

# BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNE YÖNELİK DEĞİŞİKLİKLERİN ELEŞTİRİSİ

“Bireysel”e Devlet Katkısı Anayasanın 73’üncü Maddesinde  
Belirtilen Vergi Ödeviyle Karşılanabilecek  
Nitelikte Bir “Kamu Gideri” Midir?

## CRITIQUE OF NEW REGULATIONS ABOUT INDIVIDUAL PENSION SYSTEM

Could government contribution to individual pension system  
be considered as a public expenditure  
under the provision of the Constitution article 73?

Tahir ERDEM\*

**Özet:** Ülkemizde bireysel emeklilik sistemi kuruluşunu takip eden 10 yıllık kısa bir süreç içinde uygulanan vergi indirim modeliyle birlikte başarılı bir gelişim grafiği izlemektedir. Sistemin katılımcı sayısı ve üretilen fon tutarı açısından daha etkin şekilde desteklenmesi açısından devlet katkısına dayalı yeni bir destek modeli öngörülmektedir. Çalışmamızda, sistem açısından önemli etkiler getirmesi beklenen bu model değişikliğinin Anayasa çerçevesinde hukuki değerlendirilmesi yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Bireysel emeklilik sistemi, vergi indimi, devlet katkısı.

**Abstract:** A solid degree of development has been achieved within the individual pension system since its inception in Turkey in line with the tax deduction program in a short time period of 10 years. A new model which is including government contribution is about to be introduced to the system for more efficient support to increase the number of contributors and amount of fund. In this paper, the constitutional base of this new regulation is going to be discussed and evaluated.

**Keywords:** Individual pension system, tax deduction, government contribution.

## GİRİŞ

Ülkemizde, 2000’li yılların başında sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinin bir parçası olarak çok basamaklı emeklilik sisteminin kurulması için kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı nitelikte ve gönüllü katılıma dayalı şekilde işleyen “Bireysel Emeklilik Sistemi” (BES) kurulmuştur. 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu”<sup>1</sup> ile kurulan bu sistem 07.10.2001 tarihinden itibaren uygulamaya girmiştir.

Sistemin kuruluş gerekçesi<sup>2</sup> emeklilik döneminde kamu sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanan ödemelere ek (tamamlayıcı mahiyette) gelir sağlamayı amaçlayan bireylere güvenli ve sistemli bir tasarruf ve yatırım mekanizması sunmak ve aynı zamanda uzun vadeli özel tasarrufların artırılması üzerinden olumlu ekonomik kazanımlarla topluma yarar sağlamak şeklinde ifade edilmiştir. Bu çerçevede, BES birey ve toplum dengesi üzerine inşa edilmiştir.

Çok basamaklı emeklilik sistemlerinde üçüncü basamağı bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü katkılarından oluşan ve tamamıyla bireysel hesaplarda takip edilen fonlu sistem teşkil etmektedir. Ülkemizde de ihtiyaç duyulan ve eksikliği hissedilen bu sistemin kurulması amacıyla 4632 sayılı Kanunla kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı nitelikteki BES kapsamında bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen bireysel emeklilik hesaplarına dayalı fonlu bir sistemin oluşturulması öngörülmüştür.

BES’in bireysel tasarruf ve yatırıma yönelik katkılarının yanı sıra topluma yönelik önemli etkileri de bulunmaktadır. Genel olarak, emeklilik fonlarının uzun vadeli yapısı, fon miktarının büyüklüğü ve kurumsal yatırımcı kimliği ile sermaye piyasalarındaki etkinliği bu ülkelerin ekonomik gelişmelerinin ana nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Bu yönüyle BES kapsamında ülkemizde emekliliğe yönelik tasarrufların malî sektör içerisinde ülke ekonomisinin hizmetine sunulması amaçlanmaktadır.

<sup>1</sup> 07.04.2001 tarihli ve 24366 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>2</sup> Kanun gerekçesi için bkzn; <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c056/tbmm21056063ss0580.pdf>

Bireysel emeklilik sistemi ile amaçlanan kamu sosyal güvenlik sistemlerine alternatif bir özel emeklilik sistemi yaratılması değildir. Tam aksine, kamu sosyal güvenlik sistemine üye olan ve aktif prim ödeyenlere ek avantajlar sağlayarak ve gerçek gelir beyanı teşvik edilerek vergi gelirlerinin artırılmasını öngören, kayıtdışılığın azaltılmasına ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının malî gelirlerinin artırılmasına yönelik bir sistemdir. Bu nedenle, bireysel emeklilik sistemi, hiç bir şekilde kamu sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi değil, sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikte gönüllü katılıma dayalı ek emeklilik sistemidir.

Bu süreçte, ülkemiz açısından yeni olan sistemin sağlıklı bir şekilde yaygınlaştırılması ve kendisinden beklenen bireysel ve toplumsal sonuçları sağlayabilmesi için önemli vergi destekleri getirilmiştir. BES'in vergilendirme boyutuna ilişkin düzenlemeler 4697 sayılı Kanunla<sup>3</sup> yapılmıştır. Sisteme yönelik vergi düzenlemeleri genel olarak sistemle ilgili üç aşamayı temel alarak şekillendirilmiştir. Bu aşamalar sırasıyla bireylerin sisteme katıldığı dönem, katkı paylarının değerlendirildiği dönem ve son olarak sisteminden katılımcıya ödeme yapıldığı ayrılma ya da emeklilik dönemidir. 4697 sayılı Kanunla yapılan ve sistemin vergisel boyutuna ilişkin düzenlemelerin uygulanmasına ışık tutmak açısından Gelir İdaresi tarafından 3 seri nolu Gelir Vergisi Sirküleri<sup>4</sup> kapsamında açıklamalar yapılmıştır.

Ülkemizde, yakın bir zamanda uygulamaya giren BES öngörülen vergi desteklerinin de etkisiyle gerek katılımcı sayısı gerek üretilen fon tutarı itibarıyla başarılı sayılabilecek bir gelişim grafiği izlemektedir. 12/03/2012 tarihi itibarıyla BES kapsamında katılımcıların fon tutarı 15.971.794.360 TL'ye ulaşmış ve toplam 2.741.966 katılımcı sayısı ile 12.989.326.096 TL tutarında fon yatırıma yönlendirilmiştir.<sup>5</sup>

Bugün gelinen noktada, ilgili Bakanlıklar tarafından BES kapsamında öngörülen vergi indirimine dayalı teşvik sisteminden katılımcıların sadece % 35'lik kısmının yararlanabildiği dolayısıyla da kalan % 65'lik kısmın yararlanmadığı gerekçesiyle yeni bir teşvik sisteminin

<sup>3</sup> 4697 sayılı "Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 10.07.2001 tarihli ve 24458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>4</sup> 13.08.2003 tarihli ve 3 Seri Nolu Gelir Vergisi Sirküleri için bkznz. [www.gib.gov.tr](http://www.gib.gov.tr)

<sup>5</sup> İstatistik verileri için bkznz; <http://www.egm.org.tr>

kurulmasının tasarlandığı yönünde somut açıklamalar yapılmıştır.<sup>6</sup> Konuya ilişkin olarak hazırlanan kanun tasarının<sup>7</sup> genel gerekçesinde de mevcut sistemin yerine sistemdeki katılımcıların doğrudan devlet katkısı yöntemi ile daha etkin şekilde teşvik edilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, vergi indirimine dayalı olarak çalışan mevcut sistem yerine yeni sistemde tüm katılımcılara devletin katkı sağlanması öngörülerek vergi mükellefi olsun ya da olmasın BES'e giren herkesin devlet tarafından eşit oranda teşvik edilmesinin amaçlandığı duyurulmuştur. Bu doğrultuda, yeni sistem kapsamında vergi indirimi uygulamasından vazgeçilerek katılımcıların bireysel emeklilik hesabına yaptıkları katkının yıllık brüt asgari ücretin yüzde 25'i ile sınırlı olan tutarı kadar bir devlet katkısı yapılması öngörülmektedir.

Çalışmamızda, BES'e yönelik yeni teşvik sisteminin temel unsuru- nu oluşturan devlet katkısı modelinin Anayasal dayanakları üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda, bir yandan vergi gelirleriyle finanse edilecek söz konusu modelin "*bireysel*" varlık artışına odaklı yapısının yasa- ma tasarrufunun amaç unsuru olarak zorunlu ayağını teşkil eden "*kamu yararı*"na uygunluğu araştırılacaktır. Diğer yandan kişisel tasarrufların artırılması için bireysel emeklilik sistemine yapılması öngörülen devlet katkısının Anayasanın 73'üncü maddesinde belirtilen nitelikte vergi gelirleriyle karşılanabilecek bir kamu gideri sayılıp sayılamayacağı ve dolayısıyla da finansman yöntemi olarak mali egemenliğe dayalı vergilendirme imkanına kaynak teşkil edip edemeyeceği Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin emsal kararları ve ülkemizin sosyal ve ekonomik yapısına ilişkin istatistiki verileri ışığında ele alınacaktır.

## 1. MALİ EGEMENLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİNİN KAMU YARARI VE KAMU GİDERİ KAVRAMLARI KAPSAMINDA SINIRLARI

### 1.1. MALİ EGEMENLİK VE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Vergi ilişkisi kamu hukuku alanında yer alan ve tarafların irade ve statü itibarıyla asimetrik konumda bulunduğu bir zeminde cereyan eder. Temelinde cebirlik bulunan ve toplumu oluşturan tüm bireylere

<sup>6</sup> <http://www.aa.com.tr/tr/balkanlar/45972--bireysel-emeklilige-devlet-katkisi-geliyor>

<sup>7</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_sd.sorgu\\_yonlendirme](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme)

mali güçlerine orantılı olarak kamu giderlerini müştereken karşılamak üzere maddi ödevler ile bu maddi ödevlerin tahakkuka yardımcı olan şekli ödevler yükleyen bu ilişki doğası itibariyle toplum menfaati ile kişi menfaatinin çatıştığı bir nitelik arz eder. Kişi menfaati ya da bireysel çıkar olgusu, kişilerin yasal çerçeve içinde mümkün olan en az vergi yüküne muhatap olma eğiliminden kaynaklanır. Kamu yararı ise vergi idaresi tarafından verginin, kamu harcamalarının kaynağını oluşturması nedeni ile tam ve zamanında alınmasından doğan yarara dayanır.<sup>8</sup>

Vergilendirme ilişkisinin temelinde hukuki dayanak noktası olarak devletin mali egemenliği yer alır.<sup>9</sup> Dolayısıyla, vergi ilişkisi, taraflar arasında eşitsizliğin söz konusu olduğu statü hukukunun tam olarak yansımaları niteliğindedir. Maddi vergi borcu olarak parasal bir yükümlülüğü içeren vergi ilişkinin temelinde, sözleşme ya da haksız fiil gibi unsurlar değil, toplumun kamu giderlerinden kaynaklanan müşterek sorumluluğu yer almaktadır. Bu çerçevede, vergilendirme yetkisi geçerliliğini toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan kamu giderlerinin devlet tarafından müşterek sorumluluk esasında topluma yansıtılması ve dağıtılması düşüncesinden alır. Vergilendirme iradesi ve bunun uzantısında somutlaşan vergi alacağı ortak ihtiyaçların ortaya çıkardığı kamu yararı gerekliliği nedeniyle doğrudan devlet iktidarına bağlanmaktadır. Bu iradeye tanınan üstünlük kamu yararı fikrinden beslenmekle birlikte, tamamen keyfi ve sınırsız değildir. Vergilendirme dahil olmak üzere tüm yasama faaliyetlerinin sınırı üstün hukuk kuralları ile belirlenmiş ve Anayasada şekillenmiş-

<sup>8</sup> Gülsen Güneş, Verginin Yasallığı İlkesi, İstanbul:Alfa, 1998, s. 1-3.

<sup>9</sup> Egemenlik terimi karşılığında, kamu hukuku doktrinde *"hakimiyet"*, *"devlet kudreti"*, *"devlet iktidarı"*, *"devlet gücü"*, *"kamu iktidarı"*, *"kamu gücü"*, *"kamu kudreti"*, *"otorite"*, *"siyasi güç"* kavramları, devletler hukuku doktrinde de *"bağımsızlık"*, *"özgürlük"* kavramları kullanılmaktadır. Mali egemenlik ise, egemenlik kavramının mali alandaki görünümüdür. Çeşitli yetkilerden oluşan mali egemenlik, devlet egemenliğinin varlık koşulu olmasının yanı sıra, onun sürekliliğini sağlar ve yürütür. Mali egemenliğin iç hukuk bakımından anlamı, devletin ülke sınırları içinde vergilendirme, harcama, bütçe yapma, borçlanma, kamu mallarını yönetme yetkilerine sahip olmasıdır. Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücüdür. Devletin varlık koşullarından biri olan vergilendirme, devletin ilk belirtilerinden biri olan mali talepte bulunma şeklinde ortaya çıkmaktadır. (Bknz; Nami Çağan, Vergilendirme Yetkisi, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s.1-4)

tir. Anayasamızda, genel çerçevede devletin tüm organları, kurum ve kuruluşları açısından bir görev dağılımı ve yetki belirlemesi yapılırken, faaliyet ve işlemleri açısından geçerli olan temel hukuk kuralları, bireylere tanınan temel hak ve özgürlüklerle birlikte açıklanmıştır. Dolayısıyla, mali egemenlik ve bu kapsamdaki vergilendirme yetkisi de devlet egemenliğinin bağlı olduğu sınırlara tabidir.

Vergi ilişkisinin niteliği ve yapısı itibarıyla kamu hukukunun bas-  
kın unsurlarını bünyesinde barındıran görünümü ve muhataplarına  
zora dayalı olarak karşılıksız ödevler yüklemesi, vergilendirmeyi dev-  
let iktidarının en somut olarak hissedildiği bir alana dönüştürmüştür.  
Bu ise vergilendirme sürecinin öncelikle temel hukuk kaynaklarında  
esaslı ilke ve unsurlara bağlanmasını ve buna paralel olarak da kişi-  
lerin devlete karşı korunması bakımından belirli haklarla donatılması  
gerekliğini doğurmuştur. Nitekim bu gereklilik vergilendirme konu-  
sunda somut olarak Anayasa düzeyinde yer verilen kuralların varlık  
kazanmasına neden olmuştur. Bunun daha ötesinde, vergi ilişkisinin  
toplum yaşamındaki önemine ve etkisine binaen tarihsel perspektifte  
mali hukukun anayasa hukukuna ve anayasaların ortaya çıkışına ön-  
cülük ettiği yönünde görüşler de bulunmaktadır.<sup>10</sup>

Vergi ilişkisinin maddi temelini oluşturan gereklilik toplum ya-  
şamının ihtiyaçlarını adil ve kabul edilebilir bir sistem içinde müşte-  
reken finanse etmektir. Bununla birlikte toplumu yöneten ve hukuka  
bağlı olan devletin vergilendirme alanındaki işlem ve tasarruflarının  
hukuka uygunluğu da bir arada yaşayan insanlar topluluğunu toplu-  
ma dönüştüren ortak paydalardan biri olan hukuk ve bunun özündeki  
adalet anlayışının bir parçasıdır. Bu anlayışın ifadesi ise vergilendirme  
ilişkisinin Anayasal düzeyde kişileri keyfilik ve adaletsizliğe karşı ko-  
ruyacak ilke ve esaslarla düzenlenmesi ve uygulamalarda da bunların  
gözetilerek hayata geçirilmesi şeklinde karşılığını bulmak durumun-  
dadır.

Vergi ödevine ilişkin temel ilkeler Anayasamızın “*Temel Haklar ve  
Ödevler*”i düzenleyen İkinci Kısımının “*Siyasî Haklar ve Ödevler*”in ta-

<sup>10</sup> Bknz; Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hu-  
kukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e  
Armağan, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, c.I, s.365-  
374 (www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm, Konuluş Tarihi: 10.12.2009).

nımlandığı Dördüncü Bölümünün “Vergi Ödevi” başlıklı 73’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Anayasamızın 73’üncü maddesinde “Vergi Ödevi” düzenlemesi çerçevesinde, Türk Vergi Sisteminin temel ilkeleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

*“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*

*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*

*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*

*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”*

Pozitif hukukumuz kapsamında, gerek Anayasamızda gerek vergi kanunlarımızda vergi kavram olarak tanımlanmamıştır. Buna karşın, uygulamada verginin tanımına doktrinde ve yargı kararlarında yer verilmiştir. “Kamusal gereksinimleri karşılamak için kişi ve kurumların mal varlıklarının bir bölümünün devlete geçirilmesi, bu yolla kamuya aktarılması”<sup>11</sup> anlamındaki vergi, “devletin egemenlik gücüne dayanarak kamu giderlerine katılımı sağlamak amacıyla kişilerden aldığı ekonomik değerler”<sup>12</sup> olarak tanımlanabilir.<sup>13</sup>

Vergi; kamu giderlerini karşılamak amacıyla yasalarla gerçek ve tüzelkişilerden mali güçlerine göre istenen bir yükümlülüktür. Devlet bu yolla, kamu giderlerini karşılamak için ya da mali politika nedeniyle piyasa ekonomisinden bütçeye gelir aktarmaktadır. Vergi, belirli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayıp, tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payını anlatır.<sup>14</sup>

Bu yapı içinde verginin herkese adil ve eşit şekilde dağıtılması kapsamında genellik ilkesini gündeme gelir. Anayasa Mahkemesi bir

<sup>11</sup> AYMK., 07.11.1989, E. 1989/6, K.1989/42.

<sup>12</sup> AYMK., 24.06.1993, E.1992/29, K. 1993/23.

<sup>13</sup> Şahnaz Gerek ve Ali Rıza Aydın, Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Seçkin:Ankara, 2005, s. 25.

<sup>14</sup> AYMK, 14.2.1991, E. 1990/18, K. 1991/4, 08.05.1991 tarihli ve 20865 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.



kararında, “*Vergi ödevinde kişinin belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanması karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu hizmetleri giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması*”nın söz konusu olduğu belirtilmiştir.<sup>15</sup> Anayasa’nın 73’üncü maddesinde de, verginin, kamu giderlerini karşılamak amacıyla ödeneceği biçiminde genel bir ifade kullanılmıştır. Kamu giderlerini karşılamak üzere toplanması gereken vergi yükünün genellik ilkesi paralelinde toplumu teşkil eden herkese adalet ve eşitlik içinde dağıtılması öngörülürken bu yükün sadece belirli bir kesimin üzerinde bırakılması mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu giderinin bir bölümünün yurttaşlar içinde yalnızca işçilere ve işverenlere yükletilmesini Anayasanın vergi ödevine ilişkin maddesine aykırı bulmuştur.<sup>16</sup>

Yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere Anayasa’nın 73/1’inci maddesinde ifade edilen “*dar anlamda vergi*” kavramında toplumun ortak ihtiyaçlarını teşkil eden kamu yararının ve/veya kamu hizmetlerinin gerektirdiği mali kaynağın karşılık ve yararlanma ölçütü aranmaksızın mali gücüne orantılı şekilde herkese dağıtılması ve toplum üyeleri tarafından müştereken karşılanması söz konusudur. Dolayısıyla, dar anlamda vergilendirme yoluyla finanse edilebilecek kamu gideri ortak ihtiyaçtan kaynaklanan müşterek sorumluluğa dayanmaktadır. Ortak bir yükümlülük havuzu olarak düşünülebilecek bu müşterek sorumluluğun somut olarak dağıtımında uygulanan temel ölçüt “*mali güç*” olmakla birlikte dağıtımı gerçekleşen tutar ise “*kamu giderleri*” karşılığını teşkil eden “*vergi ödevi*”dir. Dolayısıyla “*vergi ödevi*” kamu gideri noktasından başlayıp mali gücüne orantılı şekilde herkese ulaşacak bir yüküm olarak somutlaşır ve mükelleflerde sonlanır. Bir ucunda “*kamu gideri*” diğer ucunda ise mali gücüne orantılı şekilde mükellef sıfatı taşıyan kişilerin varlıklarından karşılanan “*vergi etiketli*” parasal tutarlar yer almaktadır. Bu yaklaşımın kaynağında ortak ihtiyaçtan doğan “*kamu gideri*”nin kaynaştırıcı ve yükümlendirici “*müşterek sorumluluk*” ilişkisi, dağıtım ayağında ise adalet ve eşitliği sağlamak üzere “*mali güç*” ilkesi bulunmaktadır. Dolayısıyla, dar anlamda vergi ancak kamu giderinin olduğu yerde toplumu oluşturan kişilerin kamu giderinin karşılığını teşkil eden vergi ödevini karşılaması konu-

<sup>15</sup> AYMK, 18.2.1985, E. 1984/9, K. 1985/ 4.

<sup>16</sup> AYMK, 29/6/1971, E. 1971/19, K. 1971/61, 10.2.1972 tarihli ve 14095 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.



sundaki ortak sorumluluğundan doğar. Kamu gideri niteliği bulunan bir devlet harcaması açısından vergilendirme yetkisi ve mali sorumluluk yükleme imkanı doğar. Kamu gideri karşılığı olmaksızın müşterek sorumluluk yaratma ve vergi salma yetkisinden söz edilemez.

Bu durum, vergi benzeri mali yükümlülükler açısından da geçerlidir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi bir mali yükümlülüğün Anayasanın 73'üncü maddesinde öngörülen anlamda vergi benzeri mali yükümlülük olup olmadığını tespitinde belirli kriterler aramaktadır. Bu kriterlerden biri de devlet tarafından tahsil edilen ödemenin kamu gideri karşılığı olup olmadığıdır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, çarşı ve mahalle bekçilerinin kamu hizmeti yaptıklarından ve bu nedenle onlara hizmetleri karşılığında ödenen paraların kamu gideri olduğundan söz ederek, bu gideri karşılamak için alınan paraları vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirmiştir.<sup>17</sup> Ücret, aidat, kesenek, harç, katılma payı, fon payı, katkı payı gibi adları ne olursa olsun parasal yükümlülük ya da ödemelerin Anayasa'nın 73. maddesi kapsamında mali yükümlülük sayılabilmesi için ödemenin kamu gideri niteliğinde ve kamu hizmeti karşılığı olması, tek taraflı irade ile alınması, kamu gücüne dayanması, zorunlu olması, ödenmemesi halinde hukuki yolla tahsili, devlet tüzel kişiliği, kamu tüzel kişiliği ya da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları tarafından tahsil edilmesi ve yasa ile konulması gerekir.<sup>18</sup>

Devlet ve kişi arasında, vergiden doğan ilişkide, hem şekli ödevler hem de maddi borç açısından bir zorlama (cebrilik) ve gönülsüzlük bulunmakla birlikte devletin dar anlamda vergi alma imkanının sınırları kamu gideri kavramına dayanır. Devlet ancak kamu yararını gerçekleştirmek üzere gerekli olan kamu giderlerini karşılama gereğinin meşru kıldığı sınırlar içinde vergi toplayabilir. Devletin varlığını sürdürebilmesi ve sunması gereken hizmetlerin karşılığı niteliğindeki

<sup>17</sup> AYMK, 26.10.1965, E. 1965/25, K. 1965/57; Çarşı ve mahalle bekçilerinin görevi, zabitanın denetimi altında ve onun yardımcıları olarak genel güvenliği sağlamak ve adli zabıtaya yardımcı olmaktır. Bu görevin bir kamu hizmeti olduğu meydandadır. Şu halde bekçilere, hizmetlerine karşılık verilen ücret, bir kamu gideridir. Bu gideri karşılamak amacı ile kişilerden alınan para da kendilerine yönetilen, Anayasa deyimi ile, vergi benzeri bir mali yükümdür. Bu bakımdan bekçi paraları, Anayasa'nın 61 inci maddesinin kapsamına girmektedir.

<sup>18</sup> AYMK, 15.12.2006, E. 2006/111, K. 2006/112, 30.12.2006 tarihli ve 26392 (5. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

kamu giderlerini finanse edebilmesi için ihtiyaç duyduğu kaynakları özel kesimden aktarabilmesi için mali egemenliğini kullanabilir. Kamu gelirlerinden harcama yapılabilmesi, ancak kamu hizmetinin görülmesi ve kamu yararının sağlanması için mümkün olabilir. Bunların olmadığı yerde kamu gideri düşünülemez. Kamu gideri niteliği taşımayan bir harcama devlet eliyle gerçekleştirilse bile bu nitelikteki harcama için vergilendirme yetkisinin kullanılması meşru kabul edilemez.

Mali egemenlik, vergilendirme yetkisinin sınırları ve kamu gideri arasındaki bu ilişki Anayasa Mahkemesi kararlarında da ortaya konulmuştur. Anayasa Mahkemesi tarafında 1961 Anayasası döneminde verilen iki ayrı kararda, siyasî partilere Devletçe Hazineden yardım edilmesi konusundaki düzenlemeler bu ilişki perspektifinden değerlendirilerek karara bağlanmıştır. Verilen kararlardan birinde, kamu hizmeti ve kamu yararı ekseninde yer almayan bir devlet harcamasının Anayasanın vergi ödevini düzenleyen hükmündeki “*kamu gideri*” kavramı karşılığını bulamayacağından bu nitelikteki harcamanın vergilendirme yetkisi yönünden dayanaktan yoksun olduğu ifade edilmiştir.<sup>19</sup>

## 1.2. KAMU GİDERİ KAVRAMININ TEMEL UNSURU OLARAK KAMU YARARI

### 1.2.1. Kamu Yararı

Kamu yararı ya da eski deyimle amme menfaati, topluma, bir bütün olarak devlete ait ve gerçekleştirilmesi toplum yararına olan hizmetlerin sağlandığı menfaattir.<sup>20</sup> Kamu yararı, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef olarak da nitelendirilmektedir.<sup>21</sup>

Kamu yararı çok işlevli bir kavram olmanın yanı sıra soyut ve sübjektif bir nitelik taşır. Bu kavram, devletin doğrulamasını yapmak,

<sup>19</sup> AYMK, 02/02/1971, E. 1970/12, K. 1971/13, 09.07.1971 tarihli ve 13890 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>20</sup> Hüseyin Özcan, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, 7. Baskı, İstanbul:Alfa, 1993, s. 416.

<sup>21</sup> Turgay Ergun, Ömer Bozkurt ve Seriya Sezen, Kamu Yönetimi Sözlüğü, Yayın no: 283, Ankara:TODAİE, 1998, s. 133.

kamusal işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu ölçmek için kullanılır. Temel hakların sınırlandırılmasında başvuru başlıca nedenlerden biridir.<sup>22</sup> İdareye uygulanan özel kuralların uygulama alanını belirleyen bir ölçüttür. Yargıcın yetkilerinin belirlenmesinde temel alınan bir kavramdır. Kısaca, kamu yararı bir faaliyete “devlet ya da kamu faaliyeti” niteliği kazandırır. Kamu hukukuna uygunluğun bir ölçüsü olarak kabul edilir.<sup>23</sup> Kamu yararı, esasen yasama ve yürütmenin<sup>24</sup> tüm faaliyetlerinde kurucu bir unsur ve zorunlu bir kaynak teşkil eder.

### 1.2.2. Kamu Yararı Kavramının Anayasaya Uygunluk Denetiminde İşlevi

Kanunların hangi amaçlarla yapılacağı Anayasada belirtilir. Bütün kamusal işlemler gibi, kanunun amacı da kamu yararını gerçekleştirmek olmalıdır. Anayasada belirtilen amacı ya da kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla, kanun koyucu belli bir sonuca ulaşmak için değişik yolların seçimini siyasi tercihlerine göre yapmakta serbesttir. Burada da takdir yetkisi kanun koyuculara aittir ve bu husus Anayasa Mahkemesinin denetimine girmez. Fakat kanun koyucunun kişisel, siyasal ya da saklı bir amaç güttüğü durumlarda, yani başka bir amaca ulaşmak için bir konuyu kanunla düzenlediği durumlarda, ortada teknik anlam ile bir yetki saptırması, giderek de amaç unsuru bakımından Kanunun sakatlığı söz konusu olur. Kuşkusuz kanun koyucu, kendi siyasi tercihlerine göre neyin kamuya yararlı olup olmadığını takdir etmekte serbesttir. Bu bakımdan kamu yararı kavramı, kanunun yöneldiği amacı saptamak açısından ağırlık kazanır. Anayasa Mahkemesi denetimini yaparken, kanunun kamuya yararlı olup olmadığını değil, fakat kanunun gerçekten kamu yararı amacı ile yapıp yapılmadığını denetleyebilir.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> İnsanın, doğuşla kazandığı değeri ve onuru nedeniyle, kamu yararına ya da başka bir haklı nedene dayanmaksızın, değişik ölçülerle insanlar arasında ayırım yapılamaz ve yasaların uygulanması yönünden hiçbir fark gözetilemez. AYMK, 21.10.1992, E. 1992/13, K. 1992/50, 30.06.1993 tarihli ve 21623 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>23</sup> Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1991, C. 24, S: 2, s.3.

<sup>24</sup> Kamu hizmetlerinin kuruluşunda ve yerine getirilmesindeki temel amaç kamu yararıdır. Kamu yararı, idarenin tüm işlem ve eylemlerine yön veren bir kavramdır.

<sup>25</sup> Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 13. Baskı. Beta, s. 199-200.

Anayasa Mahkemesi kararlarında vurgulandığı üzere, hukuk devletin vazgeçilmez öğeleri içinde yer alan yasaların kamu yararına dayanması ilkesiyle bütün kamusal girişimlerin temelinde bulunması doğal olan kamu yararı düşüncesinin yasalara egemen olması zorunludur. Anayasa Mahkemesi tarafından yasama tasarruflarının “kamu yararı” unsuru yönünden incelenmesinde Anayasa’nın 2’nci maddesinde öngörülen “*hukuk devleti*” ilkesi ile ilişki kurularak “kamu yararı” unsuruna aykırılık taşıyan düzenlemeler bu yönden eleştirilmektedir.

Anayasa’nın 2’nci maddesinde, belirtilen “*hukuk devleti*” ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin, kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması gerekir. Bir kuralın Anayasaya aykırılık sorunu çözümlenirken “kamu yararı” konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme de, yasanın kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Anayasa’nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasada bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında da belirtildiği gibi, kamu yararı, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Bu saptamanın doğal sonucu olarak da, kamu yararı düşüncesi olmaksızın, yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak yasa kuralı konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması halinde, söz konusu yasa kuralı Anayasanın 2. maddesine aykırı düşer ve iptali gerekir. Açıklanan ayırık hal dışında, bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak Anayasa yargısıyla bağdaşmaz.<sup>26</sup>

Esasen kamu yararı kavramının sınırları belirgin olmadığı gibi, toplumdan topluma ya da dönemden döneme ekonomik, siyasi ya da sosyal koşullara göre değişkenlik gösterebilmektedir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi kamu yararının tanımını yapmak yerine, her somut olayda kamu yararının var olup olmadığını incelemeyi tercih etmektedir.

<sup>26</sup> AYMK, 31.10.2008, E. 2008/34, K. 2008/153, 06.12.2008 tarihli ve 27076 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur. Bu yönde ortaya konulan önemli bir tespit “*kamu yararı*” kavramı ile benzeri diğer kavramların ilişkisidir. Günümüzde kamu yararı kavramı yanında, “*toplum yararı*”, “*ortak çıkar*”, “*genel yarar*” gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla anlatılmak istenen, tümünün “*bireysel çıkar*”dan farklı onun, üstünde ya da dışında ortak bir yararı amaçlamasıdır.<sup>27</sup>

Kamu yararı kavramı, genel bir ifadeyle, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Bütün kamusal işlemler, nihai olarak kamu yararını gerçekleştirmek hedefine yönelmek durumundadır. Yasama tasarrufunda da kanunun amaç ögesi bakımından Anayasaya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. İlgili yasama belgelerinin incelenmesinden kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabilirse kanunun amaç unsuru bakımından anayasaya aykırı olduğu söylenebilir. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir.<sup>28</sup>

Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin bir kararında: “*Yasa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiçbir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek biçimde kullanılamaz*” denilmektedir.<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesi, kamu yararı kavramını hukuk devletinin tanımına giren unsurlardan birisi olarak nitelemekte ve kanunların amaç unsurunu da kamu yararı olarak kabul etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin kamu yararını yorumladığı kararlarına göre, kamu yararı: “*kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir. Anayasaya göre bu, Devletin başta gelen ödevidir.*”<sup>30</sup> Kamu yararının takdiri, yasama organının yetkisindedir. Ne var ki bu organ kamu yararı düşüncesiyle eylemlere dilediği miktarda ceza saptaya-

<sup>27</sup> AYMK, 21.10.1992, E. 1992/13, K. 1992/50, 30.06.1993 tarihli ve 21623 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>28</sup> AYMK, 2.6.2011, E. 2008/88, K. 2011/85, 21.10.2011 tarihli ve 28091 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>29</sup> AYMK, 25/2/1986, E.1985/1, K. 1986/4.

<sup>30</sup> AYMK, 5/4/1977, E.1977/1, K.1977/20. 05.12.1977 tarihli ve 16130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

mayacağı gibi, kişi haklarının özüne de dokunamaz.”<sup>31</sup> Yasa koyucu kamu yararının gerektirdiği önlemleri bulmak zorundadır.”<sup>32</sup> Kamu yararının gerektirdiği düzenlemeleri yapmak, çareleri düşünüp önlem almak, yasa koyucunun en doğal hakkı ve ödevidir. Yeter ki düzenlemeler yapılırken doğrudan doğruya amaçlanan hizmetin gerekleri göz önünde tutulmuş, istenen nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uygun nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç bağı kurulmuş olabilsin”<sup>33</sup>

### 1.2.3. Kamu Yararı ve Kamu Gideri İlişkisi

Tüm kamu etkinlik ve faaliyetlerinin temel amacını teşkil eden ve onlara meşruluk kazandıran kamu yararının sağlanması düşüncesi esasen kamu harcama ve giderlerinin de yapılabilmesine imkan sağlayan ana etkidir. Kamu yararını amaçlamayan ya da kamu yararına yönelmeyen bir kamu harcaması ya da gideri tahsis yönünden sıkıntılıdır. Nitekim, 3454 sayılı “*Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu Kurulmasına Dair Kanun*”a<sup>34</sup> göre oluşturulacak fondan 1989 Yılı Bütçe Yasasının 64’üncü maddesi ile hâkimlere konut için kredi verilebilme olanağı sağlanması, Anayasa’nın 73’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak “*kamu giderini karşılamak*” üzere toplanabileceği hükmü karşısında bu fondan yapılacak harcamaların bir bölümünün kamu gideri olma niteliğini tartışmalı hale getirmesi nedeniyle eleştirilmiştir.<sup>35</sup> Kamu hizmetlerinde<sup>36</sup> de esasen kamu yararı ekseninde hizmet görüş geçerlidir.

<sup>31</sup> AYMK, 29/4/1980, E.1979/37, K.1980/26. 23.08.1980 tarihli ve 17084 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>32</sup> AYMK, 25/4/1974, E.1973/41, K.1974/13. 14.09.1974 tarihli ve 15006 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>33</sup> AYMK, 31.12.1992, E.1992/40, K. 1992/55.

<sup>34</sup> 04.06.1988 tarihli ve 19832 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>35</sup> Anayasa Mahkemesi Üyeleri Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan ve Ahmet N. Sezer tarafından yazılan karşıoy gerekçesi için bkz; AYMK, 8.9.1989, E. 1988/37, K. 1989/36, 18.01.1990 tarihli ve 20406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>36</sup> Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Nitekim, bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir kamu hizmeti, ülke çapında, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. AYMK, 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, 24.01.1995 tarihli ve 22181 sayılı Res-

Bu konudaki önemli bir ayrıntı yerel yönetimler (mahalli idareler) açısından ortaya çıkmaktadır. Anayasanın 127'nci maddesinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulması öngörülen mahalli idarelerin gider ve harcamaları açısından da *"kamu yararı"* kavramı *"mahalli müşterek ihtiyaçlar"* ölçeğinde daraltılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun<sup>37</sup> 24. Maddesinin (n) bendi ile büyükşehir belediyesinin giderleri arasında, *"Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri"* sayılırken büyükşehir belediyelerine kamu yararı olup olmadığını takdir ederek yurt içinde ve yurt dışında her türlü hizmet için harcama yapma yetkisi verilmesi, aynı zamanda büyükşehir belediyesine sınırsız ve ölçsüz bir yetki kullanımının devri anlamına geldiğinden ilgili hükmün Anayasaya aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi de yapılan iptal başvurusunu ihtilaf konusu hükümde müşterek ihtiyaç ölçütü yerine kamu yararı ölçütü esas alındığından haklı bularak kabul etmiştir. Düzenlemeye ilişkin iptal kararının gerekçesinde yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri büyükşehir belediyesi için bir gider kalemi oluştururken, bunun ölçütünün mahalli müşterek ihtiyaç olması gerekirken iptal istemine konu düzenlemeyle mahalli müşterek ihtiyaç ölçütünün dışlanarak harcamanın kamu yararı görülmesi ölçütüne bağlanması, bu suretle sözkonusu kalemi oluşturan alanın büyükşehir belediyesi adına harcama yetkisine sahip olanların takdirine bırakılarak yönetsel ve yargısal denetiminin etkisizleştirilmesi ya da zorlaştırılması sonucunu doğurduğu belirtilerek kuralı uygulayıcı makamda bulunanlarla, kural uyarınca yapılan giderleri denetleyici konumundaki kişilere göre farklı değerlendirme ve sonuçlara yol açabilecek olan düzenlemenin, belirlilik unsuru açısından hukuk güvenliği ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı açıklanmıştır.<sup>38</sup>

---

mi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>37</sup> 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>38</sup> AYMK, 25.1.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, 17.01.2008 tarihli ve 26759 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.



#### 1.2.4. Kamu Gideri Kavramının Anayasaya Uygunluk Denetiminde İşlevi

Yasama ve yürütmenin etkinliklerinde kamu yararı teması temel gerekliliktir. Bu gerekliliğin mali yansıması ise kamu gider ve harcamalarında gündeme gelir. Kamu gelir ve giderlerine yönelik temel hükümlere Anayasada yer verilmiştir. Anayasanın 73'üncü maddesinde vergi ödevi düzenlenerek temel kamu finansman kaynağı olan vergi anayasal içerik kazanmıştır. Anayasanın 161 ila 165'inci maddeleri arasında ise bütçe ve kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yapılma esasları temel ilkelere bağlanmıştır. Bu konudaki yasal düzenleme ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu<sup>39</sup> kapsamında yapılmıştır.

Bir yasama tasarrufunun içeriğinde yer alan devlet harcamasının kamu gideri olarak değerlendirilip vergi yoluyla finansmanındaki ölçüt merkezi yönetim açısından kamu yararı ve mahalli yönetimler için de mahalli müşterek ihtiyaçtır. Bu yönüyle gider ya da harcama içeriğinden dolayı dar anlamdaki vergi yükümlülüğünü artıran yasa hükümlerinin Anayasada öngörülen kamu yararı/mahalli müşterek ihtiyaç ve kamu gideri unsurlarına uygun olması gerekir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan değerlendirme de bu yöndedir. Anayasa Mahkemesi tarafında 1961 Anayasası döneminde verilen bir kararda, siyasî partilere Devletçe Hazineden yardım edilmesi konusunda kamu hizmeti ve kamu yararı ekseninde yer almayan bir devlet harcamasının Anayasanın vergi ödevini düzenleyen hükmündeki "*kamu gideri*" kavramı karşılığını bulamayacağından bu nitelikteki bir harcamanın vergi ödevine kaynaklık edemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde bu konudaki açıklamalar aşağıdaki gibidir;

*"Siyasî partilere Devletçe yardım edilmesi gerektiği yolunda bir ilkenin kabullü bunlara Devlet Hazinesinden, yurttaşların vergi ödevini yerine getirerek Devlete verdikleri paralar Devlet gelirinin temelini ve Anayasa'nın 126.*

<sup>39</sup> 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin (h) bendinde kamu gideri, kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri olarak ifade edilmiştir.

*maddesinde sözü edilen Devlet bütçesinin kaynağını oluşturduğu için dolaşısıyla bu paralardan yardım adı veya başka adlar altında karşılıksız ödemelerde bulunulması sonucunu doğurur. Anayasa'nın vergi ödevini koyan 61. maddesi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Demek ki Anayasa'nın 61. maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş malî yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılması düşünülebilir. Böyle olduğuna göre sorunun çözülebilmesi için siyasî partilere Devletçe ödenecek yardım paralarının kamu giderleri arasında yer alıp almayacağıнын araştırılması zorunludur. Bu zorunluk önce ve özellikle siyasî partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durulmasını gerekli kılar.<sup>40</sup> Çünkü siyasî partilerin kamu hizmeti gören birer kamu kurumu olduğu, hiç değilse kamu yararına çalıştıkları saptanıp kabul edilmedikçe bunlara Devletçe yardımda bulunulabilmesi düşünülemez."*

*"Bir siyasî partinin toplum ve Devlet düzenini, kamu faaliyetlerini belirli görüşlerin doğrultusunda yönetmesi, denetlemesi ve etkilemesi kamu hizmeti niteliğini taşır. Ancak bu hizmetin yerine getirilmesi o siyasî parti mensuplarının Türkiye Büyük Millet Meclisine, Hükümete ve mahallî idarelerin seçimle iş başına gelen kuruluşlarına girmeleriyle başlar ve bu mensupların aracılığı ile gerçekleşir. Hizmetleri görenlere ise, hizmetlerin karşılığı olarak Devletçe ve mahallî idarelerce para ödendiği de bilinmektedir. Siyasî partilerin kamu hizmeti niteliğindeki çalışmaları ancak bu dar çerçeve içinde söz konusu edilebilir. Bu çerçevenin dışında siyasî partiler bakımından kamu hizmeti sayılabilecek bir çalışma düşünülemediği gibi yukarıdan beri açıklanan nedenlerle de partilerin birer kamu kurumu olarak kabul edilmelerine olanak yoktur.*

*Siyasî partiler kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar değildir. Bunlara Devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında yeri olamaz. Anayasa'nın 61. maddesi ise herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Anayasa'nın bu maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş malî yükümlerden elde edilen paralardan bir bölümü ile siyasî partilere yardım edilebilmesinin olanağı ve anayasal desteği yoktur. Siyasî partilere Devletçe yardım edilmesi ilke bakımından Anayasa'ya aykırıdır.<sup>41</sup>*

<sup>40</sup> AYMK, 18 ve 19 Şubat 1969, E. 1968/26, K. 1969/14, 25.02.1970 tarihli ve 13430 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>41</sup> AYMK, 02/02/1971, E. 1970/12, K. 1971/13, 09.07.1971 tarihli ve 13890 sayılı Res-

## 2. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNE YÖNELİK VERGİ UYGULAMASI VE TEŞVİK UNSURLARI

### 2.1. 4697 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN VERGİ UYGULAMASI VE TEŞVİK UNSURLARI

Bireysel emeklilik sistemine yönelik vergilendirme ve teşvik boyutu 4697 sayılı Yasayla vergi kanunlarında gerçekleştirilen düzenlemelerle kurala bağlanmıştır. Gelir Vergisi Kanunu (GVK) ve Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK) hükümleri dikkate alındığında Sisteme ilişkin vergi uygulamaları ve teşvikler yönünden üç aşama bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla,

- **Katılım ve katkıların yatırılması aşamasında;** bireysel emeklilik sistemine katılan ücretliler ve diğer vergi mükelleflerinin sisteme yaptıkları katkı tutarları ile işverenlerin çalışanları adına ödedikleri katkıların belirli limitler dahilinde vergi matrahından indirilmesine imkan sağlanması,
- **Toplanan katkıların değerlendirilmesi ve yatırımı aşamasında;** katkı tutarlarının değerlendirileceği emeklilik yatırım fonlarının gelirlerinin kurumlar vergisinden istisna edilmesi,
- **Katkı payları ile katkı getirilerinin ayrılma ve emeklilik nedeniyle hak sahiplerine ödenmesi aşamasında;** bireysel emeklilik sisteminden ayrılanlara yapılan ödeme üzerinden istisna uygulanması ve istisna dışında kalan ödeme tutarı üzerinden tevkifat yolu ile vergileme yapılmasıdır.

#### 2.1.1. Sisteme Katılım ve Katkıların Ödenmesi Aşamasında Vergi İndirimi

BES'e yönelik en önemli vergi teşvik unsuru vergi indirimidir. 4697 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler kapsamında gerek işverenlerin çalışanları adına gerek mükelleflerin kendisi tarafından BES'e ödenen katkı paylarının vergi matrahının tespitinde belirli sınırlar da-

---

mi Gazete'de yayımlanmıştır; Anayasa Mahkemesinin bu konuda daha önce vermiş olduğu kararı aksi yöndedir; bkz; AYMK, 18 ve 19 Şubat 1969, E. 1968/26, K. 1969/14, 25.02.1970 tarihli ve 13430 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

hilinde indirim konusu yapılmasına imkân sağlanmıştır. Vergi indirimi yoluyla BES'e katılım teşvik edilmiş ve böylece bireysel emeklilik sisteminin kurulmasından beklenen faydaların gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.<sup>42</sup>

#### 2.1.1.1. İşverenler Tarafından Ödenen Katkı Paylarının İndirimi

BES'in yaygınlaştırılması açısından öngörülen önemli araçlardan biri işverenlerin sponsorluğunda çalışanlar adına sisteme yapılan katkılardır. 4697 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi ile GVK'nın 40'ıncı maddesine eklenen 9'uncu bent hükmü uyarınca, işverenler tarafından çalışanları adına ödenen katkı paylarının belirli şartlar ve sınırlamalar dahilinde ücretle ilişkilendirilmeksizin ticari kazancın tespitinde doğrudan gider olarak dikkate alınabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu bağlamda, çalışanlar adına işverenler tarafından ödenen şahıs sigorta primlerinin, ücret olarak tevkifata tabi tutulduktan sonra ticari kazancın tespitinde, GVK'nın 40/1'inci maddesi uyarınca giderleştirilmesi esası benimsenmiştir.

Buna karşın, GVK'nın 40/9'uncu maddesiyle işverenler tarafından çalışanları adına ödenen katkı paylarının belirli sınırlar dahilinde ücretle ilişkilendirilmeksizin doğrudan giderleştirilmesine imkan tanınmıştır. Dolayısıyla, bu ikili yaklaşım tarzı içinde, yeni kurulan BES lehine bir düzenleme ile işverenlerce çalışanlar adına ödenen katkı paylarının doğrudan giderleştirilmesine olanak tanınarak BES'e yönelik vergi avantajı yaratılmıştır.

Bu kapsamda işverenler tarafından ücretliler adına bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları safi kazancın tespit edilmesi için ticari kazançtan indirilir. Ancak, gerek işverenler gerekse ücretliler tarafından bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahının tespitinde dikkate alınan katkı paylarının toplamı, ödendiği ayda elde edilen ücretin % 10'unu ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz. Bakanlar Kurulu bu oranı % 20 oranına kadar artırmaya ve belirtilen haddi asgari ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.

<sup>42</sup> 4697 sayılı Kanun gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss729m.htm>

### 2.1.1.2. Çalışanlar Tarafından Ödenen Katkı Paylarının İndirimi

Bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları ile şahıs sigortalarına ödenen primlerin ücret matrahının tespiti sırasında indirim konusu yapılabilmesi yönündeki düzenlemeye GVK'nın 63'üncü maddesinin 4697 sayılı Kanunla değişik 3'üncü bendinde yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca, ücretin gerçek safi değerine ulaşılrken işveren tarafından verilen para ve ayınlarla sağlanan menfaatler toplamından, sigortanın veya emeklilik sözleşmesinin Türkiye'de kain ve merkezi Türkiye'de bulunan bir sigorta veya emeklilik şirketi nezdinde akdedilmiş olması şartıyla; ücretlinin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, işsizlik, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta poliçeleri için hizmet erbabı tarafından ödenen primler ile bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları indirilebilecektir.

İndirim konusu yapılacak prim, aidat ve katkıların toplamı, ödendiği ayda elde edilen ücretin %10'unu (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta poliçeleri için ödenen primlerde, ödendiği ayda elde edilen ücretin %5'ini) ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz. Bakanlar Kurulu bu oranı %20 oranına kadar (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta poliçeleri için %10 oranına kadar) artırmaya ve belirtilen haddi asgari ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.

### 2.1.1.3. Beyana Tabi Mükellefler Tarafından Ödenen Katkı Paylarının İndirimi

BES'e katılımı teşvik açısından, 4697 sayılı Kanunla GVK'nın 89/1'inci bent hükmü değiştirilerek, yıllık beyanname veren mükellefler yönünden de gelir vergisi matrahının tespitinde, gelir vergisi beyannamesinde bildirilecek gelirlerden sisteme ödenen katkı payları ile sigorta şirketlerine ödenen primlerin belirli koşullar ve sınırlamalar dahilinde indirimine olanak tanınmıştır.

Bu bağlamda, gelir vergisi matrahının tespitinde, gelir vergisi beyannamesinde bildirilecek gelirlerden beyan edilen gelirin % 10'unu (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta primleri için, beyan edilen gelirin % 5'ini) ve asgari ücretin yıllık tutarını aşmamak şartıyla, mükellefin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza,

hastalık, sakatlık, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta primleri ile bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları indirilir.

Bu indirim için sigortanın veya emeklilik sözleşmesinin Türkiye’de kâin ve merkezi Türkiye’de bulunan bir sigorta veya emeklilik şirketi nezdinde akdedilmiş olması, prim ve katkı tutarlarının gelirin elde edildiği yılda ödenmiş olması ve ücret geliri elde edenlerin ücretlerinin safi tutarının hesaplanması sırasında ayrıca indirilmemiş bulunması şarttır. Eş veya çocukların ayrı beyanname vermeleri halinde, bunlara ait prim ve katkı payları kendi gelirlerinden indirilir. Bakanlar Kurulu bu indirim kapsamında yer alan oranları bir katına kadar artırmaya ve belirtilen haddi asgarî ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.

### **2.1.2. Katkıların Sistem Kapsamında Değerlendirilmesi Sürecine İlişkin İstisna**

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun<sup>43</sup> istisnaları düzenleyen 5’inci maddesinin ilk fıkrasının (d) bendinin 5’inci alt bendi kapsamında Türkiye’de kurulu emeklilik yatırım fonlarının kazançları kurumlar vergisinden istisna edilmiştir. Bu hükümle BES kapsamında toplanan katkıların değerlendirilmesi ve yatırımı aşamasına vergi istisnası getirilerek oluşturulan fonların vergisiz büyümesine olanak sağlanmıştır.

### **2.1.3. Sistemden Ayrılma Aşamasında İstisna ve Tevkifat Uygulanması**

Ayrılma veya emeklilik gibi farklı nedenlerle katılımcıların sistemde biriken katkı payları ile katkı getirilerinin hak sahiplerine ödenmesi aşamasında sınırlı bir istisna uygulanması ve istisna dışında kalan ödeme tutarı üzerinden ise tevkifat yolu ile nihai vergileme öngörülmüştür.

#### **2.1.3.1. Elde Edilen Gelirin Niteliği**

BES’ten ayrılma nedeniyle katılımcılara yapılan ödemeler nitelik itibarıyla GVK’nın 75/15’inci maddesinde menkul sermaye iradı olarak tanımlanmıştır. Bu hüküm uyarınca; tüzel kişiliği haiz emekli sandıkları, yardım sandıkları ile emeklilik ve sigorta şirketleri tarafından;

<sup>43</sup> 21/6/2006 tarihli ve 26205 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

a) On yıl süreyle prim, aidat veya katkı payı ödemededen ayrılanlara yapılan ödemeler,

b) On yıl süreyle katkı payı ödemiş olmakla birlikte bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazanmadan ayrılanlar ile diğer sandık ve sigortalardan on yıl süreyle prim veya aidat ödeyenlere ve vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemeler,

c) Bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemeler menkul sermaye iradıdır.

Düzenleme kapsamında anapara(semaye)-irat ayrımı yapılmaksızın katılımcılara ya da hak sahiplerine yapılan ödemelerin tamamının menkul sermaye iradı olarak tanımlanmış olması uygulamada tereddüt ve uyuşmazlılara neden olmaktadır.<sup>44</sup>

### 2.1.3.2. İstisna Uygulaması

GVK'nın menkul sermaye iratlarında istisnaları düzenleyen 22'nci maddesinin ilk fıkrasında BES kapsamında katılımcılara yapılan ödemelere ilişkin bir hükmü yer verilmiştir. Buna göre,

- Bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerin % 25'i,
- Türkiye'de kâin ve merkezi Türkiye'de bulunan diğer sigorta şirketlerinden on yıl süreyle prim ödeyenler ile vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerin % 10'u,
- Tek primli yıllık gelir sigortalarından yapılan ödemelerin tamamı

gelir vergisinden müstesnadır. İstisna edilen tutar üzerinden GVK'nın 94 üncü maddenin birinci fıkrasının (15) numaralı bendine göre tevkifat yapılmaz.

<sup>44</sup> Detaylı bilgi için bkz; Tahir Erdem, "Bireysel Emeklilik Stopajına İlişkin Önemli Bir Yargı Kararı", Lebib Yalkın, S: 89, Mayıs 2011.



### 2.1.3.3. Tevkifat Uygulaması

GVK'nın gelirin toplanması kuralına istisna teşkil eden “*toplama yapılmayan haller*”i düzenleyen 86'ncı maddesi uyarınca tam mükellefiyette; GVK'nın 75 inci maddesinin (15) numaralı bendinde yazılı menkul sermaye iratları yani bireysel emeklilik sisteminden yapılan ödeme tutarları ile dar mükellefiyette, tamamı Türkiye'de tevkif suretiyle vergilendirilmiş olan menkul sermaye iratları için yıllık beyanname verilmez, diğer gelirler için beyanname verilmesi halinde bu gelirler beyannameye dahil edilmez. Dolayısıyla, BES kapsamında ayrılma ya da emeklilik nedeniyle katılımcı veya haksahiplerine yapılan ödemeler nedeniyle yıllık beyanname verilmeyecek, diğer gelirler için beyanname verilmesi halinde bu gelirler beyannameye dahil edilmeyecektir.

Bu gelirler açısından GVK'nın 94'üncü maddesi kapsamında öngörülen tevkifat (vergi kesintisi) nihai vergileme niteliğindedir. GVK'nın 94/15'inci maddesi uyarınca;

a) On yıl süreyle prim, aidat veya katkı payı ödemedi ayrılanlara yapılan ödemeler üzerinden %15,

b) On yıl süreyle katkı payı ödemiş olmakla birlikte bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazanmadan ayrılanlara yapılan ödemelerden %10, diğer sandık ve sigortalardan on yıl süreyle prim veya aidat ödeyenlere ve vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemeler üzerinden (istisna tutarı dikkate alınarak) %9,

c) Bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemeler üzerinden<sup>45</sup> (istisna tutarı dikkate alınarak) %3.75,

oranında vergi tevkifatı yapılır.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Kesinti matrahının ödemelerin tamamını değil sadece irat kısmını teşkil ettiği yönündeki görüşümüz için bkz; Tahir Erdem, “*Bireysel Emeklilik Stopajına İlişkin Önemli Bir Yargı Kararı*”, Lebib Yalkın, S: 89, Mayıs 2011.

<sup>46</sup> 2009/14592 sayılı B.K.K. uyarınca belirlenen oranlardan GVK'nın 22'nci maddesindeki istisna düşülerek yapılması gereken kesinti oranlarına yer verilmiştir; 2009/14592 sayılı B.K.K. 03.02.2009 tarihli ve 27130 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

## 2.2. ÖNGÖRÜLEN YENİ DESTEK MODELİ KAPSAMINDA VERGİ UYGULAMASI VE TEŞVİK UNSURLARI

Bireysel emeklilik sisteminin desteklenmesine yönelik temel teşvik unsuru olan vergi indirimi uygulaması katılımcıların tamamına yönelik destek sağlayamaması ve işleyişindeki teknik aksaklıklarından dolayı terk edilerek bunun yerine devlet desteğine dayalı yeni bir modele geçilmesi öngörülmektedir. Bu amaçla, işverenlerin çalışanları adına ödediği katkılara yönelik vergi indirimi uygulaması dışında vergi indirimi modeli kaldırılarak yerine katılımcılar adına devlet katkısı sağlanmasına dayalı yeni bir model getirilmektedir. Söz konusu model değişikliğinin nedeni düzenlemeye ilişkin tasarının gerekçesinde aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir.

*“Ülkemizde, bireysel emeklilik sistemindeki katılımcılara halihazırda sağlanan en temel teşvik, ödenen katkı paylarının gelir vergisi matrahından indirim konusu yapılabilmesidir. Ancak, başta sistemin önemli oranda vergi mükellefi olmayan katılımcıların bulunması ve matrahtan indirim sürecine ilişkin olarak ortaya çıkan operasyonel sorunlar olmak üzere çeşitli problemlerden dolayı söz konusu teşvik etkin bir biçimde çalışmamaktadır. Bu kapsamda, ilgili vergi kanunları ile Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda yapılan değişikliklerle, mevcut sistemin yerine sistemdeki katılımcıların doğrudan devlet katkısı yöntemi ile daha etkin şekilde teşvik edilmesi hedeflenmektedir. Buna ilave olarak, vergi kanunlarında yapılması öngörülen bazı değişiklikler ile tasarrufların gelişiminde önemli unsurlar olan hayat ve sağlık sigortacılığının da daha etkin biçimde teşviki amaçlanmaktadır.”*

### 2.2.1. Katkı Payı Ödemesi Aşamasında Vergi İndirimi Yerine Devlet Katkısı Modeli

Yeni destek modeli kapsamında işverenlerin çalışanları adına ödediği katkılara yönelik vergi indirimi uygulaması biraz daha geliştirilerek korunması öngörülmüş bunun dışında ücretlilerin ve mükelleflerin kendileri ya da yakınları adına ödedikleri katkı payları nedeniyle vergi indiriminden yararlanma imkanı kaldırılarak yerine katılımcılar adına devlet katkısı sağlanmasına dayalı yeni bir model getirilmesi tasarlanmıştır. Bu kapsamda, vergi indirimi uygulamasına ilişkin olarak yeni modelde öngörülen hükümler aşağıda sırasıyla açıklanmıştır. İlk olarak işverenler açısından çalışanları adına ödenen katkı payı ve si-

gorta primlerinin vergi indirimine yönelik yeni hükümler çerçevesinde daha cazip hale getirilen koşullar ele alınmıştır. İzleyen bölümlerde ise ücret geliri elde edenler ve gelirini beyan etmesi gereken mükellefler açısından kaldırılan vergi indirimi kurumu ve yerine şahıs sigorta primleri açısından ise daha cazip hale getirilen yeni hükümler üzerinde durulmuştur. BES'e katılım ve katkı aşamasına ilişkin son bölüm olarak yeni sistemde öngörülen devlet katkısı modeli açıklanmıştır.

### 2.2.1.1. Vergi İndirimi Konusundaki Hükümler

#### 2.2.1.1.1. İşveren Tarafından Ödenen Katkı Payının İndiriminde Yeni Esaslar

Yeni düzenleme kapsamında ücretlilerin ve mükelleflerin kendileri tarafından ödenen katkı payları nedeniyle vergi indirimi uygulamasından yararlanma imkanı kaldırılmakla birlikte işverenler tarafından ücretlileri adına bireysel emeklilik sistemine yapılan katkı payı ödemelerinin indirimi müessesesinin daha geniş imkanlarla sürdürülmesi öngörülmektedir. Bu çerçevede, yeni sistemde GVK'nın 40/9'uncu maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi öngörülmektedir;

*"9. İşverenler tarafından ücretliler adına bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları (İşverenler tarafından bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahın tespitinde dikkate alınan katkı paylarının toplamı, ödemenin yapıldığı ayda elde edilen ücretin %15'ini ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz. Bakanlar Kurulu bu oranı yarısına kadar indirmeye, iki katına kadar artırmaya ve belirtilen haddi asgari ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere belirlemeye yetkilidir. Gerek işverenler tarafından bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları, gerekse bu Kanunun 63 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı ve 89 uncu maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendi kapsamında indirim konusu yapılacak prim ödemelerinin toplam tutarı, ödemenin yapıldığı ayda elde edilen ücretin %15'ini ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz.)."*

Yapılan değişiklik gerekçesinde de belirtildiği üzere, gönüllü katılıma dayalı özel emeklilik sistemlerinin gelişiminde işyeri bazlı emeklilik planları aracılığıyla işverenlerin çalışanları adına katkı payı ödemesi hem sistemin büyümesi hem de çalışanların katkıda bulunmalarının teşvik edilmesi bakımından önem arz etmektedir. Hâlihazırda bireysel emeklilik sisteminde işveren katkılarının toplam katkı payı üreti-

mindeki payı yaklaşık % 4 düzeyindedir. Bu kapsamda, işyeri bazlı emeklilik planlarının kurulmasını teşvik etmek amacıyla işverenlerin çalışanları adına ödeyecekleri katkı paylarından ticari kazancın tespitinde indirim konusu yapabilecekleri katkı payı oranının çalışanın brüt ücretinin %10'undan %15'ine çıkarılması öngörülmektedir. Öte yandan, gerek işverenler tarafından çalışanları adına bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları gerekse sigortalılar tarafından ödenen şahıs sigorta primlerinden indirim konusu yapılabilecek toplam tutar çalışanın brüt ücretinin %15'i ile sınırlandırılmaktadır. Böylece, maddede indirim oranı sınırı bakımından öngörülen %10'luk limit %15'e çıkarılmaktadır.

İşverenler tarafından çalışanları adına yapılan ödemelerde indirim uygulaması devam etmekle birlikte işverenlerin vergi indiriminden yararlandığı bu kapsamdaki katkı payı ödemeleri için devlet katkısı öngörülmemektedir.

#### **2.2.1.1.2. Ücret Geliri Elde Edenler Tarafından Ödenen Katkı Payı İndiriminin Kaldırılması**

Yeni sistemle birlikte çalışanlar tarafından ödenen katkı payları açısından devlet katkısı getirildiğinden ödenen katkı payı tutarlarının ücret matrahının tespiti sırasında indirimini uygulamasına son verilmektedir. Bu çerçevede, GVK'nın 63'üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmektedir;

*"3. Sigortalının Türkiye'de kain ve merkezi Türkiye'de bulunan bir emeklilik veya sigorta şirketi nezdinde akdedilmiş olması şartıyla; ücretlinin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, işsizlik, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta poliçeleri için hizmet erbabı tarafından ödenen primler (İndirim konusu yapılacak prim ve aidatların toplamı, ödendiği ayda elde edilen ücretin %15'ini ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz. Bakanlar Kurulu bu bentte yer alan oranı yarısına kadar indirmeye, iki katına kadar artırmaya ve belirtilen haddi asgari ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.)."*

Yapılması öngörülen değişiklikle, ücretliler tarafından ödenen katkı paylarının indirimine son verilirken şahıs sigorta poliçeleri kapsamında yapılan ödemeler açısından ise indirim sınırı %5 oranından yüzde %15 oranına yükseltilerek indirim imkanı önemli ölçüde artırılmaktadır.

### **2.2.1.1.3. Beyana Tabi Mükellefler Tarafından Ödenen Katkı Payı İndiriminin Kaldırılması**

Yeni destek modeli kapsamında getirilen devlet katkısıyla birlikte gelirlerini beyan etmek zorunda olan mükelleflere eski uygulama kapsamında öngörülen bireysel emeklilik sistemine yapılan katkı ödemelerinin vergi indiriminde dikkate alınmasına imkan sağlayan GVK'nın 89/1'inci maddesi değiştirilerek katkı payları açısından indirimden yararlanma hakkı kaldırılmaktadır. Buna karşın, şahıs sigorta primleri açısından öngörülen indirim hakkı daha cazip kılınmaktadır.

GVK'nın 89/1'inci maddesinde yapılması öngörülen değişiklik uyarınca, beyan edilen gelirin % 15'ini ve asgarî ücretin yıllık tutarını aşmamak şartıyla, mükellefin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta primleri (Sigortanın Türkiye'de kâin ve merkezi Türkiye'de bulunan bir emeklilik veya sigorta şirketi nezdinde akdedilmiş olması, prim tutarlarının gelirin elde edildiği yılda ödenmiş olması ve ücret geliri elde edenlerin ücretlerinin safi tutarının hesaplanması sırasında ayrıca indirilmemiş bulunması şartıyla, eşlerin veya çocukların ayrı beyanname vermeleri halinde, bunlara ait prim kendi gelirlerinden indirilir.).

İşverenler tarafından bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları ile 63 üncü maddenin birinci fıkrasının (3) numaralı bendi ve bu bent kapsamında indirim konusu yapılacak prim ödemelerinin toplam tutarı, beyan edilen gelirin %15'ini ve asgarî ücretin yıllık tutarını aşamaz.

Bakanlar Kurulu bu bentte yer alan oranı yarısına kadar indirmeye, iki katına kadar artırmaya ve belirtilen haddi asgarî ücretin yıllık tutarının iki katını geçmemek üzere yeniden belirlemeye yetkilidir.

### **2.2.1.2. Devlet Katkısına Dayalı Yeni Sistem**

4632 sayılı Kanuna eklenmesi öngörülen 25/A maddesi kapsamında bireysel emeklilik sistemine yapılan katkı payı ödemeleri için Devlet katkısı uygulaması getirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda öngörülen yeni hüküm uyarınca, işveren tarafından ödenenler hariç katılımcı adına bireysel emeklilik hesabına ödenen katkı paylarının

%25'ine karşılık gelen tutar, Devlet katkısı olarak hesaplanır ve Müsteşarlık bütçesine konulan ödenekten ilgili hesaba ödenir. Şu kadar ki, bir katılımcı için bir takvim yılında ödenen ve Devlet katkısı tutarının hesaplanmasına esas teşkil eden katkı paylarının toplamı hesaplama-ya ilişkin dönemin sona erdiği tarihte geçerli brüt asgari ücretin hesaplama dönemine isabet eden toplam tutarını aşamaz. Devlet katkısı, katkı payı ödemelerinden ayrı olarak takip edilir ve Müsteşarlıkça belirlenen yatırım araçlarında yatırıma yönlendirilir.

Katılımcılardan;

- a) En az 3 yıl sistemde kalanlar Devlet katkısı ve getirilerinin %15'ine,
- b) En az 6 yıl sistemde kalanlar Devlet katkısı ve getirilerinin %35'ine,
- c) En az 10 yıl sistemde kalanlar Devlet katkısı ve getirilerinin %60'ına, hak kazanır.

Bireysel emeklilik sisteminden emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat veya maluliyet nedeniyle ayrılanlar Devlet katkısı ve getirilerinin tamamına hak kazanır. Devlet katkısı ve getirilerinden hak kazanılan tutarlar sistemden ayrılma veya emeklilik durumunda katılımcıya ödenir. Hak kazanılmayan tutarlar genel bütçeye gelir kaydedilir.

Bu düzenlemeye ilişkin gerekçede belirtildiği üzere, bireysel emeklilik sisteminin başladığı dönemde, katılımcıların sisteme katılımını teşvik etmek amacıyla, ödenen katkı paylarının vergi matrahından indirilebildiği, yatırım aşamasında vergilendirme yapılmadığı ve sistemden ayrılma esnasında ödenen toplam birikim tutarının stopaja tabi tutulduğu vergisel düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte, katkı payı ödemesi aşamasında sağlanan teşviklerin kullanım oranının ve kamu tarafından sağlanan teşvikin değerinin katılımcılar tarafından farkındalığının düşük olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda, öngörülen değişiklikle önceki teşvik sistemi yerine son yıllarda uygulaması ağırlık kazanan katılımcıların katkı paylarına karşılık belli oranlarda Devlet katkısı sağlamayı öngören bir düzenlemeye geçilmesi amaçlanmaktadır.

Devlet katkısı modelinin geçerlilik kazanmasıyla birlikte, 2012 yılı örnek alındığında, 2012 yıllık brüt asgari ücret toplamı dikkate alın-

rak bir katılımcının 2012 yılında (sistemin yürürlük kazanmasından itibaren) sisteme yapacağı 10.962 TL ve üzerindeki katkı payı ödemelerine istinaden bekleme süresi koşulunu da sağlaması durumunda  $[(6*886,5)+(6*940,5)]*0,25 = (10.962*0,25) = 2.740,5$  TL ilave Devlet katkısı sağlayacaktır. Bekleme süresine paralel olarak bu katkının bir kısmına ya da tamamına getirileriyle birlikte hak kazanabilecektir. Sistemin yürürlük kazanmasından itibaren 2012 yılında 10.962 TL'nin altında kalan katkı payı ödemeleri için yapılan ödemenin %25'i oranında Devlet katkısı sağlayacaktır.

Bu yeni modelde, Devlet katkısının, sistemde uzun süre kalmayı özendirecek şekilde kademeli olarak geri çekilmesine imkan sağlanmaktadır. Devlet katkı payına sistemde kalma süresinin uzunluğuna göre daha yüksek oranda hak kazanılması öngörülerek sistemde kalma süresinin artırılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, devlet katkısının sistemde kalınan ilk 3 yılın sonunda yüzde 15'lik, altıncı yılın sonunda yüzde 35'lik, 10'uncu yılda ise yüzde 60'lık kısmına hak kazanılması tasarlanmıştır. Bu yapı içinde ancak emeklilikte ya da sistemden vefat veya maluliyet nedeniyle ayrılma aşasında devlet katkı payının tamamına erişilmesine imkan tanınmıştır.

Bu noktada, önemli bir ayrıntı olarak, kişiler kendi katkılarının ne tür fonlarda değerlendirileceğine karar verme özgürlüğüne sahip olmakla birlikte kendileri adına yapılan devlet katkısı ise kişilerin katkı payı ödemelerinden ayrı olarak takip edilir ve Devlet tarafından belirlenen yatırım araçlarında yatırıma yönlendirilir.

### **2.2.1.3. Devlet Katkısının Veraset ve İntikal Vergisinden İstisna Edilmesi**

Yeni sisteme ilişkin düzenleme kapsamında 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun "*istisnaları*" düzenleyen 4'üncü maddesinin birinci fıkrasına (o) bendi eklenerek 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu kapsamında bireysel emeklilik hesabına yapılan Devlet katkılarının hak kazanılan kısımlarının vergiden istisna edilmesi öngörülmektedir. Nitekim, Devlet tarafından koşullu ancak karşılıksız (ivazsız) şekilde yapılan ve intikal vergisinin konusunu oluşturan bu değer aktarımı öngörülen istisna hükmüyle vergi dışında tutulmaktadır. Böylece, katılımcıların bireysel emeklilik



hesaplarına ödenecek Devlet katkısı sebebiyle bir vergi yükümlülüğü doğmaması amaçlanmaktadır.

### **2.2.2. Katkıların Sistem Kapsamında Değerlendirilmesi Süreci- ne (Yatırım Aşamasına) İlişkin İstisna**

Bilindiği üzere 5520 sayılı KVK uyarınca Türkiye’de kurulan emeklilik yatırım fonlarının kazançları kurumlar vergisinden istisna edilmiştir. Yeni sistemde bu konuda bir değişiklik öngörülmemektedir. BES kapsamında toplanan katkıların değerlendirilmesi ve yatırımı aşamasındaki vergi istisnası ile bu fonların vergisiz büyüme imkanı devam etmektedir.

### **2.2.3. Sistemden Ayrılma ve Emeklilik Aşamasında İstisna ve Tevkifat Uygulaması**

#### **2.2.3.1. Sistemden Elde Edilen Gelirin Tanımı ve Kapsamı**

Yeni destek modeliyle getirilmesi öngörülen en önemli değişikliklerden biri hiç şüphesiz BES’ten elde edilen gelirin tanımı konusundaki açıklıktır. Nitekim, mevcut uygulamada GVK’nın 75/15’inci maddesindeki tanımlama irat ve sermaye (anapara) ayrımı yapmaksızın sistemden ayrılma sırasında yapılan ödemelerin tamamının vergilendirilmesine neden olacak şekilde tereddütlü bir hüküm içermektedir. Yapılması öngörülen bu düzenlemeyle bu tereddütlerin giderilmesi sağlanmaktadır. Bu çerçevede GVK’nın 75’inci maddesinin 2’nci fıkrasının (15) numaralı bendinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi ve aynı fıkra aşağıdaki bendin eklenmesi öngörülmektedir.

*“15. Tüzel kişiliği haiz emekli sandıkları, yardım sandıkları ile sigorta şirketleri tarafından;*

*a) On yıl süreyle prim veya aidat ödemediği ayrılanlara ödenen irat tutarları,*

*b) On yıl süreyle prim veya aidat ödeyerek ayrılanlar ile vefat, maluliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara ödenen irat tutarları.*

#### **16. Bireysel emeklilik sisteminden;**

*a) On yıl süreyle katkı payı ödemediği ayrılanların bireysel emeklilik hesabındaki irat tutarı (4632 sayılı Kanun kapsamında bireysel emeklilik hesa-*

*bına yapılan Devlet katkılarının hak kazanılan kısımlarına isabet eden irat tutarı dahil.),*

*b) On yıl süreyle katkı payı ödemiş olmakla birlikte bireysel emeklilik sisteminde emeklilik hakkı kazanmadan ayrılanların bireysel emeklilik hesabındaki irat tutarı (4632 sayılı Kanun kapsamında bireysel emeklilik hesabına yapılan Devlet katkılarının hak kazanılan kısımlarına isabet eden irat tutarı dahil.),*

*c) Emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanların bireysel emeklilik hesabındaki irat tutarı (4632 sayılı Kanun kapsamında bireysel emeklilik hesabına yapılan Devlet katkılarının hak kazanılan kısımlarına isabet eden irat tutarı dahil.).*

*(15) ve (16) numaralı bentler ve 22 nci maddenin birinci fıkrasında yer alan irat tutarı; her türlü gider ve kesintiler düşülmeden önceki toplam birikim tutarından, toplam prim veya aidat tutarının düşülmesi suretiyle hesaplanır."*

Bu hükümlerle birlikte sistemdeki birikimlerin katılımcılara ya da haksahiplerine geri ödenmesi aşamasında vergilendirme gelir vergisi mantığına uygun olarak sadece gelir (irat-getiri) üzerinden yapılacak, sermayenin (anaparanın) vergilendirilmesi üzerindeki tartışmalar sona erecektir. Bu noktada önemli bir ayrıntı, devlet katkısından sağlanan iratların da hak kazanılması ölçüsünde menkul sermaye iradı olarak tanımlanmış olmasıdır. İvazsız intikal niteliğindeki hak kazanılan Devlet katkısının kendisi 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu kapsamına girmekle birlikte bu intikale yönelik istisna hükmü nedeniyle vergilendirme gündeme gelmeyecektir. Ancak, Devlet katkısının hak kazanılan getirileri ise menkul sermaye iradı olarak katılımcı ya da haksahibine ödenme aşamasında tevkifat suretiyle vergiye tabi tutulacaktır.

### **2.2.3.2. İstisna Uygulaması**

Yeni sistem kapsamında GVK'nın bireysel emeklilik sisteminde ayrılma aşamasına yönelik 22'nci maddesindeki istisna hükmünde de değişiklik öngörülmektedir. Devlet katkısı modeliyle birlikte sistemden ayrılma aşamasında yapılacak vergilendirmenin daha basit ve anlaşılabilir olmasını teminen sistemden emeklilik, vefat ve maluliyet

gibi zorunlu nedenlerle ayrılmalar esnasında uygulanacak vergi oranının GVK'nın 94'üncü maddesi kapsamında Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi öngörülmüş olup, bireysel emeklilik sisteminden ayrılma aşamasına ilişkin istisna hükmünün kaldırılması gündeme gelmiştir.

Bu bağlamda, getirilen yeni hüküm uyarınca, bireysel emeklilik sisteminden ayrılan katılımcılar hariç olmak üzere, Türkiye'de kain ve merkezi Türkiye'de bulunan emeklilik veya sigorta şirketlerinden on yıl süreyle prim ödeyerek ayrılanlar ile vefat, malûliyet veya tasfiye gibi zorunlu nedenlerle ayrılanlara ödenen irat tutarının % 10'u ve tek primli yıllık gelir sigortalarından yapılan ödemelerin tamamı gelir vergisinden müstesnadır. İstisna edilen tutar üzerinden GVK'nın 94 üncü maddenin birinci fıkrasının (15) numaralı bendine göre tevkifat yapılmaz.

### 2.2.3.3. Tevkifat Uygulaması

Öngörülen yeni düzenleme kapsamında GVK'nın 94'üncü maddesinin birinci fıkrasının (15) numaralı bendinin (c) alt bendi yürürlükten kaldırılırken, aynı fıkra aşağıdaki bent eklenmiştir.

*"16. a) 75 inci maddenin ikinci fıkrasının (16) numaralı bendinin (a) alt bendinde yer alan menkul sermaye iratlarından,*

*b) 75 inci maddenin ikinci fıkrasının (16) numaralı bendinin (b) alt bendinde yer alan menkul sermaye iratlarından,*

*c) 75 inci maddenin ikinci fıkrasının (16) numaralı bendinin (c) alt bendinde yer alan menkul sermaye iratlarından,"*

Yapılması öngörülen değişiklik esasen GVK'nın 75'inci maddesindeki menkul sermaye iradı tanımlamasındaki değişikliğe paralel bir uyum düzenlemesidir.

## 2.3. MEVCUT BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ İSTATİSTİKLERİ

Bireysel emeklilik sisteminin güvenli ve etkin bir şekilde işletilmesini sağlamak, katılımcıların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla hem denetleyici kamu otoritelerinin (Hazine Müsteşarlığı ve SPK) karar almasına yardımcı olacak verileri, hem de kamuoyuna sağlıklı bilgi aktarımı için gerekli verileri sağlamak üzere Emeklilik Gözetim Mer-

kezi A.Ş. (EGM), Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ve ilgili mevzuat uyarınca Hazine Müsteşarlığının görev ve yetkilendirmesi çerçevesinde merkezi İstanbul’da olmak üzere 10 Temmuz 2003 tarihinde kurulmuştur.<sup>47</sup> EGM tarafından BES istatistikleri güncel olarak açıklanmaktadır. Bu kapsamda sektöre ilişkin güncel veriler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

| SEKTÖR TOPLAMI                 |                                             | 13.04.2012 itibarıyla |
|--------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------|
| Katılımcı Sayısı               |                                             | 2.741.966             |
| Katılımcıların Fon Tutarı (TL) |                                             | 15.971.794.360        |
| Katkı Payı Tutarı (TL)         |                                             | 13.372.358.037        |
| Emekli Olan Katılımcı Sayısı   |                                             | 4.323                 |
| Sözleşme ve Sertifika Sayısı   |                                             |                       |
|                                | Bireysel Emeklilik Sözleşmeleri             | 2.325.662             |
|                                | Gruba Bağlı Bireysel Emeklilik Sözleşmeleri | 606.015               |
|                                | İşveren Grup Emeklilik Sertifikaları        | 120.486               |
| Toplam                         |                                             | 3.052.163             |
| Yatırıma Yönelen Tutar (TL)    |                                             |                       |
|                                | Bireysel Emeklilik Sözleşmeleri             | 9.565.450.753         |
|                                | Gruba Bağlı Bireysel Emeklilik Sözleşmeleri | 2.932.375.492         |
|                                | İşveren Grup Emeklilik Sertifikaları        | 491.499.851           |
| Toplam                         |                                             | 12.989.326.096        |

## 2.4. TÜRKİYEDE ASGARİ ÜCRET İLE AÇLIK VE YOKSULLUK SINIRI RAKAMLARI

Ülkemizde, 4857 sayılı İş Kanununun<sup>48</sup> 39’uncu maddesi uyarınca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı belirlenen asgari ücret işçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücreti ifade eder. Asgari ücret rakamları 2007 yı-

<sup>47</sup> <http://www.egm.org.tr/>

<sup>48</sup> 10.06.2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

lına kadar yıllık ve 2007 yılından itibaren ise aynı yıl için altışar aylık iki dönem itibarıyla belirlenerek Resmi Gazete’de ilan edilmektedir. Ayrıca, ülkemizde yaşama koşullarının tespiti bakımından dört kişilik (çekirdek) ailenin gıda ve zorunlu harcamaları esas alınarak açlık ve yoksulluk sınırları işçi sendikaları tarafından bilimsel veriler ışığında hesaplanarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Ülkemizde, 2005 yılından bu yana uygulamada olan asgari ücret rakamları ile açlık ve yoksulluk sınırlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

| YIL/DÖNEM   | ASGARI ÜCRET (16 Yaşından<br>Büyüklük İçin) |                  | DÖRT KİŞİLİK AİLENİN AÇLIK VE YOKSULLUK SINIRI <sup>49</sup> (YTL/TL) |                                        |
|-------------|---------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|             | BRÜT (YTL/TL)                               | NET*<br>(YTL/TL) | GIDA HARCAMASI/ AÇLIK<br>SINIRI                                       | ZORUNLU HARCAMA/ YOKSUL-<br>LUK SINIRI |
| 2005        | 488,70                                      | 350,15           | 527,20                                                                | 1.717,27                               |
| 2006        | 531,00                                      | 380,46           | 575,79                                                                | 1.875,54                               |
| 2007 (1-6)  | 562,50                                      | 403,02           | 642,10                                                                | 2.091,52                               |
| 2007 (7-12) | 585,00                                      | 419,15           |                                                                       |                                        |
| 2008 (1-6)  | 608,40                                      | 435,92           | 720,66                                                                | 2.347,39                               |
| 2008 (7-12) | 638,70                                      | 457,63           |                                                                       |                                        |
| 2009 (1-6)  | 666,00                                      | 477,18           | 749,49                                                                | 2.441,33                               |
| 2009 (7-12) | 693,00                                      | 496,53           |                                                                       |                                        |
| 2010 (1-6)  | 729,00                                      | 521,89           | 839,23                                                                | 2.733,64                               |
| 2010 (7-12) | 760,50                                      | 544,44           |                                                                       |                                        |
| 2011 (1-6)  | 796,50                                      | 570,21           | 891,44                                                                | 2.903,81                               |
| 2011 (7-12) | 837,00                                      | 599,21           |                                                                       |                                        |
| 2012 (1-6)  | 886,50                                      | 634,64           | 962,29                                                                | 3.134,49                               |
| 2012 (7-12) | 940,50                                      | 673,31           |                                                                       |                                        |

\* Asgari Geçim İndirimi hariç

Yukarıdaki tablodan açıkça anlaşılacağı üzere, ülkemizdeki uygulanan asgari ücretin brüt tutarı açlık sınırına yakın ancak daha düşük düzeyde seyretmektedir. Bununla birlikte vergi ve sosyal güvenlik kesintileri asgari ücretin net tutarını çok daha alt düzeylere çekmektedir. Asgari ücret yoksulluk sınırının çok altında 1/3 ve 1/4 eşliğinde seyretmektedir.

## 2.5. TÜRKİYEDE İSTİHDAM VE SOSYAL GÜVENLİK İSTATİSTİKLERİ

TÜİK verilerine göre Ocak/2012 itibarıyla Türkiye’de işgücünü temsil eden 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus 54.283.000 kişi olmakla birlikte işgücüne katılım oranı % 48,2 olarak 26.164.406 kişidir. Buna karşın, işgücüne dahil olmayan nüfus sayısı ise 28.144.000 kişiye teka-

<sup>49</sup> Kaynak: TÜRK-İŞ, bknz, <http://www.turkis.org.tr/>

bül etmektedir. Türkiye’de işgücüne katılan nüfusun istihdam edilen bölümü 23.475.000 kişidir. Bunun karşısında 2.664.000 işsiz bulunmakta ve işsizlik oranı %10,2 olarak hesaplanmaktadır.<sup>50</sup>

Ülkemizin 2010 yılı rakamları itibariyle 74 milyona yaklaşan toplam nüfus sayısının SGK verilerine göre % 83’üne tekabül eden 61,5 milyonluk kısmı doğrudan ya da dolaylı olarak sosyal güvenlik kapsamına girmektedir. Ayrıca, 9,4 milyon civarında yeşil kartlı bulunmaktadır. Bu yapı aşağıdaki tabloda<sup>51</sup> yer almaktadır.

| SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI                                    |                                  |            |            |            |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------|------------|------------|
| 5510 Sayılı Kanunun 4-1/a, 4-1/b, 4-1/c Maddeleri Uyarınca |                                  | 2008       | 2009       | 2010       |
| AKTİF SİGORTALI SAYISI                                     |                                  | 15,041,268 | 15,096,728 | 16,196,304 |
|                                                            | Zorunlu                          | 12,892,501 | 13,088,553 | 14,161,165 |
|                                                            | Tarım (4/b)                      | 1,127,744  | 1,014,948  | 1,101,131  |
|                                                            | İsteğe Bağlı                     | 491,166    | 441,907    | 391,499    |
| PASİF (AYLIK ALAN) SİGORTALI SAYISI                        |                                  | 8,746,703  | 9,173,750  | 9,518,648  |
|                                                            | Yaşlılık                         | 5,918,007  | 6,228,816  | 6,473,492  |
|                                                            | Ölen Sigortalı (Dosya)           | 1,916,271  | 2,044,775  | 2,127,373  |
|                                                            | Ölen Sigortalıların Haksahipleri | 2,589,132  | 2,701,320  | 2,796,306  |
| BAĞIMLI SAYISI                                             |                                  | 33,227,265 | 33,989,891 | 35,470,436 |
| ÖZEL SANDIK KAPSAMINDAKİLER                                |                                  | 323,218    | 331,205    | 341,103    |
| TÜRKİYE NÜFUSU (TÜİK ADNKS 2010)                           |                                  | 71,517,100 | 72,561,312 | 73,722,988 |
|                                                            |                                  |            |            |            |
| Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı                   |                                  | 57,338,454 | 58,591,574 | 61,506,194 |
| SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)                                  |                                  | 80%        | 81%        | 83%        |
| KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)                                |                                  | 20%        | 19%        | 17%        |
|                                                            |                                  |            |            |            |
| Yeşil Kartlı Sayısı                                        |                                  | 9,337,850  | 9,647,131  | 9,395,185  |

2000 ila 2010 yılları arasında istihdam akdine göre bağımlı çalışan, kendi adına bağımsız çalışan ve kamu kesimi istihdamı dahil olmak üzere ülkemizde zorunlu sigorta kapsamında olan nüfusun SGK tarafından açıklanan sayısal verilerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Buna göre, istihdam akdine göre bağımlı çalışan, kendi adına bağımsız çalışan ve kamu kesimi istihdamı dahil olmak üzere ülkemizde zorunlu sigorta kapsamında olanların sayısı 2000 yılında 10.503.514 iken, bu rakam 2006 yılında 13.361.182 kişiye ve 2010 yılında ise 15.651.179 kişiye yükselmiştir.

<sup>50</sup> <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3536&sayfa=giris&metod=IlgiliGosterge>

<sup>51</sup> [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari)

| 5510 SAYILI KANUNUN 4. MADDESİ KAPSAMINDA ZORUNLU SİGORTALI VE İŞYERİ SAYILARI DAĞILIMI |               |                          |               |                          |               |           |           |                          |           |           |                                 |                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|---------------------------------|---------------------------------|
| Yıllar                                                                                  | Kamu          |                          | Özel          |                          | Toplam (4/a)  |           |           |                          | 4/b       | 4/b       | 4/b                             | 4/c                             |
|                                                                                         | İşyeri Sayısı | Zorunlu Sigortalı Sayısı | İşyeri Sayısı | Zorunlu Sigortalı Sayısı | İşyeri Sayısı | Kadın     | Erkek     | Zorunlu Sigortalı Sayısı | (ESNAF)   | (TARIM)   | Toplam Zorunlu Sigortalı Sayısı | Toplam Zorunlu Sigortalı Sayısı |
| 2000                                                                                    | 20,493        | 762,684                  | 732,782       | 4,491,441                | 753,275       | 1,027,332 | 4,226,793 | 5,254,125                | 2,424,049 | 888,645   | 3,312,694                       | 1,936,695                       |
| 2001                                                                                    | 20,928        | 751,958                  | 702,575       | 4,134,923                | 723,503       | 972,744   | 3,914,137 | 4,886,881                | 2,436,656 | 899,999   | 3,336,655                       | 2,001,457                       |
| 2002                                                                                    | 21,767        | 702,402                  | 705,642       | 4,520,881                | 727,409       | 1,046,732 | 4,176,551 | 5,223,283                | 2,420,641 | 900,691   | 3,321,332                       | 2,123,839                       |
| 2003                                                                                    | 23,848        | 686,157                  | 753,329       | 4,929,081                | 777,177       | 1,166,739 | 4,448,499 | 5,615,238                | 2,450,408 | 933,441   | 3,383,849                       | 2,155,499                       |
| 2004                                                                                    | 25,585        | 661,380                  | 825,343       | 5,519,871                | 850,928       | 1,254,166 | 4,927,085 | 6,181,251                | 2,438,614 | 1,009,935 | 3,448,549                       | 2,151,868                       |
| 2005                                                                                    | 31,198        | 680,500                  | 913,786       | 6,238,105                | 944,984       | 1,432,111 | 5,486,494 | 6,918,605                | 2,329,901 | 1,024,471 | 3,354,372                       | 2,150,362                       |
| 2006                                                                                    | 28,699        | 659,899                  | 1,007,629     | 7,158,743                | 1,036,328     | 1,627,333 | 6,191,309 | 7,818,642                | 2,312,256 | 1,063,373 | 3,375,629                       | 2,166,911                       |
| 2007                                                                                    | 31,304        | 722,015                  | 1,085,334     | 7,783,375                | 1,116,638     | 1,901,915 | 6,603,475 | 8,505,390                | 2,283,059 | 1,093,241 | 3,376,300                       | 2,188,198                       |
| 2008                                                                                    | 30,369        | 731,704                  | 1,139,879     | 8,071,285                | 1,170,248     | 2,028,462 | 6,774,527 | 8,802,989                | 2,119,252 | 1,141,467 | 3,260,719                       | 2,205,676                       |
| 2009                                                                                    | 36,031        | 852,248                  | 1,180,277     | 8,177,954                | 1,216,308     | 2,159,452 | 6,870,750 | 9,030,202                | 2,220,180 | 1,016,692 | 3,236,872                       | 2,241,418                       |
| 2010                                                                                    | 37,056        | 868,753                  | 1,288,693     | 9,162,057                | 1,325,749     | 2,431,667 | 7,599,143 | 10,030,810               | 2,236,727 | 1,101,131 | 3,337,858                       | 2,282,511                       |



SGK tarafından açıklanan verilerin yer aldığı aşağıdaki tablo incelendiğinde 2010 yılı rakamlarına göre 5510 sayılı Kanunun 4-1/a maddesi kapsamında istihdama dayalı zorunlu sigortalı olan 10.030.810 kişiden % 43,1'ini teşkil eden 4.323.279 kişi asgari ücretle çalışmaktadır. Asgari ücret, genel tanımı uyarınca, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir. Dolayısıyla, kişilerin ancak asgari ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde belirlenen asgari ücret tasarrufa ayrılacak kısmı bulunmayan bir tutarı ifade etmektedir.

Bunun dışında % 30,2 orana tekabül eden toplam 3.029.304 kişi asgari ücreti ifade eden 760,5 TL ile 1.200 TL aylık ücret eşikleri arasındaki çalışmaktadır. Dolayısıyla, 5510 sayılı Kanunun 4-1/a maddesi kapsamındaki zorunlu sigortalı sayısının % 73,3 oranındaki kısmına tekabül eden 7.352.583 kişi 2010 yılının sonu itibarıyla 1.200 TL ücret gelirinin altında gelir elde etmektedir.

| 5510 SAYILI KANUNUN 4-1/a MADDESİ KAPSAMINDAKİ AKTİF SİGORTALILARIN 2010 YILI ARALIK AYINA İLİŞKİN AYLIK PRİM VE HİZMET BELGELERİNİN PRİME ESAS GÜNLÜK KAZANÇ ARALIKLARINDA SEKTÖRLER VE CİNSİYETE GÖRE ORANSAL DAĞILIMI (%) |             |       |       |        |       |       |        |                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|------------------------------------------|
| KAZANÇ ARALIĞI (TL)                                                                                                                                                                                                          |             | ÖZEL  |       |        | KAMU  |       |        | SİGORTALILARIN GENEL TOPLAMINA ORANI (%) |
| Günlük                                                                                                                                                                                                                       | Aylık       | KADIN | ERKEK | TOPLAM | KADIN | ERKEK | TOPLAM |                                          |
| 25.35                                                                                                                                                                                                                        | 760.5       | 42.8  | 47.4  | 46.3   | 13.7  | 7.1   | 9.3    | 43.1                                     |
| 25.36-40.00                                                                                                                                                                                                                  | 761-1200    | 35.1  | 30.5  | 31.5   | 19.0  | 15.4  | 16.6   | 30.2                                     |
| 40.01-75.00                                                                                                                                                                                                                  | 1201-2250   | 12.4  | 13.1  | 12.9   | 38.2  | 28.4  | 31.6   | 14.5                                     |
| 75.01-110.00                                                                                                                                                                                                                 | 2251-3300   | 3.7   | 3.6   | 3.7    | 24.4  | 32.9  | 30.1   | 6                                        |
| 110.01-164.78                                                                                                                                                                                                                | 3301-4943.4 | 6     | 5.5   | 5.6    | 4.7   | 16.3  | 12.5   | 6.1                                      |
| TOPLAM                                                                                                                                                                                                                       |             | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0                                    |

2010 yılı için açıklanan ortalama açlık sınırının 839,23 TL ve yoksulluk sınırının ise 2.733,64 TL olduğu gözetildiğinde kamu kesiminde memur statüsündekiler dışında kamu ve özel sektöre emek geliriye bağlı olarak yaşayan çalışan kesimin yaklaşık % 88 oranına tekabül eden büyük bölümünün açlık ve yoksulluk sınırlarının arasında kaldığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, 2010 yılı rakamlarına göre 9.518.648 kişi pasif sigortalı yani SGK'dan aylık alan durumundadır. Bağımlı sayısı ise Türkiye nüfusunun hemen hemen yarısına tekabül eden 35.470.436 kişidir. 2010 yılında toplam yeşil kartlı sayısı 9.395.185 kişidir. Toplumsal yapı içindeki bu dağılım nüfusun büyük ölçüde açlık

ve yoksulluk sınırlarının arasında gelir elde ettiğini ve tasarruf eğiliminin de düşük ya da sıfır düzeyinde olduğunu göstermektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun Şubat/2012 verilerine göre bankalardan kullanılan Türk parası krediler 495.946 milyon TL ve yabancı parası kredilerin TL karşılığı ise 187.911 milyon TL olmak üzere Türkiye’de bankacılık sektöründen kullanılan kredi miktarı, 684 milyar liraya ulaşmıştır. Buna karşın, bankalar bünyesinde yurt içi yerleşik 52.190.254 mudi adına toplam 663.090 milyon TL mevduat bulunmaktadır. Yurt dışında yerleşik 346.752 mudi adına kayıtlı 29.114 milyon TL tutarındaki mevduat miktarı da hesaba katıldığında toplam mevduat rakamı 692.204 milyon TL’ye ulaşmaktadır. Tüketici kredileri rakamlarına bakıldığında, konut, taşıt, ihtiyaç ve diğer olmak üzere toplam 168,190 milyon TL kredi kullanılmıştır. Kullanılan tüketici kredisi dağılımı içinde konut kredisi (73,510 milyon TL ile yaklaşık % 44 orana tekabül etmektedir) ağırlıklı yer teşkil etmektedir. Ayrıca, 1,301 milyon TL dövizle endeksli tüketici kredisi kullanılmıştır. Bireysel kredi kartı kapsamında kullanılan rakam ise 56,582 milyon TL’dir. Dolayısıyla dövizle endeksli tüketici kredileri ile bireysel kredi kartı kapsamında kullanılan rakamlar dahil olmak üzere 2012/Şubat sonu itibariyle toplam kullanılan tüketici kredisi rakamı 226,074 milyon TL’dir.<sup>52</sup> Kişi başına ortalama 3.100 TL tüketici kredisi isabet etmektedir. Bankacılık sektöründen kullanılan kredi ve mevduat rakamları BES kapsamında biriken fonla karşılaştırıldığında arada büyük bir fark bulunduğu göze çarpmaktadır. Nitekim, BES kapsamında yatırıma yönlendirilen toplam fon tutarı 12.989 milyon TL’dir.

Ülkemizin önceki bölümde yer verilen istihdam ve sosyal güvenlik yapısı ile nüfusun gelire göre dağılım durumu dikkate alındığında tasarruf eğiliminde hissedilen yetersizlik kendisine önemli bir gerekçe bulmaktadır. Özellikle tüketim eğilimini artırıcı etkilerin adeta kişilerin üzerinde baskıya dönüştüğü günümüz toplumsal yapısında, faizlerdeki düşüş de yatırımın cazibesini yitirmesine neden olarak ekonomik kalkınma ve gelişim açısından zorunlu nitelikteki tasarrufların zayıflamasına neden olmaktadır. Bu ortamda tasarrufun tekrar cazip hale getirilerek artırılması gerekliliği açıktır.

<sup>52</sup> [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Istatistiki\\_Veriler/Istatistiki\\_Veriler.aspx](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Istatistiki_Veriler/Istatistiki_Veriler.aspx)

Bu kapsamda kişisel tasarrufların artırılması için güvenilir ve profesyonel bir yapı arz eden bireysel emeklilik sisteminin teşvik edici unsurlarla desteklenerek kullanılması olumlu bir adımdır. Özellikle, sisteme yatırılan fonların daha uzun süreli tutulmasının desteklenmesi yoluyla birikimlerin getirileriyle birlikte katlanarak fon oluşturmaları akılcı bir yaklaşımdır. Bu noktada üzerinde durulması gereken en önemli konu ise bu destek sisteminin hangi model üzerinden hayata geçirilmesinin daha uygun olacağıdır. Nitekim, bugüne kadar uygulanagelen vergi indirim modeli bir kısım teknik eleştirilere rağmen BES'in hızlı bir şekilde gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Bugün gelinen noktada, bireysel emeklilik sisteminin teşvik boyutunda yer alan vergi indirimi uygulaması yerine mükellef olup olmadığına bakılmaksızın katılımcıların tümüne bunlar adına (işverenler tarafından ödenenler hariç) ödenen katkı payının % 25'i kadar devlet tarafından bir katkı sağlanması öngörülmektedir. Bu kapsamda, işverenler tarafından ödenenler hariç sisteme ödenen katkı paylarının vergiden indirimi modeli yerine devletin % 25 oranında katkı payı ödemesi modeli getirilmektedir.

Bu modelde uygulanacak devlet katkısı tutarına her bir katılımcı açısından yıllık üst sınır getirilmesi öngörülmektedir. Bir dönemde her bir katılımcı adına ödenebilecek azami devlet katkısı tutarının yıllık brüt asgari ücretin yüzde 25'ini aşamayacağı hükmü getirilmektedir. Bu sınır her bir katılımcı açısından yıllık olarak öngörülmekle birlikte aynı aileden fiil ehliyetine sahip her bir fert için yapılacak ayrı bireysel emeklilik sözleşmesi kapsamında aile bazında daha yüksek tutarlara ulaşabilir.

Devlet katkısının, sistemde uzun süre kalmayı özendirerek şekilde sistemde kalma süresine bağlı yükselen oranlarla kademeli olarak geri çekilmesi benimsenerek tasarrufların sistem kapsamında kalma süresinin uzatılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, katılımcılardan en az üç yıl sistemde kalanlar, devlet katkısı ve getirilerinin yüzde 15'ine, en az altı yıl kalanlar yüzde 35'ine, en az 10 yıl kalanlar yüzde 60'ına, emekliliğe hak kazananlar ya da sistemden vefat veya maluliyet nedeniyle ayrılanlar tamamına hak kazanacak; hak kazanılmayan tutarlar genel bütçeye gelir kaydedilecektir.

BES hesabına yapılan devlet katkılarının hak kazanılan kısımları, veraset ve intikal vergisinin konusuna girmekle birlikte ivazsız yapı-

lan bu ödemelerin vergiden istisna edilmesi öngörülmektedir. Buna karşın, devlet katkılarının getirilerinin katılımcıları tarafından hak kazanılan kısımlarının menkul sermaye iradı olarak vergilendirilmesi söz konusudur.

Getirilen devlet katkısı modeliyle kişisel tasarruflarda artış sağlanarak uzun vadede bireysel ve toplumsal yarar sağlanabileceği açıktır. Ancak, getirilen model incelendiğinde birey ve toplum arasındaki bu yarar alış verişi birey tarafının ağır bastığı ortadadır. Yeni sistemde bireye sağlanan yarar beklenen toplumsal yarar karşısında çok daha açık, etkin ve doğrudandır. Buna karşın, beklenen toplumsal yarar ise dolaylı ve ikincil niteliktedir. Sisteme tanınan destek unsurundan beklenen toplumsal/genel yararın ülkemizin yukarıda yer verilen ekonomik, sosyal ve toplumsal durumu dikkate alındığında Anayasa’da yasama tasarruflarının amaç unsuru olarak öngörülen “*kamu yararı*” olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği ve bireyle kamu arasında hassas bir denge sağlayıp sağlamayacağı şüphelidir. Nitekim, tasarruf eğilimi hemen hemen sıfır düzeyinde olan toplumun açlık ve yoksulluk sınırları arasındaki büyük çoğunluğu karşısında getirilen doğrudan destek uygulamasıyla ancak tasarruf eğilimi bulunan orta ve yüksek gelirli sınırlı toplum kesimine yarar sağlanması beklenebilir. Devlet katkısı adıyla BES kapsamındaki katılımcı hesaplarına yapılması öngörülen ödeme ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla vergi gelirleriyle tüm toplumdan toplanan değerlerin koşullu ancak tamamen karşılıksız bir şekilde BES kapsamında tasarruflarda bulunanlara aktarımıdır. BES kapsamında yapılması öngörülen devlet katkısı tasarrufların belirli süre için “*vergisiz yatırım*” imkanı sağlayan hesaplarda belirli süre tutulması nedeniyle “*koşullu*” olmakla birlikte esasen katılımcılara bir fedakarlık yüklenmediğinden “*karşılıksız*” bir aktarımdır. Katılımcıların devlet katkısından yararlanması için öngörülen koşul belirli bir süre için varlıklarını BES kapsamında nemalandırmak olmakla birlikte katılımcılar açısından devlet katkısını elde etmek için katlanılan bir fedakarlık ya da karşılık bulunmamaktadır. Bu niteliğinden dolayı da veraset ve intikal vergisi kapsamına giren bu ivazsız intikalin vergilendirilmemesi için yapılması öngörülen düzenlemede bu aktarımın vergiden istisna edilmesine ilişkin özel hüküm getirilmektedir. Bu çarpık durum içinde, BES kapsamında yapılan tasarruflara devlet katkısı öngören ve vergi gelirleriyle finanse edileceği açık olan düzenleme “*kamu yararı*” noktasında Anayasa’nın 2’nci maddesi bakımından eleştiriye açıktır.

Eleştirinin diğer boyutunda ise kişisel tasarrufların artırılması amacıyla BES'e devlet katkısı olarak ödenecek tutarların finansman yönü yer almaktadır. Bu noktada, BES'e devlet tarafından yapılacak katkının Anayasa'nın 73'üncü maddesi kapsamında "kamu gideri" olarak değerlendirilerek vergi gelirleriyle karşılanması kanaatimizce mümkün değildir. Mevcut sosyal yapı ve gelir dağılımı dikkate alındığında, büyük nüfus oranının açlık ve yoksulluk sınırlarının arasında yer aldığı ve vergi gelirlerinin dağılımının da ücret gelirlerini de kapsayan stopaj vergileri ile dolaylı vergilere dayandığı sağlıklı bir yapıda<sup>53</sup> kırmızı çizginin üstünde kalıp tasarruf gücü olanların "birey-

<sup>53</sup> 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde 301 milyar TL olarak öngörülen vergi gelirlerinin kompozisyonuna bakıldığında, tahsili öngörülen bu tutarın 86,7 milyarlık kısmının gelir üzerinden, 7 milyarlık kısmının servet üzerinden ve geriye kalan 207 milyarlık kısmının ise harcama üzerinden alınması tasarlanmıştır. Bu yapı içinde öngörülen beyana dayalı gelir vergisi toplamı sadece 3,5 milyar TL olarak vergi gelirleri toplamına oranla % 1,25'e tekabül etmektedir. Vergi adaleti açısından eleştiri konusu olan bu sağlıklı durum 2006-2011 yılı vergi geliri gerçekleştirmeleri açısından da aşağıdaki tabloya benzer bir dağılımla yansımıştır. Tablo ve vergi geliri istatistikleri için bknz; [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG1.htm](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm)

| GELİRİN ÇEŞİDİ                            | MERKEZİ YÖNETİM GELİRLERİ TAHSİLATI (BRÜT) (2006 - 2011) (BİN TL) |             |             |             |             |             |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                           | 2006                                                              | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        |
| TAHSİLAT                                  | TAHSİLAT                                                          | TAHSİLAT    | TAHSİLAT    | TAHSİLAT    | TAHSİLAT    | TAHSİLAT    |
| MERKEZİ YÖNETİM GELİRLERİ                 | 187,514,603                                                       | 208,906,388 | 232,067,897 | 239,778,222 | 280,183,346 | 327,272,254 |
| GENEL BÜTÇE TOPLAMI                       | 182,577,918                                                       | 203,349,268 | 225,496,339 | 232,930,317 | 271,957,407 | 317,786,594 |
| VERGİ GELİRLERİ                           | 151,271,701                                                       | 171,098,466 | 189,980,827 | 196,313,308 | 235,714,637 | 284,446,206 |
| GELİR VE KAZANÇ ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER | 44,174,998                                                        | 53,780,017  | 63,088,534  | 66,720,165  | 72,240,135  | 89,118,102  |
| - GELİR VERGİSİ                           | 31,727,644                                                        | 38,061,543  | 44,430,339  | 46,018,360  | 49,385,289  | 59,884,487  |
| -Beyana Dayanan Gelir Vergisi             | 1,656,774                                                         | 1,767,732   | 2,065,284   | 2,297,745   | 2,437,328   | 3,175,104   |
| -Gelir Vergisi Tevkifatı                  | 28,900,776                                                        | 35,006,484  | 40,957,192  | 42,329,043  | 45,453,538  | 54,965,919  |
| -Gelir Geçici Vergisi                     | 1,002,405                                                         | 1,089,098   | 1,197,993   | 1,143,290   | 1,222,956   | 1,440,385   |
| - KURUMLAR VERGİSİ                        | 12,447,354                                                        | 15,718,474  | 18,658,195  | 20,701,805  | 22,854,846  | 29,233,615  |
| -Beyana Dayanan Kur. Vergisi              | 916,770                                                           | 942,471     | 1,122,525   | 1,235,521   | 1,153,637   | 4,341,204   |
| -Kurumlar Vergisi Tevkifatı               | 225,152                                                           | 210,280     | 199,697     | 224,047     | 236,588     | 353,281     |
| -Kurumlar Geçici Vergisi                  | 11,305,432                                                        | 14,565,723  | 17,335,973  | 19,242,237  | 21,464,621  | 24,539,130  |
| MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ                  | 3,037,610                                                         | 3,556,797   | 4,001,749   | 4,585,854   | 5,128,667   | 6,060,246   |
| DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ    | 68,986,181                                                        | 76,040,734  | 80,710,059  | 86,456,398  | 105,616,475 | 120,381,377 |
| DAHİLDE ALINAN KDV                        | 25,291,023                                                        | 28,965,495  | 30,085,656  | 34,034,036  | 39,438,999  | 46,859,326  |
| ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ                      | 37,102,948                                                        | 39,350,665  | 41,962,183  | 43,708,500  | 58,038,327  | 64,263,538  |
| BSMV                                      | 2,630,207                                                         | 3,176,013   | 3,720,367   | 4,043,296   | 3,577,367   | 4,309,826   |
| ÖZEL İLETİŞİM VERGİSİ                     | 3,593,234                                                         | 4,222,061   | 4,565,689   | 4,274,732   | 4,127,672   | 4,420,621   |
| ULUSLARARASI TİC. VE MUAM. AL. VERGİLER   | 27,579,814                                                        | 29,001,074  | 32,809,172  | 28,674,228  | 39,562,865  | 53,498,173  |
| GÜMRÜK VERGİLERİ                          | 2,090,186                                                         | 2,454,875   | 2,788,589   | 2,486,462   | 3,269,666   | 4,692,418   |
| İTHALDE ALINAN KDV                        | 25,432,537                                                        | 26,495,628  | 29,980,574  | 26,135,212  | 36,210,987  | 48,690,007  |
| DAMGA VERGİSİ                             | 3,167,251                                                         | 3,677,079   | 3,987,640   | 4,205,581   | 5,141,850   | 6,534,298   |
| HARÇLAR                                   | 4,042,603                                                         | 4,857,694   | 5,180,554   | 4,873,344   | 7,175,593   | 8,479,827   |

*sel*” tasarruflarına devletin doğrudan vergi gelirlerinden karşılanacak bir tutarla katkı yapması, sistemde dengesizliğe ve adaletsizliğe kapı açacaktır. Bu dengesizliğin öngörülen destek üzerinden BES’in uzun vadede ekonomiye sağlayacağı olumlu katkılarla meşrulaştırılması kanaatimizce kabul edilebilir bir yaklaşım değildir. Vergi gelir kompozisyonu itibariyle *“adalet”* unsuru bakımından eleştiriye açık olan mevcut sağlıklı yapı içinde bir de tasarruf gücü olanlara doğrudan *“maddi”* katkı yapılarak vergi kaynaklarından aktarım yapılması sosyal hukuk devleti ilkesi ile birlikte eşitlik ve adalet anlayışını zaafa uğratarır. Anayasal açıdan dayanak sorunu bulunan bu yeni modele sosyal ve siyasi tercih yönünden getirilebilecek eleştirilerin ötesinde asıl hukuki olarak önemli engeller bulunmaktadır.

Mali egemenlikten doğan vergilendirme yetkisi ancak *“kamu giderlerini”* karşılamak üzere müşterek sorumluluk anlayışına dayalı olarak kullanılabilir. Bu bağlamda, kamu tarafından yapılan her türlü harcamanın kamu gideri olarak esas alınarak karşılığının vergi gelirleriyle finansmanı mümkün değildir. Her ne kadar bir kısım toplumsal etkileri ve yararları beraberinde getirse de adından anlaşılacağı üzere BES *“bireysel”* yani kişinin şahsına ve kişiliğine bağlı bir programdır. *“Bireysel emeklilik sisteminin”* devletin doğrudan katkı sağladığı ve bir anlamda katkısının gerekli olduğu sosyal içerikli *“kamu sosyal güvenlik sisteminden”* önemli farklılıkları vardır. Kamu sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı Anayasal ilke ve esaslara dayanmakla birlikte bireysel emeklilik sistemine devlet katkısı açısından böylesi bir dayanak söz konusu değildir.

Bu bağlamda, ülkemizin mevcut sosyal yapısı içinde tasarruf edebilecek durumda gelir elde eden ya da varlığa sahip olan sınırlı bir kesimin doğrudan vergi gelirleriyle karşılanan devlet desteğiyle koşullu ancak karşılıksız şekilde *“bireysel”* bir sistem içinde kişi ekseninde desteklenmesi Anayasal dayanaktan yoksun olduğu gibi kanaatimizce sosyal adalete ve hukuk devleti anlayışına zarar verir. Bu durum Anayasanın 2’nci ve 73’üncü maddeleriyle çelişmektedir.

Devlet katkısı modeli karşısında vergi indirimine dayalı modelde katılımcı kendi vergi mükellefiyeti ya da sponsoru kapsamında yüklenmesi gereken bir kısım vergilerden indirim yoluyla avantaj sağlamaktadır. Bu sayede yeni kurulan sistemin ilk etapta öngörülen amaçları sağlaması için vergisel yönden desteklenmesi öngörülmüştür. Bu



yapı doğrudan toplam vergi yükümlülüğünü artıracak yeni bir kamu gideri oluşturma etkisi yerine kişinin kendi vergi yükümlülüğünde bir indirim sağlanarak vergi gelirlerinde sınırlı bir azalma etkisi yaratmaktadır. Bununla birlikte, öngörülen devlet katkısı modeli kişinin kendi yükümlülüğüyle sınırlı vergi indirimi yerine katılımcıların katkı payına orantılı bir devlet katkısı sağlanması esasına dayanarak vergi yükümlülüğünü toplam olarak artıracak ve bu katılımı ilgili olmayanlara da yansıyacak yeni bir yükümlülük ihdası gündeme gelecektir. Bu durumda, sisteme katılan kişinin şahsi/bireysel tasarrufunun artırılması için kendi kişisel vergi yükümlülüğüyle bağ kurulmaksızın devlet tarafından katkı sağlanacaktır. Sisteme katılımcıların vergi mükellefi ya da yükümlülüğü ilişkisi araştırılmaksızın daha genel bir destek modeli getirilerek kamu giderleri yapılacak destek ödemeleri oranında artırılacak ve yeni vergi yükümlülükleri ihdas edilecektir. Bu durumda, sisteme katılımcılar adına devlet tarafından sağlanacak katkının vergi yükümlülüklerini artırıcı etkisi hukuki sıkıntı taşımaktadır. Nitekim vergi gelirleri Anayasanın 73'üncü maddesinde belirtildiği üzere ancak kamu giderlerini karşılamak üzere toplanabilir. Buna mukabil kişilerin bireysel tasarrufunu desteklemeye yönelik bir destek unsuru nedeniyle kamu bütçesinde gerçekleşecek bir artışın ortak/müşterek gereksinim olarak kabul edilerek vergi yükümlülüğüyle finansmanı kanaatimizce mümkün değildir. Bu noktada, bireysel emeklilik sistemi için öngörülen devlet katkısının Anayasanın 73'üncü maddesi kapsamındaki bir "*kamu gideri*" olarak kabul edilememesi durumunda vergi yükünde meydana getireceği artış meşruiyetini yitireceğinden finansmanı konusunda özel bir kaynak hükmü getirmeyen düzenleme Anayasal dayanaktan yoksun kalır.

Sonuç olarak bugün itibarıyla mevcut rakamlara bakıldığında BES kapsamındaki katılımcı sayısı ve biriken tasarruf tutarı vergi indirim modeliyle önemli boyutlara ulaşmıştır. Gelineen noktada, vergi indirim sistemiyle BES başarılı bir gelişim grafiği izlemektedir. 2001 yılından bu yana önemli mesafe katedilmiş olan bu yapı artık temellenmiştir. BES'e vergi yükümlülüklerinde genel bir artışa neden olacak devlet desteği verilmesine yönelik bir model birey ve toplum arasında "*kamu yararı*" dengesini sağlayamayacağı gibi Anayasanın 73'üncü maddesindeki anlamıyla "*kamu gideri*" ilişkisini gerçekleştirmediği sürece mali egemenliğin sınırları kapsamında da olamayacağından isabetsiz bir adım olarak kalacaktır. Bu yönüyle öngörülen sistem değişikliği ka-



naatimizce sosyal adalet ve hukuk duygusunu zedeleyecek bir teşebbüs olmanın ötesinden hukuken eleştiriye açıktır. Bu model değişikliği yerine, kanaatimizce mevcut yapının daha işlevsel hale getirilmesi seçeneği üzerinde durulabilir. Bu amaçla sistemin daha alt düzeydeki gelir gruplarını da kapsayacak şekilde güçlendirilmesi ile memurları da kapsamak üzere kamu kesimi çalışanlarına devlet sponsorluğu uygulamasıyla yaygınlaştırılması ilk adımlar olabilir. Bu çerçevede, memurların ve çalışanların daha önce 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunla öngörülen “zorunlu tasarruf” sisteminde yaşadığı hayal kırıklığı daha profesyonel bir yapı içinde geleceğe yönelik umuda dönüştürülebilir.

## KAYNAKLAR

- Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1991, C. 24, S: 2, ss. 3-15.
- Çağan, Nami. Vergilendirme Yetkisi, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.
- Erdem, Tahir. “Bireysel Emeklilik Stopajına İlişkin Önemli Bir Yargı Kararı”, Lebib Yalkın, S: 89, Mayıs 2011.
- Ergun, Turgay, Ömer Bozkurt ve Seriyse Sezen. Kamu Yönetimi Sözlüğü. Yayın no: 283, Ankara:TODAİE, 1998.
- Gerek, Şahnaz ve Ali Rıza Aydın, Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Seçkin:Ankara, 2005.
- Gözler, Kemal. “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, c.I, s.365-374 (www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm, Konuluş Tarihi: 10.12.2009).
- Güneş, Gülsen. Verginin Yasallığı İlkesi. İstanbul:Alfa, 1998.
- Özcan, Hüseyin. Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü. 7. Baskı, İstanbul:Alfa, 1993.
- Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku. 13. Baskı. Beta.
- <http://www.aa.com.tr/>
- <http://www.bddk.org.tr/>
- <http://www.egm.org.tr>
- <http://www.gib.gov.tr/>
- <http://www.sgk.gov.tr/>
- <http://www.tbmm.gov.tr>
- <http://www.tuik.gov.tr/>
- <http://www.turkis.org.tr/>