

**“Deprem Vergisi” Söyleminin Teorik ve Hukuksal Açıdan İncelenmesi****An Examination of the 'Earthquake Tax' Discourse From Theoretical and Legal Perspectives**Onur UÇAR<sup>1</sup>, Cevat TOSUN<sup>2</sup>

DOI: 10.59445/ijephss.1350149

*Atf / Cite:* Uçar, O., Tosun, C. (2023). “Deprem Vergisi” söyleminin teorik ve hukuksal açıdan incelenmesi, *International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences*, 6(4), 265-274, <https://doi.org/10.59445/ijephss.1350149>

**Araştırma Makalesi / Research Article****Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First):** 25.08.2023**Makale Kabul Tarihi / Accepted:** 05.10.2023

**Lisans Bilgisi / License Information:** Bu çalışma, Creative Commons Atf-Gayri Ticari 4.0 Uluslararası Lisansı (CC BY NC) ile lisanslanmıştır. / *This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY NC).*

**İntihal Kontrolü / Plagiarism Checks:** Bu çalışma, iThenticate yazılımınca taranmıştır. İntihal tespit edilmemiştir. / *This article has been scanned by iThenticate. No plagiarism detected.*

**Özet**

Büyük bölümü aktif fay hatlarıyla kuşatılmış olan Türkiye’de sıklıkla depremler meydana gelmektedir. Bu depremlerin bazıları düşük şiddetli gerçekleşirken, bazılarının şiddeti çok sayıda can ve önemli ölçüde mal kaybına sebebiyet verebilecek derecede yüksek olabilmektedir. 17 Ağustos 1999 yılında gerçekleşen Marmara Depremi de birçok insanımızı hayattan koparıırken hayli fazla sayıda haneyi, işletmeyi ve fabrikaları kullanılamaz hale getirmiştir. Söz konusu depremin ardından ihtiyaç duyulan mali kaynak, bir taraftan mevcut vergiler üzerine ilave yükümlülükler getirmek, diğer taraftan bazı yeni mükellefiyetler tesis marifetiyle giderilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda çalışma kapsamında esas alınan özel iletişim vergisi de bu gerekçeyle Türk vergi sistemine dahil olan ve bu sebeple “deprem vergisi” olarak nitelendirile gelen vergilerdendir. Özel iletişim vergisi için, tabiri caizse mahlas niteliğini almış olan “deprem vergisi” söylemi, yaşanan ve hasar veren her depremin akabinde verginin akıbetinin kamuoyunca sorgulanmasına sebebiyet verir olmuştur. Peki, adından müstakil olarak ya da ismiyle örtüşse dahi bir vergi geliri belirli bir gidere özgülenebilir mi? Çalışmanın kaleme alınma motivasyonunu da teşkil eden bu soru, teorik ve hukuki açıdan değerlendirilmiş ve “deprem vergisi” söyleminin yerindeliği hususunda tartışma götürmez kanaatlere ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Deprem, Deprem Vergisi, Özel İletişim Vergisi, Devlet Bütçesi, Adem-i Tahsis İlkesi.

**Abstract**

Türkiye is etched by active fault lines for the most part and frequently experiences earthquakes. While some of these earthquakes are of low intensity, others can be of significantly high intensity, causing numerous casualties and extensive property damage. The Marmara Earthquake that occurred on August 17, 1999, caused high number of casualties, and rendered a considerable number of homes, businesses, and factories unusable. In the aftermath of this earthquake, the required financial resources were sought by imposing additional obligations on existing taxes and establishing new liabilities. In this context, the special communication tax, included in the Turkish tax system, is a tax that came into existence due to these reasons and is therefore referred as "earthquake tax." The term "earthquake tax" used for the special communication tax leads to public scrutiny of the fate of the tax after each earthquake that is experienced and causes damage. Can a tax revenue, even if named independently or correspondingly, be earmarked for a specific expenditure? This question, which also constitutes the motivation for writing this study, has been evaluated from theoretical and legal perspectives, and indisputable conclusions have been reached regarding the appropriateness of the term "earthquake tax."

**Keywords:** Eartquake, Earthquake Tax, Special Communication Tax, Government Budget, Principle of Non-earmarked.

<sup>1</sup>Assist. Prof. Dr., Osmaniye Korkut Ata University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Economics, [onorucar@osmaniye.edu.tr](mailto:onorucar@osmaniye.edu.tr), ORCID: 0000-0002-2294-2168.

<sup>2</sup> Sorumlu Yazar / Corresponding Author, Assist. Prof. Dr, Hitit University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, [cevattosun@hitit.edu.tr](mailto:cevattosun@hitit.edu.tr), ORCID: 0000-0003-0179-9582.

## 1. Giriş

Devletin yetkili organlarınca çıkarılan ve halen yürürlükte olan hukuk kurallarının tamamı hukuk dilinde mevzuat olarak adlandırılmaktadır. Mevzuat, anayasa, kanunlar, uluslararası antlaşmalar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararı, yönetmelikler ile halen yürürlükte bulunan bakanlar kurulu kararları, kanun hükmünde kararnameler ve tüzüklerden oluşmaktadır. Ayrıca söz konusu normlar, önemli bir parçasını teşkil ettikleri hukuk düzeni içerisinde gelişigüzel değil, normlar hiyerarşisi olarak isimlendirilen ve anayasanın en üstün kabul edildiği bir astlık-üstlük ilişkisi temelinde düzen almış bulunmaktadır (Gözler, 2020: 32-33). Nitekim yükümlü açısından vergi ödevi, yasama organı bağlamında ise vergilendirme yetkisi de kaynağını Anayasa’dan almaktadır (Anayasa, Md. 73).

Anayasa’nın Vergi Ödevi başlıklı 73/3. maddesinin “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır.” Hükmünden ötürü vergiler ancak kanunla salınabilen mali yükümlülüklerdir. O halde, vergi bir kanundur ve kanunlara özgü özellikleri taşıması zorunluluk arz etmektedir. Öyle ki her kanun gibi vergi kanunları da yazılı olup ve süreklilik arz etmektedir. Fakat belirtmek gerekir ki süreklilik, kanunların ayırıcı özelliklerinden değildir (Gözler, 2020: 173-174). Zira bütçe kanunları yıllıktır ve geçerliliği ilgili yılın sonuna kadardır. Vergi özelinde örneklendirmek gerekirse, her ne kadar bazı haberleşme hizmetlerinin, 18.11.2005 tarihli Özel İletişim Vergisi Genel Tebliği marifetiyle 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu’nun 39. maddesinin kapsamına alınmasıyla sürekli hale gelmiş olsa da özel iletişim vergisini ilk kez ihdas eden 26.11.1999 tarihli 4481 sayılı kanunun<sup>3</sup> 8. maddesinde söz konusu verginin 31.12.2003 tarihi sonuna kadar uygulanacağını düzenlemişti. Son olarak, süreklilik gibi ayırıcı bir nitelik taşımamakla birlikte kanunlara has bir başka özellik genelliktir. Daha açık bir ifade ile kanunların aynı durumu haiz herkesi ilgilendirmesidir. Bu özellik kanun kimliği taşıyan vergiler için de pek tabii geçerlidir. Vergi adaleti ilkesi gereği aynı mali güce sahip, şahsi ve medeni hali benzer olan herkesin aynı vergi yüküne katlanma zorunluluğu da buradan ileri gelmektedir.

Verginin salınması hususunda genellik ilkesinin geçerliliğine dair tereddüt yaşanmazken, vergilerden sağlanan hasılatların sarf edilmesi açısından ilkeye riayet edilip edilmemesi konusunda farklı kanaatler ve beklentiler gündeme gelebilmektedir. Öyle ki 17 Ağustos 1999 Depremi’nin akabinde uygulamaya konulan ve kamuoyunda deprem vergileri olarak tabir edilen vergilerden sağlanan hasılatın, genel olarak depremlerin oluşturduğu maliyetleri finanse etmek ve/veya depremler vukua gelmeden önce alınacak tedbirlerin maliyetlerine harcanmak için bir kaynak olarak kullanılıp kullanılmayacağı konusu hala gündemdeki yerini korumaktadır. Çalışmanın kaleme alınma motivasyonu da bu belirsizlikleri bertaraf etmenin lüzumundan ileri gelmiştir.

Çalışmada, vergilerden elde edilen hasılatların özgülenmesi hususunun teorik ve hukuksal açıdan incelenmesi planlanmıştır. Bu maksatla öncelikle konuya maliye teorisi açısından açıklama getirilmiştir. Akabinde mevzu, deprem vergisi olarak bilinen özel iletişim vergisi özelinde, en üst norm olan Anayasa, vergiler için genel kanun niteliği taşıyan Vergi Usul Kanunu ve özel iletişim vergisinin düzenlendiği Gider Vergileri Kanunu’nun ilgili hükümleri açısından değerlendirilmiştir.

## 2. Maliye Teorisi Bağlamında Deprem Vergileri

Doğal afetlerin sayısının ve etkilerinin artması doğa bilimlerinin yanı sıra sosyal bilimlerin de bu konuya olan ilgisini artırmıştır. Öngörülemez olmaları sebebiyle afetlerin tahribatının boyutu artmakta ve bu durum bireylerin ve toplumların sosyal ve iktisadi hayatlarını derinden etkilemektedir. Türkiye’de en sık görülen doğal afet türlerinden biri depremlerdir. En aktif deprem kuşaklarından biri

<sup>3</sup> 17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Deprem’in yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun

olarak nitelenen Akdeniz, Alp ve Himalaya deprem kuşağında bulunan Türkiye’de, depremler en tahripkâr doğal afetlerdir. JICA (2004)’ün olasılık yöntemleriyle yaptığı tahminler çerçevesinde Türkiye’de bir yıl içinde VII şiddetinde<sup>4</sup> bir depremin olma ihtimali %63, beş yılda bir IX şiddetinde yıkıcı bir depremin olma ihtimali de %63 olarak hesaplanmıştır (JICA, 2004: 30).

Mali olayları analiz konusu eden maliye bilimi geneli itibariyle kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini incelemektedir. Mali olayların neden ve sonuçları üzerine yapılan analizler, kamu gelirlerinin kamu harcamalarına yetmediği durumlarda açıkların finansmanını da içermektedir. Olağanüstü durumlar, kamu harcamalarının beraberinde kamu gelirlerini de etkilemektedir. Haliyle kamu gelirlerindeki en büyük pay sahibi olan vergilerin kamu harcamalarına yetmemesi, mevcut vergilerde artışlara veya yeni vergilerin ihdas edilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla harcamaların finansmanı için kamu gelirlerinin kapasitesi yeterli olmazsa borçlanma da devletin başvurabileceği bir kamu gelinine dönüşmektedir. Doğal afetler bu olağanüstü durumlara örnek teşkil etmektedir.

Maliye literatüründe sosyal buhran dönemlerinin kamu maliyesine etkileri Peacock-Wiseman Hipotezi’yle açıklanmaktadır. Peacock ve Wiseman (1961), 1890-1955 yılları arasında Birleşik Krallık için kamu harcamalarını analiz etmişlerdir (Peacock ve Wiseman, 1961: 35-59). Bu çalışmada kamu harcamalarında Wagner’in savunduğu gibi bir artış olduğunu, ancak artışın yıllar içinde kalıcı bir artış şeklinde olmadığını, özellikle savaş yıllarında toplumsal buhran dönemlerinde kamu harcamalarında sıçramalı artış gösterdiğini ortaya koymuşlardır (Cullis ve Jones, 1998: 357). Peacock ve Wiseman’a (1961) göre sosyal buhranlar, yer değiştirme etkisi yaratarak kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının yeni bir platoya ulaşmasına neden olur (Peacock ve Wiseman, 1961: 35-59). Hipotez çerçevesinde kamu harcamalarındaki artış savaş gibi olağanüstü nedenlerden kaynaklanmış olsa da doğal afetler de sosyal buhran dönemleri içerisinde değerlendirilebilecek düzeyde olağanüstü durumlardır. Hipotez’de yer değiştirme etkisi sosyal buhranın varlığında ortaya çıkmaktadır.

Devlet, sosyal buhranın etkisini gidermek ve kamu harcamalarını artırmak için vergileri artırmak durumunda kalmaktadır. Bu yer değiştirme etkisi sonucunda yüksek vergiler ve yüksek harcama düzeyi düşük vergi ve düşük harcama düzeyinin yerini almaktadır. Toplum sosyal buhranın da etkisiyle daha ağır vergi yükünü taşıyabilecek duruma geldiği için sosyal buhran dönemi geçtikten sonra dahi (Savaşan, 2015: 46) yüksek vergi oranlarını tolere etmeye hazır haldedir (Bird, 1971: 18-20). Toplumun katlanılabilir vergi yükünün tepkisiz şekilde artması sosyal buhranların bir sonucu olmakla birlikte, vergiler sosyal buhran öncesi düzeyine gerilemez.

Doğal afetler bütçe üzerinden tahsis edilen kaynakların öngörülme sorunlarının çözümüne aktarılmasına neden olmaktadır (Cummins ve Mahul, 2009: 1). Depremler de bütçe kaynaklarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır, keza deprem sonrasında ek mali kaynaklara ihtiyaç olmaktadır. Ayrıca depremler vergi kapasitesini de olumsuz yönde etkilemektedir.

Bütçe üzerindeki yüklerin yanında depremler, gelir ve servet kaybına yol açacağı için ve bunun doğal bir sonucu olarak tüketimin azalmasına neden olacağı için vergi kapasitesi azalacaktır. Vergi kapasitesinin depremlerden olumsuz etkilenmesi bütçede finansman ihtiyacını artırmaktadır. Bu tür unsurların yanında deprem bölgesi olması nedeniyle yüksek riske katlanmak istemeyen yatırımcılar haliyle riski daha az bölgelere yatırım yapmaktadırlar. Dolayısıyla daha az yatırım alan bu deprem bölgelerinde vergi kapasitesi daha sınırlıdır. Bunun bir diğer sonucu da istihdamın diğer bölgelere kayması sonucunda mükellef sayısında yaşanan azalmadır (Ünsal, 2016: 3-4). Bu unsurların tamamı mevcut vergilerde artışa veya yeni vergilerin ihdas edilmesine neden olmaktadır, keza bu dönemlerde finansman ihtiyacı yeniden imar, tahribatın giderilmesi gibi yüksek maliyetli harcama kalemlerine

<sup>4</sup> Deprem şiddetinin ölçümüne yönelik ayrıntılı bilgi için bkz: <https://www.afad.gov.tr/depremin-buyuklugu-ve-siddeti-ayni-kavramlar-midir>

yönelmektedir. Özel iletişim vergisi de Marmara depreminin ardından yürürlüğü konulması hasebiyle deprem vergisi olarak anılmaktadır.

### 3. Devlet Bütçesi Bağlamında Deprem Vergileri

Bu bölümde deprem vergisi olarak anılan Özel İletişim Vergisi devlet bütçesi kapsamında değerlendirilecektir. Devlet bütçesi, kamu tüzel kişilerinin gelecek bir yıl içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülmesine onay veren hukuki bir tasarruf olarak nitelendirilmektedir (Tüğen, 1999: 31-33).

Devlet bütçeleri Sayar (1970)’e göre içerisinde bazı temel özellikleri barındırmak durumundadır (Sayar, 1974). Bunlar 4T olarak nitelendirilen kavramlar olup şu şekilde sıralanabilir: bütçelerin belirli bir süre ile sınırlı olmasını ifade eden tahdit, tahmin, gelirlerin giderlere denk olmasını ifade eden tevzin ve bütçenin yürürlüğe girmeden önce onaylanmasını ifade eden tasdik kavramlarından oluşmaktadır. Bu kavramlar çerçevesinde kamu harcamalarının yapılması ve bunlar için kamu gelirlerinin toplanması bütçe hakkıyla ilişkili olup yürütme organı eliyle kullanılmaktadır<sup>5</sup>.

Kamu gelirlerinin en başında vergiler, devletin milli gelirden cebir yolu ile aldığı parasal payı ifade etmektedir (Nadaroğlu, 1983: 258). Ödeme gücüne göre ve karşılıksız olarak tahsil edilen kamu geliri (Edizdoğan vd., 2020: 114) olan vergiler fiskal amaç doğrultusunda kamu harcamalarının finansmanı için kullanılırlar. Vergileme ilkelerine uygun olacak şekilde yürürlüğe konulan ve uygulanan bu kamu gelirlerinden sağlanan hasılat bütçe ilkelerinin esasları çerçevesinde kullanılmaktadır. Söz konusu bu bütçe ilkeleriyle bütçenin hazırlık safhasından başlayarak uygulaması sırasında gerekli bir takım kurallar nitelenmektedir. Bu ilkeler aracılığıyla bütçe uygulamasıyla oluşacak çıktıların en iyi şekilde yerine gelmesi hedeflenmektedir.

Maliye teorisi perspektifinde “kanunsuz vergi olmaz” esası kamu gelirleri açısından hukuki dayanağı göstermekle birlikte, devlet bütçesi perspektifinden giderlerin gösterildiği “A” cetveli, gelirlerin gösterildiği “B” cetveli ve gelirlerin dayanaklarını gösteren “C” cetveli ile kamu gelirlerinin kanuni temelleri kendine yer bulmaktadır. Keza, merkezi yönetim bütçe kanununda gelir ve gider tahminleri beraberinde varsa açık ve fazlalar ile bunların nasıl kapatılacağı ile kullanılacağı, vergi harcamaları ve bağlı cetvellerin tümü ile bu hukuki dayanağın çerçevesinin ne kadar geniş olduğuna da işaret etmektedir. Bütçe ilkeleri esasına göre tahsil edilen vergiler, belirli bir gidere tahsis edilmeyerek genel bütçeye dâhil olurlar ve bu vergiler kamu harcamalarının finansmanı için kullanılırlar. 5018 Sayılı Kanun’un bütçe ilkeleri başlığını taşıyan 13. Maddeye göre genellik ilkesi şu şekildedir: “f) tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir, g) belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.” Bu ilke kapsamında genellik ilkesinin iki unsurdan oluştuğu anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki “f” bendinde ifade edilen gayrisafi usuldür, ikincisi ise “g” bendinde ifade edilen adam-i tahsis ilkesidir.

<sup>5</sup> Anayasa’da bütçeyle ilgili hükme 161. Maddede yer verilmiştir. Madde 161’e göre “Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir” ifadesi yer almakla birlikte bu ifade, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na işaret etmektedir. Madde’nin devamında “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” ifadesi ise sınırlı yetki ilkesini göstermektedir. Maddenin devamında: “Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır” ifadesi bütçe hakkının yürütme erkinin uhdesinde olduğunu göstermektedir. Diğer yandan 5018 sayılı kanunda bütçe: “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde tanımlandıktan sonra, yine aynı kanunda merkezi yönetim bütçe kanununu, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur” şeklinde tanımlanmaktadır.

Gayrisafî usul, bütçede devletin tüm gelir ve giderlerinin olduğu gibi mahsup yapılmadan gayrisafî olarak ayrı ayrı gösterilmesini ifade etmekte olup, giderlerin arkasına gelir, gelirlerin arkasına gider saklanmaz (Bilici, 2013: 93-94). Devlet bütçelerinde genellik ilkesine uyulması fayda-maliyet analizine imkân verdiği için kamu harcamalarının etkin şekilde kullanılmasına da yardımcı olmaktadır. Ayrıca, bütçe hedefleri doğrultusunda yapılan harcamalar için (Tügen, 1999: 33-35) kamu yönetiminin mevcut durumu hangi faaliyetlerin ne kadar maliyete katlanarak yapıldığı hakkında bilgiler vermektedir (Feyzioğlu, 1976: 58).

5018 Sayılı Kanun’un 13/g bendinde ifade edilen adem-i tahsis ilkesi ise “deprem vergileri” hususunda asıl tartışmaya neden olan ilkedir. Adem-i tahsis ilkesi belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmeyerek, tüm kamu gelirlerinin bir havuzda toplanarak yine tüm kamu hizmetleri için yapılacak giderler için tahsis edilmesini ifade etmektedir.

Devletin veya geniş anlamda kamunun çeşitli hizmet birimleri tarafından toplanan kamu gelirleri doğrudan ilgili hizmet birimi tarafından kullanılmaz. Söz konusu bu hasılatların tümü bütçeye gelir olarak kaydedilir. 5018 sayılı Kanun’un Hazine Birliğini ifade eden 6. Maddesinde “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür. Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri Hazine veznelere girer, giderleri bu veznelere ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz*” ifadesi gelirlerinin tamamının hazine birliğini sağlayacak şekilde hazine veznelere girdiği anlamına gelmektedir. Dahası, bir kaynaktan sağlanan hasılatın yine o kaynağa veya özgülenmiş şekilde belirli bir gidere karşılık olarak gösterilmeyeceği de anlaşılmaktadır; keza, giderlerin de yine hazine veznesinden yapıldığı ifade edilmektedir. Öyle ki bir bakanlığa bağlı hizmet biriminin yürüttüğü faaliyetlerin karşılığı olarak harç topladığını varsayalım, söz konusu bu harçlardan elde edilen hasılat, ilgili bakanlığın bütçesine gelir yazılmaz, haliyle bakanlık faaliyetlerinde giderleri karşılamak için kullanılmaz. Söz konusu bu hasılat adem-i tahsis ilkesi gereği, genel bütçeye gelir olarak kaydedileceği için bakanlığın ihtiyacı olan ödenekler de bu gelir üzerinden tahsis edilmektedir. Haliyle adem-i tahsis ilkesi çerçevesinde özgülenmiş giderlere ayrılmayan gelirler tüm kamu harcamaları için kullanılabilir. Ancak bu ilkenin de istisnası olarak döner sermayeli işletmeler ve fonlar sayılabilir. Çünkü döner sermayeli işletmelerde ve fonlarda elde edilen gelirler genel bütçenin gelir kalemleri içerisinde yer almaz; bunun yerine, söz konusu gelirler kendi giderleri için kullanılmaktadır. Ayrıca merkezi yönetim kapsamında<sup>6</sup>, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ile (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile genel yönetim kapsamında sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri de yine söz konusu kurumların giderleri için kullanılmakta olup adem-i tahsis ilkesine istisna oluşturduğu söylenebilir.

Aktan (2012), tahsis ilkesini savunanların da olduğunu belirterek; finansmanı tahsis ilkesine göre sağlanan hizmetlerde devamlılığın olacağını ve bireylerin kamusal mal tercihinin net bir şekilde tespitinin mümkün olabileceğini ifade etmektedir (Aktan, 2012: 23-68). Ancak kamusal malların sahip olduğu özelliklerden ötürü adem-i tahsis ilkesinin, tahsis ilkesinin ve vergi teorisi çerçevesinde fayda teorisinin önüne geçtiği söylenebilir.

Özel iletişim vergisi, vergi mevzuatına uygun halde ihdas edilmiştir. Ayrıca bütçe ilkeleri kapsamında adem-i tahsis ilkesine uygun olacak şekilde genel bütçeye dahil edilmiştir. Uygulama süre uzatımı yoluyla daimi bir vergiye dönüşmesi hasebiyle günümüzde halen tartışılmaktadır. Ancak deprem vergisi olarak nitelenen özel iletişim vergisinin, mülga hale gelmemesinin nedeni Peacock-Wiseman Hipotezindeki katlanılabilir vergi yükündeki artışlarla açıklanabilir. Öyle ki, deprem ve

<sup>6</sup> Türk bütçe sisteminde belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesini ifade eden adem-i tahsis ilkesi geçerli olsa da üniversite öz gelirleri kanununun belirttiği sınırlar dahilinde harcanabilir. Bunun yanında (II) sayılı cetvel dışında da özel gelirlerin tahsis edildiği amaçlar doğrultusunda kullanılması esastır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Tosun, 2014).



yarattığı tahribatın giderilmesi için getirilen bu vergi sıçrama hipotezindeki sosyal buhran dönemlerinde bireylerin sosyal buhran dönemlerinden önce katlanamadıkları yeni vergi oranlarını kabul etmesiyle açıklanabilir. Sosyal buhran dönemlerinde katlanılabilir vergi yükündeki artış, sosyal buhran dönemi geçtikten sonra yeni vergilerin uygulanması veya yeni vergi oranlarının uygulanmaya devam etmesi mümkün hale gelmektedir. Kalıcı hale gelmesi hasebiyle özel iletişim vergisi, diğer tüm vergi hasılatını oluşturan unsurlar gibi, bu hasılatın elde edildiği kaynaklara değil, kamu harcamalarının finansmanı için kullanılmaktadır. Dolayısıyla tüm vergi gelirleri diğer vergilerde olduğu gibi genel bütçe içerisinde kullanılmaktadır. Bu durum aynı zamanda vergi teorisi çerçevesinde vergilerin karşılıksız olması özelliğinin de bir gereği olarak nitelendirilebilir. Buradan hareketle özel iletişim vergilerini deprem vergisi olarak nitelemek doğru değildir.

Özel iletişim vergisinden sağlanan hasılatın deprem için kullanılması veya bir başka spesifik harcama kalemine tahsis edilmesi, bütçeleme ilkelerine aykırılık oluşturacaktır. Bu durumda deprem gibi bir doğal afet için oluşturulması gereken asıl unsur bir “fon”dur<sup>7</sup>. Kurulacak bir deprem fonu aracılığıyla Türk bütçe sistemine de uygun olacak şekilde deprem için toplanacak fonun yine deprem için kullanılması söz konusu olur ve belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesi engeli de aşılmış olur.

Kurulacak olan deprem fonu, spesifik bir amacın gerçekleştirilmesi maksadıyla gelir toplanması ve yine bu amaç için harcanmasına imkan vermesi sebebiyle öngörülemez durumlarda oluşan finansman ihtiyacına ivedilikle cevap verebilecek halde bulunabilir. İhtiyaca hızlı cevap verebilme özelliği, geleceğe yönelik hizmet planlaması yapma imkânının yanında disiplinsizliğe ve israfa yol açabileceği ihtimalini de göz önünde bulundurmak gerekir.

#### 4. Türk Vergi Sistemi Bağlamında Deprem Vergileri

Çalışmanın bu bölümünde kamuoyu nezdinde deprem vergisi olarak kategorize edilmiş olan özel iletişim vergisinin, oluşan beklentiyle örtüşecek şekilde depremin yarattığı ve/veya yaratabileceği giderlerin finansmanı için kullanılıp kullanılmayacağı bahsi hukuksal açıdan açıklanmaya çalışılacaktır. Bu maksatla konu, öncelikle anayasal çerçevede incelemeye tabi tutulacak, sonrasında Vergi Usul Kanunu ve Gider Vergileri Kanunu açısından tetkik edilecektir.

Anayasa madde 73/1 yer alan “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.” hükmünde geçen “herkes” sözcüğü, vergilemede genellik ilkesine riayeti emretmektedir. Aynı fıkra, “mali gücüne göre” tabirini de ihtiva etmektedir. Fakat fıkraya işlenmiş olan bu prensip, genellik ilkesini zayıflatmaktan ziyade, ona özel bir durum kazandırmaktadır. Nihayetinde madde 73/1’den, aynı mali güce sahip olan herkesin aynı vergi yüküne katlanacağı anlamı çıkmaktadır. Görüldüğü üzere vergi, dikey adaleti sağlamak koşuluyla herkesten alınan mali bir yükümlülüğün ibarettir. Söz konusu kriterler esas alınarak toplanan vergilerin belli bir konu, kişi ya da kuruma özgülenmemesi de yine anayasal bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bahse konu fıkrada bulunan “kamu giderlerini karşılamak üzere” ifadesi, toplanan vergi gelirlerinin (ya da bazı vergilerden sağlanan hasılatların) belirli bir gidere yönlendirilmeksizin, kamusal harcamaların tamamının finansmanı için kullanılacağını belirtmektedir. O halde, kamuoyunda deprem vergisi olarak bilinen özel iletişim vergisinden elde edilen hasılatların, depremlerin sebep olduğu maliyetlerin finansmanına özgülenmesinin ya da kentsel dönüşüm gibi deprem kaynaklı hasarları önleyici tedbirlerin giderleri için kaynak gösterilmesinin anayasal hükümler açısından mümkün olmadığı sonucuna

<sup>7</sup> Doğal afetlerin sonrasında ortaya çıkan tahribatın giderilmesi maksadıyla yapılacak harcamaların finansmanı günümüzde genel bütçe üzerinden karşılanırsa da Kahramanmaraş merkezli 6 Şubat 2023 tarihli yaşanan deprem felaketinin ardından Afet Yeniden İmar Fonu’nun kurulmasına karar verilmiştir. Deprem vergisi söylemi özel iletişim vergisi için kullanılıyor olsa da, 5018 Sayılı Kanun’un 13/g maddesi gereği spesifik bir maksatla kullanılması mümkün olmadığından; kurulan bu fon sahip olduğu özelliklerden ötürü doğrudan deprem vergisi söyleminin karşılığı haline gelebilir.

ulaşmaktadır. Hatta kanun marifetiyle, özel iletişim vergisinin adının, kamuoyunca bilindiği haliyle “deprem vergisi” ya da “deprem giderleri için alınacak vergi” biçiminde değiştirilmesi dahi, verginin vasfında herhangi bir farklılık yaratamayacağından, ismiyle ilişkilendirilebilen bu giderlere özgülenebilmesi yine söz konusu olamayacaktır.

Sonuç olarak adı her ne olursa olsun, yasal düzenlemenin vergiyi konu edinmiş olması, onun kanunilik ve genellik ilkeleri başta olmak üzere vergilerin tabi olması gereken tüm nitelikleri haiz olmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamusal malların fiyatlandırılmamasından doğan üretim ve finansman sorunu, kamu maliyesinin inceleme alanını oluştururken, söz konusu hususların hukuki yönü mali hukukun ilgi alanına girmektedir. Haliyle mali hukuku, kamu giderlerinin yapılmasına ve bu giderleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanmasına dair hukuk kuralları bütünü olarak açıklamak mümkündür. Resim, harç ve şerefiyeleri de konu edinmiş olsa dahi mali hukukun gelire yönelik kısmının “*vergi hukuku*” olarak adlandırılması alışlagelmiştir.

Vergi ödevlerinin özelliğine, vergilendirmeye ilişkin genel esaslara, vergi borcunun doğması ve sona ermesiyle vergi suç ve cezalarına ilişkin maddi ile şekli hukuk kuralları bütünü olarak tanımlanabilen vergi hukukunun en büyük, en mühim parçasını bir nevi içeriği itibarıyla tanımına dayanak teşkil eden Vergi Usul Kanunu oluşturmaktadır (Öncel vd., 2013: 1-2). Her vergi nevi için (gümrük vergileri hariç) genel kanun niteliğinde olan Vergi Usul Kanunu’nun bu vasfı “*Bu kanun hükümleri ikinci maddede yazılı olanlar dışında, genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanır.*” Hükmünü içeren birinci maddesinden ileri gelmektedir (VUK, md. 1). Vergi Usul Kanunu’nun kapsamını belirleyen bu hüküm, kamuoyunda deprem vergisi olarak nitelendirilse dahi özel iletişim vergisinin de genel bütçeye dâhil olduğunu, diğer bir ifade ile sağladığı hasılatların genel bütçede toplanacağını açıkça ortaya koymaktadır. Öte yandan, söz konusu kanunun bütün hükümleri dikkate alındığında, ne özel iletişim vergisine özgü ne de başka herhangi bir vergiye yönelik olarak bahse konu kaideye istisna teşkil eden bir düzenlemenin yer almadığı anlaşılmaktadır. Öyle ki aksi yönde bir hükmün mevcut olduğunun varsayımında, hukuk doktrininde üst kanun alt kanunu ilga eder manasına gelen ve *lex superior* (üst kanun) olarak adlandırılan ilke gereği, kanun eliyle yaratılmış olan istisna müessesesi, üst norm olan Anayasa’nın ilgili hükmüne (madde 73/1) aykırı olacağından, Anayasa Mahkemesince iptal edilebilecektir.

Verginin belli bir kişi ya da konuya özgülenmeden, ancak tüm kamusal harcamalara finansman sağlamak üzere salınabileceğinin anayasal hükme bağlanmış olmasının, aksi yöndeki mevcut ve muhtemel bütün tereddütleri bertaraf edeceği görüşü hâkimdir. Hatta yukarıda da belirtildiği üzere, özel iletişim vergisi özelinde yer verilen “deprem vergileri” örneğinde olduğu gibi, toplum nazarında söz konusu anayasal hükme tezat teşkil eden bir genel kabulün yerleşmiş olması dahi özel iletişim vergisinin bu vasfında pek tabi bir değişiklik meydana getirmemiştir.

Yapılan bu açıklamaların bir nebze daha belirgin kılınabilmesi adına, Anayasa madde 73/1 göz ardı edilip, sonraki kanun önceki kanunları ilga eder anlamındaki *lex posterior* (sonraki kanun) ilkesi ile yürürlük tarihi aynı olan iki kanundan, özel kanun niteliğinde olan genel kanunu yürürlükten kaldırır manasını taşıyan *lex specialist* (özel kanun) prensibine (Gözler, 2020: 128-129) yer verilmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir.

Vergi Usul Kanunu’nun gümrük vergileri dışında genel bütçeye dahil olan tüm vergi resim ve harçlara yönelik hükümler içermesi onu genel kanun niteliğine sokarken, özel iletişim vergisini düzenleyen Gider Vergileri Kanunu, bu kapsamadaki vergilere özgü hükümler içerdiğinden özel kanun statüsündedir. Ayrıca özel iletişim vergisini Gider Vergileri Kanunu’na işleyen yasanın, Vergi Usul

Kanunu’ndan sonra yürürlüğe girmiş olması, bu kanuna sonraki kanun niteliği kazandırmaktadır. Sonuç olarak, Gider Vergileri Kanunu lex posterior ilkesi gereği Vergi Usul Kanunu’na varsa çatışan hükümler bağlamında üstün diğer bir ifade ile onu ilga edici konumdadır. Bu durumda, söylenebilir ki Vergi Usul Kanunu belirli vergi hasılatlarının belirli gidere özgülmesini yasaklayıcı bir hükme yer vermiş olsaydı, bu hüküm 5035 sayılı kanun marifetiyle ilga edilebilecek ve özel iletişim vergisi olarak toplanan gelirler depreme yönelik harcamaların finansmanı için kullanılabilir idi. Fakat bu varsayım altında değerlendirildiğinde dahi özel iletişim vergisinden sağlanan hasılatların genel bütçe dışında tutulmasına yönelik bir tasarrufta bulunmak yine mümkün olmamaktadır. Zira 5035 sayılı kanun da özel iletişim vergisinden sağlanan hasılatların depreme dair giderlere özgülmesini öngören herhangi bir hükme yer vermemektedir.

Son olarak çalışmanın önceki bölümünde açıklama getirildiği üzere, bir kamu kaynağının ya da kamu eliyle toplanan bir gelirin belirli bir amaç uğruna sarf edilebilmesi için ilgili kanunun ona kazandıracığı niteliğin vergi değil fon olması lazım gelmektedir. Nitekim fonu düzenleyen kanunun, fonun amacını ve kaynağını belirtmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu hususa dair, çalışmada 3230 sayılı kanunun<sup>8</sup> örnek olarak yer verilmesinin isabetli olacağı düşünülmüştür. Söz konusu kanunun “Amaç” başlıklı ilk maddesinde düzenlenen “*Bu kanunun amacı, memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını arttırmak, Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak, Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek, milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmaktır.*” Hükmü, ikinci maddesinde “*Tanıtma Fonu*” olarak isimlendirilen fonun maksadını açıkça ortaya koymaktadır. Kanunun “*c)Cumhurbaşkanınca görevlendirilecek bakanlık veya kurum bütçesine bu maksatla konulacak ödenek, d)Kanunla kurulan fonlardan Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar, e)Bağış, yardım ve diğer gelirler*” şeklinde olan 3. maddesi Tanıtma Fonu’nun kaynaklarını belirtirken, 4/1. maddesinde yer alan “*Tanıtma fonundan harcamalar, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere....*” İbaresini, amaç-kaynak ilişkisinin mutlak aranması gerektiğini ortaya koymaktadır<sup>9</sup>. Nihayetinde vergiler için geçerli olan özgülleme yasağının taban tabana zıt hali olan “*tahsis zorunluluğu*” fonların olmazsa olmaz niteliklerindedir.

## 5. SONUÇ

Hukuksal açıdan genellik ilkesinin teorik yönden ise karşılıksız olma prensibinin bir gereği ve sonucu olarak, vergi gelirleri -ya da belirli vergilerden sağlanan hasılatlar- muayyen bir amaç uğruna sarf edilememektedir.

Deprem bölgesinde olması hasebiyle Türkiye’nin pek çok yerinde sıklıkla yer sarsıntıları vuku bulmaktadır. Söz konusu sarsıntıların bazıları düşük şiddetli gerçekleşirken, bazılarının şiddeti o denli yüksek olmaktadır ki pek çok can ve önemli ölçüde mal kaybına sebebiyet vermektedir. 17.08.1999 tarihinde meydana gelen Marmara Depremi de çok sayıda kişinin hayatını kaybetmesine, birçok hane ve işletmenin yıkılmasına neden olarak, ülke genelinde maddi ve manevi bir kaosun yaşanmasına yol açmıştır. Söz konusu depremin tabiri caizse yaralarını sarmak adına bir taraftan mevcut vergilere ilave yükümlülükler getirilirken, diğer taraftan yeni vergiler tesis edilmiştir. Bu çalışma kapsamında dikkate alınmış olan özel iletişim vergisi de Marmara Depremi’nin ardından, depremin yarattığı maliyetlere finansman sağlamak gerekçesiyle Türk vergi sistemine dâhil olan vergilerdendir.

<sup>8</sup> Tanıtma Fonu Teşkilî ile 11/07/1939 Tarihli ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 4 üncü Maddesine Bir Bent Eklenmesi Hakkında Kanunun.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3230&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

<sup>9</sup> Aynı değerlendirme 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklikli Yapılmasına Dair Kanun için de yapılabilmektedir. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6741&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>



Yukarıda yer verilen bu açıklamalardan ötürü özel iletişim vergisi, kamuoyu nazarında “*deprem vergisi*” olarak nitelendirilir olmuş, yaşanan ve hasar vererek maddi-manevi maliyetler yaratan her depremin akabinde bu kapsamdaki vergilerinin akıbeti sorgulanır hale gelmiştir. Fakat çalışma kapsamında defaatle açıklandığı üzere, vergiler gerek yasal gerek yapısal nitelikleri gereği depremden kaynaklı maliyetler gibi belli bir gidere özgülenememektedir. Hatta bir verginin adından belli bir amaca özgü olduğu anlamı açıkça anlaşılıyor olsa dahi bu durum o verginin vergi vasfında bir değişikliğe sebebiyet veremeyeceğinden, elde edilen hasılatların genel bütçe dışına tutulması yine mümkün olamayacaktır.

Nihayetinde bir kamu kaynağının ya da devlet eliyle toplanan bir gelirin belirli bir amaç için kullanılması arzu ediliyorsa, onu düzenleyen yasanın ayrıca bir fon tesis etmesi gerekli ve yeterli olacaktır. Nitekim ilgili yasa, söz konusu kaynağa/gelire vergi vasfı kazandırmış ise sağlanan hasılatlar ancak genel bütçenin gelir kalemlerinden birini teşkil edebilecek ve belli bir gidere tahsis edilmeden sadece bütün kamusal harcamalar finansmanında kullanılabilir.

### **Çatışma Beyanı (Competing Interests)**

Çalışmanın yazarları herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan etmektedirler.

*The authors of the study declare that there is no conflict of interest.*

### **Destek ve Teşekkür (Fundings and Acknowledgments)**

Çalışma, kamusal, özel, ticari nitelikte ya da kar amacı gütmeyen herhangi bir kurumdan destek alınmadan yazarların imkanları ile hazırlanmıştır. Çalışma herhangi bir bilimsel toplantıda sunulmamış ve bir lisansüstü tezinden türetilmemiştir.

*The study has been prepared with the possibilities of the authors without the support of any public, private, commercial or non-profit institution. The study was not presented at any scientific meeting and was not derived from a master or PhD thesis.*

### **Etik Beyanı (Ethical Statement)**

Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunur.

*It is declared that scientific and ethical principles have been followed while carrying out and writing this study and that all the sources used have been properly cited.*

### **Araştırmacıların Katkı Oranı (Authors' Contribution Rates)**

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamışlardır.

*The authors contributed equally to the study.*

### **KAYNAKÇA / REFERENCES**

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). T. C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer),9 Kasım 1982, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, erişim tarihi: 20/01/2023

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 25326, 10/12/2003.

Aktan, C. C. (2012). “İdeal Vergi Sistemi Tasarımı ve Optimal Vergileme”. (Ed. Çoşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Dilek Dileyici), Yeni Maliye, ss.23-68, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/420, Ankara.

Bird, Richard M. (1971). Wagner's o law' of expanding state activity, Public Finance = Finances publiques, , vol. 26(1), pages 1-26.

Cullis, J. Jones. P. (1998). *Public Finance & Public Choice*. Oxford University Press. Second Edition, New York.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2020). *Kamu Maliyesi*. (11. Baskı). Ekin Kitabevi, Bursa.

Feyzioğlu, B. N., (1976). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*. (5. Baskı). Filiz Kitabevi, İstanbul.

Gözler, K. (2020). *Hukuka Giriş*. (17. Baskı). Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2020). *Hukukun Temel Kavramları*. (18. Baskı). Ekin Kitabevi, Bursa.

J. David Cummins & Olivier Mahul. (2009). Catastrophe risk financing in developing countries: principles for public intervention, World Bank Publications - Books, The World Bank Group, number 6289, December.

JICA- Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı. (2004). Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, Ankara. Erişim Tarihi: 16.01.2023  
[https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/5d8ce590ad8981c\\_ek.pdf?tipi=58andтуру=Xandsube=0](https://www.spo.org.tr/resimler/ekler/5d8ce590ad8981c_ek.pdf?tipi=58andтуру=Xandsube=0)

Nadaroğlu, H. (1983). *Kamu Maliyesi Teorisi*. (5. Baskı). Okan Dağıtım Yayıncılık, İstanbul.

Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. (2013). *Vergi Hukuku*. (22. Baskı). Turhan Kitapevi, Ankara.

Peacock, A. T., Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton. Princeton University Press.

Savaşan F. (2015). *Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi*. (5. Baskı). Dora Yayıncılık, Bursa.

Tosun, U. (2014). *150 Soruda Devlet Üniversitesi Bütçeleri*. (1. Baskı). Sonçağ Yayınları, Ankara.

Tüğen, K. (1999). *Devlet Bütçesi*. (2. Baskı). İzmir.