

SOSYAL PARAFİSKAL GELİR TOPLAMAKLA YETKİLİ YENİ BİR ÖRGÜT : BAĞKUR

Doç. Dr. Aykut HEREKMEN

GİRİŞ

Türkiye’de Sosyal Parafiskal gelir toplamakla yetkili örgütlere 2-9-1971 tarihinde ve 1479 sayılı Kanunla (1) yeni bir örgüt daha katılmış oldu. Bu tarihe kadar, yapmış olduğumuz bir araştırmada ortaya çıkardığımız üzere :

- i — Sosyal sigortalar kurumu
- ii — Emekli sandığı
- iii — Banka ve Sigorta şirketlerine ait sandıklar
- iv — Ordu yardımlaşma kurumu

olmak üzere ülkemizde sosyal parafiskal gelir toplamakla yetkili 4 örgüt vardı (2). Bu etüdümüzde, sosyal parafiskal gelir toplamakla yetkili 5 inci bir örgüt olarak ortaya çıkan Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, kısaltılmış adıyla Bağkur’u incelemek suretiyle bu eski etüdümüzü tamamlamaya çalışacağız.

I — BAĞKUR’un Toplayacağı primler sosyal parafiskal gelir kavramı içersine girecek midir?

Parafiskal gelir, sosyo-ekonomik alanda devlet müdahaleciliğinin genişlemesi sonucu artan kamu harcamalarının bir kısmını

- (1) Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar tarih 14 Eylül 1971).
- (2) Aykut *Herekmen*, Teoride ve Türkiye’de Parafiskal Gelirler, (Basılmakta olan Doçentlik Tezi).

karşılıyarak belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan kamu veya yarı-kamu niteliğindeki ekonomik, sosyal veya mesleki örgütlere bu amaçların finansmanına tahsis edilmek ve bunların hizmetlerinden yararlananlardan zorunlu olarak tahsil edilmek üzere, kamu otoritelerince gelir toplama yetkisinin verilmesiyle ortaya çıkan bütçe dışı bir çeşit kamu gelirdir (3).

Bu tanıma göre parafiskal gelirlerin teorik öğelerini şöyle sıralayabiliriz :

i — Parafiskal gelirler özel ve belirli bir amaca ayrılmak üzere tahsil edilir.

ii — Ödemeyi yapanın bu ödeme karşılığında bir çıkar elde etmesi gerekir.

iii — Parafiskal gelirler devlet bütçesi içersinde gözükmeyizler.

iv — Parafiskal gelirler zorunlu olarak tahsil edilirler.

Şimdi, bu teorik öğelerden hareket etmek suretiyle BAĞKUR'un toplayacağı primlerin sosyal parafiskal gelir kavramı içersine girip girmeyeceği eleştirelim.

1 — Gelirlerin Özel ve Belirli Bir Amaca Ayrılmak Üzere Tahsil Edilmesi Öğesi :

Bağkur, Sosyal sigortalar kurumu kapsamı dışında kalan ve sanatkârlar ile diğzer bağımsız çalışanlara,

i — Malullük

ii — Yaşlılık

iii — Ölüm

(3) Parafiskal gelirler hakkında bkz.: COTIN, «Fiscalité et parafiscalité en France», Revue Economique, 1953; Eder DUCAS, «La notion juridique de la parafiscalité», Revue de Science Financière, 1956; LIENTZ, Essais sur les recéttés parafiscales en France, Paris, 1949; MERIGOT, «Eléments d'une théorie de la parafiscalité», Revue de Science et de Législation Financière, 1949; MORSELLI, «Le point de vue théorique de la parafiscalité», Revue de science et de législation Financière, Kurumu Kanunu, Kanun No. 1479, tarih 2/9/1971 (R.G. No. 13956, 1951, No. I; Halil NADAROĞLU, Teoride ve Pratikde Parafiskalite», Maliye Enstitüsü Konferansları, Yedinci seri, s. 1961.

hallerinde, sosyal sigorta yardımlarında bulunması amacıyla kurulmuştur (Md. 24). O halde, Bağkur'un gelirleri özel ve belirli bir amacın gerçekleştirilmesine tahsis edilmektedir.

2 — Ödemeyi Yapanın Bu Ödeme Karşılığında Bir Çıkar Elde Etmesi Ögesi :

Bağkur'un, malûllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde yapacağı yardımlardan yukarıda bahsetmiş olduğumuz gibi herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı bulunmayanlar yararlanmaktadır. Bağkur'un normal ve devamlı gelirleri sigortalı olarak adlandırılan bu kimselerden teşekkül etmektedir (Md. 15). Kanunun saymış olduğu, para cezaları, bağışlar, gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlar ise devamlı ve normal gelir niteliğinde olmadığından görüldüğü üzere sadece ödemeyi yapan Bağkur'dan bir çıkar elde etmektedir.

3 — Gelirlerin Devlet Bütçesinde Yer Almaması Ögesi :

Türkiye'de, genellikle sosyal güvenliğin finansmanı sigortalıların ve işverenlerin ödedikleri primlerle gerçekleştirildiğinden, Bağkur'da da aynı prensip kabul edilmiştir. Ayrıca Bağkur iştirakçileri, bir işverene bağlı olarak çalışmadıkları nedeniyle'de, kendi sosyal güvenliklerinin bütün yükünü kendi üzerlerinde taşımak zorundadırlar. Bu yüzden genel gelirlerle karşılanmayan yani vergi dışı olan bu gelirler devlet bütçesinde'de yer almamaktadır. Yalnız burada şunu işaret etmek isterizki, Md. 15'de yer alan «Gerekli hallerde bütçeden yapılacak yardımlar» hükmü, gerekli hallerin gerçekleşmesi halinde (bu haller zannımızca örgüt gelirlerinin giderlerini karşılayamayacak bir duruma gelmesinde ortaya çıkacaktır). Bağkur'un bu tip gelirlerinin devlet bütçesinde yer alacağını ortaya çıkarmaktadır. Onun için biz sosyal parafiskal gelir olarak sadece sigortalılarca ödenen primlerin kabul edilmesi gerektiği kanısındayız.

4 — Gelirlerin Zorunlu Tahsil Ögesi :

Kanunla kurulan herhangi bir sosyal güvenlik örgütüne üye olmayan bir meslek kuruluşu mensubu, Bağkur'a üye olmak zorundadır (Md. 25). Çünkü bir meslek kuruluşuna bağlı olarak herhangi bir iş yerine bağlı olmaksızın çalışmaya başlayan bir kimse, çalış-

maya başladığı tarihten itibaren en geç üç ay içinde kurumun ilgili şubesine başvurarak kayıt ve tescili yaptırmalıdır (Md. 26). Kanunun bu hükmünü yerine getirmeyen kimse hakkında 200 liradan 5000 liraya kadar hafif para cezası hükmolunur. Tekerrür hallerinde hükmolunacak para cezası, birinci defasında 1000 liradan, ikinci defasında ise 1500 liradan aşağı olmaz (Md. 80). Ayrıca bağlı bulunduğu meslek kuruluşunca, bir aya kadar meslek'ten men, tekerrürü halinde 1 aydan az olmamak üzere disiplin cezası verilir. Görüldüğü üzere üyeliği, ayrıca müeyyide koymak suretiyle de, kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Bu durumda, kurum üyelerinin mükellefiyetlerinin de zorunlu olduğu ortadadır. Zaten kuruma pirim ödeme şeklindeki parasal mükellefiyetlerini zamanında yerine getirmeyenlere, kayıt olmayanlara verilen 1 aya kadar, (tekerrüründe ise bir aydan az olmamak üzere) meslekten men şeklindeki disiplin cezası verilir (Md. 81).

Kurumca üyelerden toplanacak primlerin, buraya kadar yapılan inceleme sonucu, görüldüğü üzere, parafiskal gelirlerin dört ögesine aynen uyduğunu ortaya çıkarmaktadır. Böylece Bağkur'un iştirakçilerinden prim adı altında tahsil edeceği paraların sosyal parafiskal gelir niteliğinde olduğunu söyleyebiliriz.

II — Bağkur'ca Tahsil Edilecek Sosyal Parafiskal Gelirlerin Tekniği ile İlgili Sorunlar

1 — Mükellef :

Bağkur'ca tahsil edilecek sosyal parafiskal gelirlerin mükellefi, Kanunla kurulan herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna üye olmayan ve bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bir meslek örgütüne bağlı olarak çalışan esnaf ve sanatkârlar ile diğer bağımsız çalışanlardır. Kanunla kurulu meslek örgütüne yazılı olmak şartıyla kollektif şirket ortakları, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları, limited şirketlerin ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları da mükellef durumundadırlar (Md. 24).

Kanun aşağıdaki hallerde ise bağımsız olarak çalışanlara Bağkur'un kapsamı dışında tutmak suretiyle bir muafiyet hükmü koymuştur :

i — Herhangi bir meslek kuruluşuna yazılması zorunlu olmayanlar,

ii — Kanunla kurulu emekli sandıklarına kesenek ödemekte olanlar,

iii — Tarım işi yapanlar,

iv — Yabancı uyruklular.

Böylece örneğin hiç bir meslek örgütüne tâbi olmayan fakat serbest çalışan hesap uzmanı ve muhasebeciler ile bir meslek örgütü olan Baroya kayıtlı Avukatlar sosyal sigortalar kapsamına girdiğinden Bağkur'un kapsamı dışında bırakılmıştır. Tarım sektöründe bağımsız çalışanlar ise, Ziraat Odalarına kayıtlı olsalar dahi Bağkur'un kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca tarım işçilerinin'de S.S.K. kapsamı dışında bırakıldığı hatırlanacak olursa Türkiye'de tarım sektörünün tamamen sosyal parafiskal gelir mükellefiyetinden muaf tutulduğu ortaya çıkmaktadır.

Mükellefiyet'in hangi hallerde kalkacağı hakkında kanunda açık bir hüküm olmamakla beraber, ihtiyari mükellefiyet hakkındaki 79'uncu madde, 24'üncü maddede belirtilen sigortalılık niteliklerinin kaybedilmesi hallerinin mükellefiyetin sona ermesi olarak kabul edileceğini ortaya koymaktadır. Bu durumda :

i — Serbest olarak çalışılırken, bir işverene bağlı olarak çalışmaya başlama,

ii — Serbest mesleği terketmek suretiyle bağlı bulunulan meslek örgütünden çıkarılma,

mükellefiyeti sona erdiren sebepler olmaktadır. Böylece zorunlu mükellefiyeti ortadan kalkan kimse, şayet tam iki yıl zorunlu mükellef durumunda kalmış ve kendisine malûllük ve yaşlılık aylığı bağlanmamış ise, isteği üzerine ihtiyari mükellef olabilir.

2 — *Matrah ve Tarife* :

Bağkur'ca tahsil edilecek parafiskal gelirler 18 basamağa ayrılmıştır. Diğer bir deyişle, mükellefler gelirlerine göre 18 basamağa ayrılmıştır. Yalnız buradaki gelir gerçek olmayıp mükelleflerin beyanına dayanmaktadır. Mükellef istediği gelir basamağından dilediğini seçmekte serbesttir. 30 gün içersinde seçimini bildirmezse

birinci basamak seçilmiş kabul edilir (Md. 51). O halde her bir basamak bir matrah dilimini ifade etmektedir. Her bir matraha % 13 oranında sabit bir tarife uygulanır. Yalnız ilk girişte beyan edilen matrahdan % 25 oranında giriş keseneği, basamak yükselmelerinde aradaki artış farkı kadar yükselme primi alınır (Md. 49) (Bkz. TABLO I). Mükellef her iki yılda bir, üst basamağa yükselir (Md. 52).

T A B L O I
BAĞKUR'ca TAHSİL EDİLEN PARAFİSKAL
GELİRLERİN TARİFESİ

Basamaklar	Matrahlar	Oran (%)	Giriş keseneği (%)	Yükselme Primi
Birinci basamak	400	13	25	140
İkinci »	540	13	25	160
Üçüncü »	700	13	25	200
Dördüncü »	900	13	25	300
Beşinci »	1200	13	25	400
Altıncı »	1600	13	25	400
Yedinci »	2000	13	25	400
Sekizinci »	2400	13	25	400
Dokuzuncu »	2800	13	25	450
Onuncu »	3250	13	25	500
Onbirinci »	3750	13	25	750
Onikinci »	4500	13	25	

3 — Tahsil :

Bağkur, Ocak-Mart, Nisan-Haziran-, Temmuz-Eylül ve Ekim-Aralık sürelerine ait olmak üzere, ilgili dönemi takip eden ayın sonuna kadar, mükelleflerden ödenmesi gereken primleri tahsil eder (Md. 53/I).

Primler, süresi içinde ve tam olarak ödenmezse ödenmeyen kısmına sürenin bittiği tarihten başlayarak ilk dönem için % 10 fark ve bundan sonra geçecek her ay için % 2 gecikme zammı uygulanır (Md. 53/II). Gecikme zammı sadece primlere uygulanır ve tutarı zammın uygulandığı prim miktarını geçmez (Md. 53/III).

III — Hukuk ve Maliye İlmi Açısından Bağkur'ca Tahsil Edilecek Parafiskal Gelirler

1 — Hukuk İlmi Açısından :

Parafiskal gelir toplamakla yetkili Bağkur bu yetkisini Anayasamızın 61 inci maddesinden almaktadır. Bu maddenin hükmüne göre «vergi, resim, harçlar ve benzeri malî yükümlülükler ancak kanunla konulur.»

Bağkur'da, vergi benzeri malî yükümlülük olan parafiskal gelirlerini tahsil yetkisini 1479 sayılı Kanundan almış olup, gelirlerin mükellefi, matrahı, tarifesi ve tahsil şekilleri de bu kanunda tanzim edilmiştir.

Bağkur, kamu otoritesince kendisine göcerilen vergi benzeri gelir toplama hakkını, özel hukuk hükümlerine tabi, malî ve idarî bakımdan özerk bir kamu tüzel kişisi olarak kullanabilecektir (Md. 1).

2 — Maliye İlmi Açısından :

Teoride parafiskal gelirler vergi benzeri gelirler olarak kabul edilmesine rağmen, bütçe ve vergi kanunları dışında oldukları için, Türkiye'de bunların denetimi ve bunlarla ilgili uyumsuzlukların çözümü de ayrı, ayrı esaslara bağlanmıştır.

Bağkur'ca tahsil edilecek parafiskal gelirlerle ilgili uyumsuzlukların çözümü için, Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi, yetkili iş mahkemeleri veya bu davalara bakmakla görevli mahkemeler görevlendirilmiştir (Md. 70). Böylece Türkiye'de vergi uyumsuzlukları idarî kazaya bağlı oldukları halde burada da vergi benzeri olan parafiskal gelirler adlî kazaya bağlanmıştır.