

MALİ AF UYGULAMA SONUÇLARINDA ETKİNLİĞİ BELİRLEYEN KRİTERLER VE ALINABİLECEK ÖNLEMLER*

Yrd. Doç. Dr. T. Murat ÖZDEN**

A. MALİ AF UYGULAMA SONUÇLARINDA ETKİNLİĞİ BELİRLEYEN BAŞLICA KRİTERLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mali af programlarından elde edilecek mali, ekonomik, sosyal, teknik, politik, psikolojik sonuçların etkinliği; uygulamanın, faydaları maksimize edecek, maliyetleri ise minimize edecek bir şekilde gerçekleşmesine bağlıdır. Mali af uygulama sonuçlarında etkinliğin sağlanması için alınabilecek önlemlere yönelik öneriler geliştirmeden önce, söz konusu önerilere bir temel oluşturmak gerekmektedir. Bu amaçla, mali af uygulama sonuçlarında etkinliği belirleyen kriterlerin değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Söz konusu kriterlerin başlıcalarını, reel mali af geliri ve mükellef tepkileri oluşturmaktadır.

1. REEL MALİ AF GELİRİ KRİTERİNİN İRDELENMESİ

Af geliri kavramı, af uygulaması sonucunda ilk etapta elde edilen geliri ifade etmektedir (1). Mali af uygulamalarının gerek etkinliğinin değerlendirilmesi, gerekse etkinliğin artırılması için alınabilecek önlemlerin araştırılması sırasında, bu gelirin baz olarak alınmaması gerekir.

(*) Bu makale yazarın «Mali Af» konulu yayınlanmamış doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

(**) G.Ü. Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi İşletme Eğitimi Bölümü, Mali Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

(1) Bkz. Allen H. LERMAN, «Tax Amnesty The Federal Perspective» *National Tax Journal* Vol. 39, No. 3, September 1986, s. 327.

Söz konusu gelirin, etkinlik analizlerinde baz olarak alınması; bir yandan, gerçek uygulama sonuçlarının kavranamamasına bir yandan ise, af uygulamalarında etkinliği sağlamak amacıyla alınacak önlemlerin sağlıklı bir şekilde belirlenmemesine yol açabilir. Diğer bir deyimle; af uygulamalarından ilk etapta toplanan gelir, af programıyla elde edilen gelirin gerçek miktarının yanlış belirlenmesine neden olabileceği (2) gibi, af uygulamasından ilk etapta elde edilecek geliri artırıcı bazı öneriler, mali af uygulamasının, özellikle mali amaçlarının gerçekleşmemesi sonucunu doğurabilir. Bu nedenle, af uygulamasından ilk etapta toplanan gelirin, uygulamanın gerçek sonucunu tam olarak temsil etmediği, mali af programlarının sonuçları araştırılırken gözden uzak tutulmamalıdır (3).

«Reel af geliri» olarak isimlendirebileceğimiz, af uygulamasından elde edilen gelirin net miktarı, bütün dolaylı ve dolaysız fayda ve maliyetleri dikkate alınmalıdır (4). Söz konusu fayda ve maliyetler, mali af uygulamasından elde edilen gelire olumlu ya da olumsuz etkiler yapabilir.

Pratikte her ne kadar, mali af uygulaması ile elde edilebilecek ya da elde edilmiş gerçek miktarın hesaplanması zorsa da (5) reel af gelirine ulaşmak için dikkate alınması gereken fayda ve maliyetlerin başlıcalarının irdelenmesi yerinde olacaktır. Reel af geliri kavramına yönelik olarak gerçekleştirilecek bu analiz; gerek Türkiye gerekse yabancı ülke uygulamalarına ilişkin «af geliri» verilerinin, aslında uygulamalardan elde edilen gerçek miktarları yansıtmadığını, hiç bir yoruma gerek kalmaksızın açıkça gösterecektir.

a. Mali Af Uygulaması Olmaksızın Toplanabilecek Gelirler

Mali af uygulamalarından elde edilen «reel af geliri» ile «af geliri» arasında oluşan farklılığın en önemli nedeni, af programlarının kapsamına, af uygulaması olmaksızın da toplanabilecek nitelikte olan, diğer deyimle «potansiyel gelir» niteliği taşıyan kamu gelirlerinin de alınmasıdır. Mali af programlarının genellikle kapsamında yer alan potansiyel kamu gelirlerinin başlıcalarını;

- (2) Peter STELLA «Do Tax Amnesties Work?» *Finance And Development*, Vol. 26, December 1989, s. 39.
- (3) STELLA, agm, s. 40.
- (4) Benzer kanı için bkz. LERMAN, agm, s. 327.
- (5) Bkz. LERMAN, agm, s. 327., STELLA, agm, s. 39.

i. Mali idarece, saptanmış olan mali yükümlülüklerden ve bunlara yönelik mali yaptırımlardan ya da inceleme altına alınmış olan hesaplardan elde edilecek gelirler,

ii. Mali af uygulamalarında etkinliği sağlamak amacıyla getirilen ek önlemlerden af uygulaması olmaksızın da elde edilebilecek gelirler oluşturmaktadır.

Bazı yabancı ülkelerde ve Türkiye'de gerçekleştirilen bir çok mali af uygulamasında olduğu gibi, mali idarece mali yükümlülük ihlalleri saptanmış ya da hesapları inceleme altına alınmış yükümlülerin aften yararlandırılması durumunda, potansiyel kamu gelirinin toplanabilme olasılığı en yüksek kısmı, af uygulamasının kapsamına girmiş olmaktadır.

Af uygulamalarının teknik yapılarına gelir yaratma etkileri açısından bakıldığında; söz konusu uygulamanın, ilk etapta elde edilecek af gelirinin artırılması amacıyla gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Mali yükümlülük ihlalleri saptanmış ya da mali idarece inceleme altına alınmış yükümlülerin af kapsamına sokulması, af uygulamasından ilk etapta elde edilen gelir üzerinde güçlü ve pozitif bir etki yapmaktadır. Diğer bir deyişle; söz konusu af uygulamalarında elde edilen gelirlerin genellikle büyük bir kısmı, mali yükümlülük ihlalleri belirlenmiş ya da hesapları inceleme altında olan yükümlülerden sağlanmaktadır (6). Şüphesiz, böyle durumlarda yükümlülerden Hazineye gelir akmasına rağmen, akan gelirler, mali idare tarafından herhangi bir şekilde tahsil edilmiş olması gereken gelirlerdir (7). Bu nedenle, reel af gelirine ulaşmak için, mali yükümlülük ihlalleri saptanmış ya da hesapları inceleme altında olan yükümlülerin borçlarının af gelirinden dışlanması gerekir (8).

Söz konusu borçlar, mali yükümlülüğün aslı olabileceği gibi, gecikme zam ve faizleri gibi fer'i mali yükümlülükler ve mali cezalar da olabilir. Bu borçların, af uygulaması ile tahsil edilmiş ya da tahsil edilmemiş olmaları, diğer bir deyimle, af uygulamasından ilk etapta elde edilen «af geliri» içinde yer alıp almamaları önemli değildir. Çünkü; bu gelirlerin tahsil edilmiş olması durumunda

- (6) James ALM-William BECK, «Wiping The Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties» *Southern Economical Journal*, Vol. 57, April 1991, s. 1044.
- (7) Bkz. STELLA, agm, s. 39.
- (8) Bkz. LERMAN, agm, s. 328., STELLA, agm, s. 39, 40.

doğrudan, tahsil edilmemiş olması durumunda ise dolaylı bir maliyet söz konusudur. Sonuç olarak; reel af gelirine ulaşmak için, saptanmış olması ya da inceleme altına alınmış bulunması nedenleriyle mali idarece herhangi bir şekilde elde edilebilme olanağı doğan potansiyel kamu gelirlerinin, «af geliri»nden indirilmesi gerekmektedir.

Mali af uygulaması olmaksızın toplanabilecek gelirler kapsamına giren önemli bir gelir parçasını da, mali af uygulamasında etkinliği sağlamak amacıyla alınan ek önlemlerin, mali af uygulaması olmaksızın uygulanmasından, elde edilebilecek gelirler oluşturur. Bu önlemlerin en önemlisi, af uygulaması sonrasında yaptırımların artırılmasıdır. Yaptırımların artırılması, mükelleflerin mali yasaların gereklerini yerine getirme oranlarını artırmak suretiyle gelir getirebilir. Bu nedenle, reel af gelirine ulaşmak için, affın gelir sonuçları, bu ve benzeri önlemlerin etkilerinden arındırılmalıdır (9).

b. Mali Af Uygulaması Sonucu Gelecekte Doğacak Gelir Artış ve Azalışları

Mali af uygulamasına başvurulmasının önemli amaçlarından biri de, mükelleflerin, gelecekteki mali yükümlülüklerini yerine getirme alışkanlıklarını geliştirmektir. Bu nedenle, mali af uygulamaları sadece bir defalık mali faydaları içermemekte, bunun yanı sıra, mükelleflerin mali yasalara uyma konusundaki davranışlarının gelişmesine faydalı olmak suretiyle gelir elde edilmesini de sağlamaktadır (10).

Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilen af uygulamalarının sonuçları incelendiğinde; mükelleflerin, vergi vermeyi bir davranış biçimi olarak görmelerini ve yürürlükte olandan daha sert cezalar getiren bir yatırım sistemi beklemelerini sağlayan af uygulamalarının, mali yükümlülükleri yerine getirme alışkanlığını artırdığı ortaya çıkmaktadır (11).

(9) Bkz. LERMAN, agm, s. 325.

(10) Bkz. M. William PARLE - Mike W. HIRLINGER, «Evaluating The Use of Tax Amnesty by State Governments», *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 3, May - June 1986, s. 247, 254.

(11) Bkz. James ALM-William BECK, «Tax Amnesties and Tax Revenues», *Public Finance Quarterly*, Vol. 18, No. 4, October 1990, s. 447.

Reel af geliri hesaplarında, af uygulamaları sonucu mükelleflerin mali yükümlülüklerini yerine getirme alışkanlıklarında gerçekleşen söz konusu değişiklikler nedeniyle doğan gelir artışlarının da dikkate alınması gerekir (12). Bu durum, reel af gelirine ulaşmak için, af uygulamasından elde edilen gelire bir miktar ilaveinin yapılacağını belirlemek çok zordur. Bu zorluk, af uygulaması sonrasında mali yasalara uyma konusunda elde edilen gelişmenin, ne kadarının af uygulamasından kaynaklandığının bilinmemesinden doğmaktadır. Yine de, af uygulamasından yararlanan mükelleflerin, af sonrası davranışlarının izlenmesi suretiyle bir tahmin yapmak olasıdır.

Mali af, yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflerin saptanmasında ve söz konusu kişilerin, yasaların gereklerini yerine getirmelerinin sağlanmasında etkili bir yöntem olmayabilir. Mali idare ile hiç ilişki kurmamış veya ilişki kurmuş olmakla birlikte yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemiş olan mükelleflerin, af uygulamasından yararlandıktan sonra uzun dönemde kamu gelirlerinde meydana getirecekleri artışın düşük olması mümkündür. Öte yandan; af, diğer mükelleflerin mali yasaların gereklerini yerine getirme konusundaki davranışlarında olumsuz etkiler yaratırsa, bu kişilerce gerçekleştirilecek mali yükümlülük ihlalleri, afftan gelecek geliri azaltabilir (13). Diğer deyimle; mali af uygulamalarının, mükelleflerin mali yasaların gereklerini yerine getirme konusundaki arzularını düşürmek suretiyle azalacak bir kamu geliri pahasına, gelir getirmeleri olasılığı vardır (14).

Reel af geliri, af öncesinde mali yasalara uyan mükelleflerin, af uygulaması nedeniyle söz konusu yasaların gereklerini yerine getirme arzularında oluşacak düşüşün sonuçlarını da dikkate alınmalıdır (15). Bu durum, reel af gelirine ulaşmak için, mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirme arzularındaki düşüş nedeniyle kamu gelirlerinde gerçekleşen azalmanın, af gelirinden indirilmesini gerektirmektedir. Ancak söz konusu nedenle kamu gelirlerinde oluşacak azalmanın da uygulamada tam olarak belirlenmesi güçtür.

(12) LERMAN, agm, s. 332.

(13) C. Ronald FISHER - H. John GOODDERIS - C. James YOUNG, «Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax», *National Tax Journal*, Vol. XLII, No. 1, March 1989, s. 26.

(14) ALM-BECK, Tax..., s. 447.

(15) LERMAN, agm, Dn. 4, s. 332.

c. Mali Af Uygulaması İçin Katılan Uygulama Maliyetleri

Af uygulamasının hayata geçirilmesinde katılan uygulama maliyetlerinin, reel af geliri miktarının hesaplanmasında af gelirden düşülmesi gerekir. Söz konusu uygulama maliyetlerinin başlıcalarını; af uygulamasının tanıtımında gerçekleştirilen harcamalar ile uygulamanın hayata geçmesi için kullanılan personel, kırtasiye gibi kalemlere yapılan giderler oluşturmaktadır.

Öte yandan, af uygulamasında kullanılan personelin, daha önceki işlerinden af uygulamasına transfer edilmesinin fırsat maliyetleri de, reel af gelirinin hesaplanmasında ihmal edilemeyecek kadar büyük bir miktarı oluşturabilir. Özellikle, personelin eski işlerinde kalmaları durumunda mali idarenin elde edebileceği fayda, söz konusu fırsat maliyetinin en önemli parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle, reel af gelirinin kavranabilmesi için yapılacak hesaplamalarda, personel kullanımının fırsat maliyetleri de dikkate alınmalıdır. Tam olarak ölçülmesi çok zor olan bu kalem, ancak benzer personelin daha önceki deneyimleri dikkate alınarak tahmin edilebilir (16).

d. Mali Af Uygulamasından Elde Edilen Teknik Faydalar

Mali af uygulamalarının teknik amaçlarının gerçekleşmesi sonucunda elde edilmiş olan mali faydalar da af uygulamasından elde edilen gelir içinde yer almamaktadır. Özellikle mali idarenin ve mali yargının iş yükünün azalması sonucunda devletce elde edilmiş olan mali faydanın büyük rakamlara ulaşması mümkündür. Bu nedenle söz konusu faydanın, reel af gelirinin belirlenmesi sırasında dikkate alınması gerekir.

Öte yandan, af uygulamasından yararlanan mükelleflerin hesaplarının incelenmesine ve kamu alacağının tahsil edilmesine ilişkin olarak mali idarece artık yapılması gerekmeyen harcamaların reel af gelirini artırıcı bir kalem olarak dikkate alınması; reel af gelirine ulaşmak için, af gelirinden indirilen çeşitli maliyetlerin dengelenmesi sonucunu doğuracaktır (17).

(16) Bkz. LERMAN, agm, s. 328.

(17) Bkz. LERMAN, agm, s. 328.

2. MÜKELLEF TEPKİLERİ KRİTERİNİN İRDELENMESİ

Mali af uygulamalarında etkinliği belirleyen diğer bir önemli kriter ise, mükellef tepkileridir. Mali af uygulamasının etkinliğinin araştırılmasında ele alınması gereken söz konusu tepkiler, mükelleflerin af uygulamasına katılımı ve af uygulaması sonrasında mali yasalara uyumu üzerinde odaklaşmaktadır.

Bir mali af uygulaması, eğer hedef kitlesini oluşturan mükelleflerin affa katılımını sağlayabilmişse ve eğer af uygulaması sonrasında gerek affa katılan, gerekse katılmayan mükelleflerin mali yasalara uyumunu artırabilmişse; diğer bir deyişle, af uygulamasından yararlanma hakkına sahip olanları mali yasaların gerekliliğini yapan mükellefler haline getirirken, hedef kitlenin dışında kalan ve muhtemelen mali yasalara zaten uyumlu olan mükellef kitlesinin davranışlarında bir değişiklik yaratmayabilirse, etkin olarak kabul edilmelidir. Ancak, gerek Türkiye'deki gerekse yabancı ülkelerdeki af uygulamalarının sonuçları dikkate alındığında; söz konusu etkilerin, af programlarının teknik yapısı, mali idarelerin içinde buldukları darboğazlar vb. nedenlerle genellikle gerçekleştirilemediği gözlenmektedir.

a. Mükelleflerin Af Uygulamasına Katılım Kararı

Af uygulamalarından yararlanma hakkına sahip olan mükellef kitlesinin, toplam mükelleflerin çok küçük bir kısmını oluşturduğu dikkate alınır; potansiyel af katılımcısının tepkilerinin diğer mükelleflerden farklı olduğu belirtilebilir. Potansiyel af katılımcısı, mali yükümlülüklerini çeşitli boyutlarda yerine getirmemiş, gelecekte de aynı davranışı göstermeyi tercih edebilecek ve gerçekleştirilmeyi planladığı mali yükümlülük ihlalleri ile ilgili beklentilerinde, ihlallerinin mali idarece öğrenilmiş olması nedeniyle affa katılmanın yaratacağı olumsuz etkileri dikkate alan bir mükellef kitlesinin üyesidir (18).

Potansiyel af katılımcılarının bu yapısı; af uygulamasından yararlanma oranlarını düşürerek, mali af uygulamalarının etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır. Öncelikle, mali yükümlülüklerin hangi boyutlarda yerine getirilmediği; sonra, söz konusu yükümlülüklerin ihlal edilmesinin gelecekte de istenip istenmediği, diğer bir deyişle, pişman olunup olunmadığı; en son olarak da,

(18) Bkz. FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 16.

geleceğe yönelik mali yükümlülük ihlali planlarının var olup olmadığı, affa katılım kararının alınmasında etkili olmaktadır.

Mali yükümlülük ihlallerine devam etmeye istekli olan mükelleflerin af uygulamasından yararlanma olasılıkları oldukça düşüktür. Bu gruba, özellikle mali idare ile hiç ilişki kurmamış ve hiç beyanname vermemiş olan mükellefler girmektedir. Af uygulamalarından yararlanma kararının alınmasında, genellikle suçluluk duygusundan kurtulma arzusu ön plana çıksa da, uzun dönemler boyunca bilerek ve isteyerek büyük miktarlarda mali yükümlülük ihlali gerçekleştirmiş olan söz konusu mükellefler için suçluluk duygusundan kurtulmak önemsizdir. Öte yandan, af programlarından yararlanan mükelleflerin af uygulaması sırasında beyan etmemiş oldukları mali yükümlülük ihlallerinin saptanma olasılığının artırılması, af uygulamasına başvurulmasının önemli amaçlarından birini oluşturmaktadır. Ancak bu durum, gelecekte de bir miktar mali yükümlülüğü yerine getirmemeyi planlayan potansiyel af katılımcısının, af uygulamasından yararlanma isteğini etkilemektedir (19).

Sonuç olarak; bilerek ve isteyerek mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen ve bu yolla kamu gelirlerinde büyük miktarda azalmaya neden olan mükelleflerin, af programından yararlanma olasılıkları çok düşüktür. Öte yandan, gerek ülkenin mali, ekonomik, sosyal yapısı gerekse kişisel durumlar nedeniyle istemeden mali yükümlülük ihlali gerçekleştirmiş olan ve tek tek ele alındığında genellikle devleti küçük miktarlarda gelirden yoksun bırakan mükelleflerin af uygulamasından yararlanacağı belirtilebilir. «Marjinal kaçakçılar» olarak isimlendirilebilecek olan söz konusu mükellefler için affa katılmanın marjinal maliyeti de düşüktür (20). Türkiye'deki mali af uygulamalarından elde edilen sonuçlar incelendiğinde; özellikle vergilendirmeye ilişkin olarak hayata geçirilen mali af uygulamalarından, küçük miktarlardaki vergi borçlarını mali idareye tam olarak bildirmemiş ya da ödemiş olan mükelleflerin yararlandığı; ancak borçları büyük miktarlara ulaşan veya mali idare ile hiç ilişki kurmamış olan mükelleflerin af uygulamasından yararlanmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle; af programları hazırlanırken, uygulamadan yararlanması istenen mükellef gruplarının nitelikleri, programın amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için mutlaka dikkate alınmalıdır.

(19) Bkz. FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 17, 18.

(20) Söz konusu mükellef kitlesinin nitelikleri hakkında geniş bilgi için bkz. FISHER-GODEERIS-YOUNG, agm, s. 18.

b. Mükelleflerin Af Uygulaması Sonrasında Mali Yasalara Uyumu

Mali af programlarının etkinliği; af uygulamalarının, mükelleflerin mali yasaların gereklerini yerine getirme davranışlarını uzun dönemde nasıl etkilediği ile doğrudan ilişkilidir. Ancak; af uygulamalarının, mükelleflerde yarattığı etkilere ilişkin verilerin tam olarak saptanması çok güçtür. Söz konusu etkiler genellikle mükelleflerde oluşabilecek affın adaletliliği hakkındaki düşünceler ve af beklentisi üzerinde odaklaşmaktadır (21).

Devletlerin, mali af uygulamalarına başvururken gerçekleştirmesini en çok önemsedikleri amaçlar, ya hemen toplanacak bir finansman kaynağına ulaşmak, ya da mükellef sayısında bir artış sağlamak yoluyla kamu gelirlerini artırmak olmuştur. Mali af uygulamaları, aftan yararlanmayan geniş mükellef kitlesine doğrudan bir mali yük getirmeyen ve aftan yararlanan mükellef kitlesine de aslında katlanmaları gerekenden daha az bir mali yük getiren yapısı ile; kamu geliri ihtiyacının karşılanmasında genellikle çok fazla tepki çekmeyen bir yöntemdir. Ancak mali afların, uzun süreli ve geniş çaplı etkileri olabilen ciddi tehlikeleride beraberlerinde getirme olasılıkları da vardır. Gerçekten de, af uygulamaları sonrasında doğacak sakıncaların, affın potansiyel yararlarını aşması mümkündür. Bu nedenle; özellikle mükelleflerde oluşacak af beklentilerinin, mali yasaların gereklerini yerine getirme davranışında yarattığı negatif etkilerin, dikkatli bir şekilde analiz edilmesi gerekir (22).

Amerika Birleşik Devletleri'nde deneysel metodlar kullanılarak gerçekleştirilen bir araştırmada, genel olarak mükelleflerin mali yükümlülüklerini yerine getirme oranlarının af uygulaması sonrasında olumsuz yönde etkilendiği saptanmıştır. Araştırma sonuçlarına göre; söz konusu oranda gerçekleşen düşme, yükümlülüklerini af uygulamasından önce kısmen yerine getiren mükelleflerin davranışlarından kaynaklanmaktadır. Aftan önce mali yasaların gereklerini hiç yerine getirmeyen ya da tümüyle yerine getiren

(21) Bkz. James ALM, Michael McKEE-William BECK, «Amazing Grace : Tax Amnesties and Compliance», *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No : 1, March 1990, s. 23.

(22) Benzer kamu için bkz. STELLA, agm, s. 38.

mükelleflerin, mali yükümlülüklerini yerine getirme davranışları af sonrasında fazla değişmemektedir (23).

Af uygulaması sonucunda, mükelleflerin mali yükümlülüklerini yerine getirme konusunda gösterdikleri davranışlarda gerçekleşen düşüş, sadece mükelleflerde oluşan af beklentisine bağlanamaz. Mali uygulamaların adaletliliği konusunda, mükelleflerde oluşan şüpheler de yükümlülüklerin yerine getirilmesi oranlarını etkileyebilir.

Genel olarak mali yasaların gereklerini yerine getirmeme eğiliminde olan yükümlülükleri, mali yasalara saygılı mükellefler haline getirmenin en etkili aracı, yükümlü üzerinde oluşturulacak sosyal baskıdır. Öte yandan, yükümlülerin vergi adaleti ve devlet işlevleri hakkında olumsuz düşüncelere sahip olması, yükümlüler üzerinde oluşturulacak sosyal baskıyı etkisiz hale getirebilir. Mali yükümlülüklerini yerine getirmeme eğiliminde olan yükümlüler, kamusal işlevlerin olumsuzluğunu ve/veya vergi adaletsizliklerini bahane ederek, kendi ekonomik çıkarları yönünde hareket edebilirler (24). Bu nedenle, mali af uygulamalarına, mükelleflerin af sonrası tepkilerini de dikkate alan geniş bir açıdan yaklaşmak ve ona göre öneriler geliştirmek gerekmektedir.

B. MALİ AF UYGULAMA SONUÇLARINDA ETKİNLİĞİ SAĞLAMAK İÇİN ALINABİLECEK BAŞLICA ÖNLEMLER

Gerek Türkiye’de, gerekse yabancı ülkelerde gerçekleştirilen mali af uygulamalarında genellikle üç önemli sorunla karşılaşmaktadır. Söz konusu sorunlar;

- i. Reel af gelirinin yetersizliği,
- ii. Mali af uygulaması nedeniyle mali idarenin karşılaştığı iş yükünün fazlalığı,
- iii. Af uygulamasının kapsadığı potansiyel mükellef kitlesinin, maksimum düzeyde affa katılımının sağlanamamasıdır.

Mali af uygulamalarında etkinliğin sağlanması, bu sorunların mümkün olduğunca çözülmesi ile yakından ilişkilidir.

(23) Geniş bilgi için bkz. ALM-McKKEE-BECK, agm, s. 34.

(24) İzzettin ÖNDER, «Vergi Psikolojisi», **Ekonomik Bülten**, s. 28, 27/4/1992-3/5/1992, s. 1, 8.

1. MALİ AF GELİRİNİN ARTIRILMASI İÇİN ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Uzun dönemde getireceği avantajları ve zararları gözardı edilerek, «öde ve kaç» şeklinde kısa dönem mali faydaları, uzun dönem mali faydalarına tercih edilen, mali sistemi etkinleştirecek düzenlemelerden yoksun af uygulamaları, birer kötü planlama örneğini oluşturmaktadır (25). Bu nedenle, mali af gelirinin artırılması için alınması gereken önlemlerin, uygulama ile ilgili tüm kriterlerin etkilerini yansıtan reel af gelirini hedeflemesi gerekir.

a. Mali Affın Konusunun Sınırlandırılıp Kapsamının Genişletilmesi

Mali af uygulamalarının, özellikle uzun dönem gelir etkileri düşünüldüğünde, mali yükümlülüğün aşılmasının ve mali yükümlülük ihlallerine yönelik yaptırımlardan fer’i mali yükümlülük şeklinde olanların, affın konusunu oluşturamaması gerekir.

Mali af uygulamaları, mali yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak yerine getirmiş olan ve sayıları bakımından da potansiyel af katılımcılarından çok daha geniş bir kitleyi oluşturan dürüst mükelleflerin cezalandırılması sonucunu doğurmamalıdır. Gerek mali yükümlülüğün aşılmasının, gerekse yüksek kredi maliyetlerinin ve enflasyonun olduğu ortamlarda, söz konusu yükümlülüğün kulanılması suretiyle elde edilen rekabet üstünlüğünün ve kamu gelirlerinde oluşan azalmanın, bir anlamda telafisine yönelik olan fer’i mali yükümlülüklerin affedilmesi, söz konusu sonucun elde edilmesine neden olacaktır. Bu nedenle, mali af uygulamalarının konusunun sadece mali cezalarla sınırlandırılması, hem adaletin tesisini, hem de kamu gelirlerinin azalmamasını sağlayacaktır. Eğer, sadece mali cezaların affının, potansiyel af katılımcısı için yeterli bir teşvik olmayacağı düşünülüyorsa; af uygulamalarının, mali yaptırımların artırılması gibi ek önlemlerle desteklenmesi daha doğru olur.

Öte yandan, gecikme zam ve faizlerinin tamamının affın konusunu oluşturması ve ödenmeyen mali yükümlülüğün fiyat endekslerindeki artış oranları esas alınmak suretiyle, af günündeki değerleri ile tahsil edilmesi ya da yıllar itibariyle vergi tarifelerinde yapılan güncelleştirmeler baz alınarak, enflasyon etkisinin deflate edilmesi suretiyle tahsil edilmesi vb. yöntemler önerilebilir. An-

(25) PARLE-HIRLINGER, agm, s. 254.

cak, ödenmeyen mali yükümlülüklere gecikme zam ve faizi uygulanmasının tek nedeni, enflasyon karşısında kamu gelirinde oluşan azalmanın telafisi değil, aynı zamanda mükellefler arasında oluşacak rekabet eşitsizliğini de gidermektir. Bu nedenle, mali yükümlülüğünü zamanında ve tam olarak yerine getiren mükellefler kredi ihtiyaçlarını bankalardan karşılarken, mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflerin ödemedikleri borçlarıyla kredi ihtiyaçlarını giderdikleri gerçeği de, fer'i mali yükümlülük uygulamasına başvurulması gereğini doğurmaktadır. Gecikme zam ve faizlerinin fonksiyonlarını, enflasyonun kamu gelirleri üzerindeki etkilerinin telafisi ile sınırlandırmak suretiyle af uygulamalarını düzenlemek, adalet ilkesi açısından sakıncalı olduğu gibi, reel af gelirin azalması sonucunu da doğurur.

Reel af gelirin artırılması için mali af uygulamalarının konusuna getirilmesi gereken bir diğer sınırlama da, mali idarece saptanmış olan yükümlülük ihlallerine yönelik yaptırımların, af kapsamına alınmaması şeklinde olmalıdır. Mali idarece saptanmış mali yükümlülük ihlali olanların af kapsamına alınması; mükelleflerce, mali idarenin mali yükümlülük ihlallerini affetme eğiliminin bir işareti olarak algılanabilir. Bunun doğal sonucu, mükelleflerin, yakalandıklarında, mali yasalarda yer alan yaptırımların kendilerine uygulanacağı yönündeki korkularının azalmasıdır (26).

Öte yandan, mali af uygulamalarından elde edilecek gelirin miktarı, af uygulamasının kapsamı ile doğru orantılıdır. Diğer deyişle, affın ilişkili olduğu mali yükümlülüklerin cinsinin ve mükellef kitlesinin genişliği arttıkça, af geliri de artacaktır. Af uygulamasının kapsamının dar tutulması durumunda; affın ilişkili olmadığı mali yükümlülüklerde de ihlaller gerçekleştiren potansiyel af katılımcıları, af uygulamasından elde edilen bilginin, affın kapsamadığı yükümlülük ihlallerinde kullanılacağından çekinerek, programdan hiç yararlanmamayı seçebilir (27). Bu nedenle, mali af uygulamasının ilişkili olduğu mali yükümlülüklerin kapsamının geniş tutulması, mali af gelirin artırılmasında etkili bir yöntem olabilir.

b. Mali Affın Uygun Zamanda Gerçekleştirilmesi

Mali af gelirin artırılması, uygulamanın gerçekleştirildiği zamanla doğrudan ilişkilidir. Mali affın hayata geçişi, mükellefle-

(26) Bkz. STELLA, agm, s. 39.

(27) Bkz. FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 17.

rin yükümlülüklerini yerine getirme dönemlerine denk gelirse, özellikle küçük girişimciler açısından affa katılım bir sorun olacaktır.

Mali yükümlülük ihlallerini ve bugünkü mali yükümlülüklerini aynı zamanda beyan etmek durumuyla karşılaşan mükellefler bir tercih yapmak zorunda kalabilirler. Söz konusu tercih, aftan hiç yararlanmamak şeklinde olabileceği gibi, yeni beyan edilecek yükümlülüğün az gösterilmesi şeklinde de sonuçlanabilir. Her iki durum da, reel af gelirin bir azalmayı ifade edecektir. Bu nedenle, af uygulamalarının gerçekleştirildiği dönemin seçimi, diğer bir deyişle, af uygulaması nedeniyle mali idareye ödenecek borcun ödeme zamanlarının seçimi, mükellefleri zor durumda bırakmama-
caz şekilde yapılmalıdır.

c. Azalan Oranlı Af Uygulanması

Mali yükümlülüğün aşılının ve gecikme zam ve faizi gibi fer'i mali yükümlülüklerin affedilmemesinin yanısıra, reel af gelirin artırılması için dikkate alınması gereken diğer bir öneri de, mali cezaların affının, azalan oranlı gerçekleştirilmesi olabilir.

Söz konusu uygulama, ödenmesi gereken mali yükümlülük miktarı ya da kesilmiş olan ceza miktarı arttıkça, affedilecek borcun azalması, diğer deyişle, ödenecek miktarın artması şeklinde uygulanabilir. Böylece, hem reel af geliri artacak, hem mali af uygulamalarının adaletsiz yapısı kısmen de olsa giderilecek, hem de mali af uygulamalarına karşı kamuoyunda daha az tepkinin oluşması sağlanacaktır.

2. MALİ AF İŞ YÜKÜNÜN AZALTILMASI İÇİN ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Mali af uygulamalarının mali idarenin iş yükünü artırması, genellikle af uygulamasının teknik yapısının iyi düzenlenememesi nedeniyle oluşmaktadır. Söz konusu iş yükünün sıfır olması mümkün olmamakla birlikte, minimuma indirilmesinin yolları araştırılmalıdır.

a. Taksit Sayısının Az Olması

Potansiyel af katılımcılarına, aftan yararlanma koşullarını mali güçlüğü düşmeden yerine getirebilme şansının verilmesi yoluyla affa katılım oranının artırılması, af uygulamalarında taksit

imkanının getirilmesine neden olmaktadır. Ancak, artan taksit sayısının, mali idarenin iş yükünü artıracığı açıktır.

Bu nedenle, taksit sayısının belirlenmesi sırasında mali idarede oluşacak iş yükü ile potansiyel af katılımcısının tahmin edilen taksit ödeme gücü arasında optimal bir noktanın araştırılması gerekir. Söz konusu noktanın araştırılması sırasında, belli bir miktarı aşan ödemeler için taksitlendirmeye gidilmesi, belli miktarın altındaki ödemelerin bir defada yapılması, bir yöntem olabilir.

b. Başvuru Süresinin Kısa Olması

Mali aftan yararlanmak için potansiyel af katılımcısına tanınan başvuru süresinin uzunluğu, mali idarenin konu ile ilgisinin bu süre içinde devam etmesine neden olmaktadır. Mali idareler, af uygulaması hakkında bilgi vermek ve uygulamadan yararlanmak isteyen yükümlülerin taleplerinin karşılanması için görevlendirdiği elemanlarını, başvuru süresi boyunca etkin bir şekilde değerlendirememektedirler.

Öte yandan, başvuru süresinin uzun olması durumunda ise; yükümlülerin uygulama hakkında bilgi edinmeye daha fazla fırsatları olacaktır. Ayrıca, aftan yararlanmak için bir miktar ödemede bulunulmasının zorunlu olduğu af uygulamalarında, mükelleflerin mali durumlarını ayarlayabilmeleri için de başvuru süresinin kısa olmaması gerekmektedir.

Bu nedenlerle, af uygulamasından yararlanmak için af katılımcısına tanınan başvuru süresinin, söz konusu maliyet ve faydalar dikkate alınarak saptanması gerektiği belirtilebilir. Ancak, Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilen af uygulamalarına yönelik olarak yapılan araştırmalar; af programından yararlanmak için getirilen başvuru süresinin uzunluğu ile gerek affa katılım oranı, gerekse af geliri arasında mantıklı bir ilişkinin olmadığını göstermektedir (28). Çünkü maksimum başvuru, sürenin son günlerinde gerçekleşmektedir.

Türkiye'de de, gerek mali af uygulamalarından yararlanmak için yapılan başvuruların, gerekse genel olarak mali yükümlülüklerin yerine getirilmesinin, tanınan sürelerin son günlerinde yoğun bir şekilde gerçekleştirildiği dikkate alınırsa; mali idarenin konu ile ilgisinin uzun bir döneme yayılmasının engellenmesine yönelik

(28) Bkz. PARLE-HIRLINGER, agm, s. 253.

önlemlerin alınması gerektiği belirtilebilir. Bu amacın gerçekleştirilmesi için alınacak önlemlerden biri; başvuruların kabul edildiği dönem ile affın tanıtıldığı dönemin ayrılmasıdır. Diğer bir deyimle; af uygulamasından yararlanmak için yapılan başvuruların kabulüne, af yasası çıktıktan bir süre sonra başlanması ve başvuruların kabul edildiği sürenin de potansiyel af katılımcılarının tahmin edilen sayısı da dikkate alınarak, kısa tutulmasında fayda vardır.

Öte yandan, mali af uygulamasının başarısı, başvuru süresinin uzunluğu ile ilişkili olmaktan çok, başvuru süresinin yılın hangi boyutunda kullanıldığı ile ilişkilidir. Bu nedenle, af uygulamasının, mali idarenin iş yükünün hafif olduğu aylarda gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır.

c. Açıklığın Sağlanması

«Bütün olay ve ilişkiler açısından olduğu gibi, mali olay ve ilişkiler açısından da iletişimin etkinliği büyük bir önem taşır. Bu ise vergi uygulamalarının amacı bakımından olsun, yasal düzenlemeler ve idari önlemler açısından olsun; gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflerin ve yapılması istenen işlemlerin açıkça ortaya konulmasını gerekli kılar (29).

Mali af uygulamalarının herkesce anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi, hem affa katılımın, dolayısıyla af gelirinin artmasını, hem de mali idarenin iş yükünün artmamasını sağlar. Gerçekten de, potansiyel af katılımcılarının, anlaşılması güç ve belirsiz bir biçimde düzenlenmiş af uygulamalarına katılma arzuları düşük olduğu gibi, söz konusu uygulamaya katılım, mali idare ile yükümlüler arasında uyumsuzlukların doğmasına neden olarak, mali idarenin iş yükünü artıracaktır.

3. MALİ AFFA KATILIMIN ARTIRILMASI İÇİN ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Devletler, mali uygulamalarını oluştururken, mükelleflerin davranışlarını dikkate almak zorundadırlar (30). Bu, uygulamaların

(29) Abdurrahman AKDOĞAN, *Kamu Maliyesi*, 3. Bası, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları No. 135/50, Ankara, 1989, s. 156.

(30) Keith SNAVELY, «Innovations in State Tax Administration», *Public Administration Review*, September-October 1988, s. 909.

başarısının ön şartıdır. Mali af uygulamalarına maksimum düzeyde katılımın sağlanması için, hedeflenen potansiyel af katılımcılarının tepkilerinin araştırılması da, mali af uygulamasının başarısının ön şartını oluşturmaktadır.

Bu nedenle, potansiyel af katılımcılarının niteliklerine yönelik olarak daha önce gerçekleştirilmiş olan çalışmaların ışığı altında, affa katılımı maksimize etmek için alınması gereken önlemlerin araştırılması yerinde olacaktır.

a. Affın Bir Defaya Özgü Olduğuna Mükelleflerin İnandırılması

Af uygulamalarına yönelik olarak yapılan teorik çalışmalar, af programlarının, ancak seyrek ve tesadüfi uygulandığı zaman başarılı olabileceğini, sık ve tahmin edilebilir mali af uygulamalarının mükellefler üzerinde olumsuz etkiler doğuracağını göstermektedir. Sık ve tahmin edilebilir af uygulamaları; bir yandan af beklentisi oluşturmak suretiyle potansiyel af katılımcısının aftan yararlanmaması sonucunu, bir yandan da mali yükümlülük ihlallerine ekonomik bir teşvik niteliği taşımak suretiyle potansiyel af katılımcısının miktarının artması sonucunu doğuracaktır (31).

Çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen af uygulamalarının sonuçları; affa katılım oranının, potansiyel af katılımcılarının affın bir defaya özgü olduğuna inandırılma oranı ile doğrudan ilişkili olduğunu göstermektedir. Tekrarlanan mali aflar, mükelleflerin borçlarını ödemelerine bir teşvik olmadığı gibi, mali yükümlülük ihlallerinin sıklığını da artırır (32). Gerçekten de; mükellefler tarafından, af programının tekrarlanacak bir fırsat değil de, son bir şans olarak algılanması, uygulamanın başarısının temel koşullarından biridir (33).

Öte yandan yapılan araştırmalar, başka af uygulaması olmayacağı yönünde mükelleflere verilen sözlerin, inanılır olmadığını göstermektedir (34). Bu nedenle, inanılabilirliğin artırılması yolunda çabalar harcanması gerekmektedir. Söz konusu inanılabilirliğin artı-

(31) Bkz. PARLE-HIRLINGER, agm, s. 247.

(32) Bkz. Elliot UCHITELLE, «The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries», *Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review*, Autumn 1989, s. 49.

(33) Bkz. L. John MIKESELL «Tax Amnesties as a Tool for Revenue Administration», *State Government*, Vol. 57, No. 4, 1984, s. 114-117.

(34) Bkz. ALM-McKEE-BECK, agm, s. 25, 31.

rilmasında kullanılabilir bir yöntem; belli bir tarihten önce af uygulanmayacağına dair özel bir hükme, af yasalarında yer verilmesi olabilir. Bu yöntem Minnesota'da 1984 yılında gerçekleştirilen af uygulamasında kullanılmıştır. Uygulama, 10 yıllık bir süre içinde af yasası çıkarılmayacağına dair özel bir hükme af yasasında yer verilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir (35). Ancak, bu durumda da söz konusu tarih yaklaştıkça mükelleflerde bir af beklentisi oluşma tehlikesi vardır.

b. Affın Ek Önlemlerle Desteklenmesi

Mali af uygulamalarına katılımın artırılması, af programlarının ek önlemlerle desteklenmesi ile mümkündür. Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan araştırmalar; af uygulamasına katılımı arttırmak için getirilen düzenlemelerin, mükellefler üzerinde etkili olduğunu ve getirilen teşviklerin yapısı ile mükelleflerin affa katılma kararı arasında sistematik ve tahmin edilebilir bir ilişkinin olduğunu göstermektedir (36). Söz konusu teşviklerin başlıcalarını, mali mevzuatta yapılan değişiklikler ve mali yönetime yönelik olarak getirilen düzenlemeler oluşturmaktadır.

Öte yandan, af uygulamalarının başarılı olabilmesi için; ülkelerin mali sistemlerinin diğer alanlarında da düzenlemelere gereksinim olduğunu, çeşitli ülkelerin af uygulamaları da göstermektedir. Mevcut yaptırım mekanizmalarının güçlendirilmesi af programının etkinliğini önemli ölçüde arttırmaktadır. Ek önlemlerle desteklenmemiş bir af uygulaması, potansiyel af katılımcılarının beyan etmedikleri yükümlülüklerini beyan etmeleri için, gerekli teşviği yaratamamaktadır (37). Gerçekten de, bir af programında potansiyel af katılımcıları, af sonrasında beyan edilmemiş yükümlülüklerle yönelik ceza arttıkça ve yakalanma olasılıkları yükseldikçe, daha çok miktarda bildirimde bulunmaktadırlar (38).

Mali af uygulamasını daha sıkı yaptırımlar getirmek suretiyle destekleyen programlarda toplanan gelirlerin; af uygulamasından mı, yoksa güçlendirilmiş yaptırımlardan mı kaynaklandığının sap-

(35) L. John MIKESELL, «Amnesties For State Tax Evaders : The Nature of And Response to Recent Programs» *National Tax Journal*, Vol. 39, No. 4, December 1986, s. 517.

(36) ALM-BECK, Wiping..., s. 1052.

(37) Bkz. UCHITELLE, agm, s. 49-50.

(38) ALM-BECK, Wiping..., s. 1044.

tanması çok zordur. Güçlendirilmiş yaptırımlar ve alınabilecek diğer önlemler yoluyla aynı gelirin sağlanması mümkünse; devlet, elde edebileceği bir gelirden yoksun kalmış olacaktır (39). Ancak, af uygulamasına başvurulmaksızın mali yaptırımların artırılması, yükümlülük ihlallerini alışkanlık haline getirmiş mükelleflerin mali yasaların gereklerini yerine getirmeye başlamaları için yeterli olmayabilir. Çünkü; yeni beyan edilecek mali yükümlülüklerin geçmişte beyan edilmiş olan yükümlülüklerden fazla olmasının, önceki yılların hesaplarının araştırılması sonucunu doğurması mümkündür. Bu nedenle, geçmiş dönemlere yönelik incelemelerden çekinen mükellefler mali yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemeye devam edeceklerdir. Mali af uygulamaları ise; söz konusu mükelleflerin geçmiş dönemlere yönelik mali yükümlülüklerinin tasfiyesini sağlamak suretiyle, geçmiş hesapların incelenme olasılığını ortadan kaldırabilir (40).

Mali idarenin ve mali yargının etkinliğinin artırılmasını sağlamak için alınacak çeşitli önlemler de mükelleflerin af uygulamalarına katılımını teşvik edebilir (41). Yükümlülerin saptanabilirliği ve yükümlülüklerin tam olarak tahsil edilebilmesi olanaklarının artırılması; gerek mali idarenin, gerekse mali yargının etkinleştirilmesinin temel şartıdır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için ise, söz konusu mercilere aktarılan kaynağın artırılmasından, bilgisayar teknolojisi kullanımının yaygınlaştırılmasına kadar uzanan bir çok önlemin alınması gerekir.

Ancak, gerek mali yönetimde etkinliğin artırılması suretiyle mali yükümlülük ihlallerinin yakalanma olasılığının artması, gerekse de mevzuatta yapılan değişikliklerle mali yaptırımların artırılması, affa katılım kararının alınmasında her mükellef üzerinde aynı etkiyi yapmayabilir. Özellikle, mali idare ile hiç ilişki kurmamış, mali yükümlülüklerini hiç beyan etmemiş mükellefler, yakalanma olasılıkları ve maliyetleri artsa bile, davranışlarını değiştiremeyebilirler. Eğer, başlangıçta kaçakçılığın marjinal faydaları, marjinal maliyetlerinden büyük ölçüde fazla ise, marjinal maliyetteki marjinal faydayı geçmeyecek bir artış, bu yükümlülerin davranışlarında büyük bir değişiklik yaratmayacaktır (42).

(39) Bkz. UCHITELLE, agm, s. 53.

(40) Benzer kanılar için bkz. STELLA, agm, s. 40.

(41) Benzer kanı için bkz. UCHITELLE, agm, s. 50.

(42) FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 16.

c. Af Uygulamasının Tanıtılması

Mükelleflerin af uygulamasına katılımının artırılmasında önemli etkileri olan diğer bir husus, uygulamanın tanıtımıdır.

Mali af uygulamalarının amacı, geniş sayıda mükelleflerin davranışlarını etkilemekse, tanıtım çabalarının gerçekleştirilmesi için mali kaynak ayrılması gerekir. Amerika Birleşik Devletleri eyaletlerinde hayata geçirilen af uygulamalarının sonuçlarına yönelik gerçekleştirilen bir araştırmada; belli bir harcama miktarına kadar, harcama ile af uygulamasından elde edilen marjinal fayda çok keskin artarken, o noktadan sonra artış çok hızlı bir şekilde düşmektedir. Aynı araştırmaya göre, söz konusu eyaletlerdeki uygulamaların optimal program yatırımı, kişi başına 0.20 dolar ile 0.40 dolar arasında değişmektedir. Eyaletlerin çoğu, optimal af geliri elde etmek için gerekli harcamanın çok altında harcama yapmıştır (43). Türkiye'ye yönelik böylesi bir analizin yapılması veri yetersizliği nedeni ile mümkün olmamakla birlikte, tanıtım fonlamasına hiç gidilmemiş olduğu herkesce bilinmektedir. Öte yandan, mali af uygulamasına maksimum sayıda potansiyel af katılımcısının başvurması, tanıtım çalışmaları için ayrılan fonun miktarı kadar, kaynağın kullanım şekline de bağlıdır.

Af katılımcıları, mali yükümlülüklerini yerine getirmemiş mükelleflerden oluşmaktadır. Mali yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile ilgili standart yaklaşıma göre; mükellefler, mali ihlallerinin saptanması ve söz konusu ihlaller nedeniyle mali yaptırımlarla karşı karşıya kalınması olasılığının boyutlarına yönelik düşüncelerine, yaptırımların niteliğine ve risk almaya yatkınlık derecelerine bağlı olarak, bekledikleri faydayı maksimize etmek için hareket ederler. Mali yükümlülüklerin yerine getirilmemesinde potansiyel kazanç, ödenmeyen borç miktarıdır. Potansiyel maliyet ise; eğer durum belirlenir ve takibata alınırsa, mükellefin çekeceği cezalarıdır. Söz konusu cezalar; parasal, hürriyeti bağlayıcı veya psikolojik olabilir. Bu nedenle, af uygulamaları ile ilgili tanıtım çalışmaları, potansiyel af katılımcılarını, saptanma olasılıklarının artmasına, gelecekteki cezaların daha sert olacağına ve vergi kaçırmanın yanlış olduğuna inandırmayı amaçlamalıdır. Çünkü; af uygulamasından yararlanma oranı, geçmiş ve gelecekteki mali yükümlülük ihlallerinin belirlenmesi ve uygulanacak yaptırımların niteliği konusunda mükelleflerde oluşan düşünceler ile doğrudan iliş-

(43) Bkz. PARLE-HIRLINGER, agm, s. 251.

kilidir. Bu nedenle, yaptırımların artırılacağına yönelik güçlü bir izlenim yaratmak, af katılımını özendirmek için önemli bir araçtır. Diğer bir deyimle; önemli olan, yaptırımlardaki «algılanan» değişikliklerdir. Dolayısıyla, mali idarenin mükelleflerin yakalanma olasılıklarını abartan bilgiler vermesi mümkündür (44).

Mükelleflerin mali af uygulamalarına katılmalarını sağlamak için tanıtım kampanyalarından yararlanılması da mümkündür. Söz konusu kampanyalarda kamu hizmet ilanlarından ve ticari reklamlardan yararlanılması mümkündür (45). Türkiye'de şimdiye kadar gerçekleştirilen mali af uygulamalarının tanıtımı için, ne bir fonlamaya gidilmiş, ne de ticari bir reklam kampanyası uygulanmıştır. Af uygulamalarının tanıtımı, sadece radyodan hükümet duyuruları şeklinde yapılan kamu hizmet ilanları ile gerçekleştirilmiştir. Amerika Birleşik Devletleri eyaletlerinin deneyimleri, af uygulamasına katılım oranının, tanıtımla doğru orantılı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle mali af uygulamaları, mutlaka tanıtım için yeterince kaynak ayrılması ve mükellef tepkilerine uygun reklam ile gerçekleştirilmelidir.

Öte yandan, af tanıtımının olumsuz etkilerinin olması da mümkündür. Uygulamalar, af uygulamasından yararlanan mükellef kitlesinin, yararlanmayan mükellef kitlesinden çok daha az olduğunu göstermektedir. Af uygulamasından yararlanmayan yükümlülerin hepsinin mali yükümlülüklerini tam olarak yerine getiren yükümlüler olarak kabul edilmesi mümkün olmamakla birlikte; af uygulamasının tanıtımına yönelik çabaların, söz konusu mükelleflere mali yükümlülük ihlallerinin nasıl gerçekleştirildiğinin yollarını öğretme tehlikesi de vardır.

(44) Bkz. FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 16, 18.

(45) Amerika Birleşik Devletleri Oklahoma Eyaletinde, af uygulamasına daha çok mükellefin katılmasını sağlamak için hazırlanan bir televizyon spotunda, mahkum edilmiş bir vergi suçlusu hücreye kilitlenirken, etkili bir sesle şu mesaj verilmiştir; «Şimdi ödeyebilirsiniz, ya da sonra ödeyebilirsiniz». Oklahoma'da gerek af uygulaması boyunca gerekse af uygulaması öncesinde vergi suçlularının mahkum edilmemiş olmasına rağmen, söz konusu televizyon spotu, olağanüstü başarı elde edilmesini sağlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde çeşitli eyaletler mali af uygulamalarının tanıtımı için gazete ve radyodan yapılan kamu hizmet ilanlarını kullanırken, bazıları ise; Oklahoma'da olduğu gibi afiş, radyo ve televizyonu da içeren geniş miktarda ticari reklam kullanmışlardır. Bkz. PARLE-HIRLINGER, agm, s. 247-248.

d. Af Uygulamasında Mahremiyetin Sağlanması

Af katılımcıları, geçmişte gerçekleştirmiş oldukları mali yükümlülük ihlallerinden pişmanlık duyan ve mali yasaların gereklerini yerine getirmemiş olmanın yüklerini gelecekteki iş yaşantılarında taşımak istemeyen bir yükümlü kitlesinden oluşmaktadır. Bu mükellefler genellikle küçük miktarlarda mali yükümlülük ihlali gerçekleştiren girişimcilerdir.

Mali yükümlülük ihlallerinden büyük miktarlarda kazanç sağlayan ve bunu alışkanlık haline getirmiş girişimcilerin af uygulamasından yararlanma arzuları ise oldukça düşüktür. Bu nedenle, genellikle af uygulamasından yararlananların, daha çok doğrudan dar bir halk kitlesi ile iş ilişkisi içinde oldukları, af uygulaması kapsamına girmekle birlikte yararlanmayanların ise geniş bir halk kitlesi ile dolaylı bir şekilde iş ilişkisi içinde oldukları belirtilebilir. Af katılımcısının, af uygulamasından yararlanmış olduğunun başkalarınca bilinmesi, bir sosyal damgalanma mekanizmasını harekete geçirerek, söz konusu yükümlülerin iş hayatları üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmesi mümkündür. Bu nedenle, affa katılım ile ilgili mahremiyet ilkesinin katı bir şekilde uygulanacağına açıklanması, potansiyel katılımcılara herhangi bir sosyal damgalanma sonucuyla karşılaşmayacaklarının güvencesini verecek, affa katılım olasılıklarını artırabilir (46).

e. Affa Katılmayan Potansiyel Af Katılımcılarının Teşhiri

Mali af uygulamasına katılımın artırılmasının bir yolu da, affa katılmayan potansiyel af katılımcılarının teşhir edileceğinin, af uygulamasından önce açıklanmasıdır. Hatta, bu uygulamanın af yasasında düzenlenmesi, katılımın artmasını daha da kolaylaştıracaktır.

Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun alacaklarına yönelik olarak gerçekleştirilen son mali af uygulaması sonrasında, affa katılmayan yükümlülerden en fazla borçlu olanların açıklanması, söz konusu yükümlülerin borçlarını af sonrasında ödemeleri üzerinde olumlu etkiler yapmıştır. Ancak, bu etki başlı başına teşhir mekanizmasından doğmuştur. Mali af uygulamasına katılımın artırılması ise, aftan yararlanmayan potansiyel af katılımcılarının teşhir edileceği yolunda, af uygulaması öncesinde yapılacak açıklamalar ve bu açıklamaların inandırıcılığı ile ilişkilidir.

(46) Aynı kanı için bkz. FISHER-GODDEERIS-YOUNG, agm, s. 18.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman : **Kamu Maliyesi**, 3. Bası, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No. 135/50, Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası, Ankara 1989.
- ALM, James - BECK, William : «Tax Amnesties and Tax Revenues», **Public Finance Quarterly**, Vol. 18, No. 4, October 1990.
- ALM, James - BECK, William : «Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties», **Southern Economical Journal**, Vol. 57, April 1991.
- ALM, James - McKEE, Michael - BECK, William : «Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance», **National Tax Journal**, Vol. XLIII, No. 1, March 1990.
- FISHER Ronald C. - GOODDERIS, John H. - YOUNG, James C. : «Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax», **National Tax Journal**, Vol. XLII, No. 1, March 1989.
- LERMAN, Allen H. : «Tax Amnesty: The Federal Perspective», **National Tax Journal**, Vol. 39, No. 3, September 1986.
- MIKESELL, John L. : «Amnesties For State Tax Evaders: The Nature of And Response to Recent Programs», **National Tax Journal**, Vol. 39, No. 4, December 1986.
- MIKESELL, John L. : «Tax Amnesties as a Tool for Revenue Administration», **State Government**, Vol. 57, No. 4, 1984.
- ONDER, İzzettin : «Vergi Psikolojisi», **Ekonomik Bülten**, s. 28, 27/4/1992-3/5/1992.
- PARLE, William M - HIRLINGER, Mike W. : «Evaluating the Use of Tax Amnesty by State Governments», **Public Administration Review**, Vol. 46, No. 3 May - June 1986.
- SNAVELY, Keith : «Innovations in State Tax Administration», **Public Administration Review**, September-October 1988.
- STELLA, Peter : «Do Tax Amnesties Work?», **Finance And Development**, Vol. 26, December 1989.
- UCHITELLE, Elliot : «The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries», **Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review**, Autumn 1989.