

VERGİ YÖNETİMİNDE REFORMUN ESASLARI

Dr.Ömer Faruk BATIREL

M.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Profesör

I-GİRİŞ

Vergi yönetiminde etkinliğin iki temeli olduğu literatürde genel kabul görmüş bulunmaktadır. Vergi alacaklısı devletin yönetse! etkinliği ve mükellefin vergi yasalarına uyumu. Mal ve hizmetler hareketlerinin globalleştiği ve mükellefin vergi yasalarına uyumu. Mal ve hizmetler hareketlerinin globalleştiği ve iletişimde devrim yaşandığı dünyada, zor vergilenen kesimlerin sayısı artmakta ve bu yüzden de mükellefin uyum derecesi azalmaktadır. Bir başka ifadeyle vergi yönetiminde etkinliğin göstergesi, mükellefin vergi yasalarına uyum derecesi olmaktadır. Gösterge mükellef uyumu olunca, başarılı bir vergi reformu uygulamalarının temel unsurları şöylece sıralanmaktadır.

- 1)Vergi sisteminin karmaşıklığı azaltılmalıdır.
- 2)Mükellefin yasalara gönüllü uyumu teşvik edilmelidir.
- 3)Mükelleflerin vergi rejimi, hazineye sağladıkları vergi hasılatına göre farklılaştırılmalıdır ve
- 4)Vergi reformunun etkin bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır(1).

Çalışma iki bölüme ayrılmıştır. Önce etkinsizliği yansıtan vergi açığı kavramından söz edilecek. İkinci bölümde de mükellef uyumunda basitlik konusu ele alınacaktır.

II-VERGİ AÇIĞI VE ETKİNLİK

Vergi açığı (tax gap) vergi mevzuatına göre ödenmesi gereken vergi miktarı ile fiilen ödenen vergi arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre vergi açığı büyük olan ülkeler vergi yönetiminde başarısız, uyumsuz olarak kabul edilmektedir. Bu boşluğun kaynakları da, vergi kaçakçılığı, ödenmeyen vergi borçları, vergi mükelleflerinin yasaları yanlış yorumlamasından doğan eksik vergi ödemeleri ve benzeri uyumsuzluk ve etkinsizliklerdir. Bu ölçüm kolay olmamakla birlikte, açığın büyüklüğü uygulanacak reform stratejisi ile büyük ölçüde ilintili bulunmaktadır. Açık büyüdükçe, stratejide uygulanacak değişmelerin de daha köklü ve radikal olması gerekmektedir.

Açık derecelerine göre ülkeler dört grupta toplanmaktadır.

- 1) Vergi açığı % 10'u aşmayan ülkeler (vergi yönetimi çok etkin).
- 2) Vergi açığı % 10 ile % 20 arasında olan ülkeler (vergi yönetimi oldukça etkin),
- 3) Vergi açığı % 20 ile % 40 arasında değişen ülkeler (vergi yönetimi oldukça etkisiz),
- 4) Vergi açığı % 40 ve fazla olan ülkeler (vergi yönetimi hiç etkin değil) Ülkelerin çoğu üçüncü gruba girmektedir.

Birinci gruba, Danimarka, Yeni Zelanda ve Singapur gibi ülkeler girmektedir. İkinci grupta, ABD, Kanada ve Batı Avrupa ülkeleri yer almaktadır.

Birinci ve ikinci grup ülkelerdeki etkinlik ve açık konusunda tartışma açmak pek anlamlı değildir. Son grup için de yapılabilecek fazla bir şey yoktur. Bu ülkelerde vergi yönetimini tümüyle kökünden yenilemek gerekmektedir. Vergi reformu ile ilgili stratejiler büyük ölçüde Türkiye'nin içinde bulunduğu gelişmiş ve gelişmekte olan üçüncü grup ülkeler için üretilmiş ve tartışılmıştır. Bu ülkelerde, vergi ve vergi usul yasaları iyi düzenlenmiş olup, yeterli kaynak ve personel de mevcuttur. Ancak vergi yönetiminin etkin işleyişini önleyici çok sayıda sorun mevcuttur. Bunlar arasında, vergi örgütünün zayıf yönetimi, elde mevcut teknolojinin uygun biçimde kullanılmayışı, vergi yasalarına uyumsuzlukla ilgili bilgilerden etkin şekilde istifade etmeme, bilgi işlem sistemlerinin kötü tasarımı, güçlü olmayan bir vergi tahsilatı, vergi idaresi ile diğer kamu kuruluşları arasında vergi konusunda kötü eşgüdüm ve işbirliği, yanlış öncelikler (vergi tahsilatında büyük borçların takibi öne alınmamaktadır) ve rüşvet ve yolsuzlukların varlığıdır.

Bu tür ülkelerde vergi reformunun hedefleri stratejik olarak şöylece sıralanmaktadır.

- 1)Vergi mükelleflerini büyüklüklerine göre izleyecek farklı sistemler geliştirmek.
- 2)Ödenmeyen vergi borçlarının tahsilatını çabuklaştırmak.
- 3)Vergi yargısını hızlandırmak.
- 4)Vergi beyanname ve bildirim formları sayısını azaltmak ve basitleştirmek,

5)Vergi yönetiminin vergiye tabi olay ve mükellefler hakkındaki elektronik bilgi ağını güçlendirmek.

Özetle, vergi reform stratejisi başlıca vergi açığı % 20-40 arasında olan ve ülkelerin büyük çoğunluğunu kapsayan ülke grubu için geliştirilmiştir. Diğer ülke grupları sorunsuz ya da sorunları çözülemez niteliktedir. Şimdi girişte özetlediğimiz reform aletlerini daha yakından ele alıyoruz.

III- BASİTLİK VE MÜKELLEFLER UYUMU

Vergi yönetiminde etkinliğin sağlanmasında, vergi sisteminin basitleştirilmesi literatürde genel kabul görmüştür (Bu konuda Bkz. Bird, Richard, Milka Casanegra de Jantscher, eds, Improving Tax Administration in Developing Countries Washington, IMF, 1992). Basitlikten kastedilen sistem içindeki vergi sayısının, her vergi türünde vergi oranı sayısının ve istisna ve muafiyet sayısının azlığıdır. Ayrıca vergi bildirim form ve usullerinin azlığı ve basitliği de önemlidir (Bu konuda başarılı olmuş örnek ülkeler arasında Danimarka, Kanada ve Yeni Zelanda gösterilmektedir).

Söz gelimi, beyanname mükellefiyeti için (gelir vergisi ya da KDV) bir eşik konulması ve bu sınırı aşanlara beyan zorunluluğu getirilmesi, ya da küçük işletmelere üç ayda bir KDV beyannameyi verme hakkı tanınması, defter tutma hadlerinin yükseltilmesi, nihai vergileme niteliğinde stopaj yapılması ve ülkemizde olduğu gibi defter kayıtlarının dışında tutulması ve düzenlemesi gereken ek formların istenmemesi, idarenin başka önceliklere yönelebilmesini sağlar, mükellefinde uyum maliyetlerini azaltır (KDV'nde basitlikle ilgili Bkz. Sjjbren Cnossen, Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of Evidence, Tax Notes International Vol. 8, 1994 ss. 1649-1668).

İdare yönünden basitliğin yanı sıra, vergi yönetiminde etkinlik için mükellefin vergiye gönüllü uyumunu artırmak da büyük önem taşımaktadır. Bunun için de mükelleflerin, vergi kaçakçılarının cezalandırıldığı, vergi borcunu geciktirenlerin takip edildiği konusunda genel inanç ve kanaata sahip olması gerekmektedir.

Mükellefin gönüllü uyumunu zedeleyen başlıca unsurlar, vergi sisteminde yük dağılımındaki adaletsizlik, vergi yasalarının karmaşıklığı, vergi ceza sisteminin hakça olmayışı, mükellef eğitim programlarında ve vergi idaresi personelindeki yetersizlik zayıf denetim ve vergi yönetiminin yargıda tarafsız olmayışı gibi etkenlerdir.

Vergiye gönüllü uyumun, beyan usulü ile tarh sistemi ile paralel olduğu da hatırdan çıkarılmamalıdır. Ancak bunun da etkinliği artırmasının şartları vardır. Bir

defa mükelleflerin vergiye ilişkin sorumluluklarını kolaylaştıracak bir eğitim sistemi uygulanmalıdır. İkincisi beyanda basit usuller kullanılmalıdır. Üçüncü olarak etkili ama adil bir ceza sistemi olmalıdır. Son olarak da güçlü bir idarece tahkik sistemi kullanılmalıdır. Çağdaş vergi yönetimlerinde mükellefin gönüllü uyumu ve beyan usulü iki temel taşı niteliğindedir. (Gönüllü uyum konusunda Bkz. James, Simon. Ian G.Wallschutzky, The Shape of Future Tax Administration, Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation, Vol. 49 No. 5 May 1995, ss. 210-218).

Vergi yönetiminde etkinlik konusunda, vergi mükelleflerinin yoklama ve izlenmesi büyük önem taşımaktadır. Burada da idareye gelir sağlayan büyük mükellefler izlenmelidir. Bu konuda yapılan istatistiklere göre ortalama olarak mükelleflerin % 5'i, vergi hasılatının % 75'ini temin etmektedir. Bu konuda vergi dairelerinde özel birimlerin kurulması büyük yarar sağlamaktadır. Bir başka deyimle mükellefler, büyük, orta ve küçük olarak sınıflanmalı, her bir grup için farklı yoklama, inceleme ve tarh usulleri kullanılmalıdır.

IV- SONUÇ

Çeşitli ülkelerin edindiği tecrübelerle göre, vergi yönetiminin daha etkin hale getirilmesinin basitlik ve vergiye gönüllü uyumu sağlayıcı önlemlere bağlı olduğu açıklanmıştır. Bu yönde bir reform hareketinin ise güçlü bir siyasi kararlılığa, vergi mükelleflerinin desteğine, etkin bir vergi yönetimini tesis etmeyi güçleştiren sorunların doğru biçimde teşhisine ve uygun bir stratejiye ihtiyacı bulunmaktadır.

Açıklamalardan anlaşılmıştır ki, vergi yönetimi reformu konusunda özetle on temel ilke bulunmaktadır.

- 1) Siyasi kararlılık,
 - 2) Mükellefin gönüllü uyumu,
 - 3) Vergi sisteminin basitleştirilmesi,
 - 4) Reform stratejisinin açıkça ortaya konulması,
 - 5) Gerekli yasal düzenlemelerin yapılması,
 - 6) Reform sürecinin etkin biçimde yönetilmesi,
 - 7) Mükelleflerin büyüklüklerine göre farklı vergi rejimine tabi tutulması,
 - 8) Vergi tahsilat sürecinin izlenmesi,
 - 9) Önceliklerin ve reform takviminin belirlenmesi
- ve
- 10) Reforma pilot uygulamalarla başlanması.

Bu reformun kapsamlı, uzun vadeli olduğu ve reformun hızından çok yönünün önem taşıdığı unutulmamalıdır.