

Türkiye’de Kamu Geliri Olarak Para Cezalarının Mali Boyutunun Değerlendirilmesi

Özet

İdari para cezaları, yargı kararı gerekmeksizin devletin idari kurumları tarafından hükmedilebilen cezalar iken adli para cezaları sadece mahkemeler tarafından hükmedilebilen para cezalarıdır. Kamu düzenini sağlamak amacıyla uygulanan para cezalarının birincil amacı gelir sağlamak olmayıp asıl amacı toplumsal düzeni, adaleti ve güvenliği tesis etmektir. Buna rağmen devlet bütçesi tahminlerinde, kamu gelirleri altında ceza gelirleri başlığı ile yer almaktadır. Olağanüstü kamu gelirleri arasında sayılan ceza gelirlerinin, bütçe tahminlerinde ceza gelirleri hedefleri bulunması sebebi ile günümüzde olağan kamu gelirinə dönüştüğü görülmektedir. Bununla beraber ceza gelirlerinin mali boyutu incelendiğinde, motorlu taşıtlar vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, gümrük vergisi gibi bütçe için önemli olan birçok vergi gelirinden daha fazla gelir sağladığı görülmektedir. Ceza gelirlerinin merkezi yönetim bütçe açığına oranlarının son yıllarda sırasıyla %35, %34 ve %24 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu bilgiler ışığında sosyal amaç ile toplanan para cezalarının mali amaca da önemli katkılar sağladığını söyleyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Para Cezaları, İdari Para Cezaları, Adli Para Cezaları, Bütçe Gelirleri.

JEL Sınıflandırma Kodu: H20, H27, H60, H61.

Assessing The Size Of Public Financial Income As Fines In Turkey

Abstract

Administrative monetary penalties are executed by the administrative institutions of the state without requiring a judgment, whereas judicial fines are executed only by the courts. The primary purpose of the monetary penalties imposed to ensure public order is not to generate revenue, but to establish social order, justice and security. Nonetheless, they are included with the “penalty income” title under the public revenues in the state budget estimates. Penalty revenues, which are considered as extraordinary public revenues, are now transformed into ordinary public revenues, with the aim of meeting penalty revenues targets in budget estimates. However, it can be said that the financial aspect of penal incomes provides more income than tax revenues, which are important for budget such as motor vehicle tax, bank and insurance transaction tax, customs tax. It can be argued that the coverage of the budget deficit in the light of this information is over 30% in recent years and this coverage is at a very high level.

Keywords: Monetary Penalty, Administrative Monetary Penalty, Judicial Penalty, Budget Revenues.

JEL Classification Codes: H20, H27, H60, H61.

Giriş

Para cezaları ceza hukuku ile beraber idare hukukunu da ilgilendiren bir konu olmakla beraber, idari para cezaları ve adli para cezaları olmak üzere iki tür para cezasından söz edilebilir. Kamu gelirleri içerisinde yer alan para cezaları; yargı para cezaları, idari para cezaları, vergi cezaları ve diğer para cezaları başlıklarından oluşmaktadır. Bu çalışmada konunun daha iyi anlaşılması için öncelikle suç, ceza ve kabahat kavramları açıklanmaktadır. Daha sonra idari para cezaları ve adli para cezalarının tanımları, hukuki boyutu ve mali boyutu ile ilgili açıklayıcı bilgilere yer verilmektedir. Bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, kamu gelirleri içerisindeki para cezaları gelirlerinin neredeyse tamamının idari para cezaları ve vergi cezalarının toplamından oluştuğu görülmektedir. Çalışmamızda 2006 yılı sonrasında merkezi yönetim bütçe gelirleri, toplam vergi gelirleri, MTV, BSMV, gümrük vergileri, bütçe açıkları, hedeflenen ve tahsil edilen para cezaları, para cezalarının bütçe açıkları içerisindeki paylarına yer verilmektedir. Bu makroekonomik göstergelerin büyüklüklerini birbirleri ile karşılaştırarak ceza gelirlerinin bütçe içerisindeki ve bütçe açığı içerisindeki payı, önemi ve mali boyutu açıklanmaya çalışılmaktadır.

1. Suç, Ceza ve Kabahat Kavramları

İnsanlar birlikte yaşamaya başladıkları ve toplum oldukları andan itibaren toplumsal kurallarda oluşturmuşlardır. Bu kurallar toplumsal yaşamı sürdürebilmek için en temel kurallar olarak doğmuşsa da ilerleyen zamanlarda toplumsal sağlığı, düzeni ve huzuru sağlamaya yönelik düzenlemelerle gelişmiştir. Bir suçun karşılığı her zaman bir ceza olarak karşımıza çıkmaktadır¹. Ceza kanununun amacı, kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzen ve güvenliğini, hukuk devletini, kamu sağlığını ve çevreyi, toplum barışını korumak, suç işlenmesini önlemektir. Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza

verilemez. Ceza Kanununun uygulamasında kişiler arasında ırk, dil, din, mezhep, milliyet, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, millî veya sosyal köken, doğum, ekonomik ve diğer toplumsal konuları yönünden ayırma yapılamaz ve hiçbir kimseye ayrıcalık tanınmaz².

İdari yaptırımların açıklanması ve idari yaptırımlarla ceza hukuku alanındaki müeyyidelerin anlaşılmasında suç, ceza ve kabahat kavramlarının önemli yeri bulunmaktadır. Cezalar bir yaptırım türü olmaları nedeniyle, suçlar ise karşılığında ceza uygulanan fiiller olmalarının yanı sıra taşıdıkları hukuka aykırılık özellikleri nedeniyle idari yaptırımlarla yakından ilişkilidirler. Çünkü suçlar gibi idari yaptırım uygulanmasını gerektiren kabahatler de hukuka aykırılık içerirler. Suç, ceza kanunu tarafından öngörülen emir veya yasağın ihlali olmakla beraber, hukuk düzeninin ceza tehdidi ile yasakladığı bir fiildir. Bir emri ihlal eden kimseye çektirilen acıyı ifade eden ceza kavramı, ceza hukuku anlamında, kanun tarafından öngörülen ve adli makamlar tarafından ceza muhakemesi adı verilen işlemler bütününe göre, kanunun bir emrini ihlal eden kişiye verilen acıdır. Kabahat ise eskiden cürümlere oranla daha hafif bir haksızlık içerdiğinden ‘cüce cürümler’ olarak nitelendirilmekte olup, Kabahatler Kanunu’nda, “kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık” olarak tanımlanmaktadır³. Kabahatler Kanunu’nda, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir ifadesi yer almaktadır. Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir.

1.1 Para Cezalarının Yasal Çerçevesi

Suç karşılığı olarak hükmedilen bir paranın

² <http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/5237.htm>, Erişim: 19/01/2018

³ Burcu Erdiñç, İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması, Ankara Barosu Dergisi, 2012/2, Ankara, s.244.

¹ <https://www.jurix.com.tr/article/9657>, Erişim: 19/01/2018

alınmasını ve kanunun gösterdiği yere tevdi edilmesini, ödenmemesi halinde ise kanunun gösterdiği yaptırımlara çevrilmesini belirleyen cezaya para cezası denilir⁴. 20. yüzyılın başlarında kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezalar bakımından özel bir fonksiyonu gerçekleştirilmesi düşünülen para cezaları, suç politikası çerçevesini aşarak, kanun koyucuların vazgeçemeyecekleri bir ceza türü olmuş, orta ağırlıktaki suçlar için de tek başına hükmedilebilen ceza niteliğini kazanmıştır. Sonuçları itibarıyla tamir edilebilirler, yani adli hata hâlinde gerçekleşmiş bulunan kötü sonuçların yok edilmesi kolaylıkla mümkün olabilmektedir. Para cezaları devlete gelir temin ettiği hâlde, diğer cezaların infazı masraf doğurmaktadır. Bu nedenle, para cezasının infazı hürriyeti bağlayıcı cezalarda olduğu gibi, vergi yükümlülerine ekonomik bir külfet yüklediği gibi, aksine yükünü azaltmaktadır⁵. Merkezi yönetim bütçe gelirlerini incelediğimizde para cezalarının bütçede üç başlık halinde toplandığını görmekteyiz. Bunlar; yargı para cezaları, idari para cezaları ve vergi cezaları başlıklarıdır. Ülkemizde idari para cezaları ve adli para cezaları, 6183 sayılı “Amme Alacakları Tahsili Hakkındaki Kanun” kapsamında takip edilmektedir.

1.1.1 Adli Para Cezaları

Türk Ceza Kanunu’na göre suç karşılığında hapis ve adli para cezası olmak üzere iki tür ceza yaptırımı uygulanabilir. Adli para cezasına bir suçun cezası olarak sadece mahkemeler tarafından hükmedilebilir. Diğer tüm devlet kurumlarının verdiği para cezaları ise idari para cezalarıdır. Adli para cezası, idari para cezasından farklı olarak ödenmediği takdirde hapis cezası ile sonuçlanabilecek bir yaptırım türüdür⁶. Adli para cezası, en az beş, en çok yedi yüz otuz gün olmak üzere, belirlenen gün sayısının tak-

dir edilen miktar ile çarpılması ile hesaplanan paranın devlet hazinesine ödenmesinden oluşmaktadır⁷.

5275 sayılı Kanunun 106. maddesinin üçüncü ve sekizinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve on birinci fıkrasına “İnfaz edilen hapsin” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya kamuya yararlı işte çalışmanın” ibaresi eklenmiştir⁸.

“Hükümlü, tebliğ olunan ödeme emri üzerine belli süre içinde adli para cezasını ödemezse, Cumhuriyet Savcısının kararı ile ödenmeyen kısma karşılık gelen gün miktarı hapis cezasına çevrilerek, hükümlünün iki saat çalışması karşılığı bir gün olmak üzere kamuya yararlı bir işte çalıştırılmasına karar verilir. Günlük çalışma süresi, en az iki saat ve en fazla sekiz saat olacak şekilde denetimli serbestlik müdürlüğünce belirlenir. Hükümlünün, hakkında hazırlanan programa ve denetimli serbestlik görevlilerinin bu kapsamdaki uyarı ve önerilerine uymaması hâlinde, çalıştığı günler hapis cezasından mahsup edilerek kalan kısmın tamamı açık ceza infaz kurumunda yerine getirilir.”

Hükümlü, hapis yattığı veya kamuya yararlı işte çalıştığı günlerin dışındaki günlere karşılık gelen parayı öderse hapisten çıkartılır veya kamuya yararlı işte çalıştırılma sona erer. Görüleceği üzere, her ne kadar bütçede yer alan bir gelir kalemi olsa da adli para cezalarında temel amaç bir gelir elde etmenin ötesinde ceza infazlarının, infaz kurumları üzerinde yarattığı iş yoğunluğunu ve maliyeti ortadan kaldırmaktır.

1.1.2 İdari Para Cezaları

Temel amacı toplumsal düzeni sağlamak olan idari para cezaları, devletin adaleti sağlama ve düzenleyici rolü kapsamındaki asli görevlerini yerine getirmesinden doğan bir uygulamadır. İdari para cezaları

⁴ Haluk Çolak, Uğur Altun, “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, **TBB Dergisi**, Sayı:69, 2007, s.241.

⁵ Çolak, Altun, agm, s.247.

⁶ Baran Doğan, “Adli Para Cezası Nedir?”, <https://barandogan.av.tr/blog/ceza-hukuku/adli-para-cezasi.html>, (01.10.2017)

⁷ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/10/20041012.htm>, (01.10.2017)

⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628-9.htm>, (01.10.2017)

devletin kamu tüzel kişiliğine sahip ve ilgili kanunlar çerçevesinde kendisine yetki verilen kurumları tarafından uygulanan para cezalarıdır. Cezanın takibi de cezayı uygulayan ilgili kurum tarafından gerçekleştirir.

Ülkemizde idari para cezaları kişilerin kabahat niteliğindeki fiillerine karşı verilir. Bu kapsamda idari para cezaları “Kabahatler Kanunu” ile düzenlenmiş ve suç kavramından ayrı bir boyutta değerlendirilmiştir. Bununla birlikte idari para cezaları, yalnızca Kabahatler Kanunu’nda değil, karşılığında idari para cezası öngörülen Kabahatler Kanunu’ndan başka 6047 Karayolları Trafik Kanunu ve 1105 Askeri Ceza Kanunu gibi özel kanunlarla da düzenlenmiştir⁹.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 2. maddesi ile “kabahat; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık” olarak tanımlanmakta, 16. maddesi ile de kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar; idari para cezası ve idari tedbirler olarak tasnif edilmektedir. Anılan madde idari tedbirleri mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olarak tanımlamıştır. Kanun’un 3. maddesi ile bu kanunun genel kanun niteliğinde olduğu belirtilerek, kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı hükme bağlanmıştır. 5326 sayılı Kanun’a göre cezalandırılması öngörülen fiillerin tespitini yapan ve ceza veren kamu tüzel kişileri ile bunların organlarının, haksızlığı tespit etme ve ceza verme yetkileri söz konusu kanunlardan kaynaklanmaktadır. Kamu tüzel kişilerinin tamamı, görevleri gereği verecekleri idari para cezalarının uygulamasını, 5326 sayılı Kanun’da yer alan genel esaslara bağlı kalarak yapmaktadır¹⁰. İdari para cezası, maktu veya nispi olabilir. İdari para ce-

zası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur. Kabahatler Kanunu’nun “Sorumluluk” başlığı taşıyan on birinci maddesine göre fiili işlediği sırada on beş yaşını doldurmamış çocuk hakkında ve akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukuki anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişiler hakkında idari para cezası uygulanmaz.

Vergi cezaları için kabahatler kanunu hükümleri geçerli değildir. Vergi cezaları ve ceza kesme yöntemleri Vergi Usul Kanunu’nda düzenlenmektedir. Vergi Usul Kanunu’nda düzenlenen kabahatlerin tamamında idarî para cezası öngörülmüş olup, bu nedenle bu kabahatlere ilişkin olarak Kabahatler Kanununun genel hükümleri uygulanmaktadır. Ancak burada Vergi Usul Kanunu’nda düzenlenen kabahatlere ilişkin genel hüküm, özel hüküm ayrımının yapılması gerekmektedir.

İdari para cezalarının yükümlüsü tarafından ödenmemesi durumunda ilgili kişi için cezai işlemi uygulayan yetkili kamu tüzel kişisi tarafından sadece icra işlemi yapılabilir. Söz konusu idari cezanın hapis cezasına dönüştürülmesi mümkün değildir. Buraya kadar yaptığımız açıklamalar çerçevesinde Bakanlıklar, Sosyal Güvenlik Kurumu, Emniyet Müdürlüğü, Kaymakamlık, Valilik, Belediyeler vb. kamu kurumları tarafından kesilen cezaları idari para cezasına örnek olarak gösterebiliriz. İdari para cezalarına karşı 15 gün içerisinde sulh ceza mahkemesine başvuru yapılabilir. Bu süre içerisinde başvuru yapılmazsa, idari para cezası kesinleşmiş olur. Bununla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kestiği cezalara karşı farklı bir itiraz yolu düzenlenmiştir. Ceza kesilen kişi veya kurumlar, 15 gün içerisinde idari para cezası itiraz komisyonuna başvuru yapmak zorundadır. Komisyon itirazı reddederse

⁹ Sefa Çobanoğlu, “Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini Ve Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Aydın, 2017, <http://adudspace.adu.edu.tr:8080/xmlui/handle/11607/3075>, (01.10.2017)

¹⁰ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051216-8.htm>, (01.10.2017)

30 gün içerisinde cezanın iptali için idare mahkemesine dava açılması gerekmektedir. Bu süreler içerisinde gerekli itirazlar yapılmaz ise, ceza kesinleşmiş sayılmaktadır. İdari vergi cezalarına karşı dava açma süresi 30 gün olup, dava mercii vergi mahkemeleridir. Uygulamaya bakıldığında yargı kararı gerekmeden idare tarafından hükmedilen yaptırımlar arasında idari para cezaları önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle ekonomik ve sosyal hayata ilişkin düzenlemelerde idari para cezaları devletler tarafından sıklıkla kullanılan önemli bir regülasyon aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca genel bütçe içerisinde yer alan gelirler incelendiğinde bir kamu geliri olarak para cezalarının toplam tutarı ve bütçe açığı içerisindeki payının her geçen gün arttığı görülmektedir¹¹. Olağanüstü kamu gelirleri arasında sayılan para cezaları için günümüzde, bütçe tahminleri içerisinde yer alan olağan bir kamu geliri haline dönüştüğünü söylemek mümkündür.

1.1.2.1 Vergi Suç-Kabahat ve Cezaları

Vergi, devletlerin kamu harcamalarını yerine getirebilmesi için gerekli olan en önemli finansman kaynağıdır. Anayasanın 73. maddesine göre, herkes kamu gelirlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergiler, devlet tarafından karşılıksız olarak, cebren alınan gelir kaynağı olmaları nedeniyle bireyler üzerinde yük oluşturmakta ve yükümlüleri tarafından tepki ile karşılanmaktadır. Vergi yükümlüleri bu tepkilerini daha çok vergi kayıp ve kaçığı gibi vergi verimliliğini olumsuz yönde etkileyen davranışlar şeklinde ortaya koymaktadırlar¹². Vergi suç-kabahat ve cezalarından güdülen amaç, vergi kanunlarının gereklerinin zamanında ve kurallara uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu şekilde vergi borçlarının zamanında

ve tam olarak tahsili, hazinenin vergi kaybını önlemekte ve kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli fonların toplanmasını, böylelikle de kamu yararını sağlamakta olduğunu söyleyebiliriz. Vergi kanunları ile getirilen ödevlere uymamak (VUK md.344-355) vergi kabahati (vergi ziyai ve usulsüzlük kabahatleri), Vergi Usul Kanunu madde 359-363'de öngörülen fillere uymamak ise vergi suçu (kaçakçılık, vergi mahremiyetinin ihlali ve mükellefin özel işlerini yapma suçları) olarak kabul edilmektedir¹³.

Vergi usul Kanunu'nda vergi ile ilgili cezalar; vergi ziyai, usulsüzlük cezaları ve hürriyeti bağlayıcı suç ve cezalar olmak üzere 3 başlık altında toplanmıştır. Vergi kanunlarında uygulanan kurallara uygun hareket edilmemesinin bir cezai yaptırımını söz konusudur. Vergi Usul Kanunu'nun 331. maddesinde, vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenler, vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılırlar denilmektedir. Bu yaptırımlar, vergi ceza hukuku, vergi usul hukuku ve ceza hukuku kapsamında şekillenmektedir. Vergi Usul Kanunu'nun 364. maddesine göre, vergi cezalarını gerektiren olaylar vergi dairelerince veya yoklamaya ve vergi incelemesine yetkili olanlar tarafından tespit olunur, yoklama ve vergi incelemesi sırasında rastlanan, vergi cezasını gerektirici olayların, raporlarda gösterilmesi, delillerin kaybolması ihtimalinin bulunduğu hallerde bunların tutanakla tespit edilmesi mecburidir denilmektedir. Vergi cezası kesme yetkisi ise olayların ilgili bulunduğu vergi bakımından mükellefin bağlı olduğu vergi dairesine aittir.

Anayasa Mahkemesi "...vergi idarelerince verilen para cezalarının; teknik anlamda ceza niteliğinde olmadığı, idari birer yaptırım niteliğinde olduğu hususundaki düşünceler de gözetildiğinde belge

¹¹ Sibel Can, "İdari Para Cezası", **TAAD**, Yıl:7, Sayı:29, 2017, s.407

¹² Hüseyin Çiçek, Hatice Herak, Türkiye'deki Vergi Suç ve Cezalarının Değerlendirilmesi, <http://dergipark.gov.tr/muiibd/issue/495/4496>, Erişim: 21.01.2017

¹³ Hasan Türkal, Mehmet Sena Ekici, Mahmut İnan, Vergi Suç ve Kabahati Kavramı, 4369 Sayılı Yasa Öncesinden Günümüze Yürürlükteki Vergi Suçları, Kabahatleri ve Cezaları, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:1, 2010, Konya, s.49.

düzenine ilişkin idarî düzenlemelere aykırı davranış suç değil, birer disiplin suçu, hatta bir tür malî kolluk önlemi olarak değerlendirilebilir” demektedir. Yine Anayasa Mahkemesi, vergi cezalarına ilişkin bir kararında “...Bu cezalar, vergi idareleri tarafından idarî usullerle ve yargı kararı gerekmeksizin uygulanan mali ve idari nitelikte yaptırımlar olabileceği gibi...” diyerek mali ve idari yaptırım niteliğinde olduğu hususundaki görüşünü sürdürmüştür¹⁴.

1.1.2.2 Gümrük İle İlgili Cezalar

Gümrük Kanunu, gümrük düzenini, sistemini ve gümrük vergisinin esas ve usullerini düzenlemekte olup, Gümrük Kanunu’nda yer alan ve para cezasını gerektiren fiiller “gümrük kabahatleri” olarak tanımlanmaktadır. Gümrük kabahatleri, devletin gümrük ve vergi politikasına karşı işlenen fiiller olup, bu fiiller için öngörülen para cezaları da adli değil idari nitelikte para cezalarıdır. Türkiye Gümrük Bölgesi’ne giren ithal eşyalar gümrük vergisine tabi tutulmaktadır. Gümrük vergisinin matrahına giren unsurlar Dünya Ticaret Örgütü Kıymet Anlaşması, eşyanın menşei ise Dünya Gümrük Örgütü tarafından tespit edilmiş olup, Türk Gümrük Kanunu bu anlaşmalarla uyum içindedir. Gümrük vergisinin matrahı eşyanın satış bedelidir. Eşyanın satış bedelinin tespit edilememesi halinde alternatif yöntemlere göre matrah hesaplanmaktadır. Gümrük vergilerinden kural olarak ithalatçı ve gümrük müşaviri müteselsilen sorumludur. Gümrük Kanunu’na aykırı bazı fiiller idari anlamda suç teşkil etmektedir. Türk Hukukuna göre gümrük vergisinin ve idarî para cezalarının zamanaşımı üç yıldır. Gümrük vergileri 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)’nun 2. maddesinde belirtildiği üzere, VUK hükümlerine tabi değildir. Yine ilgili kanunun aynı maddesinde bu vergilerle ilgili olarak 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu-

nun 242. maddesi hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, VUK hükümlerinin 4458 sayılı Gümrük Kanununa göre tahsil edilen vergi ve cezaları kapsamadığı açıktır¹⁵.

4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun on birinci kısmında bulunan cezalar bölümünde, genel hükümler yer almaktadır. İdari yaptırıma konu fiilin, ceza uygulamasını gerektiren bir fiile ilişkin olması ve zamanaşımı daha uzun bulunan bu fiil nedeniyle ceza davası açılmış olmak kaydıyla, idari yaptırım kararları Türk Ceza Kanunu’ndaki dava ve ceza zamanaşımı süreleri içerisinde uygulanacağı, gümrük vergileri alacağına bağlı idari para cezalarının zamanaşımı, bu idari para cezalarına ilişkin gümrük vergilerinin zamanaşımına tabi olacağı yazmaktadır. İkinci bölüm hükümlerine göre gümrük vergileri ile birlikte alınması gereken para cezaları bu vergiler ile aynı zamanda karara bağlanıp tebliğ edilerek, aynı zamanda ödeneceği, konusu ve yükümlüsünün aynı olacağı, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık bulunması şartıyla; birden fazla işleme veya beyannameye ilişkin gümrük vergileri ve para cezalarına tek tahakkuk ve ceza kararı düzenleneceği yer almaktadır. Bu kanun uyarınca idari yaptırım kararları gümrük idarelerinin amirleri veya yardımcıları tarafından verilmektedir.

2. Kamu Gelirleri İçerisinde Para Cezalarının Mali Boyutu

Devlet fonksiyonlarında zaman içinde meydana gelen önemli değişiklikler para cezalarını da yakından etkilemiştir. Çağdaş devlet fonksiyonları içinde günümüz devletleri “ekonomik ve sosyal refah devleti” olarak ekonomik ve sosyal hayata çeşitli noktalardan müdahale hakkı kazanmıştır. Toplumda ekonomik ve sosyal hayatı düzenleyen pek çok kurala, özellikle vergi ile ilgili düzenlemelere karşı gelerek suç işleyenlerin sayısı ve niteliğinde de önemli

¹⁴ Abdullah Ok, Türk Hukukunda Gümrük Vergileri ve Cezaları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı yayınlanmamış Doktora Tezi, 2016, Konya, s.256

¹⁵ Cevdet Bozkurt, Gümrük Vergileri ve Para Cezaları İçin Ulaşma Müessesesi, Mali Çözüm Dergisi, Sayı:108, Kasım-Aralık 2011, s.99.

değişikler ve artışlar meydana gelmeye başlamıştır. Günümüzde para cezaları hem mali amaç ile hem de kamu düzeni ve ekonomik amaçlar yönünden etkili ve önemli bir araç haline gelmiştir¹⁶. 2017 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu incelendiğinde para cezaları başlığı altında yargı cezaları, idari para cezaları ve vergi cezaları başlıklarının bulunduğu görülmektedir. Bu gelirler arasında en büyük pay vergi cezalarına ait iken, vergi cezalarını trafik cezaları izlemektedir. Daha sonra bu gelirleri sırasıyla idari para cezaları ve yargı para cezaları takip etmektedir. Tablo 1’de görüldüğü gibi 2017 yılı para cezaları toplamı 11 milyar TL’nin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu hasılatın 5 milyar TL’si vergi cezalarından oluşurken, vergi cezalarını 3 milyar TL ile trafik cezaları izlemektedir.

Tablo 1: Merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisinde para cezalarının büyüklükleri

PARA CEZALARI	2017	2018	2019
	11.168.352.000	12.635.876.000	14.136.477.000
1-Yargı Para Cezaları	608.519.000	688.970.000	771.232.000
2-İdari Para Cezaları	2.162.374.000	2.440.799.000	2.725.537.000
Trafik Para Cezaları	35.910.000	35.910.000	35.910.000
Karayolu Taşıma Kanununa Göre Alınan İdari Para Cezaları	122.088.000	138.228.000	154.732.000
Çevre İdari Para Cezaları	32.936.000	34.583.000	36.312.000
Diğer İdari Para Cezaları	1.971.440.000	2.232.078.000	2.498.583.000
Pay Ayrılan İdari Para Cezaları	3.000.630.000	3.395.779.000	3.799.821.000
Trafik Para Cezaları	3.000.630.000	3.395.779.000	3.799.821.000
3-Vergi Cezaları	5.140.501.000	5.820.111.000	6.515.019.000
Vergi ve Diğer Amme Alacakları Gecikme Zamları	2.964.299.000	3.356.201.000	3.756.924.000
Diğer Vergi Cezaları	2.176.202.000	2.463.910.000	2.758.095.000
4-Diğer Para Cezaları	256.328.000	290.217.000	324.868.000
Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Para Cezaları	256.328.000	290.217.000	324.868.000

Kaynak: 2017 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu

Yasal boyutunu kısaca yukarıda açıkladığımız para cezaları aynı zamanda önemli bir bütçe gelir kalemini oluşturmakta olup, para cezalarının bu yönüyle mali boyutunun da incelenmesi gerekliliği karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda ülkemizde para cezalarının genel bütçe gelirleri içerisindeki değişimi aşağıda yer alan Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2’de 2006 yılı sonrasındaki merkezi yönetim bütçe gelirleri, vergi gelirleri, motorlu taşıtlar vergisi hasılatları, banka ve sigorta muameleleri vergisi hasılatları, para cezalarının hedef ve gerçekleşme rakamları, bütçe açıkları ve para cezalarının bütçe açıkları içerisindeki paylarına yer verilmektedir. Rakamlar incelendiğinde, merkezi yönetim bütçe gelirleri, toplam vergi gelirleri, MTV, BSMV, gümrük vergileri ve para cezalarının tamamının genel olarak yıldan yıla artış eğiliminde olduğunu söyleyebiliriz. Para cezalarının bir kamu

¹⁶ http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/para_vergi_cezaları.html, (04.10.2017)

geliri olarak 2007, 2008 ve 2014 yılları dışında ele aldığımız dönemde sürekli olarak önceki yıla göre artış göstermiş olduğu Tablo 2'den anlaşılmaktadır. İncelenen dönem içerisinde en yüksek artış 2006 yılında yaşanmış; en sert düşüş ise küresel krizin etkilerinin ülkemizde hissedilmeye başladığı yıl olan 2008 yılında yaşanmıştır. Para cezalarından elde edilen gelirlerin genel olarak değişiminin kamu gelirlerindeki artışa paralel bir seyir izlediğini söylemek mümkündür. Nitekim Tablo 2'de para cezalarının yıllara göre bütçe gelirleri içerisindeki payları yer almaktadır. Bu veriler ışığında para cezalarının, merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisindeki payı %1,5-2 arasında seyrettiği görülmektedir. Tablo 2'de para cezalarının bütçe açıklarına oranlarının incelendiği bir diğer satırda ise önemli sonuçlar karşımıza çıkmaktadır. Nitekim son yıllarda gerçekleşen ceza gelirleri rakamlarının, bütçe açıklarına oranı %28-40 arasında seyrettiği, 2017 yılında ise %24'e gerilediği görülmektedir.

Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri, Vergi Gelirleri, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Banka Ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Gümrük Vergisi, Bütçe Açığı Ve Para Cezaları Hasılatları (Milyon TL)

Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	183.474	190.359	209.598	215.458	254.277	296.823	332.475	389.682	425.383	482.780	554.400	630.349	753.720*	
Vergi Gelirleri	137.480	152.835	168.108	172.440	210.560	253.809	278.751	326.169	352.514	389.501	459.002	511.085	667.319*	
MTV	2.998	3.520	3.943	4.495	5.033	6.003	6.716	7.353	7.786	8.948	9.986	10.825	13.600*	
BSMV	2.624	3.149	3.695	4.003	3.570	4.288	5.470	6.160	7.486	9.171	11.067	13.269	15.284*	
Gümrük Vergisi	2.080	2.440	2.770	2.465	3.239	4.653	5.194	6.100	5.567	6.949	9.065	12.259	14.209*	
Para Cezaları	Hedeflenen	-	3.129	3.399	3.457	3.163	5.414	6.313	6.634	7.285	7.972	8.839	11.168	12.081*
		Gerçekleşen	4.360	3.676	2.925	3.908	4.284	5.772	5.883	7.434	6.593	8.015	10.108	11.168
Para Cezalarının Bütçe İçindeki Payı	%2,37		%1,9	%1,3	%1,8	%1,6	%1,9	%1,7	%1,9	%1,5	%1,6	%1,8	%1,7	%1,7*
Bütçe Açığı	4.643	13.708	17.432	52.761	40.081	17.783	29.412	18.543	23.370	22.525	29.258	47.373	65.900	
Para Cezalarının Bütçe Açığı İçindeki Payı	%93	%26	%16	%7	%10	%32	%20	%40	%28	%35	%34	%24	-	

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, (19.01.2018)

Diğer taraftan son yıllarda bütçe gelirleri içerisindeki payı %1,5-%1,7 düzeyinde seyreden para cezalarının kamu bütçesi için önemli bir finansman kaynağı olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin ele alınan dönem içerisinde, bütçe gelirlerinde önemli yer tutan motorlu taşıtlar vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, gümrük vergileri ile para cezaları tahsilatından elde edilen hasılatların neredeyse birbirine eşit olduğu görülmektedir. Hatta tablo 2’de görüldüğü üzere 2016 yılında para cezalarının bütçe içindeki payının motorlu taşıtlar vergisi geliri ve gümrük vergisi gelirlerinden daha fazla olduğunu ifade etmek mümkündür. 2017 yılında ise ceza gelirlerinin motorlu taşıtlar vergisinden daha fazla gelir sağladığını söyleyebiliriz. Tabloda yer verdiğimiz 2018 yılı bütçesi tahminlerinde ise para cezalarındaki hedefin 12 milyar TL olduğu görülmektedir. Sonraki yıllara ilişkin olarak yapılan tahminlerde de para cezalarından elde edilmesi beklenen gelirlerin artacağı ifade edilmektedir. Tüm bu açıklamalar ışığında ülkemizde, idari para cezaları hukuki boyutunun ötesine geçerek süreklilik gösteren ve mali boyutunun önemi öne çıkan, olağan bir kamu geliri niteliği kazandığını söylemek mümkündür. Diğer bir ifade ile idari para cezalarının, sosyal amaç kapsamında ötede mali amacı da ön plana çıkan bir kamu geliri haline dönüştüğü söylenebilir.

Sonuç

Kişinin malvarlığına yönelik bir yaptırım türü olan para cezaları, son yıllarda uygulama alanı genişleyen, toplumsal düzeni korumak için devletin uyguladığı en önemli yaptırımlardan biri haline dönüşmüş-

tür. Para cezaları, merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisinde, “Yargı Para Cezaları”, “İdari Para Cezaları”, “Vergi Cezaları” ve “Diğer Para Cezaları” şeklinde dört başlık altında yer almaktadır. Son yıllarda merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisinde önemli bir yer kaplayan para cezalarının 2017 yılında 11 milyar Türk Lirasını aştığı ve bütçe gelirleri içerisinde birçok vergi türünden daha fazla gelir sağladığı görülmektedir. Para cezalarının yaklaşık yüzde ellisini vergi cezaları oluştururken yüzde otuzunu trafik cezaları oluşturmaktadır. Banka ve sigorta muameleleri vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, gümrük vergisi, veraset ve intikal vergisi, şans oyunları vergisi, özel iletişim vergisi ve damga vergisi gibi birçok vergi gelirinden daha fazla gelir sağlayan ceza gelirlerinin devletin vazgeçemeyeceği gelirlerden biri durumuna dönüştüğü söylenebilir. Özellikle ceza gelirlerinden elde edilen hasılatın, bütçe açığını karşılama oranı incelendiğinde, 2015 yılında yüzde 35, 2016 yılında ise yüzde 34, 2017 yılında ise yüzde 24 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu bilgiler ışığında caydırıcılık özelliği taşıyan ve sosyal düzeni korumayı amaçlayan bir yaptırım türü olan para cezalarının, sosyal amacı ile birlikte, mali amaca da hizmet ettiğini söylemek mümkündür. Her ne kadar mali amaca hizmet ettiğini söylesek de sosyal amaç saiki para cezalarının birincil önceliğidir. Ancak ceza gelirlerinin, merkezi yönetim bütçe hedeflerinde yer almasının, para cezalarının toplanma amacı olan sosyal amaç ile çelişkili bir durum oluşturduğu da söylenebilir.

Kaynakça

- Bozkurt, C. "Gümrük Vergileri ve Para Cezaları İçin Uzlaşma Müessesesi", **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:108, Kasım-Aralık 2011, s.99-110.
- Can, S. "İdari Para Cezası", **TAAD**, 2017, Yıl:7, Sayı:29, s.407-429
- Çiçek H, Herak H, Türkiye'deki Vergi Suç ve Cezalarının Değerlendirilmesi, <http://dergipark.gov.tr/muiibd/issue/495/4496>, (21.01.2018)
- Çobanoğlu S, "Türkiye'de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini Ve Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017 (yayımlanmamış yüksek lisans tezi) <http://adudspace.adu.edu.tr:8080/xmlui/handle/11607/3075>, (01.10.2017)
- Çolak, H. ALTUN, U. "Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi", **TBB Dergisi**, Sayı:69, 2007, s.241-338.
- Doğan, B. "Adli Para Cezası Nedir?", <https://barandogan.av.tr/blog/ceza-hukuku/adli-para-cezasi.html>, 01.10.2017
- Erdinç Burcu, İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması, Ankara Barosu Dergisi, 2012/2, Ankara, s.244.
- Ok Abdullah, Türk Hukukunda Gümrük Vergileri ve Cezaları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı yayınlanmamış Doktora Tezi, 2016, Konya, s.2
- Türkal H, Ekici M.S, İnan M, Vergi Suç ve Kabahati Kavramı, 4369 Sayılı Yasa Öncesinden Günümüze Yürürlükteki Vergi Suçları, Kabahatleri ve Cezaları, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:1, 2010, Konya, s.49.
- <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, 01.10.2017
- http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/para_vergi_cezalari.html, (04.10.2017)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051216-8.htm>, (01.10.2017)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628-9.htm>, (01.10.2017)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/10/20041012.htm>, (01.10.2017)
- <http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/5237.htm>, Erişim: 19/01/2018
- <https://www.jurix.com.tr/article/9657>, Erişim: 19/01/2018
- <https://www.tugem.com.tr/gumruk-ile-ilgili-cezalar>, Erişim: 19/01/2018
- <http://dergipark.gov.tr/muiibd/issue/495/4496> Erişim: 21.01.2017