

PAPER DETAILS

TITLE: Kamu Maliyesinde Bir Risk Unsuru Olarak Kosullu Yüklümlülükler: Türkiye Örneği

AUTHORS: Semih SEN,Mircan TOKATLIOGLU

PAGES: 215-236

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1060184>

Kamu Maliyesinde Bir Risk Unsuru Olarak Koşullu Yükümlülükler: Türkiye Örneği

Semih ŞEN (<https://orcid.org/0000-0001-5020-3998>), Department of Public Finance, Bursa Uludağ University, Turkey; e-mail: semihsen@uludag.edu.tr

Mircan TOKATLIOĞLU (<https://orcid.org/0000-0001-6358-9498>), Department of Public Finance, Bursa Uludağ University, Turkey; e-mail: miryildiz@uludag.edu.tr

Contingent Liabilities as a Risk Factor in Public Finance: The Case of Turkey

Abstract

One of the conditions for governments to sustain public finance in a healthy way is to analyze and minimize the possible risks that may arise in the future. In this context, the upward trend in contingent liabilities seen in many countries in recent years has become one of the major risk factors to be considered and monitored. The increase in contingent liabilities has the potential to lead to an increase in public debt and public deficits, as well as the potential for fiscal transparency and moral hazard in the public sector. In this study, the aim is to analyze Turkey's contingent liabilities for the period 1990-2018. The study shows that contingent liabilities has increased in recent years in Turkey. It can be said that this increase is a risk to fiscal stability of Turkey. Another result is that there are important problems, including especially the fiscal transparency, in the management of contingent liabilities.

Keywords : Contingent Liabilities, Public Guarantees, Treasury Guarantees, Public Private Partnerships.

JEL Classification Codes : H63, H68, H74.

Öz

Hükümetlerin kamu maliyesini sağlıklı şekilde sürdürebilmesinin koşullarından biri, ortaya çıkabilecek riskleri iyi analiz edip, en aza indirmeyi sağlamaktır. Bu bağlamda son yıllarda birçok ülkede görülen koşullu yükümlülüklerdeki artış eğilimi, dikkate alınması ve izlenmesi gereken risk unsurlarından biridir. Koşullu yükümlülüklerdeki artışın, kamu borcunda ve kamu açıklarında artışa yol açmasının yanı sıra kamu kesiminde mali şeffaflık ve ahlaki tehlike yaratma potansiyeli bulunmaktadır. Bu çalışmada amaç Türkiye'nin koşullu yükümlülüklerini 1990-2018 dönemi için analiz etmektir. Çalışmada koşullu yükümlülüklerin son yıllarda arttığı tespit edilmiştir. Bu artış, Türkiye'nin mali istikrarı açısından bir risk olarak değerlendirilebilir. Ayrıca koşullu yükümlülüklerin yönetiminde başta mali şeffaflık olmak üzere bazı sorunlar mevcuttur.

Anahtar Sözcükler : Koşullu Yükümlülükler, Kamu Garantileri, Hazine Garantileri, Kamu Özel İşbirlikleri.

1. Giriş

Kamu maliyesi çeşitli açılardan riskleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu riskler vergi gelirleri yönüyle ortaya çıkabileceği gibi hükümetin yükümlülüklerini ifade eden harcama ve borçlanma kanalıyla da ortaya çıkabilmektedir. Koşullu yükümlülükler ise hükümetlerin sıklıkla karşılaştığı, kamu harcamaları ve kamu borçlanma düzeyini beklenmedik zamanda ve miktarda arttırması bakımından dikkate alınması gereken yükümlülüklerdir. Nitekim bu yükümlülükler, başta mali sürdürülebilirlik olmak üzere, mali şeffaflık ve ahlaki tehlike gibi çeşitli iktisadi ve mali sorunlar yaratabilmektedir. Koşullu yükümlülükleri doğuran nedenler oldukça farklıdır. Söz konusu yükümlülükler bazen hükümet politikalarının bir sonucu olarak şekillenirken bazen de hükümetin kontrolünden bağımsız olarak şekillenmektedir. Ancak koşullu yükümlülükler nasıl cereyan ederse etsin, hükümetlerin izlemesi gereken çeşitli stratejiler ve bu stratejilerin gerektirdiği durumlar söz konusudur.

Türkiye’de son yıllarda koşullu yükümlülüklerde bir artış söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinin koşullu yükümlülükler kaynaklı birtakım sorunlarla karşılaşma riskinin arttığı söylenebilir. Bu nedenle koşullu yükümlülüklerin, Türkiye açısından değerlendirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca bu konuda yapılan çalışma sayısının fazla olmadığı da görülmektedir. Bu makalenin amacı, Türkiye’de koşullu yükümlülüklerin artışına dikkat çekmek ve bu durumun ortaya çıkarabileceği iktisadi ve mali sorunlara ilişkin bazı tespitler yapmaktır. Çalışmada koşullu yükümlülükler önce kavramsal boyutta ele alınmış, niçin ortaya çıktığı, ne gibi sorunlara yol açtığı ve alınabilecek önlemlerin neler olduğu tartışılmıştır. Daha sonrasında ise Türkiye’deki koşullu yükümlülükler incelenmiş, ortaya çıkan sorunlara vurgu yapılmıştır.

2. Kamu Maliyesinde Bir Risk Unsuru Olarak Koşullu Yükümlülükler

Kamu maliyesinde riskler, hükümetlerin mali performanslarının orta vadede hedeflenenden sapmasına neden olabilen, uzun vadede ise mali sürdürülebilirlik için tehdit oluşturabilen faktörlerdir (HM Treasury, 2018: 5). Mali risklerin büyüklüğü, makroekonomik şokların bir sonucu olarak dışsal şekilde ortaya çıkabildiği gibi, hükümetin sorumluluk alanı kapsamında içsel şekilde gelişen mali yükümlülüklerle de önemli ölçüde bağlıdır. Makroekonomik şoklar genellikle Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH)’daki artış hızında meydana gelen düşüşler şeklinde ortaya çıkmakta ve kamu maliyesi üzerinde hem vergi gelirlerini düşürmek suretiyle hem de harcama ve borçlanma miktarını arttırmak suretiyle ciddi baskılar yaratmaktadır. Özellikle kamu borcunun sürdürülebilir olmasını önemli düzeyde etkilemektedir. IMF (2016)’ye göre dünya genelinde kamu maliyesi ortalama olarak her 12 yılda bir makroekonomik şokların sonuçlarından ağır şekilde etkilenmektedir (IMF, 2016: 5).

Mali yükümlülükler ise hükümetlerin sorumluluk alanının yıllar içerisinde genişlemesine bağlı olarak artış göstermiştir. 20. yüzyılın ilk yarısına kadar mali yükümlülüklerin doğurduğu en büyük mali risk kaynağı, çoğunlukla savaşlar için alınan kamu borçlarının getirdiği, borçların geri ödenememesi ya da sürdürülebilirliği riskiydi. Ancak günümüzde hükümet faaliyetlerinin iktisadi, mali ve sosyal yönünün çok daha geniş

olması mali risklerin çeşitlenmesine ve de artmasına yol açmıştır. Hükümetlerin karşı karşıya olduğu ya da karşılaşılabileceği yükümlülükleri ifade eden mali riskler, ilk defa sistematik biçimde mali risk matrisi adıyla Polackova (1998) tarafından ortaya konmuştur. Polackova (1998: 2)’ya göre, hükümetin karşı karşıya olduğu mali yükümlülükler; yükümlülüğün gerçekleşmesinin koşula bağlı olup olmadığına göre ve yasalara ya da sözleşmelere bağlı olup olmadığına göre dört farklı şekilde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırma ve sınıflandırmanın neleri kapsadığı aşağıdaki Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo: 1
Mali Risk Matrisi

Yükümlülüğün Kaynağı	Doğrudan Yükümlülükler (Yükümlülüğün gerçekleşmesi koşula bağlı değildir)		Koşullu Yükümlülükler (Belirli bir olayın meydana gelmesi ile - koşula bağlı ortaya çıkan yükümlülükler)
	Yükümlülüğün Gerçekleşmesinin Koşula Bağlı Olup Olmadığına Göre Yapılan Sınıflandırma		
Açık Yükümlülükler (Yasalara ya da sözleşmelere bağlı yükümlülükler)	Yükümlülüğün Gerçekleşmesinin Yasalara ya da Sözleşmelere Bağlı Olup Olmadığına Göre Yapılan Sınıflandırma	Doğrudan Açık Yükümlülükler - Geleneksel kamu borçları (iç ve dış borçlar) - Cari yıl bütçe harcamaları - Gelecek yıl bütçelerine sarı harcamalar (personel maaşları ya da emekli maaşları)	Açık Koşullu Yükümlülükler - Kamuya ait olmayan borçlara, yerel yönetimlerin borçlarına ve kamu özel sektör ortaklığı projelerine getirilen kamu garantileri - Çeşitli kredi tiplerine getirilen toplulaştırılmış garantiler (umbrella guarantees) (Mortgage kredileri, öğrenci kredileri, tarımsal krediler, küçük işletme kredileri gibi) - Ticaret ve döviz kuru kredileri - Özel yatırımlara getirilen devlet garantisi - Kamusal sigorta programları (mevduat sigortası, özel emeklilik fonlarından elde edilen gelir, tarımsal garanti, sel vb. doğal afet sigortası)
Örtük Yükümlülükler (Devlet olmanın Gereği ya da kamuoyunun ve çıkar gruplarının baskıları neticesinde ortaya çıkan yükümlülükler)		Doğrudan Örtük Yükümlülükler - Dağıtım sistemi altında gelecek dönemde kamu emeklilik ödemeleri (yasal olarak zorunlu kılınmamışsa aksi halde doğrudan açık yükümlülük haline gelecektir) - Sosyal güvenlik açıkları (yasal olarak zorunlu kılınmamışsa aksi halde doğrudan açık yükümlülük haline gelecektir) - Gelecek dönem sağlık harcamaları (yasal olarak zorunlu kılınmamışsa aksi halde doğrudan açık yükümlülük haline gelecektir) - Kamu yatırım projelerinin gelecek dönemdeki yeniden değerlendirme maliyetleri	Örtük Koşullu Yükümlülükler - Yerel yönetimlerin, özel ya da kamu işletmelerinin (KIT’ler) kamu garantisi dışında kalan borçlarını ödeme güçlüğü - Banka başarısızlıklarında uygulanan kurtarma paketleri - Özelleştirilen kurumlardan doğan yükümlülükler - Kamu garantisi dışında kalan emeklilik, istihdam ve sosyal güvenlik fonlarının başarısızlığı - Merkez bankasının yükümlülüklerini (döviz kuru sözleşmeleri, ulusal para birimini savunması, ödemeler bilançosu gibi) yerine getirememesi - Diğer kurtarma paketleri (örneğin, ülkeden ani sermaye çıkışı) - Doğal afetler

Kaynak: Polackova, 1998: 2.

Tablo 1’e göre mali yükümlülüğün yasalara ya da sözleşmelere bağlı olup olmadığına dayalı bir sınıflandırmada yasalara ya da sözleşmelere bağlı yükümlülükler açık yükümlülükler, devlet olmanın gereği ya da kamuoyu ve çıkar gruplarının beklentileri ile ortaya çıkan yükümlülükler ise örtük yükümlülükler olarak adlandırılmaktadır. Açık yükümlülüklerde hükümetin, yükümlülüğün gerçekleşmesi halinde buna uyma zorunluluğu vardır. En yaygın örnekleri kamu borcu ve ödenmeyen kamu garantili borçlar teşkil eder. Örtük yükümlülükler örnek olarak ise gelecekte yasal olarak garanti altına alınmayan emeklilik ödemeleri, doğal felaketler ve banka başarısızlıkları nedeniyle üstlenilen yükümlülükler verilebilir (Polackova, 1998: 2).

Diğer taraftan mali yükümlülükler koşula bağlı olup olmadığına göre ise doğrudan yükümlülükler ve koşullu yükümlülükler adını almaktadır. Buna göre doğrudan yükümlülükler ödenme koşulları net biçimde öngörülebilir yükümlülüklerdir. Yükümlülüğün gerçekleşmesi herhangi ayırt edici bir koşula bağlı değildir. Doğrudan

yükümlülüklerde gelecekteki ödeme miktarı, ödemelerin kimlere yapılacağı, ekonomik yapının ve nüfus yapısının nasıl bir gelişim izleyeceği öngörülebilirdir (Bülbül & Atabey, 2010: 64). Yukarıdaki Tablo 1'den de görüleceği üzere, doğrudan yükümlülükler kendi içerisinde doğrudan örtük yükümlülükler ve doğrudan açık yükümlülükler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan açık yükümlülükler, hükümetin uymak zorunda olduğu, herhangi bir durumda ortaya çıkabilen yani yükümlülüğün gerçekleşmesi koşula bağlı olmayan yasal veya sözleşmeli yükümlülükler şeklinde tanımlanabilir. Bu yükümlülükler geleneksel mali analizlerin en önemli kısmını oluşturur. Bunlara; kamu borcunun geri ödenmesi, cari yıl bütçe harcamaları, personel ödemeleri gibi uzun dönemli yükümlülükler, emeklilik ödemeleri ve bazı ülkelerde genel sosyal güvenlik sistemi dâhildir (Brixi & Mody, 2002: 24).

Doğrudan örtük yükümlülüklerde yükümlülüğün ortaya çıkması koşula bağlı değildir. Ayrıca hükümetlerin yükümlülüğü yerine getirmesi yasal bir zorunluluğa dayanmaz. Bu tür yükümlülükler genellikle uzun vadede kamu harcama politikalarının öngörülen bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bunların örtük doğası hükümet bilançolarında izlenmeyişinden ileri gelmektedir. Doğrudan örtük yükümlülükler çoğunlukla demografik gerekçelerle ortaya çıkan kamu harcamalarına yöneliktir. Örneğin, bazı ülkelerde uygulanan yasal olarak garanti edilmemiş dağıtım modelini (pay-as-you-go) esas alan emeklilik sistemi, doğrudan örtük yükümlülükler örnek verilebilir. Yükümlülüğün boyutu, fonun nicelik ve niteliği, gelecekteki nüfus değişimleri ve ekonomik gelişmelere bağlıdır. Hükümetler ileride doğacak yükümlülüğün farkında olarak beklemektedirler (Brixi & Mody, 2002: 24). Diğer bir örnek olarak, devam eden bir kamu yatırım projesinin sürdürülmesi ya da tamamlanmasının getirdiği maliyetler de hükümetlerin beklentileri dâhilindedir. Projeyi tamamlamak için yasal bir zorunluluğa ihtiyaç duymazlar (Polackova, 1998: 4).

Koşullu yükümlülükler ise bütçeyle doğrudan ilişkili olmayan, gerçekleşme zamanı ve miktarı hükümetin kontrolü dışında belirli olayların meydana gelmesiyle ortaya çıkan, yasal zorunluluklar ya da devlet olmanın sorumluluğu ve kamuoyu beklentisi gibi nedenlerle kamu harcamasını gerekli kılan yükümlülüklerdir (Towe, 1991: 110). Tanımda dikkate alınması gereken, koşullu yükümlülüklerin ortaya çıkışının, bir olayın, yani koşulun gerçekleşmesine bağlı olduğu ve söz konusu olayın ortaya çıkışının hükümetin kontrolü dışında geliştiğidir. Ancak hükümetin yükümlülüğü doğuran olayları kontrol edememesi, koşullu yükümlülükler üzerinde etkisi olmadığı anlamına gelmez. Zira koşullu yükümlülükler aslında hükümet taahhütlerinden oluşan kamu garantileridir (OECD, 2005: 12) ve hükümetlerin bu konudaki politikalarına bağlı olarak artar ya da azalır. Kamu garantisini alarak yükümlülük üstlenen tüzel ya da gerçek kişi, yükümlülüğü sağlamada başarısız olduğu takdirde, yükümlülük kamuya transfer olur. Yani koşul gerçekleşmiştir ve yükümlülük artık kamunun bir borcudur. Bu bakımdan da koşullu yükümlülükler geleneksel kamu borcuna benzemektedir. Bu nedenle koşullu yükümlülükler koşullu borçlar, şartlı borçlar gibi isimlerle de ifade edilebilmektedir. Koşullu yükümlülükler, açık koşullu yükümlülükler ve örtük koşullu yükümlülükler olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.1. Açık Koşullu Yükümlülükler

Açık koşullu yükümlülükler, hükümetin önceden sözleşmelerle taahhütte bulunduğu hallerde, koşulun meydana gelmesi ile ödeme yapmak zorunda kaldığı durumdur (Brix & Mody, 2002: 24). Bu yükümlülük, yasal zorunluluklardan kaynaklanan kamu garantilerini içerir. Kamu garantileri kavramı, ülkeden ülkeye kapsamı değişmekle birlikte, yaygın şekilde kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları, yerel yönetimler, özel kesim finansal kuruluşları ile finansal kuruluş dışında kalan çeşitli tüzel kişilerin borçlarına devlet tarafından getirilen garantileri niteler. Ayrıca, kamu özel işbirliği (KÖİ) projelerinde, yatırımcıyı cezbetmek adına bir nevi gizli sübvansiyon olarak nitelenebilecek çeşitli garantiler tanıyabilir. Dolayısıyla açık koşullu yükümlülük niteliğindeki kamu garantileri literatürde borçlanma garantileri ve KÖİ garantilerinden oluşur. Borçlanma üzerine getirilen kamu garantileri, kamu kurumlarının borçlarını kapsayabileceği gibi aynı zamanda piyasa risklerini azaltmak ya da kaynak teminini kolaylaştırmak bakımından özel kesim ticari kuruluşlarının borçlarını da kapsayabilir (World Bank, 2016: 6).

KÖİ projelerine yönelik kamu garantileri ise 1980’li yıllardan itibaren devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması gerektiğine dair görüşlerin bir uzantısı olarak gelişen KÖİ projelerinin bir neticesidir. Neo-liberal politikalar, devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlı olması gerektiğini savunurken, piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi için çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Önerilerden bir tanesi de kamu hizmetlerinin sunumunda devletin tekel konumunda olmaması gerektiği, söz konusu hizmetlerin piyasa ekonomisi eliyle de görülmesinin sağlanması yönündedir. Bu kapsamda, bahsi geçen hususun başta altyapı yatırımları olmak üzere kamu hizmetlerine yansımaları KÖİ projeleriyle mümkün olmuştur (Kılıçaslan, 2017: 21). Yani denilebilir ki; “devletin kamu hizmetleri alanındaki rolünün değişmesi, kamu özel işbirliklerinin yükselişini de beraberinde getirmiştir” (Kılıçaslan, 2017: 25).

Dünya Bankası’nın yaptığı tanıma göre KÖİ’ler, kamusal mal ve hizmet üretiminin sağlanmasında özel ticari kuruluşların önemli ölçüde risk üstlenerek yönetim sorumluluğu aldığı, özel kesim ve hükümet arasındaki uzun dönemli sözleşmelerdir (World Bank, 2017: 5). Konuyu, koşullu yükümlülükler açısından önemli halen getiren husus ise Dünya Bankası’nın tanımında yer almaktadır. Zira çeşitli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde KÖİ projelerinden yararlanan hükümetler, çoğu zaman özel kesimi bu projeye ikna etmek adına çeşitli garantiler getirmektedirler. KÖİ projelerine yönelik kamu garantilerinin en yaygın örnekleri borç garantisi, talep garantisi ve döviz kuru garantisidir. Bunun dışında ortaya çıkabilecek diğer riskler de önceden sözleşmelerle garanti altına alınabilir. Esasında bir nevi gizli sübvansiyon niteliğinde olan bu garantiler (World Bank, 2017: 22), özel kesimin üstlendiği riskleri ortadan kaldırmaktadır. Yani çoğu zaman özel kesimin risk üstlenmesi söz konusu değildir. Hükümetler ise projelerden kaynaklanan yüksek meblağlar gerektiren acil nakit ihtiyacından kurtulurken, garantilerden ortaya çıkabilecek riskleri üstlenmiş olmaktadır. Söz konusu garantiler, sözleşme süresine de bağlı olarak hükümeti uzun yıllara yayılı bir taahhüt altına sokmakta, mali açıdan karşılaşılabilecek risk ve belirsizlikleri arttırmaktadır (Aslan & Duarte, 2014: 6-7). Yoksa özel kesim ve kamu kesimi arasında sözleşmeden kaynaklanan bilgi asimetrisi sorunun çözüldüğü, risk paylaşımının

adil şekilde gerçekleştiği ideal durumda, KÖİ projeleri, özellikle kaynak sıkıntısı çeken gelişmekte olan ülkelerde faydalı olabilecek türden projelerdir (Şahin & Uysal, 2008: 108).

2.2. Örtük Koşullu Yükümlülükler

Örtük koşullu yükümlülükler ise herhangi bir kanun ya da sözleşmeye bağlı olmaksızın, hükümetin kontrolü dışında gelişen ancak kamuoyu beklentileri veya politik baskılarla ya da sosyal devlet anlayışının gereği olarak hükümetin yerine getirmek durumunda olduğu/kaldığı yükümlülüklerdir. Yani örtük yükümlülükler, siyasi ya da ahlaki yükümlülüklerdir ve bir kriz ya da felaket durumunda hükümetin müdahale edeceği ya da müdahale etmemenin fırsat maliyetinin kabul edilemez olduğu durumda ortaya çıkan yükümlülüklerdir (Cebotari, 2008: 6-7). Finansal krizler, doğal afetler ve özel kesim işletmelerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve yerel yönetimlerin kamu garantisi dışında kalan borçları örtük koşullu yükümlülüklerin başlıca örnekleridir.

Tahmin edilebileceği üzere, esasen koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamuya transfer olan yükümlülükler içerisinde en büyük pay sahibi olan ve en ağır maliyeti yaratan örtük koşullu yükümlülüklerdir. Bunun nedeni ise finansal krizlerin örtük koşullu yükümlülük olarak kabul edilmesidir. Zira finansal krizler en sık karşılaşılan koşullu yükümlülükler arasında olmakla birlikte, maliyeti en yüksek koşullu yükümlülüklerdendir (Wheeler, 2004: 2). 2008 Küresel Finans Krizi başta olmak üzere birçok finansal krizde görüldüğü üzere kriz dönemleri, bankacılık kesimine yönelik kurtarma paketlerinden finansal kesime dönük likidite sağlanmasına kadar birçok yoğun kamusal müdahaleyi gerektirmektedir. Ancak söz konusu kamusal müdahale, bütçe açıklarının ve borç stokunun artmasına yol açarken, müdahale etmemenin alternatif maliyeti ise ekonomik açıdan çok daha ağır olmaktadır.

Özetle açık ya da örtük koşullu yükümlülükler, kamu maliyesi üzerinde önceden tahmin edilmesi güç etkiler doğuran ve risk ve belirsizliği arttıran kamu garantileridir. Bu yükümlülükler, kimi zaman bir krizi tetikleyen unsurlar olurken, kimi zaman da mevcut bir kriz ortamında sistemin mali sürdürülebilirliğini zorlaştıran ve krizi derinleştiren faktörler olarak dikkat çekmektedirler (Cangöz, 2001: 1).

3. Koşullu Yükümlülükleri Ortaya Çıkaran Nedenler

Günümüzde koşullu yükümlülükler birçok ülkede artış göstermektedir. 2000'li yılların ikinci yarısından başlayarak IMF ve Dünya Bankası'ndan ülkelere koşullu yükümlülüklerle dikkat etmesi yönünde çeşitli çağrılar yapılmaktadır. Avrupa Birliği (AB) de koşullu yükümlülüklerle ilgili veri paylaşımını üye ülkelere zorunlu hale getirmiştir ve Eurostat üzerinden bu verileri yayınlamaktadır. Çünkü bir ülkede koşullu yükümlülüklerin artması, o ülkede risk ve belirsizliğin arttığı, orta ve uzun vadeli ekonomik tahminlerin tutarlılığı ve güvenilirliğinin yeterli olmadığı anlamını taşımaktadır (Wheeler, 2004: 78). Öyle ki; bazı seçkin kredi derecelendirme kuruluşları (Standard & Poor's ve Moody's gibi), ülke notunu belirlerken koşullu yükümlülükleri de dikkate almaktadır. Buradan hareketle koşullu yükümlülüklerdeki artışın, yatırımcıların doğrudan veya finansal yatırım kararlarını

dahi olumsuz etkileyebileceği söylenebilir. O halde tüm bu sayılanlara rağmen koşullu yükümlülükler niçin artış göstermiştir? Bu artış, hükümetlerin bilinçli olarak gerçekleştirdiği bir tercihin sonucu mudur? gibi sorulara cevap vermek gerekmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi açık koşullu yükümlülükler, hükümetlerin sözleşmelerle yasal taahhütte bulunduğu hallerde ortaya çıkmaktadır. Miktarı ve hacmi hükümetler tarafından kontrol edilebilen, ancak ortaya çıkma zamanı bilinmeyen bir yükümlülük özelliği gösterirler. Koşullu yükümlülükleri ortaya çıkaran nedenler çeşitlidir. Kamu garantileri şeklindeki koşullu yükümlülükler hükümet faaliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkarken, finansal kriz ve doğal afet gibi nedenlere dayalı koşullu yükümlülükler hükümetlerden bağımsız şekilde ortaya çıkabilir (HM Treasury, 2018: 5). Bu bakımdan koşullu yükümlülükleri ortaya çıkaran nedenleri sıralarken, açık koşullu yükümlülükler ve örtük koşullu yükümlülükleri ayrı ayrı değerlendirmek gerekir. Çünkü açık koşullu yükümlülükler hükümetler için bir politika tercihinin sonucu iken örtük koşullu yükümlülükler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla hükümetlerin açık koşullu yükümlülüklerle başvurmalarının çeşitli nedenleri aşağıdaki gibi açıklanabilir:

- Koşullu yükümlülükler, bütçe açığı ve borç stokunu olduğundan düşük gösterdiği için yükümlülük gerçekleşinceye kadar verilen taahhüt bütçe üzerinde herhangi bir yük oluşturmamakta; bu yönüyle koşullu yükümlülükler hükümlere cazip gelmektedir (Bixi & Mody, 2002: 21). Örneğin, hükümetler sıklıkla doğrudan borçlanmak yerine, kamu veya özel kesimdeki kuruluşlara borç garantisi sağlamayı tercih etmektedirler.
- Hükümetler, çoğu zaman uzun vadede borçlanma gibi doğrudan kamu yükümlülüklerine oranla daha maliyetli olsa bile, başlangıçta acil nakit finansmanı gerektirmeyen bütçe dışı uygulamalara meyilli olabilmektedir (Polackova, 1998: 8). Dolayısıyla koşullu yükümlülükler de bu kapsamda hükümetler tarafından tercih edilmektedir.
- 1980'li yıllardan itibaren dünya genelinde devletlerin ekonomideki rolü bağlamında, müdahaleci devlet anlayışından, sınırlı devlet anlayışına (Şen vd., 2018: 11) geçiş yönündeki değişim hükümetleri bazı kamu hizmetlerinin sunumu ve finansmanını özel kesime devretmeye yöneltmiştir. Hükümetler özel kesime teşvik ve sübvansiyon niteliğinde çeşitli kamu garantileri sağlamak durumunda kalmışlardır (Polackova, 1998: 8-9). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma sürecinin ve dışa açılmanın gerektirdiği, çeşitli reform, kurumsal yapılanma ve altyapı hizmetlerinin yüksek maliyeti çeşitli finansman modellerinin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır (IMF & Dünya Bankası, 2005: 163). Örneğin, KÖİ projelerinde başvurulmuş çeşitli garanti mekanizmalarını bu kapsamda değerlendirmek mümkündür.
- Yerel yönetimlerin kalkınmada giderek daha önemli bir rol üstlenmesi koşullu yükümlülükleri arttıran diğer bir faktör olmaktadır. Yerel yönetimlerin üstlendiği kamu hizmetlerinin artması, kaynak ihtiyacının da artmasına yol açmakta ve bu kurumlar kamu garantisi olsun ya da olmasın geçmişe oranla daha yüksek kamu

borcu ile karşı karşıya kalmaktadır (IMF & Dünya Bankası, 2005: 163). Yerel yönetimlerin borç yükümlülüğünü yerine getirememesi halinde, bu yükümlülük merkezi yönetimin borcuna dönüşmektedir.

Açık koşullu yükümlülükleri doğuran açıkladığımız sebepler, kamu borcunu doğuran sebeplere çeşitli açılardan benzemektedir. Zira yukarıda ifade edilen bütçe açıkları, sermaye birikiminin yetersizliği ve kaynak ihtiyacı hükümetlerin hem iç hem de dış borçlanmaya yönelmesinde de geçerli olan nedenlerdir. Ancak, borçlanmaya ilişkin verilerin kamuoyu, uluslararası mali kuruluşlar ve yatırımcılar tarafından şeffaf bir şekilde izlenebilir olması ve hükümetleri mali disiplin açısından ihtiyatlı davranmaya zorlaması yönüyle, koşullu yükümlülüklerden ayrılmaktadır.

Hükümetin kontrolü dışında gelişen ve kamuoyunun ve yatırımcıların beklentilerinden kaynaklanan örtük koşullu yükümlülükler, daha çok finansal krizler ve doğal afet durumlarında ortaya çıkar. Finansal krizlerin yol açtığı bu yükümlülükler, kamu kesimine en fazla finansman yükü getiren bir özelliğe sahiptirler (Arslanalp & Liao, 2012: 3; Bova vd., 2016: 4). Finansal krizlerin yaşanmasındaki sıklık arttıkça devletler bu tür mali yükümlülükleri daha fazla üstlenmek durumunda kalmaktadırlar. Kapitalist sistem finansallaştıkça bu maliyetler de artmaktadır.

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren ekonomilerdeki serbestleşme hareketlerine paralel olarak gerçekleşen finansal serbestleşme politikaları sonucunda, finansal sistemlerden kaynaklanan krizlerde artışlar meydana gelmiştir. Finansal serbestleşme sonucunda sermaye akımlarının ülkelere hızlı giriş ve çıkışının ulusal paranın değeri üzerinde yarattığı etkiler özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoğun kamu müdahalesini gerekli kılan para ve bankacılık krizlerinin önemli bir nedeni olmuştur (Karabulut, 2003: 78).

Finansal serbestleşme dış borç krizlerine de zemin hazırlayarak bu tür mali yükümlülüklerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kamu gelirlerini arttırmada yaşadığı zorluklar borçlanma ihtiyacını arttırmakta ve faiz oranlarının çoğunlukla gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Finansal sistemin serbestliği bir yandan yatırımcılara kalkınma açısından olumlu bir unsur olan ucuz dış kaynak teminini sağlarken, diğer taraftan kural dışı finansal sistem altında aşırı dış borçlanma önemli bir risk unsuru haline gelmektedir. Dolayısıyla sermaye akımlarının serbestliği zaman zaman merkezi yönetim dışında kalan kesimlerin (Bankacılık ve bankacılık dışı kesim ile yerel yönetimler ve KİT’lerin kamu garantisi dışında kalan borçları) dış borç geri ödemeleri çeşitli nedenlerle güçleştiğinde veya sektöre uğradığında dış borç krizleri ile karşılaşmaktadır. Ödenemeyen bu borçlar ise çoğunlukla kamulaştırılmaktadır (Reinhart & Rogoff, 2010: 59-60). Özetle, finansal serbestleşme sonrası dönemde gerek para ve bankacılık krizleri şeklinde olsun, gerekse de dış borç geri ödeme sıkıntısı şeklinde olsun, finansal krizler daha sık yaşanır hale geldikçe ülkelerin kamu maliyesi beklenmedik ağır yüklere maruz kalmakta ve örtük koşullu yükümlülükleri oluşturmaktadır (Polackova, 1998: 8).

4. Koşullu Yükümlülüklerin Yol Açtığı Sorunlar ve Alınabilecek Önlemler

4.1. Mali Sürdürülebilirlik, Mali Şeffaflık ve Ahlaki Tehlike Sorunu

Koşullu yükümlülüklerin yol açtığı sorunlar mali sürdürülebilirlik, mali şeffaflık ve ahlaki tehlike gibi ekonomik ve mali nitelikli sorunlardır. Mali sürdürülebilirlik, bir ülkenin borçlarını ödeyememe ya da borçlarını para basarak finanse etme aczine düşmeden ve maliye politikasında önemli düzeyde daraltıcı uygulamalara gitmeden bütçe kısıtı altında borç oranını kontrol edebilmesi durumudur (Şen & Sağbaş & Keskin, 2010: 105). Ancak buradaki mali sürdürülebilirlik borç oranının kontrol edilmesinde sadece geleneksel bütçe açıkları ve borç stokunun dikkate alınmasını değil (Boskin, 1988: 77), açık ya da örtük bütçe dışı koşullu yükümlülüklerin de dikkate alınmasını kapsamaktadır (Buiter, 1983: 346). Cohen (2002: 146)’e göre gerçekleşme ihtimali olan koşullu yükümlülükler, gerçekleşmesi kesin olan doğrudan yükümlülüklerle göre kamu maliyesi açısından daha maliyetli olabilmektedir. Çünkü koşullu yükümlülüğü kamusal maliyet haline getiren olayın zamanlaması bilinemediğinden hükümetlerin çoğunlukla önlem almadıkları ve hazırlıksız yakalandıkları görülür. Özellikle mali açıdan uygun olunmayan dönemlerde, ekonomik kriz ya da durgunluğun tetiklediği diğer koşullu yükümlülükler için ek kaynak ihtiyacı artabilmektedir. Buna göre kamu garantisi mekanizması, finansal kaynak teminini daha düşük maliyetli hale getirerek kolaylaştırırsa da koşulun gerçekleşmesi ile gelecekte devlete getireceği mali yük dikkate alındığında hükümetin doğrudan borçlanmasına göre daha maliyetli olmaktadır (DFI vd., 2009: 16).

Mali şeffaflık, koşullu yükümlülüklerin yol açtığı sorunlardan bir diğeridir. Maliye politikasının etkin tasarımı açık veya örtük, doğrudan veya koşullu tüm mali riskleri göz önüne almayı gerektirir. Mali riskler ancak bütçe ve borçlanma analizlerini yapanlar ile bunlara dönük karar alıcıların koşullu yükümlülüklerle bakmasıyla gün yüzüne çıkabilecektir (Cebotari vd., 2008: 31). Kapsamı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte çoğunlukla koşullu yükümlülüklerle devlet bütçesinde ödenek ayrılmadığından, maliye politikasını tasarlayanlara raporlanması sınırlı veya eksik olmaktadır. Ayrıca çok sayıda kamu garantisi finansal tablolarda ve bilançolarda dağınık halde sunulduğu için tespiti de kolay olmamaktadır (Cebotari, 2008: 32-33).

Koşullu yükümlülükler açısından dikkat çekilmesi gereken bir diğer husus yol açtığı ahlaki tehlike sorunudur. Ahlaki tehlike; kredi kullananların aldıkları fonları kredi verenlerin bilgisi dışında ve aralarındaki anlaşmaya aykırı olarak yasa dışı veya aşırı riskli alanlara yatırmaları ve sonuçta da borcun geri ödenmemesi riskidir (Tunay, 2005: 54). Açık veya örtük kamu garantileri altında hareket eden iktisadi ajanların ahlaki tehlike içeren davranışlara yönelmesi muhtemeldir. Geçmiş deneyimler, hükümet müdahalesinin iktisadi ajanların kayıplarını karşıladığı durumların yaygın olduğu ve garantiyi temin eden ajanların iyi analiz edilemediği, baskı ve çıkar gruplarının etkin olduğu ülkelerde ahlaki tehlikenin varlığını göstermiştir (Polackova, 1998: 7). Koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ahlaki tehlikenin mali yükünün ne denli büyük olabileceği son küresel finans krizinde bir kez daha anlaşılmıştır. Finansal kesimde aşırı riskli faaliyetleri nedeniyle zor duruma düşen bazı kuruluşların batmasına izin vermenin sosyal maliyetinin büyük olması (too big to fail) kamu

müdahalesini gerekli kılmıştır (Çaşkurlu & Dağlaroğlu, 2010: 120). Özellikle küresel krizin AB'ye sıçraması ile bazı ülkelerde alınan tedbirler, bütçe açıkları ve borç stokunu sürdürülemez noktalara taşıyarak Avrupa borç krizine yol açmıştır (Hofmans & Coevering, 2014: 36; Tokatlıoğlu vd., 2017: 373).

4.2. Önlemler

Koşullu yükümlülüklerin sebep olduğu yukarıdaki sorunlar karşısında alınabilecek önlemlerden önce bu konunun karar alıcılar açısından dikkate alınması ve yönetilmesi gereken bir konu olduğu, diğer bir ifadeyle bir politika gerektirdiği vurgulanmalıdır. Çünkü bu yükümlülüklerin tamamen ortadan kaldırılması söz konusu değildir. İzlenebilecek çeşitli strateji ve politikalarla karşılaşılan sorunların asgari seviyeye indirilmesi mümkündür. Aşağıda koşullu yükümlülüklerin yönetiminde hangi strateji ve önlemlerin uygulanabileceğine ilişkin bazı açıklamalara yer verilmektedir:

- *Mali Şeffaflığın Artırılması:* Koşullu yükümlülerin mali şeffaflık ilkeleri çerçevesinde açık ve anlaşılır şekilde raporlanması, yükümlülüğü doğuran sözleşmelerin ve sözleşme şartlarının kamuoyu ile paylaşılması hükümetleri baskı altına alacak ve mali istikrara zarar verecek kamu garantilerinin önüne geçebilecektir. Verilen garantilerden kaynaklanan ödemelerin miktarının ise yine kamuoyu ile paylaşılması gerekir. Diğer taraftan yükümlülüklerin niteliğinin ne olduğunun (örneğin; KÖİ projelerine getirilen garanti mi yoksa borç garantisi mi olduğu) anlaşılır şekilde tasnif edilmesi ve koşullu yükümlülüklerin toplulaştırılmış şekilde miktarının açıklanması şeffaflık kriterleri bakımından mali disiplini sağlayıcı tedbirlerdir (Polackova, 1998: 6; Cebotari, 2008: 33).
- *Koşullu Yükümlülüklerin Bütçelenmesi:* Garantilerden kaynaklanan yükümlülüklerin bütçelenmesi hükümetlerin koşullu yükümlülükleri mali açıkları gizleme aracı olarak kullanma olanağını azaltacaktır. Bütçeden ödenek ayrılmasıyla bu yükümlülükler için gereken harcamalar gerçekleşmeden önce bir anlamda parlamentonun onayı alınmış olacaktır. Böylelikle koşullu yükümlülüğün gerçek maliyeti daha net anlaşılacaktır. Ancak koşullu yükümlülüklerin bütçelenmesi pratikte kolay değildir (Schick, 2002: 97). Çünkü koşullu yükümlülüklerin içerisinde barındırdıkları belirsizlik ve buna bağlı ölçüm zorlukları bütçelemenin önünde en büyük engel olarak görülmektedir. Bu kapsamda yerine getirilmesi gereken ilk koşul bütçelemeye tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin benimsenmesidir. Tahakkuk esaslı muhasebe standartları benimsendiğinde ödenmesi gereken tutarların gerçekleşme ihtimalinin ve muhtemel ödeme miktarının tahmin edilebilir olması gerekmektedir. Buna göre koşullu yükümlülüğün devlet bilançosunda ve gelir tablosunda gösterilebilmesi için koşulun gerçekleşme ihtimalinin sıfırdan büyük olması ve beklenen değer hesaplanabilir olması gerekir (Turan, 2014: 6-7).
- *Parlamento Onayı:* Koşullu yükümlülükleri sınırlandırmanın yollarından biri de yükümlülüğün üstleniminin parlamento kararıyla gerçekleştirilmesidir. Koşullu

yükümlülükler için parlamento onayı gereken ülkelere örnek olarak OECD ülkeleri verilebilir. Bu ülkelerin önemli bir kısmında, borç garantilerinin parlamento tarafından onaylanması gerekmektedir (Cebotari, 2008: 19).

- *Kurumsal Yapılanma*: Koşullu yükümlülüklerin yönetimi nitelikli bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç gösterir. Mali istikrarın sağlanabilmesi için koşullu yükümlülüklerin izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesi gerekir. Bu çalışmalar yapılırken mali risklerin daha iyi anlaşılabilmesi için mali sürdürülebilirlik analizlerinde koşullu yükümlülükleri de dikkate almak gerekir. Bu hususta ülkeler genellikle borç yönetim ofisleri bünyesinde “varlık yükümlülük yönetimi” yaklaşımını benimsemektedirler (Currie & Valendia, 2002: 21-22). Varlık yükümlülük yönetimi bir ülkenin tüm varlık ve yükümlülüklerinin belirlenmiş risk, getiri veya maliyet hedefleri doğrultusunda eş güdümlü olarak yönetilmesini gerektiren bir modelidir (Koç, 2012: 106).
- *Risk Paylaşımı ve Garanti Limiti*: Hükümet koşullu borçları üstlenip, ilave riskler edindiğinde, yükümlülüğü ahlaki tehlike sorununu en aza indirerek etkin piyasa şartlarını tesis edecek şekilde tasarlamalıdır. Bu da üstlenilen garantilere sınır getirilmesi (örneğin AB yasal mevzuatı, kamu garantilerinden doğan borçların azami %80’ini üstlenmeye müsaade etmektedir.) ve/veya riskin bir bölümünü garantiden faydalanan kesimin üstlenmesi ile mümkün olabilecektir (Cebotari, 2008: 14).
- *Finansal Regülasyonlar*: Koşullu yükümlülük olarak finansal krizlerin kamu maliyesi üzerinde doğurduğu sakıncalardan tümüyle kaçınmak mümkün değildir. Kapitalizmin doğası gereği bu tip krizler her zaman yaşanabilir. Ancak finansal piyasalarda gerekli kurumsal kapasitenin tesis edilmesiyle düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerin (regülasyonların) artırılması ve böylelikle finansal kuruluşların aşırı riskli davranışlarının engellenmesi bu krizlerin yaşanma sıklığını azaltabilecektir (Taşar, 2009: 43).
- *Doğal Afet Sigortası*: Doğal afetler ortaya çıkma olasılığı ve miktarı net olarak bilinmeyen maliyetlere yol açtığından koşullu yükümlülük olarak kabul edilmektedir. Doğal afetleri yükümlülük haline getiren ise devlet olmanın bir gereği olarak ortaya çıkan felaketlere hükümetin müdahale edeceği beklentisidir. Doğal afet sigortası ve doğal afet rezerv fonu gibi uygulamalar, doğal afetlerin kamu maliyesi üzerindeki etkisini en aza indirebilecek seçeneklerdir (Çelen, 2011: 66).
- *Diğer önlemler*: Koşullu yükümlülükler için özel bir fon oluşturulması ve yükümlülük gerçekleştiği anda maliyetin bu fondan karşılanması (Cohen, 2002: 150); kamu garantilerinden faydalanmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerden tatmin edici bir garanti ücreti talep edilmesi (Cebotari, 2008: 16); kamu kuruluşlarının kamu garantisinden faydalanarak borçlanmasıyla ziyade, ihtiyaç duyulan kaynağın doğrudan merkezi hükümet tarafından üstlenilmesi gibi stratejiler alınabilecek diğer önlemler arasındadır.

5. Türkiye’de Koşullu Yükümlülüklerin Analizi

Türkiye’de koşullu yükümlülüklerin gündeme gelmesi 1990 sonrası dönemde, mali risk unsuru haline gelmesi ise 2001 krizi sonrasında uygulanmaya başlanan mali disiplin politikalarının bir sonucu olmuştur. Dolayısıyla bu başlıkta önce 1990 sonrası dönemdeki açık koşullu yükümlülükler ve kapsamı, ardından koşullu yükümlülüklerin mali disiplin politikaları ile ilişkisi analiz edilmiştir. Analizde sadece açık koşullu yükümlülüklerin dikkate alınması iki nedene dayanmaktadır. Birincisi, konunun genişliği itibarıyla sınırlandırılması ihtiyacı söz konusu olmuştur. İkincisi, açık koşullu yükümlülükler tabiatı gereği istatistiki açıdan izleme, değerlendirme ve analize daha elverişlidir. Konunun 1990 sonrası dönem için ele alınmasının nedeni ise ilgili veri setlerinin erişilebilirliğinin bu dönem için daha mümkün hale geldiğidir. Ayrıca KÖİ projelerinin ağırlıklı olarak hayata geçirilmesi yine bu dönemde başlamıştır.

5.1. Türkiye’de Açık Koşullu Yükümlülükler

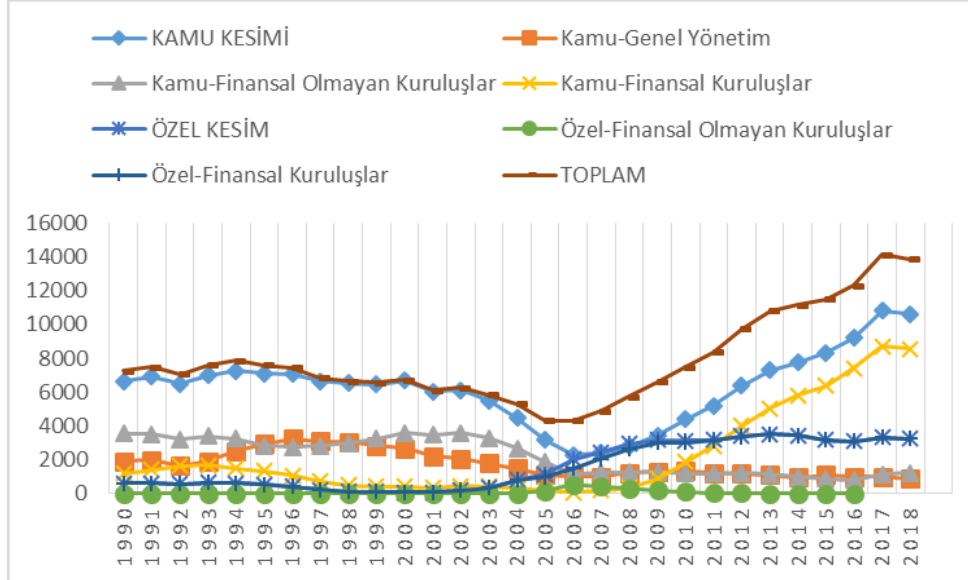
Türkiye’de açık koşullu yükümlülükler, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile diğer kamu kuruluşlarının tanıdığı garantilerden oluşmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002) kapsamında, dört çeşit garanti verilebilmektedir. Bunlar hazine geri ödeme garantisi, hazine karşı garantisi, hazine ülke garantisi ve hazine yatırım garantisidir. Bu garanti türlerinden hazine yatırım garantisi 90’lı yıllarda esas olarak kamu özel iş birliği modeli ile gerçekleştirilen elektrik santrali projeleri kapsamında verilmiştir. Üretilen hizmetin satın alınması ile ilgili olan yatırım garantisi bir talep garantisi niteliğindedir. Hazine karşı garantisi ve hazine ülke garantisinin ise henüz bir uygulaması mevcut değildir. Garanti türlerinin en çok kullanılan türü olan hazine geri ödeme garantisi ise kamu yatırım projelerinin desteklenmesi amacıyla kamu bankaları, kalkınma yatırım bankaları, belediyeler, belediye bağlı kuruluşları ile KİT’lerin yurtdışından sağladıkları borçlara verilmektedir (Kamu Borç Yönetim Raporu, 2017: 33). Ayrıca son yıllarda Hazine ve Maliye Bakanlığı aynı kanun çerçevesinde ve borçlanma garantisi kapsamında KÖİ projelerine yönelik olarak borç üstlenim taahhütlerinde bulunmaktadır. Borç üstlenimi mekanizması, KÖİ projeleri kapsamında proje sahibi idare ile projeyi gerçekleştirecek olan şirket (görevli şirket) arasında düzenlenen sözleşmelerin süresinden önce feshedilmesi ve tesisin kamuya devredilmesi durumunda fesih tarihine kadar yapılan işler için kullanılmış olan dış finansmanın kamu tarafından üstlenilmesi ile devreye girmektedir (Kamu Borç Yönetim Raporu, 2017: 34). Öte yandan, 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun (1994) kapsamında farklı kamu kurumları tarafından KÖİ projelerine yönelik başta talep garantisi olmak üzere çeşitli garantiler söz konusudur.

Özetle Türkiye’de açık koşullu yükümlülükler hazine garantili borçlarla, KÖİ projelerine getirilen garantilerden oluşmaktadır. Bu nedenle çalışmada Türkiye’deki açık koşullu yükümlülükler analiz edilirken, hazine garantili dış borç stoku ve KÖİ projelerine verilen garantiler ayrı ayrı incelenmiştir.

5.1.1. Hazine Garantili Dış Borç Stoku

Hazine garantili dış borç stoku Türkiye’de çeşitli kamu kurum, kuruluş ve idareleri ile bazı özel kesim dış borçlarına hazine geri ödeme garantisi sağlanan dış borç stokunu ifade etmektedir. Aşağıdaki Grafik 1, 1990-2018 yılları arasında Türkiye’nin hazine garantili dış borç stokunu göstermektedir.

Grafik: 1
Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon ABD Doları) (1986-2018)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kamu Borç Yönetim Raporlarından (2006) elde edilen verilerle hazırlanmıştır.

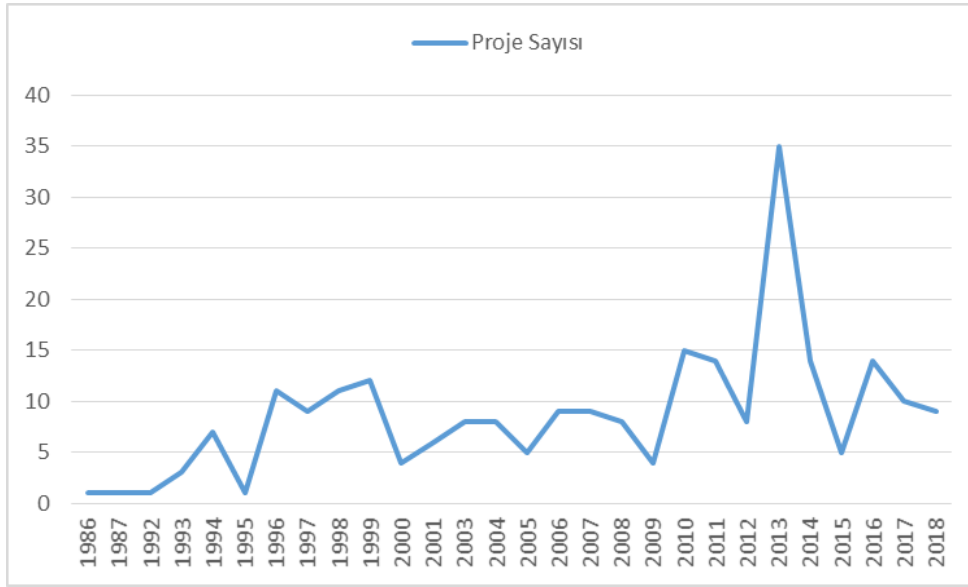
Grafik 1’de “kamu-genel yönetim” adıyla gösterilen çizgi merkezi yönetim bütçesi altındaki kuruluşlar ile yerel yönetim ve fonların dış borçlarına getirilen garantileri simgelerken; “kamu-finansal olmayan kuruluşlar” adıyla ifade edilen çizgi İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu ile KİT’lerin dış borçlarına getirilen garantileri simgelemektedir. Kamu-finansal kuruluşlar çizgisi ise kamu bankalarının dış borçlarına getirilen garantileri göstermektedir. Özel-finansal olmayan kuruluşlar adıyla gösterilen çizgi Türk Hava Yolları ve Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş gibi sermayesinin bir bölümü devlete ait ya da bağlı ortaklık niteliğindeki özel piyasa koşullarında çalışan tüzel kişi borçlarına getirilen garantileri nitelerken; özel-finansal kuruluşlar adıyla gösterilen çizgi de Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş gibi bağlı ortaklık niteliğindeki bir kuruluşun dış borcuna getirilen garantiyi ifade etmektedir. Esasında özel kesim adıyla gösterilen finansal ve finansal olmayan kuruluşları, özel piyasa koşullarında çalışan KİT’lerin dış borçlarına getirilen garantiler olarak düşünebiliriz.

Verilen bilgiler ışığında Grafik 1 değerlendirildiğinde, Türkiye’de açık koşullu yükümlülük olarak hazine garantili dış borç stokunda bir artış olduğu söylenebilir. 1990 yılında 7.242.000.000 ABD Doları tutarında olan hazine garantili dış borç stoku, 2006 yılında 4.302.000.000 ABD Dolarına gerilerken, 2008 Küresel Ekonomik Krizi sonrası artış eğilimine girerek, 2018 yılında 13.873.000.000 ABD Dolarına yükselmiştir. Hazine garantili dış borç stoku 1990 yılından 2018 yılına %90 düzeyinde artış göstermiştir. Artışın kriz sonrası döneme denk gelmesi, kriz döneminde finans piyasalarının daralan likidite hacmine ve kaybolan güven ortamına bağlanabilir. Hazine garantili dış borç stokunun bu söz konusu artışı incelendiğinde ise en büyük pay sahibinin kamu bankalarının dış borçlarına getirilen garantiler olduğu anlaşılmaktadır. 2018 yılı itibariyle hazine garantili dış borç stokunun %61,6’sını kamuya ait finansal kuruluşların dış borç garantileri oluşturmaktadır.

5.1.2. Kamu Özel İşbirliği Projelerine Uygulanan Garantiler

Devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasına dair ortaya çıkan anlayış değişimi sonucunda kamu hizmetlerinin görülme biçimindeki dönüşüm Türkiye’yi de etkilemiştir. KÖİ projelerinin ilki 1986 yılında olmak üzere, o tarihten bugüne, 210 adedi işletmede, 32 adedi ise finansal kapanış ya da yapım aşamasında olmak üzere, toplam yatırım tutarı 2019 yılı fiyatlarıyla 68,8 milyar Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Doları olan 243 proje uygulamaya konmuştur (Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018, 2019: 22). Aşağıdaki Grafik 2 ve Grafik 3 bu durumu yıllar itibariyle gösterilmektedir.

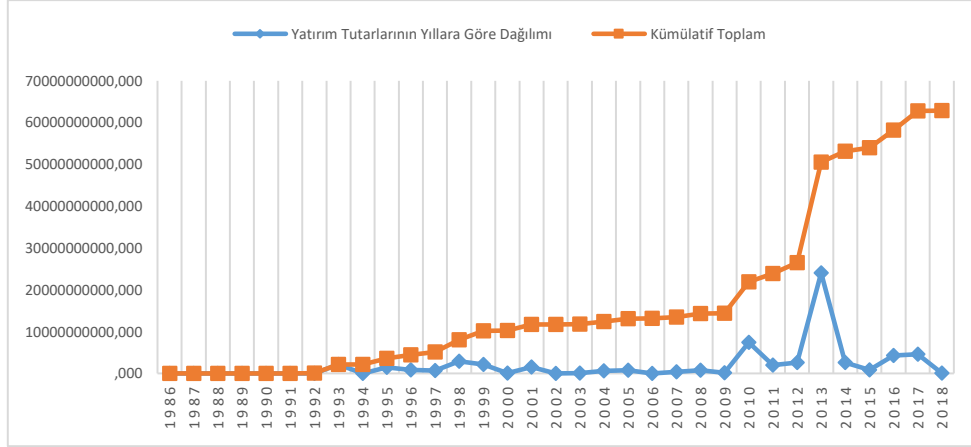
Grafik: 2
KÖİ Projelerinin Yıllara Göre Sayısal Dağılımı (1986-2018)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Yukarıdaki Grafik 2, 1986 yılından başlayarak, yıl başına düşen KÖİ projesi sayısını vermektedir. Özellikle 2008 yılından başlayarak KÖİ yatırımlarına olan ilginin geçmişe oranla arttığı söylenebilir. Aşağıdaki Grafik 3 ise KÖİ projelerinin ulaştığı toplam yatırım tutarını yıldan yıla vermektedir. Grafik 2’de gösterilen projelerin sayısındaki artışa paralel şekilde yatırımların tutarı da Grafik 3’teki gibi gözle görülür biçimde artış sergilemiştir.

Grafik: 3
KÖİ Projelerinin Yıllara Göre Yatırım Tutarı ve Ulaştığı Kümülatif Yatırım Hacmi (ABD Doları) (1986-2018)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Tutarı gittikçe artan bu KÖİ yatırımlardan bazılarının tanınan çeşitli kamu garantileri söz konusudur. Garantiler içinde Hazine ve Maliye Bakanlığı’nca verilen garantiler olduğu gibi, Sağlık Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi gibi diğer kurumlar tarafından verilen garantiler de bulunmaktadır. Bu bakımdan KÖİ garantileri açıklanırken Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından verilen garantiler ve diğer kurumların garantileri ayrı ayrı ele alınmıştır.

KÖİ projelerine Hazine ve Maliye Bakanlığı’nca verilen garantiler; hazine yatırım garantisi ve borç üstlenim taahhütlerinden oluşmaktadır. Hazine yatırım garantisi kapsamında, 1997-2004 yılları arasında 17 proje hayata geçirilmiştir. O dönemden bu döneme 6 projenin yatırım garanti süresi sona ermiştir. Projelerin tamamı enerji alanında olup, tanınan garantiler, üretilen enerjinin satın alınması ile ilgilidir. Bu projelerden sadece İzmit Evrensel ve Endüstriyel Su Temin Projesi için sağlanan garanti kapsamında Hazine tarafından 2 milyar ABD Doları tutarında üstlenim gerçekleşmiştir. (Kamu Borç Yönetim Raporu, 2017: 34). 2 milyar ABD Doları üstlenimin tek bir projeden ortaya çıkmış olması, riskleri daha iyi algılayabilmemizi sağlayabilir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı son yıllarda gerçekleştirilen KÖİ sözleşmelerine hazine yatırım garantisi sağlamak yerine borç üstlenim taahhüdünde bulunmaktadır. Aslında borç

üstlenim taahhütleri kapsamında bugüne kadar herhangi bir ödeme gerçekleşmemiştir. Bakanlık kamu borç yönetimi kapsamında taahhütte bulunduğu garantileri izlemekte, varlık yükümlülük yaklaşımı altında çeşitli risk analizleri ve mali sürdürülebilirlik analizleri uygulamaktadır. Aşağıdaki Tablo 2, 7 KÖİ projesinin toplam maliyetini ve borç üstlenim taahhütlerini (kredi tutarını) göstermektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı bu projeler kapsamında 15.439.054.669 ABD Doları değerinde borç üstlenim anlaşması gerçekleştirmiştir.

Tablo: 2
Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Borç Üstlenim Taahhütleri

Proje Adı	KÖİ Modeli	Borç Üstlenim Anlaşması Tarihi	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı	Kredi Tutarı (USD)
Avrasya Tüneli Projesi	Yap-İşlet-Devret	11.12.2012	\$ 1,239,863,000	\$ 960.000.000	960.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri - Paşaköy Kesimi (3. Boğaz Köprüsü Dâhil)	Yap-İşlet-Devret	13.05.2014 11.03.2016	\$ 3.456.244.239	\$ 2.318.000.000 \$ 420.000.000	2.318.000.000 420.000.000
Gebze - Orhangazi - İzmir Otoyolu (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dâhil)	Yap-İşlet-Devret	05.06.2015	\$ 6.312.392.047	\$ 4.956.312.328	4.956.312.328
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı - Odayeri Kesimi	Yap-İşlet-Devret	22.12.2017	\$ 1.334.675.727	\$ 1.040.000.000	1.040.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy - Akyazı Kesimi	Yap-İşlet-Devret	22.12.2017	\$ 2.212.342.572	\$ 1.634.000.000	1.634.000.000
Çanakkale - Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dâhil)	Yap-İşlet-Devret	16.03.2018	€ 3.159.721.036	€ 2.265.000.000	2.799.993.000
Ankara - Niğde Otoyolu	Yap-İşlet-Devret	07.06.2018	€ 1.462.628.902	€ 1.114.962.012	1.310.749.341
Toplam					15.439.054.669

Kaynak: Mayıs 2019 Kamu Borç Yönetim Raporu.

Türkiye’de diğer kurumlar tarafından KÖİ projelerine verilen garantiler, talep garantisi ve kira garantisi şeklinde uygulanmaktadır. Bu tür KÖİ garantileri koşullu yükümlülüklerin yönetiminde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Çünkü çok sayıda idarenin KÖİ projeleri ile ilgili yaptığı sözleşmeler, verdiği taahhütler ve bunların kapsamı kamuoyu ile açık bir şekilde paylaşılmamaktadır. Bu durum toplam garanti miktarının tespit edilmesini güçleştirmekte ve bir bütün olarak koşullu yükümlülüklerin raporlanmasına imkân tanımamaktadır. Dolayısıyla garantiler kapsamında gerçekleşen ödemelerin miktarını anlayabilecek bir veri seti de ortada bulunmamaktadır. Tüm bu sorunlar bir şeffaflık meselesi doğurduğu gibi, ortaya çıkabilecek risklerin anlaşılmasına ve mali sürdürülebilirlik analizlerinin sağlıklı yapılabilmesine de imkân vermemektedir. Aslında bu sorun uzun süredir devam etmektedir. 2012 yılından beri yıllık olarak yayınlanan Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporları’nda konu ile ilgili olarak şeffaflık, analiz ve raporlama başta olmak üzere kurumsal kapasite eksikliklerine dikkat çekilmektedir. Söz konusu sorunun giderilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. En son Mayıs 2019’da yayınlanan 2018 Raporu’nda da benzer sorunlara dikkat çekilmekte ve yine eksikliklerin giderilmesi gerektiği ifade edilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 58).

Aşağıda diğer kurumlar kapsamında verilen garantiler ile garanti verilen projeler tespit edilebildiği ölçüde özetlenmiştir.

- **Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Verilen Garantiler:** Bu kapsamda Avrasya Tüneli, Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve Osmangazi Köprüsü gibi büyük

çaplı altyapı ulaşım projelerinde, projenin inşasını üstlenen firmaya yıllık araç geçiş garantisi tanınmıştır. Taahhüt edilen araç geçiş sayısına ulaşamaması halinde, taahhüt edilen ile gerçekleşen geçiş sayısı arasındaki fark, ABD Doları üzerinden, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından ödenmektedir (Emek, 2017: 148; <<https://www.otoyolas.com.tr/>>).

- *Devlet Hava Meydanları İşletmesi Tarafından Verilen Garantiler:* Burada da benzer bir mekanizma söz konusudur. İstanbul Havalimanı ve Kütahya, Afyonkarahisar ve Uşak illerine hizmet eden Zafer Havaalanı birer KÖİ projesidir. Burada da projenin inşasını üstlenen firmaya yıllık yolcu garantisi verilmiştir. Taahhüt edilen yolcu sayısına ulaşamaması halinde, taahhüt edilen ile gerçekleşen yolcu sayısı arasındaki fark, Euro cinsinden, DHMİ tarafından ödenmektedir (T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu, 2018: 48).
- *T.C. Sağlık Bakanlığı Tarafından Verilen Garantiler:* Son dönemlerde KÖİ projeleri daha çok şehir hastaneleri şeklinde sağlık hizmetleri alanında yaygın bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018 (2017: 24)’ya göre, Türkiye’de Mayıs 2019 yılı itibarıyla 2’si işletmede, 16’sı yapım aşamasında olan 18 şehir hastanesi vardır. Sağlık Bakanlığı tarafından şehir hastanesi inşasını üstlenen firmaya Sağlık Bakanlığı ve hastane döner sermaye bütçesinden özel ortağa 25 yıl süreyle ABD Doları cinsinden tesis kullanımı (kira) ve destek hizmet bedeli toplamından oluşan iki tür ücret ödenmesi garanti edilmiştir (Emek, 2017: 152; Songur & Top, 2018: 170). Ayrıca kamuoyunda bu hastanelere toplam yatak sayısının %70’i oranında doluluk şeklinde bir talep garantisi verildiği bilgileri dolaşmaktadır.

Kamuoyunda benzer bilgiler KÖİ kapsamında hayata geçirilen yüksek hızlı tren projeleri içinde yer almaktadır. Çeşitli gazetelerde yer alan haberlere göre yüksek hızlı tren projesini üstlenen firmaya yolcu sayısı üzerinden 14 yıllığına talep garantisi sağlanmıştır. Garanti edilen yolcu sayısına ulaşamaması halinde, garanti edilen sayı ile gerçekleşen yolcu sayısı arasındaki fark Ulaştırma Bakanlığı’nca ABD Doları cinsinden firmaya ödenmektedir.

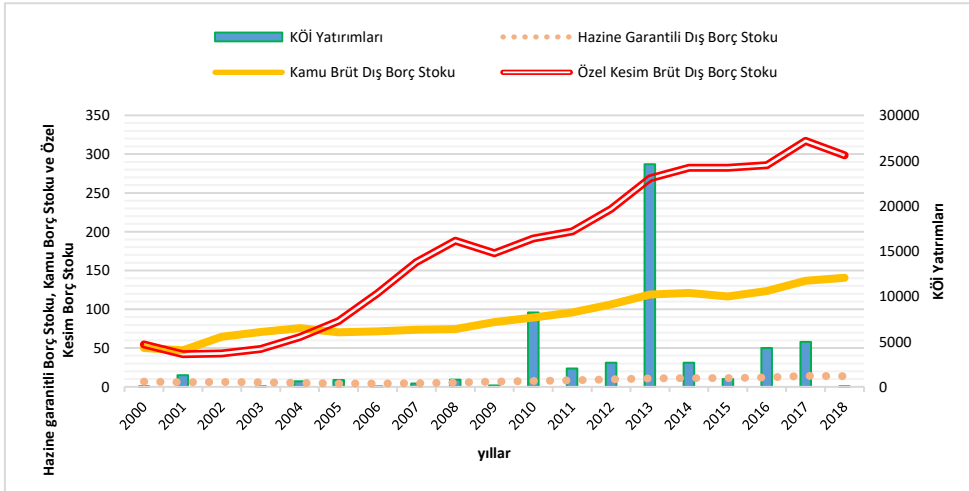
5.2. Türkiye’de Kamu Mali Disiplininin Sağlanması Açısından Koşullu Yükümlülükler

Günümüzde mali disiplin ile ilgili analizlerde kamu borç stoku ile birlikte koşullu yükümlülüklerin de dikkate alınması gerekmektedir. Türkiye’nin kamu mali sistemi açısından koşullu yükümlülüklerin bir risk unsuru olup olmadığını analiz edebilmek için 2001 Krizi sonrasındaki dönemi hatırlamak gerekir. Bilindiği gibi, kriz sonrasında borçlanma ihtiyacını azaltmak üzere bütçede faiz dışı fazla verme esasına dayalı mali politikalar izlenmiş ve bu politikalar mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Diğer bir ifadeyle kamu harcama disiplini sağlayıcı, vergi gelirlerini arttırıcı önlemlerle mali sürdürülebilirliğin temel bileşeni olan kamu borcu sürdürülebilir ve istikrarlı bir düzeye çekilebilmiştir. 2001 yılında kamu borcunun GSYH’ya oranı %76,1’den 2009 yılında %49,9’a, 2012 yılında %32,7’ye, 2016 yılında %28,3’e gerilemiş, ardından 2018’de tekrar

%30,4'e yükselmiştir (<<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>>). Maastricht kriteri olan %60'ın oldukça altında olan bu oranlara bakıldığında, kamu borcunun sürdürülebilirliği yönünde önemli bir başarı sağlandığı görülmektedir. Ancak bu dönemde artan koşullu yükümlülükler, mali disiplin politikalarını devam ettirme ihtiyacı nedeniyle, önemli bir risk unsuru haline geldiği söylenebilir. Bu durumun ortaya çıkmasında, söz konusu dönemde devletin büyük kaynak gerektiren kamu yatırım projelerinin bütçeye yük oluşturmaması için özel sektöre başvurusunun, diğer bir ifadeyle kamu özel işbirliği projelerine yönelmesinin önemli bir etkisi olduğu yönünde bir tahminde bulunulabilir. Diğer etkili bir faktör de söz konusu dönemde istikrarlı bir ekonomik ortamın özel sektörün dışarıdan daha rahat borçlanmasına yol açması ve özel kesimin dış borç stokunun artmasıdır. Dolayısıyla hem kamu özel işbirliği projelerine sağlanan kamu garantileri şeklindeki açık koşullu yükümlülükleri, hem de özel kesim dış borç stokunun artması nedeniyle oluşan örtük koşullu yükümlülükleri, mali risk unsuru olarak kabul ettiğimizde, çalışmanın kısıtlı kapsamı çerçevesinde, bu söylediklerimizi bir grafik üzerinden ortaya koymak mümkündür. Grafik 4, 2000-2018 yıllarında brüt kamu dış borç stoku, özel kesim dış borç stoku, hazine garantili dış borç stoku ve KÖİ projelerinin yatırım değerindeki gelişmeleri göstermektedir. Buna göre, Türkiye'nin kamu dış borç stokunun ciddi bir artış göstermeden istikrarlı düzeyini koruduğu, öte yandan 2000-2004 yıllarında kamu dış borç stokunun altında seyreden özel kesim dış borç stokunun ise 2004'ten 2018'e kadar ciddi bir artış gösterdiği görülmektedir.

Grafik: 4

2000-2018 Yılları İtibariyle Brüt Kamu Dış Borç Stoku, Özel Kesim Dış Borç Stoku, Hazine Garantili Dış Borç Stoku ve KÖİ Projelerinin Yatırım Değeri (Milyon USD)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndan elde edilen verilerle hazırlanmıştır.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmanın konusunu oluşturan koşullu yükümlülükler, bütçeyle doğrudan ilişkili olmayan, gerçekleşme zamanı ve miktarı hükümetin kontrolü dışında belirli olayların meydana gelmesiyle ortaya çıkan, yasal zorunluluklar ya da devlet olmanın sorumluluğu ve kamuoyu beklentisi gibi nedenlerle kamu harcamasını gerekli kılan yükümlülükler olarak ele alınmaktadır. Söz konusu yükümlülüklerin hükümet tarafından ne zaman üstlenileceği ve kamu borcuna dönüşüp dönüşmeyeceği hükümetin kontrolü dışında geliştiği ve önceden bilinemediği için kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini etkileyen bir risk unsuru olarak değerlendirilebilmektedir. Hükümetin kontrolü sadece bulunduğu taahhütlerle sınırlı olmaktadır. Bu taahhütlerin etkisi özellikle açık koşullu yükümlülükler açısından önemli olmaktadır. Dolayısıyla açık koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan mali şeffaflık ve ahlaki tehlike gibi sorunları çözmede ve riskleri bertaraf etmede hükümetlerin gelişkin bir yönetim becerisine ve stratejilere ihtiyaç vardır.

Türkiye’de açık koşullu yükümlülüklerin kamu maliyesi açısından bir risk unsuru olup olmadığı değerlendirildiğinde ve bu kapsamda hazine garantili borç stoku ile KÖİ projelerine getirilen garantiler çalışmada ele alınan dönem itibariyle incelendiğinde, bu yükümlülüklerde bir artış olduğu söylenebilir. Hazine garantili dış borç stoku 1990 yılından 2018 yılına %90 düzeyinde bir artış göstermiştir. KÖİ projelerine verilen garantileri ise talep ve kullanım (kira) garantilerinin doğası itibariyle bu kadar somut bir şekilde ortaya koymak mümkün değildir. Ancak KÖİ proje sayısı ve yatırım büyüklüğündeki artışa bağlı olarak kamu garantilerinin arttığı ve üstelik bu garantilerin döviz cinsinden olduğu göz önüne alındığında, başta mali disiplinin bozulması olmak üzere Türkiye ekonomisini gelecekte çeşitli risklerin beklediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bir de buna örtük koşullu yükümlülük niteliğindeki özel kesim dış borcundaki ciddi artışı eklediğimizde bu risklerin daha da arttığını söylemek mümkündür.

Türkiye ile ilgili analizde dikkat çeken bir başka nokta ise KÖİ projelerine birden fazla kurum tarafından garanti verilmesi ve bu durumun takip edilmesinin güçlüğüdür. Burada Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yaklaşımının oldukça şeffaf olduğunu söylemek mümkündür. Bakanlık bünyesinde hem borçlanma hem de KÖİ projeleri için verilen garantilerin neler olduğu açık ve net şekilde, şeffaflık kriterleri ile uyumlu olarak kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Nitekim 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002), hazine garantileri ve borç üstlenimi kapsamında üstlenilen her türlü mali yükümlülüğü borç olarak kabul etmektedir. Bu kapsamda söz konusu garantiler borç yönetim ofisi tarafından çeşitli simülasyon modelleri altında test edilmekte, mali açıdan sürdürülebilirlik analizleri yapılmaktadır. Ancak diğer kamu kurumları tarafından KÖİ projelerine taahhüt edilen talep ve kullanım garantileri için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Çeşitli bakanlıklar veya genel müdürlükler tarafından hizmet sınırları içerisinde kalan KÖİ’lere garanti sunulması, garantilerin toplulaştırılmış bir biçimde raporlanıp, ortaya çıkan risklerin analiz edilmesini imkânsız hale getirmektedir. Diğer taraftan, aynı proje için farklı kurumların farklı garantiler sunduğu karmaşık bir yapı söz konusudur. Örneğin bir KÖİ olan Avrasya Tüneli Projesi için Hazine ve Maliye

Bakanlığı borç üstlenim garantisi sağlarken, Karayolları Genel Müdürlüğü talep garantisi sağlamaktadır.

Sonuç olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı dışındaki kamu kurumları tarafından verilen garantilerin bir mali şeffaflık sorunu yarattığı söylenebilir. Nitekim her şeyden önce bu kurumlar hangi projelere, hangi sözleşme şartlarında ne kadar süreliğine ne miktarda garanti sağladıklarını çoğunlukla kendiliğinden açıklamamaktadırlar. Daha ziyade bilgi edinme kapsamında sorulması halinde cevaplamaktadırlar. Öte yandan, bu taahhütlerden devletin üstlenmek zorunda kaldığı yükümlülüklerin boyutunu gerçek maliyetiyle öğrenmek de pek mümkün görünmemektedir. Çünkü temelde kamunun ne düzeyde bir taahhüt altına girdiği tespit edilememektedir. Bu sorunların aşılabilmesi için önerimiz, tüm kamu garantilerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesine alınması; borç yönetimi kapsamında ve çeşitli risk analizleri çerçevesinde değerlendirilmesi ve kamuoyu ile açık bilgi paylaşımında bulunulmasıdır.

Kaynaklar

- Arslanalp, S. & Y. Liao (2012), “Contingent Liabilities and Sovereign Risk: Evidence from Banking Sectors”, *CAMA Working Paper*, No. 43/2013.
- Aslan C. & D. Duarte (2014), “How Do Countries Measure, Manage, And Monitor Fiscal Risks Generated By Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. WPS7041.
- Boskin, M.J. (1988), “Concepts and Measures of Federal Deficits and Debt and Their Impact on Economic Activity”, in: *Economics of Debt*, K.J. Arrow & M.J. Boskin (eds.), The Macmillan Press, California.
- Bova, E. & M. Ruiz-Arranz & F.G. Toscani & E. Ture (2016), “The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset”, *IMF Working Paper*, No. 16/14.
- Buiter, W.H. (1983), “Measurement of Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design”, *IMF Staff Paper*, 30(2).
- Bülbül, D. & S. Ertürk-Atabey (2010), “Türkiye’de Koşullu Yükümlülüklerin Kamu Finansman Açıkları Üzerine Etkileri”, *Sosyoekonomi*, 11(11), 61-77.
- Cangöz, M.C. (2001), “Koşullu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı: Koşullu Yükümlülükler”, V. *Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu*, Balıkesir Üniversitesi, 8-11 Kasım 2001, Bandırma.
- Caşkurulu, E. & T. Dağlaroğlu (2010), *Gelişmekte Olan Ülkelerin Küresel Ekonomik Krize Karşı Geliştirdikleri Ekonomi Politikaları: Global Kredi Krizinin Gelişmekte Olan Piyasa Ekonomilerine Etkileri ve Politika Seçenekleri*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul.
- Cebotari, A. & J. Davis & L. Lusyan & A. Mati & P. Mauro & M. Petrie & R. Velloso (2009), “Fiscal Risks: Sources, Disclosure and Management”, *IMF Departmental Papers / Policy Papers*, 09/01, Fiscal Affairs Department.
- Cebotari, A. (2008), “Contingent Liabilities: Issues and Practice”, *IMF Working Paper*, No. WP/08/245.
- Cohen, D. (2002), “Fiscal Sustainability and a Contingency Trust Fund”, in: *Government at Risk*, H. Polackova-Brixi & A. Schick (eds.), Oxford University Press, 143-158.

- Currie, E. & A. Valendia (2002), "Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset-Liability Framework", *World Bank Documents & Reports*, No.45227.
- Çelen, M. (2011), "Doğal Afetlerin Doğurduğu Koşullu Mali Yükümlülükler", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (56), 41-68.
- DFI & CEMLA & Commonwealth Secretariat (2009), "Fiscal Sustainability of Debt", *Joint Ministerial Forum on Debt Sustainability*, Washington DC.
- Emek, U. (2017), "Sağlık Sektöründe Kamu Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme", *Hacettepe HDF*, 7(1), 139-168.
- Her Majesty Treasury (2018), "Managing Fiscal Risks: Government Response to the 2017 Fiscal Risks Report", *Presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty*, July.
- Hofmans, H.M.J. & C.R. Van de Coevering (2014), "How to Deal with Contingent Liabilities- Lessons From the Dutch Experience", *OECD Journal on Budgeting*, 2014(1), 35-45.
- IMF & World Bank (2005), "Guidelines for Public Debt Management", in: *Fiscal Management*, A. Shah (ed.), Washington D.C., The World Bank Publications.
- IMF (2016), "Analyzing and Managing Fiscal Risks-Best Practices", *Policy Paper*.
- Karabulut, G. (2003), "Finansal Liberalizasyon İktisadi Kriz İlişkisi", *İktisat Dergisi*, (438), 16-33.
- Kılıçaslan, H. (2017), *Devletin Değişen Rolü ve Kamu Özel İşbirlikleri*, Ankara, Savaş Yayınevi.
- Koç, F. (2012), "Varlık ve Yükümlülük Yönetimi Yaklaşımı", *Hazine İşlemleri ve Çağdaş Hazine Yönetimi*, içinde: C. Cangöz & E. Balıbek (eds.), Ankara, Seçkin Yayınları, 105-118.
- OECD (2005), *Advances in Risk Management of Government Debt*, OECD Publication, Paris.
- Polackova, H. (1998), "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk For Fiscal Stability", *The World Bank, Policy Research Working Paper*, No. 1989.
- Polackova-Brixi, H. & A. Mody (2002), "Dealing With Government Fiscal Risk: An Overview", in: *Government at Risk*, H. Polackova-Brixi & A. Schick (eds.), Oxford University Press, 21-58.
- Reinhart, C.M. & K.S. Rogoff (2010), *Bu Defa Farklı: Finansal Çılgınlığın 800 Yıllık Tarihi*, Çev. Levent Konyar, İstanbul, NTV Yayınları.
- Schick, A. (2002), "Budgeting for Fiscal Risk", in: *Government at Risk*, H. Polackova-Brixi & A. Schick (eds.), Oxford University Press, 79-98.
- Songur, C. & M. Top (2018), "Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Paydaş Görüşlerine Dayalı Bir Alan Araştırması", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8(1), 159-186.
- Şahin, M. & Ö. Uysal (2008), *Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Şen, H. & İ. Sağbaş & A. Keskin (2010), "Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi: 1975-2017", *Maliye Dergisi*, (158), 103-123.
- Şen, S. & C. Tabar & M. Tokathioğlu (2018), "Küresel Krizde Devlet Müdahalesi ve Maliye Politikası", *İş ve Hayat*, 4(8), 9-26.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2017), *Kamu Borç Yönetim Raporu*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2019), *Kamu Borç Yönetim Raporu*, Mayıs, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2018*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012), *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2012*, Ankara.

- Taşar, M.O. (2009), “Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması”, *Avrasya Etüdları Dergisi*, (16), 459-472.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu (2018), “9’uncu Plan Bütçe Komisyon Toplantısı Tutanakları”, *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 27(2).
- Tokatlıoğlu, M. & S. Şen & H. Serbes (2017), “Avrupa Birliği Borç Krizi ve Finansal Yardım Mekanizmaları”, içinde: *Yrd. Doç. Dr. Yaşar Methibay’a Armağan*, F. Saraçoğlu & M. Çakır (eds.), Gazi Kitabevi, 365-396.
- Towe, M.C. (1991), “Budgetary Control and Fiscal Impact of Government Liabilities”, *IMF Staff Papers*, 38(1), 109-134.
- Tunay, B.K. (2005), *Finansal Sistem: Yapısı, İşleyişi, Yönetimi ve Ekonomisi*, Birsan Yayınevi, Ankara.
- Turan, N. (2014), Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri Açısından Koşullu Yükümlülükler Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, (95), 5-27.
- Wheeler, G. (2004), *Sound Practice in Government Debt Management*, Washington D.C., The World Bank Publications.
- World Bank (2016), *Guarantee Products*, World Bank Group.
- World Bank (2017), *Public-Private Partnership: Reference Guide Version 3*, WB Publication.
- <<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>>, 17.07.2019.
- <<http://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/>>, 17.07.2019.
- <<https://www.otoyolas.com.tr/>>, 20.07.2019.