

FİNANSMAN KANUNU
ve
DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Prof. Gıyasettin AKDENİZ

1970 bütçesile birlikte çıkarılan "Finansman Kanunu" umumî effârda büyük bir tepki ile karşılandı. Oldukça geniş bir vergi manzumesini içine alan ve büyük bir vatandaş kitlesini ilgilendiren bir vergi kanunu için bunu tabii görmek lâzım. Çünkü, halkın en hoşlanmadığı şey vergidir. Ne çare ki, Devlet de, her gün biraz daha artan masraflarını karşılamak için, gittikçe ağırlaşan vergiler almak zorundadır.

Asıl konumuza geçmeden evvel, şu noktayı belirtmek yerinde olur : Bütçenin finansmanı için böyle bir vergiler manzumesinin getirilmesi, Hükûmet hesabına, cesurane bir harekettir. Rey kaybettirme bahasına, böyle bir hareketi her Hükûmet yapamaz. Bundan başka, getirilen vergiler, teorik açıdan, sosyal adalete de uygun görünmektedir.

Bu kanunları getirmekte zaruret var mıydı? Devlet masraflarının çığ gibi arttığı bir asırda bundan başka ne yapılabilirdi? Enflasyon yoluyla finansmanı tecrübe ettik (İkinci Dünya harbi sırasında ve 1954-1958 devresinde). Bunun ekonomi için ne kadar zararlı olduğunu ve Türkiye'yi nihayet nasıl iflâsa sürüklediğini gördük. O halde, bugün, hızla artan devlet masraflarını finanse etmek için vergilemeden başka çıkar yol yoktur, demekle hâta etmiş olmayız. Ama daha evvel, "Devlet masraflarının bu kadar arttırılması doğru mu" sorusunun cevabını da vermek gerekir. Bu ayrı ve çok önemli bir konudur. Bu sorunun cevabını daha sonra vermeğe çalışacağım.

I

YENİ VERGİLERİN BÜNYELERİ VE BAŞARI ŞANSLARI

Hükümetin Finansman Kanunu ile getirdiği vergiler manzumesinin bünye ve başarı şanslarını inceleyebilmek için her vergiyi ayrı ayrı ele almak gerekir. Bu suretle, yekdiğerinden farklı karakterde olan bu vergilerin bünye ve başarı şansları daha iyi ortaya konmuş olur.

1 — İşletme Vergisi :

Finansman Kanunu ile kabul olunan yeni İşletme Vergisi, bazı hizmet giderleri ve tüketim maddeleri üzerine konmuş bir çeşit gider vergisidir. Vergi, biri gerçek, diğeri götürü olmak üzere iki kısımdan müteşekkildir.

Vergi nisbetleri, gerçek vergide % 1 ile % 30 arasında değişmekte, götürü vergi ise, vergi 3.000 liradan başlayıp azamî 200.000 liraya kadar yükselmektedir. Bu vergiler, daha ziyade müreffeh zümrelerin tüketim ve hizmet giderlerini kapsamaktadır.

İşletme vergisinin, teorik açıdan, aleyhde görünen tenkide şayan noktalarını şöyle özetleyebiliriz :

a) Vergiye tâbi madde ve hizmetleri gösteren, Kanuna bağlı I ve II numaralı tablolar incelendiği zaman, yetkililerin iddiaları hilâfına, müreffeh sınıfların istifade ettiği hizmet ve tükettikleri madde'ler yanında, harcıâlem tüketim eşyası ve hizmetler de görülmektedir. Meselâ, I numaralı tablodaki otel, motel ve mokamplarla, II numaralı tablodaki her çeşit mobilya, koltuk, korniş, halılar, nalburiye eşyası, inşaat hırdavatı, sıhhi tesisat malzemesi, her çeşit oto lâstiği ve yedek parçaları 'bu kabil-dendir. Bunlar, tüketimleri büyük kitleler tarafından yapılan madde ve hizmetleridir. Vaki, bu madde ve hizmetlerin vergi nisbetleri % 5 ile % 10 arasında değişmekte ve kıymeti düşük olan bazı tüketim maddelerinde ise % 1 e inmekte ise de, yine de, bu mal ve hizmetlerin vergilen-dirilmesi, Hükümetin bir çok kerreler ileri sürdüğü, Finansman Kanunu ile getirilen vergilerin müreffeh tüketici kitleleri hedef tuttuğu iddiasına aykırı düşmektedir.

b) Diğerk taraftan, lüks veya yarı lüks sayılabilecek bazı hizmet ve tüketim maddelerinin bu kanunun şumulüne alınmaması tenkide şayandır. Meselâ, lüks kadın eşyası satan veya lüks kadın elbiseleri diken ma-

ğaza ve terziyeler ve butikler, lüks kundura mağazaları, lüks radyo ve otolar, lüks sayılabilecek şehir içi ve sayfiye binaları, lüks sayılabilecek motor, şarpi, kotra ve yat gibi deniz araçları, lüks turistik seyahatler, İşletme Vergisi dışında kalmışlardır. Bunlar ve bunlara benzer lüks tüketimlerden bir kısmı taallük ettikleri kaynağı vergileyen reel vergiler içinde, diğerleri ise İşletme Vergisi içinde vergilendirilebilirler. Meselâ, lüks bina ve sayfiler Emlâk Vergisi içinde, lüks araba ve deniz araçları Taşıt Vergisi içinde (daha ağır olarak), diğerleri İşletme Vergisi içinde vergilendirilebilirler. Bu misaller artırılabilir. İşaret etmek istediğim nokta, müreffeh zümrelerin bazı giderlerinin vergi dışı kaldığıdır.

c) İşletme vergisinin teorik açıdan tenkide değer bir noktası da, verginin gerçek ve götürü olarak iki sisteme dayandırılmasıdır. Götürü sistem, vergi adaleti prensibine zıddır. Hele, Türk İşletme Vergisindeki şekliyle bu tezat daha bariz bir hal almıştır. Zira, İşletme Vergisi Kanunu, götürü rejime tâbi mükelleflerden alacak verginin, muayyen nisbetlerde, tüketiciye intikal ettirilmesini kabul etmiştir. Meselâ, götürü rejime tâbi bir içkili lokanta, ödediği götürü vergi miktarı ne olursa olsun, yemek ve içki bedelini, müşterisinden, % 10 işletme vergisi zamederek alabilecektir. Böylece, bir yıl içinde müşterilerinden alacağı işletme vergisi ödediği götürü vergiden fazla ise, aradaki fark kendisine hâsılat olarak kalacak, az ise vergi farkını işletme ödeyecektir.

Yukarıda belirtilen gayriâdil duruma mâni olmak için, götürü vergilerle cirolar arasındaki oranın iyi hesap edilmesi ve götürü vergiye tâbi işletmelerde derecelendirmenin çok iyi yapılması gerekecektir. Türkiye'de işletmelerin çok adedde ve çok değişik şartları haiz küçük işletmelerden müteşekkil olması, ciro hesabının ve derecelendirmenin, ister istemez, pek indî olmasını ve aynı sınıf ve derece içinde yekdiğerinden çok farklı ciroları olan işletmelerin yer almasını intaç edecek, bu durumda da, adaletsizliklere yol açacaktır.

Diğer taraftan, Türkiye'de ekonomik bünye icabı, fiyatlar daima yukarıya doğru ve oldukça önemli artışlar gösteren bir seyir takip etmektedir. Bundan dolayı, bugün mevcut ciro tahminlerine dayanılarak hesaplanacak götürü vergiler pek kısa zamanlarda yetersiz hale gelecektir. Götürü vergi miktarları kanunla tesbit edildiğine ve kanunun da sık sık değiştirilmesi mümkün olmayacağına göre, Kanundaki vergi miktarlarını işletmeler lehine ve hazine aleyhine işleyecek, ve tüketiciden tahsil edilecek vergiler hazinenin kasalarına değil, işletmelerin kasalarına girecektir.

d) Teorik açıdan yapılabilecek diğer bir tenkit de, Kanuna bağlı I numaralı tablo kapsamına giren mükelleflerin götürü ve gerçek rejimlerden birini seçme hakkına sahip olmalarıdır. Böylece, genellikle vergi kaçırma eğiliminde bulunan mükellefler, kendilerince kaçakçılığa daha müsait veya daha az vergi ödemelerini sağlayacak olan rejimi tercih edecekler ve bu suretle bir takım matrahlar vergi dışı kalabilecektir. Meselâ, Kanunun koyduğu 3.000 - 200.000 liralık götürü vergileri cirolarına nazaran hafif bulacak mükellefler, götürü rejimi seçerek, müşterilerinden kanunen kesecekleri % 10 ların yıllık toplamile ödeyecekleri götürü vergi arasındaki farkı, işletme hâsılatı olarak, hesaplarına intikal ettireceklerdir. Cirolarını belge ve kayıtlarına intikal ettirmeyerek kaçakçılık yapabileceklerini hesap edenler ise, gerçek usulü seçerek bu yoldan kaçakçılık yapacaklardır. Nitekim, Kanunun yürürlüğe girmesinden evvel, iki rejimden birini tercih için verilen 15 günlük süre içinde, mükelleflerin çoğunluğu gerçek usulü seçmişler, bu yolun kendileri için daha avantajlı olduğunu düşünmüşlerdir. Halbuki, götürü rejim, kontrol derdinden âzade olduğu için, Türk mükelleflerinin tercih eder gördükleri bir rejimdir. Buna rağmen, çoğunluğun gerçek rejimi tercih etmelerinin sebebi bu yoldan daha kolay kaçakçılık yapmalarına imkân vermesindedir. Gerçekten, İşletme Vergisi konusuna giren işletmelerin hepsi aynı zamanda Gelir Vergisi mükellefleridir. Bunlar, zaten, gelirlerini kaçırmak için türlü kombinezonlara girmişler, çeşitli yollardan vergilerini kaçırmakta bulunmuşlardır. Bunlar için, kaçakçılık sistemlerine İşletme Vergisi matrahını sokmak gayet kolaydır. Esasen, İşletme Vergisi konusuna giren matrahların gerçek miktarlarını bildirmek Gelir Vergisi bakımından da bu mükelleflerin işine gelmez. Zira, o takdirde, Gelir Vergisine tâbi matrahlarını bu yoldan kavramak kâbil olur. Binaenaleyh, ister istemez, İşletme Vergisi matrahlarını da gizlemek zorundadırlar. Bundan dolayı gerçek rejimi seçmeğe mecburdurlar.

Görülüyor ki, bazı mükelleflere iki rejimden birini seçme hakkı tanınması, Hazine aleyhine işleyecek bir mekanizma halindedir.

İşletme Vergisinin tatbikat bakımından zaif noktaları da şöyle özetlenebilir :

Tatbikatta götürü rejimde kaçakçılık bahis konusu olamaz. Ancak, gerçek rejim* için durum tam aksidir. Çünkü, Türkiye'de vergi ahlâkının

*) Gerçek rejime tâbi olan işletmelere ait II numaralı tabloda gösterilenlerin hepsi, götürü rejimden de faydalanacak işletmeleri gösteren I numaralı tablodaki mükelleflerin çoğunluğu.

düşüklüğü, işletmelerin kaçakçılığa mütemayil ve bunu kolaylıkla yapabilen şahsî işletmeler olması ve bilhassa yukarıda belirttiğimiz gibi, İşletme Vergisine ait beyanların doğru yapılması halinde, Gelir Vergisi bakımından geliri ayarlamak için kurulan kombinezonların işlemez hale gelmesi mükellefleri kaçakçılığa itecektir. Kanunun İşletme vergisinde kullanılmasını mecburî tuttuğu belgeler, gerek mükellefler, gerekse tüketicilere uygulanmasını öngördüğü cezalar bu kaçakçılığı önleyemez. Zira, bu mekanizmaların iyi işleyebilmesi etkili bir kontrole bağlıdır. Vergiye tâbi binlerce işletmenin ve yüzbinlerce tüketicinin kontrolü için kurulacak teşkilâta yeterli vasıfta ve adette eleman bulmanın güçlüğü ortadadır. Gerçekten, bugün devletin ödediği kifayetsiz ücretler ve geniş bir teşkilâtın masraflarını finanse etmedeki güçlükler müessir bir kontrol örgütünün kurulmasına imkân vermez. Diğer taraftan, halen ruşvetin ülkemizde gayet kolay işler bir mekanizma halinde ve yaygın olması da kontrolü güçleştirecek âmiller arasında önemli bir yer işgal edecek mahiyettedir. Böylece, İşletme Vergisine tâbi matrahların kavranması ve vergilendirilmesi çok güç, hattâ imkânsız olacak ve bu vergi, mükelleflere ve müşterilere, formaliteler bakımından büyük külfet ve sıkıntılar yükleyecek, geniş bir kaçakçılık ve adaletsizliğe sebep olacak, buna mukabil, devlete de arzulanan geliri sağlamayacaktır. Bu verginin beklenen randımanı vermesi şu halde mümkündür : 1971 yılında fiyatların 10 Ağustos 1970 devalüasyonu sonucu, önemli yükselişlere maruz kalması halinde, vergi matrahlarının da nominal olarak artması vergiyi de aynı oranda arttıracaktır. Bu takdirde, verginin tahmin edilen randımanı vermesi, hattâ tahmin edilen miktarları da aşması mümkündür. Böyle bir sonuca ulaşılacağına ben şahsen kaniim. Zira, fiyatlar daha şimdiden, birbiri peşi sıra yükselmekte, ücretler artmaktadır. Bu zincirleme fiyat artışları devam edecek gibi görünmektedir. Bu durumda 1971 yılı İşletme Vergisi hasılatı da yüksek bir seviyeye ulaşacaktır. Ancak, unutmamak gerekir ki, bu artışlar gerçek olmaktan ziyade nominal olacaktır. Fiyat enflasyonu devrelerinde vergi hasılatı daima bütçe tahminlerini aşmıştır. İkinci dünya harbi sırasındaki enflasyon devresinde de böyle olmuştur. Ama, finansman bakımından nominal artış kâfi değildir. Zira, fiyat artışlarını bütçe masraflarındaki artışlar izler. Böylece, vergilerdeki nominal artışlar yine bütçe masraflarını karşılayamaz hale gelir. Vergide gerçek randıman artışı sabit fiyatlara göre yapılacak randıman mukayesesile ortaya konabilir. Halbuki, Türkiye'de bu mukayeseler hep cari fiyatlarla yapılagelmiş ve vergi randımanlarındaki tehavvüllerin gerçek durumu ortaya çıkmamıştır. Binaenaleyh, İşletme Vergisi randımanının yapılan tahminlere ulaşp ulaşmadığını an-

lamak için, fiyat endeksleri göz önünde bulundurularak, hesaplanacak muhammen ve gerçek randımanları karşılaştırmak gerekir. Eğer böyle bir mukayese olumlu netice verirse umulan randımana kavuşulduğu veya bu seviyenin aşıldığı söylenebilir.

İşletme Vergisinin tatbikatına ait görüşlerime son vermeden evvel, yine uygulama konusunda önemli bir noktaya daha işaret etmek isterim. Verginin tatbikatına başlanmadan önce, Maliye Bakanlığı, Kanunla kendisine verilen yetkiye dayanarak, gerçek ve götürü rejim tercihlerini yapmak üzere mükelleflere 15 günlük mühlet vermiş, bu sürenin sonunda verginin tatbikatına geçileceğini ilân etmiştir. Ancak, bu 15 günlük süre bitmeden, yeni bir ilânla, bazı uygulama hazırlıklarının yapılamadığını ile sürerek, uygulama tarihinin ertelendiğini, uygulamaya ne zaman başlanacağını daha sonra ilân edileceğini bildirmiş ve sonradan uygulamayı 15 Aralıkta başlatmıştır. Ayrıca, neşrettiği tatbikata ait bir tebliği iptal etmiş, bazı tebliğlerinde Kanun konusuna girecek tüketim maddeleri ve hizmetler hakkında yaptığı yorumları sonradan değiştirmiş, bütçe komisyonunda, kanunun aksayan taraflarının değiştirileceği beyan edilmiştir. Böylece, uygulamalar, birbirile çelişen kararlar ve yorum zikzakları içinde cereyan etmiş, ve hâlâ da etmekte bulunmuştur. Görülüyor ki, Bakanlık bu vergi için ciddi bir hazırlık yapmadan kanun tasarılarını Meclislere sevk etmiş, Kanun kabul edilip uygulanmaya geçildiğinde aksaklıklar başlamıştır. Bu çeşit davranışlar devletin ciddiyetle kabili telif değildir.

İşletme Vergisinin tenkit edilebilecek olumsuz noktalarını inceledikten sonra, şimdi de lehinde ileri sürülebilecek noktalara geçelim :

a) İşletme Vergisinin daha ziyade müreffeh sınıfların tükettiği maddelerle faydalandığı hizmetleri vergilendirmesi lehde ileri sürülebilecek bir noktadır. Her ne kadar yukarıda bu verginin sadece müreffeh sınıfların tüketimlerini kavramadığına işaret edilmişse de, vergi kapsamına alınan harcıâlem madde ve hizmetlerin hem vergi nisbetleri düşük, hem de alanları sınırlıdır. Yukarıdaki pasajlarda vergi kapsamına alınmadığı belirtilen diğer lüks vey yarı lüks hizmet ve maddelere ait tüketimler de taallük ettikleri vergilerin konusu içine, ağırlaştırıcı bir ayırma rejimile alınırlarsa, İşletme Vergisi adalete oldukça uygun bir rejim haline gelebilir. Sanıyorum ki, Maliye Bakanlığı zamanla bu istikamette bir çalışma yapacaktır.

b) İşletme Vergisi lehinde ileri sürülebilecek diğer bir nokta da, bu vergi nisbetlerinin umumiyetle yüksek olmaması dolayısıyla, bir çok işlet-

melerin, kaçakçılık riskine girmek istemeyerek, vergiyi Kanuna uygun olarak ödeyecekleri noktasıdır. Bu ihtimalin karşısında olan tek nokta, yine yukarıdaki pasajlarda açıkladığım vechile, çoğunluğu Gelir Vergisi mükellefi olan şahsî işletmelerin Gelir Vergisini kaçırdukları bir vakta olduğuna göre, mecburen İşletme Vergisi matrahını da gizleyecekleri noktasıdır. Çok önemli olan bu husus, öyle sanıyorum ki, İşletme Vergisinin hafif olmasına rağmen, mükellefleri dürüst davranmaktan alkoyacaktır. Tatbikatın bu konuda leh ve aleyhte aydınlatıcı deliller vereceği muhakkaktır. Bugün yapabildiğimiz, sadece tahmindir. Temenni olunur ki, tatbikat, lehde olan tahminleri haklı, aleyhte olanları haksız çıkarsın ve bu vergi Türk vergi sistemi içinde savunulur bir yer alsın.

2 — Emlâk Vergisi :

Bina ve arazi vergileri yerine kaim olan Emlâk Vergisi, bina ve arazi kıymetleri üzerine oturan bir kapital vergisi mahiyetindedir. Bu vergi, teorik açıdan, Bina ve arazi vergilerinden daha modern ve rasyonel bir vergidir. Gerçekten, matrahları tahrire dayandırılan Bina ve arazi vergileri, Türk ekonomisinin karakteristiği olan para değeri düşüşleri ve sosyal ve ekonomik gelişmeler dolayısıyla vukua gelen gerçek değer artışları yüzünden, etkili bir vergileme rejimi olmaktan çıkmış, yeni kıymet ve iratlarla eski kıymet ve iratlar arasında husule gelen önemli farklar, vergi randımanlarını gittikçe düşürmüş, ve bu vergiler, adetâ mualâkta kalan birer mekanizma haline gelmişlerdir. Bu duruma karşı tedbir olarak düşünülen ve zaman zaman uygulanan nisbet arttırma ve vergi matrahlarının muayyen emsallere göre yükseltilmesi de müessir birer tedbir olamamışlar, hattâ, zaten mevcut olan kıymet ve irat farklarını ve vergi adaletsizliğini daha da arttırmışlardır.

Türkiye'de işbaşına gelen iktidarlar, Bina ve arazi vergileri konusunda birşeyler yapmak lâzımgeldiği kanısında birleşmiş olmalarına rağmen, 1969 yılına kadar, bu alanda, rayiç irat ve kıymetleri kavrayacak etkili bir sistem bulup getirememişlerdir. Bir ara, Yüksek plânlama teşkilâtında çalışan Prof. Kaldor, bu konuda, Türkiye'nin sosyal ve ekonomik bünyesine hiç uymayan aşırı bir takım teklifler getirmiş, araziden, o zamanın parası ile, bir milyar lira gelir sağlanabileceğini iddia etmiş, fakat bu teklif ve iddialar, sol temayüllü savunucularına rağmen ve haklı olarak, iltifat görmemiştir**.

**) Kanaatimce, Kaldor, milletlerarası bir şöhrete sahip olmakla beraber, az gelişmiş ülkelere, bu ülkelerin bünyesile telifi kabil olmayan tek-

Finansman Kanunile getirilen yeni Emlâk Vergisi, kanaatimce, aşağıda belirteceğim bazı olumsuz niteliklerine rağmen, her halde mevcut bine ve arazi vergilerinden daha yüksek randıman sağlayacak bir vergidir. Gerçekten, yeni sistem, vergilemeyi bina ve arazinin rayiç değerlerine dayandırmakta, matrah tesbit mekanizması olarak beyanı esas almakta, beyanın binalar için beş, arazi için on yıllık fasıllarla yapılmasını öngörmektedir. Böylece, konjonktüre tâbi olarak artan değerleri vergileme amacı gütmektedir. Bu esaslar, Emlâk Vergisini, teorik açıdan savunulması mümkün bir rejim haline getirmektedir. Ancak, bu vergi, pratik açıdan incelenirse, bazı esaslı zaafırlarla malûl olduğu görülür :

a) Beyan esası (bilhassa köylerde) Türkiye'nin sosyal ve ekonomik şartlarına uymamaktadır.

Gerçekten, beyan esası, mükellefte muayyen bir rasyonellik ve kültür seviyesi icap ettirir. Türkiye'de ise bu vasıflar çok zayıftır. Meselâ, çok daha kaliteli bir zümreye hitap etmesine rağmen, Gelir Vergisinde, beyan sisteminin tam bir uygulamasına gidilememiştir. Böylece, bir kısım mükellefler için götürü rejim veya esnaf muafılgı kabul edilmiş, sistemde gedikler açılmıştır. Gelir Vergisinde durum böyle olursa, çok daha geniş ve hemen hemen Türkiye'deki vatandaşların tümüne hitap eden Emlâk Vergisinde beyan sisteminin başarı imkânı çok daha zayıftır, hükümüne varmak hâtalı olmaz.

Bilhassa köylerde, vergiye tâbi arazinin kavranmasındaki güçlük zikre değer. Hakikaten, köylerde, veraset yoluyla intikallerin Tapuya uğramaksızın fiili intikaller şeklinde cereyan etmesi, satış suretile vâki intikallerin ise, yine çoğunlukla tapuya uğramadan, meyan senedile (alıcı ile satıcı arasında düzenlenen yazılı mukave'eler) yapılması, mükelleflerin, ekseriyetle, kültür seviyesi çok düşük irresyonel kişiler olması, beyan esasının başarılı bir şekilde uygulanmasını çok güçleştirecek mahiyettedir. Köylerde, arazi, veraset sistemimiz yüzünden, zaten küçük parçalara ayrılmış ve yekdiğerinden uzak yerlerde kâin olduğundan, köylünün dahi bunları sıhhatle tesbit etmesi bir mes'eledir. Bu ameliyeden sonra yapılacak rayiç değer tahmini işi ise daha güçtür. Hele, bu değerlerin muhtarların tasdikine tâbi tutulması, zaten köydeki nüfuzu ile köylüyü sömüren bu zümrenin yeni yetkilerini kendi menfaati açısından değerlendir-

lifler getirmekte şampiyon kesilmiştir. Meselâ, Hindistan'a da, "katma değer vergisi" ni tavsiye etmiş ve bu ülkede böyle bir vergi uygulanmıştır. Ancak, netice tamamiyle menfi olmuştur.

mesini mümkün kılması bakımından çok mahzurludur. Ve bir çok suiistimallere ve haksızlıklara sebep olabilecek mahiyettedir. Vakıa, arazinin, toplam değeri 50.000 liraya kadar olan kısmının tamamının, bunu aşarlarda 50.000, köy binalarında ise 60.000 lirahk kısmın vergi dışı bırakılması, bu durumu kısmen önleyecek mahiyette ise de, yine de, köylerde arazi değerlerinin beyanında suiistimallerle karışık güçlükleri önleyecek yeterlikte değildir.

b) Rayiç değer tahminindeki güçlükler :

Emlâk Vergisinin zayıf noktalarından biri de rayiç değer tahminindeki güçlüklerdir. Kanun, bina ve arazi kıymetlerini beyan edecek mükelleflerin, beyana tâbi kıymetleri rayiç değer üzerinden bildirmelerini âmirdir. Mükellefler tarafından tahmin olunan değerler vergi dairesinin kontrolüne tâbidir. Şayet, vergi dairesinin kontrolü neticesinde tesbit ettiği değerle mükellefin beyan ettiği değer arasındaki fark beyan olunan değerlerin % 50 sini aşarsa, aradaki farkın vergisine kusur cezası uygulanacak, yâni farkın vergisi % 50 zamlı olacaktır. Bu hüküm gerçekten ağırdır. Çünkü, her mükellef malik veya sahip olduğu emlâkin değer tahminlerini gerçeğe yakın bir isabetle yapacak durumda değildir. Türkiye'de emlâk değerleri, çeşitli şartlara tâbi olarak o kadar değişiklikler göstermektedir ki, bazen eksperler arasında bile anlaşmazlıklar çıkmaktadır. Değer tahminlerinin bu işe bigâne olan şahıslar tarafından — ki mükelleflerin çoğunluğu bu durumdadır — yapılması halinde esaslı tahmin hâtalari yapılabileceğini ve bundan da esaslı kıymet ayrıkları doğabileceğini kabul etmek gerekir. Böylece, mükellef, suiniyeti olmadan ve belki de haklı olduğu halde (zira, vergi dairesince yapılan takdirlerin gerçeğe muhakkak uygun olacağını kimse garanti edemez), cezaya maruz kalacak, yâni suçu olmadan suçlanacak ve vergi cezasına çarptırılacaktır.

Diğer taraftan, beyan olunan değerlerin kontrolü da büyük güçlükler arzeder. Bugün bile, mahdut yeni inşaatın gayrisafi iradını veya değerini tesbit edecek muhammin ve değer eksperleri bulunmamaktadır. Bu yüzden tadilat komisyonu dediğimiz takdir komisyonları, gayrisafi irat veya kıymet takdirinde hâtalari yapmaktadırlar. Bazı hallerde ise, düşvet karşılığında düşük takdirler yapılmaktadır. Bu durumda, yeni Kanunla Türkiye çapında girilecek emlâk değeri kontrollerinde kullanılacak kalifiye eleman nereden bulunacaktır? Bunlara, suiistimallere mâni olmak için verilmesi gereken yüksek ücretler nasıl finanse edilecektir? Hali imkânsız denecek kadar zor problemler... Hiç unutmam, İkinci dünya harbi içinde, "Toprak mahsulleri vergisi" adı altında bir vergi ihdas edil-

mişti. Bu verginin tatbikatında, arazi üzerindeki yetişmiş mahsulün miktarını tesbit için eleman arandı. Talipler arasında, maaş ve ücret istemek şöyle dursun, üste para vermeği teklif edenler bile çıkmıştı. Tabii bu vergi kısa bir zaman sonra kaldırıldı. Emlâk Vergisi tatbikatında da buna yakın durumlarla karşılaşmamız muhtemeldir. Bu konuda benim tedbir olarak düşünebildiğim şey, rayiç değer kontrolünü iyi seçilmiş, iyi ödenmiş eksperlere yaptırmaktır. Bu takdirde, finansman güçlükleri dolayısıyla, Türkiye'nin her tarafında, kesif bir şekilde yapılacak yaygın bir kontrol yerine, sondaj suretile kontrol yapacak, adedi az, fakat kalitesi yüksek ve iyi ücret alan eksperler kullanmak daha doğru ve etkili olur. Vakiya, bu takdirde bütün emlâkin değerleri kontrol edilemez ama, kontrol edilen değerler iyi bir mürakabeden geçirilmiş olur.

Ancak, mesele bu kadarla da bitmez. Bundan sonra vergi kaza mercileri problemi vardır. Eksperler teşkilâtı ne kadar iyi kurulursa kurulsun, vergi kaza mercileri, eksperlerin tesbit ettikleri değerleri, itiraz sonunda değiştirebilirler. Halbuki, hep biliyoruz ki, vergi kaza mercileri, ne adetleri itibarıyla, ne kalite bakımından yeterli değillerdir. Zaten, malî teşkilât, kademe kademe çok iyi olmadıkça, kademelerden birinin iyi ve kifayetsiz olması meseleyi halletmez. Yâni, problem çok azametlidir.

c) Ödeme güçlükleri :

Rayiç değer üzerinden yapılacak vergileme, halen pek az vergi ödeyen bir takım arazi ve binaların vergilerini önemli derecede arttıracak, bu durumda, bazı hallerde ödeme güçlükleri yaratacaktır.

Gerçekten, kiraya verilen binalarla kiraya verilmiş veya işletilmekte bulunmuş olan arazi sahiplerinin yeni vergileri kolaylıkla karşılayacakları düşünülse bile, mesken olarak kullanılan veya kiraya verilmeyen, işletilmeyen bina ve arazi sahiplerinin önemli miktarda artacak olan emlâk vergilerini ödemeleri bir takım güçlükler yaratacaktır. Bilhassa miras yoluyla intikal etmiş geniş arsali ve bahçeli binalarla, inşa tarihindeki değeri düşük olduğu halde, sonradan sosyal ve ekonomik sebeplerle değeri çok artmış olan emlâk sahipleri, eğer gelirleri değişmez veya sınırlı ise, vergilerini ödeyemeyeceklerdir. Vakiya, burada teorik olarak, bu gibi şahısların ellerindeki değerli emlâki satarak iktisadî durumlarıyla mütenasip bina ve arazi satın almaları hem kendileri, hem millî ekonomi için yararlı ve hattâ zarurîdir, şeklinde düşünülebilir. Ancak, bu düşüncenin uygulanması pek o kadar kolay değildir. Çünkü, evvelâ, satışa çıkarılan emlâkin müşteri bulması kolay değildir. Nitekim, yeni vergiler kabul edilir edilmez, emlâk alım-satımlarının durduğu müşahede edilmiştir. Bu-

nun sebebi, arsa ve binalara yapılacak plasmanların, yeni vergiler karşısında cazibesini kaybetmesidir. Bu durumda, ileri bir tarihte emlak piyasası işlemeğe başlasa bile, yukarıda açıkladığımız nedenlerle, satışa arz edilecek emlakın anormal bir seviyede artması karşısında, esasen hevesiz olan mahdut sayıda alıcı bu arzlara iltifat etmeyecek, böylece emlak sahipleri spekülâtörlerin kucağına düşecek ve ellerindeki kıymetleri yok pahasına ellerinden çıkaracaklardır. Bazı emlak sahipleri de, satış yoluna gitmeyerek vergilerini ödememek yolunu tercih edeceklerdir. Bu takdirde, Hazinesin borçlu emlakê haciz koyarak, bunları müzayede ile satması gerekecektir ki, bu yoldan, büyük mikyasta emlak, yukarıda işaret ettiğimiz fiyatlardan daha düşük fiyatlarla spekülâtörlerin eline geçecek, veya müşteri bulamıyacaktır. Devlet, bugün bile, vergi borçlusu emlakî kolay kolay satışa çıkaramamaktadır. Esasen, emlak fiyatlarının anormal düşüşü millî ekonomi aleyhinedir. Çünkü, bu takdirde, emlak, onlardan yararlanacakların eline değil, spekülâtörlerin, yâni bu emlakî kullanıyarak satmak için münasip fırsatı bekleyeceklerin eline düşer. Bunlar da çok uzunca kapattıkları bu emlakî büyük kârlarla elden çıkaracakları zamana kadar, yâni uzun süre bekleyebilirler. Böylece, bu emlak millî ekonomiye yararlı olmaktan çıkar, atıl kalır. Yâni, arzu edilenin tam aksi bir netice hâsıl olur.

Vergiye tâbi emlakın yukarıda açıklanan çıkmaza girmemesi için, şimdiden tedbir düşünmek lâzımdır. Şayet, vergi tatbikatı dolayısıyla emlak, geniş mikyasta satışa çıkarılırsa, bunların, devlet, sosyal kurumlar, ziraat devlet kuruluşları, Emlak Bankası, kooperatifler veya bunlar tarafından kurulacak konsorsiumlar tarafından makul fiyatlarla satın alınması bir tedbir olarak düşünülebilir. Bahis konusu emlakê ait vergilerin ertelenerek taksitlere bağlanması, ödeme kolaylıkları gösterilmesi veya bunlara benzer diğer tedbirler üzerinde de durulabilir. Her halde, vergilemenin emlak değerleri üzerine yıkıcı etkiler yapmasına mutlaka mâni olunmalıdır.

d) Emlak Vergisi geniş bir kaçakçılığa sebep olacaktır :

Türkiye'de vergi ahlakının düşük olması mükellefi kaçakçılığa iter. Bu sebebe bir de millî gelirin düşüklüğü dolayısıyla kazanç sahalarının dar olması sebebi eklenince, vergi kaçakçılığı yoluyla kazanç sağlamanın cazibesi daha da artar. Bilhassa az gelişmiş ülkelerde beyana dayanan vergilerde kaçakçılığın yaygın olması bundandır.

Öbür yandan, Emlak Vergisi kanunile verginin gerçek rayiç değer üzerine oturtulması ve gerçek rayicin de beyana dayanması kaçakçılık

kapılarını iyice aralamıştır. Vakıa, vergi kaynağının bina ve arazi gibi gizlenmesi güç iktisadî değerler olması, bunların Maliyenin kontrolundan kaçırılmasını güçleştirir. Fakat, matrahın rayiç değer olması ve bunun beyan yoluyla tesbit edilmesi kaçakçılığı kolaylaştırır.

Emlâk Vergisi Kanunu, gerçek rayiç değeri doğru beyan etmeyen mükellefler için vergi cezası uygulanmasını öngörmüşse de, sadece ceza tehdidile kaçakçılığın önüne geçirilemeyeceği aşikârdır. Gerçekten, bu müeyyidenin uygulanabilmesi için, evvelâ, cezaya konu olacak matrahın meydana çıkarılması lâzımdır. Acaba Hazine bu konuda yeteri kadar mücehhez midir? Meselâ, bugün yürürlükte olan Bina Vergisi Kanununa göre, yeni inşaatta Tadilât Komisyonları tarafından gayrisafi irat takdiri yapılmaktadır. Acaba, tatbikatta, bu takdir gerektiği şekilde ve dürüstlikle yapılıyor mu? Bu soruya "evet" cevabı verilemeyeceğini tatbikatçılar çok iyi bilirler. Bunun sebebi, evvelâ, takdirleri yapacak kalifiye personel bulmaktaki zorluk, sonra da bunlara tatminkâr ücret verilememesidir. Bu yüzden, takdiri yapan elemanlar, ya kâfi ihtisas ve ehliyetleri olmadığı için yanlış veya eksik takdir yapmakta, veya ahlâkî seviyeleri düşük olanlar, bina sahibile rüşvet karşılığında anlaşarak düşük irat takdir etmektedirler. Bina Vergisinde, yeni inşaatın nisbeten mahdut olması dolayısıyla, tatbikatın, sınırlı bir alanda dahi olsa, bu şekillere dökülmesi göz önünde bulundurulursa, yarın, yürürlüğe girecek Emlâk Vergisi tatbikatında, mükellefler tarafınan beyan edilecek emlâk kıymetlerinin rayiçe uygun olup olmadığını kontrol edecek olan çok geniş bir murakebe teşkilâtı için durumun ne olabileceği kolaylıkla tahmin olunabilir. Yeni teşkilâta kalifiye eleman ve yeterli ücret ne dereceye kadar sağlanır? bilemiyorum. Bu kabil olmadığı takdirde kaçakçılığın önüne nasıl geçilecektir? Bu sorulara Türkiye şartları muvacehesinde olumlu cevap vermek pek mümkün görünmüyor. Böyle olunca da, Emlâk Vergisi tatbikatında geniş bir kaçakçılık sakınılmaz görünüyor.

e) Emlâk Vergisi teşkilâtı :

Bina ve arazi vergileri yerine geçecek Emlâk Vergisi tatbikatı, Kanun hükümlerinden anlaşıldığına göre, Özel İdareler tarafından değil, Maliye Bakanlığı teşkilâtı tarafından yürütülecektir. Bu da, uygulama bakımından güçlükler yaratacak bir problemdir. Nitekim, bu müşkilât şimdiden baş göstermiştir. Zira, Emlâk Vergisi, Kanuna göre, 1 Mart 1971 den itibaren yürürlüğe girmesi gerektiği halde, Maliye Bakanlığı, yeni bir yorum yaparak, vergilemenin 1 Mart 1972 de başlayacağı görünüşünü ileri sürmüştür. Halbuki, Kanunda bu yoruma mesnet teşkil edecek

tek bir hüküm yoktur. O kadar ki, Emlâk Vergisi yürürlüğe girer girmez, yâni 1 Mart 1971 den itibaren, Bina ve arazi Vergilerinin yürürlükten kalkacağı Kanunun son maddelerinde belirtilmiştir. Öyle sanıyorum ki, bütün bu çelişmeler, yeni verginin tatbikatını yapacak teşkilâtın 1 Mart 1971 de hazır olamayacağı düşüncesine dayanmaktadır. Demek ki, teşkilât kurma sıkıntısı şimdiden başlamıştır.

Teşkilât konusunda hemen belirtmek gerekir ki, mevcut özel idare teşkilâtının tasfiyesi de başlı başına bir problem teşkil edecek kadar önemlidir. Vakiâ, bu teşkilâtın eski bina ve arazi vergilerinin tasfiyesinde bir süre daha hizmette kalacağı anlaşılmaktadır. Ancak, bundan sonra ne olacaktır? Bu soru şimdilik ortadadır.

Maliye Bakanlığı tarafından Emlâk Vergisini tatbik için kurulacak teşkilâta eleman bulmak, bunları yetiştirmek, bu teşkilât için bina, çalışma araçları tedariki, beyan edilecek kıymetleri kontrol edecek bir organizasyon kurulması ve yeni kanunun aksamalara yol açmadan uygulanabilmesi bir çok halli güç problemi beraberinde getirecektir.

Nihayet, rayiç değer beyanlarının kontrolü sonunda ortaya çıkacak kıymet farklarının yaratacağı anlaşmazlıklar ve bunların vergi kaza mercilerince karara bağlanması, daha yukarıda da açıkladığımız gibi, çok önemli uygulama meseleleri ortaya çıkaracaktır. Gerçekten, kaza mercileri, halen, bina ve arazi tadilat komisyonlarının takdirlerinden doğan ihtilafları ancak bir kaç yıl sonunda (bazen beş altı yıl) karara bağlayabilmektedirler. Yeni verginin doğuracağı geniş kıymet itirazları, mevcut kaza mercilerince ne vakit incelenip karara bağlanacaktır? Yeni vergi için yeni kaza teşkilâtı kurulması cihetine gidilse bile, hem bu komisyonların kurulmasındaki güçlükler (kalifiye eleman ve ücret meselesi), hem de Vergiler Temyiz Komisyonu ve Danıştay teşkilâtının tevsiiine hemen imkân olmadığına göre, itirazların bu mercilerce mevcut kuruluşlar tarafından incelenip karara bağlanması zarureti, tatbikatı çok akasatacaktır.

Velhasılı kelâm, uygulama bakımından, vergi teşkilâtı ve vergi kazası problemleri de bir hayli düşündürücüdür.

Tatbikat bakımından Emlâk Vergisi lehinde olan noktalar :

a) Yukarıda açıkladığımız bütün noksanlarına ve güçlüklerine rağmen, Emlâk Vernisinin, bilhassa şehirlerde, vergi randımanlarını arttıracığı kanısındayım. Zira, şehirlerde Bina Vergisi, halen, daha ziyade, eski tahrirlere dayanan çok düşük gayrisafi iratlar üzerinden alınmakta-

dır. Bundan dolayı, vergi randımanları irat artışlarına paralel bir artış göstermemekte ve bu yüzden büyük bir vergi kaybı olmaktadır. Yeni rejim, umumî tahrirlerden beri çok artmış olan yeni rayiç kıymetlere dayanacaktır. Mükelleflerin noksan beyan nisbeti ne olursa olsun, yeni matrahlar, tahrir usulüyle tesbit edilen eski matrahlara nazaran çok daha yüksek olacaklar ve bundan önemli bir vergi artışı husule gelecektir. Halen, şehirlerde ne kadar binanın eski tahrirlere dayandığını, bunun oranının ne olduğunu bilmiyorum. Maliye Bakanlığında her halde bu konuda bilgiler olacaktır. Eğer bu bilgiler benim düşüncelerimi teyid eder mahiyette ise, Hazine, bina vergilerinden önemli bir gelir fazlası sağlayabilir.

Yukarıda binalar için düşündüklerimiz arazi için de fazlası'le varıtır. Zira, binalarda, yeni inşaat için yeni rayiç üzerinden gayrisafi irat tesbit edilmekte ve hiç olmazsa bu binaların vergi randımanları konjonktüre az çok uymaktadır. Halbuki, arazide, bütün vergiler eski tahrirlerde tesbit edilmiş kıymetlere (ziraate yeni açılan arazi hariç) dayanmakta, bundan dolayı da çok düşük bulunmaktadır. Yeni kıymetler üzerinden alınacak verginin randımanı, matrah gizleme derecesi ne olursa olsun, bugün mevcut sisteme görze alınan verginin çok üstünde olacaktır.

b) Yeni rejimin eski rejime bir üstünlüğü daha vardır. Yeni sisteme göre, memleketimizde geniş mikyasta vukua gelen kıymet artışları, vergi randımanını, her beyan devresi başında (binalarda beş, arazide on yılda bir) önemli ölçüde arttıracaktır. Bu da sisteme büyük bir elâstikiyet vermektedir. Hele, beyan rejimi işlemeye başlar ve daha kısa devreler için uygulanabilirse, kıymet artışları, hemen hemen, konjonktürü takip ederek kavranabilir. Böylece, bu elâstikiyet, Emlâk Vergisinin devlet vergi gelirleri içinde önemli bir yer alması ve bu gelirlerin artışında birinci plânda bir rol oynamasını sağlayabilir.

Diğer taraftan, Türkiye hızlı bir iktisadî kalkınma halinde ve bu kalkınma, her çeşit inşaatı bir çığ gibi arttırmaktadır. Keza, toprak, modern ziraatin memleketimize girmesi dolayısıyla, hergün biraz daha değer kazanmaktadır. Bu gelişmeler, hiç şüphesiz, Emlâk Vergisi hâsılatını esaslı bir şekilde ve devamlı olarak arttıracaklardır. Hele, zamanla tatbikata ait eksikler giderilir, müessir bir kontrol rejimi kurulur ve Kanun yürüncesine oturarak iyi bir uygulamaya kavuşursa, yeni verginin randımanı çok daha yüksek olacaktır.

c) Nihayet, yeni rejimin arsa spekülâsyonuna mâni olma gibi iyi bir vasfı daha vardır. Gerçekten, bu rejim, arsaları rayiç kıymet üzerin-

den binde 15 gibi oldukça yüksek bir vergiye tâbi tutmaktadır. Bu vergileme, Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisiyle beraber, arsa spekülasyonuna mâni olacak mahiyettedir. Muayyen bir süre geçtikten sonra, yüksek değerlerle satılmak maksadile satın alınan ve yıllarca kullanılmadan atıl bir şekilde bekletilen arsalar, bir taraftan arsa vergisinin ağırlığı, diğer taraftan, satıldıkları zaman ödenecek olan ve nisbeti müterakki bir şekilde % 60 a kadar yükselen "Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi" dolayısıyla elde tutulamıyacak ve satışa arzedilecektir. Böylece, yeni spekülasyonlara gitmek de mümkün olmayacak, hiç olmazsa istisnâ durumlara inhisar edecek, arsa spekülasyonunun büyük mikyasta önüne geçilmiş olacaktır.

d) Nihayet, yeni verginin, işletilmeyen arazi ve arsaları ekonomik devreye sokmak gibi çok önemli bir iktisadî yararı da olacaktır. Bugün, çeşitli sebeplerle işletilmeyen arazi ve arsalar âtil bir halde durmakta, ekonomiye hiç bir faydaları dokunmamaktadır. Rayiç değere dayanarak olan vergi, arazi sahipleri için, bu arazi işletilmediği takdirde, ağır bir yük haline geleceği için, bunlar ya işletilecek veya işletenlere satılacaktır. Böylece, âtil arazi ve arsalar büyük mikyasta ekonomik devreye fiilen girecek ve gayrisafî millî hâsılanın arttırılmasında kullanılacaklar, ekonomik fayda yaratacaklardır. Böyle bir fayda, ekonomisi ziraate dayanan bizim gibi bir ülkede gerçekten önemlidir.

3 — Gayrimenkul kıymet artışı vergisi :

Gayrimenkul kıymet artışı vergisi, gayrimenkullerin devir ve temlikinden doğan kıymet artışlarını matrah olarak alan bir kapital vergisidir. Türkiye'de ilk defa uygulanmaktadır.

Türkiye'nin iktisaden gelişmesi sonucu, arazi ve bina değerlerinin devamlı olarak artışı, ülkemizde ve bilhassa büyük şehirlerle hızlı bir gelişme gösteren ziraat mntıklarında bina ve arazi satışlarından büyük kazançlar sağlanmasına yol açmıştır. Özellikle büyük şehirlerde yaygın bir hal alan arsa spekülasyonu son yıllar içinde büyük gelişmeler göstermiştir. Türkiye'nin refah seviyesi arttıkça fertlerin mesken sahibi olma eğilimi kuvvetlenmiş, inşaatçılar ve arsa spekülâtörleri bu yüzden büyük kârlar sağlamışlardır. Buna rağmen, bu gelirler etkili bir şekilde vergilendirilmemişlerdir. Evvelâ, Gelir Vergisinin "Sair Kazançlar" kategorisine sokulan gayrimenkul alım-satım kazançları, dört yıllık bir süre içinde elde edildikleri takdirde vergiye tâbi tutulmuş, bu sürenin geçmesi halinde vergi dışı bırakılmışlardır. Sonradan, sadece iktisap tarihinden iti-

bären beş yıl içinde parsellenen arsaların satışından doğan kazançlar, ticarî kazanç sayılarak, satış süresi nazara alınmaksızın vergilendirilmiş; ancak, parselleme beş yıl içinde yapılmadığı takdirde yine vergi dışı bırakılmışlardır.

Satıştan doğan farkların Gelir Vergisi içinde vergilendirilmesi yanında, ivazlı intikallerde Tapuca alınan Emlâk Alım Vergisi ise, satış kıymeti üzerine konan bir kapital vergisi mahiyetinde olup, sadece ivazlı intikalleri kavramakta, ivazsız intikaller, yine kapital vergisi mahiyetinde olan "Veraset ve İntikal Vergisi" ne tâbi bulunmaktadır.

Finansman Kanunile getirilen "Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi" ise, gayrimenkullerin devir ve temlikinden doğan kıymet artışlarını kavrayan bir kapital vergisidir. Bu vergi, yukarıda bahsi geçen ivazlı intikal sırasında alınan "Emlâk Alım Vergisi" ile varislerden gayri şahıslara vâki ivazsız intikallerden (hibe) alınan Veraset ve İntikal Vergisinden ayrı ve ağırlaştırıcı bir ayırma rejimi mahiyetindedir.

"Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi", Gelir ve Kurumlar vergilerine tâbi olan matrahları konusu dışında bırakmaktadır. Bu hüküm yerindedir. Zira, satıştan doğan ve Gelir veya Kurumlar vergilerinden birine tâbi olan matrahları, gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi ile tekrar vergilemek mükerrerlik olur. Bu hükümle mükerrerlik önlenmiştir. Böylece, yalnız muayyen sürelerin geçmesinden dolayı Gelir Vergisi dışında kalan, yukarıda bahsettiğimiz matrahlar, yeni vergiye tâbi olacaklardır ki, bu da normaldir.

Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi beyana dayanan bir vergidir. Vergi nisbetleri müterakki olup % 15 ile % 60 arasında değişmektedir.

Bu vergi, teorik bünyesi itibarıyla sosyal adalete uygun bir hüviyettir. Zira, muayyen ellerde toplanan servetin büyük bir kısmının vergi yoluyla devlete intikalini ve devlet masrafları kanalıyla büyük kitlelere transferini sağlamaktadır. Ancak, bu vergi hakkında, uygulama bakımından aynı şeyi söylemek kabil değildir. Zira, bu verginin âdil bir uygulaması, Emlâk Vergisinde açıkladığımız güçlüklerle paralel güçlüklerle engellenecektir. Bu vergide de, bütün mesele, rayiç değer tesbit ve kontrolünde toplanmaktadır ki, bu da, Emlâk Vergisinde izah ettiğimiz gibi, kolay tahakkuk edecek bir işlem değildir. Bundan dolayı, Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisi, geniş mikyasta kaçakçılığa sebep olacaktır. Fakat, hemen belirtmek gerekir ki, herşeye rağmen, bu vergi, düşük matrahlar üzerinden de alınsa, oldukça ağır ve spekülasyonları önleyecek

bir vergidir. Bilhassa, rayiç değere dayanan yeni Emlâk Vergisile birlikte, spekülâstöleri oldukça ürkütecek bir vergi hüviyetinde görünmektedir.

4 — Diğer vergiler :

Finansman Kanunu, yukarıda açıklanan vergilerden başka, yeni olarak "Taşıt Alım", "Bina İnşaat, "Spor - Toto" vergilerini getirmekte, Gider, Veraset, Damga vergileri ve Harçlar kanunlarında, bu vergilerin sahalarını genişletici veya nisbetlerini arttırıcı değişiklikler yapmaktadır.

Yukarıda belirtilen yeni vergiler, konuları bakımından, vergi adaleatine uygun ve sosyal yönden kabili müdafaa vergileridir. Çünkü, daha ziyade lüks tüketim maddelerile hizmetleri ve kapitali istihdaf etmektedirler. Bu vergilerin başarı şansları, bundan evvel açıkladığımız vergilerden daha fazladır. Sebeplerini kısaca açıklayayım :

a) Gider Vergileri içinde ihdas edilen "Bina İnşaat Vergisi" bir kapital vergisi mahiyetinde olup, spesifik bir matraha (metrekare) dayanmadığından kaçakçılığa müsait değildir. Gerçekten, Belediye'den inşaat müsadesi alınırken ödenecek olan bu vergi, inşaat plânına göre tesbit edilecek metrekareye göre hesaplanacağından, matrah konusunda her hangi bir gizlemeye ve vergi dışı kalma hareketine elverişli değildir.

Diğer taraftan, bu vergi, daha ziyade lüks veya yarı lüks inşaatı hedef tutmaktadır. Kanuna göre, sahası 100 metrekareyi aşmayan konutlar ve nüfusu 20.000 i aşmayan kasaba ve köylerdeki inşaat bu vergi dışında bırakılmışlardır. Bundan dolayı, bu vergi, vergi adaleti bakımından kabili müdafaa bir vergidir.

Bu vergi, ayrıca, Gayrimenkul Kıymet Artışı Vergisile birlikte, lüks veya yarı lüks inşaatı müteveccih yatırımların daha prodüktif sahalara yönelmesine de yarayacağından, millî ekonomik politikamıza da uygun bir hüviyet taşımaktadır.

b) Taşıt Alım Vergisine gelince, bir gider vergisi mahiyetinde olan bu vergi de, vasıtaların yaş haddine göre ve siklet üzerinden alınacak spesifik tarifeli bir vergi olduğundan, kaçakçılığa müsait değildir.

Öbür yandan, bu verginin vergilediği taşıtların bir kısmı lüks taşıtlardır. Vergi, bu bakımdan vergi adaletine oldukça uygundur. Ancak, bu vergi, profesyonel ağır vasıta sahibi ve gelir vergisi götürü kazanç rejimine tâbi olan şoförlere ait olanlar dışında kalan kamyon, otobüs ve mi-

nibüsleri vergilemektedir ki, bu vasıtalar, gıda, tüketim ve üretim maddeleri veya halkı taşıyan vasıtalar olduğuna göre, taşınan maddelerin maliyetlerini arttırıcı ve geliri düşük büyük kitlelerin ulaşım ücretlerini yükseltici mahiyette olduklarından ekonomik açıdan mahzurludurlar.

c) Finansman Kanunu "Spor-Toto Vergisi" adı altında, Spor-Toto ikramiyelerini vergilendiren bir yeni vergi daha getirmiştir. Spor-Toto ödemeleri resmî müesseseler tarafından yapılacağından, bu vergide kaçakçılık bahis konusu değildir. Bu vergi, vergi adaleti bakımından da savunulur bir karakterdedir. Zira, bir iktisadî faaliyet sonucu olmayan, karşılıksız elde edilmiş bir takım ödemeleri vergilendirmektedir.

d) Finansman Kanunu, yukarıdaki pasajlarda açıklanan yeni vergiler yanında, halen yürürlükte olan bazı vergi kanunlarında yaptığı tadilat ile bu vergilerin tatbik sahalarını genişletmiş veya nisbetlerini arttırmıştır. Meselâ, Banka ve sigorta şirketleri muamelelerine uygulanan % 20 nisbetlerinin % 25 e çıkarılması, bazı damga vergisi ve harçların nisbet ve miktarlarının arttırılması, petrol ve müstakkatı taşıyan boruların gider vergisi konusu içine alınması bu kabildendir. Keza, gider vergisi nisbetlerinin % 100 e kadar arttırılması hususunda bakanlar kuruluna yetki verilmesi de aynı mahiyettedir.

5 — Finansman kanunile getirilen vergilere umumî bir bakış :

Finansman Kanunu kısmen kapitali, kısmen de giderleri hedef tutan hükümler getirmiş, böylece hem vasıtasız, hem vasıtalı vergileri geliştirmiştir.

Yukarıdaki dört paragrafta başarı şansı incelenen bu vergilerde, umumî hatlari ve teorik olarak vergi adaleti ilkesi esas alınmıştır. Ancak, bazı hükümler bu prensiple çelişme halinde görünmekte, bazı vergiler ise, uygulamalarda kaçakçılığa imkân verecek bir bünyeye sahip olduklarından, vergi adaletinin bu yoldan zedeleneceği intibahı uyandırmaktadırlar.

Öte yandan, bu vergilerin büyük kısmı, yukarıki pasajlarda belirtildiği üzere, kaçakçılığa müsait olduklarından, finansman kanunile umulan randımanı sağlamaları güç olacağı benzetilmektedir.

Bunlardan başka, yeni Emlâk Vergisi tatbikatının bir yıl ertelenmesinin de vergi randımanları üzerine olumsuz bir tesir yapacağı muhakkaktır.

Hiç şüphesiz, Finansman Kanunile getirilen vergilerin bütçe masraflarındaki artışı karşılamakta ne dereceye kadar başarılı olacağı konusunda son sözü tatbikat söyleyecektir.

II

TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİNİN DURUMU VE FINANSMAN GÜÇLÜKLERİ

Yeni vergilerin bünyeleri ve başarı şanslarını inceledikten sonra, şimdiki de, bu münasebetle, bir ana meseleye, cumhuriyet hükûmetlerinin hizmet anlayışına ve bu anlayışın kamu hizmetleri tatbikatına yaptığı etkiler ve yarattığı finansman güçlüklerine değinmek istiyorum.

Cumhuriyet kurulduğundan beri, cumhuriyet hükûmetlerinin hizmet anlayışının temel felsefesi, yirminci asır devletinin hizmet felsefesine paralel olarak gelişmiştir. Bu felsefeyi, kısaca, "refah devleti" telâkkisiyle özetlemek mümkündür. Türkiye Cumhuriyeti hükûmetleri, cumhuriyet kurulduğu tarihten itibaren bu felsefeye yönelmişlerdir. İsmet Paşa'nın demiryolu politikasile başlayan, ilk beş yıllık sanayi plânile devam eden, ikinci dünya harbi sırasında bir süre durakladıktan sonra, demokrat parti iktidarı devresinde tekrar uygulanmaya başlanan ve 27 Mayıs devriminden sonra kurulan plânlama teşkilâtı tarafından hazırlanan beş yıllık plânlarla günümüze kadar, hızını her gün biraz daha arttırarak uygulanmasına devam edilen bu felsefe, bütün cumhuriyet hükûmetlerinin — şekil ve rengi ne olursa olsun — teori veya pratikte birleştikleri tek nokta olmuştur.

Alt yapı yatırımlarile Türkiye'yi iktisaden cihazlamayı ve iktisadî kalkınmayı hedef tutan bu politikanın finansman şekli, çeşitli devrelerde farklı olmuştur. Cumhuriyet halk partisi hükûmetlerle başlayıp, ikinci dünya harbine kadar gelen ilk tatbikat devresinde, yatırımların finansmanı, daha ziyade vergilerle olmuştur. Ve, tabiatile yavaş bir seyir takip etmiştir. Demokrat parti iktidarında, finansman, büyük kısmı itibarile yine iç kaynaklarla olmuş, fakat bu sefer kaynağı, vergilerden ziyade, merkez bankasının devlete açtığı krediler teşkil etmiştir. Ancak, bu devrede, Truman doktrinine dayanan Marshall dış yardımının da finansmanda azımsanmıyacak bir rol oynadığını görüyoruz. Bu devrede, enflasyon, yatırımların faydasını, maalesef, azaltmış ve Türkiye'nin sıhhatli bir ekonomik kalkınma yapması kâbil olamamıştır.

Üçüncü devre, 27 mayıs 1960 devriminden sonra başlayan ve bugüne kadar gelen devredir. 27 mayıs, plân fikrini ve plânı artık kesin olarak Türkiye'ye sokmuş, plânlama teşkilâtını kurmuş, koalisyon hükümetleri zamanında yapılan yatırımlar bu plâna uyularak yapılmış, adalet partisi iktidara gelince, aynı uygulama, fakat bu sefer daha kesif ve geniş bir şekilde devam etmiştir.

Son devrede, finansman, iç kaynak olarak, daha çok vergilerle, ve evvelki devrelere nazaran daha önemli hacimlerde gelişen dış yardım ve kredilerle yapılmıştır. Dış kaynakları, evvelâ Amerikan yardımları ve kredileri Dünya Bankası kredileri ve daha sonra, Amerikan ve Avrupa beynelmilel malî müesseseleri ve nihayet Ortak Pazar konsorsiyum kredileri teşkil etmiştir. Bu krediler halen de devam etmekte bulunmuşlardır.

Bütün bu gelişmeler, bir taraftan temel devlet hizmetlerinin ifasında esashi gedikler açmış, diğer taraftan, Türk ekonomisinin sıhatsız bir hale gelmesine sebep olmuştur. Bu sonuçları şöylece açıklayabiliriz :

1 — Temel kamu hizmetlerinin kalite bakımından gerilemesi :

Refah devleti politikası, geniş finansman kaynaklarına ihtiyaç hissettirir. Bu da, vergilerin önemli mikyasta arttırılmasına yol açar. Vergilerin arttırılması ise gayrisafi millî hasılanın hacmi ile orantılıdır. Az gelişmiş ülkelerde gayrisafi millî hâsıla düşüktür. Bundan dolayı, bu ülkelerde, refah devleti politikasının arzulan genişlikte tahakkuk ettirilmesine imkân yoktur. İktisadî ve sosyal müdahalelerle altyapı yatırımlarının mahdut ölçüde yapılması lâzımgelir. Eğer bu ölçüye riayet edilmezse, bu sefer temel kamu hizmetleri aksar. Böyle bir durum ise, yalnız vatandaşları tedirgin etmekle kalmaz, aynı zamanda iktisadî kalkınmaya da büyük mikyasta olumsuz etki yapar. İşte, Türkiye'de, refah devleti politikası uygulamalarının ülkenin malî takatını aşan bir ölçüde olması böyle bir sonuç yaratmıştır. Gerçekten, daha ziyade klâsik devlet fonksiyonları sayılan ve fakat modern devletin de temel fonksiyonlarını teşkil eden asayiş, adalet, öğretim, sağlık, maliye, gümrük, tapu ve belediye hizmetleri gibi ana hizmetler, maalesef, kalite bakımından, çok aşağı bir seviyeye düşmüştür. Bunlar için misaller vermeğe lüzum görmüyorum. Bu ana hizmetlerdeki aksaklıkları, hepimiz, hergün görüyor ve yaşıyoruz.

Ana hizmetlerin gereği gibi yapılamaması şu sebeplerden ileri gelmiştir : İktidarlar, daha ziyade gözle görülen, elle tutulan ve rey sağlayan faa-

fiyetlere önem vermişlerdir. Bunlar da altyapı yatırımları ve iktisadî hizmetlerdir. Amme fonları bu hizmetlere kaydığından, temel kamu hizmetleri ve tesisleri için kâfi masraf yapılmamış, bu hizmetleri yapan teşkilâtın ihtiyaçları karşılanamamıştır. Ana hizmetleri ifa eden örgütlerin organizasyon, vasıta, personel bakımından yetersiz kalması bu hizmetleri aksatmış, hattâ bazan tamamen durdurmuştur.

Türkiye'de devlet teşkilâtı, gerek merkezde, gerekse taşrada bugüne kadar hiç bir esaslı revizyona tâbi tutulmamış, ana hizmetler, eskimiş ve demode bir teşkilât ve miktarları mütemadiyen artan, az ücret alan, kalitesi düşük ve hergün biraz daha düşen memurlarla yürütülmeğe çalışılmıştır. Bu durum ise, bir taraftan, vatandaşların işlerini sekteye uğratmış, devlete olan itimatlarını sarsmış, diğer taraftan, refah devleti felsefesine uyarak her çeşit iktisadî ve sosyal faaliyete müdahale eden devletin, her sahadaki vatandaş çalışmalarını bozması, aksatması, veya durdurması sonucunu doğurmuş, yâni iktisadî kalkınmayı zorlaştırmıştır. Her Türk vatandaşı, bugün, devlet hizmetlerinin çok kötü yapılmasının ızdırabını çekmektedir. Kanaatim odur ki, devlet makinesi iyi ve doğru dürüst işlemediği sürece, halkın huzura kavuşmasına, rahat çalışmasına ve iktisadî kalkınmanın israfsız ve çabuk tahakkuk etmesine imkân yoktur. Bundan dolayı, devletin, salgıdığı fonları, evvelâ ana kamu hizmetlerine, ondan sonra modern devletin ek fonksiyonlarına tahsis etmesi gerekir.

2 — Kronik bütçe açıkları ve enflasyon :

Refah devleti politikasının devlet masrafları üzerine yaptığı tazyik, vergi gelirlerinin sınırlı olması dolayısıyla, kronik bütçe açıklarının ortaya çıkmasına sebep olmuş ve bu açıklar, çoğunlukla, kısa vadeli merkez bankası kredileriyle kapatılmıştır. Bu yüzden, bilhassa demokrat parti iktidarı zamanında büyük yekûnlara varan bu kısa vadeli krediler, sonradan, zarurî olarak konsolide edilmiş, uzun vadeli borçlar haline getirilmiştir.

Bu açık ve karşılıksız krediler fiyatlarda seri bir enflasyona sebep olmuş ve sonunda devleti iflâsa sürüklemiştir. Böylece, iç ve dış borçlar ertelenmiş, 1958 devalüasyonuna gidilmiş, durumun vahameti bu kadarla da kalmamış, enflasyonu takip eden deflasyon devresinde ekonomi duraklamış, gelirler azalmış, huzursuzluk artmış, muhalefetin tenkitleri şiddetlenmiş, talebe hareketleri başlamış, bu durum demokrat partiyi sert ve anti demokratik tedbirler almağa sevketmiş ve nihayet bütün bu hareketler 27 mayıs askerî darbesiyle sonuçlanmıştır.

27 mayıs devrimini takip eden demokratik parlamenter devrenin başında, ülke, koalisyon hükümetleri tarafından idare edilmiş, bu devrede deflasyon durmuş, iktisadî faaliyetler normale dönmüş, ikinci cumhuriyetin ilk beş yıllık iktisadî plânı hazırlanmış, uygulamaya konmuştur. Bu devreyi takiben, 1965 seçimlerini kazanan adalet partisi iktidara gelmiştir.

Bugün de devam etmekte olan adalet partisi iktidarı devresinde, plânlı kalkınma devam etmiş, yatırımlar hızla artmış, bütçe masrafları süratle gelişmiş, bütçe açıkları devam etmiştir. Bu devrede, merkez bankası emisyonlarının sıkı bir surette kontrol edilmesine rağmen yatırımların kesif bir şekilde devam etmesi dış borçları süratle arttırmış, dış ödemeler dengesi önemli açıklar vermiş, bu yüzden Türk lirasının dış değeri yine düşmeğe başlamış, işçi kuru, turist kuru ihdası gibi yarım tedbirler derde çare olamamış, ve nihayet bilindiği gibi, 10 ağustos 1970 devalüasyonuna gidilmiştir.

Devlet, yukarıda belirttiğim kronik bütçe açıklarına, önemli dış borçlara ve iktisadî krizlere rağmen, refah devleti politikasını sürdürmüştür. Gerçekten, 1971 bütçe tasarısındaki personel ve millî savunma giderlerindeki önemli artışlara rağmen, devlet yatırımlarının, tüm yatırımların % 53 üne ulaşarak, geçmiş yıl yatırımlarını da aşması, ve böylece devlet masraflarının rekor bir seviyeye (38 milyar) yâni gayrisafî millî hâsılının % 30 una yakın bir miktara yükselmesi, bu politikanın bütün hızile devam ettiğini göstermektedir.

Vakıa, hükümet, 1970 bütçe yılına girerken, artan masrafları karşılamak için finansman kanunile, daha ziyade müreffeh sınıfları hedef tutan bir vergiler manzumesini meclislerden geçirerek yürürlüğe koymuştur. Ama, bu vergilerin, araştırmamızın başında açıklanan bünye ve başarı şansları, işletme vergisine karşı gösterilen tepki, taşıt vergisinin tadil edileceği söylentileri, emlak vergisinin bir yıl ertelenmesi, bu vergi kanunlarından beklenen randmanın sağlanacağı hususunda şüphe ve tereddütler yaratmaktadır.

Öte yandan, 1971 bütçe tasarısının meclislere açık olarak sevk edilmesi, devalüasyondan sonra fiyat ve işçi ücretleri artışlarının gün geçtikçe yoğun ve yaygın bir hale gelmesi, talebe hareketlerinin yarattığı endişelerin iktisadî faaliyetlere yaptığı menfî etkiler, 1970 millî gelir artış hızının % 5 civarına düşmesi ve toplam yatırımların azalması, 1971 bütçesini büyük bir açığın beklediği intibahı uyandırmaktadır.

Bu görünüş karşısında kanaatim odur ki, Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri refah devleti politikasına bugüne kadar olduğu şekilde devam ettikleri takdirde, kronik bütçe açıkları ve enflasyon devam edecektir.

Böyle bir gidişin düzeltilmesi için tek çare, devletin altyapı yatırımlarında kısımlar yapması, bütçe ve dış ödeme dengesi açıklarına son vermesi, böylece Türk lirası değerini istikrara kavuşturması, bu tedbirlerle birlikte devlet teşkilâtını modernize ve reorganize ederek evvelâ ana kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılmasını bir an evvel sağlaması ve müstakbel altyapı yatırımlarına da malî imkânları içinde devam etmesidir. Aksi takdirde, Türkiye, daha sıkıntılı ve huzursuz günler yaşamağa hazırlanmalıdır.

3 — Dış ödemeler dengesi açıkları ve Türk lirası değerinin devamlı olarak düşmesi :

Refah devleti politikasının kaynaklarımızı aşan bir yoğunlukta devam etmesi ve devlet altyapı yatırımlarının hızlı gelişmesi, dış ülkelerden ithali zarurî yatırım maddelerinin hacmini önemli bir şekilde arttırmıştır. Bu yüzden, Amerika'nın, Avrupa konsorsiyumunun ve milletlerarası malî müesseselerin bütün yardımlarına rağmen, dış tediye açıkları sür'atle artmış, dış borçların yıllık taksitleri ödemeler dengesini devamlı olarak tazyik eden bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bu arada 10 ağustos 1970 devalüasyonu, dış borçların Türk lirası tutarını % 60 oranında kabartmıştır. Öte yandan, devalüasyonun başarısı için beynelmilel malî müesseselerden sağlanan bir milyar dolarlık yeni dış kredi, dış borçlar yıllık taksitlerini de tekrar önemli miktarda yükseltmiştir.

Yatırım politikasının gelişerek devam etmesi gelecek yıllarda yatırım maddesi ve ham madde i'halini arttıracaktır. İhracımızın artış temposu yavaştır. Turizm gelirlerindeki gelişme tatminkâr değildir. İşçi gelirleri, esaslı bir şekilde artmasına rağmen, dış ödemeler açığını kapayacak vüs'atte değildir. Böylece, dış ödemeler dengesi önemli açıklar vermeğe devam edecek gibi gözükmektedir.

Öte yandan, devalüasyon, yeni vergiler ve bunları yaygın bir şekilde izleyen ücret artışları iç fiyatları yükseltmeğe devam etmektedirler. Her geçen gün yeni bir fiyat artışile karşılaşmaktayız. Finansman kanunile getirilen ve bütçe açıklarına mâni olmayı hedef tutan yeni vergilerin müessiriyeti, yukarıda yaptığımız açıklamalardan anlaşılacağı vechile, şüphelidir. Esasen bu alanda tam bir başarı sağlansa bile, bundan evvelki

pasajlarda belirtilen muhtemel bütçe açıklarını tamamen bu vergilerle karşılamak kâbil değildir. Mevcut şartlar her yandan enflasyonu dâvet edici mahiyettedir. Hükûmet, iç fiyatları kontrol altına almak hususunda bütün hüsnüniyet ve kararlılığına rağmen, bu konuda muvaffak olacağına benzememektedir. Bu hal, biraz da Türkiye'nin ekonomik bünyesinden doğmaktadır. Gerçekten, ileri ülkelerde, devalüasyonu takiben girişilen fiyat dondurma hareketleri, bu ülkelerde üretim, tüketim ve ulaştırma büyük anonim şirketler elinde olduğundan ve bunlar da, bu politikanın ülkenin iktisadî güçlüklerini hledebilmek için lüzumlu olduğu idraki içinde bulduklarından, hükûmeti desteklemekte ve fiyat artışlarına girmemektedirler. Keza, bu ülkelerde, büyük, bilinçli ve iyi organize edilmiş işçi kuruluşları ve federasyonları da, devalüasyondan sonra gelecek ücret artışlarına mâni olacak seviye ve anlayış içindedirler. Ve hükûmete yardımcı olurlar. Böylece, devlet başta olmak üzere, bütün ekonomik ve sosyal kuruluşlar fiyat artışlarının devalüasyon oranının altında kalması için çaba sarfederler ve bunda muvaffak da olurlar. Halbuki, az gelişmiş ülkelerde bu faktörler, aleyhte ve ters işler. Fiyatlar, devalüasyon oranında, hattâ onu da aşan bir nisbette yükseir. Ve kısa sürede yeni devalüasyonları dâvet eder. Türkiye'de çeşitli tarihlerde yapılan devalüasyonların sonuçları bunu doğrulamaktadır. Bugün, menfi faktörlere, bir de işçi teşekküllerinin ücret arttırma eğilimi eklenmiştir. Bu şartlar içinde son devalüasyonun da aynı akibetten kurtulması güçtür. Bu psikoza yeni vergilerle, 1971 bütçesinin açık vermesi ihtimalini de eklersek, ekonomimizin, paranın iç değeri bakımından, ne kadar kritik bir durumda olduğu kolayca anlaşılır. Bana öyle geliyor ki, 1971 devalüasyonu, bütçe, fiyat, ücret ve dış ödemelerdeki menfi etkenleri tazyiki altında bir süre sonra bir devalüasyona müncer olacaktır.

SONUÇ :

Yukarıdaki pasajlarda, devlet maliyesinin "refah devleti" politikasını uygularken, Türkiye'nin ekonomik bünyesile telifi güç aşırı bir gelir, gider ve yatırım politikasına girmesinin kamu hizmetleri ve millî ekonomi bakımından ne kadar olumsuz sonuçlar doğurduğunu, özet olarak açıklamaya çalıştım. Kanaatimce, hızlı kalkınmayı sağlamak için yapılan aşırı masraf ve yatırımlar ve bu masraflara rağmen, devlet teşkilâtının reorganize edilmemesi, Türkiye'nin hızlı kalkınmasını sağlamak değil, bilâkis kösteklemektedir. Eğer, ortak pazara geçiş devresine girdiğimiz bir sırada, devlet mekanizması kötü işlemeğe devam eder, bütçe ve dış ödemeler dengesi açıkları sürüp giderse, Türkiye'nin ortak pazarın rekabete

dayanan rejimine ayak uydurması çok güçleşecektir. Bu da Türk ekonomisi için büyük bir şans kaybı olur. Bundan dolayı, devletin, altyapı yatırımlarına makul bir ölçüde, yâni mali imkânlarını aşmayacak şekilde devam etmesi, bütçe ve dış ödemeler dengesi açıklarına son vermesi, devlet teşkilâtını reorganize ederek, temel kamu hizmetlerinin iyi ve çabuk görülmesini muhakkak surette sağlaması şarttır.
