

Politika Notu

Ekim | 2005

“Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı”

Yönetişim Etütleri Programı

Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı

Son dönemde zelleřtirme uygulamalarının hızlandığı önümüzdeki dönemde de hızla devam edeceği gzlmektedir. Özelleştirme yoluyla elde edilen gelirlerinin ne şekilde değerlendirileceği ise bir iktisat politikası tercihi olarak önem taşımaktadır. H¼k¼met zelleřtirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılacağına ilişkin niyetini beyan etmiştir. Ancak zelleřtirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılmasını sağlayıcı net ve şeffaf bir mevzuata ihtiyaç vardır.

Bu konuyla ilgili mevzuat araştırıldığında oldukça karmaşık ve şeffaflığa aykırı bir seri d¼zenleme göze çarpmaktadır.

Özelleştirme İdaresince zelleřtirme kanunu (4046 sayılı kanun) kapsamında yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler, aynı kanun 10ncu maddesine göre öncelikle zelleřtirme İdaresinin genel yönetim giderleri ile zelleřtirme kapsamındaki şirketlerin mali yapılarının iyileştirilmesinde kullanıldıktan sonra varsa arta kalanı Hazine'ye devredilebilir ve borç ödemelerinde kullanılabilir niteliktedir.

Özel kanunlara göre yapılan özelleştirmeler ise farklı hükümlere tabidir. Bunlardan her bakımdan en sakıncalıları Haziran 2005 tarihinde yasalanan 5369 sayılı yasa ile getirilen TELEKOM gelirlerinin “bütçe geliri” yazılmasını öngören ve kısmen bu gelirleri TCDD’ye ve “köy içme suyu ve yolları”nın yapımına tahsis eden hükümdür. Öte yandan enerji santrallerinin özelleştirilmesi ve devrinden elde edilecek kaynakların kullanımı da farklı bir mevzuatla farklı bir uygulamaya tabidir.

Aşağıdaki bölümde Türkiye’de özelleştirme gelirlerinden genel bütçeye (Hazineye) pay aktarılmasının esasları özelleştirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılması bakımından ayrıntılarıyla incelenmektedir.

a. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanununun 10 uncu Maddesi

4046 sayılı kanun özelleştirme portföyündeki kuruluşlardan elde edilecek gelirlerin dağıtımını düzenlemektedir. Bu kanunun 10 uncu maddesi esas olarak özelleştirme fonunun kullanım alanlarını düzenlemekte ve bu bağlamda Hazineye aktarılacak kaynak konusunda da hükümler getirmektedir. Buna göre kanunun 9 uncu maddesinde sayılan özelleştirme gelirleri ve diğer gelirler aşağıda tam metni verilen 10 uncu madde çerçevesinde kullanılacaktır.

“a) İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

b) (Değişik: 3/7/2005-5398/4 md.) Bu Kanununun 22 nci maddesi gereğince yapılacak ödemelerde,

c) Bu Kanununun 24 üncü maddesi gereğince yapılacak ödemelerde,

- d) Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,
- e) İdareye devredilen kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,
- f) İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınmasında,
- g) Gerekliğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,
- h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,
- ı) İdareye devredilen kuruluşlara idarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında,
- i) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,
- j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,
- l) Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde ve kurulun özelleştirme ile ilgili olarak belirleyeceği alanlarda,
- kullanılır.

Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilir.”

Bu şekilde yapılan kullanımlar sonrası varsa kalan nakit fazlasının ne şekilde ve hangi koşullarda Hazineye aktarılacağı ise maddenin izleyen fıkrasında yer almıştır. Buna göre;

“(Değişik: 23/05/2000 - 4568/2 md.) Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazine'nin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz.”

Görüleceği gibi özelleştirme mevzuatı özelleştirme gelirlerinin ancak idarenin kanunda sayılan giderlerini yaptıktan sonraki kısmının Hazineye aktarılmasını ve bu meblağların sadece iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla özelleştirme portföyünden satılan TÜPRAŞ hisseleri karşılığı elde edilen gelirlerin bu kanun uyarınca borç ödemeleri dışında kullanılması mümkün görülmemektedir.

Tablo. Özelleştirme Fonu Dengesi

<i>milyon YTL</i>	1986-2002	2003	2004
Toplam Gelirler	3.148	498	1.916
Özelleştirme Gelirleri	2.527	369	1.590
Diğer Gelirler	622	129	326
Toplam Harcamalar	2.666	652	1.237
Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluş Gid.	1.895	563	654
Özelleştirme Giderleri	76	25	48
Faiz Giderleri	695	64	536
Fon Dengesi	483	-154	679
Borç İdaresi	779	153	-397
Borçlanma	1.819	212	1.866
Ana Para Ödemeleri	1.058	81	2.268
Ana Para Tahsilatları	17	22	5
Nakit Fazlası	1.261	0	281
Hazineye Aktarılan	1.274	0	0
Hazineye Akt./Toplam Oz Özelleştirme Gel.+Net Borçlanma)	38,5		
Haz. Aktarılan/Fon Dengesi	2,6		
Oz. Kap. Kuruluş Gid.+Oz. Gid.)/Özelleştirme Gel.	0,78	1,59	0,44

Kaynak: ÖİB verilerinden kendi hesaplamamız

Bu şekilde Hazineye aktarılan nakit fazlaları mevcut uygulamada Hazine tarafından bütçeye gelir kaydedilmemekte ancak bir finansman kalemi olarak Hazine nakit dengesinde çizgi altında gösterilmektedir. Bir başka deyişle bu türdeki nakit fazlaları bütçe dışında izlenmektedir. Bu kalem Hazine web sitesinde kamu finansmanı istatistikleri bölümünde Hazine nakit gerçekleştirmeleri sayfasında finansman kalemleri arasında yer almaktadır.

b. Diğer Mevzuatla Yapılan Özelleştirmeler: Telekom Lisans ve Hisse Satış Gelirleri ile Enerji Dağıtım ve Santralleri Devir Gelirleri

Bu başlık altında 4046 sayılı kanun dışında kendi özel kanunlarıyla özelleştirme işlemine tabi tutulan kuruluşlara ait hisse satışları ve/veya varlık satışlarından elde edilen gelirler yer almaktadır.

Örneğin TELEKOM lisans ve hisse satış gelirlerini düzenleyen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ilgili maddesi şu şekildeydi:

“Ek Madde 19 - (Ek: 3/5/1995 - 4107/3 md.) Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin satışından elde edilen gelirlerin % 20 kadarı posta hizmetleri, % 20 kadarı telekomünikasyon hizmetleri, lisans ücretlerinin % 20 kadarı telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılır. Bu miktarlar ve kullanım alanları Ulaştırma Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Kalan kısım öncelikle borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazineye devredilir.”

Ancak 406 sayılı kanunda 1995 yılından sonra Haziran 2005 tarihinde yapılan bir değişiklikle bu ilkenin tamamen tersine bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre; 2005 yılı Haziran ayında yasalaşan 5369 sayılı

“Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” 11 inci maddesi¹ ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa eklenen geçici 11 madde çerçevesinde; TELEKOM gelirlerinden bütçeye gelir kaydedilmesi ve kaydedilen bu gelirler karşılığında TCDD Genel Müdürlüğünün yeni demiryolu yapımı, muhtelif demiryolu hatlarının bakımı, onarımı veya iyileştirilmesi ve demiryolu araçlarının temini ile köy içme suyu ve köy yollarıyla ilgili yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yatırım proje ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere gider yazılması şeklinde mali sistemimizde özelleştirme gelirlerinin kullanımına yönelik yeni bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. 5369 sayılı yasanın söz konusu değişikliği düzenleyen hükmü aşağıdaki şekildedir:

“Geçici Madde 11.- Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ait hazır değerlerden (menkul kıymetler dahil), Şirkette, NATO ve TAFICS proje avansları hariç olmak üzere, nakit değer olarak bırakılacak 350 milyon YTL ile 2005 yılına ilişkin olağan Genel Kurul toplantısında kâr dağıtım kararının alınmasını müteakip dağıtılabılır kârdan mahsup edilmek üzere temettü avansı olarak 16.1.2006 tarihine kadar Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığına yatırılacak olan 600 milyon YTL dışında ve azami 2.5 milyar YTL'ye kadar olan meblağ 16.1.2006 tarihinde Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığı hesabına aktarılır ve bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Bütçeye gelir kaydedilecek olan bu tutardan, 2006 yılında TCDD Genel Müdürlüğünün yeni demiryolu yapımı, muhtelif demiryolu hatlarının bakımı, onarımı veya iyileştirilmesi ve çeken-çekilen demiryolu araçlarının temini ile köy içme suyu ve köy yollarıyla ilgili yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere,

¹ Bu kanun esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonundan geçerek genel kurula sunulmuştur. Getirilen hüküm gerek tasarının ilk halinde gerekse komisyon görüşmelerinde yer almamış, Genel Kurulda tasarı yasalaşırken verilen önerge ile kanuna girmiştir.

Yatırım Programı ile KİT Yatırım ve Finansman Programında öngörülecek kısım Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenir.

Ancak, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin 16.1.2006 tarihinden önce % 51'den fazla hissesinin özelleştirme suretiyle devri işlemlerinin gerçekleşmesi halinde, birinci fıkrada belirtilen aktarma ve gelir kaydına ilişkin hükümler uygulanmaksızın hisse devir tarihi itibarıyla Şirkette, NATO ve TAFICS proje avansları, nakit değer olarak bırakılacak 350 milyon YTL ve devir tarihinde şirket tarafından temettü avansı olarak 16.1.2006 tarihine kadar Hazineye aktarılması öngörülen 600 milyon YTL'nin aktarılmamış olması halinde bu tutar dışındaki hazır değerler hisse devir tarihi öncesi Şirketin açacağı ayrı bir hesaba hisse devir tarihinde aktarılır. Bu hesapta izlenen tutar ve her türlü neması (bu nemaya ilişkin olarak ödenecek vergiler düşüldükten sonra) 16.1.2006 tarihinde Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığına aktarılır ve bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Bütçeye gelir kaydedilecek olan bu tutardan, birinci fıkrada belirtilen yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere, Yatırım Programı ile KİT Yatırım ve Finansman Programında öngörülecek kısım Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenir.

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin % 51'den fazla hissesinin özelleştirme suretiyle devri işlemlerinin 16.1.2006 tarihinden sonra gerçekleşmesi halinde ise, hisse devir tarihi itibarıyla, Şirkette 350 milyon YTL nakit değer ve NATO ve TAFICS proje avansları dışındaki hazır değerler, hisse devir tarihinde Hazine Müsteşarlığı İç Ödemeler Saymanlığına aktarılır ve bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Aktarılacak bu tutar, hiçbir surette yukarıda belirtilen yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmaz.”

Oldukça kapsamlı olarak ele alınan yukarıdaki düzenleme ile esas olarak belli ayıklamalar sonrası TELEKOM'un şirket bilançosunda bulunan hazır değerlerinin 2,5 milyar YTL tavanını aşmamak üzere bütçeye gelir kaydedilmesi ve bunun karşılığında da belli sektörde yer alan yatırım projelerinde kullanılması öngörülmektedir. 16.1.2006 tarihinden sonra özelleştirmenin gerçekleşmesi halinde ise Hazineye gelir olarak kaydedilen bu tutarın yatırım projelerinde kullanılmak üzere harcamaya dönüşmeyeceği düzenlenmektedir.

Getirilen bu düzenleme ile hükümet TELEKOM A.Ş'nin hazır değerlerinin önemli bir kısmını 2006 yılında TCDD Genel Müdürlüğü'nün yeni demiryolu yapımı, muhtelif demiryolu hatlarının bakımı, onarımı veya iyileştirilmesi ve çeken-çekilen demiryolu araçlarının temini ile köy içme suyu ve köy yollarıyla ilgili yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere Yüksek Planlama Kurulu kararı çerçevesinde bir tasarrufta bulunmaktadır.

Özelleştirme gelirlerinin kullanım alanlarından birisi de enerji santralleri devir sözleşmelerinden elde edilecek gelirlerdir. Bunlarla ilgili mevzuat da şu şekildedir.

“MADDE 8.- 4.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun ek 1, ek 2, ek 3, ek 4, ek 5 ve ek 6 ncı maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve aynı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

GEÇİCİ MADDE 4.- 31.12.2001 tarihine kadar yürürlüğe girecek olan Elektrik Enerjisi Fonu Anlaşmaları uyarınca taahhüt edilen yükümlülükleri karşılamak üzere;

a) 28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunun ek 2 nci maddesi gereğince tahsil olunan katkı payı tutarları,

b) *Tabii kaynakların ve tesislerin özelleştirilmesi veya işletme haklarının devrinden elde edilen gelirlerden Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek miktarda ayrılacak paylar,*

c) *İrat kaydedilen teminatlar ile şirketlere sağlanan hizmetler karşılığı elde edilen tahsilat,*

d) *Elektrik Enerjisi Fonundan kullanılan kredilerin geri dönüşleri ile bu Fonun yükümlülüklerinden dolayı verilecek kredilerin geri dönüşleri,*

e) *Diğer gelirler,*

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı merkez ödemelerini gerçekleştiren merkez saymanlığı hesabına yatırılır. Bu miktarlar Maliye Bakanlığınca bir yandan genel bütçeye özel gelir, diğer yandan Elektrik Enerjisi Fonunun bu fıkrada belirtilen yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde kullanılmak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinde açılacak tertibe özel ödenek kaydedilir. Özel ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içerisinde kullanılmayan miktarları ertesi yıl bütçesine devren özel gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu maddede belirtilen gelirlerin takibi ile yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin her türlü iş ve işlemler Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı nezdinde yürütülür.”

Bu gelirlerin devlet muhasebesine kayıt esasları 4046 sayılı kanunda yer alan nakit fazlalarının muhasebeleştirilme esaslarından görüleceği üzere farklıdır. Bu işlemler Hazinesinin doğrudan hisse sahibi olduğu kurumların satışından sağlanan gelirler olarak mütalaa edilmekte ve 2005 yılı kamu hesapları bülteninin “2005 yılı genel bütçe gelirlerinin ay içi gerçekleştirmeleri” adlı tablosunda “Hazine Portföyü iştirak gelirleri (Telekom Lisans satış gelirleri)”, “Sermaye gelirleri (Telekom hisse satış

gelirleri ve enerji dağıtım ve santralleri devir gelirleri)” başlıkları altında bütçe geliri olarak kayıt edilmektedir.

Ancak kayıt usulleri ne şekilde olursa olsun özelleştirme mevzuatı dışında elde edilen gelirlerin kullanımında bunların borç ödenmesine ayrılması gibi bir sınırlayıcılık bulunmamaktadır.

Her iki grupta yapılan özelleştirmelerden sağlanan tahsilatlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo. 1999-2005 Toplam Özelleştirme Gelirleri (Tahsilat)

Yıllar	(milyon YTL)			GSMH'ya Oranlı			Yüzde Dağılım		
	Özelleştirme Fonu	Bütçe	Toplam	Özelleştirme Fonu	Bütçe	Toplam	Özelleştirme Fonu	Bütçe	Toplam
1999	63		63	0,08		0,08	100,0		100,0
2000	1.522	392	1.914	1,21	0,31	1,52	79,5	20,5	100,0
2001	51	1.533	1.585	0,03	0,87	0,90	3,2	96,8	100,0
2002	372		372	0,14		0,14	100,0		100,0
2003	201		201	0,06		0,06	100,0		100,0
2004	1.218		1.218	0,28		0,28	100,0		100,0
2005*	1.316		1.316	0,27		0,27	100,0		100,0

Kaynak: DPT ve OİB verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır

* 2005 rakamı Ağustos sonu itibarıyla toplam satış bedelini göstermektedir

c. IMF ile İlişkiler Açısından Özelleştirme Gelirlerinin Tabi Olacağı Durum

IMF ile program yapılmasından bu yana faiz dışı fazla hesaplarında özelleştirme gelirleri dışta bırakılmakta ve kalan bölüm performans kriterine esas alınmaktadır. Özelleştirme gelirleri program tanımlı gelir toplamına ulaşılırken toplam gelirden düşülmek suretiyle dikkate alınmamaktadır.

Daha önceki bültenlerimizde hesap tarzını ayrıntılı olarak verdiğimiz program tanımlı faiz dışı denge açısından bakıldığında bundan sonra gelecek olan özelleştirme gelirlerinin IMF ile özel bir anlaşma yapılmadan ve/veya 5335 sayılı “torba yasa” örneğinde görüldüğü gibi özel bir yasal düzenlemeye gidilmeden borç ödemeleri dışında harcama arttırıcı bir biçimde kullanılmasının yine de pek mümkün olmayacağı anlaşılmaktadır. Zira özelleştirme mevzuatı dışındaki mevzuat gelirlerin nasıl kullanılacağını YPK’ya ve/veya Bakanlar kuruluna bırakılmakla beraber faiz dışı harcamaların artması anlamına gelecek bu işlemin, özelleştirme gelirlerinin faiz dışı fazla hesabında dışta bırakıldığı bir durumda hedefler açısından sorun yaratmaması için mutlaka başka harcamalardan kesinti yapılması veya yeni vergiler konulması anlamına geleceği açıktır.

Bununla birlikte, örnek olarak verdiğimiz 5369 sayılı yasa kapsamında getirilen düzenleme ile özelleştirilen şirketlerin ve/veya bunların varlıklarının (özelleştirme kapsamında olsun olmasın) kamu hesaplarına yansıtılmasında farklı uygulama arayışları içine de girildiği görülmektedir. Bu tür uygulamalar mevcut ekonomik programın kısıtları dışına çıkmak amacıyla gündeme gelen ve bürokratik yaratıcılığı ortaya koyan düzenlemelerdir.