

TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE PARAFİSKALİTE

Doç. Dr. Ahmet Burçin YERELİ*

Parafiskalite ve parafiskal gelirler üzerine, son elli yıldan bu yana çok önemli çalışmalar yapılmıştır. Özellikle, günümüzde parafiskal kurumların sundukları hizmet alanları itibariyle toplumda önemli bir yer edinmeleri ile birlikte bu tür gelirlerin ve bu gelirleri ödemekle mükellef kişi ya da kurumların karşılıklı ilişkilerini düzenleyen hukuk kurallarının da toplumsal sistem içindeki önemi artmıştır.

Parafiskalite kavramı ile ilgili çalışmalara ve tartışmalara daha çok Fransa'da rastlanılmakla birlikte, İngiltere ve Almanya'da da söz konusu çalışmalara ağırlık verildiği görülmektedir¹.

A. Parafiskalitenin Tanımı

Parafiskalitenin pek çok bilim adamı ve bürokrat tarafından tanımı yapılmıştır. Bu tanımlar birbirinden bağımsız olmakla beraber pek çok noktada birbiri ile kesişmektedir ki, bu kesişim noktaları aynı zamanda parafiskalitenin özelliklerini ortaya koymaktadır.

Parafiskalitenin ana hatları itibariyle ilk tanımı Fransız Maliyeci J.G. Merigot tarafından yapılmıştır. Merigot'a göre parafiskalite; ekonomik ve sosyal müdahalecilik rejiminde belirli amaçlara harcanmak üzere, güdümlü ekonomik örgütler, meslek örgütleri veya sosyal yardım örgütleri hesabına ya bizzat sözü geçen örgütler ya da devletin mali mercileri tarafından re' sen tahsil edilen bütçe dışı gelirler bulunarak vergilendirme tekniğidir².

Maurice Duverger ise parafiskaliteyi; ekonomik ve sosyal, kamusal veya yarı-kamusal kuruluşların bağımsız olarak finansmanlarını karşılamak amacıyla bunların hizmetlerinden faydalanan kimselerden gelir tahsil etmeleri olarak tanımlamıştır³.

Nihat S. Sayar parafiskaliteyi vergiye benzer harçlar olarak ifade ettikten sonra şu şekilde tanımlamıştır: "vergiye benzer harçlar; resmi veya yarı resmi nitelikteki ekonomik, sosyal ve mesleki kuruluşların, yaptıkları hizmetler karşılığında, bu hizmetlerden doğrudan veya dolaylı bir şekilde faydalanan ya da faydalanan durumda olanlardan çeşitli adlarla aldıkları paraları ifade eder."⁴

* Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

1 Daha geniş bilgi için bkz. Kâmil TUGEN, *Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, Nisan - 1993.

2 TUGEN, a.g.e., s. 6.

3 Parafiskalite ile ilgili daha geniş yorumlar için bkz. Maurice DUVERGER, *Finances Publiques*, Presses Universitaires de France, Thémis (Science Politique), 8 ème édition, Paris 1975, s. 100.

4 Aykut HEREKMEYEN, *Teoride ve Türkiye' de Parafiskal Gelirler*, E.İ.T.J.A. Yayını, No: 99/55, Ankara 1972, s. 7.

Nezihe Sönmez de parafiskal gelirleri; devletin hükümlerlik hakkının kullanılması sonucu elde edilen yeni bir kamu geliri türü biçiminde ele almıştır. Sönmez' e göre parafiskalite, müdahaleci devlet anlayışıyla artan kamusal giderleri karşılama zorunluluğunun bir sonucudur⁵.

Aykut Herekmen ise, sosyoekonomik alanda devlet müdahaleciliğinin gelişmesi sonucu artan kamu harcamalarının bir kısmını karşılayarak belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan kamu veya yarı kamu niteliğindeki ekonomik, sosyal veya mesleki örgütlere, bu amaçlarının 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 gelir türü olarak parafiskal gelirleri tanımlamıştır⁶.

Mali yapının kurumsal gelişimi içerisinde parafiskal gelirlerin tanımının da geliştiğini görmekteyiz. Merigot' dan Herekmen'e kadar yapılan tanımlar esas itibariyle kamu ekonomisinin genişlemesi esasına dayanan ve parafiskaliteyi devlet müdahaleciliğinin bir sonucu olarak gören tanımlardır. Ancak, söz konusu maliyecilerin içinde, parafiskalitenin hukuki yönünü ortaya koyan ve parafiskal gelirlerin aynı zamanda kanunla kendilerine gelir toplama yetkisi verilmiş kurum ya da kuruluşlara yapılan zorunlu ödemeler olduğunu ifaade eden Herekmen, çalışmasında parafiskal gelir sağlayan kuruluşları da fonksiyonel bir sınıflandırmayı esas alarak üçe ayırmıştır. Bunlar:

- Mesleki faaliyetlerle ilgili parafiskal gelirler: Örneğin Ticaret ve Sanayi Odaları, Borsalar ve Baroların üyelerinden tahsil ettikleri paralar,
- Sosyal faaliyetlerle ilgili parafiskal gelirler: Örneğin Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur primleri,
- Ekonomik faaliyetlerle ilgili parafiskal gelirler: Örneğin piyasaları teşvik etmek veya istikrara kavuşturmak için kurulan fonları finanse etmek amacıyla tahsil olunan paralar.

Bir başka akademik çalışmada ise parafiskalite Türkiye'deki parafiskal kurumlar dikkate alınarak idari bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur⁷.

- Doğrudan parafiskal kurumlar: Örneğin, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur.,
- Dolaylı parafiskal kurumlar: Örneğin, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi.

Bütün bu çalışmalar bir arada değerlendirildiği zaman parafiskal gelirlerin kamusal ya da yarı kamusal kuruluşlara yapılan ödemeler olduğu; bu kuruluşların parafiskal gelirleri tahsil etmelerine ilişkin usul ve esasların kanunlarla düzenlendiği; ve parafiskal gelirleri ödeyenlerin bu ödemeleri zorunlu olarak

5 Nezihe SÖNMEZ, *Maliye Teorisi*, E.Ü., İktisat Fakültesi Teksir Yayını, No: 24, İzmir 1979, s. 16.

6 HEREKMEYEN, a.g.e., s. 11.

7 Sevgin EĞİLMEZ, "Parafiskalite ve Parafiskal Kurumlar", *Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları*, C. IV, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 1979/211, Ankara 1980, s. 47.

yaptıkları şeklinde üç özellik ön plana çıkmaktadır. İşte bu özellikler gözönüne alındığında, parafiskal gelirler içerik itibarıyla kamu gelirlerine yaklaşmakta ve vergi yükü hesaplarının üzerine parafiskal yükler de eklenmek suretiyle bir ekonomideki toplam kamu yüküne ulaşmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalara dayanarak, parafiskalite denildiği zaman parafiskal kurumlar ve parafiskal gelirlerin anlaşılması gerektiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda, parafiskal gelirler, kanunla kurulan ve tam kamusal ya da yarı kamusal mahiyette kamu hizmeti arz eden bazı kuruluşlar tarafından tahsil olunan gelirlerdir. Bu gelirleri tahsil etme yetkisi kendilerine kanunla verilen daireler ise parafiskal kurumlardır.

B. Parafiskalitenin Anayasal Temelleri

Parafiskal gelirlerde, diğer tüm kamu gelirlerinde olduğu gibi mükellef ve mükellefiyet ile uyulması gereken usul ve esaslar kanuni düzenlemeler ile belirlenmiştir. Parafiskal kurumların varlığı ve bu kurumların tahsil yetkisi gücünü anayasadan almaktadır. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası, çeşitli maddelerinde parafiskal kurumların kuruluşlarına olanak tanıırken, 73. maddesinde parafiskal gelirlerin esaslarına işaret etmektedir.

1. Genel Hükümler

Anayasamızın 2. Maddesinde⁸ "Cumhuriyetin Nitelikleri" tanımlanırken "...sosyal bir hukuk devletidir." denilmek suretiyle T.C. Devletin temel nitelikleri arasında sosyal devlet anlayışının olduğu görülmektedir. Sosyal devlet, kendi siyasi sınırları içinde yaşayan herkesin⁹ ve siyasi sınırları dışındaki kendi vatandaşlarının her türlü maddi ve manevi çıkarını hiçbir ayırım gözetmeden koruyan ve teminat altına alan devlettir. Devlet bu görevlerini yerine getirirken hukuk devleti olmanın gereklerine de riayet edecek ve faaliyetlerini belli kanunlara dayandıracaktır.

Yine "Devletin Temel Amaç ve Görevleri" başlıklı 5. Maddede¹⁰ ise "Devletin temel amaç ve görevleri, ..., insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır." denilmektedir. Söz konusu ifadeler ile anlatılmak istenen sosyal hukuk devletinin görevleridir.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirtildiğine göre, "Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde

8 İlgili madde metni: "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir."

9 Herkes ile ifade edilmek istenen, kanunların mülkiyeti anlayışının doğal bir sonucu olarak, T.C. vatandaşı olsun olmasın siyasi sınırlar içinde yaşayan ya da faaliyette bulunan bütün gerçek kişiler ile tüzel kişiliklerdir.

10 İlgili madde metni: "Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaştırmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak, çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu, devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir."¹¹

Bir çok tartışmalara yol açan, "sosyal devlet" yahut "sosyal hukuk devleti" kavramı çok yönlü bir siyasal kavramdır. Bu kavramdan genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlaşılır¹².

2. Parafiskal Kurumlara İlişkin Hükümler

Sosyal hukuk devleti anlayışı paralelinde, toplumsal çıkarlara dayalı olarak kurulan bütün kamu kurum ve kuruluşları arasında parafiskal kurumları da görmek mümkündür. Parafiskal kurumlar: sosyal, mesleki ve ekonomik parafiskal kurumlar olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

a) Sosyal Parafiskal Kurumlar

Sosyal hukuk devleti olmanın önemli gereklerinden biri de sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasıdır. Sosyal güvenlik; hiçbir ayırım gözetmeksizin herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsayacak biçimde hâl ve geleceklerinin güvence altına alınmasıdır¹³.

Anayasamızın, "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddesinin 4. ve 5. fıkraları¹⁴, "Sosyal Güvenlik Hakkı" başlıklı 60. maddesinin 2. fıkrası¹⁵ ile "Esnaf ve Sanatkârların Korunması" başlıklı 173. maddesinde¹⁶ sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasına ve bu sistemde yer alacak sosyal parafiskal kurumlara işaret edilmektedir.

Günümüzde hemen her ülkede sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve finansman yapısının oluşturulmasında devlete önemli görevler düşmektedir. Özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde sosyal güvenlik kuruluşlarına üye olanların ödemek zorunda oldukları primler düşürülmeye, bütçeden bu alana daha fazla kaynak aktarılmaya çalışılmaktadır¹⁷. Çeşitli ülkelerde devletin sosyal sigortalar

11 Anayasa Mahkemesinin 18.02.1985 gün ve E. 84/9, K. 85/4 sayılı kararı; bkz. 26.06.1985 tarih ve 18973 sayılı Resmi Gazete.

12 A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 8. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara - 1995, s. 32.

13 Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Güvenlik, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: D.P.T.: 1556-Ölk: 245, Ankara, Mart - 1977, s. 11.

14 İlgili madde metni: "Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.

Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir."

15 İlgili madde metni: "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

16 İlgili madde metni: "Devlet, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır."

17 TÜĞEN, a.g.e., s. 60.

sisteminin finansmanına sağladığı katkılar birbirinden farklıdır. Ülkemizde ise devlet, sigortanın kuruluş giderlerini karşılamakta, sistemin finansmanına doğrudan katılmamaktadır.

Ülkemizde faaliyet gösteren parafiskal nitelikteki sosyal güvenlik kuruluşlarını şu şekilde sayabiliriz:

- Sosyal Parafiskal Kurumlar

Emekli Sandığı,
Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.),
Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)
Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)
İşsizlik Sigortası Fonu
Kefalet Sandığı.

b) Mesleki Parafiskal Kurumlar

Mesleki parafiskal kurumlar, aynı mesleği icra edenlerin bir araya gelerek oluşturduğu, tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır; yapısı ve görevleri yönünden diğer kamu kurumlarından ayrılırlar. Bunlar aynı zamanda kamu tüzel kişileridir ve kamu meslek kuruluşları olarak da adlandırılırlar.

Anayasamızın 135. maddesi "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları" başlığını taşımaktadır. Bu maddeye göre "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlar; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileridir."

Anayasamızın "Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlıklı 48. Maddesinin 2. fıkrası¹⁸, "Çalışma Hakkı ve Ödevi" başlıklı 49. Maddesinin 2. fıkrası¹⁹ ve "Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 51. Maddesinin ilk fıkrası²⁰ da yine mesleki parafiskal kurumların kuruluşlarına gerekçe olabilecek hükümler taşımaktadır.

18 İlgili madde metni: "Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."

19 İlgili madde metni: "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır."

20 İlgili madde metni: "İşçi ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler."

Ülkemizde faaliyet gösteren parafiskal nitelikteki mesleki örgütlenmeleri şu şekilde sayabiliriz:

- Mesleki Parafiskal Kurumlar:

Ticaret ve Sanayi Odaları - Borsaları - Ticaret Odaları - Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (T.O.B.B.),
Türk Tabipler Birliği,
Veteriner Hekimleri Birliği,
Türk Eczacılar Birliği,
Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği,
Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği,
Esnaf ve Sanatkar Odaları - Oda Birlikleri - Federasyonları ve Konfederasyonu,
Barolar ve Türkiye Barolar Birliği,
Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği.

c) Ekonomik Parafiskal Kurumlar

Devletin sosyo-ekonomik yaşam üzerinde düzenleme yapma yetkisinin bir sonucu olarak, ülkemizin sosyo-ekonomik yapısı ile ilgili faaliyetlerde bulunmak üzere, kanunla kurulmuş bazı kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlara düzenli olarak ödeme yapması gereken kişi ya da kuruluşlar da yine bu kanunlarda belirtilmiştir. Ekonomik parafiskal kurumlara aynı zamanda dolaylı parafiskal kurumlar da denilmektedir. Ekonomik parafiskal kurumlar daha çok fon şeklinde örgütlenmektedir.

Ülkemizdeki ekonomik parafiskal kurumları şu şekilde sayabiliriz:

- Ekonomik Parafiskal Kurumlar

20 Sayılı Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu,
Sivil Savunma Fonu,
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu,
Afetler Fonu,
Türk Standartları Enstitüsü,
Milli Prodüktivite Merkezi,
İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi,
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,
Türkiye Bankalar Birliği,
Gecekondü Fonu.

d) Türk Kamu Hukuku İçinde Parafiskal Kurumların Yeri

Buraya kadar sayılan parafiskal kurumların gördüğü hizmetler doğrudan ya da dolaylı olarak kamu çıkarını artırıcı mahiyettedir. Örneğin sosyal güvenlik sistemi içindeki parafiskal kurumlar önemli bir kamu hizmeti olan sosyal güvenlik hizmetinin yerine getirilmesine katkıda bulunurlar. Mesleki parafiskal kurumlar ise, aynı mesleği icra edenlerin kendi mesleklerini nasıl geliştirebileceklerine yardımcı olabildiği gibi, kendi meslekleri ile ilgili ortak sorunların çözümünde kamuoyu oluşturulmasına da yardımcı olabilmektedirler.

Sosyal devletin bir gereği olan bu kurumların tamamı belli bir kanun ile ya da belli bir kanuna dayanılarak kurulmuş olup, faaliyetleri kamusaldır ve her biri kendi bütçesi ile yönetilmektedir. Yönetim birimleri kendi kuruluş kanunlarındaki usul ve esaslara göre teşekkül etmektedir. Yönetim esasları da kuruluş kanunlarında belli edilmiştir.

Parafiskal kurumların alacakları amme alacağı hükmündedir. Dolayısıyla 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre alacaklarını tahsil ederler. 6183 Sayılı Kanun' un "Kanunun Şümülü" başlıklı 1. maddesinin ilk fıkrasına göre "Devlete, vilâyet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu Kanun hükümleri tatbik olunur." Doğrudan devlete ait kurumlarda 6183 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Diğer parafiskal kurumlarda ise kuruluş kanunlarında işaret edilmek suretiyle 6183 Sayılı Kanun' un uygulanmasına izin verilebilmektedir.

Parafiskal kuruluşlar aynı zamanda idari kuruluşlardır. İdari kuruluşlar, Anayasa kurallarına göre, ya kanun ile, ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak gerçekleştirilen idari bir işlem ile kurulur. İdari kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları da, ya yasa ile, ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak alınan idari bir karar ile olur. Bir kamu kuruluşunun ortaya çıkabilmesi, her zaman, yasal bir dayanağa gerek gösterir²¹.

Parafiskal kuruluşların idari kuruluşlar olması nedeniyle, işlemleri de idari işlem mahiyetindedir. Dolayısıyla idari yargılama ile ilgili usul ve esaslar bu kuruluşlar için de sözkonusudur. Mesleki parafiskal kurumlar bir takım evrak düzenleme ve evrak tasdik etme yetkisini de kullanarak, kendilerine kanunla tanınan bazı idari işlemleri de yerine getirmektedirler. Bazı parafiskal kurumların üyelerine verdikleri kurum kimlikleri ile düzenledikleri bazı belgeler belli kamusal işlemlerin yerine getirilmesinde zorunlu olarak talep edilen evraklar arasında yer almaktadır. Bu mahiyetleri itibarıyla parafiskal kuruluşlar kamu kurumu statüsündedirler.

21 GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 65.

3. Parafiskal Gelirlere İlişkin Hükümler

Anayasamızın "Vergi Ödevi" başlıklı 73. Maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile konulup değiştirileceği ve kaldırılacağına değinilirken; bu yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde Bakanlar Kuruluna düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.

Sözkonusu 73. Maddenin ilk iki fıkrasında sadece vergi ile ilgili hükümlere yer verilmiş ancak, son iki fıkrasında "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler" ifadesi kullanılarak parafiskal gelirler de bu kapsama dahil edilmiştir. Buna bağlı olarak parafiskal gelirlerin de vergi, resim ve harçlar gibi kanuniliği sözkonusudur. Kanunsuz parafiskal gelir olamayacaktır.

C. Parafiskalite Tekniği

Parafiskalite tekniği denilince ilk akla gelen parafiskal gelirlerin mükellefleridir. Bu mükelleflerin hangi matrah üzerinden ve hangi oran veya miktarda ödeme yapacakları hususu da konunun önem arz eden bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Parafiskal gelirler genelde mükellef tarafından tarh edilmekte ve ilgili parafiskal kurumun gelir birimine ödenmektedir. Tarha ait usul ve esaslar ile tahsil süreleri parafiskal kurumların kuruluş kanunlarında belirtilmektedir. Örneğin odalar ve borsalar, işçi sendikaları birlikleri ile Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu her yıl Haziran ve Ekim aylarında ve iki eşit taksitte olmak üzere Milli Prodüktivite Merkezi' ne parafiskal ödemelerini yaparlar. Türk Standartları Enstitüsü ise aidatlarını her yıl Mayıs ve Ekim aylarında iki eşit taksitte tahsil etmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur' a yapılan prim ödemeleri ise ayın son günüdür.

1. Parafiskal Gelirlerin Konusu

Kendilerine düzenli olarak gelir toplama yetkisi verilmiş olan parafiskal kurumların hangi işlemler ya da konular üzerinden gelir elde edebileceği de yine kanunla düzenlenmiştir. Mesleki parafiskal kurumlar ile sosyal parafiskal kurumlarda gelir elde etme hakkı doğuran işlem, bu kurumlara üye olmaktır. Mesleki faaliyetlerin icra edilebilmesi için, bu faaliyetlerde bulunacak olanların ilgili meslek kuruluşuna üye olmaları zorunludur. Ya da bir işverene ve işyerine bağlı olarak çalışan ücretlilerin kendi sosyal güvenlikleri ile ilgili olarak bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmaları gerekmektedir. İşte bu zorunlu üyelik, parafiskal gelirlerde gelir elde etmeyi doğuran olaydır. Ekonomik parafiskal gelirlerde ise çeşitli iktisadi işlemler gelir konusu yapılmaktadır.

2. Parafiskal Gelirlerin Mükellefi

Mesleki parafiskal kurumlar ile sosyal parafiskal kurumlara üye olanlar bu üyeliklerinden ötürü parafiskal gelirlerin mükellefidir. Ekonomik parafiskal kurumlara belli bazı iktisadi işlemlere muhatap olmak suretiyle ödeme yapmak durumunda olanlar ise ekonomik parafiskal gelirlerin mükellefidir. Ekonomik

parafiskal kurumlara düzenli olarak ödeme yapması gereken kişi ya da kurumlar ise çeşitli kanunlarda tanımlanmıştır. Örneğin; iktisadi devlet teşekkülleri ile en az yarı sermayesi devlet elinde bulunan banka ve müesseseler yıl sonu bilanço karlarının belli bir yüzdesini Afetler Fonu' na; katma bütçeli idareler gelir bütçelerinin binde birini Sivil Savunma Fonu' na; oda ve borsalar düzenli olarak Türk Standartları Enstitüsü' ne ve Milli Prodüktivite Merkezi' ne; oda ve borsalar ile ihracatçı birlikleri İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi' ne; Türkiye' de faaliyette bulunan bütün bankalar Türkiye Bankalar Birliği' ne belli usul ve esaslar dahilinde düzenli ödemelerde bulunmak zorundadırlar. Dolayısıyla yukarıda sayılan ve kanunlarca kendilerine ödeme yapma zorunluluğu getirilen kişi ve kuruluşlar ekonomik parafiskal gelirlerin mükellefi durumundadırlar.

Mesleki ve ekonomik parafiskal gelirlerde mükellef ödemeyi doğrudan kendisi yapmakta ve mükellefiyetin gereklerinin yerine getirilmesinden dolayı bizzat sorumlu tutulmaktadır. Sosyal parafiskal gelirlerde mükelleflerin prim ödemelerinden (isteğe bağlı sigortalılık parafiskalite konusunun dışındadır) ötürü işverenler sosyal güvenlik kuruluşlarına karşı sorumlu tutulmuştur. Ödenmeyen primlerin ya da geç ödenenlerin cezai yaptırımlarından doğrudan sorumludurlar. Ödenmemiş bulunan primler kanuni prim mükellefi durumunda bulunan sigortalıdan değil, prim sorumlusu durumunda bulunan işverenden aranmaktadır.

3. Parafiskal Gelirlerin Matrahi

Parafiskal gelirlerde kurumsal yapıya göre farklı matrahlar söz konusu olabilmektedir.

Sosyal parafiskal kurumların tahsil ettiği gelirlerde matrah genellikle mükellefin brüt ücreti olmaktadır. Brüt ücret üzerinden yapılan sosyal güvenlik kesintileri ile yine brüt ücret üzerinden hesaplanan işveren katkıları, aynı zamanda gelir vergisi ve kurumlar vergisinin hesabında matrahtan indirilmesi kabul edilen giderler arasında yer almaktadır.

Mesleki parafiskal gelirlerde matrah, mesleki parafiskal kuruma üye olan gerçek ya da tüzel kişilerin fiziki varlığı ya da kazancıdır. Örneğin oda ve borsalarda munzam aidat adı altında tahsil edilen gelirler, gerçek ve tüzel tacir ve sanayicilerin bir yıl önceki yıl gelir ya da kurumlar vergisine matrah teşkil eden kazanç toplamı üzerinden belli bir yüzde şeklinde hesap edilmektedir.

Ekonomik parafiskal gelirlerde matrah, bu ödemeleri yapmak durumunda olan kuruluşların oda ve borsalarda olduğu gibi bütçe gelirleri; iktisadi devlet teşekkülleri ile sermayelerinin yarıdan fazlası devlete ait olan kuruluşlarda olduğu gibi bütçelerindeki veya bilançolarındaki safi kârlarıdır. Türkiye Bankalar Birliği' nde ise birliğin giderleri, her takvim yılı başında ana nizamname gereğince belirlenecek oy sayısına göre üye bankalar arasında paylaştırılır. Burada matrahi belirleyen oy bankalarının Türkiye Bankalar Birliği' nde sahip olduğu oy sayısıdır.

4. Parafiskal Gelirlerin Tarifesi

Parafiskal gelirlerde tarife yapısı da kurumsal yapıya bağlı olarak değişmektedir. Buna göre, sosyal parafiskal kurumlarda brüt ücret üzerinden yapılan kesintiler ile işveren katkılarında sabit oranlı bir tarife uygulanmaktadır. Mesleki parafiskal gelirlerde mükellefin fiziki varlığı söz konusu ise genelde tarife maktudur. Bu tarife tek dereceli olabileceği gibi farklı derecelere de ayrılmış olabilir. Mükellefin kazancına göre mesleki parafiskal gelirlerin hesap edildiği hallerde ise nispi tarife uygulanmakta olup, genelde bu tarife sabit oranlı olmaktadır. Ekonomik parafiskal gelirlerde de tarife sabit oranlı olarak belirlenmiştir.

SONUÇ

Ekonomik ve mali ilişkilerin genişlemesi, üretim sürecinin daha karmaşık bir yapıya bürünmesi ve tüketim gücünün artması ile birlikte parafiskalitenin de ekonomik yaşamdaki önemi artmıştır. Parafiskalite denildiği zaman parafiskal kurumlar ve parafiskal gelirler anlaşılmaktadır. Parafiskal gelirler, kanunla kurulan ve tam kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmet üreten bazı kuruluşlar tarafından zorunlu olarak tahsil olunan gelirlerdir. Bu gelirleri tahsil etme yetkisi kendilerine kanunla verilen daireler ise parafiskal kurumlardır.

Parafiskalite, gücünü Anayasa' dan almaktadır. Devletin belli alanlardaki düzenleme ve denetleme gücünün doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan parafiskal kurumlar, Anayasamızın 48., 49., 51., 56., 60. ve 135. maddelerinde hüküm altına alınan hususları yerine getirmek amacıyla örgütlenmişlerdir. Anayasamızın 73. maddesinde ise parafiskal gelirlerin yasallığı üzerinde durulmuştur.

Devletin vazgeçilmez hizmetleri arasında yer alan sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve denetlenmesi anlayışı, bu sistemde faaliyet gösteren parafiskal kurumların da önemini artırmaktadır. Sadece Sosyal Sigortalar Kurumu' ndan hizmet alan 32 milyon kişilik bir kitlenin varlığı göz önüne alınırsa, bu kurumların hizmet alanının genişliği daha iyi anlaşılabilir.

Mesleki parafiskal kurumlar ise ülke demokrasisinin vazgeçilmez baskı ve çıkar gruplarıdır. Örneğin, T.O.B.B., 343 oda bünyesinde 1 milyona yakın üyesi ile ülke siyasetinde kendine önemli bir yer edinmiştir. Oyak ise son yıllarda sahip olduğu gücü ekonomiye aktararak ülkenin üçüncü büyük özel kuruluşu olmayı kendine hedef seçmiştir.

Gerek parafiskal kurumların vazgeçilmez öneme sahip oluşu ve gerek bu kurumların ülkenin sosyo-ekonomik yapısına sağladıkları katkı nedeniyle parafiskalite her geçen gün önem kazanan bir konu olagelmıştır. Toplumsal yapının her katmanında yaşanan liberalleşme eğilimleri de ister istemez parafiskal kurumları güçlendirmektedir. Kişiler kendi ortak çıkarlarının bir kısmını parafiskal kurumlar bünyesinde maksimize etmeye çalışırken, bir kısım ortak taleplerini de bu kurumlar aracılığıyla gerçekleştirebilmektedirler.

SOSYAL GÜVENLİK DÜNYASI

İşte liberalizasyon sürecinde devlet yavaş yavaş geri plana çekilirken yerini belli konularda parafiskal kurumlara bırakmakta ve asli işlevlerine daha etkin yönelebilmektedir. Örneğin, ticaret ve sanayi sicilleri Adalet Bakanlığı'ndan alınarak T.O.B.B.'ne devredilmiştir. Bu alanda Adalet Bakanlığı üzerindeki yük, dolayısıyla genel bütçe üzerindeki yük ortadan kaldırılırken, sözkonusu sistemden yararlananlar kendi kendilerini finanse ettikleri sistem içinde bu hizmetlerden daha etkin bir şekilde yararlanır olmuşlardır. Aynı örneği İşsizlik Sigortası Fonu ile de genişletmek mümkündür.

Genel bütçeden finanse edilen bazı hizmetlerin parafiskal sisteme kaydırılması, genel bütçenin daha rasyonel kullanılması sonucunu doğurabilecektir. Devleti küçültmenin bir diğer yolu da parafiskal sistemin gelişmesidir. Sözkonusu sistem devlet mekanizmasının tanımını ve kapsamını değiştirebilecektir. Bu süreçte en önemli rol hukuk sistemine düşmektedir. Parafiskal yapıyı belirleyecek ve devlete alternatif, egemen bir otorite meydana getirmeden fiskal ve parafiskal kurumları koordineli ve eş anlı olarak kavrayacak bir kurallar manzumesine olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır.