

AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI DOĞRULTUSUNDA TÜRK VERGİ POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİMLER

THE CHANGES IN TAX POLICY OF TURKEY ACCORDING TO EUROPEAN UNION PROGRESS REPORTS

*Şafak Ertan ÇOMAKLI¹, Zülküf AYRANGÖL^{**}, Mustafa TEKDERE^{***}*

ÖZET: Günümüzde gelişmiş bir entegrasyon niteliği taşıyan Avrupa Birliği altı üye ile başladığı birliğine, çeşitli ülkelerin farklı zamanlarda katılımıyla, 2014 yılı itibariyle yirmi sekiz üye ile devam etmektedir. Üye sayısının fazlalığı aslında önemli bir olguya da dikkati çekmektedir. Buna göre, yirmi sekiz üye ülke sahibi olan entegrasyon, aynı zamanda yirmi sekiz farklı devlet sistemini belirli açılardan entegre etme gibi zor bir görevi de üstlenmiş demektir. Avrupa Birliği devletlerarası ekonomik ve sosyo-kültürel alanda mümkün olan en yakın ilişkileri sağlama açısından da önemli bir çaba göstermektedir. Şüphesiz bu birleşim üye ülkelerin vergi mevzuatı ve vergi sistemlerinin birbiriyle uyumlaşmasını da gerektirmektedir. Bu bağlamda ülkeler ister üye ister aday konumunda olsun raporlar ile gözlem altında tutulmaktadır. Buna göre Türkiye de Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde “İlerleme Raporları” kapsamında çeşitli yönlerden değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Çalışmada Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde, 1998'den beri düzenli olarak yayınlanan “İlerleme Raporları” çerçevesinde vergi sistemine dair tespitler ve Türkiye'deki vergi politikalarında meydana gelen değişimler incelenmektedir.

Anahtar sözcükler: Avrupa Birliği, Vergi, Avrupa Birliği İlerleme Raporları

ABSTRACT: In Nowadays, the EU which has integration developed character keeps go with 28 member states since 2014 as a result of new participations, but it has started 6 member states. The excess of the number of members, actually, draws attention to important case. According to this, the integration that has 28 members, at the same time, undertakes the duty that is integration government systems of 28 member states. The EU shows significant effort in the perspective of providing relationship that is closest in the area of economic and socio-cultural international. Undoubtedly, this integration calls for consistence tax rules and tax systems with each other's member states. In this context, the both member states and candidate states is kept under observation. According to this, Turkey has been kept under observation in the relationships between the EU in the frame of ‘the reports of progress’.

In this study, it is examined determinations on tax system and the changes that occur in the tax policies in the perspective of ‘reports of progress’ which is regularly promulgated since 1998.

Keywords: European Union, Tax, European Union Progress Reports

1. GİRİŞ

Dünya genelinde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkelerde meydana gelen değişimler ve küreselleşme süreci, toplumların istek ve ihtiyaçlarını değiştirmiştir. Bu ihtiyaçları karşılayabilmek için sürekli olarak kendini yenileyen, yeni bilgiler edinmeyi bir yaşam biçimi haline getirmiş bir toplum gereksinimini ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği de bu küreselleşme sürecinde ön plana çıkan, güçlü bir topluluk olarak bilinmektedir (Sağlam, 2011: 88). Siyasi ve ekonomik anlamda büyük bir güç birliği oluşturmaya çalışan Avrupa Birliği, aday ülkelerin iç ve dış meseleleri hakkında, ilerleme raporları vasıtasıyla düzenli bir şekilde bilgiler sunmaktadır.

¹ Prof. Dr. Polis Akademisi Başkanlığı, safacomakli@gmail.com

^{**} Yrd. Doç. Dr. Erzincan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, zulkufayrangol@gmail.com

^{***} Arş. Gör. Erzincan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, mustafatekdere@gmail.com

Avrupa Birliği'ne aday ve tam üye müzakerelerine başlamış olan bir ülkenin, sadece dış ilişkileri ya da ekonomik gelişmeleri irdelenmemekte, aynı zamanda iç sorunlar hakkında da yorumlar ve öneriler sunulmaktadır. Aday ülkenin gelişimine göre düzenlenen ve periyodik şekilde sunulan bu raporlardaki görüş ve öneriler, aday ülkenin tam üyeliğe katılım müzakerelerine yön vermektedir.

Avrupa Birliği, Türkiye'nin Ankara Antlaşması'nı imzalamasından itibaren düzenli aralıklarla ülkenin iç ve dış sorunlarına, ekonomik, sosyal ve politik gelişmelerine ayna tutan bir dizi raporlar hazırlamakta ve bunları yetkililerle paylaşmaktadır. Ankara Antlaşması'yla başlayan ve yoğun bir şekilde ilerleyen Türkiye-AB ilişkileri 2000'li yıllara kadar istenen düzeyde devam etmemiştir. Fakat 1998 yılından itibaren hazırlanmaya başlanan ilerleme raporları AB katılım sürecine ve ilişkilere bir ivme kazandırmıştır. İlerleme raporlarında yer alan çeşitli fasıllarda (tarım, sanayi, çevre, enerji, ulaştırma, vergileme vb.) Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu için çeşitli öneriler sunulmaktadır. Türkiye ise kendisinden istenilenler doğrultusunda politikalar uygulayarak AB ile uyumu en üst noktada sağlamaya çalışmaktadır.

Nihayetinde tüm aday ülkelerin yaptığı gibi, Türkiye'de yol haritası niteliğindeki Ulusal Programını 2001 yılında hazırlamıştır. Ulusal Programda AB müktesebatına uyum çalışmalarının bir takvimi yer almıştır. Ulusal Program, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesini öngörmekte ve bu çerçevede yapılacakları sıralamaktadır (Özer, 2007: 68-69).

Bu kapsamda gerçekleştirilecek reformlar arasında vergileme de yer almaktadır. Vergileme ile ilgili olarak çalışmaların kapsamının ve amacının anlaşılabilmesi için genel olarak Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarında vergileme ile ilgili belirttiği hususların ve politikalarının incelenmesi ve belirtilen politikaların Türk Vergi Sistemi'ne yansımalarının ortaya konulması gerekmektedir. Bu gerekliliğe istinaden çalışmada, önce Avrupa Birliği'nin oluşum süreci ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinden kısaca söz edilerek, İlerleme Raporları çerçevesinde Avrupa Birliği'nin vergileme alanında Türkiye'den beklentileri ve Türkiye'nin bu alanda gerçekleştirdikleri ile yapması gerekenler değerlendirilmektedir.

2. TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

Dünya'da bölgesel bütünleşme fikrini destekleyen oluşumlardan biri olan ve Türkiye'nin de içinde yer almaya çalıştığı veya yer almak için büyük bir çaba gösterdiği Avrupa Birliği fikri II. Dünya Savaşı sonunda ortaya çıkmıştır (Gültekin, Anagün, 2006: 146). İkinci Dünya Savaşı'nın Avrupa'da yarattığı yıkım, bu acı tecrübenin bir daha yaşanmamasını sağlamak için ülkelerin işbirliğine gitmesine yol açmıştır (Uysal, 2001: 141). 9 Mayıs 1950 yılındaki bir demecinde, Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, bugünkü Avrupa Birliği'nin temellerini oluşturacak olan görüşlerini dile getirmiş ve Schuman Planı çerçevesinde Nisan 1951'de imzalanan Paris Antlaşması ile altı ülke (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu oluşturmuşlardır (Çomaklı, 2008: 55).

Aynı doğrultuda bu kez Mart 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu meydana getirilmiştir. "Avrupa Birliği'nin temellerini atan Roma Antlaşması'nın başlangıç hükümlerine bakıldığında, ekonomik anlamda temel hedefin üye ülkeler arasında ortak bir pazarın kurulması olduğu görülmektedir (Organ, 2006). Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği tesis edilmiş ve üç temel sütun (Avrupa Toplulukları, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği) üzerinde yeni bir hukuksal yapı düzenlenmiştir (Bilici, 2007: 171).

Ekonomik birlik² oluşturmak amacıyla kurulmuş olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, bugün ekonomik boyutunun yanı sıra sosyal, kültürel ve siyasi boyutları da kapsayan çok uluslu bir topluluk olan Avrupa Birliği'ne dönüşmüştür (Sağlam, vd., 2011: 88).

Türkiye'nin Avrupa ile iki yüz yıldan fazla bir geçmişi olup, bu sürecin en son halkasını Avrupa Birliği ile bütünleşme hedefi oluşturmaktadır (Dartan, 2012: 143) Söz konusu bu organizasyon içerisinde yer almak isteyen Türkiye 12 Eylül 1963 yılında imzalanan ve 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile entegrasyon sürecine dahil olmak istemiştir (İlgazi, 2009: 3) Ankara Anlaşma'nın amacı, "Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkındırılmasını ve Türk halkının istihdam seviyesinin ve yaşam şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir" (Yıldız Tokathoğlu, 2005:53). Geleceğe yönelik bir çerçeve antlaşması olan ve Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu üyesi altı ülke (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) arasında imzalanan bu anlaşmaya göre ortaklığın aşama aşama geçeceği dönemler belirlenmekte ve bu dönemlerin çerçevesi çizilmektedir (İlgazi, 2009: 3).

Ankara Anlaşması, Türkiye'nin üyeliği hedefine yönelik olarak "hazırlık dönemi", "geçiş dönemi" ve "son dönem" olmak üzere üç devreden oluşan bir entegrasyon modeli öngörmüştür. Ekonomik ve siyasi problemler nedeniyle istikrarsız olan ilişkiler sonrası Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik başvurusu yapmıştır (Bilgili, 2006: 62).

1999 yılı Helsinki Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsünü teyit ederek, katılım öncesi stratejiden faydalanabileceğini belirtmiştir. Bu stratejinin genel amacı, Türkiye'yi AB üyeliğine hazırlamak için bir uyum programı teklif etmektir. Bu sonuç, Türkiye-AB ilişkisinin dönüm noktasını oluşturmaktadır. AB'ye potansiyel bir aday ülkenin, 1993'de Avrupa Konseyi'nin Kopenhag'da tanımladığı genel şartlardan üçünü yerine getirmesi gerekmektedir. Bu şartlardan birincisi; Ekonomik Kriterler: İşleyen bir piyasa ekonomisine ve AB içinde piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesine sahip olmasıdır. İkincisi; Siyasi Kriterler: Demokratik bir siyasi sistem, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasının güvence altına alındığı bir kurumsal yapıya sahip olmasıdır. Üçüncüsü ise; Topluluk Müktesebatının Kabulü: Birliğin siyasi, ekonomik ve parasal hedeflerine bağlılık dâhil olmak üzere, AB mevzuatını üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmasıdır (Bilgili, 2006: 62).

Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri'ni imzalaması ve sonrasında meydana gelen gelişmeler, Türkiye'nin aday olma sürecini hızlandırmıştır. Bu nedenle Kopenhag Kriterleri'nden taraf olduğu ve imzaladığı bütün belgeler bağlayıcı niteliktedir (İlgazi, 2009: 3). Türkiye'nin AB'ye katılım süreci herhangi bir uluslararası müzakere olarak ele alınmamalı, müzakere daha çok katılmak isteyen ülkenin AB müktesebatına ve kurallarına uyumu ve uyum takvimi üzerindedir. O

² "Avrupa Birliği içinde ekonomik birliğin tam olarak kurulabilmesi için üye ülkeler arasında mali birliğin sağlanması zorunludur. Mali birlikten kasıt vergi uyumlaştırmasının sağlanmasıdır. Avrupa'nın bütünleşmesinde vergi ile ilgili konular, gerek Roma Antlaşması'nda gerekse Maastricht Antlaşması'nda ortak politika alanı olarak kabul edilmediğinden vergi ile ilgili düzenlemeler üye devletlerin egemenlik yetkileri kapsamında bırakılmıştır. Zira Avrupa Birliği'nde, vergi politikası Avrupa bütünleşmesine göre şekil alan ikincil bir politika niteliğindedir. Bu nedenle, üye ülkeler vergi mevzuatlarını kendi mali ihtiyaçları ve benimsedikleri ekonomik ve sosyal hedeflerine göre yönlendirmektedirler. Vergiye yönelik genel yaklaşım, üye ülkelerin vergi sistemlerindeki farklılıkların yol açtığı haksız rekabet ortamlarını engellemek amacıyla, üye ülkeler arasında ayrımcı vergilemenin önlenmesi, çifte vergilemenin önlenmesi ve vergi kaçakçılığıyla mücadele ile birlikte, üye ülkelerin ulusal vergi yasalarının uyumlaştırılmasını hedeflemektedirler." **Bkz: Fikret Erkan, Avrupa Birliği'nde Dolaysız Vergilerin Uyumlaştırma Çalışmaları ve Türkiye'nin Uyumu, E-Yaklaşım, Kasım, 2003, Sayı: 4.**

yüzden AB müktesebatının %95'i üzerinde çok fazla bir müzakere payı yoktur. Katılmayı planlayan ülke bu kurallara hangi koşullar altında ve ne tür bir zaman diliminde uyacağı veya uyamayacağı kurallar varsa bunun üzerine müzakere edebilir. Bu bağlamda, AB'nin önceki genişlemelerinin değerlendirilmesi, özellikle 1 Mayıs 2004'te AB'ye katılan ülkelerin deneyimlerinin ve üyeliklerinin siyasi boyutlarının incelenmesi, Türkiye'ye müzakere sürecinde yol gösterecektir (Müftüler, Baç, 2006: 8).

3. İLERLEME RAPORLARI

Tam üyelik hedefi ile çıkılan bu yolda, 1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin adaylık statüsü geri dönülmez şekilde kabul edilmiştir (Gültekin, Anagün, 2006: 147). 1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa Stratejisi belirlenmiştir. Buna göre, Avrupa Komisyonu, 1998 yılından itibaren aday ülkelerin Avrupa Birliği müktesebatına uyumuna ilişkin olarak yıllık İlerleme Raporları hazırlamaktadır. Söz konusu Raporlarda aday ülkelerin müktesebata uyum konusunda kat ettikleri yollar anlatılmakta ve yapması gereken yasal düzenlemeler ile bunların uygulanmasına ilişkin açıklamalar yapılmaktadır (Ergin, 2006). Söz konusu bu raporlar aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir araç olarak görülmektedir (Özer, 2007: 69). İlerleme raporları, AB'ye aday ülkeler için her yıl düzenli olarak hazırlanmakta birey ve toplum hayatına ilişkin her konuda aday ülkenin faaliyetlerin olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirmektedir (Arslan, 2009: 229).

1998 yılından bu yana gelişen süreç içerisinde özellikle her yıl bir ilerleme raporu verildiğini ve bu ilerleme raporu içerisinde de Türkiye'ye bazı eleştirilerin yöneltildiği görülmektedir. Bu eleştirilerin yanı sıra, ilerleme raporları aynı zamanda Türkiye'de görülen ilerlemeleri de kaleme almaktadır. Bu bakımdan ilerleme raporlarını sadece Türkiye'nin eleştirisi olarak görmemek ve aynı zamanda Türkiye'de yaşanan gelişmeleri belirten birer belge olarak ta kabul etmekte yarar vardır (Centel, 2008: 2).

Bu çerçevede 1998 yılında ilk ilerleme raporunu yayımlayan Türkiye'nin, son raporu 2014 yılında yayınlamıştır. Şimdi sırasıyla bu ilerleme raporlarının özellikle çalışmanın temelini konu olan vergileme ile ilgili hususlarına ve raporların Türkiye'yi yükümlülük altına alan bölümlerine ana hatlarıyla değinilecektir.

4. İLERLEME RAPORLARI VE VERGİ SİSTEMİNE DAİR TESPİTLER

İlerleme raporlarında yer alan vergisel tespitlere geçmeden önce Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarıyla üye ve aday ülkeler nezdinde ulaşmak isteği başlıca amaçları belirtmekte fayda vardır. Belirtilecek bu amaçlar Avrupa Birliği'nin bütünleşmesinin, uluslararası alanda etkinliğini arttırmasının ve son aşamada büyük bir devlet imajı çizebilmesinin kilometre taşlarıdır. Bu doğrultuda ilerleme raporlarıyla ulaşmak istenen belli başlı amaçlar dört bölümde sınıflandırılmıştır. Bunlar; siyasi kriterler, ekonomik kriterler, üyelik yükümlülüğünü üstlenme yeteneği, ortak dış politika ve güvenlik politikasıdır. Vergisel tespitler ağırlıklı olarak ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüğünü üstlenme kriterleri bölümünde yoğunlaşsa da bütün kriterlerin bir etkileşim içinde olduğu da göz ardı edilmemelidir. Ekonomik kriter ve üyelik yükümlülüğü kriteri ile ulaşmak istenen daha spesifik amaçlar ise:

- Üye ve aday ülkeler temelinde ticari ve ekonomik ilişkilerin sürekli ve dengeli bir şekilde güçlenmesi-gelişmesinin teşvik edilmesi amacıyla Gümrük Birliği oluşturulması ve genişletilmesi,
- Mali, ekonomik, endüstriyel ve teknik işbirliğinin genişletilmesi ve yoğunlaştırılması,
- İşleyen bir piyasa ekonomisinin ve birlik içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile başa çıkma kapasitesinin şart olduğu dolayısıyla gerekli altyapının sağlanmasıdır.

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

Belirtilen bu noktalar vergi konusunda raporlarda yapılacak tespitler ve bu tespitlerden beklenen nihai amaç konusunda ipucu vermektedir. Genel olarak ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, ayrımcı uygulamalara son verilmesi ve böylece ortak bir pazarın oluşması vergi ile ilgili raporlarda dile getirilen hemen her söylemin altında yatan esas nedendir. Kaçakçılık konusunda tedbirler alınarak yaratılan katma değerlerin kayıt altına alınması ve böylece AB'nin öz kaynak unsurlarının da korunması, vergiyle ilgili yasal mevzuatların tutarlılık göstermesi, özerk kurumlar oluşturulması ve teknolojik imkânlarla kurumların mükellef lehine geliştirilmesi, ortak istatistik sistemi için uyumlaştırma gibi nedenler ikincil nedenler olarak gösterilebilir.

Düzenli olarak yayınlanan raporlarda bu konular ile ilgili aday ülkelerin katılım yönünde kaydettiği ilerlemelere ilişkin durum tespitleri yapılmaktadır. Böylece aday ülkelerin siyasi ve ekonomik durumları göz önüne alınarak topluluğa girme konusunda karşılaşılabilecek uyum sorunlarını orta vadede aşma gücü analiz edilmekte ve sorumlu komisyonlar ikna edilmeye çalışılmaktadır

4.1. Birinci İlerleme Raporu (1998)

1998 yılında ilk kez hazırlanan ilerleme raporunda vergilendirme konusunda; vergi gelirlerinin GSMH'ya oranına temas edilmiş ve bu oranın topluluk standartlarına kıyasla çok düşük olduğu belirtilmiştir. 31 Aralık 1995'te Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesiyle Türkiye'nin topluluktan ithal edilen ürünler üzerine uyguladığı vergiler, harçlar, miktar kısıtlamaları ve eşdeğer etkisi olan tedbirleri kaldırdığı ve üçüncü ülkelere karşı ortak politikalar izlenmeye başlandığından bahsedilmiştir. KDV konusunda sisteminin topluluk yaklaşımına dayalı olmasına rağmen özellikle istisnalar bakımından topluluktan çok daha geniş içeriğe sahip olduğuna, standart oranın dışında dört farklı oran bulunduğuna, KDV yasasında ülkede yerleşik olmayan vergi mükellefi yabancılara, girdiler üzerine ödenen KDV'nin iadesine imkân veren hükümleri içermediğine ve bu durumun ilave bir mali külfet oluşturduğuna son olarak Türk Vergi Sistemi'nin çok yüksek advalorem vergi oranlarına dayalı olduğuna ve bir antrepo sistemi içinde verginin askıya alınmasını öngörmediğine temas edilmiştir.

Ayrıca Topluluk tabanlı bir KDV sistemi uygulanması için başlangıç yapıldığına, fakat bunu Topluluk müktesebatına uygun hale getirmek için bazı temel alanlarda önemli çabalara ihtiyaç olduğuna vurgu yapılmıştır. Yine KDV oranları ve bazı ithalat ürünleri konusunda ek vergi bakımından ayrımcılık yapmama kuralına aykırılıkları kaldırmak için de çaba gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Turkey Progress Report, 1998).

4.2. İkinci İlerleme Raporu (1999)

İkinci ilerleme raporunda 1998 yılında gerçekleştirilen vergi reformunun ilk aşamadaki etkisinin devlet gelirlerinde azalmaya neden olduğu belirtilmiştir. Bu olumsuz etkinin hükümetin harcamaları daha da kısımasına ve yeni vergi yasasını daha sert düzenlemeler temelinde vergi tahsilatı noktasında yoğunlaştırmasına neden olduğuna temas edilmiştir. Bunlarla birlikte mobil telefon lisansları satışı gibi özelleştirme gelirinin de etkisiyle temel ekonomik göstergelerde kısa süreli de olsa bir düzelme yaşandığı belirtilmiştir.

Vergi alanında KDV konusunda son rapordan bu yana ek bir uyum çalışması yapılmadığı belirtilmiştir. ÖTV alanında Türk Vergi Sistemi'nin topluluk müktesebatından bir hayli uzakta olduğu belirtilmiş ve topluluk müktesebatı ile uyumlaşma çalışmaları açısından dolaylı vergilerin sağlam bir hareket noktası olacağı ifade edilmiştir. İthal malları vergilendirme konusunda ayrımcı uygulamaların sonlandırılması için özel dikkat gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Turkey Progress Report, 1999).

4.3. Üçüncü İlerleme Raporu (2000)

Söz konusu ilerleme raporunda kamu sektöründe yapılan reformların vergi idaresinin etkinliğini iyileştirdiği ve güçlendirdiği belirtilmiştir. Yaşanan deprem nedeniyle parlamentoya sunulmuş onaylanan deprem vergileri paketi Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarında ve Özel Tüketim Vergileri'nde bir artış öngörmekte ve cep telefonu faturaları üzerine yeni bir vergi (ÖİV) konulmasının dâhil edildiği ve yaratılan yeni vergilere ilave olarak dolaylı-dolaysız vergilerdeki artışın GSMH'nin % 3'üne yakın ek gelir sağlayacağı ifade edilmiştir.

Önceki rapordan bu yana vergileme alanında çok kısıtlı ilerleme kaydedildiği çok az gayret gösterildiği belirtilmiştir. Hem vergi yapısında hem de vergi oranlarının düzeyi ile ilgili olarak tüketim vergileri alanında büyük uyumlaştırmaya ihtiyaç olmasına rağmen Ocak 2000'de KDV ile ilgili olarak muafiyetli ithalata ilişkin işlemlerin topluluk müktesebatıyla uyumlulaştırılmasına yönelik çok yetersiz de olsa değişiklikler yapıldığı ifade edilmiştir. KDV konusunda hem verginin düzgün hesaplanması hem de oranlar ve muafiyetler konusunda ilave uyumlaştırma yapılması gereği dile getirilmiştir. Menşeleri ne olursa olsun vergiye tabi malların eşit vergilendirilmesi ve diğer ayrımcı uygulamaların azaltılması konusuna özen gösterilmesi tekrar ifade edilmiştir (Turkey Progress Report, 2000).

4.4. Dördüncü İlerleme Raporu (2001)

Dördüncü ilerleme raporunda rapor döneminde yaşanan Şubat 2001 krizi nedeniyle artan mali dengesizlikleri elimine etmek için gerçekleştirilen KDV'deki artışın gelirlerde kısmi artış meydana getirdiği söylenmektedir. Geniş kayıt dışı sektörün varlığının hane halkı arasında vergi yükü dağılımında dengesizliğe neden olduğu ve karayolu kullanım ücretleri konusunda müktesebata uygun hareket edilmediği karayolu taşımacılığı alanında ise çalışan işleticilerden alınan vergilerin yapısında kısmen uyumlaştırma yapıldığından bahsedilmiştir.

Türkiye'nin son ilerleme raporundan bu yana özellikle ÖTV alanında ilerleme kaydettiği ifade edilmiştir. Dolaylı vergilendirme konusunda akaryakıt üzerinden alınan asgari ÖTV oranlarının AB'nin asgari oranları üzerine çıkarıldığına ve şirketlerin sermaye artışları üzerinden alınan dolaylı vergi oranlarında ilgili müktesebat uyarınca indirimine gidildiğine temas edilmiştir. KDV alanında özellikle vergi oranları ve istisnalar bakımında özel çaba gösterilmesi gerektiği dile getirilmiştir. ÖTV alanında akaryakıt konusunda önemli adımlar atılmasına rağmen, verginin yapısı zorunlu istisnalar ile tütün ve alkollü ürünlere uygulanan oranlar hakkında yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu altı çizilmiştir.

Vergi kimlik numarası uygulamasının 2001 yılında değişik mali işlemlere yaygınlaştırılmaya çalışıldığı kaydedilmiştir. Bu sayede vergi tahsilatının etkinliğinin artırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir. İdari kapasite bakımında Türkiye'nin topluluk müktesebatını yürütmek, uygulamak ve vergi tahsilatını arttırabilmek için vergi idaresinin yapısını güçlendirmesi ve modernize etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde ticaret ve sanayide vergi kaçaklarının yaygın olarak görüldüğü belirtilse de henüz somut sonuçlar elde edilemediğine değinilmiştir. Son olarak hem doğrudan hem de dolaylı vergilendirme (KDV oranlarının yakınlaştırılması) alanında önemli ilerlemeye ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir (Turkey Progress Report, 2001).

4.5. Beşinci İlerleme Raporu (2002)

Bu rapor döneminde, arka arkaya meydana gelen krizlerin ve 1999 yılı depreminin de etkisiyle finansman ihtiyacının arttığına bunun sonucu olarak vergi oranlarının yükseltildiğine, vergi istisnalarının kaldırıldığına ve vergi kaçığının azaltılması ile vergi idaresinin etkinliğini

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

attırmasına yönelik tedbirlerin alındığına değinilmiştir. Bunların sonucu olarak vergisel göstergelerde olumlu artışlar yaşandığı belirtilmiştir. Ayrıca yabancı yatırımları teşvik konusunda ilgili mevzuatta yapılacak düzenlemelerle ilgili olarak vergilendirme konusunda gruplar oluşturulduğundan bahsedilmiştir.

Vergilendirme alanındaki diğer gelişmeler dolaylı ve doğrudan vergilendirme olarak iki başlık altında ele alındığında; dolaylı vergilendirme alanında müktesebata uyum konusunda önemli ilerlemeler olduğu kaydedilmiştir. KDV ile ilgili kanunun Aralık 2001’de kabul edilmesiyle hizmet bedelinin vergilendirilebilir miktara dâhil olduğu, ithalat ile bağlantılı hizmet sunumunda çifte vergilendirmenin kaldırıldığı ve böylece müktesebata uyumun sağlandığı ifade edilse de kanun için gerekli olan uygulama düzenlemeleri dönem itibari ile çıkarılamamıştır. Ayrıca Türkiye’nin karşılıklılık ilkesi gereği Türkiye’de yerleşik olmayan yabancıların KDV iadesi alabilmesine imkân veren bir hükmü kabul ettiği ve müktesebata uygun olarak lüks mallar için uygulanan oranları (%26, %40) kaldırdığı da ifade edilmiştir. Haziran 2002’ de ÖTV mevzuatında değişikliklere gidildiğine ve böylece ÖTV kapsamının uyumlaştırıldığına, madeni yağlara spesifik tütün ürünleri ve alkollü içkilere de advalorem vergi getirildiğine vurgu yapılmıştır. Madeni yağlar konusunda alınan mesafenin önemine vurgu yapılırken alkollü içkiler konusunda ilave uyumlaştırmalara ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Doğrudan vergilendirme alanında 2000 yılında yapılan değişiklikler ile mevzuatların yakınlaştığı ifade edilse de bu ilerleme yeterli bulunmamış daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

Kişisel vergi numarası sisteminin getirilmesi ve bunun kullanımının yaygınlaştırılmasının verginin toplanmasında verimliliği arttırdığına ve bu durumun memnuniyetle karşılandığına vurgu yapılarak vergi mükelleflerinin vergi verme sorumluluğunu arttırabilmek için Türk Vergi İdaresi’nin geliştirilmesi ve yenilenmesi gerektiği ifade edilmiştir. İdarenin modernizasyonu çerçevesinde kapasitesindeki artışın KDV, Gümrük Vergisi ve sahtecilikle mücadelede önemli olduğu belirtilmiştir. Bununla beraber özellikle GSMH ve KDV kaynaklı hesaplamalar için istatistik sisteminin ve KDV toplama sisteminin modernize edilmesine, güncellenmesine ve GSMH’nin hesaplanmasında kullanılan üç yöntemin (üretim, harcama ve gelir) bütünleştirilmesine önemle ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak dolaylı ve doğrudan vergilendirme konusunda müktesebata uyum kısmi de olsa 1998’den bu yana özellikle dolaylı vergilendirme alanında ilerleme kaydedildiği dile getirilmiştir (Turkey Progress Report, 2002).

4.6. Altıncı İlerleme Raporu (2003)

Bu ilerleme raporunda Türkiye 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan orta vadeli önceliklere ilişkin olarak vergilendirmeye dair hususları yerine getirmeye önceki düzenlemeler temelinde devam etmiştir.

Rapor döneminde Yunanistan ile ticaretin geliştirilmesi için çifte vergilendirmeyi önlemeye yönelik anlaşmalar imzalandığı, faiz dışı fazla verme hedefi ile ÖTV, MTV ve EV’ de artışların gerçekleştiğine vurgu yapılmıştır. Krizlerin olumsuz etkilerinin finansman noktasında yarattığı sıkıntıları aşmak için 2003 yılında çıkarılan Vergi Barışı Kanunu ile gerçekleştirilen vergi affı ile kısa vadeli nakit akışı sağlanmasına rağmen bu tür vergi aflarının mükellef psikolojisini olumsuz yönde etkilediği gibi önemli noktalar ifade edilmiştir. Ayrıca kanunun mükellefleri vergi ödemeye teşvik edecek açık hükümler içermediğine de temas edilmiştir.

Dolaylı vergilendirme konusunda son rapordan bu yana çok sınırlı bir ilerleme olduğundan bahsedilmiştir. Bu sınırlı ilerleme sigara üzerinden alınan advalorem vergi miktarının artırılarak KDV ve ÖTV hariç satış fiyatının belirli bir yüzdesine ulaşması bu yüzdenin AB müktesebatında öngörülen yüzdeye daha da yakınlaşması olarak gösterilmiştir. Doğrudan vergilendirme alanında herhangi bir gelişme gösterilemediği, idari kapasite konusunda ise sınırlı gelişme kaydedildiği belirtilmiştir. Fakat doğrudan vergilere ilişkin reformların vergi

sisteminin basitleşmesi ve vergi toplamada verimliliğin artmasına yardımcı olduğu göz ardı edilmemiştir.

Sigara ve alkollü içeceklerden spesifik vergi alınması, bu ürünlerden alınan vergi oranlarının AB asgari oranlarına yakınlaştırılması, 1986 yılından beri alınan Tütün Fonu'nun ayrımcı bir uygulama olduğu ve kaldırılması, Türk bandıralı gemilerin Türk karasularında yaptığı ticari nitelikli deniz taşımacılığında ve özel amaçlar için kullandığı yakıtın ÖTV kapsamı dışında tutulmasının müktesebata aykırı olduğu ve tüm gemileri kapsayacak şekilde genişletilmesi gereği, işletmeler için vergileme usul ve esaslarına yoğunlaşılması ve iş ortamının basitleştirilmesi amacıyla vergisel düzenlemeler yapılması bu raporda gelecek raporlara da ışık tutacak önemli noktalar olarak belirtilmiştir.

İdari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda; kişisel vergi numarası kullanımının daha da yaygınlaştığı, idaredeki ve vergi toplamadaki etkinlik ve verimliliğin artırılmasını amaçlayan bir bilgi teknoloji projesinin (VEDOP) uygulanmaya başlandığı, Gelirler Genel Müdürlüğü bünyesinde "İnternet Vergi Dairesi" kurulduğu ve müdürlüğü yeniden yapılandırma çalışmalarının sürdüğü ve vergi idaresinin güçlendirilmesi için vergi müfettişi istihdam edilmesi amacıyla 2003 yılı bütçesinde kaynak ayrıldığı belirtilmiştir. Yapılan tüm bu düzenlemelerin vergi tahsilâtının artırılması ve vergi mükelleflerinin yükümlülüklerini yerine getirmelerinin sağlanması amacıyla modernizasyon çalışmaları kapsamında gerçekleştirildiği de ifade edilmiştir. Sistemdeki iyileşmelere rağmen kayıt dışı ekonominin büyüklüğünden kaynaklanan sorunların halen çözülemediği de dile getirilmiştir (Turkey Progress Report, 2003).

4.7. Yedinci İlerleme Raporu (2004)

Raporda genel hatlarıyla Türkiye ve Yunanistan arasındaki ticari ilişkilerde çifte vergilendirmeyi önleyici düzenlemelere devam edildiğinden, faiz dışı fazla hedefi ile vergi oranlarının artırılması, muafiyetlerin kaldırılması, kaçakçılığın azaltılması ve idarenin etkinleştirilmesi yönünde alınan önlemlerin toplam gelirlerin GSYİH'deki payında artış yarattığı ifade edilmiştir. Mobil telefonlara ayrımcı vergiler uygulandığından, eğitime destek için vergi teşvikleri sağlandığından ve serbest bölgelerle ilgili olarak Ocak 2004'te Maliye Bakanlığı'nın vergi denetim yetkisini serbest bölgelerde kurulmuş şirketlere teşmil eden vergi kanunu dışında bir ilerleme olmadığından bahsedilmiştir.

Son ilerleme raporundan bu yana dolaylı vergilendirme konusunda KDV alanında kayda değer bir ilerleme olmamıştır. ÖTV alanında ise sigaralara tütün içeriğine göre değişen maktu vergi uyguladığından ve ayrımcılığa sebep olduğundan, alkollü içkilere uygulanan minimum vergi seviyesi uygulamasının müktesebata aykırı olduğundan ve uygulanan verginin alkol içeriğine göre değil içeceğin türüne göre belirlenmesinin ithal ürünlere karşı ayrımcılık oluşturduğundan bahsedilmiştir. Bu nedenle KDV ve ÖTV'nin oran, muafiyet ve yapısı ile ilgili genel uyumlaştırma çalışmalarının yanında yukarıda bahsedilen ayrımcı uygulamalarında önüne geçilmesi konusunda tavsiyelerde bulunulmuştur. Özellikle dolaylı vergiler konusunda vergilerin ithal ürünleri cezalandırıcı nitelikte olmaması noktasına vurgu yapılmıştır. Raporda Tütün Fonu uygulamasının ayrımcılık oluşturduğu tekrar edilmiştir.

Doğrudan vergilendirme konusunda müktesebatla uyum için daha fazla çaba gerektiği, işletmelerin vergilendirilmesine yönelik çalışma usul ve esasları konusunda usulüne uygun olmayan vergi düzenlemelerinden kaçınılması ve şirketler arasında sınır ötesi engellerin kaldırılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

İdari kapasite açısından vergi idaresinin eksiklik ve yetersizliklerinin Mali Planlar vasıtasıyla analiz edildiği, vergi idarelerine bilgi teknolojisi getirilmesi çalışmalarının sürdüğü, gönüllü vergi uyumunu arttırmak ve AB müktesebatın hayata geçirilmesi ve tam anlamıyla uygulanmasını sağlamak için idarenin bir modernizasyon stratejisi geliştirmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Özellikle vergi kaçağı sorunuyla mücadele edilmesi ve bu doğrultuda denetim

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

kapasitesinin artırılması ve diğer önleyici önlemlerin alınması yönünde tavsiyelerde de bulunulmuştur. Ayrıca kaçakçılık riski ile daha etkin mücadele amacıyla iç piyasa hareketleri için vergilerin askıya alınması ve mali antrepoların zamanında uygulanması konusunda çalışmalar yapılmasının ve AB'nin öz kaynaklarının doğru hesaplanması için ortak istatistik sistemleri oluşturulmasının önemle altı çizilmiştir (Turkey Progress Report, 2004).

4.8. Sekizinci İlerleme Raporu (2005)

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Sekizinci İlerleme Raporu, şu ana kadar yayınlanan diğer ilerleme raporlarına göre oldukça farklı bir görünüm sergilemiştir. Çünkü Rapor 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesinin kabul edilmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılım müzakerelerine başlaması sonrası yayınlanan ilk rapor olma özelliğini taşımaktadır (Özer, 2007: 78).

Raporda önceki konuları tamamlayıcı tespitlere devam edilmiştir. Bu doğrultuda Haziran 2005'te hükümetin vergi idaresini yapılandıran, vergi tabanını genişletmeyi, kayıt dışı ekonomiyi küçültmeyi ve iş ortamını geliştirmeyi hedefleyen kapsamlı bir reform yaptığından bahsedilmiştir. Kurumlar Vergisi oranında ve Gelir Vergisi tarife oranında düşmeler, belirli mal ve hizmetlerin KDV oranındaki azalmaların reform içeriğinin bir adımı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca bölgesel teşviklerde değişikliklere gidildiğine, araba alımları ve eski arabaların elden çıkarılması konusunda vergi teşviklerinin yarattığı etkilere, vergi gelirlerinde ekonomik gelişmeden kaynaklanan artışlar yaşandığına, bankacılık sektörünün gelişmesine ve bankalara uygulanacak çeşitli vergilerin muhasebe işlemlerinde standartları sağlamaya yardımcı olacak vergi mevzuatı düzenlemelerinin olduğuna, göçmen işçilere vergisel kolaylık getirilmesi konusunda ilerleme kaydedilemediğine değinilmiştir.

Fikri ve sınai haklarda korsanlık ve sahtecilikten kaynaklanan vergi kayıpları konusunda olumlu gelişmeler olduğuna, sabit ve mobil telefonlar üzerine konulan verginin çok yüksek düzeyde olduğuna, VUK'un diğer tüm muhasebe düzenlemeleri üzerinde önceliği olması dolayısıyla Türk şirketlerinin çoğunun "Türk Yeknesak Muhasebe Sistemi" ve VUK'a uygun mali raporlar hazırlamasının uluslararası sistemlerin etkin uygulanmasının önünde engel teşkil ettiğine, vergi sisteminin ekonomik kararlara ilişkin belirsizlikleri azaltmak için basitleştirilmesi gerektiğine, dış ticaret ile ilgili mevzuatın kaygı sebebi olduğuna ve vergi kayıtlarının ticari sicilin güncellenmesi amacıyla düzenli olarak kontrol edildiğine bu raporda özellikle dikkat çekilmiştir.

Dolaylı vergiler konusunda KDV ve ÖTV'nin oranları, yapısı ve muafiyetler konularında topluluk müktesebatıyla ilgili uyumlaştırma çalışmalarında somut ilerlemeler yaşanmadığı daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. Rapor döneminde ithal sigaralara yönelik ayrımcı vergiler ortadan kaldırılırken alkollü içecekler için söz konusu sorunun hala devam ettiği belirtilmektedir. Bu durumun Gümrük Birliği Anlaşması ve Dünya Ticaret Örgütü kuralları ile çeliştiğinin de altı çizilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin gıda, tıp, sağlık, eğitim ve eğitim malzemeleri için uyguladığı indirilmiş KDV oranları hakkında izin verilirken biri gerekli düzey olmak üzere %5 altında iki ayrı indirimli oranın bulunmasının müktesebat açısından uygun olmadığı da belirtilmiştir.

Doğrudan vergilendirme konusunda bazı ilerlemeler olduğu ifade edilmiştir. İşletme vergilendirmesinde davranış kurallarına aykırı yeni vergi önlemlerinden kaçınılması gerektiği ve serbest bölgelerin vergisel ayrıcalıklarının sonlandırılması konusunda çalışmalar olduğu raporda dikkati çeken diğer noktalardır.

İdari kapasitenin gelişmesi yönünde olumlu adımlar atıldığı tespit edilmiştir. Yönetimi işlevsellik temelinde yeniden yapılandıran ve merkez ile yerel arasında doğrudan bir sorumluluk bağı kuran yarı özerk vergi idaresi kuruluşuna ilişkin bir yasanın yürürlüğe girdiği, teknolojik altyapının geliştiği ve vergi kimlik numarası verilmesi süreçlerinin devam ettiği raporda öne

çıkan unsurlar olarak belirtilmiştir. Fakat idari kapasite ile ilgili olarak vergi idaresinin etkin ve verimli çalışmasına, vergi tahsilatını iyileştirme ve vergi mükellefinin gönüllü uyumunu artırma kapasitesinin düşük olduğu ve bu alanlarda olumlu gelişmeler sağlayacak vergi politikası stratejisinin olmadığına da özellikle vurgu yapılmıştır. Son olarak kayıt dışının ekonominin büyüklüğüne dikkat çekilmiş ve ortak istatistik sisteminin önemi vurgulanmıştır (Turkey Progress Report, 2005).

4.9. Dokuzuncu İlerleme Raporu (2006)

Söz konusu rapor döneminde AB, Türk mali rejimi ile ilgili tespit ve önerilerine devam etmiştir. Vergilendirme açısından yerinden yönetimin sağlanamamış olması, iletişim pazarlarının gelişimini engelleyecek vergilerin olması ve mevcut vergi oranlarının yüksekliği, ulusal ve uluslararası taşımacılık alanında önemli vergisel farklılıkların bulunması ilk aşamada göze çarpan tespitlerdir.

Son rapordan bu yana dolaylı vergi alanında sınırlı ilerleme gerçekleştiği belirtilmiştir. Tekstil ürünleri için indirimli %8 KDV oranının uygulamaya konulması ile müktesebattan daha fazla uzaklaşıldığı, ÖTV alanında kayda değer bir ilerleme görülmesi de yeni vergi kanununun sadece kıymet üzerinden oranları ve en az tüketim vergisi seviyelerinin belirlenmesiyle, tütün ürünlerine uygulanan özel vergiyi ortadan kaldırmasına rağmen yeni yapının müktesebatla uyumlu olmadığı ifade edilmiştir. Kanunun ithal edilmiş tütün ve sigaralara uygulanan vergiyi kaldırmadığı da belirtilmiştir. Ayrıca belirli bir miktardan az olan alkollü içeceklerle özel bir çeşit vergi eklemesi suretiyle kıymet esaslı gümrük vergisi uygulamasının ve alkolün içeriğine göre değil ürünün çeşidine göre alınan verginin ayrımcı vergilendirmeye yol açtığı da tekrar belirtilmiştir. Belirtilen bu noktaların acilen düzeltilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Doğrudan vergilendirme alanında sınırlı bir ilerleme olduğu tespit edilmiştir. İlerlemenin Kurumlar Vergisi kanununda şirket birleşmesi ve bölünmesi konularında yapılan uyumlaştırmalardan kaynaklandığı belirtilmiştir. İşletme vergilerine yönelik davranış kurallarına aykırı tedbirler getirilmemesi tekrar ifade edilmiştir.

İdari yapının gelişmesi alanında Maliye Bakanlığı'na bağlı yarı özerk bir kurum olan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın faaliyete geçmesi ve bu sayede hiyerarşinin katmanlarının azaltılması ve yerel vergi dairelerinin merkeze karşı sorumluluklarının artırılmasının amaçlandığına vurgu yapılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın politika oluşturma görevinin yeni oluşturulan vergi politikası müdürlüğüne geçtiğine fakat değişen durumun etkisinin henüz değerlendirilemediğine temas edilmiştir. Vergi kimlik numaraları dağıtımına devam edildiği, teknolojik altyapı için çaba harcandığı, vergi toplanmasını pekiştirmek ve gönüllü vergi uyumunu arttırmak amacıyla yasal zeminin oluşturulması için çalışmalar yapıldığı raporda dikkati çeken diğer noktalar olarak gösterilmiştir.

Son olarak Bakanlar Kurulu'nun arttırabileceği vergi oranları aralığının düşürülmesinin gelecekteki oranlar üzerinden tahmin yeteneğini geliştireceğinden, Gümrük Birliği gümrük alanında ileri düzeyde uyumu sağlamış olsa da Gümrük Vergisi muafiyeti alanında yapılması gereken düzenlemeler olduğundan ve mali antrepolar için Gümrük Vergileri'nin askıya alınması rejiminin hala getirilememesinden bahsedilmiştir (Turkey Progress Report, 2006).

4.10. Onuncu İlerleme Raporu (2007)

İlgili raporda vergi konusunda yapılan düzenlemeler vasıtasıyla yatırım ortamının iyileştirildiği, şirket Gelir Vergisi oranlarının yüksek ve çetrefilli olduğu, işgücüne ilişkin vergilerin (Kişisel Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Primleri) yüksek olduğu ve bu durumun kayıt dışı ekonomiyi tetiklediği, muhtemel etkiyi azaltmak için ise 2006 yılında Kişisel Gelir Vergisi oranı %40'tan %35'e gelir grubu sayısının ise 4'e düşürüldüğü yönünde tespitler yapılmıştır. Elektronik iletişim yasasının gecikmesinin AB'nin düzenleyici çerçevesiyle uyumu

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

sağlamada temel oluşturacağı, iletişim pazarlarına girişte yüksek iletişim vergilerinin olumsuz etkiler meydana getirdiği, vergilerin askıya alınması rejiminin hala getirilemediği, topluluk sistemleri ile bağlantılı bilişim teknolojisinin henüz oluşturulmadığı ve kayıt dışı ekonomiyi azaltmak için sonuca odaklı bir vergi stratejisi oluşturulmasının gereği bahsi geçen belli başlı tespitlerdir.

Dolaylı vergilendirme konusunda ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir. Tekstilde ve hazır giyimde fason üretim, lokantacılık hizmetleri, bakım evlerinde ve huzurevlerinde sunulan hizmetlere indirimli oranlar uygulanması ve %1 indirimli oranlar kapsamının bazı tarım ürünleri temelinde genişletilmesinin müktesebata aykırı olduğu ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra tütün ürünlerindeki asgari tüketim vergisi oranının artırılması olumlu bir gelişme olarak görülse de tütün ve sigara üzerindeki ayrımcı vergilendirmenin devam ettiği, alkollü içkiler üzerinde de süregelen ayrımcı uygulamaların giderilemediği ve bu durumun Dünya Ticaret Örgütü ve Gümrük Birliği kurallarına aykırı olduğu belirtilmiştir.

Doğrudan vergilendirme alanında bir miktar ilerleme kaydedildiğine temas edilmiştir. Değişiklikler yapılan Kurumlar Vergisi Kanunu'na şirket bölünmesi, şirket ayrılması ve transfer fiyatlaması gibi kavramların girmesi bu ilerlemenin bariz örneklerini olarak ifade edilmiştir.

İdari kapasite alanında yapılan belli başlı gelişmeler; yarı özerk bir kurum olan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yeniden yapılanma ve kapasite geliştirme sürecinin devam ettiği ve şeffaflığı sağlayan raporların arttığı, idarelerin bilgisayar ortamına geçişlerinde ilerleme olduğu, elektronik vergi denetimi yazılımı çalışmalarının olduğu, büyük vergi mükellefleri için vergi dairesi kurulduğu, vatandaşlık numarasının vergi amaçlı olarak da geçerli kıldığı, vergi kaçakçılığını önleme adına yeni "Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerde Bandrollü Ürün İzleme Sistemi"nin geliştirildiği fakat ilgili birimlerle gerekli işbirliğinin yapılamaması sebebiyle endişelerin var olduğu ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün "say2000i" sistemi, Gümrük Müsteşarlığı'nın, hesap uzmanlarının Gümrük Vergisi tahsilatının sorgulanmasına izin veren "BILGE" sistemine entegre edildiği söz konusu raporda dile getirilen diğer tespitlerdir.

Ayrıca serbest ticaret bölgeleri, gümrük vergilerinin indirilmesi, taklit mallarla mücadele ve sonradan kontrol ile ilgili uyumun olmadığı, varış salonlarında gümrüksüz satış mağazalarının kurulmasına izin veren mevzuatın müktesebata aykırı olduğu, iç piyasa ve mali antrepolar için Gümrük Vergileri'nin askıya alınması rejiminin hala oluşturulmadığı, hem AB'nin mali çıkarlarının öz kaynakları açısından korunması hem de kaçakçılıkla mücadele için Gümrük ve KDV'de sahtekârlıkla mücadele için etkin araçların oluşturulması gerektiği önemle belirtilen konular olmuştur (Turkey Progress Report, 2007).

4.11. Onbirinci İlerleme Raporu (2008)

Gerek mevzuat uyumu gerekse idari kapasite bakımından bir miktar ilerlemenin kaydedildiği bu raporda; Vakıflar Kanunu'nda Şubat 2008'de yapılan değişikliklerle tüm vakıflara yapılan bağışlara vergi teşviki ve vakıflara ait kültür varlıklarının restorasyonuna, onarımına ve çevre düzenlemesine vergi muafiyeti imkanı tanındığı, şirketlerin piyasaya girişi önündeki idari engellerin azaltılması ve vergi sisteminin basitleştirilmesi yoluyla yatırım ortamının iyileştirildiği, terörizmin finansmanı ile mücadele amacıyla Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun (MASAK) oluşturulduğu ve daha etkili faaliyet gösterebilmek için banka personeli, hâkim ve savcılar, maliye ve vergi müfettişleri ve diğer icracı birimlere eğitimler verildiği ve iletişim sektörü üzerindeki yüksek vergilerin sorun olmaya devam ettiği belirtilmektedir.

Dolaylı vergi alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Bu alanda; KDV mevzuatının kısmen uyumundan, ÖTV alanında tütün ürünleri üzerindeki asgari seviyenin arttığından, tütün-sigara ve alkollü içeceklerle uygulanan ayrımcı vergi uygulamalarının ortadan

kaldırılması konusunda herhangi bir gelişme olmadığından ve bu durumun ilgili mevzuatlarla aykırılığından bahsedilmiştir.

Doğrudan vergilendirme alanında da bir miktar ilerlemenin olduğu belirtilmiştir. Söz konusu alanda; Gelir Vergisi Kanunu'nun gözden geçirilip, Kurumlar Vergisi Kanunu ile uyumlaştırmak amacıyla değiştirildiği, transfer fiyatlaması gibi alanlarda uygulama mevzuatının kabulü, zararlı vergi uygulamalarının giderilmesi ve ticari vergilendirme alanındaki uygulama kurallarına dair ilkelere saygı gösterilmesinin olumlu gelişmeler olduğu, iş ortamının iyileştirilmesine yönelik ilave ilerlemelerin görüldüğü bunların vergilerin ödenmesi ve sınır ötesi ticarete yönelik daha iyi sistemler kurulması, Şirket Gelir Vergisi indirimi ve elektronik gümrük uygulamaları, ar-ge için vergi indirimleri ve teşvik düzenlemeleri noktalarında birleştiğinden bahsedilmiştir.

İdari kapasite alanında vergi idarelerinin modernizasyonunun devam ettiği, tüm vergi idaresi yetkilerinin Gelir İdaresi Başkanlığı altında toplanmasının belirli konularda (şeffaflık, kayıt dışılığın önlenmesi vb.) önemli katkılar sağlayacağı, vergi idarelerinin bilgisayar ortamına geçişinin devam ettiği, büyük vergi mükellefleri biriminin ve tütün ve alkol ürünlerinde bandrol izleme sisteminin bütünüyle işlediği ve genel olarak mükellefe yönelik hizmetlerin geliştirilmesinin gönüllü uyumu teşvik ettiği ve gelir artışı sağladığı yönünde belli başlı tespitler yapılmıştır.

Gümrük Birliği dolayısıyla Türkiye'nin gümrük mevzuatının müktesebata uyumunun yüksek olmasına rağmen gümrüksüz mağazalarda Gümrük Birliği kapsamındaki ürünler için uygulanan Gümrük Vergisi muafiyeti, serbest bölgeler, transit, taklit mallarla mücadele konusunda daha çok çaba gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Gümrük Müsteşarlığı bağlayıcı gümrük vergisi bilgisinin (BTI) uygulanması kural ve yöntemlerine ilişkin bir tebliğde yayınlamıştır. Son olarak Avrupa Hesap Sistemi'nin (ESA95) tam olarak uygulanmasının belirli açılardan (öz kaynakları doğru hesaplama, toplama, ödeme ve kontrol) önemine vurgu yapılmıştır (Turkey Progress Report, 2008).

4.12. Onikinci İlerleme Raporu (2009)

Söz konusu rapor döneminde en kayda değer gelişmelerin yaşandığı belirtilmektedir. Bu dönemde; önde gelen ulusal medya gruplarından biri olan Doğan Medya Holding grubuna karşı vergilendirme prosedürü başlatıldığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı'na uygulanan büyük vergi cezalarının grubun ekonomik gücünü zayıflattığı bu nedenle basın özgürlüğünün etkilediğinden bahsedilmiştir. Bu doğrultuda vergilendirme prosedürlerinde orantılılık ve tarafsızlık ilkelerine uyulması gerektiği vurgulanmıştır.

Bunun yanı sıra raporda; sivil toplum kuruluşları için vergi muafiyetine ilişkin yasal çerçeveden ve kuruluşların mali sürdürülebilirliği için AB uygulamaları ile uyumlu olmasından, yaşanan küresel kriz nedeniyle sanayi ve KOBİ'leri, yurt dışında tutulan tasarrufları, istihdam ve yatırım artırıcı destekleri içeren bir dizi vergisel teşvik paketinden, özellikle KOBİ'ler temelinde kayıt dışı ekonomi ile mücadele için 2010'a kadar eyleme geçmesi planlanan kapsamlı bir eylem planı düzenlediğinden ve bu eylem planının KDV iadesi risk analizi projesini ve KDV yolsuzluğuna karışanlar için e-gümrük sistemini içerdiğinden, internet hizmet vergilerinde oranın %15'ten %5'e düşürülmesinden ve haberleşme hizmetlerinde sektörün düzenlenmesine ilişkin yönetim maliyetleriyle ilgisi olmayan yüksek vergilendirmenin sorun olmaya devam ettiğinden bahsedilmiştir.

Dolaylı vergilendirme konusunda düzensiz ilerleme gerçekleştiği belirtilmiştir. Toptan ve perakende satışlarda farklı KDV oranlarının uygulanması konusu başta olmak üzere yapı, muafiyetler, özel uygulamalar ve indirimli oran uygulamalarında daha fazla uyumun gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca alkollü içecekler ve ithal tütün ürünleri üzerindeki ayrımcı vergilendirmenin aşamalı olarak tamamen kaldırılmasına yönelik hedefler koyan bir Eylem

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

Planı'nın 18 Mayıs 2009 tarihinde kabul edilmesiyle birlikte ÖTV alanında bazı ilerlemeler görüldüğünden fakat tütün ve tütün ürünleri üzerindeki ÖTV yapısına ilişkin mevzuattaki farklılıklar konusunda değişiklik olmadığından, spesifik ÖTV unsuru bulunmadığından ve Tütün Fonu'nun ayrımcı bir uygulama olduğundan, sadece ithal edilen sigaraya yerli ürüne uygulanmayan özel bir vergi uygulandığından, alkollü içeceklerin vergilendirilmesi konusunda bahsi geçen Eylem Planı ile nispi vergilendirmenin tümüyle kaldırıldığından ve kalan diğer ayrımcı uygulamalara yönelik çalışmalar yapıldığından bahsedilmiştir.

Doğrudan vergilendirme alanında bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Asgari ücret üzerindeki vergi yükünün azaltılması, gelir vergisi dilimlerinin arttırılması, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanunu'nda iş ortamının iyileştirilmesi kapsamında anlamlı düzenlemelerin yapılması bahsedilen alanda yaşanan kayda değer noktalar olarak ifade edilmiştir.

İdari kapasite alanında; tüm vergi idaresinin Gelir İdaresi Başkanlığı altında birleşmemesine ve bu değişiklikten beklenen şeffaflık artışı-kayıt dışılığın azalması konusunda yaşanan duraklamaya hatta geriye gidişe, kayıt dışı ekonomi ile mücadele amaçlı düzenlenen Eylem Planı'nda yer alan faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesinde Gelir İdaresi'nin sorumlu olduğuna, mükellefe hizmete yönelik düzenlemelerde ve bilgisayarlı ortama geçişte artış olduğuna hatta illerin teknolojik zeminini tamamlamış olduğuna ve büyük mükellefler vergi dairesinin tamamen faaliyete geçişine vurgu yapılmıştır.

Türkiye'nin yeni bir Gümrük Kanunu kabul ederek mevzuatını AB ile daha fazla uyumlaştırmış olsa da serbest ticaret bölgeleri, fikri mülkiyet hakları ve Gümrük Vergisi muafiyeti konusunda daha fazla çaba harcaması gerektiği, gümrük politikası, KDV sistemi, ulusal hesaplar ve GSYİH hesaplamaları konusunda AB'nin öz kaynak sistemi ile Türk Vergi Sistemi'nin genel olarak AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumlu olduğu, kayıt dışı ekonomi ile ilgili olumlu gelişmeler yaşandığı ve AB'nin mali çıkarlarının korunması amacıyla daha etkin araçların geliştirilmesi gerektiği raporda bahsi geçen diğer önemli gelişmeler olarak tespit edilmiştir (Turkey Progress Report, 2009).

4.13. Onüçüncü İlerleme Raporu (2010)

Söz konusu raporda önceki dönem itibariyle ve genel hazırlıklar olarak nispi ilerleme kaydedilmiştir. Genel tespitler; Doğan Medya Grubu'na 2009 yılında kesilen vergi cezasıyla ilgili davanın sürdüğü bu olayın basın özgürlüğünü zedelediği ve basına yönelik siyasi saldırıların endişelere neden olduğu, vergiden muaf gayrimüslim topluluklarla ilgili yaşanan vergi davalarının varlığı ve kriz döneminde vergi oranlarında yaşanan düşüşün eski seviyelerini bulması ve artan tüketimin vergi gelirlerini arttırdığı yönündedir.

Dolaylı vergiler alanında kısıtlı ilerlemenin yaşandığı belirtilmiştir. Bu doğrultuda; KDV mevzuatının indirimli oranlara ilişkin yapı, muafiyetler, özel planlar ve uygulamalar konusunda tam anlamıyla uyumlu olmadığından, 18 Mayıs 2009 tarihinde uygulanan Eylem Planı ile işlenmiş tütüne uygulanan tütün fonu vergisinin 1 Ocak 2010 tarihi itibariyle kaldırıldığından ve bu gelişmenin tütüne yönelik ayrımcı vergilendirme konusunda olumlu bir adım olduğundan, AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasında tütün ve tütün ürünlerindeki ÖTV yapısı bakımında hala uyumsuzlukların devam ettiğinden ve alkollü içkiler konusunda düzensiz bazı ilerlemeler olsa da alkol oranı yerine ürün tipine göre uygulanan spesifik vergiler ve ithal ürünlerin için belirlenen vergilerin eşdeğer yerli ürüne göre yüksek olduğundan bahsedilmiştir. Ayrıca uygulanan Eylem Planı ile alkollü içeceklerin vergilendirilmesine ilişkin olumlu adımlar atılsa da bu içeceklere uygulanan ÖTV oranının sırasıyla %10 ve %30 arttırılmasının eylem planına aykırı olduğu ve yerli ve ithal içeceklere uygulanan vergiler arasındaki farkın rakamsal olarak arttığı da vurgulanmıştır. Doğrudan vergilendirme konusunda Gelir Vergisi Kanunun gözden geçirildiği belirtilmiştir.

İdari kapasite konusunda; tüm vergi idaresi fonksiyonlarının Gelir İdaresi Başkanlığı altında birleştirilmesinin hayata geçirilememesinden ve bu değişiklikten beklenen muhtemel olumlu etkilerin sınırlı kalmasından, kayıt dışı ekonominin hala büyük bir sorun olduğundan ve Gelir İdaresi Başkanlığının kayıt dışı ekonomi ile mücadele eylem planı doğrultusunda dokuz kurum tarafından yürütülen faaliyetleri denetlediğinden, uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konularında ilerlemenin devam ettiğinden, gönüllü uyumun artırılması için çabaların sürdüğü ve ilgili mevzuatların basitleştirildiğinden, mükellef çağrı merkezinin başarısından ve vergi daireleri otomasyon projesinin çeşitli uzantılarla geliştirildiğinden bahsedilmiştir (Turkey Progress Report, 2010).

4.14. Ondördüncü İlerleme Raporu (2011)

Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecinde kaydettiği ilerleme hakkındaki bu Rapor, büyük oranda önceki raporlardaki yapıyı takip etmektedir. Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni tam olarak uygulamadığı ve Gümrük Birliği kapsamındaki taahhütlerini ihlal eden mevzuatı muhafaza ettiği ifade edilmektedir. Bunun sonucu olarak, birçok ticari konu çözümsüz kalmaya devam etmektedir. Türkiye'nin vergi konusunda ayrımcı muamele gibi ticarete yönelik teknik engellerin kaldırılması ile ilgili olarak verdiği bir dizi taahhütlerin hâlâ yerine getirilmediği anlatılmaktadır.

Dolaylı vergilendirme konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye'nin KDV konusundaki mevzuatı AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. ÖTV'ye ilişkin bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 18 Mayıs 2009 tarihinde kabul edilen Eylem Planı doğrultusunda, Türkiye, ithal işlenmemiş tütüne uygulanan tütün fonu kesintilerinde 1 Ocak 2010 tarihi itibarıyla % 25 oranında indirim yapmıştır. Bu indirimin tütünün vergilendirilmesi ile ilgili olarak ayrımcı uygulamaların tamamen kaldırılması yönünde olumlu bir adım olduğuna vurgu yapılmaktadır. Tütün fonu, ithal tütün ve sigaralar için yerli ürünlere uygulanmayan özel bir vergi getirmektedir. Ancak, Türk mevzuatı ile AB müktesebatı arasında tütün ve tütün ürünleri üzerindeki Özel Tüketim Vergisi'nin yapısal bakımından hala devam eden birtakım farklılıklar içerdiği dile getirilmektedir. Diğer ilerleme raporlarında ifade edildiği gibi alkollü içeceklerin vergilendirilmesi konusunda ilerleme olmadığı ifade edilmiştir. Alkollü içeceklere uygulanan spesifik vergiler, ürünün içerdiği alkol oranından ziyade, ürünün türüne göre farklılık göstermektedir. Ağırlıklı olarak ithal ürün kategorileri için belirlenen seviyeler, yerli ürün kategorileri için belirlenenlere göre daha yüksektir. 18 Mayıs 2009 tarihinde kabul edilen Eylem Planı'nda, ayrımcı vergilendirmenin tamamen kaldırılmasına yönelik açık ve karşılıklı olarak kabul edilmiş aşamalar belirlenmiştir. Ekim 2010'da, tüm alkollü içeceklere uygulanan Özel Tüketim Vergisi % 30 oranında artırılmıştır. Bu durum, Eylem Planı'na aykırı olarak, yerli alkollü içeceklerle ithal alkollü içeceklere uygulanan vergiler arasındaki farkı rakamsal olarak artırmıştır.

Bu fasıldaki katılım müzakerelerinde daha fazla ilerleme kaydedilmesi bakımından Türkiye'nin, Eylem Planı'ndaki taahhütlere uyması kilit unsurdur. Türkiye'de uygulanan ÖTV mevzuatı ve AB müktesebatı arasında halen bazı yapısal farklılıklar mevcuttur. Bu konu ile ilgili olarak uyumun sağlanması için ilave çabalar gerekmektedir. Bu rapor döneminde de dolaysız vergilendirme konusunda ilerleme kaydedilememiştir. 10 Temmuz 2011 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile Maliye Bakanlığı'ndaki vergi denetim birimleri "Vergi Denetim Kurulu" çatısı altında birleştirilmiştir. Bu birleşme, vergi denetimlerinin planlanması ve uygulanmasında tutarlılığın sağlanması açısından olumlu bir adımdır. Bu yeniden yapılandırmanın, vergi kaçakçılığı ve vergi dolandırıcılığının azaltılması bakımından etkisini görmek için beklenmesi gerekmektedir. Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konularında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 25 Şubat 2011 tarihinde yürürlüğe giren vergilerin yeniden yapılandırılması ile ilgili kanun (6111 sayılı Kanun) eleştirilmiş ve söz konusu yeniden yapılandırmanın kısa vadede vergi tahsilatını artırabileceğini, ancak sık sık bu yola

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

başvurulmasının, sürdürülebilir bir vergi tahsilatı mekanizmasını zayıflatarak, orta vadede gönüllü vergi ödenmesi üzerinde olumsuz etkiler yaratabileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin, vergilendirme faslının müzakerelere açılması kapsamında vermiş olduğu taahhütler doğrultusunda, ayrımcı uygulamaların aşamalı olarak kaldırılması amacıyla acilen harekete geçmesi ve vergilendirmede ayrımcı uygulamaların kaldırılması, bu faslın müzakerelerinde daha fazla ilerleme sağlanması bakımından önem arz etmektedir (Turkey Progress Report, 2011).

4.15. Onbeşinci İlerleme Raporu (2012)

Bu raporda Türkiye, KDV konusunda oldukça indirimli bir oran olan %1'i bir takım mal ve hizmet grubu için yeniden getirmiş ve dolaylı vergiler konusunda bunun dışında kayda değer bir ilerleme kaydedilmemiştir. Üçüncü KDV oranının getirilmesinin, vergi yapısının AB müktesebatı ile uyum açısından olumsuz bir düzenleme olarak görüldüğüne temas edilmiştir. ÖTV'ye ilişkin olarak da bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, tütüne uygulanan ÖTV'nin yapısı ve vergilendirilmiş miktarların belirlenmesine yönelik hesaplama sisteminde farklılıklar olması nedeniyle Türkiye'nin Haziran 2012'de Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda yaptığı değişiklikler AB müktesebatı ile tam uyumlu değildir. Türkiye'nin 2009 Eylem Planı'nın Özel Tüketim Vergisi'ne ilişkin hükümlerine aykırı düşen tedbirler aldığı ifade edilmektedir. Yine diğer raporlarda olduğu gibi Türkiye'deki özel tüketim vergisi mevzuatı ve AB müktesebatı arasında hâlâ yapısal farklılıkların olduğu ve bunların giderilmesi için çaba sarf edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Diğer ilerleme raporlarında bahsedildiği gibi bu rapor döneminde de dolaysız vergilendirme konusunda ilerleme kaydedilmediği belirtilmektedir. İdari işbirliği ve karşılıklı yardım konusunda ise iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konusunda iyi düzeyde bir yol alındığı belirtilmiştir. Gelir İdaresi Başkanlığı, mükelleflere sunulan hizmetleri geliştirmeye devam etmiş, böylece vergilerin gönüllülük esasına dayanarak ödenmesinde gelişme kaydedilmiştir. Türkiye'deki "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı" doğrultusunda mükelleflerin elektronik kayıt işlemlerine Nisan 2012'de başlamıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı, mükelleflerle ilişkileri ve uygulamalarına yönelik kalite yönetim sisteminin getirilmesinde rehberlik edecek bir öz değerlendirme çalışması yürütmüştür (Turkey Progress Report, 2012).

4.16. Onaltıncı İlerleme Raporu (2013)

2013 yılında sigaraya Özel Tüketim Vergisi uygulanmaya başlanmış bununla birlikte, tütün ve tütün ürünlerine uygulanan Özel Tüketim Vergisi'nin yapısı ve vergi miktarını belirleme yöntemi bakımından Türk mevzuatı ve AB müktesebatı arasındaki farklılıkların devam ettiği vurgulanmıştır. Alkollü içeceklerin vergilendirilmesi konusunda ise yine ilave bir ilerleme ve uyumlaştırma kaydedilmemiştir. İthal ürünlere uygulanan Özel Tüketim Vergisi, benzer yerli ürünlere uygulanan Özel Tüketim Vergisi'ne kıyasla yüksek olmaya devam etmiştir. Alkollü içecekler uygulanan Özel Tüketim Vergisi oranı bütün ürün grupları için yılda iki kez güncellenmekle birlikte, yerli ve yabancı ürünler arasındaki vergilendirme farkı azalmamıştır.

Genel olarak 2013 yılı ilerleme raporunda vergileme faslına bakıldığında vergilendirme alanında, özellikle mevzuat uyumu bakımından, sınırlı bir ilerleme kaydedildiği söylenebilir. Tütünün vergilendirilmesine ilişkin ayrımcı uygulamaların kaldırılması ve uygulama kapasitesine yönelik adımlar atılmıştır. Fakat AB müktesebatı ile farklılıklar halen devam etmektedir. 2009 Eylem Planı uyarınca, özellikle alkollü içeceklerin vergilendirilmesi konusunda olmak üzere, ayrımcı vergi uygulamalarının aşamalı olarak kaldırılması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğine işaret edilmiştir (Turkey Progress Report, 2013).

4.17. Onyedinci İlerleme Raporu (2014)

Dolaylı vergilendirmeye ilişkin mevzuat alanında, Türkiye'nin Katma Değer Vergisi'nin (KDV) AB müktesebatı ile hâlâ uyumlu olmadığı ifade edilmektedir. Yapısının, muafiyetlerin, özel planların ve indirimli oranlar kapsamının AB müktesebatı ile daha fazla uyumlaştırılması için çaba sarf edilmelidir. Tütün ürünleri üzerindeki Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile ilgili olarak, son dönemde sigaralara getirilen maktu ÖTV'ye rağmen, Türk mevzuatı ile AB müktesebatı arasında asgari maktu vergi tutarı ve asgari toplam ÖTV yükü bakımından farklılıklar devam etmektedir. Diğer taraftan, 2009 Eylem Planı uyarınca Türkiye, Tütün Fonu'nu finanse etmek için ithal işlenmemiş tütün üzerinden alınan maktu vergi tutarını ton başına 1.500 dolardan 1.200 dolara indirmiştir. Bu durum, mevcut ayrımcı vergi uygulamalarının tamamen kaldırılması doğrultusunda atılmış olumlu bir adımdır.

Alkollü içecekler üzerindeki ÖTV ile ilgili olarak, ithal alkollü içkiler ile benzer yerli içkilere uygulanan maktu vergi tutarları arasındaki fark artmıştır. Bu durumun 2009 Eylem Planı ile uyumlu olmadığı belirtilmiştir. Enerji ürünlerinin vergilendirilmesi bakımından, Türkiye madeni yağlar ve motor yakıtlarına maktu vergi yerine nispi (oransal) vergi uygulamak için mevzuatında değişiklik yapmış ve böylece AB müktesebatı ile mevcut farklılıkların kapsamını genişletmiştir.

Doğrudan vergilendirme konusunda, Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı hâlâ TBMM'de gözden geçirilmektedir. İdari işbirliği ve karşılıklı yardımlaşma alanında, Gelir İdaresi Başkanlığı "Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı"nda yer alan tedbirlerin uygulamasını izlemektedir. Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konusunda, Gelir İdaresi Başkanlığı yasal ve idari süreçleri basitleştirilmek, idarenin uygulama ve denetim kapasitesi ile mükellefe yönelik hizmet kalitesini geliştirmek suretiyle gönüllü uyumu desteklemeye devam etmiştir. KDV iadelerine ilişkin süreçler kolaylaştırılmış ve iade taleplerine ilişkin işlemler için elektronik bir sistem kurulmuştur. Vergi Denetim Kurulu uygulama kapasitesini güçlendirmeye devam etmiştir.

Sonuç olarak bu fasılda mevzuat uyumu bakımından sınırlı ilerleme kaydedilmiştir ve bazı alanlarda ise AB müktesebatı ile farklılıklar artmıştır. ÖTV'deki ayrımcı vergi uygulamalarının kademeli olarak ortadan kaldırılması daha fazla ilerleme sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Vergi idaresini güçlendirme, kayıt dışı ekonomi ile mücadele ve gönüllü uyumu artırmaya yönelik çalışmalar devam etmiştir. Nihai olarak, bu fasıldaki gelişmeler üyeliğe hazırlık bakımından ileri düzeyde olarak değerlendirilebilir (Turkey Progress Report, 2014).

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra öncelikle ekonomik bir birlik olmak amacıyla altı Avrupa ülkesi (Batı Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg) tarafından kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, bugün ekonomik boyutunun yanı sıra sosyal, kültürel ve siyasi boyutları da kapsayan çok uluslu bölgesel bir bütünleşme olan Avrupa Birliği'ne dönüşmüştür. Bu bütünleşme, yirmi sekiz ülkenin sorunlarını birlikte çözdükleri ve kaynakları ile bilgi ve teknolojilerini birlikte değerlendirdikleri, çok uluslu bir toplum oluşturmuştur. Böyle bir birliğin içerisinde üye devlet olarak yer almaya çalışan Türkiye uzun yıllardır AB'nin gerektirdiği düzenlemeleri yerine getirme çabalarını sürdürmektedir.

Küreselleşme ile birlikte bilim ve teknoloji ve diğer tüm alanlarda yaşanan hızlı değişimler AB'ye üye ülkeleri siyasi ve kültürel alanlar dışında vergileme alanında da ortak

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

çalışmalar yapmaya ve ortak politikalar geliştirmeye yöneltmiştir. Vergi politikaları, bir ülkenin vergi sisteminin gelecekte nasıl şekilleneceğinin ve o ülkede vergileme ile ilgili neler yapılması gerektiğinin belirlenmesi için önemlidir. Avrupa Birliği üyelik sürecinde Türk Vergi Sistemi'nin de müktesebata uygun olarak yeniden yapılandırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle küresel vergi rekabeti kapsamındaki değişikliklerin yakından izlenmesi gerçeği ve sistemdeki aksaklıkların giderilmesi amacıyla 1998 yılından beri düzenli olarak yayınlanan ilerleme raporları doğrultusunda vergi sistemimiz büyük oranda müktesebata uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, yayınlanan ilk ilerleme raporundan itibaren, önemli değişikliklere ve uygulamalara gidilmiştir. Bu süreç içerisinde malların, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının önündeki engellerden birini teşkil eden ve rekabet ortamını bozan vergisel engellerin ortadan kaldırılması önemli bir gelişme olmuştur. Özellikle vergi sistemindeki dağınıklığın giderilerek sistemin basitleştirilmesi öncelikli amaçlardan biri olarak ön plana çıkmıştır. Ağustos 2002'de 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun kabul edilmesiyle Avrupa Birliği tarafından yayınlanan hemen hemen tüm raporlarda görülen "dolaylı vergilerdeki dağınıklığın" giderilmesine yönelik talep bir ölçüde halledilmiştir. Avrupa Birliği'nin tüm raporlarında yer alan vergi denetim kadrolarının yetersizliği konusu ise bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla toplam vergi denetim kadrolarında bulunan eleman sayısı sürekli bir şekilde artırılmıştır.

İdari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda idaredeki ve vergi toplamadaki etkinlik ve verimliliğin artırılmasını amaçlayan bir bilgi teknoloji projesinin (VEDOP) uygulanmaya konulması, İnternet Vergi Dairesi'nin kurulması ve Müdürlüğü yeniden yapılandırma çalışmaları vergi idaresinin etkinliğini artırmış ve vergi idaresini güçlendirmiştir. 10 Temmuz 2011 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile, Maliye Bakanlığı'ndaki vergi denetim birimleri "Vergi Denetim Kurulu"nun çatısı altında birleştirilmiştir. Bu birleşme, vergi denetimlerinin planlanması ve uygulanmasında tutarlılığın sağlanması açısından olumlu bir adımdır. Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konularında sınırlı da olsa bir ilerleme kaydedilmiştir. 25 Şubat 2011 tarihinde yürürlüğe giren vergilerin yeniden yapılandırılması ile ilgili kanun (6111 sayılı Kanun) 2011 ilerleme raporunda eleştirilmiş ve söz konusu yeniden yapılandırmanın kısa vadede vergi tahsilâtını artırsa da, çok sık bir biçimde bu yola başvurulmasının, sürdürülebilir bir vergi tahsilâtı mekanizmasını zayıflatarak, orta vadede gönüllü vergi ödenmesi üzerinde olumsuz etkilere neden olacağı ifade edilmiştir. Buna rağmen Eylül 2014'te kabul edilen ve toplumda Torba Yasa olarak adlandırılan 6552 sayılı Kanunun çıkarılması ise bir sonraki İlerleme Raporunda da eleştirilerin olacağına işaret etmektedir.

Dolaylı vergilendirmeye ilişkin mevzuat alanında, Türkiye'nin Katma Değer Vergisi (KDV) AB müktesebatı ile hâlâ uyumlu değildir. Yapısının, muafiyetlerin, özel planların ve indirimli oranlar kapsamının AB müktesebatı ile daha fazla uyumlaştırılması gerekmektedir. 2012 yılında Türkiye, KDV konusunda oldukça indirimli bir oran olan %1'i bir takım mal ve hizmet için yeniden getirmiş ve bu düzenleme eleştiri konusu olmuştur. Doğrudan vergilendirme konusunda ise Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı hâlâ tartışılma konusu yapılmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin, vergilendirme faslının müzakerelere açılması kapsamında vermiş olduğu taahhütler doğrultusunda aldığı mesafeye ilave olarak, ayrımcı uygulamaların aşamalı olarak kaldırılması amacıyla acilen harekete geçmesi ve vergilendirmede halen devam eden ve ilerleme raporlarında da çok sık tekrar edilen ayrımcı uygulamaları acilen kaldırılması gerekmektedir. Dolaysız vergilerde gerekli iyileşmelerin yapılarak toplam vergi gelirleri içindeki payının artırılması adalet açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Dolaylı vergiler alanında müktesebata uyum için Türkiye'nin daha fazla çaba sarf etmesi gereği açıkça ortaya çıkmaktadır. Belirtilen alanlarda yaşanan uyumlaştırma çalışmalarının Türkiye'nin mali güç ve

yetkisine AB'yi ortak ettiği gibi eleştiriler yapılsa da üyelik sürecinin önündeki mali engelleri elimine ederek üyelik sürecini hızlandıracağı ifade edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Bilgili, E. (2006). *Türkiye'nin Üyeliğinin Avrupa Birliği Bütçesine Muhtemel Etkisi*, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, s. 61-80.
- Bilici, N. (2007). *Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri-Temel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Centel, T. (2008). *Avrupa Birliği Müktesebatı Işığında Türkiye'de Çalışma Yaşamında Güncel Gelişmeler*, Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Metinleri, No:2, s. 1-8.
- Çomaklı, Ş. E. (2008). *AB İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye'deki Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesine Yönelik Uygulamalar*, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 53-82.
- Ergin, N. E. (2006). *Avrupa Birliği Komisyonu'nun Türkiye'ye İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu'nun Vergilendirme İle İlgili Açıklamaları*, Yaklaşım Dergisi, Sayı: 157.
- Erkan, F. (2003). *Avrupa Birliği'nde Dolaysız Vergilerin Uyumlaştırma Çalışmaları Ve Türkiye'nin Uyumu*, E-Yaklaşım, Sayı: 4.
- Gültekin, M. ve Anagün, Ş. (2006). *Avrupa Birliğinin Eğitimde Kaliteyi Belirleyici Alan ve Göstergeleri Açısından Türk Eğitim Sisteminin Durumu*, Sosyal Bilimler Dergisi, 2006/2, s. 145-170.
- İlgazi, A. (2009). *Avrupa Birliği İlerleme Raporlarındaki Yansımalarıyla İnsan Hakları Konusunda Türkiye'den Beklentiler ve Yaşanan Gelişmeler*, Süleyman Demirel Üniversitesi Uluslararası Davraz Kongresi. <http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/demokrasi/demokrasi30.pdf> (ET: 25.10.2014).
- Müftüler-Baç, M. (2006). *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerine Güvenlik Boyutundan Bir Bakış*, Tesev Yayınları Dış Politika Analiz Serisi 4.
- Organ, İ. (2006). *Avrupa Birliği'nde Katma Değer Vergisinin Uyumlaştırılma Sürecine Tarihsel Bir Bakış*, E-Yaklaşım, Sayı: 34.
- Özer, M. Akif, *Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Sayıştay Dergisi, Temmuz - Aralık 2007, Sayı: 66-67, s. 67-98.
- Sağlam, M., Özüdoğru, F., Çıray, F. (2011). *Avrupa Birliği Eğitim Politikaları ve Türk Eğitim Sistemi'ne Etkileri*, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı:1, s. 87-109.
- Uysal, C. (2001). *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler*, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, No:1, s.140-153.
- Commission of the European Communities, 1998 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 1998, Brussels.
- Commission of the European Communities, 1999 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 1999, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2000 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2000, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2001 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2001, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2002 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2002, Brussels.

AB İlerleme Raporları Doğrultusunda Türk Vergi Politikalarında Yaşanan Değişimler

- Commission of the European Communities, 2003 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2003, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2004 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2004, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2005 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2005, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2006 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2006, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2007 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2007, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2008 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2008, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2009 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2009, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2010 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2010, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2011 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2011, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2012 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2012, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2013 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2013, Brussels.*
- Commission of the European Communities, 2014 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, 2014, Brussels.*

