



TÜRKİYE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ
YOUNG BUSINESSMEN ASSOCIATION OF TURKEY

**2000' li Yıllara Doğru
Türkiye'nin Önde Gelen
Sorunlarına Yaklaşımlar :**

VI - VERGİ



TÜRKİYE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ
YOUNG BUSINESSMEN ASSOCIATION OF TÜRKİYE

2000’li Yıllara Doğru
Türkiye’nin Önde Gelen
Sorunlarına Yaklaşımlar:
VI – VERGİ



TÜGİAD, “ YES ” Avrupa Genç İşadamları Derneği ortak üyesidir.
TÜGİAD, is an Associate Member of “ Yes Young Entrepreneurs for Europe”

KORUKENT SİTESİ R BLOK D.3 80600 LEVENT – İSTANBUL – TURKEY
TEL : (90 – 212) 274 99 74 – 274 99 75 FAX : (90 – 212) 288 09 97

Bu raporun tamamı ya da bir bölümü “**TÜGİAD “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar : VI – VERGİ”** referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.

Yayına Hazırlayan:
RGA Yönetim Danışmanlık Ltd. Şti.
Tel:

Basıldığı Yer:
Simge Ofis Matbaacılık
Tel : 567 64 64 – 544 66 24

ÖNSÖZ

Türkiye gelişmiş ülkeler arasında yer alabilmek ve refah toplumları düzeyine erişebilmek için en kısa sürede ekonomik istikrarı sağlamak zorundadır. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için öncelikle kamu açıklarının kapatılması gerekmektedir. Kamu açıklarının kapatılmasında en sağlıklı yol ise vergi gelirlerinin artırılmasıdır. Türkiye vergi gelirlerini artırma şansına sahip olmasına karşın, bu konuda etkin önlemler alamamış ve açıkların borçla finanse edilme eğilimi ağırlık kazanmıştır.

Türkiye'nin vergi potansiyeli sözkonusu açıklan kapatabilecek ve ülkenin atılım yapmasına olanak verecek düzeydedir. Vergi kaçakları nedeniyle bu potansiyelden yararlanılamamaktadır. En önemli sorunlardan bir diğeri ise kıt kaynakların optimum biçimde kullanılamamasıdır. Bu nedenle devlet asli görevlerine yönelerek gereksiz harcamaları kısmak ve refah toplumları düzeyine erişebilmek için ekonomik ve sosyal altyapıyı geliştirmek zorundadır. Devletin asli görevlerine dönmesi sonucu kaynak gereksinimini azalmayacak, artan rekabet ortamı ve kısa sürede atılım yapma zorunluluğu nedeniyle daha da artacaktır. Kısaca Türkiye refah toplumları arasında yerini alabilmek için vergi gelirlerini artırmak zorundadır. Bu nedenle vergide keyfiyete, adaletsizliklere ve dengesizliklere yol açan mevcut sistemdeki aksaklıkların giderilmesi çabaları hızlandırılmalı ve daha tutarlı biçimde ele alınmalıdır.

Bugüne değin olduğu gibi ülkenin önemli sorunlarını tartışmaya açmak ve çözüm önerileri geliştirebilmek amacıyla hazırlanan bu rapor Doç. Dr. Ruhi GÜRDAL, Handan ERGEZER, Bülent BALI, Özlem SAYIN ve Taylan KOVANLIKAYA tarafından hazırlanmıştır. Raporun geliştirilmesinde görüş ve önerileriyle değerli katkılarını esirgemeyen T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörleri İstanbul Grup Başkanı Sn. Şükrü AYDIN'a, Sn. Prof. Dr. Bedii Feyzioğlu'na, Sn. Prof. Dr. Selahattin TUNCER'e, Sn. Rengin GÜN'e , TÜGİAD Yönetim Kurulu Üyeleri Sn. Hamdi AKIN'a, Sn. Ali Feyzioğlu'na, Sn. Bedii OKYAY'a ve gerekli bilgilere ulaşmada kolaylık sağlayarak katkılarını esirgemeyen T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü yetkililerine teşekkür ederiz.

TÜGİAD

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
I.BÖLÜM	
Türkiye’de Vergi Gelirleri	3
Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri ve Borçlanma	5
Mahalli İdareler Vergi Gelirleri	7
Vasıtalı ve Vasıtasız Vergi Gelirlerindeki Gelişmeler	8
Vergi Gelirlerinin Dağılımı	9
Vergi Yüğü	10
Vergi Potansiyeli	14
II.BÖLÜM	
Vergi Kaçağı	17
Vergi Kaçırma Nedenleri	17
Vergi Kaçağı ve Belge Düzeni	20
Vergilendirilemeyen Kazançların Yatırım Alanları	23
III.BÖLÜM	
Türk Gelir İdaresinin Altyapısı	27
Fiziki Altyapı	27
Hizmet Binaları	27
Teknoloji	28
Gelir İdaresi İnsan Kaynakları	29
Gelir İdaresinde Toplam Çalışan Sayısı	29
Çalışanların Eğitim Durumu	32
Kurumsal Altyapı	36
Türk Gelir İdaresi’nin Gelişimi ve Teşkilatlanma	36
Gelir İdaresi’nin Yeniden Yapılanma Sorunu	37
Gelir İdaresi’nin Finansmanı	41
Türk Vergi Mevzuatı	42
Mevzuattaki Bazı Temel Aksaklıklar	42
IV.BÖLÜM	
Sonuç ve Öneriler	63
Kurumsal Yapı	63
Vergi Kaçağı	71
Kaynaklar	

GİRİŞ

Türkiye'nin gündeminde bulunan ve ülkenin önde gelen sorunlarından olan vergi konusuna yönelik çözüm önerileri geliştirmek amacıyla yürütülen bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde vergi gelirlerindeki gelişmeler, vergi gelirlerinin dağılımı, vergi yükü, verginin gelir esnekliği ve vergi potansiyeli gibi konular araştırılarak, mevcut durumun makro düzeyde analizi yapılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, giderek çok önemli bir sorun biçimine dönüşen ve engellenemeyen vergi kaçağı ile ilgili bir yaklaşım geliştirilerek sorunun temellerinin saptanması amaçlanmıştır. Vergi kaçağının neden, nasıl oluştuğu ve vergi dışı gelirin nerelere yatırıldığı sorularının cevapları aranmıştır.

Üçüncü bölümde Gelir İdaresi'nin altyapısındaki eksiklikler incelenmiştir. Gelir İdaresi'nin fiziki, kurumsal, insan kaynakları altyapısı ve mevzuat sırasıyla incelenen konular olmuştur.

Dördüncü ve son bölümde ise elde edilen bulgulara dayalı olarak sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır..

I. BÖLÜM

II. TÜRKİYE'DE VERGİ GELİRLERİ

Kalkınma çabalarının hızlandırılabilmesi devletin rolünü etkin bir biçimde oynamasına bağlıdır. Devlet üzerine düşen görevleri başarıyla yerine getirebilmek için yeterli düzeyde gelir elde etmek zorundadır. Ancak gelirlerin en iyi biçimde kullanımının da başarının temel koşulu olduğu unutulmamalıdır.

Devlet gelirlerinin en büyük bölümünü vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirleri devlet tarafından sağlanan fayda ve hizmetler karşılığı elde edilen gelirleri ifade etmektedir. Genel anlamda karşılıksız gelirler değil topluma sunulan hizmetlerin karşılığı elde edilen gelirlerdir. Vergi konusuna bu açıdan bakıldığında devlet ve bireylerin karşılıklı olarak sorumluluklar üstlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Devletin sorumluluğu temel görevlerine yönelmesi ve kıt olan kaynakları bu yönde kullanmasıdır. Bu görevler arasında yüksek kaynak gereksinimi gösteren ulusal ve iç güvenlik, altyapı hizmetleri, uluslararası ilişkiler, ülkenin rekabet gücünü artırmaya yönelik destekler, eğitim, sağlık, adalet hizmetleri, istihdamı artırıcı çabalar gibi bir dizi faaliyetler bulunmaktadır. Devlet eğitim, sağlık ve benzeri alanlarda sunduğu hizmetleri ulusal politikaları belirleyerek özel kesime devretse bile, bu ve benzeri alanlara sosyal sorumluluğu gereği fırsat eşitliğini sağlama açısından yüksek miktarlarda kaynak ayırmak zorundadır.

Gelişmiş ülkeler düzeyine erişmenin rekabetin de yoğunlaşması nedeniyle giderek zorlaştığı bir ortam ve kısa sürede atılım yapma zorunluluğu ise kaynak gereksinimini daha da artırmaktadır. Konuya bu-açıdan bakıldığında devletin temel görevlerine dönmesi sonucu kaynak gereksiniminin azalmayacağını, buna karşın artacağını söylemek olasıdır. Refah toplumu yaratabilmek için devlet sunmuş olduğu hizmetlerin

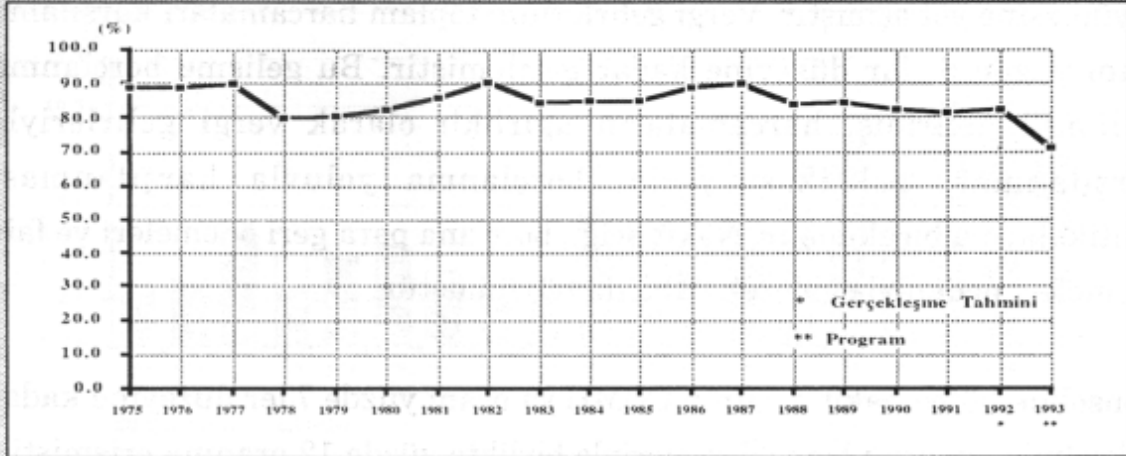
kalitesini ve niceliğini en kısa sürede refah toplumları düzeyine erdirtmek zorundadır. Bu çabaların başarısı ise yeterli kaynağın bulunmasına bağıdır. Devletin en sağlam kaynağı olan vergi gelirlerinin önemi bu açıdan bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Toplumun tüm kesimleri bu konuda uzlaşmalarına karşın, ülkemizde vergi gelirleri açısından istenen düzeylere erişilememiştir. Bu eksiklik yanında kıt kaynakların en iyi biçimde kullanıldığını söylemek de olası değildir. Vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılamaktan uzaktır. Kamunun yeniden yapılandırılması sonucu gereksiz kamu harcamaları sistem dışına çıkarılsa bile, atılım yapabilmek ve refah toplumu yaratabilmek için mevcut kaynakların yetmeyeceğı bir gerçektir. Tüm bunlara karşın vergi gelirlerini artırabilmek amacıyla yürütölen tüm iyi niyetli çabalar vergi kaçaklarını engellemede ve vergi kayıplarını önlemede yeterli olmamıştır. Vergi tabanı yaygınlaştırılamamış, vergi adaleti yeterince sağlanamamış ve düşük gelir grupları üzerinde yük azaltılamamıştır.

Söz konusu gelişmelerde toplumda vergi bilincinin yerleştirilememesi önemli rol oynamıştır. Bireyler kendilerine düşen sorumluluğı yeterince üstlenmemiştir. Her şeyden önce verginin devlet tarafından sağlanan fayda ve hizmetlerin bedeli ve refah toplumuna geçişin temel koşulu olduğı düşüncesi toplum tarafından yeterince benimsenmemiştir. Şüphesiz ki bu olguda vergi yükünün adil dağıtımını konusundaki endişeler, devletin vergi gelirlerini yeterince etkin kullanamaması, haksız uygulamalar gibi sıralanabilecek bir dizi faktör önemli rol oynamıştır.

Karşılıklı sorumlulukların yerine getirilememesi, elde edilen gelirlerin etkin bir biçimde kullanılamaması sonucu vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı gerilemiş ve borçlanma eğilimi artmıştır. Bu gelişme ise ekonomik istikrarı bozan önemli bir faktör olmuştur.

Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı

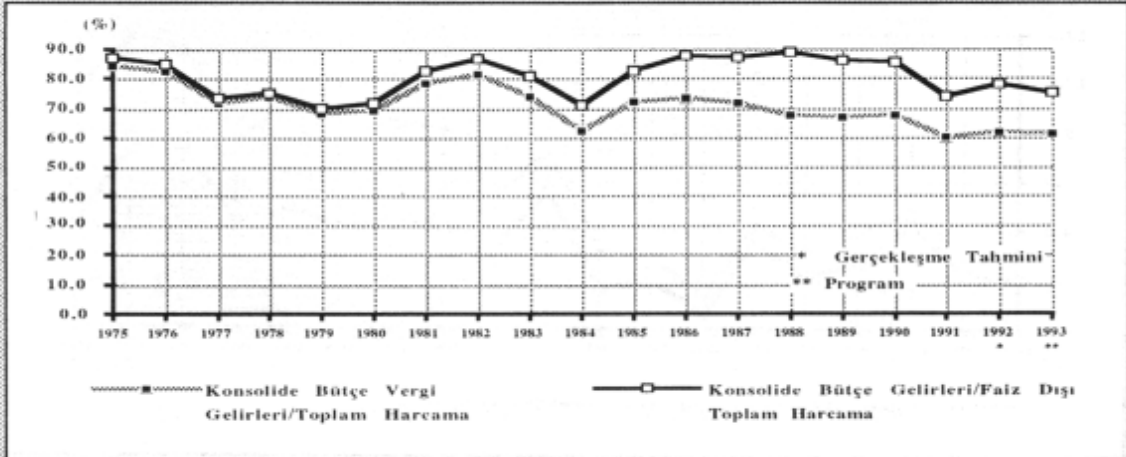


Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992) Mayıs 1993

Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri ve Borçlanma

Vergi gelirlerinin konsolide bütçe toplam gelirleri içindeki payı 1989 yılına kadar, 1978-1980 dönemi hariç yaklaşık yüzde 85 - 90 arasında değişmiştir. Buna karşın 1989 yılından sonra vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı azalmaya başlamış, 1992 ve 1993 yılında en düşük düzeyler olan yüzde 73'e kadar gerilemiştir. 1994 yılı programı ise, konsolide bütçe toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payının yüzde 75 düzeyinde olacağını göstermektedir. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında beklenen bu artış geçmiş dönemde elde edilen oranlara erişilemeyeceğini göstermektedir. Bu olgu ise, bütçenin en önemli kaynaklarından olan vergi gelirlerinin

Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri / Toplam Harcamalar Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri / Faiz Dışı Toplam Harcamalar

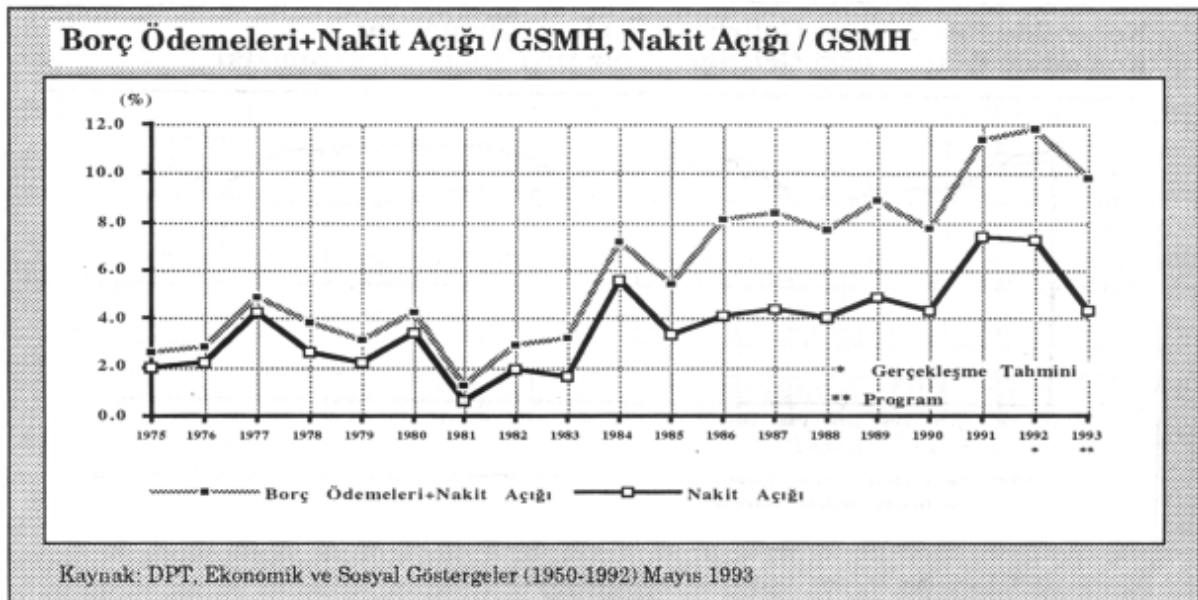


Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992) Mayıs 1993

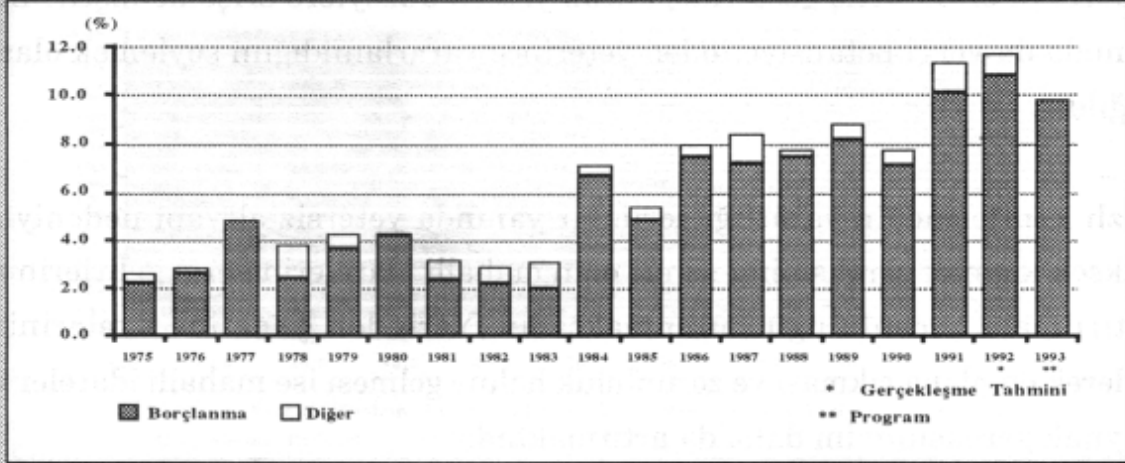
harcamaları karşılama oranının küçülmesine ve nakit açığının büyümesine yol açmıştır. Vergi gelirlerinin toplam harcamaları karşılama oranı yüzde 60'lar düzeyine kadar gerilemiştir. Bu gelişme borçlanma eğilimini artırmış, harcamaların ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle karşılanması politikası yerini borçlanma yoluyla karşılanması politikalarına bırakmıştır. Nakit açığı, borç ana para geri ödemeleri ve faiz ödemeleri nedeniyle giderek daha da büyümüştür.

Konsolide bütçe nakit açığının GSMH'ya oranı yüzde 7'ler düzeyine kadar yükselmiş, bu oran borç ödemeleriyle birlikte yüzde 12 oranına erişmiştir. Söz konusu bulgular sağlam bir kaynak olan vergi gelirleri yerine borçlanmaya yönelme eğilimiyle ortaya çıkan olumsuz tabloyu göstermesi açısından dikkat çekicidir.

1984 yılından sonra açıkların borçlanma yoluyla finansmanı giderek ön plana çıkmıştır. Borçlanmanın GSMH'ya oranı artmış ve yüzde 10'lar düzeyine erişmiştir. Bu gelişme, açıklar yanında borç ödemelerinin de yeni borçlanma ile yapıldığını göstermektedir. Yüksek düzeylere erişen vergi kaçaklarının önlenmesine yönelik çabaların yoğunlaştırılması ve düzenlemelerin yapılması yerine açıkların finansmanında borçlanmaya ağırlık verilmesi oldukça düşündürücüdür. Bu



Borçlanma / GSMH



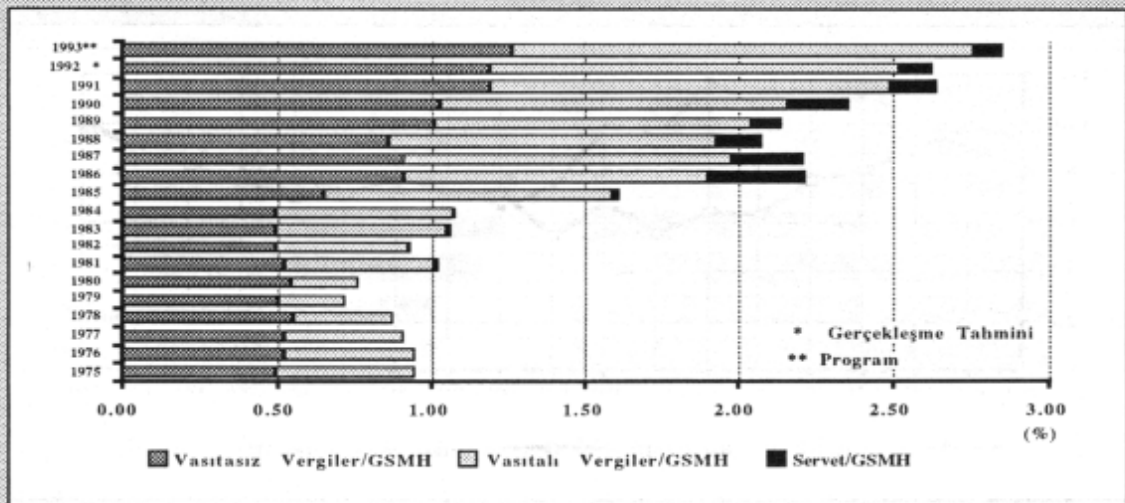
Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992) Mayıs 1993

istikrarı olumsuz yönde etkilediği açıktır. Bu nedenle vergi gelirlerinin artırılması çabalarının ivedilikle ele alınması kaçınılmazdır. Tüm göstergeler son yıllarda vergi konusunda yapılan çok sayıda düzenlemenin etkin sonuçlar almada yeterli olmadığını göstermektedir.

1.7. Mahalli İdareler Vergi Gelirleri

Konsolide bütçe vergi gelirlerinin yetersizliği yanında en önemli sorunlardan birisi de mahalli idare vergi gelirlerinin yetersiz düzeyde olmasıdır. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle bazı vergi gelirlerinin Konsolide bütçe vergi gelirlerinin yetersizliği yanında en önemli sorunlardan birisi de mahalli idare vergi gelirlerinin yetersiz düzeyde olmasıdır. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle bazı vergi gelirlerinin

Mahalli İdareler Vergi Gelirleri / GSMH



Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992) Mayıs 1993

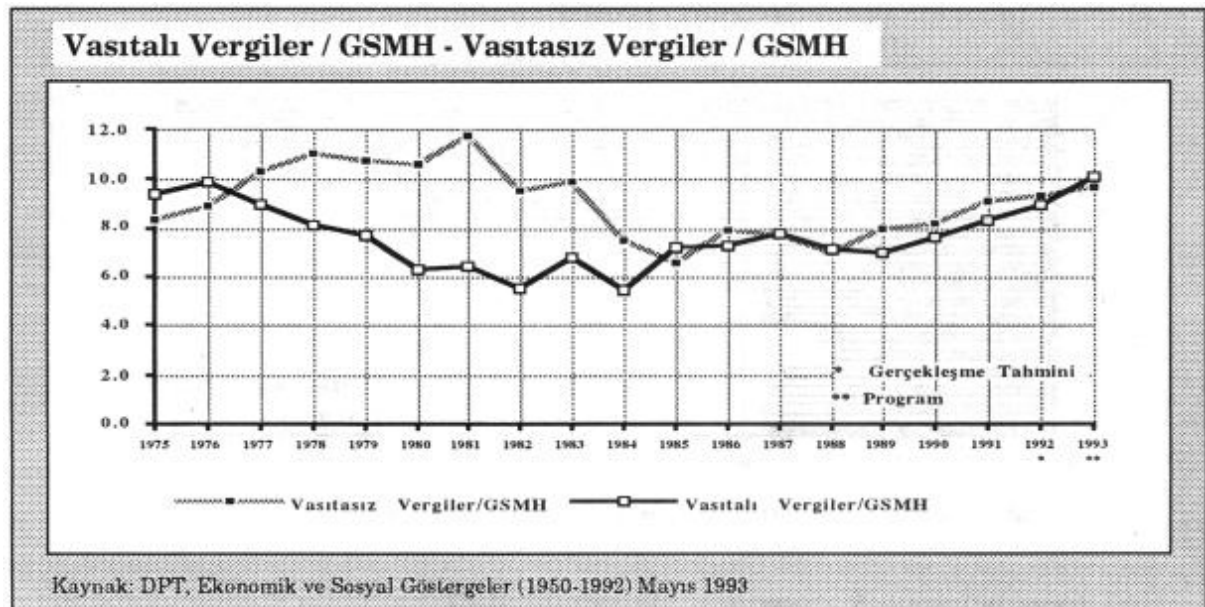
mahalli idarelere devredilmesi sonucu mahalli idarelerin vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı artış göstermiş ancak yeterli düzeylere erişememiştir. Bu konuda da vergi potansiyelinden yeterince yararlanıldığını söylemek olası değildir.

Hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlar yanında yetersiz altyapı nedeniyle yüksek kaynak gereksinimi içinde olan mahalli idarelerin vergi gelirlerinin artırılması zorunluluğu bulunmaktadır. Yerinden yönetim ilkelerinin giderek ön plana çıkması ve zorunluluk haline gelmesi ise mahalli idarelerin kaynak gereksinimini daha da artırmaktadır.

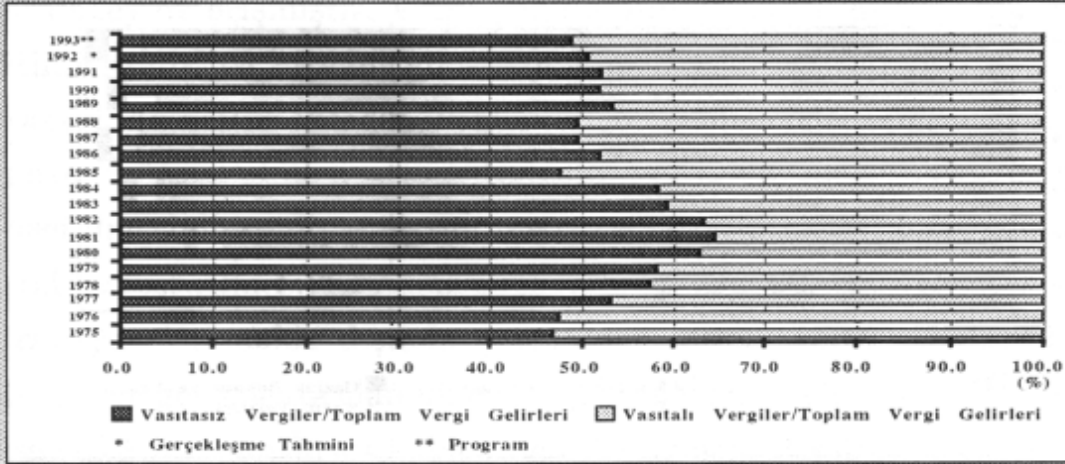
1.2. Vasıtalı ve Vasıtasız Vergi Gelirlerindeki Gelişmeler

Vergi gelirleri konusunda göze çarpan diğer bir gelişme ise vasıtalı vergilerin giderek ön plana çıkmasıdır. Vasıtalı vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı KDV'nin uygulamaya konmasıyla yüzde 10'lar düzeyine kadar çıkmıştır. Buna karşın geçmiş dönemlerde GSMH'ya oranı yüzde 10'larm üzerinde olan vasıtasız vergilerin GSMH'ya oranı yüzde ise 7'ler düzeyine kadar gerilemiş ve daha sonra tekrar artış eğilimine girmiştir.

Vasıtasız vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1978-1984 döneminden sonra yüzde 50'ler düzeyinde gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle son yıllarda vasıtalı



Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dağılımı



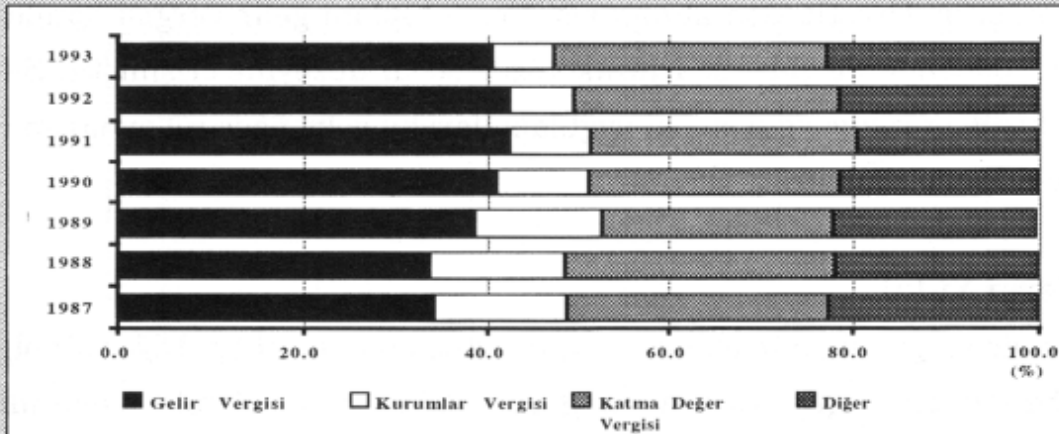
Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992) Mayıs 1993

ve vasitasız vergiler giderek toplam vergi gelirleri içinde eşit paya sahip olmuştur. Bu gelişme vergi gelirlerinde vasitalı vergilere yönelişin önemli bir göstergesidir. Bu eğilim ise vergi adaletinin zedelendiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan bu bulgu vasitasız vergi gelirlerinde yeterli etkinliğin sağlanamadığı görüşünü de pekiştirmektedir.

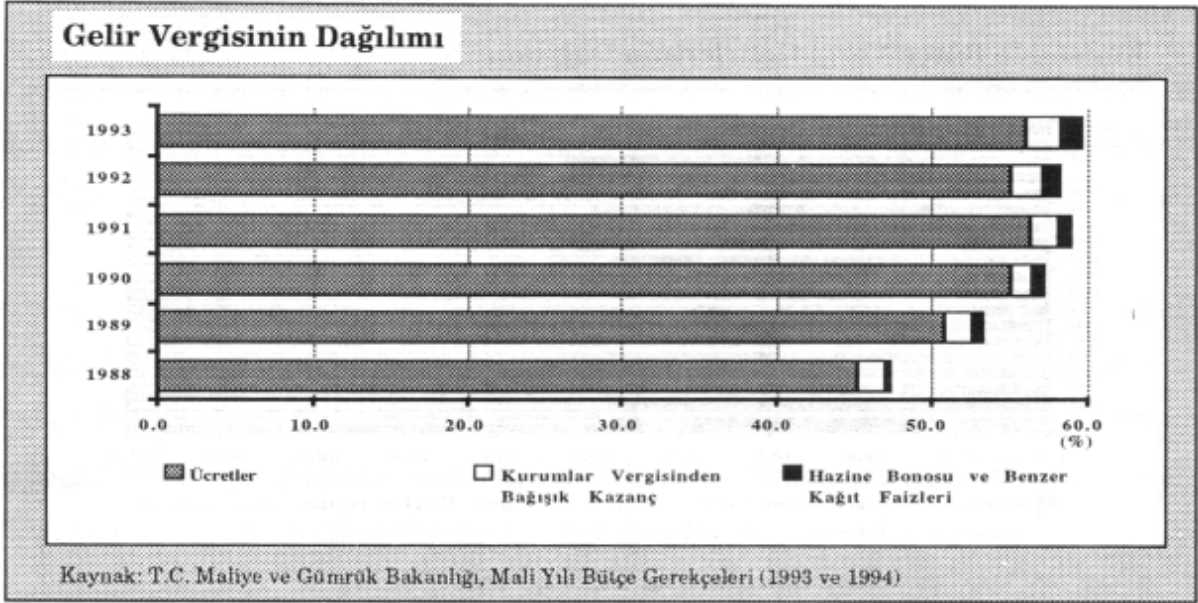
1.3. Vergi gelirlerinin dağılımı

Vergi gelirlerinin vergi türlerine göre dağılımına bakıldığında çarpıklık daha açık olarak ortaya çıkmaktadır. KDV'nin vergi gelirleri içindeki payı yüzde 30'lar düzeyine çıkarken kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı çok sayıda istisnalar

Vergi Gelirlerinin Dağılımı



Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri (1993 ve 1994)



nedeniyle giderek azalmış ve yüzde 7'ler düzeyine kadar düşmüştür. Buna karşın gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise giderek artmıştır.

Gelir vergisinin payının artışında rol oynayan en önemli etmen ise kesintiler yoluyla alınan vergilerin payının giderek artmasıdır. Ücretlilerden alınan verginin toplam gelir vergisi içindeki payının yüksek oluşu vergi adaletinin ne ölçüde sağlanabildiğini açıkça göstermektedir. Bu gelişmeler gelirlerini gizleme olanağına sahip olmayan kesimlerin vergilendirildiğini göstermesi açısından ilginçtir.

Gelir vergisi giderek maaş ve ücretlerden kesilen vergi biçimine dönüşmüştür. Ücretlerden alınan vergilerin toplam gelir vergisi içindeki payı son dönemlerde

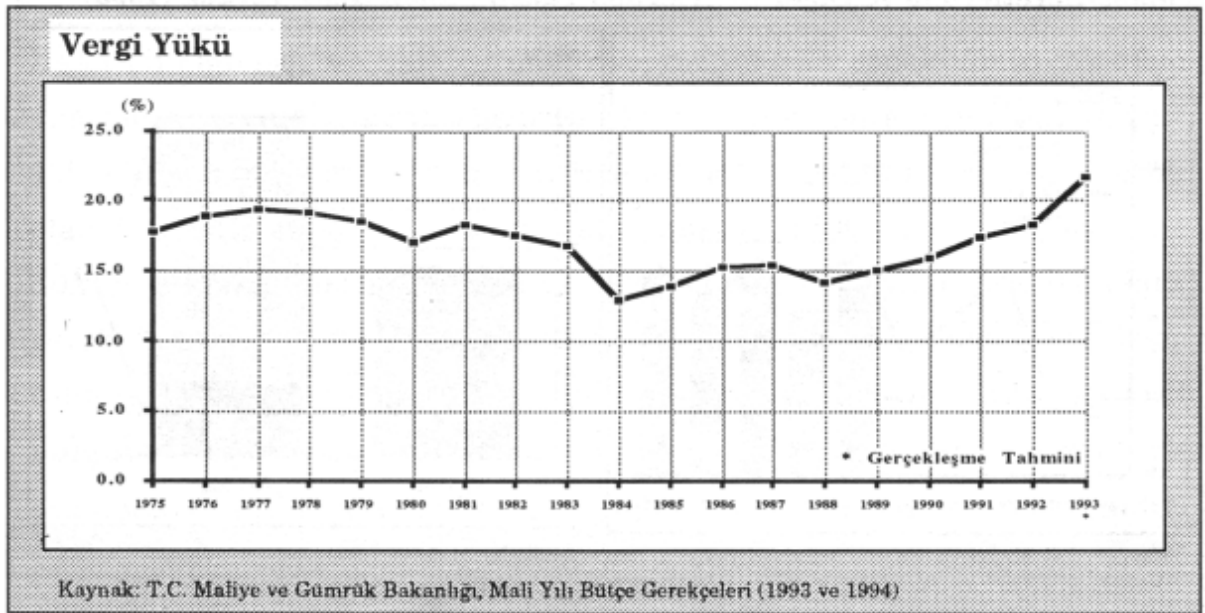
giderek artarak yüzde 60'lar düzeyine erişmiştir. Sıfır ya da düşük oranlı yaygın stopaj uygulamaları bu gelişmede rol oynayan en önemli etken olmuştur.

1.4. Vergi Yüğü

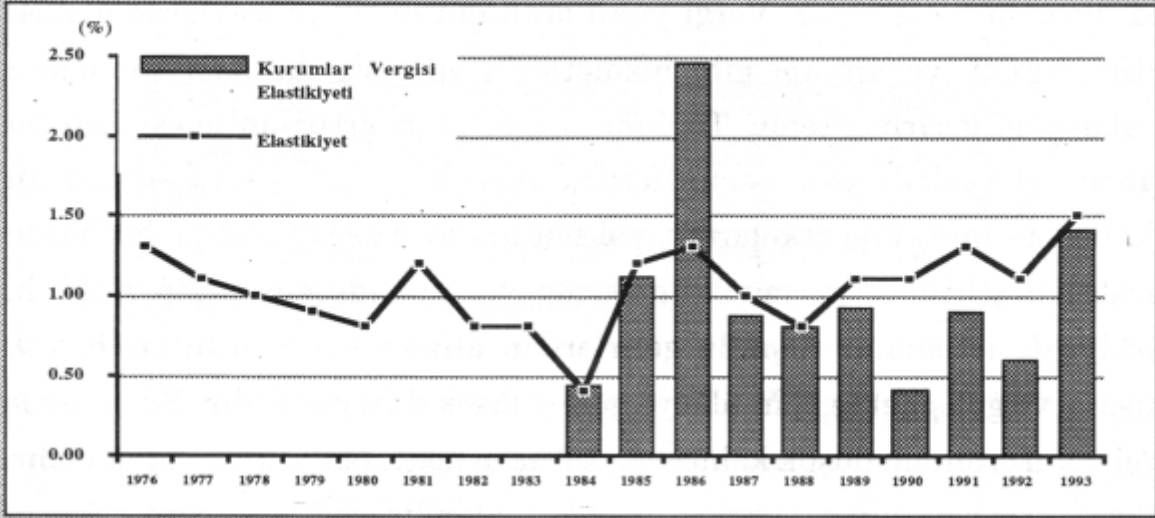
Türkiye'de vergi yükünün oldukça düşük olduğu bir gerçektir. Diğer bir olgu ise 1984 sonrası vergi yükü oranının geçmiş yıllara göre giderek düşmesidir. 1974 -1983 yılları arasında yüzde 17-19 arasında değişen vergi yükü oranı 1984 yılında yüzde 12.9'a

kadar gerilemiştir. 1991 yılından sonra ise yeniden eski düzeyine erişmiştir. Vergi yükü oranının düşük düzeylerde olması eğitim, sağlık ve altyapı gibi hizmetlerin yetersiz kalması sonucunu beraberinde getirmektedir. Toplumun refahının artırılabilmesi için bu oranın yükseltilmesi zorunludur. Ancak vergi yükü oranının yükseltilmesinin vergi oranlarının yükseltilmesiyle değil sistemin bir bütün olarak iyileştirilmesiyle mümkün olacağı gözardı edilmemelidir. Kaldı ki Türkiye'de istisnalar dışında gelirlerden alınan vergi oranları birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye göre yüksek düzeylerde. Bu nedenle vergi yükü oranının düşük kalmasına yol açan nedenler üzerine gidilmelidir. Yüksek vergi oranının vergiden kaçışı hızlandıracağı ve artan rekabet ortamına bağlı olarak vergi oranlarını düşüren ülkelere göre Türkiye'nin rekabet avantajını azaltacağı bir gerçektir.

Vergi yükü oranının düşüklüğünü irdeleyebilmek için bakılması gereken göstergelerden birisi ise verginin gelir esnekliğidir. Kısaca GSMH artış oranlarıyla vergi gelirlerindeki artış oranlarının karşılaştırılması bu konuda akla gelen birçok sorunun cevabını verebilmektedir. Türkiye'de verginin gelir esnekliği uzun süreler 1 düzeyinin altında kalmış, vergi gelirlerinde GSMH'nın artış oranı düzeyinde artış sağlanamamıştır. Verginin gelir esnekliği son yıllarda daha iyi bir gelişme göstermiştir. Ancak bu gelişmenin yetersiz olduğu gözardı edilmemelidir. Gelir



Toplam Vergi ve Kurumlar Vergisi Esnekliği

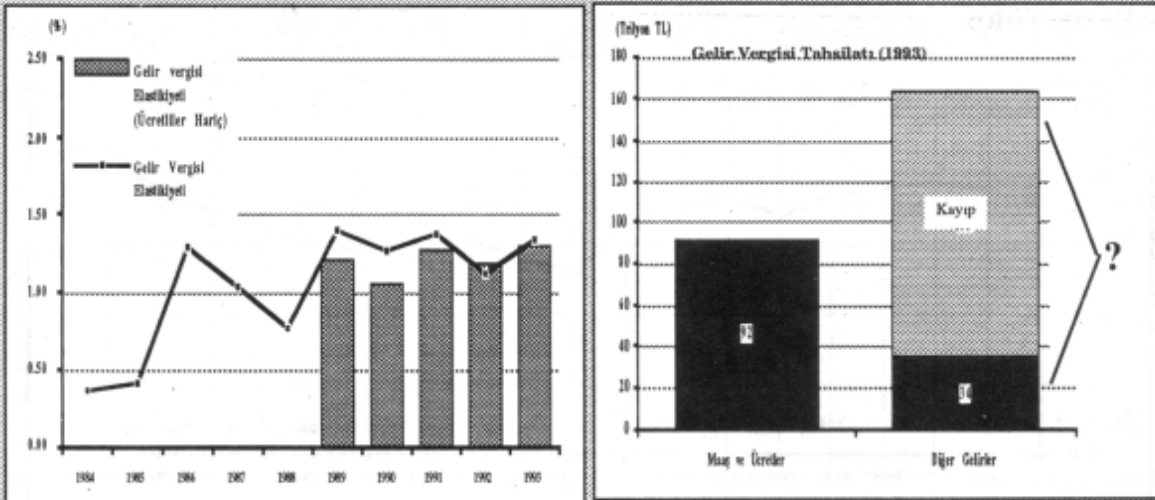


Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri (1993 ve 1994)

bu gelişmenin yetersiz olduğu gözardı edilmemelidir. Gelir vergisinin dağılımına bakıldığında bu yargının tutarlılığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Toplam gelir vergisi içinde, ücretlilerden kesinti yoluyla alınan vergilerin payının artarak yüzde 56 düzeyine erişmesi bu yargıyı pekiştirmektedir. Bu bulgu, gelir vergisinin ücretlerden alınan vergiler dışındaki bölümünde yeterli artışın sağlanamadığını göstermesi açısından önemlidir.

Ücretlerden alınan gelir vergisi dışındaki gelir vergisi ve kurumlar vergisi artış

Gelir Vergisi ve Ücretlerden Alınanlar Hariç Gelir Vergisi Esnekliği Maaş-Ücretlerden ve Diğer Gelirlerden Tahsil Edilen Gelir Vergisi (1993)



Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri (1993 ve 1994),

Erdoğan Ertüzün, Türkiye'de Vergi Potansiyeli ve Kayıt Dışı Ekonomi, ISO Dergisi 1994

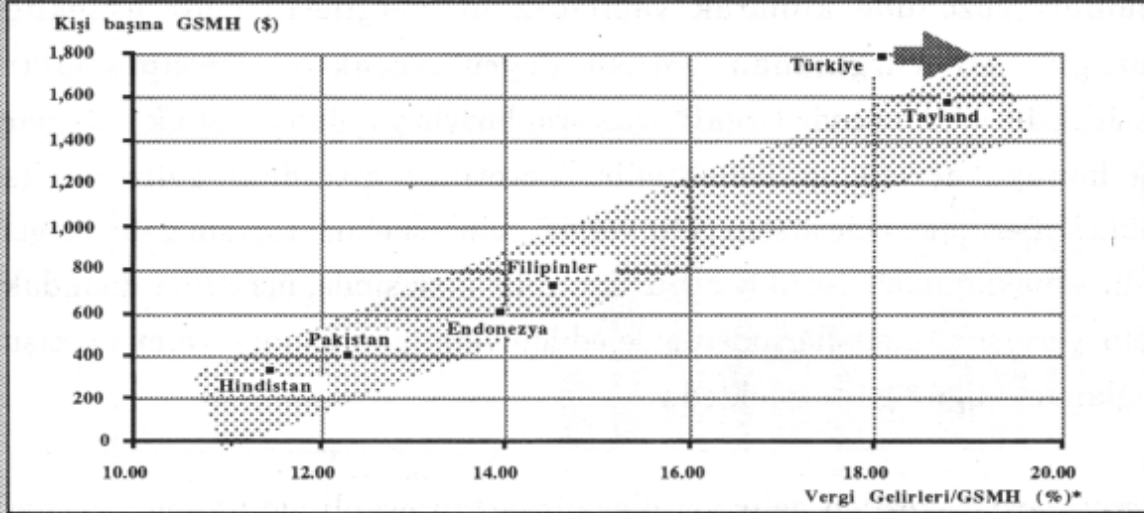
bu kesimin GSMH katma değerleri artış oranları gözönüne alınarak yapılacak bu vergilerin gelir esnekliği hesaplaması vurgulanan görüşü doğrulayacaktır. Hesaplamaları basitleştirmek amacıyla GSMH artış oranlarıyla yapılan esneklik bulguları da konuya açıklık getirmektedir. Ücretliler dışındaki gelir vergisi mükelleflerinden elde edilen gelir vergisi gelir esnekliği toplam gelir vergisi gelir esnekliğinden düşüktür. Bu olgu gelir vergisinde, ücretliler dışındaki gelir vergisi mükelleflerinden elde edilen vergi gelirlerinde yeterli artışın sağlanamadığını göstermektedir.

Ücretlilerden kesilen gelir vergilerinin artan oranlı olduğu görüşü ileri sürülse bile ücretliler dışındaki kesimin katma değeri gözönüne alındığında yargının doğruluğu ortaya çıkmaktadır.

Milli gelirin fonksiyonel dağılımına göre yapılan hesaplama da maaş ve ücretliler dışındaki gelir vergisi mükelleflerinden yeterli düzeyde vergi alınamadığını göstermektedir. Bu yaklaşımdan hareketle yürütölen bir çalışmada maaş ve ücretliler dışındaki gelirlerden 1993 yılında 164 trilyon TL. vergi tahsil edilmesi gerekirken sadece 34 trilyon TL. vergi tahsil edildiği vurgulanmaktadır. Bu bulgu vergi yükünün ücretliler üzerinde yoğunlaştığı görüşünü de doğrulamaktadır.

Diğer bir olgu ise, özellikle kurumlar vergisinin gelir esnekliğinin çok düşük olmasıdır. Kurumlar vergisi gelir esnekliği on yıllık süre içinde sadece üç yü l'den büyük olmuştur. Kısaca, kurumlar vergisi gelirleri artış hızı sürekli olarak GSMH artış hızından düşük olmuştur. 1990 yılında bu oran 0.41 düzeyine kadar gerilemişt, 1991 ve 1992 yılında sırasıyla 0.9 ve 0.6 olarak gerçekteşmiştir. 1993 yılında ise altı yıl aradan sonra ilk kez gerçekteşme tahmini olarak 1 değerinin üzerine çıkarak 1.41 düzeyine erişmiştir. Bu bulgular kurumlar vergisindeki çok sayıdaki istisna yanında sektörler arasında yaratılan ayrıcalıkların varlığını da açıkça ortaya koymaktadır.

Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kişi Başına GSMH ve Vergi Gelirlerinin GSMH'ya Oranı (1991)



*Merkezi Hükümet Vergi Gelirleri. (Sosyal Güvenlik Gelirleri Hariç)

Kaynak: World Development Report, 1993 Tablo 1 ve Tablo 12'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

Elde edilen tüm bu sonuçlar vergi gelirlerinde yeterli artışın sağlanamadığı görüşünü doğrularken, nedenlerine de işaret etmektedir.

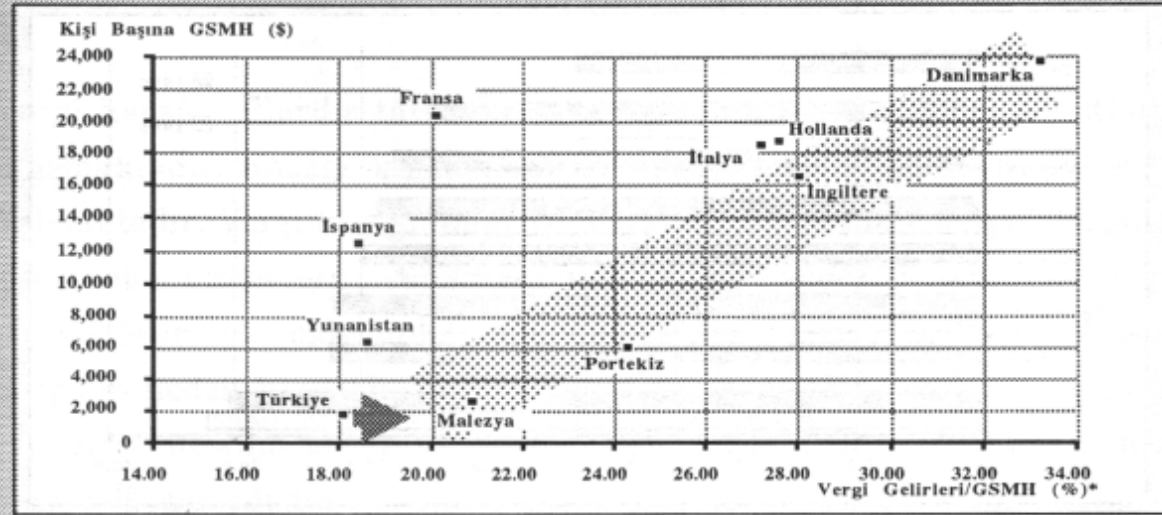
1.5. Vergi Potansiyeli

Vergi potansiyeli olmaması durumunda vergi gelirlerinin artırılması olası değildir. Konuya bu açıdan bakıldığında Türkiye'de bu potansiyelin varlığı görölmektedir. Kayıt dışı ekonomi gözönüne alındığında ise, bu potansiyelin çok yüksek düzeylerde olduğu açıktır.

Türkiye ve çeşitli ülkelerin merkezi hükümet vergi gelirleriyle, kişi başına GSMH'larının karşılaştırılması sonucunda Türkiye'de vergi potansiyelinden çeşitli nedenlerle yeterince yararlanılamadığı görölmektedir. Bu karşılaştırmada federatif yapıda olan bazı ülkeler analize dahil edilmemiştir. Sosyal güvenlik kesintileri de merkezi hükümet vergi gelirleri dışında bırakılmıştır.

Türkiye kendisinden daha düşük kişi başına GSMH'ya sahip ülkeler arasında vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı açısından aynı eğilimi göstermemektedir. Bu ülkelerin kişi başına gelirleri ile vergi gelirlerinin GSMH'ya oranları arasında doğrusal olarak artan bir ilişki söz konusudur.

Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kişi Başına GSMH ve Vergi Gelirlerinin GSMH'ya Oranı (1991)



*Merkezi Hükümet Vergi Gelirleri. (Sosyal Güvenlik Gelirleri Hariç)

Kaynak: World Development Report, 1993 Tablo 1 ve Tablo 12'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

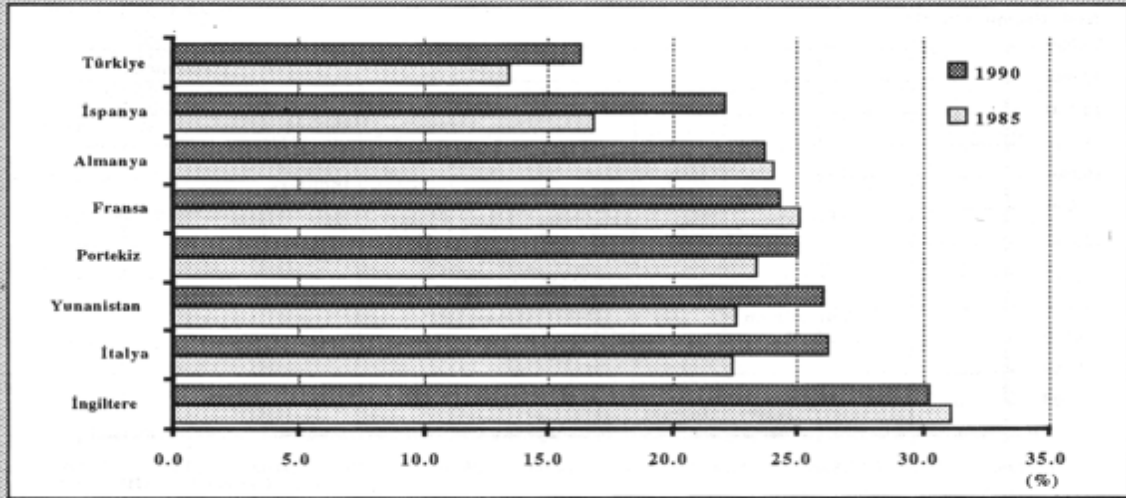
Türkiye ise bu eğilimin dışındadır. Aynı durum Türkiye'ye göre kişi başına GSMH'sı daha yüksek ülkelerle yapılan karşılaştırmada görülmektedir.

Benzer sonuç farklı kaynaklarda yer alan istatistiklerden daha açık olarak görülmektedir. Türkiye'nin OECD ülkeleriyle vergi yükü açısından karşılaştırılması, varılan yargının doğruluğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye, vergi yükü açısından 1990 yılında OECD ülkeleri arasında sonuncu sırada yer almaktadır. Diğer önemli bir nokta ise Türkiye'nin 1990 yılındaki vergi yükü oranının Portekiz, Yunanistan ve İspanya gibi Avrupa Birliği üyeleri arasında yer alan daha düşük gelirli ülkelerdeki 1985 yılı vergi yükü oranlarına erişemediğidir. Söz konusu ülkeler son yıllarda vergi yükü oranlarını kişi başına GSMH'larında sağladıkları artışın da etkisiyle hızla artırmışlardır.

Yapılan karşılaştırmalar Türkiye'de vergi potansiyelinin var olduğu görüşünü pekiştirmektedir. Kayıt dışı ekonominin varlığı da gözönüne alındığında bu potansiyelin hızlı kalkınma çabalarına yeterli olabilecek düzeyde olduğunu ve refah toplumunun yaratılabilmesi için bu potansiyelden yararlanılması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye ve Seçilmiş Bazı Ülkelerde Vergi Yüğü 1985 ve 1990 *



*Sosyal Güvenlik Katılımları Hariç, GSYİH'nin Yüzdesi

Kaynak: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1990, OECD, Paris, 1992

Bu nedenle sistem bir bütün olarak ele alınmalı ve vergi gelirlerinin artırılması için gerekli düzenlemeler tüm kesimlerin katılımıyla ivedilikle gerçekleştirilmelidir. Büyük boyutlara erişen kayıt dışı ekonominin denetim altına alınması çabalarına ise özel önem verilmeli ve vergi yükünün adil dağılımı sağlanmalıdır.

II. BÖLÜM

VERGİ KAÇAĞI

Vergi kaçağı yıllardır tartışılmasına karşın giderek yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Kaçağı önlemek amacıyla getirilen önlemler ise yetersiz kalmaktadır. Vergi kaçağının önlenmesi için öncelikle vergi kaçağına neden olan etmenlerin, vergi kaçağının yapılış biçiminin ve mevzuattaki eksikliklerin neler olduğunun açıkça ortaya konması gerekmektedir. Kısaca verginin neden kaçırıldığı, nasıl kaçırıldığı ve kaçırılan gelirin nerelere gittiği sorularına cevap verebilmek için mevcut durumun analizinin yapılması zorunludur.

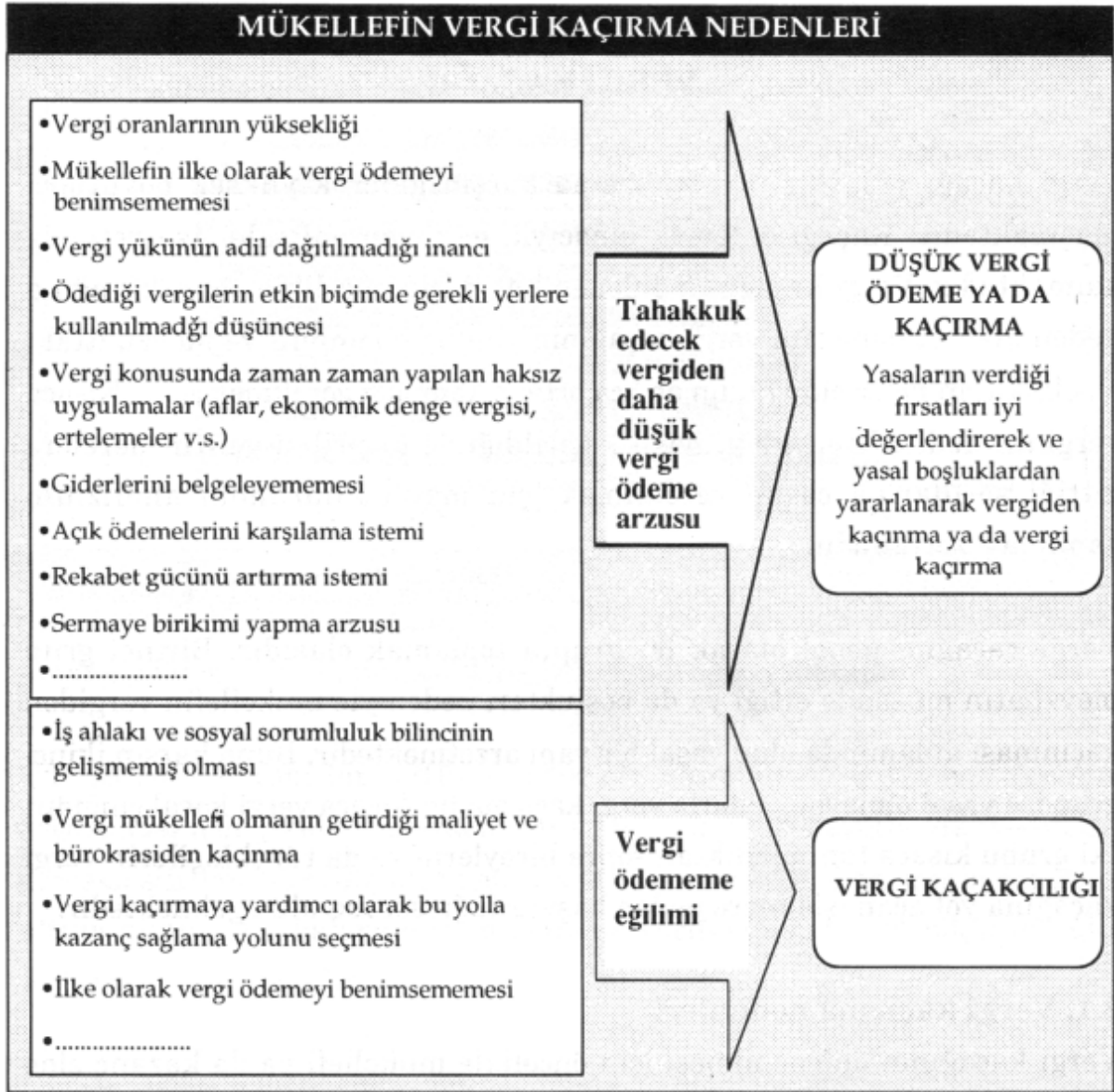
Vergi kaçağını genel olarak iki grupta toplamak olasıdır. Birinci grup mevzuatın müsaade ettiği ya da boşlukları nedeniyle mükellefin vergiden kaçınması anlamında olup yasal bir yapı arz etmektedir. Buna karşın ikinci grup ise yasal olmayan yollarla vergi kaçırmadır, kısaca vergi kaçakçılığıdır. İki grubu kısaca tanımladıktan sonra bireylerin ya da tüzel kişilerin vergi kaçağına yol açan işlemlere neden başvurduğu sorusu akla gelmektedir.

2.1. Vergi kaçırma nedenleri

Vergi kaçağının önlenmesi için öncelikle mükellefi ya da kazanç elde etmesine karşın mükellef olmayanları vergi kaçırmaya iten etmenler araştırılmalıdır. Nedenlerin analizinde öncelikle vergi verme yükümlülüğü olan kişi ve kurumları iki grupta toplamak olasıdır. Birinci grup tahakkuk edecek vergiden daha az vergi ödeme arzusunda olan mükellef, ikinci grup ise, gelir elde etmesine karşın mükellef olmayan ya da vergi kaçırma işlemini ticarileştiren kuruluşlardır.

Mükellefi tahakkuk edecek vergiden daha düşük vergi ödemeye iten nedenlerin başında yüksek vergi oranları gelmektedir. Ücret ve maaşlardan kesinti yoluyla tahsil edilen gelir vergisinin üst dilimlere çıktıkça yükselmesi, kurumlar vergisi oranının stopajla birlikte yüksek oranlara erişmesi verilebilecek somut örneklerdir. Özellikle

MÜKELLEFİN VERGİ KAÇIRMA NEDENLERİ



küçük ve orta ölçekli işletmeler, kesintiler sonucu oluşan yüksek işgücü maliyeti nedeniyle bordrosuz işçi çalıştırmakta ya da farklı ücret ödemelerine karşın çalışanım asgari ücretten göstermektedir. Bu olgu gelir vergisi kaybına yol açarken işgücü maliyetinin düşmesi nedeniyle tam ücretle personel çalıştıran mükelleflere karşı haksız rekabete de neden olmaktadır. Ayrıca bu uygulamanın neden olduğu vergi kaybı sadece ücret ve maaştan kesilemeyen vergi kaybı olmamaktadır. Mükellefin ödediği gerçek ücret ile kayıt ettiği düşük ücret arasındaki fark nedeniyle de vergi kaybı doğmaktadır. Mükellef bu farkı gider kaydedebilmek için belge temin etmekte ya da belgesiz gelirlere bu farkı ödemektedir. Her iki işlemde, ikinci bir vergi kaybına yol

açmaktadır. Mükellefin ilke olarak vergi ödemeye karşı olması vergi kaybının diğer önemli nedenlerinden birisidir. Bu olgu mükellefin inançları nedeniyle mevcut sisteme olan direncinden ya da sistemi reddinden kaynaklanmaktadır. Benzer olarak sistemdeki aksaklıklar da mükellefi tahakkuk edecek vergiden daha düşük vergi ödemeye itebilmektedir. Mükellefin vergi yükünün adil dağıtılmadığını düşünmesi, ödediği vergilerin etkin bir biçimde kullanılmadığına inanması mükellefte daha az vergi ödeme arzusu yaratmaktadır. Zaman zaman yapılan haksız uygulamalar da mükellefi olumsuz yönde etkilemekte ve daha az vergi ödeme eğilimi yaratmaktadır. Vergi afları, ödeme tarihlerinin ertelenmesi ve 1994 yılında uygulamaya konan ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi gibi uygulamalar bu konuda verilebilecek çarpıcı örneklerdir.

Mükellefin giderlerini belgeleyememesi, belge vermeyen kuruluş ve kişilerden zorunlu olarak girdi temin etmesi de vergi kaçığına yol açan önemli bir etmendir. Giderlerini belgeleyemeyen mükellef gerçek vergisini ödemek amacıyla belge toplasa da vergi kaybına neden olmaktadır. Sermaye birikimi sağlama ve rekabet gücünü artırma ya da koruma düşüncesi de mükellefte tahakkuk edecek vergiden daha düşük vergi ödeme arzusu yaratabilmektedir.

Sıralanan bu nedenleri artırmak olasıdır. Temel amaç, olanaklar ölçüsünde bu nedenlerin araştırılması, açık biçimde tanımlanması ve nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik koruyucu önlemlerin geliştirilmesi olmalıdır. Zira mükellef tahakkuk eden vergiden daha az vergi ödeme arzusuna direnemediği takdirde öncelikle yasalardaki boşluklardan ve yasaların verdiği fırsatlardan yararlanarak vergiden kaçınmaya çalışmakta, bu olanağı bulamadığı takdirde de vergi kaçırılmaktadır.

İkinci grupta incelenen ve hiç vergi ödememe arzusunda olanları bu yola iten nedenler ise daha az sayıdadır. Bu grupta ilk grupta da yer alan ve ilke olarak vergi ödemeyi benimsemeyenlerle birlikte iş ahlakı ve sosyal sorumluluk bilinci gelişmemiş kesimler yer almaktadır. Şüphesiz ki kazancı paylaşmama, hizmetlerden bedelsiz yararlanma, sömürme ve çıkarıcılık gibi kişisel özellikler hiç vergi ödememe arzusu yaratan temel

nedenlerdir. Sonuç olarak bu arzular vergi kaçakçılığını doğurmaktadır.

Hiç vergi ödememe isteği yaratan diğer önemli bir neden ise, mükelleflikten kaçınmadır. Çalışarak gelir elde eden kişilerin vergi mükellefi, olmanın getirdiği bürokratik işlemlerden kaçması bu kesimin vergi vermemesiyle sonuçlanmaktadır. Bu grupta yer alan ve vergi kaçağında önemli rol oynayan bir diğer neden ise, vergi kaçırmaya yardım ederek bu işlemde kazanç sağlama düşüncesidir. Söz konusu eğilim iki yönlü vergi kaçağına neden olmaktadır. Belge alan mükelleften doğan Gelir Vergisi ve KDV kayıpları yanında belgeyi temin eden bu kuruluşlardan kayıplardır. Sıralanan tüm bu nedenler yanında vergi kaçırmaya yol açan bir dizi etmeni eklemek olasıdır.

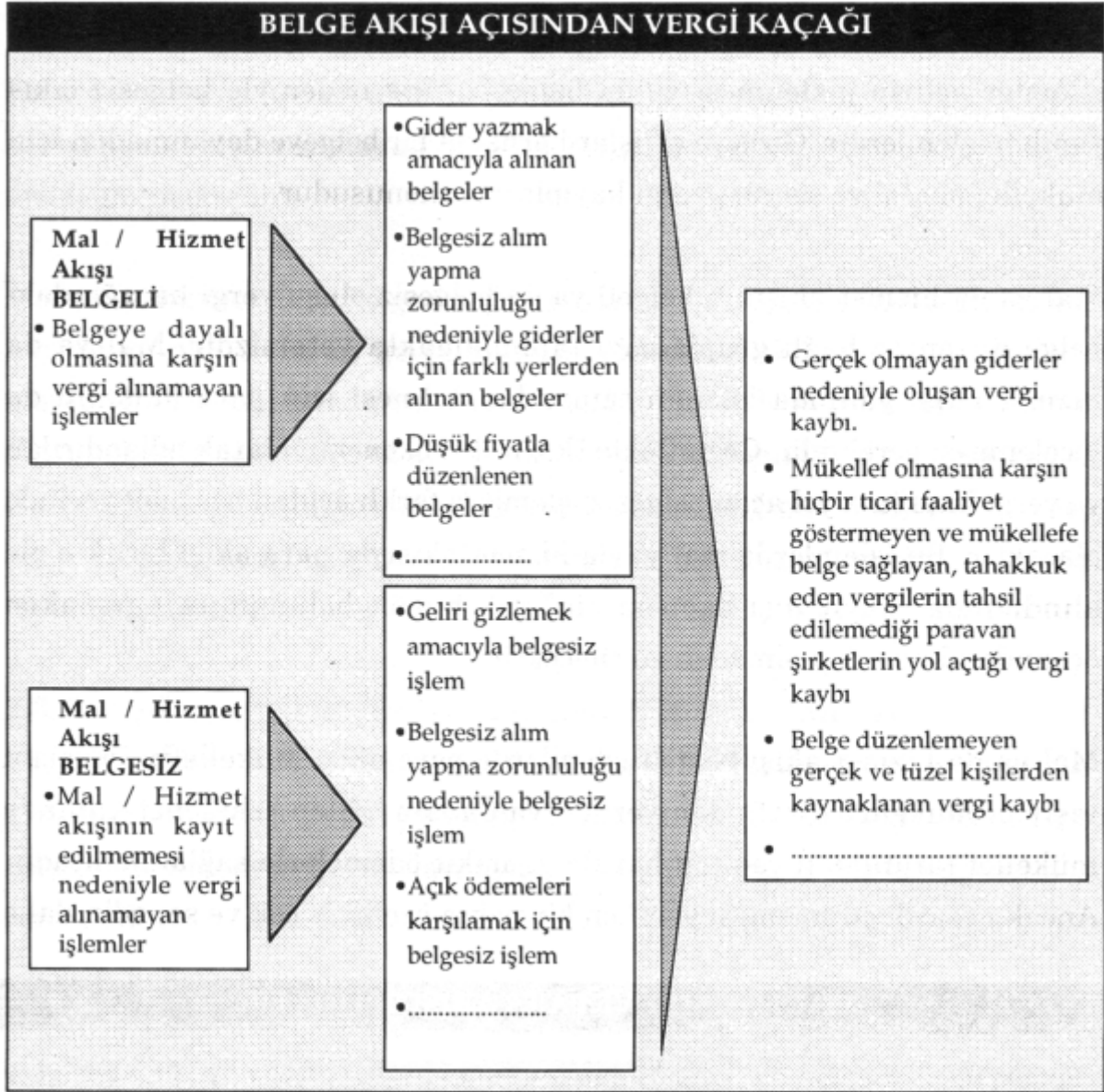
Vergi kaçaklarının önlenmesi amacıyla öncelikle mükellefi vergi kaçırmaya ya da vergiden kaçınmaya iten nedenlerin araştırılması ve nedenleri ortadan kaldırabilecek koruyucu ve caydırıcı önlemlerin geliştirilmesi yerinde olacaktır.

2.2. Vergi Kaçağı ve Belge Düzeni

Vergi kaçağının neden olduğu kadar nasıl gerçekleştirildiğinin de incelenmesi, etkin önlemlerin alınabilmesi için zorunludur. Vergi kaçağına konu olan mal ya da hizmet akışı, belge düzeni açısından iki grupta toplanabilmektedir. Birinci grup; mal ya da hizmet akışı belgeli olmasına karşın vergi kaçağına yol açan işlemler, ikinci grup ise; mal ya da hizmet akışı belgelendirilmeyen işlemler olarak tanımlanmıştır.

Birinci grupta kazancı düşük göstermek, açık ödemeleri kapatmak ya da belgesiz alımları belgelendirmek amacıyla belge toplayarak tahakkuk edecek vergiden daha düşük vergi ödenmesinden kaynaklanan vergi kaçağı yer almaktadır.

BELGE AKIŞI AÇISINDAN VERGİ KAÇAĞI



yer almaktadır. Belgeyi sağlayan kuruluşların belge ticareti yapan kuruluşlar olması durumunda mal ve hizmet akışında belge sayışım artıran bu işlem iki yönlü vergi kaçağına neden olmaktadır.

Mal ya da hizmet akışı belgeli olmasına karşın vergi kaçağına neden olan diğer bir işlem ise düşük fiyatlı faturalandırmadır. Bu işlem de iki yönlü vergi kaçağına yol açmaktadır. Bu tür işlemlerin ithal mal ya da hizmet girişleri için yapılması, mükelleften vergi kaybı yanında gümrük vergisi ve fon kayıplarına neden olmaktadır. Söz konusu işlemler sonucu yerli üretimin rekabet gücü de olumsuz yönde etkilenmektedir.

ikinci grupta mal ya da hizmet akışı belgesiz işlemler yer almaktadır. Bu işlemler gelirin gizlenmesi ya da belgesiz giriş nedeniyle belgesiz çıkış yapılan işlemlerdir. Giriş ve çıkışlar herhangi bir belgeye dayanmadığı için mükellef öncesi ve sonrası vergi kayıpları sözkonusudur.

Mal ya da hizmet akışının belgeli ya da belgesiz oluşu vergi kaçağındaki belge düzenine bağlı gruplamayı tanımlamakta yetersizdir. Mal ya da hizmet akışı yanında işlemin tamamlanabilmesi için para akışının da incelenmesi gereklidir. Çoğunlukla "kayıt dışı ekonomi" olarak adlandırılan ve vergi kaçağına yol açan belgesiz işlemlere farklı açıdan bakmak yerinde olacaktır. Bu işlemlerde mal ya da hizmet akışıyla para akışı birlikte ele alındığında "kayıt dışı ekonominin" çok büyük bölümünün para akışı açısından kayıt dışı olmadığı görülecektir.

Mal ya da hizmet akışı belgeli işlemlerde para akışı mükellefin imzasını taşıyan mükellef tarafından verilen ya da ciro edilen çek senet yanında mükellef tarafından yapılan havale ve nakit ödemelerle sağlanmaktadır. Ancak gözardı edilmemesi gereken bir nokta özellikle çek ve senedin daha



sonra ciro edilerek belgesiz mal ya da hizmet akışında kullanılabilmesidir. Kısaca mal ya da hizmet akışı ve para akışı ilk aşamada belgeli olsa da daha sonra para akışını sağlayan belgeler belgesiz mal ve hizmet akışında rol oynayabilmektedir.

Mal ya da hizmet akışı belgesiz işlemlerde ise para akışı, şahıs çeki, senedi, havale ve nakit olarak gerçekleştirilmektedir. Çek, senet ve havaleler bankacılık sistemi içinde belgeye dayalıdır. Bu nedenle mal ya da hizmet akışı belgesiz olsa da para akışı nakit ödemeler dışında belgeye dayalıdır. Nakit ödemelerin giderek azaldığı gözönüne alındığında mal ya da hizmet akışı ve para akışı belgesiz işlem sayısının çok düşük oranda olduğunu söylemek olasıdır.

2.3. Vergilendirilemeyen Kazançların Yatırım Alanları

Vergi kaçaklarının önlenmesi için sistemin bir bütün olarak ele alınması gereklidir. Neden vergi kaçırıldığı, nasıl kaçırıldığı konularını irdelerken, vergilendirilemeyen kazançların yatırım alanlarının da gözden geçirilmesi zorunludur

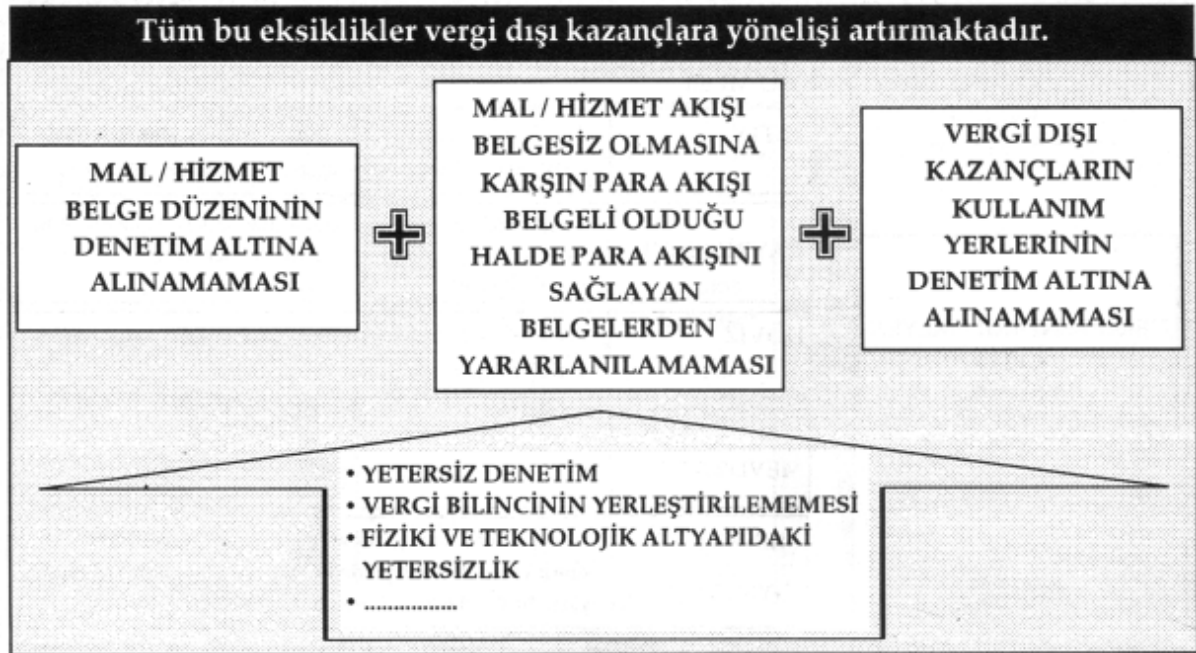
Vergi kaçagını önlemeye yönelik geliştirilebilecek koruyucu ve caydırıcı önlemlerin

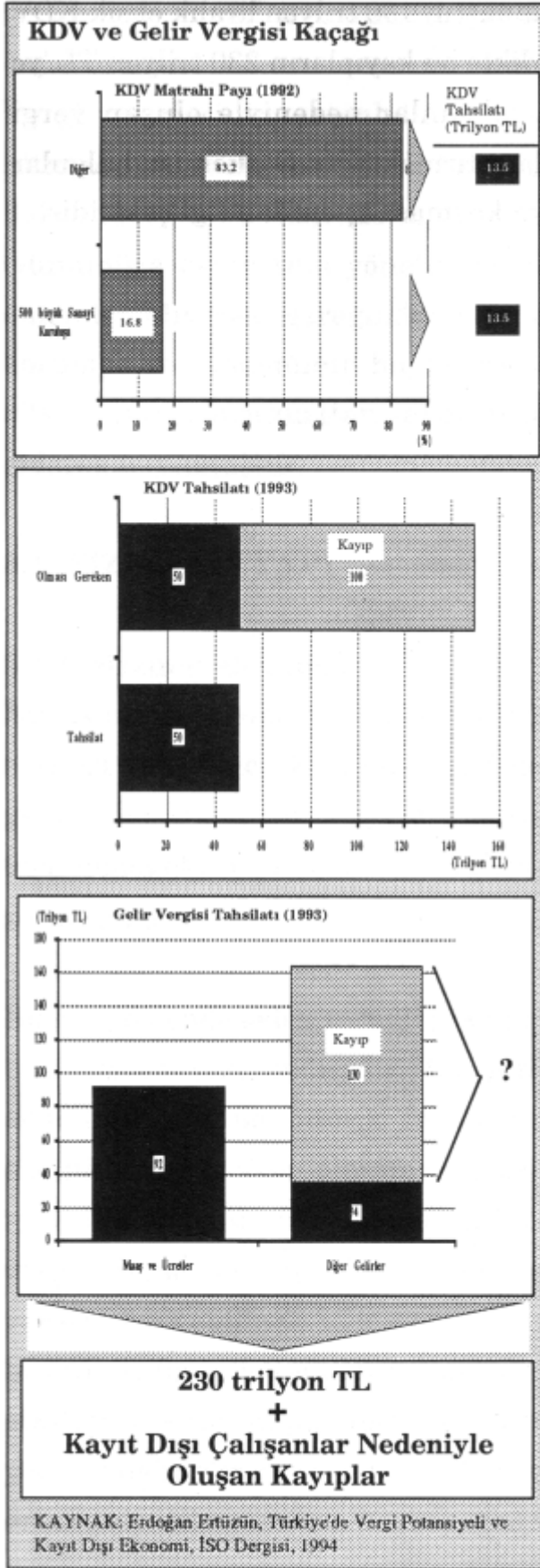
VERGİLENDİRİLEMEYEN GELİRLERİN YATIRIM ALANLARI	
VERGİLENDİRİLEMEYEN GELİR	YENİ VERGİ DIŞI İŞLEMLER Yeni mal ve hizmet alımları
	ALTIN Altın borsası çok yakın zamanda kurulmuş, altın ticareti ile uğraşanlara yönelik belge düzeni ve denetim yetersizdir.
	GAYRİMENKUL Kayıtlardaki gayrimenkul alım satım bedelleri çok düşüktür ve alım satım işiyle uğraşanların işlemleri belge düzenine dayalı değildir.
	DÖVİZ Döviz büfeleri denetim ve kontrolden uzaktır. Belge düzeni yerleştirilememiştir.
	MEVDUAT Bankalardaki şahıs hesapları incelenemediği gibi kayıtlar konusunda da geçmişe yönelik bilgiler elde edilememektedir
	MENKUL KIYMETLER Devletin borçlanma gereksinimi nedeniyle vergi oranları sınırlı ya da 0% düzeyindedir. Büyük bir bölümü hamiline yazılıdır ve izlenme zorluğu bulunmaktadır.

başarısı sürecin tüm aşamalarının kapsanmasına bağlıdır. Vergilendirilemeyen kazançların yatırım alanlarının genel olarak denetim mekanizmalarının gelişmediği ya da geliştirilemediği alanlar olduğu açıktır; Bu alanların diğer bir özelliği ise, sözkonusu yatırım alanlarından elde edilen kazançların vergilendirilememesi ya da düşük oranlarda vergilendirilmesidir.

Vergilendirilemeyen kazançların yeni vergi dışı işlemler yanında altın, gayrimenkul, döviz, mevduat ve menkul kıymetler gibi yatırım alanlarına yöneldiğini söylemek olasıdır. Altın, gayrimenkul ve döviz piyasaları mal ya da hizmet akışı bakımından yeterli denetimin sağlanamadığı ve belge düzeninin yerleştirilemediği başlıca alanlardır. Buna karşın şahsi mevduat hesaplarının incelenmesi ve geçmişe yönelik bilgilerin elde edilmesi ise mevcut düzenlemeler nedeniyle olası değildir. Benzer durum menkul kıymetler içinde geçerlidir. Ayrıca tasarrufların artırılması ve menkul kıymetler borsasının geliştirilmesi amacıyla bu alanlardan elde edilen kazançların vergi oranları da sıfır ya da çok düşük düzeylerde. Yeni uygulamalar da ertelemeler nedeniyle önemli farklılıklar getirmemiştir.

Özet olarak; mükellefi vergiden kaçınmaya ya da vergi kaçırmaya zorlayan nedenlerin





üzerine gidilmemesi, vergi kaçırma engelleyebilecek belge düzeninin kurulamaması, mevcut belgelerden yeterince yararlanma olanağının bulunmaması ve vergiden kaçırılan kazançları kolayca yatırıma dönüştürme olanaklarının bulunması vergi kaçağının önlenmesinde önemli darboğazlar olarak görülmektedir. Vergi bilincinin yerleştirilememesi, yetersiz kurumsal, fiziki ve teknolojik altyapı ise sorunun giderek büyümesine yol açmaktadır.

Bir çalışmada Milli Gelir ve katma değerden hareketle yapılan hesaplama vergi kayıplarının boyutlarını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Çalışmada 1992 yılında Katma Değer Vergisi matrahı olan 780 trilyon TL'nin sadece yüzde 16.8'ini yaratan 500 büyük sanayi kuruluşunun KDV'nin yüzde 50'sini ödediği, yüzde 83.2'sini yaratan diğer kuruluşların da aynı oranda KDV ödediği belirtilmiştir. Bu bulgu KDV kayıplarını açıkça göstermektedir.

Aynı çalışmada yapılan hesaplamalara göre 1993 yılında 50 trilyon TL olan KDV tahsilatının aslında 150 trilyon TL olması gerektiği vurgulanmıştır. 100 trilyon liralık eksik KDV tahsil edildiği, eksik gelir vergisi ile birlikte bu kayıpların 230 trilyon TL'ye eriştiği belirtilmektedir. Kayıt dışı çalışanlar nedeniyle oluşan vergi kayıpları ise kaçağın boyutunu daha da artırmaktadır. Söz konusu bulgular vergi kayıplarının büyüklüğünü ortaya koyması açısından ilgi çekicidir.

III. BÖLÜM

TÜRK GELİR İDARESİNİN ALTYAPISI

Vergi gelirlerinin artırılabilmesi vergi toplamayı sağlayacak yeterli altyapının varlığına bağlıdır. Türk Gelir İdaresi'nin altyapısına bakıldığında bu konuda önemli eksiklikler olduğu görülmektedir. Günümüze değin tüm yönetimler de altyapının yetersizliği konusunda önlemler alınması gereğinden söz etmişlerdir. Ancak sorun güncelliğini korumuş ve ekonominin büyümesiyle fiziki, insan kaynakları, kurumsal altyapıdaki ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar birlikte ele alınmadığı için giderek büyümüştür.

3.1. FİZİKİ ALTYAPI

3.1.1. Hizmet Binaları

Nüfus artışı, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişim gibi birçok faktörün etkileri tüm diğer kurumlar gibi gelir idaresine de yansımaktadır. Bu gelişmeler fiziki altyapıyı geniş alanlara yayma gereği yanında vergi toplamada etkinliği artırmayı sağlayıcı fiziki altyapının oluşturulmasını da zorunlu kılmaktadır.

Bu konuda önde gelen sorunlardan birisi, mükellefe hizmet veren birimlerin binalarının yetersizliğidir. Bu yetersizlik, hizmet binalarının sayısal eksikliği yanında nitelik açısından da mükellefe etkin hizmet verme özelliklerine sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Hızla artan mükellef sayısına paralel olarak bina sayısında artış olmaması fiziki yetersizliği idare personeli de en az mükellefler kadar etkilemektedir. Kapasitesinin çok üzerinde çalışan vergi daireleri bina yetersizliğinin yarattığı yığılmalar nedeniyle daha da verimsiz bir çalışma ortamına itilmektedir. Kısaca, çağdaş bir çalışma ortamından yoksun yetersiz hizmet birimleri personelin verimini azaltırken vergi kavramına sıcak bakmayan mükellefleri de olumsuz yönde etkilemektedir.

Hizmet birimlerinin sayı ve nitelik açısından yetersizliği, vergi toplamada etkinliği sağlamada önemli rol oynayan otomasyona geçişi de engellemekte ve geciktirmektedir. Tüm bunların yanında hizmet birimlerinin gereksinim duyduğu diğer araç gereçlerin yeterli olduğunu söylemek de olası değildir.

3.1.2. Teknoloji

Son yıllarda hizmet birimlerinde bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması çabalarına ağırlık verilmesine karşın vergi toplamada etkinliğin artırılması açısından yazılım ve donanımda önemli eksiklikler bulunmaktadır. Halen bazı büyük illerin belirli bölgeleri dışında bilgisayar kullanımına da geçilememiştir.

Mevcut sistem yalnızca tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde kullanılmaktadır. Bilgisayar ağının mükellefe ilişkin tüm bilgileri de içerecek düzeyde bir istihbarat arşivi biçiminde yapılandırılması sağlanamamıştır. Benzer olarak muhasebe işlemleri de otomasyona geçirilememiştir. İşlemlerin daha kısa sürede, incelemelerin daha sağlıklı yapılabilmesi için sistemin bu yönde de kullanımı gerekmektedir. Sistem idare ve mükellef arasındaki ilişkinin geliştirilmesine olanak verecek yapıya kavuşturulamamıştır. Bu amacın gerçekleştirilmesi yaygın bir bilgisayar ağının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu eksikliklerin giderilmesi bilgiye erişimi kolaylaştırırken vergi denetiminde de etkinliği artıracaktır.

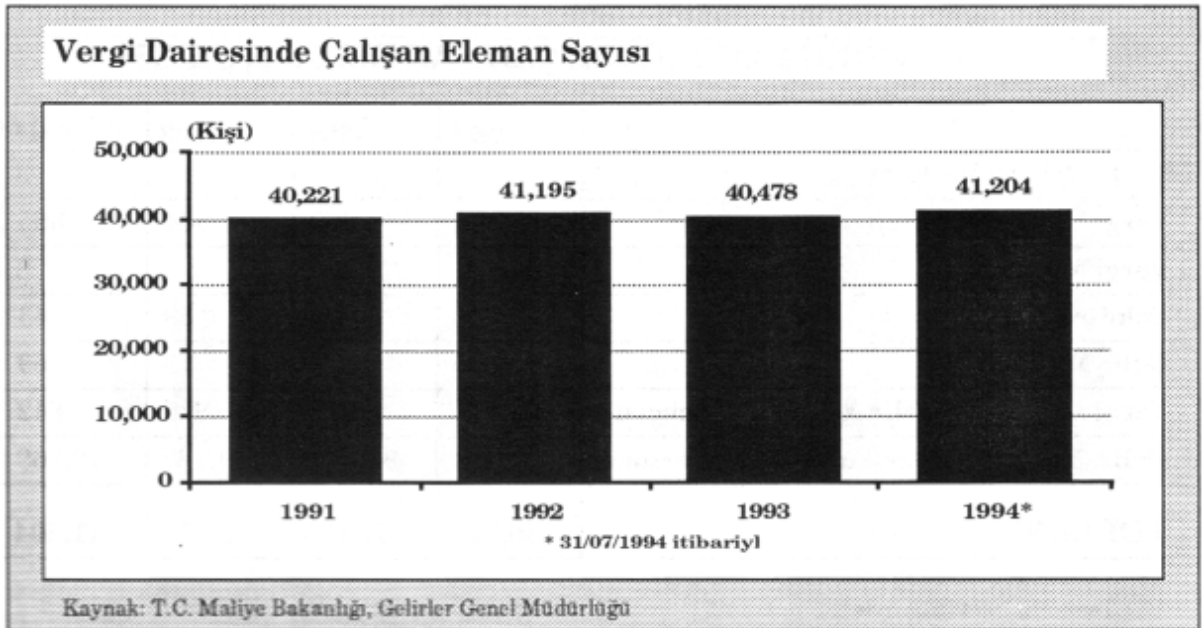
Ancak tüm bunların gerçekleştirilebilmesi yeterli bütçeyi gerektirmektedir. Buna karşın Vergi İdaresi teknoloji ve diğer birçok sorunlarını çözecek düzeyde bütçeye sahip değildir. Bu nedenle yeterli düzeyde kaynağın aktarılması ve Vergi İdaresi'ni Geliştirme Fonunun daha etkin kullanımının sağlanması gerekmektedir.

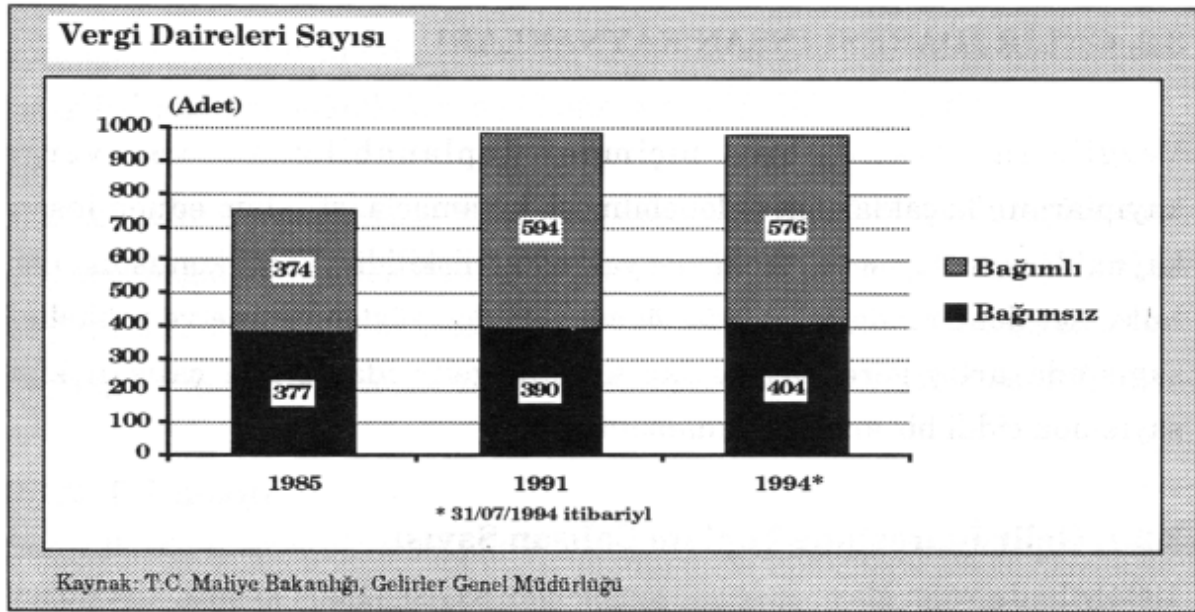
3.2. GELİR İDARESİ İNSAN KAYNAKLARI

Vergilerin etkili bir biçimde toplanabilmesi ve vergi kayıplarının/kaçaklarının önlenebilmesi, bu amaçla istihdam edilen insan kaynaklarının sayısı ve niteliği ile yakından ilişkilidir. Vergi konusuna her hükümet döneminde çok büyük önem verildiği söylenmesine ve mükellef sayısında artış gerçekleşmesine karşın; gelir idaresinde çalışan kişi sayısında ciddi bir artış sağlanamamıştır.

3.2.1. Gelir İdaresinde Toplam Çalışan Sayısı

1994 yılında vergi idaresinde çalışan eleman sayısı 41.204 kişidir. Üst düzey yöneticiler de (vergi dairesi başkanı ve müdürü, vergi müdürü, takdir komisyonu başkanı, gelir müdürü, ve müdür yardımcıları) dahil olmak üzere, toplam çalışan sayısı 1991 yılından bu yana çok az farklılıklar göstermektedir. 1994 yılı itibariyle, 41.204 çalışanın 1.335'i unvanlı personel, diğer bir deyişle üst düzey yönetici konumundadır. Toplam personelin çok önemli bir bölümü ise; gelir memuru, yoklama memuru ve diğer personelden meydana gelmektedir. Gelirler Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre; 1994 yılında kurum bünyesinde 3.015 denetim elemanı ve 11.210 yoklama memuru çalışmaktadır. Bu durumda; vergi idaresinde çalışan 41.204 kişinin 25.644'ünün, diğer bir deyişle yarısından fazlasının (yüzde 62.2'si) masa başı veya





ofis elemanı, olarak görev yaptığı ortaya çıkmaktadır.

1994 verilerine göre; ülkemizde bağımlı ve bağımsız olmak üzere 980 adet vergi dairesi bulunmaktadır. Buna karşın; vergi dairesi başkan ve müdürü ile vergi müdürü sayısı sadece 381'dir. Bu sayıya gelir müdürleri de dahil edildiğinde toplam 450'ye ulaşmaktadır. Vergi dairesi ve gelir müdür yardımcısı sayısı ise 842'dir. Toplam vergi dairesi sayısı ile yönetici sayılan karşılaştırıldığında; bazı dairelerde müdür, bazı dairelerde ise müdür yardımcılarının olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu bulgu vergi dairelerinde yönetim kademesindeki eksikliği ortaya koyması açısından dikkat

	1991	1992	1993	1994*
Vergi Dairesi Başkanı				8
Vergi Dairesi Müdürü	365	362	364	365
Vergi Müdürü				8
Takdir Komisyonu Başkanı	40	41	39	43
Gelir Müdürü	75	76	73	69
Vergi Dairesi ve Gelir Müdür Yardımcısı	844	906	875	842
Gelir, Yoklama Memuru ve Diğer Personel	38,897	39,810	39,127	39,869
TOPLAM	40,221	41,195	40,478	41,204

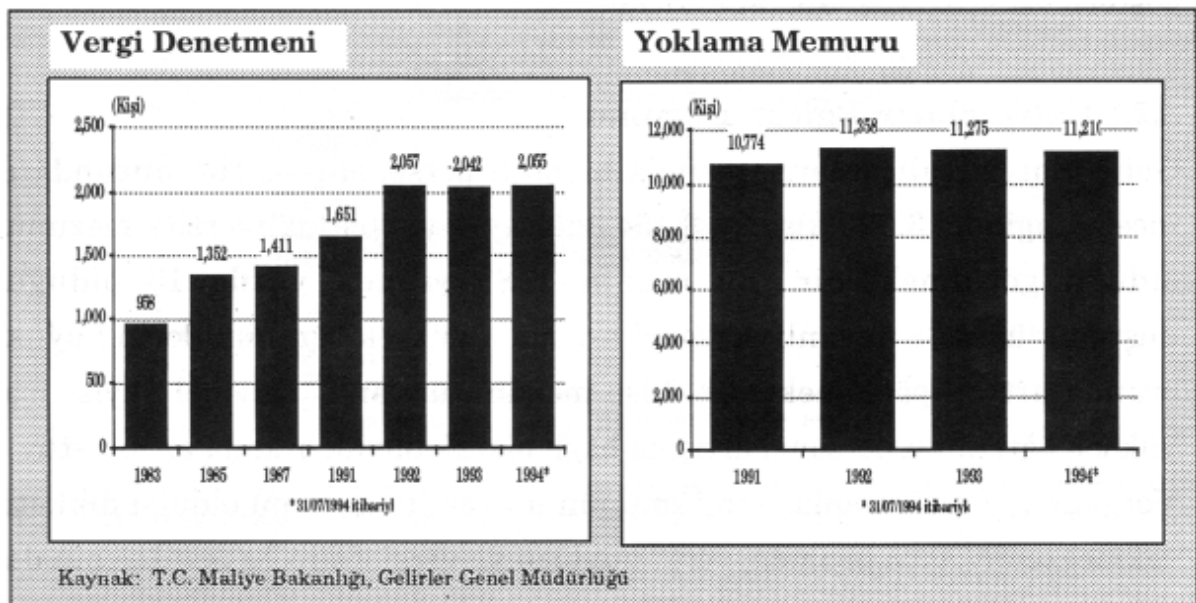
* 31.Temmuz.1994 itibariyle

çekicidir. Vergi dairesi sayısının yetersizliği de gözönüne alındığında yönetici kademesi eksikliğinin görünürden daha fazla olduğu açıktır

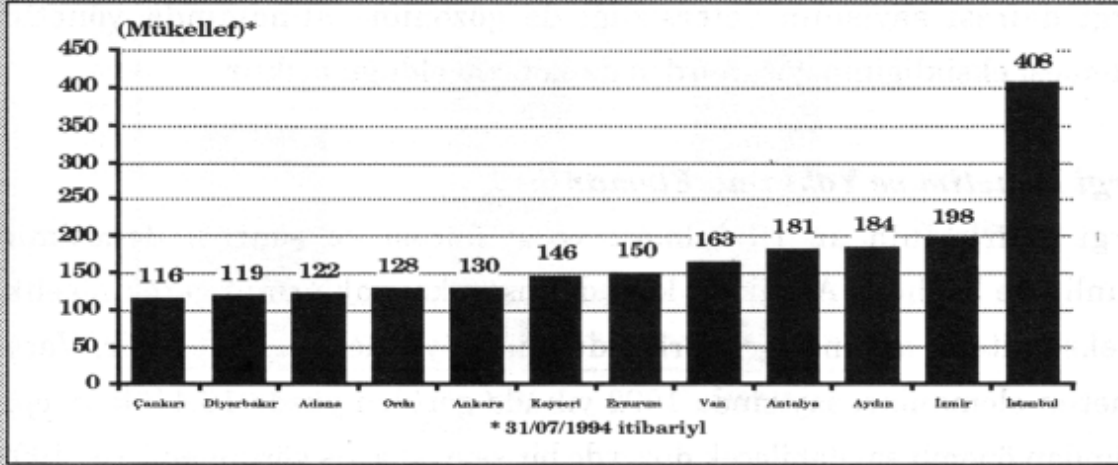
Vergi Denetim ve Yoklama Elemanları

Vergi gelirlerinin artırılabilmesi vergi öncesi ve sonrası denetimin etkinliğine bağlıdır. Ancak bu konuda insan kaynaklarının gerek nicelik, gerekse nitelik açısından yeterli olduğunu söylemek olası değildir. Vergi denetim elemanları sayısında 1992 yılında görülen yüzde 16.4'lük artışın ardından önemli sayılabilecek düzeyde bir sayısal artış görülmemiştir. 1992 yılındaki artış ise; sözkonusu yıla kadar "Vergi Kontrol Memuru" olarak tanımlanan, ancak bu yıldan itibaren yerini "Vergi Denetmeni" ne bırakan personel sayısındaki artıştan kaynaklanmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda vergi denetmeni sayısı sabit kalmıştır.

Denetim elemanları arasında yeralan diğer kadrolarda (Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Gelirler Kontrolörü) artış bir yana çok düşük düzeyde de olsa bir azalma gerçekleşmiştir. Belirtilen kadrolardaki nitelikli personelin kaybedilmesi düşündürücüdür. Günümüzde giderek karmaşık bir yapı arzeden işlemlerin denetiminin ancak konusunda uzman personelle yapılabileceği gerçeği göz ardı edilmştir.



Seçilmiş İllerde Vergi Yoklama Memuru Başına Mükellef Sayısı (1994)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Denetim personelinin sayısal yetersizliğinin yanısıra; bölgelere göre dağılımında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Denetim fonksiyonunun son halkasında yer alan yoklama memurlarının illere göre dağılımına bakıldığında çarpıklık açıkça ortaya çıkmaktadır. Katma değer açısından ilk sırada yer alan ve mükellef sayısı açısından diğer illerle mukayese edilemeyecek sayıda mükellefe sahip olan İstanbul'da yoklama memuru başına mükellef sayısı bir çok ile göre 4-5 kat fazladır. Buna karşın; ticari ve sınai faaliyetlerin sınırlı olduğu ve benzer faaliyet gösteren işletme sayısının yüksek olduğu illerde ise; yoklama memuru başına mükellef sayısı düşüktür. Bu bulgu insan kaynaklarının planlı bir biçimde kullanılmadığını göstermesi açısından dikkat çekicidir.

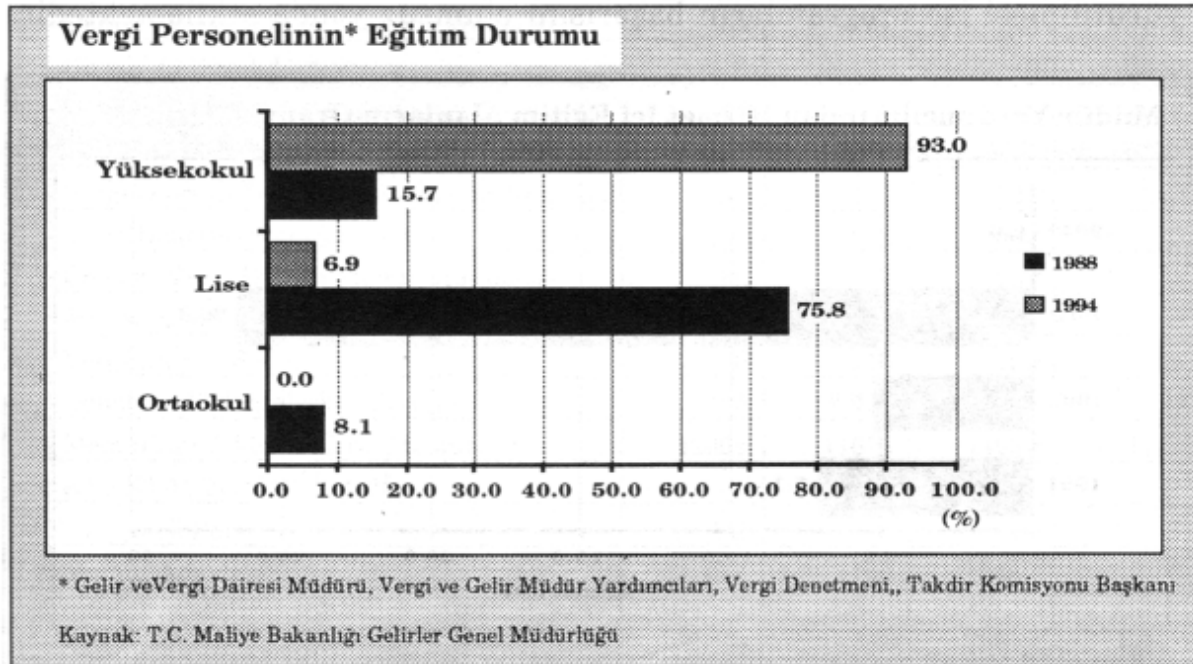
3.2.2.Çalışanların Eğitim Durumu

Gelir idaresi çalışanları arasında unvanlı personelin eğitim durumları incelendiğinde; 3.390 kişiden 3.154'ünün (yüzde 93 u) üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Bu oranın 1988 yılında yüzde 15 olduğu düşünüldüğünde unvanlı personel arasında yüksek öğrenimlilerin büyük oranda arttığı görülmektedir. Lise mezunu unvanlı personel sayısı ise yüksek öğrenimli personel artışına bağlı olarak büyük oranda azalmıştır. Vergi denetim elemanlarının tümünün üniversite mezunu olduğu dikkati çekmektedir. Aynı biçimde, vergi müdürü ve vergi daire başkanlarının da tümü üniversite mezunudur.

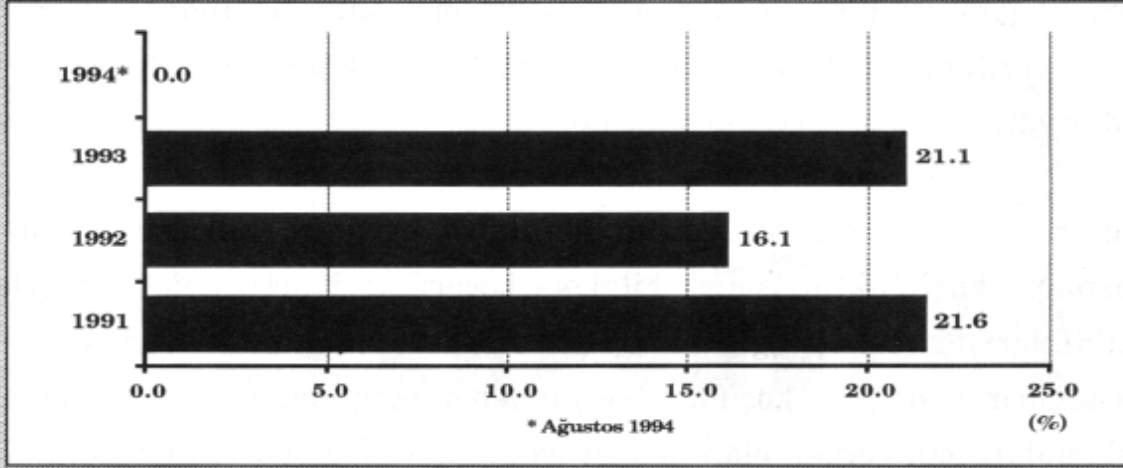
Buna karşın; 365 vergi dairesi müdüründen 36'sı, 69 gelir müdüründen 3 u, 43 takdir komisyonu üyesinden 7'si, 842 müdür yardımcısından ise 189'u lise mezunudur. Sadece 1 vergi dairesi müdür yardımcısı ortaokul mezunudur.

Günümüzde çalışanların mezun oldukları öğrenim kurumu kadar; çalışmaya başladıktan sonra bilgi ve becerilerini artırmak amacıyla katıldıkları hizmet içi eğitimlerde önem kazanmaktadır. Vergi idaresi çalışanlarının, değişen koşullara ve yenilenen vergi mevzuatlarına uyum sağlamaları için gerekli olan hizmet içi eğitimlere ne ölçüde katıldıkları ve/ya da bu eğitimlerin ne oranda yapıldığı, vergi idaresinin kalitesinin ve verimliliğinin yükseltilmesi açısından oldukça önemlidir.

Gelir İdaresi personeline yönelik olarak 1991-1994 yılları arasında yapılan hizmet içi eğitimlere katılım oranları incelendiğinde, 1994 yılı ilk sekiz aylık oranlarının önceki yıllara göre oldukça düşük olduğu dikkati çekmektedir. 5 Nisan Kararları'nın ardından vergiye ilişkin bir çok düzenleme yapılmasına karşın; hizmet içi eğitimlerin müdürlerle sınırlı kaldığı, vergi denetmenlerinin ve müdür yardımcılarının herhangi bir eğitime tabi tutulmamış oldukları görülmektedir.



Vergi Denetmenlerinden Hizmet İçi Eğitim Alanların Oranı

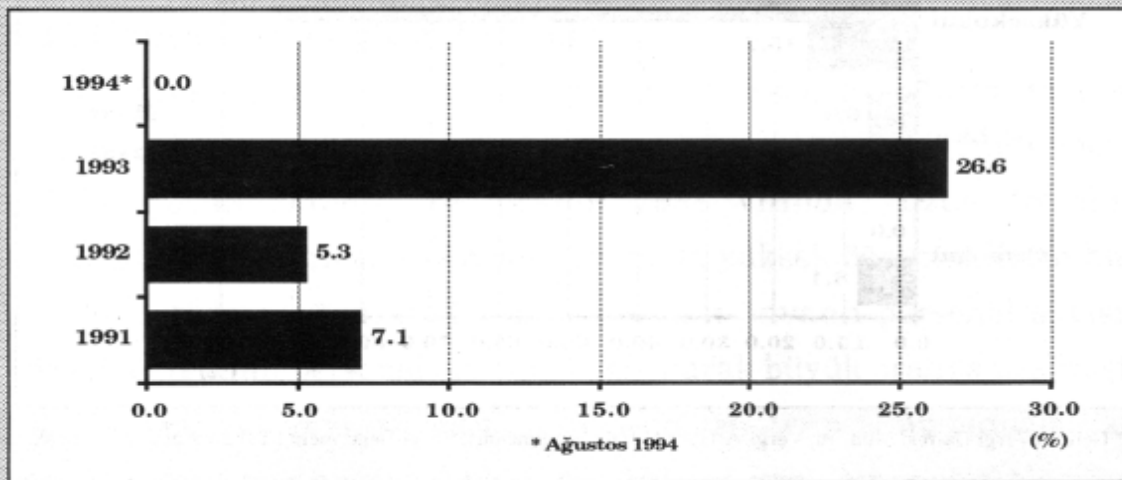


Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Diğer bir önemli nokta ise, memur düzeyinde hizmet içi eğitimlere katılma oranlarının düşüklüğüdür.

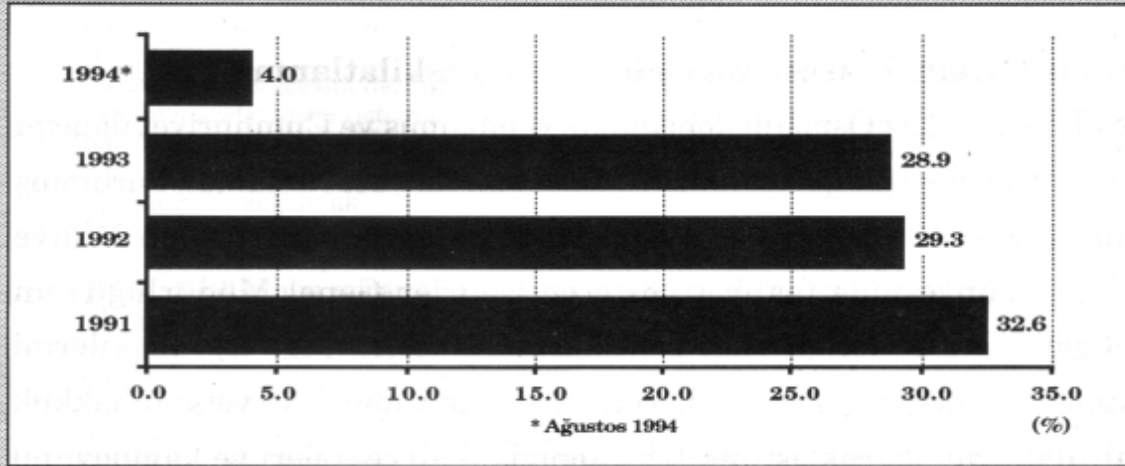
Hizmet içi eğitime katılma oranı kadar hizmet içi eğitim programlarının içeriği de önemlidir. Konuya bu açıdan bakıldığında hizmet içi eğitim programlarının içeriğinin de yeterli olduğunu söylemek olası değildir. Ayrıca hizmet içi eğitim programlarının idarenin olanaklarıyla yapıldığı düşünüldüğünde başarısı tartışma konusudur. Eğitim programlarının eğitim yapmaya uygun olmayan ortamlarda çok sayıda katılımcıyla yürütülmesi ise programların başarısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Müdür Yardımcılarından Hizmet İçi Eğitim Alanların Oranı



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Vergi Dairesi Memurlarından Hizmet İçi Eğitim Alanların Oranı



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü

Kısaca, çağımızda önemi artan ve vazgeçilmez olan hizmet içi eğitim programlarına yeterli önem verilmemektedir. Bu nedenle personelin niteliğinin geliştirilmesi çabaları sınırlı kalmaktadır.

	1991	1992	1993	1994*
TEMEL MESLEKİ EĞİTİM (ADAYLAR)				8
- Vergi Dairesi-Gelir Müdürü, Takdir Kom. Baş	16	13	20	38
- Vergi Denetmen Yardımcıları	130	435	0	49
- Gelir ve Vergi Dairesi Müdür Yardımcısı	54	82	0	78
- Genel Müdürlük Uzmanları	8	0	0	0
- Genel Müdürlük Servis Şefleri	49	0	0	0
MESLEKİ GELİŞTİRME EĞİTİMİ				
- Vergi Dairesi-Gelir Müdürü, Takdir Kom. Baş	691	117	531	640
- Vergi Denetmen Yardımcıları	357	332	309	0
- Gelir ve Vergi Dairesi Müdür Yardımcısı	60	48	233	0
- Mal Müdürü	42	0	18	0
- Vergi Dairesi Şefleri	120	115	196	0
- Genel müdürlük Merkez Personeli	125	168	134	0
- Memurlar (Yoklama, İcra, Memur)	12664	11673	11291	1612
ORYANTASYON EĞİTİMİ				
- Sözleşmeli Personel	885	406	824	0
- Memur Adayları	636	1760	1480	0
TOPLAM	15,837	15,149	15,036	2,417

3.3. KURUMSAL ALTYAPI

3.3.1. Türk Gelir İdaresi'nin Gelişimi ve Teşkilatlanma

Gelir idaresi ilk kez Osmanlı döneminde yapılmış ve Cumhuriyet dönemi sonrası birçok değişikliğe uğramıştır. 1936 yılında yasal anlamda kurulmuş ve günümüze dek 19 kez yasal değişikliklere uğramıştır. Halen Maliye Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Gelirler Genel Müdürlüğü'nün temel görevleri devlet gelirleri politikasını, uluslararası vergi ilişkilerini yürütmek ve anlaşmalar yapmak, vergi denetimi yapmak ve vergi tahakkuk ve tahsilatlarını gerçekleştirerek bu konuda ilgili çevreleri ve kamuoyunu bilgilendirmek olarak sıralanmıştır.

Gelirler Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Merkezde genel müdür, genel müdür yardımcıları ve daire başkanlıkları bulunmaktadır. Taşra örgütü ise, illerde defterdar idaresinde; gelir müdürlükleri, vergi dairesi müdürlükleri, taktir komisyonları ve kontrol memurlarından oluşmaktadır. Bu yapısıyla Gelirler Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığının personel sayısı açısından en büyük ve yurt çapında en yaygın hizmet veren birimdir.

İl ve İlçelerde Teşkilatlanma

Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Taşra Teşkilatı oldukça yaygın bir konumdadır. Sayıca en fazla personel de bu teşkilata bağlı bulunmaktadır. İllerde teşkilatın başında Defterdar bulunmakta, vergi daireleri defterdara bağlı olarak çalışmaktadır. İl merkezlerinde iş hacmine göre bir ya da daha fazla vergi dairesi kurulabilmektedir. Bu sayının tespiti ise Maliye Bakanı tarafından yapılmaktadır. Vergi daireleri devlete ait vergi, resim, harç ve para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsili ile ilgili işleri yürütmekle görevlendirilmiştir.

Vergi Dairesi Müdürlüğü görevini vergi mükellef sayısı az olan küçük illerde gelir müdürleri yapmaktadır. İlçelerde ise Mal Müdürünün idaresinde vergi dairesi veya milli emlak memurları bulunmaktadır.

GELİRLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN GÖREVLERİ

- Devlet gelirleri politikasını hazırlamak ve uygulamak
- Devlet gelirlerine ilişkin her türlü kanun, tüzük ve bunlarla ilgili her tür değişiklikleri hazırlamak
- Devletin gelir bütçesini her tür gerekçesi ile düzenlemek
- Mahalli idareler vergi sisteminin devlet vergi sistemi ile uyumunu sağlayıcı tedbirler almak
- Gelirlere etkisi olan her türlü kanun teklif ve tasarılarını inceleyerek bunlar hakkında düşüncelerini bildirmek ve tasarıların devlet gelirleri politikasına ve vergi teklifine uygunluğunu sağlamak
- Uluslararası vergi ilişkilerini yürütmek ve çok taraflı vergi anlaşmaları yapmak
- Devlet gelirlerine ilişkin kanunların uygulanmasını sağlamak
- Devlet alacaklarının zamanında ve kanunlara uygun olarak tahsil edilebilmesi için gerekli önlemleri almak
- Vergi denetimini gerçekleştirmek
- Vergi tekniği uygulaması hizmetlerini ve vergi ile ilgili diğer işlemleri yapmak
- Uygulamadaki anlaşmazlık ve tereddütlere açıklık getirmek
- Silinmesi gereken ve zaman aşımına uğrayan alacaklara ait işlemleri yapmak
- Tahakkuk, tahsilat hesapları ve istatistikleri toplayarak değerlendirip yayınlamak

3.3.2 Gelir İdaresi'nin Yeniden Yapılanma Sorunu

Cumhuriyet Türkiye'sinde ilk ve en önemli vergi reformları çağdaş Gelir ve Kurumlar vergilerinin ve Vergi Usul hükümlerinin yasalaşması ile 1950 yılında yapılmıştır. Bu düzenlemeler Türk maliyesinin önemli reformlarından.

1960'lı yıllarda planlı döneme geçiş çabaları doğrultusunda sistemde bir takım iyileştirmeler yapılmıştır. Yine 1970'li yıllarda Finansman Kanunu uygulamalarıyla vergi konusuna ağırlık verilmiş ve nihayet 1980 sonrası, özellikle de 1984 yılından itibaren Türk vergi sisteminin tamamen yeniden şekillenmesi sözkonusu olmuştur. Bu yıllarda çağdaş bir vergileme türü olan Katma Değer Vergisine geçiş önemli bir reform olarak gerçekleşmiş ancak yaygın fon uygulamaları bütçe disiplini bozarken, yaygın istisnalar ve üniter sistemden sapma vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilemiştir.

Yasalarda yapılan bu yenilikler ve değişikliklere karşın 1950'den 1980'li yıllara kadar Türk Gelir İdaresi'nde yapısal bir değişim gerçekleştirilememiştir. Sözkonusu dönemde önemli ekonomik gelişmeler yaşanmış ve mali yapıda önemli değişiklikler gerçekleşmiş Gelir İdaresi ise, bu gelişmelerin dışında kalmış ve yeniden yapılandırılmamıştır. Bu konu birçok yerli ve yabancı uzmanlar tarafından defalarca ele alınmış, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında üzerinde önemle durulmuş ve yaşanan sorunlar ortaya konulmuşsa da çözüm için yeterli girişimlerde bulunulmamıştır.

1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işbölümü ve koordinasyona olanak vermeyen bir vergi sisteminin varlığı ve düzenlenmesi gereği üzerinde durulmuştur. 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında vergi toplama, verginin kontrolü ve mükellefle ilişkiler konusunda etkin olunamadığı ve vergi dairelerinin bu yönde yeniden düzenlenmeleri gereği vurgulanmıştır. Yine 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Vergi İdaresi'nin yeniden düzenlenmesi gereği ve teşkilatın teknolojiye uygun bir şekilde yapılanması gereği ele alınmıştır.

4. ve 5. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında vergi yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve Vergi İdaresi'nin reorganizasyonu üzerinde durulmuş, son olarak 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise Vergi İdaresi'nin Merkez ve Taşra Teşkilatlarının hızla reorganizasyonu vurgulanmış, otomasyona geçiş ve nitelikli personel istihdamı için gerekli önlemlerin alınması önemle belirtilmiştir. Ancak tüm bu saptamalara karşın belirtilen sorunlara yönelik çözümler üretilememiş ve sorun giderek büyümüştür.

Bölge Teşkilatının Oluşturulmaması

Türkiye'de bölge düzeyinde bir örgütlenmeye gidilmemesi önemli sorunlar yaratmakta ve hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Merkezi yapılanma; koordinasyondan iş yükünün yoğunluğuna, denetim yetersizliğinden verimsiz çalışma gibi daha birçok konuda sorunlara yol açmaktadır.

Tüm illerin sorunlarıyla doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğü ilgilenmektedir. Oysa hizmetlerin daha sağlıklı ve hızlı verilebilmesi için muhatap ve mercii sayısının asgariye indirilmesi gereklilikten öte bir zorunluluk haline gelmiştir. Denetim Yetersizliği

Bölge teşkilatı kurulan birçok ülkede aynı zamanda bölge bazında denetim de gerçekleştirilmekte, denetimin bölge düzeyinde olması ise etkinliği büyük ölçüde artırmaktadır. Türkiye'de vergi denetimi Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'da bulunan merkez denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. Diğer illerde ise, Defterdara bağlı Vergi Kontrol Memurları dışında merkez denetim elemanları sürekli olarak bulunamamaktadır. Bu durum ise etkin bir denetim mekanizmasının işlerliğini imkansız kılmaktadır. Diğer yandan illerde bulunan Vergi Kontrol Memurları valiliğin

direktifiyle vergi denetimi dışında başka konularda da görevlendirilebildikleri için asıl görevlerini sağlıklı olarak yerine getirememektedirler.

Planlama Eksikliği

Planlama konusunda da bölge bazında yapılanma gereği üzerinde durulması gerekmektedir. Türkiye genelinde yapılan vergi denetiminin planlanmasında birçok sorun yaşanmaktadır. Mevcut yapı nedeniyle sağlıklı bir koordinasyon sağlanamadığı için merkezden yapılan planlama ve uygulamalarda etkinlik sağlanamamaktadır. Bölge bazında planlamaya gidilmesi halinde vergi denetimi ve yönetiminde etkinlik sağlanabilecektir.

Yürütme (Hiyerarşi) Eksikliği

Var olan birimlerin her birinin direk vergi idaresine bağlı olmaması ve aralarındaki hiyerarşik düzen içinde yetki ve sorumluluk sınırlarının kesin ölçülerle belirlenmemesi sistemi karmaşıktırmaktadır. Bu nedenle denetim ve sorumluluk mekanizmaları işlerliğini kaybetmektedir. Ayrıca il düzeyinde taşra teşkilatı sorumlusu olarak görev yapan defterdarların vergi daireleri dışında diğer maliye servislerinin de denetiminden, gözetiminden sorumlu olmaları, valiye karşı yükümlülükleri ve birçok toplantı ortamında bulunmak zorunda olmaları iş verimini azaltmakta, asıl görevleri olan vergi uygulamaları ve denetimini büyük ölçüde aksatmaktadır.

Vergi İdaresinin Kamusal Hiyerarşideki Yeri

Son derece önemli hizmet veren bir kurumun, kamusal hiyerarşide önemine göre daha alt düzeylerde temsili o kurumun etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Vergi İdaresi'nin hiyerarşik düzeyinin iyileştirilmesi gerekmektedir.

Genel Müdürlük seviyesinde olan Vergi İdaresi'nin Müsteşarlık seviyesine kıyasla örgüt yapısının oldukça kısıtlı olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumuyla idarenin farklı alanlarda uzmanlaşma ve etkinliğini artırma imkanı da bulunmamaktadır. Ayrıca alt düzeyde temsil edilen bir kuruluşun maddi olanaklarının da kısıtlı olması kaçınılmazdır. Bu nedenle Gelir idaresi büyük ölçüde bütçe sorunlarıyla karşılaşmaktadır.

Gelir İdaresi'nin İmajı

Kurumların ilgili olduğu alanlarda gerek personel gerekse tüzel kişiliği ile gerekli saygınlığı kazanmış olmaları gerekmektedir. Böylelikle kuruma duyulan güven, kurumun etkinliği ve verimliliği artacaktır. Gelir İdaresi'nin de toplumda oluşan imajının iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu ise öncelikle mükelleflerle olan diyalogun en iyi şekilde kurulması ile sağlanabilecektir. Ancak ülkemizde bu diyalog istenilen düzeyde kurulamamıştır.

Vergi dairelerinin iş yükünün çok fazla olması, işlemler sırasında mükelleflerin evrak trafiği içinde boğulmaları, personelin yetersizliği ve vergi gelirlerinin ne amaçla hangi alanlarda kullanıldığının kamuoyuna yeterince duyurulamaması gibi birçok nedenlerle sağlanamayan iletişim idarenin kamuoyundaki imajını olumsuz yönde etkilemektedir.

Vergi İdaresinin Bağımsızlığı

Vergileme konusu son derece hassas bir konu olup vergi idaresinin tamamen tarafsız bir politika ile yönetilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra idare çeşitli siyasi baskı gruplarının etkilerine maruz kalmaya da en elverişli kurumlardan biri olarak dikkat çekmektedir. Yani vergileme konusu siyasi kaygı ve baskılara son derece açık olabilmektedir. Bu nedenle sözkonusu eğilimi azaltıcı bir yapıya sahip olmalıdır.

Mevcut sistemde vergi faaliyetlerinin geliştirilmesi ve vergi toplama işlemi yürütme organınca, bütçeleme işlemleri ise yasama organınca gerçekleştirilmektedir. Yürütme organının siyasi yapıda bir kurum olması nedeniyle çeşitli yollarla vergi idaresine etkide bulunulması mümkün olabilmektedir. Bu nedenlerle Gelir İdaresinin belli düzeyde bağımsızlığa kavuşturulması ve güçlendirilmesi gerekmektedir.

Halkla İlişkiler

Vergi toplamada üzerinde durulması gereken en önemli konu vergi bilincinin halka yerleştirilmesidir. Bu bilinç yerleştirilmediği sürece ne kadar etkin denetleme yapılsa yapılsın vergi toplamada başarılı olunamayacağı bir gerçektir. Ülkemizde vergi kaçırmak sanki bir yetenekmiş gibi algılanmakta, halk vergi konusuna bilinçli yaklaşmamaktadır. Kamuoyu ve Vergi İdaresi arasındaki diyalog yalnızca vergi ödeme sırasında kurulmakta, halk vergi konusunda yeteri kadar bilgilendirilmemektedir.

3.4. GELİR İDARESİNİN FİNANSMANI

Vergi idaresinin günümüze değin süregelen en önemli sorunlarından birisi yeterli mali kaynaklara sahip olamayıdır. Devlete tüm alanlarda gelir sağlayan bir kurumun kendi bünyesinde yeterli düzeyde kaynağa sahip olmaması yaşanan diğer birçok soruna zemin oluşturmaktadır. Özellikle Gelir İdaresi'nin bulunduğu hiyerarşik konum ve mevcut bütçe kısıtlamaları içinde mali durumunun düzeltilmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle Gelir İdaresi'nin kendine ait gelir kaynaklarına ve bağımsız bir bütçeye kavuşturulması gerekmektedir.

3.5. TÜRK VERGİ MEVZUATI

1950 ve 1960 yıllarında yapılan reformlarla Türk vergi sisteminin çağdaşlaşması konusunda büyük adımlar atılmıştır. 1980 sonrası gerçekleştirilen Katma Değer Vergisi uygulamasıyla vasıtalı vergiler konusunda önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Ancak zamanla değişen ekonomik ve sosyal koşullara uyumu sağlayacak düzenlemeler yapılamamış ve bunun sonucu olarakta günümüzde vergi sisteminde birçok aksaklık ortaya çıkmıştır. Sistemdeki aksaklıkları gidermeye yönelik acil düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz olmuştur. Çünkü, sistem yapısı ve uygulama biçimiyle fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememektedir.

Sistemdeki aksaklıklar nedeniyle vergi gelirleri artırılmamakta ve vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı giderek düşmektedir. Devlet mevcut durumun yetersizliğini belirtirken, mükellefler de başta vergi adaletsizliği olmak üzere çeşitli sebeplerle sistemin olumsuzluklarını dile getirmektedirler. Bu durum vergi sisteminde ciddi boyutlarda bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır.

Vergi İdaresinin altyapısındaki yetersizlikler yanında mevzuattaki bazı uygulamalar sistemin aksamasında önemli rol oynamaktadır. Mevzuattaki uygulamalardan kaynaklanan aksaklıkların sistemin etkinleştirilmesi yönünde giderilmesi ya da bu uygulamalara tamamen son verilmesi gerekmektedir.

Sözkonusu aksaklıkları gidermeye yönelik olarak 1993 yılında başlatılan, 1993 sonunda büyük bölümü yasama organınca onanan ve 1994 yılı içinde sürdürülen çalışmalarla mevzuatta yapılan bazı değişikliklerle bu konuda önemli adımlar atılmıştır. Ancak verilen tavizler, uygulamalarda ertelemeler yanında aksayan bazı konularda değişikliğe gidilmemesi nedeniyle sorun çözümlenememiştir.

3.5.1. Mevzuattaki Bazı Temel Aksaklıklar

Üniter Sistemden Uzaklaşılması

Özellikle 1980 sonrası getirilen düzenlemeler Türk vergi sisteminin üniter sistemden uzaklaşmasına yol açmıştır. Tüm gelirlerin toplanak varsa zararların mahsup edilmesi ve safi gelirin ortaya çıkarılmasını öngören ve vergi ödeme gücünü esas alan üniter sistem, vergi adaletinin sağlanması açısından kaçınılmazdır. Bazı diğer istisnalar yanında menkul sermaye iradlarının toplam dışında bırakılarak stopaja tabi tutulması üniter sistemi bozan en önemli uygulama olmuştur. Bu uygulamanın belirli amaçlara yönelik olduğu söylene bile, vergi kayıplarına yol açması ve vergi adaletini bozması nedeniyle savunulması olası değildir.

Yapılan son düzenlemelerle üniter sisteme geçiş konusunda bazı adımlar atılmıştır. Ancak uygulaması 1997 yılına ertelenmiştir. 1.Ocak. 1997 yılından itibaren tamamı tevkif yoluyla vergilendirilmiş bulunan ve gayrisafi tutarları toplamı 225 milyonu aşan kazançların tek beyannamede toplanması öngörülmüştür. Bu ve takip eden düzenlemelerle menkul ve gayrimenkul sermaye iradlarının enflasyondan arındırılarak vergilendirilmesi hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeler üniter sisteme geçiş için basamak oluşturmaları açısından olumlu gelişmeler olmakla beraber, geçişi engelleyen bazı uygulamaların bu süre içinde ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Üniterliği zedeleyen hususlardan birisi de belli meslek gruplarının beyannameye tabi olmaması ve bazı gelirlerin beyanname usulü değerlendirilmemesi ilkeleridir. Bu ayrıcalıkların kaldırılmaması durumunda gerçek anlamda üniter sisteme geçilemeyeceği açıkça görülmektedir.

İstenilen noktaya gelinebilmesi için hem mükellef bilincinin hem de uygulamadaki gereklerin sağlanması zorunludur. Bu da sistemde köklü değişiklikler yapılması ile gerçekleşebilecektir.

Üniter sistemin tam anlamıyla benimsenmesi, vergi kaçığının önemli ölçüde engellenmesini ve daha adil bir vergilendirme sisteminin oluşmasını sağlayacaktır.

VERGİ SİSTEMİNDEKİ YAPISAL BOZULMA - 1

Sistemin Aksayan Yönleri

- Gelir vergisinin üniter niteliğinin bozulması

- İstisnalar, muafiyetler ve indirimlerin neden olduğu vergi kaybı

- Sermaye piyasasından sağlanan kazançların vergi dışı bırakılması

- Hayat standardı ve Ortalama Kar Haddi uygulaması

Nedenler

- Bazı kazançların tüm kazanç ve irad toplamı dışında bırakılarak yalnızca stopaja tabi tutulması

- Genellik prensibinden sapılması, haksızlıklara ve ayrıcalıklara neden olması
- Bir gelir unsurunun bir yandan vergiden istisna edilirken diğer yandan stopaj suretiyle vergilendirilmesi

- Hisse senedi kar paylarının vergilendirilmemesi
- Hisse senedi kar paylarının ticari işletmelerde indirilecek gelir olması ve stopaja tabi olmaması
- Borsaya kayıtlı hisse senedi satış gelirlerinin gelir vergisi beyanı dışında bırakılması ve stopaj öngörülmemesi
- Tahvil faizlerinin gelir vergisi beyanına tabi olmaması, bu faizler için stopaj alınmaması
- Devlet tahvil faizlerinin hem matrah hem de stopaj dışında tutulması
- Menkul kıymet yatırım ortaklıkları ve menkul kıymet yatırım fonlarının portföy işletmeciliği kazançlarının kurumlar vergisine tabi olmaması yalnızca stopaj öngörülmesi

- Beyanların yeterli görülmesi sonucu ortaya çıkan adaletsizlik
- Esas gelirin gerçekliği ilkesine aykırılık

Yeni Düzenlemeler

- 225 milyonu aşan kazançlar tek beyannamede toplanacak,
- Üniter Sisteme geçiş 01.01.1997 tarihinde gerçekleştirilecek,
- Menkul ve gayrimenkul sermaye iradları 31.12.1999'a kadar enflasyondan arındırılarak vergilendirilecek

- Kooperatif risturları, turizm gelirleri, şirketlerin rüçhan hakkı kuponlarının satışından elde ettikleri kazançlarla yatırım fonu ve yatırım ortaklıklarının katılma belgelerini satın alan şirketlerin bu menkullerden elde ettikleri gelirler Kurumlar Vergisi istisnaları içinde tutulmuştur,
- Yatırım indirimi miktarları sıralı ve ticari yatırımlarda 3 milyar TL, zirai yatırımlarda 500 milyon TL, oranlar ise min. % 30 ve max. % 70 olarak belirlendi,
- Asgari Kurumlar Vergisi oranı bazı kazançlar hariç % 20 olarak belirlendi.

- Tahvil, hazine bonosu faizi, benzeri menkul kıymet gelirleri, mevduat faizi, faizsiz krediler karşılığında elde edilen kar payları ve repo gelirleri enflasyon oranı düşüldükten sonra kalan bölümün vergilendirilmesi uygulaması 01.01.1997 tarihine ertelenirken, bu tarihe kadar elde edilen gelirler için beyanname de verilmeyecek
- SPK'ca halka açık anonim şirket olduğu kabul edilen şirketler gelir vergisi yasası açısından da halka açık A.Ş. olarak kabul edilecekler ve halka arz edilen hisse senetlerinin normal sermayesine oranının en az %15 olması şartı aranacak, bu oranı %40'a kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılındı
- Halka açık şirketlerde gelir vergisi stopaj oranı %10 olarak belirlenirken, halka açık olmayan şirketlerde bu oran %20 olarak belirlendi
- 01.01.1994'ten itibaren sadece temettü gelirleri beyanname kapsamına alınacak, gelirleri 225 milyon lirayı aşan şirket ortakları bu gelirlerini gelir vergisi beyannamesinde göstererek vergilendirilecekler
- A Tipi fonlardan sağlanan kazançlar vergilendirilmeyecek, B Tipi fonlara ait vergileri ise Bakanlar Kurulu belirleyecek, yıllık brüt karın % 20'sini A Tipi fonlardan elde eden kurumlar bu gelirleri üzerinden vergilendirilmeyecekler

- Hayat Standardı Temel gösterge tutarları değiştirildi
- Gerçek usulde mükellefiyete geçişi özendirme amacıyla göstürü usulden gerçek usule geçene (3 yıl) ve ilk defa işe başlayan mükelleflere (1 yıl) Temel gösterge tutarlarının yarısı üzerinden vergilendirme hükmü getirildi.

İstisnalar, Muafiyetler ve İndirimler

Geçmiş yıllarda yapılan düzenlemelerle istisnaların ve muafiyetlerin kapsamı giderek genişletilmiştir. Özellikle 1980 yılından sonra istisna ve muafiyet sayısında büyük bir artış meydana gelmiştir. Bu gelişme sonucu vergide genellik prensibinden sapılmış ve vergi adaleti zedelenmiştir. Çeşitli nedenlerle çok sayıda istisna ve muafiyet getirilmesi bütçe gelirlerinin azalmasına yol açarken kamu finansman açığı büyümüş ve açıkların iç ve dış borçlanma yoluyla kapatılması yoluna gidilmiştir. Söz konusu gelişme gelir dağılımının bozulmasında önemli rol oynarken, artan kamu açıkları ise enflasyonla mücadelede başarıyı olumsuz yönde etkilemiştir.

Bu konuda diğer bir aksaklık ise, istisna ve muafiyet kapsamına alınan bazı gelirlerin stopaj suretiyle vergilendirilmesidir. Bir gelir unsuru çeşitli gerekçelerle vergiden istisna ya da muaf tutulmuşsa bu gelirin stopaj yoluyla vergilendirilmesi çelişkili bir durum yaratmaktadır. Kısaca bu uygulama vergileme ilkelerine aykırıdır.

Vergi mevzuatında yapılan son değişikliklerle istisna ve muafiyetler konusunda bazı düzenlemeler yapılarak kapsamın daraltılması yoluna gidilmiştir. Bu değişikliklere göre kooperatif risturnları, turizm gelirleri, şirketlerin rüçhan hakkı kuponlarının satışından elde ettikleri kazançlarla yatırım fonu ve yatırım ortaklıklarının katılma belgelerini satın alan şirketlerin bu menkullerden elde ettikleri gelirler Kurumlar Vergisi istisnaları içinde tutulmuş ve dış navlun, devir alma, kurumların zararlarının indirimi, gayrimenkul ve iştirak hisselerinin şirketlere satışından elde edilen kazançlar, devlet tahvili alım satım kazançları gibi bazı konulara ilişkin istisnalar kaldırılmıştır.

Ayrıca yurt dışında inşaat, onarım, montaj ve teknik konularda hizmet veren kuruluşların 1999 yılına kadar bulundukları ülkelerde ödedikleri vergileri gelirlerinden düşüp Kurumlar Vergisi'ne tabi olacakları hükme bağlanmıştır.

Bir diğer değişiklik ise, yatırım indiriminden yararlanabilmek için yapılan yatırım miktarının ticari ve sınai yatırımlarda 3 Milyar TL, zirai yatırımlarda ise 500 Milyon TL olarak belirlenmesidir.. Yatırım indirimi oranları aşağı çekilerek minimum oran % 30'dan % 20'ye, maksimum oran ise % 100'den % 70'e indirilmiştir. Yeni asgari tutarlar özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin yatırım indiriminden yararlanma olanağını sınırlamıştır.

Asgari Kurumlar Vergisi oranı ise %20 olarak belirlenmiş, ancak iştirak kazançları ile yatırım fonları ve ortaklıkların portföy işletmeciliğinden doğan kazançların asgari Kurumlar Vergisi oranı dışında değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır.

Konuya bir bütün olarak bakıldığında istisnaların daraltıldığını söylemek olasıdır. Ancak küçük çiftçi muaflığı, esnaf muaflığı gibi konularda düzenlemeler eksik kalırken göçmen ve mülteci muaflığından yararlananların kapsamı genişletilmiştir.

Sermaye Piyasasından Sağlanan Kazançların Vergilendirilmemesi

Menkul kıymet gelirleri gelişmiş ülkelerde sermaye kazançları adı altında emek gelirlerine göre daha yüksek vergi oranı üzerinden vergilendirilirken, 1980 sonrası uygulamalarla ülkemizde uzun süre hiç vergilendirilmemiştir.

Daha sonra ise düşük oranda stopaj getirilmiştir. Bu uygulama yatay ve dikey eşitlik ilkesini bozmuş ve adaletsiz bir sistem oluşturulmuştur. Sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik bu uygulamanın sonucunda beklenen gelişme de sağlanamamıştır. Sermaye piyasasının geliştirilebilmesi için birçok teşviğin yanı sıra vergi teşviklerine de yer vermek gerekmektedir. Ancak bu piyasadaki sağlanan her tür kazancın vergi dışı bırakılması, kısaca gelirin toplanması ilkesini bozarak menkul sermaye iratlarının "toplama yapılmayan haller" başlığı altında yer alması yanlış bir uygulama olmuştur.

Bu konuda yapılan değişiklikler doğrultusunda tahvil, hazine bonosu faizi, benzeri menkul kıymet gelirleri, mevduat faizi, faizsiz krediler karşılığında elde edilen kar payları ve repo gelirleri enflasyon oranı düşüldükten sonra kalan bölümün vergilendirilmesi uygulaması 01.01.1997 tarihine ertelenirken, bu tarihe kadar elde edilen gelirler için beyanname de verilmeyecektir. İki yıl sonra uygulanacak olan bu düzenlemenin bugünden yapılması ya da alınan kararın uygulamaya konma zamanı ile ilgili gerekçeler ise tam olarak açık değildir. Bu nedenle düzenlemenin bu konuda bir değişiklik getirdiğini söylemek olası olmadığı gibi bu karar üniter sisteme geçişi de ertelemektedir.

Yapılan değişikliklerden birisi de sermaye piyasasının gelişimini sağlamaya yönelik olarak gelir vergisi stopaj oranının halka açık şirketlerde % 10, halka açık olmayan şirketlerde ise % 20 olarak belirlenmesidir. Bu karar sermaye piyasasını geliştirmek amacıyla bazı kurumlara ayrıcalık getirilmesi anlamını taşımaktadır. Konuya bu açıdan

bakıldığında kurumlar arasında vergi adaletini zedeleyen bir uygulamadır. Ayrıca halka açılma şansı oldukça düşük olan küçük ve orta ölçekli işletmelerin bu uygulamayla bir ölçüde cezalandırıldığını söylemek olasıdır.

Bir diğer değişiklik ise, A tipi fonlardan sağlanan kazançların vergilendirilmemesidir. Ayrıca yıllık brüt karının % 20'sini A Tipi fonlardan elde eden kurumların ise bu gelirleri üzerinden vergilendirilmeyecekleri yapılan değişiklikler arasında yer almaktadır.

Hayat Standardı ve Ortalama Kar Haddi Uygulaması

Hayat standardı uygulamasında ticari kazanç ve serbest meslek kazancı elde eden kişilerin beyan edecekleri matrahlar için alt sınırlar getirilmiş ve bu alt sınırlar temel esaslara bağlanmıştır. Bu nedenle zarar eden mükellefler de en az belirlenen miktarlar kadar vergi ödemek zorunda bırakılmışlardır. Bu tamamıyla haksız bir uygulama olup esas gelirin gerçekçiliği ilkesine aykırıdır. Bu uygulamanın getirdiği bir diğer sakınca da orta ve büyük işletme sahiplerinin yasanın yarattığı bu boşluktan yararlanarak hayat standardına göre vergi ödemeleridir. Ortalama kar haddi uygulaması da benzer sakıncalar yaratmaktadır. Belli bir oranın altında kar edilemeyeceğini öngörmek serbest piyasa ekonomisi kurallarıyla bağdaşmadığı gibi gerçek gelirin vergilendirilmesi ilkesine de aykırıdır.

Temelde koruyucu olarak getirilen bu önlemlerden hayat standardı esas büyük ölçüde adaletsizliğe yol açmaktadır. Ortalama kar haddi uygulaması ise, yazar kasa uygulamasıyla belge düzeninin yaygınlaştırılmasına bağlı olarak geçerliliğini giderek kaybetmektedir. Bu uygulamalar, gelirin gerçekliği kavramı ile çelişmesi yanında mutlaka kar edileceği mantığına dayanmaktadır.

Diğer yandan bu uygulamalar için belirlenen göstergeler açısından da bazı sorunlar bulunmaktadır. Hayat standardına temel olan göstergelerde anlamını yitirmiş kriterler de yer almaktadır. Örneğin hayat standardı gösterge tablosuna ilişkin hesaplamalarda binek otomobillerin silindir hacmine, mükellefin kendisi ve bakmakla yükümlü

olduğu kişiler tarafından kullanılan ve mülkiyeti kendisine ya da belirtilen kişilere ait olan birden fazla bina esas alınmaktadır. Günümüzde otolarda silindir hacminin otoların değerini ne ölçüde belirlediği ve binalar için sayının ne ölçüde kriter olabileceği tartışma konusudur.

Son yapılan değişikliklerle her yönüyle aksaklıklara yol açan hayat standardı uygulaması kaldırılmamış, getirilen değişikliklerle maktu had ve tutarlar 1.1.1993 tarihi itibarıyla geçerli olan had ve tutarlarına yükseltilmiştir. Ayrıca maktu had ve tutarların herbirinin ayrı ayrı ya da topluca 10 katma kadar artırılmasında Bakanlar Kurulu yetkilidir hükmüyle vergide belirsizlik yaratılmıştır. Birçok konuda olduğu gibi bu hüküm, vergi sisteminde keyfî uygulamalara yol açacak niteliğe sahip olup adil bir vergi sistemiyle bağdaşmamaktadır. Bakanlar Kurulu hayat standardı temel gösterge tutarlarını değiştirmiş ve tacirler ve serbest meslek grubu için ayrı ayrı belirlemiştir. Değişiklikte, asgari ücretin yıllık brüt tutarını esas alarak hesaplanan göstergelerde yörelere ve işin niteliğine göre farklılıklar yer almıştır. Vergi sisteminde yer almaması gereken bu/ uygulamanın ileride daha da büyük adaletsizliklere yol açacağı açıktır.

İlgili kanunda yapılan bir diğer değişiklikle ilk defa işe başlayan mükelleflerde hayat standardı temel gösterge tutarının yarısı olarak uygulanması öngörülmüş, ilk defa gerçek usulde işe başlayan mükelleflerin bu uygulamadan sadece işe başladıkları yılda yararlanacakları karara bağlanmıştır. Ancak daha önce her hangi bir şekilde gerçek usulde mükellef olanlardan yeniden gerçek usulde işe başlayanlar ile aynı yıl içinde veya Türkiye genelinde adres değişikliği yapanların bu uygulamadan yararlanamayacakları hükmü getirilmiştir.

Gerçek usulde mükellefiyete geçişi özendirmek amacıyla götürü usulden kendi isteği ile gerçek usule geçen mükelleflerin 3 yıl süre ile temel gösterge tutarının yarısı üzerinden vergilendirilmesi öngörülmüştür. Bu uygulamayla götürü usule göre vergilendirilen mükellefe gerçek usule geçiş için avantaj sağlanmıştır.

VERGİ SİSTEMİNDEKİ YAPISAL BOZULMA - 2

Sistemin Aksayan Yönleri

Nedenler

Yeni Düzenlemeler

- Götürü usulde vergilemenin vergi kaybına neden olması

- Gelir Vergisi yapısına ters düşmesine karşın götürü usulün giderek yaygınlaşması ve götürü mükellef sayısının fazla olması
- Götürü usulde vergiye tabi olanların belge vermekle yükümlü olmamaları
- Götürü vergilemenin haksızlıklara yol açması, gelir vergisinin amacından sapması
- Zirai ürün satanların götürü gider usulünden yararlanmaması, satın alanlarınsa çok düşük oranda stopaj yapmakla yükümlü olmaları, satış yapan kişinin kredi faizi ve kira giderlerini matrahtan düşebilmesi

- Büyük şehirlerde ve bazı sektörlerde götürü gider kapsamının daraltılması için Bakanlar Kurulu'na yetki verildi
- İstanbul, Ankara ve İzmir'de götürü usulde vergilemeye sınırlama getirildi, bu illerde her tür emtia alım satımı ile uğraşan, inşaat işi yapan, kalkış ve varış noktası büyükşehir belediye sınırları içinde olan motorlu araçlarla, yük ve yolcu taşıyanlar 01.01.1994'ten itibaren gerçek usulde vergilendirilmesi kararlaştırıldı, daha sonra bazı meslek grupları için uygulama tarihi ertelendi.
- Götürü usule tabi olmanın koşullarından herhangi birinin kaybedilmesi halinde bir sonraki takvim yılı başından itibaren gerçek usule geçiş öngörüldü
- Yıllık alış ve satış hasılat tutarları asgari ücretin artırılmadığı yıllarda yeniden değerlendirme oranında artırılabilecek
- Mükellefler yıllık alış-satış mahrah oranlarını bir kat aşarlarsa gerçek usule geçecekler
- Götürü mükelleflerin safi kazançlarının dereceye göre asgari ücretin % 15 ile % 70'inden az olmayacağı hükmünde bu oranlar % 15 ile % 140 olarak belirlendi. Götürü usule tabi olmak için gerekli hasılat sınırları da bir kat artırıldı.

- Vergi oranlarının yüksek olması

- Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarının yüksekliği ve vergi dilim sayısının fazla olması

- Kurumlar Vergisi'nde % 46 olan oran %25'e indirildi, temettüleri üzerinden % 20 stopaj yapılmasına karar verildi, asgari kurumlar vergisi oranı % 20 olarak belirlendi.
- Gelir Vergisi'nde en yüksek vergi oranı % 55'çıkartılırken vergi dilimleri 75 milyon ve katları olarak belirlendi

- Yeni uygulamalarda mevzuatın yetersiz kalması

- Repo işlemlerinden sağlanan önemli boyutta kazançların vergilendirilmemesi
- Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan devir, nevi değiştirme ve birleştirme ile ilgili hükümlerin vergi mevzuatıyla çelişmesi

- Repo kazançlarının menkul sermaye iradı kabul edilmesi ve 225 milyonu aşan kısmın vergi kapsamına alınması,
- Bireysel yatırımcıların repo gelirlerinin vergilendirilmesi

- Fonların vergi sistemi üzerinde olumsuz etki yaratması

- Bu kaynağın kolayca keyfi olarak kullanılması ve etkin bir denetime tabi tutulmaması nedeniyle vergi sistemini olumsuz yönde etkilemesi

- Değişiklik yok

- Vergi mevzuatının uluslararası ilişkilerdeki yeni durumlara uyumunun sağlanamaması

- Çalışma vb. durumlarda yurtdışında altı aydan fazla kalanların OECD tarafından belirlenen normlara uyumunun sağlanamaması
- Yasalardaki boşluklar nedeniyle bazı yabancıların mükellef kapsamına alınamaması.

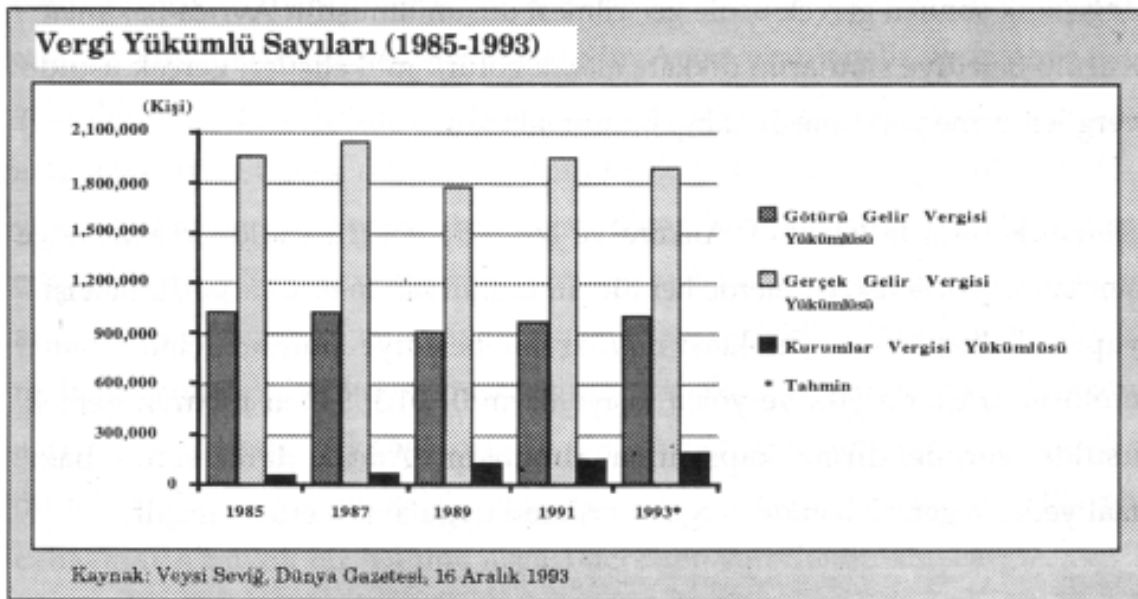
- 3065 sayılı KDV Kanunu ile ilgili değişiklikler; "Mükellefin Türkiye içinde ikametgahının, işyerinin, kanuni merkezi ve iş merkezinin bulunmaması hallerinde ve gerekli görülen diğer hallerde Maliye Bakanlığı vergi alacağına emniyet altına alınması amacıyla, vergiye tabi işlemlere taraf olanları verginin ödenmesinden sorumlu tutabilir" hükmü getirildi.

Götürü Usul

Türk vergi sistemi beyan esasına dayanmasına karşın bu ilke ile bağdaşmayan götürülük yöntemi de sistemde yer almaktadır. Vergi sisteminde belge düzeninin etkinliği sistemin başarısını belirlemektedir. Götürülük yöntemi ise götürü usulde vergilendirilen kesime belge düzenleme zorunluluğu getirmemektedir. Bu olgu belge düzeninin kurulması ve etkinleştirilmesi çabalarını büyük ölçüde aksatmaktadır. Bu kesimin belge düzenleme zorunluluğunun bulunmaması vergi kayıp ve kaçakları için uygun ortam yaratmakta ve vergi kayıpları oluşmaktadır.

Gelir vergisinin yapısına ters düşen götürü usul bazı zorunlu hallerde başvuru istisnai bir uygulama olmasına karşın giderek yaygınlaşmıştır. Sonuç olarak Gelir Vergisi yükümlüsü sayısına oranla götürü usulde vergilendirilen yükümlü sayısı çok yüksek düzeylere ulaşmıştır.

Belge düzeninin istenilen düzeyde yerleştirilemediği, vergi kayıp ve kaçaklarının çok yüksek boyutlarda olduğu vö önlenmeye çalışıldığı bir sistemde söz konusu uygulamanın varlığı çelişkili uygulamaların da bir göstergesidir. Götürü usul yükümlüler arasında haksız uygulamalara ve gelir vergisinin de tahrip edilerek amacından sapmasına yol açmaktadır.



nedenle götürülük yönteminin kapsamının olanaklar ölçüsünde daraltılması ve süreç içinde kaldırılması vergi sistemin başarıya ulaşmasında önemli rol oynayacaktır.

Benzer durum zirai kazançlar içinde sözkonusudur. Zirai kazançların götürü gider usulüne göre vergilendirilmesi de önemli vergi gelir kayıplarına yol açmaktadır. Uygulamada Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi yükümlülerine zirai ürün satışı yapanlar Götürü Usul'de vergilendirilmektedirler. Götürü gider oranı hayvansal ve tarımsal ürünler için ayrı ayrı belirlenmiştir. Diğer yandan zirai ürün satın alan yükümlü yapılan tarımsal ve hayvansal ürün satışı üzerinden stopaj yapmakla yükümlüdür. Stopaj oranları çok düşük olduğu gibi stopaj ürün bedelinin ödendiği tarihte kesilmektedir. Ürün bedelinin ödenip ödenmediğini belirlemek güçtür. Ayrıca zirai kazanç kapsamı dışında bu ürünlerin dağıtım aşamasında hal dışında faaliyet gösteren ve mükellef olmayan kişiler nedeniyle vergi geliri kayıpları doğmaktadır ve sözkonusu faaliyetler denetim altına alınamamıştır.

Yapılan yeni değişikliklerle Bakanlar Kuruluna götürü usulden yararlanılan faaliyet alanlarında değişiklik yapma yetkisi verilerek götürü mükelleflerin değişiklik sonucu gerçek usule geçirilmesi düşünülmüştür. Ayrıca Bakanlar Kurulu belediye sınırlarını dikkate alarak götürü mükellefleri gerçek usulde vergilendirme yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Alman kararlarla İstanbul, Ankara ve İzmir'de götürü usulde vergilemeye sınırlama getirilerek, bu illerde her tür emtia alım satımı ile uğraşan, inşaat işi yapan, kalkış ve varış noktası büyükşehir belediye sınırları içinde olan motorlu araçlarla yük ve yolcu taşıyanların 01.01.1994'ten itibaren gerçek usulde vergilendirme kapsamına alınmıştır. Ancak daha sonra bazı faaliyetlerin gerçek usulde vergilendirilmesi uygulaması ertelenmiştir.

Götürü usule tabi olmanın koşullarından herhangi birinin kaybedilmesi halinde bir sonraki takvim yılı başından itibaren gerçek usule geçiş öngörülmüş, yıllık alış ve satış hasılat tutarları asgari ücretin artırılmadığı yıllarda yeniden değerlendirme oranına bağlanmıştır. Mükellefler yıllık alış, satış ve hasılat hadlerinin 31.12.1993 tarihi itibarıyla uygulanan tutarları bir kat artırılmıştır.

Götürü mükelleflerin safi kazançlarının asgari ücretin yıllık brüt tutarının dereceye göre % 15 ile % 70'i arasında değişen miktarlardan az olmayacağı hükmü %15 ve

%140 olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikler götürü usulün daraltılması ve bu kesimden sağlanan vergi gelirlerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Ancak asgari safi kazanç oranlarının düşük olması ve hasılat sınırlarının bir kat artırılması götürü usulün sistem içinde devamını sağlayan olumsuzluklar olarak göze çarpmaktadır. Diğer yandan diğer birçok konuda olduğu gibi bu konuda da Bakanlar Kurulu'na geniş yetki verilmesi ise vergi sisteminin daha çok keyfilik kazanmasına yol açmıştır. Tüm bunların yanında zirai kazançların götürü gider usulüne göre vergilendirilmesi konusunun yeni düzenlemelerde gözden kaçması önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmıştır.

Vergi Oranlarının Yüksek Olması

Gelir vergisi: Birçok ülkeyle karşılaştırıldığında Türkiye'deki Gelir Vergisi oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. Artan oranlı gelir vergisinde üst gelir dilimlerine yaklaştıkça, yüksek oranlar nedeniyle vergi kaçırma eğilimi artmaktadır. İlk gelir dilimine giren düşük gelir grubunun yüzde 25 gibi yüksek oranda vergilendirilmesi ise diğer bir aksaklık olarak ortaya çıkmaktadır. Bu oran diğer kesintilerle birlikte işgücü maliyetinin artmasına neden olan en önemli faktörlerden birisidir. Sözkonusu yüksek maliyet yanında niteliksiz işgücü arzının yüksekliği, kaçak işgücü miktarını artırırken haksız rekabet ortamı da yaratmaktadır. Daha üst gelir dilimlerinde ise gerçek gelirler yerine daha düşük gelirler beyan edilerek çalışanların büyük bir bölümü asgari ücretten vergilendirilmektedir.

Yapılan son değişikliklerle de bu konuda yeni bir uygulama getirilmemiş, sadece tavan oran ve dilimler değiştirilmiş, gelir dilimlerinin artışı yeniden değerlendirilmesine bağlanmıştır. İlk gelir diliminin yüzde 25 olan vergi nisbeti düşürülmediği gibi üst gelir diliminin vergi oranı yüzde 55'e çıkarılmıştır. Ayrıca Bakanlar Kuruluna oranları 10 puana kadar değiştirme yetkisi verilerek her konuda olduğu gibi vergiye keyfilik kazandırma eğilimi sürdürülmüştür.

Ücretlilerin vergi iadesi yıllık beyanname sistemine bağlanarak kira, eğitim, sağlık, gıda ve giyim harcamalarının yıllık toplam tutarının üçte birini bir sonraki yılın vergi matrahından indirebilecekleri kararlaştırılmıştır. Ancak yapılacak indirim tutamının harcamanın yapıldığı yıla ait ücretin yıllık vergi matrahının yüzde 35'ini geçemeyeceği belirtilmiştir. Bu uygulama asgari ücretin vergi yükünü görünürde eskiye oranla yüzde yedi oranında düşürmektedir. Uygulamadan kaldırılan vergi iadesi ve vergi iadesinin

aylık ödemeler biçiminde yapıldığı düşünüldüğünde bu uygulamanın ücretlilerin vergi yükünü azaltmada hiçbir etkisi olmadığı açıktır.

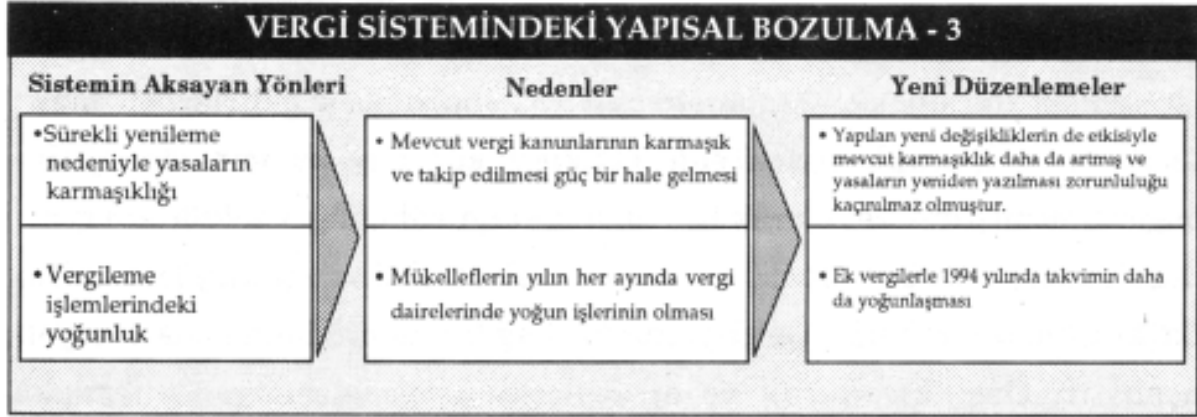
Kurumlar Vergisi: 1980 sonrası uygulamalarıyla Kurumlar Vergisi oranı yüzde 46 olarak belirlenmiştir. Bu oran fonlarla birlikte yüzde 49.22'yi bulmaktadır. Giderek artan uluslararası rekabet ortamında uygulanan bu oran birçok rakip ülkeye göre yüksek düzeylerde kalmıştır. Oranı yumuşatmak ve yatırımları teşvik amacıyla getirilen çok sayıda istisna, muafiyet ve indirimle bağlı olarak efektif kurumlar vergisi oranı çok düşük düzeylerde kalmıştır. Kurumlar vergisinde tek oranın benimsenmesi nedeniyle sözkonusu ayrıcalıklardan yararlanamayan kurumlar ise yüksek vergi yüküyle karşılaşmışlardır.

Geçmişte yapılan bir uygulama ise istisnalara bağlı olarak sektörler arasında da vergi yükü açısından farklılıklar yaratılmış olmasıdır. Ayrıcalık sağlanan sektörlerin başında bankacılık sektörü yer almıştır. Bu kurumların elde ettikleri kazançların büyük bölümü Kurumlar Vergisi istisnaları arasında yer almıştır. Ayrıca indirilecek gelirlerden olan bankaların iştiraklerinden elde ettikleri kar payları için stopaj da öngörülmemiştir. Özet olarak bankaların vergi yükü diğer sektörlerle göre düşük düzeylerde kalmıştır. Tüm bu gelişmeler belirli amaçlara yönelik olsa da kurumlar arasında vergi yükünün dağılımında adaletsizliklere yol açmıştır. Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesinde darboğazlar oluşturmuş, kayıt dışı ekonominin gelişmesini ve vergiden kaçışı hızlandırmıştır.

Diğer bir uygulamayla Kurumlar Vergisi Kanununda Bakanlar Kurulu kararıyla vakıfların vergiden muaf olabilmeleri öngörülmüştür. Sözkonusu muafiyet vakıfların kurdukları işletmeler için de geçerli kılınmıştır. Bu nedenle vakıflar hiçbir kısıtlama olmaksızın ticari işletme kurabilmekte ve sağladıkları kazançların vakıf yararına olduğu gerekçesiyle vergi ödememektedirler. Bu uygulama herşeyden önce haksız rekabete neden olmaktadır ve önemli bir vergi potansiyelinden yararlanmayı engellemektedir.

Yapılan son düzenlemelerle kurumlar vergisi yüzde 25 olarak belirlenmiş ve görünürde Kurumlar Vergisi oranı düşürülmüştür. Ancak temettüleri üzerinde yapılacak yüzde 20 stopaj ile kurumlar vergisi oranı yüzde 40 düzeyine erişmektedir. Halka açık şirketlerde stopaj oranı ise yüzde 10 olarak belirlenmiş ve kurumlar vergisinde ayrıcalık getirilmiştir. Effektif kurumlar vergisi oranının yükseltilmesi

amacıyla asgari kurumlar vergisi oranı bazı kazançlar hariç tutularak yüzde 20 olarak belirlenmiştir. Kurumlar vergisinde yapılan bu değişiklikler özellikle küçük ve orta ölçekli kurumların karşılaştıkları sorunlara çözüm getirememekte ve kurumsallaşmayı teşvik edici özellik taşımamaktadır. İstihdamın artırılmasında önemli rol oynayan ve halka açılma olanağı bulunmayan bu kurumların vergi yükü sözü edilen diğer kurumlara oranla artırılmaktadır.



Vakıflara yönelik yapılan düzenlemede ise vakıfların kurumlar vergisinden istisna edilebilmesinde ön incelemenin önemi artırılmıştır. Vakıfların vergi muafiyeti taleplerinin ilk değerlendirilmesinin Maliye Bakanlığınca yapılması, bu konuda Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ve ilgili diğer kuruluşların görüşlerinin alınması ilkesi getirilmiştir. Kısaca başvuruda bulunan vakıfların ciddi bir biçimde araştırılması sözkonusudur. Yapılan bu değişiklik sorunun çözümünde önemli bir adım olarak görülmektedir.

Yeni Uygulamalarda Mevzuatın Yetersiz Kalması

Hızlı değişim sürecinin zorlaması ve uluslararası piyasalarla bütünleşme sonucu özellikle finans kesiminde yeni araçların kullanımı yaygınlaşmıştır. Buna karşın ortaya çıkan bu yeni kazanç alanlarının vergilendirilmesi konusunda etkin adımlar atılamamıştır. Bu araçlardan birisi olan ve son yıllarda yaygınlaşan repo işlemleri mevzuattaki eksiklik ve yetersizlik nedeniyle vergilendirilememiştir.

Benzer olarak mevzuatın Türkiye için yeni olan ve kurumlar arasında hızla benimsenen bazı işlemlere de uyumu sağlanamamıştır. Özellikle kurumlarda "tasfiye", "birleşme" ve "devir" konusu ile ilgili bazı sorunlar çözümlenememiştir. Bu konuda Kurumlar Vergisi Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu arasında paralel hükümler

bulunmaması kısaca bu iki kanunun gelişmesi farklı yorum ve değerlendirmelere yol açmış büyük sorunları da beraberinde getirmiştir.

Yapılan değişikliklerle repo kazançlarının da menkul sermaye iradı kabul edilmesi ve 225 milyonu aşan kısmının vergi kapsamına alınması kararlaştırılmış ve bireysel yatırımcıların repo gelirlerinin % 5 oranında vergilendirilmeleri hükmü getirilmiştir.

Fonların Vergi Sistemi Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Türkiye'de 1980 sonrasında giderek yaygınlaşan fon uygulaması süreklilik kazanmıştır. Tüm ülkeler istihdamı artırmak için girişimciyi desteklerken Türkiye'de çoğu çalıştırılan işçi sayısı ile belirlenen fon ödemeleri, yatırım ve istihdam artışını sınırlamakta girişimcileri emek yoğun yatırımdan caydırmaktadır. SSK istatistiklerini incelediğinde 10-24 işçi çalıştıran işyeri sayısındaki önemli azalmalar olumsuzluğu açıkça ortaya koymaktadır.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin büyük bölümü giderek fonlarla finanse edilmeye başlanmıştır. Fonların kullanılmasındaki kolaylık, keyfilik ve etkin bir denetime tabi tutulamaması vergi sistemi üzerinde büyük bir tahribata yol açmaktadır. Fon uygulamaları aslında istisnai durumlar veya belli süreler için sözkonusu olması gerekirken süreklilik kazanmış ve vasıtalı vergi niteliğine dönüşmüştür. Bütçe disiplininin sağlanmasını engelleyen fon uygulaması kullanım yerlerinin belirsizliği nedeniyle vergi bilincinin gelişmesinde de önemli darboğazlar oluşturmaktadır.

Uluslararası Uygulamalarla Uyumsuzluk

Vergi mevzuatındaki bazı hükümlerin uluslararası ilişkilerdeki yeni durumlara uygun olmayışı önemli ölçüde vergi kayıplarına yol açmaktadır. Çalışma ya da benzeri sebeplerle yurtdışında altı aydan fazla kalan kişiler OECD'nin belirlediği normlar uyarınca gittikleri ülkede tam mükellefiyete tabi olmaktadır, bu nedenle ülkelerinde vergi vermemektedir. Ancak yasalarımızda sözü edilen amaçlarla yurtdışında altı aydan fazla kalanlar ise vergilendirme kapsamında bulunmaktadır. Bu uyumsuzluk sorunlara yol açmakta uluslararası normlara göre ülkemizde vergilendirilmemesi gereken vatandaşlar yasalar karşısında vergi mükellefi olarak gözükmektedir. Ters bir

uygulama ise Türkiye'de çalışan yabancılar için sözkonusudur. Türkiye'de altı aydan fazla oturmaları halinde tam mükellef kapsamına alınması gereken yabancılar hükümde "ikamet şartı aranmaksızın" ibaresi yer almadığı için artan sayıdaki bu kişiler tam mükellef olarak vergilendirilememektedirler, Bu nedenle oluşan vergi kaybının önlenmesi için ilgili kanunlarda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Mevzuatın Karmaşıklığı

Mevcut Vergi Mevzuatı yıllardır yapılan eklemeler, yürürlükten kaldırılan maddeler, mükerrer maddeler ve tadillerden dolayı anlaşılabilir ve karmaşık bir hale gelmiştir. Bu durum yasaların takip edilmesini güçleştirmekte ve yanlış uygulamalara yol açmaktadır. Son yapılan değişikliklerle bu karmaşa daha da artmış ve anlaşılabilir duruma gelmiştir. Mükellefin yanlış uygulamalarını önlemek amacıyla mevzuatın anlaşılabilir bir dille bir bütün olarak yeniden yazılması zorunluluğu bulunmaktadır.

Vergi İşlemleri ve Takviminin Yoğunluğu

Vergi sistemimizde işlem yoğunluğu ve bürokrasinin fazlalığı mükellefler üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen bu işlemlerin mümkün olduğunca basitleştirilmesi ve vergi takvimindeki yoğunluğun olabildiğince azaltılması gerekmektedir. Vergi takvimi incelendiğinde yıl içinde her ay vergi ile ilgili birden fazla işlem yapıldığı görülmektedir. Bu yoğunluk yalnızca mükellefleri etkilemekte, işyükü oldukça fazla olan vergi dairelerinde çalışan personelin verimliliğini de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle vergi dairelerinin verimli çalışmaları mümkün olamamaktadır. Hem mükellef hem de idare üzerinde olumsuzluklar yaratan bu durumun yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği ile Vergi uyumlaştırılması

Ekonomik birlikte üye ülkelerin vergi politikalarının farklı olması, üretim faktörlerinin (özellikle emek ve sermayenin) mali açıdan uygun ülkelere yönelmesine yol açmaktadır. Bu olgu üye ülkeler arasındaki serbest rekabet koşullarını bozmaktadır. Bu nedenle ekonomik birlik içinde yer alan üye ülkeler, vergi politikalarının uyumunu çabuklaştırmak durumundadır.

Roma Antlaşmasının 2. maddesinde belirtildiği üzere AB'ne üye ülkeler, olanaklarını birleştirerek tek bir devlet gibi davranarak daha yüksek bir üretim düzeyine ulaşmayı amaçlamışlardır. Kaynakların en verimli alanlarda kullanabilmesi kaynak dolaşımına

herhangi bir sınır ya da kısıtlama getirilmemesi ile olasıdır. Buna karşın AB'ne üye olan ülkelerin değişik mali politikalara sahip olmaları, değişik mali tedbirler almaları, üretim faktörlerinin topluluk içinde benzer rekabet şartlarında serbestçe dolaşmalarını engellemektedir.

Üretim faktörlerinin hareket serbestliğini mali tedbirler engelleyebilmekte ya da saptırılabilir. Çünkü şahısların, teşebbüslerin, el emeğinin ve sermayenin doğal olarak kendi çıkarları doğrultusunda gidecekleri ve yerleşecekleri ülkeleri, ülkelerin vergi yüklerini karşılaştırarak seçtikleri ise bilinen bir gerçektir. Bu nedenle üye ülkelerin vergilerinin ahenkleştirilmesi zorunlu hale gelmiş ve bu amaca yönelik olarak Roma Antlaşmasında dört seri hüküm öngörülmüştür. Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra vergilendirme alanında sözkonusu hükümleri geliştirici yönde ve özellikle 95 ve müteakip maddelerde belirtilmeyen dolaysız vergiler üzerinde birçok çalışma yapılmıştır.

İşletmelerin ve sermayenin, dolaysız vergilerden etkilenmesi nedeniyle dolaysız vergilerin ahenkleştirilmesi konusundaki çalışmalarda vergi yükleri, vergilerin yapıları, vergi oranları, vergi matrahları konularında görülen farklılıklar giderilmeye çalışılmıştır. Bunun nedeni ise topluluk içinde rekabet eşitliğinin sağlanmasıdır.

Dolaylı vergilerin uyumlaştırılması çabalarıyla üye ülkelerin uyguladıkları dolaylı vergiler (özellikle KDV ve ÖTV) arasındaki farklılıkların giderilmesi konusunda 13, 17 ve 18. Direktifler gündeme gelmiştir. KDV oranlarıyla ilgili olarak 1992 yılında Konsey tarafından kabul edilen Direktif ile oranların uyumlaştırılmasına yönelik hükümler 01.01.1993 ile 31.12.1996 tarihleri arasında uygulamaya konmuştur. Direktif çok oranlı bir KDV sisteminin gerek mükellef ve gerekse idare açısından iş yükünü arttırdığını belirtmektedir. Düşük oran (yüzde 5) ve yükseltilmiş oran (yüzde 15) uygulaması, 1996 yılı sonuna kadar sürmesi kararlaştırılan geçiş dönemi içinde devam edecektir. Ancak bazı durumlarda bu oranların üstüne çıkılabileceği gibi bazı istisnai hallerde yüzde 5'in altındaki mevcut oranlar korunabilecektir. 01.01.1997 tarihinden itibaren uygulanacak kesin oranlar ise yeniden konsey direktifi ile belirlenecektir.

Türkiye-AT ilişkilerinin bugünkü düzeyi ve kısa vadede beklenen gelişmeler açısından bakıldığında "vergi harmonizasyonu" mevcut siyasi, sosyal ve ekonomik problemlere

nazaran çok önemli bir konu olarak ortaya çıkmasa bile tam üyelik sırasında büyük önem kazanacaktır. Bu nedenle Türk Vergi Sisteminin, özellikle de dolaylı vergilerin AT'ye uyumlaştırılması üzerinde çalışılacak bir gündem maddesidir.

Ankara Antlaşması'nın 16. maddesine göre de taraflar vergilendirme alanında yakınlaştırma yapacaklarını kabul etmektedirler. Katma protokolün 44. maddesine göre ise diğer akit taraftan gelen mallara, nitelikleri ne olursa olsun, benzer milli mallara uygulanan dolaylı ve dolaysız vergilerden daha yüksek dolaylı ve dolaysız vergi uygulanmamaktadır. Yapısı itibariyle ülkemizdeki dolaysız vergiler topluluk ülkelerindeki uygulamalardan büyük farklılık göstermemektedir. Yapılan değişikliklerle vergi sistemimiz topluluk üyesi ülke vergi sistemlerine uyum sağlayacak yapıya büyük ölçüde kavuşturulmuştur. Buna karşın uygulanan vergi oranlarının tümünün gözden geçirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Örneğin Türkiye'de genel tüketim vergisi olarak KDV'nin uygulanıyor olması, dolaylı vergiler alanında yapılacak uyum çalışmaları bakımından çok önemli bir avantajdır. Ancak KDV oranları AB Direktin ile kabul edilen KDV oranlarına göre daha yüksektir. Örneğin AB Direktifi gıda maddelerinin tamamı için yüzde 5 oranını öngörmüşken Türkiye'de gıda maddelerinde yüzde 8 oranı uygulanmaktadır. "Yükseltilmiş oran" AB'de kaldırılmasına karşın Türkiye'de binek otomobilleri ve beyaz eşya da dahil olmak üzere geniş bir ürün grubu için uygulanmaktadır.

Yasal Altyapı

Mevzuattaki tüm bu aksaklıklar yanında yasal altyapıda da sorunlar bulunmaktadır. Yasal altyapı değişen ekonomik yapıya uyum sağlayamamış ve mevzuatta yapılan değişiklikler nedeniyle de giderek aşınmıştır. Vergi Usul Kanununda ve Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da yer alan; tutulması zorunlu kayıtlar, zorunlu belgeler, vergi incelemeleri, vergi kaçakçılığı, usulsüzlük, gecikme cezaları, caydırıcı hükümler dahil olmak üzere birçok maddenin güncelleştirilmesi ve yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bu nedenle mevzuatta yapılacak değişikliklere paralel olarak yasal altyapının da düzenlenmesi, vergi tekniklerine ve ekonomik yapıya uygun hale getirilmesi zorunludur.

IV. BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Vergi gelirlerinin vergi potansiyeli olmasına karşın yetersiz olduğu yıllardır tartışılmaktadır. Günümüze değin yürütülen iyi niyetli çabalar sorunun çözümünü yeterince sağlayamamıştır. Bunun temel nedeni, sistemi iyileştirmeye yönelik çabaların daha çok mevzuata yönelik olmasıdır. Buna karşın vergi gelirlerinin artırılabilmesi için sistem bir bütün olarak ele alınmalıdır. Mevzuatta ve kurumsal yapıdaki düzenlemeler yanında vergi bilincini geliştirmeye yönelik çabalar belirli bir plan çerçevesinde eşanlı olarak başlatılarak uygulamaya konmalıdır.

Sistemin herhangi bir alt sisteminde yapılacak düzenlemenin yetersiz kalacağı açıktır. Çünkü işleyişi belirleme, denetim ve toplama görevini üstlenen kurumsal yapının etkinliği artılamadığı sürece sadece çağdaş ve amaca uygun bir mevzuatla vergi gelirlerinin artırılması olası değildir. Diğer yandan vergi bilinci gelişmemiş bir toplumda ise, her zaman vergiden kaçış için bir yol bulmaya çalışılacağı unutulmamalıdır.

4.1. KURUMSAL YAPI

Gelir İdaresi vergi toplama, denetim ve işleyiş mekanizmalarını belirleme görevini yapabilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bugünkü durumuyla bu fonksiyonlarını yerine getirememektedir. Bu fonksiyonlardan tahsilat ya da toplama başlı başına bir hizmet olmasına karşın bu konuya hizmet olarak bakılmamaktadır. Tahsilat borçlunun basit, kolay ve zamanında borcunu ödeyebilmesi için sunulan hizmetlerin bütününe ifade etmektedir. Buna karşın Gelir İdaresi sözkonusu fonksiyonları etkin bir biçimde yerine getirebilecek kurumsal altyapıya sahip değildir.

İkinci ve vazgeçilemez fonksiyon olan denetim, borç öncesi borçlunun izlenmesi ve ödeme sonrası ödeme miktarının gerçekliliğinin araştırılmasıdır. Konuya bu açıdan

bakıldığında etkin bir denetim için belge düzeninin ve bilgi iletişim ağının zorunlu olduğu açığa çıkmaktadır. Bu konuda da Gelir İdaresinin yeterli olduğunu söylemek olası değildir.

Sözkonusu toplama ve denetim fonksiyonları ise ancak belirli bir işleme dayalı olarak yapılabilmektedir. Bu nedenle işlemlerin tanımının ve her bir işlem sonucu doğacak olan yükümlülüklerin açık bir biçimde belirlenmesi gereklidir. Bu çabaların yürütülebilmesi için görev yetki ve sorumlulukları tanımlanmış, olanaklar ölçüsünde bağımsız ve esnek bir örgüt yapısına gereksinim duyulmaktadır. Gelir İdaresi'nin örgütsel yapısının bu işlevi yerine getirebilecek biçimde olduğunu da söylemek olası değildir.

Nasıl Bir Kurumsal Yapı

Vergi idaresi'nin vergi toplama, denetim ve işleyiş mekanizmalarını belirleme ve değişimlere uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulabilmesi için bölgesel bazda örgütlenmesi kaçınılmazdır. Çünkü gerek vergi toplama işlevinin, gerekse denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için müşteri konumunda olan mükelleflerin bu hizmeti sunanlar tarafından tanınması ve yöresel özelliklerin bilinmesi kaçınılmazdır. Mükellefini yakından tanıyan ve mükellefndeki gelişmeleri yakından izleyebilen bir vergi idaresi başarılı olabilecektir. Bölgesel bazda örgütlenme insan kaynaklarının planlanması, sektörel işlemlerde uzmanlaşma gibi bir dizi yararı beraberinde getirirken, bürokratik işlemlerin sayısını da azaltacaktır. Ayrıca bölge bazında oluşturulacak denetim mekanizmaları olaylara ve sorunlara daha kısa sürede müdahale etme olanağı yaratacaktır.

Gelişmiş batı ülkeleri incelendiğinde de gelir idarelerinin benzer biçimde yapılandığı görülmektedir. Bu ülkelerde gelir konusunun bir bütün olarak ele alındığı ve en küçük yerleşim yerlerinde dahi en geniş şekilde teşkilatlandırıldığı dikkati çekmektedir. Öncelikle gelir toplayan birimler tek bir çatı altında toplanırken, örgütlenme sağlıklı bir hiyerarşi ile gerçekleştirilmiştir. Federal yapıya sahip olmayan ülkelerin büyük bölümü yurt çapında bölge teşkilatı kurmuşlardır. Denetimler de bölgeler bazında yapılmaktadır. Vergi denetimi batılı ülkelerin ağırlık verdiği konuların başında gelmektedir.

Ancak bölgelere göre örgütlenmeye gidilirken Gelir İdaresi'nin kamu hiyerarşisindeki konumunda da düzenlemeler yapılması gereklidir. Gelir İdaresi üstlendiği görev ve sorumluluklara uygun yetkilerle donatılırken esnek ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu nedenle Gelirler Genel Müdürlüğü, Müsteşarlık düzeyinde örgütlenmeli ve bir takvime bağlı olarak gelecekte ayrı bir Bakanlık olarak planlanmalıdır. Yeni yapıda veri derleme, değerlendirme, uluslararası gelişmeleri izleme, vergi konusunda araştırmalar yapma ve benzeri hizmetleri üstlenebilecek bağımsız bir birim yer almalıdır.

Çağdaş Fiziki Altyapı

Gelir idaresinin fiziki altyapısı diğer uygulamalarla birlikte öncelikle ele alınmalı, gerekli yatırımlar yapılmalıdır. Mükellefe kaliteli hizmet sunabilecek yapıda ve donanımda planlanan yeni hizmet birimleriyle vergi daireleri sayısı ve türü artırılmalıdır. Çağdaş çalışma ortamından yoksun yetersiz hizmet birimleri ise yenilenmelidir. Vergi toplama ve denetlemede başarıya erişimin önkoşulu olan bilgi iletişim ağının kurulması çabalarına hız verilmeli ve ivedilikle tamamlanmalıdır. Bu yatırımlar kıt kaynakların öncelikle kullanılması gereken alanlardan birisidir. Çünkü fırsat maliyeti çok yüksek olup vergi gelirlerinin alternatifi borçlanmadır. Yatırım, geri dönüş süresi açısından tartışılmaz bir üstünlüğe sahiptir.

Hizmette Kalite Anlayışı

Amaca yönelik oluşturulacak kurumsal yapı ve çağdaş altyapı temel önkoşullar olmalarına karşın hizmette kaliteyi sağlamada yeterli değildir. Hizmette kalitenin vazgeçilmez önkoşulu ise nitelikli insan kaynaklarıdır. Bu nedenle gelir idaresinde insan kaynaklarının geliştirilmesi konusuna özel önem verilmelidir.

Örgütün tüm kademelerinde çalışanların mesleki eğitimden geçirilmesi amaçlanmak ve bu konuda süreklilik sağlanmalıdır. Mesleki eğitim yanında hizmet sektörüne yönelik çağdaş yönetim tekniklerinin, davranış bilimlerine ilişkin konuların, sektörlerle ilişkin gelişmelerin, ticari ve sınai faaliyetlere ilişkin bilgilerin programda yer alması sağlanmalıdır. Eğitimin çağdaş bir ortamda ve çağdaş teknolojilerin kullanımıyla verilmesi gereği göz ardı edilmemelidir.

Gelir İdaresi personelinin ücret düzeyleri nitelikli eleman istihdamına olanak sağlayacak ve nitelikli personelin örgütten ayrılmasını engelleyecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Denetim personelinin teşvik edilebilmesi için kaçakçılıkla ilgili prim düzenlemelerinin vergi kaçakçılığı konusuna da uygulanabilirliği araştırılmalı ve gündeme getirilmelidir.

Tüm bunların yanında mükellef dağılımı, yöresel gelişmeler gibi faktörler gözönüne alınarak insan kaynakları planlaması çabalarına ağırlık verilmeli ve sayısal eksiklikler ve bölgesel çarpıklıklar giderilmelidir. Mevcut personelin en uygun biçimde kullanımı sağlanmalıdır.

Vergi Bilincinin Geliştirilmesi

Vergi gelirlerinin artırılabilmesi için üzerinde durulması gereken en önemli konulardan birisi toplumda vergi bilincinin geliştirilmesidir. Bu yöndeki çabalar planlı bir biçimde ele alınmalıdır.

Vergi konusunun okullarda ilgili derslerde vergi bilincini geliştirebilecek biçimde ele alınması ve işlenmesi sağlanmalıdır. Diğer yandan çağdaş iletişim araçlarından yararlanılarak kamuoyu bu konuda aydınlatılmalı ve verginin ülke kalkınmasında oynadığı rol yanında refah toplumu yaratmadaki önemi vurgulanmalıdır. Topluma vergi ödemenin gerekliliği anlatılmalı, vergi ile ilgili veriler ise periyodik olarak kamuoyuna duyurulmalıdır. Tüm bunların yanında mükelleflerin belge, beyanname düzenleme gibi konularda eğitilmesi amacıyla kitle iletişim araçlarından yararlanılmalı ve bu konuda eğitici programlar düzenlenmelidir. Bu programlar beyanname dönemlerinde yoğunlaştırılmak ve mükelleflerin yanlış beyanda bulunmaları önlenmelidir.

Toplum ödediği vergilerin hangi amaçlarla nerelerde kullanıldığı konusunda bilgilendirilmelidir. Tüm bu çabalar vergi idaresinde çalışanların mükellefle iyi ilişkileriyle desteklenmeli ve vergi idaresi çalışanları mükellefleri kaliteli hizmet

sunulması gereken müşteriler olarak görmelidir. Özellikle mükellefle doğrudan teması olan personel bu konuda eğitilmelidir. Vergi dairelerinde mükellefin gereksinim duyduğu bilgilere ulaşabileceği bir danışma birimi ya da halkla ilişkiler birimi oluşturulmalıdır. Bu çabalar fiziki altyapıdaki değişikliklerle birlikte uygulamaya konmalı ve vergi idaresinin imajı değiştirilmelidir. Vergi bilincinin geliştirilebilmesi için kurum imajının geliştirilmesinin ve toplumun güveninin kazanılmasının kaçınılmaz olduğu unutulmamalıdır.

Mevzuata İlişkin Düzenlemeler

Üniter Sisteme Geçiş: 1980 sonrası bozulan ve son değişikliklerle üniter sisteme geçiş konusunda atılan adımlar hızlandırılmalıdır. Bu amaca yönelik olarak vergi tabanı genişletilerek beyanname verme zorunluluğu getirilmelidir. Beyanname verme işleminin gerçekleştirilebilmesi için kamu ile ilgili işlemlerde ya da ikametgah senedi gibi belgelerde mükellef vergi sicil no bilgilerinin aranması koşulu getirilmesi konusunda çalışmalar yapılmalıdır. Halen devam eden istisna ve uygulamalar hangi amaca yönelik olursa olsun yeniden gözden geçirilmeli ve sayısı asgariye indirilmelidir. Beyannamelerde servet artışlarının belirlenmesine olanak verecek düzenlemeler yapılmalı ve gelirlerin tümünün beyanname kapsamına alınması sağlanmalıdır.

Hayat Standardı ve Ortalama Kar Haddi Uygulaması

Esas gelirin gerçekçiliği ilkesine aykırı olan ve mutlaka kar edileceği esasına dayanan bu uygulamalar en kısa sürede yürürlükten kaldırılmalıdır.

Beyanname kapsamının servet artışlarını gösterir bilgileri kapsaması gerçek gelirlerin belirlenmesine yardımcı olacak ve bu tür bir uygulamanın da geçerliliği kalmayacaktır. Belge düzeninin yaygınlaşması ortalama kar haddini günümüzde de çarpık bir uygulama haline getirmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği ve bu ekonomik yapının rekabet temeline dayandığı düşünüldüğünde bu uygulamanın niteliğini anlamak olası değildir. Bu nedenle ortalama kar haddi uygulamasına ivedilikle son verilmelidir.

Götürü Usul

Yıllardır vergi sistemini önemli ölçüde bozmasına karşın bir türlü uygulamasına son verilemeyen götürü usulün en kısa sürede kaldırılması gerek belge düzeninin gerekse vergi adaletinin sağlanması açısından kaçınılmazdır. Vergi düzenini tahrip eden bu

uygulamanın korunması tüm çabaların anlamsız kalmasına yol açacaktır. Benzer olarak zirai kazançlar için uygulanan götürü gider usulüne son verilmelidir.

Vergi Oranları

Tek vergi oranlarının tartışıldığı günümüzde bu uygulamaya geçiş için hazırlıklar başlatılmalıdır. Gelir vergisi dilim sayısı belirli bir takvime bağlı olarak azaltılmalı ve başta alt dilim olmak üzere tüm dilimlerin vergi oranları düşürülmelidir. Vergi oranlarının düşürülmesi sağlıklı bir belge düzeninin kurulması sonucunda vergi gelirlerinin artırılmasında önemli rol oynayabilecektir. Artan satınalma gücü yanında işgücü maliyetlerindeki düşüşün üretim üzerindeki olumlu etkisi gözönüne alındığında vergi gelirlerinin kısa vadede artacağı açıktır. Vergi oranlarının belirlenebilmesi için ivedilikle maliyet fayda analizlerinin yapılması ve yeni oranların uygulamaya konması kaçınılmazdır. Bu çalışma Türkiye'nin Avrupa Birliği vergi oranlarına uyumu ve Türkiye'nin bu birlik içinde rekabet gücünü koruyabilmesi için de kaçınılmazdır.

Asgari ücretin vergi dışı bırakılması ise gündemin vazgeçilmez maddesidir. Bu konuda getirilecek uygulamada belge düzeninin sağlanması da hedeflenmelidir.

Yeni uygulamayla getirilen bazı harcamaların vergi matrahından düşülmesi esası bu kesimin vergi yükünün düşürülmesi için uygun yöntem olabilecektir. Ancak bu konuda getirilen sınırlamaların gözden geçirilmesi ve asgari ücrete sıfır vergi yükü getirecek biçimde yeniden düzenlenmesi gereklidir. Kısaca, asgari ücret düzeyinde yapılan gıda, eğitim, giyim, sağlık, konut (su, yakıt, elektrik, kira, bakım onarım v.b.) harcamalarının tümünün vergi matrahına oranına bakılmaksızın matrahtan düşülmesi koşulu getirilmelidir. Bu harcamaların asgari ücret düzeyini aşan kısımları matrahla ilişkilendirilmelidir. Bu düzenleme bir yandan asgari ücretin (net bugünkü değer gözönüne alınmaksızın) vergi yükünü sıfırlarken diğer yandan belge düzeninin kurulmasını sağlayacak ve KDV'den kaçış nedeniyle büyük ölçüde oluşan vergi kayıplarını önleyecektir. Süreç içinde bu uygulamanın tüm mükelleflere yaygınlaştırılması vergi adaletinin sağlanması açısından yerinde olacaktır.

Yüzde 46'dan stopajla birlikte yüzde 40 düzeyine indirilen kurumlar vergisi oranı da düşürülmelidir. Yeni oran rakip ülkeler ve AB ülkelerindeki kurumlar vergisi oranları gözönüne alınarak belirlenmelidir. Kurumlar vergisinde vergi yükünün dağılımının eşdüzeyle getirilebilmesi için bazı sektörlere yönelik uygulanan istinalar kaldırılmalı ve vergi adaleti sağlanmalıdır. Tüm bunların yanında reel kazançların

vergilendirilebilmesi için yeni değişikliklerle kısmen başlatılan enflasyon muhasebesi uygulaması gündeme alınmalıdır.

Yeni Uygulamalara Uyum Sağlanmalıdır

Yeni araçlara yönelik vergi uygulamaları yanında istihdamda önemli rol oynayan küçük ve orta ölçekli işletmelerin devir, satış, birleşme, miras yoluyla el değiştirme işlemleri kolaylaştırılmalıdır. Özellikle sermaye şirketleri dışındaki işletmelerin, işletmenin sahibinin ölümü ya da emekli

olması sonucu işletmenin zorunlu olarak devrinde ortaya çıkan veraset ve satıştan doğan vergiler nedeniyle kapanması önlenmelidir. Kısaca mevzuatta işletmelerin kapanmasını önlemeye, rekabet gücünü artırmaya dönük devir, satış ve birleşme işlemlerini kolaylaştırıcı tedbirler alınmalı ve gerekirse istisnalar gündeme getirilmelidir.

Fon Uygulamaları Asgariye İndirilmelidir

Vasıtalı vergi niteliğine dönüşen, amaçları dışında kullanıma açık, denetim olanağı sınırlı olan ve bütçe disiplini bozan fon uygulamaları asgariye indirilmelidir. Tüm dünya ülkeleri istihdama prim verme yolunu benimserken, Türkiye'de ise çalıştırılan işçi sayısı ile belirlenen fonların bulunması oldukça düşündürücüdür. Söz konusu fonların kaldırılması gündemin ilk maddeleri arasında yer almalıdır.

Mevzuatın Yeniden Yazılması ve Bürokrasinin Azaltılması

Son düzenlemelerle daha da karmaşıkleşan mevzuat mükelleflerin anlayabileceği ve kolayca yorumlanabilecek basit bir dille yeniden yazılmalıdır. Vergi takvimi ve bürokrasiyi azaltarak mükellefin maliyetini düşürücü çabalar gündeme alınmalıdır. Türkiye'de mükellef maliyetinin idari maliyete oranı birçok ülkeye göre çok yüksektir. Bu nedenle altyapıda maliyeti düşürücü düzenlemeler yapılmalıdır.

AB ile Vergi Uyumlaştırılması Çabaları Hızlandırılmalı

1996 yılında gümrük birliğine geçiş için çok kısa bir dönem bulunmaktadır. Gümrük birliği sonrası özellikle gümrük vergi ve fon kayıpları vergi gelirlerinde düşüşe neden olabilecektir. Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) bu konuda uygulanan araçlardan birisidir. AB'de ÖTV'ye konu olan mallar Türkiye'de çok çeşitli fon ve vergi kapsamındadır. Bu

alanda uygulamanın sade ve basit olmasına özen gösterilmelidir. KDV oranlarının ise AB'nin benimsediği iki oranlı sisteme yaklaştırılması ve düşürülmesi AB'ye uyum açısından yerinde bir uygulama olacaktır. Yüksek KDV oranları belgesiz satışları artırırken KDV ve Gelir Vergisi kayıplarına yol açmaktadır.

Vergi mevzuatının AB ile uyumlaştırılmasından AB ülkeleri ile Türkiye'nin aynı vergi yasalarını uygulayacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Temel amaç kişi ve kurumların değişik ülkelerle olanaklar ölçüsünde yaklaşık düzeylerde vergilendirilmesi ve arada az vergi yükü farkları bulunması olmalıdır. Çünkü vergi sistemleri tarihsel ve sosyolojik nedenlere bağlı olarak bir ülkeden diğerine büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Kısaca, vergi sistemleri tarihi bir gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkarken, egemenlik haklarının serbestçe kullanımı açısından da önemli olmaktadır.

4.2. VERGİ KAÇAKLARI ÖNLENMELİDİR

Kurumsal yapıda yapılacak iyileştirme, vergi bilincini geliştirmeye dönük çabalar ve mevzuattaki düzenlemeler vergi kaçaklarının önlenmesinde önemli rol oynayacaktır. Üniter sisteme geçiş ve asgari ücret tutarı kadar belgeli harcamanın matrahtan düşülmesi uygulamasının benimsenmesi belge düzeninin işleyişini hızlandıracaktır. Ancak bu uygulamaların başarısı tüm mükelleflerin belge verme zorunluluğuna bağlıdır. Örneğin gıda harcamalarının büyük bir bölümünü semt pazarlarından yapan

VERGİ KAÇAGINI ÖNLEMeye YÖNELİK BAZI ÖNERİLER - 1	
• Mükellef daha etkin biçimde bilgilendirilemez mi ? bilinçlendirilemez mi ? • Mükellefe tüm giderlerini belgeleme olanağı getirilemez mi ? • Mükellefin rekabet gücünü artırması için işgücü maliyetleri düşürülemez mi ? • Mükellef maliyeti azaltılamaz mı ? • Paravan şirketlerin faaliyetleri önlenemez mi ? • Para dolaşım belgeleri denetlenemez mi ? • Denetim aşamasında para akışına ilişkin bilgilere ulaşılabilir mi ?	• Vergilerin kullandığı yerlerin açıklanması, mükellefin vergi konusunda sorunlarına çözüm getirebilecek bilgi birimlerinin oluşturulması, okullarda vergi konusunun içeriğinin farklı bir bakış açısıyla vergi bilinci oluşturmaya yönelik olarak öğretilmesi, kitle iletişim araçlarının halkla ilişkiler ve yaygın eğitim için kullanılması. • En az asgari ücret tutarındaki belgeli harcamaların vergi matrahından düşürülmesinin tüm mükelleflere yaygınlaştırılması. Götürü usul gibi belge düzenine dayanmayan uygulamaların kaldırılması, beyanname zorunluluğu ve beyannamelerde aile bağı ilkesinin uygulanması. • Vergide keyfilik yaratan uygulamalara son verilmesi, değişiklik yapma, erteleme, oranları değiştirme konusundaki değişikliklerin tamamen yürütmeye verilmesinin önlenmesi. • Yüksek vergi oranlarının düşürülmesi, istihdam üzerinden alınan fon ve vergilerin kaldırılması. Asgari ücretin vergi yükünün sıfır yapılması. Orta vadede asgari ücretin vergi dışı bırakılması. • Otomasyona gidilmesi, küçük mükelleflere yönelik yaygın eğitim , bilgisayar ve muhasebe paket program alımlarında düşük faizli kredi. • Vergilendirilemeyen gelirlerin yatırım alanlarında belge düzeninin sağlanması.

düşük ve orta gelir grubunun bugünkü uygulamayla bu harcamalarını belgeleme olanağı bulunmamaktadır.

Kısa dönemde vergi kaçacağına karşı etkili önlemler alabilmek için uygulamaya konabilecek önlemlerin çoğu ödemelere ilişkin belgeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Özellikle çeklerin denetim altına alınması kaçınılmazdır. Vadeli ödemeler için kullanılmaması gereken, görüldüğünde ödemeli bir belge olan çekler, kambiyo senetlerinde damga pulu, karşılıksız çeklerde özgürlüğü kısıtlayıcı cezalar, hızlı tahsilat olanağı sağlaması nedeniyle senetlerin yerini almıştır. Çeklerin hamiline yazılabilir olması bu ödeme belgesinin izlenmesini imkansız hale getirmiştir. Çek ve senetlere kayıt zorunluluğu yanında çeklerin vadeli kullanımı ve hamiline yazılması uygulaması kaldırılmalıdır. Kambiyo senetlerinden damga vergisi kaldırılırken, işleyişi hızlandırılmalı ve senetlerin vadeli işlemlerde kullanımı yeniden sağlanmalıdır.

Tüm bunların yanında yapılacak değişikliklere bağlı olarak Vergi Usul Kanunu'nda ve diğer yasalarda düzenlemeler yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Özellikle vergi kaçakçılığının sadece ekonomik yaptırımlarla önlenemeyeceği açıktır. Bu nedenle özellikle kasıtlı vergi kaçırma işlemlerinde özgürlüğü kısıtlayıcı cezalar para cezasına çevrilmemeli, denetleme konusunda esneklik getirilerek denetleme elemanlarının diğer kurum ve kuruluşlardaki gerekli bilgilere erişimi sağlanmalıdır.

VERGİ KAÇAĞINI ÖNLEMeye YÖNELİK BAZI ÖNERİLER - 2	
• Denetim etkinliği artırılabilir mi ? • Ekonomik yaptırımların caydırıcılığı artırılırken, cezai müeyyideler artırılarak yaygın biçimde uygulanamaz mı ? • Denetim elemanlarının denetleme aşamasında başta bankalar olmak üzere tüm kurum ve kuruluşlardaki kişisel ve ticari bilgilere ulaşması sağlanamaz mı? •	• KDV Beyannamelerinin yakından takibinin sağlanması, Yüksek KDV borçlularının periodik olarak taranması, vergi sicil no öncesi mükellef adayının diğer kamu kuruluşlarıyla eşgüdüm sağlanarak araştırılması. • Faturalarla çek, senet, havalenin ilişkilendirilmesi, fatura altında cari hesap bakiyelerinin verilmesi, hamiline ve vadeli çek kullanımının uygulamadan kaldırılması, senet kullanımının artırılması. • Denetim elemanlarının para akışıyla (Kurum-kişisel hesaplara) ilgili banka bilgilerine erişimini sağlayabilecek yasal düzenlemelerin yapılması. • Denetimde doğrudan mükellefe gitmek yerine Vergi Dairelerinde basit yöntemlerle mevcut beyannamelerin (KDV, Muhtasar vs.) ön denetime tutulması, verilerinde uyumsuzluk bulunan mükelleflerin denetime alınması. • Vergi kaçakçılığı cezalarının sadece ekonomik yaptırımlarla sınırlı kalmaması, mahkumiyet kararlarının ağırlaştırılarak yaygın biçimde uygulanması ve vergi ödememeyi alışkanlık haline getiren mükelleflerin teşhiri. •

KAYNAKLAR

- Gelir Kurumlar Vergi Usul Kanunu, Süleyman GENÇ, Emin TANRIVERMİŞ, Sürüyay.
- Resmi Gazete, 12 Mayıs 1994, Sayı 21932.
- Resmi Gazete, 14 Mayıs 1994, Sayı 21934.
- Resmi Gazete, 20 Mayıs 1994, Sayı 21939.
- Mükellefin Dergisi, Mart 1994, Sayı 15.
- Vergiler Fonlar ve SSK Paneli, Otomobil İş Sendikası, 8 Ocak 1993.
- Türk Vergi Sistemi Konferansı, Friedrich Ebert Vakfı, 14 Mayıs 1989.
- Beş Yıllık Kalkınma Planları, DPT (I, II, III, IV, V, VI).
- Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Vergi Yüğü, İTO, Yayın No: 1991-10, 1991.
- Kayıtdışı Ekonomi, Prof. Dr. Osman ALTUĞ, İstanbul Mart 1994.
- The Turkish Economy'94, TÜSİAD, Temmuz 1994.
- 1993 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi, TÜSİAD, Ocak 1993.
- Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1992), DPT, Mayıs 1993.
- 1993 ve 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri, T.C. Maliye Bakanlığı, 1992-1993
- 1994 Yılı Başında Türkiye Ekonomisi, İSO, Şubat 1994.
- Vergi Cephesi, H. Kürşat SERTPOYRAZ, Eylül 1991.
- Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, 1992.
- TOBB Vergi Uzlaşma Taslağı, TOBB, 1992.
- Türk Vergi Hukuku'nda Yoklama, İlhami SÖYLER, 1987.
- Batı Vergi Politikasında Yeni Eğilim ve Akımlar, Ali ALAYBEK, İstanbul 1965.
- Türkiye İlişkileri Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu, Ali Sait YÜKSEL, İİTİA Nihad SAYAR Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul 1979.
- Uluslararası Ekonomik Antlaşmaların Vergi Sistemi Üzerine Etkileri Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Türkiye'nin Durumu, Sural ARICAN, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Yayını, Haziran 1983.
- Türk Vergi Anlaşmaları Yorum ve Açıklamaları, Murat SEMERCİGİL, TMMOB Yayını Ankara 1992.
- World Development Report, 1989,1990,1991,1992,1993
- Türkiye'nin Vergi Potansiyeli ve Kayıt Dışı Ekonomi, Erdoğan ÖZÖTÜN, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, 1994
- Taxation in OECD Countries, OECD, Paris, 1993.
- T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü.