

VERGİ VE PRİM TOPLAMA MALİYETİNDE ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI

Mehmet BULUT (*)

I - GİRİŞ

Devlet, kamu yararını amaçlayarak yapmış olduğu faaliyetlerini gerçekleştirirken, mutlaka elde edilen sosyal faydanın yanında, bir takım sosyal maliyetlere de katlanmak zorunda kalmaktadır. Söz konusu faaliyetler, kamu harcaması yapmak ve dolayısıyla kamusal hizmetleri yerine getirmek şeklinde olduğu takdirde, bu faaliyetlerin faydalarını ve maliyetlerini ölçmek bazı sorunlara karşın belli bir ölçüde mümkün olabilmektedir. Bu sorunların başında ise sosyal faydanın belirlenmesindeki güçlükler gelmektedir. Nitekim kamusal hizmetlerden ötürü ortaya çıkan dışsallıklar faydanın ölçülmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Ayrıca faydanın fiyatlandırılması, sosyal iskonto oranının belirlenmesi ve en fazla faydanın elde edileceği zamanın belirlenmesi gibi zorluklar fayda-maliyet analizinin kamusal hizmetlerde uygulanmasında bazı sorunlara neden olmaktadır.

Kamu harcamaları açısından durum bu şekilde iken, kamu gelirleri açısından bakıldığında elde edilen bir faydadan ve elde edilirken katlanılması gereken bir takım maliyetlerden söz etmek mümkündür. Hiç kuşkusuz elde edilen faydalar ve bunların maliyetleri, kamu gelirinin türüne, toplanma şekline, teknolojik gelişmelere ve daha sayabileceğimiz bir-

çok sebebe bağlı olarak değişebilmektedir. Bu çalışmamızda gelir idaresi tarafından toplanan vergiler ile sosyal güvenlik idaresi tarafından toplanan sosyal parafiskal gelirlerin (primlerin) toplama maliyetinde etkinliğinin sağlanmasına yönelik açıklamalarda bulunulacaktır.

1. VERGİ VE PRİM TOPLAMA MALİYETİ KAVRAMLARI

a) Genel Olarak

Her türlü girişimin kendine özgü olarak, büyük ya da küçük boyutta bir maliyeti bulunmaktadır. Bu maliyet; en basitinden bir işin gerçekleştirilebilmesi için yapılan küçük bir hareketten, çok organize ve büyük güç birliği isteyen işlemlere kadar değişen boyutlar gösterebilmektedir¹. Söz konusu maliyetler, maddi nitelikte olabilecekleri gibi manevi nitelikte de kendini gösterebilmektedir. Bu da söz konusu maliyetlerin ölçülebilmesi aşamasında bir zorluk olarak hissedilmektedir. Bu açılarından baktığımızda vergilemenin ve sosyal güvenliği sağlamanın da bir takım maliyetlerinin olduğu düşünülmelidir.

Vergi maliyeti, vergi uygulaması dolayısıyla katlanılan açık ve saklı maliyet unsurlarının tümünü ifade eder. Maliyetin, tüm vergilere yönelik olmak üzere toplam maliyet şeklinde belirlenmesi söz konusu olabileceği gibi, her bir vergiye yönelik olmak

(*) Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yrd., Maliye Anabilim Dalı Uzmanı, Gazi Üniversitesi SBE Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi
¹ AKDOĞAN Abdurrahman, **Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyeti ve Vergileme Açısından Önemi**, Yeni İş Dünyası Dergisi, Yıl 2, S.16, Şubat 1981, s.17

üzere hesaplama yapılabilir. Devlete olan maliyet yanında, mükelleflere olan maliyetinden de söz edilebilir.² Vergi maliyeti, temel olarak vergi idaresinin katlandığı yönetim maliyeti ve mükellefin katlandığı uyum maliyetinden oluşmaktadır.³

Prim maliyeti ise, sosyal güvenlik uygulaması dolayısıyla primlerin toplanması açısından katlanılan açık ve saklı maliyet unsurlarının tümünü ifade eder. Burada da maliyetin tüm sosyal güvenlik sisteminde toplanan prim miktarına göre miktarı belirlenebileceği gibi, bir veya birkaç işverene tabi olarak hizmet sözleşmesine göre çalışanlar için ayrı, kendi nam ve hesabına çalışanlar için ayrı olarak hesaplanması ve ölçümü mümkündür.

b) Açık ve Saklı Maliyet Kavramları

Verginin açık maliyeti, verginin konulması ve uygulanması ile ilgili olarak, yalnızca devlet bütçesinden yapılan ödemeleri içermektedir.⁴ Vergilemenin açık maliyeti, vergiyi uygulamanın kamu sektörüne olan tam kaynak maliyetini içerir. Bu nedenle sadece personel ücreti, kullanılan malzemenin bedeli değil, diğer kamu birimlerinden para ödenmeksizin alınan hizmetlerin de kapsanması gerekir. Verginin yönetimi önemli bir kamu hizmetidir ve bu yüzden etkin olarak yapılmalıdır. Hizmetin istenilen kalitesi minimum maliyet ile sağlanmalıdır.⁵

Konuya primin açık maliyeti açısından baktığımızda vergilendirme ile benzer bir durumun söz konusu olduğu görülmektedir. Primin açık maliyeti sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulabilmesi maksadıyla primin konulması ve tahsili ile ilgili olarak, yalnızca sosyal güvenlik bütçesinden yapılan ödemeleri içermektedir.

Saklı maliyet ise, vergilemenin ve sosyal güvenliğin özellikle uygulanması aşaması ile ilgili olarak ortaya çıkan ve vergilendirme açısından vergi mü-

kellefleri ile sorumluları üzerinde; sosyal güvenlik açısından işveren ile sigortalılar üzerinde yük yaratan maliyettir. Maliyeti oluşturan unsurlar içerisinde saklı bir nitelik taşıyan bu maliyet unsurları; direkt ya da dolaylı bir biçimde, devletin kendi vergi/sosyal güvenlik uygulama giderlerini mükelleflere finanse ettirmesi biçiminde veya mükellefin vergi/sosyal güvenlik karşısındaki (eğitimsel, psikolojik vs.) durumuna bağlı olarak ortaya çıkmaktadırlar.⁶

c) Başlangıç, Geçici ve Düzenli Maliyetler

Başlangıç maliyetleri, yeni bir verginin veya primin konulması veya temel bir değişiklik yapılması halinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, yeni verginin uygulanmasına ilişkin bilgisayar yazılımlarının ortaya konulması, yeni defter ve belgelerin tutulması, dokümanlar hazırlanması gibi. Geçici maliyetler, yeniliklere adapte sürecinde idarenin personeli ve mükellef, işveren ve sigortalılar tarafından katlanılan ilave maliyetlerdir. Bunlara "öğrenme ve kabullenme etkisi" de denilmektedir. Düzenli maliyetler ise vergi veya primin uygulanma sürecinde devamlı ve periyodik olarak yapılan harcamaları kapsamaktadır.⁷

Uygulamada, vergi ya da sosyal güvenlik sisteminde sık sık değişiklikler yaşanacak olursa maliyetler sürekli geçici maliyetler seviyesinde kalır. Geçici maliyetler de genellikle yüksek miktarda olan ve beraberinde psikolojik ve zaman harcama maliyetini de doğuran bir niteliğe sahiptir. Bu sebeple maliyetlerin mümkün olduğunca düzenli maliyetler düzeyinde tutulması önem arz etmektedir.

2. VERGİ VE PRİM TOPLAMA MALİYETİNDE ETKİNLİK

Uygulamada açık ve saklı maliyetlerin toplamı işlem maliyetleri olarak adlandırılmaktadır. Aşırı

² AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara 1996, s.150

³ BALKAYA AKÇA F.Nilgün, **Vergi Maliyeti Üzerine**, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 99/1, Ocak 1999, s.67,68

⁴ AKDOĞAN, 1981, a.g.m., s.18

⁵ AKÇA, 1999, a.g.m., s.68

⁶ AKDOĞAN, 1981, a.g.m., s.18

⁷ TEZCAN Keremettin, **Vergi İdaresinde Etkinlik ve Verimlilik Açısından Vergi İdaresini Etkileyen Faktörler ve Vergi Yasalarındaki Değişikliklerin Verimliliğe Etkisi**, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Eylül-Ekim 2003, S. 21, s. 64,65

yük ya da refah kaybı olarak da adlandırılabilen etkinlik maliyetleri ise vergi sisteminin harekete geçirdiği optimal olmayan davranışların neden olduğu maliyetlerdir.⁸

“Vergi ve prim maliyetinde etkinliğin sağlanması” ibaresinden, vergileme ile optimal fayda sağlanmasını ancak ekonominin yapılan harcamalar açısından bundan mümkün olduğunca az zarar görmesini anlamamız gerekmektedir. Gelirin elde edilmesi maksadıyla yapılan harcamalar hem geliri tahsil eden idare hem de geliri ödeyen açısından mümkün olduğunca düşük seviyede kalmalıdır. Ancak bu “düşük seviyede kalma” hususu gelirin azalmasına ya da kayıtdışılığın artmasına sebebiyet vermemelidir. Şayet vergi veya primin maliyetini azaltmak maksadıyla harcamalarda azaltmaya gidilirse ve bu azaltma sonucunda gelirin azalması ya da kayıtdışılığın artması söz konusu olursa bu uygulama etkin değildir.

Gelirlerin her birimi, bu gelirlerin sağlanması için yapılan bir kısım harcamayı da içermekte olup, bütçede görülen gelir büyüklükleri aslında gayrisafi niteliktedirler. Net vergilerin birim olarak değişen bir değer olması ve dikkat edilmemesi halinde, gelir olarak sağlanan her birimin zaman zaman kendi değerine yaklaşan boyutta maliyeti söz konusu olabilir.⁹

Devletin vergi veya sosyal güvenlik yönetim harcamalarını nereye kadar artırması gerektiğine ilişkin değişik yaklaşımlar mevcuttur. Bunlardan birisi, son birim maliyetin son birim gelire eşit olduğu noktaya kadar artırabileceğidir. İktisat kuramında firma dengesi için geçerli olan bu yaklaşım, yönetimin kâr amacı taşıyan bir müteşebbis, yükümlülerin de fayda peşinde koşan müşteri konumunda bulunmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.¹⁰

Bir başka yaklaşıma göre ise yönetim harcamalarının az olmasının yönetimin etkin olduğunu göstermeyeceğidir. Çünkü yapılan bu harcamalar daha

çok gelir elde etmeye yöneliktir. Önemli olan maliyetin gelire olan oranının yüksek olması değil, hazineye sağlanan tutarla yüksek harcama arasındaki farktır. Örneğin; bir verginin maliyeti 2000 TL hasılatı 100.000 TL’dir. Net gelir 98.000 TL olup maliyet hasılatın %2’sidir. Yapılan düzenlemelerle maliyet 200.000 TL’ye çıkmıştır. Buna karşılık beyan dışı kalmışların kapsanmasıyla gelir 1.000.000 TL olmuştur. Net gelir 800.000 TL olup maliyet hasılatın %20’sidir. Oranlara göre birinci durumda etkinlikten söz edilebilir. Ancak hazineye 702.000 TL fazla gelir girmiştir. Dolayısıyla etkinlik ikincisindedir.¹¹

Yapılan bu açıklamaların ötesinde ayrıca vergi ve prim maliyetine yönelik dışsallıklardan da bahsetmek mümkündür. Örneğin vergi ve prim yükümlülüklerine yönelik eğitimsel ve psikolojik maliyetlerin azaltılması maksadıyla mükellef ve işverenlere yardım maksatlı danışmanlık hizmetleri ortaya çıkmıştır. Muhasebecilik veya mali müşavirlik şeklinde adlandırılan bu meslek grubu günümüz itibarıyla önemli bir sektör haline gelmiştir. Bunun yanında avukatlık, matbaacılık, kırtasiyecilik, iş takipçiliği gibi sektörler de artan maliyetlerin hem sebebi hem sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Ayrıca maliyetlerdeki aşırı derecedeki büyüklükler kayıtdışı ekonomi ve dolayısıyla kayıtdışı istihdamı tetiklemekte ve negatif bir dışsallık olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca bazı durumlarda bir vergiyi tahsil etmenin maliyeti verginin getirisini aşabilmektedir. Böyle bir durumda söz konusu geliri elde etmek maksatlı yapılan harcamalar etkinlik ve verimlilik ilkelerinden oldukça uzak olmaktadır. Böyle durumlar için vergi sistemimizde “terkin” öngörülmüştür. Bu sistem ile tahsilinde fayda bulunmayan gelirlerin takibinden ve tahsilinden vazgeçilmektedir.

Vergi ve prim maliyetinin etkinliği hususlarına saklı maliyet açısından bakacak olursak söz konusu gelirlerin yapılarının ve uygulanan politikaların çok

⁸ TEKE Elvan, **Vergilerin Uyum Maliyetleri**, E-Yaklaşım Dergisi, Mayıs 2005, S. 22

⁹ AKDOĞAN, a.g.e., s.151,152

¹⁰ AKÇA F. Nilgün, **Türkiye’de Vergi Yönetimine ve Mükelleflere Yardımcı Kuruluşlar**, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 1991, Cilt.7, S. 1-2, s.180

¹¹ AKÇA, 1991, a.g.m. s.180

önemli etkileri olduğunu da görmekteyiz. Öncelikle tanımsal olarak bakıldığında vergilerin karşılıksız, primlerin ise karşılıklı olduğu görülmektedir. Bu durum vergi ödeyicilerinin psikolojik olarak daha fazla maliyete katlandıklarının bir göstergesidir. Ödedikleri prim karşılığında hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, yaşlılık, maluliyet ve ölüm sigorta kollarından yararlanacağını bilen sigortalılar ise maliyet açısından kendilerini daha az baskı altında hissedebilirler. Burada önemli bir husus ise gelir dağılımı ve ekonomik durumla ilgilidir. Şayet bir şahıs ekonomik olarak zor durumda ise ve acil işe ihtiyaç duyuyorsa kısa vadeli bir düşünce ile işverenden sigorta priminin yatırılmamasını ve bu miktarın kendisine ücret olarak ödenmesini talep edebilmektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik sistemine bağlı olarak sağlık hizmetlerinin kalitesiz ve yetersiz olması veya çok geç yaşlarda emekli olunması da sigortalılar üzerinde dolaylı bir maliyet yaratacağından kayıt dışı kalmayı tercih edebilmektedirler.

Vergi ve prim maliyetini en alt düzeyde tutarak etkinliği sağlamanın bir başka yolu ise başlangıç maliyetleri üzerinde mümkün olduğunca tasarrufa gidilmemesi ve altyapının en iyi şekilde kurulmasına önem verilmesidir. Başlangıç maliyetleri ne kadar verimli ve bilinçli yapılırsa akabinde meydana gelecek düzenli ve geçici maliyetler o kadar az ve etkin olacaktır. Bilinçsizce yapılmış başlangıç maliyetleri, düzenli ve geçici maliyetlerin miktarını artıracak ve etkinliğe zarar verecektir.

Maliyetin etkinliğinde değinilmesi gereken son husus ise; vergi ve prim rekabeti ile ilgilidir. Mali alanda ülkeler arasında yaşanan rekabet, yatırımların yönünü belirlemede önemli bir role sahiptir. Ulusal düzeyde rekabet gücünü artırmak isteyen idarelerin vergilendirme yetkisine sahip oldukları alanlarda rakip idari birimlere kıyasla mükelleflerin vergi ve prim maliyetini düşük tutmaları ülke ekonomisini cazip hale getirebilecektir.¹² Ülkedeki vergi ve sosyal güvenlik idarelerinin iletişim, ulaşım, teknolojik, eğitimsel ve know-how türündeki maliyetleri mali rekabette ülkeyi öne çıkarabilmektedir.¹³

II- SONUÇ

Devlet, yapmış olduğu hizmetlerle nasıl kamunun yararını ön plana çıkarma düşüncesi içinde hareket ediyorsa vergileri/primleri salarken ve uygularken de aynı amaçla hareket etmelidir. Devlet vergi ve sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemelerini yaparken yalnızca idarenin maliyetinin ne olacağını ve ne yönde düzeltilebileceğini düşünmekle kalmamalı aynı zamanda mükelleflerin maliyetini de hesaba katmalıdır. Nitekim bunların gözetilmediği bir vergi ve sosyal güvenlik sisteminde ve yönetiminde devlet açısından israf söz konusu olacakken, mükellef açısından da değişik yollarla kayıtdışı dışı kalma düşüncesi ortaya çıkacaktır.

¹² AKTAN Coşkun Can, VURAL İstiklal, **Yeni Ekonomi ve Yeni Rekabet**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Rekabet Dizisi-1, Aralık 2004, s.189

¹³ AKTAN Coşkun Can, VURAL İstiklal, a.g.e., s.133