

NIÇIN VE NASIL BİR VERGİ REFORMU GEREKLİDİR

Fehamettin ERVARDAR
Serbest Hesap Uzmanı

Memleketimizde son yıllarda en çok bahsedilen ve sözü geçen tâbirlerden birisi de Reformdur. Yasama organından siyasi partilere, idari ve ilmi çevrelerden günlük gazete, haber ve yayınlara kadar her safha ve kademede reformlardan söz edilmektedir.

Bu arada yapılması istenilen reformlardan en önemlilerinden birisi de vergi reformudur. Bu maksatla 1961 yılından sonra yarı Resmî mahiyette reform komisyonları teşkil edilmiş ve komisyonun çalışmaları zaman zaman idari makamlara, meslek kuruluşlarına, yasama organına intikâl etmiştir.

Bu sebeple biz de vergi reformu konusunu ele almak ve incelemek istiyoruz. Ancak çok değişik anlamlarda kullanıldığı ve çeşitli çevrelerce kendi görüş, düşünüş ve anlayışına göre reform tâbiri kullanılmak istenildiği cihetle, evvelâ terimde anlaşmak veya bizim bu terimden ne anladığımıza belirtmek, ondan sonra niçin böyle bir reformu gerekli gördüğümüze ve kendi görüş ve düşünüşümüze göre nasıl bir vergi reformunun gerektiğine işaret etmek istiyoruz.

I — REFORM ANLAYIŞI

Bilindiği gibi reform tâbiri, kelime anlamıyla, şekil değiştirme, yeni bir şekil alma anlamında kullanılmaktadır.

Ancak tarihi gelişme içerisinde reform tâbir ve hareketlerinin anlamı, alışılmış, yerleşmiş bir görüş ve anlayışın radikal bir şekilde geliştirilmesi, daha iyiye, doğruya ve güzele doğru atılış ve yeni ufuklara dönüş şeklinde kullanılmıştır. Örneğin, orta çağ

takiben güzel sanatlarda, dinî anlayışta ortaya çıkan reform hareketleri gibi.

Bu kısa açıklamadan da anlaşılacağı gibi, bizce herhangi bir hareketin veya değişikliğin reform tâbirine uygun düşebilmesi, bu hareketin reform sayılabilmesi için, zamanın icaplarına, gelişmesine, teknik ilerleyişe uyması, içinde bulunduğu topluluğun ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap vermesi, mevcut düzenin daha iyiye, daha doğruya ve daha güzele doğru değiştirilmesi ve bunun radikal bir şekilde ele alınması gerekir.

Halbuki genellikle müşahade ettiğimiz husus, en basit rötüşların idarî değişikliklerin ve hatta eskiden denenmiş, başarıya ulaşmamış ve terkedilmiş usûl ve şekillerin reform olarak takdim edilmek istenilmesi ve bu harekette memleket şartlarının çevre alışkanlıklarının, uygulama imkânlarının, maddî ve fikrî hazırlıkların hiç kaale alınmadan, sadece şu veya bu memleketteki şekil ve usûllerin tercüme veya nakil suretiyle millî bünyeye intikâl ettirilmesi isteği tarzında olabilmektedir.

Bu yüzden kamu oyu, reform tâbirini kanıksamakta, bunu artık ciddiye almamakta, ayrıca bu nevi reformlardan doğacak yeni uygulama sonuçlarını ve yaratacağı olumsuz neticeleri ile eskiyi aratacağı endişesine kapılmaktadır.

Bu itibarla vergi reformundan söz edebilmek için, memleket şartlarının gerçekçi bir görüşle ortaya konulmasına, mevcut şekil ve usûllerin, aksayan, ihtiyacı karşılamayan, ilmin, mantığın ve modern gelişmelerin icaplarına uymayan aksak yönlerinin isabetle teşhisine, bu aksaklıkların giderilebilmesi için uygulanabilir yeniliklerin realist olarak tesbitine çalışan tedbirler manzumesine ihtiyaç vardır.

II — VERGİ DÜZENİMİZİN GENEL DURUMU

Bir memleketin vergi düzeni denildiği zaman, malûm olduğu üzere akla şu unsurlar gelmektedir.

1 — Yasama Organının ortaya koyduğu vergi kanunları manzumesi,

- 2 — Bu kanunları tarh, tahakkuk, tahsil ve kontrolla görevlendirilmiş malî teşkilât ve bunun işleyiş tarzı,
- 3 — Vergi kanunlarının uygulanmasında ortaya çıkan mükellef İdare uyumsuzluklarının giderilmesi için ihdas olunan malî kaza sistemi ve işleyiş şekli,

1 — Vergi Kanunları Manzumesi :

Türkiyenin vergi manzumesine toplu bir göz atılınca, bunun Devlete ait vergi, resim, harçlarla, mahalli idarelerce alınan gelirler ve köy salmalarından teşekkül eden, çok sayıda ve her birisi özellikler arz eden mükellefiyetler olduğu görülür.

Burada mahdut imkânlar içinde biz sadece Devlete ait gelirler ve gelir kanunlarının özelliklerine kısaca işaret ediyoruz.

1973 yılı bütçe kanununa göre Devletin 60 küsur Milyar Liralık gelirlerinin, 45 küsur Milyar Lirasının vergi gelirlerinden tahassül ettiği görülür. Bunun;

- 18 Milyara yakın kısmı gelir üzerinden,
- 2 Milyar Lirası servet ve servet transferleri üzerinden,
- 8 Küsur Milyar Lirası üretim üzerinden,
- 1,5 Milyar Lirası harcama üzerinden,
- 4,5 küsur milyar Lirası hizmet üzerinden,
- 10 küsur milyar Lirası da ithalât üzerinden alınacak vergilere aittir. Bu gelirleri sağlayan 35 gurup ayrı vergi manzumesidir.

Devlete ait bu büyük gelir unsurunda sistem olarak en yaygın bulunan ve gittikçe geliştirilen usûl, vergi matrahını mükellefin kendi beyan ve bildirmelerine istinad ettiren beyan esasıdır.

Bu yazının imkânlarıyla detayına gidilemeyeceği cihetle burada sadece bazı müşahedelere temas olunmuştur.

a) Vergi mevzuatımız genellikle bir kot disiplini içersinde, tasnifli ve her ilgilinin aradığı zaman kolaylıkla bulabileceği bir tertipte değildir. Herhangi bir mükellef veya ilgilinin bir vergi kanunu hakkında araştırma yapabilmesi için, verginin adını, kanun numarasını, yayınlandığı tarihi hatasız bilmesi gerektiği gibi, bu kanunlarda sık sık yapılan değişikliklerin de ne zaman, hangi ka-

nunla yapıldığını bilmesi ve bu metinleri, sayıları onbinleri aşan kanunlar içerisinde bulabilmesi icap etmektedir.

b) Mali mevzuatımız genellikle, ifade itibariyle bir terminoloji birliğinden yoksundur. Lisan ve ifade itibariyle de çok büyük değişiklikler arz eder. O kadar ki, aynı kanun içinde, aynı teknik terimin muhtelif anlamları olabilmekte, meselâ bir kanunun değişik komisyonlarda incelenmiş metinlerinde tamamen değişik terim ve ifadelere rastlanabilmektedir.

c) Yine aynı kanunlarımız, kendi beyanına müracaat ettiği vatandaşın genel kültür, okuma yazma ve hukuk bilgisi seviyesini asla nazara almamaktadır. O kadar ki 35 Milyon nüfustan çok geniş zümreyi teşkil eden kısmını bir yana bıraksak, ortalama Lise tahsili görmüş kimselerin dahî herhangi bir mükellefiyet kanununu kendi kendilerine okuyup anlayabilmeleri veya anlatabilmeleri hemen hemen inkânsızdır.

Bu yönleriyle de kanunlarımız, adeta ancak ihtisas erbabının zorlukla içinde çıkabileceği bir manzume arz ediyor.

d) Genellikle malî kanunlarımız, Memleketin genel, ekonomik ve politik stratejisinden doğan özellikleri bir vahdet içinde asla mütalâa edememektedir.

Nitekim bir özel kanunun koyduğu muafiyet ve istisna hükmü, başka bir kanunla açıkça yürürlükten kaldırılmadığı halde, fiiliyatta uygulanamaz hale gelebilmektedir. (Örnek olarak, Turizm Endüstrisini Teşvik Kanununun muayyen müesseselere tanıdığı vergi, resim, harç istisnası, Damga Vergisi ve Harçlar Kanununda yapılan tâdillerde açıkça iptâl edilmemiş, fakat fiiliyatta da işlemez hale düşmüştür. Keza Kooperatifler Kanununun tanıdığı bina vergisi muafiyeti, Emlâk Vergisi Kanunu ile aynı haldedir.)

2 — Mali Teşkilâtımız ve işleyiş tarzı :

1950 yılında yapılan vergi reformu ile beyan esasına geçilirken, malî teşkilâtda değişiklikler yapılmış ve değişik büyüklükteki vergi daireleri ihdas olunmuştur. Esas itibariyle vergileri tarh, tahakkak, tahsil sorumluluğunu taşıyan bu vergi daireleridir. Bu daireler idarî yönden kazalar itibariyle mal müdürlüklerine, vilâyet-

ler itibariyle defterdarlıklara ve bunlar tümü ile merkezde Maliye Bakanlığının çeşitli genel müdürlüklerine bağlı bulunmaktadır.

Diğer taraftan bu teşkilâtın idarî yönden teftiş ve kontrolü, illerde defterdarlıklara bağlı kontrol memurları, merkezde Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı Kontrolörler ve nihayet Bakan adına faaliyet gösteren ve hepsinin üzerinde olan Teftiş Kurulunca yürütülmektedir.

Vergi mükelleflerinin beyanlarını kontrolla vazifeli olarak 1946 yılında kurulan ihtisas kadrosu, Hesap Uzmanları Kurulu olup, tıpkı teftiş kurulunda olduğu gibi doğrudan Bakanlığa bağlı olarak değişik tertipler altında muayyen merkezlerde devamlı, diğer bölgelerde geçici olarak çalışan Hesap Uzmanları mevcuttur.

Bunlar dışında yukarıda zikrolunan idarî yönden teftiş ve kontrollerle vazifeli elemanlarda da vergi incelemesinde çalıştırılmaktadır.

Kısaca ve genel hatları ile tanıttığımız bu teşkilâtın işleyiş tarzı ve genel durumu hakkında aşağıdaki müşahadelerimizi belirtmek istiyoruz.

A) Vergi Daireleri yönünden :

Vergi Kanunlarımızın büyük kısmını teşkil eden, vergi hasılatının en önemlilerini sağlayan vergiler, beyan esasına dayananlardır.

Bilhassa 1961 Anayasası ile plânlı bir döneme gidilmesi, iktisadî kalkınma plânlarının hazırlanması, bir taraftan Devleti alt yapı yatırımlarına, diğer taraftan özel sektörü sınıî, ticarî, ziraî ve teknik alanlarda verimli yatırımlara yönelmiş, bununla ilgili olarak vergilerde, büyük gelişmeler sağlayacak tedbirlere gidilmiştir.

Nitekim 1963 yılından itibaren hemen her yıl bütçesi ile birlikte yeni yeni vergiler, Finansman Kanunları getirilmiş ve 10 milyarın altında bulunan bütçeler, 1973 yılı için 60 Milyar Liraya çıkmıştır.

Yukarıda özetini verdiğimiz Teşkilât, tümü ile bu hızlı gelişmenin icaplarına asla ayak uyduramamaktadır. Bu kanaatimizi doğrulayan müşahadeler şunlardır.

a) Vergi daireleri bilhassa büyük merkezlerde kendi mükelleflerini gereği gibi tanıyamamakta, hatta asgâri teması dahi

kuramamaktadır. Oysa ki beyan esası, mükellefle idarenin çok yakın temasını gerektiren bir sistemdir.

b) Mezkûr daireler vergilerin tarh ve tahakkukunda çok ağır hareket etmektedir. Bu konuda yegâne endişe, vergiyi zaman aşımına uğratıp sorumlu duruma düşmemektir.

c) Dairelerin en önemli fonksiyonunu teşkil eden mükellefle hesaplaşmada, dairelerin kayıt ve hesapları, gereken dikkat ve itinadan yoksun, çok kerre yanlış olup, ilgiliye güven vermemektedir.

Servislerin birbirleriyle zamanında ve doğru irtibat sağlanması yüzünden tarh-tahakkuk, tahakkuk-tahsil, tecil-itiraz, Tehiricra, Terkin, Uzlaşma, ödeme işlemleri tahsil servislerine ve hesaplara zamanında ve doğru intikâl etmediğinden, çok kerre yanlış hesaplarla, mükellefi takip durumları doğmaktadır.

d) Vergi tarhında esas olan mükellefiyeti doğurucu olayların araştırılıp tesbiti yerine, şekilde kalmarak teferruat problemleriyle daire ve mükellefler fuzulen işgâl edilmektedir.

e) Mükellef sicilleri, dosyaları, yazışmaları muntazam işlemektedir.

f) Daireler, beyan esasında çok önem taşıyan yoklama ve tesbitlerle olaylara önceden yön verme fonksiyonunu ifa edememekte, bu servisler genellikle yapılmış yazılı beyanların takibi içinde kalmaktadır.

Bu yüzden vergi ziyamı peşinen önleme fonksiyonu işlemektedir.

g) Genellikle mezkûr daireler, vergi ödevini hüsnüniyetle ifa eden mükellefleri, vergiden kaçınanlardan ayırd edememekte ve tersine bir tutumla ağırlıklarını vergi ödevine sadık kimselerin teferruat kusur ve ihmâllerinde toplamaktadır.

h) Vergileme ve tahsilâta tasarruf fikri ile çalışılmamaktadır. (Beş liralık vergi borcu için, 50 Liralık ilân yoluyla tebliğat veya üç liralık hesap bâkiyesi için On Liralık posta ve tebliğat masrafı yapılması gibi) tatbikata sık sık rastlanmaktadır.

i) Mükelleflerin fazla ödenmiş vergilerinin iade ve reddinde, borcun takibinde gösterilen hassasyetin bindebiri gösterilmemekte-

dir. 100.000,— Liralık yanlış mahsubu göremeyen idare, 2.000,— Liralık haklı reddiyat isteği üzerine bütün kademelerini alârme etmektedir.

j) Dairelerde kaliteli, istikrarlı eleman görmek mümkün olamamakta, çok defa acemi, talebe, kayırılmış veya başka yerden cezalı gönderilmiş yetersiz elemanlarla işler, gereği gibi yürütülemede ve pek mahdut sayıda vasıflı eleman işlerin altında ezilmekte, bunlar da ilk fırsatta buralardan kurtulmağa çabalamaktadır.

B) Diğer idarî kademelerle münasebet yönünden :

Yukarıda açıklandığı gibi, vergilemede esas görev ve sorumluluk Vergi Dairelerininindir. Durum böyle iken, gelir müdürlükleri, defterdarlıklar ve merkez genel müdürlükleri gibi hiyerarşik kademeler, yeterli sorumluluğu olmadan muamelâtda yer almaktadır. Bu yüzden sayılan kademeler arasında çok uzun zaman kaybıyla, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya işleyen bir yazışma içine düşülmektedir. Bunda da bütün hüner ve marifet, mes'uliyetten kurtulma ve işi başkasına yıkma çabasındır.

Bu itibarla zamanın sür'at, dikkat ve kesinlik isteyen muamelelâtında bu kademeler fuzuli bir yer işgâl etmektedir.

C) İdarî Teftiş ve Kontrol Yönünden :

Yukarıda işaret ettiğimiz kuruluş ve işleyiş tarzı herkesçe bilinmesine rağmen, bunu tesbit, sorumlulukları bulma, suçluları tecziye, dürüst çalışanları taltif bakımından idarî teftiş ve kontrol teşkilâtı işe hakim olamamakta ve nazım bir rol oynayamamaktadır.

Nitekim en büyük merkezlerde tahakkuk, tahsil yolsuzlukları, hizmette kusur halleri, vazifenin ihmâli, haklı şikâyetlerin takibi yönünden ibret verici örnekler bulmak güçtür. Genellikle idarî teftiş ve kontroller;

a) En önemli kalemi olan merkez teşkilâtını sahası dışında tutmakta,

b) Yapılması gereken işlerin üzerinde durulmamakta, sadece ihbar, şikâyetler araştırılmakta veya ayyuka çıkan konular ele alınmaktadır.

Oysa ki kanaatimizce idarî servislerin kendilerine verilen vazifeleri gereği gibi yapıp, yapmadığını, yapılmayanların nedenlerinin araştırılmasını, mümkünse sebeplerin izalesini, ihmâl ve kusurlar varsa tesbitini üzerine alan bu teşkilâtta, yapılmaması gereken hareketler kadar, yapılması zarurî işleri yapmayanlar da suçlu ve sorumlu tutulmalıdır. Meselâ bir vergi dairesi bölgesinde, tesbiti mümkün bir faaliyetle alınabilecek 100.000,— Liralık vergi geliri-nin ihmâli karşısında sessiz kalan idare ve teftiş, alınmış gelirlerden 200,— Lira açık vermiş bir veznedar üzerinde bütün faaliyetini tek-sif ederse, bu normal sayılabilir mi?

c) Esasen teftiş ve kontrol teşkilâtı idarî bünyeyi ikinci sıraya atarak, daha ziyade idare dışı sahalarda, özellikle vergi murakabesinde görev almayı tercih eder durumdadır.

D) Vergi murakabesi yönünden :

Yukarıda bahsettiğimiz gibi, vergi murakabesiyle görevli olarak kurulan ihtisas kadrosu dışında, idarî teftiş ve kontrollerle vazifeli kademelerin de iştirakiyle yürütülmek istenilen vergi murakabesi görevinde;

a) Genellikle mükellefi doğru ve zamanında vergi beyanına teşvik edici ve alıştırıcı bir tutum yerine, onu neresinden ve nasıl cezalı duruma düşürebileceğini araştıran bir tutum hakimdir.

b) Çok değişik formasyondaki kadrolarla, tutum ve davranışları da aynı şekilde farklılıklar arz eden bir murakabe tarzı hâkimdir. Bu hâl vergi tetkiklerinde şuna veya buna rastlamayı bir tesadüf ve talih eseri durumuna getirmektedir.

c) Vergi murakabesi genellikle çok düşük nisbetlerle yapılabilmekte, bu da mükellefler arasında tetkike tâbi olanlar ve olmayanlar gibi neticeleri çok farklı imtiyazlı durumlar yaratmaktadır.

Kanaatimizce inceleme nisbetlerini çok düşük bırakan husus, idarenin, bütün mükelleflerin her nevi hesap ve muamelelerini, ka-

yıt ve belgelerini tümü ile ve sadece kendisinin kontrol edebileceği yanlış görüş ve tatbikatıdır.

Genellikle muhasiplik mesleğinin kanunî statüye alınmamış olması ve vergi beyanlarına kaynak teşkil edecek ve hesap ve muhasebe sistemlerinin bir plân ve yönetiminden uzak kalışı vergi randımanını düşürdüğü gibi, vergi murakabesini de ağırlaştırmaktadır.

d) Genellikle vergi murakabesinde idare, hadiselerin önünde ve ona yön verecek yerde, olayların çok gerisinde kalmakta ve adeta arkeolojik çalışmalarla vergi matrahlarını ihyaya çalışmaktadır. Meselâ; yılı içinde faturasız mal ve hizmet akışına seyirci kalan murakabe teşkilâtı, yapılmış vergi beyanlarında, zaman aşımına uğratmama çabasında veya beyanda yapılmış teferruat hataları üzerinde faaliyetini toplamaktadır.

Bu durum, iyi niyetli ve vergi ödevine bağlı zümreler aleyhine ve fakat vergiden her vesile ile kaçma hünerini gösteren kapkaç zümreler lehine çok fahiş nisbetlerle, gayrikanunî bir rekabet unsuru yaratmaktadır.

Bu kuruluş ve işleyişle yüksek randımanla kitlevi vergileri realize etmek elbette mümkün değildir.

3 — Malî kaza ve işleyiş tarzı :

Yürürlükteki kanunlarımıza göre vergi uygulamasında mükellefle idare arasında çıkan uyuşmazlıklar, İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile Danıştay gibi üç kademeli bir malî kaza sistemi içinde çözümlenmektedir.

Bu konudaki malî kaza sistemimiz hakkındaki görüşlerimizi de, biri kuruluş, diğeri işleyiş olarak iki yönden açıklamak istiyoruz.

A) Kuruluş olarak :

Büyük ve muâyyen merkezlerde muvazzaf, diğeri merkezlerde gayri muvazzaf olarak kurulan İtiraz Komisyonları ile merkezde Temyiz Komisyonu tertibi ile faaliyette bulunan idarî kaza mercilerinde;

1) Evvelâ Muvazzaf Komisyonların Maliye Bakanlığı memurlarından teşekkül etmesi, adalette tarafsızlık prensibine aykırı düşmektedir.

2) Muvazzaf İtiraz ve Temyiz Komisyonlarında kadronun ihtisas ve Hâkim sınıftan olmayışı, ayrıca gayrimuvazzaf komisyon üyelerinin çok defa en basit hukukî bilgilerden yoksun bulunuşu, her kadroların kararlarında şekil ve esas yönünden büyük zaafılar doğurmaktadır.

3) Bilirkişi müessesesi hiçbir zaman kanunî disipline tâbi olmadığı cihetle, her türlü tesirlere açık veya arzuya göre bilirkişi tayini inkânları doğurmaktadır.

4) Nihâf ve yüksek mahkeme durumundaki Danıştayın kuruluşunda da vergi olaylarında ihtisas sahibi olma ve hakim sınıftan bulunma vasıfları aranmamaktadır.

Genellikle görüldüğü gibi malî kaza mercilerimiz, zamanımızda tamamen bir ihtisas işi haline gelen özel yetiştirme, tahsil ve tecrübeyi gerektiren formasyondaki elemanlardan teşekkül etmemiştir.

B) İşleyiş bakımından :

Aynı kaza mercilerinin çalışma usûl ve şekilleri, üzerinde durulması gereken bir manzara arz etmektedir. Şöyle ki;

1) Komisyon kararları Anayasa hükmüne rağmen, açık ve ikna edici gerekçeden çok defa yoksun bulunduğu gibi, ilk kademe de kapalı cereyan eden duruşmaların kararları da sistematik şekilde yayınlanmamaktadır.

2) Genellikle çok yüklü durumda bulunan komisyonlar, hadiseleleri vukuundan çok sonra ve aktüalitesi kaybolduktan sonra karara bağlayabilmektedir.

Aynı hâl, Danıştaydaki idarî davalar için de varittir. Normal olarak üç kademeli bir malî ihtilâfın 5 yıldan evvel sonuçlanması ender vak'alardandır.

3) Müesses içtihatlar bir disiplin altında yayınlanmadığı ve emsâl hâdiselere sür'atle teşmil edilemediği cihetle, aynı mahiyet-

teki hadiseler için gerek idare, gerekse mükellef, malî kazanın her üç kademesindeki şansını denemekte, bu hâl ise zaten yetersiz olan çalışma gücünü büsbütün aksatmaktadır.

4 — Durumu ıslâh çalışmaları :

Yukarıda özet olarak ve sivri noktalarıyla açıkladığımız genel vergi düzenimizin ıslâhı hususunda zaman, zaman teşebbüsler yapılmaktadır.

Ancak kanaatimizce bu nevi teşebbüslere rasyonel bir yol tutulmamaktadır. Şöyle ki;

Her bakanlık gibi Maliye Bakanlığında da bir tetkik kurulu bulunmaktadır. Bu kuruluş malî hâdiselere, vergi olaylarına, ilmi, tatbikî çözüm yolları arayıcı fonksiyonu ifa etmemekte, sadece tercüme ve dağınık yayınlarla iktifa etmektedir. Bu tarz çalışmaya da, kuruluşa yapılan atamaların rolü büyüktür. İdarî kademelerden çeşitli sebeplerle aktif hizmetten alınan kızgın, yorgun veya başarısız kimselerin seçilmesi, servisin şeklen hizmet eden duruma düşmesini intaç etmektedir.

Halbuki zamanımızda vergicilik bir taraftan maliye ilminde husule gelen gelişmelerin, diğer taraftan büyük bir gelişme gösteren olayların, memleketin ekonomik şartlarının, mükellef kitlelerinin durum ve eğilimlerinin yakinen takibini gerektirmekte, yani çok canlı ve önemli bir fonksiyon ifa etmektedir.

Tetkik Kurulu gibi pahalı çalışan, herbiri yüksek ücret seviyesindeki elemanlardan kurulu organların yeteri kadar faydalanmak ve servisi bu istikamette kullanmak gerektiği görüşündeyiz.

III — YAPILMASI GEREKEN REFORMUN NİTELİKLERİ

Buraya kadarki izahatımızla, vergi reformundan neyi anladığımızı ve niçin vergi reformuna ihtiyaç duyulduğunu çeşitli yönleriyle ve oldukça geniş bir perspektif içinde açıklamaya çalıştık.

Bu genişliği ile konumuz vergi reformunu da aşan, malî reform olarak tavsif edilebilir. Ancak memleketimizde vergi ve maliye terimleri çok defa birbirine yaklaştığı cihetle, konuyu sadece vergi

kanunlarında yapılacak rötüşlerle çözümlemeyi mümkün görmediğimiz için bu yolu tutmuş bulunuyoruz.

Genellikle yukarıda ilgili bölümlerde yapılan açıklama ve tenkitler hangi sahalarda, ne biçim bir değişikliğin zaruri olduğunu göstermiştir. Bu görüşlerimizi toplamak ve bir sonuca bağlamak için aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

1 — Memleketimizin muhtaç olduğu vergi reformu, sadece vergi kanunlarının metinlerinde yapılacak rötüş, tâdil veya ilâvelerle beklenen sonucu veremez.

Ancak mevzuatından uygulamasına, teşkilâtından çalışma usûl ve şekillerinin islâhına kadar genişletilecek bir seri tedbire zaruret vardır.

2 — Evvelâ malî kanunlarımızın bir kot disiplini içinde toplanması ve tümünün aynı terimlerden, dilden ve kolay anlaşılır şekilde ifadelendirilmiş bir tertibe sokulması, yapılacak her nevi tâdil ve ilâvenin bu kolda uygulanması gerektiği görüşündeyiz.

3 — Maliye Bakanlığı Teşkilâtı, Memleketin ekonomik gelişmesine mükellef ve mükellefiyetlerin dağılışıma göre tertiplenen, zamanımızın ekonomik ve malî hadiselerde titizlikle aradığı emniyet sür'at ve ciddiyet prensipleriyle çalışan, teknik imkân ve yenilikleri kullanan bir organizasyon olarak yeniden teşkilâtlandırılmasını, çalışma usûl ve şekillerinin açıkladığımız zihniyetle yeniden düzenlenmesini zaruri görüyoruz.

4 — Vergilerin tarh, tahakkuk, tahsiliyle vazifeli vergi dairelerinin vergi ödevini iyi niyetle ifa etmek isteyen mükellefle, vergiden çeşitli şekil ve yollarla kaçınan kimseleri zamanında teşhis edebilecek duruma gelmelerini, bu iki gurup mükellef arasında muamele farklılığının doğmasını, birinci guruba her vesile ile teknik idarî müzaharetin, gösterilmesini, ikinci guruba ise islâh edici, ciddiyetle takip edici, müsbet sonuç alınmazsa; zamanında, müessir olucu takip ve cezalandırmanın tatbikini kaçınılmaz vecibe sayarız.

5 — İdarî teftiş ve kontrolün, İdarenin açıkladığımız yeni zihniyete göre çalışmasını sağlayıcı, müsbet ve verimli elemanlara destek sağlayan, menfi ve verimsiz elemanları zamanında teşhis et-

mesini ve diğerlerinden ayırmasını, Bakanlık kuruluşu içinde, muayyen klik ve zümre inhisarlarının teessüsüne meydan vermeden, müsbet ve verimli her elemana, ierarşik kademelerin sonuna kadar açık tutulmasını gerekli buluruz.

6 — Vergi murakabesinde ekonomik ve malî olayların oluş şekline göre önceden istikamet veren, vergi ziyai ihtimallerini preventif tedbirlerle kapatan, ağırlığını vergiden kaçınma olaylarına teksif eden, sadece müesses ve dürüst mükellefler üzerinde, hâdiseleri geriden kovalayan zihniyetle çalışmayan, vergi adaletinin tetkik adaleti ile ayırlamıyacağını nazara alan, uyanık ve toleranslı görüşlerin hakim kılınmasını, işin icabına uygun buluruz.

7 — Tetkik kurullarının, malî ve vergi olaylarının gelişmelerini ilmi ve tatbiki metotlarla takip eden gerçek bir araştırma organı olarak çalışmalarını ve vergi reformlarının bu organlarca hazırlanması gereğine inanırız.

8 — Mal canın yongası olduğuna göre, varlığından hergün daha artan bir miktarını (vergi, resim, harç, vb. adlarıyla) devlete verme zorunda kalan mükellefin vergi karşısındaki psikolojik menfi tutumunu bir vakıa olarak göz önünde tutmak, dünyanın her yerinde olduğu gibi, memleketimizde de ödenmesi en güç gelen faturanın vergi makbuzu olduğunu bilmek gerektiğini göz önünde tutmak zorundayız.

Bilhassa Memleketimizde olduğu gibi, vergi dışında her nevi amme hizmetinde munzam ödemeler gereken bir bünyede vergilerin kendini daha ağırlıkla hissettireceğini görmeliyiz.

9 — Açıklanan sebeplerle vergi ödeyen mükellefe, İdarenin bütün imkânlarıyla yardımcı olması, onu onore etmesi gerektiğine, buna mukabil vergi ödevinde; bilgisizliği, tecrübesizliği sebebiyle, ağır olmayan hatalı durumlara düşen mükelleflere, durumu islâh edici yolların gösterilmesini, ceza yollarına gitmeden, islâh edici tedbirler aranmasını, fakat vergiden kasıtlı yollarla kaçınanların her vesile ve tedbir ile, titizlikle ve zamanında takip ve tecziye edilmelerini kaçınılmaz görürüz.

10 — Bu meyanda İdarenin, vergi ödevinin ifasında uyarıcı, yol gösterici, hataları peşinen önleyici bir takım yan ve ön tedbirlere baş vurmasına ihtiyaç vardır. Şöyle ki;

a) Bütün mükelleflerin her nevi kayıtlarına ve belgelerine kadar istisnasız hepsini bizzat Devletin (yani tetkik elemanının) kontrol edebileceğini sanmanın hayal olduğunu, buna lüzum da bulunmadığını,

b) En büyük kitlevi vergilerimiz mükellef beyanına dayandığına ve bu beyanlar bizzat mükelleflerin tutacakları kayıt ve belgelere dayandırıldığına göre, mükelleflere bu hizmeti ifa edecek yardımcı sınıf olarak muhasipliğin her kademesiyle disiplin altına alınması ve mesleğin kanunî statüye bağlanmasını,

c) Her nevi vergi beyanlarına mesnet olacak muhasebe belgelerinin, muhasiplik mesleğinde bulunanlarca onaylanmış olmasını,

d) Mükelleflere vergi konularında yol gösterici ve yardımcı olacak kimselerin de ayrı bir statü altında disipline edilmesini, (Ancak muhasiplik mesleği ile vergi müşavirliği hizmetinin mutlak aynı statüde birleşmesine zaruret görmüyoruz.)

e) Memleketin genel kültür ve muhasebe bilgilerini nazara alarak, muhasebe sistemlerinin kolay anlaşılır ve uygulanır tarzda düzenlenmesini, tip hesap plânlarına ve sistemlerine uygun hareket edilmesini,

f) Vergi beyanına ve vergilerin ödenmesine (beyanname tedariki, verginin mutlaka vergi dairesine ödenmesi gibi) hususlarda teferruat problemleriyle mükelleflere müşkülât çıkarılmamasını tavsiye şayan görürüz.

II — Vergi kontrol ve murakabesinde mükellefe (servetini, giderlerini, özel hayatına ait teferruatı beyan ettirici gibi) gittikçe artan külfet ve teferruat yükleyip, genel ahlâka ve sosyal münasibetlere menfî tesirler yapan hususların (vergi ihbarlarını arttırıcı ve teşvik edici gibi), yâni kolay yolların seçilmesi yerine, vergi beyanlarının ilmî yollar, toplu tetkikler, modern cihazlarla mukayesesi gibi rasyonel yollara çevrilmesini, bilhassa vergi murakabesinin esas hedefi olarak, suçlama ve cezalandırma çarelerinin aranmayıp, daha ziyade ödenmesi gereken verginin tahsilini sağlayıcı ve mükellefi vergiye alıştırmacı bir tedbir olduğunu peşinen kabul etmek gerektiğini düşünürüz.

12 — Vergi cezaları konusunun topyekûn yeniden ele alınmasını, 1950 yılında Usûl Kanununda kısmen toplanmağa çalışılan müeyyidelerin, bilhassa son yıllarda yeniden dağılan hükümlerinin toplanmasını, özellikle vergi kaçakçılığı teriminin mutlak yeniden gözden geçirilmesi ve islâhını, günün rayiçlerine göre durumun ayarlanmasını faydalı görürüz.

13 — Vergi alacaklarının tâbi olduğu, Amme Alacakları Tahsili Usûlü hakkındaki kanunun tatbikatında görülen büyük mahzurların islâhını sağlamak üzere gözden geçirilmesini ve bunun da usûl kanunu içinde ve kot halinde toplanmasını işin icabı sayarız.

14 — Vergi ihtilâflarını sür'atle ve vukufu inceleyecek üyeleri meslek ve hukuk adamlarından teşekkül edecek vergi mahkemelerinin kurulmasını, açık oturumlarda verilecek gerekçeli kararların sistemli bir şekilde yayınlanmasını, teessüs etmiş ve edecek içtihatların yeni ihtilâflarda emsâl alınmasını, uyumsuzlukları azaltacak zarurî ve faydalı bir teşebbüs olarak addederiz.

Bütün bu tavsiye, görüş ve temennilerimizi toplu olarak realize edebilmek için, çok yönlü bir ekip çalışmasına ihtiyaç bulunduğu ve bu çalışmanın teksifi bir mesafî yapılmasını gerektirdiğini müdrikiz.

Böyle bir çalışma düzenine girilse dahî, bununla bütün Devlet mekanizması içinde yalnız bir bölümün, yâni Maliye Bakanlığı ve malî kaza servislerinin islâhı mümkün olur. Halbuki Devlet hizmetleri, diğer bütün servisleriyle bir bütün teşkil eder. Onların da paralel çalışmalarına ihtiyaç olacaktır. Bu ise daha büyük bir problemimizi, yâni idarî reformu teşkil edecektir.

Genel esaslarını açıklamaya çalıştığımız Vergi Reformuna ulaşabilmesi için, tatbikatçıların, vergicilerin, ilmi çevrelerin ve mükellef temsilcilerinin sıkı temas halinde kalmalarını zarurî görürüz.

Bu meyanda ilim yapanların tatbikata inmelerini, tatbikatçıların ilimle dirsek teması kurmalarını, nihayet herşeyin ekonomik faaliyetlerden en olumlu usûlle Devlet hissesini alma yollarını aramak olduğunu unutmamak gerekir. Bu hisse bünye zedelenmeden alınabilmelidir. Böyle bir yol, vergi verenle, vergi alan arasında bir zihniyet birliğini gerektirir.

Bu mahiyet ve çapta ele alınmadıkça, şu veya bu vergi kanununun değiştirilmesi, vergi tarifelerinde oynanması, yeni vergileme sahaları keşfedilmesi, finansman kanunları ihdas edilmesi, bizce problemi asla halletmeyip, sadece vergiyi ödeyen mükellef üzerinde baskının arttırılmasından, gayrikanunî rekabet unsurunun ağırlaştırılmasından ileri geçmeyen paliyatif tedbirlerden ibaret kahr, görüşündeyiz.