



# TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

YASAMA DÖNEMİ

24

YASAMA YILI

2

## SIRA SAYISI: 194

Kars Milletvekili Ahmet Arslan ve Bursa Milletvekili Hüseyin Şahin ile 7 Milletvekilinin; Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu  
(2/387)





## İÇİNDEKİLER

## Sayfa

- **2/387 Esas Numaralı Teklifin**
  - TBMM Başkanlığına Sunuş Yazısı .....4
  - Genel Gerekçesi .....4
  - Madde Gerekçeleri .....6
- **Alt Komisyon Raporu** .....7
- **Muhalefet Şerhleri** .....9
- **Alt Komisyonun Kabul Ettiği Metin** .....14
- **Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu** .....16
- **Muhalefet Şerhleri** .....24
- **Teklif Metni** .....30
- **Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin** .....30

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifimiz ve gerekçesi ilişikte sunulmuştur.

Gereğini arz ederiz.

<i>Ahmet Arslan</i>	<i>Hüseyin Şahin</i>	<i>Hakan Şükür</i>
Kars	Bursa	İstanbul
<i>Fehmi Küpçü</i>	<i>Menderes M. T. Türel</i>	<i>Mustafa Şahin</i>
Bolu	Antalya	Malatya
<i>Abdulkерim Gök</i>	<i>Ekrem Çelebi</i>	<i>Abdullah Çalışkan</i>
Şanlıurfa	Ağrı	Kırşehir

HAVALE EDİLDİĞİ KOMİSYONLAR (2/387)	
<b>ESAS</b>	Plan ve Bütçe Komisyonu
<b>TALİ</b>	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu

**GENEL GEREKÇE**

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere ilişkin projelerin imalat ve yapım aşamasındaki Katma Değer Vergisinin de dahil olduğu yatırım bedelinin geri dönüşü zaman almakta dolayısı ile bu maliyet istekliler tarafından işletme süresine yansıtılmaktadır. Anılan Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilen projelere ilişkin Katma Değer Vergisi istisnası getirilerek, görevli şirket tarafından ödenen finansman yükünün azaltılması, dolayısı ile gerçekleştirilen yatırımların kamuya dönüş sürecinin kısaltılması, ayrıca bu sayede Yap-İşlet-Devret Modeline daha fazla işlerlik kazandırılması amaçlanmaktadır.

Diğer taraftan sağlık sektöründe kamu özel sektör ortaklığı modeli ile hayata geçirilmesi düşünülen projeler finansman projeleri olduğundan dolayı yatırımlardan oluşacak borç paketinin % 12'sini KDV finansman maliyeti oluşturmaktadır. Bu yatırımların KDV'den müstesna olması durumunda rekabetçi ortamda borçlanma maliyetleri azalma yönünde olacaktır.

3996 sayılı Kanun kapsamında yürütülen yatırımlarda, sözleşmenin uygulama aşamasında mücbir sebeplerle veya başkaca herhangi bir nedenle feshi halinde, temin edilen dış finansmanın, sözleşmede de yer alması kaydı ile gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının Hazinece üstlenimine ilişkin usul belirlenmiş, aynı zamanda dış finansmanın gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından kullanımına imkan sağlanması, bu suretle dış finansmana ihtiyaç gösteren büyük sermaye yatırımlarında yatırımların önünün açılması amaçlanmaktadır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile İlgili Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün % 51 den fazla hissesine sahip olduğu kamu kurumu olan bağlı ortaklıklarından temin ettiği mal ve hizmet alımları hâlihazırda 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3/g maddesi kapsamında yürütülmektedir. Ancak mevcut değerler, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün Bağlı Ortaklıkları ile yaptığı işlerin hızlı ve verimli yürütülmesine izin vermemekte ve her yıl bu konuda sorunlarla karşılaşmaktadır. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün Ana Statüsünde belirlenmiş olan işleri yerine getirebilmek için gerekli olan lokomotif, vagon vb. demiryolu araçlarının alımı ve bakımı işlerinde belirtilen sınır değer yeterli olmamaktadır. Ayrıca vatandaşlarımız tarafından memnuniyetle karşılanan ve yoğunlukla kullanılan; talep neticesinde yeni projeler ile yurt çapında yaygınlaşan, ülkemizin prestijini artıran Yüksek Hızlı Tren hatlarının ve setlerinin yapımı işlemlerinde yukarıda anılan düzenleme dahilinde zorluklar yaşanmaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda değişiklik yapılarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu kamu kurumu niteliğinde olan bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımlarında istisna getirilmesi zarureti doğmuştur.

Ayrıca Kamu İhale Kanununun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre danışmanlık hizmetleri belli istekliler arasında ihale edilebilmektedir. Belli isteklilerin seçilmesi işlemlerinin uzun zaman alması nedeniyle karayolu projeleri gibi önemli ve aciliyet arz eden projelerin yapılması gecikmekte olup bunun hızlanması için anılan maddede değişiklik yapılması ihtiyacı doğmuştur.

## MADDE GEREKÇELERİ

**Madde 1-** Katma Değer Vergisi Kanununa eklenen geçici madde ile 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun ile 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen sağlık tesislerine ilişkin projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten 31/12/2023 tarihine kadar ihalesi yapılacak olanlarının; ihale edilmesi ve projeyi alan firmalara proje kapsamında inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri ile anılan sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiraya verilmesi katma değer vergisi yönünden tam istisna kapsamına alınmaktadır.

Bu düzenleme tam istisna mahiyetinde olduğundan istisna kapsamına giren mal ve hizmet teslimleri dolayısıyla yüklenilen vergiler, indirim yoluyla telafi edilememeleri halinde nakden veya mahsuben iade edilebileceklerdir. Katma Değer Vergisi Kanununda yapılan düzenlemelerle, ülkemiz için hayati öneme sahip büyük ölçekli projelerin gerçekleştirilmesi vergisel açıdan desteklenmiş olacaktır.

**Madde 2-** Bu maddede öngörülen değişikliklerle genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine tanınan, taahhüt ettikleri garanti kapsamında doğabilecek ödeme yükümlülüklerinin katkı payı için getirilen sınırlamalara tabi olmadan idare bütçelerinden ödenmesi imkanı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tümüne tanınarak kamu idareleri ve yatırımları arasında denge sağlanması amaçlanmıştır.

**Madde 3-** Bu madde ile 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun çerçevesinde yürütülen yatırımlarda, yapılan işin asıl sahibinin kamu olduğu da dikkate alınarak, söz konusu yatırımlara ilişkin sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının üstlenimine ilişkin usul belirlenmiş, aynı zamanda dış finansmanın gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından kullanımına imkan tanınmıştır.

**Madde 4-** Bu madde ile 3996 sayılı Kanuna geçici madde eklenerek, anılan Kanuna eklenen 11/A maddesi ile yapılan düzenlemelerin, sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları henüz sonuçlandırılmamış yap-işlet-devret modeli projeleri için de uygulanmasına imkan tanınması amaçlanmıştır.

**Madde 5-** Madde ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinin (r) bendinden sonra yeni bir bent eklenerek Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımlarında Kamu İhale Kanunundan istisna edilmesi amaçlanmaktadır.

**Madde 6-** Kamu İhale Kanunu ile getirilen düzenlemeye göre danışmanlık hizmet alımları belli istekliler arasında ihale yöntemiyle yapılmakta bu ihale yönteminde süreç çok uzun olmaktadır. Madde ile yapım ihalelerinin öncesinde tamamlanması gereken proje ve danışmanlık işlerinin ihalelerinin (Kamulaştırma ve etüt proje işleri ihalelerinin) kısa sürede yapılabilmesi amaçlanmıştır.

**Madde 7-** Yürürlük maddesidir.

**Madde 8-** Yürütme maddesidir.

## ALT KOMİSYON RAPORU

*Türkiye Büyük Millet Meclisi*

*Plan ve Bütçe Komisyonu*

*8/3/2012*

*Esas No.: 2/387*

### PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU BAŞKANLIĞINA

Komisyonumuzun gündeminde yer alan 2/387 esas numaralı "Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin" görüşmelerine Komisyonumuzun 6/3/2012 tarihinde yaptığı 31 inci Birleşiminde başlamıştır. Komisyonumuzda Kanun Teklifinin geneli üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasının ardından verilen bir önerge doğrultusunda Teklifin daha ayrıntılı incelenebilmesini teminen öncelikle bir alt komisyonda ele alınması kararlaştırılmıştır.

Alt Komisyonunda 8/3/2012 tarihinde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu ve Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımlarıyla gerçekleştirilen görüşmede Alt Komisyon üyeleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri tarafından Kanun Teklifi üzerindeki görüş ve düşünceler ayrıntılı bir şekilde dile getirilmiş ve Kanun Teklifi üzerinde aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır.

Kanun Teklifinin;

- Çerçeve 1 inci maddesi; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununa eklenmesi öngörülen Geçici 29 uncu madde ile KDV istisnası getirilen Yap-İşlet-Devret projeleriyle ilgili olarak, uygulamada yaşanması muhtemel tereddütlerin önüne geçilmesi ve kapsama dahil olacak projelere açıklık kazandırılması amacıyla, maddenin birinci fıkrasının maddenin yürürlük tarihinden önce ihale ilanı yayımlanmış, ancak teklif alınmamış projeler ile 31/12/2023 tarihine kadar ihale ilanı yayımlanacak olanların da kapsama girdiğinin belirtilmesini temin edecek şekilde değiştirilmesi suretiyle,

- Çerçeve 2, 3 ve 4 üncü maddeleri aynen,

- Çerçeve 5 inci maddesi; bağlı ortaklık kavramının tanımı gereği kamu kesiminin sermayenin yarısından fazlasına sahip olmasını gerektirmesi nedeniyle mükerrerliği önlemek amacıyla, Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesine eklenmesi öngörülen (s) bendinde yer alan "sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu" ibaresinin metinden çıkarılması suretiyle,

- Çerçeve 6 ncı maddesi, madde ile hizmet alımı yöntemiyle ihalesi yapılabilecek danışmanlık hizmetlerine ilişkin olarak yeniden düzenlenen eşik değerlerin, 4734 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine atıf yapılarak düzenlenmesinin, bu bentler ile kamu kurumları bakımından birbirinden farklı eşik değerler belirlenmiş olması nedeniyle uygulamada tereddütler yaşanabileceğinden, maddenin tereddüde mahal vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi suretiyle,

- Yürürlük ve Yürütmeye ilişkin 7 ve 8 inci maddeleri aynen,

kabul edilmiştir.

Alt Komisyonun kabul ettiği metin ekte sunulmuştur.

Raporumuz Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığına arz olunur.

Başkan	Üye	Üye
<i>Ahmet Arslan</i>	<i>Ekrem Çelebi</i>	<i>Hüseyin Şahin</i>
Kars	Ağrı	Bursa
Üye	Üye	Üye
<i>Mehmet Yüksel</i>	<i>Müslim Sarı</i>	<i>Rahmi Aşkın Türeli</i>
Denizli	İstanbul	İzmir
	(Muhalefet şerhi ektedir)	(Muhalefet şerhi ektedir)
Üye	Üye	
<i>Erkan Akçay</i>	<i>Recai Berber</i>	
Manisa	Manisa	
(Muhalefet şerhi ektedir)		



## KARŞI OY YAZISI

AKP Hükümetinin kamu-özel işbirliği alanında bütüncül ve iç tutarlılığa sahip bir politika perspektifi bulunmamaktadır.

Diğer birçok alanda olduğu gibi, devlet yönetimini ve toplumun geniş kesimlerini yakından ilgilendiren ve gelirlerde azalma ve yükümlülüklerde artışa yol açan bu düzenlemelerin hükümet tasarısı yerine kanun teklifiyle yapılmak istenmesi de demokrasimizin teamülleri açısından uygun gözükmemektedir. Bu durum, kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmamasına ve getirilen düzenlemelerin ekonomik ve mali etkilerinin yeteri kadar anlaşılmasına yol açmaktadır.

Kanun tekniği açısından diğer bir sorun da, yakın ilişki içinde olmayan düzenlemelerin tek bir kanunda yapılması ve kamuoyunda "torba kanun" olarak anılan bir tercihte ısrarcı olunmasıdır.

Cumhuriyet Halk Partisinin 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına İlişkin Karşı Oy Yazısında da belirtildiği üzere, giderek yaygın bir biçimde birçok kamu hizmeti alanında uygulanan kamu-özel işbirliği modelleri koşullu yükümlülükler olarak bütçe açığının düşük görülmesine, yükümlülüklerin uzun vadeye yayılmasına ve hizmetin maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinde de olumsuz sonuçlarını yaşadığımız koşullu yükümlülüklerin artması ciddi belirsizliklere yol açmakta ve riskleri artırmaktadır. Bu belirsizliklerin yanı sıra koşulların gerçekleşmesi, borç yönetimi ve kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin (OVP, OVMP'nin) hazırlık safhasında öngörülemez ek mali yüklerin doğmasına sebep olmuştur.

Kamu-özel işbirliği alanına bir çerçeve kazandırılması ve parçalı ve dağınık mevzuatın toplulaştırılması ihtiyacının yanı sıra, bu alana ayrılan kamu kaynağının büyüklüğü dikkate alındığında TBMM'nin bu alandaki denetiminin mutlak suretle etkinleştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Kamu-Özel İşbirliği modelinin yaygınlığı ve hacmi de göz önünde bulundurulduğunda, Sayıştay'ın Kamu-Özel İşbirliği modelinin uygulamalarını performans denetimine tabi tutması ve müstakil bir raporu her yıl Plan ve Bütçe Komisyonuna sunması uygun olacaktır. Buna ilaveten, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonunun özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere Hükümet tarafından bilgilendirilmesine ilişkin düzenlemelerin mevzuata kazandırılması gerekmektedir.

Alt Komisyon çalışmasında da kanun teklifinde yer alan sorunlar ve eksiklikler giderilememiştir.

**Alt Komisyonun 2/387 esas numaralı Kanun Teklifi metninin maddelerine ilişkin görüşlerimize ise aşağıda yer verilmektedir.**

Teklifin 1 inci maddesi gerek yap-işlet-devret modeli, gerekse 3359 sayılı Kanun kapsamındaki kiralama modeline getirilen KDV istisnası ile bütçe gelirleri açısından ciddi KDV hasılat kaybının yaşanacağı görülmektedir. Özellikle paranın zaman değeri dikkate alındığında bu kaybın maliyeti yıllara sâri olarak giderek artacaktır. Bu bağlamda, Merkezi Yönetim Bütçesi üzerindeki mali etkilerin bir projeksiyon olarak 5018 sayılı Kanununun 14 üncü maddesi doğrultusunda TBMM'ye sunulması beklenirdi.

Diğer taraftan, borçlanma maliyetleri (kredi faiz oranları) bir dizi faktöre bağlı olarak değişebilmektedir. Amaçlandığı gibi KDV istisnasının borçlanma maliyetlerini beklenen ölçüde düşürebileceğinin yanı sıra, KDV istisnasının diğer hizmet alanları için de yatırımcı firmalarca talep edilebileceği göz önünde tutulmalıdır.

Kamu-özel işbirliği alanındaki yatırımcı firmalara getirilen KDV istisnasının teşvik politikaları ile ilişkisi gerekçe ve müzakerelerde ortaya konulmamıştır.

3359 sayılı Kanun hükümleri uyarınca uygulanan kiralama modelinde de bu KDV istisnasının kira düzeyini ne ölçüde etkileyeceği konusunda açık, yeterli bir bilgi Komisyona sunulmamıştır.

Ayrıca, maddenin 31/12/2023 tarihine kadar uygulanması öngörüldüğünden geçici madde yerine sürekli maddede düzenlenmesi uygun olacaktır.

Teklifin 2 nci maddesi ile yap-işlet-devret modeli kapsamında gerçekleştirilen ihalelerden yatırım bedelinin idare veya hizmetten yararlananlarca ödenmesinin mümkün olduğu projelerde, ödeme yükümlülüğüne girme yetkisine sahip idarelerin kapsamı genişletilmektedir. Hizmet ve kuruluş itibarıyla böylesine bir genişlemenin yol açacağı risklerin kamunun borçlanma projeksiyonu üzerinde ciddi belirsizlikler yaratacağı açıktır.

3996 sayılı Kanununun 8'inci maddesinin dördüncü fıkrası; aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen katkı payı ödemelerine ilişkin limitleri, yalnızca genel bütçeli idareler için kaldıran bir istisna hükmüdür. Söz konusu fıkranın istisnai niteliğinin genişletilerek, garanti verdiği tarihte bu maddenin kapsamına girdiği halde, sonrasında özel bütçeli kuruluşa dönüştürülen Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bu maddeden faydalanamayan kuruluşları kapsayıcı bir hale getirilmesi bu tür kuruluşlara bir kolaylık sağlayacaktır. Ancak, herhangi bir limite tabi olmaksızın talep garantisi verebilecek kurumların sayısının artırılması, bütçe üzerindeki yükü artırmaktadır.

Teklifin 3 üncü maddesi ile 3996 sayılı Kanuna yeni bir madde eklenmektedir. Bu madde ile yap-işlet-devret kapsamına giren proje sözleşmelerinde, projeyi üstlenen şirketin, ihale edilen işi zamanından önce tamamlayamaması durumunda şirketin temin ettiği dış finansman kredilerinin sözleşmeye taraf olan idare tarafından üstlenilebilmesine imkân getirilmektedir. Bu imkân, aynı zamanda, genel bütçe dışındaki kamu idareleri ile bunların bağlı ortaklıkları ve mahalli idareler için de getirilmektedir. Kredi üstlenimi konusunun bu kapsama uzanması Hazinesinin daha fazla borç yükü altına girmesi sonucunu da doğurabilecektir.

Son yıllarda Türkiye'de özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman hazine garantili dış kredilerle sağlanmış ancak söz konusu kurumların bazılarının kredi borçlarını geri ödeyemedikleri ve bu ödemelerin Hazine tarafından üstlenildiği hususları göz önünde bulundurulmalıdır.

Teklifin 4 üncü maddesi ile 3996 sayılı Kanuna bir geçici madde eklenmektedir. Buna göre, Teklifin 3 üncü maddesinde getirilen dış finansman kredisini üstlenmeye ilişkin hükümler, uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları sonuçlandırılmamış projeler için de uygulanacaktır. Bununla birlikte, bu durumun ihalesi yapılarak uygulama sözleşmesi imzalanmış YİD projeleri için rekabete aykırılık iddialarını gündeme getirebileceği hususu göz önünde bulundurulmalıdır.

Teklifin 6 ncı maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen danışmanlık hizmeti limitlerinin üzerinde gerçekleşen danışmanlık hizmetleri için yapılacak ihale yöntemi değiştirilmektedir. Böylece 1 milyon 320 bin liraya kadar olan danışmanlık hizmeti ihaleleri 172 bin liranın altında gerçekleşen danışmanlık ihaleleri ile aynı çerçeveye indirgenmektedir. Böyle bir uygulamanın Kamu İhale Kanunu'na geniş bir istisna getirdiği açıktır.

Tüm bu gerekçelerle Alt Komisyon Raporuna karşı oy kullanılmaktadır.

*Müslim Sarı*  
İstanbul

*Rahmi Aşkın Türeli*  
İzmir

## MUHALEFET ŞERHİ

Bu kanun teklifi, içinde bütünlük olmayan bir torba kanun özelliğini taşımaktadır.

Bu kanun teklifinin mahiyeti nedeniyle, kanun teklifi şeklinde değil bir hükümet tasarısı halinde TBMM'ye sunulması daha uygun olurdu. Hükümet tasarısı olarak getirilmediği için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri usulünce alınmamıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14 üncü maddesi uyarınca düzenleyici etki analizi de yapılamamıştır. Her ne kadar kanun teklifi vermeye hukuken mani bir durum bulunmasa da düzenleme etki analizine olan ihtiyaç dahi bir hükümet tasarısını zorunlu kılmaktadır.

Hükümet tasarısı halinde gelmesi gereken düzenlemelerin teklif şeklinde getirilmesi AKP Hükümetinde bir usul ve alışkanlık haline gelmiştir. Hükümet, TBMM'deki büyük çoğunluğuna rağmen kamu hayatında stratejik önem arz eden konularda kanun tasarısı sunmakta çekingen davranmaktadır. Bunu en son MİT kanunu ve temel eğitime ilişkin düzenlemelerde de görmüş bulunuyoruz.

08.03.2012 tarihinde alt komisyonda görüşmeleri yapılan kanun teklifinin gerekçesinde; 1 inci madde ile ilgili olarak, ülkemiz için hayati öneme sahip büyük ölçekli projelerin ihale edilmesi ve projeyi alan firmalara proje kapsamında inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri ile bu kapsamdaki Sağlık Tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiraya verilmesinin Katma Değer Vergisi yönünden istisna kapsamına alındığı ve bununla; görevli şirket tarafından ödenen finansman yükünün azaltılmasının ve Yap-İşlet-Devret Modeline işlerlik kazandırılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir.

Ülkemizin enerji, baraj, sulama, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanı gibi kalkınmada stratejik öneme sahip büyük ölçekli yatırımlara olan ihtiyacı her geçen yıl artmaktadır. Türkiye'nin yılda ortalama yüzde 17 civarında düşük bir tasarruf oranıyla istikrarlı ve yeterli bir büyüme hızına kavuşması ve ihtiyacı olan büyük yatırımları kıt kamu kaynaklarıyla yeterince gerçekleştirmesi oldukça zordur. Bu gerçekler Türkiye'nin yatırım potansiyelini azami düzeyde artıracak olan Kamu - Özel ortaklığı yatırım işbirliklerini teşvik eden modellerin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle stratejik öneme haiz yatırımların teşvikine ve yatırım maliyetlerinin düşürülmesine yönelik düzenlemelere ilke olarak olumlu bakıyoruz.

Hükümetler önceden belirlediği bazı yatırım projelerini özendirmek amacıyla vergi kanunlarında daha elverişli şartlara sahip olan değişikliklere gidebilir. Vergi mevzuatında yapılan bu tür değişiklikler hükümetin yatırım ve enerji politikalarının hedeflerini ortaya koyar. Ancak hedeflere ulaşılabileceği hususu yasal değişikliklerin etkilerinin istenilen yönde olmasına bağlıdır.

Teşvik politikalarının genel hatlarıyla bazı ilkelere uygun olması gerektiğini düşünüyoruz. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz;

1) Vergi teşviklerinin gücü abartılmamalı, ekonomik kalkınma için başka düzenlemelere de ihtiyaç duyulduğu unutulmamalıdır.

2) Yaygın teşvik uygulamalarına gidilmemeli, rekabet gücünü, entegrasyonu artıracak, yatırım-üretim-ihracat zincirini kuracak teşviklere öncelik veren politikalar izlenmelidir.

3) Teşvik politikaları istikrarlı olmalıdır. Bunun için, bütün teşvik hükümlerinin ana esaslarını belirleyen bir çerçeve yasa çıkarılmalı, uygulama açısından esneklik sağlamak amacıyla da yasanın getirdiği sınırlar dahilinde Bakanlar Kuruluna yetki verilmelidir.

4) Hangi alanlara ne tür teşviklerin verileceği orta ve uzun vadeli bir strateji kapsamında belirlenmelidir. Kaynak dağılımını tahrip edici, aşırı kapasiteye yol açıcı teşviklerden kaçınılmalıdır.

5) Vergi teşvikleri vergilerin eşitliği, basitliği, etkililiği, açıklığı, etkinliği ve kesinliği ilkelerine mümkün olduğunca zarar vermemeye çalışılarak hazırlanmalıdır.

6) Serbest piyasa mekanizmasına en az zarar veren teşvik araçları seçilmelidir.

7) Teşvik uygulamaları konusunda yetkili olan kamu birimleri tek bir kurum çatısı altında toplanmalı, yetki ve sorumluluk karmaşasına son verilmelidir.

Teklifin 1 inci maddesinde 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında ihale edilen işlerde inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri Katma Değer Vergisinden istisna edilmektedir.

KDV istisnası getirilmesine gerekçe olarak sadece borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi esas alınmıştır. Ancak, 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında yaptırılması düşünülen yatırımların; kamu yatırımı proje stokları ve yıllık programlar dikkate alınarak, yatırım maliyetlerine, bütçe yüküne ve borçlanma yükümlülüğünün genişlemesine ilişkin bir değerlendirmesinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bilindiği üzere 3996 ve 3359 sayılı kanun kapsamına dahil olan işler sadece bu kanunlar kapsamında değil, başka usullerde de yapılmaktadır. Örneğin baraj, otoyol, enerji, hastane vs. yatırımlar genel bütçe kapsamında ve Yap-İşlet-Devret Modeli dışında yöntemlerle de yaptırılmaktadır. Hastaneler Sağlık Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamında inşa edildiği gibi üniversiteler tarafından da inşaa edilmektedir. Özel sektör de hastane inşaa etmektedir. Eğer bu düzenlemenin maksadı büyük ve önemli yatırımları teşvik etmek ve finansman yükünü azaltmak ise KDV istisnasının 3996 ve 3359 sayılı kanunların kapsamı dışında kalan yatırımları da kapsamı daha uygun olurdu.

Ayrıca 1 inci madde kapsamında yapılacak projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihale ilanı yayımlanmış ancak teklif alınmamış olanlar ile 31.12.2023 tarihine kadar ihale ilanı yayımlanacak olanlara KDV istisnası getirilmesine rağmen, bu kanun yürürlüğe girdiği tarihe kadar ihalesi yapıldığı halde henüz finansmanı temin edilememiş projelerin de KDV istisnası kapsamına alınması teklifin amacına ve hakkaniyete daha uygun olacaktır.

5 ve 6 ncı maddeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda değişiklik getirmektedir.

4 Ocak 2002'de yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda AKP tarafından bugüne kadar doğrudan 21, dolaylı 50 kanun değişikliği yapılmış, 10 Kanun Hükmünde Kararname ile kapsam ve uygulaması sınırlandırılmıştır. Yapılan değişiklikler genel olarak kapsam ve istisnalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Sürekli istisnalar eklenerek kanunun içi boşaltılmış ve amacından sapılmıştır. Pek çok kamu kurum ve kuruluşu ya kapsam dışına alınmış veya istisna hükümlerinden yararlanma imkanlarına kavuşmuştur. Kanunun temel mantığı içinde hiçbir kamu kurum ve kuruluşu için muafiyet öngörülmemiş ve az sayıda istisnai işleme yer verilmişken, dolaylı olarak kimi kurum ve kuruluşlara muafiyet ve özel uygulamalara yer verilerek kanunun yapısı dejenere edilmiştir.

2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda önemli eleştiriler bulunmaktadır. Kamu alımlarında rekabeti ve etkinliği azaltması nedeniyle AB müktesebatına aykırı olan istisnaların kaldırılması istenmektedir. Kamu ihale mevzuatının çeşitli açılardan AB müktesebatından farklılık göstermeye devam ettiğinden bahisle, tutarlı bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle kamu-özel işbirliği ve imtiyazların verilmesi bakımından şeffaflık bulunmadığı, alımlar için belirlenen eşik değerlerin ve mali sınırların AB mevzuatında öngörülen değerlerin oldukça üstünde olduğu, şikayetlerin incelenmesi ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmediği açıklanmıştır.

Teklifin 5 inci maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun istisnalarına ilişkin 3 üncü maddesine (s) fıkrası eklenerek Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bağlı ortaklıklarından yapılacak mal ve hizmet alımları Kamu İhale Kanunundan istisna edilmektedir. Bu istisna ile Devlet Demiryolları bağlı ortaklıklarından ihalesiz alım yapacaktır. Aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar yok sayılarak rekabet engellenmektedir. Böylece bağlı ortaklıkların pazarlama endişesi kalmayacak, üretimde kalite, maliyetlerin yüksekliği önemini yitirecektir. Zira alıcısı bilinen rekabetsiz ortamda kalite ve zarar etme endişesi de ortadan kalkacaktır.

Teklifin 6 ncı maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi değiştirilerek eşik değerle ilgili 8 inci maddesinin birinci fıkrasında hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının altında kalan danışmanlık hizmet alımları, hizmet alım ihalesi ile gerçekleştirilecektir. Bu danışmanlık hizmetlerinin kanunun 48 inci maddesindeki özel hükme göre belli istekliler arasında ihale usulüyle satın alınması esası getirilmiştir. İhale usul ve ilan sürelerine ilişkin 13 üncü maddede süre ve miktar sınırlaması getirilerek yaklaşık maliyet esasına bağlanmışken, bu kanun teklifiyle bu sınırlamalar kaldırılarak eşik değer esası getirilmekte ve böylece ihalelere daha geniş kapsamlı bir serbestlik getirilmektedir. Ayrıca bu düzenleme genel bir düzenlemedir. Yatırımlara ve ihaleye ilişkin özel teşvik ve istisna hükümlerini düzenleyen bir teklifte ihale kanununda genel bir düzenleme yapılmasını doğru bulmuyoruz.

Yukarıda açıkladığımız nedenlerle kanun teklifine muhalefet ediyoruz.  
Saygılarımla.

*Erkan Akçay*  
Manisa

ALT KOMİSYON METNİ

**KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU İLE BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ ÇERÇEVESİNDE YAPTIRILMASI HAKKINDA KANUN VE KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TEKLİFİ**

**MADDE 1-** 25/10/1984 tarihli ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 29- 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna göre yap-ışlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projeler ile 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen sağlık tesislerine ilişkin projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihale ilanı yayımlanmış ancak teklif alınmamış olanlar ile 31/12/2023 tarihine kadar ihale ilanı yayımlanacak olanların; ihale edilmesi, projeyi üstlenen firmalara proje kapsamında inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri katma değer vergisinden müstesnadır.

Bu kapsamda yapılan mal ve hizmet teslimleri nedeniyle yüklenen vergiler, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan vergiden indirilir. İndirim yoluyla telafi edilemeyen vergiler bu Kanunun 32 nci maddesi hükmü uyarınca istisna kapsamında işlem yapan mükellefin talebi üzerine iade edilir.

Maliye Bakanlığı, istisna kapsamına girecek teslim ve hizmetleri tanımlamaya, istisnaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

**MADDE 2-** 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “genel bütçeli idarelerin” ibaresi “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

**MADDE 3-** 3996 sayılı Kanuna 11 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 11/A maddesi eklenmiştir.

“Kredi Üstlenimi

MADDE 11/A- Görevli şirket ile yapılacak sözleşmede, sözleşmenin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından üstlenilmesine, gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının ise idarenin talebine bağlı olarak kullanılabilmesine ilişkin hükümlere yer verilebilir.

Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idareler tarafından devralınması halinde, yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla temin edilen dış finansmanı üstlenmeye söz konusu idare yetkilidir. Bu idarenin, özel bütçe kapsamında olması halinde, söz konusu dış finansmanın, ilgili idarenin bağlı olduğu bakanlığın teklifi üzerine ilgili idare tarafından ya da ilgili idarenin bağlı olduğu bakanın talebi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine karar vermeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

**MADDE 4-** 3996 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 3- Bu Kanunun 11/A maddesi hükümleri uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları henüz sonuçlandırılmamış yap-ışlet-devret modeli projeleri için de uygulanır.”

**MADDE 5-** 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinin (r) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiştir.

“s) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımları,”

**MADDE 6-** 4734 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Ancak yaklaşık maliyeti 8 inci maddenin birinci fıkrasında hizmet alımları için öngörülen eşik değerlerin altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.”

**MADDE 7-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 8-** Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

## Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

*Türkiye Büyük Millet Meclisi*

*Plan ve Bütçe Komisyonu*

*15/3/2012*

*Esas No: 2/387*

*Karar No: 10*

### TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Kars Milletvekili Ahmet ARSLAN ve Bursa Milletvekili Hüseyin ŞAHİN ile 7 Milletvekili tarafından hazırlanarak 29/2/2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan ve Başkanlıkça 2/3/2012 tarihinde tali komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna, esas komisyon olarak da Komisyonumuza havale edilen 2/387 esas numaralı “Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, Komisyonumuzun 6/3/2012 tarihinde yaptığı 31 inci Birleşiminde, Hükümeti temsilen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali YILDIRIM ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcilerinin de katılımıyla incelenip, görüşülmüştür.

2/387 esas numaralı Kanun Teklifinin gerekçesinde özetle aşağıdaki değerlendirmelere yer verilmektedir:

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun uyarınca; Yap-İşlet-Devret Modeli ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli şeklinde tanımlanmaktadır. Bu model çerçevesinde görevlendirilen şirketlere gerçekleştirdikleri yatırımlara ait yatırım bedelinin ödenmesi, şirketin ihale sözleşmesinde belirlenen işletme süresi içerisinde üretilen mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlar tarafından satın alınması yoluyla gerçekleştirilmektedir.

3996 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerin ifa edilmesi sırasında ortaya çıkan maliyetlerin biri de katma değer vergisidir (KDV). Yüklenici firmaların ihale edilen proje kapsamında ödedikleri KDV, projelerin imalat ve yapım aşamasındaki yatırım bedellerinin firmalara geri dönüşünü geciktirmekte, bu durum da uygulamada şirketler tarafından işletme sürecine yansıtılmaktadır. 2/387 esas numaralı Kanun Teklifi ile şirketler tarafından karşılanan yatırımların finansmanı üzerinde olumsuz etki yaratan bu yükün azaltılması için, 3996 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilen projelere ilişkin KDV istisnası getirilmesi öngörülmektedir. Böylece yapılan yatırımların görevlendirilen firma tarafından işletilmesi süresinin kısaltılması yoluyla yatırımların işletme ve kamuya dönüş sürecinin de kısaltılması sağlanmış olacaktır. Aynı yaklaşımla, Teklif ile 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu kapsamında Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığında yapıtırılması kararlaştırılan sağlık tesislerine ilişkin projelerin de KDV’den istisna tutulması öngörülmektedir.



Yap-İşlet-Devret modelinde, yatırım projelerinin uygulama aşamasında karşılaşılan bir diğer sorun ise, proje tamamlanmadan sözleşmenin feshedilmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, firmaların temin ettiği dış finansman kredileri kamu tarafından üstlenilememekte, yatırımın tamamlanabilmesi bürokratik engeller nedeniyle uzamaktadır. Kanun Teklifi ile; 3996 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen yatırımlara ilişkin olarak, sözleşmenin uygulama aşamasında herhangi bir sebeple feshedilmesi durumunda, sözleşmede yer alması koşulu ile dış finansmanın yatırımların ifa edilen kısmına karşılık gelen miktarının kamu idaresi tarafından üstlenilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, büyük sermaye yatırımlarının desteklenmesi amacı ile dış finansman kredisinin kullanılmayan kısmının idarece kullanılmasına da imkan tanınmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıklarından yaptığı mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında belirlenmesi, faaliyetlerin zamanında tamamlanamamasına neden olmakta ve hizmetlerin verimini olumsuz etkilemektedir. Özellikle eşik değerler, demiryolu araçlarının alımı ve bakımında düşük kalmaktadır. Aynı zamanda hızlı tren projelerinde de sorunlara yol açan bu sorunun çözümü için Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğünün Kamu İhale Kanunundan istisna edilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Ayrıca, Kamu İhale Kanununda, danışmanlık hizmetlerine ilişkin belirlenen eşik değerlerin düşük belirlenmesi özellikle karayolu projelerinin tamamlanmasında gecikmeye yol açmaktadır.

Kanun Teklifi incelendiğinde;

- 3996 sayılı Kanun uyarınca yürütülecek yap-işlet-devret projeleri ile 3359 sayılı Kanunda belirtilen sağlık tesislerine ilişkin yatırım projelerinin ihale edilmesinin ve projeyi yürüten şirketlerin projeye yönelik mal ve hizmet teslimlerinin KDV'den müstesna tutulmasının, bu çerçevede gerçekleştirilen hizmet teslimleri sebebiyle hesaplanan vergilerin mahsuben veya nakden iade edilmesinin,

- Yalnızca genel bütçeli kamu idarelerine tanınan ve idarelerin taahhüt ettikleri garanti kapsamında doğan ödeme yükümlülüklerinin, katkı payı sınırlaması olmaksızın kurum bütçelerinden karşılanması imkânının merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarına tanınmasının,

- 3996 sayılı Kanun uyarınca yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilen yatırımlara ilişkin sözleşmelerin feshedilmesi halinde, şirket tarafından sağlanan dış finansman kredilerinin gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin kısmının kamu idaresi tarafından üstlenilmesinin, gerçekleştirilmemiş faaliyetlere ilişkin kısmının ise idare tarafından kullanılmasına imkan verilmesinin, krediyi üstlenecek idarenin özel bütçeli bir idare olması halinde ise, söz konusu krediyi; ya özel bütçeli idarenin bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine özel bütçeli idarenin kendisinin ya da özel bütçeli idarenin bağlı olduğu Bakanın talebi ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile Hazine Müsteşarlığının üstlenmesinin,

- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıklardan yapacağı mal ve hizmet alımı usullerinin Kamu İhale Kanunundan istisna edilmesinin,

- Kamu İhale Kanununda yer alan danışmanlık hizmetlerine ilişkin eşik değerlerin yükseltilmesinin, öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Komisyonumuzda Teklifin geneli üzerinde yapılan görüşmelerde Teklif sahipleri tarafından yapılan açıklamalarda;

- Kanun Teklifinin temel olarak Teklifin yap-işlet-devret modeline konu olan yatırım projelerinin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde tamamlanmasına yönelik düzenlemeleri ve yine yap-işlet-devret projelerinin ihale sürecinde de uygulanan ancak daha geniş bir alanı ilgilendiren kamu ihale mevzuatının uygulanmasında kamu idareleri tarafından karşılaşılan sorunların giderilmesine yönelik hükümleri içerdiği, bu anlamda Teklifin konu bütünlüğü arz ettiği,

- Teklif ile yap-işlet-devret modeli çerçevesinde ihale edilecek yatırım projeleri ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen hastane projeleri kapsamında yapılan mal teslimleri ve hizmet alımlarıyla ilgili olarak katma değer vergisi istisnası getirildiği, söz konusu projelerde KDV maliyetinin yüklenici firma tarafından maliyetlere dahil edildiği ve ihale tekliflerinin bu maliyetler dikkate alınarak verildiği, uygulamada yüklenici firmaların vergi maliyetlerini karşılayabilmek için yatırıma konu olan tesisi daha fazla kullanma yoluna gittiği, Kanun Teklifi ile getirilen düzenlemenin temel amacının ihalesi yapılan yatırım projelerinde yüklenici firma aleyhine oluşan vergi maliyetinin indirilmesi suretiyle projelerin kamuya teslim süresinin kısaltılması olduğu,

- Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde ihale edilen yatırım projelerinde yüklenici firmaların proje tamamlanmadan sözleşmeyi feshetmeleri durumunda mevcut mevzuat uyarınca proje sahibi olan kamu idaresinin yüklenici firmanın temin ettiği kredileri üstlenilmesinde sorunlar yaşandığı, bu sorunun çözümü için uygulamada idarelerin tekrar ihale sürecine gittiği ve sonuç olarak projelerin tamamlanmasında gecikmeler yaşandığı, aynı zamanda tekrar ihale edilen işlerde kamu idaresi aleyhine maliyet artışlarıyla da karşılaşılabilirdiği, Teklif ile sözleşmeye taraf olan kamu idarelerinin yüklenici firma tarafından temin edilen kredileri üstlenilmesine yönelik düzenleme yapıldığı, bu yolla sözleşmesi feshedilen projeleri kamu idaresinin tekrar ihale süreci ve finansman arayışına girmeden temin edilen kredileri üstlenerek tamamlayabileceği,

- Yüklenici firma tarafından temin edilen finansman kredilerinin üstlenilmesi hususunda, idarenin genel bütçeli bir idare olması durumunda, borcun başka bir işleme gerek kalmaksızın Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenileceği; ancak söz konusu kredileri üstlenen idarenin özel bütçeli bir idare olması halinde kredilerin Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesinin mümkün olmadığı, uygulamada özellikle dış finansman sağlayan uluslararası kredi kuruluşlarının verdikleri kredilerde muhatap olarak Hazine Müsteşarlığını aradığı, Teklif ile özel bütçeli idarelerin üstleneceği kredilere ilişkin borçların da Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilebilmesine imkan tanındığı, bu düzenleme ile özel bütçeli idarelerin taraf olduğu yatırım projelerinde firma tarafından temin edilen kredilerin idare tarafından kullanılmasının kolaylaştırılacağı,

- Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğünün yıl içinde tren hatlarının onarılması ve yeni trenlerin temin edilmesini konu edinen birçok ihale gerçekleştirdiği, Kamu İhale Kanunu hükümleri gereğince herhangi bir kamu idaresinin, bağlı ortaklığından mal veya hizmet temin etmesinin mümkün olmadığı, Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğünün ihalesini kazanan firmaların ihaleye konu olan mal veya hizmetleri uygulamada yine Genel Müdürlüğün bağlı ortaklığından temin ettiği, bu durumun uygulamada kamu aleyhine bir maliyet artışına neden olduğu, Teklifte yer alan Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıklarından yapacağı alımlarda Kamu İhale Kanunu hükümlerinden istisna tutulmasına ilişkin hükümle bu maliyet artışının önlenilebileceği,

hususları ifade edilmiştir.

Kanun Teklifinin geneli üzerindeki görüşmelerde ayrıca Komisyon Üyesi Milletvekilleri tarafından;

- 3996 sayılı Kanun kapsamında yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılacak projeler ile 3359 sayılı Kanun kapsamında Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılacak sağlık tesislerine ilişkin projelerin birbirinden çok farklı uygulamalar olduğu, bu iki farklı alanın aynı madde içinde düzenlenmiş olmasının uygun olmadığı, diğer yandan Kanun Teklifinin son derece teknik düzenlemeleri içerdiği, bu nedenle Teklifin öncelikle bir alt komisyonda ele alınmasında yarar bulunduğu,

- Teklif ile getirilen düzenlemelerin KDV istisnası yolu ile yatırımların teşvik edilmesini amaçladığı, Hükümet tarafından hali hazırda üzerinde çalışılan ve daha geniş kapsamlı bir teşvik paketi bulunduğu, birçok kamu yatırımını ilgilendiren ve kamuya vergiden vazgeçilmesi nedeniyle mali yük getiren Kanun Teklifinin daha bütüncül ve makro düzeyde ele alınarak bir Hükümet tasarısı şeklinde sunulmasının daha uygun olacağı,

- Teklif ile sadece yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilen projeler ile Yüksek Planlama Kurulunun kiralama yoluyla yaptırılmasına karar verdiği hastane yatırımlarının KDV'den istisna edildiği, bu düzenlemenin eşitlik ilkesine aykırı olduğu, Türkiye'nin altyapı ihtiyacı düşünüldüğünde hızla gerçekleştirilmesi gereken diğer başka yatırımların da bulunduğu,

- Yatırım harcamalarının yapısı gereği ekonomiyi genişletici bir etkiye sahip olduğu, kamu özel işbirliği mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilen yatırımların ise ekonomik büyümeye ve işsizliğin azaltılmasına daha fazla katkı sağladığı; ancak kamu altyapı yatırımlarının özel sektöre bırakılmayıp kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği, aksi taktirde özel sektörün asıl faaliyette bulunması gereken imalat ve ihracat gibi sektörlerdeki faaliyetlerinde düşüş yaşanacağı, son yıllarda ekonomik veriler incelendiğinde kamu kesiminin altyapı yatırımlarındaki payında düşüş görüldüğü bu durumun Teklifin görüşmelerinde göz önünde bulundurulması gerektiği,

- Yap-işlet-devret modelinde genel bütçeli idarelere garanti kapsamında taahhüt ettikleri ödeme yükümlülüklerinin kurum bütçelerine ödenek olarak konulmasının kamu finansmanı ve borç yönetimini bozucu nitelikte etkiler yaratabileceği, Teklif ile ödeme yükümlülüklerine ilişkin düzenlemenin kapsamının merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak genişletilmesinin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda yer verilen risk yönetimi ve garantilere ilişkin sınırlamalara ters düşebileceği,

- Günümüzde son derece yaygınlaşan yap-işlet-devret kapsamındaki projelerin yeterince denetlenmediği, ayrıca bu projelerin uygulanması hakkında kamuoyunun yeterince bilgilendirilmediği, Sayıştay'ın bu projeleri denetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu özel gündemle yapılacak toplantı ile bilgilendirmesinin ve Hükümetin de bu konuda Komisyona düzenli bilgi sunmasının, bu projelerde kullanılan kamu kaynağının büyüklüğü dikkate alındığında önem arz ettiği,

- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsaması gereken Kamu İhale Kanununda birçok kuruma istisnalar tanınması sonucu kamu alımlarının büyük kısmına istisna getirildiği, bu durumun kamu ihale sisteminin yapısını bozduğu, sürekli alternatif ihale usullerine başvurmak yerine kamu ihale mevzuatının bütüncül bir bakış açısıyla revize edilmesinin daha doğru olacağı,

- Kamu ihale mevzuatı uyarınca danışmanlık hizmeti alımlarına ilişkin özel limitlerin belirlendiği, 2012 yılında yaklaşık 192.000 TL olarak belirlenen bu limitin altında kalan danışmanlık hizmetlerinin hizmet alımı ihalesiyle temin edilebileceği, Kanun Teklifinde yer verilen düzenleme ile bu limitin yaklaşık 792.000 TL'ye yükseltildiği, bu durumun belli istekliler arasında yapılacak ihale yerine açık ihale yöntemiyle ihale edilecek danışmanlık hizmetlerinin kapsamını artıracacağı, bu düzenlemenin hizmet alımında rekabetin artırılması anlamında olumlu karşılandığı,

şeklindeki eleştiri, görüş ve önerilerin ardından Hükümet adına yapılan açıklamalarda;

- KDV'nin mevzuatta mal ve hizmet teslimlerinde, mal veya hizmeti teslim alanın teslim anında ödediği bir vergi şeklinde tanımlandığı, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırım projelerinde ise mal veya hizmet henüz satın alınmadan KDV'nin yüklenici firma tarafından maliyetlere yansıtıldığı; bu anlamda henüz vergiyi doğuran bir olay yok iken firmalardan KDV alınmasının adaletsiz bir durum olduğu, Teklif ile öngörülen düzenleme ile de yalnızca yatırım sürecine özel bir istisna getirildiği, yatırım projelerinin tamamlanmasının ardından verilen hizmetin KDV'ye tabi olacağı, getirilen düzenlemenin yatırım projelerinin tamamlanmasını hızlandıracağı bu anlamda Kanun Teklifinin olumlu karşılandığı,

- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu hükümlerine göre, mükelleflerin tüketicilerden tahsil ettikleri vergiden kendi ödedikleri vergiyi düştüğü ve kalan miktarı vergi olarak ödedikleri, diğer bir ifade ile KDV'nin nihai tüketiciden tahsil edilen bir vergi olduğu, dolayısıyla yatırım sürecindeki işlemlerden katma değer vergisi alındığında dahi uygulamada zaten bu vergilerin sonraki aşamada mahsup edildiği; yapılan düzenleme ile ileriki yıllarda yükleniciden mahsup edilecek KDV'nin önceden alınması yerine, başlangıçta istisna getirilerek işletmelerin finansman yükünün azaltılmasının amaçlandığı,

- KDV'nin firmaların finansman yükünü artırması nedeniyle projelerin ihale aşamasında yüksek finansmana ihtiyaç duyulduğu, firmaların vergi nedeniyle artan maliyetleri proje bittikten sonra verilen hizmetlerden tahsil ettikleri KDV ile karşıladıkları, bu durumun işletme süresini uzattığı, aynı zamanda ekonomik kriz karşısında finansal öngörülerin belirsizleşmesi sonucu risk katsayısının artmasıyla birlikte vergi tahsilatının da belirsizleşeceği, bütün bu risklerin yatırım projelerinin kamuya geri dönüş süresinin uzamasına yol açtığı,

- Yap-işlet-devret modelinin uygulanmasının temel amacının özel sektör dinamiklerini devreye sokarak yatırımların verimli ve hızlı şekilde gerçekleştirilmesi olduğu, Türkiye'nin büyüme hedeflerini gerçekleştirilebilmesi için projelerin kısa sürede tamamlanmasının önem arz ettiği, bu nedenle yap-işlet-devret modelinin teşvik edilmesi gerektiği, Hükümet tarafından hazırlanmakta olan teşvik paketinin daha genel uygulamaları içeren farklı bir kapsama sahip olduğu, bu Teklifte düzenlenen KDV istisnası yoluyla teşvik verilmesi hususunun ayrı bir kanun teklifi ile sunulmasının olumlu karşılandığı,

- Büyük maliyetli kamu projeleri için garanti kapsamında yapılan ihalelerin çoğunluğunun Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirildiği, bu kurumların mevzuatta yapılan değişiklikler ile özel bütçeli kurumlar haline getirildiği, yalnızca genel bütçeli kamu idarelerine tanınan garanti kapsamında doğan ödeme yükümlülüklerinin kurum bütçelerine ödenek olarak konulmasına ilişkin düzenlemenin, özel bütçeli kamu idarelerini de kapsamının uygulamadan kaynaklanan bir ihtiyaç olduğu,

- Halihazırdaki uygulamaya bakıldığında, sözleşmelerin uygulama aşamasında herhangi bir nedenle feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, özel bütçeli kamu idarelerinin karşı tarafta temin edilen kredileri üstlenebildiği, Teklif ile getirilen düzenlemenin, temel olarak muhatap alınacak tarafa açıklık kazandırılmasından ibaret olduğu, kamu özel işbirliği ile gerçekleştirilen projelerde idarenin genel veya özel bütçeli bir idare olması hususundan ziyade projenin asıl sahibinin kamu olması hususunun önem arz ettiği,

- Büyük kamu projelerine finansman sağlayan uluslararası kuruluşların herhangi bir kurum veya işletme yerine Hazine Müsteşarlığını muhatap almak istediği, 5018 sayılı Kanunun (I) sayılı cetvelinde yer alan kurumların tüzel kişiliği olmadığından Hazine Müsteşarlığı tarafından kredi üstleniminin söz konusu olabileceği, yapılan düzenleme ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluşların dış finansmanının da Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine ilişkin Bakanlar Kuruluna yetki verildiği, bu düzenlemenin uygulamada bütün özel bütçeli kurumlardan ziyade öz gelirleri fazla olmayan ve gelirlerin ana kaynağı bütçeden gelen hazine yardımlarından oluşan Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlara finansman kolaylığı sağlayacağı,

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen kamu kurumlarının yapacakları doğrudan alım sınırlarının TCDD'nin alımları açısından çok düşük kaldığı, bu sebeple TCDD'nin bağlı ortaklıklarından yapacağı alımların Kamu İhale Kanunundan istisna tutulmasının uygun bulunduğu,

- Kamu İhale Kanununda danışmanlık hizmetlerinin belirli istekliler arasında yapılmasına ilişkin olarak belirlenen eşik değerlerin düşük belirlenmesinin uygulamada danışmanlık hizmetleri için yapılan ihale süreçlerinin uzamasına yol açtığı, Teklif ile eşik değerlerin yükseltilmesinin ihale sürecini kısaltacağı ve ihalelerde rekabeti artıracacağı, ayrıca farklı kurumlar için farklı eşik değerlerin belirlendiği, Teklif ile danışmanlık hizmetlerine ilişkin tek bir sınır getirilmesinin de yerinde olacağı,

ifade edilmiştir.

Kanun Teklifinin geneli üzerindeki görüşmelerin ardından Teklif ve gerekçesi Komisyonumuzca da benimsenmiş ve verilen bir önerge doğrultusunda Teklifin daha ayrıntılı incelenebilmesini teminen öncelikle bir alt komisyonda ele alınması kararlaştırılmıştır.

Alt Komisyon tarafından 8/3/2012 tarihinde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu ve Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımlarıyla gerçekleştirilen görüşmede Alt Komisyon üyeleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri tarafından Kanun Teklifi üzerindeki görüş ve düşünceler ayrıntılı bir şekilde dile getirilmiş ve oluşturulan metin Komisyonumuza sunulmuştur.

Bu defa Komisyonumuzun 13/3/2012 tarihinde Hükümeti temsilen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali YILDIRIM ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımıyla yaptığı 32 nci Birleşiminde, 2/387 esas numaralı Kanun Teklifinin görüşmelerine devam edilmiş ve görüşmelerde Alt Komisyon metninin esas alınması kararlaştırılmıştır.

Komisyonumuzda yapılan görüşmelerde Alt Komisyon metninin;

- Çerçeve 1 inci maddesi;

• Madde ile düzenlenen ve katma değer vergisi istisnası kapsamına girmesi öngörülen projelerin hangileri olduğuna açıklık kazandırılması amacıyla, fıkrada yer alan "ihale ilanı yayımlanmış" ibarelerinin; "ihale veya görevlendirme ilanı yayımlanmış" şeklinde değiştirilmesi; istisna kapsamına dahil edilen faaliyetlerin "mal teslimleri veya hizmet alımları" olarak düzenlenmesi ve istisna kapsamına girecek faaliyetlerin "yatırım döneminde" gerçekleştirilen faaliyetler olduğunun belirtilerek anlama açıklık kazandırılması;

• Ayrıca maddenin yürürlük tarihinden önce teklifleri alınmış, ihalesi veya görevlendirmesi yapılmış yap-işlet-devret projelerinin de Teklif ile getirilen katma değer vergisi istisnası kapsamına dahil edilmesini; maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yüklenici firma tarafından üç ay içinde talepte bulunulması ve istisna edilecek KDV tutarının karşılık geleceği finansman maliyetinin veya bu tutara isabet eden sürenin, işletme süresi öngörülen projelerde işletme süresinden, kira öngörülen sürelerde ise kira tutarından veya kiralama süresinden indirileceğinin taahhüt edilmesi koşullarına bağlayan yeni ikinci fıkranın maddeye eklenmesi,

suretiyle,

- Çerçeve 2, 3, 4 ve 5 inci maddeleri aynen,

- Çerçeve 6 ncı maddesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilmesi öngörülen danışmanlık hizmetlerine ilişkin eşik değerlerin, Kanunun mevcut halinde farklı kamu kurumları için farklı tutarlar esas alınarak belirlenmiş olması nedeniyle ve 4734 sayılı Kanunun mevcut sistematığıne de uyumun sağlanması amacıyla danışmanlık hizmet alımı için öngörülen üst limitin "4734 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde yer alan tutarının dört katının altında" şeklinde yeniden düzenlenmesi suretiyle,

- Yürürlük ve Yürütmeye ilişkin 7 ve 8 inci maddeleri aynen,

kabul edilmiş ve Kanun Teklifinin başlığı ve metni kanunların hazırlanmasında uygulanan usul ve esaslar çerçevesinde redaksiyona tabi tutulmuştur.

Ayrıca İçtüzüğü'nün 45 inci maddesi uyarınca Teklifin Genel Kuruldaki görüşmelerinde Komisyonu temsil etmek üzere Kars Milletvekili Ahmet ARSLAN ve Manisa Milletvekili Recai BERBER özel sözcü olarak seçilmiştir.

Raporumuz, Genel Kurulun onayına sunulmak üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile arz olunur.

Başkan	Başkanvekili	Sözcü
<i>Lütfi Elvan</i>	<i>Süreyya Sadi Bilgiç</i>	<i>Ahmet Öksüzkaya</i>
Karaman	Isparta	Kayseri
Kâtip	Üye	Üye
<i>Vedat Demiröz</i>	<i>Mehmet Şükrü Erdinç</i>	<i>Necdet Ünüvar</i>
Bitlis	Adana	Adana
Üye	Üye	Üye
<i>Ekrem Çelebi</i>	<i>Bülent Kuşoğlu</i>	<i>Sadık Badak</i>
Ağrı	Ankara	Antalya
	(Muhalefet şerhi ektedir)	
Üye	Üye	Üye
<i>Mehmet Günal</i>	<i>Menderes Mehmet Teyfik Türel</i>	<i>Haluk Ahmet Gümüş</i>
Antalya	Antalya	Balıkesir
(Muhalefet şerhi ektedir)		(Muhalefet şerhi ektedir)
Üye	Üye	Üye
<i>Hüseyin Şahin</i>	<i>Mehmet Yüksel</i>	<i>Cengiz Yavilioğlu</i>
Bursa	Denizli	Erzurum

Üye <i>Salih Koca</i> Eskişehir	Üye <i>Kazım Kurt</i> Eskişehir (Ayrışık oyum var)	Üye <i>A. Nejat Koçer</i> Gaziantep
Üye <i>Feramuz Üstün</i> Gümüşhane	Üye <i>Ferit Mevlüt Aslanoğlu</i> İstanbul (Ayrışık oyum ektedir)	Üye <i>Aydın Ağan Ayaydın</i> İstanbul (Ayrışık oyum eklidir)
Üye <i>Ahmet Baha Öğütken</i> İstanbul	Üye <i>Müslim Sarı</i> İstanbul (Ayrışık oyum ilişiktir)	Üye <i>Musa Çam</i> İzmir (Muhalefet şerhimiz ektedir)
Üye <i>Rahmi Aşkın Türel</i> İzmir (Ayrışık oyum ektedir)	Üye <i>Ahmet Arslan</i> Kars (Bu raporun sözcüsü)	Üye <i>Muzaffer Baştopçu</i> Kocaeli
Üye <i>Mustafa Baloğlu</i> Konya	Üye <i>Mustafa Kalaycı</i> Konya (Muhalefet şerhi eklidir)	Üye <i>Mustafa Şahin</i> Malatya
Üye <i>Erkan Akçay</i> Manisa (Muhalefet şerhi ektedir)	Üye <i>Uğur Aydemir</i> Manisa	Üye <i>Recai Berber</i> Manisa (Bu raporun sözcüsü)
Üye <i>Sümer Oral</i> Manisa (Muhalefet şerhi eklidir)	Üye <i>Ali Boğa</i> Muğla	Üye <i>Abdulkerim Gök</i> Şanlıurfa
	Üye <i>Ertuğrul Soysal</i> Yozgat	

### KARŞI OY YAZISI

**TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülen 2/387 esas numaralı "Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin" geneline ve maddelerine ilişkin görüşlerimiz ve katılmadığımız hususlar aşağıda yer almaktadır.**

Devlet yönetimini ve toplumun geniş kesimlerini yakından ilgilendiren, varlıklarda azalma ve yükümlülüklerde artışa yol açan bu tip düzenlemelerin, AKP hükümetleri tarafından adeta bir alışkanlık haline getirildiği üzere, hükümet tasarısı yerine kanun teklifiyle yapılmak istenmesi, gerek konunun gerektiği şekilde ve yeterince tartışılmamasına yol açması, gerekse demokrasimizin yerleşik teamüllerine aykırılığı açılarından uygun gözükmemektedir. Bu durum, kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmamasına ve getirilen düzenlemelerin ekonomik ve mali etkilerinin yeteri kadar anlaşılmasına neden olmaktadır. Oysa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14 üncü maddesi hükmü uyarınca yapılacak düzenleyici etki analizi ile konunun muhtemel ekonomik ve mali etkileri çok daha açık bir biçimde ortaya konulabilirdi.

Kanun tekniği açısından diğer bir sorun da, yakın ilişki içinde olmayan düzenlemelerin tek bir kanunda yapılması ve kamuoyunda "torba kanun" olarak anılan bir tercihte ısrarcı olunmasıdır. İlgili Kanun Teklifinin özellikle 5. ve 6. Maddeleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ilgili değişiklikler olup, bu değişikliklerin kendi kanununda yapılması daha uygun olacaktır.

Öte yandan, Ekonomi Bakanı Zafer Çağlayan tarafından, gerek 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi görüşmeleri sırasında Plan ve Bütçe Komisyonunda, gerekse izleyen dönemde kamuoyuna yapılan açıklamalarda mevcut teşvik sisteminin eksikliklerini giderecek ve daha etkin çalışacak yeni bir teşvik sistemi üzerinde çalışıldığı ve bu kapsamda çalışmaların son aşamasına geldiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, söz konusu kanun teklifi ile yapılmak istenen düzenlemelerin yeni teşvik kanunu beklenmeden alelacele TBMM gündemine getirilmesi, bütünlükten yoksun bir yaklaşım olup, konunun yeni hazırlanacak teşvik sistemi kapsamında ele alınmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Cumhuriyet Halk Partisinin 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ilişkin Karşı Oy Yazısında da belirttiği üzere, giderek yaygın bir biçimde birçok kamu hizmeti alanında uygulanan kamu-özel işbirliği modelleri koşullu yükümlülükler olarak bütçe açığının düşük görülmesine, yükümlülüklerin uzun vadeye yayılmasına ve hizmetin maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinde de olumsuz sonuçlarını yaşadığımız koşullu yükümlülüklerin artması ciddi belirsizliklere yol açmakta ve riskleri artırmaktadır. Bu belirsizliklerin yanı sıra koşulların gerçekleşmesi, borç yönetimi ve kamu finansmanı açısından Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek mali yüklerin doğmasına sebep olacaktır.

Kanun teklifinin geneli üzerine son olarak belirtmek istediğimiz husus, kamu-özel işbirliği alanına bir çerçeve kazandırılması ve parçalı ve dağınık mevzuatın toplulaştırılması ihtiyacının yanı sıra, bu alana ayrılan kamu kaynağının büyüklüğü dikkate alındığında TBMM'nin bu alandaki denetiminin mutlak suretle etkinleştirilmesinin gerektiğidir. Bu çerçevede, Kamu-Özel İşbirliği modelinin yaygınlığı ve hacmi de göz önünde bulundurulduğunda, Sayıştay'ın Kamu-Özel İşbirliği modelinin uygulamalarını performans denetimine tabi tutması ve müstakil bir raporu her yıl Plan ve Bütçe Komisyonuna sunması uygun olacaktır. Buna ilaveten, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonunun özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere Hükümet tarafından bilgilendirilmesine ilişkin düzenlemelerin mevzuata kazandırılması büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, konunun ilgili Kanun Teklifinde düzenlenmesi uygun olacaktır.



**Teklifin 1 inci maddesi** ile gerek yap-işlet-devret modeli, gerekse 3359 sayılı Kanun kapsamındaki kiralama modeline getirilen KDV istisnası ile bütçe gelirleri açısından ciddi KDV hasılat kaybının yaşanacağı görülmektedir. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, özü itibarıyla, istisna ve muafiyetlerin mümkün olduğunca en azda tutulması halinde amacına ulaşacak bir mantığa sahiptir. Bu teklifle getirilen istisnalarla, bir taraftan sistemin etkinliği azalırken, diğer taraftan kısa vadede KDV tahsilatı azalacaktır. Özellikle paranın zaman değeri dikkate alındığında bu kaybın maliyeti yıllara sâri olarak giderek artacaktır. Bu bağlamda, Merkezi Yönetim Bütçesi üzerindeki mali etkilerin bir projeksiyon olarak 5018 sayılı Kanununun 14 üncü maddesi doğrultusunda TBMM'ye sunulması beklenirdi. Bununla birlikte, söz konusu KDV istisnası ile ne kadarlık bir vergi kaybının doğacağı, gerek alt komisyon gerekse üst komisyon toplantıları sırasında grubumuz tarafından ısrarla talep edilmesine rağmen ortaya konulamamıştır. Bu durum da, vergi kaybının tutarının ne kadar olacağına ilişkin olarak Maliye Bakanlığı tarafından ciddi bir çalışmanın yapılmadığını akla getirmektedir.

Diğer taraftan, borçlanma maliyetleri (kredi faiz oranları) bir dizi faktöre bağlı olarak değişebilmektedir. Amaçlandığı gibi KDV istisnasının borçlanma maliyetlerini beklenen ölçüde düşüremeyebileceğinin yanı sıra, KDV istisnasının diğer hizmet alanları için de yatırımcı firmalarca talep edilebileceği göz önünde tutulmalıdır.

Kamu-özel işbirliği alanındaki yatırımcı firmalara getirilen KDV istisnasının teşvik politikaları ile ilişkisi gerekçe ve müzakerelerde ortaya konulmamıştır.

3359 sayılı Kanun hükümleri uyarınca uygulanan kiralama modelinde de bu KDV istisnasının kira düzeyini ne ölçüde etkileyeceği konusunda açık, yeterli bir bilgi Komisyona sunulmamıştır.

Ayrıca, maddenin 31/12/2023 tarihine kadar uygulanması öngörüldüğünden geçici madde yerine süreli maddede düzenlenmesi uygun olacaktır.

**Teklifin 2 nci maddesi** ile yap-işlet-devret modeli kapsamında gerçekleştirilen ihalelerden yatırım bedelinin idare veya hizmetten yararlananlarca ödenmesinin mümkün olduğu projelerde, ödeme yükümlülüğüne girme yetkisine sahip idarelerin kapsamı genişletilmektedir. Hizmet ve kuruluş itibarıyla böylesine bir genişlemenin yol açacağı risklerin kamunun borçlanma projeksiyonu üzerinde ciddi belirsizlikler yaratacağı açıktır.

3996 sayılı Kanununun 8'inci maddesinin dördüncü fıkrası; aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen katkı payı ödemelerine ilişkin limitleri, yalnızca genel bütçeli idareler için kaldıran bir istisna hükmüdür. Söz konusu fıkranın istisnai niteliğinin genişletilerek, garanti verdiği tarihte bu maddenin kapsamına girdiği halde, sonrasında özel bütçeli kuruluşa dönüştürülen Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bu maddeden faydalanamayan kuruluşları kapsayıcı bir hale getirilmesi bu tür kuruluşlara bir kolaylık sağlayacaktır. Ancak, herhangi bir limite tabi olmaksızın talep garantisi verebilecek kurumların sayısının artırılması, bütçe üzerindeki yükü artırabilecektir.

**Teklifin 3 üncü maddesi** ile 3996 sayılı Kanuna yeni bir madde eklenmektedir. Bu madde ile yap-işlet-devret kapsamına giren proje sözleşmelerinde, genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idareler tarafından devralınması halinde yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla temin edilen dış finansmanın ilgili idare üzerinden nihai olarak hazine tarafından üstlenilmesinin yolu açılmaktadır. Bu durumun yeni bir koşullu yükümlülük yarattığı açıktır.

Bu tecrübeler ışığında hazırlanan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca verilecek hazine garantileri için bir limit öngörülmüş, Kanun'un 5'inci maddesinde mali yıl içinde sağlanacak garanti imkanının limitinin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği yer almıştır. Bu çerçevede, 2012 yılı Bütçe Kanununun 19'uncu maddesinde garanti imkan ve dış borcun ikraz limiti için 3 milyar dolar, Hazine Müsteşarlığı ile belirlenecek koşullar çerçevesinde ve elde edilecek kaynaklar hazineye aktarılacak şekilde kamu kurum ve kuruluşlarca ihraç edilecek sertifika, senet ve benzeri finansman enstrümanlarına sağlanacak garanti tutarı 2 milyar dolar olmak üzere toplam 5 milyar dolarlık bir hazine garantisi imkanı sağlanmış bulunmaktadır.

Söz konusu maddeyle bir hesaplama göre 30 milyar doları bulan yap-işlet-devret projeleri için hazine garantisi imkânı yaratılmış bulunmaktadır. Bu Türk mali sistemi üzerinde ciddi bir mali risk yaratmaktadır. YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırımların önümüzdeki dönemde artacağı yetkililerce ifade edilmektedir. Böyle bir durumda hazinenin borcu üstlenmesi nedeniyle kamu borcunun artabilecek olması nedeniyle hazinenin riski yükselecektir. Hazinenin riski dolayısıyla faiz oranları yükselebileceği gibi, uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmesi olasılığı da gündeme gelebilecektir.

Bu imkân, aynı zamanda, genel bütçe dışındaki kamu idareleri ile bunların bağlı ortaklıkları ve mahalli idareler için de getirilmektedir. Kredi üstlenimi konusunun bu kapsama uzanması Hazinenin daha fazla borç yükü altına girmesi sonucunu da doğurabilecektir. Son yıllarda Türkiye'de özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman hazine garantili dış kredilerle sağlanmış ancak söz konusu kurumların bazılarının kredi borçlarını geri ödeyemedikleri ve bu ödemelerin Hazine tarafından üstlenildiği hususları göz önünde bulundurulmalıdır.

Söz konusu değişiklik ile, görevli şirket tarafından ödenecek finansman yükünün azaltılması ve böylece gerçekleştirilen yatırımların kamuya dönüş süresinin kısaltılması ile borçlanma maliyetlerinin azaltılması hedeflenmektedir. Buna ilişkin olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarımız tarafından yapılmış herhangi bir çalışma var mıdır? sorusu komisyonda grubumuz tarafından ısrarla gündeme getirilmesine rağmen bir cevap alınamaması, bu konuda bir hazırlığın olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan, dünya Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) uygulamaları bağlamında, Hazine garantileri istisnai enstrümanlardır. Zira KÖİ modeli ile amaçlanan şeylerden biri de, kredi sağlayan kuruluşların projeler üzerindeki gözetim ve denetimlerinin varlığıdır. Zira kreditorler, verdikleri kredilerin geri ödenmesinde bir sorun yaşamamak amacıyla proje ile yakından ilgilenenlerdir. Ancak Hazine garantisi verilmesi durumunda, projeye idarece el konulduğu takdirde (ki bu durum proje şirketinin iflasını da kapsayan çok farklı gerekçelere dayanabilir) Hazine garantisi devreye girecektir. Bu nedenle kreditorlerin verdikleri borçları tahsil etme kaygıları olmayacak ve ilgili proje KÖİ'nin özü olan "proje finansmanı" esasından çıkıp, fiilen Hazine borçlanması yoluyla yapılan bir projeye dönüşecektir.

**Teklifin 4 üncü maddesi** ile 3996 sayılı Kanuna bir geçici madde eklenmektedir. Buna göre, Teklifin 3 üncü maddesinde getirilen dış finansman kredisini üstlenmeye ilişkin hükümler, uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları sonuçlandırılmamış projeler için de uygulanacaktır. Bununla birlikte, bu durumun ihalesi yapılarak uygulama sözleşmesi imzalanmış YİD projeleri için rekabete aykırılık iddialarını gündeme getirebileceği hususu göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan, Türkiye Cumhuriyeti Hazinesi tarafından verilecek yüksek tutarlardaki bir kredi garantisine biçilecek fiyat değeri, ihalesi tamamlanmış bir projenin yüklenicisine karşılığında bir şey talep edilmeksizin aktarılmış olacaktır.

**Teklifin 6 ncı maddesi** ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen danışmanlık hizmeti limitlerinin üzerinde gerçekleşen danışmanlık hizmetleri için yapılacak ihale yöntemi değiştirilmektedir. Böylece ilgili kanunda yer alan tutarın dört katına kadar olan danışmanlık hizmeti ihaleleri, eşik değerlerin altında gerçekleşen danışmanlık ihaleleri ile aynı çerçeveye indirgenmektedir. Böyle bir uygulamanın Kamu İhale Kanunu'na geniş bir istisna getirdiği açıktır.

**Tüm bu gerekçelerle, Cumhuriyet Halk Partisi Plan ve Bütçe Komisyonu Üyeleri olarak Üst Komisyon Raporuna karşı oy kullanmaktayız.**

*Ferit Mevlüt Aslanoğlu*

İstanbul

*Haluk Ahmet Gümüş*

Balıkesir

*Rahmi Aşkın Türeli*

İzmir

*Kazım Kurt*

Eskişehir

*Bülent Kuşoğlu*

Ankara

*Aydın Ağan Ayaydın*

İstanbul

*Musa Çam*

İzmir

*Müslim Sarı*

İstanbul

## MUHALEFET ŞERHİ

Bu kanun teklifi, içinde bütünlük olmayan bir torba kanun teklifi özelliğini taşımaktadır.

Bu kanun teklifinin mahiyeti nedeniyle bir hükümet tasarısı halinde TBMM'ye sunulması daha uygun olurdu. Hükümet tasarısı olarak getirilmediği için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri usulünce alınmamıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14 üncü maddesi uyarınca düzenleyici etki analizi de yapılamamıştır.

Hükümet tasarısı halinde gelmesi gereken düzenlemelerin teklif şeklinde getirilmesi AKP Hükümetinde bir usul ve alışkanlık haline gelmiştir. Hükümet, TBMM'deki büyük çoğunluğuna rağmen kamu hayatında stratejik önem arz eden konularda kanun tasarısı sunmakta çekingen davranmaktadır. Bunu en son MİT kanunu ve milli eğitime ilişkin düzenlemelerde de görmüş bulunuyoruz.

Kanun teklifinin gerekçesinde; 1 inci madde ile ilgili olarak; ülkemiz için hayati öneme sahip büyük ölçekli projelerin ihale edilmesi ve projeyi alan firmalara proje kapsamında inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri ile bu kapsamdaki sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiraya verilmesinin Katma Değer Vergisi yönünden istisna kapsamına alındığı ve bununla; görevli şirket tarafından ödenen finansman yükünün azaltılmasının ve Yap-İşlet-Devret Modeline işlerlik kazandırılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir.

Ülkemizin enerji, baraj, sulama, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanı gibi kalkınmada stratejik öneme sahip büyük ölçekli yatırımlara olan ihtiyacı her geçen yıl artmaktadır. Türkiye'nin yılda ortalama yüzde 17 civarında düşük bir tasarruf oranıyla istikrarlı ve yeterli bir büyüme hızına kavuşması ve ihtiyacı olan büyük yatırımları kıt kamu kaynaklarıyla yeterince gerçekleştirmesi oldukça zordur. Bu gerçekler Türkiye'nin yatırım potansiyelini azami düzeyde artıracak olan Kamu - Özel ortaklığı yatırım işbirliğini teşvik eden modellerin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle stratejik öneme haiz yatırımların teşvikine ve yatırım maliyetlerinin düşürülmesine yönelik düzenlemelere ilke olarak olumlu bakıyoruz.

Hükümetler önceden belirlediği bazı yatırım projelerini özendirme amacıyla vergi kanunlarında daha elverişli şartlara sahip olan değişikliklere gidebilir. Vergi mevzuatında yapılan bu tür değişiklikler hükümetin yatırım ve enerji politikalarının hedeflerini ortaya koyar. Ancak hedeflere ulaşılıp ulaşılamayacağı hususu yasal değişikliklerin etkilerinin istenilen yönde olmasına bağlıdır.

Teşvik politikalarının amacına ulaşabilmesi için bazı ilkelere uygun olması gerektiğini düşünüyoruz. Bu ilkeleri şu şekilde özetleyebiliriz;

1) Vergi teşviklerinin gücü abartılmamalıdır. Ekonomik kalkınma için başka düzenlemelere de ihtiyaç duyulduğu unutulmamalıdır.

2) Yaygın teşvik uygulamalarına gidilmemelidir. Rekabet gücünü ve entegrasyonu artıracak, yatırım-üretim-ihraçat zincirini kuracak teşviklere öncelik veren politikalar izlenmelidir.

3) Teşvik politikaları istikrarlı olmalıdır. Bunun için, bütün teşvik hükümlerinin ana esaslarını belirleyen bir çerçeve yasa çıkarılmalıdır. Uygulama açısından esneklik sağlamak amacıyla da yasanın getirdiği sınırlar dahilinde Bakanlar Kuruluna yetki verilmelidir.

4) Hangi alanlara ne tür teşviklerin verileceği orta ve uzun vadeli bir strateji kapsamında belirlenmelidir. Kaynak dağılımını tahrip eden, aşırı kapasiteye yol açan teşviklerden kaçınılmalıdır.

5) Vergi teşvikleri vergilerin eşitliği, basitliği, etkililiği, açıklığı, etkinliği ve kesinliği ilkelerine mümkün olduğunca zarar vermemelidir.

6) Serbest piyasa mekanizmasına en az zarar veren teşvik araçları seçilmelidir.

7) Teşvik uygulamaları konusunda yetkili olan kamu birimleri tek bir kurum çatısı altında toplanmalıdır. Yetki ve sorumluluk karmaşasına son verilmelidir.

Teklifin 1 inci maddesinde 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında ihale edilen işlerde inşaata yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri Katma Değer Vergisinden istisna edilmektedir.

KDV istisnası getirilmesine gerekçe olarak sadece borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi esas alınmıştır. Ancak, 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında yaptırılması düşünülen yatırımların; kamu yatırımı proje stokları ve yıllık programlar dikkate alınarak, yatırım maliyetlerine, bütçe yüküne ve borçlanma yükümlülüğünün genişlemesine ilişkin bir değerlendirmesinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bilindiği üzere 3996 ve 3359 sayılı kanun kapsamına dahil olan işler sadece bu kanunlar kapsamında değil, başka usullerde de yapılmaktadır. Örneğin baraj, otoyol, enerji, hastane vs yatırımlar genel bütçe kapsamında ve Yap-İşlet-Devret Modeli dışında yöntemlerle de yaptırılmaktadır. Hastaneler Sağlık Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamında inşa edildiği gibi üniversiteler tarafından da inşaa edilmektedir. Özel sektör de hastane inşaa etmektedir. Eğer bu düzenlemenin maksadı büyük ve önemli yatırımları teşvik etmek ve finansman yükünü azaltmak ise KDV istisnasının 3996 ve 3359 sayılı kanunların kapsamı dışında kalan yatırımları da kapsamı daha uygun olurdu.

5 ve 6 ncı maddeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda değişiklik getirmektedir.

4 Ocak 2002’de yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda AKP tarafından bugüne kadar doğrudan 21, dolaylı 50 kanun değişikliği yapılmış, 10 Kanun Hükmünde Kararname ile kapsam ve uygulaması sınırlandırılmıştır. Yapılan değişiklikler genel olarak kapsam ve istisnalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Sürekli istisnalar eklenerek kanunun içi boşaltılmış ve amacından sapılmıştır. Pek çok kamu kurum ve kuruluşu ya kapsam dışına alınmış veya istisna hükümlerinden yararlanma imkanlarına kavuşmuştur. Kanunun temel mantığı içinde hiçbir kamu kurum ve kuruluşu için muafiyet öngörülmemiş ve az sayıda istisnai işleme yer verilmişken, dolaylı olarak kimi kurum ve kuruluşlara muafiyet ve özel uygulamalara yer verilerek kanunun yapısı dejenere edilmiştir.

2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda önemli eleştiriler bulunmaktadır. Kamu alımlarında rekabeti ve etkinliği azaltması nedeniyle AB müktesebatına aykırı olan istisnaların kaldırılması istenmektedir. Kamu ihale mevzuatının çeşitli açılardan AB müktesebatından farklılık göstermeye devam ettiğinden bahisle, tutarlı bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle kamu-özel işbirliği ve imtiyazların verilmesi bakımından şeffaflık bulunmadığı, alımlar için belirlenen eşik değerlerin ve mali sınırların AB mevzuatında öngörülen değerlerin oldukça üstünde olduğu, şikayetlerin incelenmesi ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmediği açıklanmıştır.

Teklifin 5 inci maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun istisnalarına ilişkin 3 üncü maddesine (s) fıkrası eklenerek Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bağlı ortaklıklarından yapılacak mal ve hizmet alımları Kamu İhale Kanunundan istisna edilmektedir. Bu istisna ile Devlet Demiryolları bağlı ortaklıklarından ihalesiz alım yapacaktır. Aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar yok sayılarak rekabet engellenmektedir. Böylece bağlı ortaklıkların pazarlama endişesi kalmayacak, üretimde kalite, maliyetlerin yüksekliği önemini yitirecektir. Zira alıcısı bilinen rekabetsiz ortamda kalite ve zarar etme endişesi de ortadan kalkacaktır.

Teklifin 6 ncı maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde değişiklik yapılarak, yaklaşık maliyeti 13 üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarı dört kat artırılmakta ve bu tutarın altında kalan danışmanlık hizmetlerinin hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir. Bu danışmanlık hizmetlerinin kanunun 48 inci maddesindeki özel hükme göre belli istekliler arasında ihale usulüyle satın alınması esası getirilmiştir. İhale usul ve ilan sürelerine ilişkin 13 üncü maddede süre ve miktar sınırlaması getirilerek yaklaşık maliyet esasına bağlanmışken, bu kanun teklifiyle bu sınırlamalar dört kat artırılmakta ve böylece ihalelere daha geniş kapsamlı bir serbestlik getirilmekte ve sistem dejenere edilmektedir. Ayrıca bu düzenleme genel nitelikte bir düzenlemedir. Yatırımlara ve ihaleye ilişkin özel teşvik ve istisna hükümlerini düzenleyen bir teklifte ihale kanununa ilişkin genel bir düzenlemenin yer almasını doğru bulmuyoruz.

Yukarıda açıkladığımız nedenlerle kanun teklifine muhalefet ediyoruz.

*Sümer Oral*

Manisa

*Erkan Akçay*

Manisa

*Mehmet Günal*

Antalya

*Mustafa Kalaycı*

Konya

KARS MİLLETVEKİLİ AHMET ARSLAN VE  
BURSA MİLLETVEKİLİ HÜSEYİN ŞAHİN  
İLE 7 MİLLETVEKİLİNİN TEKLİFİ  
**KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU İLE  
BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN YAP-  
İŞLET-DEVRET MODELİ ÇERÇEVESİNDE  
YAPTIRILMASI HAKKINDA KANUN VE  
KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK  
YAPILMASINA DAİR KANUN TEKLİFİ**

**MADDE 1-** 25/10/1984 tarihli ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 29- 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna göre yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projeler ile 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen sağlık tesislerine ilişkin projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten 31/12/2023 tarihine kadar ihalesi yapılacak olanların; ihale edilmesi, projeyi üstlenen firmalara proje kapsamında inşaatla yönelik olarak yapılan mal ve hizmet teslimleri katma değer vergisinden müstesnadır.

Bu kapsamda yapılan mal ve hizmet teslimleri nedeniyle yüklenen vergiler, vergiye tâbi işlemler üzerinden hesaplanan vergiden indirilir. İndirim yoluyla telafi edilemeyen vergiler bu Kanunun 32 nci maddesi hükmü uyarınca istisna kapsamında işlem yapan mükellefin talebi üzerine iade edilir.

Maliye Bakanlığı, istisna kapsamına girecek teslim ve hizmetleri tanımlamaya, istisnaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN  
KABUL ETTİĞİ METİN

**KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU İLE  
BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN YAP-  
İŞLET-DEVRET MODELİ ÇERÇEVESİNDE  
YAPTIRILMASI HAKKINDA KANUNDA VE  
KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK  
YAPILMASINA DAİR KANUN TEKLİFİ**

**MADDE 1-** 25/10/1984 tarihli ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 29- 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna göre yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projeler ve 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen sağlık tesislerine ilişkin projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihale veya görevlendirme ilanı yayımlanmış ancak teklif alınmamış olanlar ile 31/12/2023 tarihine kadar ihale veya görevlendirme ilanı yayımlanacak olanların; ihale edilmesi ile görevlendirilen veya projeyi üstlenenlere yatırım döneminde proje kapsamında yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları katma değer vergisinden müstesnadır.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce teklifleri alınmış ya da ihalesi veya görevlendirme yapılmış işlerde; görevli şirketin veya yüklenicinin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde talepte bulunması halinde bu maddenin yürürlük tarihinden sonra birinci fıkrada kapsamındaki mal teslimleri ve hizmet ifaları da katma değer vergisinden müstesna tutulur. Şu kadar ki, bu istisnanın uygulanabilmesi için görevli şirketin veya yüklenicinin proje nedeniyle yatırım döneminde yükleneceği katma değer vergisi tutarının, indirim yoluyla telafi edilebileceği tarihe kadar, projenin ana kredi

(Kars Milletvekili Ahmet Arslan ve Bursa Milletvekili Hüseyin Şahin ile 7 Milletvekilinin Teklifi)

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

finansman koşullarına göre oluşacak finansman maliyeti tutarı veya buna isabet eden sürenin, ilgisine göre; işletme süresi öngörülen projelerde işletme süresinden, kira öngörülen projelerde kira tutarından veya kira süresinden indirileceği hususunun bu şirketler tarafından, içeriği idarece belirlenecek taahhütname ile taahhüt edilmesi ve bu taahhüdün idarece kabul edilmesi gerekir. İndirimler, ilgili projelere ait sözleşmelerde öngörülen esaslar dikkate alınarak yapılır.

Bu kapsamda yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları nedeniyle yüklenilen vergiler, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan vergiden indirilir. İndirim yoluyla telafi edilemeyen vergiler bu Kanunun 32 nci maddesi hükmü uyarınca istisna kapsamında işlem yapan mükellefin talebi üzerine iade edilir.

Maliye Bakanlığı, istisna kapsamına girecek teslim ve hizmetleri tanımlamaya, istisna ve iadeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

**MADDE 2-** 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “genel bütçeli idarelerin” ibaresi “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

**MADDE 3-** 3996 sayılı Kanuna 11 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 11/A maddesi eklenmiştir.

“Kredi Üstlenimi

MADDE 11/A- Görevli şirket ile yapılacak sözleşmede, sözleşmenin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından üstlenilmesine, gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının ise idarenin talebine bağlı olarak kullanılabileceğine ilişkin hükümlere yer verilebilir.

**MADDE 2-** 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “genel bütçeli idarelerin” ibaresi “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

**MADDE 3-** 3996 sayılı Kanuna 11 inci maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki 11/A maddesi eklenmiştir.

“Kredi üstlenimi

MADDE 11/A- Görevli şirket ile yapılacak sözleşmede, sözleşmenin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından üstlenilmesine, gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının ise idarenin talebine bağlı olarak kullanılabileceğine ilişkin hükümlere yer verilebilir.

(Kars Milletvekili Ahmet Arslan ve Bursa Milletvekili Hüseyin Şahin ile 7 Milletvekilinin Teklifi)

Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idareler tarafından devralınması halinde, yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla temin edilen dış finansmanı üstlenmeye söz konusu idare yetkilidir. Bu idarenin, özel bütçe kapsamında olması halinde, söz konusu dış finansmanın, ilgili idarenin bağlı olduğu bakanlığın teklifi üzerine ilgili idare tarafından ya da ilgili idarenin bağlı olduğu bakanın talebi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine karar vermeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

**MADDE 4-** 3996 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir:

“GEÇİCİ MADDE 3- Bu Kanunun 11/A maddesi hükümleri uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları henüz sonuçlandırılmamış yap-işlet-devret modeli projeleri için de uygulanır.”

**MADDE 5-** 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinin (r) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiştir.

“s) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımları,”

**MADDE 6-** 4734 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Ancak yaklaşık maliyeti 8 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen eşik değerinin altında kalan hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.”

**MADDE 7-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 8-** Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idareler tarafından devralınması halinde, yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla temin edilen dış finansmanı üstlenmeye söz konusu idare yetkilidir. Bu idarenin, özel bütçe kapsamında olması halinde, söz konusu dış finansmanın, ilgili idarenin bağlı olduğu bakanlığın teklifi üzerine ilgili idare tarafından ya da ilgili idarenin bağlı olduğu Bakanın talebi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine karar vermeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

**MADDE 4-** 3996 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 3- Bu Kanunun 11/A maddesi hükümleri uygulama sözleşmesi imzalanmış ancak finansman çalışmaları henüz sonuçlandırılmamış yap-işlet-devret modeli projeleri için de uygulanır.”

**MADDE 5-** 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesine (r) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiştir.

“s) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımları,”

**MADDE 6-** 4734 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Ancak yaklaşık maliyeti 13 üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.”

**MADDE 7-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 8-** Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.