

## KATILIMCI VERGİLENDİRME

*Participatory Taxation*

**Leyla ATEŞ\***

### ÖZET

Vergi reformu özünde politik bir karar olup, başarılı olarak uygulanabilmesi kamuoyunda mutabakat sağlanmasına ve desteklenmesine bağlıdır. Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetinin 2006 yılında vergi reformu adına attığı önemli adımlardan biri olan yeni Kurumlar Vergisi Kanunu'nun Genel Gerekçesi'nde tasarinın "toplumsal mutabakata dayalı ve geniş katılımı hazırlanmış" olduğu vurgusu kamuoyunda konsensüs sağlanması yönünde uğraş verilmiş olduğunu göstermektedir. Bu durum, vergi hukuku ve politikalarının oluşumunun sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi-Bakanlar Kurulu-İdare üçlemesi esas alınarak yapıldığı klasik yaklaşımdan ayrı, vergi mükelleflerinin sürece doğrudan demokratik katılımını öngören yeni bir yaklaşımı işaret etmektedir. Katılımcı vergilendirme, vergilendirmeye sözkonusu

---

\* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi (leylaates@hotmail.com).

doğrudan demokrasi yaklaşımını ifade eden bir terimdir. Çalışma vergilendirmede temsili demokrasi formülasyonu egemenliğini korurken, bireylerin çeşitli kurum ve kuruluşlar yoluyla vergi hukuku ve politikalarının yapım sürecine katılımının nasıl ve ne ölçüde sağlandığını, toplumsal konsensüse ulaşıldığı söylenen yeni KVK yapımı sürecini irdeleyerek ortaya koymayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Katılımcı vergilendirme, doğrudan demokrasi, temsili demokrasi, yasa yapım süreci, sivil toplum örgütü, Vergi Konseyi

### ABSTRACT

Tax reform is political at its core; therefore its successful implementation depends on reaching a mutual understanding with, and the support of, the general public. The General Basis of Corporate Income Tax Act, which was one of the most important steps taken by the Justice and Development Party Government for tax reform in 2006, emphasized that "the draft was prepared with the understanding and wide participation of the society" and this shows that an effort to achieve public consensus had been made. This signals a new direct democratic approach which envisages direct democratic participation of taxpayers in the law-making procedure, which is different from the requirement of the classical approach to have only the trio of the Turkish Grand National Assembly, the Council of Ministers and the government administration in the process of making tax law and policy. Participatory democracy is a term that conveys this direct democracy approach to the taxation process. This article aims to show how and how much individuals participate in the process of tax law- and policy-making through several associations and institutions while representative democracy holds control of taxation, by examining the process of the New Corporate Income Tax Act, which is claimed to have been enacted through public consensus.

**Keywords:** Participatory taxation, Direct democracy, Representative democracy, law-making procedure, non-governmental organization, Tax Council.

## GİRİŞ

Vergi reformları, ulusal kaynakları doğrudan ya da dolaylı olarak toplumun bir kesiminden diğerine kaydırarak tüm bireylerin yaşamını etkileyen, özünde politik kararlardır.<sup>1</sup> Yasa yapım süreci sonunda hayata geçirilseler de başarılı olarak uygulanabilmeleri kamuoyunda mutabakat sağlanmasına ve desteklenmesine bağlıdır.<sup>2</sup> Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümetinin 2006 yılında vergi reformu adına attığı en önemli adımlardan biri olan yeni Kurumlar Vergisi Kanunu'nun (KVK)<sup>3</sup> Genel Gerekçesi'nde<sup>4</sup> kanun tasarısının "toplumsal mutabakata dayalı ve geniş katılımı hazırlanmış" olduğu vurgusu kamuoyunda konsensüs sağlanması yönünde uğraş verilmiş olduğunu göstermektedir.<sup>5</sup> Bu durum, vergi hukuku ve politikalarının sadece TBMM-Bakanlar Kurulu-İdare üçlemesi esas alınarak oluşturulduğu klasik yaklaşımdan ayrı, vergi

<sup>1</sup> United Nations Department of International Economic and Social Information and Policy Analysis, World Economic and Social Survey, 1997, 65.

<sup>2</sup> Communiqué of the Interim Committee of the Board of IMF, 22 Nisan 1996, para. 4. Bk. IMF Survey, 6 Mayıs 1996, s.148. İyi yönetim için vatandaşların sadece vergi değil, tüm konularda politika yapım sürecine dâhil edilmesi gerektiği konusunda bk. OECD, Citizens As Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001, 20.

<sup>3</sup> Resmi Gazete (RG): 21.06.2006, 26205.

<sup>4</sup> Genel gerekçe, madde gerekçeleri ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu için bk. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

<sup>5</sup> Demokratik Sol Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi koalisyon hükümetinin 2001 ekonomik krizinin ardından Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olarak atadığı Dünya Bankasından Kemal Derviş, 3 Mayıs 2001'de IMF'e bir Niyet Mektubu sunmuş ve "eski usul politika yapımının" değişimini hedefleyen "Güçlü Ekonomi Programı"nı ilan etmişti. Bk. Arpaç, Özlem/Bird, Graham, "Turkey and the IMF: A Case Study In The Political Economy of Policy Implementation", The Review of International Organization, Volume 4, Number 2, 2009, 142. Bu dönemde Dünya Bankası'nın da katkılarıyla hazırlanan orta vadeli vergi reform stratejisi üç temel unsuru içermektedir: çeşitli vergilerin "özel tüketim vergisi" adı altında birleştirilerek dolaylı vergilerin rasyonalizasyonu, gelir ve kurumlar vergilerinin rasyonalizasyonu ve gelir idaresinin yeniden yapılandırılması. Bk. OECD, Tax Policy Reforms in Turkey, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/24/37154710.pdf>. 2002 Genel Seçimleri ile iktidara gelen AKP hükümeti Güçlü Ekonomik Programın uygulanmasına devam olacağını ilan etmiş, bu kapsamda hedeflenen orta vadeli vergi reform stratejisini uygulamaya geçirmiştir. Görüldüğü üzere, Yeni KVK'nun kabulü bu uygulamaların bir parçası olup yeni KVK'nun yapım süreci yeni usul politika yapımı yönündeki değişimden etkilenmiştir.

mükelleflerinin sürece doğrudan demokratik katılımını öngören yeni bir yaklaşımı işaret etmektedir.<sup>6</sup> Katılımcı vergilendirme, vergilendirmeye doğrudan demokrasi yaklaşımını ifade eden bir terimdir.<sup>7</sup> Toplumsal katılımı, yasa önerisi hazırlama ve norm koyma tekniğine dâhil eden "Vergi Konseyi Yönetmeliği"<sup>8</sup> ve "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"<sup>9</sup> hükümleriyle katılımcı vergilendirme, sistemimizde hukuksal zemin kazanmıştır.<sup>10</sup> Ancak yasama süreçlerine tüm toplumsal kesimlerin katılımının sağlanması bir yandan toplumun bilinçlendirilmesi, diğer yandan hukuksal düzenlemelerin mevcudiyeti ve

<sup>6</sup> Vergi mükelleflerinin ve çıkarlarının temsilcisi kuruluşların milletvekillerini veya hükümeti etkileyerek kanun tasarı ve tekliflerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) gündemine taşıma şansı her zaman mevcuttur. Ancak bu çalışmanın odak noktasını vergi mükelleflerinin görüşlerini siyasi temsilcisinin dışında, doğrudan yasa yapım sürecine katılarak dile getirmeleri ve bunun bir hak olarak tanınması oluşturmaktadır. Bu tür bir yaklaşım tüm dünyada kişilerin birçok alanda hukuk ve politika yapım sürecine her geçen gün artan katılımına paraleldir. Günümüzde kişilerin uluslararası örf ve âdet hukukunun yapımına katılımının bile tartışılmaya başlanmış olması karşısında (bk. Conference On Democracy And The Transnational Private Sector, Indiana Journal of Global Legal Studies, Volume 15, 2008, 1-528), kişilerin ceplerine el atarak sürekli ve doğrudan bir etki doğuran vergilendirme alanında böyle bir yaklaşımın geniş bir kesimce benimseneceği öngörülebilir.

<sup>7</sup> Santos, Boaventura de Sousa, Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, And Emancipation, 2.B., 2002, 491. Katılımcı bütçeleme maliye literatüründe kullanılan bir terimdir. Bk. Participatory Budgeting, ed. Anwar Shah, 2007. Santos katılımcı bütçeleme kavramından yola çıkarak, gerçekleştirilen sistemin aynı zamanda katılımcı vergilendirme kavramının oluşturulmasında da kullanılması gerektiğini savunmaktadır, SANTOS, 491. Buna göre, katılımcı bütçeleme harcamalarla ilgiliyken, katılımcı vergilendirme gelirle ilgili olarak doğrudan demokratik katılımı öngörmektedir.

<sup>8</sup> RG: 22.03.2005, 26763.

<sup>9</sup> RG: 17.02.2006, 26083.

<sup>10</sup> Yasa koyucu organın üyeleri tarafından aktarılan bilgiler ve istem doğrultusunda bir yasa önerisi üretme ya da hazırlama işiyle ilgili kurallar, genel olarak, "yasa önerisi hazırlama ve norm koyma tekniği" olarak adlandırılmaktadır. Bk. Araç, İbrahim/İba, Şeref, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", Ankara üniversitesi SBF Dergisi, Sayı: 58-3, 36. Yasa önerisi hazırlama, yasa önerisinin hazırlanması aşamasından başlayarak TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilip kanunlaştığı ana kadar olan tüm görüşme işlemlerini kapsayan yasa yapım sürecinin birinci adımını oluşturmaktadır. Araç/İba, s. 37. Bu görüşme ve işlemlere ilişkin kurallar esasen Meclis İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. Bk. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü (İçtüzük) (RG: 13.4.1973, 14506) Bu çalışmada toplumsal katılım sürecin tamamına ilişkin olarak değerlendirilecektir.

bunu sağlayacak şekilde uygulanmasıyla mümkündür.<sup>11</sup> Bu anlamda yeni KVK yapım süreci, vergi hukuku ve politikalarının yapım sürecinde toplumsal katkıyı değerlendirebileceğimiz bir pilot uygulama niteliğindedir. Bu çalışma, vergilendirmede temsili demokrasi formülasyonu egemenliğini korurken, bireylerin çeşitli kurum ve kuruluşlar yoluyla vergi hukuku ve politikalarının yapım sürecine katılımının nasıl ve ne ölçüde sağlandığını, toplumsal konsensüse ulaşıldığı söylenen yeni KVK yapımı sürecini irdeleyerek ortaya koymayı amaçlamaktadır.

## I. Kanun Yapma Süreci ve Toplumsal Katılım

### 1. Önerilerin Hazırlanması Sürecine Katılım

1982 Anayasası (AY) yasa yapım sürecine ilişkin kaynak metindir. AY'ya göre yasama yetkisi TBMM'ne aittir.<sup>12</sup> Meclis genel seçimler yoluyla seçilen ve dört yıl süreyle hizmet eden 550 milletvekilinden oluşmaktadır.<sup>13</sup> Devletin başı Cumhurbaşkanı ise beş yılda bir halk tarafından seçilmektedir.<sup>14</sup> Cumhurbaşkanı, milletvekilleri arasından Başbakanı ve Başbakanın daha sonra sunacağı Bakanlar Kurulu'nu atar.<sup>15</sup> AY yasa önerisi getirme yetkisini hem Bakanlar Kuruluna hem de milletvekillerine vermiştir.<sup>16</sup> Bakanlar Kurulu'nca yapılan yasa önerileri

<sup>11</sup> Nitekim Türkiye, sivil toplumun yasama süreçlerine katılımına ilişkin gerekli ortamı hazırlamak, bu konudaki bilinçlenmeyi arttırmak ve böylece katılımcılığa yönelik sınırlılıkları azaltarak bu yöndeki talebi arttırmaya katkıda bulunmak amacıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ile 19 Haziran 2008 tarihinde "Türkiye'de Yasama Süreçlerine Etkin Sivil Katılım Projesi"ni imzalamıştır. Bk. 2008/14502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG: 16.01.2009, 27112). Bu projenin de bir parçası olan Yasama Derneği, sivil toplum kuruluşlarının bilinçlendirilmesi adına çalışmalar yapmaktadır. Bu amaçla yayınlamış olduğu bir çalışma için bk. YASADER, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2009, [http://www.yasader.org/web/stk\\_el\\_kitabi/son/stk\\_el\\_kitabi\\_tum.pdf](http://www.yasader.org/web/stk_el_kitabi/son/stk_el_kitabi_tum.pdf).

<sup>12</sup> AY, m. 7.

<sup>13</sup> AY, m. 75 ve 77.

<sup>14</sup> AY, m. 101.

<sup>15</sup> AY, m. 109/2.

<sup>16</sup> AY, m. 88/1.

“kanun tasarısı”, milletvekillerce yapılan yasa önerileri “kanun teklifi” olarak adlandırılmaktadır.<sup>17</sup>

Vergi reformlarını hayata geçiren kanunlar TBMM'nin gündemine genellikle kanun tasarısı yoluyla gelmektedir. Bakanlar Kurulu'na sunulacak vergi kanunu tasarılarının taslaklarını hazırlamak görevi Maliye Bakanlığı'na aittir. AY her bir bakanlığın kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenlenmesini emretmiştir.<sup>18</sup> Bu gereğe uygun olarak maliye politikalarının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasının uygulanması, uygulamanın takibi ve denetlenmesi hizmetlerini yerine getirmek üzere Maliye Bakanlığı kurulmuş,<sup>19</sup> her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak Maliye Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmıştır.<sup>20</sup>

Maliye Bakanlığı kanun tasarısı taslaklarını hazırlarken hem Vergi Konseyi Yönetmeliği'ni hem de Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'i gözetecektir. Vergi Konseyi Yönetmeliği ile bir danışma organı olarak ‘Vergi Konseyi’ kurulmuş<sup>21</sup> ve Türk vergi sisteminin, vergi idaresinin ve vergi denetim işlevinin geliştirilmesi doğrultusunda görüş bildirmek ve bu görüşler doğrultusunda taslaklar hazırlamak ve ilgili birimlere aktarmak Konsey'in görevleri arasında sayılmıştır.<sup>22</sup> Maliye Bakanlığı vergi kanunu taslaklarını hazırlarken Vergi Konseyi'nin çalışmalarını dikkate alacaktır. Yasa önerisi hazırlama ve norm koyma tekniği konusundaki temel hukuki dayanak olan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise, başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu eki kararlar ve diğer

---

<sup>17</sup> İçtüzük, Art. 73/1.

<sup>18</sup> AY, m. 113/1.

<sup>19</sup> Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) (RG: 14.12.1983, 18251- Mükerrer), m.1.

<sup>20</sup> KHK, m. 2/h.

<sup>21</sup> KHK, m. 2/h.

<sup>22</sup> KHK, m. 2/h.

düzenleyici işlemlerin taslak metninin, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanacağını belirtmektedir.<sup>23</sup> Dolayısıyla, Maliye Bakanlığı'nın Başbakanlığa sunacağı taslağın sözkonusu Yönetmelik hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

Her iki düzenleme de vergi yasası hazırlık sürecine toplumsal katılımı öngören hükümler içerir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik taslakların hazırlanmasına toplumsal katılımı iki şekilde öngörmüştür. Birincisi, Maliye Bakanlığı gibi ilgili kurum ve kuruluşlar mevzuat tasarı taslaklarını hazırlarken mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden faydalanır.<sup>24</sup> İkincisi, kamuoyunu ilgilendiren taslaklar -ki verginin böyle bir konu olduğu kesindir- teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir ve bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler taslağa son hali verilirken değerlendirilir.<sup>25</sup> Vergi Konseyi Yönetmeliği'nde toplumsal katılımı Vergi Konseyi'nin oluşturulması sürecinde görüyoruz. Konsey'in üç grubu temsilen-doğal üyeler, temsilci üyeler (sivil toplum grubu ve kamu kesimi grubu), seçilmiş üyeler- eşit oy hakkına sahip toplam 52 üyesi bulunmaktadır.<sup>26</sup> Bu 52 üyenin 18'i kamu kurumu niteliğindeki meslek birlikleri, esnaf ve

<sup>23</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m.5. Elbette bu Yönetmelikte yer alan usul kuralları uygunlukları ölçüsünde kanun teklifi taslakları hazırlanırken de uygulanacaktır. Bk. Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 62.

<sup>24</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 6/2.

<sup>25</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 6/3.

<sup>26</sup> Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/1. Vergi Konseyi üyesi olarak seçilecek kişilerin ekonomi, maliye ve vergi hukuku veya politikası dallarında öğretim üyeliği yapmış veya yapmakta olması, kamu kurum ve kuruluşlarında ekonomi, maliye ve vergi konularıyla ilgili olarak en az daire başkanı düzeyinde görev yapmış veya yapmakta olması, vergi yargısı alanında üye, tetkik hakimi veya savcı sıfatıyla en az 10 yıl görev yapmış olması, en az 10 yıllık deneyime sahip yeminli mali müşavir veya avukat sıfatına sahip olması ya da mali işlerden sorumlu görevlerde birinci derece imza yetkisini haiz olarak en az 10 yıl çalışmış olması gerekir (Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/2).

sanatkarlar konfederasyonu, işçi ve işveren konfederasyonları, dernek, vakıf ve diğer sivil toplum kuruluşlarınca görevlendirilecek birer temsilciden müteşekkil sivil toplum grubunu oluşturmaktadır.<sup>27</sup> Doğal üyeler ile kamu kesimi grubu üyeleri toplamı 16 kişi,<sup>28</sup> Vergi Konseyi Başkanı'nın önerisi üzerine Maliye Bakanı tarafından seçilen üyeler ise 18 kişiden ibarettir.<sup>29</sup> Buna göre toplumsal katılım, sivil toplum grubunu oluşturan üyelerin Konsey'de temsiliyle sağlanmaya çalışılmıştır.

Maliye Bakanlığı oluşturduğu taslağı Başbakanlığa sunar. Bakanlar Kurulunca da benimsenmesi halinde kanun tasarısı haline dönüşen öneri Başbakan tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulur.<sup>30</sup> Vergi Konseyi görüşlerini kendiliğinden sunabileceği gibi, Maliye Bakanlığı yetkililerinin veya TBMM ilgili komisyonlarının talebi halinde de bildirir.

## 2. Önerilerin Görüşülmesi Sürecine Katılım

Yasa önerilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) görüşülme usul ve esasları anayasa gereği içtüzükle belirlenmiştir.<sup>31</sup> Yasa önerileri imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığı'na sunulur.<sup>32</sup> Başkan, gelen önerileri doğrudan doğruya ilgili komisyonlara

<sup>27</sup> Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/1.

<sup>28</sup> Doğal üyeler Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısı, Gelir İdaresi Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı, Gelir Politikası Genel Müdürü veya görevlendireceği genel müdür yardımcısı ile sekreteryaya hizmetlerini yürüten üye; temsilci kamu kesimi grubu üyeleri ise Maliye Bakanlığını temsilen dört üye ile Adalet Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasını temsilen birer üyedir (Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/1).

<sup>29</sup> Ekonomi, maliye ve vergi ile ilgili alanlarda uzmanlık ve kariyere sahip olması gereken seçilmiş üyelerin en az dokuzunun üniversitelerden olması aranmaktadır (Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/1).

<sup>30</sup> AY Bakanlar Kurulu'nun kolektif sorumluluğu esasını kabul ettiğinden (m. 112/1), TBMM'ne sunmadan önce Bakanlar Kurulu'nun tüm üyeleri kanun tasarısını imzalamak zorundadır. Bk. Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2000, s. 559-616, [http://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#\\_ftn51](http://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm#_ftn51).

<sup>31</sup> AY, m. 88/2.

<sup>32</sup> İchtüzük m. 73/1, 72/1 ve 2.



havale eder ve bunu tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırır.<sup>33</sup> Vergi yasa önerilerinin havale edildiği esas komisyon Plan ve Bütçe Komisyonu'dur.<sup>34</sup> Daha derin inceleme ve araştırmalar yapılması için ayrıca tali (alt) komisyon veya komisyonlar da kurulabilmektedir.<sup>35</sup> Açık komisyon toplantılarına üyeleri dışında, diğer milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri ve hükümet temsilcilerinin katılmaları mümkündür.<sup>36</sup> Ayrıca İçtüzük'ün Komisyonlara vermiş olduğu "fikirlerini almak üzere uzman çağırma yetkisi"ne dayanılarak davet edilen uzmanlar da bu toplantılara katılabilir.<sup>37</sup> Vergi Konseyi'nin talep edildiği takdirde TBMM'nin ilgili komisyonlarına görüş bildirmek görevini bu kapsamda değerlendirmek gerekir.<sup>38</sup> Sayılanlar dışındaki kimselerin komisyon görüşmelerine katılması ise esasen mümkün değildir.<sup>39</sup> Ancak uygulamada Komisyon başkanlarınca davet edilmeleri halinde kamu kurumu niteliğindeki çeşitli meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri komisyon toplantılarına katılabilmekte ve söz verilmesi

<sup>33</sup> İçtüzük m. 73/3, 74/4.

<sup>34</sup> 1982 Anayasası Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kuruluşunu, diğer Meclis Komisyonlarından farklı olarak, 162. maddesinde hükme bağlamıştır. Bu düzenlemeye göre Komisyon 40 üyeden oluşmakta ve üyeliklerin en az 25'i iktidar grubu veya gruplarına ait bulunmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu Anayasanın 162. maddesine göre bütçe kanunu tasarılarını, 164. maddesine göre kesin hesap kanunu tasarılarını ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun'un (RG: 6.11.1984; 18567) 3. maddesinde sayılan konuları görüşür. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren yasa tasarısı veya tekliflerini veyahut sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarısı veya tekliflerini inceleyeceği anılan 3. maddenin 3. bendinde öngörülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonu hakkında geniş bilgi için bk. Çeliker, Ercan, "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", Yasama Dergisi, Sayı:2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 5-31.

<sup>35</sup> Bk. Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 72. Tali komisyonların kurulması konusunda herhangi bir kural bulunmamaktadır.

<sup>36</sup> İçtüzük, m. 31/1. Bir komisyonda kapalı oturum yapılmasına ilgili bakan yahut komisyon üyelerinin üçte birinin isteği üzerine karar verilebilir ve bu halde komisyon üyelerinden ve bakanlardan başkası komisyon toplantısında bulunamaz (İçtüzük, m. 32).

<sup>37</sup> İçtüzük, m. 30/2.

<sup>38</sup> Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 6/d.

<sup>39</sup> Genel Kurul salonu ile komisyon odalarına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden, Meclis memur ve hizmetlilerinden, Hükümetin iş için gönderdiği memurlardan ve çağırılan uzmanlardan başka kimselerin girmesi yasaktır (İçtüzük, m. 166/1).

halinde görüşlerini bildirmekte ya da gönderdikleri yazılı görüşlerinin dikkate alınması isteminde bulunabilmektedirler.<sup>40</sup> Ancak değişiklik önergesi vermeleri ve oy kullanmaları hiçbir şekilde sözkonusu değildir.<sup>41</sup>

Komisyonlarda görüşülen kanun tasarı ve teklifleri bir rapora bağlanarak Genel Kurul'a gönderilir.<sup>42</sup> Kanun tasarı veya teklifi Genel Kurul'da hükümeti temsil eden bir bakanın ve esas komisyonu temsilen komisyon başkanı veya yetkili bir komisyon üyesinin katılımıyla görüşülmeye başlanır. Komisyon toplantılarında olduğu gibi Genel Kurul görüşmelerine toplumsal katılım esasen mümkün değildir.<sup>43</sup> Uygulamada ise görüşmeler kural olarak halka açık olup,<sup>44</sup> ziyaretçilere ayrılan localardan Genel Kurul çalışmaları izlenebilmektedir.<sup>45</sup> Ancak komisyon toplantılarından farklı olarak, toplumsal katılımcıların Genel Kurul'da görüşlerini açıklayabilmesi mümkün değildir. Kanun tasarısı ya da teklifi Genel Kurul'da yapılan oylama sonucunda kabul edildiği takdirde kanunlaşır ve ardından Cumhurbaşkanı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan kanun Resmi Gazete'de yayımlanmakla yürürlüğe girer.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 81, 84.

<sup>41</sup> İçtüzük, m. 31/2.

<sup>42</sup> İçtüzük, m. 42. Esas komisyon raporu sıra sayısı ile bastırılarak tüm milletvekillerine dağıtılır ve Genel Kurul'da görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenir (İçtüzük, m. 42/5).

<sup>43</sup> İçtüzük, m. 166/1.

<sup>44</sup> Genel Kurul, Bakanın veya bir bakanın veya bir siyasî parti grubunun yahut yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturum yapabilir (İçtüzük, m. 70/1). Kapalı oturum önergesi verilince, kapalı oturumda buluna-bilecek şahıslar yani Bakanlar ve Cumhurbaşkanı dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır (İçtüzük 70/2). Dolayısıyla, kapalı oturum kararı alınması halinde Genel Kurul görüşmelerine toplumsal katılımın sağlanması hiçbir şekilde mümkün değildir.

<sup>45</sup> Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 82. Genel Kurul görüşmeleri aynı zamanda 1995 yılından beri Meclis Televizyonu'nca TRT3 üzerinden yayınlanmaktadır. Bk. Doğanay, Ülkü, "The Turkish Parliament on Democracy", Parliamentary Affairs, V. 60, July 2007, 388-408.

<sup>46</sup> AY, m. 89/1.

## II. Yeni Kurumlar Vergisi Kanunu Yapım Süreci ve Toplumsal Katılım

Yeni KVK'nun yapım sürecinde en etkili toplumsal katılım Vergi Konseyi aracılığıyla olmuştur. Konsey en başta KVK'nun yeniden yazımı ve yapılandırılması sürecinde aktif bir rol üstlenmiştir.<sup>47</sup> Yeni Kurumlar Vergisi Kanunu Tasarı Taslağı önemli ölçüde Maliye Bakanlığı yetkilileri ile Vergi Konseyi'nin birlikte düzenlediği çalışmalar sonucunda oluşturulmuştur.<sup>48</sup> Bu işbirliği, asli görevli Maliye Bakanlığı ile danışma organı niteliğindeki Vergi Konseyi'nin vergi kanunu tasarı taslaklarını hazırlamak konusundaki görevlerini uygulamada nasıl uyumlulaştırdıklarını göstermektedir. Vergi Konseyi ve Maliye Bakanlığı'nın birlikte yürüttüğü çalışmalar 12 Aralık 2005'te tamamlanmış, Maliye Bakanlığı'nın son halini verdiği taslak Bakanlar Kurulu'nun tüm üyelerinin imzasıyla kanun tasarısı halini almıştır. Bakanlar Kurulu'nun 30 Ocak 2006 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunulmasını kararlaştırdığı Yeni KVK Kanun Tasarısı, Başbakan'ca 8 Şubat 2006 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Vergi Konseyi yasa tasarısının Meclis'e gelmesinden sonra da sürece aktif katılımını sürdürmüştür. Hükümetin teklif ettiği metin Meclis Başkanlığı'nca 1/1170 esas numarası verilerek 20 Şubat 2006 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiş,<sup>49</sup> Vergi Konseyi başından itibaren tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesinde hazır bulunmuştur.<sup>50</sup>

Vergi Konseyi'nde temsil edilme dışında da Yeni KVK'nun yapım sürecine toplumsal katılımın varlığını görüyoruz. Maliye Bakanlığı ile

<sup>47</sup> Vergi Konseyi Başkanı Mustafa Uysal İle Söyleşi, İşveren (Eylül 2007), [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1856&id=91](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1856&id=91).

<sup>48</sup> Uysal, Mustafa, "Vergi ve Sigorta Primleri Toplamının %25 Seviyelerine İndirilmesi Gerekli", İşveren, Mart 2006, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=1416&id=74&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=1416&id=74&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=)

<sup>49</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:22, Cilt:111, Yasama Yılı:4, Birleşim: 65, 21.2.2006, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

<sup>50</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

Vergi Konseyi'nin birlikte yürüttüğü taslak çalışması esnasında toplam 155 sivil toplum kuruluşu, üniversite ve meslek odasının görüşleri sorulmuştur.<sup>51</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu tasarının geneli üzerindeki görüşmelere geçilmeden önce verilen bir önerenin kabulüyle konunun daha ayrıntılı incelenmesini teminen bir alt komisyon kurulmasına karar vermiştir. Alt komisyon toplantılarına bazı dernek ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu temsilcileri katılmıştır.<sup>52</sup> Ayrıca Tasarının geneli üzerinde çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri dinlenmiştir.<sup>53</sup> Tasarı ve gerekçesine ilişkin alt komisyonun raporunda sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili kurumların katılımının, Tasarının hazırlanmasına yönelik olarak önemli katkılar sağladığı ifade edilmiştir.<sup>54</sup> Anılan raporun kendisine sunulmasının ardından Plan ve Bütçe Komisyonu raporunu 31 Mayıs 2006 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunmuştur.<sup>55</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu'nun raporu Başkanlıkça 1192 sıra sayısıyla bastırılıp dağıtılmıştır. TBMM'de 13 Haziran 2006 günü görüşülerek kabul edilen yeni KVK'nu Cumhurbaşkanı'nca 20 Haziran 2006 tarihinde onaylanarak, Resmi Gazetede yayımlanmasının ardından yürürlüğe girmiştir.

### **III. Yeni Kurumlar Vergisi Kanunu Yapım Sürecine Toplumsal Katılımın Değerlendirilmesi**

#### **1. Vergi Konseyi Sivil Toplum Grubu**

Yeni KVK'nun yapımı sürecinde Vergi Konseyi sivil toplum grubu aracılığıyla toplumsal katılımın değerlendirilmesi için öncelikle Vergi Konseyi'nin vergi kanunu tasarılarının hazırlanması esnasındaki rolünün

---

<sup>51</sup> Vergi Konseyi, Kurumlar Vergisi Kanunu Tasarı Taslağı, [http://www.vergikonseyi.org.tr/yayinlar\\_baslik.php?icerik=db7282901da891bea2fcd73840caad1c](http://www.vergikonseyi.org.tr/yayinlar_baslik.php?icerik=db7282901da891bea2fcd73840caad1c).

<sup>52</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

<sup>53</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

<sup>54</sup> Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b065m.htm>.

<sup>55</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1192m.htm>.

değerlendirilmesi gerekmektedir. Vergi Konseyi vergi mevzuatıyla ilgili taslaklar sunmak görevini Maliye Bakanlığı'yla birlikte ortak çalışmalar yaparak yürütmektedir. Bununla birlikte Vergi Konseyi danışma organı niteliğini taşımakta, vergi kanunu taslaklarına son şeklini asli sorumlu olan Maliye Bakanlığı vermektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu vergi kanunu tasarılarını Meclis'e sunarken kendisine verilen kanun tasarı taslaklarını aynen kabul etmek zorunda olmayıp, istediği ölçüde değiştirebilmektedir. Dolayısıyla, Vergi Konseyi'nin vergi kanunu tasarısının hazırlanmasındaki etkisi gerek Maliye Bakanlığı gerekse Bakanlar Kurulu tarafından sınırlanabilir, hatta etkisiz hale getirilebilir. Yeni KVK yapım sürecine baktığımızda Maliye Bakanlığı'nın Vergi Konseyi ile birlikte hazırlamış olduğu taslak üzerinde bir değişikliğe gidip gitmediğini belirleyemesek de, birlikte hazırlanan taslak ile kanun tasarısı arasında farklılıklar mevcut olduğunu, ancak bu farklılıkların ufak değişikliklerin dışına çıkmadığını, Vergi Konseyi'nin tasarının hazırlanmasındaki rolünün önemini koruduğunu görüyoruz. Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesine Vergi Konseyi'nin katılımıyla başlanması, hazırlıktan sonraki süreçte de Konsey'in görüşlerine önem verildiğini göstermektedir.

Sivil toplum grubu aracılığıyla toplumsal katılım değerlendirilirken Vergi Konseyi'nin yapısı dikkate alınması gereken diğer bir husustur. Sivil toplum grubunu temsil eden üyeler Konsey'in yaklaşık %34,5'ini oluşturmaktadır. Toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alınan bir kurulda ilk akla gelen, sivil toplum grubunun bir kararda tek başına çoğunluk sağlayamayacak olmasıdır.<sup>56</sup> Zaten sivil toplum grubu üyelerinin toplumun farklı kesimlerini temsil etmesi nedeniyle kendi aralarında karar birliğine varmalarını beklemek doğru değildir. Eklemeliyiz ki, Vergi Konseyi Genel Kurulu karar alırken oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu tarafın çoğunluğu sağlamış sayılması nedeniyle, Maliye Bakanı'nca atanmakta olan Başkanın konumu Konsey kompozisyonu açısından ayrıca önem taşımaktadır.<sup>57</sup> Yeni KVK'nu

<sup>56</sup> Bk. Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 8/d.

<sup>57</sup> Bk. Vergi Konseyi Yönetmeliği, m. 5/1, 8/d.

Taslağı'nın hazırlanması sırasında atanan ve halen görev yapmakta olan Vergi Konseyi Başkanı Musafa Uysal bir özel sektör kuruluşu için çalışan yeminli mali müşavirdir.<sup>58</sup> Buna göre, Maliye Bakanı bir memuru değil, bir özel sektör çalışanını başkan olarak atamıştır.

Vergi Konseyi sivil toplum grubu aracılığıyla toplumsal katılımın değerlendirilmesinde son adım, sivil toplum grubu üyelerinin kendi içindeki kompozisyonun değerlendirilmesidir. Vergi Konseyi Yönetmeliği sivil toplum grubuna hangi kurum ve kuruluşun temsilci göndereceği konusunda bir açıklık içermemektedir. Sivil toplum grubuna katılımın toplumun hangi kesiminden olacağına karar veren makam Maliye Bakanlığı'dır. Mevcut Vergi Konseyi sivil toplum grubu 11 kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu,<sup>59</sup> 4 dernek ve vakıf,<sup>60</sup> 3 sendika temsilcisinden oluşturulmuştur.<sup>61</sup> Buna göre, Maliye Bakanlığı sivil toplum grubunu oluştururken ağırlığı sırasıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, dernek ve vakıflara, işçi ve memur sendikalarına ve işveren sendikasına vermiştir.

---

<sup>58</sup> Mustafa Uysal 1982 yılından bu yana Türkiye'nin en büyük özel sektör kuruluşlarından biri olan Anadolu Grubu'nun çalışmakta, halen İcra Komitesi Başkan Yardımcısı ve Mali İşler Başkanı görevlerini yürütmektedir. Aynı zamanda TÜSİAD'ın Vergi Çalışma Grubu, İstihdam Komitesi ve Dış Ticaret Komisyonu üyesidir. Bk. [http://www.vergikonseyi.org.tr/dogal\\_uyeler\\_2.html](http://www.vergikonseyi.org.tr/dogal_uyeler_2.html).

<sup>59</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Deniz Ticaret Odası (DTO), Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB), Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Türkiye Katılım Bankaları Birliği (TKBB), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB), Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği (TSRŞB), Türkiye Müteahhitler Birliği (TMB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK). Bk. <http://www.vergikonseyi.org.tr/index.html>

<sup>60</sup> Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği (MÜSİAD), Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK), Yabancı Sermaye Derneği (YASED). Bk. <http://www.vergikonseyi.org.tr/index.html>.

<sup>61</sup> Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMUSEN), Türkiye İşçi Sendikaları (TÜRK-İŞ). Bk. <http://www.vergikonseyi.org.tr/index.html>.

## 2. Taslak Hazırlanırken Görüş Sorulması

Taslakları hazırlayan birimlerin konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden faydalanmasının, ilgili mevzuatta bir zorunluluk olarak düzenlenip düzenlenmediği yoruma açıktır. Bu kurum ve kuruluşların görüşlerinden faydalanmayı görüş alma zorunluluğu olarak yorumlayanlar bulunduğu gibi,<sup>62</sup> aksi yönde yorumlayanlar da mevcuttur.<sup>63</sup> Yeni KVK yapım sürecine baktığımızda Maliye Bakanlığı'nın 155 kurum ve kuruluştan görüş sormak suretiyle, anılan düzenlemenin gereğini yerine getirdiğini görüyoruz. Ancak Vergi Konseyi sivil toplum grubunun oluşumunda olduğu gibi, taslak hakkında hangi kurum ve kuruluşun görüşlerinin alınacağını Maliye Bakanlığı belirlemektedir. Yeni KVK Taslağı'nın hazırlanması esnasında 7 işçi ve memur sendika ve sendika konfederasyonu,<sup>64</sup> 2 işveren sendika ve konfederasyonu,<sup>65</sup> 23 dernek ve vakıf,<sup>66</sup> 52 üniversite<sup>67</sup> ve 70 kamu

<sup>62</sup> Karataş, Davut, Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli, 2007, 19, [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf).

<sup>63</sup> Hisarcıklıoğlu, Rifat, Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli, 2007, 3, [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf).

<sup>64</sup> Banka ve Sığorta İşçileri Sendikası, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak-İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Tekstil İşçileri Sendikası, TÜRK-İŞ (üyesi sendika Türkiye Tekstil, Örne ve Giyim Sanayii İşçileri), KAMU-SEN.

<sup>65</sup> TİSK (üyesi sendikalar İlaç ve Kimya Endüstrisi İşverenler Sendikası, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası).

<sup>66</sup> Ege Genç İşadamları Derneği, Ege Sanayici ve İşadamları Derneği, Genç Yönetici ve İşadamları Derneği, İktisadi Kalkınma Vakfı, İstanbul Siyasal Bilgiler Fakültesi Mezunlar Derneği, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti, İstanbul Yüksek Ticaret ve Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Mezunları Derneği, Mülkiyeliler Birliği Uluslararası Nakliyeciler Derneği, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği, Otomotiv Sanayicileri Derneği, Reklam Verenler Derneği, Taşıt Araçları Yan Sanayi Derneği, Türk Amerikan İşadamları Derneği, Türk Dış Ticaret Derneği, Türk Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı, Türk Giyim Sanayicileri Derneği, Türkiye Deri Konfeksiyoncuları Derneği, Türkiye Genç İşadamları Derneği, Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği, TÜSİAD, VAVEK, YASED.

<sup>67</sup> Devlet Üniversiteleri-Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Akdeniz Üniversitesi, Anadolu Üniversitesi, Ankara Üniversitesi, Atatürk Üniversitesi, Balıkesir Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi, Celal Bayar Üniversitesi, Cumhuriyet

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu ve üyesi oda ve birlikden<sup>68</sup> görüş sorulmuştur. Görüş sorulan hangi kurum ve kuruluşun cevap verdiği,

---

Üniversitesi, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Çukurova Üniversitesi, Erciyes Üniversitesi, Galatasaray Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Gaziantep Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Dumlupınar Üniversitesi, Ege Üniversitesi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Harran Üniversitesi, İnönü Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Kırıkkale Üniversitesi, Kocaeli Üniversitesi, Marmara Üniversitesi, Mersin Üniversitesi, Muğla Üniversitesi, Mustafa Kemal Üniversitesi, Niğde Üniversitesi, On Dokuz Mayıs Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Osmangazi Üniversitesi, Pamukkale Üniversitesi, Sakarya Üniversitesi, Selçuk Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Trakya Üniversitesi, Uludağ Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Vakıf Üniversiteleri-Atılım Üniversitesi, Başkent Üniversitesi, Beykent Üniversitesi, Bilkent Üniversitesi, Çağ Üniversitesi, Çankaya Üniversitesi, Koç Üniversitesi, Sabancı Üniversitesi.

<sup>68</sup> Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Özel Finans Kurumları Birliği, TBB, TESK, TİM (üyesi birlikler Akdeniz İhracatçı Birlikleri, Antalya İhracatçı Birlikleri, Denizli Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçıları Birliği, Doğu Anadolu İhracatçıları Birliği, Doğu Karadeniz Hububat Bakliyat İhracatçı Birliği, Doğu Karadeniz İhracatçı Birlikleri, Ege İhracatçı Birlikleri, Güney Doğu Anadolu İhracatçı Birlikleri, Uludağ İhracatçı Birlikleri, İstanbul İhracatçı Birlikleri, İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri, İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri, Karadeniz Fındık İhracatçı Birlikleri, Karadeniz İhracatçı Birlikleri, Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri), TKBB, Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası Birliği, TMB, TOBB (üyesi odalar Ankara Sanayi Odası, Ankara Ticaret Odası, DTO, Ege Bölgesi Sanayi Odası, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası, İzmir Ticaret Odası), TSPAKB, TÜRMOB (üyesi odalar Adana Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Afyonkarahisar Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Aksaray Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Amasya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Ankara Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Ankara Yeminli Mali Müşavirler Odası, Antalya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Antalya Yeminli Mali Müşavirler Odası, Balıkesir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Bursa Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Bursa Yeminli Mali Müşavirler Odası, Çorum Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Denizli Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Edirne Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Eskişehir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Eskişehir Yeminli Mali Müşavirler Odası, Gaziantep YMM Odası, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası, İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, İzmir Yeminli Mali Müşavirler Odası, Kastamonu Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Kocaeli Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Konya SMMM Odası, Malatya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Muğla Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Nevşehir SMMM Odası, Rize SMMM Odası, Sakarya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Samsun SMMM Odası, Sinop SMMM Odası, Tekirdağ SMMM Odası, Van SMMM Odası, Zonguldak SMMM Odası), Türkiye Seyahat Acentaları Birliği, TSRŞB, TZOB.



cevap verdiyse ne görüş bildirdiği ve bu görüşlerden ne ölçüde faydalandığı belirsizdir. Dolayısıyla, bu noktada yasa yapım sürecine toplumsal katılımı ölçmek mümkün değildir. Ancak Vergi Konseyi sivil toplum grubunun oluşturulmasında olduğu gibi, Maliye Bakanlığı'nın görüş sorarken yine toplumsal gruplar arasında nasıl bir denge gözettiğini görmek mümkündür. Öncelik, sırasıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, üniversitelere, dernek ve vakıflara, işçi ve memur sendikalarına ve işveren sendikalarına verilmiştir.

### 3. Meclis Komisyonlarında Görüş Bildirilmesi

Vergi yasa önerisi TBMM'ne geldikten sonra yasa yapım sürecine toplumsal katılım, vergi önerisinin esas ve alt komisyonlarda görüşülmesi esnasında gerçekleşmektedir. Kanun önerilerinin Meclis komisyonlarında görüşülmesine toplumsal katılımı öngören herhangi bir hukuksal düzenleme bulunmadığından, toplumsal katılımcıların toplantıya alınıp alınmayacakları, alınacaklarsa hangilerinin tercih edileceği ve toplantı sırasında söz verilip verilmeyeceği, söz verilecekse ne kadar süreyle söz verileceği tümüyle komisyon başkanına bağlı bulunmaktadır.<sup>69</sup> Dolayısıyla, yasa önerilerinin Meclis komisyonlarında görüşülmesine toplumsal katılım tamamen komisyon başkanının ihtiyarında bulunmaktadır. Komisyon başkanları sözkonusu katılımcıları uygulamada, diğer toplumsal kurum ve kuruluşları temsil yeteneğine sahip olma, kamuoyunda tanınma, belirli bir alanda yoğun bir etkinliği olma, komisyonu aydınlatmaya ve bilgilendirmeye yeterli olma gibi

<sup>69</sup> Bakırcı, Fahri, Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli, 2007, 25, [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf). Vergi Konseyi'nin üyelerinden TOBB'un Başkanı bu durumu eleştirerek, Meclis İçtüzüğü değişikliği yapılarak vergi yasa tasarı ve tekliflerinin Mecliste görüşülmesi aşamasında süregelen toplumsal katılıma hukuki zemin kazandırılmasını gerektiğini ifade etmiştir. Bk. Hisarcıklıoğlu, s. 4, [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf). Buna karşın, olası İçtüzük değişikliğinin, görüşülen öneriyle ilgili çok sayıda potansiyel katılımcının varlığı ve bunların tümünün toplantıya çağrılmasının teknik olarak mümkün olmaması karşısında, sıklıkla İçtüzük'e aykırı uygulama ihtimalini doğuracağı belirtilmektedir. Bk. Bakırcı, s. 26.

kriterleri kullanarak seçmektedir.<sup>70</sup> Yeni KVK'nın esas ve tali komisyonlarda görüşülmesinde toplumsal katılımın esasen Vergi Konseyi aracılığıyla gerçekleştiği, bunun dışında komisyonlara doğrudan toplumsal katılımın çok sınırlı ölçüde tutulduğu görülmektedir.<sup>71</sup> Bu durum, vergi yasası yapım sürecine toplumsal katılımı sağlamada Vergi Konseyi'ne etkin bir rol verildiğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Yeni KVK yapımı sürecinde toplumsal katılımı gözlemlediğimiz her üç durumda da, yani Vergi Konseyi'nde sivil toplum grubu üyesi olarak, kanun tasarısının hazırlanmasında görüş sorulanlar arasında ve tasarının Meclis Komisyonlarında görüşülmesinde davet edilip görüşlerini bildirenler arasında mevcut dört kuruluş bulunmaktadır: TOBB, TÜSİAD, TBB ve TÜRMOB. TÜRMOB'un vergi ile ilgili uzmanları içeren bir kurum olması nedeniyle her türlü vergi kanun tasarısı ve teklifinin görüşülmesine katılımının gerçekleşmesi doğal olarak beklenmelidir. Diğer üç kuruluş ise esasen sermaye gelirlerinin temsilcileridir. Kurumlar Vergisi gibi kurumların ticari kazançlarını vergilendiren yasanın yapımına, çıkarları bu düzenlemeden doğrudan etkilenecek olan kurumların temsilcilerinin katılımı elbette olağandır. Ancak bu düzenlemeden çıkarları etkilenecek olan sadece sermayedarlar değildir. KVK reformu aynı zamanda toplumsal kaynakların yeniden dağılımı anlamına gelmekte, bunun neticesi olarak gelir vergisi, katma değer vergisi, emlak vergisi gibi diğer tüm vergilerin mevcut ve gelecekteki mükelleflerini ve hatta vergi mükellefi olmayan vatandaşları da etkilemektedir. Dolayısıyla, bu sürece toplumda sadece doğrudan etkilenenlerin değil dolaylı olarak, belki de ileride daha çok etkilenecek olanların eşit ölçüde katılımının sağlanması adil bir vergileme için gereklidir.

---

<sup>70</sup> Bk. Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 82.

<sup>71</sup> Alt komisyon görüşmelerine katılanlar şunlardır: TÜSİAD, TOBB, TBB, TÜRMOB, Organize Sanayi Bölgeleri Üst Kuruluşu, Türkiye Milli Kooperatifler Birliği ve Konut Yapı Kooperatifleri Birliği.

#### **IV. Sonuç**

Katılımcı vergilendirme, vergilendirmeye toplumsal katılımı öngören bir yaklaşımın ifadesidir. Vatandaşların vergi yapım sürecine sadece temsilcileri eliyle değil, doğrudan katılımını gerektirir. Başta yasalar olmak üzere hukuk yapım sürecine toplumsal katılımı öngören düzenlemeler hukukumuzda girmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu düzenlemelerin geliştirilmesi bir yana, bundan sonraki adım katılımcı vergilendirmenin etkin ve âdil bir biçimde uygulanmasının sağlanması olmalıdır. Bu konudaki görev elbette çeşitli toplumsal kesimleri biraraya getirerek ve aralarında koordinasyonu sağlayarak süreçte anahtar rolü oynayan devlete düşmektedir.

**KAYNAKÇA**

- Araç, İbrahim/İba, Şeref. Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(3).
- Arpaç, Özlem/Bird, Graham. (2009). "Turkey and the IMF: A Case Study In The Political Economy of Policy Implementation". *The Review of International Organization*, 4(2).
- Bakırcı, Fahri. (2007). *Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli*. [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf).
- Conference On Democracy and The Transnational Private Sector, Indiana Journal of Global Legal Studies, Volume 15, 2008.
- Çeliker, Ercan. 2006. “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”. *Yasama Dergisi*, Sayı:2,
- Doğanay, Ülkü. (2007). "The Turkish Parliament on Democracy", *Parliamentary Affairs*, V. 60.
- Gözler, Kemal. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa.
- Hisarcıklıoğlu, Rifat. (2007). *Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli*. [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf).
- <http://www.vergikonseyi.org.tr>.
- IMF Survey, 6 Mayıs 1996.
- Kapusuzoğlu, Tuncay/ Koyuncu, Mesut. (2001). "Vergi Reform Komisyonu ve Ali Alaybek Üzerine Prod.Dr.Halil Nadaroğlu ile Söyleşi", *Vergi Dünyası*, Sayı 243.
- Karataş, Davut. (2007). *Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Paneli*. [http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel\\_tutanaklari.pdf](http://www.yasader.org/web/faaliyetler/19-11-2007-panel/panel_tutanaklari.pdf).

- OECD, Citizens As Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001.
- OECD, Tax Policy Reforms in Turkey, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/24/37154710.pdf>. 2002.
- United Nations Department of International Economic and Social Information and Policy Analysis, World Economic and Social Survey, 1997.
- Uysal, Mustafa, "Vergi ve Sigorta Primleri Toplamının %25 Seviyelerine İndirilmesi Gerekmektedir", İşveren, Mart 2006. [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=1416&id=74&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=1416&id=74&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=).
- Vergi Konseyi Başkanı Mustafa Uysal İle Söyleşi, İşveren (Eylül 2007), [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1856&id=91](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1856&id=91).
- Vergi Konseyi, Kurumlar Vergisi Kanunu Tasarı Taslağı, [http://www.vergikonseyi.org.tr/yayinlar\\_baslik.php?icerik=db7282901da891bea2fcd73840caad1c](http://www.vergikonseyi.org.tr/yayinlar_baslik.php?icerik=db7282901da891bea2fcd73840caad1c).
- YASADER, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2009.

