

KAMU GELİRLERİ POLİTİKALARI VE VERGİ REFORMU


Namık ÖZYILMAZ
Vergi Denetmeni

ister liberal, ister sosyalist, isterse karma ekonomik bütün iktisadi sistemlerinin genel amaçları;

- Ülke ekonomisinde tam istihdamı sağlamak,
- Ekonomide makul bir büyüme hızına ulaşmak,
- Ekonomide fiyat istikrarını sağlamak,
- Toplumda adil bir gelir bölüşümünü temin etmek,
- Ülke içindeki sosyal barışı idame ettirmek,
- Ülkede çalışma barışını sağlamak,
- Milli ekonomiyi yabancı ekonomilere karşı korumaktır.

Ancak, bunların gerçekleşmesi için ekonomilerin sağlıklı olması gerekir.

Günümüzde kabul gören sosyal devlet anlayışı nedeniyle sürekli artan kamu harcamaları karşısında kamu gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle devletin emisyon ve borçlanmaya yönelmesi ekonomik dengelerin bozulmasına ve enflasyon gibi sosyal maliyetleri çok ağır sorunlara yol açmaktadır.

Ülkemiz bugün 230 trilyon liranı aşan iç ve 50 milyar doları aşan dış borç ile % 70'lere ulaşan enflasyon gibi ağır ekonomik sorunlarla karşı karşıyadır. Devlet bütçesinin büyük bir bölümü iç

ve dış borç ödemeleri ile transfer harcamalarına ayrılmakta yatırımlara ayrılan pay ise sürekli azalmaktadır.

Bu sorunların çözümünün tek yolu ise devletin sağlam finansman kaynakları bulmasına bağlı görünmektedir.

Kamu giderlerinin karşılanmasında birinci sırada yer alan en önemli finansman kaynağı ise vergilerdir.

Anayasamızın 5. ve 65. maddelerinde Devletin temel amaç ve görevleri ile bunun sınırları belirlenmiş; 73. maddesinde ise bu temel görevlerin yerine getirilmesi için mutlaka herkesin mali gücüne göre vergi vermesi gerekli ve zorunlu kılınmıştır.

Bilindiği gibi vergi tanım olarak kamu giderlerini karşılamak üzere kamu yönetimince belirli bir hizmet karşılığı olmaksızın yasaya dayalı olarak kişi ve kurumlardan zorunlu olarak alınan paralardır. Bu paraların belirli bir sistem içinde alınması esastır. Bu ise vergi sistemi olarak adlandırılır. Vergi sistemi bir ülkede belli bir zamanda mevcut olan tüm vergilerden oluşan bir bütünü ifade eden dinamik bir kavramdır.

Vergi sistemini oluşturan üç öge vardır.

- Vergi yasaları,
- Vergi idaresi,
- Vergi denetimi.

Mevcut vergi, yasaları ne kadar mükemmel olursa olsun, bu mevzuatı uygulayacak idarenin iyi düzenlenememesi, sağlıklı çalışmaması ve etkin bir vergi denetiminin kurulamaması halinde vergi sisteminin başarıya ulaşması mümkün değildir.

Bugün Türk vergi sisteminin mükemmel olduğunu ve bu haliyle de kendinden beklenen fonksiyonu yerine getirebileceğini söylemek zordur. Çünkü vergi sistemimiz tabi olduğu iktisadi, sosyal, politik ve hukuki faktörler ile ulusal özelliklerin yanısıra zaman faktörünün etkisiyle de gelişme ve değişme sürecine ayak uyduramamıştır.

Nitekim Vergi Reformu, Maliye Bakanlığı'nın yeniden yapılanması gibi konuların sürekli ülke gündeminde bulunması ve tartışma konusu olması bunun en somut göstergesidir.

Türkiye'nin sağlam finansman kaynaklarına kavuşturulması ve mevcut ekonomik sıkıntıların çözülmesinin en önemli şartı vergi sisteminde yapılacak gerçek reformlardır. Bu alandaki çalışmaları desteklemek ve gerekli katkıda bulunmak ise her vatandaş gibi bizimde görevimizdir. Bu konudaki görüşlerimiz yazımızın konusunu oluşturacaktır.

A) VERGİ YASALARI VE KAMU GELİRLERİ POLİTİKALARI

1925 yılında aşar'ın kaldırılması, bugünkü çağdaş anlamda kurumlar vergisine 1949, gelir vergisine 1960, katma değer vergisine 1985 yılında geçilmesi ve vergi yasalarının Gelir, Harcamalar ve Servet üzerinden alınan vergiler olarak üçlü bir tasnife tabi tutulması ile vergi kanunları tarihsel gelişimi içinde kendini yenilemiştir. Hatta vergi kanunlarımızın geliri kavrama bakımından önemli eksiği olmadığı bile söylenebilir. Ancak, vergi yasalarının bugünkü mevcut durumunu anlayabilmek için kamu gelirleri sistemimizin 1980'ten itibaren gelişim ve değişim sürecini de gözden geçirmek yararlı olacaktır.

1980'li yılların istikrar ve yapısal uyum programlarıyla karşılıklı etkileşimi bağlamında, kamu gelirleri politikalarını üç ana konu etrafında toplamak mümkündür.

- a) Sermaye gelirlerini kayırmaya yönelik "Arz yönlü iktisat politikası",
 - b) Farklı sosyo-ekonomik kategoriler arasında yeni bir vergi yükü dağılımını hedefleyen "mali yük kaydırmaları",
 - c) Kaynak tahsislerini yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirmeye dönük "mali teşvik politikaları",
- şimdi bunları sırasıyla açıklamaya çalışalım.

1- Arz Yönlü İktisat Politikası

"Arz Yönlü İktisat" (AYİ) denilen ve 1970'ler sonundan itibaren İngiltere ve ABD'de uygulanmaya başlayan yeni sağ iktisat/maliye politikaları Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Bu yaklaşımın özünü, vergi oranlarının özellikle de gelir ve kurumlar vergileri gibi dolaysız vergilerin oranlarının düşürülmesi yoluyla ekonomide çalışma, tasarruf ve yatırım şevkinin uyarılması oluşturmaktadır. Gelir vergisinin, emek ve sermayenin daha fazla çalışma ve girişim arzusunu körelttiği fikrinden hareket eden AYİ yaklaşımının dolaylı uzantısı ise dolaylı vergilerin öne çıkarıldığı bir vergi sisteminin oluşturulması olmaktadır. Buna göre, dolaysız vergilerdeki indirimin esas olarak tasarruf/yatırım eğiliminin yüksek olduğu varsayılan yüksek gelirli ve kurumları hedeflemesi öncelikli görülmektedir. Bu politikalar sonucunda ekonominin dinamizm kazanması, ekonomik büyümenin canlanması, bireysel ve kurumsal gelirlerin artması ve hatta oranların düşürülmesine karşın, artan gelirler sonucunda vergi gelirlerinde de bir artışın meydana gelmesi beklentiler ara-

sındadır. Zira söz konusu iktisat anlayışının ana hedefide kamu kesiminin daraltılması, devletin ekonomi içindeki ağırlığının küçültülmesidir.

Türkiye'de 1980'lerden itibaren izlenen kamu gelir ve harcama politikaları vergi yüklerinin oldukça yüksek olduğu gelişmiş kapitalist ekonomiler için geliştirilen arz yönlü iktisat anlayışıyla ilginç bir paralellik taşımıştır.

Bu anlayışın Türkiye'de uygulanan konjonktürel ve yapısal programlarla belli bir ölçüde uyumu beklentisi vardı. Bunlar;

a) Tasarruf eğiliminin yüksek olduğu varsayılan büyük sermaye kesiminin vergi yükünü azaltarak bunlar eliyle özel yatırımların desteklenmesi ile geriletilen kamu harcamaları ve yatırımların telafisi,

b) Yatırımların maliyetlerinin vergi yönünden düşürülmesi, belirli ekonomik faaliyetlerin (ihracat ve diğer döviz getirici faaliyetler başta olmak üzere) özel olarak kayırılması yoluyla ekonominin dinamize edilmesi ve istenilen yöne dönüştürülmesi,

c) Kara paranın beyan edilerek açık dönüşüme girmesi ve ülke dışındaki bu tür fonların geriye döndürülmesi veya sermaye çıkışının frenlenmesi,

d) Daha düşük vergi oranlarının vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığının cazibesini azaltması,

e) Bütün bu nedenlerle vergi hasılatının azalmaması, tersine artması ve böylece en azından kamu açıklarının daraltılması idi.

Arz yönlü iktisat yaklaşımı yönündeki amaçlara belirli mali politika araçları (vergi politikaları) kullanılarak varılmak istenmiştir. Bu yönde;

– Gelir ve kurumlar vergilerinde istisna ve muafiyet kapsamı olağanüstü genişletilmiştir.

– Menkul sermaye iratları üzerindeki vergi oranları % 0 ile % 10 arasına çekilmiştir. (Kamu borçlanmasında kullanılan menkul kıymetlerden elde edilen kazançlar esas itibariyle gelir ve kurumlar vergisi dışında tutulurken bunlardan sağlanan faiz gelirlerinin ticari işletmelerce kurumlar vergisi matrahından düşülebilmesi imkanı tanınmıştır.)

– Gelir vergisinde üniter yapı fiilen sedüler yapıya doğru yönlendirilerek, gelirlerin toplanması ve bunların artan oranlı bir tarifieden vergilendirilmesinden fiilen vazgeçilmiştir. (Gelir vergisinin artan oranlı yapısını devre dışı bırakmanın bir yoluda, tarife dilimlerinin çok geniş tutulması ve yükümlülerin büyük bir bölümünün sürekli olarak ilk ba-

samakta düz olarak vergilendirilmesi olmuştur. Bu arada yaygınlaştırılan stopaj tekniği çok sayıda özel tarifenin oluşturulmasına yolaçmış, geçici ön vergi kesintileri nihai vergiye dönüştürülmüştür.)

– Vergi kontrol mekanizmaları olarak yeri doldurulmaz işlevleri olan servet beyanı ve yükümlünün yıllık tüketim harcamalarına dayanan, gerçek matraha ulaşmaya yarayan gider esaslı vergi sistemi dışına çıkarılmıştır.

– Dolaysız vergilerin sermaye üzerindeki yükü azaltılırken dolaylı vergilerde K.D.V. ile takviye edilmiştir.

(Böylece istihsal vergisinin geçici olarak taşınan yükü sanayi dışına da taşınarak yeniden dağıtılmış, teşviklerden yararlananlar için yatırım malları dolaylı vergi kapsamı dışına çıkarılmış ve K.D.V. tahsilatını gerçekleştiren işletmeler, özellikle büyük cirolu olanlar, söz konusu vergi fonlarını kısa süreli faizsiz kaynaklar olarak kullanma imkanını elde etmişlerdir.)

2- Mali Yük Kaydırmaları

Sermaye kesimi üzerindeki dolaysız vergi yüklerinin azaltılması için, toplumun diğer sosyal kategorilerine vergi yükü kaydırmaları geçen yıllarda uygulanan mali politikaların bir sonucudur. Bunun bir aracı kaydırılan kesimler dışındakilerin dolaysız vergi yüklerini arttırmak, ikincisi ise bütün olarak dolaylı vergilerin ağırlığını büyütme. Önce dolaysız vergi yükü kaydırmaları denenmiş, bunda başarılı olunamayınca 1985'ten itibaren dolaylı vergilere yüklenilmeye başlanmıştır.

Uygulamaya sokulan dolaysız vergi kaydırmalarının öncelikli hedefi küçük sermaye/küçük girişimci kesimler olmuştur. Küçük üretici/küçük ticaret erbabı ve serbest girişimcilerin arasında vergi ödeme gücü çok yüksek olmakla birlikte vergi sahası dışında duranlar ancak asgari bir düzeyde vergi ödemeye razı edilebilirken, vergi ödeme gücü düşük olanlar daha ciddi bir vergi zorlaması altında kalmışlardır.

Bununla birlikte beklenen mali etkiler sağlanamadığı için, 1987'ten itibaren ekonomik amaçlar içinde olmamakla birlikte ücretli kesimleri hedefleyen dolaysız mali araçlar devreye sokulmak zorunda kalmıştır.

Mali yük kaydırmalarını amaçlayan mali politikalar sonucunda;

– 1981 - 82'de peşin vergi uygulaması (Amaç iç talebi kısmaktı, 1981'de bu yönde etkili olmuştur.) aynı doğrultuda 1986-1988 yıllarında

dahili tevkifat ve nihayet 1989 yılından itibaren geçici vergi adlı gelir ve kurumlar vergisinde ön ödeme sistemi getirilmiştir.

– Gelir vergisinde gerçek usulden sapma göze alınarak hayat standardı esası vergi yükü kaydırmasının asli aracı haline getirilmiş ve 1989'un geçici vergi tekniğiyle bütünleştirilerek güçlendirilmiştir.

– Belge düzeni yaygınlaştırılmış, böylelikle kentsel ve kırsal küçük girişimci çevrelerin gelirinin vergiyle kavranması araçları geliştirilmiştir.

– Kırsal kesimin dolaysız vergilemesinin güçlükleri yüzünden bu kesime, ticari akıma dolaysız soktukları ürünleri gelir vergisi stopajıyla vergilendirilerek ulaşılmaya çalışılmıştır.

– Gelir vergisinin başlangıç oranı % 25'e indirilerek küçük sermaye kesimleri, kendilerini ürkütmeyecek tek oranlı bir tarifeyle razı edilmek istenmiştir.

– Dolaysız vergilerle hiç veya yeterince ulaşamayanlara dolaylı vergilerin ağırlığı arttırılarak yüklenilmek istenmiştir.

– Ücretlilere vergi iadesi ve yazar kasa uygulaması genişletilmiştir.

3- Kaynak Tahsislerinin Yapısal Uyum Programı Doğrultusunda Yönlendirilmesi

Bu politikalarla da kaynakların ticaret (özellikle dış ticaret) ulaştırma, iletişim sektörleri doğrultusunda yönlendirilmesi, dışa açık bir ekonominin alt yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Döviz getirici faaliyetlerde (Başta ihracat olmak üzere, dış taahhüt, dış navlun, turizm) çarpıcı sıçramaların gerçekleştirilmesi bu politikaların somut beklentisi olmuştur.

Bu politikaların kullanılan araçları ise,

- İhracatta KDV iade sistemi,
- İhracatta fon primleri,
- Gümrük vergilerinin indirilmesi gibi uygulamalardır.

B) VERGİ YASALARI VE KAMU GELİRLERİ POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıdaki açıklamalar ışığında uygulanan politikaların başarılı yanları da olmakla birlikte gerçek amacı ve beklentileri gerçekleştirdiğini söylemek zordur. Çünkü,

– Vergi yükü azaltılan özel sermaye kesimi beklenen yatırım hacmine ulaşamamış, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığı daralacağı yerde genişlemiştir.

– Vergi hasılatında yeterli artış sağlanamamış, kamu açıkları büyük seviyelere ulaşmıştır.

– Artan istisna ve muafiyetler olağanüstü genişletilmiş, vergi yasalarında üniter yapıdan uzaklaşmıştır.

– Hayat standardı uygulaması ile gelir vergisinde gerçek usulden sapsular göze alınarak, küçük sermaye ve küçük girişimci büyük çoğunlukla maktu bir asgari haddenden vergi ödemeye razı edilebilmiştir.

– Belge düzeninin yerleştirilmesi için getirilen geniş çaplı ve yüksek maliyetli önlemlere karşın elde edilen sonuçlar çok mütevazı olmuştur.

– K.D.V. tahsilatını artırmak ve gelir vergisi matrahlarını yükseltebilmek amacıyla getirilen "Ücretlilere Vergi İadesi" sistemi gelir idaresine yüksek maliyetler yüklemiş, üstelik belge ve K.D.V. pazarlığını önleyememiştir.

– Ücretli kesimin bordro vergileri kamu açıklarının büyümesine paralel genişletilmiş, bu etki gelir dağılımında adaletsizlik yarattığı gibi istihdamda payı büyük olan devlet ve özel sektör sanayi kesiminde olumsuz etkiler yaratmıştır.

– Topluma vergi adaletinin olmadığı yönünde bir inanış yerleşmiş, vergiden kaçınma veya vergi kaçırma meşruiyet kazanmıştır.

– Toplumda vergi ödeme bilinci oluşturulamamış, en önemli vergi denetim araçları olan servet beyanı, gider esaslı gibi sistemler vergi yasaları dışına çıkarılmıştır.

– Sık çıkarılan vergi afları dürüst vergi mükelleflerinde ve vergi idaresinde psikolojik çöküntüler ve devlete güvensizlik yaratmıştır.

Son olarakta uygulanan tüm teşvik sınırlarına karşı ihracatta yeterli ve sürekli artış sağlanamamış, üstelik bu konuda üst sınıra yaklaşmıştır.

Bu kadar olumsuzlukları bünyesinde taşıyan vergi yasalarıyla Türkiye'nin sağlam finansman kaynaklarına ulaşabilmesi mümkün görülmemektedir. Ancak, vergi yasalarımızın yeni vergi alanları yaratmak üzere yeni vergiler tasarlamak gibi bir ihtiyacı da yoktur.

Ülkemizde toplam vergi gelirlerinin yaklaşık % 50'sini gelir vergisi, bunun ise % 83'lük kısmını stopaj yoluyla alınan vergiler oluşturmaktadır. Ücretlilerin stopaj içindeki payı ise % 65 dolayında bulunmaktadır. 1991 yılı istatistiklerine göre 1.960.817 mükellef gerçek usulde vergilendirilmekte, bunların büyük bölümü ise hayat standardına göre belirlenen matrah üzerinden vergi ödemektedir. Yine 1991 yılı is-

tatistiklerine göre 969.988 (toplam mükellef sayısının yaklaşık yarısı) mükellef götürü usulde, komik sayılabilecek matrahlar üzerinden vergi ödemesi ile yetinmektedir.

İstisna ve muafiyetler dolayısıyla vazgeçilen verginin toplanan vergilerin % 35'ini, vergi kaçaklarının ise % 50'sini aştığı birçok istatistiklerden yoruma gerek kalmayacak biçimde anlaşılabilmektedir.

Bütün bu istatistiki verilerde vergi yasalarımızdaki aksaklıkları açıkça ortaya koymaktadır.

C. VERGİ REFORMU İLE İLGİLİ ÖNERİLER ve SONUÇ

Vergi yasalarının ciddi olarak gözden geçirilmesi bir zorunluluk haline gelmiş, bu konuda toplumda da bir beklenti hatta bunun ötesinde reform yapılmasının gerekliliği konusunda görüş birliği oluşmuştur. Hükümet tarafından bu konuda çalışmalar yapıldığı ve vergi reformunun yılbaşına kadar çıkarılacağı birçok kez ifade edilmiştir.

Yapılması düşünülen "Vergi Reformu" ile ilgili düzenlemelerde;

1 - Vergi istisna ve muafiyetlerinin sınırlandırılması, başka bir deyişle sistemin geniş bir tabana oturtulması,

2- Sistemin gerçek bir artan oranlı yapıya kavuşturulması, bunun içinde üniter sisteme geçişin gerçekleştirilmesi, gelir vergisi dışında bazı vergilerinde artan oranlı yapıya kavuşturulması (Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi)

3- Servet artışı ve gider esası gibi öz denetim mekanizmalarının vergi yasaları içine alınması, (böylece yasada yer alan bu denetim mekanizmaları ile verginin kaynakta kavranması sağlanacak olup, vergi incelemesine yetkili elemanların tamamına bu tür incelemeleri yapma yetkisinin verilmesiyle de yaygın ve etkin bir şekilde amaca ulaşılacaktır.)

4- Hayat standardı ve götürü vergileme uygulamalarının gerçek usule doğru çekilerek daraltılması, bu sağlanana kadar, hayat standardında ödeme gücü farklılıklarını yansıtacak farklılaştırmalara gidilmesi,

5- Vergi cezalarının vergi yükümlülerini vergi ahlakına doğru yöneltici ve ıslah edici yönleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi,

6- "Ücretlilere vergi iadesi" sisteminin kaldırılması,

7- İşyeri kapatma cezalarının, mükellefin mal ve hizmet üreten ve istihdam yaratan işyerinin kapanmasının ortaya çıkardığı olumsuz ekonomik sonuç ve yarattığı sosyal tahrifat dikkate alınarak caydırıcı etki yapabilecek seviyede para cezasına çevrilmesinin düşünülmesi,

8- Nihai vergiye dönüşmeyecek şekilde stopaj gelir vergisi kesintisine tabi alanların daraltılması ve ileride üniter yapı içine alınması düşünülmektedir yeniden düzenlenmesi,

9- Asgari kurumlar vergisi uygulamasının kaldırılması,

10- Kurumlar ve gelir vergisi ile T.T.K. hükümleri arasındaki çelişkileri ortadan kaldıracak düzenlemeler yapılması,

11- Gelir, kurumlar ve diğer vergi kanunlarında yer alan maktu hadlerin sık sık değişiklik yapılmasını gerektirmeyecek şekilde nispi hadlere dönüştürülmesi.

12- Ücretlilerin vergi yükünü hafifletecek "en az geçim indirimi" vb. düzenlemelerin gözden geçirilmesi gibi hususların dikkate alınması,

sayılan olumsuzlukları gidermede ve vergi yasalarımızın mevcut tıkanıklığını ve kendinden beklenen fonksiyonlarını yerine getirebilmesinde önemli mesafe alınmasını sağlayacaktır.

Ancak şurası unutulmamalıdır ki; salt vergi yasalarındaki değişiklik ve düzenlemeler vergi sistemimizin başarısı için yeterli değildir. Vergi yasaları yanında, vergi idaresi ile vergi denetim birimlerinin de etkin bir yapıya kavuşturulması ve öncelikle ele alınması zorunludur.

Bu konuda bazı eksiklikleri olmakla birlikte 1950 yılından beri yapılan ilk önemli düzenleme olan ve 16.9.1993 tarih 21700 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 516 sayılı K.H.K. (Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname) Anayasa Mahkemesinde iptali için dava konusu yapılmıştır.

Bu nedenle vergi reformu olarak adlandırılan vergi yasaları ve vergi idaresi ile ilgili değişikliklerin T.B.M.M.'de birlikte ele alınması yararlı olacaktır.

Çünkü; gerçek anlamda vergi reformunun gerçekleşmesi ve başarısı bu iki konudaki aksaklıkların birlikte düzeltilmesi ile sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Erginay A. Kamu Maliyesi Ankara, 1982.
- Bulutoğlu K. Türk Vergi Sistemi İstanbul, 1976.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Gelir, Kurumlar ve Vergi Usul Kanunu.
- Oyan O. - Aydın A. Rıza. Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Ankara, 1991.
- T.O.B.B. Yayınları. Vergi İhtisas Komisyonu Raporu.
- Gelirler Genel Müdürlüğü. Vergi İstatistikleri Yıllığı (1982-1991)
- T.C. Anayasası (1982)