

TÜRKİYE'DE ÂMME VARİDATININ DURUMU VE MESELELERİ

Dr. Selâhattin TUNCER

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanı

G İ R İ Ő

Bilindiği gibi 1961 - 1962 devresinde İktisat Fakóltesi Maliye Enstitüsünce tertiplenen Maliye Konferansları Vergi reformuna tahsis olunmuştur. Bu konuşmalarda konferansçılar «*Genel Vergi Reformu Raporunda*» temas edilen konuları ele almışlar ve bunları inceleyerek kendi fikir ve görüşlerini açıklamışlardır. Biz de bu ana prensibe uyarak «*Türkiye'de Âmme Varidatının Durumu ve Meseleleri*» ni inceleyeceğiz.

Genel Vergi Reformu Raporu, isminden de anlaşılacağı gibi, Türk Vergi Sistemine tevaccüh etmiş bir çalışma ise de, burada sadece Gelir ve Kurumlar Vergileri de alınmıştır. Halbuki Türk Vergi sistemi sadece Gelir ve Kurumlar Vergisinden ibaret bir manzume değildir. O itibarla Genel Vergi Reformu Raporunun Türk Vergi Sistemini bir bütün olarak ele alması ve bütün vergilere şâmil reform prensipleri kabul etmesi yerinde olurdu.

Bizim üzerinde asıl durmak istediğimiz mesele, «Genel Vergi Reformu» yerine «âmme varidatı reformu» nun ele alınmasıdır. Bilindiği gibi, âmme varidatı veya devlet varidatı vergiden daha geniş bir mefhumdur. Türkiye'de malî reform denildiği zaman bunun «âmme varidatı» şeklinde ele alınması maksada daha uygun olurdu. Halbuki meseleler sadece «genel vergi reformu» açısından alınmış ve bir bütün olarak âmme varidatı ihmal edilmiştir.

Biz bu etüdümüzde genel olarak Türkiye'de âmme varidatının durum ve meselelerine temas edeceğiz. Bu şekilde, bir taraftan memleketimizde âmme varidatının bünyesi, mahiyeti, seyri ve ter-

kibi, dayandığı mevzuat hakkında toplu bir fikir edinmek mümkün olacağı gibi, Genel Vergi Reformu Raporunda ele alınmayan bazı meselelere de temas fırsatını bulmuş olacağız.

I — Âmme varidatı mefhumu ve önemi :

«Âmme varidatı» veya yeni terimle «âmme geliri», «devlet varidatı» veya «devlet geliri» tâbirinden oldukça farklı bir mefhumdur.

Âmme varidatı, devlet varidatından daha geniş bir mefhumdur. Âmme varidatına devlet varidatı ve vilâyet, belediye ve köylere ait mahallî idareler varidatı dahil olmaktadır. Halbuki devlet varidatına, sadece merkezi hükûmete ait (genel ve katma bütçeler) gelirleri dahildir. Bu itibarla âmme varidatı ile devlet varidatını müteradif mefhumlar olarak kullanmak pek isabetli değildir.

Âmme varidatı, nazari bir mefhum olduğu kadar pratik bir mahiyet de arzeder. Bir bakıma âmme varidatı canlı bir organizmadır. Tatbikatta buna *varidat sistemi* denir. Varidat sistemi hermemleketin içinde bulunduğu tarihî, iktisadî ve içtimâî şartların bir neticesi olarak vücut bulur; tekâmül eder. Öyle ki, varidat sistemi zaman ve mekâna göre büyük değişmelere uğramaktadır.

Âmme varidatı biri geniş, diğeri dar olmak üzere iki mânada ele alınabilir. *Geniş mânadaki âmme varidatına* âmme idarelerinin adı ve fevkalâde tekmil gelir ve tahsilâtı girmektedir. *Dar mânadaki âmme varidatına* münhasıran devlete ait olmak üzere cebrî mahiyetteki hakikî gelirler dahil olmaktadır. Bu tetkikin çerçevesi bakımından, dar mânadaki âmme varidatı ele alınacak, Devlet bütçesine dahil tekmil gelirler —Tekel varidatı da dahil— gözden geçirilecektir. Maamafih konuda gerekli açıklığı sağlamak maksadı ile, mahallî idareler varidatına temas edilmeyecektir. Kolayca tahmin edileceği gibi, mahallî idareler gelirleri ayrı bir tetkik konusu olacak kadar geniş ve önemlidir.

Âmme varidatı malî bakımdan olduğu kadar, *iktisadî* bakımdan da mühim bir tetkik konusudur. Bugün âmme varidatı ileri memleketlerde millî gelirin gittikçe yüksek bir yüzdesini teşkil etmektedir. Millî gelir, âmme varidatı kanalı ile massedilmekte ve masraf kanalı ile millî ekonomiye yeniden zerkedilmektedir. Bazı iktisatçılarca bu ameliye asrımızın en mühim fenomeni şeklinde telâkki olunmaktadır.

Maliye ilminde yeni görüş ve cereyanların doğmasından sonra âmme varidatının rolü de geniş ölçüde değişmiştir. Bilhassa *fonksiyonel maliye telâkkisinin* gelişmesi ile birlikte âmme varidatının vazifeleri tādile uğramıştır. Artık âmme varidatı, âmme hizmetlerinin ifasına yarıyacak fonları tedarikten ziyade, halkın satın alma gücünü masseden bir vasıtaadır.

1929 Dünya İktisadî Buhranından sonra vukua gelen inkılâba muvazi olarak âmme varidatının telâkki tarzında ve fonksiyonlarında büyük bir değişme olmuştur. Bilhassa, âmme varidatına buhranlar ve konjonktürel dalgalanmalarla savasta bir vasıta nazarı ile bakılması, bu arada zikredilmeye değerdir. Maliye politikası sahasında vukua gelen *keynesien inkılâp* neticesinde bir taraftan âmme varidatı hakkındaki bilgilerimiz genişlemiş, diğer taraftan âmme varidatının bir vasıta olarak ne şekilde kullanılacağı hakkındaki görüşler vuzuha kavuşmuştur.

Az gelişmiş memleketlerin kalkınması dâvası ortaya atılınca, diğer malî meselelerle birlikte âmme varidatına da mühim vazifeler düşmüştür. Artık, âmme varidatı, âmme hizmetlerinin görülmesini temin eden bir kaynak değil; aynı zamanda iktisadî kalkınmayı tahakkuk ettirecek bir vasıta oluyordu. Bu takdirde âmme varidatının az gelişmiş memleketler bakımından ehemmiyeti bir kat daha arttığı gibi, ortaya yeni yeni meseleler de çıkmıştır. Bunlardan bazılarını kısaca işaret etmek yerinde olacaktır.

Bunlardan ilki, az gelişmiş memleketlere çeşitli ve yeni varidat kaynakları bulmaktır. Bilhassa kalkınmada, bu gibi memleketlerin *âmme varidatını arttırmak* hattâ *yeni kaynaklar bulmak* şarttır. Çağımızın bazı ünlü maliyecileri az gelişmiş memleketlere yeni gelir kaynakları bulmak için monografik bazı çalışmalar yapmışlardır.

İkincisi, iktisaden az gelişmiş memleketlerin *malî sistemlerini* bu ara bilhassa *varidat sistemlerini* daha yakından görmek ve tanımaktır. Bu maksatla az gelişmiş memleketlerin âmme varidatı sistemleri daha yakından tetkik edilecek, bir taraftan kusur ve noksanlar tesbit edilirken, diğer taraftan da ıslah çareleri aranacaktır. Az gelişmiş memleketlerin malî sistemleri üzerinde Birleşmiş Milletler Teşkilâtı tarafından yaptırılan araştırmalarda âmme varidatı ile alakalı kısımlar da geniş yer tutmaktadır.

II — Âmme varidatının seyri :

Âmme varidatı mefhumunu gördükten sonra, şimdi de Türkiye'de âmme varidatının seyrine kısaca bir göz atabiliriz. 1948-1962 arası 14 yıllık devre zarfında Türkiye'de devlet varidatının seyri, aşağıdaki 1 No. lı tabloda gösterilmiştir.

TABLO : 1.

*Türkiye'de devlet varidatının 1948 - 1962
arasındaki seyri*

<i>Yıllar</i>	<i>Devlet varidatı T.L.</i>	<i>İndeks (1953=100)</i>	<i>İndeks (1948=100)</i>
1948	1.223.781.000	63	100
1949	1.482.976.000	76	121
1950	1.300.032.997	67	106
1951	1.352.652.126	69	111
1952	1.651.820.719	85	135
1953	1.936.775.305	100	153
1954	2.184.548.625	112	178
1955	2.583.895.612	133	211
1956	2.949.382.749	152	241
1957	3.759.246.783	194	307
1958	4.547.166.572	234	371
1959	5.754.565.775	296	470
1960	5.949.957.286	307	486
1961 (*)	8.678.703.067	442	710
1962 (**)	10.001.082.212	516	817

KAYNAK : 1948 ve 1949 yılları rakamlar «1960 yılı varidat bütçesi Raporu» S. 16 dan, 1950 - 1957 rakamları 1960 yılı Bütçe Lâyihasına ait gerekçe S. L.XXXV den, 1958 - 1962 rakamları «1962 yılı Bütçe lâyihası» S. 135 den alındı.

Not : 1948 - 1959 yıllarına ait rakamlar Hazine Hesabı Umumilerinden çıkarılmıştır. 1960 yılı (20 milyonluk 27 Mayıs teberruları dahil) rakamları fiili tahsilâtı göstermektedir.

(*) Özel kaynaklardan elde edilecek gelirler de dahil olduğu halde yıllık tahmini göstermektedir.

(**) Özel kaynaklardan elde edilecek gelirler de dahil olduğu halde 1962 umumî gelir tahminini göstermektedir.

Tablo tetkik edilecek olursa, 1962 malî yılı içinde tahsil edilecek devlet varidatının yekûnu 10.001,0 milyon lira olarak tahmin edilmiştir. Devlet varidatı her yıl oldukça yüksek gelişmelere mazhar olmuştur. 1948 - 1962 arası 14 yıllık devre zarfında devlet varidatı 1.223,8 milyon liradan 10.001,0 milyon liraya yükselmek suretiyle 1948 yılına nazaran % 717 nisbetinde 8.777,2 milyon liralık bir artış kaydetmiştir. Ondört yıl gibi nisbeten kısa bir devre zarfında devlet varidatında kaydedilen bu inkişaf şayanı dikkattir. 14 yılda devlet varidatı 100 den 817 ye çıktığına göre yıllık vasatî artış oranı % 51 dir. Şurasına da hemen işaret edelim ki bu artış daha ziyade son senelerde hızlanmış görünmektedir.

Devlet varidatına ait rakamları daha sarîh şekilde takip edebilmek için 1953=100 kabul edilmek suretiyle yapılacak mukayesede, varidat 1948 de 63 iken 1950 de 67 ye, 1952 de 85 e yükselmiştir. 1953 yılından sonra artış, temposunu hızlandırmış, 1954 yılında indeks 112 olmuş; 1955 de 133 e, 1957 de 194 e, 1958 de 234 e, 1959 de 296 ya yükselmiş ve nihayet 1962 de 516 ya ulaşmıştır.

Bu netice kısmen varidat sisteminde tahakkuk ettirilen reformlarla, kısmen de enflasyonist gidişin tabîî neticesi ile izah olunabilir. Devlet gelirlerini umumî fiat indeksleri ile tashih ettiğimiz zaman hakikî artışın pek düşük bir tempoda cereyan ettiği meydana çıkacaktır.

III — Âmme varidatı ve millî gelir :

Çoğu zaman âmme varidatına ait rakamların yalnız başına ve kendi içindeki gelişmesi bize bir fikir vermez. Âmme masraflarında olduğu gibi, âmme varidatının millî gelire nisbeti bizi daha sarîh neticelere götürmektedir. Zira âmme varidatı millî gelirin bir cüz'üdür. Bu bakımdan millî gelir ile âmme varidatı arasındaki münasebeti tetkik etmek ve vergi ve diğer vasıtalarla millî gelirin ne kadarının massedildiğini görmek faydeli olacaktır. Aşağıdaki 2 No.lı tabloda Türkiye'de 1948 - 1960 yılları arasında âmme varidatının millî gelire nisbeti gösterilmiştir.

TABLO : 2.

1948 - 1960 yılları arasında Türkiye'de âmme varidatının
millî gelire nisbetinin seyri

Yıllar	Millî gelir Milyon TL.	Âmme varidatı Milyon TL.	Âmme varidatının millî gelire nisbeti %
1948	8.814,7	1.223,8	13,9
1949	7.924,0	1.482,9	18,7
1950	8.964,2	1.300,0	14,5
1951	10.693,8	1.352,6	12,6
1952	12.424,1	1.651,8	13,3
1953	14.696,4	1.936,8	13,2
1954	14.785,0	2.184,5	14,8
1955	18.219,7	2.583,9	14,2
1956	21.196,9	2.949,4	13,9
1957	26.623,2	3.759,2	14,1
1958	33.873,1	4.547,2	13,4
1959	41.777,8	5.754,6	13,8
1960	44.855,2	5.949,9	13,3
1961	—	8.678,7	—
1962	—	10.001,0	—

KAYNAK : 1948 - 1952 yıllarına ait millî gelir rakamları «Türkiye Millî Geliri — 1948 - 1958», yayın No. 391, S. 4 den, 1951 - 1960 yılı rakamları da Aylık İstatistik Bülteni, No. 92, Ekim/1961, S. 124 den; âmme varidatı rakamları 1 No. lı tabloda gösterilen kaynaktan alınmış, yüzdeler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo dikkatle incelenecek olursa Türkiye'de âmme varidatı millî gelirin %12-14 arasında değişen bir kısmını (1949 yılı hariç) işgal etmektedir. Bu nisbet 1948 yılında %13,9 iken 1954 yılında %14,8 e kadar yükselmiş ve sonra da tedricen düşerek 1960 da %13,3 ü bulmuştur. Bu mukayese de gösteriyor ki, Türkiye'de âmme varidatı millî gelirin pek düşük bir yüzdesinden ibarettir. Bunun başlıca ve en büyük sebebi, millî gelirin %47-52 sini teşkil eden ziraatin, vergi dışı kalmasıdır. Her gün artan masrafları karşılamak için daha fazla viradata ihtiyaç olduğu bir vakiadır. Bu sebeple Türkiye'de âmme varidatının millî gelire olan nisbetini yükseltmek zarureti ile karşı karşıya bulunmaktayız.

Âmme varidatının millî gelire olan nisbetini diğer memleketlerle mukayeseli şekilde görmekte faide vardır. Bu maksatla aşağıya konulan 3 No. lu tabloda muhtelif memleketlerde ve Türkiye'de âmme varidatının gayrisafî millî hasılaya nisbeti gösterilmiştir¹:

TABLO : 3.

Muhtelif memleketlerde âmme varidatının gayrisafî millî hasılaya nisbetinin 1953-1958 yılları arasındaki seyri

(Rakamlar % olarak verilmiştir.)

<i>Memleketler</i>	<i>1953</i>	<i>1954</i>	<i>1955</i>	<i>1956</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>
İngiltere	30,1	30,6	30,5	29,9	30,1	—
A. B. Devletleri	25,9	24,7	25,5	26,1	26,3	26,0
Almanya	15,0	14,9	14,6	14,6	14,0	14,0
Fransa	31,8	31,8	31,4	32,3	32,7	—
Yunanistan	19,0	19,4	19,8	19,7	19,6	—
İtalya	17,1	16,7	16,8	17,6	17,8	18,3
Türkiye	14,1	15,8	15,1	14,9	15,2	14,9

KAYNAK : 1960 yılı Varidat Bütçesi Raporu, S. 3 den alınmıştır.

Tablo incelenece kolursa memleketimizde âmme varidatının millî hasılaya nisbeti, birçok memleketlere nazaran oldukça düşük bulunmaktadır. Bu durum karşısında âmme varidatının bir miktar yükseltilmesi lâzım gelmektedir. Bunun bilhassa Gelir Vergisinde mevcut bazı boşlukların telâfisi ile mümkün olacağı söylenebilir. Varidat sistemi üzerinde yapılacak ıslahat ile âmme varidatının millî gelirin en az %20 sine iblâğı yerinde bir tedbir olacaktır. Bugünkü hali ile âmme varidatının millî gelire nisbeti ileri memleketlere nazaran yarı yarıyadır.

[1] Beynelmilel mukayeselerde âmme varidatı bazan millî gelire bazan da gayrisafî millî hasılaya nisbet edilmektedir. Âmme varidatı gayrisafî millî hasılaya nisbet edildiği takdirde yüzde biraz düşük çıkmaktadır.

IV — Malî tevzin ve bununla ilgili meseleler :

Bir devlete dahil bulunan çeşitli âmme teşebbüslerinin haiz oldukları vergilendirme selâhiyetlerinin tesbit ve tahdidi, hususiyle varidat kaynaklarının bunlar arasında paylaşılmasına dair hükümlerin bütünü *malî tevzin* (Finanzausgleich) dediğimiz müessesenin doğumuna yol açmıştır. Bu şekilde malî tevzin bir taraftan aslında devlete ait olan vergilendirme hakkının çeşitli âmme hükmî şahısları arasındaki bölünüşünü, diğer taraftan varidat kaynaklarının paylaşılmasını ifade eden bir mefhum olmaktadır.

Türkiye’de âmme varidatına ait ana mes’eleler arasında malî tevzin ve bunun ortaya koyduğu dâvalar önemli bir yer almaktadır. Yani devlet ve mahallî idareler arasında *vergilendirme hakkı* nasıl derecelenmektedir? *Varidat kaynakları* devlet ve diğer âmme hükmî şahısları (vilâyet, belediye ve köyler) arasında nasıl taksim edilmektedir?

Hemen işaret edelim ki idarî yapısı bakımından Türkiye merkeziyetçi bir sisteme sahip olduğu için Devlet varidat kaynaklarının büyük bir kısmına tamamen el atmış ve mahallî idarelere pek az şey bırakmıştır. Aşağıya koyduğumuz 4 No. lı tabloda 1926-1956 arasındaki devrede âmme varidatının *âmme idareleri* arasındaki bölünüşü ana hatları ile gösterilmiştir.

TABLO : 4.

*Türkiye'de 1926-1956 yılları arasında âmme varidatının
âmme idareleri arasında dağılışının seyri*

Yıllar	Devlet gelirleri	% Yüzde	Mahallî gelirleri	% Yüzde	Yekûn	% Yüzde
1926	205,4	80,9	48,5	19,1	253,9	100
1930	218,0	80,4	53,0	19,6	271,0	100
1935	269,1	84,2	50,6	15,8	319,7	100
1940	396,6	81,9	87,5	18,1	484,1	100
1945	760,4	81,4	173,4	18,6	933,8	100
1950	1.649,8	86,0	268,6	14,0	1.918,4	100
1951	1.586,6	84,3	296,0	15,7	1.882,6	100
1952	2.002,4	87,3	292,5	12,7	2.294,9	100
1953	2.080,1	85,3	366,3	14,7	2.446,4	100
1954	2.344,9	84,5	429,0	15,5	2.773,9	100
1955	2.721,4	84,9	482,6	15,1	3.204,0	100
1956	3.022,9	84,4	556,7	15,6	3.579,6	100

KAYNAK : 1926-1960 yılları rakamları İ. Hakkı Ülkmen'in Mahallî İdareler Maliyesi, Ankara, 1960, cetvel: 8 den telhisen alınmıştır.

Not : Devlet gelirlerine genel ve katma bütçe yekûnu, mahallî idareler gelirlerine Vilâyet hususî idareleri, belediye ve köyler bütçesi dahil bulunmaktadır.

Yukarıki tablo incelendiği zaman, *Devlet* (genel ve katma bütçeler yekûnu) gelirleri ile *mahallî idareler* (vilâyet hususî idareleri, belediye ve köyler) gelirlerinin terkiibini ve seyrini takip mümkündür. 1926 yılında yekûn 253,9 milyon TL., âmme varidatı içinde 205,4 milyon TL. sı yani %80,9 u devlete ve 48,5 milyon TL. sı yani %19,1 i mahallî idarelere ait iken bu nisbet devlet gelirleri leyhine değişerek yükselmiş, 1935 de sırası ile %84,2 ve %15,8 olmuştur. Bu nisbet 1952 yılında %87,3 ve %12,7 ile en yüksek noktasına ulaşmıştır. 1956 yılında 3.579,6 milyon TL. sı âmme varidatının 3.022,9 milyon TL. sı yani %84,4 ü devlete ve 556,7 milyon TL. sı yani %15,6 sı mahallî idarelere ait bulunmaktadır. Daha sonraki yıllar için elde rakam olmamakla beraber bu nisbetin fazla değişmediği tahmin olunabilir. Bu mukayeseden çıkaracağımız en mühim netice yekûn âmme varidatı içinde devlet varidatının, nisbî ba-

kımından mahallî idareler varidatına nazaran daha önemli bulunmasıdır. Böylece devlet belli başlı varidat kaynaklarına el atmış ve mahallî idarelere pek az varidat bırakmıştır. Memleketimizde mahallî idarelerin gereği şekilde gelişmemesinin sebebini, kuvvetli merkezîyetçilik kadar, malî bakımdan zayıf ve muhtaç durumda bulunmaları ile izah kabildir.

Hernekadar devlet tahsil ettiği vergi, resim ve harçlardan mahallî idarelere hisse vermekte ise de, bunun pek düşük ve kifayetsiz olduğunu belirtmek isteriz. Bütün gelir kaynakları devletin elinde ve emrinde olduğuna göre, bu hisselerin yükseltilmesi gerekmektedir.

Malî tevzin bakımından paradoksal bir durum da, memleketimizde devletin mahallî idare vergilerinden hisse olmasıdır. Bir mahallî idare geliri olan Bina Vergisinden, devlet konutlarda 1/6, sair binalarda 1/3 nisbetinde olmak üzere bir hisse almaktadır. Tutarı her yıl 40-45 milyon TL. a ulaşan bu hisse, devlet bütçesinde pek düşük bir yer işgal etmekte ise de, malî zorluklar içinde bulunan il özel idareleri için büyük bir fedakârlık olmaktadır².

Vergi Reformu Komisyonunda Türkiye'de malî tevzin ile ilgili meselelere yer verilmemiştir. Halbuki memleketimizde mahallî idareler büyük malî güçlükler içindedir; gelir kaynakları zayıftır. Genel bütçeden yapılan yardımlar pek ehemmiyetsizdir. Devletin bazı gelir kaynaklarını mahallî idarelere bırakması veya malî yardımları arttırması bir zaruretin ifadesidir. Yekûn âmme varidatı içinde mahallî idarelerin işgal ettiği mevki yıl yıl gerilemiş ve bugünkü durum 1926-1945 devresinden daha da kötüye gitmiştir. Varidat sistemine yönelmiş belli bir reformda, varidat kaynaklarının devlet ve mahallî idareler arasında âhenkli ve âdil bir şekilde tevzii, ehemmiyetli bir dâva olarak ortada durmaktadır.

V — Varidat teşkilâtı :

Âmme varidatı konusunda, *teşkilât meselesi* hususî bir yer işgal etmektedir. Bilindiği gibi modern maliyeciliğin ruhu bir bakı-

[2] Bina Vergisinden alınmakta olan Hazine hissesinin adı Millî Savunma Vergisi olup nisbeti Bina Buhran Vergisi kadardır. Binalardan alınan Millî Savunma Vergisinin tutarı 1962 Devlet Bütçesinde 46 milyon TL. olarak tahmin edilmiştir.

ma varidata dayanmaktadır. Bu sebepten dolayı varidat politikasının sevk ve idaresi hayatî bir önem taşımaktadır. Bu da ancak devletin tekmil varidat politikasından sorumlu *merkezî bir varidat teşkilâtı* ile kabildir.

Aslında modern devletin varidat politikası bir bütündür. Yani gelirlerin tarhı, tahakkuku, tahsili ve kontrolü bir küll teşkil etmekte ve bunun bir tek merkezden idaresi lâzım gelmektedir. İleri garp memleketlerinde devlet varidatlarının sevk ve idaresi Maliye Vekâletine bağılı geniş selâhiyetli ve kendi işlerinde muhtar idarelere bırakılmıştır. Nitekim Amerika'daki (Buro of Internal Revenues) ve İngiltere'deki (Board of Inland Revenues) bu gibi merkezî ve modern varidat teşkilâtına misal olarak gösterilebilir.

Memleketimizde devlet varidatı ile iştigal eden en büyük teşkilât *Maliye Bakanlığının Gelirler Genel Müdürlüğüdür*. Bu Genel Müdürlüğün vazife ve selâhiyetleri 24/3/1950 tarih ve 5655 sayılı kanunda (Bu kanun 5/6/1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Vekâleti Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun'u tâdil etmiştir) şöyle sıralanmıştır :

- 1) Gelir bütçesini gerekçesi ile birlikte hazırlamak;
- 2) Devlet gelirlerine ait kanunların tatbikatını idare etmek;
- 3) Devlet alacaklarının vaktinde ve kanunlara uygun bir şekilde tahsili için gerekli tedbirleri almak;
- 4) İller gelir teşkilâtının iş güdümünü düzenlemek;
- 5) Gelirle ilişkin kanun ve tüzükleri ve bunlara ilişkin her türlü değişiklikleri hazırlamak, uygulamadaki anlaşmazlıklar ve duraksamalar üzerinde yapılacak sorulara cevap vermek ve bu işlere ilişkin kanun hükümlerinin vaktinde yapılması için gerekli tedbirleri almak;
- 6) Gelirlere tesiri olan her türlü kanun teklif ve tasarılarını inceleyip bunlar hakkında düşüncelerini bildirmek;
- 7) Silinmesi gereken vergilere ve tahsil edilmeyerek zaman aşımına uğrayan hazine alacaklarının kanunlar gereğince silinmesine ilişkin işlemleri yapmak;
- 8) Tahakkuk ve tahsilât hesaplarını ve istatistiklerini toplamak;
- 9) Özel idareler ve belediyeler vergi sisteminin Devlet Vergisi sistemiyle âhenk ve tenazurunu temin edecek tedbirleri almaktır.

Hemen işaret edelim ki, Gelirler Genel Müdürlüğü, devletin tekml varidatının sevk ve idaresi ile vazifelendirilmiş değildir. Devlet emvali varidatı yine Maliye Bakanlığına bağlı *Mülki Emlâk Genel Müdürlüğü*, tekel safî hasılatı *Tekel Genel Müdürlüğü*, Gümrük varidatı *Gümrükler Genel Müdürlüğü*, mahkeme, tapu, noter ve trafik harçları ile bazı resimler alâkalı servislerce tahakkuk ve tahsil edilmektedir. İl özel idareleri, Belediye ve köylere ait varidat da yine bu idareler tarafından tahsil edilmektedir. Görüyor ki Türkiye'de Gelirler Genel Müdürlüğü, devlet varidatının ancak bir kısmının sevk ve idaresi ile görevli olduğu gibi; gelir etüdlerini yapacak ve devletin varidat politikasında istişarî mütalâa beyan edecek teknik mütehassislardan da mahrumdur. Bu şartlar altında Gelirler Genel Müdürlüğünü, devletin tekml varidat politikasının sevk ve idaresinden sorumlu tutmaya imkân yoktur. Bu itibarla devletin tekml varidatının tarh, tahakkuk, tahsil ve kontrolunu kavrayacak genişlikte *merkezî bir varidat teşkilâtı*'na ihtiyaç vardır. Bu teşkilât devletin umumî varidat politikasını yürütecek, gelir etüdlerini yapacak, gelir kontrolunu ifa edecektir. Varidat teşkilâtında gerçekleştirilecek böyle bir reform ile iktisadî politikaya paralel ve onu tamamlayıcı mahiyette bir varidat politikası takibi de mümkün olabilecektir.

VI — Âmme varidatı ve bunun dayandığı mevzuat :

Âmme varidatına ait meseleler arasında, bunun dayandığı mevzuat hususî bir önem taşımaktadır. Türkiye'de yapılan malî reformların sıklet merkezini, *vergi mevzuatının ıslahı* teşkil etmektedir. Bu bakımdan vergi mevzuatına değil, âmme varidatı mevzuatına toptan bir göz atmak yerinde olacaktır.

Âmme varidatına ait mevzuat adedî bakımından büyük bir tenevvü arzettiği gibi mevzuat oldukça karışıktır. Bugün devlet varidatının dayandığı mevzuatı sistematik şekilde toplayan bir kod mevcut değildir³. Esasen böyle bir kod meydana getirmenin güçlüğü ve imkânsızlığı da âşikârdır.

[3] Maliye Bakanlığı tarafından nesredilmekte olan *Malî Kanun ve Kararlar*, vergi resim ve harçlardan gayri masraf, teşkilât ve sair kanunları muhtevî kronolojik bir koddur. Burada varidat kanunlarının tamamını bul-

Yaptığımız bazı çalışmalar sonunda devlet varidatının dayandığı mevzuatın adedinin tesbitine gayret edilmiş ve 1962 yılında mer'î kanunların sayısı aşağıdaki 5 numaralı tabloda arzolunmuştur.

TABLO : 5.

1962 malî yılında yürürlükte bulunan malî kanun, nizamname, Bakanlar Kurulu kararı ve yönetmeliğin vergi nevierine göre adedini gösterir tablo

Sıra No.	Vergi nevi	Uygulanacak mevzuat adedi
1	İrat ve servet vergileri	31
2	Kaldırılmış vergiler artıkları	Belli değil
3	Gider vergileri, gümrük vergisi, istihlâk vergisi	124
4	Tekel maddelerinden alınan savunma vergisi ...	5
6	Diğer vergiler varidatı (Resim ve harçlar vs.)...	72
7	Devletçe idare edilen kurumlar hasılatı ve devlet payları	132
8	Tekel İdaresi safi hasılatı	28
9	İrade ve kanunlara müsteniden veya hükümetçe) verilmiş olan selâhiyete binaen aktolunan her) nevi imtiyaz mukavelenameleri ve bunlara mü-) teallik mukarreratın varidata müteallik hüküm-) leri	Belli değil
10	Devlet emvali varidatı	59
11	Çeşitli varidat ve cezalar	53
12	Müteferrik varidat	122
13	Nâzım varidat	5
14	Tevziattan istirdat	Belli değil
15	Para cezaları ve zam cezaları	Belli değil
16	Özel varidat	1
<i>Yekûn</i>		632

KAYNAK : Bu tablo, 1962 yılı Bütçe Kanununun 7 nci maddesine bağlı (C) cetveli (I) «*Gelir çeşitlerinin her birinin dayandığı hükümler cetveli*» ndeki mevzuat adedi sayılmak suretiyle tarafımızdan hazırlanmıştır.

mağa imkân yoktur. 1935-1936 yıllarında Varidat Umum Müdürlüğü tarafından *Vasıtasız Vergi Kanunları* ve *Vasıtah Vergi Kanunları* diye iki ayrı cilt neşredilmiş ise de sonradan bunun da arkası kesilmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından Varidat Kanunlarının sistematik şekilde neşri gerçek bir ihtiyaca cevap vereceği gibi, büyük bir boşluğu da dolduracaktır.

Tablo incelendiği zaman, 16 ana grupta toplanan varidat kanununun adedinin 632 ye baliğ olduğu görülecektir. Ayrıca bunlar içinde dört ana grup varidatın mevzuat adedi belli değildir; daha doğrusu tesbit edilememektedir. Bunları da nazara alacak olursak, Türkiye'de bugün uygulanan varidat kanununun adedinin bine yaklaştığını tahmin edebiliriz.

Bütçe'de yer alan çeşitli varidat kalemlerine gelince, bunların da haylıca kabarık bir yekûna baliğ olduğunu görmekteyiz. Aşağıya konulan tabloda, bunların müfredatlı bir tablosu verilmiştir.

TABLO : 6.

1960 yılında Türkiye'de mevcut varidat neveleri ile bunların tahmin edilen tahsilât tutarları

<i>Sıra No.</i>	<i>Varidat Nev'i</i>	<i>1962 tahmini T. L.</i>
1	Gelir vergisi	2.550.000.000
2	Kurumlar vergisi	495.500.000
3	Binalardan alınan Savunma Vergisi	46.000.000
4	Hayvanlar vergisi	—
5	Veraset ve intikal vergisi	19.000.000
6	Hususi otomobil vergisi	15.000.000
7	Mülgat İrat ve Servet Vergileri artıkları	1.440.000
8	İthalde alınan istihsal vergisi	820.000.000
9	Dahilde alınan istihsal vergisi	675.000.000
10	Akaryakıtlardan alınan istihsal vergisi	250.000.000
11	Banka ve Sigorta Muameleleri istihsal vergisi ...	300.000.000
12	Nakliyat Vergisi	70.000.000
13	P.T.T. Hizmetleri Vergisi	30.000.000
14	Gümrük Vergisi	730.000.000
15	Şeker İstihlak Vergisi	330.000.000
16	Tekel maddelerinden alınan Savunma Vergisi ...	420.000.000
17	Mülga vasıtalı vergiler artıkları	680.000
18	Sefineler Resmi	420.000
19	Damga Resmi	250.000.000
20	Tayyare Resmi	11.500.000
21	Gümrüklerde kullanılan kâğıtlara yapıştırılan Savunma pulu	750.000
22	Hayvan Sağlık ve Zabıta Resmi	244.000
23	Trafik Resmi	24.100.000
24	Tapu Harcı	90.000.000
25	Mahkeme harçları	47.000.000
26	Noter harçları	25.000.000

<i>Sıra No.</i>	<i>Varidat Nev'i</i>	<i>1962 tahmini T. L.</i>
27	Pasaport ve kañçılara harçları	20.000.000
28	Diğer harçlar	6.300.000
29	Trafik harçları	531.600
30	Darphane ve Damga Basımevi	300.000
31	Resmî Basımevleri	750.000
32	Resmî Okullar	400.000
33	Diğer Kurumlar	1.500.000
34	Tekel İdaresi safi hasılatı	590.000.000
35	Radıo varidatı	16.600.000
36	Milli Pıyango varidatı	35.000.000
37	Mükerrer Sigorta Şirketlerinden	1.500.000
38	Petroldeñ Devlet hakkı	1.200.000
39	Petroldeñ devlet hissesi	4.000.000
40	Madenlerden Devlet hakkı	20.000.000
41	Oyun kâğıdı varidatı	2.000.000
42	Bir kısım ithalâta tahsis olunan dövizler dola- yısıyla alınacak Hazine hissesi	175.000.000
43	Kambiyo mürakabesi mukabilinde Cumhuriyet Merkez Bankasından alınan	125.000
44	Teftis mukabili şirketlerden alınan	50.000
45	Peşin para ile satılan gayrimenkul bedelleri ...	6.000.000
46	Taksitle satılan gayrimenkul satış bedelleri	650.000
47	Borçlanma taksit bedelleri	650.000
48	Kiralar	8.000.000
49	Ecri-misiller	1.800.000
50	Gümrük ardiye ücreti	80.000
51	Menkul mallar satış bedeli	25.000.000
52	Hazine portföyü ve iştirakleri varidatı	125.515.500
53	Faizler	28.307.532
54	Kıymetli kâğıtlar	3.000.000
55	Tavizlerden ve ikrazlardan geri alınanlar	15.000.000
56	Para cezaları	8.000.000
57	Vergi ve zam cezaları	30.000.000
58	Trafik cezaları	1.800.000
59	Müteferrik varidat	65.000.000
60	223 sayılı kanun gereğince alınacak Tasarruf Bo- noları hasılatı	500.000.000
61	Akaryakıt fiatları istikrar fonundan Hazineye ayrılacak miktar	15.000.000
62	Amerikan yardımları ve diğer yardım ve kredi karşılıklarından bütçeye intikal edecek paralar..	1.204.167.569
	<i>Yekân</i>	<i>10.114.861.201</i>

KAYNAK : 1962 yılı Bütçe Kanununa bağlı B cetvelinden alınan bilgilere göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablo incelendiği zaman çeşitli devlet varidatının 62 kaleme baliğ olduğu görülecektir. Bu meyanda en yüksek gelir kalemini 2,5 milyar lira ile Gelir Vergisi ve en düşük gelir kalemini de 80 bin lira ile Gümrük ardiye ücreti teşkil etmektedir. Varidat kalemlerinin bu kadar çeşitli ve çok olması devlet varidatının bütünlüğünü az çok bozmaktadır. Yapılacak bir reformda nisbî önemi düşük, tahsil masrafı varidatından fazla varidat kalemlerini ortadan kaldırmak bilhassa yerinde olacaktır.

Âmme varidatının dayandığı mevzuat ve hükümler üzerinde de kısaca durmak lâzım gelecektir. Bugün Türkiye'de devlet varidatı; *vergi, resim ve harç kanunları, nizamnameler, talimatnameler, devletlerarası anlaşmalar, tebliğler* ve hattâ *irade ve imtiyaz mukavelenameleri* ve bunlara *müteallik mukarrerata* göre tahsil edilmektedir. Bu kadar karışık bir varidat mevzuat mekanizmasının içinden çıkmak haylice müşkül olmaktadır.

Varidat mevzuatını tarihî bakımdan Cumhuriyet devrinden önce ve sonra olmak üzere, ikiye ayırmak mümkündür. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 40 yıl geçmiş olmasına rağmen az da olsa, bugün Türk varidat mevzuatı içinde Osmanlı İmparatorluğundan kalma kanunun, kanunu muvakkat, nizamname, irade ve imtiyaz mukavelenameleri mevcuttur. Dil ve ifade bakımından bunları anlamak müşkül olduğu gibi, tatbikatı yürütmek de tamamen hususî bir ihtisas işi olmaktadır. Müteakip 7 numaralı tablodaki varidat mevzuatı Cumhuriyetten önceki devre ait hükümler olup bugün el'an yaşamaktadır. Yapılacak bir reformda bunların peyderpey yenilenmesi; kabil olmadığı takdirde kaldırılması lâzım gelmektedir.

TABLO : 7.

Gelir Kanunlarının dayandığı mevzuat içinde Cumhuriyetten önceki zamana ait olanların cetveli

<i>Sıra No.</i>	<i>Mevzuatın adı</i>	<i>Tarihi</i>	<i>No.sı</i>
1	Maadin Nizamnamesi	26/12/1322	—
2	Ergani Bakır Madeni hakkındaki mukavelenin Resme müteallik maddeleri	Mukavelename 18/ 5/1336	—
3	Merakibi Bahriyeden alınacak Rüşüm hakkında kanun	15/ 4/1338	216
	Ek ve değişiklikler	(6/ 4/1340 (6/ 4/1340	466 467
4	Zabıtaı Sıhhiyeı Hayvaniye Kanunu Muvakkatını tâdil eden kanun	2/ 2/1340	405
5	Âhar mahallere nakledilen eşhasın emval ve düyun ve matlûbatı metrukesi hakkında kanunu muvakkat	13/ 9/1331	—
6	13/Eylül/1331 tarihli kanunu muvakkatın bazı maddelerinin tâdiline dair kanun	15/ 4/1339	333
7	İrade ve kanunlara müsteniden veya hükümetçe verilmiş olan selâhiyete binaen aktolunan her nevi imtiyaz mukavelenameleri ve bunlara müteallik mu-karreratın varidata müteallik hükümleri	—	—
8	İstiklâl Madalyası hakkındaki kanunun harca müteallik geçici maddesi	29/11/1336	69
9	Ecnebi anonim ve sermayesi eshama münkasem şirketler ve ecnebi sigorta şirketleri hakkındaki kanunun 3 ve 5 inci maddeleri	30/11/1330	—
10	Muayene ve Tedavi Evleri hakkında Talimatname	1340	—

KAYNAK : 1961 yılı Bütçe Kanunları, Damga Matbaası, C cetveli I ve II, S. 344-462.

VII — Devlet varidatının tahlili :

Devlet varidatına ait rakamların tahliline geçmeden önce memleketimizde âmme varidatının idarî tasnifine kısa bir göz atmak istiyoruz. Son yıllarda gerek bütçe gerekçelerinde ve gerekse bütçe metninde âmme varidatı *dört ana gruba ayrılmaktadır*. Bu tasnife göre âmme varidatı:

- 1) Vergiler,
- 2) Devletçe idare edilen kurumlar hasılatı ve devlet payları,
- 3) Devlet emvali varidatı,
- 4) Çeşitli varidat ve cezalar,

dan ibarettir. Bu tasnif tarzı, idarî yönden maksada elverişli ve sistematik sayılabilir. Böyle olduğu halde, tasnif, bütün âmme varidatını kavrayacak genişlikte değildir. Zira bu ayırma hususî varidatı ihtiva etmemektedir.

1961-1962 yılı Bütçe Gerekkelerinde devlet varidatı için yapılan ikili ve çok umumî bir tasnif tarzına burada işaret etmek yerinde olacaktır:

- 1) Normal devlet gelirleri
- 2) Özel gelirler.

Bu tasnif tarzı *âdi* ve *fevkalâde* varidat şeklindeki ilmî tasnife az çok benziyorsa da, muhtevası ondan oldukça farklıdır. Zira özel gelirler grubuna giren kalemlerin bazıları bu vasıfta değildir. 1961 yılı âmme varidatının bu iki esasa göre terkibi müteakip sahifedeki tabloda gösterilmiştir.

TABLO : 8.

1961 malî yılında âmme varidatının sistematik tasnif ve terkibi

I—NORMAL VARİDAT :	Toplam (TL.)	Nisbet (%)
A— Vergiler :	6.707.331.000	77.28
1) İrat ve servet vergileri	2.862.500.000	
2) Gider vergileri, gümrük vergisi, istihsal vergileri	3.364.000.000	
3) Diğer vergiler, resimler, harçlar	480.831.000	
B— Devletçe idare edilen kurumlar ha- sılatı ve devlet payları	772.525.000	8.90
1) Devletçe idare edilen Kurumlar hasılatı	53.850.000	
2) Tekel safi hasılatı	540.000.000	
3) Devlet payları	178.500.000	
4) Muayyen masraflar karşılığı va- ridat	175.000	
C— Devlet emvali varidatı	68.260.000	0,78
1) Gayrimenkullerden alınan	16.260.000	
2) Menkul mallar satış bedeli	12.000.000	
3) Menkul kıymetler varidatı	39.000.000	
4) Kıymetli kâğıtlar	1.000.000	
D— Çeşitli varidat ve cezalar	107.384.000	1.24
1) Tavizlerden ve ikrazlardan geri	20.000.000	
2) Para cezaları	10.000.000	
3) Vergi ve zam cezaları	35.000.000	
4) Trafik cezaları	1.000.000	
5) Müteferrik varidat	41.384.000	
II— HUSUSİ VARİDAT :	1.023.203.067	11.80
A— Tasarruf bonoları hasılatı	448.203.067	
B— Akaryakıt istikrar fonu	25.000.000	
C— Karşılık paralar (Amerikan yardımı)	550.000.000	
—	8.678.703.067	100.—

KAYNAK : 1961 Devlet Bütçesinden alınan bilgilere göre tarafımızdan dü-
zenlenmiştir.

Önce normal ve hususî varidat üzerinde bir nebze duralım. 1961 ve 1962 yılları bütçelerinde normal ve özel varidatın tutarı ve nisbî önemi şöyledir:

TABLO : 9.

1961 yılı âmme varidatının kaynaklara göre dağılışı

<i>Sıra No.</i>	<i>Varidatın cinsi</i>	<i>Tutarı (TL.)</i>	<i>Nisbet (%)</i>
1	Normal varidat	7.655.500.000	88
2	Özel varidat	1.023.203.067	12
	<i>Yekûn</i>	8.678.703.067	100

KAYNAK : 1961 yılı bütçe gerekçesinden alınan bilgilere göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

1962 yılında ise durum şu şekli almıştır :

TABLO : 10.

1962 yılı âmme varidatının kaynaklara göre dağılışı

<i>Sıra No.</i>	<i>Varidatın nev'i</i>	<i>Tutarı (TL.)</i>	<i>Nisbet (%)</i>
1	Normal Devlet varidatı (normal kaynaklardan)	8.314.193.632	83
2	Hususî varidat (özel kaynaklardan)	1.686.888.580	17
	<i>Yekûn</i>	10.001.082.212	100

KAYNAK : 1962 Mali Yılı Bütçe Tasarısına ait Gerekçe, s. 136 dan alınan bilgilere göre düzenlenmiştir.

Not : Hususî varidata ait rakamlar 11 numaralı tabloda görüleceği gibi, 32.278.989 TL. fazlası ile 1.719.167.569 TL. dir.

Görülüyor ki, hususî varidatın yekûn varidata nisbeti 1961 yılında %12 iken 1962 yılında bu nisbet %17 ye yükselmiş bulunmak-

tadır. Bu mukayese de gösteriyor ki özel varidat, âmme varidatı içinde gittikçe önem kazanmaktadır. Özel varidata hangi gelir unsurlarının dahil edildiği aşağıdaki tablonun incelenmesinden anlaşılacaktır.

TABLO : 11.

1961-1962 malî yılı özel gelirlerin müfredatı

Sıra No.	Gelir unsurları	1961 malî yıl tutarı TL.	1962 malî yıl tutarı TL.
1	223 sayılı kanun gereğince Tasarruf Bonoları	448.203.067	500.000.000
2	Akaryakıt fiyat istikrar fonundan Hazineye yatırılacak miktar	25.000.000	15.000.000
3	Karşılık paralardan bütçeye intikal edecek miktar	550.000.000	1.204.167.569
	<i>Yekûn</i>	<i>1.023.203.067</i>	<i>1.719.167.569</i>

KAYNAK : 1961 ve 1962 Bütçe Kanunları, Damga Matbaası, S. 16 dan alınmıştır.

Özel gelirlerin ilk kalemini *Tasarruf Bonoları hasılatı* teşkil etmektedir. Tasarruf bonoları hasılatının yatırım giderlerinin finansmanına kullanılması lâzım geldiği halde, bu varidatla normal masraflar karşılanmaktadır. İkinci önemli kalemi «*karşılık paralar*» yani *Amerikan yardımı* teşkil etmektedir. Şurasını hemen belirtelim ki, her iki kalem de bütçe gelirleri arasında geçici bir mahiyet taşımaktadır. Bu bakımdan özel gelirlere fazlaca bel bağlamamak lâzım gelecektir.

Normal varidata gelince; Türk âmme varidatı içinde vergilerin hissesi 1961 de %77,3 ve 1962 de %71,3 dür. Bu da gösteriyor ki, vergiler âmme varidatının bel kemliğini teşkil etmektedir. İkinci sırayı «*Devletçe idare edilen kurumlar hasılatı ve devlet payları*» işgal etmektedir. Bu grubun yekûn varidat içindeki nisbeti 1961 de %8,90 dir. Bir nevi vasıtalı vergi sayılan «*Tekel safi hasılatının*» bu grupta yer alması nisbetin yükselmesine âmil olmaktadır. Türk varidat sistemi içinde hususî bir mevki işgal eden Tekel gelirlerine ayrıca temas edilecektir.

«Çeşitli varidat ve cezalar» %1,24 nisbeti ile nisbî önem bakımından ihmal edilecek kadar küçüktür. Fakat bu meyanda para cezaları, vergi ve zam cezaları ve trafik cezalarının 40 milyon liralık bir varidat sağlaması şayanı dikkat bir olaydır.

«Devlet emvali varidatı»nın yekûn gelirler içindeki hissesi %1 den daha düşüktür. Eski çağlarda devletin emval ve emlâk gelirleri pek önemli bir mevkie sahipti. Modern devletlerde bu kalem varidat gittikçe azalmış ve lâşey mesabesine inmiştir. Türk âmme varidat sistemi içinde emval ve emlâk gelirleri ihmal edilebilecek kadar küçüktür.

VIII — Vasıtasız ve vasıtalı vergi nisbeti :

Devlet varidatı üzerinde yapılan tetkik ve tahlillerde *vasıtasız ve vasıtalı vergiler münasebeti* de ehemmiyetli bir yer işgal etmektedir. Bütçelerdeki vasıtalı ve vasıtasız vergi nisbetleri, vergi adaletinin bir ölçüsü olarak nazara alınabilir. Devletin vergi varidatının, vasıtalı ve vasıtasız vergiler şeklinde yapılacak bir tasnif ve tahlili bir çok bakımlardan faydalıdır. Aşağıya konulan 12 numaralı tabloda memleketimizde devlet varidatı meyanında yer alan vasıtalı ve vasıtasız vergilerin 1951-1962 yılları arasındaki seyri, tutar ve nisbet olarak arz edilmiştir.

TABLO : 12.

*Türkiye'de vasıtah ve vasıtasız vergilerin tutar ve nisbetlerinin
1951-1962 yılları arası seyri*

	Tutarlar			Nisbetler		
	Vasıtasız vergiler (MİL. TL.)	Vasıtah vergiler(*) (MİL. TL.)	Yekûn (MİL. TL.)	Vasıtasız vergiler (%)	Vasıtah vergiler (%)	Yekûn (%)
1951	330.0	849.3	1.179.3	27.98	72.02	100.—
1952	422.0	1.060.8	1.482.8	28.45	71.55	100.—
1953	544.7	1.308.6	1.853.3	29.39	70.61	100.—
1954	687.7	1.407.0	2.094.8	32.98	67.02	100.—
1955	818.5	1.663.0	2.481.5	32.98	67.02	100.—
1956	1.047.7	1.767.7	2.815.4	37.21	62.79	100.—
1957	1.178.8	2.412.3	3.591.1	32.83	67.77	100.—
1958	1.364.2	2.777.1	4.141.3	32.94	67.06	100.—
1959	1.847.9	3.687.4	5.535.4	33.38	66.62	100.—
1960	2.171.0	3.515.6	5.686.7	38.17	61.83	100.—
1961	2.862.5	4.534.8	7.397.3	38.69	61.34	100.—
1962	3.126.9	4.786.5	7.913.5	39.51	60.49	100.—

KAYNAK : 1962 mali yılı Bütçe Tasarısına ait Gerekçe, s. 143 den alınmıştır.

Notlar : (*) Vasıtah vergilere resim ve harçlar dahildir.

1951-1960 yıllarına ait rakamlar fiili tahsilâtı ve 1961-1962 yıllarına ait rakamlar Bütçe tahminini göstermektedir. Tekel safi hasılatı ile Hazine hissesi vargiler grubuna dahil edilmiştir.

Tablo dikkatle gözden geçirilecek olursa, Türkiye'de vasıtasız ve vasıtah vergi nisbetinde yıldan yıla dalgalanmalar olmakla beraber, vasıtasız vergilerin nisbî öneminde bir artma temayülü görüldüğü söylenebilir. 1951 yılında yekûn vergi hasılatı içinde vasıtasız vergiler %28, vasıtah vergiler %72 bir hisse işgal ederken bu nisbetler 1953 de sırası ile %29 ve %71; 1955 de %33 ve %67; 1959 da %33 ve %67 ve 1962 de %40 ve %60 olmuştur.

Nisbetler 1951-1956 yıllarında vasıtasız vergiler lehine bir seyir takip etmiş ise de 1957-1959 yılları arasında bir duraklama olmuş ve 1960 dan itibaren nisbet tedricen yükselmeye başlamıştır.

Vasitasız vergi hasılatının yekûn vergi hacmi içinde gittikçe fazla önem kazanması şüphesiz ki, iktisadî, malî ve sosyal mülâhazalarla arzulanan bir husustur. Fakat bu arzunun gerçekleştirilmesi, yani vergi sistemi içinde vasitasız vergileri hâkim kılma, kolay kolay mümkün olamamaktadır. Maamafih bahsi geçen nisbetin, 1960 yılından itibaren vasitasızlar lehine bir gelişme kaydedtiği dikkate çarpmaktadır. Vasitasız vergiler hasılatının bu şekilde artmış olmasında, Gelir ve Kurumlar Vergileri gibi iki vasitasız vergi hasılatının konjonktüre uyarak artmış olmasının büyük hissesi vardır. Fakat bugünkü hali ile %40 vasitasız vergi ve %60 vasıtalı vergi strüktürü, varidat sisteminin zayıf noktalarından birisidir. Devlet varidatı içinde vasitasız vergilerin hissesini arttırmak, varidat politikamızın hedeflerinden birisi olmalıdır. Bu da ancak varidat sisteminde yapılacak enerjik ve uzun vâdeli reformlarla tahakkuk edebilecektir.

Vasitasız ve vasıtalı vergi nisbeti hakkında daha sarîh fikir edinmek için bu konuda beynelmilel mukayeseye gitmek faydeli olacaktır. Bilindiği gibi, iktisaden gelişmiş memleketlerin malî sistemleri içinde sübjektif karakterdeki vasitasız vergiler, objektif karakterli ve anti-sosyal vasıtalı vergilere nazaran daha ağır basmaktadır. Buna mukabil, az gelişmiş memleketlerde, kolay ve rahat varidat sağlandığı için, gider ve istihlâk vergileri gibi vasıtalı vergiler, vergi sistemi içinde daha önemli bir yer işgal etmektedirler. Vergi sistemleri ıslah edildikçe, şahsî karakterli gelir vergileri objektif karakterli gider ve istihlâk vergilerine galebe çaldıkça iki vergi kategorisi arasındaki muvazene vasitasızlar lehine gelişmektedir. Müteakip sahifedeki 13 No. lu tabloda seçilmiş birkaç memlekette 1960 yılında vasitasız ve vasıtalı vergi nisbetleri mukayeseli şekilde gösterilmiştir.

TABLO : 13.

1960 yılında seçilmiş bazı memleketlerde vasıtasız
ve vasıtah vergi nisbetleri

(Rakamlar % olarak verilmiştir)

Sıra No.	Memleket	Vasıtasız vergi	Vasıtah vergi	Yekân
1	A. B. Devletleri	53	47	100
2	İngiltere	53	47	100
3	Avusturya	69	31	100
4	Fransa	48	52	100
5	İtalya	31	69	100
6	Belçika	52	48	100
7	Japonya	49	51	100
8	Yunanistan	40	60	100
9	Arjantin	45	55	100
10	Brezilya	31	69	100
11	Hindistan	46	54	100
12	Türkiye	38	62	100

KAYNAK : 1962 malî yılı Bütçe Tasarısına ait Gerekçe, S. 143 den alınan bilgiye göre. Asıl kaynak «Statistical Yearbook 1960» dir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'nin %38 ve %62 nisbetleri Brezilya ve İtalya'dan daha iyi fakat Hindistan, Arjantin ve Yunanistan'dan daha geridir. Vasıtasız ve vasıtah vergi nisbetlerini ilk hamlede hiç olmazsa yarı yarıya muvazelenlendirmek varidat sistemimizin hedeflerinden biri olmalıdır.

IX — Tekel safî hasılatı :

Bilindiği gibi, devletin bir kanuna dayanarak ve malî gayelerle bir metanın veya hizmetin istihsal (imal), ithal ve satışını kendisine veya herhangi bir âmme müessesesine tahsis etmesi veya bu hakkı bir imtiyaz mukabilinde hususî bir teşebbüse devretmesine *malî inhisar* denilmektedir. Memleketimizde de malî inhisarlar mevcuttur. Malî inhisarların birbirini tamamlayan iki ayrı fonksiyonu mevcuttur:

1) İçtimaî, iktisadî, sıhhi ve âmme intizamı bakımından talî bazı gayeleri olmakla beraber, malî inhisarların asıl gayesi devlete gelir sağlamaktır.

2) Malî inhisarlar, birer istihlâk vergisi mahiyetinde olduğu için, kolay ve rahat bir vergi tahsil usulüdür.

Bu sebeple malî inhisarlar bütün dünya'da değişik şekiller altında kullanılan, bir varidat nev'i olmaktadır.

Devlet varidatı içinde *Tekel Safî Hasılatı* da memleketimiz varidat sistemi bakımından bazı özellikler taşımaktadır. Tekel Genel Müdürlüğü tarafından işletilen çeşitli monopollerin safî varidatı bir kaleme devlet bütçesine aktarılmaktadır. Bütçe birliğine ve gayrisafî usule aykırı olan bu gelenek, eskidenberi devam eden bir tatbikatın neticesidir. Böylece devlet bütçesinin varidat kalemleri arasında yer alan «Tekel safî hasılatının» 1951-1962 yılları arasındaki seyri aşağıdaki 14 numaralı tabloda gösterilmiştir.

TABLO : 14.

Tekel İdaresi safî hasılatı olarak Devlet Bütçesine nakledilen varidatın 1951-1962 yıllarındaki seyri

Yıllar	Tahmin Milyon TL.	Tahsilât Milyon TL.	Fark Milyon TL.	Yıllık değişme nisbeti (%)
1951	87,2	91,8	+ 4,6	—
1952	111,0	105,1	— 5,8	+ 14,4
1953	156,1	145,4	— 10,7	+ 38,2
1954	138,0	154,1	+ 16,1	+ 6,0
1955	194,6	227,0	+ 32,4	+ 47,2
1956	227,0	228,1	+ 1,1	+ 0,52
1957	254,0	247,7	— 6,2	+ 8,57
1958	359,4	304,8	— 54,6	+ 23,2
1959	423,4	—	—	—
1960	540,2	—	—	—
1961	540,0	—	—	—
1962	590,0	—	—	—

KAYNAK : 1960 mali yılı Muvazeneî Umumiye Kanunu Lâyihası, S. 34-35.

Not : Tekel safî hasılatına «Tekel maddelerinden alınan Savunma vergisi» dahil değildir. Bu sonuncu kaleme devlet varidat bütçesinde ayrıca görülmekte ve yıllık tahsilât miktarı 1951 de 97,8 milyon lira, 1953 de 128,2 milyon, 1957 de 202,2 milyon lirayı bulmaktadır. 1960 bütçesinde bu kalemin tutarı 410,4, 1962 bütçesinde 420,0 milyon lira olarak tahmin edilmiştir.

Yukarıdaki tablo incelenecek olursa, Tekel safî hasılatının yıldan yıla büyük artmalar kaydettiğini müşahede etmekteyiz. Şöyle ki, 1951 yılında 87,2 milyon lira olarak tahmin edilen hasılat 1955 de 194,6 milyona, 1956 da 227,0 milyona, 1957 de 254,0 milyona, 1959 da 423,4 milyona yükselmiş ve 1960 da da 540,2 milyon lira olarak tahmin edilmiştir. Bu şekilde 1951 yılına nazaran 1960 yılındaki artış 5 mislinden fazladır. Kısmen tekel maddelerine yapılan zamlarla ilgili olan bu gelişmeyi, dahilî istihlâkin ve tekel maddelerinin yıldan yıla artan sürümü ile izah mümkündür.

Bütün bu gelişmeye rağmen, varidat sistemi üzerinde yapılacak bir reformda Tekel safî hasılatına ayrı bir bölüm ayırmak lâzım gelecektir.

Önce, Türkiye'de Tekel'e tâbi maddelerin adedi muhtelif zamanlarda değişmeler göstermektedir. 1962 yılında 6 ana madde (tütün, tuz, ispirto ve ispirtolu içkiler, çay ve kahve) tekel'e tâbi bulunmaktadır.

Sonra, Tekelin bizdeki tatbikatı (malîyet+kâr) esasına göre yürütülmektedir. Malîyete konulan kârın tutarı sarîh olmadığı için bir istihlâk vergisi mahiyeti taşıyan tekel vergisinin matrahı, nisbeti ve tutarı belli değildir. Vergi tekniği noktasından bu vuzuh-suzluğa ve gayrimuayyenliğe son vermek lâzım gelecektir.

Nihayet, Bütçedeki tekel hasılatı iki kategoriden ibarettir:

	<i>1962 tahmini</i> <i>(T.L.)</i>
1) Tekel safî hasılatı	590.000.000
2) Tekel maddelerinden alınan Savunma vergisi	420.000.000
<i>Yekûn</i>	<i>1.010.000.000</i>

Aynı mevzu üzerinden alınan bu iki tip verginin tevhidî ve malî garabetin kaldırılması gerekecektir.

Hülâsa, Tekel safî hasılatı, varidat sistemimizin içinde nev'î şahsına münhasır, istisnâî bir gelir nev'î olmaktadır. Bu sahada istihlâk vergisi usulünü kabul etmek, muayyen maddeler üzerindeki zarurî olmayan monopollerin kaldırılarak imalât ve satışı ser-

best bırakmak ve *bandrol usulünü* kabul ederek gerçek bir reforma gitmek lüzumlu ve zarurîdir. Bu sayede varidatın da artacağı kuvvetle tahmin olunabilir ⁴.

Netice:

Türkiye âmme varidatının durumu ve meseleleri hakkında buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamaları toparlayacak olursak şu neticelere varmak kabildir:

1) Bugün memleketimizin 10 milyar liradan ibaret olan devlet varidatı, hacim itibariyle kifayetsiz bir durumda bulunmaktadır. Bu varidatın ancak carî masrafları karşılayacak bir seviyede olduğu iddia edilebilir. Şayet bugün bazı yatırımlar, âmme varidatı kaynağından besleniyorsa, bu, carî masrafların kısılması ve bazı âmme hizmetlerinin gereği şekilde görülememesi ile mümkün olabilmektedir.

Türkiye'de ihtiyaçlar geniş ve kaynaklar kifayetsizdir. Bu paradoksal durum âmme maliyesinde de kendisini göstermektedir. Bilindiği gibi, Türkiye'de yatırımları karşılayacak iç kaynakların başında âmme varidatı gelmektedir. Bugünkü hali ile âmme varidatı kifayetsizdir. Diğer taraftan iktisadî kalkınmanın hızlanması âmme varidat kaynağının geliştirilmesine bağlıdır. Yeni vergiler ihdas etmeden varidatı arttırmak, ancak âmme varidatının bütününe şâmil bir *varidat reformu* ile mümkün olabilecektir. Millî bünyeye intibak eden modern bir *varidat sistemi* ancak bu yolla gerçekleştirilebilecektir.

2) Şurasını itiraf etmek lâzımdır ki, son on yıllık devre zarfında bu memleketin malî mukadderatı azçok Gelir ve Kurumlar Vergisine bağlanmak istenmiştir. Şüphesiz ki, gelir vergisi sisteminin tahakkuk ettirilmesi ancak uzun ve yorucu çalışmalardan sonra 1950 yılında mümkün olabilmektedir.

Az gelişmiş bir memleket olarak Türkiye'de Gelir Vergisi sisteminin uygulanması ve bunun başarıya ulaşması sevinilecek ve if-

[4] Bu konuda Maliye Bakanlığınca yapılmış bazı çalışmalar mevcut ise de, bunlar basılıp umumî efkâra mal edilmemiştir.

tihar edilecek bir olaydır. Fakat unutmamak lâzımdır ki Türkiye az gelişmiş memleket olarak dünyada gelir vergisi uygulayan nadir ülkelerden biridir. Bugün Hindistan ve Türkiye hariç gelir vergisinin mevcut olduğu başkaca az gelişmiş memleket yoktur. Bu bakımdan Orta Doğu, Güney Amerika memleketleri ile komşularımız Mısır, İrak, İran, Yunanistan ve Yugoslavya'dan daha ileri bir durumda bulunmaktayız. Fakat gelir vergisi tatbikatında son yıllarda aşırı bir zorlamaya gidildiği muhakkaktır. Önce, verginin mevzuu, ziraî kazançları ve küçük sanayi ve ticaret erbabını içerisine alacak surette genişletilmek istenmiş ve vergi tarifesi ve indirimler devamlı şekilde tâdil edilerek yükseltilmiştir. Halbuki sosyal bünyeye yeni yeni yerleşen bir vergi sistemi üzerinde politik, iktisadî ve malî gayelerle de olsa, devamlı şekilde değişiklikler yapılması pek doğru olmasa gerekir. Bu durum vergi *istikrarını* bozduğu gibi mükellef zümreleri arasında da *huzursuzluk* yaratmıştır. Yerleşme istidadı gösteren ve varidatı hergün artan Gelir ve Kurumlar Vergisi sistemi sonu gelmez reform ve tadilât teşebbüsleri ile tâciz edilmektedir. Halbuki yeni vazedilmiş bir vergiye bir tatbik ve yerleşme müddeti ve şansı vermek lâzımdır. Bugün Türkiye bir *Gelir Vergisi psikozu* içindedir. Bundan kurtulup gerçekleri daha yakından görmek ve bazı realiteleri kabul etmek lâzımdır.

a) Türkiye az gelişmiş bir ülke olarak Gelir Vergisini uygulamaktadır. Fakat (12) yıllık tatbikat sonunda Gelir Vergisi; tıpkı kazanç vergisinde olduğu gibi, bir *hizmet erbabı vergisi* mahiyeti almaya başlamıştır. Bütün gayretlere rağmen Türkiye'de ticarî, sınaî ve serbest meslek kazançlarının kavranıp vergilenmesi pek kolay olamamaktadır.

b) Ziraî kazançların vergilendirilmesi için on yıldanberi devam eden kampanya müsbet bir safhaya girip 193 sayılı 6/1/1961 tarihli kanunla bu husus gerçekleştiği halde, tatbikatın pek kolay olamayacağı anlaşılmış ve 1/3/1962 tarih ve 35 sayılı kanunla hükümlerin tatbiki ertelenmiştir.

Bu da gösteriyor ki Türkiye'nin malî kaderinin Gelir Vergisi sistemine bağlamasında bir mübalâğa payı vardır. 1962 yılı bütçesinde Gelir Vergisinin 2.550.000.000 T.L., Kurumlar Vergisi 495.500.000 T.L. ki cem'an 3.045.500.000 T.L. varidat sağlayacağı tahmin edilmiştir. Yekûn varidat 10.114.861.202 T.L. bulunduğuna göre, Gelir ve Kurumlar Vergisinin yekûn varidata nisbeti %31 e

yaklaşmaktadır. Bu netice memleketimiz bakımından fevkalâde olarak vasıflandırılabilir. Artık bugün için Gelir Vergisi sistemi üzerinde rötüş ve reformlara bir an önce son verilerek sistemin işleyiş ve neticelerini bir süre gözetlemek yerinde ve isabetli olacaktır [*].

[*] Bu konferans verildiği sırada *Beş Yıllık Kalkınma Planının* iç finansmanı mes'elesi bahis konusu değildi. Hâlen âmme varidatında yapılacak bir reformda, plânın iç finansman kaynakları önemli bir inceleme konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuya ileride ayrıca dokunmak lâzım gelecektir.