

Tahkim Nedir?

Tahkim, kamu maliyesinde, geçmişte oldukça sık uygulanan bir yöntem olmuştur. Tahkim, kamu kurumlarının birbirlerine olan borç ve alacaklarının mahsup edilmesi anlamına gelmektedir. Böyle sunulunca masum bir uygulama gibi durmasına rağmen tahkimler mali disiplinsizliğin en tehlikeli unsurlarıdır. Tehlikeleri tamamen bütçe döneminde gerçekleştirilmeleri ve mali disiplinsizliği teşvik etmelerinden kaynaklanmaktadır.

Uygulamada net borçlu olan genellikle harcamacı kurullardır, net alacaklı olan da kamu bankaları gibi kredi kurulları veya vergi ve sosyal güvenlik primi ödeme(me)leri nedeniyle Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik kurullarıdır. Tahkim uygulamasında genellikle borçlar ve alacaklar mahsup edildikten (silindikten) sonra net alacaklı olan kurumların alacaklarına karşı Hazine, tahvil ihraç etmektedir. Bu işlem tamamen bütçe döneminde gerçekleştiği için sadece borç stokunda bir artış olarak istatistiklere yansımaktadır. Öte yandan harcamacı kurullar nasıld olsa tahkim olacağı beklentisiyle, borçlarının ödememeyi tercih etmekte ve bu suretle bütçenin cezalandırılmayacağı dolaylı bir finansman imkanına kavuşmaktadırlar. Bu durum borcunu zamanında ödeyemeyen diğer kamu ve kurumların da benzer bir uygulamaya teşvik etmekte ve mali disiplinsizliği körüklemektedir. Bu nedenle tahkimler sık sık ve her seferinde daha yüksek miktarlarda borç birikimine yol açmaktadırlar.

Tahkimler bütün kamu ve kurumların kapsayacak ölçüde geniş kapsamlı olabildikleri gibi bir ve iki kamu kurumunu kapsayacak şekilde dar kapsamlı da olabilirler. Geniş kapsamlı tahkimler ayrı bir kanunla uygulanmaktadır. Ancak son yıllarda daha yaygın olan uygulama, bütçe kanununa veya ilgisi olmayan bir kanunun ekine bir iki madde eklemek suretiyle tahkimlerin uygulanmasıdır.

2000/2001 yılı krizinden sonra uygulanan istikrar programı kapsamında çözümlenerek "4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile bu tür işlemlerin en azından bütçe ile ilişkilendirilmek suretiyle şeffaflaştırılması sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak iktidarlar açısından her zaman borç birikimine yol açan yapısal problemlerle uğraşmak yerine tahkim gibi muhasebe teknikleriyle sorunları ertelemek veya üstünü örtmek tercih edilmektedir.

¹ Örneğin 31 Ocak 1984 tarih ve 2974 sayılı Kanun ve 2 Temmuz 1992 tarih ve 3836 sayılı Kanun.

"Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (EPRI), TEPAV içinde kurulan ilk bağımsız politika araştırma merkezidir. EPRI'nin yayınlarına ve faaliyetlerine www.tepav.org.tr adresinden ulaşabilirsiniz."

Tahkim Nedir ?

Uzunçumcu caddesi
80/3 06700 gop
ankara
tel:(312)446 0409
faks:(312)446 3006

tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

KANUN TASARILARINDA YER ALAN MALİYE DİSİPLİNİ AÇISINDAN SAKINCALI MADDELER:

A-Hükümet tarafından TBMM'ne sevk edilen ve Plan Bütçe Komisyonunda görüşülen (Kamuoyunda "Torba Kanun" diye bilinen) 7.01.2005 tarihli, "Devlet Memurları Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile diğer bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılmasına dair kanun tasarılarının 20. maddesinin 'a' fıkrasına aşağıdaki gibidir.

"Madde 17- 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanunun;

a) 6 ncı maddesinin, ikinci fıkrasının sonuna, "1.6.2000 tarihli ve 4572 sayılı kanunun geçici 2. maddesinin 'c' bendinde belirtilen usul ve esaslar dahilinde, Hazine tarafından üstlenilmesi uygun görülen borçlar karşılığında ihraç edilecek özel tertip devlet iç borçlanma senetleri için, bu fıkra hükümleri uygulanmaz" cümlesi, üçüncü fıkrasına " Hazine Müsteşarlığına Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonundan olan alacakları için bu fıkra hükmü uygulanmaz ." cümlesi eklenmiştir." (...)

4749 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasına aşağıdaki yer almaktadır:

" İkrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmemiş gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir.

Özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin ikrazen ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek ikraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartları Bakan tarafından belirlenir. İkrazen verilen senetlerden kaynaklanan Hazine alacaklarının ilgili mevzuat çerçevesinde silinmesi halinde bu tutarlar o yılın bütçesine ödenek konmak kaydıyla bütçeye gider olarak kaydedilir."

Görüldüğü gibi ikinci fıkraya yapılacak ilave ile Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin 1.5.2000 tarihinden önce bankalara olan borçlarının Hazinece üstlenilerek karşılığında ihraç edilecek nakit döviz Devlet Tahvillerinin tamamıyla bütçe dövizinde (ödenek gereksiz) ihraç edilmesine imkan sağlanmaktadır. Bu düzenleme ile, 2001 krizi öncesi yaygın bir uygulama olan ve "bütçe döviz ikraz" tabir edilen, Hazinesinin, (çoğunlukla bir mini "tahkim" uygulaması sonucunda) nakit döviz Devlet Tahvili ihraç etmesi uygulaması tekrar başlatılmaktadır. Bu mali disiplini zedelediği gibi 4749 sayılı Kanunun 16. maddesine açıkça aykırıdır.

Üçüncü fıkraya yapılacak ilave ile TMSF'ye verilen tahvillerin "ilgili mevzuat" çerçevesinde silinmesi halinde, bunun bütçeyle iliştirilmeksizin yapılmasına imkan sağlanmaktadır. Böylece yapılan mali işlem kamuoyuna eksik yansımaktadır.

B- Yukarıda bahsi geçen Kanun tasarılarının Geçici Madde 1'i aşağıdaki gibidir:

" (...) Hazine tarafından yurtdışından sağlanarak Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye İster Fabrikaları A. Ş. ne ikraz edilen kredilerin 2005 yılının Nisan ve Haziran aylarında Hazineye ödenmesi gereken anapara ve faiz borç tutarlarının Hazineden olan görev zararını alacaklarına ve/veya ödenmemiş sermayelerine mahsup etmeye Hazine Müsteşarlığının başlıca görevi Bakan, bu işlemleri anılan Müsteşarlık teklifi üzerine bütçenin gelir ve gider hesaplarıyla iliştirilmeksizin mahiyetlerine göre ilgili devlet hesaplarına kaydettirmeye Maliye Bakanına yetkilidir." (...)

Görüldüğü gibi bu madde tipik bir mini tahkim maddesi (bkz. Ek 1) olup bütçeyle iliştirilmeksizin bir borç alacak mahsubu yapmaktadır. Burada tahvil ihracı sözkonusu değilse de işlemin verimliliğinden bütçeyle iliştirilmesi gerekmektedir.

C- Aynı Kanun tasarılarının Geçici Madde 3 ve Geçici Madde 4 hükümleri ile aşağıdaki

- T.C. Devlet Demiryollarının Maliye Bakanına olan vergi vb. borçlarının Ulaştırma Bakanından olan alacaklarına,
- TEKEL'in Maliye Bakanına olan vergi vb. borçları TEKEL'in elinde bulunan tahvil ve menkul kıymetlere karşı,

Bütçe ile iliştirilmeksizin silinmektedir.

D- Aynı Kanun tasarılarının Geçici Madde 2'sinde, bir Kanun olan T.C. Devlet Demiryolları için " (...) yurtdışından sağlanacak krediler hakkında genel ve katma bütçeli idarelerin tabii oldukları esaslar uygulanır." denilmekte ve bu işlemlerin uygulamasına ilişkin usul ve esasların belirleme yetkisi Hazine Müsteşarlığının başlıca görevi Bakan'a verilmektedir.

Bilindiği gibi 4749 sayılı Kanun kapsamında döü finansman açısından Kanunlarla Genel-Katma bütçeli kuruluşlar arasındaki en önemli fark: Hazinece Genel ve Katma Bütçelerin finansman için bulunan döü kredilerin asıl borçlusu Hazine olmakta dolayısıyla kullanılan kuruluşun açısından herhangi bir borç alacak işkisi yaratmamaktadır. Oysa Kanunların finansman amacıyla bulunan krediler, devir/ikraz suretiyle asıl borçlusu ilgili Kanunla olacak şekilde kullanılmaktadır.

Bu madde ile TCDD'ye de Genel ve Katma bütçeli ~~da~~ uygulama yapmasında hükme bağlanmaktadır. Bu hüküm 4749 sayılı Kanunun 16.maddesine aykırı oldu ~~nu~~ gibi böyle bir kapının açılması devlet borçları uygulama yapmasında üst edecek ve mali disiplini zedeleyecektir. Öte yandan Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşlar döviz kredileri ancak kullanım miktarında "bütçele ~~ür~~mek" suretiyle yani öncelikle bütçe gideri kaydetmek suretiyle kullanabilmektedirler. Söz konusu tasarıda maddenin uygulamasıyla ilgili "usul ve esaslar ~~ö~~ belirleme" yetkisinin Hazine Müsteşarlığına ~~na~~ ~~na~~ Bakan'a verilmesi, bu uygulamanın da bütçe ile ilişkilendirilmeden yapılacağı ihtimalini akla getirmektedir.

TCDD yıllardır yapısal problemlerin yanı sıra ciddi finansman sorunları içinde olan ve Kamu Kuruluşu statüsündeki bir KİT'dir. TCDD'nin finansman sorunları bu yolda özgü olmadıkları gibi kalıcı olarak çözümü, kuruluşun yeniden yapılandırılması da içerecek şekilde bir reforma tabi tutulmasıyla orta vadede mümkün olabilir. Böyle bir yapısal reformun parçası olmadan finansal ve hukuksal mühendislik çabalarıyla kısa vadeli çözümler bulunması benzer uygulamalara kapıya açabileceği gibi mali disiplini ve hukuk altyapısını zedelemektedir. Bunun yerine TCDD'nin KİT statüsünden tamamen çıkartılarak Katma Bütçeli kuruluş haline dönüştürülmesi tercih edilmelidir.

E- Aynı Kanun tasarısının Geçici 5. maddesi aynen aşağıdaki gibidir:

"Geçici Madde 6- Münhasıran İlçesi ve Yusufeli Baraj ve HES projelerinde kullanılmak üzere temin edilen proje kredileri ile diğer her türlü imkan, avans mahsubunu müteakiben bütçele ~~ür~~ilir."

Bu madde ile adöğ geçen barajlar için döviz proje kredilerden avans olarak verilecek kısmın bütçeye ödenek-gider kaydedilmeden harcama yapılması imkan getirilmektedir. Avansın ne kadar olduğu ve ne zaman mahsup edileceği bilinmediğinden bu kadar bir miktar belirsiz bir süreyle bütçe dövizden harcanmaması olacaktır.

Geçmişte proje kredilerinin önemli bir kısmı bütçeye ödenek-gider kaydedilmeden yapıldıkça, 1998 yılından itibaren bunların kayda altına alınmasına ilişkin çalışmalar başlatılmış nihayet 4749 sayılı Kanunun 14. maddesi ile ve daha sonra çıkartılan yönetmeliklerle bu uygulama son bulmuştur.

Şimdi bu tasarı ile bu uygulama yeniden tesis edilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla bu madde hem 4749 sayılı Kanuna aykırıdır hem de bütçenin verimliliğine ve mali disiplini zedelemektedir. Zira önceden kredinin avans olarak ve bütçe gideri olarak gösterilmeden kullanılması ve mahsubunun dolayısıyla bütçeye gider kaydının ne zaman yapılacağına ilişkin açıklanmaması bu tür harcamaların kaydının keyfiliğinin baskınlaşması anlamına gelmektedir ki, bunu bütçe saydamlığı ile başlatılma imkanı yoktur. Aynı zamanda bu harcamaların yapıldığı tarihteki bütçelerde gider olarak gösterilmemesi fahiş döviz denge hesaplarında da ölçme problemi yaratacağı gibi olası bir IMF Stand by düzenlemesinde de sorun yaratacağı gibi gözükmektedir.

F- Aynı Tasarının Geçici 9 ve Geçici 10'uncu maddeleri ile aşağıdaki TC

Lütfen bu Politika
Notu'yla ilgili görüşlerinizi
bize bildirmenizi rica ederiz.
E-posta adresimiz:
maliizleme@tepav.org.tr

Ulusal Demokrasi Caddesi 80/3
06700 gop ankara
tel:(312)446 0409
faks:(312)446 3006

tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

Ziraat Bankasına olan bazı kredi borçları ve TEDA üyesi olan bazı elektrik borçları af kapsamına alınmaktadır.

Af uygulaması belirli bir kuralı ihlal edenlerin geçmişiyle yönelik olarak mazur görülmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama geçmişiyle kurallara uyanların haksız olarak vergilendirilmesi sonucunu doğuracağı gibi bundan sonra borcunu zamanında ödemeyi de teşvik etmektedir.

Geçmişle uygulamanın tamamıyla koparılması sistematik ve yapısal bir reformun olduğu durumlarda, bir kereye mahsus olmak üzere eski sistemden mahrum olmaları kimselerin affedilmesi makul bir uygulama olmakla beraber, herhangi bir sistemik değişiklik söz konusu olmadıkça durumlarda af uygulaması yukarıdaki saklılara doğuracaktır.

¹ 4749 sayılı Kanunun 16.maddesinin 2. fıkrasında aynen "Bu Kanun kapsamında yer alan hususlara ilişkin her türlü değişiklik, ancak bu Kanuna hüküm eklemek veya bu Kanunda değişiklik yapmak suretiyle yapılabılır. Diğer kanunlarda bu Kanunda yer alan hususlara ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, bu Kanun uygulamalarıyla geçersizdir." denilmektedir.

² Kamu İktisadi Kuruluşları Kanunu'nun 14.maddesinde "Kamusal nitelikte faaliyet gösteren kuruluşların kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetleri" şeklinde tanımlanmıştır.

³ 4749 sayılı Kanunun 14.maddesinin 6. fıkrasında aynen "Kamusal ve tahsis edilen krediler ve sağlanan Hazine garantileri kapsamında konsolide bütçeye tâbi kuruluşlarca yapılacak her türlü yatırım harcamaları bütçesinin ilgili tertipleriyle ilişkilendirilir. Bu kapsamda, genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından proje kredisi olarak kullanılacak her türlü imkân, kullanılmadan önce bütçeleştirilmesi esastır. Ayrıca, konsolide bütçe dönemindeki kuruluşlar tarafından proje kredisi olarak kullanılacak her türlü imkân kullanılmadan önce kuruluşların kendi bütçeleri ve muhasebe sistemleri içinde ödenek ve gider kaydedilmesi esastır." denilmektedir.

⁴ Bkz :11/7/2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "Devlet Proje Kredilerinin Devlet Borç Kayıt Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik"

		<div data-bbox="368 44 1455 100" style="background-color: blue; height: 25px;"></div> <div data-bbox="368 100 1455 2009" style="background-color: yellow; height: 872px;"></div>	
--	--	--	--