



VERGİ SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

POLİTİKA NOTU • KASIM 2020



I. GİRİŞ

Topluluk halinde yaşanan yerlerde insanlar ortak ihtiyaçlarını giderebilmek maksadıyla çeşitli organizasyonlar kurmuşlardır. Zamana ve mekâna göre farklılık gösterse de bu organizasyonun genel adı devlettir. Devlet, kendisinden beklenen görevleri yerine getirmek için mali kaynağa ihtiyaç duyar. Bu kaynakların en önemlisi ve vazgeçilmezi şüphesiz vergidir. Bu açıdan vergi, insanlık tarihi kadar eski bir uygulamadır. Vergi devlet olabilmenin unsurlarından olup egemenlik hakkını kullanma vasıtasıdır. Devletler vergiyle doğar, gelişir ve büyür. Bunun en yakın örneği Ankara hükümeti kurulduktan sonra ilk olarak Ağnam-ı Resmîye Kanununun çıkarılmasıdır (küçükbaş hayvanlardan alınan verginin artırılmasına ilişkin kanun).

Vergi sahip olduğu özellikler ve yerine getirdiği fonksiyonlar nedeniyle önemi ve gerekliliği tartışılmaz bir yükümlülüktür. Vergi geçmişte sadece devlet giderlerini karşılamak için alınırken günümüzde ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel amaçlarla da alınmaya başlanmıştır. Bu yönüyle verginin önemi daha da artmıştır. Hangi görüşten olursa olsun herkes bir şekilde vergi alınması ve herkesin gücüne göre vergi vermesi gerektiğini savunur. Devlet yönetimine gelmiş bütün anlayışlar da halka daha iyi hizmet verebilme gayesiyle diğer kamu gelirlerinden ziyade vergiye önem vermişler, vergi gelirlerinin artırılması için çeşitli yöntemlere başvurmuşlardır. Bu noktada önemli olan vergi alınırken adaleti ve etkinliği sağlamak için izlenecek yolun belirlenmesidir.

İktidarlar kamu gücünü kullanabildikleri için her şartta vergi almayı başaramışlardır. **Vergi toplarken kimi iktidarlar nihai tüketiciyi yani sıradan vatandaşı koruyarak daha çok sermaye sahiplerinden vergi alma yoluna giderken kimi iktidarlarda tam tersi sıradan vatandaşlarından daha çok vergi alma yolunu seçmişlerdir.** Bu ayırım aslında devletin vergi sisteminin yapısını ifade etmektedir. Vergi sisteminin yapısı da iktidarların kimi öncele-

diğini, daha açık bir ifadeyle iktidarların kimden yana olduğunu gösterir. Bu nedenle **vergi sistemi yapısının bilinmesi vatandaşların iktidar tercihlerini yaparken yol gösterici olması açısından çok önemlidir.** Vergi sistemi yapısının bilinmesi aynı zamanda vergi bilincinin oluşması açısından da önem arz etmektedir.

Devlet kendisinden beklenen fonksiyonlarını yerine getirirken çeşitli harcamalar yapmaktadır. Doğal olarak bu harcamalar büyük ölçüde toplanan vergiler ile finanse edilmektedir. Toplumda vergi bilincinin oluşması vatandaşların kendisinden toplanan vergilerin nerelere harcandığını takip etmelerini sağlayacaktır. Böylelikle toplumda hak arama bilinci artmış olacak, iktidarlar vatandaşın ödediği vergileri harcarken çok rahat davranamayacaklardır. Bu durum devlet faaliyetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artıracak gibi hesap verebilirliği ve şeffaf yönetim anlayışını da perçinlemiş olacaktır.



II. TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

Genel olarak vergi; devletin kamusal faaliyetlerin finansmanını sağlamak maksadıyla kişi veya kurumlardan ödeme güçlerine göre, karşılığı olmaksızın, kanuna dayanarak, hukuki cebir altında alınan parasal tutar şeklinde ifade edilebilir. Resim, harç, katılma payı vb. mali yükümlülükler belli bir işin yapılması karşılığında alınması nedeniyle teoride vergiden farklı olarak sınıflandırılırlar da vergide olduğu gibi hukuki cebir altında kamusal faaliyetleri karşılamak için alınması nedeniyle vergi olarak kabul edilebilir.

Vergiler çok farklı kısıtlara göre sınıflandırılmaktadır. Vergilerin hangi sınıfta yer aldığı bilinmesi söz konusu olan vergi ile ilgili değerlendirmede bulunmada kolaylık sağlamaktadır. Uygulamada en çok kullanılan sınıflandırma çeşitleri, kaynağına göre sınıflandırma ve dolaylı-dolaysız olmalarına göre sınıflandırmadır.

Kaynağına göre vergiler aşağıda belirtilmektedir.

- └ Gelir/Kazanç üzerinden alınan vergiler: Gelir vergisi, Kurumlar vergisi
- └ Servet üzerinden alınan vergiler: Emlak Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi
- └ Gider (harcama) üzerinden alınan vergiler: Katma Değer Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Damga Vergisi, Harçlar

Dolaylı-dolaysız olmalarına göre vergiler aşağıda belirtilmektedir.

Dolaysız vergiler: Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi. (Bu tür vergiler, verginin mükellefi ile yüklenicisinin (ödeyen) aynı kişiler olduğu vergi türüdür. Mükellef ödemiş olduğu vergiyi fiyat mekanizması içerisinde başkalarına yansıtamaz. Vergilemede adalet ilkesine uygundur.)

Dolaylı vergiler: Katma Değer Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, BSMV, Şans Oyunları Vergisi, Özel İletişim Vergisi, (Verginin mükellefi ile yüklenicisinin (ödeyen) farklı kişiler olduğu vergi türüdür. Mükellef ödemiş olduğu vergiyi fiyat mekanizması içerisinde başkalarına yansıtabilir. Nihai yüklenici genel olarak tüketici yani vatandaşdır. Vergilemede adalet ilkesine uygun değildir.)

2.1. Vergi Türleri

Anayasamızın 73'üncü maddesine göre herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Yine aynı maddeye göre, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Ülkemizde yürürlükte bulunan 14 temel vergi kanununa göre 50'ye yakın farklı türde vergi ve benzeri mali yükümlülük alınmaktadır. Bunların yanında vergi kanunu olmayıp da vergi ve benzeri mali yükümlülük alınmasını öngören birçok düzenleme mevcuttur. Ayrıca bu vergilerin toplanması ve tahsil edilmesine ilişkin hükümleri içeren 2 tane usul kanunu yürürlükte. Yürürlükte bulunan vergi kanunlarına göre alınan vergilerden bazıları aşağıda belirtilmiştir.

1. Gelir Vergisi: Gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınır. (Ticari kazanç, serbest meslek kazancı, ücret vb.)
2. Kurumlar Vergisi: Kanunda belirtilen kurumların kazançları üzerinden alınır.
3. Katma Değer Vergisi: Yurt içinde yapılan teslim ve hizmetlerle ithalatta alınır.
4. Özel Tüketim Vergisi: Kanunda belirtilen mallar üzerinden alınır.
5. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi: Banka ve sigorta şirketlerinin yapmış oldukları işlemler dolayısıyla kendi lehlerine aldıkları paralar üzerinden alınır.

6. Damga Vergisi: Yazılıp imzalanarak herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek belgelerden alınır.

7. Harçlar: Kanunda belirtilen işlemler üzerinden alınır. (Yargı harçları, tapu harçları vb.)

8. Veraset ve İntikal Vergisi: Türk vatandaşlarına ait mallar ile Türkiye'de bulunan malların veraset yoluyla veya herhangi bir şekilde ivazsız devri üzerinden alınır.

9. Motorlu Taşıtlar Vergisi: Kanunda belirtilen motorlu taşıtlardan alınır.

10. Emlak Vergisi: Türkiye'de bulunan bina, arazi ve arsalardan alınır.

11. Değerli Konut Vergisi: Değeri 5 milyon TL'yi geçen konutlardan alınır.

12. Özel İletişim Vergisi: Her türlü elektronik haberleşme ve internet hizmetinden alınır.

13. Şans Oyunları Vergisi: Her türlü şans oyunları faaliyetinden elde edilen hasılat üzerinden alınır.

14. İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları içinde yapılan ilan ve reklamdandır alınır.

15. Eğlence Vergisi: Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden alınır.

16. Haberleşme Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde tahsil edilen telefon, teleks, data ücretleri üzerinden alınır.

17. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınır.

18. Yangın Sigortası Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler üzerinden alınır.

19. Dijital Hizmet Vergisi: Dijital ortamda (sosyal medya vb.) sunulan her türlü reklam hizmetleri ile kanunda sayılan diğer işlemler üzerinden alınır.

20. Konaklama Vergisi: Konaklama tesislerinde verilen geceleme hizmeti ile bu hizmetle birlikte satılmak suretiyle tesis bünyesinde sunulan diğer tüm hizmetler üzerinden alınır (Yürürlük Tarihi erteleniyor 01.01.2021'e).

21. TRT Tarafından Tahsil Edilen Paylar: TRT Kurumu Gelirleri Kanununda belirtilen cihazların (televizyon, radyo, cep telefonu vb.) satış bedeli üzerinden bandrol ücreti ve elektrik enerjisi satış bedeli üzerinden enerji payı adı altında alınır.

2.2. Vergi Gelirleri

Türkiye'de 2003-2019 yılları arasında toplam 6,1 trilyon TL merkezi yönetim bütçe geliri elde edilmiştir. Bu tutarın **5,5 trilyon TL**'si vergi gelirleri olup kalan tutar diğer bütçe gelirlerinden oluşmaktadır. Buna karşılık aynı dönemde 6,7 trilyon TL bütçe harcaması yapılmıştır.

2019 yılında elde edilen bütçe gelirleri 875 milyar TL olup bunun 673 milyar TL'si genel bütçe vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Söz konusu rakamların detayları aşağıda gösterildiği gibidir.

Genel olarak **vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı %85** civarında seyretmektedir. Ancak son iki yıldır Merkez Bankası

Tablo-1: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri

| Gelir Türü | Tutar (TL) | Oran (%) |
|--|------------------------|------------|
| Vergi Gelirleri | 673.859.718.000 | 76,9 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 93.717.969.000 | 10,7 |
| Sermaye Gelirleri | 7.107.366.000 | 0,8 |
| Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 6.993.442.000 | 0,8 |
| Diğer Gelirler | 93.601.091.000 | 10,6 |
| Toplam Bütçe Gelirleri | 875.279.586.000 | 100 |

kârının ve ihtiyat akçesinin Hazineye aktarılması nedeniyle vergi dışı gelirler artış göstermiş vergi gelirleri oransal olarak azalmıştır. Bu azalışın diğer bir nedeni ise son yıllarda vergi tahsilat/tahakkuk oranlarındaki düşüştür.

2019 yılında toplanan vergi gelirlerinin vergi türleri itibariyle dağılımı ise aşağıda gösterildiği gibidir.

Vergi türlerine göre sıralamada ilk sırada gelir vergisi yer almaktadır. Ancak ithalde alınan KDV ve dahilde alınan KDV birlikte değerlendirildiğinde ilk sıraya KDV yükselmektedir.

Vergi gelirleri içerisinde en yüksek paya sahip olan gelir vergisinin kendi içerisindeki dağılımı aşağıdaki gibidir. Tabloda görüleceği üzere toplanan gelir vergisinin hemen hemen tamamı kesinti yoluyla tahsil edilen gelir vergisi oluşmaktadır. Gelir vergisi tevkifatı da büyük

oranda ücret gelirleri üzerinden alındığı bilinmektedir. Buradan hareketle toplam vergi gelirlerinin yaklaşık beşte birinden fazlası çalışanların ücretlerinden kesilen vergiler oluşturmaktadır.

2019 yılında en fazla ve en az vergi tahsil edilen 5 ilimiz aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. (Tabloda yer alan rakamlar brüt vergi gelirlerini göstermekte olup red ve iadeler hesaplama dahil edilmemiştir.) İlk sıralarda yer alan illerimiz sanayi ve ticaretin yoğunlaştığı bölgelerde yer almaktadır.

Tablo-2: 2019 Yılı Vergi Gelirlerinin Vergi Türleri İtibariyle Dağılımı

| Vergi Türü | Tutar (1000TL) | Oran (%) | Vergi Türü | Tutar (1000TL) | Oran (%) |
|----------------------|----------------|----------|---------------------|--------------------|------------|
| Gelir Vergisi | 162.704.018 | 24,1 | BSMV | 22.670.478 | 3,4 |
| Özel Tüketim Vergisi | 147.134.147 | 21,8 | Damga Vergisi | 18.852.587 | 2,8 |
| İthalde Alınan KDV | 125.271.330 | 18,6 | Gümrük Vergileri | 17.460.303 | 2,6 |
| Kurumlar Vergisi | 78.828.983 | 11,7 | Motorlu Taşıtlar V. | 14.503.205 | 2,2 |
| Dahilde Alınan KDV | 55.457.564 | 8,2 | Diğer Vergiler | 6.801.363 | 1,0 |
| Harçlar | 24.175.740 | 3,6 | Toplam Vergi | 673.859.718 | 100 |

Tablo-3: 2019 Yılı Gelir Vergisi Tahsilatlarının Dağılımı

| Vergi Türü | Tutar (1000TL) | Toplam Gelir Vergisine Oranı | Toplam Vergi Gelirlerine Oranı |
|------------------------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|
| Toplam Gelir Vergisi | 162.704.018 | 100 | 24,1 |
| Beyana Dayanan Gelir Vergisi | 7.962.122 | 4,9 | 1,2 |
| Basit Usulde Gelir Vergisi | 200.724 | 0,1 | 0,02 |
| Gelir Vergisi Tevkifatı | 151.789.270 | 93,3 | 22,5 |
| Gelir Geçici Vergisi | 2.751.902 | 1,7 | 0,4 |

Tablo-4: İller İtibariyle Vergi Gelirleri

| Sıra | İller | Tutar | Tahsilat Oranı | Nüfus Oranı | Sıra | İller | Tutar | Oran |
|------|----------|-----------------|----------------|-------------|------|-----------|-------------|------|
| 1 | İstanbul | 366.957.036.347 | 44,77 | 18,7 | 77 | Kilis | 267.713.738 | 0,03 |
| 2 | İzmir | 91.741.846.822 | 11,19 | 5,3 | 78 | Tunceli | 193.462.639 | 0,02 |
| 3 | Ankara | 86.918.865.097 | 10,60 | 6,8 | 79 | Gümüşhane | 179.886.982 | 0,02 |
| 4 | Kocaeli | 76.886.541.107 | 9,38 | 2,3 | 80 | Ardahan | 131.033.263 | 0,02 |
| 5 | Bursa | 23.177.573.923 | 2,83 | 3,7 | 81 | Bayburt | 128.411.728 | 0,02 |



III. TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN SORUNLARI

3.1. Vergi Yükü

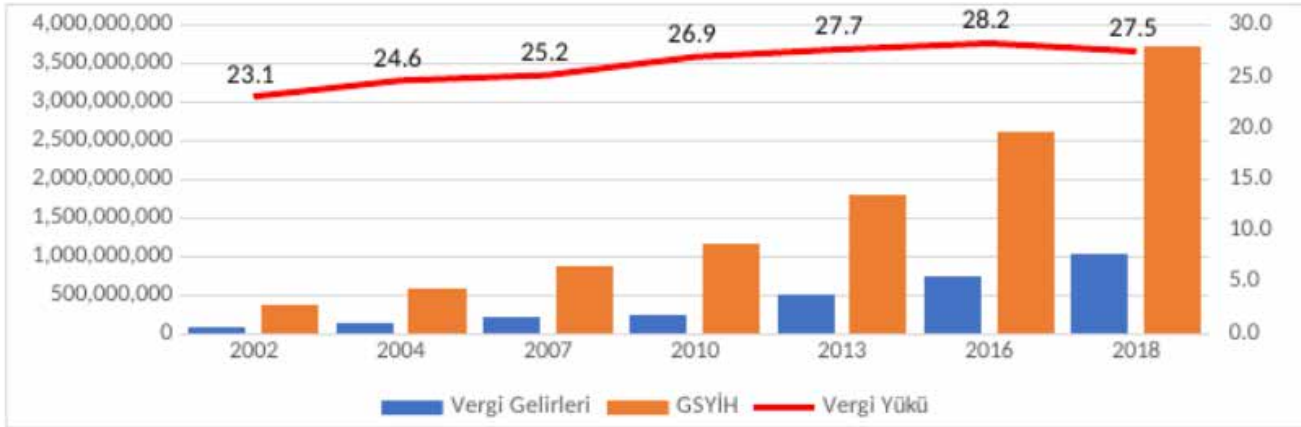
Toplam vergi yükü belirli bir dönemde belirli bir coğrafi alandan alınan vergi, sosyal güvenlik primleri ve diğer mali yükümlülükleri toplamının aynı dönem ve coğrafi alandaki milli gelire oranıdır. Bu oran bir yılda ortaya konan hasılanın ne kadarlık kısmının devlet tarafından alındığını gösterir.

Yıllar itibariyle ülkemizdeki vergi yükü oranları aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. 2002 yılında %23 olan bu oran yıllar içinde yükseliş göstermiş, 2018 yılına gelindiğinde %27,5 olmuştur.

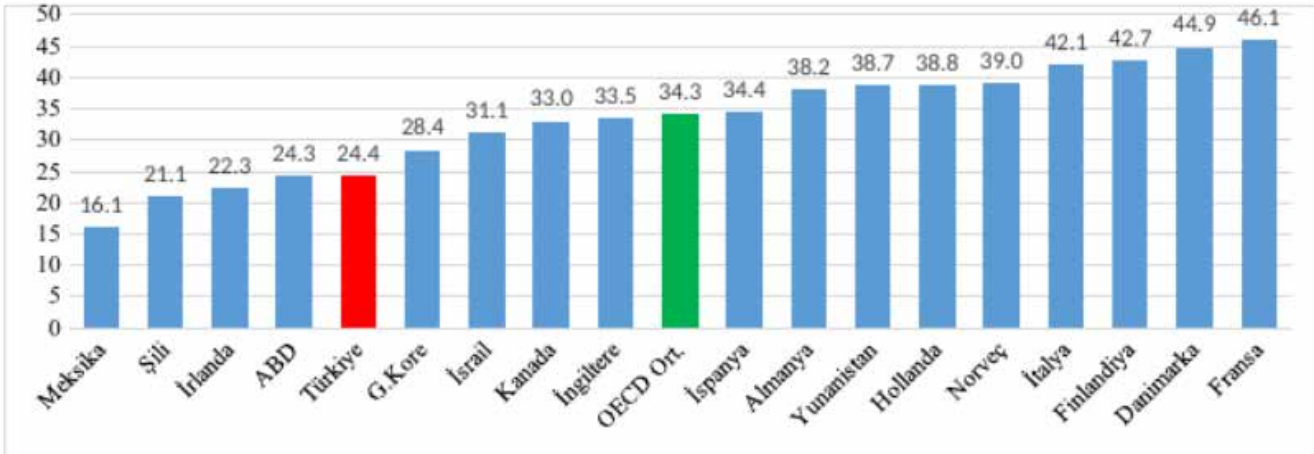
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) verilerine göre Türkiye'nin vergi yükü

oranı 2018 yılında %24,3'tür. Bu oran OECD ortalamasının altındadır. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan 10 kalkınma planında bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *"Türkiye'de vergi yükünün düşük olmasında, kayıt dışı ekonomi ile vergi indirim, istisna ve muafiyetlerinin önemli rol oynadığı değerlendirilmektedir."* Bu ifadeden anlaşılmaktadır ki vergi sistemimizde hem kayıt kaçak oranı hem de vergi istisna ve muafiyetleri çok yüksek düzeydedir. OECD ortalamasının üzerinde vergi yüküne sahip olan ülkeler genellikle sosyal güvenlik sisteminin güçlü olduğu dolaşısıyla sosyal güvenlik primlerinin yüksek olduğu ülkelerdir.

Grafik-1: Türkiye'de 2002-2018 Yılları Arasında Vergi Yükünün Değişimi (Bin TL) (%)



Grafik-2: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Vergi Yükü Oranları (2018)(%)



3.2. Dolaylı - Dolaysız Vergi Oranı

Vergi yükünün büyüklüğü tek başına vergi sisteminin yapısını anlamada yeterli değildir. Önemli olan husus toplam vergi yükünün kimler tarafından üstlenildiğidir. Diğer bir ifadeyle önemli olan toplanan vergileri daha çok kimin ödediğidir. Bunu anlamamanın en temel ve en çok kullanılan yolu bir ülkedeki dolaylı vergilerin toplam vergilere oranının ortaya konulmasıdır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere dolaylı vergiler verginin mükellefi ile yüklenicisinin (ödeyen) farklı kişiler olduğu vergi türüdür. Genelde bu tür vergilerin yüklenicisi nihai tüketici yani vatandaşdır. Dolaylı vergiler vergilendirilmede adaleti bozucu niteliğe sahiptir. Buna rağmen vergi sistemi düzgün olmayan ülkeler toplanması kolay olduğu ve ödeyen tarafından çok fazla hissedilmediği için bu tür vergilere ağırlık verirler.

Ülkemizde 2019 yılında toplam 673,8 milyar TL vergi toplanmış olup bu vergilerin 416,7 milyar TL'si dolaylı vergi, 257,1 milyar TL'si ise dolaysız vergi niteliğindedir. Dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki oranı %62 civarındadır. Bu oranın uzun yıllar ortalaması %68 dolaylarındadır. Aşağıdaki grafikte OECD ül-

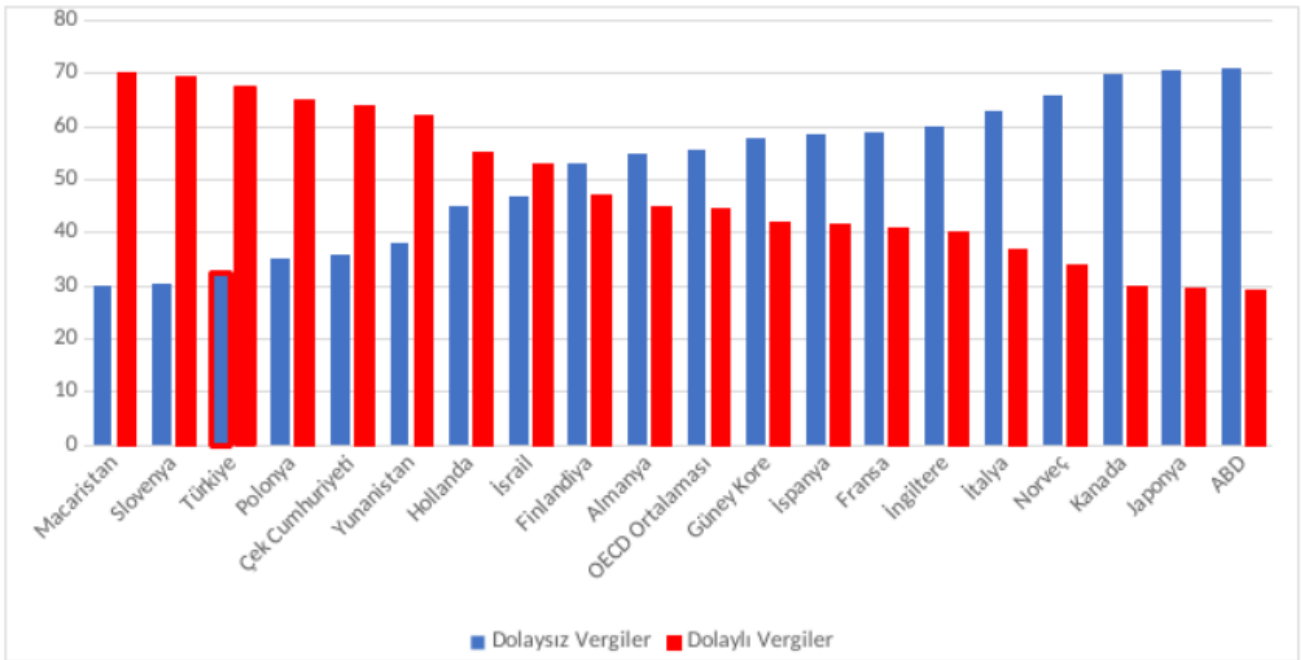
kelerindeki dolaylı-dolaysız vergilerin oranları gösterilmektedir. Grafikte görüleceği üzere Türkiye dolaylı vergilerin oranında OECD ülkeleri arasında 3'üncü sırada yer almaktadır.

3.3. Vergi Afları ve Vergi Tahsilat/Tahakkuk Oranları

2003 yılından bu yana çıkarılmış vergi affı kanunları aşağıda gösterilmektedir. Hemen hemen tüm kanunlar çıkarılmadan önce o dönemin maliye bakanı vergi affının gündemlerinde olmadığını ilan etmiş ancak bu açıklamalardan kısa bir süre sonra vergi affı tasarısı meclisin önüne getirilmiş, yine her seferinde vergi affının bir daha olmayacağını ifade edilmiştir.

- 4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu
- 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun
- 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ... Hakkında Kanun
- 6486 sayılı ..ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 6552 sayılı ...Ve Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun

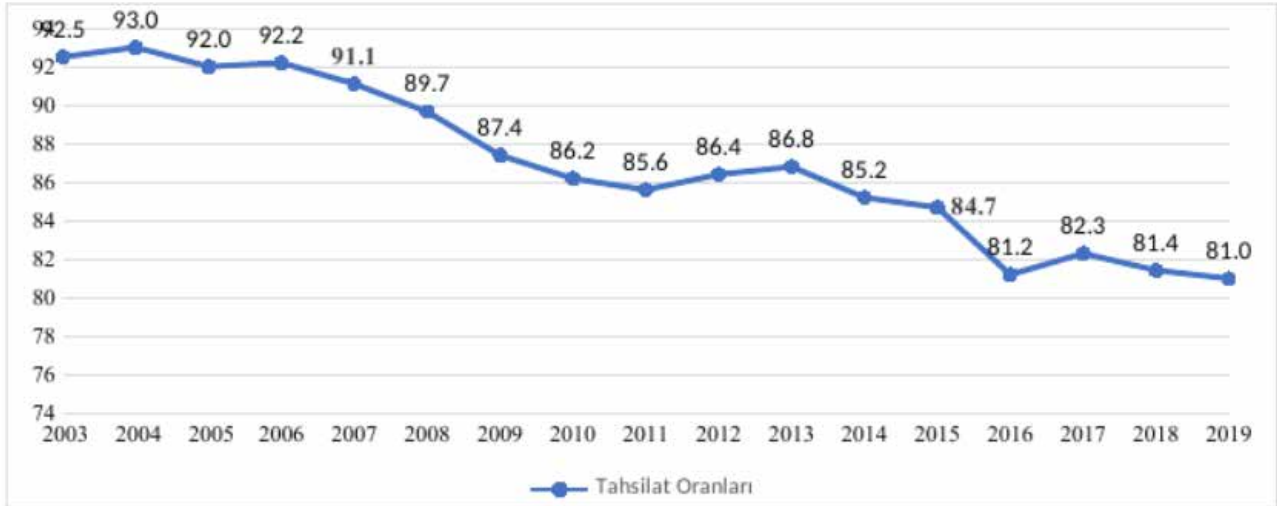
Grafik-3: OECD Ülkelerinde Dolaylı-Dolaysız Vergi Oranları (2013) (%)



- └ 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun
- └ 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle ... Yapılmasına Dair Kanun
- └ 7143 sayılı Vergi Ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ...İlişkin Kanun

Söz konusu vergi afları mükelleflerin vergiyeye gönüllü uyumunu azaltmış, hatta vergi mükellefi olmayan normal vatandaşlar bile kamuya olan borçlarını nasıl olsa af çıkar gerekçesi ile ödemekten imtina eder hale gelmiştir. Vergi afları aynı zamanda vergisini tam ve zamanında ödeyen mükellef ile vergisini ödemeyen mükellef arasında adaletsizliğe yol açarak vatandaşta devlete karşı bir güvensizlik oluşturmakta; vergisini düzenli ödeyen mükelleflerin bir kısmının vergisini ödememe eğilimine girmesine neden olabildiği gibi bu durum aynı zamanda sürekli ekonomik krizler yaşayan ülkemizde, ağır vergi yükleri altında ezilen vatandaşın vergi borçlarını düzenli olarak ödeme takatini kalmadığının bir göstergesi olarak ta yorumlanmalıdır. Aşağıda yıllar itibariyle tahakkuk eden vergilerin tahsilat oranları gösterilmektedir.

Grafik-4: Vergi Tahakkuk-Tahsilat Oranları



3.4. Vergi Harcamaları

Vergi harcaması, sosyal, ekonomik ve diğer nedenlerle normalde alınması gereken vergilerin alınmaması suretiyle yapılan uygulamalar olup, bunlar devletin gider kalemini artırmamakla birlikte gelir kalemlerini azaltırlar. Dolayısıyla vergi harcamalarının da devletin normal harcamaları gibi izlenmesi gerekir. Bu

harcamayı yapanlar ile bu harcamadan yararlananların şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması icap eder.

2017 yılında vergi harcaması yoluyla 126,7 milyar TL tutarında vergi gelirinden vazgeçilmiştir. Bu tutar aynı yıl tahsil edilen vergi gelirlerinin dörtte biri kadardır. Yine bu yılda yapılan vergi harcamasının milli gelire oranı %4,08'dir (Bu oran 2007 yılında %1,9'dur).

Bu dönemde yurt içi tasarrufların artırılması ve finansal piyasaların derinleşmesi (faiz ve finans sektöründen elde edilen gelirler) amacıyla 17,5 milyar TL vergi harcaması yapılırken Ar-Ge ve yenilik faaliyetleri için 2,9 milyar TL, Eğitimi kültür ve spor amacıyla sadece 0,49 milyar TL vergi harcaması yapılmıştır.

Vergi harcamalarının, kendisinden beklenen faydayı sağlaması ve vergi adaletinin korunması açısından çok iyi bir şekilde planlanarak yerinde ve zamanında yapılması gerekmektedir. Gerçek anlamda teşvik edilmesi ya da korunması gerekmeyen sektör ve kişilere istisna tanınması bütçe dengesini bozacak, vergi barışını bozucu etki yaratacak, adaleti zedeleyecek ve vazgeçilen büyük miktarlardaki vergi gelirlerinin heba edilmesine yol açacaktır.

3.5. Vergi Tabanı

Verginin tabana yayılması aynı miktarda verginin daha fazla sayıda mükelleften alınmasını ifade eder. Bu uygulama sıradan vatandaşlardan da vergi alınmasını değil aksine bu kesim üzerindeki vergi yükünü azaltmak amacıyla gerçekten vergilendirilmesi gereken kişi ya da kurumların mükellefiyet altına

alınmasını amaçlar. **Vergi tabanının yaygınlığı vergi yükünün dağılımındaki adaletin önemli bir göstergesidir.**

OECD ülkelerinde beyanname veren gelir vergisi mükelleflerinin nüfusa oranı ortalama %50'ler seviyesinde iken bu oran ülkemizde %2,4'tür. 2011 yılında 1,8 milyon gelir vergisi mükellefi var iken tahakkuk eden beyana dayanan gelir vergisinin yüzde 21'i ilk 1.5 mükellef; yüzde 32'si ise ilk 5 mükellef tarafından beyan edilmiştir. 2011 yılında 624 bin kurumlar vergisi mükellefi var iken, tahakkuk ettirilen kurumlar vergisinin yüzde 39'u ilk 100 mükellef tarafından; yüzde 60'ı ilk 1 mükellef tarafından beyan edilmiştir. Benzer durum KDV'de de görülmektedir. 2011 yılında ilk 100 KDV mükellefi ödenecek verginin yüzde 33'ünü beyan ederken, ilk 1.5 mükellef verginin yüzde 53'ünü beyan etmiştir. Bu dönemde 2,4 milyon KDV mükellefi bulunmaktadır.

Vergi tabanının genişletilememesi vergi idaresinin daha geniş bir ifadeyle vergi sisteminin iyi işlemediğini göstermektedir. İdare aslında kolay vergicilik yolunu seçmiş olup çoğunluğu vatandaşın alınan dolaylı vergiler olmak üzere dar bir kesimden vergi tahsil etmeye çalışmaktadır. Bu durum vergilendirilebilir kapasitenin tam olarak kullanılmamasına dolayısıyla vergi gelirlerinin istenilen düzeyde olmamasına sebep olmaktadır.

3.6. Vergi İdaresi

Vergi idaresi, vergi planlanması yapan, vergi toplayan ve toplanan vergilerin doğruluğunu denetleyen kurumların genel adıdır. Bu kurumların çalışanları ile yürürlükte bulunan vergi kanunları da vergi idaresi içerisinde değerlendirilmekte olup sistemin tamamlayıcı unsurlarıdır.

Mevcut vergi idaresini oluşturan kurumlar her ne kadar aynı bakanlık bünyesinde örgütlenseler de dağınık ve birbirinden kopuk yapıdadırlar. Vergi kayıp ve kaçığı ile kayıt dışı ekonomik faaliyetleri araştırmak, bunların önlenmesine yönelik risk analiz ve değerlendirme çalışmalarını gerçekleştirmek üzere **Risk Analizi Genel Müdürlüğü**, bakanlığa vergi politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmak üzere **Vergi Konseyi**, vergi ve diğer gelirleri toplamak üzere **Gelir İdaresi Başkanlığı**, vergi de-

netimi gerçekleştirmek üzere **Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı** görev yapmaktadır. Ayrıca gümrük vergileri ile gümrüklerce tahsil edilen diğer vergi, fon ve mali yükleri tahakkuk ettirmek ve tahsil etmek üzere **Gümrükler Genel Müdürlüğü** Ticaret Bakanlığı bünyesinde görev yapmaktadır.

Vergi idaresini oluşturan kurumlarda olduğu gibi vergi mevzuatına ilişkin hükümler içeren kanunlar da karmaşık ve dağınık yapıdadır. Halen yürürlükte olan on beş adet maddi vergi kanunu, iki adet usul kanunu, ondan fazla sayıda yardımcı vergi kanunu bulunmaktadır. Bu kanunlara ilave olarak sayıları binlerle ifade edilebilecek miktarda genel tebliğ, sirküler vb. ikincil düzenlemeler vergi mevzuatı içerisinde yer almaktadır. **Mevzuat sayısının fazla olmasının yanında söz konusu düzenlemelerin eski ve karmaşık olması vergi sisteminin uygulanmasını büyük oranda güçleştirmekte, vergi gelirlerinin verimliliğini ve etkinliğini azaltmaktadır.**

3.7. Caydırıcılık

Caydırıcılık, vergi kanunlarının düzgün uygulanması halinde vergiden kaçınma, vergi kaçırma veya vergi kaçakçılığı gibi istenmeyen durumların azalmasını ifade eder. Caydırıcılığın istenilen düzeyde olmaması vergi mevzuatındaki ceza hükümlerinin yetersiz olmasından ya da bu hükümlerin uygulanmasındaki zafiyetten kaynaklanır. Sebebi ne olursa olsun caydırıcılığın yetersiz olması vergi kayıp ve kaçık oranlarının yüksek olmasına dolayısıyla vergi gelirlerinin azalmasına yol açacaktır.

2018 yılında yapılan vergi denetimleri sonucunda toplam 8,4 milyar TL vergi tarh edilmiş, 18,9 milyar TL vergi cezası kesilmiştir. Söz konusu rakamlar yüksek gibi görünse de bu yılda toplam vergi mükelleflerinin sadece %1,63'ü incelenebilmiştir. Bu dönemde uzlaşma kapsamında olan vergilerin %10'u, cezaların ise %82'si silinmiştir. Yine aynı yılda yargıya taşınan yüz binin üzerindeki vergi davalarının yarıya yakını vergi mahkemelerince iptal edilmiş, suç kabul edilen vergi kaçakçılığı davalarının %50'si mahkumiyetle sonuçlanmıştır.

Yukarıda belirtilen rakam ve oranlardan anlaşılacağı üzere yeteri kadar vergi denetimi yapılmamakta, uzlaşma ve vergi affı gibi

düzenlemeler nedeniyle cezalar büyük oranda silinmekte, ihtilafli olan vergi tarhiyatları veya cezaları büyük oranda yargı mercilerinde iptal edilmektedir. Bütün bu durumlar vergi kaybının artmasına yol açarken diğer taraftan vergisini eksiksiz olarak zamanında ödeyen düzgün mükelleflerin vergi gayretini düşürmektedir.

3.8. Yerel Yönetim Gelirleri

Yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve bunların oluşturduğu birlikleri ifade etmekte olup bu yönetimler de merkezi yönetimler gibi yürüttükleri faaliyetleri finanse edebilmek için gelire ihtiyaç duyarlar. Yerel yönetimlerin ana gelir kaynakları vergi gelirleri, teşebbüs gelirleri ve merkezi yönetim gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır.

2019 yılında mahalli idareler 151,2 milyar TL gelir elde etmişlerdir. Bu gelirlerin 15,7 milyar TL'si vergi gelirlerinden 76,8 milyar TL'si merkezi yönetim vergi ve harç gelirlerinden alınan paylardan, kalan kısım ise diğer gelirlerden oluşmaktadır. Mahalli idarelerin elde etmiş olduğu gelirlerin %50,7'si merkezi yönetimden gelen paylardan oluşmakta olup kendilerinin elde ettiği vergi gelirlerinin oranı yalnızca 10,3'tür.

Yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında bulunan yerel vergiler yerel yönetimlerin kendi gelirlerini toplayarak mali yönden merkezi yönetime bağımlılıklarını azaltabilmeleri açısından önem arz etmektedir. Ancak yukarıda belirtilen rakamlardan da anlaşılacağı üzere Türkiye'de yerel vergi gelirleri yerel yönetimlerin harcamalarını karşılamada oldukça ye-

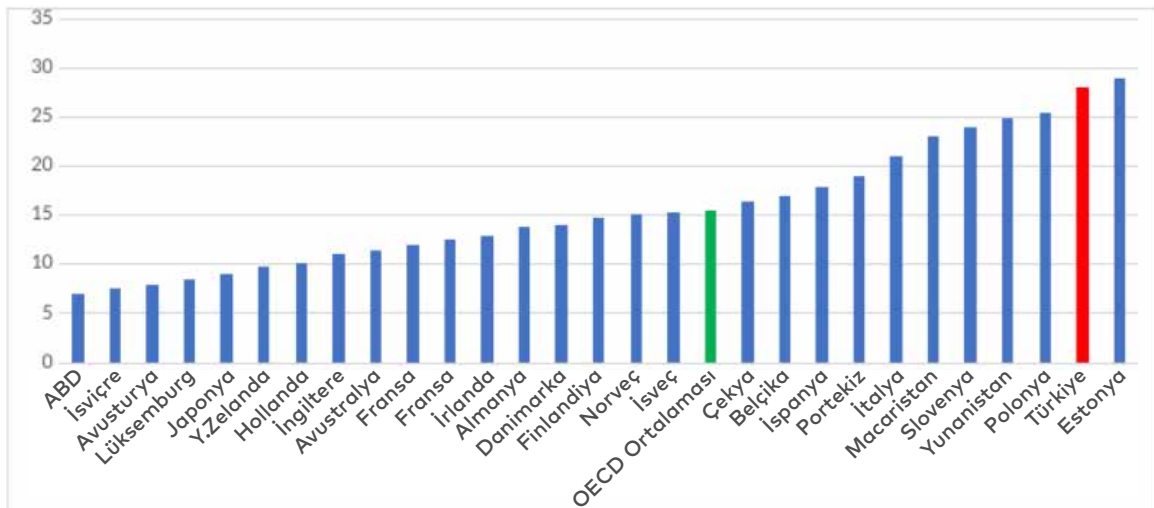
tersiz kalmaktadır. Bu durum mahalli idarelerin sürekli olarak merkezi idareye -daha açık ifadeyle siyasi iktidarlara- bağımlı kalmasına neden olmakta bu da mahalli idareler üzerinde devamlı surette siyasi baskı oluşmasına yol açmaktadır.

3.9. Kayıt Dışılık

Kayıt dışılık en genel tabirle vergilendirilmesi gereken faaliyetlerin beyan dışında bırakılmasıdır. Kayıt dışılık haksız rekabet ile gelir dağılımını bozan, vergi yükünün dar bir kesim üzerine yoğunlaşmasına neden olan ve nihayetinde kalkınmayı ve toplumsal refah artışını sekteye uğratan bir vakıdır. **Bununla birlikte; vergi sisteminin zayıf olması, caydırıcılığın yetersiz olması ve vergi bilincinin düşük olması da bu durumun diğer sebepleri olarak ifade edilebilir.** Kayıt dışılık vergi sisteminin kötü olmasının bir sebebi olması karşısında vergi sisteminin kötü olmasının da bir sonucudur. Diğer bir ifadeyle kayıt dışılık hem sebep hem de sonuçtur.

Kayıt dışılık en gelişmiş ekonomilerde bile var olan bir sorundur. Ülkemiz de sürekli olarak kayıt dışılık sorunuyla mücadele etmektedir. Ancak önceki bölümlerde açıklanmaya çalışılan sorunlar nedeniyle bu mücadelede fazla başarı gösterilememiş kayıt dışılık oranı %30'ların üzerinde seyretmiştir. Aşağıdaki grafikte OECD ülkeleri arasından seçilmiş bazı ekonomilerdeki kayıt dışı ekonominin milli gelire oranı gösterilmektedir. Türkiye uzun yıllar boyunca bu listede birinci sırada yer almış son yıllarda göstermiş olduğu "başarı" sayesinde ikinciliğe yükselbilmiştir.

Grafik-5: OECD Ülkelerindeki Kayıt Dışılık Oranları (GSYH Oranı)





VI. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Vergiler, ekonomik, mali, sosyal, siyasal, çevresel yönleri olan çok boyutlu bir olgudur. Toplumsal huzur, gelir dağılımında adalet, kamusal hizmet sunumu için gerekli kaynağın temini amacıyla vergilemede etkinlik, şeffaflık ve adalet elzemdir. Vergileri adaletli şekilde toplamadan, gelir bölümünde adalet sağlanamaz. Bu kapsamda öne çıkan önerilerimiz aşağıdaki gibidir:

└ Vergi adaletini zedeleyen, düşük gelirler üzerindeki vergi yükünü artıran dolaylı vergi üzerine inşa edilmiş vergi yapımızın reforma tabi tutulma ihtiyacı bulunmaktadır. Vergi gelirleri içinde dolaylı/dolaysız vergi dengesizliği giderilmelidir. ÖTV ve KDV ağırlıklı olan ve adaletsiz gelir dağılımını derinleştiren vergi sistemi sürdürülebilir değildir.

└ Ücret geliri elde edenlerin üzerindeki vergi yükü azaltılmalıdır. Asgari geçim indirimi tutarı asgari ücrete eşit hale getirilmek suretiyle, asgari ücret vergisiz hale getirilmelidir.

└ Kayıt dışı ekonomi azaltılmalıdır. Bu amaçla vergi adaletini önceleyen, teknolojik imkanlardan faydalanan, oto kontrol mekanizmaları içeren ve etkin bir denetim sağlayan kanuni ve idari düzenlemeler hayata geçirilmelidir.

└ Vergi yükünün belli gruplar üzerinde yoğunlaşmasını önlemek ve daha sağlam yapıda vergi kaynağı oluşturabilmek amacıyla vergi tabanını genişletici politika ve uygulamalara başvurulmalıdır.

└ Vergi bilinci ve farkındalığının oluşması amacıyla tevkif (kesinti) yoluyla yapılan vergilendirme azaltılmalı bunun yerine beyana dayanan vergi uygulamaları artırılmalıdır.

└ İstisna, muafiyet, indirim gibi vergi harcamalarının sayısı azaltılarak gerçekten

desteklenmesi gereken kişi ve kurumlara yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Vergi harcamalarında şeffaflık sağlanmalıdır.

└ Etkin ve verimli çalışan bir vergi idaresinin oluşturulması amacıyla; bu alanda faaliyet gösteren kurumlar tek bir çatı altında toplanmalı, oluşturulacak yeni yapının siyasi otoriteden çok fazla etkilenmemesi ve değişen koşullara karşı hızlı reaksiyon gösterebilmesi amacıyla daha özerk bir statüye sahip olması sağlanmalıdır.

└ Vergi mevzuatı; günümüz koşullarına uygun, öngörülebilir, kanunların birbiriyle uyumlu olduğu, sade ve anlaşılabilir, uygulama farklılıklarının olmadığı, mükelleflerin kendi vergilerini kolayca hesaplayıp beyan edebildiği, sürekli değiştirilmeye ihtiyaç duyulmayan yapıya kavuşturulmalıdır.

└ Vergi sistemine yönelik düzenlemeler yapılmadan önce mükelleflerin, meslek örgütlerinin, bu konuda temayüz etmiş ilim adamlarının vb. kişi ve kurumların, paydaşların görüşlerine başvurulmalı, torba kanun diye tabir edilen yasal düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

└ Karşılıklı güvene dayanan bir vergi sisteminin oluşması için mükelleflerin hakları yasal güvenceye kavuşturulmalıdır.

└ Yerel yönetimlerin bağımsız yapılarının korunması amacıyla öz gelirlerini artırıcı önlemler alınmalıdır.

└ Bilinmelidir ki, tarih boyunca vatandaşına kaldıramayacağı vergi yükünü yükleyen tek bir iktidar bile başarılı olamamıştır.