

TEORİDE VE PRATİKTE PARAFİSKALİTE

Dr. Habîb NADAROĞLU

GİRİŞ

Genel olarak bütün sosyal ilimler, bunlar içinde de bilhassa İktisat ve Maliye ilimleri, son çeyrek asır zarfında büyük gelişmeler kaydetmişlerdir. Husule gelen değişiklikler, yalnızca, o ilmin tekniğine veya vasıtalarına inhisar etmemiş, hattâ iktisat ve maliye anlayışına (conception) dahi sirayet etmiştir.

İktisat ilminde ve ona muvazi olarak Maliye ilminde, bilhassa, ünlü İngiliz İktisatçısı *J. M. Keynes*'in 1936 yılında yayınladığı «İstihdamın Faiz'in ve Para'nın Genel Teorisi»¹ adlı eserinden sonra husule gelen bu değişiklik bir kısım müellifler tarafından «iktisat ilminde inkılâp» olarak dahi isimlendirilmiştir. Nitekim *J. M. Keynes*'in bu ünlü eserini Fransızcaya çeviren mütercim, çeviriye yazdığı önsözde de belirttiği gibi², Umumî Teori hakkında bir kısım müellifler bir gelişme, bir ilerlemeden (évolution) diğer bir kısmı ise inkılâp, bir ihtilâlden (révolution) bahsetmektedirler. Hattâ ilk olarak bir «révolution Keynesienne» den bahseden *Jean Claude Antoine* 1948 yılında yayınladığı bir kritikte, *Keynes*'in iktisatta yarattığı inkılâbı, Kopernik'in Astronomi'de, Pastör'ün de Bioloji'de husule getirdikleri yeniliklere benzemektedir. Yine aynı konuda bir diğer yazar da³ iktisadî düşünüşün gelişmesinde dört büyük tarih bulunduğunu belirtmekte ve bunların da Milletlerin Zenginliği isimli eserin (*Adam Smith*) yayımlandığı 1776; Sermayenin (*K. Marx*) yayımlandığı 1867; S. Jevons, A. Menger ve L. Walras tarafından nihâî fayda «l'utilité marginale» prensibinin ortaya atıldığı 1871, 1873 ve

[1] The General Theory of Employment, Interest and Money,

[2] Théorie Générale de l'Emploi, l'Intérêt, et de la Monnaie, Payot - Paris, S. 17

[3] Alain Barrère, Dictionnaire des Sciences Economiques, Cilt 2, S. 642, Universitaires de France yayınları.

Umumî Teori'nin *J. M. Keynes* yayınlandığı 1936 yılları olduğunu söylemektedir. Hiç şüphesiz bütün diğer teoriler ve fikirler gibi *Keynes teorisi* de, yayınlandığı günden bu yana bir çok tenkidlere ve dolayısıyla sarsıntılara mâruz kalmıştır. Bilhassa *Charles Rist*, *Joseph Schumpeter*, *François Perroux* ve *A. C. Pigou* gibi ünlü yazarlar Umumî Teoriyi bir çok yönlerden tenkit etmişlerdir. Fakat, bu tenkitler ve bunların sonucu ne olursa olsun, 1936 yılından bu yana, İktisat ve Maliye ilimlerinde büyük ilerlemeler, derin değişiklikler ve esas düşüncesinde bir çok yenilikler husule gelmiştir. Bu da itiraz olunamıyacak bir gerçektir.

Yukarda da belirttiğimiz gibi, husule gelen değişiklikler yalnızca İktisat ve Maliye'nin teknik usullerine (les procédés techniques) ve vasıtalarına (les moyens) inhisar etmemekte, klâsik maliye anlayışına ve Devlet'in malî politikasına da şâmil bulunmaktadır.

Bunlardan bilhassa düşünüşte husule gelen değişiklikler bazan terimlere de sirayet etmiş ve neticede ya eski bir terimin yeni bir anlamda kullanılmasına ya da tamamen yeni bir mefhumun doğmasına sebep olmuştur. Tatbikatta, genel olarak, bu ikinci olay daha çok görülmüş ve yeni olarak ortaya çıkan bir mefhum (notion) aynı zamanda yeni bir terimin de doğmasına sebep olmuştur.

İşte, âmme maliyesinde (Finances Publiques) son 10-15 yıl içinde ortaya çıkan ve bilhassa 1950 den bu yana âmme maliyesi literatüründe sık sık görülen ve üzerinde tartışılan konulardan biri de yeni bir âmme gelir kaynağı olan parafiskalite (La Parafiscalité) mefhumudur. Bu mefhumu ve bu mefhum üzerindeki tartışmalara daha çok Fransa'da ve Fransız müelliflerinde rastlanılmaktadır. Tatbikatında, malî ve hukukî yönlerden tefsir edilmiş bir kısım farklılıklar olmakla beraber, aynı mefhumu, İngiltere ve Batı Almanya'da da rastlanılmaktadır.

Memleketimizde ise, bir kısım yazarlar, eser veya etüdlerinde zaman zaman parafiskalite mefhumuna da temas etmiş iseler de, bu konuda henüz ne müstakil bir etüd yayınlanmış ve ne de âmme maliyesi ile ilgili neşriyatta bu mefhumu ayrı bir yer tahsis olunmuştur.

Biz, gün geçtikçe önemi artan ve bazan «vergi» bazan da «vergiye benzer resimler» olarak isimlendirilen bu yeni âmme geliri kaynağını bağımsız olarak ele almakta fayda mülâhaza ettik.

Sözü geçen etüdümüz üç bölümden müteşekkildir:

Birinci bölümde parafiskalite'nin târifi, âmme gelirleri içindeki rolü ve önemi ve nihayet vergi ve resimlerle olan benzerlikleri ve ayrılıklarını belirtmeğe gayret edeceğiz.

İkinci bölümde ise parafiskalite'nin batı memleketlerindeki tatbikatından ve bunlar arasında ezcümle bu mefhumun ilk olarak ortaya çıktığı Fransa'dan bahsedeceğiz.

Nihayet üçüncü bölümde de, parafiskalite'nin Türk malî sisteminde de yer alması konusundaki düşüncelerimizi belirtmeğe çalışacağız.

Birinci Bölüm

PARAFİSKALİTE MEFHUMU

I — Parafiskalite'nin târifi

Son yıllarda büyük gelişmeler kaydeden «parafiskalite» ünlü Fransız hukukçusu *Maurice Duverger*'nin de belirttiği gibi, ⁴ vuzumsuz (floue) bir mefhumdur. Bu tâbirle ifâde edilmek istenilen husus, idarî resimler (taxe administrative) ile vergi arasında yer alan mutavassıt bir malî vakıa, bir malî müessesedir.

Etimolojik yönden parafiskalite, Türkçe eserlerde «vergilik» olarak da isimlendirilen «fiscalité» ye «para» teriminin ilâvesi suretile yapılmış mürekkep bir kelimedir.

Yukarda «fiscalité» nin, Türkçede vergilik karşılığında kullanıldığına işaret etmiştik. «Para» ise Yunanca asıllı bir kelimedir ve bünyesine girdiği kelimeye «köşesinde, ötesinde, mukabil, etrafında, hemen hemen» v.s. gibi mânalar vermektedir ⁵.

Bu yönden ele alındığı vakit, parafiskalite, Türkçede, «hemen hemen vergilik» gibi tâbirden ziyade tarife yakın bir terimle ifade olunabilir. Nitekim Prof. *Neumark* «Maliyeye Dair Tetkikler» inde, parafiskalite tâbirini kullanmaksızın bu mefhumun şumulüne giren gelirleri tarif ederken «vergiye benzer resim'ler» tâbirini kullanmak-

[4] *Intitutions Financières*, Presses Universitaires de France yayınları, 1960 baskısı, S. 87.

[5] *Larousse du xx e Siècle*, 5. Cilt, S. 360.

tadır. Biz, bu konuda son zamanlarda fiskalite teriminin dilimizde yerleşmesine ve hattâ vergicilik tâbirine dahi tercih edilmesine bakarak parafiskalite'yi de aynen kabul edip kullanmakta faide mülâhaza etmekteyiz. Esasen bu gibi teknik ve müphem terimlerin mutlâka Türkçe karşılıklarını aramak veya o mefhumu tam olarak ifade etmeyen yeni bir kısım tâbirler yaratmak yerine onları aynen kabul etmenin isabetine de inanmış bulunmaktayız.

Bu kısa açıklamayı takiben parafiskalite'nin târifine geçebiliriz.

Bu konuyu ele alan yazarların üzerinde en çok birleştikleri târiflerden birine nazaran «parafiskalite», âmme teşekkülleri ile umumî menfaatle ilgili müesseselerin finansmanlarını temin etmek maksadıyla ya bizzat sözü geçen teşekküller veya İdare tarafından, teşekküller lehine bunların mensupları veya hizmetlerinden faydalanan kimselerden tahsil edilen ve fakat Devlet bütçesine ithâl olunmayan gelirlerdir⁶.

Yukardaki târifin şumulüne giren gelir veya vergilere 19 cu asırdan itibaren bir kısım Batı Avrupası memleketlerinde rastlamak kabildir. Meselâ, Fransa'da, 19 cu yüzyılın başlarından itibaren ticaret odaları ile mal sahiplerinin kurdukları sendikalar masraflarını karşılayacak aidatı tahsile yetkili kılınmışlardı. Yine Fransa'da 1855 yılında, Vincennes ve Vésinet darülâcezeleri için bir resim ihdas edilmişti. Fakat bunlar istisnâî ve dağınık misâllerdir. Parafiskal gelirlerin tam mânasile ortaya çıkışı, liberalizmin yerini ve önemini müdahaleciliğe terketmesiyle başlar. Fîlvâki, liberal sistemde, devlet iktisadî ve sosyal olaylara mümkün olduğu kadar az müdahale etmekte ve bu suretle tahdide uğrayan faaliyetlerinin bütçedeki aksi de pek tabîî olarak o nisbette azalmakta idi. Bu halin bir neticesi olarak, gelir kaynakları, fazlaca tazyik edilmemekte ve hele yeni kaynaklar aramaya hiç de lüzum kalmamakta idi. Fakat 20'nci asrın başından itibaren ve bilhassa 1929 iktisadî krizini takiben, bir yandan doktrinlerin diğer yandan da fertlerin tazyiki neticesinde klâsik liberalizm yıkılmış ve yerini şu veya bu şekil ve isim altında müdahaleciliğe terketmiştir. Bu günün devleti artık, en ileri kapitalist rejimlerde dahi, eski klâsik liberal rejimin anladığı ve târif ettiği devlet değildir. Bu günün devleti iktisadî ve sosyal bir çok alanlara müdahale eden ve etmek zorunda kalan bir dev-

[6] Lucien MEHL, Science et Technique Fiscales, Cilt I, S. 192.

let'tir. Devletin bu müdahaleciliği pek tabii olarak yeni masrafların doğmasına sebep olmuş ve dolayısıyla devletin yükünü arttırmıştır. İşte devlet bu yükü hafifletmek veya dağıtmak için an'anevi vergiler dışında ve amprik bir tarzda yeni gelir kaynakları aramak zorunda kalmıştır. Parafiskal vergiler ve bunun tabii bir neticesi olarak da parafiskalite mefhumu bu zaruretten yani klâsik liberalizm'in yerini müdahaleciliğe bırakmasından doğmuştur.

Yukarıda parafiskalitenin târifini yaparken, parafiskal gelirlerin bütçe dışı tahsilât olduğunu belirtmiştik. Batı memleketlerinde bu konuda, müelliflerin düşünceleri ile mevzuat'taki târifler arasında bazı ayrılıklar bulunduğunu burada bilhassa belirtmek isteriz. Bu konuyu etüdümüzün ikinci bölümünde Fransa'ya tahsis olunan kısımda yeniden ele alacak ve iktisadî - malî anlayış ile hukukî târif arasındaki ayrılıkları belirtmeğe çalışacağız.

II — Çeşitli âmme gelirleri ve bunlar içinde parafiskal gelirlerin rolü ve önemi

Gerek batı'da, gerekse memleketimizde yayınlanan klâsik âmme maliyesi eserlerinin büyük bir kısmında «âmme gelirleri», veya daha açık bir ifade ile en büyük âmme hükmi şahsı olan «Devlet» in başlıca gelirleri çeşitli yönlerden ve çeşitli şekillerde tasnife tâbi tutulmuştur.

Biz, asıl konumuzla doğrudan doğruya ilgili bulunmaması sebebiyle âmme veya daha dar mânasile devlet gelirlerinin klâsik maliye ekolündeki münakaşalarını tekrarlayacak veya bu konudaki görüşümüzü belirtecek değiliz. Burada, üzerinde önemle durmak ve bilhassa belirtmek istediğimiz husus 1940 dan ve bilhassa 1950 den sonra yayınlanan âmme maliyesi eserlerinde sözü geçen ve bir kısım Batı Avrupa memleketlerinin malî mevzuatında da açıkça yer alan yeni bir gelir kaynağıdır. Bu kaynak da *Parafiskalite*'dir.

Yukarıda, parafiskalite mefhumunun müdahaleciliğin, yâni Devletin sosyal ve iktisadî alana müdahale etmek zarureti duymasının bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmiştik. Devletin, sosyal alandaki müdahalesinin bilhassa son 15-20 yıl içinde, kapitalist rejimdeki memleketlerde, gittikçe artan bir tempo ile genişlediği ve hızlandığı bir vâkiadır. Müdahalecilik ile doğan bir mefhumun öneminin de onun hızına tâbi olarak gittikçe artması gayet tabiidir.

Parafiskal gelirlerin âmme gelirleri içindeki önemini belirtmek için, bu mefhuma malî sistemlerinde yer veren memleketlerin ikisinden, Fransa ve İngiltere'den bazı rakkamlar vermekle yetineceğiz. Yalnız bu konuda şu hususu da bilhassa belirtmek isteriz ki, tatbikatta, anglo-sakson memleketleri, lâtin ve cermen menseli memleketlerin aksine olarak parafiskal gelirleri de fiskal gelirler içinde eritmek ve bunlardan birincilerini de fiskal gelirler gibi bütçe'ye it-hâl etmek temayülündedirler.

Fransa'da 1959 yılında parafiskal gelirler - geniş mânada yâni teorideki târifi ile - Devlet vergileri dışında kalan fiskal ve parafiskal gelirlerin % 26,1 ini teşkil etmekte idi⁷.

Yine bu konuda daha belirli bir fikre sahip olabilmek için Fransa'da, - zirai meslekler hariç - 1955 yılında Sosyal Güvenlik (Securité Sociale) sisteminin şumulüne giren mükellefiyetlere ait rakamları ihtiva eden aşağıdaki tablo'yu⁸ burada bir döküman olarak zikredebiliriz.

(Rakkamlar milyon frank itibariledir.)

	<i>Sosyal Güvenlik</i>	<i>İş kazası</i>	<i>Ailevi yardımlar</i>		<i>Her üç mükellefi- yetin sonucu</i>
			<i>ücretlilere</i>	<i>Müstakil işçi ve memurlar</i>	
Gelirler	474,058	78,227	470,631	31,643	1.054.459
Masraflar	531,288	84,776	445,782	30,397	1.092.243
Gelir fazlası			24,849	1,246	
Açık	57,230	6,649			37.784

İngiltere'de ise parafiskal gelirler tarifinin şumulüne giren gelirler 1938 de âmme gelirlerinin %15,5 nu teşkil ediyordu. Aynı nisbet 1950 de % 13,5 e düşmüştür.

Bu düşüş parafiskal gelirlerin azalmasından husule gelmeyip bu iki tarih arasında, İngiltere'de, büyük çapta devletleştirme ha-

[7] Kaynak: Notes et Etudes documentaires, Sayı 2075, tarih: 11.9.1955.

[8] Kaynak: Rapport du min. des Affaires Sociales, 1957.

reketlerine girişilmesi ve bu suretle parafiskalite'nin sumulüne giren bir kısım sosyal gelirlerin doğrudan doğruya bütçe'ye ithâl edilmelelerinden doğmuştur.

Âmme gelirleri içinde bu derece önemli yer tutan parafiskal gelirlerin acaba vergi ve resimlerden farkı nedir? Bu sorunun cevabını da müteakip satırlarda bulmağa çalışacağız.

III — Parafiskal gelirlerle vergi ve resim arasındaki benzerlikler ve ayrılıklar

Parafiskal gelirlerin vergi ve resimlerden farkı nedir? Diğer bir ifade ile parafiskal gelirleri vergi ve resimlerden ayıran kıstas ne olacaktır? Bu sorunun cevabını verebilmek için evvelâ bu her üç malî müessesenin tarifini yapmakta ve sonra da aralarındaki benzerlik ve ayrılıkları tesbit ederek yukarıda sözü geçen kriter'i bulmağa çalışmakta faide mütalâa etmekteyiz.

1) Vergi:

Vergi'nin çeşitli yazarlar tarafından bir çok târifleri yapılmıştır. Bunlardan klâsik maliyecilerin en ünlülerinden biri olan *Gaston Jèze* vergiyi şöyle târif etmektedir:

«Vergi, muayyen bir hizmet mukabili olmamak ve geri verilmemek üzere âmme masraflarını karşılamak maksadile fertlerden cebir yolu ile alınan bir paradır».

Yukarıdaki tarife nazaran vergi:

a — Cebiryolu ile alınan yani, verilip verilmemesi mükellefin iradesine bağlı olmayan bir paradır,

b — Bir hizmet karşılığında alınmamaktadır. Filvâki, yapılan âmme hizmetlerinden vergiyi ödeyen mükellef de faydalanmaktadır. Fakat bu faydalanma ile mükellef arasında direkt bir münasebet yoktur. Bu vasfı ile vergi harçtan ayrılmaktadır.

c — İade edilmemek üzere alınan bir paradır. Bu vasfı ile de vergi, istikrazdan ayrılmaktadır.

2) Resim ve harçlar:

Dilimizde resim ve harç olarak ifade edilen mefhum Fransızca-da bir tek kelime ile, «taxes» kelimesiyle ifade olunmaktadır. An-

çak, modern maliyede parafiskalite mefhumunun ortaya çıkması üzerine, yazarlar bu iki mefhum arasındaki farkı ortaya koyabilmek için idarî resimler «taxes Administratives» ve parafiskal resimler «taxes parafiscales» terimlerini kullanmağa başlamışlardır.

Dilimizde «taxes administratives» karşılığında bazan harç ve bazan da resim olarak ifade olunan mefhumlar, tatbikatta, *Nihad S. Sayar*'ın da kitabında⁹ açık bir şekilde belirttiği gibi kesin olarak birbirinden ayırt edilememektedir. Şu hususu da hemen belirtmek yerinde olur ki «resim» terimi, bugün eskisinden farklı bir anlamda kullanılmaktadır. Bilfarz, resim eskiden vasıtalı vergiler (gümrük resmi gibi) karşılığında kullanılırken bugün bu anlamdaki yerini vergiye terketmiştir. (Gümrük Vergisi gibi). Bu konudaki bugünkü genel anlayış, «resim» in Devlet ve daha ziyade mahallî idarelerce yapılan muayyen bir hizmet karşılığında o hizmetten istifade eden kimseden tahsil olunan bir para olduğu şeklindedir. Harç ise - esasen lûgat mânası da gerekli malzeme demektir - daha ziyade yine âmme müesseselerinin gördükleri hizmetler karşılığında o hizmetten istifade eden kimseden ve fakat o hizmetin icap ettirdiği masraflar karşılığı olarak alındığı kabul olunan bir paradır. Fakat tatbikatta bu çok küçük farkı ortaya çıkarmak her zaman için kabîl değildir. Esasen resim ve harçlar, memleketimizde Devlet Bütçesinin B cedvelinde «Diğer Vergiler Varidatı» başlığı altında ve bir arada yer almaktadır.

Resim ve harçlar vergiden bilhassa şu iki noktada ayrılırlar:

a — Evvelâ resim ve harçlar muayyen bir hizmet karşılığında alınırlar. Vergide olduğu gibi, karşılıksız (sans contrepartie) değildirler.

b — Resim ve harçlar, vergi'nin aksine mecburî olmayıp ihtiyarî olarak ödenen bir paradır. Yani, mükellef ancak muayyen bir hizmetten istifade etmek istediği takdirde o parayı ödeyecektir. Meselâ posta resmini ancak mektup göndermek isteyen kimse ödeyecek, göndermiyen ise böyle bir para ödemek zorunda kalmıyacaktır.

c — Nihayet, pek kat'î bir tefrik vasıtası olmamakla beraber, verginin umumiyetle resim ve harçlara nazaran daha büyük meblâğlara balığ olduğunu da ifade edebiliriz.

[9] *Nihad S. SAYAR*, Amme Maliyesi, S. 254.

Bu konuda son olarak bütün yazarların harç ve vergiler arasındaki farklarda ittifak halinde bulunmadıklarını belirtmek isteriz. Meselâ, Orhan Dikmen, «harçlar fikrimizce vergiden başka bir şey değildir»¹⁰, demektedir.

3) Parafiskal Gelirler:

Fransız yazarlarından *J. C. Merigot*¹¹ parafiskalite'yi «iktisadî ve sosyal müdahalecilik rejiminde, muayyen maksatlara sarfedilmek üzere güdümlü iktisadî teşekküller, meslek teşekkülleri veya sosyal yardım teşekkülleri hesabına ya bizzat sözü geçen teşekküller veya Devletin malî mercileri tarafından re'sen tahsil edilen bütçe dışı gelirler bularak vergilendirme tekniği» şeklinde tarif etmektedir.

Yukarıdaki târif etüdümüzün başlarında ifade ettiğimiz *Lucien Meh'Pin* tarifine hemen hemen çok benzemektedir.

Vergi ve resimlerle mukayesesini kolaylaştırmak maksadile ve yukarıda sözü geçen târifleri göz önünde bulundurmak suretile parafiskal gelirlerin teorik unsurlarını şu şekilde ifade edebiliriz:

a — Parafiskal gelirler, bir teşekkül lehine olarak ve o teşekkülün gördüğü hizmetler karşılığında ya mensuplarından ya da hizmetlerinden istifade edenlerden tahsil olunurlar.

b — Parafiskal gelirler; ödenmesi mecburî gelirlerdir. Yâni mükellefin o parayı ödeyip ödememesi, resimde olduğu gibi kendi iradesine bağlı değildir.

c — Parafiskal gelirler Devlet ve diğer âmme hükmi şahıslarının bütçelerinde yer almazlar.

Parafiskal gelirlerin yukarıda sözü geçen özellikleri nazara alınırsa, daha önce de belirttiğimiz gibi bu gelirlerin, vergi ve resim arasında özel bir yasa sahip oldukları kolayca anlaşılır. Şöyle ki:

Parafiskal gelirler de resimler gibi yapılan bir hizmet karşılığında alınmaktadır. Bu yönden parafiskalite «resim» e yaklaşmaktadır. Fakat burada göz önünde bulundurulması gereken bir nokta vardır. Şöyle ki; resim karşılığında görülen hizmet herhangi bir ferde şahsen görülen bir hizmettir; parafiskal gelirlere karşılık

[10] *Orhan DİKMEN*, Maliye Dersleri, S. 42.

[11] *Elément, d'une théorie de la parafiscalité* (Rev. de Science et de Légi, finan.; 1949, S. 144.

teşkil eden hizmet ise bir mesleğe, bir topluluğa görülen hizmettir. Bu itibarla parafiskal geliri tediye mecbur olan şahsın, o hizmetten şahsen direkt olarak faydalanmadığını iddia etmesi kabil değildir.

Parafiskal gelirlerin vergiye yaklaşan tarafı ise, vergi gibi, cebren alınan gelirler olmasıdır. Vergiden ayrılan en esaslı vasfı ise Devlet bütçesinde yer almamasıdır.

Vergi ile parafiskal gelirler arasında kesin ayırım yapan yazarlardan birisi de E. Morselli'dir. Sözü geçen yazar¹², vergiyi siyasi bir tasarruf, parafiskaliteyi ise iktisadi bir tasarruf olarak kabul etmektedir. H. Laufenburger¹³ ise E. Morselli'nin bu fikrini kabul etmemekte ve meselâ içtimai emniyet primlerini ödeyen müteşebbisin bu meblâğı maliyetine intikal ettirdiğini ve ayrıca içtimai emniyet teşkilâtının açığının Devlet tarafından sübvansiyone edildiğini belirterek parafiskal gelirlerin de aynen vergi tesirini ve karakterini haiz olduğunu iddia etmektedir.

Yukarıdaki izahatımızın ışığı altında parafiskal gelirler ile vergi ve resimler arasındaki benzerlik ve farklılıkları şöylece özetleyebiliriz:

a — Parafiskal gelirler de, resimler gibi bir teşekkül veya muayyen bir hizmet için o teşekkülün mensuplarından veya o hizmetten faydalanan kimselerden tahsil olunurlar. Parafiskal geliri ödeyen kimse tıpkı resim ve harç ödeyen bir kimse gibi bir hizmetten faydalanır. Yani ödediği bu parayı bir karşılık mukabilinde öder. Ancak burada, yani «karşılık» konusunda, parafiskal gelirler ile resim arasında bir farklılık vardır. Filvâki resim ve harcı ödeyen mükellef şahsına yapılan bir hizmetten faydalanır. Parafiskal aidatı ödeyen mükellef ise ancak kendi mesleğine veya mensubu bulunduğu meslekî teşekküle yapılan hizmetten dolayısıyla faydalanmak durumundadır.

b — Parafiskal gelirler ile normal vergilerin müşterek tarafları her ikisinin de cebir yolu ile elde edilen gelirler oluşudur. Her ne kadar parafiskal gelirlerin mükellefi bu parayı bağlı bulunduğu teşekkül için veriyorsa da, bu hâl, o mükellefin bağlı bulunduğu teşekkülün nizamnamesini tasvip ettiği mânasını ifade etmez.

[12] E. Morselli Le point de vue théorique de parafiscalité, Revus de Science et de législation financière, Sayı 11, S. 84-101.

[13] H. Laufenburger, Finances Comparées, S. 46.

c — Parafiskal gelirlerin vergilerden farkı ise kaynaklarının Devlet bütçesinde gösterilmemeleri ve sadece bütçeye ek bir tabloda ifade olunmalarıdır. Yine ayrıca normal vergiler, maliye ilminin meşhur ademi tahsis kaidesine göre tahsil olunan paralar oldukları halde parafiskal gelirler muayyen bir işin yapılması için tahsis edilen gelirlerdir.

İkinci Bölüm

BATI MEMLEKETLERİNDE PARAFİSKALİTE İLE İLGİLİ TATBİKAT

Birinci bölümde, parafiskalite mefhumunun mahiyetini, doktrinindeki mevkiini ve çeşitli yazarlar tarafından ne şekilde anlaşıldığını ifade etmeye çalıştık. Yine ayrıca, parafiskal gelirler ile vergi ve resimler arasındaki benzerlik ve ayrılıkları da belirtmeğe gayret ettik. Batı memleketlerinde parafiskalite ile ilgili tatbikata ayırdığımız bu ikinci bölümde ise misâl olarak Fransa ve İngiltere'yi ele alacağız.

Parafiskalitenin Batı memleketlerindeki tatbikatına misâl olarak Fransa ve İngiltere'yi seçişimizin sebepleri şunlardır:

Fransa, parafiskalite mefhumunun ilk defa hukukî mahiyetini kazandıği memlekettir. Bir bakıma bu mefhumun menşeidir.

İngiltere ise, parafiskalite konusunda anglo-sakson görüşünü, yani, parafiskalitenin fiskalite içinde eritilmesi tezini savunmaktadır. Bu yönden oradaki tatbikatı bilmekte de kanaatimizce faide vardır.

I — Fransa'da parafiskalite

Parafiskal gelirler, Fransa'da, bilhassa 1940 yılından itibaren büyük bir gelişme kaydetmişlerdir. Bu gelişmede, Fransa'daki gittikçe artan müdahaleciliğin ve sosyal telâkkilerdeki değişmelerin rolü pek büyüktür. Sebebi ne olursa olsun, kanun koyucu, gitgide genişleyen bir sahayı, parafiskal gelirler mes'elesini, nihayet tanımlamak lüzumunu duymuş ve ilk olarak 9 Aralık 1948 tarihli Kararname ile parafiskalitenin unsurlarından birini târif etmiştir. Bilhassa İkinci Dünya Harbini takiben sosyal ve meslekî teşekküllerin gittikçe artması ve bunların finansmanlarını sağlayabilmek için

mensuplarından para tahsil etmek istemeleri karşısında yukarıda sözü geçen Kararnamenin 261. inci maddesi ile şü hüküm vaz'edilmiştir:

«Kanun tarafından konulmadıkça tahsil tarzı ve matrahı yine kanun ile tâyin edilmedikçe âmme teşekkülleri ile hususî teşekküller hesabına hiçbir resim ve harç tahsil olunamaz.»

Yukardaki hükmün eksik ve vuzuhsuz oluşu sebeble parafiskalite alanı gerektiği şekilde düzenlenememiş ve nihayet 25 Temmuz 1953 tarihli Kanun ile mes'ele daha esaslı bir şekilde halledilmek istenilmiştir. Yine bu Kanunun bir kısım eksiklikleri de 27 Mayıs 1955 tarihli Bütçe Kanununun 26 ncı maddesi ile tamamlanmıştır.

25 Temmuz 1953 tarihli Kanununun - ki parafiskal alanın ana kanunudur - en büyük eksikliği parafiskaliteyi tarif etmemiş oluşudur. Bu kanunda mefhumu târif etmek yerine hangi gelirlerin parafiskal gelirler olduğu teker teker sayılmak suretiyle mes'ele halledilmek istenilmiştir. Bu şekilde tâdat edilen gelirlerin sayısı 128 e, miktarı ise, 1956 yılında takriben 63 milyar franga ulaşmaktadır.

1953 tarihli Kanunun diğer bir özelliği de gelirleri büyük bir yekûn tutan sosyal güvenlik (sécurité sociale) ticaret ve sanayi odaları, ziraat odaları, küçük san'at odaları, barolar ve bir nizamname veya bir toplu iş sözleşmesi icabı aidat alan teşekkülleri şumulünün dışında bırakması yani, bunların gelirlerini parafiskal gelirler olarak kabul etmemesidir. Fransa'da parafiskal gelirler ile ilgili mevzuatın incelenmesini tamamladıktan sonra bu konuya, yani bir kısım teşekküllerin gelirlerinin parafiskalite ile ilgili mevzuatın dışında bırakılması hususuna tekrar avdet edeceğiz.

Yukarıda 1953 tarihli Kanunda parafiskalite mefhumunun târif edilmediğini belirtmiştik. Bu durum üzerine Fransız Devlet Şûrası 11 Mayıs 1954 tarihinde, sözü geçen Kanunun hazırlık çalışmalarını ve 2 ncı maddesini nazara alarak parafiskalite mefhumunu şü şekilde tarif etmiştir: ¹⁴

«Parafiskal gelirler, genel olarak iktisadî, meslekî veya sosyal bir gayenin gerçekleştirilmesi için belirli bir hizmetin yapılmasına tahsis edilmek üzere Devlet tarafından vaz'edilen ve fakat gelirin ihdası şartlarına, matrahının ve nisbetinin tayinine, tahsil usulüne

[14] Alain *Barrere*, *Distionnaire des Science Economique*, Cilt 2, S. 642.

ve sarfediliş şeklinin kontrolüne ait hususlarda kısmen veya tamamen maliye ve bütçe mevzuatı dışında bırakılan mecburî ödemelerdir.»

2 Ocak 1959 tarihli Emirnamenin 4 üncü maddesinde ise parafiskal gelirler, «Devletin, idarî taksimatın ve bunların idarî âmme müesseselerinin dışında kalan âmme veya hususî hukuk hükmî şahıslarının iktisadî veya sosyal gayelerinin gerçekleştirilmesi için tahsil olunan paralar» şeklinde târif edilmektedir.

Yine aynı emirnamenin 4 üncü maddesi, parafiskal gelirlerin ilgili bakan ile Maliye Bakanının teklifi ile Devlet Şûrası tarafından alınacak bir karar ile ihdas olunabileceğini kabul etmekte ve fakat, 1960 senesi başından itibaren, yukarıda ifade olunan şekilde ihdas olunan mükellefiyetlerin Parlemtentonun müsaadesi ile tahsil olunabileceği hükmünü vaz'etmektedir. M. Duverger'ye¹⁵ göre Emirnamenin, karar ile parafiskal vergiler ihdas edilebileceği hakkındaki hükmü, Anayasa hükümleri yönünden münakaşa edilebilir bir mahiyet arz etmektedir.

Parafiskal gelirler tahsiline yetkili kılınan müesseseler hem Devlet kontrolörlerinin ve hem de Sayıştayın denetlemesine tâbidirler.

Sayıştay, parafiskal gelirlerin murakabesi için Millet Meclisi Başkanlarından birinin başkanlığında dört müşavir ve raportörlerden müteşekkil bir «Parafiskalite Kontrol Komitesi» kurmuştur.

Parafiskal gelirler tahsiline yetkili teşekküller Maliye Kanununa ek A pozisyonunda sayılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: «Kokulu Nebatlar ve Çiçekler Mesleklerarası Topluluğu», «Bordo Mesleklerarası Şarap Komitesi», «Demir Sanayii Araştırma Enstitüsü», «Plâstik Maddeler Etüd Merkezi», «Şeker Stoklarını Tevzi Hareci» v.s.

Fransa'ya tahsis ettiğimiz bu bölümün başında, parafiskalite mefhumunu anlayış yönünden mevzuattaki hükümler ile yazarların görüşleri arasında farklılık olduğunu belirtmiş ve bu konuya tekrar avdet edeceğimize işaret etmiştik.

Yazarlar parafiskal gelirleri şu üç kısma ayırmaktadırlar:

[15] Institutions Financieres, S. 93.

a — Meslekî parafiskal aidatlar.

Bunlara misâl olarak ticaret ve sanayi odaları, barolar v.s. gibi teşekküllerin tahsil ettikleri paraları gösterebiliriz.

b — Sosyal parafiskal primler:

Bunun da tipik misali sosyal güvenlik için ödenen paralardır.

c — İktisadî parafiskal mükellefiyetler:

Bu gruba da, genel menfaati ilgilendiren hizmetlerin ifası için alınan aidatlarla bir kısmı istihsal branşlarının açıklarını kapatmak için tahsil olunan paralar girmektedir.

Yukarıdaki izahatımızın tetkikinden de anlaşılacağı üzere Kanun, (a) ve (b) bendlerinde zikredilen teşekküllerin tahsil ettikleri paraları parafiskal gelirler olarak kabul etmemektedir. Bunlardan bilhassa, yıllık yekûnu büyük rakkamlara ulaşan sosyal güvenlik teşekkülünü târifin dışında tutmak bir kısım yazarlara göre isabetli değildir ve bunların tahsil ettikleri paralar, kanun kabul etmese dahi malî doktrinler yönünden parafiskal gelirlerdir. Çünkü Devlet, bu teşekkülün açıklarını sübvansiyon yolu ile kapamaktadır. Diğer bir kısım yazarlar ise, sosyal güvenlik müessesesinin, serbest seçim neticesinde iş başına gelen o teşekküle mensup delegeler vasıtasıyla idare edildiğini belirterek esasen bir kontrol müessesesinin mevcut olduğunu belirtmekte ve yukarıda izah olunan görüşe iştirâk etmektedirler.

II — İngiltere'de parafiskalite

Etüdümüzün daha önceki bölümlerinde de belirttiğimiz gibi, parafiskalitenin dış memleketlerdeki tatbikatına misâl olarak Fransa'nın yanı sıra İngiltere'yi de ele alışımızın sebebi bu ikinci memleketin ayrı bir görüşü, parafiskaliteyi fiskalite içinde eritmek yani bu iki mefhumu birbirine bağlamak isteyen düşünceyi kabul ve tatbik eden bir memleket oluşudur. Bu suretle, yani iki ayrı görüşü ortaya koymakla hem mukayeseyi ve hem de bir kıymet hükmüne varmayı kolaylaştıracağımızı ümit etmekteyiz.

Parafiskalite mefhumunun iktisadî ve bilhassa sosyal müdahalecilik sonucunda ortaya çıktığını birinci bölümde belirtmiştik. Bu yönden bakıldığı zaman 1946 yılı İngiltere için önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çünkü bu tarih Millî Sigorta Kanununun «National Insurance Act» ve Millî Sigorta (Sanayi Kazaları)

«National Insurance (Industrial Injuries)» Kanununun ısdar olunduğu tarihtir. Filvâki bu tarihten evvel de İngiltere'de, işsizlik sigortası, hastalık sigortası, ihtiyarlık sigortası, v.s. gibi sosyal hi-maye ile ilgili bir kısım tedbirler alınmış idi. Ancak, bunlar birbirlerinden ayrı ve tesir sahaları nisbeten mahdut olan tedbirler idi. 1946 yılında ihdas olunan ve yukarıda sözü geçen Millî Sigorta ile ilgili metinler kendinden evvelki 30 metni ilga ve 18 metni de tadil etmek suretile 1948 yılı Temmuz ayında yürürlüğe girmiştir. Yine o tarihte aynı mevzuat ile bir de Millî Sigorta Bakanlığı kurulmuştur.

Hemen ifade edelim ki, İngiltere'deki millî sigorta her zaman kullanılan anlamdaki bir sigorta değildir. Menşei ünlü Beveridge raporu olan bu sigortanın asıl özelliği mecburi bir karaktere sahip oluşudur. Bu da, onun, normal bir sigorta olmadığının en büyük delilidir. Filvâki bu mecburiyet vasfı hem sigortanın an'anevî vasfını bozmakta ve hem de bu sigorta'dan istifade edenlerden talep edilen primler âdeta bir vergi mahiyetini almaktadır. Bu sistemin normal sigortaya yaklaşan tek vasfı ise mükellefiyet ile elde edilen karşılık arasında riyazî bir münasebetin mevcut oluşudur.

Millî Sigortanın gayesi, Beveridge'nin raporunda belirttiği esaslara uygun olarak, herkese asgarî geçim vsaitasını temin etmek ve o cemiyet içinde yaşayanların sağlık durumlarıyla meşgul olmak ve ailelere yardımda bulunmaktır. Sistemin esası ise üçlü bir anlaşmaya ve dayanışmaya istinad etmektedir. Yani çalışanlar ve çalıştıranlar ile Devletin müşterek yardımlarile yürüyen bir sistemdir.

Konumuz ile doğrudan doğruya bir ilgisi bulunmaması sebeble sistemin işleyişi ve her üç unsurun, yani, çalışan ve çalıştıranlar ile Devletin mükellefiyetleri ve bu mükellefiyetlerin nisbetlerinin tesbiti üzerinde durmayacak yalnızca aslında parafiskalite mefhumunun şumulüne giren bu sigortanın ne şekilde fiskalite'ye bağlanıldığını belirtmekle yetineceğiz.

Bu konuda evvelâ, millî sigortayı, teorik yönden niçin parafiskalite mefhumunun içinde mütalâa ettiğimizi belirtmekte faide mü-lâhaza etmekteyiz.

İngiltere'deki Millî Sigortayı «parafiskalite» mefhumunun içinde mütalâa etmekteyiz. Çünkü:

1) Millî Sigorta, Devletin sosyal sahaya müdahalesi sonunda ortaya çıkmış bir müessesedir.

2) Tarafların bu sigortaya ödedikleri primler aslında bir prim olmayıp mecburî birer tediye'dir. Yani cebir yolu ile alınan bir paradır.

3) Cebir yolu ile alınan primler vergide olduğu gibi karşılıksız değildir; bir mukabil menfaat karşılığında yapılan tediyelerdir.

Tetkiklerden de anlaşılacağı üzere yukarıdaki unsurlar, etüdü-müzün birinci bölümünde incelediğimiz ve unsurlarını ayırmak suretile târifini yaptığımız parafiskalite'ye tamamen intibak etmektedir.

Parafiskalite'nin fiskalite ile birleşmesi hâdisesi ise şu şekilde husule gelmektedir. İngiltere'de Millî Sigorta müessesesini yürüten Devlet'tir. Devletin sigortaya müdahalesi esasen an'anevî sigorta mefhumunu zedelemektedir. Ayrıca, sigorta için ödenen vergiler de normal birer prim veya aidat gibi telâkki edilemezler. Çünkü, devlet bu alana yalnızca işveren gibi değil aynı zamanda âmme kuvveti olarak da müdahale etmektedir.

Esasen devletin bu müdahalesi sistemin işleyişinde bir zaruret olarak da belirlemektedir. Zira, konjonktürün ortaya çıkardığı sebepler dolayısıyla bazı ahvalde primleri yani sigorta vergilerini arttırmak kabil olmadığı halde, devlet aynı hizmetleri çok defa fazlasile görmeye mecbur olabilir. Bu takdirde devletin artan hissesi normal fiskal kaynaklardan karşılanıyor demektir. Yani sigortalı, bu durumda, tıpkı vergide olduğu gibi karşılıksız veya muayyen bir karşılığı olmadan vergi vermekte ve aynı zamanda diğer bütün vergilerden yani fiskal kaynaklardan da faydalanmaktadır. Bu da parafiskalite ile fiskalite'nin birbirine karışışının en açık delilidir.

Burada akla pek haklı olarak şöyle bir soru gelmektedir: Durum böyle olduğuna göre, primler niçin vergi ismi altında tahsil edilmemekte veya sisteme niçin diğer memleketlerde görüldüğü gibi «içtimaî yardım» v.s. gibi isimler verilmemektedir?

Bir İngiliz yazarının¹⁶ da belirttiği gibi sisteme «iktisadî yardım» ve sigortalıya ödenen paraya da yardım v.s. gibi isimler veril-

[16] Lady RHYS - Williams, Something to look forward to, London, Macdonald an Co, 1943.

memesinin sebebi daha ziyade psikolojiktir. Bu nevi sosyal müesseseler biraz da milletlerin mizaç ve karakterlerine göre şekil ve isim almaktadırlar. İngilizlerin, genel olarak «yardım» ismi altında verilecek bir meblâğı insanî haysiyetleriyle telif edemeyecekleri iddia edilmektedir.

Alınan paralara vergi isminin verilmemesi de yine psikolojiktir. Ve zaten ağır bir vergi yükü altında bunalan mükellefleri yeni bir «vergi» mefhumu ile ayrıca tazyik altında tutmak isabetli bir şekil olarak görülmektedir. Bu itibarlardır ki Liberal Parti tarafından evvelce yürürlüğe konulmak istenen ve sosyal güvenlik ile ilgili masrafları âmme masraflarından ayırmayı istihdaf eden tasarısı İngiltere'de pek taraftar bulmamıştır¹⁷.

Üçüncü Bölüm

PARAFİSKALİTE'NİN TÜRK MALİ SİSTEMİNDE DE YER ALMASI KONUSUNDAKİ DÜŞÜNCELER

Etüdümüzün birinci bölümünde parafiskalite mefhumu, ikinci bölümünde de bir kısım batı memleketlerindeki bu konu ile ilgili tatbikatı incelemeğe çalıştık. Üçüncü ve son bir bölümde de memleketimizdeki bir kısım malî müessese ve olayların bu mefhum karşısındaki durumunu ve bu mefhumu Türk malî sisteminde de hukukî bir vecheye verilmesi konusundaki düşüncelerimizi belirtmeğe çalışacağız.

Malûm olduğu vechile, Türkiye iktisadî sistem yönünden kapitalist memleketler katagorisine dahil bulunmaktadır.

Yirminci asrın başından ve bilhassa 1930 yılından itibaren içtimâî ve iktisadî telâkkilerde ve dolayısıyla sistemlerde husule gelen değişiklikler ve hattâ inkilâplar sonunda en ileri kapitalist memleketlerde dahi «Sosyal Devlet» fikri ve tatbikatı görülmeğe ve sistemin esasına hâkim olmağa başlamıştır. Kapitalizmin esas yapısını bozmadan sosyal devlet nizamını kurmanın hareket noktasını «müdahalecilik» politikası teşkil etmiştir.

Türkiye de şu veya bu şekilde ve ölçüde içtimâî ve iktisadî sahalarda müdahaleciliği tatbik etmiş devletlerden biri olduğu halde

[17] The Reform of Income Tax and Social Security Payments, Liberal, Party Yellow Book, Londres, 1950.

biraz da psikolojik sebepler ve alışkanlık dolayısıyla iktisadî politikasının esası daima «Liberalizm» olarak isimlendirilmiştir.

Bilhassa içtimalî meselelerde, müdahaleciliğın, asrın telâkkilerine uygun bir şekilde memleketimizde de tatbikinde hiç şüphesiz hem isabet ve hem de zaruret vardır.

Etüdümüzün birinci bölümünde, parafiskalite mefhumunun iktisadî ve sosyal müdahalecilik neticesinde ortaya çıktığını belirtmiş idik. Türkiye'de de müdahalecilik politikası tatbik edildiğine göre bunun tabii bir neticesi olarak parafiskalite mefhumunun bahis konusu olması icap eder.

Ancak, bir mefhumun, teorik yönden mevcudiyeti ile hukukî yönden mevcudiyeti arasında şüphesiz ki farklılık vardır. Teorik yönden mevcut bir mefhum mevzuatta yer almamış yani hukukî bir hüviyete kavuşmamış olabilir. Türkiye de bu yönden diğer bir çok memleketlerle eşit durumdadır; yani parafiskalite mefhumu henüz Türk malî mevzuatında tarif edilmemiş ve bu mefhum ile ilgili malî müesseseler bir nizama bağlanmamıştır.

Türkiye'de hâlen, çeşitli müesseseler tarafından tahsil edilen vergi, resim, aidat, harç v.s. gibi paralardan hangileri teorik yönden parafiskal gelirler katagorisine girmektedir?

Bu sorunun cevabını, batılı yazarların üzerinde birleştikleri klâsik tasnifi esas almak suretiyle bulmağa çalışacağız.

I — Meslekî parafiskal aidatlar

Meslekî parafiskal gelirler veya memleketimizde daha çok kullanılan bir tâbir ile aidatlar, çeşitli meslekî teşekküllerin finansmanları için tahsil olunan paralardır.

Bu katagoriye giren gelirleri tahsil eden teşekküllerin en önemlileri ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları, ziraat odaları, barolar, etibba odaları ve ihracatçı birlikleridir.

Bunlardan odalar ve borsalar âmme müesseseleridir. Yani meslekî faaliyetlerinin yanı sıra âmme hizmeti de görmektedirler.

Yukarıda sözü geçen teşekküllerin finansmanları, mensuplarından tahsil ettikleri aidat ile gördükleri hizmetlerden istifade edenlerden aldıkları harçlar vasıtasıyla sağlanmaktadır. Meselâ ticaret ve

sanayi odalarının mensupları yıllık safî gelirlerinin muayyen bir nisbetini bağılı buldukları odalara ödemek zorundadırlar.

Ticaret borsalarında da, borsa mensupları yıllık kaydiye ücretinden ayrı olarak borsa dahilinde sattıkları malların bedelinin muayyen bir nisbetini harç olarak ödemek mecburiyetindedirler.

Odaların ve borsaların bu gelirleri, âmme geliri niteliğindedir ve icabında re'sen icra yolu ile de tahsil olunabilmektedir.

Yukarıdaki izahatımızın ışığı altında tetkik edilirse bu meslekî teşekküllerin gelirlerinin, teorik yönden parafiskal gelirler kategorisinde mütalâa edilmeleri kabildir. Çünkü bu gelirler:

- a) Kanunla ihdas olunmaktadır,
- b) Ödenmesi mecburî olan gelirlerdir,
- c) Meslekî bir hizmetin görülmesi gayesine matuftur,
- d) Devlet bütçesi ile hiç bir ilişkisi yoktur.

Bu unsurları itibariyle sözü geçen gelirler etüdümüzün birinci bölümünde incelediğimiz parafiskalite mefhumunun teorik yönden şumulüne girmektedir. Ve bu sebeple de M. Duverger¹⁸ gibi bazı yazarlar bu gelirleri parafiskal gelirler olarak kabul etmek temayülündedirler.

Fakat parafiskalite'nin asıl tatbik sahası olan Fransa'da dahi, kanun, ticaret odaları ve benzeri teşekküllerin gelirlerini kat'î bir şekilde parafiskalite'nin şumulü dışında bırakmıştır. Çünkü devlet bütçesi ile hiç bir ilişkisi olmayan bu teşekküllerin açıkları bir kısım sosyal güvenlik teşekküllerinde olduğu gibi devlet tarafından karşılanmamaktadır.

Anglo-sakson görüşünün hâkim olduğu diğer bir çok memleketlerde ise - İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Belçika v.s. gibi - yukarıda bahsi geçen teşekküller hususî birlikler veya kulüpler şeklinde teşkil olunmaktadır¹⁹. Bu durumda hem bu teşekküllere üye olmak ve hem de dolayısıyla bir tediyede bulunmak tamamen ihtiyarîdir. Yani parafiskalite ile ne teorik ve ne de pratik yönden hiç bir ilişkisi yoktur.

[18] Bak: sözü geçen eser.

[19] Annuaire mondial des Chambres de Commerce, Chambre de Commerce Internationale, 1953, Paris.

Bu kısa izahatımızdan da anlaşılacağı üzere, incelemeğe çalıştığımız odalar ve borsalar nev'inden meslek teşekkülleri, yer yüzünde mevcut kapitalist sistemdeki memleketlerin hiç birinde ne fiske'alin ve ne de parafiskalite'nin şumulüne ithâl edilmişlerdir.

Memleketimizde de durum bu yönden tamamen Fransa'dakinin aynıdır. Yani odalar, borsalar, ihracatçı birlikleri v.s. gibi teşekküllerin gelirleri bütçenin ve malî kontrolün tamamen dışında kalan, devletin açığına iştirâk etmediği gelirlerdir. Şu hususu da belirtmek yerinde olur ki bu teşekküllerin gelirlerinin devletin malî kontrolünün dışında kalması bunların murakabesiz kalması demek değildir.

Bu teşekküller hem idarî ve hem de malî yönden kanunen teşekkül etmiş kendi organları vasıtasıyla murakabe edilmektedirler. Ayrıca her birinin bağlı bulunduğu Bakanlık bu teşekkülleri teftiş etmek hakkına da sahiptir. Bu itibarla, ilgili Bakanlık mevzuata aykırı malî tasarruflara rastlarsa, İdare Hukuku prensiplerine göre, o teşekkülün dikkatini çekmeğe aksi takdirde kaza mercilerine gitmeğe yetkilidir.

Bütün bu izahatımızın sonunda, aynı sistemdeki diğer bütün memleketlerde de olduğu gibi, Türkiye'de de, bahsini ettiğimiz mahiyetteki teşekküllerin gelirlerinin parafiskalite mefhumunun dışında kaldığını kolaylıkla ifade edebiliriz. Meselâ Fransa'da ticaret odalarına ödenilmesi mecburî olan vergileri bizzat İdare, Vasıtasız Vergiler Umum Müdürlüğü tahsil edip odaların emrine tahsis ettiği halde, Kanun, bu kabil teşekküllerin malî otonomilerini zedelememek maksadiyle bunları târifinin dışında bırakmıştır.

II — Sosyal parafiskal primler

Sosyal parafiskal primler bilhassa sosyal alandaki müdahalecilik sonunda ortaya çıkmıştır ve bugün için idare edenleri en çok düşündüren konulardan biri haline gelmiştir.

Türkiyede de bu problem, yani sosyal güvenlik meselesinin halî ve bilhassa finansmanı, bir çok batı memleketlerinde olduğu gibi bütçedeki an'anevî gelir kaynaklarının dışında yeni kaynaklar bulmak ve bunları meşhur «Ademi tahsis» kaidesinin aksine olarak, muayyen bir gayeye tahsis etmek suretiyle halledilmek istenilmiştir.

Yukarıda sözü geçen teşekküllerin memleketimizdeki iki tipik misali Emekli Sandığı ile İşçi Sigortaları Kurumudur.

Bu iki teşekkülün gelirlerinin âmme gelirleri içindeki mevkiini tâyin edebilmek bakımından durumlarını kısaca incelemekte faide mütalâa etmekteyiz.

1) *Emekli Sandığı:*

1949 yılında 5434 sayılı Kanunla kurulan ve tüzel kişiliği haiz bulunan Emekli Sandığı Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'ın²⁰ da haklı olarak işaret ettiği gibi İktisadî Devlet Teşekkülleri arasına girmiştir. Çünkü 3460 sayılı Murakabe Kanununun 5434 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümleri Emekli Sandığı hakkında da tatbik edilmektedir.

Emekli Sandığının konumuzla ilgili bulunan özelliklerini şöylece özetleyebiliriz:

— Emekli Sandığı, İngiltere'deki Millî Sigortada olduğu gibi mecburî bir karaktere sahiptir. Yalnız sumul sahası o memleketteki kadar geniş ve umumî değildir.

— Finansmanı sigortadan faydalanan iştirâkçileri ile devlet tarafından müştereken sağlanmaktadır; yani ikili bir dayanışmaya istinad etmektedir.

Burada, teorik yönden, fiskalite ile parafiskalite'nin birbirine karışmış bir şeklini görmek mümkündür. Şöyle ki:

İştirâkçilerin ödedikleri aidatlar:

- Mecburî birer tediye dir,
- Belirli bir maksada sarfedilmek üzere tahsil edilmektedir,
- Belirli bir karşılık mukabilinde verilmektedir,
- Sosyal bir gayenin tahakkuku için ihdas olunmuştur.

Bu vasıfları itibariyle iştirâkçilerin ödedikleri aidatlar tamamen parafiskal gelirlerdir.

5434 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinin (d) fıkrası ile 34, 38 ve 39 uncu maddeleri gereğince devlet tarafından Emekli Sandığına ödenen primler ise biraz farklı bir durum arz etmektedirler.

[20] Bak: İdare Hukukunun Umumi esasları, S. 675.

Çünkü: Devlet bütçesinden ödenen bu primler fiskal varidat içinden ayrılmış bir hissedir ve dolayısıyla bütün vergi mükellefleri ile yakinen ilgisi vardır. Filvâki burada ademi tahsis kaidesinin tipik bir tezahürü görölmektedir. Mükelleflerden türlü şekillerde tahsil olunan vergilerin muayyen bir kısmı ancak mahdut bir zümrenin faydalandığı bir işe tahsis olunmaktadır. Ve bu sebeple de muhtemelen ferd başına düşen vergi yükünde bir artış husule gelmektedir. Yalnız şu hususu da belirtmek yerinde olur ki devletin ödediği primlerde, normal bir vergi mükellefi olarak iştirâkçilerin de hissesi vardır. Şu halde Emekli Sandığının sağladığı menfaatlerden faydalananlar, bu teşekkülün finansmanına hem bizzat prim ödemek suretiyle doğrudan doğruya, hem de devletin ödediği hisseler sebebiyle - birer vergi mükellefi olarak - dolayısıyla iştirâk etmektedirler.

Emekli Sandığına bütçeden ödenen paraların yekûnu 1960 yılında 205.780.000.— lira, 1961 yılında ise 68.736.448.— liradır²¹. 1960 yılındaki rakamın fevkalâde istisnâî bir sebepten, Ordudaki emeklilik işlemlerinden ileri geldiğini gözönünde bulundurarak bu rakkamı mukayesemizde misâl olarak kullanmıyacağız.

1961 yılındaki fiskal varidat yekûnu ise 7.396.800.000 liradır. Bu durumda sandığa ödenen primlerin yekûnu fiskal varidatın takriben % 1 ine tekabül etmektedir.

Vergi yükü yönünden % 1 nisbeti bugün için büyük bir önem taşımaya dahi meselenin prensibi yönünden hâdise yine de üzerinde durmayı gerektirecek kadar önemlidir. Çünkü devletin sosyal sorumluluğu arttıkça Emekli Sandığının şumûl sahası ve dolayısıyla devletin hissesi de genişleyecektir. Ayrıca konjonktürel sebeplerle ücretlerin yükseltilmesi zarureti - primler maaşlarla mütenasiben ödenmektedir - dolayısıyla de ileride devletin ödeyeceği primler ve dolayısıyla neticede bu primlerin fiskal varidat içindeki hissesi yani ferd başına düşen vergi yükü artacaktır. Burada ücretlerin arttırılmasını gerektirecek konjonktürel sebeplerin fiskal varidat yekûnunu da arttıracığı ileri sürülebilirse de bu iki artışın her zaman için aynı nisbette olacağı pek de kabul edilemez. Bu takdirde, vergi yükü artan ve fakat sandığın sağladığı hizmetlerden faydalanmayan vergi mükellefleri belki de şikâyet edecekler ve hoşnutsuzluk tezahürleri göstereceklerdir.

[21] Bak: 1962 malî yılı Maliye Bakanlığı Bütçe teklifi.

Ne şekilde finanse edildiğini ve finansman kaynaklarının özelliklerini kısaca incelemeye çalıştığımız Emekli Sandığı, hükmî şahsiyeti haiz, idarî ve malî muhtariyete sahip bir teşekküldür ve Divanı Muhasebatın da murakabesine tâbi değildir.

Devletin, finansmanına bu derece geniş bir ölçü içinde istirâk ettiği bir teşekkülü tamamen murakabesinin dışında bırakması tabiatıyla kabil olamazdı. Bu sebeptendir ki, Sandık da, diğer İktisadî Devlet Teşekkülleri gibi Yüksek Murakabe Hey'etinin denetlemesine tâbi tutulmuştur ve bu hareket şekli kanaatimizce gayet isabetlidir.

Emekli Sandığının, meslekî teşekküllerin aksine olarak seçimle iş başına gelen organlarının mevcut olmayışı ve ayrıca bu teşekkülü Maliyenin ve Divanın sıkı kontrolüne tâbi kılmanın o'nun idarî ve bilhassa malî muhtariyeti ile telif edilemeyeşi bu içtimâf yardım müessesesini Murakabe Hey'etinin denetlemesine tâbi kılmayı zarurî hale getirmiştir.

Fransa'da, mahiyeti itibarile Emekli Sandığı ile aralarında nisbeten benzerlik bulunan Sosyal Güvenlik müessesesinin gelirleri evvelce de gördüğümüz gibi parafiskal gelirlerin ve devlet kontrolünün dışında bırakılmışlardır. Yalnız orada, İçtimâf Emniyet Teşekkülünün seçimle iş başına gelen organları mevcuttur ve bu organlar denetleme görevini ifa etmektedirler. Emekli Sandığında ise bu şekildeki organlar mevcut olmadığı için faaliyetlerinin mutavassıt bir şekil olan Umumî Murakabeye tâbi kılınmasında isabet ve zaruret vardır.

2 — İşçi Sigortaları Kurumu:

Memleketimizde, devletin içtimâf alandaki müdahaleciliğinin ortaya çıkardığı teşekküllerin en tipik örneklerinden biri de 4797 sayılı Kanunla kurulan İşçi Sigortaları Kurumudur.

Mahiyeti itibarile mecburî bir sigorta olan ve bu itibarla da anevî sigorta mefhumunun dışında kalan bu müessesenin finansmanını işverenler ile işçilerin ödedikleri aidatlar ile sağlanmaktadır.

Bu aidatlar, ödenmelerinin mecburî olması yönünden bir vergi mahiyetindedirler. Ancak, muayyen bir maksada tahsis edilmeleri itibarile normal vergiye nazaran bir farklılıkları da mevcuttur. Ayrıca işçilerin ödedikleri primler bir karşılık mukabili oldukları için bir resim veya harç gibi de telâkki edilebilirler.

Devlet Bütçesi içinde yer almayan İşçi Sigortaları Kurumunun 1959 yılındaki varidat yekûnu 504.467.339 liradır. Aynı yılın fiskal varidat yekûnu ise 5.527.700.000 liradır²². Yani fiskal varidatın % 9,12 sine tekabül etmektedir. Bu da, ihmal edilemeyecek kadar önemli bir nisbettir.

İşçi Sigortaları Kurumunun finansmanını sağlamak maksadile gerek işçiler ve gerekse işverenler tarafından ödenen aidatlar teorik yönden parafiskal gelirlerin tipik bir misâlini teşkil etmektedirler. Çünkü bu gelirler:

- Sosyal bir gayenin tahakkuku için ödenmektedir.
- Ödenmesi mecburîdir,
- Belirli bir maksat için tahsil olunmaktadır,
- Bir karşılık mukabilinde - bilhassa işçiler yönünden - ödenmektedir²³.
- Bütçeye dahil edilmemektedir.

Tatbikatta - Kurumun gelirlerinin masraflarını fazlasile karşılaması sebebiyle - Devletin hiç bir yardımda bulunmamasına rağmen, 4792 sayılı Kanununun 19 uncu maddesi, Kurumun gelir kaynakları arasında «Genel Bütçe'den yapılacak yardımlar» ı da derpiş etmektedir. Şu halde Devlet, icabında, bugünkü içtimaî refah devleti fonksiyonuna uygun olarak Kurum'un finansmanına katılacak ve onun açığını bütçeden karşılamak zorunda kalacaktır. Devletin, kendi sorumluluğu içindeki bir sosyal görevin gerçekleştirilmesi uğrunda böyle bir yardımda bulunması pek tabii ve lüzumlu bir keyfiyettir.

Memleketimizdeki İşçi Sigortaları Kurumu, Fransa'daki Sosyal Güvenlik teşekkülünün şumûl sahası daha dar olan basit bir örneği gibi telâkki olunabilir.

Evvelce de belirttiğimiz gibi, Fransız Kanun Koyucusu sözü geçen teşekküllerin gelirlerini kesin bir şekilde «parafiskal gelirler» grubunun dışında bırakmış ve bu hâl bir kısım Maliye otoritelerinin itirazlarına sebep olmuştur. Fransız Kanun Koyucusu, Sosyal Güvenlik teşkilâtının finansmanı için ödenen aidatların 1959 yılında 2.500 milyona yükselmesine ve bu rakkamın da Devletin fiskal varidat yekûnunun yarısına eşit olmasına rağmen, bu gelirleri tamamen bütçenin ve devlet kontrolünün dışında bırakmış ve mucip sebep ola-

[22] Bak: sözü geçen kaynak, S. 15.

rak da, sözü geçen teşekkülün esasen genel seçimle iş başına gelen organlar tarafından denetlenmesini göstermiştir.

Bizde ise Kurum'un seçimle iş başına gelen organlarının mevcut olmayışı sebebiyle Kurum, Yüksek Murakabe Hey'etinin denetlemesine tâbi kılınmıştır. Bu da, kanaatimizce, gayet isabetli bir şekildir.

III — İktisadî parafiskal mükellefiyetler

Malî literatürde, iktisadî parafiskal mükellefiyetler katagorisine:

— Genel menfaati ilgilendiren hizmetlerin ifâsı için alınan vergiler,

— Bir kısım istihsal branşlarının açıklarını kapatmak için kabul edilen vergiler,

— Mamûllerin istihsal ve distribüsyonlarının muhtelif safhalarında görülen fiat farklarını izale veya azaltma gayesine matûf mütelâfî zamlar,

— Ve nihayet yazar Trotobas'ın «teknik aksülâmel» olarak isimlendirdiği tediye'lerle fabrikaların yeniden cihazlandırılması ve modernleştirilmesi masraflarının karşılanması maksadile fiatlara zamlar, dahil edilmektedir.

Tetkikinden de anlaşılacağı üzere, yukardaki târif pek de vuzuhtu değildir. Mahiyeti itibarile de, teorik unsurları itibarile dahi münakaşa edilebilecek bir karakterdedir.

Memleketimizde ise, esasen, bu grupta mütalâa edilebilecek gelirler fevkalâde mahdut olup istisnâî bir karaktere sahip bulunmaktadır.

Meselâ odaların ve Odalar Birliğinin tevzi rejiminin tatbikatı dolayısıyla tahsil ettikleri ücretler ile İthâl Malları Fiat Kontrol Dairesi'nin (yeni ismile İthâl Malları Fiat Tesçil ve Tetkik Dairesi) aldıkları paralar kanaatimizce ve teorik unsurları itibarile «İktisadî Parafiskal Gelirler» grubunda mütalâa edilebilirler. Ancak bunları çok istisnâî ve bilhassa muvakkat bir karaktere sahip olmaları sebebiyle incelemekten sarfınazar etmekteyiz.

Odaların ve Odalar Birliğinin tahsil ettikleri yukarıda sözü geçen gelirler hiç bir kanuna istinat etmeksizin yalnızca bu müesseselerin aldıkları kararlara istinaden tahsil olunmaktadırlar. Kanaati-

mizce bu konuda gayri hukukî bir tasarruf mevcuttur. Çünkü, teorik yönden ister iktisadî parafiskal vergi isterse bir harç telâkki edilsin malî hukuk prensiplerine göre - tahsil edilîş gayesindeki farklılık bir yana - bu gelirler vergi grubuna girmektedirler. Verginin en büyük özelliği ise, evvelce de belirttiğimiz gibi, ancak kanunla ihdas edilebilmesidir. Gerek bu vasfı ve gerekse çok istisnâ ve bilhassa muvakkat bir karaktere sahip olmaları sebebiyle sözü geçen gelirleri teferrüatlı bir şekilde incelemekten sarfınazar etmekteyiz.

IV — Malî sistemimizde parafiskalite mefhumu hukuken ihdas olunmalı mıdır?

Etüdümüzün 3 üncü bölümünde, memleketimizdeki vergi tatbikatını parafiskalite yönünden kısaca incelemeğe gayret ettik. Malî hukukumuzda parafiskalite mefhumunun henüz târif edilmemiş oluşu sebebiyle şimdi de yukardaki sorunun cevabını bulmağa gayret edeceğiz.

Türkiye'de de, Fransa'da olduğu gibi, parafiskal gelirleri ayrı bir katagori halinde tarif veya tasnif edip bunları tek bir hukuk nizamına bağlamak gerekmekte midir?

Bu sorunun cevabı kanaatimizce «hayır» olacaktır. Çünkü:

1) Parafiskalite mefhumu esasen vuzuhsuz bir mefhumdur; târifindeki güçlük ve bu güçlükten doğacak eksiklik ve yanlışlıklar tatbikatta komplikasyonlara yol açacaktır.

2) Memleketimizdeki vergi sistemi ve anlayışı anglo-sakson anlayışının tamamen dışındadır ve daha ziyade Alman ve Lâtin menşeli memleketlerinkine yaklaşmaktadır. Bu sonuncular ise sistemlerinin özellikleri icabı parafiskal vergileri, anglo-saksonların aksine olarak, fiskalite'den ayırmaktadırlar. Aynı sebepler aynı neticeleri tevhit ettiğine göre bizde de bunun Alman ve Lâtin menşeli memleketlerdeki gibi olması icap eder. Bu takdirde parafiskal gelirleri ayrı bir grupta toplamanın faidesi ne olacaktır? Kanaatimizce hiç bir faidesi olmayacaktır. Çünkü, bunları ayrı bir grupta toplayan memleketler dahi bu gelirleri - ihdas edilîşlerindeki gaye sebebiyle - fiskal gelirlerden ayırmakta ve bütçeye dahil etmeyip ek bir cetvelde göstermektedirler. Bunun da gayesi, bu gelirler için ayrı bir kontrol sistemi ihdas etmektir. Meselâ Fransa'da bu kontrol yetkisi Devlet Şûrası'na verilmiştir. Memleketimizde buna lüzum

yoktur. Çünkü, mahiyetleri itibarile parafiskal gelirler katagorisine girebilecek paraları tahsile yetkili teşekküller «Yüksek Murakabe Hey'eti'nin, denetlemesine tâbidir. Bu şekil denetleme şüphesiz ki o teşekküllerin gayesine pek de uygun düşmektedir. Yalnızca teorik yönden parafiskal gelir addedilebilecek olan gelirleri tahsile yetkili diğer bir kısım teşekküller ise esasen seçimle iş başına gelen kendi organları yani bizzat o gelirleri ödeyenler tarafından murakabe edilmektedir ve bu şekle de bu çeşit teşekküller dünyanın hiç bir yerinde ayrıca bir denetlemeye tâbi tutulmamaktadır.

3) Ve nihayet bahsini ettiğimiz konuda bir hukukî tasarrufun gerçekleştirilmesi halinde hem Maliye'nin zaten çok ağır olan vazifeleri biraz daha artacak ve hem de Yüksek Murakabe Hey'eti teşkilâtı ile aralarında bir kısım tedahüllerin doğmasına sebebiyet verecektir.

V — Parafiskalite mefhumu hukuken tarif edilmeli midir?

Yukarıdaki sorunun cevabı ise, kanaatimizce, - I ' incinin aksine olarak - «evet» olacaktır. Çünkü:

1) Vergi alanında geniş bir reform hareketine girildiği bir devrede, vuzuhsuz olsa dahi, modern bir devletçilik anlayışı sonunda ortaya çıkan bu mefhumu târif etmekte bir çok faide vardır. Şöyle ki: Parafiskal gelirlerin hangi çeşit gelirler olduğu açıkça tarif edilir ve bunların fiskal gelirlere tamamen ayrı bir rejime tâbi tutulacağı bu suretle belirtilirse bundan sonra ihdas olunacak çeşitli gelirlerin mahiyetini ve bunların malî hukuk yönünden hangi kategoriye giren gelirler olduklarını tâyin etmek kolaylaşacaktır.

2) Ve nihayet bir reform hareketi, bizzat terimin de ifade ettiği gibi konunun bütününe kapsamlı ve esasa olduğu kadar şekle ait yenilikleri de en ufak teferruatına kadar gerçekleştirmelidir. Zira bu çapta bir reform hareketi her zaman ve bilhassa kısa sürelerle tekrarlanabilecek bir olay değildir.

N E T İ C E

Bu kısa etüdümüzün sonunda şu hususu da bilhassa belirtmek isteriz ki ismi ister fiskal ister parafiskal olsun, alınan şey bir pa-

ra, yani ödeyen yönünden bir vergidir. Zira o, ödediği şeyin ismi ile değil mahiyeti ile ilgilidir. Kaldı ki parafiskalite brubuna giren paralar ekseriya muayyen bir gaye için ve müdahalecilik rejiminin bir neticesi olarak yapılacak hizmetten hiç bir şekilde faydalanmıyanlar tarafından da ödenmektedir. Vergilerin dahi bir çok ileri memleketlerde gönül rızasıle verilmediği düşünülürse bu mefhuma karşı bir kısım reaksiyonların doğmasını tâbiî karşılamak icap eder. Nitekim bu kabil mecburî ödemelere aleyhtar olanlar bunlara «malî işkence», «malî eşkiyalık», «vergi üstüne vergi,, v.s. gibi isimler vermektedirler²³.

Parafiskal mükellefiyetlere taraftar olanlar ise görüşlerini ve bu ödemelerin meşruluğunu sosyal ve iktisadî görüşlerden hareket ederek isbata çalışmaktadırlar. Bunlara göre, yapılacak iş kollektif bir iştir. Bu paralar ile bu işler teşvik edilir ve faaliyet de müsmir netice verirse bundan asıl faydalanacak olanlar o hizmete muhatap olan kimselerdir. Bunun tabiî bir neticesi olarak da alınacak paranın bütün mükellefler tarafından değil bizzat kendileri tarafından ödenmesinde ne mantıksızlık ve ne de haksızlık vardır. İşte bu sebeptir ki parafiskal gelirler, taraftarlarına göre, vergilerden ayrılarak verilen sübvansiyonlara müreccahtır. Parafiskal gelirlerin aleyhinde bulunanlar bu görüşe de şu yönden itiraz etmektedirler: Parafiskal harç veya resimler ekseriya görülen bir âmme hizmeti mukabili olarak alınmaktadırlar. Yani bu parayı o hizmetten istifade edenler ödemektedirler. Bunun mefhumu muhalifi, o parayı ödeyemiyenlerin bu hizmetten istifade edememeleri demektir. Bu da, zenginlere, fakirler aleyhine olmak üzere daha geniş imkânlar bahşetmekten başka bir şey değildir. Yalnız şu hususu da hemen işaret edelim ki bu son görüş sadece parafiskal gelirler hakkında ileri sürülen bir iddia değildir. Doktrinde, vergi veya resimler konusundaki tartışmalarda ötedenberi söylenilmiş hususlardan biridir.

[23] Bak: Dictionnaire des Sciences Economiques.