

AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI EŞLİĞİNDE TÜRKİYE'DEKİ VERGİ DENETİMİNİN GELİŞİMİ

DEVELOPMENT OF TAX AUDIT IN TURKEY WITH EUROPEAN UNION PROGRESS REPORTS



Sercan YAVAN*

ÖZ

Küreselleşmenin etkisiyle dünyanın küçük bir köy olarak kabul edildiği bu dönemde daha da mikro düzeyde entegrasyona sahip ekonomik bir topluluk olan Avrupa Birliği, kurulma aşamasından bu zamana kadar coğrafi olarak büyümüştür. Son olarak AB 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla 28 üye ülkeye sahip geniş bir aile olmuştur. Avrupa Birliği'ni sadece ekonomik bir topluluk olarak ifade etmek eksik bir tanım olacaktır. Avrupa Birliği'nde ekonomik kararlarla beraber mali, sosyal, kültürel ve politik konularda da söz sahibi olmaktadır. Türkiye bu entegrasyona katılma isteğini 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na başvurmasıyla başlatmıştır. Avrupa birliğinin bir organı olan Avrupa Komisyonu, AB'ye katılım sürecinde aday olan ülkelerin üyeliğe hazırlık sürecinde kaydettiği ilerlemeyi değerlendiren raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlarda aday ülkeyle ilgi olarak birçok konuya değinilmektedir. Bu konulardan biri de

ABSTRACT

In a period, in which the world is considered as a small village under the influence of globalization, European Union, which is an economic community with a more micro-level integration, has grown geographically from its establishment phase to this time. Finally, EU became a large family with 28 member states in 2013 with the participation of Croatia. Expressing the European Union as just an economic community would be an incomplete definition. With the economic decisions in the European Union; financial, social, cultural and political issues are also important. Turkey also wants to join this integration. In 1959, with the application of Turkey to the European Economic Community, it was started. The European Commission, an organ of the European Union, prepares reports evaluating the progress made by the candidate countries in the EU accession process. These reports include lots of issues about the candidate country. One of these issues

* Araş. Gör., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, sercan.yavan@adu.edu.tr, Orcid ID: 0000-0002-9873-5931
Yavan, S. (Ocak 2019). Avrupa Birliği İlerleme Raporları Eşliğinde Türkiye'deki Vergi Denetiminin Gelişimi, *Vergi Raporu*, 232, (23-34).

vergilemedir. Türkiye'ye ait ilerleme raporlarında vergileme başlığının altında yer alan vergi denetimine ait konulara bu çalışmada yer verilecek olup ilerleme raporları eşliğinde Türkiye'deki vergi denetiminin gelişimi ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Türkiye, Vergi Denetimi, AB İlerleme Raporu

JEL Sınıflandırması Kodları: R38, H79, K34

GİRİŞ

Türkiye her zaman, Avrupa Birliği için en önemli ülkelerden biri olmuştur ve olmaya devam edecektir. Türkiye'nin Avrupa için önemi, Osmanlı dönemine kadar uzanan iki taraf arasındaki tarihi bağlara dayanmaktadır. Savaş, diplomasi, ticaret, sanat, mutfak veya evlilik gibi birçok yolla, Türkiye her zaman Avrupa'nın tarihinin ayrılmaz bir parçası olmuştur. Yüzyıllar boyunca, ikisi arasındaki ilişkiler işbirliği ve yakınsama ile karakterize edilmiştir. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu ile Avrupalı güçler on beşinci yüzyıla kadar olan şehir devletleri arasındaki derin ekonomik, kültürel, sanatsal ve toplumsal değişimler bu ilişkilere birer örnektir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Avrupa ile olan ilişkilerin devamı İmparatorluk sonrası ortaya çıkan Türkiye Cumhuriyeti devleti ile de devam etmiştir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilk resmi ilişki Türkiye'nin 1959 yılında ortaklık için başvurduğu Avrupa Ekonomik Topluluğuna başvurması ile başlamıştır. Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) arasındaki 1963 yılında yapılan Ortaklık Anlaşmasıyla ile de devam etmiştir. Böyle başlayan ilişki 1999 yılına gelindiğinde Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin beklediği üyeliğe tam üyelik adaylığının kabul edilmesi ile son bulacaktır.¹ Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için başvurmasına rağmen 1989 yılında reddedilmiş-

is taxation. Tax audit of Turkey which is a subtopic of taxation in progress reports will be included in this study and in company with progress reports, the development of tax audit in Turkey will be discussed.

Keywords: European Union, Turkey, Tax Audit, EU Progress Report

JEL Classification Codes: R38, H79, K34

tir. Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996 yılında fiilen uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte Türkiye'nin başarılı AB ilişkileriyle beraber 1990 yıllarına kadar AB tarafından üyelik için düşünülmemen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu entegrasyona dahil edilmesi, Türkiye'yi AB'ye tam üye olma çabalarını arttırmıştır. Söz konusu bu Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri sonraları bu topluluğa üye olmuşlardır. 1997 yılındaki Lüksemburg zirvesinde Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı siyasi koşullar öne sürülmesi üzerine araya giren soğukluk sonrası, 1998 yılında Cardiff zirvesinde Türkiye'nin üyelik konusunda ilerleme sağlamıştır. 1999 Helsinki zirvesinde Türkiye diğer ülkeler gibi aday ülke konumuna gelmiştir. Kopenhag kriterleri 1993 yılında kabul edilerek bu çerçevede Türkiye'nin, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlaması öngörülmüştür.

1999 Helsinki zirvesi sonrasında Türkiye'nin AB'ye tam katılımının sağlanması müzakereler sonrasında Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesinin ardından başlatılacağı kararı alınmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen Ulusal Program bu sürecin başlamasını sağlamıştır.²

AB müktesebatını ve tam üyelik sürecinde, Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan ilerleme raporları bulunmaktadır. Bu rapordarda aday

¹ Nathalie Tocci, "Turkey and the European Union", Center on the United States and Europe at Brookings, sy 5 (Kasım 2014): 1-2.

² M. Akif Özer, "Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", Sayıştay Dergisi, sy 66-67 (2007): 1.

ülkelere ait siyasi, ekonomik, mali, politik ve birçok konuyu içeren uyarı ve tavsiyelere yer verilmektedir. Her ülkenin sahip olduğu bu raporlardan Türkiye içinde 1998 yılında hazırlanmaya başlanmış olup günümüze kadar devam etmektedir. Söz konusu bu çalışmada, AB ilerleme raporlarında yer alan konulardan vergileme başlığı altında yer alan vergi denetimi konusundaki ilerlemeler açıklanacaktır.

1- AVRUPA BİRLİĞİ TARİHİ

Yüzyıllar boyunca, Avrupa'nın çok fazla kanlı savaşı vardı, sadece 1870'den 1945'e kadar Fransa ve Almanya üç kez savaştı. Avrupalı liderler, sadece ekonomik ve politik entegrasyonun ülkeleri arasındaki barışı sağlayabileceği sonucuna vardı. Antagonist³ milliyetçiliğin üstesinden gelecek yeni bir Avrupa vizyonu, nihayet İkinci Dünya Savaşı sırasında totaliterciliğe direnen direniş hareketlerinden doğmuştur. 1950'de Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na öncülük eden Batı Avrupa'nın kömür ve çelik sektörlerini entegre etmeyi önerdi ve böylece bugünkü Avrupa Birliği'nin temelleri atılma girişimi başlamıştır.⁴

Başlangıçta, Avrupa bütünleşme faaliyetleri, altı kurucu üye arasında (Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda) ortak bir piyasanın ve çelik pazarının oluşturulmasıyla sınırlıydı. Savaş sonrası dönemde Topluluk, öncelikli olarak, mağdurları bir araya getirerek ve eşit bir şekilde işbirliği yapmalarına izin verecek bir kurumsal yapı içinde bir araya getirilerek barışın sağlanmasının bir yolu olarak görülmüştür.

1957'de altı kurucu üye, bir nükleer enerjinin ve diğer barışçıl kullanımların araştırılmasında ve işçilerin, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını

etrafında inşa edilen bir ekonomik topluluğun araştırılması için Avrupa Atom Topluluğu oluşturmaya karar verdi. Mamul mallar üzerindeki gümrük vergileri kaldırılmış, özellikle tarım politikası ve dış ticaret politikasında ortak politikalar oluşturulmuştur. 1957'de imzalanan ve Ocak 1958'den beri yürürlükte olan Roma Antlaşması, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun çok ayrıntılı anlaşmasının aksine, genel olarak formüle edilmiş bir çerçeve anlaşması olmuştur.⁵

Altı kurucu üyenin başarısı, Danimarka, İrlanda ve Birleşik Krallık'ın Avrupa Topluluğuna üyelik başvurusunda bulunmalarını sağladı. Başkan de Gaulle tarafından 1961 ve 1967 yılında iki kez veto kararına rağmen nihayet 1973 yılında üye devletlerin sayısı altıdan dokuzaya çıkarak topluluğun ilk genişleme hareketidir. Bu genişleme sonrası topluluğun sosyal, bölgesel ve çevresel konulardaki sorumluluklarında artışlar meydana gelmiştir. ABD'nin dolar konvertibilitesini askıya aldığı 1970'li yılların başında ekonomik yakınlaşma ve parasal birleşme ihtiyacı ortaya çıktı. Bu, 1973 ve 1979'daki iki petrol krizinin ağırlaştırdığı, dünya genelinde parasal istikrarsızlığın döneminin başlangıcı oldu. 1979'da Avrupa Para Sisteminin kurulması, döviz kurlarının istikrarını sağladı ve üye devletlerin, birbirlerini karşılıklı olarak desteklemeleri ve açık bir ekonomik alanın getirdiği disiplinden faydalanmalarını sağlayan sıkı ekonomi politikaları izlemeye teşvik etmiştir.⁶

Topluluk, 1986 yılında Yunanistan'ın ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımıyla diktatörlüklerinden kurtulduktan ve demokratik bir sisteme dönüştükten sonra güneye doğru genişledi. Dünyanın en büyük ticaret ortağı olarak Avrupa Birliği, uluslararası sahnede daha yüksek bir profilde çalışmanın, uluslararası ses ve yüz

³ Düşman, muhalif, karşı olmak

⁴ "History of the European Union", t.y., 1, http://www.parliament.ge/files/1_901_108571_2.pdf.

⁵ Phil Shekleton, "A Short History of European Integration" (UW EU Center of Excellence, 2010), 10.

⁶ "History of the European Union", 2.

olarak uluslararası düzeyde ortak bir yabancı güvenlik politikası bulmayı amaçlaması gerektiğini fark etti.

1980'lerin başlarında, dünyadaki ekonomik durgunluk ve finansal yükün dağılması konusundaki iç çekişme, "Europessimizm"⁷ aşamasına yol açtı. Bu, 1985'ten itibaren toplumu yeniden canlandırma umutları hakkında daha heyecan verici bir görüşe yol açmıştır. 1985'te Jacques-Delors başkanlığında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Kitap temelinde Topluluk, 1 Ocak 1993 tarihinde tek bir pazar yaratma görevini üstlendi.⁸

Berlin Duvarı'nın çöküşü, ardından 3 Ekim 1990'da Almanya'nın birleşmesi, Sovyet kontrolünden kurtulma ve ardından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin demokratikleşmesi ve Aralık 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılması, Avrupa'nın politik yapısını değiştirdi. Üye Devletler, bağlarını güçlendirmeye karar verdiler ve ana unsurları Aralık 1991'de Maastricht Avrupa Konseyi'nde kabul edilen yeni bir Antlaşma müzakeresi Kasım 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması, Üye Devletleri iddialı bir hale getirdi. Program;⁹

- 1999 yılına kadar parasal birlik
- Yeni ortak politikalar,
- Avrupa vatandaşlığı,
- Ortak bir yabancı ve güvenlik politikası ve iç güvenlik konularını içermektedir.

1 Ocak 1995 tarihinde Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in yer aldığı yeni üç devlet birliğe üye oldu.¹⁰ Üye Devletler Maastricht Antlaşması'nda maddelerini gözden geçirerek, Ekim 1997'de Amsterdam'da imzalanan bir başka anlaşmayı müzakere etti (Mayıs 1999'dan beri yürürlükte olan). Birliğin politikalarını ve yetkilerini, özellikle yargısal işbirliği, kişilerin serbest dolaşımı, dış politika ve kamu sağlığı konularında uyarlanmış ve güçlendirmiştir.

Aralık 2000'de ayrıntılı hale getirilen Şubat 2001'de imzalanmış ve Şubat 2003'te yürürlüğe girmiş olan Nice Antlaşması'nın gelecekteki birliğe katılacak olan 10 yeni ülkenin kurumsal adaptasyonunun sağlanmasıdır. Nice Zirvesi Toplantısının sonuçlarından biri, Avrupa Hukuku genel geleneğinde kişisel özgürlük, ekonomik ve sosyal hakların derlenmesini içeren 50'den fazla madde olan Avrupa Temel Haklar Şartı'nın oybirliğiyle kabul edilmesiydi. Birliğin doğrudan demokratik sesi olan Avrupa Parlamentosu, ortak yasa koyucu olarak rolünü teyit eden ek yetkilere kavuşturulmuştur.¹¹

1 Mayıs 2004'e gelindiğinde AB 25 Üye Devletten oluşmaktaydı. Yeni olanlar üç Baltık cumhuriyeti Estonya, Letonya ve Litvanya, daha sonra Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya, Macaristan ve Slovenya'nın yanı sıra Malta ve Kıbrıs'ın kuzey parçası dahil olmuştur.¹² Tablo 1'de Avrupa Birliğinin kuruluşundan günümüze kadar ki birliğe üye olan ülke ve üyelik tarihleri gösterilmektedir.

⁷ Avrupa'da oluşan karamsarlık

⁸ "A brief History of the EU" (The UK in a Changing Europe, 2016), 3.

⁹ Elizabeth Mariotz ve D. K. Malhotra, "European union trading bloc: the effect of integration on economic and socioeconomic factors", içinde Preliminary Draft For presentation at the International Conference, 2004.

¹⁰ Desmond Dinan, Europe Recast: A History of European Union, 2nd edition (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2014), 8.

¹¹ "A brief History of the EU".

¹² Dinan, Europe Recast, 8.

Tablo 1: AB Üyesi Ülkeler ve Birliğe Katılış Tarihleri

Ülke	Katılım Tarihi	Ülke	Katılım Tarihi
Belçika	1957	İsveç	1995
Fransa	1957	Estonya	2004
Almanya	1957	Litvanya	2004
İtalya	1957	Letonya	2004
Lüksemburg	1957	Çek Cumhuriyeti	2004
Hollanda	1957	Polonya	2004
Danimarka	1973	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	2004
İrlanda	1973	Slovakya	2004
İngiltere	1973	Slovenya	2004
Yunanistan	1981	Malta	2004
Portekiz	1986	Macaristan	2004
İspanya	1986	Bulgaristan	2007
Avusturya	1995	Romanya	2007
Finlandiya	1995	Hırvatistan	2013

Kaynakça: Tablo tarafımca hazırlanmıştır.

Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini önemli ölçüde genişleten ve Avrupa Konseyi'ni güçlendiren Lizbon Anlaşması 2007 yılında imzalandı. 1999-2000 üyelik müzakerelerinin kalan iki ülkesi Romanya ve Bulgaristan AB'ye katılmıştır. 2013 yılına gelindiğinde de Hırvatistan'ın birliğe üye olmasıyla birlikte Avrupa Birliği'nde 28 ülke bulunmaktadır.¹³ Üye ülkeler dışında birlikte aday ülkeleri ile birliğe potansiyel birçok ülke bulunmaktadır. Bu ülkelere ilişkin bilgilerde Tablo'2'de gösterilmiştir.

lına gelindiğinde de Hırvatistan'ın birliğe üye olmasıyla birlikte Avrupa Birliği'nde 28 ülke bulunmaktadır.¹³ Üye ülkeler dışında birlikte aday ülkeleri ile birliğe potansiyel birçok ülke bulunmaktadır. Bu ülkelere ilişkin bilgilerde Tablo'2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: AB'ye Aday ve Üye Ülkeler

AB'ye Aday Ülkeler	Katılım Müzakere Başlama Tarihi	AB'ye Potansiyel Aday Ülkeler
Türkiye	1999	Bosna Hersek
Karadağ	2012	Kosova
Sırbistan	2014	
Makedonya	2005	
Arnavutluk	2014	

Kaynak: Tablo tarafımca hazırlanmıştır.

2015 yılında birçoğu Ortadoğu'daki silahlı çatışmadan kaçan mülteciler ve göçmenler AB'ye Akdeniz üzerinden ya da güneydoğu Avrupa'ya

sığınma talebinde bulunmuşlardır.¹⁴ Bu durum Avrupa'nın güvenliği için günümüzde de önemini korumaktadır.

¹³ Dinan, 8.

¹⁴ "A brief History of the EU", 2.

2- TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

Türkiye, Avrupa entegrasyon projesinin başlangıcından beri en yakın yerde bulunmaktadır. Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) 1959'da üye olmak için Yunanistan ile birlikte başvurmuştur. Burada öne çıkan ilk tarihsel evre, AET ile resmileşmiş ilişkilerin başlangıcını temsil ettiği için bu dönüm noktasıyla başlamaktadır. Türkiye'nin AET ile olan ilişkilerine ilişkin olarak, en önemli tarihsel kilometre taşlarından biri, genel olarak 1963 yılında Ankara Anlaşması'nın imzalanması ve Türkiye'nin AET ile ilişkilerini kurmasıdır. Bu anlaşma Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin yasal temelini temsil etmektedir. Ankara anlaşması, Topluluğa tam üyelikten açıkça bahsetmemiş, ancak Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne dahil edilmesini hedeflemiş ve bu amaca ulaşmak için hazırlık, geçiş ve son aşamayı farklılaştırmıştır.¹⁵

Anlaşma metni temel alınırken, Türkiye'nin Avrupa ile olan ekonomik bağlarını biçimlendirmek ve derinleştirmek öncelikliydi ve Özel Birliğin kurulması ana hedefti. Anlaşmanın kendi ifadesiyle, Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğunda yaşam koşullarında, ekonomik ilerlemenin hızlandırılması ve ticaretin uyumlu bir şekilde genişletilmesi yoluyla sürekli iyileştirme sağlamayı ve Türkiye ekonomisi ile topluluğun üye devletlerini ekonomileri arasındaki eşitsizliği azaltmayı amaçlamıştır.¹⁶

Bununla birlikte, anlaşmanın başlangıcı, aynı zamanda bu aşamada çok önemli olan bir başka boyuta işaret eden "barışı ve özgürlüğü korumak

ve güçlendirmek" amacından da bahsetmiştir.¹⁷ Bu nedenle, Türkiye'nin bu dönemde ABD ve Batı Avrupa'ya yaklaşması güvenlik boyutunda Soğuk Savaş etkili olmuştur. Ekonomik konular ön plandayken, Avrupa tarafından çabalar da, Sovyet genişlemesi tehdidine karşı Türkiye'nin önemli bir ortak olarak görüldüğünden, güvenlik ve jeopolitik çıkarlar tarafından yoğun bir şekilde motive edildi.

Bu ikinci aşama, Türkiye'deki türbülanslar ve özellikle 1980'lerin ortalarına kadar artan bir çatışma derecesiyle karakterize edildi. İlişkileri karmaşıklaştıran bir faktör, Kıbrıs sorunudur. Kıbrıs konusundaki anlaşmazlık, 1975'ten bu yana Avrupa Konseyi Kararlarında Türkiye'nin tartıştığı konulardan biridir.¹⁸

Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için başvurmasına rağmen 1989 yılında ciddi demokratik eksiklikler gerekçesiyle reddedilmiştir. Buna rağmen, Türkiye'nin AB'ye giriş kapısı kapatılmadı. Komisyon'un Türkiye'deki üyelik başvurusu hakkındaki 1989 tarihli görüşüne göre, 1987'de üyelik başvurusunda bulunan Fas'ın aksine, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğe başvuruya hakkı tanınmıştır. Türkiye'nin AB gümrük birliğine girdiği 1996 yılından sonra, bu anlaşma sonrası beklenti Ankara gözünden daha yüksek düzeyde ekonomik entegrasyonun sağlanması ve tam AB üyeliği için bir başlangıç olduğuna dikkat çekilmiştir.¹⁹ Tablo 3' de Türkiye ve AB ile arasındaki ilişkiler ile bu süreç içerisindeki Türkiye'de ve dünyada olan önemli gelişmelere yer verilmiştir.

¹⁵ Hanna-Lisa Hauge vd., "Mapping milestones and periods of past EU Turkey relations", Istituto Affari Internazionali, Eylül 2016, 11.

¹⁶ "Ankara Antlaşması" (1963).

¹⁷ Hauge vd., "Mapping milestones and periods of past EU Turkey relations", 12.

¹⁸ Hauge vd., 13.

¹⁹ "Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community", § Commission of the European Communities (t.y.).\u0000\u1677 Commission of the European Communities (t.y).

Tablo 3: Türkiye’de AB ile İlişkisindeki Önemli Dönüm Noktaları

Tarih	Dönüm Noktaları
Eylül 1959	Avrupa Ekonomik Topluluğunun ortak üyelik başvurusu yapıldı.
Mayıs 1960	Türkiye’de askeri darbe
Eylül 1963	Türkiye ile AET arasında Ortaklık Anlaşması imzalandı.
Kasım 1970	Ortaklık Protokolüne Ek Protokol ve 2. mali protokol imzalandı
Mart 1971	Türkiye’de Askeri Muhtırası
Haziran 1974	Kıbrıs’ta Türk müdahalesi
Eylül 1980	Türkiye’de Askeri Darbe
Aralık 1987	Resmi üyelik başvurusu (1989’da reddedildi)
Kasım 1989	Berlin Duvarı’nın yıkılışı
Ocak 1993	Avrupa Tek Pazarının Kurulması
Haziran 1993	Avrupa Konseyi Kopenhag
Ocak 1996	Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği yürürlüğe girmesi
Aralık 1997	Lüksemburg Zirvesi: Avrupa Konseyi, Türkiye’nin aday statüsüne karşı karar verdi
Aralık 1999	Avrupa Konseyi Helsinki Zirvesi: Türkiye’ye aday statüsü verildi
Aralık 2002	Kopenhag Zirvesi: Avrupa Konseyi, Türkiye Kopenhag kriterlerini yerine getirirse müzakere sürecini başlatmayı kabul etmiştir.
Aralık 2004	Avrupa Konseyi katılım müzakerelerini başlatmaya karar verdi
Temmuz 2005	Türkiye, Ankara Anlaşmasını genişleten Ek Protokolü imzaladı
Temmuz-Aralık 2012	Türkiye, Kıbrıs Rum Kesimi AB dönem başkanlığı sırasında AB ile ilişkileri dondurdu

Kaynakça:²⁰ bilgiler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

Türkiye’nin AB’ye katılım süreci hemen başlamamıştı, 1997’de Lüksemburg’daki Avrupa Konseyi, Türkiye’nin uygun olduğu halde AB adaylığı standartlarını karşılamadığını vurguladı.²¹ Türkiye için AB adaylığının dönüm noktası Aralık 1999’da Helsinki’deki Avrupa Konseyi’nde gerçekleşti. Uzun süren adaylığın kabul edilmesiyle birlikte Türkiye adaylığa kabul edilmişti, ancak bu kabul diğer genişleme ülkelerinde (Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Kıbrıs ve Malta) olduğu gibi katılım müzakerelerini başlatmadı. Tartışma, Türkiye’nin üyelik müzakerelerini başlatmak için Kopenhag

siyasi üyelik kriterlerini yerine getirmesi ve Kıbrıs sorununu çözüme kavuşturmak ve Yunanistan ile olan ikili anlaşmazlıkların giderilmesiydi. Komisyona, Türkiye’nin iç performansındaki ilerlemeyi izlemek ve Türkiye reformu için alanlar önererek Türkiye için bir Katılım Ortaklığı belgesi hazırlamak üzere bir yetki verildi.

Türkiye’nin reform momentumunun hızlandırılması, özellikle 2001’in sonlarından sonra, Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecine girerek Aralık 2002 yılı Kopenhag Zirvesinde Avrupa Konseyi, Türkiye Kopenhag kriterlerini yerine getirmesi

²⁰ Hauge vd., “Mapping milestones and periods of past EU Turkey relations”.

²¹ Luigi Narbone ve Nathalie Tocci, “Running around in circles? The cyclical relationship between Turkey and the European Union”, *Journal of Southern Europe and the Balkans* 9, sy 3 (2007): 233–245.

durumunda müzakere sürecini başlatmayı kabul etmiştir. Avrupa Konseyi katılım müzakerelerini başlatmaya Aralık 2004 yılında karar vermiştir.²²

1959 yılından beri Türkiye, AB'nin üyelik sürecinin bir parçası olmuştur. Bu süreçte hala devam etmekte olan ve adaylık sürecinde AB komisyonunca belirli periyotlarla yayınlanan ilerleme raporları bulunmaktadır. Bu raporlar vergi denetimiyle ilgili yer alan bilgiler sonraki bölümde yer alacaktır.

3- AB İLERLEME RAPORLARI ve TÜRKİYE'DEKİ VERGİ DENETİMİ GELİŞİMİ

1999 Helsinki zirvesi sonrası Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği için adaylık statüsü kabul edilmiş ve uzun süren uğraşlar sonrası tam aday kabul edilmiştir. Bu karar sonrası diğer aday ülkeler için belirlenmiş olan Avrupa stratejisi belirlenmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından ilgili aday ülkenin üyeliğe hazırlık sürecinde ilgili ülkenin hangi ölçüde istenen düzenlemeleri yaptığının tespiti için ilerleme raporları hazırlanması kararı verilmiştir. Söz konusu bu raporlar aday ülkelerin ortaklık öncesi AB'ye uyum sağlamaları amacıyla oluşturulmuş bir ev ödevi niteliğindedir. Raporlar, sadece ulusal programları değerlendirilmesi yapılmayıp, 1999 yılından beri aday ülkelerin yapmaları gereken politika ve düzenlemeleri ne derece yapıldığının tespitini yapmaktadır.²³ Türkiye için ilk ilerleme raporu 1998 yılında yayınlanmıştır, 2018 yılına kadar toplam yayınlanan ilerleme raporu 20'dir. Hemen hemen her yıl yeni ilerleme raporu yayınlanmaktadır Tüm ilerleme raporlarında vergi denetimini ait bilgiler yer almamaktadır. Türkiye'deki vergi denetiminden AB ilerleme raporları eşliğinde gelişimi araştırma konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla alt

başlıklarda sadece vergi denetiminden bahseden ilerleme raporları incelenmiştir. Bu kapsamda 2007, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016 yılları ilerleme raporlarında vergi denetimine yer verilmiştir.

3.1- İlerleme Raporu: 2007

2007 yılı ilerleme raporuna göre²⁴ "Vergi dairelerinin bilgisayar ortamına geçişi ve uygulama kapasiteleri konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Tüm illerdeki vergi daireleri bilgisayar ortamına geçmiştir. Vergi mükellefleri, vergi beyannamelerinin yüzde 85'ini elektronik ortamda vermişlerdir. Elektronik vergi denetimi yazılımı geliştirilme aşamasındadır. Bir büyük vergi mükellefi dairesi kurulmuştur. Vatandaşlık numaraları vergi amaçlı olarak da geçerli hale gelmiştir. Vergi kaçakçılığını önleme adına yeni "Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerde Bandrollü Ürün İzleme Sistemi" getirilmiştir. Ancak bu sistemin bazı unsurları sektör temsilcileriyle yeterince istişare edilmemiş olup, endişe uyandırmaktadır. Topluluk sistemleriyle karşılıklı bağlantı için bilişim teknolojisi alanındaki hazırlıklar henüz başlamamıştır. Türkiye vergi idaresinin etkinliğini geliştirmeye devam etmiştir. Bununla birlikte, ilave ve sürekli ilerleme gerekmektedir. Kayıtdışı ekonomiyi azaltma önlemleri süre sınırlamaları bulunan ve sonuç almaya yönelik bir vergi stratejisi çerçevesinde olmalıdır." şeklinde açıklanmıştır.

Söz konusu bu raporda, vergi denetiminin elektronik ortamda etkinliğin daha iyi sağlanacağına dair tavsiye niteliğindedir. Nitekim raporda yer alan vergi dairelerinin bilgisayar ortamına geçişi ve uygulamaları konusundaki ilerlemenin olduğu ifade edilmektedir. Ancak raporda bu olumlu gelişmeyle birlikte, vergi kaçakçılığını önlemeye yönelik olan ürün izleme sisteminin ilgililere iyi tanıtılmadığı ve bunun sonucunda bazı

²² Tocci, "Turkey and the European Union", 2.

²³ Özer, "Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", 69.

²⁴ "2007 Regular Report On Turkey's Progress" (Brussels: Commission of the European Communities, 2007).

unsurların sektör temsilcilerince iyi bilinmediği konusunda eleştirilerde bulunulmuştur. Bunun dışında etkin vergi denetiminin sağlanmasının için bilişim sistemlerinin yanı sıra kayıt dışılığı önlemek amacıyla kapsamlı bir vergi stratejisinden bahsedilmiştir.

3.2- İlerleme Raporu: 2011

2011 ilerleme raporuna göre²⁵ “İdari işbirliği ve karşılıklı yardım konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 10 Temmuz 2011 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile Maliye Bakanlığındaki vergi denetim birimleri “Vergi Denetim Kurulu’nun çatısı altında birleştirilmiştir. Bu birleşme, vergi denetimlerinin planlanması ve uygulanmasında tutarlılığın sağlanması açısından olumlu bir adımdır. Bu yeniden yapılandırmanın, vergi kaçakçılığı ve vergi dolandırıcılığının azaltılması bakımından etkisini görmek için beklenmesi gerekmektedir.” ifade edilmiştir.

Bu raporda vergi denetim birimlerinin birleştirilmesinin ve tek çatı altında toplanması adımlarının olumlu yansımaları olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda bu birleşmenin daha iyi bir vergi denetim ve planlamanın yapılmasının vergi kaçakçılığı ve dolandırıcılığı azaltmada etkili olacağı sonucuna varılmıştır.

3.3- İlerleme Raporu: 2012

2012 raporuna göre²⁶ “İdari işbirliği ve karşılıklı yardım konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Ekim 2011 tarihli “Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği” ile Vergi Denetim Kurulu’nun çalışma yapısı belirlenmiştir. Vergi denetim işlevlerinin Maliye Bakanlığı bünyesinde birleşmesi, vergi denetimlerinin planlanması ve uygulanma-

sında tutarlılığın sağlanması açısından olumlu bir adımdır.” ifade edilmiştir.

2012 raporunda bir önceki yıl raporu olan 2011 yılı raporuna atıf yaparak vergi denetim birimlerinin birleştirilmesinin olumluluğu bir kez daha dile getirilmiştir. Bununla beraber vergi denetim kurulunun çalışma yapısının bu süreçte belirlenmiş olması bu kurulun işlevlerinin Maliye Bakanlığı bünyesinde birleştirilmesi denetimin planlama ve uygulama kısmındaki tutarlılığa dikkat çekilmiştir.

3.4- İlerleme Raporu: 2013

2013 yılı raporuna göre²⁷ “Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konusunda, vergi denetiminin tek çatı altında birleştirilmesi suretiyle uygulama kapasitesi daha etkin hale getirilerek, vergi denetiminde planlama ve uygulama safhasında tutarlılık sağlanmıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı Avrupa Kalite Yönetimi Vakfından “mükemmellikte kararlılık” sertifikası almıştır. Tüm vergi beyannameleri artık elektronik ortamda verilmektedir.” anlatılmaktadır.

Tek çatı altına toplanan vergi denetiminin bilişim sistemi ortamı taşınması denetimlerin daha etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Denetim mekanizmalarının hızlı bir şekilde bilişim sistemleriyle entegre etme kararlılığı Avrupa standartlarının bir göstergesi olan sertifika alınması da bu raporda olumlu karşılanmıştır. Ayrıca vergi sisteminin hızlı bir şekilde bilişim sistemlerine entegre edilmesi raporda vergi beyannamelerinin elektronik ortamda verilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.5- İlerleme Raporu: 2014

2014 raporunda²⁸ “Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş konusunda, Gelir İda-

²⁵ “2011 Regular Report On Turkey’s Progress” (Brussels: Commission of the European Communities, 2011).

²⁶ “2012 Regular Report On Turkey’s Progress” (Brussels: Commission of the European Communities, 2012).

²⁷ “2013 Regular Report On Turkey’s Progress” (Brussels: Commission of the European Communities, 2013).

²⁸ “2014 Regular Report On Turkey’s Progress” (Brussels: Commission of the European Communities, 2014).

resi Başkanlığı yasal ve idari süreçleri basitleştirilmek, idarenin uygulama ve denetim kapasitesi ile mükellefe yönelik hizmet kalitesini geliştirmek suretiyle gönüllü uyumu desteklemeye devam etmiştir. KDV iadelerine ilişkin prosedürler kolaylaştırılmış ve iade taleplerine ilişkin işlemler için elektronik bir sistem kurulmuştur. Vergi Denetim Kurulu uygulama kapasitesini güçlendirmeye devam etmiştir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Bu raporda da vergi denetimine verilen önem sonrası yapılan ilerlemelerin devam ettiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca yasal süreçleri basitleştirerek mükelleflerin gönüllü uyumları konusunda vergi denetiminin yalnızca sistemsel değil, mükelleflerin bilgilendirilmeleri sonrası otokontrol sağlanarak denetimin sağlanmasını yönelik olumlu gelişmelerden bahsedilmiştir. Dahası, tüm denetimleri tek çatı altında toplayan önceki raporlarda olumlu bir gelişme olan Vergi Denetim Kurulu'nun kapasitesini geliştirilmesinin devam edilmesinin olumluluğundan da bahsedilmektedir.

3.6- İlerleme Raporu: 2015

2015 raporu²⁹ *“Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş ile ilgili olarak, Gelir İdaresi Başkanlığı, süreçleri basitleştirmek ve idarenin uygulama ve denetim kapasitesi ile mükellefe yönelik hizmet kalitesini geliştirmek suretiyle gönüllü uyumu artırmaya yönelik tedbirler almaya devam etmiştir. KDV iadelerine ilişkin elektronik usuller uygulanmaya başlamıştır. Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı'nın uygulanmasına ilişkin izleme faaliyetlerine devam edilmiş olunmakla birlikte, izleme sonuçları bakımından daha şeffaf olunması gerekmektedir. Vergi Denetim Kurulunun kapasitesi daha fazla güçlendirilmiştir.”* ifade etmektedir.

Bu raporda bir önceki 2014 yılı raporuna atıf yapılarak orada ifade edilen olumlu adımların devamlılığından duyulan memnuniyet dile getirilmiştir. Bunun dışında vergi sisteminde yapılan sadeleşme çabaları ile elektronik ortama aşama aşama geçişin olumlu yönlerinden bahsedilmektedir. Görüleceği üzere elektronik ortamdaki vergi sisteminin hemen hemen her raporda görmekteyiz ve Avrupa Birliği her fırsatta bu durumu önemle vurgulamaktadır. Kayıt dışı ekonominin önlenmesine yönelik çıkarılmış olan eylem planlarının sonuç bazı daha şeffaf olunması konusunda uyarılarda bulunmaktadır.

3.7- İlerleme Raporu: 2016

2016 raporunda *“Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş ile ilgili olarak, Vergi Denetim Kurulu kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye ve idari kapasitenin iyileştirilmesine yönelik faaliyetlerine devam etmiştir.”* görüşüne yer verilmiştir.

Vergi Denetim Kurulunun tek çatı altında toplandığının belirtildiği 2012 yılı raporundan bu rapora kadar bu sürecin devamlılık gerektiren bir süreç olduğu, sürekli olarak gelişen bilişim sistemleri karşısında uygulama kapasitenin geliştirilmesine yönelik adımlar atıldığına ilişkin bilgiler verilmektedir. Aynı zamanda yapılan bu hamlelerin ilerleme raporlarında memnuniyetle karşılandığı açık şekilde görülmektedir. Bununla beraber kayıt dışı ekonominin önlenmesine yönelik denetim mekanizmasının kapasitesinin geliştirilmesine yönelik faaliyetlerin devam ettiği ve devam ettirilmesi gerekliliği belirtilmektedir.

SONUÇ

AB ekonomik entegrasyonunun kuruluş aşamasından bu zamana kadar ki entegrasyona üye

²⁹ “2015 Regular Report On Turkey's Progress” (Brussels: Commission of the European Communities, 2015).

kabulüne ilişkin belirli standartlar belirlenmiştir. Bu standartların somut göstergesi birliğe üyelik öncesi bir nevi denetim mekanizması olan ilerleme raporlarıdır. Şunu da belirtmek gerekir ki birlikte standartları sağlamaya yönelik belirlenen kriterlerin 1959 yılında bu yolculuğa başlayan Türkiye ile diğer çoğu ülkeye uygulana kriterlerin objektifliği konusunda şüpheler bulunmaktadır, ancak bu husus siyaset bilimcilere bırakılacak başka bir çalışma alanıdır. Çalışma kapsamında AB ilerleme raporlarının vergi denetim sistemimiz ve bununla ilişik kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. 1998 yılından bu zaman kadar Türkiye için neredeyse her yıl yayınlanan ilerleme raporları bulunmaktadır. Ancak vergi denetimini doğrudan ilgilendiren 2007, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları raporları bulunmaktadır. Bu raporlarda değinilen ve desteklenen vergi denetim mekanizmasının tek bir çatı altında Vergi Denetim Kurulu altında toplanmasıdır. Bu gelişmeyle birlikte vergi sisteminin aşama aşama elektronik ortama aktarılarak işlemlerin daha az maliyetli ve hızlı yapılması konusunda da raporlar olumlu görüş bildirmişlerdir. Ayrıca denetim mekanizmasının fiili denetimi dışında, mükelleflerin bilgilendirilmesi ve yasaların basitleştirilmesi yoluyla gönüllü uyum mekanizmasının öneminden de bahsedilmektedir. Bunlarla beraber, vergi denetim kapasite ve uygulama alanlarının kayıtdışı ekonominin azaltılmasında da önemli bir rol aldığı veya gelecekte de önemini koruyacağı raporlarda açıkça ifade edilmektedir. Sonuç olarak Türkiye'nin ilerleme raporlarındaki vergileme ana başlığı altında yer alan vergi denetimi konusunda güncel düzenlemeleri, teknolojik altyapı çalışmaları, gönüllü uyum ve kayıtdışı eylem planları konusunda oldukça olumlu görüşlere yer verilmiştir. Türkiye'nin giderek gelişen vergi denetim mekanizmasının ilerleme raporlarının da katkıda bu gelişmelere katkı sağladığı yadsınamaz bir gerçek olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- “A brief History of the EU”. The UK in a Changing Europe, 2016.
- Ankara Antlaşması (1963).
- Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, § Commission of the European Communities (t.y.).
- Dinan, Desmond. Europe Recast: A History of European Union. 2nd edition. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2014.
- Hauge, Hanna-Lisa, Atila Eralp, Wolfgang Wessels, ve Nurdan Bedir Selay. “Mapping milestones and periods of past EU Turkey relations”. Istituto Affari Internazionali, Eylül 2016.
- “History of the European Union”, t.y. http://www.parliament.ge/files/1_901_108571_2.pdf.
- Mariotz, Elizabeth, ve D. K. Malhotra. “European union trading bloc: the effect of integration on economic and socioeconomic factors”. İçinde Preliminary Draft For presentation at the International Conference, 2004.
- Narbone, Luigi, ve Nathalie Tocci. “Running around in circles? The cyclical relationship between Turkey and the European Union”. Journal of Southern Europe and the Balkans 9, sy 3 (2007): 233-245.
- Özer, M. Akif. “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”. Sayıştay Dergisi, sy 66-67 (2007): 67-98.
- Shekleton, Phil. “A Short History of European Integration”. UW EU Center of Excellence, 2010.
- Tocci, Nathalie. “Turkey and the European Union”. Center on the United States and Europe at Brookings, sy 5 (Kasım 2014): 24.
- “2007 Regular Report On Turkey's Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2007.

- “2011 Regular Report On Turkey’s Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2011.
- “2012 Regular Report On Turkey’s Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2012.
- “2013 Regular Report On Turkey’s Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2013.
- “2014 Regular Report On Turkey’s Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2014.
- “2015 Regular Report On Turkey’s Progress”. Brussels: Commission of the European Communities, 2015.