



Mücahit CİVRİZ*

Maliye Uzmanları Derneği Başkanı

Cezalar Maliye Politikası Aracı Olabilir mi? (Trafik Para Cezaları Üzerine Bir Değerlendirme)

“Bize bugüne kadar çok ceza yazdık diye
aferin diyen de olmadı,
az ceza yazıyoruz diye eleştiren de olmadı.
Bu tamamen şehir efsanesi”

ÖZET

Bir gelir çeşidi olmalarına rağmen, öncelikleri gelir elde etmekten ziyade kamu düzeninin sağlanmasını amaçlayan yaptırımlar olan cezalar, kamu geliri elde etme amacının değil, kamu düzenini sağlama gerekliliğinin sonucudur. Ancak böyle olmasına rağmen toplumumuzda genel kanaat; cezaların maliye politikası aracı gibi kullanıldığı yönündedir. Bu makalede, idari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları farklı açılardan incelenerek, trafik para cezalarının maliye politikası aracı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politika Araçları, İdari Para Cezaları, Trafik Para Cezaları

GİRİŞ

Devletlerin en önemli varlık sebebi, kendisini meydana getiren toplumun uyumlu ve huzurlu bir şekilde yaşamasını temin etmek ve sürdürmektir. Devletler, bu görevlerini sağlıklı bir şekilde devam ettirebilmek için, etkin işleyen bir organizmaya ve bu organizmayı ayakta tutacak gelire ihtiyaç duymaktadır.

Günümüzde devletler sosyal, ekonomik ve mali nitelikteki işlevlerini yerine getirebilmek için faaliyetlerde bulunmaktadır. Devletin ya da diğer kamu kuruluşlarının, kamu ihtiyaçlarından doğan harcamalarını karşılamak için anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne **kamu gelirleri** denir.¹

Bugün çağdaş kamu maliyesinin başlıca amaçlarını; kaynakların tahsis ve kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanarak ekonomik kalkınmaya ulaşılması; gelir dağılımının düzeltilmesi ve ekonomik istikrarın temini şek-

* Bu çalışmada yer verilen görüşler, yazarın şahsi görüşleri olup, yazarın çalıştığı Kurumu ve başkanlık görevi yürüttüğü Derneği bağlamaz. Çalıştığı kurum veya yaptığı görevle ilişki kurulmak suretiyle herhangi bir şekilde kullanılamaz.

1 Nihat EDİZDOĞAN, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2007, s.116



linde sıralamak mümkündür.² Bu amaçları yerine getirebilmek için, kamu maliyesinin gelir yaratma fonksiyonu önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu gelirleri, devletin kamu harcamalarını finanse etmek, ekonomik ve sosyal alana müdahalede bulunmak amacıyla koyduğu parasal yükümlülüklerdir. Bu yükümlülükler ağırlıklı bir biçimde vergilerden oluşmalarına rağmen, zaman içerisinde çeşitlen(diril)miş ve harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, para işlemlerinden doğan gelirler ile para ve vergi cezaları şeklinde genişlemiştir.

1. İDARİ PARA CEZALARINA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Vergi kişilerin, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre ve kanuna bağlı kalarak ödeyeceği yükümlülük iken, bu makalenin konusu olan para cezaları ise toplum bireylerinin, birbirleri ile olan ilişkilerini ve kamu düzeninin sağlanmasını temin amacıyla konulmuş, kurallara uyulmasını ve kamu düzeninin sağlanmasını hedefleyen yükümlülüklerdir. Para cezaları; yargı para cezaları, vergi cezaları ve idari para cezalarından oluşmaktadır. İdari para cezaları ise; trafik para cezaları, Karayolu Taşıma Kanununa göre alınan idari para cezaları, çevre idari para cezaları ve diğer idari para cezalarından oluşmaktadır.³

İdari para cezaları, ilgili mevzuatlarında yer alan hükümlere uyulmaması halinde yetkili kişi ve kurumlarca verilen cezalardır. İdari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları ise; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu⁴ uyarınca Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı personeli ile Ulaştırma Bakanlığının ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ilgili birimlerinin merkez, bölge, il ve ilçe kuruluşlarında görevli ve yetkili

kılınmış personeli⁵ tarafından verilen cezalardır.

Kamu gelirleri içinde bir bakıma özel bir nitelik taşıyan cezalar, genel kabulün aksine, diğer gelir çeşitlerinden farklı olarak doğrudan doğruya gelir sağlama amacı taşımamakta; **başka amaçlarla konulmuş olmalarına rağmen sonuçta mali bakımdan gelir haline gelmektedirler.**

Modern ceza hukuku, hapis cezaları yanında suçlunun cezalandırılması için onun mal varlığına başvurulması ve para cezalarına çarptırılmasını öngörmektedir. Kesilen para cezaları devlet hazinesine girmekte ve devlet için bir gelir olmaktadır. **Ancak para cezalarında asıl amaç gelir sağlamak yerine, suçlunun cezalandırılmasıdır.** Örneğin trafik cezalarında olduğu gibi.⁶

2. TRAFİK PARA CEZALARI

Para cezalarının amacı devlete gelir sağlamanın ötesinde kişilerin "suç" olarak tanımlanan fiilleri nedeniyle ödemeleri gereken yükümlülükleri yerine getirtmektir. Dolayısıyla bu ve benzeri cezalarda **gelir elde etmek ikincil amaç olurken toplumu oluşturan bireylerin belli davranışları yapma(ma)larını sağlamak ise birincil amaç olarak karşımıza çıkmaktadır.** Böyle olmasına rağmen, toplumda, bu cezaların parasal gelir elde etmek amacıyla kullanıldığı ve özellikle bütçenin açık verdiği⁷ ya da beklenmedik harcama durumlarında (Örneğin harçların kaldırılması nedeniyle ihtiyaç duyulan kaynak⁸), borç ödeme konusunda⁹ (Trafik cezalarıyla IMF borcu mu ödeniyor?) ilk akla gelen yöntemin, vatandaşlara kesilen trafik cezalarının artırılması olduğu yönünde bir kanaatin olduğu görülmektedir.

5 Trafik Para Cezalarının Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Esas ve Usuller ile Kullanılacak Belgeler Hakkında Yönetmelik, 6 Nisan 2011 tarihli ve 27897 sayılı Resmi Gazete

6 Nihat EDİZDOĞAN, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2007, s.125

7 Ki bütçemiz hep açık vermektedir (az veya çok) ve dolayısıyla cezalar hep gündemde kalmaktadır.

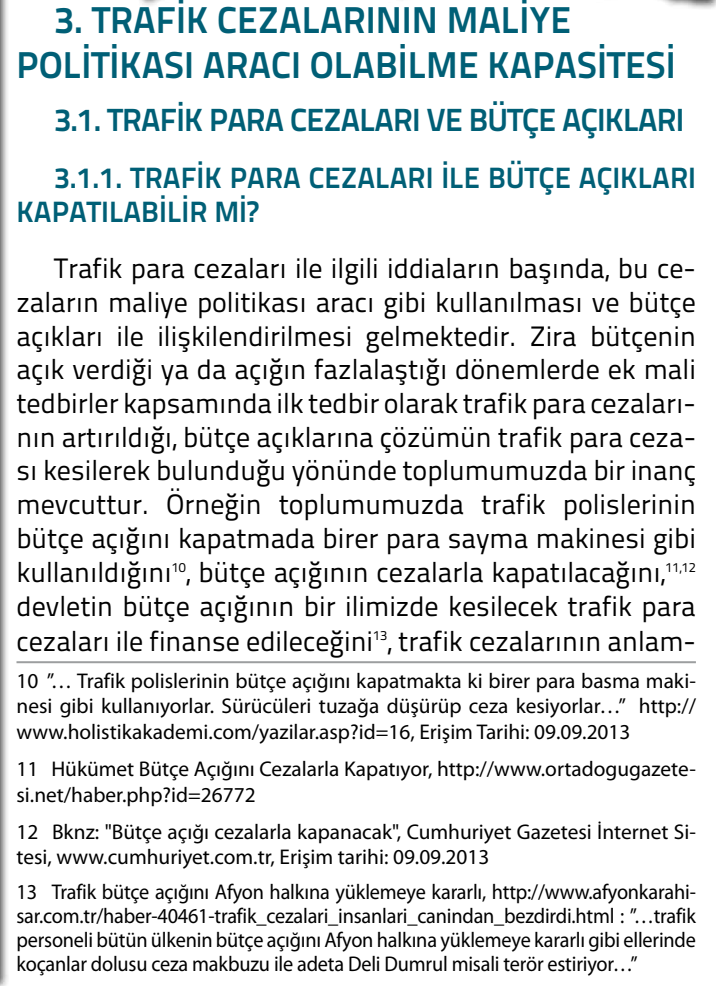
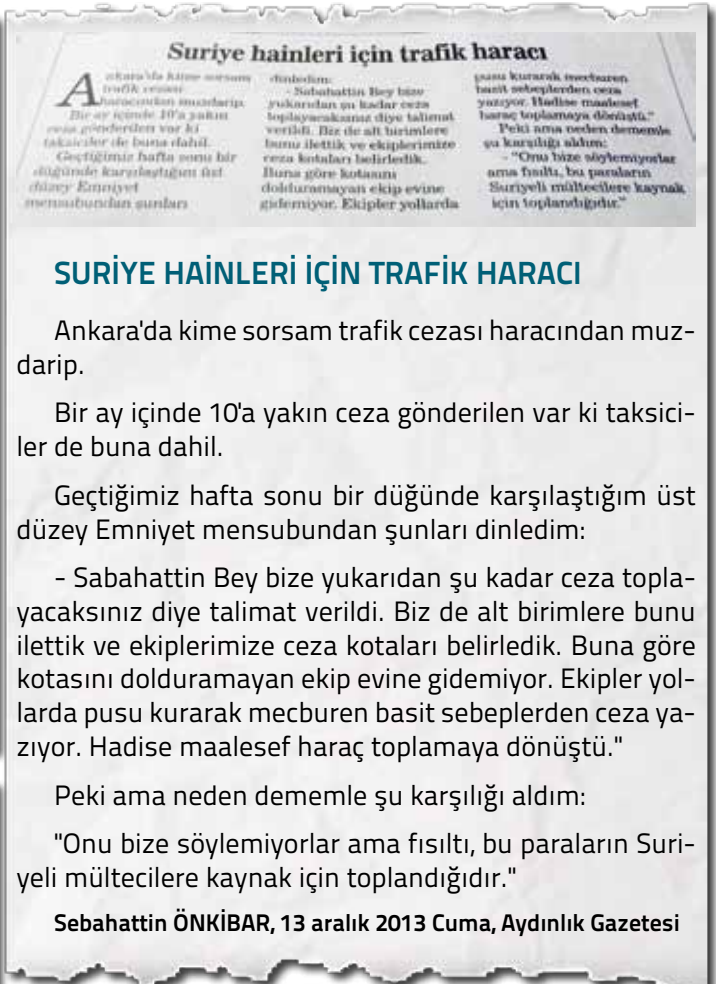
8 Bknz: Harç maliyeti trafik cezalarıyla kapanacak, Bugün Gazetesi, 27 Temmuz 2012

9 Bknz: Yalçın BAYER, Hürriyet Gazetesi, 28 Nisan 2013

2 Erdoğan ÖNER, M. Kâmil MUTLUER, Ahmet KESİK, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s.27

3 Ayrıca Pay Ayrılan İdari Para Cezaları şeklinde başka bir kalem oluşturulmakta ve bu cezalar da; Trafik Para Cezaları ve Diğer Pay Ayrılan İdari Para Cezalarından oluşmaktadır.

4 13/10/1983 tarihli ve 18195 sayılı Resmi Gazete

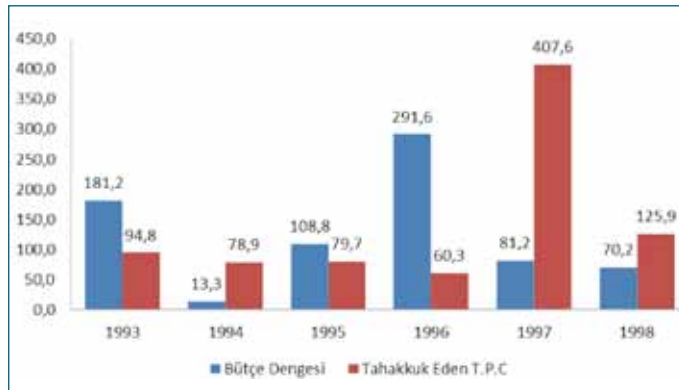


sız bir uygulama ve sadece hazineye gelir anlamı taşıdığı düşünenler¹⁴ olduğunu görmekteyiz.

O nedenle makalenin bu bölümünde trafik para cezalarının bütçe açığı kapatabilme potansiyeli incelenmiştir. Bütçe açığı ile trafik para cezalarının anlamlı bir ilişki içerisinde olabilmesi için, bütçe açığının seyri ile tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının seyri takip edilmiştir¹⁵.

Grafik 1'de 1993-1998 yılları arasında bütçe açığının bir önceki yıla göre artış oranı ile tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının bir önceki yıla göre artış oranlarına yer verilmiştir. Grafikten de görüldüğü üzere; 1993 yılında bütçe açığı bir önceki yıla göre yüzde 181 oranında artarken, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları yüzde 95 oranında bir artış göstermiştir. Kriz yılı olan 1994 yılında ise, bütçe açığı artış oranı yüzde 13'te kalırken tahakkuk ettirilen trafik para cezalarında yüzde 80 oranında bir artış söz konusu olmuştur. 1995 yılında yüzde 108'lik bütçe açığı artış oranı karşısında yüzde 80 oranında artış gösteren tahakkuk ettirilen trafik para cezası artışı görülmektedir. 1996 yılına bakıldığında ise bütçe açığında çok büyük bir artış gözlemlenmesine rağmen, tahakkuk ettirilen trafik para cezalarında ılımlı bir artış dikkati çekmektedir. Fakat takip eden yılda bu eğilimin tersine döndüğü ve ılımlı bir bütçe açığı artışı karşısında, tahakkuk ettirilen trafik para cezası artışının yüzde 408 olduğu görülmektedir.

Grafik 1: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (1993-1998)



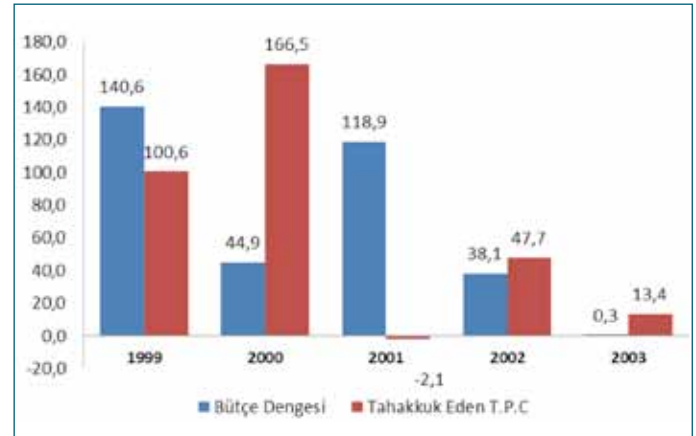
Grafik 2'de, etkileri uzun yıllar hissedilen 1999 Mart Depremi ile 2001 Krizini kapsayan yılların verilerine yer verilmiştir. Grafikten görüldüğü üzere, 1999 ile 2001 yıllarında bütçe açığında bir önceki yıla göre yüzde 100'ün üzerinde bir artış söz konusu iken, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları artış oranında paralel bir görüntü olma-

¹⁴ Trafik cezaları anlamsız bir uygulamadır. Sadece hazineye gelir anlamı taşıyabilir. Bir yol güzergahında bir yerde bekleyen trafik polislerine tahsilat memurluğu yaptırılmaktadır <http://www.memurlar.net/haber/156411/>

¹⁵ Ancak bir kalemi olarak pay ayrılmayan trafik para cezalarının 2007 yılından itibaren 2008, 2010, 2011, 2012 yıllarında hedef konulduğu, pay ayrılan trafik para cezalarında ise hiç gelir hedefi konulmadığı görülmektedir. Detaylı bilgi için bkzn: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Mali İstatistikleri

dığı dikkatlerden kaçmamaktadır: 1999 yılında yüzde 100 artış gösteren tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının 2001 yılında yüzde 2 oranında azaldığı gözlenmektedir. Dönemi kapsayan grafikte 2003 yılında bütçe açığında bir önceki yıla göre sadece yüzde 0,3 oranında bir artış görülmesine rağmen, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları artış oranı yüzde 13,4 oranında gerçekleşmiştir.

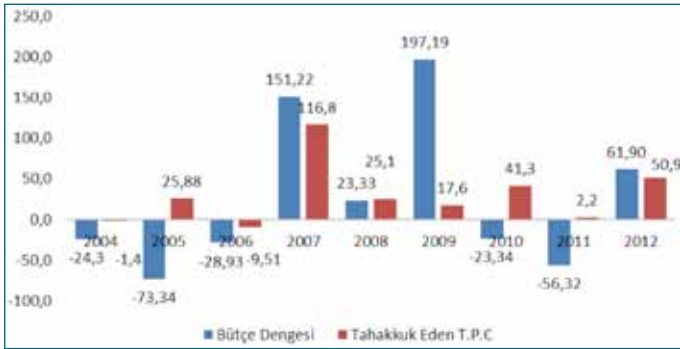
Grafik 2: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (1999-2003)



Grafik 3'te ise 2004-2012 yıllarını kapsayan döneme ait verilere yer verilmiştir.¹⁶ 2004 yılından itibaren bütçe dengelerinde önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmiş ve 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında AB Maastriht Kriterinden daha başarılı bir görünüm ortaya çıkmıştır. Bütçe açığı 2004 yılında, 2003 yılına göre yüzde 24 azalırken, 2005 ve 2006 yıllarında da iyileşme devam etmiş ve sırasıyla yüzde 73 ve 29 oranında azalma söz konusu olmuştur. Anılan yıllarda tahakkuk eden trafik para cezaları ise, 2004 yılında yüzde 1,4 azalırken 2005 yılında yüzde 26'lık bir artış, 2006 yılında ise yüzde 10 oranında bir azalma söz konusu olmuştur. 2007 yılından itibaren, artan kamu harcamaları ile iç talepteki daralmanın etkisiyle azalan gelirler neticesinde, bütçe açığı (hala yüzde 3'ün altında olmakla birlikte) yüzde 151 oranında artış göstermiştir. Anılan yılda tahakkuk eden trafik para cezaları yüzde 116 oranında bir artış sergilemiştir¹⁷. Küresel Kriz yılı olan 2009 yılına gelindiğinde ise bütçe açığı yüzde 197 oranında bir artış gerçekleşirken, tahakkuk eden trafik para cezaları daha ılımlı bir seyir takip ederek yüzde 18 oranında bir artış sergilemiştir. Krizin yaralarının sarılması ile 2010 ve 2011 yıllarında bütçe açığı artış oranı gerilerken, tahakkuk ettirilen para cezaları sırasıyla yüzde 41, 2,2 ve 519 oranında artış göstermiştir.

¹⁶ 2007 yılından itibaren pay ayrılan trafik para cezaları da hesaplamalarda dikkate alınmıştır.

¹⁷ 2007 yılının seçim yılı olmasına rağmen kesilen cezaların artış gösterdiği ne dikkat etmek lazım!

Grafik 3: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (2004-2012)

İncelenen dönemler itibariyle bütçe açıkları ile tahakkuk ettirilen para cezaları artış oranlarında zaman zaman paralellikler yaşandığı görülmektedir. "Bütçe açığının fazlaştığı dönemlerde trafik para cezaları artırılmak suretiyle, bütçe açığı sorununa karşı bir çözüm bulunmaktadır ve bu sayede cezalar bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır" hükmüne ulaşmak mümkün görünmemektedir. Ayrıca cezalara ilişkin bütçe hedefi ile tahakkuk ve tahsilat rakamlarının durumu da önem arz etmektedir.

3.1.2. BÜTÇE HEDEFİ, TAHAKKUK EDEN ve TAHŞİL EDİLEN TRAFİK PARA CEZALARI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa¹⁸ göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçede gelir ve gider tahminlerine yer verilmesi, karar vericiler, ekonomideki uygulayıcılar, hane halkı gibi pek çok kesime bilgi verme ve pozisyonlarını belirleme açısından önemlidir. Bir tahmin belgesi olması nedeniyle diğer gelir ve gider kalemlerinde olduğu gibi trafik para cezalarına ilişkin hedeflere de bütçede yer verildiği görülmektedir.

'Ancak, burada mutlaka tutturulması gereken bir bütçe hedefi söz konusu değil. Yani, trafik polislerinin mutlaka bu kadar ceza yazması gerekmiyor, bu sadece gelir toplanması için öngörülmüş bir tutar. ... bütçede yer alan tutar kadar trafik para cezası kesilmesi zorunluluğu olmadığını, trafik polisinin bütçeye katkı yapmak gibi bir görevinin bulunmadığını Şükrü Kızılot Hocamdan açıklamasını rica edeceğim.¹⁹

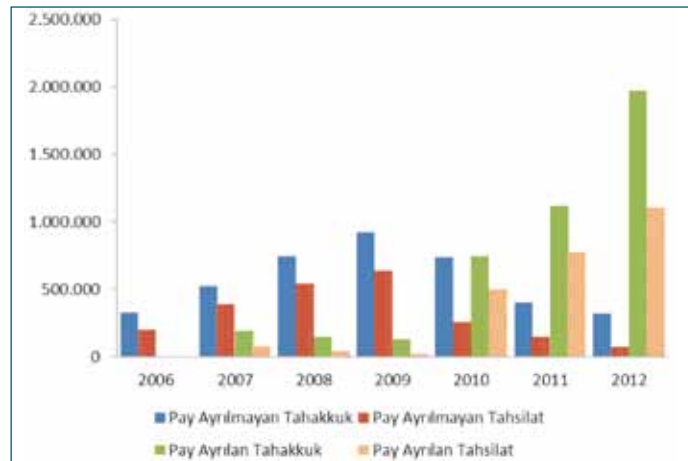
Tablo 1'de trafik para cezalarına ilişkin bütçe hedeflerine yer verilmiştir. Tablodan görüldüğü üzere, son yıllarda daha fazla gelir elde edilen pay ayrılan trafik para cezalarında bütçe hedefine yer verilmezken, pay ayrılmayan trafik para cezalarında ise bazı yıllarda hedef konulduğu, bazı yıllarda ise herhangi bir hedef belirlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla sanılanın aksine Maliye Bakanlığınca bir hedef konulması ve bu hedefi tutturabilmek için de polislerin seferber olması gibi bir durum söz konusu değildir.

18 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

19 Resul KURT, **2007'de trafik cezaları can yakacak**, <http://haber.star-gazete.com/yazar//yazar/resul-kurt/butce-acigini-trafik-polisi-kapatilacak-haber-138245.htm/yazi-521559> <http://www.alitezal.com/index.php?sid=yazi&id=1028>

Tablo 1: Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi		
	Pay Ayrılmayan Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi (Bin TL)	Pay Ayrılan Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi (Bin TL)
2007	-	-
2008	369.959	-
2009	-	-
2010	510.241	-
2011	539.834	-
2012	179.967	-
2013	-	-

Bir gelir kalemi olarak zaten küçük bir paya sahip olan trafik para cezalarının tahsilat rakamları acaba nasıl? Grafik 4'te tahakkuk eden ve tahsil edilen trafik para cezalarına yer verilmiştir. 2007 yılından itibaren pay ayrılan trafik para cezaları ayırımı da olduğundan Grafikte ikili bir ayırım benimsenmiştir. Grafikten de görüldüğü üzere, gerek pay ayrılan gerekse pay ayrılmayan para cezaları tahsilat rakamları, değişen oranlarda olmak üzere, tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının altında seyretmektedir. Dolayısıyla bir gelir hedefi belirlemenin de ötesinde, bir cezanın kesilmiş/tahakkuk ettirilmiş olması, bu tutarın devlet kasasına gireceği anlamına gelmemekte, düşük olan tutarların daha da küçük bir kısmının devlet kasasına girmesi sonucunu doğurmaktadır.

Grafik 4: Trafik Para Cezaları Tahakkuk ve Tahsilatları

Bir cezanın bütçeye gelir hedefi olarak konulmasından tahsil edilmesine/devletin kasasına girmesine kadar uzun ve sürecin tamamının Maliye Bakanlığınca kontrol edilmesi mümkün olmayan bir durum söz konusu olmaktadır. Üstelik trafik kontrollerin sıklaştırılması, cezaların kesilmesi gibi pek çok tedbir Maliye Bakanlığının görev alanı dışında kalmaktadır. Kaldı ki bütçe hedefinin belirlenmesi, ilgili/yetkili kişiler/araçlar vasıtasıyla cezanın kesilmesi, bu işlemlerin Maliye Bakanlığınca bildirilerek cezaların tahakkuk ettirilmesi ve son aşamada ilgili kişilerin bu cezalara ilişkin tutarları ödemesi, uzun ve çoğu zaman takibinin mümkün ol(a)madığı bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir. Zaten düşük oranlara sahip bu cezaların, bir de yaklaşık yüzde 60 oranında tahsil ediliyor olması, açıkların kapatılması konusunda, trafik cezalarından bir beklenti içine girmenin doğru olmayacağını göstermektedir.

Tablo 2: Para Cezaları Tahakkuk ve Tahsilatları

	Pay Ayrılmayan Trafik Para Cezaları			Pay Ayrılan Trafik Para Cezaları			Toplam		
	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk
2006	330.081	199.669	60,49%	0	0	0	330.081	199.669	60,49%
2007	521.906	388.847	74,50%	193.851	78.109	40,29%	715.757	466.956	65,2%
2008	747.102	540.203	72,30%	148.072	41.713	28,17%	895.174	581.916	65,0%
2009	921.460	634.903	68,90%	131.329	22.862	62,48%	1.052.789	657.765	62,5%
2010	738.952	258.619	35,00%	748.834	498.565	66,58%	1.487.786	757.184	50,9%
2011	403.622	147.015	36,40%	1.117.142	779.210	69,75%	1.520.764	926.225	60,9%
2012	321.254	75.766	23,60%	1.973.984	1.106.354	56,05%	2.295.238	1.182.120	51,5%

Tablo 2’de Grafik 6’ya yansıtılan verilere ilişkin detaylar görülmektedir. Gerek pay ayrılan gerekse pay ayrılmayan trafik para cezalarının tahsilinde en yüksek oran yüzde 75 ile 2007 yılında gerçekleşmiştir. 2007 yılından itibaren, pay ayrılan cezalar da dikkate alındığında, daha istikrarlı bir oranın ortaya çıktığı ve toplam tahsilat/toplam tahakkuk oranının yüzde 50 ile 65 arasında bir patikada hareket ettiği gözlenmektedir. Ancak yine de etkin bir tahsilat sisteminin olmaması nedeniyle, tahsil edilen rakamların düşük tutarlarda kalması, trafik para cezalarının bir politika aracı olarak değerlendirmesini mümkün kılmamaktadır.

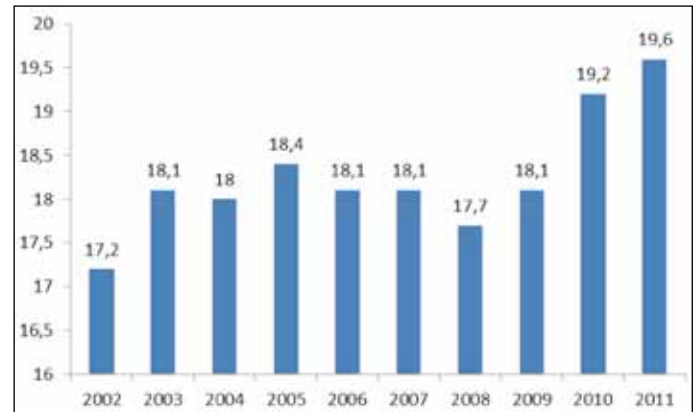
3.2. ANA GELİR KALEMİ VERGİ GELİRLERİ Mİ TRAFİK PARA CEZALARI MIDIR?

Kamu hizmetlerinin ve bunun sonucunda da harcamalarının artması ile kamu gelirlerine olan ihtiyaçlar fazlaşmıştır. Devletler, ihtiyaçları olan gelirleri başta vergiler olmak üzere diğer bazı kaynaklardan elde etmeye çalışmıştır²⁰. Elde edilen bu gelirlerin mali amaçlı olan/olmayan ayrımı söz konusu olmaktadır. Ancak devletin yapmış olduğu kamu harcamalarını finanse etmek için ihtiyaç duyulan kamu gelirlerinin büyük çoğunluğu vergiler yolu ile elde edilmektedir.

Trafik para cezalarının maliye politikası aracı olarak kullanılabilmesi için, bu gelir kaleminin büyüklüğü de önem taşımaktadır. Zira cezaların önemli bir büyüklüğe sahip olup olmadığı ve ana gelir kalemi olan vergiler karşısında tahsil edilen cezaların payı daha gerçekçi bir resim ile karşılaşmamızı sağlayacaktır.

²⁰ Erdoğan ÖNER, M. Kâmil Mutluer, Ahmet Kesik, Teoride Ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s.181, İstanbul

Grafik 5’te, öncelikli olarak, vergi gelirlerinin Milli Gelire oranına yer verilmiştir. Grafikten görüldüğü üzere, vergi gelirlerinin Milli Gelire oranı yaklaşık yüzde 17 ile 20 arasında değişen oranlarda gerçekleşmektedir. Dolayısıyla kamu harcamalarının/giderlerinin finanse edilebilmesi açısından vergiler büyük bir paya sahiptir.

Grafik 5: Vergi Gelirlerinin Milli Gelire Oranları

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 5, www.bumko.gov.tr Erişim Tarihi: 09/09/2013

Bütçe gelirlerinin tahsilat yüzdeleri olarak dağılımına ise Tablo 3’te yer verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere, Genel Bütçe Gelirlerinin, yüzde 80 ile 90’ı arasında değişen oranlarda, vergi gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. Bütçe gelirleri arasında faizler, paylar ve cezalar yaklaşık yüzde 7 ile 8 civarında oranlarda seyrederken, trafik cezalarını da kapsayan para cezalarının ise son 5 yılda sırasıyla yüzde 1,9, 1,4, 1,9, 1,8 ve 2 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Sadece trafik para cezalarının ise bu orandan daha da düşük bir karşılığının olduğu dikkate alındığında, trafik para cezalarının gelir oluşturma kapasitesinin ne denli sınırlı olduğu görülmektedir.

Grafik 5: Vergi Gelirlerinin Milli Gelire Oranları

BÜTÇE GELİRLERİ (MAHALLİ İDARE VE FON PAYLARI İLE RED VE İADELER DAHİL)	2007	2008	2009	2010	2011
A-GENEL BÜTÇE GELİRLERİ (I+II+III+IV+V+VI)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I-VERGİ GELİRLERİ (1+2+3+4+5+6+7)	83,8	83,4	83,5	86,0	88,7
1. GELİR VE KAZANÇ ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER (a+b)	26,3	26,1	26,5	24,4	25,9
a) Gelir Vergisi	18,6	17,7	17,4	15,8	16,4
b) Kurumlar Vergisi	7,7	8,4	9,1	8,6	9,4
2. MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER (a+b)	1,8	1,9	2,1	2,0	2,0
a) Veraset ve İntikal Vergisi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0
3. DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ (a+b+c+d+e)	37,2	36,4	38,0	39,8	38,7
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	14,2	13,6	15,0	14,9	15,1
b) Özel Tüketim Vergisi	19,3	18,9	19,2	21,9	20,7
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1,6	1,7	1,8	1,3	1,4
d) Şans Oyunları Vergisi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
e) Özel İletişim Vergisi	2,1	2,1	1,9	1,6	1,4
4.ULUSLARARASI TİCARET VE MUAMELELERDEN ALINAN VERGİLER (a+b+c)	14,2	14,8	12,6	14,9	17,2
a) Gümrük Vergileri	1,2	1,3	1,1	1,2	1,5
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	13,0	13,5	11,5	13,6	15,7
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. DAMGA VERGİSİ	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
6. HARÇLAR	2,4	2,3	2,1	2,7	2,7
7. BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN DİĞER VERGİLER	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0
II-TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ (1+2+3+4+5+6+7)	4,0	3,4	4,4	3,7	2,9
1. MAL VE HİZMET SATIŞ GELİRLERİ (a+b)	0,7	0,7	0,8	1,0	0,7
a) Mal Satış Gelirleri	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
b) Hizmet Gelirleri	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2
2.MALLARI KULLANMA VE FAALİYETTE BULUNMA İZİN GELİRLERİ	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
3.KİT VE KAMU BANKALARI GELİRLERİ (a+b)	2,3	1,8	1,8	1,6	1,4
a) Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2,2	1,7	1,7	1,5	1,3
b) KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4.KURUMLAR HASILATI	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
5.KURUMLAR KARLARI (a+b)	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3
a) Döner Sermayeler	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3
b) Diğer Kurumlar Karları	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.KİRA GELİRLERİ	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
7.DİĞER TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
III-ALINAN BAĞIŞLAR VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER (1+6)	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
1.YURT DIŞINDAN ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.ÖZEL GELİRLER	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
IV-FAİZLER, PAYLAR VE CEZALAR (1+2+3+4)	8,3	8,5	10,7	8,5	7,1
1.FAİZ GELİRLERİ	2,4	2,1	2,5	1,9	0,9
2.KİŞİ VE KURUMLARDAN ALINAN PAYLAR	3,1	3,6	3,7	2,9	3,1
3.PARA CEZALARI	1,9	1,4	1,9	1,8	2,0
4.DİĞER ÇEŞİTLİ GELİRLER	0,9	1,3	2,6	1,9	1,0
V- SERMAYE GELİRLERİ	3,0	4,1	0,9	1,3	0,8
VI- ALACAKLARDAN TAHSİLAT	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 5, www.bumko.gov.tr Erişim Tarihi: 09/09/2013

Kaldı ki, 2012 yılı bütçe açığı rakamı 18,4 Milyar TL iken 2012 yılında tahakkuk ettirilen trafik para cezası 2,2 milyar TL (321.072 pay ayrılmayan, 1.973.984 TL pay ayrılan) olmuştur yani kesilen cezalar tutar olarak, açığın sadece yüzde 10'una tekabül etmektedir. Tahsilat rakamları ise tahakkuk eden tutarların daha da altındadır. Dolayısıyla genel olarak para cezaları, özel olarak ise trafik para cezalarının, denetimler ne kadar artırılırsa artırılsın, kesilen trafik para cezaları ne kadar fazlalaştırılırsa fazlalaştırılsın... çok küçük bir büyüklüğe sahip olduğu ve büyük bir gelir kalemi gibi görülerek, maliye politikası aracı olarak kullanılamayacağı görülmektedir.

4. YILSONLARINDA TRAFİK PARA CEZALARI ARTIYOR MU?

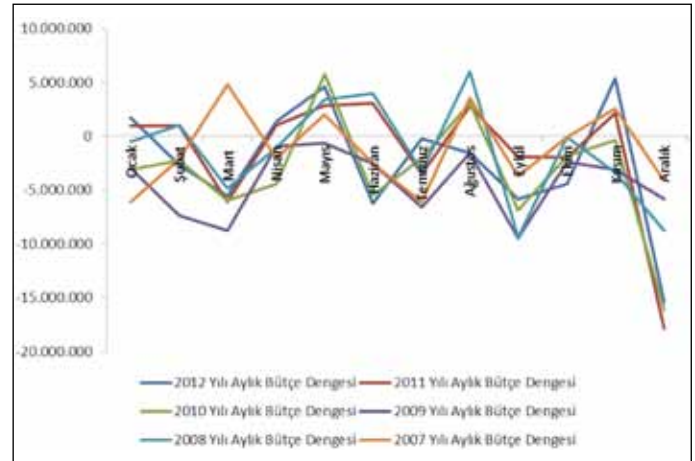
Trafik para cezaları ile ilgili iddialardan biri de, "yıl sonlarında bütçe açığının artma eğiliminde olduğu ve bu nedenle trafik denetimlerinin artırılarak kesilen cezaların fazlalaştığı yönündedir. Örneğin; "... Bu nasılsa **aralık ayında** daha da yoğunlaşıyor. Sanki trafik polislerine 'kim çok ceza keserse o kadar prim alacak, ödül mü verilecek acaba diye düşünmeden edemiyorum... **Kısaca bütçe açığının Türkiye'de kapatan kesimin trafik polisleri ve bunu ödeyen kesimin de halk olduğunu biliyor muydunuz?**"²¹ şeklindeki yorumlara sıklıkla rastlanılmaktadır.

Bu iddia ile ilgili olarak, kesilen trafik para cezalarının aylık tahakkuk rakamlarına bakmak gerekmektedir. Ancak öncesinde aylık bütçe dengesi rakamlarına yer verilen Grafiğe bakmakta yarar vardır. Grafik 6'da aylık bazda bütçe açığı rakamlarına yer verilmiştir. Aylık bazda incelendiğinde, yıl sonlarında bütçe açığının fazlalaştığı görülmektedir. Ancak bu açığa ilişkin detaylar incelendiğinde, fazlalaşan açıkların, hedeflenen bütçe açıklarından sapmalar nedeniyle olmadığı, özellikle ödeneklerin serbest bırakılması sürecinin, nakit yönetimini de kapsayacak biçimde organize edilmesinden kaynaklandığı, konunun taraflarınca bilinen bir gerçektir.²² Dolayısıyla "yıl sonlarında bütçe daha fazla açık veriyor, bütçe hedefinden ciddi biçimde sapmalar oluyor" endişesi ile hareket edilmesini gerektirecek bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

21 Bütçe Açığını Trafik Polisleri mi Kapatıyor?, <http://www.dorukgazetesi.com/koseyazisi.aspx?yazilD=517&yazarID=28>

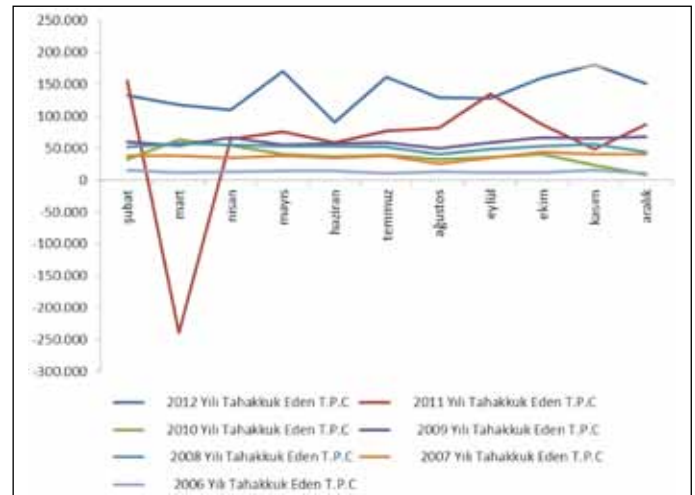
22 Bu yorumda bahsedilen hedef ve gerçekleşme rakam detayları için: <http://www.bumko.gov.tr/TR,63/aylik-butce-uygulama-sonuclari.html> adresini ziyaret ediniz.

Grafik 6: Aylık Bütçe Dengesi Rakamları



Grafik 7'de ise, aylık bazda kesilen trafik para cezalarına yer verilmiştir. **Grafikte bir önceki yıl(lar)dan devreden tahakkukların yer aldığı ve trendi önemli ölçüde bozan ocak ayı tahakkuklarına yer verilmemiştir.** Yıllarına doğru fazlalaşan bütçe açıkları ile yıl sonlarında oluşan tahakkuk miktarlarının anlamlı ilişki içerisinde olabilmesi için, yıl sonlarına doğru kesilen trafik para cezalarının artış trendinde olması beklenmelidir.

Grafik 7: Ceza Tahakkukları Aylık Gelişimi



Grafik 7'den görüldüğü üzere, iddia edilen aksine yıl sonlarına doğru tahakkuk eden/kesilen trafik para ceza miktarında bir artış göze çarpmamakta ancak Grafiğe yansıtılan yıllarda ortak bazı eğilimler dikkatlerden kaçmamaktadır. Grafikte dikkate çarpan husus, tahakkuk eden trafik para cezalarının temmuz aylarında mini zirve yaparak ağustos aylarında dip yapması ya da azalış trendinde olması, ekim ayına kadar bir artış sergileyerek yeni bir zirveye ulaşması ve ardından da yılın son ayı olan aralık ayına doğru genelde bir düşüş eğiliminde olmasıdır. 2012 yılı tahakkuklarında bu iniş çok sert olurken, inişin 2006, 2007 ve 2009 yıllarında daha yumuşak olduğu görülmektedir. 2006 yılında ise diğer yıllardan farklı olarak ani ve sert hareketlerin olmadığı ve tahakkuklarda yatay bir seyir takip edildiği görülmektedir.

Grafiğe yansıtılan tahakkuk rakamları göstermektedir ki, özellikle yıl sonlarına doğru bütçe açığının artması (kamunun gider ödemelerinin yıl sonlarına doğru ötelenmesi nedeniyle) sonucunda yıl sonlarına doğru trafik para cezalarının yoğunlaşmadığı görülmektedir. Ancak burada bir kez daha ifade etmekte yarar var zira yıl sonlarına doğru fazlalaştığı düşünülen açıkların, hedeflenen bütçe açıklarından sapmalar nedeniyle olmadığı, özellikle ödeneklerin serbest bırakılması sürecinin, nakit yönetimini de kapsayacak biçimde düzenlenmesinden kaynaklandığı, bilinen bir gerçektir.²³ Dolayısıyla "yıl sonlarında bütçe daha fazla açık veriyor, bütçe hedefinden ciddi biçimde sapmalar oluyor" endişesi ile hareket edilmesini gerektirecek bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

5. TRAFİK PARA CEZALARI MALİYE POLİTİKASI ARACI MI SOSYAL POLİTİKA ARACI MI?

Konunun uzmanlarınca bilinen ancak kamuoyunun çok fazla bilmediği konuların başında, trafik para cezalarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna yapılan aktarmalar gelmektedir. Tahsil edilen trafik para cezalarının yarısı bu Fona aktarılmakta ve özellikle son 5 yılda önemli sosyal işlere imza atan Fon desteklenmektedir.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre²⁴ "fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek"²⁵ ve Kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.²⁶ Anılan Kanunda **Fon Gelirleri** arasında "trafik para cezası hasılatının yarısı" da sayılmaktadır. Kanunun yayımlandığı 1986 yılından 2005 yılına kadar tahsil edilen trafik para cezalarının yarısı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılarak Fona önemli bir gelir kaynağı sağlanmıştır. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanununun²⁷ yayımlanması ile bu uygulamaya 01.06.2005 tarihinde son verilmiş²⁸ fakat 2010 yılına gelindiğinde 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun²⁹ yürürlüğe girmesi ile trafik para cezası tahsilatla-

23 Bu yorumda bahsedilen hedef ve gerçekleşme rakam detayları için: <http://www.bumko.gov.tr/TR,63/aylik-butce-uygulama-sonuclari.html> adresini ziyaret ediniz.

24 14/6/1986 tarihli ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

25 Madde 1

26 Madde 3

27 31.03.2005 tarihli ve 25772 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

28 Bu konuda detaylı bilgi için bkz: Ömer DAĞ, Trafik Paza Cezalarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna Pay Ayrılması, Güncel Mevzuat Dergisi, Kasım 2010, Sayı:59

29 28.02.2009 tarihli ve 27155 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

rından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna pay ayrılması uygulaması yeniden başlamıştır.

Tablo 4'te Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna Aktarılan Tutarlara yer verilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, bu fona tahsil edilen trafik para cezalarından önemli bir aktarma söz konusudur. Her ne kadar Kabahatler Kanununun 2005 yılında yayımlanmasını takiben, aktarılan paylarda sert bir düşüş söz konusu olmuş olsa da, bu durum daha sonra yapılan yasal düzenlemeler ile düzeltilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, 2010 yılından itibaren hızlı bir ivme ile aktarılan paylarda artış dikkatleri çekmektedir.

Tablo 4: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna Aktarılan Tutarlar (Bin TL)

1990	268	2002	646.111
1991	393	2003	671.381
1992	541	2004	1.124.886
1993	1.163	2005	1.189.721
1994	1.530	2006	93.981
1995	10.460	2007	180.356
1996	22.156	2008	20.856
1997	54.802	2009	11.428
1998	135.288	2010	249.283
1999	204.673	2011	389.604
2000	314.211	2012	540.627
2001	541.400		

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdare ve Fonlara Aktarılan Paylar, www.muhasabat.gov.tr, Erişim Tarihi:

Görüldüğü üzere, tahsil edilen trafik para cezalarının yüzde 50 gibi önemli bir kısmı **sağlık yardımları, özürle ihtiyaç yardımları, eğitim yardımları, aile destek yardımları, sosyal ve özel amaçlı yardımlar vb.** sosyal işler gerçekleştiren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna aktarılmaktadır. Dolayısıyla tahsil edilen trafik para cezalarının maliye politika aracı olması misyonunun ötesinde sosyal yönünün ön planda olduğu dikkatlerden kaçmamalıdır.

SONUÇ: BİR EFSANENİN SONU

Bir ülkede ekonomi politikaları aracılığıyla ekonomik istikrar, büyüme ve gelir dağılımının iyileştirilmesi hedeflenirken, sayılan amaçlara ulaşılabilmesi için maliye politikası araçları önem arz etmektedir. Bu kapsamda vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, para işlemlerinden doğan gelirler ile para ve vergi cezalarından oluşan kamu gelirleri bireysel ve kurumsal aktörler tarafından yakından takip edilmekte, özellikle cezalar ödemeyi yapan kişilerde psikolojik bir baskı ve rahatsızlığa neden

olduğundan farklı yorumlar yapılabilmektedir.

Ülkemiz bir hukuk devletidir ve hukuk devleti anlayışı, asayiş ve güvenliğin sağlanarak tüm toplum fertlerinin huzur ve güven içerisinde yaşamalarını tesis etmek zorunluluğundadır ve bu zorunluluğu caydırıcı nitelikteki enstrümanları kullanarak yerine getirmektedir. Alınan tedbirler karşısında kurallara uymayanların cezalandırılması da işte bu fikir neticesinde ortaya çıkmakta ve kişiler mali açıdan cezaya çarptırılmaktadırlar. Ne var ki insanlar bu cezaları "yapılan/yapılmayan hareketlerin bir sonucu" olarak görmek yerine farklı yorumlarda bulunmayı tercih etmektedirler.

Bu çalışmada, idari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları, konunun farklı açıları itibarıyla incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmadan görüldüğü üzere, sanıların aksine, trafik para cezaları ile bütçe açıkları arasında anlamlı bir ilişki kurmak, trafik paralarını başlı başına devlete bir gelir kalemi ya da IMF'ye olan borçların kapatılma aracı olarak görmek mümkün değildir: Zira trafik cezalarının ne bütçe açıklarını kapatabilme kapasitesi

ne de tahakkuk ve tahsilat süreci buna izin vermektedir. Kaldı ki devletin ana gelir kalemi olarak vergilerin olduğu bir durumda, cezalara böyle bir anlam yüklemek anlamsızdır. Üstelik tahsil edilen trafik para cezalarının sosyal amaçlara dönük bir şekilde değerlendirilmesi de trafik para cezalarını maliye politikası aracı olmaktan çıkaran en güçlü kanıttır.

Aslında buraya kadar yazdıklarımızı bir Emniyet Müdürünün³⁰ ifadeleri de bir kez daha teyit eder niteliktedir: "Vatandaşlarda şöyle bir yanlış şehir efsanesi var. Trafik polisi ceza yazınca "Devletin bütçe açığı var, ondan ceza yazıyorlar" diyor. Ben mesleğe girdiğimden bu yana böyle bir genelge hatırlamıyorum. Bize bugüne kadar çok ceza yazdık diye aferin diyen de olmadı, az ceza yazıyoruz diye eleştiren de olmadı. Bu tamamen şehir efsanesi." ■

30 Ömer AYDIN, Balıkesir İl Emniyet Müdürü, www.yerelgundem.com/haberler/136164/trafikte_her_yil_balikesirin_nufusu_kadar_insan_oluyor.html