

H. Hakan Yılmaz¹
Program Danışmanı

BİRİNCİ HARCAMA PAKETİ NE GETİRİYOR? (IV)

TÜM ÇABALARA RAĞMEN BÜTÇE DIŞINA ÇIKIŞ
HIZLANIYOR MU?

I. Giriş

Bu dördüncü değerlendirme notunda kamuoyunda tasarruf tedbirleri paketi olarak bilinen **7521 sayılı² “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun”** teklif olarak hazırlanma sürecinden tartışmalarla revize edilen ve yayımlanan formu kamu maliyesi ve tasarruf tedbirleri kapsamında ele alınmaktadır. Meclisten geçen halinde toplam 31 madde bulunan kanunun tasarruf tedbirleri ile doğrudan ve dolaylı ilgisi olan toplam sekiz maddesi bu not kapsamında değerlendirilmiştir.

Maliye politikası uygulamasında harcama programlarında tasarruf tedbirleri geliştirme, mali disiplini ve mali kontrolü güçlendirmeye yönelik **“Birinci Kamu Harcama Paketi”** olarak adlandırdığımız bu yasal düzenleme harcama yönlü paketlerin ilki olarak kabul edilebilir. Bir anlamda benzetme bizi yanıltmazsa bu yönlü muharebenin ilki olarak da görülebilir.

Bu paketi Meclisten geçen ve Cumhurbaşkanının onayına sunulan **“Birinci Vergi Paketi”** izlemektedir.

Görünen köy kılavuz istemez misali tasarruf tedbirlerine yönelik hazırlanan bu birinci pakette yer alan düzenlemelerin daha çok psikolojik boyutta olduğunu, iş yapma biçimini değiştirme ve mali kaynak sağlama açısından ise sınırlı bir etkiye sahip olduğunu ve bütçe dışına çıkışı teşvik edici maddeler içerdiğini ifade edebiliriz. Teklifte yer alan ilgili maddeler orijinal halinde daha güçlü bir tonda ve önlemlerde bakanlık ve bürokrasi tarafından tasarlanmış olmakla birlikte sonraki süreçlerde yürütme içinde ve mecliste farklı şekillerde yapılan müdahalelerle ana kurgusundan uzaklaştığını söyleyebiliriz.

DEĞERLENDİRME NOTU

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

²Parlamentoda 18.7.04 tarihinde kabul edilmiş, 26.7.2024 tarihinde Cumhurbaşkanının onayı ile yayımlanmıştır. Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Toplam sekiz maddenin analiz edildiği bu birinci kamu harcama paketinde; kamu taşıtlarının satılması, birden fazla yönetim kurulu benzeri üyeliklere yapılan ücret ödemelerinin sınırlandırılması, taşrada vergi dairesi başkanlıklarının defterdarlıklara dönüşmesi ile tasarruf tedbirlerinin uygulanmasının denetlenmesine yönelik maddeler doğrudan tasarruf tedbirleriyle ilgilidir. BOTAŞ'ın Hazinesinden alacağı ile borçlarının mahsubu (GSYH'ye oran olarak yüzde 0,56 seviyesindeki görev zararının bütçe dışına çıkarılması) ve kamu bankalarına sermaye aktarılmasına yönelik maddeler ise bütçe saydamlığı, bütçe hakkı ve harcamalarda etkinliğin sağlanması açılarından dolayı nitelikte hükümler olarak değerlendirilmiştir. Yine birinci vergi paketinde olması beklenen ama bu pakette yer alan vergilendirmeye yönelik iki düzenlemede gelir azaltıcı niteliği itibarıyla doğrudan tedbirler altında ele alınmıştır.

Sekiz madde çerçevesinde getirilen hükümlere bütünsel olarak baktığımızda, dağ fare doğurdu diyebiliriz. İzleyen paketler için maliye politikasının mali uyuma yönelik etkisinin değerlendirildiği ilk politika değerlendirme notumuzda³, bütçe izleme bültenlerimizde ve para politikası değerlendirme notlarımızda yer alan önerilerin ekonomik programın başarısı ve geleceğe ilişkin bugünden atılması gereken adımlar açısından hala kritik önemde olduğunu düşünüyoruz.

II. Kanunlaşan Teklifin Tasarruf Tedbirleri ve Kamu Maliyesine İlişkin Maddelerinin Değerlendirilmesi

Kanunlaşan teklif içinde yer alan toplam sekiz madde tasarruf tedbirleri ve kamu maliyesiyle ilişkisi açısından **doğrudan ve dolaylı şekilde kategorize edilerek analiz edilmiştir**. Bu maddeler:

- **Doğrudan tasarruf tedbirlerine** ilişkin olmak üzere tedbirlerin izlenmesine yönelik 13 üncü madde, kamu taşıtlarının elden çıkarılmasını düzenleyen 2 inci madde, özel veya kamu ayrımı gözetilmeksizin birden fazla kurum ve kuruluşlara ait yönetim kurulu gibi benzeri organlarda görev alanlara yapılan ödemelere sınırlama getirilmesini düzenleyen 29 uncu madde, Vergi Dairesi Başkanlıklarının Defterdarlıklara dönüşmesini düzenleyen 17 inci madde ile Damga Vergi İstisnası (3 üncü madde) ve dışardan şarj edilebilen (plug-in) hibrit elektrikli araçlarda ÖTV indirimi getirilmesi (11 inci madde) hükümleri.
- **Dolaylı tedbirler başlığı altında** ise özellikle **kamu maliyesine etkisi açısından**, BOTAŞ'ın borçları ile alacaklarının bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mahsubunu düzenleyen 5 inci madde, 10 uncu madde kapsamında kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesine yönelik TVF Üzerinden İkrazen Özel Tertip Devlet iç borçlanma senedi İhraç Edilmesi hükümleri

Şimdi sırasıyla toplam getirilen düzenlemeleri ele alırsak:

³ <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10760>

II.A Tasarruf Tedbirleriyle Doğrudan İlişkili Maddeler

A.1 Tasarruf Tedbirlerine Uygunluğun İzlenmesi ve Denetlenmesi

Teklifin hazırlanması sürecinde en fazla revizyona uğrayan maddesi kamu kurum ve kuruluşlarının harcama ve uygulamalarının tasarruf tedbirlerine uygunluğunun idarelerince ve/veya Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenmesi ve denetlenmesine cezai yaptırımları düzenleyen 13 üncü maddesidir. Bu madde ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ek 9 uncu madde eklenmektedir (Ek 1).

Maddenin son haliyle, kurum ve kuruluşlarının harcama ve uygulamalarının tasarruf tedbirlerine uygunluğunun idarelerince ve/veya Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenmesi ve denetlenmesi sonucunda, alınan tedbirlere aykırı iş ve işlemleri tespit edilenler hakkında tabi oldukları mevzuat uyarınca disiplin hükümleri uygulanması ve sonuçların idarelerince Cumhurbaşkanlığına bildirilmesi şeklinde bir düzenleme getirilmiştir.

Getirilen hükme ilişkin iki temel eleştirimiz öne çıkmaktadır:

Birincisi getirilen düzenleme *expost* bir denetim yaklaşımına dayanmaktadır. Kurum içinden ve HMB tarafından yapılan izleme ve denetleme ile Sayıştay'ın denetimleri (teklifte ve gerekçesinde vurgulanmamakla birlikte) sonrasında tespit edilecek aykırı uygulamaların disiplin cezası ile cezalandırılmasına yönelik bir uygulama getirilmektedir. Bu durumu aslında Nasreddin Hoca ile oğlu arasında geçen testi hikayesine benzetebiliriz. Bir anlamda testi kırıldıktan sonra bir yaptırım, cezalandırma önerilmektedir. Geçmiş yıl tecrübelerinde özellikle bu şekilde yapılan inceleme sonuçlarının Siyaseten Bakana ve/veya üst bürokrasiye doğru uzanan kısmının bir şekilde affedilmesi, mazur görülmesi ihtimal dahilinde görülmelidir.

Halbuki ***bu tür programlarda exante önlem ve kontroller bütçe disiplinini sağlama açısından daha kritik sonuçlar verir.*** Süreçte harcama öncesi merkezde yapılacak güçlü bir ön kontrol ve/veya ön mali kontrol daha caydırıcı ve gelecek döneme salınacak yükümlülükleri kontrol etme açısından daha başarılı görülmektedir. İzleyen kutuda yer alan Haziran 2024 tarihli "Gelir İdaresi Tarafından Hazırlanan Mevzuat Önerilerinin Mali Uyum Çerçevesinde Değerlendirilmesi-III" notumuzdaki önerimizin hala geçerliliğini koruduğunu düşünmekteyiz.

Kutu:

Harcama Öncesi Ön İzin Bütçe Kapsamındaki Kurumlar İçin Geçici Olarak Merkezi Seviyeye Çekilmesi

Harcama tedbirlerinin 2024 ve 2025 yıllarında etkin çalışması için **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiği çerçevede kurumlara bırakılan ön mali kontrol ve izin yetkisinin bu dönemde Hazine Maliye Bakanlığına (5018 çerçevesinde daha uygun gözükmekte) ve/veya Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesi düşünülebilir.**

Bunun için 5018 sayılı kanuna geçici bir madde eklenmesi ve bu maddeye ilişkin yürütmeye düzenleme yapma yetkisi verilmesi gerekmektedir. Burada ön kontrole ilişkin çerçeve kural setinde harcamalar için belli büyüklüğü aşması, yeni harcama programları, belli büyüklüğün üzerindeki ihaleler, kamuyu yükümlülük altına sokacak belli büyüklüğün üzerindeki iş ve işlemler şeklinde bir sınırlama olması uygun olacaktır. Burada kritik olan, harcama disiplinini güçlendirmeye yönelik bir sistematik işleyişin ekonomik program dönemi için geliştirilmesidir.

Bu uygulama ile bütçe ödeneklerinin plan, program ve bütçe amaçları ile tasarruf tedbirlerine uygun şekilde kontrolünün yapılması amaçlanmaktadır. Plan, program ve bütçenin de kontrol sürecine girmesi ile kontrol sadece mali alanla sınırlı kalmayıp daha geniş kapsamda değerlendirilmektedir. Kıta Avrupası ekolünün bir uygulama biçimi olan “ön mali kontrol”, biraz daha geniş perspektifte geçiş dönemi için önerilmektedir. Tasarruf tedbirlerine yönelik kurumların yeterince hassas davranmaması, bir anlamda kurallara uyma konusunda dirençlerinin varlığı bu yapının gerekçelerinden bir tanesidir.

Bu uygulamanın efektif olması, merkezi kurumların çalışma biçimlerini belirleyen kural setlerinin ve kararlarının açık ve hesap verebilir olmasını gerektirmektedir. 5018 sayılı kanunla kurumun Hazinesi, Maliyesi, DPT’si (eski zamanın) olarak çalışması öngörülen Strateji Başkanlıkları bu anlamda koordinasyon ve iş birliğini kurum içinde sağlayabilir. Yine dış denetimin de önceliği bu dönemde bu konuya verilmelidir. Dış denetim, harcamacı kurumlar açısından daha caydırıcı bir fonksiyon icra edebilir.

İkinci olarak getirilen kanun maddesi mevcut düzenlemelere ilave yeni bir hüküm getirmemektedir. Sadece kanun maddesi şeklinde formüle edilmesi suretiyle uygulayıcılar açısından daha güçlü (belki daha korkutucu diyebiliriz) bir düzenleme haline dönüşmektedir. Son dönemde kamuda tasarruf tedbirlerine yönelik algımanın özellikle bakanlıklarda çok ciddiye almama şeklinde tezahür etmesi ve genellikle sınırlı uyma şeklinde olması dikkate alındığında bu hükmün özellikle üst yöneticiler açısından daha caydırıcı nitelik taşıması beklenmektedir.

Düzenlemenin orijinal formunda ve tartışmalarda hem HMB’nin tasarruf tedbirlerinin uygulanması konusunda daha etkin bir denetim yapması hem de idari para cezası şeklinde cezai yaptırımlar öngörülmüştü. ***Mevcut haliyle düzenleme kurumlarda sorumlulara disiplin cezası verilmesi ve denetim sonuçlarının Cumhurbaşkanlığına bildirileceği şeklinde uygulamayı sınırlandırmaktadır.*** Dolayısı ile aslında düzenleme başlangıçtaki amaç seti ve getirdiği kurallara sınırlı bir etkiye sahip olacaktır diyebiliriz. ***Mecliste ve kamuoyunda tartışmalarda bu hükmün efektif uygulaması için Sayıştay’ın da sürece dahil edilmesine yönelik önerilerde geliştirilebilirdi.*** Meclis bu anlamda ***Sayıştay’dan mevzuat çerçevesinde bir çalışma yapmasını, rapor hazırlamasını ve ilave olarak tavsiye niteliğinde denetimlerde bu konuyu önceliğine almasını talep edebilirdi.*** Hala bunlar yapılabilir çünkü daha yolun başındayız.

A.2 Kamu Taşıtlarının Elden Çıkarılması

Torba kanunun yasalaşan ikinci maddesi ile 237 sayılı Taşıtlar Kanuna taşıtların elden çıkarılmasına ilişkin bir ek madde eklenmiştir (Ek 2). Getirilen düzenleme ile kamu taşıtları ve iş makinelerinin satılması suretiyle kamuya gelir sağlanması ve bu araçların ekonomiye kazandırılması amaçlanmıştır. Düzenleme mevcut kamu taşıtları ve iş makinelerinin elden çıkarılmasına ilişkin mevcut mevzuatı korurken sürecin daha hızlı olması için mevzuatta uygulamaya yönelik getirdiği esnekliklerle Özelleştirme İdaresi Başkanlığını yetkili kılmaktadır.

Düzenlemenin ilk orijinal halinde sadece ekonomik ömrünü dolduran araçlar yer alırken daha sonra tasarruf paketi tartışmaları kapsamında hüküm bütün araçları kavrayacak şekilde genişletilmiştir.

Getirilen düzenlemenin bu haliyle etkin çalışması için öncelikle kamu da taşıtlar envanterinin çıkarılması, hizmet taşıtları ihtiyacı analizlerinin yapılması ve buna göre

çerçeve bir düzenleme ile desteklenen yaklaşımla **idarelerin ihtiyaç üstü diye nitelendirecek taşıtlarının tespiti ve idarelerin bunları elden çıkarmasını zorlayacak idari düzenleme ve yaptırımların olması** gerekmektedir. Dolayısıyla izleyen dönemde hedeflenen kamusal faydanın sağlanması bu şekilde çalışacak standardize edilmiş ve güçlü bir yönetim bilgi altyapısı ile desteklenmiş sistemin varlığına ihtiyaç duymaktadır.

A.3 Özel veya Kamu Ayrımı Gözetilmeksizin Birden Kurum ve Kuruluşlara Ait Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Benzeri Organlarda Görev Alanlara Yapılan Ödemelere Sınırlama Getirilmesi

Teklifin yasalaşan 29 uncu maddesi ile özel veya kamu ayrımı gözetilmeksizin her statüdeki kurum ve kuruluşlara ait yönetim kurulu, denetim kurulu ve benzeri organlarda görev alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile işçiler dâhil kapsama giren kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen her statüdeki personele ve belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve il genel meclisi üyelerine, kurum içi ve kurum dışı ayrımı yapılmaksızın sayılan görevlerden sadece biri için ödeme yapılması öngörülmektedir (Ek 3).

Madde ile ayrıca kurul üyeliklerine ilişkin ödemelere bir üst sınır da getirilmektedir. Bir ayda yapılabilecek ödemelerin toplam net tutarı, (108.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçemeyecektir. 2024 Temmuz ayı itibarıyla bu tutar 98.047 TL'ye karşılık gelmektedir.

Getirilen düzenleme uzun süredir tartışılan bir konu da hem kapsamın genişliği hem üst sınır getirmesi hem de ödemelerin önce kuruma yapılması nedeniyle uzun süredir konuşulan ücret keyfiliğinin giderilmesi yanında bütçeye de sınırlı da olsa bir gelir aktarımı yapılmasına imkan vermektedir.

A.4 Defterdarlıkların Vergi Dairesi Başkanlıklarına Dönüştürülmesi

Kanunun 17 maddesi ile Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatının Defterdarlık altında mevcut fonksiyonları ile yeniden teşkilatlandırılması ve Hazine ve Maliye Bakanlığı taşra teşkilatında görevli birimlerin Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı olarak çalışacak Defterdara bağlı olması şeklinde bir düzenleme yapılmaktadır (Ek 4).

Bu şekilde HMB taşra teşkilatlanmasında reorganizasyon yapmak suretiyle kaynak kullanımında harcama tasarrufu yapma amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, HMB'ye bağlı olan bir idare altında bakanlığın taşra teşkilatını birleştirmek idari yapı açısından tartışmalı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Özellikle ikincil mevzuat ve veya idari tasarruflar çerçevesinde operasyonel olarak yapılabilecek bir düzenlemenin kanuna taşındığı düşünülmektedir.

A.5 Damga Vergi İstisnası Getirilmesi ile Dışardan Şarj Edilebilen (Plug-In) Hibrit Elektrikli Araçlarda ÖTV İndirimi Yapılması

Kanunun 3 üncü maddesi ile 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tablonun "IV- Ticari ve medeni işlerle ilgili kağıtlar" başlıklı bölümünün (43) numaralı fıkrasında yer alan "kağıtlar." ibaresi "kağıtlar ve yatırımlarda Devlet yardımları hakkında kararlar kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanı ile 5/6/2003 tarihli ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununda tanımlanan yatırımcılar arasında imzalanan **yatırım sözleşmeleri şeklinde**

değiştirilmek suretiyle söz konusu yatırım sözleşmeleri damga vergisinden istisna edilmektedir (Ek 5).

Yine kanunun 11 inci maddesiyle 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (II) sayılı listede değişiklik yapılarak, sadece araç dışından şarj edilebilen (plug-in) hibrit elektrikli araçlardan birleştirilmiş kilometre başına karbondioksit emisyonu 25 gramın altında ve birleştirilmiş elektrikli motor menzili 70 kilometre ve üzerinde olanlardan, motor silindir hacmi 1800 cm³'ü geçmeyenlerin motor silindir hacmi ve matrah eşiklerine göre ÖTV oranları azaltılmak suretiyle teşvik edilmektedir (Ek 6). Bu şekilde **dışarıdan şarj edilebilir hibrit elektrikli araçlara yönelik vergi indirimi ile Türkiye'nin sıfır karbon emisyonu hedefleri çerçevesinde özellikle potansiyel yabancı yatırımcılar için yatırım ortamı daha uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır**.

Bu iki düzenlemenin öncelikle istisna ve muafiyetlerin de gözden geçildiği bir vergi paketinde olması beklenirdi. Bütçe açısından istisna edilen sözleşmelerden dolayı kesilecek damga vergisi alacağına vazgeçilmesi ile dışarıdan şarj edilebilir hibrit elektrikli araçlara ilişkin ÖTV oranlarının düşürülmesi suretiyle sınırlı da olsa bütçe açısından bir gelir kaybı söz konusu olacaktır.

II.B. Tasarruf Tedbirleriyle Dolaylı İlişkisi Olan Maddeler

B.1 BOTAŞ'ın Borçları ile Alacaklarının Bütçeyle İlişkilendirilmeksizin Mahsubu

Kanunun 5 inci maddesi ile BOTAŞ'ın vadesi geldiği halde ödenmemiş olan her türlü vergi, fon ve paylar, idari para cezaları ile bunlara bağlı gecikme zammı ve gecikme faizi borçları BOTAŞ'ın Hazineden görevlendirme bedeli alacaklarına karşılık, merkezi yönetim bütçesinin gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin mahsup suretiyle, Ticaret Bakanlığınca terkin edilmektedir (Ek 7).

Kanunun gerekçesinde son dönemlerde maliyetlerde dışsal ve dönemsel nedenlerden kaynaklı yaşanan artışların doğal gaz fiyatlarına kısmen yansıtıldığı, vatandaşa yansıtılmayan kısmın Hazine tarafından üstlenildiği dolayısı ile **BOTAŞ tarafından süreçte görev zararı niteliğinde olan maliyet farkının kurumun nakit yönetimini zora soktuğu** ifade edilmektedir. Bu gerekçeyle **getirilen düzenleme ile BOTAŞ'ın kamuya olan borçlarının Hazineden görevlendirme bedeli alacaklarına karşılık mahsup edilmesi öngörülmektedir**.

Mahsup uygulaması bütçenin temel ilkelerinden olan genellik ilkesinin gayrisafilik prensibine aykırılık taşımaktadır. Bu ilkeye aykırı hareket edilmesi suretiyle gelirin arkasına giderin veya giderin arkasına gelirin gizlenmesi suretiyle bütçe gelir ve harcamaları daha düşük seviyede gösterilmiş olmaktadır. Bu şekilde cari transferler altında **görev zararları olarak bütçede gösterilmesi gereken tutarın bütçede gösterilmeyerek mahsup suretiyle terkin edilmesi aslında terkin edilen tutar kadar harcamaların gizlenmesi anlamına gelmektedir**.

Meclis plan bütçe komisyonu tutanaklarından (10.7.2024) BOTAŞ'ın Hazineden 230 milyar TL seviyesinde alacağı olduğu BOTAŞ'ın ise kamu kurumlarına başta vergi olmak üzere yaklaşık 181 milyar TL borcu olduğu anlaşılmaktadır. Bunun anlamı ise **en az 181 milyar TL olmak üzere yaklaşık 230 milyar TL seviyesinde Hazine'nin görev zararından kaynaklı**

borcunun 2024 yılı bütçe hesaplarında gösterilmeyeceğidir (GSYH'ya oran olarak yüzde 0,56). Nitekim izleyen tabloda son 3 yıl (2024 yılı Haziran sonu) BOTAŞ'a bütçeden yapılan transferler gösterilmektedir. 2022 yılında sermaye aktarımı, 2023 yılında ise cari transfer altında görev zararları aktarması olmuştur. Tutanakta ifade edilen 231 milyar TL seviyesine ulaşan BOTAŞ'ın alacağına ilişkin 2023 ve 2024 yıllarında henüz bir transfer yapılmamış olduğu gözükmektedir.

Tablo 1. 2023 Yılı Sonu-2024 (Haziran) Yıllarında BOTAŞ'a Aktarılan Bütçe Kaynakları

(milyon TL)	2022 Yıl Sonu	2023 Yıl Sonu	2024 Haziran Sonu
Toplam	126.360	74.000	0
Cari Tr. Görev Giderleri	5.000	74.000	
Sermaye Transferi	121.360		
Borç Verme			

Kaynak: HMB Verileri ve kendi hesaplamamız

B.2 Kamu Bankalarının Sermaye Yapılarının Güçlendirilmesi Amacıyla Türkiye Varlık Fonu (TVF) Üzerinden İkrazen Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senedi İhraç Edilmesi

Teklifte yapılan revizyonlarla **TVF Yönetimi Anonim Şirketi Piyasa İstikrar ve Denge Alt Fonuna kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla 2024 mali yılı ile sınırlı olmak üzere ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç etme konusunda HMB yetkili kılınmaktadır.**

Kanunun 10 maddesi ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna (KFBYD) eklenen geçici 41 madde çerçevesinde **sadece 2024 yılı için** HMB'ye kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirmeye yönelik ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç etme yetkisi verilmektedir (Ek 8).

Bu düzenlemenin uygulanması ile ilgili olmak üzere **2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 12'nci maddesinin ikinci fıkrasında belirlenen başlangıç ödeneklerinin yüzde 3'üne kadar ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilir** hükmü yer almaktadır. Kanunun gerekçesinde kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesine yönelik ne büyüklükte bir borçlanma yapılacağına ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. Eğer verilen yetki kanunun yazım şekliyle 12 madde kapsamındaki ikrazen borçlanma limitine limite dahil değilse (gerekçede limite dahil olduğu yönünde açıklamalar bulunmakla birlikte madde metninden bu anlam çıkmamaktadır) borçlanma konusunda yürütmeye daha geniş bir yetki veriliyor şeklinde değerlendirmede bulunabiliriz. Bu ise ikrazen borçlanmalar için **bütçe kanununun orijinal halinde 332 milyar TL seviyesinde öngörülen limitin artırılması anlamına gelmektedir.**

Bütçe harcamaları açısından ise kamu kurumlarının sermaye yapılarının güçlendirilmesine yönelik sermaye nitelik transferler genel hükümler uygulandığında (TVF üzerinden yapılmasının istisnai bir durum ortaya çıkarmadığı) artırılan sermaye kadar bütçede harcamaların artacağı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, TVF üzerinden yapılan ikrazen borçlanmalarda bütçe ile ilişkilendirme yapılmadığı kabulünde, 2023' yılında 111,7 milyar TL

seviyesindeki kağıt yanında, yeni çıkarılacak olan kağıtlar kaynaklı toplam aktarım bütçe giderlerinde sermaye transferi kaleminde yer almayacaktır. Son iki yıl bütçe açığı bu anlamda TVF üzerinden yapılan aktarımlar kadar aslında düşük çıkmış olacaktır.

Tablo 2. Türkiye Varlık Fonu tarafından Kamu Bankaları İçin İkrazen Çıkarılan İç Borçlanma Senetleri

Valör Tarihi	İtfa Tarihi	Tutar (Milyon TL)
20.05.2020 ⁽³⁾	08.05.2030	25.598,9
09.03.2022 ⁽⁴⁾	23.02.2033	16.700,0
09.03.2022 ⁽⁴⁾	21.02.2035	16.700,0
09.03.2022 ⁽⁴⁾	18.02.2037	16.700,0
09.03.2022 ⁽⁵⁾	25.02.2032	3.122,5
29.03.2023 ⁽⁶⁾	21.04.2027	55.850,0
29.03.2023 ⁽⁷⁾	21.03.2029	55.850,0
TOPLAM		190.521,4

Kaynak: HMB, Nakit Dışı İç Borç Soku (Erişim Tarihi, 23.07.2024)

Merkezi Yönetim Bütçesinde (MYB) kamu bankalarına yapılan transferler ve borç ödeme kalemlerine baktığımızda ağırlığın cari transferler başlığı altında görev zararlarında olduğu görülmektedir. Sermaye transferlerinde ise son 3 yıllık dönemde (2024 Haziran sonu) ise ihmal edilecek seviyede bir transfer yapılmıştır.

Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesinden Kamu Bankalarına Yapılan Transferler ve Borç Verme Kalemi Tutarları (2022-24)

(milyon TL)	2022 Yıl Sonu	2023 Yıl Sonu	2024 Haziran Sonu
Toplam	19.875	47.443	57.137
Cari Tr. Görev Giderleri (05)	19.365	37.143	42.050
Ziraat Bankası	9.947	21.192	29.735
Halk Bankası	9.407	15.944	12.296
Kalkınma Bankasına			
Eximbank	10	7	18
Sermaye Transferi (07)	14	4	0
Ziraat Bankası			
Halk Bankası			
Kalkınma Bankasına	14	4	
Eximbank			
Borç Verme (08)	495	10.286	15.087
Ziraat Bankası		186	315
Halk Bankası			
Kalkınma ve Yatırım Bankası	495		2.972
Eximbank		10.100	11.800

Kaynak: HMB Verileri ve kendi hesaplamamız

EKLER

Ek 1. Kanunun 13. Maddesi

MADDE 13- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 9- Kamu kurum ve kuruluşlarının harcama ve uygulamalarının tasarruf tedbirlerine uygunluğunun idarelerince ve/veya Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenmesi ve denetlenmesi sonucunda, alınan tedbirlere aykırı iş ve işlemleri tespit edilenler hakkında tabi oldukları mevzuat uyarınca disiplin hükümleri uygulanır ve sonuçları idarelerince Cumhurbaşkanlığına bildirilir.”

Ek 2: Kanunun 2. Maddesi

MADDE 2- 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'na aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 2- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetveller kapsamındaki kamu idareleri ve bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının (il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile kurdukları birlik, müessese ve işletmeler hariç) 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 3 üncü maddesinde tanımlanan taşıt ve iş makineleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca devredilen bu neviden taşıt ve iş makinelerinin idareler adına satılmasına yönelik esas ve usulleri belirlemeye ve belirlenen esas ve usuller kapsamında açık ihale ve/veya e-ihale yöntemiyle ihaleleri yapmaya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkilidir. Bu madde kapsamında yapılacak satış işlemlerinde 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz.

Birinci fıkradaki işlemler ve ihale sürecinin yürütülmesi dâhil ihtiyaç duyulan her türlü danışmanlık hizmeti alımınının 4046 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi için yapılacak giderler Özelleştirme Fonundan karşılanır. Yapılan satışların bedellerinden masraflar düşülür ve kalan tutar genel bütçeli idareler için Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Muhasebe Müdürlüğü hesabına, diğerlerinde ise ilgili idare muhasebe birimi hesaplarına aktarılır, aktarılan bu tutarlar ilgisine göre genel bütçeye veya ilgili kamu kurum ve kuruluşu bütçelerine gelir kaydedilir.”

Ek 3: Kanunun 29. Maddesi

MADDE 29- 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 12 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 12- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetveller kapsamındaki kamu idareleri ve bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar, sermayesinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı doğrudan veya dolaylı olarak kamuya ait olan ortaklıklar, fonlar, döner sermayeler, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin bağlı kuruluşları, kurdukları veya üye oldukları birlikler ile doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, özelleştirme kapsam ve programında bulunanlardan sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her statüdeki personel ile belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri ve il genel meclisi üyelerinden; özel veya kamu ayrımı gözetilmeksizin her statüdeki kurum ve kuruluşun yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyeliğinde ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alanlara, kurum içi ve kurum dışı ayrımı yapılmaksızın bu görevlerinden sadece biri için ücret ödenebilir.

Birinci fıkra kapsamındakilere, anılan fıkra kapsamında yürütülen görevler nedeniyle huzur hakkı, ücret, ikramiye gibi her ne ad altında olursa olsun bir ayda yapılabilecek ödemelerin toplam net tutarı, (108.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçemez. İlgililere bu fıkra belirtilen üst sınıra tabi ödemeler dışında, söz konusu görevler nedeniyle doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir ad altında aynı veya nakdi menfaat sağlanamaz.

Birinci fıkra kapsamındakiler, birinci fıkraya tabi olarak yürüttükleri görevleri ve birden fazla görev olması halinde hangi görevin ücretini alacaklarını asli görevli oldukları kuruma beyan eder. Birinci fıkra kapsamında yürütülen görevler karşılığında ödenmesi öngörülen tutarlar, ilgili kurum veya kuruluşlarca brüt tutarları üzerinden gerekli vergi kesintileri yapılarak ilgilinin asli görevli bulunduğu kurumca bildirilen bir emanet hesabına yatırılır. İlgililere mevzuatı uyarınca yapılacak ödemeye ilişkin işlemler bu maddede belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde asli görevli buldukları kurumlarca herhangi bir vergi kesintisi yapılmaksızın gerçekleştirilir ve üst sınırı aşan ya da ücret alınamayan görevlere ilişkin ödeme tutarları genel bütçe kapsamındaki idarelerde genel bütçeye, diğer idarelerde ise ilgili kurum bütçesine gelir kaydedilir.

Birinci fıkra kapsamında bulunmayan kişilerden; birinci fıkrada sayılan kurum ve kuruluşların anılan fıkrada belirtilen kurul ve organlarında görev alanlar (bu kurum ve kuruluşlara ait olmayan hisseleri temsilen görev alanlar hariç) ile hisse oranına bakılmaksızın birinci fıkra kapsamında sayılanlar dışındaki kamu payı veya temsil hakkı olan kurum ve kuruluşların söz konusu kurul ve organlarında kamuyu temsilen görev alanlar hakkında da bu madde hükümleri uygulanır. Ancak, bunların bu fıkrada belirtilenler dışında kalan diğer kurum ve kuruluşlardaki görevleri hakkında bu fıkra hükümleri uygulanmaz. Bu fıkra kapsamına girenler için üçüncü fıkranın uygulanmasında asli görevli olunan kurum için düzenlenen yetki ve sorumluluklar bunların temsil ettikleri veya görevli oldukları kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirilir.

Diğer mevzuatın bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.

Ek 4: Kanunun 17. Maddesi

MADDE 17- 5345 sayılı Kanunun 33 üncü maddesinde yer alan “defterdara ve defterdarlığa yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına, vergi dairesi başkanlığı bulunmayan yerlerde vergi dairesi müdürü veya müdürlüğüne; gelir müdürlüğüne, takdir komisyonu başkanı veya başkanlığına, tahsil dairesine, mal müdürü ve müdürlüğüne yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına veya ilgili müdür veya müdürlüğüne yapılmış sayılır.” ibaresi “defterdara, defterdarlığa, vergi dairesi başkanı ve vergi dairesi başkanlığına yapılmış atıflar ilgisine göre Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı defterdara ve defterdarlığa; gelir müdürlüğüne, takdir komisyonu başkanı veya başkanlığına, tahsil dairesine, mal müdürü ve müdürlüğüne yapılmış atıflar ise ilgisine göre Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı defterdar veya defterdarlığa veya ilgili müdür veya müdürlüğüne yapılmış sayılır.” şeklinde değiştirilmiştir.

Ek 5: Kanunun 3. Maddesi

MADDE 3- 1/7/1964 tarihli ve 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tablonun “IV-Ticari ve medeni işlerle ilgili kağıtlar” başlıklı bölümünün (43) numaralı fıkrasında yer alan “kâğıtlar.” ibaresi “kâğıtlar ve yatırımlarda Devlet yardımları hakkında kararlar kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanı ile 5/6/2003 tarihli ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununda tanımlanan yatırımcılar arasında imzalanan yatırım sözleşmeleri.” şeklinde değiştirilmiştir.

Ek 6: Kanunun 11. Maddesi

MADDE 11- 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (II) sayılı listeye 87.03 G.T.İ.P. numaralı sırasının “- Diğerleri” satırında yer alan “- Sadece elektrik motorlu olanlar” alt satırından önce gelmek üzere karşılarında gösterilen oranlarıyla birlikte aşağıdaki alt satırlar eklenmiştir.

-- Elektrik motoru da bulunan araç dışından şarj edilebilir araçlardan, ağırlıklı birleşik kilometre başına karbondioksit emisyonu 25 gramın altında, eşdeğer elektrik enerjisiyle katedilebilir menzili 70 kilometre ve üzerinde olanlardan	
--- Motor silindir hacmi 1600 cm ³ 'ü geçmeyenler	
---- Özel tüketim vergisi matrahı 1.350.000 TL'yi aşmayanlar	30
---- Diğerleri	60
--- Motor silindir hacmi 1600 cm ³ 'ü geçen fakat 1800 cm ³ 'ü geçmeyenlerden özel tüketim vergisi matrahı 1.350.000 TL'yi aşmayanlar	70

Ek 7: Kanunun 5. Maddesi

MADDE 5- 18/4/2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 8- BOTAŞ'ın, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Ticaret Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geldiği halde ödenmemiş olan her türlü vergi, fon ve paylar, idari para cezaları ile bunlara bağlı gecikme zammı ve gecikme faizi borçları BOTAŞ'ın Hazineden görevlendirme bedeli alacaklarına karşılık, merkezi yönetim bütçesinin gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin mahsup suretiyle, Ticaret Bakanlığınca terkin edilir.

Ek 8: Kanunun 10. Maddesi

MADDE 10- 4749 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 41- Türkiye Varlık Fonu (TVF) Yönetimi Anonim Şirketi Piyasa İstikrar ve Denge Alt Fonuna kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla 2024 mali yılı içerisinde ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç etmeye Bakan yetkilidir.”