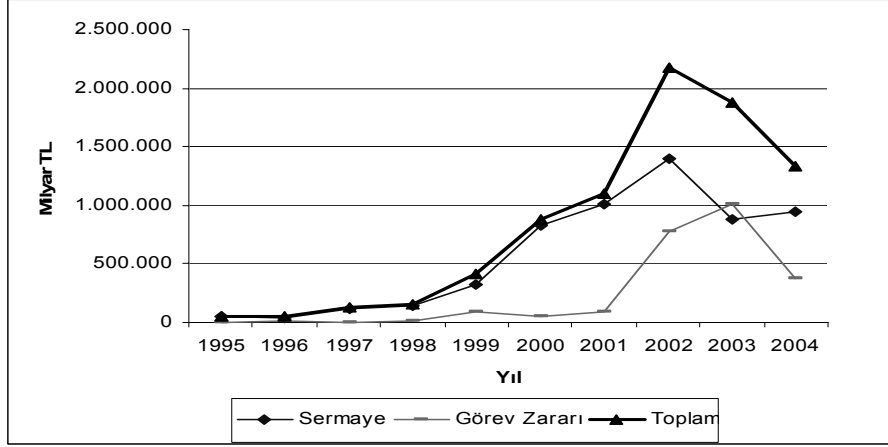
Tablo 1; 1995-2004 yılları arasında yapılan transfer tutarlarını ve bu transferlerin kendi içindeki dağılımını, Tablo 2; bu transferlerin KİT'ler itibariyle dağılımını ve Tablo 3; KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre artış oranlarını göstermektedir.

Tablo 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler

Yıl	1995		1996		1997		1998		1999	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	45.440	100	41.673	83	121.400	98	145.000	91	323.800	78
Görev Zararı	-		8.572	17	2.050	2	14.960	9	93.000	22
Toplam	45.440	100	50.245	100	123.450	100	159.960	100	416.800	100
Yıl	2000		2001		2002		2003		2004	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	827.852	93	1.011.600	91	1.398.000	64	877.000	47	948.742	71
Görev Zararı	58.056	7	95.481	9	772.000	36	1.004.000	53	380.629	29
Toplam	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

Kaynak: 1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları, 2004 yılı rakamları için Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılmıştır.

Grafik 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler



Milyar TL

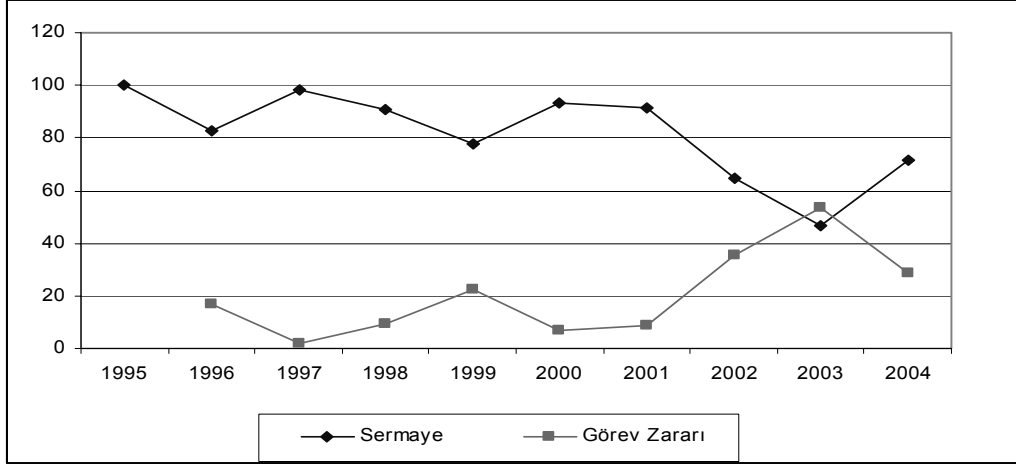
Yıl	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%
Kurum																				
T.Demir ve Çelik İsl. Gen. Müd.	1.530	3,3	3.093	6,1	2.388	1,9	700	0,4	6.100	1,5	8.300	0,9						0,0		
T.Taşkömürü Kurumu Gen. Müd.	14.285	31,1	14.879	29,3	26.853	21,5	39.133	24,5	94.860	22,8	250.958	28,3	259.400	23,4	357.000	16,5	380.550	20,2	382.300	28,8
T.Elektrik Üretim İletim A.Ş.					1.205	1,0					88.000	9,9	125.000	11,3				0,0		
T.Elektrik Dağıtım A.Ş.	450	1,0			430	0,3					3.200	0,4			25.000	1,2	369.393	19,6	65.286	4,9
TETAŞ															35.000	1,6	50.607	2,7	85.000	6,4
TPAO																		0,0		
BOTAŞ													7.000	0,6	250.000	11,5				
T.Şeker Fabrikaları A.Ş. Gen. Müd.			3.850	7,6	20.830	16,7	34.021	21,3	100.000	24,0	149.000	16,8	250.000	22,6			16.000	0,9	34.843	2,6
Toprak Mahsulleri Ofisi Gen. Müd.			1.000	2,0											602.000	27,7	408.000	21,7		
TEKEL Genel Müdürlüğü																				
T.C. Devlet Demiryolları Gen. Müd.	17.970	39,1	20.448	40,3	45.455	36,4	80.296	50,2	171.650	41,2	324.500	36,6	349.500	31,6	561.500	25,9	575.043	30,6	637.812	48,0
TCZDK							995	0,6												
SEKA							1.600	1,0									8.390	0,4		
Sümer Halı							1.215	0,8	2.690	0,6	3.450	0,4	6.000	0,5	8.745	0,4	4.983	0,3	2.000	0,2
Posta İşletmeleri							2.000	1,3												
ÇAYKUR Gen.Müd.									32.000	7,7	33.000	3,7	41.181	3,7	267.600	12,3			18.014	1,4
TİGEM									9.500	2,3	25.500	2,9	43.000	3,9	23.200	1,1	54.192	2,9	40.800	3,1
MKEK													26.000	2,3	39.955	1,8	4.683	0,2	3.316	0,2
Çay İşl.Gen.Müd.																	9.159	0,5		
TKİ																			60.000	4,5
Diğer Kuruluşlar																				
İşletmeciler KİT Toplamı	45.941	100	50.801	100	124.780	100	159.960	100	416.800	100	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

1995, 1996 ve 1997 yılları verileri DPT Yılı Programları "İşletmeciler KİT Özet Finansal Göstergeleri" başlıklı tablolardan alınmış olup, bilgi mahiyetindedir. Bu yıllarda işletmeciler KİT toplamı; 233 sayılı KHK'ya ve 4046 sayılı Kanuna tabi kuruluşlar ile Türk Telekomun toplamını göstermektedir.

1998-2003 yılları verileri ise Kesin Hesap Kanunları verileriyle tutarlı olup, kesin verilerdir.

2004 yılı verileri Hazine Müsteşarlığından temin edilmiştir.

Grafik 2- KİT Transferlerinin Sermaye&Görev Zararı Dağılımı



Tablo 3- KİT'lere Yapılan Transferlerin Bir Önceki Yıla Göre Seyri

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye		-8	191	19	123	156	22	38	-37	8
Görev Zararı		-	-76	630	522	-38	64	709	30	-62
Toplam		11	146	30	161	113	25	96	-13	-29

Tablo 4- TEFE ve TÜFE Oranları

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TEFE Yıllık Ortalama	86	75,9	81,8	71,8	53,1	51,4	61,6	50,1	25,6	11,1
TEFE Yıl Sonu	65,6	84,9	91	54,3	62,9	32,7	88,6	30,8	13,9	13,8
TÜFE Yıllık Ortalama	89,1	80,4	85,7	84,6	64,9	54,9	54,4	45	25,3	10,6
TÜFE Yıl Sonu	76	79,8	99,1	69,7	68,8	39	68,5	29,7	18,4	9,3

Tablo 3’de yer verilen KİT transferlerinin bir önceki yıla göre artış oranları yıllar itibariyle fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen değişikliklerle birlikte değerlendirildiğinde; KİT’lere yapılan transferlerin 1996-1998 arasında reel olarak bir düşüş gösterdiği, 1999 ve 2000 yıllarında reel bir artış eğiliminin başladığı görülmektedir. 2001 yılında tekrar düşüş gösteren eğilim 2002 yılında artmıştır. 2003 yılı gerçekleştirmeleri KİT’lere yapılan transferlerin yeniden düşmeye başladığını göstermektedir. 2004 yılında da görülmektedir ki, düşüş trendi devam etmiştir.

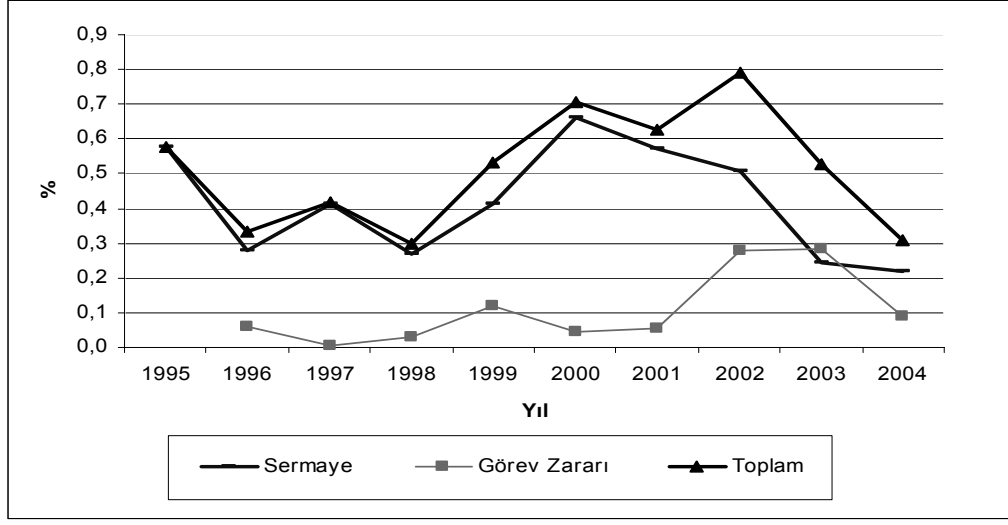
5 no’lu tablodan KİT’lere yapılan transferlerin GSMH’ya oranına bakıldığında, 1995 yılında binde 6 olan oranın 2002 yılında binde 8’e kadar yükseldiği görülmektedir. 2003 yılında ise oran binde 5’e gerilemiştir. 2004 yılında düşüş trendi devam ederek, oran binde 3’e kadar düşmüştür.

Transferlerin detayına bakıldığında ise, yıllar itibariyle görev zararı ödemelerinin GSMH’ya oranının, sermaye mahsubu amaçlı ödemelerin GSMH’ya oranına kıyasla düşük seyrederken, son yıllarda artış eğilimine girdiği ve 2003 yılında binde 3’ü bulduğu görülmektedir. Ancak bu oran 2004 yılında tekrar azalış eğilimine girerek binde 1’e gerilemiştir. Sermaye mahsubu amaçlı yapılan transferlerin GSMH’ya oranı ise, 2000 yılında binde 7’ye kadar yükselmişken bu yıldan sonra azalma eğilimine girerek 2003 yılında binde 2’ye gerilemiştir. 2004 yılında ise aynı düzeyde kalmıştır.

Tablo 5- KİT’lere Yapılan Transferler/GSMH

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6	0,5	0,2	0,2
Görev Zararı		0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1
Toplam	0,6	0,3	0,4	0,3	0,5	0,7	0,6	0,8	0,5	0,3

Grafik 3- KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH

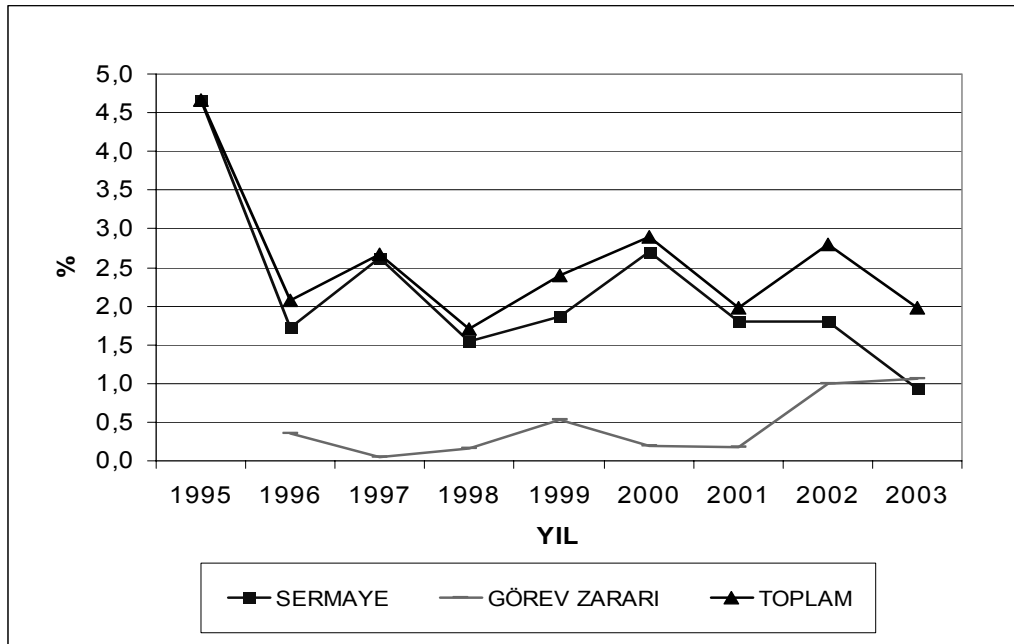


Toplam transfer harcamaları içinde KİT transferlerinin payına bakıldığında ise; dokuz yıllık süreçte en yüksek oranın %4,7 ile 1995 yılında sağlandığı, en düşük orana ise %1,7 ile 1998 yılında ulaşıldığı görülmektedir. Genel olarak inişli-çıkışlı bir seyir izleyen oran, 2003 yılında %2 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında, 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle KİT'lere görev zararı amaçlı transfer yapılmamıştır. Bu nedenle 1995 yılında KİT'lere yapılan transferlerin tamamı sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerden oluşmuştur. 1995 yılında sermaye teşkili amacıyla yapılan transferler toplam transferlerin %4,7'sini oluşturmuştur. İzleyen yıllarda sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerin seyrine bakıldığında oranın, inişli-çıkışlı bir grafik sergilediği görülmektedir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transfer harcamalarının %0,9'u oranında sermaye teşkili amaçlı transfer yapılmıştır. KİT'lere görev zararlarının finansmanı amacıyla yapılan transferlerde dokuz yıllık süreçte inişli çıkışlı bir grafik izlemiş, son yıllarda artış eğilimine girmiştir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transferlerin %1,1'i oranında görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. (Tablo 6, Grafik 4)

Tablo 6- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	4,7	1,7	2,6	1,5	1,9	2,7	1,8	1,8	0,9
Görev Zararı		0,4	0,0	0,2	0,5	0,2	0,2	1,0	1,1
Toplam	4,7	2,1	2,7	1,7	2,4	2,9	2,0	2,8	2,0

Grafik 4- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı



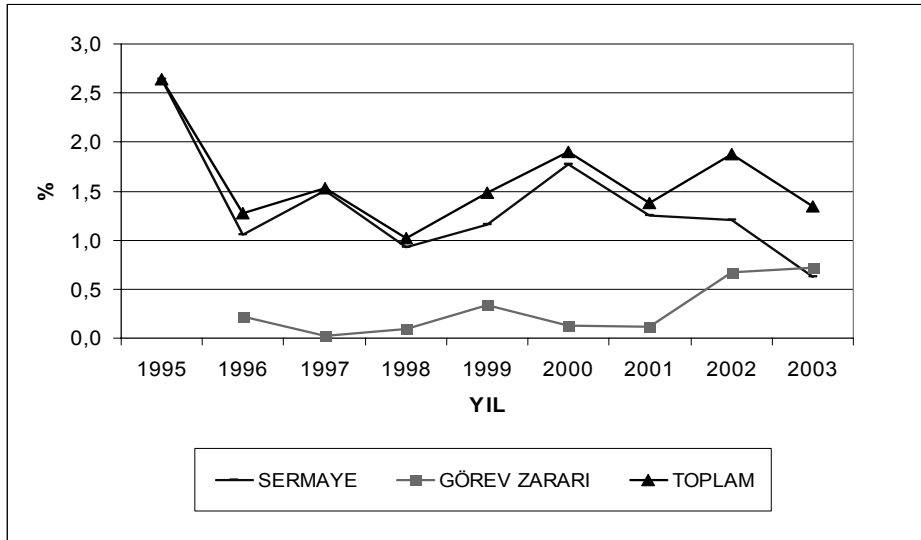
Son olarak KİT'lere yapılan transferlerin toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payına bakıldığında, 1995 yılında %2,6 ile en yüksek değerine ulaşan bu oranın, 1998 yılında %1 ile en düşük seviyesine indiği, 2003 yılında da %1,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sermaye mahsubu amacıyla yapılan ödemelerin 1997, 1999 ve 2000 yıllarında artış eğilimi içinde olduğu, diğer yıllarda ise sürekli azalış eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Nitekim 1995 yılında sermaye mahsubu amacıyla yapılan transferler toplam

konsolide bütçe harcamalarının %2,6'sını oluştururken, 2003 yılında bu oran %0,6'ya düşmüştür. Görev zararı amaçlı yapılan transferler ise 1996 yılında konsolide bütçe harcamalarının %0,2'sine denk gelirken, bu oran 2003 yılında artarak %0,7'ye yükselmiştir.(Tablo 7, Grafik 5)

Tablo 7- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	2,6	1,1	1,5	0,9	1,2	1,8	1,3	1,2	0,6
Görev Zararı		0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,7	0,7
Toplam	2,6	1,3	1,5	1,0	1,5	1,9	1,4	1,9	1,3

Grafik 5- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı



Sonuç itibariyle incelemeye alınan 10 yıllık sürecin ilk ve son yıllarına bakıldığında, KİT'lere yapılan transferlerin GSMH, konsolide bütçe harcamaları ve toplam transfer harcamaları içindeki payının azalış eğilimi içinde olduğu, son iki yılda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre azaldığı ifade edilebilir.

Son yıllarda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerde yaşanan düşüşün en önemli nedenlerinden birinin, özelleştirme uygulamaları sonucu KİT sayısında görülen azalma olduğu söylenebilir.

Ayrıca, istihdam sayı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı tedbirler paralelinde KİT kârlarında meydana gelen artışın KİT borçlanma gereğinde meydana getirdiği azaltıcı etki de KİT'lere yapılan bütçe transferlerinin azalmasında etkili olmuştur.

Bunun yanı sıra, KİT fiyat politikalarının enflasyon ve döviz kuru değişiklikleri ile uluslararası piyasalarda yaşanan ekonomik gelişmelere paralellik taşıması, KİT'lerin zararlarını ortadan kaldırmaya ya da azaltmaya yardımcı olmakta, böylelikle KİT'lerin bütçeden ihtiyaç duyacakları transfer ihtiyacını azaltmaktadır.

C- Konsolide Bütçeden Transfer Yapılan KİT'lerden Kamu Bankalarına Genel Bir Bakış

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler, 233 sayılı KHK kapsamında yer alıp da genel yatırım ve finansman programına dahil olan KİT'lerle sınırlı değildir.

Bu KİT'ler dışında genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan ve kendilerine sermaye ve görev zararı ödemeleri amacıyla konsolide bütçeden transfer yapılan tasarrufçu KİT olarak adlandırılan kamu bankaları bulunmaktadır.

Bu bankalar; T.C. Ziraat Bankası A.Ş.ve T. Halk Bankası A.Ş.'dir.

Yapısal değişim sürecindeki kamu bankaları; T.C.Ziraat Bankası A.Ş., T.Halk Bankası A.Ş. (kapatılan T. Emlak Bankası A.Ş.) Türkiye'de bankacılık sektörünün yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır.

Bankacılık sektörünün mevduat ve aktifler bakımından ağırlıklı bir kısmını oluşturan kamu bankalarının faaliyetleri, geçmişten günümüze çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle klasik anlamdaki bankacılık faaliyetlerinin dışına taşmıştır.

1863 yılında Memleket Sandığı olarak kurulan ve 2004 yılında 141 inci faaliyet yılını tamamlamış olan Ziraat Bankasının temel amacı, tarım kesimine finansal destek sağlanması ve her türlü bankacılık işlemlerinin yapılması şeklinde belirlenmiştir.

1933 yılında kurulmasına karşın 1938 yılında faaliyete başlayabilen ve 2004 yılında 66 ncı faaliyet dönemini tamamlayan T. Halk Bankası ise; esnaf,

sanatkar, küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) ile diğer sanayi kuruluşlarını kredilendirmekle görevlendirilmiştir.

1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası adı altında kurulan T. Emlak Bankasına, 1992 yılında Denizcilik Bankasının devredilmesiyle, Banka'nın konut ve dış ticaret bankacılığı misyonuna, denizcilik sektörü bankacılığı da eklenmiştir.

Kamu Bankaları çeşitli kanunlara göre faaliyet göstermiş olup daha sonra kuruluş kanunları ve değişiklikleriyle 3460, 23,440, 468 ve 2929 sayılı Kanunlar ile 233 ve 399 sayılı KHK hükümlerine tabi KİT'ler olarak çalışmalarını sürdürmüşlerdir.⁷

T.C. Ziraat ve T. Halk Bankalarının özellikle son yıllardaki en büyük sorunu görev zararı alacakları olmuştur. Başlangıçta bu alacakların büyük bir kısmı, devletin tarımsal kesime ve esnaf ve sanatkarlara, bütçeden kaynak ayırmadan kredi sübvansiyonu yapması sonucu oluşmuştur. Bir başka ifadeyle görev zararı, söz konusu bankalara devletçe piyasa koşulları dışında kredi açmaları görevi verildiği ve bu görev sonucu zarar ettikleri halde, bu zararın devlet bütçesinden ödenememesinin birikimi sonucu oluşmuştur. Böylece, özellikle 1990'ların başından bu yana yetersiz bütçe imkanları nedeniyle ödenemediğinden biriken görev zararı alacakları 2000 yılının sonu itibariyle bankaların aktiflerinin yaklaşık %50'sini (Halk Bankası için %50'den fazlasını) oluşturmuştur. Bankalar bu alacakları borçlanmayla finanse etmek durumunda kalmışlardır.⁸

Ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanma ile finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle çeşitli kararnamelerle tespit edilen ve görev zararı alacaklarına yürütülen nispeten yüksek oranlı faizler sorunu çözmek yerine daha da büyütülmüştür. Çünkü ödenmeyerek kapitalize edilen faizlerin etkisiyle her dönem sonunda bilanço aktifinde yeralan (ödenemeyen) alacaklar reel olarak artmış ve faiz giderleri de bununla doğru orantılı olarak artış göstermiştir. Böylece, bilançolar ve dolayısıyla bankalar hızlı büyümüş görünmekle birlikte donuk olan görev zararı alacaklarının borçlanarak finanse edilmesi nedeniyle

7 Güldoğan Selvi, "Kamu Bankalarının Özelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri", **YDK Dergisi**, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.2.2005.

8 T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "**Kamu Bankalarında Reform**", www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004.

sağlıksız olan bu büyümenin bedeli faiz giderleri olarak yansımış ve bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalına yol açmıştır. Ancak, tahakkuk eden faizler nakde dönüşemediğinden bankaların nakit sıkıntıları devam etmiş ve giderek toplam faiz gelirleri içindeki, kredi faiz gelirlerinin payı azalırken görev zararı alacaklarına yürütülen faiz gelirleri ağırlık kazanmıştır.⁹

İki kamu bankasının toplam görev zararı alacakları 1996 yılında GSMH'nin %3'ü düzeyindeyken, bu oran 2000 yılında %12 civarına yükselmiştir.

Genel olarak kamu bankalarının görev zararlarının nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:¹⁰

- bazı tarımsal ürünler için prim ödenmesi,
- destekleme alımlarının finanse edilmesi,
- doğal afetler nedeniyle kullanılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi,
- küçük esnaf ve sanatkarların desteklenmesi,
- deprem felaketi dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlanması.

Kamu bankalarının, yıllardan beri bütçe kısıtları sebebiyle tahsil edemediği birikmiş görev zararı alacaklarının yarattığı finansman (likidite) ihtiyacının oluşturduğu baskı, para piyasalarında ortaya çıkan yüksek faiz hadlerinin belirleyicisi olmuştur. Bu durum hem bankaların faiz giderlerinin artmasına hem de para piyasalarında yüksek faiz beklentisiyle birlikte özel sektörün finansal piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. (crowding-out effect - dışlama etkisi)

Bütün bunların sonucunda, bankaların temel işlevlerinden olan finansal aracılık fonksiyonu kamu bankalarınca tam ve etkin olarak yerine getirilemez olmuştur. Ayrıca görev zararları için yapılması gerekli ödemelerin de bizzat bütçe kanunları ile bütçe dışında muhasebeleştirilmeleri sonucu, kamu açığının doğru ölçülememesi ve buna uygun politikalar oluşturulamaması gibi olumsuzluklar da yıllar içinde kendini göstermiştir.

⁹ Nuran Çelebi ve Ayşe Efendi, "Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi" Poster Bildirisi, -1980 Sonrası Mali Politikalar- **XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s. 292.

¹⁰ Çaşkurlu, **a.g.e.**, s. 80.

Yaşanan bütün gelişmeler ve krizler sonucunda kamu bankalarını yeniden yapılandırmak amacıyla bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Ziraat, Halk ve Emlak Bankası'nın yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesine ilişkin olarak 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla anılan bankaların çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmaları ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ve hisselerinin tamamının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu Kanun ile anılan bankalar, KİT'lere ilişkin 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılıp, Bankalar Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır.

20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanununun 1 inci maddesi ile 4603 sayılı Kanunun bazı maddelerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda bu bankaların TBMM denetimine tabi olmasını teminen, 4603 sayılı Kanun metninden, 3346 sayılı KİT'ler ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun bankalar hakkında uygulanmayacağına ilişkin hüküm çıkarılmıştır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik program, öncelikle finansal ve operasyonel yapının iyileştirilmesi, nihai olarak ise bu bankaların özelleştirilmesi hedefi çerçevesinde yürütülmektedir.

Bankaların finansal açıdan yeniden yapılandırılması; görev zararı alacaklarının tasfiyesi, kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması, sermaye desteği sağlanması, mevduat faizlerinin piyasa faizleri ile uyumlu hale getirilmesi ve kredi portföyünün etkin yönetimini kapsamaktadır.

Yeniden yapılandırma programı çerçevesinde kamu bankalarının mali yapılarının güçlendirilmesi ve mali sistem üzerinde yarattığı yükün hafifletilebilmesi amacıyla görev zararları karşılığı, özel tertip DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) ve dövize endeksli senetler verilmiştir.

Bu şekilde bir yandan söz konusu bankaların görev zararı karşılığı birikmiş alacakları ve bunlara tahakkuk etmiş faizler banka bilançolarından tasfiye edilirken, bir yandan da bu bankaların gecelik piyasalarda yarattığı yük ortadan kaldırılmıştır. Bu çerçevede; Ziraat ve Halk Bankasına Mayıs/2001 ayında 23 katrilyon lira tutarında özel tertip DİBS verilmiştir.

Bankalara verilen tahviller dört kategoride ihraç edilmiştir;

- 1- TÜFE'ye endeksli, yılda bir faiz ödemeli tahviller,
- 2- TCMB repo faizine endeksli 3 ayda bir faiz ödemeli tahviller,
- 3- Döviz cinsinden özel tertip tahviller,
- 4- İhale endeksli kağıtlar

Mevcut görev zararlarının tasfiyesinin yanı sıra, yeni görev zararı oluşumunun engellenmesine yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Bu çerçevede 30.04.2001 tarihinde yayımlanan 1/2312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile görev zararlarına ilişkin 100'e yakın Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunlardan kaynaklanan görev zararlarının kaldırılmasına yönelik kanuni düzenleme ise 03.07.2001 tarihinde 4684 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 4603 sayılı Kanunla, Bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemeyeceği de hükme bağlanmıştır.

Görev zararı alacaklarının tasfiyesi için Hazinece piyasa koşullarına uygun şekilde verilen DİBS'lerin repo ve doğrudan satışı yoluyla Merkez Bankasından sağlanan likidite, bunlardan erken itfaya tabi tutulanlar için yapılan ödemeler ile artırılan banka ödenmemiş sermayelerine mahsuben nakden ve menkul kıymetlerle yapılan ödemelerin, bankaların kısa vadeli yükümlülüklerini azaltması yanında bu kıymetler için ödenen faizler Ziraat Bankasının kârlılığını önemli şekilde yükseltirken, Halk Bankasının zararını azaltmıştır.

1995-2003 yılları arasında, genel yatırım ve finansman programına dahil olmamakla birlikte KİT statüsünde bulunan bankalara konsolide bütçeden sermaye ve görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. Bu transferler;

- Genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan KİT statüsündeki bankalara ve devletin iştiraki konumunda bulunan T. Kalkınma Bankası A.Ş. ve Eximbank'a olan sermaye taahhütleri,
- 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi gereğince KİT statüsündeki T.C.Ziraat Bankası, T. Halk Bankası, T.Emlak Bankası'na BKK ile verilen görevler nedeniyle ve Eximbank'ın ihraç etmiş olduğu düşük faizli tahvillere ilişkin ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla yapılan ödemeler

başlıklarıyla yapılmıştır.

Tablo 8, 1995-2003 yılları arasında konsolide bütçeden bu amaçla yapılan transferleri göstermektedir.

Milyar TL

TERTİP	AÇIKLAMA	1995					1996					1997				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	3.000	2.292	5.292	5.292	100	21.000	3.950	24.950	24.950	99,99	34.000	146.371	180.371	180.371	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	8.000	1.640	9.640	9.640	100	27.000	-2.795	24.205	24.205	100	36.000	13.200	49.200	49.200	100
		1998					1999					2000				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	30.000		30.000	30.000	100	195.000	-18.500	176.500	176.443	99,9	200.000	52.200	252.200	248.200	98,4
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	50.000	-43.000	7.000	7.000	100	0,1		0,1			725.000	-561.325	163.675	145.400	88,8
		2001					2002					2003				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	190.000	323.150	513.150	513.150	99,9	40.000	-15.000	25.000	25.000	100	60.000	-20.000	40.000	40.000	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	0	400.574	400.574	388.391	96,9	50.000		50.000	50.000	100	75.000	-25.000	50.000	50.000	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ
920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

Bu transferler dışında, konsolide bütçeden kamu bankaları aracılığıyla aşağıdaki başlıklarla da transfer yapılmıştır.

- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1999 tarih ve 99/13798 sayılı Kararı ile pamuk üreticilerine ve 26.11.1998 tarih ve 98/12122 sayılı Kararı uyarınca da diğer ürünlerin desteklenmesiyle görevlendirilen T.C. Ziraat Bankasının söz konusu faaliyeti nedeniyle ortaya çıkan zararın karşılanması amacıyla yapılan ödemeler.*
- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1985 tarih ve 85/10151 sayılı, 29.04.1987 tarih ve 87/11705 sayılı, 23.12.1994 tarih ve 94/6422 sayılı, 18.11.1997 tarih ve 97/10244 sayılı Kararları ile gübre ve diğer tarımsal girdilerin teşvik edilmesi amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilerek kabulüne dair Kanun uyarınca; Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin destekleme alımlarından dolayı ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *4106 sayılı "Çiftçilerin T.C.Ziraat Bankasına, Tarım Kredi Kooperatiflerine, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğüne, Türkiye Ziraat Donatım Kurumuna, Toprak Mahsulleri Ofisine, Orman ve Köy İşleri Genel Müdürlüğüne Olan Bir Kısım Borç Faizlerinin Silinmesine Dair Kanun"un 4 üncü maddesi uyarınca doğacak görev zararlarına ilişkin ödemeler*
- *2001 Mali Yılı bütçesinden 196 sayılı Kanun uyarınca Devlet nam ve hesabına alım yapan TEKEK Genel Müdürlüğü'nün destekleme alımlarının finansmanı için yapılan ödemeler.*

IV- Sonuç

Kamu teşebbüsleri oluşturmak suretiyle yani KİT'ler vasıtasıyla girişimci olarak ekonomiye giren Devlet, böylelikle elde ettiği ekonomiye müdahale edebilme imkanının karşılığında bir bedel ödemektedir. Bu bedelin en belirgin kısmını, KİT'lere bütçeden transfer yapılması suretiyle bütçe üzerinde meydana gelen yük oluşturmaktadır. Daha geniş kapsamlı düşünüldüğünde ise, zamanında ödenmeyen görev zararları için tahakkuk ettirilen faizler, KİT'lere ait olup da tahkim kanunları ile devralınan borçlar, Hazine'nin KİT adına garanti ettiği ve ödediği iç ve dış borçlar ve hatta görev zararı uygulamalarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler de söz konusu maliyetin içine dahil edilebilmektedir.

Esasen konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bütçe üzerinde yük teşkil etmesi, ilgili yıllarda taahhüt edilen sermaye paylarının yada görev zararı uygulamaları sonucu ödenmesi gereken tutarların zamanında yada tam ya da hiç ödenmemesinden kaynaklanmakta, böylelikle ödenmeyen bu tutarlar katlanarak büyümektedir. Ayrıca geçmiş yıllarda yapıldığı gibi KİT'lerin borçlarının alacaklarına mahsup edilmesi yönünde yapılan uygulamalar soruna çözüm getirmemiş, aksine sorunu bir başka boyuta da taşıyarak bütçe büyüklüklerinin ve buna bağlı olarak kamu kesimi borçlanma gereği gibi bazı ekonomik değerlerin olduğundan daha küçük görünmesine neden olmuştur.

Öte yandan özellikle görev zararı uygulamaları bütçenin samimiyet ilkesinden sapmalara yol açan, bütçe disiplinini bozan ve bütçenin saydamlığı ilkesiyle de bağdaşmayan uygulamalar arasında sayılmaktadır.

Ancak görev zararı uygulamalarının bütün bu olumsuz etki ve özelliklerine rağmen, sosyal fayda yaratmak üzere gelirin adaletli dağılımına katkıda bulunmak, çeşitli sektörleri desteklemek, üretimi ve yatırımı teşvik etmek gibi amaçları yerine getirmek üzere sisteme sokulduğu da unutulmamalıdır.

Bu nedenle özelleştirme uygulamalarının son sürat ilerlediği bu günlerde; bir yandan KİT'lerin kuruluş amaçları, günümüz koşullarındaki gereklilikleri, yukarıda ifade edildiği üzere görev zararı uygulamalarıyla yaratılmaya çalışılan sosyal fayda vb. unsurlar terazinin bir kefesine konulmalı, diğer yandan KİT'lerin ve finansman açıklarının gerek bütçe gerekse ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri diğer kefeye konulmalı, gerekli değerlendirme ve analizler yapılarak her bir KİT'in geleceği, ülkemiz açısından en iyi sonucu verecek şekilde karara bağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan Abdurrahman, Kamu Maliyesi, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
- Ayyıldız (Sayın) Ebru, Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara-2005.
- Baklacıoğlu Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri -Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye’de-, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, 1.Basım, Ankara.
- Çaşkurlu Eren, Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002.
- Çelebi Nuran ve Efendi Ayşe, “Hazine’nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi” Poster Bildirisi, -1980 Sonrası Mali Politikalar- XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.
- Eğilmez Mahfi, “Türkiye’de KİT’lerin Finansmanı” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990.
- Efe Şeref, “Yarı Mali İşlemler -Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar-” XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001
- Gülen Fikret, “Bütçe ve Saydamlık”, www.saydamlık.org.tr/makaleler, Erişim Tarihi: 10.3.2005.
- Günday Metin, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Kepenek Yakup, 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 1990.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, Ankara, Mayıs 2004.
- Özkan Mustafa, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları İçin Hazırlanan “Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Tabi Olduğu Mevzuat ve TBMM’ce Denetlenmesi Hakkında Mevzuatla İlgili Ders Notu.”, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.1.2005.

Sağlam Dünder, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 1.Basım, Ankara, 1967.

Selvi Güldoğan, “Kamu Bankalarının Özelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri”, YDK Dergisi, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.2.2005.

Türk İsmail, Kamu Maliyesi, 3.Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.

1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Bankalarında Reform”, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004.