

TÜRKİYE'DE TEKEL REJİMİNİN REFORMU

Hayri ÖNCEL
Maliye Başmüfettişi

I — Genel Açıklama

1 — Tekel Fiskalitesi ve Vergi Monopolü :

Tekel fiskalitesi bir kısım ihtiyaç maddeleri üzerine konulmuş malî monopüldür. Malî monopol ise, istihlâk vergisine tâbi olan bir malın üretim veya dağıtımında özel rekabeti kaldırarak, vergiyi bizzat veya imtiyazlı bir şirket vasıtasile tahsil etmektir. Şu halde malî monopol istihlâk vergilerinin özel bir vergilendirme usulü olmaktadır. Bu usulde vergilendirilecek maddenin üterimi veya dağıtımını önce monopol altına alınmakta ve vergi monopol kârı, diğer bir deyimle, sâfi hâsılat olarak tahsil edilmektedir.

Vergilendirmede bu yola gitmekten maksat yüksek randımanlı bir vergi kaynağından âzamî hâsıla sağlamaktır.

Gerçekten istihlâk vergisine tâbi tutulacak bir malın üretim veya Dağıtımında kurulan malî monopol sayesinde, bir taraftan kaçakçılık önlenirken, diğer taraftan rekabet ve aracılar kaldırılarak vergiden âzamî hâsıla sağlamaktadır.

Görülüyor ki, Vergi Monopolü vergi sistemine bir güvenlik müessesesi olarak girmiş ve çağımıza kadar gelmiştir. Bu tarihî oluşum içinde vergi monopolü tam ve kısmî olmak üzere iki şekilde uygulanmıştır.

1 — Tam monopolde bir maddenin üretiminden tüketimine kadar bütün üretim safhaları tekel altına alınmıştır. Örneğin, Tütündeki tekel böyledir.

2 — Kısmî tekelde ise üretim veya tedavülün muayyen bir safhasa tekele tâbi tutulmuştur. Alkol ve alkollü içkilerle tuzdaki tekel böyledir.

2 — Tekel Fiskalitesinin Vergi Sistemi İçindeki Yeri :

Yukarıda görüldüğü üzere, Tekel Fiskalitesi, İstihlâk Vergisinin özel bir tatbik şekli olduğu halde, vergilendirme tekniğindeki değişiklik dolayısıyla ayrı bir vergi gibi görünmektedir.

Filhakika, malî monopol rejiminde istihlâk vergisine tâbi tutulacak maddelerin üretim veya tedavülü önce monopol altına alınıp, özel rekabet bertaraf edildikten sonra, işletme bünyesinden doğan monopol kârı, diğer bir deyimle satılan malların satış fiatı ile maliyeti arasındaki fark "Plus - Value" vergi olarak alınmaktadır. Bu usulde verginin mevzuu önceden tâyin edilmiş olmakla beraber, matrah ve nisbeti, tarh ve tahsil usulü evvelden belli edilmiş değildir.

Halbuki modern vergileme sisteminde verginin mevzuu ve mükellefi, matrah ve nisbeti tarh ve tahsil usulü tâyin edilerek vergi vaz'edilmektedir.

Görülüyor ki tekel fiskalitesi, istihlâk vergisinin özel bir uygulama şekli olmasına rağmen, vergileme tekniğindeki değişiklik dolayısıyla, zâhiren istihlâk vergilerinden ayrılmakta ise de, aslında yeri tamamen gider vergileri içinde bulunmaktadır. Nitekim, tekelden çıkarılan maddeler, istihlâk vergisine tâbi tutularak üretim ve tedavülü serbest bırakılmaktadır.

Vergiciliğin tarihî seyri içinde istihlâk vergisinin uygulama şekli malî monopole tekaddüm etmiştir.

Ancak 19. yüz yılda sanayiın gelişmesi ve bir kısım ihtiyaç maddelerinin tüketiminin artması, vergileme bakımından malî monopolün revaç bulmasına yol açmıştır. Çünkü bu sayede hem kaçakçılık önleniyor ve hem de rekabet ve mutavassıtlar kaldırılmak suretiyle vergi randımanı arttırılıyordu.

Buna rağmen bazı memleketlerde bandrol sistemiyle teşebbüslerin tam rekabet serbestisi içinde, bu çeşit vergilerin uygulanması mümkün olmuştur. Amerika, İngiltere, Almanya'da olduğu gibi.

Bugün her iki sistemin tatbikatına muhtelif memleketlerde rastlanmaktadır. Bu hususta ilerde daha geniş bilgi verilecektir. Ancak şu hususu şimdiden belirtelim ki, bugün malî monopol sistemi büyük ölçüde.

önemini kaybetmiştir. Çünkü malî monopol serbest rekabeti ortadan kaldırıp, bunun yerine bürokratik usullere ve gayri iktisadî müdahale ve tesirlere geniş ölçüde yer veren, tekel işletmeciliğine yol açmaktadır. Bu ise sanayide gerekli gelişmeyi önlemekte ve binnetice vergi randımanının artmasına mâni olmaktadır. Bundan dolayıdır ki, kontrol yetersizliği ve kaçakçılığın genişliği dolayısıyla serbest rejimde aynı randımanın alınmayacağı sahalarda ancak malî monopole gidilmektedir.

3 — Vergi Monopolünün Şartları ve Konuları :

Vergi Monopolünün konularını monopol şartlarına göre mütalâa etmek gerekir. Zira monopol şartını haiz olmayan maddelerin vergi tekeline alınması söz konusu olamaz.

Bu itibarla konuların şartlar açısından ele alınması lâzımdır.

Vergi monopolüne alınacak maddelerin aşağıdaki şartları haiz olması gerekir:

1 — İstihlâki hudutsuz denecek derecede geniş ve artma halinde olmalıdır.

2 — Mahdut ve fazla değişmeyen çeşitleri olmalıdır,

3 — Zarurî ihtiyaç maddesi olmamalıdır,

4 — İmali ve toptan tevzii temerküze müsait olmalıdır,

5 — Ağır bir vergiye mütehammil bulunmalıdır,

6 — Monopol rejimiyle vergi hâsılatının güvenlik içinde optimal bir seviyeye çıkarılması ve bu seviyede tutulması mümkün olmalıdır.

Şimdi, yukarıki izahatın ışığı altında, Vergi Monopolüne giren maddeler üzerinde genel olarak ve bizdeki tatbikat bakımından kısaca durulm.

A — Tütün :

Yukarıki kriterlere göre, Vergi Monopolüne tâbi tutulacak maddeler ekonomik, sosyal ve fiskal bakımlardan belli karakteristiği olan birkaç kütle istihlâk maddelerinden ibaret bulunur ki, bunların başında tütün ile alkol gelir.

Vasıfları itibariyle Vergi Monopolüne en elverişli olan kütle istihkak maddesi tütün, daha doğrusu tütün mamulleridir. Bu sebeple tütüne fiskal Monopol konularının klâsik örneği olarak bakılır. Şu var ki, Batıda, tütün Monopolünü uygulayan sadece dört memleket vardır. Bun-

larda da eski Monopol İdaresinin yerini Anonim Şirket şeklindeki ticarî ve yumuşak işletmecilik tatbikatı almaktadır. Hattâ ileride izah edeceğimiz üzere, A.E.T. de Vergi Armanizasyonu hareketi içinde, bu hareketin en önemli problemlerinden biri olarak, tütün Monopolü olan üye memleketlerde bu rejimin kaldırılması fikri üzerinde durulmaktadır.

Tütün Monopolü' ayrıca, tütün tarımı ve ihracatı ile iştigal eden bir memlekette, üretimin miktar ve kalite bakımlarından tahdit ve murakabesi, fiyat tesbiti, mübayaa nizamı, mübayaanın finansmanı, desteklenmesi, surplus meselesi, ihracat imkânları, subvansiyonları bakımından birçok güçlükleri beraberinde getiren millî tütün Ekonomisiyle sıkı sıkıya bağlı bulunur. Bu güçlüklerin ise fiskal ve rasyonel bir tütün ekonomik politikasıyla çözümlenmesi, herşeyden evvel Monopol rejiminin köklü bir tarzda ıslahı ile mümkün olabilir.

B — Alkol ve Alkollü İçkiler :

Alkol, bilindiği gibi, alkollü içki imalinde bunun dışında da sanayide, tababette ve itriyatta kullanılan bir maddedir.

Alkollü içkiler, daha ziyade üzüm ve diğer meyvaların tahammüründen elde edilen tabîi alkolden imâl edilir. Sanayide kullanılan alkol pancar, mısır ve hububat gibi nişastalı maddelerden istihsal olunur.

Şarap ve bira gibi içkilerden mâdüt değillerdir. Bunlar sınaî bakımdan olduğu gibi, fiskal yönden de ayrı bir istihlâk maddeleri kategorisi teşkil ederler. Alkollü içkiler her memlekette çok yüksek nisbetler üzerinden istihlâk vergisine tâbi bulunurlar. Bu ağır vergilemede malî maksatlar yanında, sıhhî, ahlâkî ve sosyal mülâhazaların rolü büyüktür.

Alkollü içkiler, istihlâkinin genişliği, fiskal verimliliği ve vergi güvenliği mülâhazası bakımından fiskal Monopole elverişli bir konu olarak görünür. Böyle olmakla beraber, piyasaya ve rekabet ekonomisine bağlılığı, mamullerin çeşitliliği, müstahsillerinin dağılımı, yâni imalât ve ticaretinin bir elde toplanmasının güçlüğü, klâsik mânada Monopol tatbikatına imkân vermemektedir.

Avrupa'da bu alanda sadece Almanya'da bir nevi Monopol usulü câridir. Bu usulde, alkol, içki imalinde kullanılmadan evvelki istihsal safhasında, toptan ticaret sırasında, genel bir murakabe disiplini içinde özel bir vergilemeye tâbi bulunur. Almanya'nın dışında Alkol Monopolü uygulayan bir memleket mevcut değildir. Şu var ki, Fransa'da olduğu gi-

bi, Alkol'ün istihsalı, ticareti ve tedavülü (Sirkülasyonu) bir takım özel kayıtlara ve formalitelere tâbi bulunmakta ve Alkol Vergisi ile meşgul olan Vasıtasız Vergiler Servisi aynı zamanda alkolün istihsal ve ticaretine ait mevzuatın tetkikatı ile de uğraşmaktadır.

C — Kibrit, Sigara Kâğıdı ve Çakmak Taşı :

Bazı memleketlerde kibrit'in de Monopol konusu yapıldığı görülür. Buna kibritin sigara ile birlikte satılması, çeşitlerinin fazla olmaması, üretim ve dağıtımının temerküze müsait bulunması gibi kriterler imkân vermiştir. Fakat kibritin fiskal randımanının düşük ve vergi artışlarına mütehammil bulunmaması, nihayet yerini gitgide çakmağa terk etmesi, sadece monopol değil, münferit İstihlak Vergisi konusu olarak önemini kaybetmesine yol açmıştır.

Batı'da kibrit Monopolünü uygulayan memleketlerden Fransa'da, bu Monopol bir kamu teşekkülü olan SEİTA tarafından işletilir. Bu konuda fiskal gelir Plus - Value şeklinde hesaplanır.

İtalya'da kibrit fabrikaları Devlete tâbi Konsorsiyum şeklinde organize edilmiştir. Fabrikalardan çıkan kibritlerin fiyatları vergiyi ihtiva edecek tarzda tesbit edilir. Kibrit Monopolünün bir neticesi olarak İtalya'da çakmak ve benzeri yakıcı âletler, bunların yedek parçaları ve çakmak taşı da aynı rejime tâbi tutulmuştur.

Tütün Monopolünün diğer bir neticesi de, sigara kâğıtlarının da bazı memleketlerde bu rejime tâbi tutulması olmuştur.

Yine İtalya'da sigara kâğıdı ve paketlerinin satışı ve ithali 1936 dan beri monopole tâbidir. Şu var ki, bunların malî serbest bulunmakta, sadece satışı devamlı bir murakabe altında tutulmaktadır.

D — Diğer Konular :

Yukarıda Monopol konularının başında gelen tütün, alkol ve kibrit üzerinde durulmuştur. Bazı memleketlerde bunlardan başka diğer bir takım maddelerin monopole tâbi tutulduğu görülür. Fransa'da barut ve patlayıcı maddeler, İtalya'da tuz aynı Monopol rejimine tâbidir.

Burada şunu ilâve edelim ki, Monopolleştirme konusunda en ileri gitmiş olan memleket Türkiye olmuştur. Türkiye'de tütün, alkol ve kibritten başka tuz, çay, kahve, şarap, bira, hattâ şeker ve oyun kâğıdı Monopole tâbi tutulmuştur.

Şimdi kısaca bu maddeler üzerinde duralım.

a) *Tuz* :

Tuz insan gıdası, hayvan yemi ve sanayide ham madde olarak kullanılır.

İnsan gıdası olarak tuz, en mübrem ve hayatî ihtiyaç maddesi teşkil eder. Bu itibarla tuzun tekele tâbi tutulması doğru değildir. Çünkü tekel maddelerinin zarurî ihtiyaç maddesi olmaması gerekir.

Hayvan yemi ve sanayiın ham maddesi olarak da tuzun tekele alınması doğru değildir. Zira tuzun bu çeşit sarfiyatı istihsal masrafı teşkil eder.

Bununla beraber tuz, birçok memleketlerde cüz'î bir istihlâk vergisiyle vergilendirilmiştir.

Memleketimizde tuz, tekelerde bulunmasına rağmen bundan önemli bir gelir sağlanamamakta, hattâ zarar doğmaktadır.

b) *Çay ve Kahve* :

Çay ve kahve ya doğrudan doğruya gümrük resmi veya bu vergiye munzam bir vergi ile gümrükte vergilendirilir. Bu vergilendirme şekli yerine, bu maddelerin tekele tâbi tutularak vergilendirilmesi doğru değildir. Bu sebepten Türkiye'den başka hiçbir memlekette kahve ve çayın tekele tâbi tutularak vergilendirildiği vâki değildir. Memleketimizde vergilendirilmesi ise harp ekonomisinin bir zarureti, yâni karaborsaya düşmeden tevzatını sağlamaya mâtuftur.

c) *Şarap* :

Şarap, istihlâkinin geniş ve maliyetinin düşük olmasına mukabil, imâl ve ticaretinin temerküze müsait olmaması ve ağır vergiye mütehammil bulunmaması dolayısıyla monopol mevzuu olamaz. Nitekim, şarap hiçbir zaman ve yerde tekele tâbi tutularak vergilendirilmemiştir.

Buna mukabil şarap bazı memleketlerde günlük ihtiyaç maddesi, bazı memleketlerde keyif ve hattâ lüks madde telâkki edilerek, değişik nisbet ve şekillerde istihlâk vergisine tâbi tutulmuştur.

Şarabın vergilendirilmesinde müstahsilin, istihlâkine yetecek miktarı vergi dışı bırakıldığı gibi, ihracatı da vergiden muaf tutulmuştur.

d) *Bira* :

İmâl ve ticaretinin temerküze müsait olması bakımından bira tekele alınmaya çok müsaittir. Ancak biranın vergiye tahammül derecesinin

düşük olması ve imalâtının vergi güvenliği bakımından bir tehlike teşkil etmemesi yüzünden tekel konusuna alınmamıştır.

Bira, Türkiye hariç, hiçbir memlekette tekel konusu olmamış; Türkiye'de ise 1952 de tekelden çıkarılmıştır. Buna rağmen biradaki fiilî tekel devam etmiş; ancak 1960 dan sonra alkolsüz içkiler (kolalı içkiler) ile meyve sularının şiddetli rekabetine maruz kalmıştır. Bira'daki fiilî tekel pek yakında kalkacaktır. Zira özel sektör tarafından yapılmakta olan üç bira fabrikası pek yakında faaliyete geçecektir.

e) *Şeker :*

Şeker, istihlâkinin geniş maliyetinin düşük, mâl ve ticaretinin te merküze müsait olması bakımından tekele müsait ise de; zarurî bir gıda maddesi olması ve imalâtının serbest rejimde de vergi güvenliğini temin etmesi yönünden artık bir tekel maddesi olmaktan çıkmıştır. Bu sebepten şeker Türkiye ve İran hariç, hiçbir memlekette tekele alınmamıştır. Memleketimizde de aynı mülâhaza ile şeker, tekelden çıkarılıp istihlâk vergisine tâbi tutulmuştur.

f) *Barut ve Patlayıcı Maddeler :*

Daha ziyade inşaatlarda patlayıcı madde olarak kullanılan bu maddelerin, tekele tâbi tutulması doğru olmadığı gibi, istihsal maddeleri üzerinden istihlâk vergisi alınması da tecviz edilemez.

Av malzemesi olarak kullanılan barut ve fişekler ise, sarf ve istihlâk mahallinin dar olması, imâl ve ithallerinde aynı verginin emniyet ve kolaylıkla alınması bakımından, tekele tâbi tutulmasına mahal yoktur.

II — Vergi Monopolü Tatbikatı

I — Tatbikatın Fişkal Yönü :

Vergi Monopolünün iki fonksiyonu vardır. Biri ekonomik faaliyette bulunmak; diğeri bu faaliyete dayanarak vergi almaktır; vergi monopolünün asıl gayesi vergi almak olduğuna göre sınaî faaliyet vergi almanın bir vasıtası olmaktadır.

Vergi monopolünde klâsik vergilendirme şekli, kıymet fazlası (Plus-Valu) usulüdür. Bu usulde tekel maddesinin satışından meydana gelen sâfi hâsılat, tekelden sağlanan geliri teşkil eder.

Vergi monopolüne gitmeden serbest rekabet rejimi içinde de, tütün ve alkol gibi konular üzerine konulan ağır istihlâk vergileriyle, aynı maksadın temin edildiği görülmektedir. Nitekim, A.B. Devletleri, İngiltere ve Almanya gibi ileri sanayi memleketleri, serbest rekabet rejimi içinde tütünden âzamî hâsılatı elde etmektedirler.

Burada şu hususu gözden uzak tutmamak gerekir ki, monopol rejimi ile serbest rejim arasındaki fark daha ziyade nazarî kalmakta ve tatbikat gittikçe birbirine yaklaşmaktadır.

Söyle ki; bugünkü monopol rejiminde işletmeler, bir taraftan modern ekonomik icaplara göre sınaflaşırken, diğer taraftan sâfi hâsılat yerine vergi esasını kaim olmaktadır.

Serbest rejimde işe, kurulan büyük işletmeler fiilî inhisarlar haline gelebildiği gibi, sıkı vergi kontrolleri ile de işletmelerin serbestisi kısıtlanmaktadır. Görülüyor ki, nazariyatta birbirinden çok uzak olan bu iki sistem, tatbikatta durmadan birbirine yaklaşmaktadır.

Monopol rejiminde sâfi hâsılatın arttırılması, işletmelerin modern ekonomik icaplara göre organize edilmesini ve tıpkı bir özel teşebbüs gibi prodüktif ve rantabl çalışmasını gerektirir. Bu yönden, kurulmuş olan sigara ve alkol sanayiini devletin şeker, kâğıt, çimento ve mensucat sanayiinden ayırmaya imkân yoktur. Nasıl ki bu sanayi kolları modern işletme ekonomisi kurallarına göre kurulmuş ise, tekel işletmelerinin de adı geçen sanayi kolları gibi organize edilmesi gerekmektedir. İşte monopol idarelerinin bu türlü reorganizasyonuna monopollerin (Industrialisation) sanayileştirilmesi denilmektedir.

Monpollerin sanayileştirilmesinden maksat aşağıdaki hedeflere ulaşmayı sağlamaktır :

- 1 — Monpollerin genel bütçe nizamı dışında, ticarî muhasebe esaslarına göre çalışmasını sağlamak,
- 2 — Monopolü yetki ve inisiyatif sahibi organlarla techiz etmez,
- 3 — Monopol işletmelerini politik müdahale ve tesirlerin dışında tutmak,

Filhakika, her birisi müstakil birer sınaî işletme olan tekel işletmelerini, Devlet muhasebesinin sert ve katı kaideleriyle idare etmek mümkün değildir. Zira devlet muhasebesi bilânço - Maliyet, kâr - zarar hesabı çıkarmaya müsait olmadığı gibi, emtia hareketlerini de takip edemez.

Diğer taraftan tekel işletmelerinin prodüktif ve rantabl olmaları, mezkûr işletmelerin yetki ve inisiyatif sahibi organlarla teçhiz edilmesine ve müessesenin her türlü müdahale ve tesirden uzak tutulmasına bağlıdır.

İşte bu mülâhaazlar dolayısıyledir ki, garp memleketlerinde tekel işletmeleri yıllar önce modern ekonomi ve işletme kurallarına göre yeniden organize edilmişlerdir.

Memleketimizde son 20 yıldan beri bu yolda yapılan çalışmaların başarıya ulaşmaması, aramızdaki mesafeyi durmadan arttırmaktadır.

Bu itibarla tekelin bu defa öngörülen malî ve idarî reformunun mutlaka gerçekleştirilmesi zarurî görülmektedir.

2 — Tatbikatın Teşkilât Yönü :

a) Reji Usulü :

Vergi monopolü mevzuunda ilk tatbik edilen idare şekli basit rejîf usulüdür. Bu usulde monopol işletmeleri genel idareye bağlı ve onun bir servisi olarak faaliyette bulunurlar. Bu sebepten tüzel kişilikleri ve ayrı bütçeleri yoktur. Genel muhasebe ve Arttırma - Eksiltme Kanuna tâbidirler.

b) Katma Bütçe - Döner Sermaye :

Vergi Monopolleri daha sonra katma bütçeli idareler haline gelmişlerdir. Katma bütçeye geçiş bu idarelere tüzel kişilik sağlamış ise de, bütçe tatbikatı ve denetlemesi bakımından hiçbir değişiklik getirmemiştir. Zira, bütçenin ihzar ve icrası parlâmento tasdikine tâbi olduğu gibi, alım - satım usullerinde de genel muhasebe ve Arttırma - Eksiltme Kanunları câridir. Bununla beraber, bu gelişme, sözü edilen müesseseleri Döner Sermayeye geçişe hazırlamıştır. Çünkü vergi monopolünde, Döner Sermaye, müesseselere ticarî ve sınaî esaslara göre Bliânço - Maliyet, kâr ve zarar hesabı çıkarma imkânları vermektedir.

Şu var ki, döner sermaye sistemi de, adı geçen müesseseleri amortisman, provizyon ve ihtiyat ayırmak imkânından mahrum bırakmakta ve idare ve işletmeye tam bir muhtariyet sağlayamamaktadır.

Vergi monopolünün gelişmesi, monopol işletmesinin ekonomik kurallara göre organize edilmesine ve iş hacminin genişlemesine bağlıdır. Çünkü bu sayede, üretim artar, maliyet düşer ve Hazinesinin bu kaynaktan sağladığı gelir yükselir.

İşte monopol işletmelerine sözü edilen organizasyonu sağlayacak olan işletme tipi, iktisadî devlet teşekkülleri ile partisipasyon şeklidir.

c) *İktisadî Devlet Teşekkülleri :*

İktisadî Devlet Teşekkülleri sermayesinin büyük kısmı devlete ait olan müesseselerdir. Partisipasyon ise, Devletin özel teşebbüs ile ortaklaşa kurduğu bir şirkettir.

İktisadî Devlet Teşekküllerinin başlıca özellikleri şunlardır :

1 — Teşebbüsün sermayesinin büyük kısmı tamamı Devlete aittir.
2 — Teşebbüsün statüsü bir kanunla tesbit edilir.
3 — Hükmî şahsiyeti haizdir, serbestçe sözleşme yapar ve mülkiyet iktisap eder.

4 — Sermaye sağlanması ve zararlarının karşılanması hariç, teşebbüsler serbestçe finanse edilir. İşletme gelirlerini işletme içinde kullanabilir.

5 — Teşebbüslerin malî işleri üzerinde Hazine kontrolü mevcut olmakla beraber, kamu maliyesinin bütçe, muhasebe ve hesap kontrolleri ve kamu harcamalarına uygulanan kısıtlayıcı hükümler mevcut değildir.

6 — Personel statüleri Devlet Personel Statüsünden ayrıdır.

İşte bu esaslar, iktisadî kamu teşebbüslerine oldukça geniş bir hareket serbestisi sağlar. Ancak şu var ki, teşebbüslerin genel politikası esas itibarıyla ilgili Bakan tarafından kontrol ve murakabe edilir.

Memleketimizde 3460 sayılı kanunla hukukî statüleri tesbit edilmiş olan İktisadî Devlet Teşekkülleri, 440 sayılı Kanunla yeniden organize edilerek, İdare ve işletmelerine oldukça geniş bir serbestlik sağlamışlardır.

d) *Partisipasyon :*

Partisipasyon, Devletin özel teşebbüsle ortaklaşa kurduğu anonim veya limited tipi şirketlerdir.

Bu tip şirketler harpten sonra Almanya, Fransa, İtalya, İsveç, İngiltere ve A.B. Devletlerinde çok gelişmiştir.

Bu nevi şirketler, bizde de çok kurulmuştur. Meselâ, T.C. Merkez Bankası A. Ortaklığı ve Denizcilik Bankası Anonim Ortaklığı bu nevi kuruluşların tipik örneklerini teşkil eder. 440 sayılı kanun, bunlar hakkında da yeni hükümler getirmiştir.

Bu çeşit işletmeler, âmme teşebbüslerinin kuvvetli olan idare yönü ile özel teşebbüslerin inisiyatif avantajlarını bir araya getirmek maksadıyla kurulmuştur.

Partisipasyonlarda bazan devlet, bazan da özel sermaye hâkimiyeti mevcuttur. Devletin küçük çapta katıldığı işletmelerde devletin asıl maksadı, teşebbüsü kontrol ederek güven hissi yaratmaktır. Büyük çapta katıldığı teşebbüslerde ise işletmeye özel teşebbüs zihniyet ve inisiyatifi ni vermektir.

e) *Holding Tipi Kuruluşlar :*

Âmme teşebbüslerinde fazla yaygın olmayan diğer bir kuruluş şekli de holding şirketi şeklindedir.

Holdingler, gelişmiş ekonomilerde muhtelif teşebbüslere ait hisse senetlerine sahip olup, bunların idare ve kontrolünü sağlayan şirketlerdir. Bu sebeple bunlara portföy şirketleri de denilir. Böylece ayrı sınaî teşebbüslerin ana bir şirkete bağlanması sağlanmış olur. Bu çeşit kuruluşların başarıya ulaşması, aynı konuda ve aynı şekilde çalışan işletmelerin bir araya getirilmesi şartlarına bağlıdır.

2 — **Türkiye'de Tekel Fiskalitesi :**

A — *Fiskal Hasılabın Mahiyeti :*

Memleketimizde tekel fiskalitesi, tekele tâbi maddeler sâfi hasılabı ile bu maddeler üzerinden alınan Millî Savunma Vergisinden teşekkül eder.

Bunun dışında, tekel harici bırakılan maddelerin işletme kârları da, tekel fiskalitesine dahil edilir.

Keza, tekele tâbi maddelerin haricî satış kârları ile tekelin yurt dışı iştirak gelirleri ve çeşitli gelir ve cezalar da, tekel fiskalitesi içinde yer alır.

Memleketimizde tekel maddelerinin tâbi bulunduğu fiskal rejim, hâlâ yeknasak ve rasyonel bir sisteme bağlanamamıştır.

Filhakika, tekel fiskalitesinin en mühim unsurunu teşkil eden tekel sâfi hasılabı, matrah ve nisbeti, istisna ve muafiyetleri tesbit edilmiş bir vergi değildir.

Buna ilâve olarak, 1934 yılında 2460 sayılı kanunla konulmuş olan Millî Savunma Vergisinin de muayyen bir prensipi yoktur.

Gerçekten bu vergi, Mikst karakterli bir vergidir. Yâni tekele tâbi maddelerin kısmen kıymeti (Advalorem) ve kısmen de miktarı (Spesifik) üzerine konulmuştur. Hâlen uygulanmakta olan Millî Savunma Vergisinin bünyesini şöylece özetlemek mümkün olur.

| | |
|-------------------------|-----------|
| Tütün | Advalorem |
| İspirto | Vergi yok |
| Rakı | Spesifik |
| Diğer ispirtolu içkiler | " |
| Bira | " |
| Tuz | " |
| Çay | Vergi yok |
| Şarap | Spesifik |

Görülüyor ki, tekelin bugün tâbi olduğu fiskal rejim, tutarlı ve yeknasak olmaktan uzaktır.

B — Tekel Fiskal Hasılatının Genel Bütçe İçindeki Önemi :

Tekel maddelerinin satışından sağlanan fiskal hasılatın tamamı bütçeye girmemektedir. Zira, Belediye ve sâbit sermaye payları gibi bazı hisseler fiskal hasıladan düşüldüğü gibi, yıl sonunda tahakkuk eden fiskal hasılatın tamamı da nakit kifayetsizliğinden G. Bütçeye aktarılamamaktadır.

Fiskal hasıladan Hazineye ödenen miktarlar aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

| Yıllar | Genel Bütçe Gelirleri | İndeks | Tekel Gelirleri | İndeks | Tekel Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine nisbeti % |
|--------|-----------------------|--------|-----------------|--------|--|
| 1950 | 1.299.— | — | 172.3 | — | 13.30 |
| 1955 | 2.583.— | — | 370.4 | — | 14.30 |
| 1960 | 5.938.— | 100 | 634.7 | 100 | 10.68 |
| 1961 | 8.051.— | 135 | 883.3 | 114 | 10.96 |
| 1962 | 8.925.— | 150 | 941.2 | 115 | 10.54 |
| 1963 | 11.493.— | 193 | 1.072.1 | 117 | 9.32 |
| 1964 | 11.938.— | 200 | 1.193.2 | 119 | 10.— |
| 1965 | 12.898.— | 217 | 1.013.5 | 116 | 8.— |
| 1966 | 15.153.— | 254 | 1.068.4 | 117 | 7.— |
| 1967 | 18.101.— | 307 | 1.620.— | 125 | 9.— |

(Cetveldeki bilgiler Devlet gelirleri bütteninden alınmıştır.)

Cetvelin tetkikinden anlaşılacağı üzere, tekel gelirlerinin genel bütçe içindeki önemi seneden seneye azalmaktadır.

Filhakika, 1950 yılında tekel gelirlerinin genel bütçedeki oranı % 13.30 iken, bu nisbet, 1960 da % 10.68 e ve 1966 da % 7 düşmüştür. Ancak 1967 yılında yapılan önemli zamlarla söz konusu nisbet tekrar % 9 a çıkmıştır.

Keza, genel bütçe gelirleri endeksi 1960 da 100 kabul edilmek kaydıyla, 1967 de 307 olduğu halde, tekel gelirleri endeksi % 117 olmuştur.

Görülüyor ki, tekel gelirleri bütçe gelirlerinin seyrini izleyememiş ve endeks bütçe gelirleri endeksinin çok altında kalmıştır.

C — Tekel Fiskal Hasılatının Seyri :

Aşağıdaki tabloda Tekelin fiskal hasılatının seyri gösterilmiştir. Bu cetvelde görüleceği üzere, Tekel fiskal hasılatının satış hacmine oranı devamlı olarak düşmektedir.

| Yıllar | Vergili Satış Tutarı Milyon TL. | Fiskal Hasıla Milyon TL. | Fiskal Hasılat % |
|--------|------------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1960 | 1.598.953.— | 919.598.— | 57.51 |
| 1961 | 1.708.558.— | 941.111.— | 55.08 |
| 1962 | 1.873.757.— | 1.011.417.— | 53.98 |
| 1963 | 2.091.861.— | 1.137.420.— | 54.37 |
| 1964 | 2.275.768.— | 1.184.190.— | 62.03 |
| 1965 | 2.513.740.— | 1.318.761.— | 52.46 |
| 1966 | 2.860.205.— | 1.491.329.— | 52.14 |
| 1967 | 3.322.197.— | 1.806.042.— | |

Fiskal hasılatın düşmesi, ilerde görüleceği üzere, imalât maliyetinin yükselmesinden ileri gelmektedir.

D — Tekel Fiskal Hasılatının Millî Gelirler Mukayesesi :

Tekel fiskal hasılatı, millî gelirdeki artışları da takip edememiştir.

Filhakika aşağıdaki cetvelde görüleceği üzere, 1960-1967 devresinde millî gelir endeksi % 203 olduğu halde, fiskal hasılat endeksi % 196 da kalmış; rantabilite endeksi ise % 94 e düşmüştür.

| Yıllar | Millî Gelir | | Vergili | | Rantabilite |
|--------|-------------|--------|--------------|--------|-------------|
| | Miktar | Endeks | Satış Tutarı | Endeks | |
| | Milyon | | Endeks | Endeks | Endeksi |
| 1960 | 50.969.— | 100.— | 100.— | 100.— | 100.— |
| 1961 | 53.719.— | 105.40 | 106.86 | 102.34 | 95.28 |
| 1962 | 60.300.— | 118.31 | 117.19 | 109.99 | 93.87 |
| 1963 | 69.024.— | 135.42 | 130.83 | 123.69 | 94.54 |
| 1964 | 74.197.— | 145.57 | 142.33 | 128.77 | 90.47 |
| 1965 | 79.779.— | 156.52 | 157.21 | 143.41 | 91.22 |
| 1966 | 92.481.— | 181.44 | 178.88 | 162.17 | 90.66 |
| 1967 | 103.780.— | 203.61 | 207.77 | 196.40 | 94.53 |

Tekel satış fiyatlarının millî gelirdeki artış temposunu takip etmesine rağmen fiskal hasılat endeksinin düşmesi, maliyet fitalarındaki artıştan ileri gelmiştir. Bu durum rantabilite endeksinin de düşmesine sebep olmuştur.

E — Fiskal Hasılat Oranının Yabancı Memleketlerle Mukayesesi :

Memleketimizde Tekel maddeleri fiskal hasılat oranının diğer memleketlerle mukayesesi aşağıda gösterilmiştir:

| Memleketler | Yıl | Nisbet | Rejim |
|--------------|------|---------|---------|
| 1 — Fransa | 1965 | % 72 | Tekel |
| 2 — İtalya | 1965 | % 80 | " |
| 3 — Belçika | 1965 | % 57 | Serbest |
| 4 — A.B.D. | 1965 | % 47 | " |
| 5 — İsviçre | 1965 | % 32.7 | " |
| 6 — Hollanda | 1965 | % 59.1 | " |
| 7 — Türkiye | 1965 | % 52.46 | Tekel |

(1965 e ait bilgiler Almanya Tabak Journal Gazetesinin 20.8.1965 tarihli nüshasından alınmıştır.)

Yukarıdaki cetvelden anlaşılacağı üzere; memleketimizde tekelleşen maddelerinin fiskal hasılat oranı, tekelleşen rejimi uygulayan Fransa ve İtalya ile serbest rejim uygulayan Hollanda ve Belçika'dan aşağı; serbest rejim uygulayan A.B.D. ve İsviçre'den yüksek bulunmaktadır.

IV — Tekel Rejiminin Reformu Hakkındaki Teklifler :

A — Radikal bir Reformu Gerektiren Sebepler :

Tekelde reformu gerektiren Malî ve Ekonomik sebepleri şöylece özetlemek mümkündür:

1 — Bugünkü rejimde Tekelin sınaî ve ticarî fonksiyonu ile malî fonksiyonu birbirine karışmıştır. Halbuki bugünün telâkkilerine göre bu iki fonksiyon tamamen birbirinden farklıdır.

Filhakika bugün vergi almak için bir sınaî teşebbüsün mutlaka Tekel altına alınmasına lüzum yoktur. Tekel kurmadan da gider vergisi sistemiyle başarılı bir vergi uygulaması yapılabilir. Yukarda görüldüğü üzere, serbest rejim uygulayan çoğu Batı memleketlerinde vergi randımanı, Tekel rejimi uygulayan memleketlerden daha yüksektir.

2 — Bugün Tekel rejimi uygulayan memleketler vergiyi işletmenin bünyesinden ayırmışlardır.

Gerçekten klâsik Tekel rejiminde vergi, Tekel sâfi hasılatıdır. (Plus - Value). Mevcut rejimde bir değişiklik yapılmadan; yâni Monopol rejimi devam etmekle beraber, vergiyi işletmenin mamulleri üzerine koymak suretiyle vergi rejimine geçmek mümkündür. Nitekim memleketimiz hariç, tekel uygulayan diğer bütün memleketlerde vergi, işletmenin bünyesinden ayrılmıştır. Bu yolda en geri kalan Fransa'da bile 1959 yılında Plus - Value usulünden vergi esasına geçilmiştir.

3 — Plus - Value esası, Tekel işletmelerinin modern ekonomi ve işletme prensiplerine göre reorganizasyonuna mâni olmaktadır. Filhakika bu sistemde;

a) Tekel işletmelerinin, genel bütçe nizamı dışında ticarî muhasebe esaslarına göre reorganizasyonu sağlanamamaktadır.

b) İşletmeler, yetki ve inisiyatif sahibi idarî organlarla teçhiz edilememektedir.

c) İşletmeler, politik müdahale ve tesirlerden kurtarılamamaktadır.

4 — Plus - Value usulünde genel bütçe fiskal hâsılatına sahip olamamaktadır. Zira, bilânço çıkmadan fiskal hâsılat miktarı belli olmamakta, esene içinde yapılan tahsilât muvakkat ödemeler mahiyetini taşımaktadır. Bu sebepten bilânço neticelerine göre tahakkuk fiskal hâsılatın bir kısmı, işletmede döner sermaye veya politik maksatlı destekleme alımlarında kullanılmaktadır.

5 — Tekel gelirlerinin genel bütçe içindeki nisbî önemi her yıl azalmaktadır. Halbuki diğer gelirler konjonktür ve Millî gelirdeki artışları yakından izlemektedir. Filhakika, Tekel gelirlerinin genel bütçe içinde yeri 1961 de % 10.96 iken, bu oran 1966 da % 7 ye düşmüştür. Halbuki bu oran 1950 de 13.3, 1955 de ise 14.3 idi.

6 — Döner sermaye usulünde, Tekel İşletmelerinin mamullerinde gerçek maliyet çıkarılamamakta ve kâr - zarar hesaplanamamaktadır. Zira, âmme hizmeti olarak gördürülen bir kısım hizmetlerin giderleri maliyete sokmakta ve Hazineye devredilen sâfi hâsılat ile kâr zarar birbirine karışmaktadır.

Gerçi, sınaî işletmelerde döner sermaye fomülü müesseseye az çok bir muhtariyet sağlamaktadır ama, bu sistem sınaî bir işletmenin rantabl ve prodüktif çalışmalarına yeterli değildir.

7 — Döner sermaye sistemi, işletmeye dahil sâbit kıymetlerin amortisman, rezerv ve provizyonların işletme bünyesinde muhafazasına imkân vermemektedir. Nitekim, tekel sözü edilen ihtiyatları her yıl genetik bütçeye aktarmaktadır. Oysa, bu fonlar işletmeye otofinansman imkânı sağlayan kaynaklardır.

8 — Tekel muhtar bir iktisadî işletme olmadığından, özel bir teşebbüs gibi piyasa kurallarına göre hareket etmemektedir. Özellikle ham madde ve mamullerinin fiyatlarını kârlılık ve verimlilik prensiplerine göre ayarlayamamakta; fiyat tesbiti için kanun veya kararname çıkarılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

B — Yapılacak Reformun Mahiyeti :

Tekelde yapılacak reformun iki gayesi vardır. Birincisi müessesenin fiskal sistemini değiştirmek, ikincisi idarî rejiminde değişiklik yapmaktır. Müessesede yapılacak idarî reformu fiskal reformdan ayırmaya imkân yoktur. Çünkü sözü edilen reformlar biri diğerinin sebep ve neticesi olarak birbirini etkilemektedir. Gerçekten katma bütçe - döner sermaye rejiminde muhtar bir iktisadî işletme kurulamayacağı gibi, bu rejimde rasyonel bir vergi sistemine geçmek de mümkün değildir. Bu itibarla yapılacak çalışmaların koordine edilmesi ve birlikte gerçekleştirilmesi lâzımdır.

Tekelde yapılacak malî reforma, sadece fiskal yönden değil, aynı zamanda ektrafiskal yönden de büyük önem atfedilmektedir.

Bilindiği gibi, verginin ektrafiskal gayelerinden birisi de, ekonominin gelişmesini sağlamak ve sanayiî inkişafına mâni olan engelleri bertaraf etmektir. Gerçekten bugün tekelerde uygulanmakta olan Plus - Value usulü, bu müessesenin rasyonel bir iktisadî işletme olarak reorganizasyonuna mâni teşkil etmektedir. Zira Plus - Value usulü, tekeli, ancak

Eklatma bütçe -döner sermaye sistemine getirmiş ve daha ileri bir aşamaya geçilmesine mâni olmuştur.

Bu bakımdan, müessesenin reorganizasyonuna mâni olan vergilendirme şeklinin, mutlaka değiştirilmesi gerekmektedir.

C — *Fiskal Reformun Gayesi :*

Tekelde yapılacak fiskal reformun amacını, hâlen uygulanmakta olan sâfi hâsılat (Plus - Value) esasından modern vergi esasına geçmek teşkil etmektedir.

Vergi esasına geçmekten maksat şüphesiz, tekel maddelerinin tamamını gider vergilerinin mevzuu ve şümülüne almaktır.

Bilindiği gibi tekel konusunu teşkil eden maddeler, bidayette birer istihlâk vergisi konusu iken, sonradan mezkûr maddeler bazı memleketlerde malî monopol haline getirilmiş, bazı memleketlerde ise serbest rejim devam ettirilmiştir.

Memleketimiz de, bu arada malî monopol yoluna gitmiştir. Ancak bu uygulama devam ederken, 1934 yılında iktisadî buhran dolayısıyla bazı tekel maddeleri üzerine Millî Savunma Vergisi konulmakla, kısmen vergi esasına da geçilmiş olmaktadır.

Şu var ki, bu geçiş tekelin vergilendirme şekli olan sâfi hâsılat esasında bir değişiklik meydana getirmemiştir. Yâni Tekel Fiskalitesinde sâfi hâsılat yanında vergi de uygulanmıştır.

Diğer taraftan İkinci Dünya Savaşı ve onu takibeden yıllarda, Tekelde bazı gelişmeler olmuştur. Bu meyanda şarap 1942 de tekelden çıkarılarak istihlâk vergisine tâbi tutulmuştur. Daha sonra, kibrit ve bira 1952 de serbest bırakılmış ve aynı şekilde vergilendirilmiştir.

Serbest bırakılan bu maddelerin tümü, 1956 yılındaki gider vergileri reformu ile istihsal vergisinin mevzuuna alınmıştır.

Görülüyor ki, bir kısım maddeler tekel dışına çıkarılmak suretiyle tekelin ekonomik ve Malî bünyesinde bazı değişiklikler yapılmış ise de, bunlar müessesenin temel bünyesinde radikal bir reform seviyesine ulaşmamıştır.

D — *Tekel Fiskalitesinin Gider Vergileri Mevzuuna Alınması :*

Tekelde yapılacak fiskal reform; gerek tekel'de kalacak, gerekse serbest bırakılacak maddelerin vergilendirilmesinde modern vergi tekniğinin uygulanmasını gerektirir. Şöyle ki :

- a) Vergiyi, mamullerin satış kıymeti üzerine vazetmek,
- b) Vergi nisbetlerini ilmî prensiplere göre, yâni vergiye tahammül derecesine, bu kaynaktan sağlanacak fiskal hâsılatın hacmine sosyal adalet ilkelerine ve mukayeseli vergi yükü tahlillerine göre önceden tâyin etmek,
- c) Vergiyi beyan üzerinden tahakkuk ettirmek, (Aylık veya üç aylık devreler),
- d) Vergiyi muayyen bir disiplin altında muntazaman tahsil etmek,
- e) Vergiyi imalât kontrolü yerine, hesap kontrolleriyle murakabe etmek.

Malî Monopolde, Plus - Value esasından vergi usulüne geçişin, maliye ve işletmeler yönünden sağladığı faydaları da şöylece özetlemek mümkündür :

1 — Vergi esasında Maliye, Tekel maddelerinden ne nisbet ve miktarda vergi alacağını bilir. Böylece tütün ve alkol gibi en önemli vergi kaynaklarından her yıl ne kadar gelir sağlanacağı kat'iyete yakın bir sabetle tahmin edilir; tahsilâtı muntazam yapılır; sistemin daha insicamlık ve âhenkli bir şekilde geliştirilmesi sağlanır.

2 — Tekel İşletmeleri yönünden, her mamulün sınaî maliyeti, satış fiyatı ve buna eklenen vergi payının önceden tesbit ve tâyini mümkün olur. Böylece tekel işletmeleri, meşgul oldukları iktisadî faaliyetin bir âmme hizmeti gelenek ve zihniyetinden kurtularak, müesseseyi ekonomik ve işletme ilminin prensip ve icaplarına göre sevk ve idare etmek niteliğine kavuşur. Diğer bir deyimle, vergi esası, inhisar işletmelerine maliyet, rasyonel çalışma ve verimlilik ve otofinansman gibi bir işletmeyi yaşatan ve geliştiren ekonomik prensiplerin hâkim olmasına imkân verir.

Görülüyor ki, Tekel işletmelerini geliştirmek için bu müesseselerin faaliyetine hâkim olan Plus - Value esasından vergi esasına geçmek zâruuridir. Aksi takdirde ne tekel işletmelerinin ısıhı mümkün olur, ne de vergi kaynağının geliştirilmesi sağlanır.

E — Vergi Konusu Yapılacak Maddeler :

Malûm olduğu üzere bugün tütün, ispiro ve ispirotlu içkiler ile tuz, çay ve kahve tekel altındadır. Vaktiyle tekeldé bulunan bira, kibrit ve şarap ise tamamen serbest bırakılmış olup bunların imâl ve ticareti, şimdiki tekel ile özel teşebbüs tarafından ortaklaşa yapılmaktadır. Bira'daki fiilî inhisar halâ deva metmektedir. Fakat bunun da kısa süre sonra nihayete:

ereceği anlaşılmaktadır. Zira, özel sektör tarafından hâlen 3 bira fabrikası kurulmaktadır.

Tekel maddeleri gider vergileri mevzuuna alınırken üzerinde önemle durulması gereken bir konu da sözü edilen maddelerin imâl ve ticaretinin tekelde mi kalsın yoksa serbest mi bırakılsın meselesinin tartışılmasıdır. Şimdi konunun bu görüş açısından incelenmesi yapılacaktır.

1 — Serbest Rejim Tezinin İzahı :

Vergi tekelî masif varidat sağlayan bazı istihlâk maddeleri üzerine mevzu, münferit büyük istihlâk vergilerinin vergi güvenliği içinde uygulanması için 150 yıl önce ihdas edilmiş özel bir vergileme rejimidir. Zamanımızın ekonomik düzeni, sanayileşme şartları ve vergi sisteminin hukukî strüktürü, artık fiskal güvenlik endişesiyle vergi monopolünün kurulmasına ve yaşatılmasına lüzum göstermemektedir.

Bu sebeplerdir ki, batı dünyasında yalnız 4 devlette uygulanan tekel rejimi gittikçe yumuşatılmakta, tekel işletmeleri diğer devlet teşebbüsleri gibi endüstriyalize edilmekte ve hattâ anonim şirket haline getirilmektedir. Son olarak A.E.T. içinde bazı memleketlerde uygulanmakta olan tekel rejimi sadece imalât safhasına inhisar ettirilmiş olup ilerde tamamen kaldırılması öngörülmüştür. Bu açıdan serbest rejim tezini şu noktalarda toplamak mümkündür :

1 — Malî tekel rejimi, rasyonel ve modern vergi anlayışı ve tatbi-katının dışında kalan eski bir müessesedir.

2 — Bu önemli kaynaktan beklenen artış fiilen sağlanamamıştır.

3 — Satış sırasında toplanan fiskal hâsılat ancak yıl sonunda tahakkuk ettirilmekte ve bu hâsılat da nakit kifayetsizliği yüzünden bütçeye tamamiyle aktarılamamaktadır. Bu yüzden Hazinesin tekelden alacağı 1960 yılında 369 Milyon liradan 1967 de 1.283 milyon liraya yükselmiştir.

4 — Tekel müessesesi, zamanımızın işletmecilik esaslarına göre çalışan, modern sınaî teşebbüsler haline getirilememiştir.

5 — Tekel, gayri mütecanis bir zemin üzerine genişlemiş ve malî yönden katma bütçe - döner sermaye ilişkisine göre idare edilen karışık ve geri bir müessese olarak kalmıştır.

6 — Tekel, sigara ve diğer maddelerin imalinde, ihracat şöyle dursun, memleket ihtiyacını kalite ve bazı konularda kantite bakımından karşılayacak bir potansiyele erişememiştir.

Özel teşebbüsün bu sahalara girmesiyle kaliteli mal imâli mümkün olacağı gibi, rekabetin düzenleyici etkisiyle Tekel İşletmeleri kendilerine çekidüzen vermek zorunluğunu duyacaklar, kalite ve fiyat yönünden piyasaya ekonomisinin kurallarına uyacaklardır.

7 — Tekel mallarının Tekel konusuna olmaktan çıkarılması demek, tekelin hâlen sahip olduğu işleri kanunla tasfiyeye mecbur tutulması değil, bu malların imâl ve satışının özel teşebbüse de açık bulundurulması demektir. Başka bir deyimle, karma ekonominin kurallarına uygun olarak kamu sektörü ile özel sektör, halen şarap ve kibritte olduğu gibi bütün tekel konularında yanyana faaliyette bulunabileceklerdir.

8 — Hâlen Tekele tâbi maddelerin imâl ve satışının serbest bırakılması, kurulacak yeni işletmeler için (verginin güvenle alınmasını ve iktisadî kalkınmaya maksimum katkıda bulunmasını teminen) bazı ön şartlar aranmasına mâni teşkil etmeyecektir. (Sermaye, optimal cesamet DPT'den ön müsaade ... vb.).

9 — Teklif edilen sistemde Tekel idaresinin kamu hizmeti niteliğindeki görevleri devam edebilir ve etmelidir. Ancak bu görevlerin Tekel tarafından mı, başka bir merci tarafından mı ifasının uygun olacağı, tartışılması ayrı bir konu teşkil etmektedir.

10 — Serbest rejim tezinin desteklenmesini gerektiren diğer bir âmil de hâlen iştirakçi üyesi bulunduğumuz ve 12 - 17 sene sonra tam üye olarak katılacağımız A.E.T. ile olan bağlarımızdır.

İşte bütün bu sebeplere dayanarak Türkiye'nin tekel sahasında bir hazırlık ve intikal devresinden sonra serbest rejime geçmesi mümkün görülmektedir.

2 — Tekel'in Muhafazası Tezinin İzahı :

Vergi Monopollerinin optimal fiskal hâsılayı sağlamak gayesinin, bu monopoller kurulmadan da genel vergi yoluyla güvenlik içinde sağlanabileceği, bu itibarla serbest rekabet şartlarının nimetlerinden âzamî derecede faydalanılacağı, vergi monopolü gibi ağır masraflı ve bürokratik bir mekanizmaya ihtiyaç ve lüzum kalmayacağı ileri sürülmekte ve bunun fiilî delili olarak da, ortak pazar devletlerinin, bilhassa tütün monopolünün serbest rejim şartlarına göre organize edilmesi üzerindeki çalışmaları gösterilmektedir.

Bilindiği gibi ekonomide tekel rejimi, liberal yâni serbest rekabet şartlarına göre organize edilmiş bir ekonomik düzende, belli konular üye-

rindeki ekonomik gücün ya kanuna dayanarak veya fiilî olarak bir elde toplanmasını ifade eder.

Birinci halde kanunî tekelden, ikinci halde fiilî tekelden bahsolunur.

Teoride, çeşitli yönleriyle çok canlı ve çetin tartışmaların cereyan ettiği tekel rejiminde, fiilî tekelin ana hedefi ekonomik faydanın en yüksek ölçüde tekelci lehine elde olunmasıdır. Kanunî tekelin kurulması ve işletilmesinin hedefleri arasında da bu vardır. Kazanç imkân ve fırsatlarının açık olduğu, geniş halk kitlelerini ilgilendiren, serbest rekabet şartlarının gereği gibi işlemiyerek fiilî tekellere müncer olan bazı konuların bir kanunî disiplin altında, menfaati kamuya mal edilmek üzere, devlete intikal ettirilmek istenir.

Şu var ki, kanunî tekellerin kurulmasında, ekonomik ve malî gayeler baş sebebi teşkil etmekle beraber, bunların dışında sosyal, sıhhi, idarî çeşitli maksat ve sebeplerin bir arada veya ayrı ayrı önemli rolleri bulunur.

Bu genel mülâhazalardan sonra Tekelin muhafazası tezini şöylece özetlemek mümkündür :

1 — Tekel konularının özel teşebbüse açık bulundurulmasını gerektiren sebep nedir? Bu, genel olarak tekele vücut veren şartlarda bir değişiklik sonucu mudur, yoksa tekel idaresinin işletme ve idaresine ait teknik problemlerden mi ileri gelmektedir?

Bahis konusu tasfiye için, genel tekel şartlarının herhangi birisinde bir değişiklik olmak şöyle dursun, aksine tütün tekeli, devletin büyük fiskal kaynağı olmak vasfını artan bir ölçüde muhafaza etmekte ve buna geniş bir müstahsil kitlesinin ekonomik ve sosyal yönden korunması mükelleftikleri de eklenmiş bulunmaktadır.

Özel teşebbüsün faaliyet sahâsında herhangi bir daralma olmuş mudur ki; özel teşebbüs, devletin elinde tuttuğu bir kaç tekel maddesine ve özellikle tütün sanayiine el atsin. Özel sektöre en küçük imalât sanayiinden kâğıt ve elektronik sanayie kadar bütün faaliyet kolları açıktır.

2 — Tekelin kaldırılmasının faydası ne olacaktır? Bundan serbest rekabetin ümit olunan iyiliklerini beklemek mümkün olacak mıdır? Pek açık bir gerçektir ki, bizde serbest rekabet şartları zor kurulmakta ve zor işletilmektedir. Bunun baş sebebi yine ekonomiktir. Zira, bugün serbest rekabet şartları içinde çalıştıkları farzedilen konularda bile bu şart-

lar gereği gibi işleyememekte ve fiilî tekeller meydana gelmektedir. Şu halde tekel konusuna giren sahalarda da, serbest rekabetin ümit edilen faydaları sağhıyacağı şüpheli görülmektedir.

3 — Hadiseye aksi istikametten bakılırsa, tekel rejimi kaldırıldığı takdirde, oıtaya türlü mahzurlar çıkacaktır. Önce temerküze elverişli olduğu için tütünde serbest rekabet şöyle dursun, fiilî tekel kendini gösterecektir. Bu sonucu vergi güvenliği maksadı ile, özel teşebbüslerin belli bir kapasitenin üstünde kurulmalarını öngören tedbirler, büsbütün kolaylaştırılacaktır. Aksi halde dağınık ve küçük işletmelerin ekonomik fire ve zararları ile karşı karşıya kalınacaktır.

4 — Tütün imâl ve ticaretinin çekici kazancı serbest teşebbüsleri, memleket ekonomisinde yönelecekleri daha faydalı sahalardan alıkoyacak ve mevcut tekel işletmelerinin karşısında, başka sahalarda kullanılmaları mümkün olan sermaye ve müteşebbisler faydasız bir rekabet unsuru olarak yer alacaklardır.

5 — Mahdut olan döviz kaynaklarının resmî kur üzerinden özel teşebbüslerin yatırımlarına tahsis edilmesi ve bu tahsislerin rekabet şartları içinde muhafaza olunabilmesi, ayrı ayrı problemler yaartacaktır.

6 — Yabancı sermaye için de bu kaynak çekiciliğini muhaza edecek, bunun da reperküsyonları, yabancı sermayenin şartlarına göre değişik olacaktır.

7 — Hâdiseyi serbest rekabetin reklâm tekniği yönünden de değerlendirmek lâzımdır. Tütün ve sigara geniş reklâm masraflarını gerekli kılar. Tekel rejiminde bahis konusu olmayan bu giderler, millî ekonomiye faydadan ziyade zarar yüklemiş olacaktır.

8 — Vergi güvenliğine gelince, hâdise burada büsbütün girift bir hal alır. Tütün istihsal ve ticareti, bugün tarımsal alandan imâl ve istihlâke kadar, kanunî disiplin içinde ve tam bir muhasebesi yapılarak ekonomide yerini almaktadır. Her yönüyle devletin murakabe ve nezareti altında cereya neden bu muamelelerin, serbest rejimde alacağı şekil düşündürücüdür. Tütünün fabrika ve imalâthaneye gelinceye kadar olan safhası ayrı; fabrika ve imalâthanelerden müstehlike intikal safhası ayrı birer murakabe konusu olacaktır.

9 — Tütünün, endüstri ve ticaret sahasındaki murakabesine gelince, bu da çeşitli ve büyük güçlükler arzeder. Teşebbüsler küçük işletmeler halinde organize edilirse vergi ziyayı korkunç dereceyi bulur. Büyük işlet-

melerde de riziko daha önemsiz sayılamaz. Üzerinde büyük vergi yükü taşıyan bir maddenin kalite ve kantitesi üzerinde kolayca oynamak halkın sağlığına zararlı hale getirilebilir. Nitekim, bugün kibritin tekelden çıkarılmasıyla çöp adedinin azaltılması geniş müstehlik kitlesi aleyhine bir durum yaratmıştır. Tütünün kalitesini düşürmek suretiyle parlak ambalajlar içinde pahalı satılması ve halkın sağlığına zarar verdirilmesi daha kolaydır.

10 — Sigara kâğıdı imâl ve ithalinin de serbest olacağını düşünmek, tütün fiskalitesinin serbest rejimde ne derece geniş ve memlekete yaygın bir kaçakçılık örgütünün kurulmasına hizmet edeceğini kestirmek güç olmayacaktır.

3 — Verginin Mükellefi ve Matrahı :

Gider Vergileri içinde organize edilecek olan tekul maddelerinin vergi mükellefi, şüphesiz bu maddeleri imâl edecek olan kurum ve teşebbüstür. Adı geçen kurum ve teşebbüs mükellefiyete ilişkin her türlü vergi ödevlerini yerine getirecektir.

Vergi matrahı advalorem esasa dayanacaktır. Yâni sâfi hâsılat terk edildiğine göre, vergiye mevzu maddelerin satış kıymeti vergi matrahını teşkil edecektir. Bu sayede vergi, hem kıymet ve fiat değışikliklerini otomatikman izleyecek ve hem de fiat ayarlamalarından sonra vergi tarifelerinde yapılması zarurî görülen değışikliklere lüzum kalmayacaktır.

4 — Verginin Nisbetleri :

Gider Vergileri şumulüne alınacak olan tekul maddelerinin vergi nisbetlerini, üç ana tekul maddesinde ayrı ayrı mütalâa etmek icabeder. Zira sözü edilen bu üç maddeden her biri müstakil bir vergi konusu teşkil etmektedir.

Şu var ki, bu maddelerden tek tip ve cinste mamuller imâl edilmiyup, çeşitli kalite ve cinste mamuller vücede getirilmektedir. Bu itibarla her mamul için ayrı ayrı vergi nisbeti uygulanması düşünülürse de, her ana maddeden vücede getirilen mamuller için tek ve sâbit bir vergi tarifesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan, serbest rejimde en ileri sosyal uygulamalar yapan İsveç ve Avusturya gibi memleketler bile çeşitli mamullere tek vergi nisbeti uygulamaktadır. Bu durum, söz konusu tarifenin o memleketler içinde bir fayda sağlıyamadığı kanısını uyandırmaktadır. Bu itibarla tütün,

alkol ve alkollü içkiler ve çay kategorileri için tek ve sâbit bir vergi tarifesi öngörülmektedir.

Yalnız şu var ki, tek ve sâbit vergi nisbetinden bütün bir mamulün tek bir vergi nisbetine tâbi tutulacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Tarife tesbitindeki sosyal ve ekonomik mülâhaazalar nazara alınarak, tarifenin değişik nisbetlere göre farkedilmesi mümkündür.

Örneğin kıyılmış tütün ve puro için ayrı, mamul sigaralar için ayrı nisbetler uygulanabilir. Keza, ispirto ve alkollü içkiler için de ayrı nisbetler tatbiki mümkündür.

5 — Tekel'in Kamu Hizmetleri Niteliğini Taşıyan Görevleri :

Tekel Genel Müdürlüğüne aslî görevleri yanında bir takım görevler daha verilmiştir ki, bunları tekelin normal fonksiyonu ile bağdaştırmak mümkün değildir. Sözü edilen bu görevler, inhisar maddelerini teşkil eden tütün, alkol ve alkollü içkilerle tuzda vergi güvenliğini sağlama amacını güden bazı kamu hizmetleridir.

Malûm olduğu üzere kamu hizmeti vasfını taşıyan görevlerin, bütçeden verilecek ödeneklerle gördürülmesi esastır. Bu itibarla mezkûr hizmetlerin tekel idaresine karşılıksız gördürülmesi, müessesenin verimini azaltan önemli bir faktördür.

Katma bütçeli bir idare için beliren bu mahzurların, İktisadî Devlet Teşekkülü haline getirilecek olan işletmeler de daha büyük mahzur tevhit edeceği aşikârdır.

Bu itibarla sözü edilen kamu hizmetlerinin, ya bu idarelerden alınıp hizmetle ilgili başka bir teşkilâta verilmesi, ya da karşılığında yapılan harcamaların bedelinin Devletten alınması gerekir.

6 — Tekel'in Destekleme Alımları ve Ham Madde Mubayaaaları :

Tekel başlıca üç ana mamulün ham maddesini teşkil eden tütün ve üzümünden destekleme alımları yapmakta, çayda ise üretimin tamamını almaktadır.

1961 yılında çıkarılan 196 sayılı kanundan sonra tütündeki destekleme alımları da, çayda olduğu gibi üretimin tamamının alınmasını öngören bir uygulamaya girmiştir.

Böylece tekel çay ile tüccarın mübayaaya etmediği tütünlerin tek alıcısı olmuştur.

Söz konusu olan bu alımlarda ekonomik nedenler kadar sosyal ve politik nedenler rol oynadığından, bu iki malda tekelin elinde büyük stoklar teşekkül etmiştir. Nitekim politik sebeplerle 1962 de 10-12 lira civarında olan tütün baş fiyatları tekel alımlarıyla 18 liraya çıkarılmıştır. Keza aynı mülâhazalarla Dünya yaş çay fiyatları 70-100 Kr. arasında değişirken, bizde 350 kuruşa çıkarılmıştır. Bütün bu sebepler yüzünden 1967 yılı sonunda tekelin elinde 1.000.693 bin Tl.lık 80.084 ton tütün; 367.257 bin Tl.lık 17462 ton çay stoku meydana gelmiş bulunmaktadır.

Şu hususu önemle belirtelim ki, gerek tütün ve gerekse çayda meydana gelen stoklar, bugün bir tekel konusu olmaktan çıkmış ve Devletçe ele alınması gereken büyük meseleler hâline gelmiştir. Zira, bahis konusu stokların sadece müessesenin kendi imkânlarıyla eritilmesi mümkün değildir.

Konunun önemi, meydana gelen stokların eritilmesi kadar, bir iktisadî Devlet Teşekkülü haline getirilecek olan bu müessesede, destekleme alımlarının verimlilik ve kârlılık prensipleriyle asla bağdaştırılmıyacağı noktasında toplanmaktadır.

Filhakika, bir sınaî müessesenin kârlı ve verimli çalışabilmesi için, maliyetin en mühim unsuru olan ham madde alımlarında piyasa rayicinin üzerine çıkılmaması lâzımgelir. Aksi takdirde maliyetler yükselir. Satış zorlukları başlar, kâr düşer, nihayet iş zarara döner.

V —TEKEL'İN İDARİ REFORMU

Tekelin Malî Reformunu idarî reformdan ayırmaya imkân yoktur. Bunun çeşitli nedenleri yukarıda izah edildiği cihetle burada tekrarına lüzum görülmemiştir. Ancak meselenin esasına değinmekle yetineceğiz:

Tekelin idari reformu müessesenin modern ekonomi ve işletme kurallarına göre reorganizasyonu demektir. Bu ise tekelin bugünkü katma Bütçe - Döner sermaye sisteminden çıkarılıp, tam bir İktisadî Devlet teşekkülü haline getirilmesidir. Ancak bu sayededir ki tekel, ekonomik bağımsızlığa kavuşup işletmelerini ticarî kurullara göre yönetmek, idaresini yetki ve inisiyatif sahibi organlarla teşhiz etmek ve politik müdahale ve tesirlerden kurtulmak imkânını bulacaktır.

Tekel işletmeleri için düşünülen idarî reform, tekelerde kalması öngörülen işletmelerin konuları itibariyle birer İktisadî Devlet Teşekkülü olarak yeniden düzenlenmesidir.

Bahis konusu işletmeler;

- 1 — Tütün Endüstrisi Kurusu,
- 2 — Alkol Endüstrisi Kurumu,
- 3 — Çay Endüstrisi Kurum şeklinde organize edilmelidir.

Bu Kurumlar da ayrıca kendi sahalarındaki fabrika ve her çeşit işletmeleri içine alacak şekilde teşkilâtlandırılmalıdır.

Tekel işletmeleri birer İktisadî Devlet Teşekkülü haline getirildikten sonra, bu kurumlar Sümerbank, Etibank ve Türkiye Kömür İşletmeleri gibi Sanayi Bakanlığına bağlanmalı ve Tekel Genel Müdürlüğünün Merkez Teşkilâtı bu Kurumlara göre yeniden organize edilmelidir.

Telekin taşra teşkilâtı da şöyle bir reorganizasyona tâbi tutulmalıdır.

Tekel işletmeleri mevzularına göre kurum haline geldikten sonra taşra teşkilâtına ihtiyaç kalmayacaktır. Şu var ki, tekell mamullerinin memleket içindeki tevziyatını yapmak ve muayyen bölgelerde gerekli stokları bulundurmak üzere Ana Depolar kurulmasına ihtiyaç vardır. Bu depolar, ekonomik ve coğrafi bölgeler nazara alınarak tesis edileceğine göre şimdilik Tekel Başmüdürlüklerinin bulunduğu yerlerde kurulmalıdır.

Hemen şunu ilâve edelim ki, Malî monopolü devam ettiren İsveç, Fransa ve İtalya gibi memleketler de, tekell mamullerinin memleket içi tevzi ve satışı yapmak üzere memleketin muhtelif bölgelerinde ana depolar tesis etmişlerdir. Fabrikalardan bu depolara sevkedilen mallar, mezkûr depolardan toplantı tüccara satılmak suretiyle tevzi edilmektedir.

Bizde de İktisadî Devlet Teşekkülü olarak kurulan Sümerbank, Etibank, Şeker Şirketi gibi kurumların memleket içi mal satış ve tevzi mahallî mağazalar ve toptancı tüccarlar vasıtasıyla yapılmaktadır.

Şu var ki tekell mamulleri için kurulacak satış teşkilâtının bölge depolarından daha ileri gitmemesi lâzımdır. Aksi takdirde tekellin teşkilât reformundan beklenen gaye gerçekleştirilemez.

Tekellin idarî reformu fiskal reformun vazgeçilmez bir yönü olmakla beraber, idarî Reformun türlü nedenlerle gecikmesi ihtimaline binaen fiskal reformun sür'atle gerçekleştirilmesi zorunlu bulunmaktadır.