

MALİYE MÜKELLEF İLİŞKİLERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

*Yrd.Doç.Dr. Doğan ŞENYÜZ
Uludağ Ü I.I.B.F. Maliye Bl.*

I. GİRİŞ

Hangi amaçla kurulmuş olursa olsun, her örgütün başarılı olmasının bazı koşulları vardır. Bu koşullardan biri ve belki de en önemlisi, o örgütün karşı karşıya kaldığı kişilerle olan ilişkilerinin belirli bir düzen ve anlayış havası içinde yürütülmesidir. İlişkilerin olumlu ve düzenli bir düzeyde tutulması, taraflar arasında ortaya çıkabilecek pek çok sorunun çözümü olarak görülmelidir.

Mükelleflerle iyi ilişkilerin oluşturulması gereği devletin gelir toplama örgütlerinden biri olan vergi daireleri için de geçerlidir. Vergi dairelerinin mükelleflerle olan ilişkileri gerek kapsam gerek nitelik açısından bazı özellikler göstermektedir.

II. VERGİLEME ALANINDAKİ İLİŞKİLER YELPAZESİ

Vergileme alanındaki ilişkiler denildiğinde öncelikle Maliye ile mükellefler arasındaki ilişkiler anlaşılır. Ancak, Vergileme alanındaki ilişkiler sadece maliye ile mükellefle arasındaki ilişkilerden meydana gelmektedir. Bu iki grup arasındaki ilişkilere -her zaman zorunlu olmamakla birlikte- köprü görevini üstlenen meslek mensuplarıyla olan ilişkileri de eklemek gerekir. Vergileme alanındaki ilişkilere meslek mensuplarını da dahil ettiğimizde, aşağıda belirtilen üç boyutlu bir ilişkiler yelpazesine ulaşılır.

- Maliye - mükellef ilişkileri,
- Mükellef - meslek mensubu ilişkileri,
- Meslek mensubu - maliye ilişkileri,

Ancak biz bu yazıda yukarıda belirtilen boyutlardan maliye ile mükellefler arasındaki ilişkileri ülkemiz açısından ele alıp aksaklıklara sebebiyet veren faktörleri ortaya koymaya çalışacağız. Böylelikle, ilişkilerin iyi ve karşılıklı anlayışa dayanan bir ortam içinde yürütülmesinin şartları da belirtmeye çalışılacaktır.

III. MALİYE - MÜKELLEF İLİŞKİLERİNİN NİTELİĞİ

Maliye - mükellef ilişkileri denildiğinde, devletin gelirlerini toplamaktan sorumlu olan idari birim (genellikle vergi daireleri) ile üzerine bizzat veya vergi sorumlusu olarak vergi borcu düşen kişiler arasındaki ilişkiler anlaşılır. Yükümlüler vergi olayını, adeta vergi dairesi ve vergi yönetiminden gördükleri muamelelerle özdeşleştirmektedirler.

Vergi daireleri yükümlülükleri tesbit eden, beyannameleri kabul eden, vergi tarh - tebliğ - tahakkuk ve tahsilatlarını yapan, işe başlama - bırakma vb. bildirimleri kabul edip takibini gerçekleştiren, vergi cezalarını kesen, vergi uyuşmazlıklarında taraf olan ve işlemlerle ilgili olarak kayıt ve dosya tutan birimlerdir. Bu birimler işlemleri yaparlarken mükelleflerle aralarında istenmeyen bazı durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumların ortaya çıkmasında şüphesiz hem mükelleflere ve hemde maliyeye izafe edilen sebepler bulunmaktadır. Bu çerçevede maliye - mükellef ilişkilerinin iyi bir düzeye çıkartılabilmesi için her iki tarafa düşen görevler olduğu açıkça görülür.

IV. İLİŞKİLERİ OLUMSUZ YÖNDE ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Maliye - mükellef ilişkileri ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve siyasi olmak üzere pek çok faktör tarafından belirlenmektedir. Biz burada böyle bir sınıflamaya giderek bir ayırım yapmak yerine önemli gördüğümüz bazı faktörleri belirtmekle yetineceğiz.

1. Vergi Bilincinin Yeterince Gelişmemiş Olması

Günümüzde vergi, Anayasamızda da ifadesini bulduğu üzere "Hukuki zor"a göre alınmaktadır. Buradan verginin istenerek yapılan bir ödeme olmadığını çıkartmak zor değildir. Hukuki zorlamaya dayanarak alınan vergi esasen kamu hizmetlerinin genel bir karşılığıdır. Verginin genel kamu hizmetlerinin karşılığı olduğunun bilinmesi ise vergilendirme olayının mükelleflerce kabulünü kolaylaştıracaktır. Oysa mükellefler, vergiyi henüz yeterince kamu hizmetlerinin bir karşılığı olarak değerlendirme eğiliminde değildirler. Durum böyle olunca vergi mükelleflerce bütünüyle bir yük olarak kabul edilmektedir.

Teoride net vergi yükü olarak ifade edilen ve kamu hizmetlerinden yararlanmayı da dikkate alan değerlendirmenin vergi bilincinin gelişmesine katkıda bulunacağına şüphe yoktur. Vergi bilinci yüksek olan mükelleflerin, ödeyecekleri vergiye ve vergilendirme işlemlerine daha fazla anlayışla yaklaşacağı inancındayız. Nitekim, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın yaptığı bir araştırmada mükelleflere vergi kaçakçılığının sebebi sorulmuş, alınan cevaplarda vatandaşların % 80'i vergi bilincinin gelişmemiş olduğunu birinci derecede sebep olarak göstermiştir.

Vergi bilincinin yükseltilmesi açısından yapılması gereken şey; verginin bütünüyle yük olmadığı, içsel ve dışsal şekilde yararlanan kamu hizmetlerinin bir bedeli olduğu bilincini yerleştirilecek eğitim programlarının yürütülmesidir. Bu programların küçük yaşlarda başlatılması, yararı artıracaktır. Gerçekten küçük yaşta verginin önemini kavrayan bir kişinin vergilemeye yaklaşımı farklı olacaktır.

Eğitim programlarının yürütülmesinde yetişkinlere yönelik televizyon, radyo programları ile duvar afişleri asılması gibi çeşitli etkinliklerin yürütülmesi, vergi bilincinin gelişmesi ve sürekliliğinin sağlanması açısından çok yararlı olacaktır.

2. Vergilerin Adaletli Olmadığı İnanı

Mükelleflerin vergilerin adaletli olduğuna inanmaları, ilişkileri belirleme açısından çok önemlidir. Adaletli olduğuna inanılan vergileme, mükelleflerce kolay kabul edilen vergilemedir. Ancak, mükellefler genellikle kendilerini en az vergi yüküne maruz bırakan vergileri adil vergi olarak görme eğilimindedirler. Bu kanının değişmesi gerçek vergi ödeme güçlerini kavrayacak vergileme ile mümkündür. Bu amaçla istisna ve muafiyetlerin tekrar gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

3. Vergi Yönetiminin İçinde Bulunduğu Bazı Olumsuzluklar

Mükelleflerle iyi ilişki ortamını oluşturabilecek bir vergi yönetiminin, maliye ve mükellef ilişkileri açısından belli başlı özelliklerini řu unsurlar itibariyle tesbit edebiliriz.

- Güven vermek,
- Sratlilik,
- Tarafsızlık,
- Samimiyet.

Bu unsurlar aynı zamanda mükelleflerin iyi bir mali yönetimden belediği nitelikler olarak da belirtilebilir. Bu niteliklerin hayata geçirilmesi başta vergi yönetiminde görev alan personel olmak üzere bazı konulara getirecek çözümlerle mümkündür.

a) Personel Sorunu

Personel sorunu pek çok örgütte olduğu gibi, vergi yönetiminde de kendini hişsettiren bir karakter gösterir. Vergi yönetimindeki personel sorunu nitelik ve nicelik açısından olmak üzere iki açıdan ele alınabilir. Gerçekten bir örgütte, tek başına personel sayısının yeterli olması ya da personel kalitesinin yüksek olması birşey ifade etmez. nemli olan bu iki özelliğin birbirini tamamlaması ve uyum içinde olmasıdır.

- Niceliksel Personel Sorunu

Niceliksel personel sorunu işin gerektirdiği personelden daha az per-

sonelin istihdam edilmesi durumunda ortaya çıkar. Bu durumun sözkonusu olduğu ortamda mevcut personelin daha fazla işyükü altında kalacağı açıktır. Sonuçta işlerde karışıklık, zaman kaybı, personelde verim düşüklüğü ortaya çıkar. İş yüküne göre personel sayısının yeterli olup olmadığının iş analizi ve iş etüdleri kullanımıyla tesbiti yararlı olacaktır.

Mükelleflerin personelin yetersizliğinden yakındıkları zamanlar genellikle beyanname verme ve ödeme yapma zamanlarıdır. Bunun sebebi mükelleflerin büyük bir kısmının beyanname verme ve ödeme yapma işlemlerini son güne bırakmalarıdır. İşlerin yoğunlaştığı belirli zamanlarda dairelerde personel kaydırmaları yapılması, ilave beyanname kabul ve ödeme yerleri açılması son derece yararlı olacaktır. Bu amaçla personele mobilite özelliği kazandırılmalıdır. Saatlerce mağ kuyruğunda bekleyen vatandaşların, mükellef psikolojisi nedeniyle vergi dairelerinde oluşan sıralarda beklemeye hiç tahammülünün olmadığı gözlenen bir durumdur.

- Niteliksel Personel Sorunu

Personel sorununun ikinci boyutu, vergi yönetiminde görev alan kişilerin niteliksel yetersizliği ile ilgilidir. Vergicilik karışık ve teknik bir konu olup, uzmanlığı gerektirmektedir. Mükellefler karşılarında işi doğru olarak ve kısa sürede çözebilen uzman bir personeli görmek isterler. Fakat, vergi yönetiminde uzmanlaşmış kişilerin piyasadan aldıkları yüksek ücret teklifleri karşısında işi bırakmaları nedeniyle gerektiğince uzman personelin istihdam edildiği söylenemez. Teftiş kurulların da boş kadroların bulunması bu tespitin bir işaretidir. Ayrılmalar dolayısıyla işgören değişim hızının yüksek olması, işlerin yürütülmesinde ciddi aksaklıklara neden olmaktadır. Bu nedenle personel, mükellefle ilişkiler konuları da dahil olmak üzere meslek içi eğitimlerle görev anlayışları sürekli takviye edilmeli ve meslekten ayrılmayı caydırıcı ücret politikalarının uygulanmasına ağırlık verilmelidir.

b) Fiziki Mekanlar İle Araç ve Gereç Durumundaki Yetersizlikler

Hizmetin görüldüğü mekanların geniş, havadar ve yeterli ışık alan nitelikte olması çalışma ortamını etkileyen önemli faktörlerdendir. Çalışma ortamının rahat ve ferah olması yanında iş merkezlerine yakın mahallerde bulunması çalışanlar için olduğu kadar mükellefler için de yararlıdır. Vergi dairelerinin vergicilik hizmeti vermeye uygun, iş akışını kolaylaştıracak şekilde projelendirilmesi üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Vergi dairesi olarak inşa edilecek binaların projelendirilmesinde görev alan teknik elemanlar, vergi dairesinde çalışan yetkililerin görüşlerinden mutlaka yararlanmalıdırlar. Böylelikle yapılan en fazla fayda sağlanır hale getirilmiş olacaktır.

Vergi dairelerinde çalışan personel, işin yürütülmesi için ihtiyaç duyduğu büro malzemeleri, hesap makinası, para sayma makinası vb. araç gereçlerle donatılmalıdır. Çağımıza damgasını vuran teknoloji harikası bilgisayarların günümüzde girmediği yer neredeyse yok gibidir. Bütün vergi dairelerinin bilgisayarlarla donatılması dairelerin süratli ve güvenli iş görebilme yeteneklerine önemli katkıları olacağına şüphe yoktur.

4. Vergi Kanunları ve Düzenleyici İşlemlere İlişkin Bazı Hususlar

a) Kanunların Uygulanabilirlik, Dil ve İfade Özellikleri Bakımından

Vergi, kanunla konulan ve kanunla kaldırılan bir düzenlemedir. Bu nedenle iyi bir kanunun taşınması gereken özellikler vergi kanunları için de geçerlidir.

Kanunların hazırlık aşamasında komuoyunda tartışmaya açılarak ilgili kuruluşların görüşleri alınmalıdır. Böyle bir yaklaşımın kanunun yürürlük sırasındaki uygulanabilirlik şansını arttıracığına şüphe yoktur. Kanunlar hukuk tekniği ile kaleme alındıklarından, bazen ifade yapısı ve cümle tekniği itibarıyla kolay kolay anlaşılabilirler. Dikkat edilmesi gereken kanunların ifade gücü yüksek, kolay anlaşılabilir, aynı kanun ya da farklı kanunlar itibarıyla terim ve uygulama birliği sağlanmış şekilde kaleme alınmalarıdır.

Kanunların idari yorum niteliğinde olan ve çoğu zaman uygulamayı belirleyen tebliğlerinde yukarıdaki niteliklere sahip olmasının hem idare hem de mükellefler açısından çok büyük yararları vardır. Tebliğler, vergi dairelerindeki uygulama birliğini sağlamada önemli bir yere sahiptir. Uygulama birliğinin sağlanması yatay eşitlik düşüncesine uygun düşmesi nedeniyle mükellefler açısından da son derece arzu edilen bir durumdur. Uygulama birliğinin sağlanamaması halinde, her uygulayan kişiye göre değişen mevzuatla karşı karşıya kalırız ki, bu durum mükelleflerin güvenini zedelemesi yanında yanlış uygulamalara da neden olur.

b) Kanunların Değişme Sıklığı Bakımından

Bütün kanunlarda olduğu gibi vergi kanunlarında toplumdaki ekonomik sosyal ve teknik gelişmeleri takip etmek zorundadır. Bu nedenle, gelişmelere bağlı olarak kanunların ihdas edilmesi ya da maddelerinin birinin ya da bir kısmının değişikliğe uğraması çok normaldir. Ancak bu doğru olmakla beraber kanunların olur olmaz sebeplerle, takibi mümkün olmayacak çok kı-

sa aralıklarla değiştirilmesi hem idare hem de mükelleflerin zor duruma sokacağı unutulmamalıdır. Çünkü, her yeni değişiklik idare ve mükellefler düzeyinde yeni bazı düzenlemeler yapılmasını da beraberinde getirmektedir. Ayrıca yapılacak sık değişiklikler mükelleflerin hukuki güvenlik duygularının zedelenmesine ve mali belirsizliğe itilmesine sebep olur. Mali istikrarın öncelikle hukuki istikrarın sağlanmasıyla mümkün olacağı hiçbir zaman unutulmamalıdır.

Kanunlarda değişiklikler yapılacağı zaman geriye yürümelere yer verilmemesi üzerinde dikkatle durulması gereken diğer bir konudur. Üzerinde durulması gereken bir nokta da yapılan kanuni değişikliklerin çıkarılan tebliğlerle tamamlanma olayıdır. Ülkemizde bir vergi kanunu çıkartmak hatta maddesi bir tebliğ çıkartmayı da beraberinde getirmektedir. Ülkemizde bir vergi kanununun binlerce sayfayı bulan tebliğlerle çalıştığı bilinen bir gerçektir. Bu kadar kalabalık bir mevzuatın içinden çözüme ulaşmak bazen uzmanlar için bile imkansız hale gelmektedir.

5. Vergilerin Sayısal Miktarının Fazlalığı

Devlet gelirlerini sağlamada vergilerin teklifi ya da çokluğu eski dönemlerden beri üzerinde tartışılan bir konudur. Günümüzde çok vergili sistemler uygulamaya hakim olmakla birlikte vergilerin sınırlandırılmasının gereği de açıktır.

Önemli olan mükelleflerin bir vergi ormanı içinde kaybolmadan ödevlerini yerine getirebilmesidir. Ülkemizdeki vergilerin sayısı ve yapısı hakkında, 1970 yılında KDV reform çalışmalarına Birleşmiş Milletler Uzmanı olarak katılan Prof. SHOUP'un söylediklerinin bir tesbite imkan vermediği inancındayız. Adıgeçen Profesör "Ben dünyada bütün vergileri bilen bir hocayım ancak o kadar çok vergi koymuşsunuz ki bunların bir kısmını ben bile bilmiyorum" demektedir. 1970'li yıllarda yapılan bu tesbitten daha sonra gider vergileri uygulamadan kaldırılıp yerine KDV getirilmesine rağmen Banka ve Sigorta Muameleleri vergisi korunmuştur. Ayrıca günümüzde, vergilere bağlı olarak veya vergi gibi çalışan ve bu özelliği dolayısıyla gelir elde etme açısından her biri gerçekte vergi olan fon uygulamalarıyla, vergi sayıları artırılmıştır. Sonuçta daha karışık bir sistemle karşı karşıya kalınmıştır. Örneğin, bir gelir vergisi beyannamesi verildiğinde üç tane yavru vergi niteliğinde olan fonlarında ayrıca hesaplanması gerekmektedir. Bu halile gelir vergisi beyannamesi aynı zamanda fonlar beyannamesi haline dönüşmektedir.

Vergilere bağlı olarak çalışan fonlar parça parça ele alınacağına bağlantılı olduğu vergi oranına ilave edilmeli (ya da mutlaka fon uygulaması yapılacaksa genel fon payı şeklinde uygulanmalı) ve daha sonra tahsilatlar özel

fonlara aktarılmalıdır. Bu basitleştirme mükellefler ve idare açısından son derece yararlı olacaktır.

6. Vergi Bürokrasisinin Ağırlığı

Vergi tarh, tebliğ, tahakkuk olmak üzere belirli aşamalardan geçerek tahsil edilir. Bu aşamalardan herbiri belirli bir formalite düzenine uymayı gerektirir. Beyannamelerin ve eklerin doldurulmasındaki güçlükler ve bunlara ilişkin formalitelerin yerine getirilmesi mükelleflerin en büyük kaygısını oluşturur. Bu kaygıyı biraz olsun azaltmak, beyannamelerin doğru hesaplamalara imkan verecek şekilde sadece basit hale getirmeyi gerektirir.

İdarede kırtasiyeciliğin artması daha fazla memura, daha fazla memur aylıklarının düşmesine, ayhkların düşmesi yeteneklilerin azalmasına, yeteneklilerin azalması denetleme kurallarının artırılmasına, denetleme kurallarının arttırılması kırtasiyeciliğin artmasına sebep olur. Kırtasiyeciliğin artan kırtasiyecilikle sonuçlanan fasit bir daire yaratması nedeniyle özenle kaçınılması gereken bir nokta olarak değerlendirilmesi gerekir.

7. Halkla İlişkilere Gereken Önemin Verilmemesi

Halkla ilişkiler birimleri, sunulan hizmetin niteliği, tanıtılması, geliştirilmesi ve daha iyi koşullarda gerçekleştirilmesi vb. amaçlar için örgüt içi ve dışı faaliyette bulunurlar. Bu anlamda halkla ilişkiler, hizmet birimi örgütün gözü kulağı görünümündedir.

Ülkemizde Bakanlık örgütü içinde yer alan halkla ilişkiler biriminin maliye mükellef ilişkilerinin geliştirilmesindeki katkısını ihmal etmek mümkün değildir. Birim, ülke genelinde maliye - mükellef ilişkileri konusunda sürekli şekilde çalışmalarını sürdürmelidir. Bu çalışmalar halka açık seminer, açık oturumlar şeklinde olabileceği gibi kapsamlı anket uygulamaları şeklinde de gerçekleştirilebilir.

Gerçekten bu birim halkın vergi bilincinin geliştirilmesinde, vergi politikalarının belirlenmesinde ve halka anlatılmasında, uygulanan ya da uygulanacak vergi politikaları hakkında ne düşünüldüğünün tesbit edilmesinde, halkın düşünce ve tutumlarının yönlendirmesinde ve uygulamayı kolaylaştıracak önlemlerin tesbit edilmesinde aktif görev üstlenip bunları yerine getirmelidir. Bunlar yerine getirildiği ölçüde de vergileme gibi zor ve teknik yanı ağır basan bir konunun daha basitleşeceği inancındayız.

Bakanlığın Halkla İlişkiler Biriminin profesyonel reklam ve kamuoyu araştırma kurumlarına açılması ve bunlara araştırmalar yaptırması bu alandaki faaliyetleri daha verimli kılacağına inanıyoruz.

SONUÇ

Maliye - mükellef ilişkileri Devlet - vatandaş ilişkilerinin mali alandaki bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali alandaki ilişkiler sadece maliye - mükellef ilişkilerinden meydana gelmemekle birlikte ilişkilerin en nazik kısmını bu boyut oluşturmaktadır. Maliye ile mükellefler arasındaki ilişkilerin ülkemiz açısından iyi bir düzeyde olduğunu söylemek mümkün değildir.

İlişkileri olumsuz şekilde etkileyen faktörlerin ortadan kaldırılmasında hem mükelleflere hem de maliye idaresine düşen görevler vardır. İlişkileri olumsuz etkileyen faktörlerden bizce ilki ve belkide en önemlisi vergi bilincinin gelişmemiş olmasıdır. Vergi bilincinin geliştirilememesi ve topluma yaygınlaştırılmaması, ilişkilerin iyileştirilmesi açısından bir dezavantajdır. Sorunların kaynağını burada arayıp çözümlere de buradan başlamak gerekir. Vergi bilincinin gelişmemiş olması dezavantajına vergi yönetiminin personel yapısı, fiziki koşulları ve kanunların şekli ve usulü uygulamasından kaynaklanan problemlerinde eklenince sorunun boyutu büyümekte ve çehresi değişmektedir.

Vergi dairelerinde özellikle vergicilik alanında yetişmiş elemanlar istihdam edilmelidir. Mevzuat her zaman yerine belirli zamanlarda değişikliğe tabi tutulmalıdır. Mevzuatın karışıklığını biraz olsun azaltabilmek açısından muktezalar ve Bakanlık görüşleride dahil olmak üzere değişir yapıdaki mali mevzuat külliyatı abone sistemine bağlı olarak yayınlanmalıdır.

Sorunların tesbiti ve çözümlerinin hayata geçirilip gerekenlerin yapılması konusunda Bakanlık bünyesinde yer alana halkla ilişkiler birimi daha aktif hale getirilmelidir. Bu yolla sorunlara belirli bir çerçevede içinde de olsa çözüm getirilebileceği inancındayız.