

PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE`DE DEPREM HARCAMALARININ FINANSMANI AMACIYLA YÜRÜRLÜĞE
KONULAN VERGİLERİN İNCELENMESİ

AUTHORS: Betül HAYRULLAHOĞLU

PAGES: 102-120

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1433347>



MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ

İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ

Mehmet Akif Ersoy University

Journal of Economics and Administrative Sciences Faculty

ISSN: 2149-1658

Cilt: 9 Sayı: 1 s.102-120

Volume: 9 Issue: 1 p.102-120

Mart 2022 March

TÜRKİYE'DE DEPREM HARCAMALARININ FİNANSMANI AMACIYLA YÜRÜRLÜĞE KONULAN VERGİLERİN İNCELENMESİ

ANALYZING OF TAXES WHICH WERE IMPLEMENTED FOR FINANCING OF EARTHQUAKE EXPENDITURES IN TURKEY

Betül HAYRULLAHOĞLU¹



1. Arş. Gör. Dr., Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
betul.hayrullahoglu@usak.edu.tr,
<https://orcid.org/0000-0001-6881-8093>

Makale Türü Article Type
Araştırma Makalesi Research Article

Başvuru Tarihi Application Date
06.12.2020 12.06.2020

Yayına Kabul Tarihi Admission Date
08.02.2022 02.08.2022

DOI

<https://doi.org/10.30798/makuiibf.836513>

Öz

Türkiye’de 1999 yılında meydana gelen deprem felaketlerinin ardından, deprem harcamalarının finansmanı amacıyla bazı yeni vergiler yürürlüğe konmuştur. Geride kalan 22 yıllık süreçte bu vergilerin bir kısmı kalıcı hale gelmiştir. 2020 yılında meydana gelen Elazığ ve İzmir depremlerinin ardından, bu vergilerden elde edilen gelirlerin neden deprem harcamaları için kullanılmadıkları ve ne amaçlarla kullanıldıkları tartışılmaya başlanmıştır. Doküman analizi yöntemi kullanılan çalışma, kamuoyunda deprem vergileri olarak bilinen vergilerin getiriliş amaçları ile bu vergilerden elde edilen gelirlerin doğrudan deprem harcamaları için kullanılamama nedenlerini açıklamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, ilk olarak tarihsel yorum yöntemiyle bu vergileri düzenleyen kanun gerekçeleri analiz edilmiştir. Ulaşılan sonuçlar bu vergilerin yalnız deprem harcamalarının finansmanı için değil, aynı zamanda ekonomik istikrar programının bir gereği olarak da uygulandıklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca, bütçenin genellik ilkesi gereği bu vergilerin doğrudan deprem harcamalarının finansmanı için kullanılmalarının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle olası bir deprem felaketinin finansmanı için en uygun finansman kaynağının, uygulanacak bir deprem fonu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Deprem Vergileri, Deprem Harcamaları, Özel İletişim Vergisi, Şans Oyunları Vergisi, Deprem Fonu.

Abstract

After the earthquake disaster in 1999 in Turkey, some new taxes put into effect for financing of the earthquake expenditures. In the past 22 years, some of these taxes have become permanent. Following the Elazığ and İzmir earthquakes that occurred in 2020, it was questioned why the revenues obtained from these taxes were not used for earthquake expenditures and what purposes they were used for. The study, using the document analysis method, aims to explain the purposes of levying taxes, which are known as earthquake taxes in the public, and the reasons why the revenues from these taxes cannot be used directly for earthquake expenditures. In this context, firstly, the law’s preambles of these taxes were analyzed by using historical interpretation method. The results show that these taxes are applied not only for the financing of earthquake expenditures but also as a requirement of the economic stabilization program. In addition, it is understood that these taxes cannot be used directly for financing earthquake expenditures due to the generality principle of the budgeting. Therefore, it has been concluded that the most suitable source for financing a possible earthquake disaster is an earthquake fund which to be implemented.

Keywords: Earthquake Taxes, Earthquake Expenditures, Special Communication Tax, Gambling Tax, Earthquake Fund.

EXTENDED SUMMARY

Research Problem

This study aims to examine the reasons why the revenues from taxes, which are known as earthquake taxes in the public, cannot be used directly for earthquake expenditures.

Research Questions

This research tries to answer the two important research questions. (1) Why the revenues from taxes especially from earthquake taxes cannot be used directly for earthquake expenditures? (2) Which the most suitable financing source for financing a possible earthquake disaster?

Literature Review

In the public, it was often questioned why the revenues obtained from earthquake taxes were not used for earthquake expenditures and discussed for what purposes they were used for. However, scientific studies which directly aims to discuss the additional taxes levied on the financing of earthquake expenditures are quite limited. Yüce (1999), has discussed the earthquake taxes in terms of taxation principles and economic conjunction before they became effective and, in another research, (2000), he has analyzed earthquake taxes in terms of taxation theory and economic conjuncture. In his works, Yüce has suggested increasing existing tax rates or broadening the tax base, rather than imposing additional taxes for the financing of the earthquake. Ünsal (2016), has examined the tax policy for the financing of natural disasters in Turkey. He has suggested a "fiscal area" for financing of natural disasters. Resources should be created by levying low tax rates on substances harmful to the environment and health and transferred to this resource. In another study Akar (2013), has evaluated the impact of natural disasters on public finances in terms of Turkey. She has found that after the earthquakes, increasing in public expenditure and decreasing tax revenues causes pressure on the budget. But new taxes have alleviated this pressure.

Methodology

The document analysis method was used in this study. In this context, both printed sources and electronic resources books and articles related to the financing of earthquake spendings were searched, relevant ones were collected and read. In the second stage, sources such as budget revenues and spendings related to earthquakes were collected and analyzed.

Results and Conclusions

Although the main purpose of the new taxes that have been introduced is to heal the wounds of the earthquake disaster, the need to maintain the same level of tax revenues in order to achieve the aim of the economic stability program, which has been implemented for a while, has also made it necessary to create new financing resources. In this respect, the taxes, known as earthquake taxes in the public, have two main objectives: healing the earthquake wounds and supporting the economic stability program. It is understood that in the 22-year period, approximately 100 billion TL of income was obtained from the special communication tax and gambling tax, which are still in effect today. Although

the exact number of earthquake-related expenditures is not known, it is seen that earthquake expenditures, were made between 1999-2003 when all earthquake taxes were in effect, were approximately 445 million TL. Revenues from these taxes in the same period were approximately 5.5 billion TL. However, due to the generality principle, it was not possible to use these taxes directly for financing earthquake expenditures. Therefore, it has been concluded that the most suitable source for financing a possible earthquake disaster is an earthquake fund which to be implemented.

1. GİRİŞ

17.08.1999 ve 12.11.1999 tarihlerinde İstanbul ve Düzce illerinde meydana gelen deprem felaketleri nedeniyle, civar illerde yaşayanlar da dâhil olmak üzere çok sayıda kişi büyük zarar görmüştür. Yaşanan deprem felaketlerinin ardından bu bölgelerde zararın giderilerek, hayatın mümkün olduğunca kısa zamanda normale dönüştürülmesi amacıyla çeşitli vergiler uygulamaya konulmuştur.

Deprem felaketlerinin, devlet gelirlerinin %15'ine tekabül eden kısmının tahsil edildiği bölgede meydana gelmiş olmasının yol açtığı gelir kaybı da yeni finansman kaynakları yaratılması amacıyla bu vergilerin uygulanmaya başlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda 1999 yılında uygulanmaya başlanan vergiler kamuoyunda deprem vergileri olarak kabul görmüştür.

Aradan geçen 22 yıllık süreçte yaşanan her depremin ardından, bu vergilerden tahsil edilen gelirlerin ne amaçlarla kullanıldıkları tartışılmıştır. 2020 yılında Elazığ ve İzmir'de yaşanan iki büyük deprem felaketi sonrası bu tartışmalar yoğunlaşmış ve bu gelirlerin neden yaşanan depremler sonrası gerekli ihtiyaçların finansmanında kullanılmadıkları sorgulanmıştır.

Çalışma, kamuoyunda deprem vergileri olarak bilinen vergilerin getiriliş amaçları ile bu vergilerden elde edilen gelirlerin doğrudan deprem harcamaları için kullanılamama nedenlerini açıklamayı ve bu ihtiyaca uygun alternatif bir finansman kaynağı önerisi sunmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle bu vergilerin içerikleri ve getiriliş gerekçeleri açıklanmakta, sonrasında ise bu vergilere ilişkin tartışmalar ve çözüm önerilerine yer verilmektedir.

2. DEPREM VERGİLERİ VE AMAÇLARI

1999 yılında Marmara Bölgesi ve yakın çevresinde meydana gelen depremlerden sonra getirilen ek malî yükümlülükler, bugün siyasiler başta olmak üzere toplumun büyük kesimince deprem vergileri olarak tabir edilmekte ve tartışılmaktadır. Bu vergilerin ne olduğunun açıklanabilmesi; çıkarılış gerekçeleri ve içeriklerinin belirlenmesi ile mümkün olabilecektir.

2.1. Deprem Vergilerinin İçerikleri ve Getiriliş Gerekçeleri

Kamuoyunda deprem vergileri olarak bilinen vergiler, 26.11.1999 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4481 sayılı "17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremi Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Türk vergi sistemine giren vergilerdir. Kanunla birlikte; ek gelir vergisi, ek kurumlar vergisi, ek emlak vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi, özel iletişim vergisi ve özel işlem vergisi ihdas edilmiştir.

4481 sayılı Kanunla, depremde zarar gören vatandaşlar getirilen yükümlülüklerin kapsamı dışında bırakılarak, 1998 yılında beyan edilmiş olan gelir veya kurumlar vergisi matrahları ile söz konusu yılda elde edilen ve belli miktarın üzerindeki ücretler, bina, arsa ve araziler, motorlu taşıtlar ile

cep telefonları üzerinden tek seferlik ek vergi ödenmesi öngörülmüştür. İlâveten 4306 sayılı "Bazı Kâğıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı Alınması Hakkındaki Kanun"un Geçici 1'inci maddesinin (A) fıkrasında belirtilen işlemler ve kâğıtlar için ödenmekte olan eğitime katkı payı tutarı ile aynı tutarda ayrıca özel işlem vergisi alınması öngörülmüştür. Ek olarak, deprem felaketine uğrayan bölgelerdeki altyapı yatırımlarında kullanılmak amacıyla, Kanunun 15'inci maddesinde sayılan kurumların elde ettikleri gelirlerin kurum ve kuruluşlar itibariyle belirlenecek oranlara göre hesaplanacak kısımlarının bütçenin B cetveline gelir kaydedilmesi için Maliye Bakanlığının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki hesabına yatırılması öngörülmüştür (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 1999).

Son olarak Kanunun 14'üncü maddesi ile depremde zarar gören ticaret, sanat ve serbest meslek erbabı ile sanayicilere Bakanlar Kurulunun yaptığı görevlendirme çerçevesinde bankalarca yapılacak kredilendirme işlemleriyle, daha önceki kredilerin ertelenme işlemlerinde maliyet düşürücü olması amacıyla, işlem ve kâğıtlara vergi, resim ve harç istisnası getirilmiştir (TBMM, 1999).

Deprem vergileri ve unsurlarına yönelik bilgiler Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1. Deprem Vergileri ve Başlıca Unsurları

Verginin Adı	Verginin Konusu	Verginin Mükellefi	Verginin Matrahı	Verginin Oranı/ Miktarı
Ek Gelir Vergisi	Gelir	- 1998 yılında elde ettikleri kazanç ve iratlarını yıllık beyanname ile bildiren gelir vergisi mükellefleri, - 1998 yılında elde edilen mesleki ve ticari kazançları götürü usulde belirlenen gelir vergisi mükellefleri, - Kanunun yayımlandığı tarihte ücret geliri elde eden ve 1998 yılında elde ettikleri ücretlerinin toplamı 12 milyar TL'yi aşan ücretliler	1998 yılı gelir vergisi matrahları	%5
Ek Kurumlar Vergisi	Kazanç	1998 yılı kazançlarını yıllık beyanname ile beyan eden kurumlar vergisi mükellefleri	1998 yılı kurumlar vergisi matrahları	%5
Ek Emlak Vergisi	Bina, arsa ve araziler	1999 yılında bina ve arazi vergisi mükellefi olanlar	1999 yılı emlak vergisi matrahları	Emlak Vergisi Kanunu'nda belirlenmiş olan oranlarda
Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununda bu Kanunun yayımlandığı tarihte kayıtlı bulunan taşıtlar	Adlarına verginin konusunu oluşturan taşıtlar kayıt ve tescil edilmiş olanlar	(I), (II), (III) ve (IV) sayılı tarifelere göre hesaplanmaktadır.	1999 yılı için ödenecek MTV tutarı kadar
Özel İletişim Vergisi	Cep telefonu işletmecileri tarafından verilen tesis, devir, nakil ve haberleşme hizmetleri	Cep telefonu işletmecileri	Katma değer vergisini oluşturan unsurlar	%25

Özel İşlem Vergisi	- 4306 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinin (A) fıkrasında yer alan işlem ve kağıtlar - Vadeli mevduat ve özel finans kurumlarınca açılan katılma hesapları ile vadeli döviz tevdiat hesabı	-Verginin konusunu oluşturan işlem ve kağıtlar için eğitime katkı payı ödeyenler - Verginin konusunu oluşturan hesapların sahipleri	---	- Verginin konusunu oluşturan işlem ve kağıtlar için eğitime katkı payı tutarı kadar (ödenen eğitime katkı payı tutarının yüzde onunu geçmemek şartıyla) - Her bir hesap için 1.000.000 TL
--------------------	---	--	-----	---

Kaynak: 4481 sayılı Kanunun ilgili maddelerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

4481 sayılı Kanunun çıkarılış gerekçesi olarak, 17.08.1999 tarihinde meydana gelen felaket nedeniyle bölgede ortaya çıkan önemli boyutlardaki yıkımın ve zararın giderilerek, hayatın mümkün olduğunca kısa zamanda normale dönüştürülmesi gösterilmiştir. Gerekçede depremin, devlet gelirlerinin %15'ine denk gelen kısmının tahsil edildiği bölgede meydana gelmiş olmasının yol açtığı gelir kaybı da göz önünde bulundurulduğunda, bu amacın yerine getirilmesi için gereken finansman ihtiyacının daha da arttığına dikkat çekilmiştir. Duyulan gelir ihtiyacının en sağlıklı finansman kaynağının vergi olduğunun vurgulandığı gerekçede ayrıca, yapılan düzenleme ile bir taraftan depremde zarar gören vatandaşların yaralarının sarılmaya çalışılacağı, öte taraftan ise ekonomide yeni yapısal sorunlara yol açılmadan bir süredir uygulanmakta olan ekonomik istikrar programının devamının sağlanacağına vurgu yapılmıştır (TBMM, 1999).

Deprem vergileri yürürlüğe girmeden önce, henüz tasarı aşamasında anayasal vergilendirme ilkelerine aykırılıkları bakımından eleştirilmiştir. Buna göre, mükelleflerin yılın ikinci yarısında hiç beklemedikleri bir anda ek vergi yasası ile bir takım ilave malî yükü karşılaşmalarının hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturduğu belirtilmiştir. Ayrıca her ne kadar bu vergiler ödeme gücünün göstergeleri olan gelir, harcama ve servet unsurlarını temel alsalar da kolay kavranan tüketim unsuru üzerinde daha fazla vergi yükü yaratmanın kolaycılığının, ödeme gücü ilkesine tercih edilmiş olduğu gerekçesiyle de eleştirilmiştir (Yüce, 1999).

4481 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından, ek gelir ve ek kurumlar vergisine ilişkin 1'inci, ek emlak vergisine ilişkin 6'ncı ve ek motorlu taşıtlar vergisine ilişkin 7'nci maddeleri, geriye yürütülerek getirilen ek yükümlülükler nedeniyle, Anayasanın 2'nci maddesinde yer verilen hukuk devletinin gereği olan hukukî güvenlik ilkesi ile 73'üncü maddesinde hayat bulan malî güce göre vergilendirme ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkelerine aykırılıkları iddiası ile iptal davasına konu edilmiştir. Özel İşlem Vergisi'ni düzenleyen 9'uncu maddenin ise mükerrer vergilendirmeye neden olduğu gerekçesiyle Anayasanın 2'nci maddesinde yer alan Sosyal Devlet İlkesi'ne aykırı olduğu düşünülerek iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan

incelemede; deprem nedeniyle ortaya çıkan ekonomik zararların karşılanması ve toplumsal dayanışmanın tesisi gibi sosyal ve ekonomik koşullara bağlı olarak ek vergi getirilmesinde kamu yararının gözetildiğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca söz konusu maddeler düzenlenirken ilgili Kanunlarında yer alan hususlara bağlı kalındığından, ek vergilendirmelerde, malî güce göre vergilendirme ve vergi yükünün adaletli dağılımı ilkelerinin dikkate alınmadığından söz edilemeyeceğini belirtmiştir. Bu nedenle Mahkeme, bu vergilerin iptalini reddetmiştir (T.C. Anayasa Mahkemesi [AYM], 2001).

2.2. Deprem Vergilerinin Uygulanma Süreleri, Uzatılış Gerekçeleri ve Yürürlükten Kalkmaları

Deprem vergileri olarak bilinen vergiler arasından; ek gelir vergisi, ek kurumlar vergisi, ek emlak vergisi ve ek motorlu taşıtlar vergisinin mükelleflerden bir defaya mahsus olmak üzere alınması öngörülmüştür. Özel iletişim vergisi ve özel işlem vergisinin ise ilk olarak 31.12.2000 tarihine dek uygulanması öngörülüp, daha sonra uygulama süreleri ikişer kez uzatılmıştır.

4481 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan maddeleri iptal davasına konu edilip, bu talebin reddedilmesine kadar olan süreç içerisinde, özel iletişim vergisi ve özel işlem vergisinin uygulama süreleri 30.11.2000 tarihinde çıkartılan 4605 sayılı "Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Finansman Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu İle 4306 ve 4481 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Kurumlar Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun" ile 31.12.2002 tarihine dek uzatılmıştır. Burada dikkat çekilmesi gereken husus, uygulama süresi uzayan verginin, yalnızca bugün sıklıkla tartışılan Özel iletişim vergisi değil, özel işlem vergisi ve hatta Kanunun bazı kurumların gelirlerinden genel bütçeye gelir aktarılmasını düzenleyen 15'inci maddesinin de iki yıl uzatılmış olduğudur. Bu 2 yıllık uygulama süresinin uzatılmasının gerekçesi olarak; 2000 yılında uygulamaya konulan üç yıllık ekonomik istikrar programı gösterilmektedir. Gerekçede, ilk yılında öngörülen vergi tahsilatının tahminlerin üzerinde gerçekleşmesinin beklenmesine rağmen, program ile amaçlanan hedeflere ulaşılması için programın uygulanma süresi boyunca vergi gelirlerinin aynı düzeyde seyretmesi, bunu sağlanırken de ekonomik nedenlerle, değişen koşullarla uyumun korunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu nedenle 4481 sayılı Kanunla getirilen özel işlem vergisi ve özel iletişim vergileri ile bazı kurumların gelirlerinden genel bütçeye gelir aktarma imkânı veren düzenlemenin uygulama süresi iki yıl uzatılmıştır (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2000). 18.12.2000 tarihinde IMF'ye verilen Niyet Mektubunda da özel iletişim ve özel işlem vergilerinin sürelerinin, özel işlem vergisinin oranı iki katına çıkartılarak, 2001-2002 yıllarını da kapsayacak şekilde uzatılacağına yer verilmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2000). Yapılan bu düzenlemeye ek olarak 07.01.2003 tarihli 4783 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun

ve 4562 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bu süreler ikinci kez 31.12.2003 tarihine dek uzatılmıştır.

29.06.2001 tarihinde 4705 sayılı "Yurt Dışına Çıkışlardan Harç Alınması ve 4481 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 4481 sayılı Kanunun özel işlem vergisini düzenleyen 9'uncu maddesine ek fıkra getirilerek, vadeli mevduat hesaplarına özel işlem vergisi uygulanması öngörülmüştür. Bu düzenlemenin gerekçesi olarak da "ekonomik program çerçevesinde ihtiyaç duyulan ek malî kaynağın oluşturulması" gösterilmiştir (TBMM, 2001). Söz konusu ek fıkra da Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal başvurusuna konu olmuştur. Başvuruda, düzenlemenin likit değerlerin sistemden ve kayıtlı ekonomiden kaçışına teşvik edildiği, vadeyi vergiyi doğuran olay olarak kabul etmenin vergilendirmenin özellikle adalet ilkesiyle çeliştiği ve bankacılık sözleşmesini akdetme özgürlüğünü ölçsüz şekilde sınırlandırdığı ve son olarak, vadeli mevduatlardan elde edilen faize vergi uygulamasının mükerrer vergiye yol açtığı iddia edilmiştir. Mahkeme yapmış olduğu değerlendirmesinde, düzenlemenin, özel işlem vergisinin uygulamada olan ekonomik istikrar programı dâhilinde tahsili gereken ek mali kaynağın bir kısmının karşılanması amacıyla getirildiğine vurgu yaparak, günün hayat şartları ve benzeri ekonomik veriler göz önüne alındığında, işlem başına bir milyon lira olarak alınan özel işlem vergisinin mükelleflerin ödeme güçlerini aşmadığı ve vergi yükünün adaletsiz ve dengesiz dağılımına da neden olmadığını belirtmiştir (AYM, 2005).

Mahkeme mükerrer vergileme iddiasına ilişkin olarak ise, faiz gelirleri 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu çerçevesinde menkul sermaye iradı olarak vergilendirildiğinden, vâdeli hesap işlemi nedeniyle alınan özel işlem vergisinin mükellefleri aynı olmakla birlikte, konuları ve matrahları bakımından farklılıklar içermesi nedeniyle mükerrer vergilemeden söz edilemeyeceğine hükmetmiştir. Mahkeme ayrıca kanun koyucunun Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak, anayasal ilkelere aykırı olmamak şartıyla, vergi koymasının ve bu verginin niteliklerini belirlemesinin verginin miktarı da gözetildiğinde sözleşme hürriyetini ölçsüz biçimde sınırlandırmadığına karar vermiştir. Ancak ek fıkranın son tümcesinin, özel işlem vergisinin Kanunun yürürlük tarihinden önce açılmış olmakla beraber, vadesi Kanunun yürürlük tarihinden sonra dolan hesaplar için de uygulanması nedeniyle Anayasanın 2'nci maddesine aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir (AYM, 2005).

4481 sayılı Kanunun özel iletişim vergisini düzenleyen 8'inci ve özel işlem vergisini düzenleyen 9'uncu maddeleri, önce 31.12.2002 daha sonra da 31.12.2003 tarihine kadar uygulanmalarının ardından, sürelerinin dolması ile yürürlükten kalkmışlardır. Bazı kurum ve kuruluşların belirlenen gelirlerinin genel bütçenin B cetveline gelir kaydedilmesini düzenleyen 15'inci maddesi ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 81/e maddesi ile 10.12.2003 tarihinde kaldırılmıştır.

3. ADEM-İ TAHSİS İLKESİ VE DEPREM VERGİLERİ

Bütçe ilkelerinden genellik ilkesine göre, devletin tek bir hazinesi olması gerekmektedir. Bu nedenle kamu gelirleri bir bütün olarak hazineye girmekte ve bütçeyle kamu kuruluşlarına tahsis edilmiş ödenekler de aynı hazineden harcanmaktadır (Tüğen, 2013). Diğer bir ifadeyle, önceden belirli bir hizmete karşılık olarak gösterilmeksizin tüm kamu gelirleri, tüm kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul edilmektedir (Akdoğan, 2011). Bu durum, 5018 sayılı Kanunun 13/g maddesinde düzenlenen ve belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesi anlamına gelen “adem-i tahsis” ilkesi ile ifade edilmektedir. Adem-i tahsis ilkesinin benimsenmesi, kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasına ve toplumsal ihtiyaçların en üst seviyede karşılanmasına imkân sağlamaktadır (Selen ve Tarhan, 2014).

Genellik ilkesi ve bu ilkenin bir görünümü olan adem-i tahsis ilkesinin bir gereği olarak, deprem vergilerinden elde edilen gelirlerin doğrudan doğruya deprem ile ilgili harcamalarının finansmanına aktarılması söz konusu olamamaktadır. Bu nedenle bu vergilerden elde edilen gelirler merkezi yönetim bütçesine gelir kaydedilerek, harcamaların gerektirdiği ölçüde bütçeden kullanılmıştır.

Tablo 2’de 1999-2003 yılları arasında deprem vergilerinden elde edilen gelirler, Tablo 3’te ise 1999-2003 yılları arasında deprem ile ilgili yapılan harcamalar yer almaktadır.

Tablo 2. 1999-2003 Yılları Arasında Deprem Vergilerinden Elde Edilen Gelirler (Milyar TL)

	1999	2000	2001	2002	2003	Toplam
Ek Gelir Vergisi	21.370	95.619	6.429	6.188	4.445	134.051
Ek Kurumlar Vergisi	29.952	197.278	3.908	2.445	2.088	235.671
Ek Emlak Vergisi	2	64.549	6.733	5.077	4.888	80.449
Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	41.597	67.829	5.801	3.263	16.143	134.633
Özel İletişim Vergisi	5	415.872	592.072	852.250	1.048.050	2.908.249
Özel İşlem Vergisi	7.964	212.863	344.031	579.798	722.925	1.867.581
Toplam	100.890	1.054.010	958.974	1.449.021	1.798.539	5.361.434

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020a.

Tablo 2 ve 3’ten izlenebileceği gibi, deprem vergilerinden elde edilen gelir 5,5 milyar TL’ye yakındır. Deprem ile ilgili bütçeden yapılan harcamalar ise yaklaşık 287 milyon TL tutarındadır. Deprem ile ilgili yapılan toplam harcamalar ise yaklaşık 445 milyondur.

Tablo 3. 1999-2003 Yılları Arasında Deprem ile İlgili Yapılan Harcamalar (Milyon TL)

	1999 (17.08.1999- 31.12.1999)	2000	2001	2002	2003
Konsolide Bütçe Harcama Toplamı	311.478.375	1.045.010.833	671.173.690	466.710.946	287.169.662
Toplam Harcama*	611.320.874	1.487.016.747	1.072.290.111	713.653.537	445.243.611

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020b.

***Not:** Toplam Harcama tutarı, konsolide bütçe harcamalarına ek olarak bütçe dışı fon harcamaları, bağış ve hibeler, dış krediler, TÜPRAŞ'ın sigortadan temin ettiği tutar ile KİT ve diğer özel bütçeli kurumların harcamalarından oluşmaktadır.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün ilgili yıllara ilişkin bütçe istatistiklerinde deprem için yapılan harcama tutarları yer almakla birlikte, bu harcamaların içeriklerine ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Deprem vergilerinden elde edilen gelirlerin bütçeye gelir kaydedilmesinin ardından, deprem için yapılan harcamaların içeriğine ilişkin bilgiler, 2012 yılında T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından cevaplanan soru önergesinde mevcuttur. Buna göre Bakanlık tarafından; depreme hazırlık çalışmaları kapsamında çok sayıda proje yürütüldüğü ve depremde en çok etkilenen illerde gerekli kamulaştırmalar yapılarak 43.053 hak sahibine konut teslim edildiği belirtilmektedir. Yine depremde etkilenen illerde orta hasarlı konutların ve işyerlerinin güçlendirilmesi kapsamında toplam 377.518.800 TL, yine bu şehirlerde ve köylerde evlerini yapanlara yardım kapsamında 11.703.900 TL ve afet bölgesinde konut satın almak isteyenlere 225.000.000 TL kredi ödendiği de ifade edilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 2012).

Her ne kadar adem-i tahsis ilkesi gereği deprem vergilerinden elde edilen gelirlerin tamamının bu alandaki harcamalar için kullanılması zorunluluğu bulunmasa da, depremin yaralarının sarılması için çıkarılan bir kanunla gelen vergilerin, deprem ile ilgili harcamalar için kullanılması beklentisinin doğması doğal karşılanmalıdır. Zira deprem vergileri olarak bilinen vergileri getiren 4481 sayılı Kanunun gerekçesinde depremde zarar gören vatandaşların yaralarının sarılmaya çalışılacağı belirtilmiştir (TBMM, 1999).

Burada dikkat edilmesi gereken husus, getirilen ek vergilerin yalnızca deprem harcamalarının finansmanı için değil, aynı zamanda ekonomide yeni yapısal sorunlar oluşturulmadan bir süredir uygulanıyor olan istikrar programının devamının sağlanması amacıyla getirilmiş olduğudur (TBMM, 1999). Maliye Bakanlığı tarafından da bu hususa vurgu yapılarak, 2000 yılında IMF ile yapılmış olan 3 yıllık stand-by anlaşması dâhilinde IMF'ye verilen 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda, bu ek vergilerin 2000 yılı bütçe hedeflerinin tutturulabilmesi amacıyla getirildiğinin açıkça belirtildiği ifade edilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 1999).

Her ne kadar niyet mektubunda bütçe hedeflerinin tutturulmasına yönelik olarak getirilen ek vergilerden kastedilenin, deprem vergileri olarak tabir edilen vergiler dışındaki faiz vergisi gibi düzenlemeleri içerdiğini düşünmek mümkün olsa da, ilgili niyet mektubunun 16'ncı maddesinde vergi paketinin; ek gelir ve kurumlar vergisi ödemeleri, cep telefonu faturaları üzerine uygulanacak bir vergi, ek yıllık motorlu taşıtlar ve emlak vergisi ödemeleri ile İMKB, SPK gibi düzenleyici kurulların yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımların artırılmasını içerdiği açıkça ifade edildiği görülmektedir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1999). Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, deprem vergileri olarak tabir edilen vergilerin yalnızca deprem harcamalarının finansmanı için değil, ekonomik istikrar programının sürdürülebilirliğinin sağlanması için de uygulandıkları açıktır. Bu bakımdan bu ek vergilerden elde edilen gelirlerin tamamının deprem harcamalarının finansmanı için kullanılması beklentisi, düzenlemenin amacı açısından da yanlış bir beklenti olacaktır.

4. DEPREM VERGİLERİNİN GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU VE TARTIŞMALAR

1999 yılında yürürlüğe giren ve kamuoyunda deprem vergisi olarak bilinen vergileri uygulamaya koyan 4481 sayılı Kanunun 31.12.2003 tarihinde sona erecek olması nedeniyle, 25.12.2003 tarihli 5035 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 45'inci maddesi ile 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Madde gerekçesinde; özel iletişim vergisi ile şans oyunları oynanması nedeniyle doğan özel işlem vergisinin sona ermesi nedeniyle, 6802 sayılı Kanunda şans oyunları ve özel iletişim vergisi ile ilgili yeni düzenlemeler yapıldığı belirtilmektedir (TBMM, 2003). Bu doğrultuda, 01.01.2004 tarihinden itibaren 6082 sayılı Gider Kanunun 39'uncu maddesi olarak özel iletişim vergisi, 40'ıncı maddesi olarak ise şans oyunları vergisi yürürlüğe konulmuştur. 14.03.2007 tarihli 5602 sayılı "Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile şans oyunları vergisi Gider Vergileri Kanunundan kaldırılarak, 01.04.2007 tarihi itibarıyla bu Kanun kapsamında uygulanmaya başlanmıştır.

Özel iletişim vergisi, uygulama süresi uzatılarak daimi bir vergi olması nedeniyle bugün hâlâ tartışılmaktadır. Kamuoyunda sık sık deprem vergisi olarak anılan özel iletişim vergisinden elde edilen gelirlerin nerelere harcandığı sorgulanmaktadır. Burada önemle belirtilmesi gereken husus, deprem vergileri olarak tartışılan düzenlemelerden günümüzde yalnızca özel iletişim vergisinin değil, şans oyunları vergisinin de yürürlükte olduğudur. Zira 5035 sayılı Kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi şans oyunları vergisi, daha önce yürürlüğe konulmuş olan özel işlem vergisinin şans oyunlarına ilişkin olan kısmının devamı niteliğindedir.

Bu vergilerin sürelerinin uzatılarak bugün hala yürürlükte olmalarının başlıca nedenini sıçrama hipotezi ile açıklamak mümkündür. Zira Maliye biliminde savaş, afet gibi olağanüstü olayların kamu

maliyesine etkileri Peacock ve Wiseman tarafından ortaya atılan sıçrama hipotezi ile açıklanmaktadır (Ünsal, 2016).

Peacock ve Wiseman, 1890-1950 yılları arasında İngiltere’de yapmış oldukları incelemelerinin sonucu olarak savaş ve benzeri olağanüstü dönemlerde toplumun yaşadığı rahatsızlıklara bağlı olarak kamu gelirleri ve harcamalarının arttığını, bu dönemler sonrasında ise eski düzeyine dönmediği ortaya koymuşlardır. Buna göre kriz zamanlarında, insanların önceden tahammül edemeyecekleri düşünülen yeni vergi oranları kabul edilmekte ve bu durumlar ortadan kalktıktan sonra da bu yeni vergiler ya da vergi oranları uygulanmaya devam edilmektedir (Peacock ve Wiseman, 1961).

Bu doğrultuda, her ne kadar uygulanmaya başlanması 1999 depremi sonrasında rastlamış olsa da özel iletişim vergisinin kalıcı hale getirilmesinin esas nedeninin 2000’li yılların başlarında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle duyulan finansman ihtiyacının sağlanması ve birçok ülkede uygulandığı gibi telekomünikasyon hizmetlerinin vergilendirilmesi olduğu belirtilmektedir. Yine özel işlem vergisinin uzatılmasının nedeni olarak da 2000’li yılların başında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle duyulan finansman ihtiyacının karşılanması gösterilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 2012). Bu verginin Şans oyunları vergisi olarak kalıcı hale getirilmesi ise, yukarıda belirtilmiş olduğu gibi şans oyunları oynanmasına bağlı olarak doğan özel işlem vergisinin sona ermesi nedeniyle, müşterek bahis ve şans oyunların vergi kapsamı dışında kalmasının önüne geçilmesidir.

Bu vergilerin Türk vergi sisteminde kalıcı hale getirilmesi 2020 yılında yaşanan Elazığ ve İzmir Depremlerinin ardından, geçen 22 yıllık süreçte deprem amacıyla toplanan paraların nerelere harcandığı sorusunu da beraberinde getirmiştir. Tablo 4’te 1999’dan 2021 yılı Ekim ayı sonu itibariyle tahsil edilmiş olan özel iletişim vergisi ve şans oyunları vergi gelirleri yer almaktadır.

Tablo 4. 1999- 2021 Ekim Sonu İtibariyle Özel İletişim Vergisi ve Şans Oyunları Vergisi Tahsilat Tutarları (Bin TL)

	Vergi Geliri
Özel İletişim Vergisi	78.911.106
Şans Oyunları Vergisi*	20.833.034
Toplam	99.744.140

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020a; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020c; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021.

***Not:** 1999-2005 yılları arasında tahsil edilmiş olan özel işlem vergisine ait gelirler de şans oyunları vergisinin tahsilat rakamlarına ilave edilmiştir.

Tablodan da görülebileceği üzere 2021 Ekim sonu itibariyle özel iletişim vergisinden yaklaşık 79 milyar, şans oyunları vergisinden ise yaklaşık 21 milyar olmak üzere toplamda 100 milyar TL’ye yakın bir gelir elde edilmiştir. Her ne kadar yukarıda açıklanmış olan adem-i tahsis ilkesi gereği bu vergi gelirlerinin doğrudan deprem harcamalarının finansmanında kullanılması mümkün olmasa da

Türkiye'nin Deprem Tehlike Haritası incelendiğinde, önemli bir kısmının yüksek tehlikeli bölge olduğu görülmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı [AFAD], 2019). Bu bakımdan olası bir deprem felaketine malî açıdan hazırlıklı olabilmek ve kamuoyunun tepkilerini azaltarak vergiye gönüllü uyumun zarar görmesinin önüne geçebilmek amacıyla birtakım düzenlemeler yapılması gerektiği açıktır. Türk vergi mevzuatında başta Vergi Usul Kanununda yer alan terkin, mücbir sebep ve fevkalade amortisman gibi uygulamalar, deprem başta olmak üzere, doğal afetlerle mücadelede yeterli değildir. Zira mevcut uygulamalar yalnızca doğal afet yaşanması durumunda uygulanmaktadır. Oysa konunun daha geniş bir bakış açısıyla ele alınması ve afete hazır bir yapının oluşturulması hedeflenerek vergi politikası düzenlenmesi zorunluluğu bulunmaktadır (Ünsal, 2016).

Deprem gibi olası afete hazır bir yapının oluşturulması için, depreme özel finansman kaynakları yaratılması gerekmektedir. Özel iletişim vergisi ve şans oyunları vergisi için yapılan tüm bu açıklamalarda da belirtilmiş olduğu gibi, yeni finansman kaynağının bir vergi olamayacağı açıktır. Zira adem-i tahsis ilkesi gereği vergilerin doğrudan deprem harcamalarına aktarılması bu ilkeye aykırıdır. Bu durumda deprem için getirilen vergilerden elde edilecek hasılat kadar harcama yapılması pratik bir çözüm olarak düşünülebilir. Ancak bütçeler genel itibarıyla yıllık olarak uygulanmaktadır. Bu bakımdan ilgili yılda tahsil edilen vergi gelirlerinin kullanılacağı bir deprem harcamasına ihtiyaç duyulmadığı dönemlerde, bu vergilerden elde edilen gelirlerin sonraki yıllara aktarılma imkânı olmayacaktır. İlâveten, olası bir deprem felaketinin finansmanında bir yıllık dönemde tahsil edilecek vergilerin yetersiz kalması kuvvetle muhtemeldir. Bu bakımdan ihtiyaç duyulan kaynak türü, özel bir amaç olan depremin finansmanı için toplanacak ve gerektiğinde kullanılacak bir kaynak olmalıdır. Bu kaynak türü “bütçe dışı fon” kavramıyla ifade edilmektedir.

Bütçe dışı fonlar, “belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belli bir hesapta toplanan ve harcanabilen paralar” olarak ifade edilmektedir (Tüğen, 2013). Bütçe dışı fon uygulamaları adem-i tahsis ilkesinin hayat bulduğu genellik ilkesinin de bir istisnasını oluşturmaktadır. Şartlı bağış ve yardımlar, döner sermaye işletmeleri, belirli bir yatırım projesinin finansmanı amacıyla yapılan borçlanma ve nihayet bütçe dışı fon uygulamaları gibi istisnai uygulamalarla; bazı gelir unsurlarının bazı gider unsurlarına karşılık tutulması, bütçede öngörülme alanlarda harcama yapılması ve bütçede yer almayan kaynaklardan gelir elde edilmesi imkânı sağlanmış bulunmaktadır (Selen ve Tarhan, 2014).

Fonlar, belirli bir kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için ihtiyaç duyulan kaynağın tahsisi noktasında ivedilikle hareket edebilme imkânı sağlamaları, öngörülemez durumlarda duyulan gelir ihtiyaçlarına hızlı bir şekilde cevap verebilmeleri, bürokratik hantal yapıdan etkilenmeyi kısmen de olsa önlemeleri ve en önemlisi de belirli alanlardan temin edilen kaynakların yine aynı alanlarda kullanımına imkân vermeleri yönünden olumlu özellikler taşımaktadır. Özetle fon uygulamasının ana amaçlarından

biri belirli gelirlerin belirli harcamalara tahsisinin sağlanmasıdır (Saygılı, 2002). Bu bakımdan uygulamaya konulacak bir deprem fonu, genellik ilkesine aykırılık teşkil etmeden amacına hizmet edebilecektir. Ancak Türkiye'nin geçmiş deneyimlerine bakıldığında fonlar konusunda yaşanan kötü tecrübeler, deprem fonu önerisinin yaratabileceği sorunların da değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bütçe dışı fonların en olumsuz yanları; mali disiplini bozmaları, denetim dışında kalmaları, fon bünyesinde toplanan paraların kolayca ve denetimsiz olarak harcanabilmelerine bağlı olarak israfa yol açmaları, kamu kaynaklarının etkin kullanımına zarar vermeleri, kullanımlarında siyasi amaçların öne çıkması ve belirli amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak fonlara aktarılan gelirlerin fonlar arası aktarma adı altında farklı amaçlar taşıyan fonlara aktarılabilmesidir (Saygılı, 2002).

1980'li yıllardan itibaren yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir yükseliş yaşanmış ve bu fonlar yasama organının denetimi dışında tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle gerçekleştirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahatlıkla kullanabileceği bir kaynak yaratmıştır (Karatepe, 2016).

Bütçe dışı fonlar özellikle mali disipline zarar vermeleri açısından sakıncalıdır. Zira bütçe dışı fon ve benzeri uygulamalarla bütçe birliğinin bozulması mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır (Ataç, 1986). Mali disiplinin çok sıkı olması durumunda bürokrasinin arttığı ve zaman ve etkinlik kaybının yaşandığı da bilinmektedir. Ancak elbette salt bu nedenle mali disiplinden uzaklaşılması da kabul edilebilir değildir (Durdu, 2018). Türkiye'de Özal'lı Anavatan Partisi'nin iktidarda olduğu dönemde bürokratik engellerin aşılması ile işlemlerin hızlandırılması amacıyla kurulan (Arolat, 2021) bütçe dışı fonların sayılarının oldukça yüksek olmasının yol açtığı sorunlar neticesinde çok sayıda fon tasfiye edilmiştir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanan "Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin ve Şeffaflık)" konulu bilgi notunda da Türkiye'de de özellikle 1980'li yıllarla birlikte her alanda hızla yaygınlaşan bütçe dışı fonların mali disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, kamu hizmetlerinde önceliği ortadan kaldırarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmet alımlarının öne çıkmasına yol açması, kaynakların etkin kullanımından uzaklaşılmasına yol açan, yeterli ve etkin denetimleri yapılamayan ve süresiz çalışan bir sisteme dönüşmesi gibi nedenlere bağlı olarak bozulan bütçe disiplini ve şeffaflığının yeniden sağlanması için tasfiye edecekleri bildirilmiştir (NTVMSNBC, 2001).

IMF'ye verilen 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda da kamu mali yönetiminin hükümetin istikrar programının anahtarı olduğunun belirtilmesinin ardından, bütçenin kapsamının genişletilebilmesi için 2001 yılı haziran ayına kadar bütçe dışı fonların kapatılması sözü verilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 1999). Bu kapsamda 2000 yılında kabul edilen 4568 sayılı "Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun" ve 2001 yılında kabul edilen 4684 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile çok sayıda bütçe

dışı fonun tasfiyesi tamamlanmıştır. Yapılan düzenlemeler neticesinde “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu” olmak üzere yalnızca 5 adet fonun faaliyetlerini sürdürmesine karar verilmiştir.

Sayılan tüm bu olumsuz durumlara karşın bütçe dışı fonların göz ardı edilmemesi gereken önemli bir yanı bulunmaktadır. Bu da olağandışı kamu hizmetlerinde son derece önemli olan hızlı karar verme ihtiyacına cevap vermeleridir. Doğal afetler gibi hızlı karar verilmesi gereken durumlarda deprem fonunun hizmetlerin etkinliğini büyük ölçüde artıracığı açıktır (Ataç, 1986).

Her ne kadar var olan vergilerin yanı sıra getirilecek fonun ek bir yük oluşturması gibi bir olumsuz durum söz konusu olsa da bu külfet önemli bir kısmını yüksek tehlikeli bölge olan Türkiye gibi bir ülkenin katlanması gereken bir külfettir. Kaldı ki herhangi bir ihtiyaç durumunda deprem fonunun olmaması halinde harcamaların vergiler ile finanse edilmesi yüksek olasılıktır. Japonya’da 2011 yılında meydana gelen deprem felaketinin ardından harcamaların finansmanı emeklilik fonları ve çocuklu ailelere yapılan yardımları artırmak için ayrılan para ile finanse edilmiş ve vergi artışları gündeme gelmiştir (BBC, 2011). Bu deprem felaketinin ardından felaketten sonra bir çözüm üretmenin yararsızlığının anlaşılması üzerine vakıflar tarafından afet sonrası ihtiyaca göre hızlıca kullanılmak üzere 2014 yılında “Özel Afete Hazırlık Fonu” kurulmuştur (The Nippon Foundation, 2021).

Deprem harcamalarının finansmanı için getirilecek fon uygulamasının, vergiler için söz konusu olan tepkilerin önüne geçilmesi açısından da faydalı olacağı düşünülmektedir. Zira 1999 depreminden sonra getirilen deprem vergilerine karşı toplum tarafından aşırı bir reaksiyon gösterildiği bilinmektedir. Bunun sebebi olarak kamu harcamalarında olası bazı yolsuzluk iddialarının yanı sıra kamu kaynaklarının büyük kısmının faiz ödemelerine ayrılmasına bağlı olarak harcamalar konusunda halkın hükümete olan güvensizliği gösterilmektedir. O dönemde toplumda oluşan “vergiye hayır, bağışa evet” söylemlerinin de vergiye bağlı olarak oluşan psikolojik baskı nedeniyle ortaya çıktığı göz önünde bulundurulduğunda, deprem harcamalarının finansmanı için vergi dışı alternatif kaynaklara yönelmesi tavsiye edilmektedir (Yüce, 1999).

Vergi dışı alternatif finansman kaynağı olarak deprem fonu uygulamasını savunan Batı (2020) tarafından, bu vergilerin tahsilinin belediyelere bırakılması bir diğer seçenek olarak değerlendirilmektedir. Ancak her ne kadar bugün deprem vergisi olarak bilinen özel iletişim vergisinden elde edilen gelirlerin belediyelere bırakılması mümkün olsa da bu seçeneğin de deprem olmayan bölgelerde gelirlerin belediye hesaplarında atıl kalacak olması nedeniyle kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açacağı da ifade edilmektedir (Batı, 2020). Bu bakımdan bu verginin tahsilinin belediyelere bırakılması yerine kurulacak deprem fonu için alternatif finansman kaynakları sağlanmasının daha faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu deprem fonunun gelirlerinin; yürürlüğe konma amaçlarının bir parçası olmaları nedeniyle özel iletişim vergisi ve şans oyunları vergisinden aktarılacak

paylar, fona yapılacak bağış ve yardımlar, kullanılmayan gelirlerin mevduat hesapları veya sermaye piyasasında değerlendirilmesi sonucu elde edilecek faizler ve fonların öz gelirlerinden olan vergi benzeri fon kesintilerinden sağlanması mümkündür. Bu noktada elektrik faturalarından alınmakta olan ve uzun yıllardır tepki çeken elektrik enerji fonu ile TRT payının kaldırılacak olması bir fırsat olarak değerlendirilmesi düşünülebilir. Kasım 2021 tarihinde yapılan bir açıklama ile kaldırılacağı duyurulan elektrik enerji fonu ile TRT payı yerine aynı oranlarda bir deprem fonu kesintisinin getirilmesinin kişilere ekstra bir külfete yol açmadan ve toplum nezdinde kabulünün daha yüksek olacağı düşünülen bir fona aktarılması söz konusu olabilecektir.

Ünsal (2016) ise, “mali alan” benzeri bir yapının kurulmasını önermektedir. Oluşturulacak bu kaynak havuzuna yaratılacak kaynakların ise özellikçe çevreye, sağlığa zararlı olan maddeler üzerine konulacak düşük miktarlı vergilerden sağlanması tavsiye edilmektedir (Ünsal, 2016).

Olası bir deprem felaketinde gelir ihtiyacının karşılanmasında bir diğer alternatif afet sigortasıdır. Bu alternatif zorunlu ya da isteğe bağlı olarak Japonya, Meksika, Yeni Zelanda, İspanya ve ABD’nin yanı sıra Türkiye’de de uygulanmaktadır (Anderson, 2021). 1999 Deprem felaketinin ardından 2000 yılında kurulan ve Zorunlu Deprem Sigortası edindirme, uygulama ve yönetimi faaliyetlerini yürüten Doğal Afet Sigorta Kurumu (DASK) (DASK, 2021) her ne kadar başarılı bir girişim olsa da geçen bunca yılın ardından 2020 yılı sonunda Türkiye genelinde sigortalılık oranının hâlâ %56 olması (DASK, 2020) ek önlem olarak deprem fonu üzerinde düşünülmesini zorunlu kılmaktadır.

5. SONUÇ

Türkiye’de 1999 yılında meydana gelen büyük deprem felaketinin ardından, deprem bölgesinde ortaya çıkan ciddi boyutlardaki zararın giderilerek, hayatın mümkün olduğunca hızlı bir şekilde normale dönüştürülmesi amacıyla gereken finansman ihtiyacını sağlamak üzere çeşitli vergiler ihdas edilmiştir. Bu vergilerden bir kısmı uygulanma sürelerinin sona ermesinin ardından yürürlükten kalkmış, bir kısmı ise yapılan çeşitli düzenlemelerle uygulanmaya devam etmiştir. Her ne kadar deprem harcamalarının finansmanı bu vergilerin getiriliş amaçlarının bir ayağını oluştursa da yürürlüğe girdikleri dönem itibarıyla bu vergiler kamuoyunda deprem vergileri olarak kabul görmüştür.

1999 yılından bugüne geçen 22 yıllık süreçte bu vergilerden devamlı hale gelmiş olan özel iletişim vergisinden yaklaşık 79 milyar, şans oyunları vergisinden ise yaklaşık 21 milyar olmak üzere toplamda yaklaşık 100 milyar TL gelir elde edilmiştir. Kamuoyunda deprem vergilerine ilişkin gelişmiş olan yanlış anlayış nedeniyle, her depremin ardından bu amaçla tahsil edilen vergi gelirlerinin hangi amaçlarla harcandıkları yeniden tartışma konusu yapılmaktadır. 2020 yılında Elazığ ve İzmir’de yaşanan iki büyük deprem sonrası bu tartışmaların yoğunluk kazandığı bilinmektedir. Bu iki büyük deprem aynı zamanda, ülkenin içinde bulunduğu deprem riski de göz önünde bulundurulduğunda, mali otoritelerin olası bir doğal afete karşı hazırlıklı olmaları noktasında bir uyarıcı olmuştur.

Gerek bütçenin önemli ilkelerinden biri olan adem-i tahsis ilkesi, gerekse vergiye karşı kamuoyunda oluşan tepkiler, olası bir afet riskine karşı alternatif bir finansman kaynağına yönelilmesinin daha doğru olacağını ortaya koymaktadır. Bu kapsamda acilen bir deprem fonu oluşturularak uygulamaya konulmasının son derece faydalı ve önemli olduğu düşünülmektedir. Elbette uygulanacak bu fonun yol açacağı sorunlara ilişkin endişelerin giderilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan fonun Sayıştay denetimine tabi tutulması önemlidir. Ayrıca gerek fonun denetiminin yapılması gerekse kamuoyunun bilgilendirilmesi bakımından muhalefete de önemli rol düşmektedir. Zira bütçe üzerindeki en etkin denetimi yapan organ siyasi muhalefettir.

KAYNAKÇA

- Akar, S. (2013). *Doğal afetlerin kamu maliyesi üzerine etkisi: Türkiye örneği*. (Yayımlanmamış doktora tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akdoğan, A. (2011). *Kamu maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Anderson, B. (2021). *Budgeting for disasters (Based on a paper by Marvin Phaup)*. OECD. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42407562.pdf>
- Aral, O. (2021, Şubat 9). Varlık Fonu'na Sayıştay denetimi talebi.... *Dünya*. <https://www.dunya.com/kose-yazisi/varlik-fonuna-sayistay-denetimi-talebi/610245>.
- Ataç, E. (1986, Mayıs). *Kamu sektöründe etkinlik açısından fonların değerlendirilmesi*. 2. Maliye Eğitimi Sempozyumunda sunulan bildiri. http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye-Sempozyumu_2_65_81.pdf
- Batı, M. (2020). *Deprem vergilerinin başka yerlerde kullanılması nasıl engellenebilir?* Sözcü. <https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/deprem-vergilerinin-baska-yerlerde-kullanilmasi-nasil-engellenebilir-6108675/>
- BBC. (2011). *Japan government announces disaster relief budget*. BBC. <https://www.bbc.com/news/business-13167014>
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK). (2020). *Faaliyet raporu: 2020 mali yılı*. Erişim adresi https://www.dask.gov.tr/content/pdf/2020_dask_faaliyet_raporu.pdf
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK). (2021). *DASK hakkında*. DASK. <https://www.dask.gov.tr/hakkinda.html>
- Durdu, M. (2018). *Türkiye'de bütçe dışı fon uygulamaları ve varlık fonu*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Karatepe, K. (2006). Mali anayasada değişiklik sorunu: 5018 çözümlemesi, *Memleket Siyaset ve Yönetim*, 1(2), 43-94.
- NTVMSNBC. (2001). *Hazine: Fonlar israfa neden oluyor*. NTVMSNBC. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/101822.asp>
- Peacock, A. T. ve Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. National Bureau of Economic Research: Cambridge, 72. <https://www.nber.org/system/files/chapters/c2302/c2302.pdf>
- Saygılı, M. K. (2002). *Türkiye'de kamu fonu uygulaması*, (Uzmanlık tezi). Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Selen, U. ve Tarhan, B. (2014). *Türkiye'de bütçe hakkı algısı*, Bursa: Star Ajans.

- The Nippon Foundation. (2021). *Special fund for disaster preparedness*. The Nippon Foundation. https://www.nippon-foundation.or.jp/en/what/projects/disaster_fund
- Tüğen, K. (2013). *Devlet bütçesi*, İzmir: Bassaray Matbaası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1999). *4481 sayılı kanun gerekçesi*, TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2001). *4705 sayılı kanun gerekçesi*, TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2003). *5035 sayılı kanun gerekçesi*, TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>
- T.C. Anayasa Mahkemesi. (2001). *Anayasa Mahkemesi 28.03.2001 tarih ve E. 1999/51, K. 2001/63 sayılı kararı*. T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>
- T.C. Anayasa Mahkemesi. (2005). *Anayasa Mahkemesi 06.05.2005 tarih ve E. 2001/379, K. 2005/3 sayılı kararı*. T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. (1999). *09.12.1999 tarihli IMF niyet mektubu*, TCMB. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/IMF-ile-yap%C4%B1lan-Stand-By-D%C3%BCzenlemesine-%C4%B0li%C5%9Fkin-09.12.1999-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf>
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. (2000). *18.12.2000 tarihli IMF niyet mektubu*, TCMB. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/f5c83fd3-2a16-48ff-8fe9-0e0eed9b2fb3/18.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-f5c83fd3-2a16-48ff-8fe9-0e0eed9b2fb3-m3fB7yR>
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2000). *Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Finansman Kanunu ile 4306 ve 4481 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun tasarısı ile gerekçesi*. TBMM. <https://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0776.pdf>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020a). *1990-2003 yılları yıllık bazlı konsolide bütçe istatistikleri*. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri?s=1999-2003>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020b). *Depremle ilgili yapılan harcamaların dağılımı*. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri?s=1999-2003>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020c). *2003-2005 yılları konsolide bütçe istatistikleri*. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri?s=1999-2003>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2021). *Genel bütçe istatistikleri*, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>
- T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı. (2019). *Türkiye deprem tehlike haritası*. AFAD. <https://deprem.afad.gov.tr/deprem-tehlike-haritasi>
- T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü. (2012). *Soru önergesi*, TBMM. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-0842sgc.pdf>
- Ünsal, H. (2016). Doğal afetlere yönelik vergi politikaları ve Türkiye uygulamalarının incelenmesi, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 1-23.

- Yüce, M. (1999). Vergileme ilkeleri ve ekonomik konjonktür açısından deprem vergilerinin genel bir değerlendirmesi. *Mevzuat Dergisi*. (21), <https://www.mevzuatdergisi.com/1999/09a/03.htm>
- Yüce, M. (2000). Deprem vergilerinin vergi teorisi ve ekonomik konjonktür açısından bir analizi, *İktisat İşletme ve Finans*, 15(168), 35-52.