

STK - HÜKÜMET İLİŞKİLERİ: VAKIF VE DERNEKLERE VERGİ MUAFİYETİ TANINMASI HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME¹

Fatih SARIOĞLU*

Civil society organizations, taxation, taxexemption, fiscal relations between state and non-profit organizations, thirdsector, voluntary.

GİRİŞ

Üçüncü sektör kuruluşları olarak da isimlendirilen vakıf ve dernekler, ortak bir hedefe yönelmiş insanlar tarafından kamu sektörünün yetersiz kaldığı alanlarda topluma hizmet götürmek amacıyla kurulan ve kâr amacı gütmeyen yapılardır. Bu kuruluşların faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve hizmet üretimine devam edebilmeleri, mali yönden ayakta kalabilmelerini sağlayacak, kendilerine özgü ve uygun düzenlemelerin gerçekleştirilmesine bağlıdır(TÜSEV, 2004, 3).

Vakıf ve derneklerin sahip oldukları imkânlar birbirinden büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Kuruluşlar arasında farklılık yaratan husus ise kamu sektörü ile aralarındaki ilişkilerin tanımlanmasından kaynaklanmaktadır. Kamu sektörüncü oluşturulan hukuki statüler ve statülere bağlı olarak tanınan hak ve ayrıcalıklar vakıf ve derneklerin yetki ve sorumluluk alanını düzenlemektedir. Vakıf ve derneklerin hukuken var oluşlarından başlayarak korunmaları, teşvik edilmeleri, izlenme ve denetlenmelerine yönelik pek çok düzenleme tabi oldukları statüden doğrudan etkilenmektedir.

I) VAKIF VE DERNEKLERE KAMU YARARI STATÜSÜ TANINMASI

Vakıf ve dernekleri mali yönden destekleyecek vergi kolaylıkları tanınması (hem doğrudan kuruluşa tanınan vergi muafiyetleri hem de dolaylı olarak kuruluşa bağışta bulunanlara tanınan vergi bağışlıkları için) büyük ölçüde “kamu yararına çalışan dernek” veya“vergiden muaf vakıf” olma kriterine bağlanmıştır. Hatta, söz konusu mali avantajlar dışarıda bırakıldığında kamu yararı statüsünün hiçbir öneminin kalmadığı dahi iddia edilebilmektedir (TÜSEV, 2008, 10).

Yapılan bir araştırmaya göre (AYDIN, 2006, 42-43), vakıf ve dernek gibi üçüncü sektör kuruluşlarının gelirleri içerisinde büyüklük sırasıyla; faiz, repo ve döviz gelirleri (%60), bağışlar (%20) ve kira-ışletme gelirleri (%20) yer almaktadır. Dernek ve vakıfların genel olarak ¼’ü faaliyetleri nedeniyle zarar etmektedir. Gerek zarar edenler gerekse etmeyen kuruluşlar için “kamu yararı” statüsü çok büyük anlam taşımaktadır. Temel-taşı (cornerstone) prensibine göre(TÜSEV, 2008, 35) kamu yararı statüsünün mali mevzuat kapsamına giren bir husus olduğu varsayılarak, kamu yararı statüsü tanınan kuruluşlar ödenek tahsisi ve vergi kanunları çerçevesinde pek çok avantaj / ayrıcalıktan faydalandırılmaktadır.

II) KAMU YARARI STATÜSÜNÜN MALİ AVANTAJLARI

Devletin toplamaktan vazgeçtiği vergi hâsılatının sadece toplumsal fayda sağlayan işlerde kullanılması, vergi ayrıcalıkları (vergi harcaması) tanınması için ön koşul niteliindedir. Bağışta bulunan vergi mükelleflerinin teşvik edilmesi,hizmet sunumundan dolayı bir kamu yararı ortaya çıkması ile ilişkilendirilmiştir (TÜSEV, 2004b, 14-15)).

Vergi ayrıcalıkları; vergi muafiyet, istisna ve indirimleri olarak söz konusudur. Kamu yararı statüsündeki üçüncü sektör kuruluşları, genellikle aşağıdaki kategorilerde vergi dışında bırakılmaktadır(KÜÇÜK,2005):

- Üyelik aidatlarından elde edilen gelirler,
- Teşebbüs gelirleri,
- Emlak vergisi,

¹ Bu makale, 11-13 Mayıs 2014 tarihinde Eskişehir’de düzenlenen ‘Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi’ nde bildiri olarak sunulmuştur

*Doç.Dr., Gazi Üniversitesi Maliye MYO, sarioglu@gazi.edu.tr

- Veraset ve intikal vergisi,
- Katma değer vergisi.

Vergi avantajları dışında, kamu yararı statüsündeki kuruluşlara aşağıdaki şekillerde de destek sağlanmaktadır:

- Milli Piyango gibi kuruluşların hâsılatından pay verilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait gayrimenkullerin intifa haklarının bırakılması,
- Kamu yararına çalışan kuruluşlarda gönüllü çalışanlara yönelik istihdam kolaylıkları tanınması vs.

III) KAMU YARARI STATÜSÜ TANIMA SÜRECİ VE SORUNLARI

Türkiye’de kamu yararı statüsü tanınması yetkisi Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır. Bakanlar Kurulunun kamu yararı statüsü tanıma işlemi ağır bürokratik işlemler gerektirmekte, istenen belgeleri hazırlayabilmek çok az insanın becerebileceği bir uzmanlık işi olarak görülmektedir. Kamu yararı statüsü kazanabilmek, çok varlıklı kurumlar ile politik güç sahiplerinin altından kalkabilecekleri bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir (AVCI, 2010, 12). Ayrıca, teoride yürütme organının bu konuda yetkili kılınmasına ilişkin öngörülen sakıncaların büyük bölümü Türkiye için geçerlilik taşımaktadır.

A) İdeolojik Yakınlık

Kamu yararı statüsü tanıma yetkisinin Bakanlar Kurulunca kullanılması her şeyden önce siyasi konjonktürden etkilenmektedir. Bakanlar Kurulunca kullanılan yetki zaman zaman bir cezalandırma veya ödüllendirme aracına dönüşmektedir. Kamuya yararlı sayılmanın şartlarını taşıdığı halde bazı dernek ve vakıflar yıllarca bekletilirken, şartları taşımayan bazıları ise belli siyasi iktidarlar döneminde daha kolay bir şekilde bu statüyü kazanmaktadır. Bazı vakıf ve derneklerin siyasi iktidar değişikliğiyle paralel olarak statü kazanması veya tersinden ifade edilecek olursa bazı vakıf ve derneklerin belli iktidarlar döneminde kamu yararı statüsü kazanamaması yukarıdaki değerlendirmeyi doğrular niteliktedir. Örneğin, cemaatler veya tarikatlar tarafından kurulduğu bilinen vakıflar sol iktidarlar döneminde kamu yararı statüsü kazanamazken sağ iktidarlar döneminde kamu yararına çalıştıklarının tescil edilmesi (Muradiye Vakfı 2004 – AKP, Türkiye Yüksek Tahsil Gençliği Öğrenim ve İhtisas Vakfı 2004 – AKP) veya sol partilere yakınlığıyla bilinen Alevi - Bektaşî vakıf ve derneklerinin ancak sol iktidarlar döneminde statü kazanmaları dikkat çekicidir (Hacı Bektaş Veli Anadolu Kültür Vakfı 1998 – Anasol D, Malatya Hacı Bektaş Veli Kültür Merkezi Vakfı 2002 – Anasol-M).

Bazen de “siyasetçi – işadami ilişkileri” bazı vakıf ve derneklerin statü kazanmasını kolaylaştırmaktadır. Özellikle siyasi iktidarı etkileme gücü bulunan işadami veya medya mensubu kişilerin kurdukları “kişi vakıfları”nın kamu yararı statüsü kazanmaları, söz konusu işadamlarının güçlerini kullanabildikleri dönemlere (genellikle siyasi istikrarsızlık dönemlerine) denk gelmektedir. Örneğin, Türkiye’de siyasi istikrarsızlığın en ağır biçimde yaşandığı 1990’lı yıllarda sözü edilen türden vakıfların kamu yararı statüsünü yoğun bir şekilde kazandıkları söylenebilir. Örneğin, 1990’larda yaşanan istikrarsızlık döneminde tanınmış işadamlarından Rahmi Koç, Aydın Doğan, Ayhan Şahenk, Halis Toprak adına kurulmuş vakıflara vergi muafiyeti tanınması ile adı geçen işadamlarının yaşanan sürece destekleri arasında bir paralellik kurulabilmektedir.

B) Uluslararası İlişkiler

Siyasetçilerin konjonktürel nedenlerle statü tanıma yetkilerini kullanmalarında eleştirilecek tek yön kişi vakıfları ile sınırlı değildir. Siyasi gerekçelerle, kanun ve tebliğ ile aranan şartlar bazen de belli toplum kesimlerine hitap eden kuruluşlar için esnetilmektedir. Örneğin, kamuya yararlı dernek statüsü kazanabilmek için “faaliyetlerin üyelerinin dışında yerel veya ulusal düzeyde toplumun ihtiyaç ve sorunlarına yönelik” olmasına ilişkin yasal kritere rağmen siyasal gerekçelerle Bosna Sancak Kültür ve Yardımlaşma Derneği, Doğu Türkistan Göçmenleri Derneği gibi derneklere kamu yararına çalışan dernek statüsü tanınmıştır. Adı geçen derneklerin ulusal veya yerel düzeyde ihtiyaç ve sorunlara yönelik hizmet üretmedikleri açıktır.

Kamuya yararlı dernek veya vakıf statüsü tanınmanın bir başka olumsuz örneği ise yine konjonktürel nedenlerle kanunda belirtilen şartların görmezden gelinmesidir. Örneğin, 1980 yılındaki askeri darbenin sonrasında, olağanüstü şartların hüküm sürdüğü atmosferde belli meslek gruplarına yönelik faaliyet gösteren vakıf ve derneklere, kanuna aykırı olarak kamu yararı statüsü tanınmıştır. Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı (1981), Danıştay Hizmetlerini Güçlendirme Vakfı (1998), Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı (1980) gibi vakıflar, sadece üyelerine yönelik hizmet ürettikleri bilindiği halde olağanüstü dönemlerde vergi muafiyeti kazanmıştır(DDK, 2010, 343). “Vakıf faaliyetlerinin belli bir kitleye yönelik olması” kuralını ihlal eden vakıflara vergi muafiyeti tanınması işlemi, ancak konjonktürel faktörlerle açıklanacak niteliktedir.

C) Olağanüstü Dönem Şartları

Benzer şekilde belli meslek mensuplarına yönelik faaliyet gösteren bazı derneklerin kanunla kurulması ve merkezi yönetim bütçesinden desteklenmesi, olağanüstü dönemlerde çıkarılan kanunlara dayanmaktadır ve kamu yararı statüsü tanınmasının olumsuz örneklerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye Emekli Subaylar, Emekli Astsubaylar, Harp Malulü Gaziler Şehit Dul Ve Yetimleri İle Muharip Gaziler Dernekleri Hakkında Kanun'un² “Kamu Yararına Çalışma” başlığını taşıyan 7. maddesinde düzenlenen,

“Bu Kanuna göre kurulan dernekler kamu yararına çalışan derneklere sayılırlar. Bu derneklere yardım yapılabilmesi için ayrıca Milli Savunma Bakanlığı Bütçesine ödenek konulabilir.”

hükmü, kamu yararı statüsü tanınması için aranan şartlara istisna teşkil etmektedir. Harp malulü gaziler, şehitler, dul ve yetimlerin merkezi yönetim bütçesinden korunmalarının sosyal devlet anlayışı bakımından bir karşılığı bulunmakla beraber, emekli subay ve astsubaylara yönelik faaliyet gösteren derneklerin kanun ile kamu yararı statüsüne kavuşturulmasını doğal karşılamak imkanı yoktur. Diğer meslek gruplarıncı kurulan vakıf ve derneklere tanınmayan bu statü 12 Eylül askeri darbesi şartlarında emekli asker derneklerine tanınmıştır. Özel bir döneme özgü bu işlemin meslek grupları arasında ayrımcılık anlamına geldiği, hatta 1982 Anayasasının 10. maddesinde yer alan “Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.” hükmüne de aykırılık taşıdığı açıktır.

D) Popülist Yaklaşımlar

Bakanlar Kurulu'nca kamu yararı tanıma yetkisi, siyasetçilerin popülist eğilimleri dolayısıyla farklı sektörler arasında veya bazen aynı sektör içinde dahi ayrımcılık yaratacak biçimde de kullanılmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği, Karikatürcüler Derneği veya Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneğine kamuya yararlı dernek statüsünün tanındığı bir durumda, aynı sektördeki tüm mesleki dernek ve vakıflar için aynı statü doğal bir hak halini alacaktır.

Ayrımcılık bazen de aynı alanda faaliyet gösteren dernekler arasında yapılmaktadır. Örneğin, Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneği, Fenerbahçe Spor Kulübü Derneği, Galatasaray Kulübü Derneği, Trabzonspor Kulübü Derneği gibi spor kulüplerine bu hak tanınırken aynı alanda faaliyet gösteren diğer kulüplere bu statü tanınmamaktadır. Spor kulüplerinin saydığımız birkaç tanesine kamu yararı tanınması, doğrudan bu kulüplerin taraftarı olan siyasetçilerin teşvik ve gayretleri ile alakalıdır.

Bu tür kuruluşlar, zaman zaman da uluslararası alanda dağıtılan fonları toplamak amacıyla bizzat hükümetler tarafından kurulmaktadır ve kamu sektörünü tamamlayıcı olarak faaliyet göstermeleri beklenmektedir. Bazı durumlarda ise kamu eliyle kurulmasa da hükümetler veya devlet kendisini tamamlayacak, kendisiyle çatışmayacak kuruluşların gerek kuruluşunu gerekse faaliyetlerini desteklemektedir (1980'li yıllarda Papatyalar, 1990'larda Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği ve 2000'li yıllarda Deniz Feneri Derneği gibi).

SONUÇ

Vakıf ve derneklerin mali yönden güçlendirilmesine yönelik kurulan kamu yararı mekanizması sağlıklı bir şekilde işletilememektedir. Kamu yararı statüsü tanıma yetkisinin siyasi bir organ olan Bakanlar Kurulunca kullanılması, bu mekanizmadan istenilen sonuçların alınmasını engellemektedir. Kamu yararına çalışan dernek veya kamuya yararlı vakıf statüsündeki kuruluşların pek çoğu siyasal

² Bu Kanun, 12 Eylül darbesinin etkisinisürdüğü 18/06/1983 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

nedenlerle veya olağanüstü dönemlerin koşullarında bu statüyü kazanmışlardır. Bu tür kuruluşların büyük bir kısmı, kamu sektörünün yükünü hafifletmek gibi bir fonksiyon yerine getirmeksizin sadece üyelerinin menfaatini gözetmekte veya toplumsal fayda üretmek yerine başka başka amaçlara yönelmektedirler. Bu sebeple, kamu yararı statüsü tanıma yetkisinin ve sürecinin yeni baştan ele alınması gerekmektedir.

Aynı olumsuzluklar statünün geri alınması konusunda da geçerlidir. Objektif kriterlere göre tanınmayan kamu yararı statüsü, kanunen öngörülen süre içinde denetlenmemekte veya denetimler sonucukamu yararı statüsünün tanınması için aranan şartları taşımayan veya zaman içinde kaybeden vakıf ve dernekler için herhangi bir şekilde statü iptalisöz konusu edilmemektedir.