

# **KAYNAK KULLANIMINI DESTEKLEME FONU (KKDF) HAKKINDA ANAYASA ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

**Akın Gencer ŞENTÜRK, Avukat**

**İzmir, 14.05.2012**

Anayasa'nın 167. maddesi, "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" başlığını taşımaktadır. Madde iki fıkradan ibaret olup, ilk fıkrası, "piyasaların denetimi" ile ilgili, "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." hükmünü ve ikinci fıkrası ise "dış ticaretin düzenlenmesi" ile ilgili "Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir." hükmünü içermektedir.

Maddede dikkati çeken husus Bakanlar Kurulu'na verilen yetkidir. Yetki,

- Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla,
- İthalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine,
- Vergi ve benzeri yükümlülükler dışında,
- Ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya,

şeklinde sınırlı ve bağlı bir şekilde verilmiştir.

Anayasa'nın 73. maddesi ise, "Vergi ödevi" başlığını taşımakta ve "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." hükmü ile "vergilerin kanuniliği" ilkesi vurgulandıktan sonra "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir." şeklinde yine Bakanlar Kurulu'na sınırlı ve bağlı bir yetki verilmektedir.

Anayasa'nın 167. maddesinde yer alan "ek malî yükümlülükler" ibaresi ile 73. maddesinde yer alan "benzeri malî yükümlülükler" ibarelerinin aynı olmadığı açıktır. Her şeyden önce 167. madde de "ek malî yükümlülükler" ibaresinin, "vergi ve benzeri yükümlülükler dışında" ifadesinden sonra ve birlikte kullanılması bunu ortaya koymaktadır. Kaldı ki 167. maddede verilen yetki, 73. maddede düzenlenen "vergilerin kanuniliği" ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde, "ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine" konulabilecek "ek malî yükümlülükler" in, "vergi ve benzeri yükümlülükler" olarak değerlendirilebilecek yükümlülükler olamayacağı açıktır. Eğer bu "ek malî yükümlülükler", dış ticaret ile ilgisi değilse ya da dış ticaret ile ilgili olsa da "vergi ve benzeri yükümlülükler" niteliği taşıyorsa Anayasa md. 167 değil md. 73 hükmü dikkate alınacak ve "vergilerin kanuniliği" ilkesi uygulanacaktır.

Uygulanacak Anayasa hükmü bir kere 73. madde olduğunda artık Bakanlar Kurulu'na "Kanunla" verilebilecek yetki, "koyma ve kaldırma" olmaktan çıkacak, Kanun ile konulmuş yükümlülük ile ilgili olarak "kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma" sınırlamasına tabi olacaktır.

Konu ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri olunca ilgili Kanun, 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun olup, 1. maddesi, "Dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması bu Kanun hükümlerine göre yürütülür." ve 4. maddesi ise "Bakanlar Kurulu kararıyla tahsil edilen ek mali yükümlülükleri yerine getirmeden ithalat, ihracat veya diğer dış ticaret işlemlerini gerçekleştirenler, noksan ek mali yükümlülüğün iki katı para cezasına çarptırılırlar." şeklindedir. Söz konusu hükümlerin Anayasa'nın 167. maddesi ile uyumlu olduğu ortadadır ve burada tartışılmayacaktır.

İşte tam bu noktada KKDF'nin niteliği üzerinde durulması gerekli olmaktadır. KKDF, 12.05.1988 tarih ve 88/12944 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (RG: 07.06.1988 – 19835) ihdas edilmiştir. Fon'un ihdas amacı ve kanuni dayanağı, BKK'nın "Amaç" başlıklı 1. maddesinde aşağıdaki gibi belirtilmektedir:

"Kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yatırımların yönlendirilebilmesi ve ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla 1211 sayılı Kanunun 3098 sayılı Kanunla değişik 40 ıncı madde II-b, c fıkralarına dayanılarak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde "Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu" kurulmuştur."

Görüldüğü üzere Bakanlar Kurulu tarafından "konulan" ve vergi benzeri mi yoksa vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek bir mali yükümlülük mü olduğu tartışmaya muhtaç Fonun varoluşunda Kanuni dayanak 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun değil 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu olarak işaret edilmektedir.

Üstelik Anayasa md. 167, "dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla" ve 2976 sayılı Kanunun 1. maddesi de benzer bir şekilde "dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla" "ek mali yükümlülük" konulabileceğini düzenlerken Fonun konulduğu Bakanlar Kurulu Kararında "öngörülen hedeflere uygun olarak yatırımların yönlendirilebilmesi" ve "ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi" gibi ilgisiz bir amaç ortaya konulmuş durumdadır.

Zaten ilgili Bakanlar Kurulu Kararı ile atıf yapılan 1211 sayılı Kanunun 3098 sayılı Kanun ile değişik 40. maddesinin II/b fıkrası "Faiz oranları" ve II/c fıkrası ise "Banka kredilerinin düzenlenmesi" başlığını taşımakta ve burada, "Banka, kredilerin kalkınma planlarının amaçlarına yönlendirilebilmesi ve kredi düzenlemesinde, yukarıdaki fıkrada belirlenen amacın tahakkuku için ayrıca fon kurmaya, kaldırmaya, kaynağını kredilere tahakkuk ettirilen faizlerden veya sair suretlerle sağlamaya ve bunların yürürlük zamanlarını tespiti ilişkin olarak Başbakanlığa önerilerde bulunur." şeklinde bir "Fon"dan söz eden hüküm yer almaktadır. Hükmün devamında ise "Bankanın, yukarıdaki (b) bendi ve (c) bendinin ikinci fıkrasına istinaden Başbakanlığa yapacağı öneriler, Yüksek Planlama Kurulunun uygun

mütalaası ve Bakanlar Kurulu Kararları ile yürürlüğe girer.”hükmü ile Yüksek Planlama Kurulu’nun uygun mütalaası da ayrıca aranmaktadır.

Görüldüğü üzere konunun “dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacı” dışına çıktığı ve “kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yatırımların yönlendirilebilmesi ve ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi” gibi farklı bir amaca yöneldiği ortadadır.

Ayrıca Bakanlar Kurulu Karar(lar)ı ile üzerinden KKDF alınan işlemlerin “ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri” sayılan, “kabul kredili, vadeli akreditif ve mal mukabili ödeme şekillerine göre yapılan ithalat” yanında “bankalarca ve finansman şirketlerince kullanılan tüketici krediler (Gerçek kişilere ticari amaçla kullanılmamak kaydıyla kullanılan krediler)” ve “Bankalar ve finansman şirketleri dışında Türkiye’de yerleşik kişilerin yurtdışından sağladıkları krediler” gibi dış ticaret ile ilgili olmayan alanlara da genişletildiği açıktır.

Üstelik 1211 sayılı Kanununun 40. maddesi daha sonra 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 7. maddesi ile değiştirilmiş ve daha sonar 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile aynı madde de bir değişiklik yapılmış, bu Kanununun 168/F maddesi ile 1211 sayılı Kanununun 40. maddesinin I numaralı fıkrasının (b) bendi yürürlükten kaldırılırken (II) numaralı fıkrası ise bu değişiklik sonrasında KKDF uygulamasına dayanak alınabilecek hüküm ortadan kalkmıştır.

Yukarıdaki açıklamalarımıza göre, ana konumuz dışında kaldığından çalışmamızda ele alınmayan 4684 sayılı Kanunun Geçici 3. maddesi, 2001/2698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 2002 Mali Yılı Bütçe Kanununun 30/c maddesi gibi diğer norm ve düzenlemeler ayrık tutulmuş olarak bir değerlendirme yapıldığında;

1. KKDF uygulaması her şeyden önce amaç olarak Anayasa’da işaret edilen amaç ile örtüşmemektedir.
2. Ayrıca dış ticaret işlemleri dışında başkaca işlemler üzerinden de KKDF alınıyor olması, artık konuyu Anayasa md. 167 hükmü dışında bıraktığından konu ancak doğrudan bir Kanun ile düzenlenebilecektir.
3. KKDF ile ilgili olarak çalışmada ele alınmayan ancak son bölümde referans verilen düzenlemeler nedeniyle başkaca hukuka aykırılıklar mevcut olduğunu görüşüyoruz. Ancak zaten Anayasal zemini olmayan bir uygulamanın daha alt normlar yönünden ele alınmasını da doğru bulmuyoruz. Belki bunlar başka bir çalışmaya konu edilebilir.

Not: Anayasa Mahkemesi, Toplu Konut Fonu uygulaması nedeniyle önüne gelen bir davada 11.01.1985 günlü E:1984/6, K:1985/1 sayılı kararıyla 2976 sayılı Kanunun "Ek Mali Yükümlülükler" başlığını taşıyan 3.maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını belirlemiştir. Anayasa Mahkemesi kararında da Açıklandığı üzere, Yasama Organı, Anayasa'nın 167. maddesinin 2.fıkrasının vermiş olduğu yetkiye dayanarak "dış ticaretin düzenlenmesi"ni yürütme organına bırakmış ve Bakanlar Kurulu Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla bu konunun çerçevesini, genel esaslarını, temel yönlerini ve ayrıntılarını düzenleme yetkisine sahip kılınmıştır. Bu nedenle konunun bu yönü çalışmada irdelenmemiştir.

---

## **UYARI**

Makale olarak kaleme alınmış metinlerde ifade edilen görüşler, kaleme alındığı tarihte yazarın savunduğu görüşlerdir. Bu görüşler, mevzuatta meydana gelen / gelecek gelişmeler ile değişmiş olabilir. Her durumda, özellikle mevzuata yapılan yollamalar, bir başka kaynaktan daha teyit edilmeden kullanılmamalı ve ifade edilen görüşlerin, başka ortamlarda kabul görmeyebileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Yazarın bu konuda bir taahhüdü de bulunmamaktadır. Mevzuatımızın özellikle vergi mevzuatımızın sık değiştirilen ve farklı anlayışlarla yorumlanabilen yapısı nedeniyle, herhangi bir konuda uygulama yapılmadan önce konunun uzmanlarından profesyonel yardım alınmasını tavsiye ederiz. Bu çalışmada yer alan bilgi ve açıklamalardan dolayı Av. Akın Gencer ŞENTÜRK'e sorumluluk iddiasında bulunulamaz. Çalışma ve yazılardan kaynak gösterilmek şartıyla alıntılar yapılabilir. Ancak çalışma ve yazıların bir bütün halinde kullanımı tüm ortamlar ve kullanım şekilleri için telif sahibinin yazılı iznine bağlıdır.