



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

“Vergi İncelemelerinde Mevcut Sorunlar

ve

Çözüm Arayışları

Çalıştayı”

TÜSİAD Vergi Çalışma Grubu

29 Ocak 2010, Cuma

The Marmara Oteli, İstanbul

TÜSİAD AVRUPA İŞ DÜNYASI KONFEDERASYONU (BUSINESSEUROPE) ÜYESİDİR

İstanbul: Meşrutiyet Cad. No: 46 Tepebaşı 34420 İstanbul – Türkiye
Ankara: İran Cad. No: 39/4 Gaziosmanpaşa 06700 Ankara – Türkiye
Brüksel: 13, Avenue des Gaulois, 1040 Brussels – Belgium
Washington D.C.: 1250 24th Street, N.W., Suite Nr. 300, Washington D.C. 20037 - USA
Berlin: Märkisches Ufer, 28 Berlin 10179 Germany
Paris: 33, Rue de Galilée 75116 Paris – France
Pekin: Beijing Lufthansa Centre, Office C-319, Beijing 100025, P. R. China

Tel: +90 (212) 249 19 29 **Faks:** +90 (212) 249 13 50
Tel: +90 (312) 468 10 11 **Faks:** +90 (312) 428 86 76
Tel: +32 (2) 736 40 47 **Faks:** +32 (2) 736 3993
Tel: +1 (202) 776 77 70 **Faks:** +1 (202) 776 77 71
Tel: +49 (30) 288 786 300 **Faks:** +49 (30) 288 786 399
Tel: +33 (1) 44 43 55 35 **Faks:** +33 (1) 44 43 55 46
Tel: +86 (10) 6462 2066 **Faks:** +86 (10) 6462 3206

e-mail: tusiad@tusiad.org
e-mail: ankoffice@tusiad.org
e-mail: bxloffice@tusiad.org
e-mail: usoffice@tusiad.us
e-mail: berlinoffice@tusiad.org
e-mail: parisoffice@tusiad.org
e-mail: tusiad.china@euccc.com.cn

www.tusiad.org



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

İstanbul, 30 Mart 2010
Ref: TS/EKO/et/2010-004¹

TÜSİAD Vergi Çalışma Grubu Başkanı Sayın Sedat Eratalar'ın Başkanlığı'nda ve Vergi Konseyi Başkan Yardımcısı Sayın Fatih Dural'ın moderatörlüğünde, TÜSİAD Vergi çalışma grubu üyeleri; vergi dünyasının gerek pratik, gerekse teknik düzeyde önde gelen temsilcilerinin de geniş bir katılımıyla The Marmara Oteli'nde 29 Ocak 2010, Cuma tarihinde; "Vergi İncelemelerinde Mevcut Sorunlar ve Çözüm Arayışları" Çalıştayını vesilesiyle bir araya gelmişlerdir. Gerek kurullarda yer alan profesyonellerin ve Gelir İdaresi Başkanlığı yapmış değerli bürokratların, gerekse özel sektörde üst düzeyde görev yapmış değerli isimlerin bir araya gelmesiyle; söz konusu sorunların değerlendirilmesinde ve aksaklıkların ve eksik yönlerin tespit edilmesinde, çok yönlü bakma olanağının sağlandığı ifade edilmiştir.

Çalıştayın ana temasını son günlerin veya son yılların güncel konusu olan vergi incelemeleri oluşturmaktadır. Bu alandaki mevcut sorunların tespiti ve bu sorunlara çözüm arayışları çalıştayın temel hedefidir. Buradaki amacın, karşılaşılan sorunların somut bir yaklaşımla ele alınarak, genel birtakım bulgularla desteklenmesi ve olası çözüm önerilerinin ortaya çıkarılması olduğu ifade edilmiştir.

Vergi denetiminin üstünde, kamu denetimi gibi daha geniş bir perspektifle bakıldığında, , son yıllarda kamu denetiminde oldukça sert tutumlarla karşılaşıldığı ifade edilmiştir. Bunun en önemli nedenlerinden birisinin de, artık bazı organların özerk veya yarı özerk duruma gelip, otoriteyi kendi içlerinde daha sert bir şekilde kullanma olanağını elde etmeleri olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu tutuma örnek teşkil edecek uygulamaların da, SPK, BDDK ve bir ölçüde de Gelir İdaresi tarafından yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Vergilendirmeye ilgili AB müzakere başlığının açılmış olması, dolayısıyla Türkiye uygulamasının çağdaş uygulamalarla karşılaştırılması; bu şekilde standart farklılıklarının ortaya konulması ve atılabilecek adımların belirlenmesi anlamında vergi incelemeleri gibi önemli bir konunun bu çalıştay vesilesiyle gündeme getirilmesinin, zamanlama açısından da son derece uygun olduğu ifade edilmiştir.

Çalıştay gündemi, dört temel başlık altında tartışmaya açılmıştır:

- I) Vergi İncelemelerinde Mevcut Sorunların Tespiti,**
- II) Yasal Düzenlemelerdeki Eksiklikler,**
- III) Uzlaşma Müessesesi,**
- IV) Alınması Gereken Olası İdari Tedbirler.**

I) Vergi İncelemelerinde Mevcut Sorunların Tespiti

a. Yapısal/Yasal Sorunlar

- i. İnceleme oranlarının sınırlılığı, buna karşılık büyük mükelleflerin sürekli incelenmesi,
- ii. İnceleme yetkisine sahip farklı birimler
- iii. Bu birimler arasında koordinasyon ihtiyacı
- iv. Vergi idaresi ile vergi incelemeleri birimleri arasında görüş/uygulama farklılıkları
- v. Vergi idaresi görüşlerinin inceleme sonuçlarında cezai yaptırıma etkisi
- vi. Mükellefler açısından belirsizlikler ve güvence ihtiyacı

¹ Bu çalışma, 29 Ocak 2011 tarihinde gerçekleştirilen "Vergi İncelemelerinde Mevcut Sorunlar ve Çözüm Arayışları" adlı çalıştayın "deşifre metninden" yola çıkılarak hazırlanmış özet rapor versiyonudur. Raporun yazımını TÜSİAD Ekonomik Araştırmalar Bölümü'nden Evrim Taşkın üstlenmiştir. Tüm çalıştay katılımcılarına, moderatörümüz Sayın Fatih Dural'a, değerli TÜSİAD Vergi Çalışma Grubu üyelerine ve özellikle de, raporun nihai haline getirilmesindeki değerli katkılarından dolayı Sayın Ali Baki Usta'ya teşekkürü bir borç biliriz.



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

- vii. İnceleme elemanlarının işe alım, eğitim ve inceleme süreçlerinde uygulanan standartlardaki farklılıklar ve eksiklikler
- viii. Vergi inceleme (ve arama) süreçlerine ilişkin, uluslararası sözleşme, hukuk kuralları ve yargı kararları ile bağdaşmayan eksiklikler
- ix. Vergi inceleme sürelerinin uzunluğu ve keyfiliği
- x. İnceleme sürecindeki gecikmelerin mükellefe olumsuz etkileri
- xi. Rapor okuma fonksiyonlarının etkinliğinin artırılma ihtiyacı
- xii. Uzlaşma görüşmelerinde rapor ve bulguların değerlendirilmemesi
- xiii. Yargı sürecindeki gecikmelerin, inceleme ve uzlaşma süreçlerini daha etkin kullanma ihtiyacı doğurması

Son bir sene içinde bütün iş âleminin önemli ajanda maddelerinden birinin vergi incelemesi olduğu ifade edilmiştir. Gerek Türk, gerekse yabancı sermayeli bütün şirketlerin bir numaralı şikâyetlerini de bu konu oluşturmaya başlamıştır. Burada şikâyet edilen hususun, incelemelerin yapılması değil, seçme nedeni ve incelemelerin yapılma biçimi olduğuna, sürecin tutarlı, homojen, açık kurallara tabi olarak yürütülmediğine ve keyfi uygulamalara yer verildiğine, vergileme alanında mükellef hukukuna yönelik en büyük eksikliklerin vergi incelemelerinde yaşandığına dikkat çekilmiştir.

Mevcut sorunları sadece mükellef hakları açısından değil, Türkiye'nin artık ulaştığı düzey açısından da Türkiye'nin bu uygulamaları hak etmediği dile getirilmiştir. Ancak, kimi katılımcılar, çoğu Batılı ülkede aramızdaki farklılıkların çok büyük olduğunu kabul etmişler, ancak, sistemin tümünü reforme etmeden sadece uygulamaya buradan başlanmasının haksızlık yaratacağını ifade etmişlerdir. Mesela Almanya'da büyük mükelleflerin her yıl incelendiği, ama bunun orada bir adaletsizlik olarak algılanmadığı, bu durumun da, sistemin diğer unsurlarının da aynı şekilde adil görülmesinden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Vergi meselelerinin hep vergi ve vergici gözüyle konuşulduğu, halbuki tüm bu yaşananların tek başına bir vergi meselesi olmadığı, ayrıca bir hukuk olayı olduğu da, kimi katılımcılar tarafından hatırlatılmıştır. Kamu vicdanıyla bu sıkıntıların çözülmesinin mümkün olmadığı, konunun hukuk vicdanıyla değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mevcut durumun, bir üçgen analojisi ile açıklanabileceği ifade edilmiştir: İdare-Siyaset-İnceleme elemanı üçgeni. Söz konusu üçgende dengelerin yitirildiğine dikkat çekilmiştir. İdarenin siyasetle iç içe; inceleme elemanının bazen iç içe, bazen de direniş içinde olduğu ifade edilmiştir. Özellikle af veya vergi barışı gibi konular örnek olarak gösterilmiştir.

İnceleme elemanı nasıl mükellef açığını arıyorsa inceleme elemanın da, bağlı olduğu idarenin onayı olduğunu kabul ettiği bir görüşe, hatta çıkartılmış kanuna karşı direniş içinde olduğu, onun da açığını aradığı durumların olduğuna işaret edilmiştir. Bu da, inceleme elemanı ile idare arasındaki sorunu ortaya koyan niteliktedir.

İnceleme seçim kriterlerinin belirsizliği, seçim sürecinin sağlıklı ve şeffaf olmadığı ifade edilmiştir. Hangi kriterlerin kimler tarafından kullanıldığı bilinmemektedir. Ancak, büyük mükelleflerin sıklıkla incelendiğinin su götürmez bir gerçeklik olduğuna, bu nedenle sadece kayıt içindeki büyükler inceleniyormuş gibi bir algının giderek yerleştiğine dikkat çekilmiştir. Sadece büyük ve kurumsal olmanın, tek başına inceleme kriteri olamayacağı ve bu yaklaşımla sağlıklı bir vergi sistemine ulaşılamayacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, inceleme seçim kriterlerinin rasyonel ve sağlıklı bir şekilde belirlenmesi gerektiği vurgulanmış, ve caydırıcılık açısından bunun kamuoyuyla da paylaşılması önerilmiştir.

Maliye Bakanlığı'nın merkezi bir denetim stratejisi olması gerektiğine dikkat çekilmiş, inceleme seçimlerinin farklı farklı kişilere/birimlere bırakılmasının doğru olmadığı belirtilmiştir.

İnceleme elemanlarının bağımsızlığı konusunun hep dile getirildiği ve buna ilişkin öneriler geliştirildiği ifade edilmiştir. Bağımsızlığın denetim birimlerinin denetimi ile desteklenmesi gerektiğine dikkat çekilmiş, katılımcıların pek çoğu, inceleme elemanlarının herhangi bir iç denetimle karşı karşıya



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

olmadığı gibi bir hissiyata sahip olduklarını belirtmişlerdir. İnceleme elemanlarının çok fazla bağımsız oldukları, sadece vicdanlarına hesap verir hale geldikleri vurgulanmıştır. . Kuşkusuz, inceleme elemanları işlerini yaparken kimsenin müdahale etmemesinin gerekli olduğuna bir kez daha önemle dikkat çekilmiştir, ancak, geliştirilecek mekanizmalarla inceleme elemanlarının uygulamalarının denetlenmesi, performanslarının takip edilmesi, yani bir şekilde hesap veriyor olmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Büyük mükellefler vergi dairesi mükelleflerinin çok yoğun bir şekilde denetlendiği bir kez daha vurgulanmış, yüksek risk grubunu oluşturan küçük ve orta boy şirketler için inceleme oranlarının çok sınırlı olduğunun söylenebileceği belirtilmiştir.

Pek çok katılımcıya göre, Türkiye’de bir türlü giderilemeyen eksiklik, verginin tek bir otoritenin yönetimi altına alınmasıdır. Organizasyonel düzenlemelere bağlı olarak, “vergi kanunla konulur, kanunla kaldırılır” anlayışının idarede de, inceleme elemanlarında da temel prensip olarak kabul görmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdare açısından en önemli unsurun mükellefin hukukunun zedelenmediğine olan güvenin korunmasıdır. En çok hassasiyetin de buraya gösterilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Bu güven unsurunda eğer bir bozulma meydana gelmişse ki mevcut konuşmalardan anlaşılmaktadır ki, evet ciddi bir bozulma vardır, konunun artık yapısal bir zeminde çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Bazı katılımcılar vergi incelemelerinde şu anda karşılaşılan durumun nedeni olarak VUK md 3 ve md 30/4’ü işaret etmişlerdir. Bu hükümlerin denetim elemanlarına geniş hareket alanı verdiğine, buna dayanarak çok kolay raporlar yazabildiklerine dikkat çekilmiştir. Bu maddelerde suni, sübjektif uygulamalara dayanak teşkil etmeyecek şekilde değişiklik yapılması gerektiği kimi katılımcılar tarafından dile getirilmiştir.

Bir denetim elemanı ya da vergi dairesi müdürünün, hatta uzlaşma komisyonlarının mükelleflere çok kolay ve yaygın bir biçimde “Ben böyle düşünüyorum. Sen git hakkını yargıda ara” diye tavsiyede bulunuyor olmasının, mükellef haklarını çok dikkate alan bir yaklaşım olmadığı ifade edilmiştir. Mükellefin varsa objektif ve hukuki argümanlarının dikkate alınması ve değerlendirilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Vergi davalarını İdare mahkemesinde kaybettiğinde denetim elemanlarının da başarı sicili gibi bir sicil tutulması gerektiği ve başarılı-başarısız denetim elemanının bir şekilde ayrıştırılması gerektiği ifade edilmiştir. Aksi takdirde “Ben denetim elemanıyım. Kanun benim” diyen münferit de olsa anlayışın devam edebileceğine dikkat çekilmiştir.

Kimi katılımcılar, “teminat isteme” müessesesinin inceleme sürecinde yoğun olarak karşılaşılan bir husus olduğunu ifade etmişler, meselenin mutlaka ele alınmasını, vergi güvenliği sağlanırken, keyfi uygulamalarla mükellef hukukunu inciten yönlerinin düzeltilmesini önermişlerdir.

Kimi katılımcılar da, esas sorunun idareden başladığına dikkati çekmişler, idarenin iç düzenine ilişkin çalışma ilke ve esaslarında, hak ve hukuk zeminin çok net olmadığını söylemişlerdir. Keyfi uygulamaların öne çıktığı, yasallık ilkesine rağmen basın açıklamalarıyla hukukun yürütülmeye çalışıldığına vurgu yapmışlardır. İnceleme elemanlarının, birimler ve teşkilatlarıyla birlikte en çok matrah farkını bulma yarışına girdikleri ve en büyük raporu yazanın kahraman ilan edildiği bir kez daha dile getirilmiştir.

b. Uygulama Sorunları

- i. İncelemelerin kayıtlı sektörler/mükellefler üzerinde yoğunlaşması
- ii. Vergi inceleme (ve arama) süreçlerinde, uluslararası sözleşme, hukuk kuralları ve yargı kararları ile bağdaşmayan uygulamalar
- iii. Ülkenin vergi gündemi ve önceliklerinin vergi inceleme planlarına yeterince yansımaması



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

- iv. Kayıtdışı ekonominin boyutları yüksek olmasına rağmen, vergi incelemelerinin mal/para hareketleri üzerinde yoğunlaşmaması,
- v. Bunun yerine beyanname üzerinden istisna/indirim uygulamalarına yüzeysel yeni yorumlar getirilmeye ağırlık verilmesi
- vi. İnceleme birimleri arasındaki rekabetin giderek yapıcı olmaktan uzaklaşması
- vii. Bu rekabetin vergi inceleme sonuçlarını mükellef hukukunu zedeleyecek boyutlara ulaşacak şekilde medyaya taşınması
- viii. İnceleme elamanlarının bağımsızlığı, objektif davranabilme yetenekleri konusunda ortaya çıkabilen eksiklikler
- ix. Vergi inceleme süreçlerinde siyasi etki veya siyasetçiler üzerinden bürokratik rant kaygıları

Bazı katılımcılar, büyük mükellefler uygulamasını hatırlatarak, Türkiye'deki adeta, "regüler denetim sistem"ine geçilmiş gibi bir izlenim verildiğini ifade etmişlerdir. Dolayısıyla, kaynakların hakikaten doğru ve, yerinde kullanılması anlamında, mali idareyle bu konuların görüşülmesi önerisi getirilmiştir.

Özellikle uygulama sorunları kapsamında, "bir mükellefin sadece bir hesap döneminin incelemeye tabi tutulması, eğer bağlantı varsa diğer yıllara bakılması" geleneğinin aksine, mevcut durumda bazı mükelleflerin geçmiş ve geleceğe doğru tüm yıllarının incelenmesi gibi keyfi bazı uygulamaların varlığına dikkat çekilmiştir. Herhangi bir objektif kriter olmadan bu incelemelerin süreklilik arz ettiği tekrar hatırlatılmıştır.

İncelemenin mahiyetinin mükellefe tam olarak anlatılması gerektiği, VUK'nda amir hüküm olmasına rağmen, incelemenin amacının mükellefe çok nadir olarak aktarıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca, bilgi vermeyen inceleme elemanına ne gibi ceza ve yaptırım öngörülmüş olduğunun bilinmediği belirtilmiştir. Dolayısıyla, tutanaklarda bile hiç vergi incelemesinden bahsedilmediğine dikkat çekilmiştir. Yine, bazı vakalarda incelemelerde herhangi bir zaman sınırının olmadığı da tekrar tekrar dile getirilmiştir. Herhangi bir şekilde incelemenin süresi kısıtlanmadığı ve kısıtlanmadığı için de bir taraftan da, gecikme faizlerinin işlemeye devam ettiği ifade edilmiştir. Tüm bu nedenlerden ötürü, incelemenin somut olarak belli bir vadeyle öngörülmesi, o vadeden sonra eğer bitirilemiyorsa o aşamadan sonra gecikme faizinin sadece cari faiz oranı olarak uygulanması önerisi getirilmiştir.

Bazı katılımcılar, büyük mükelleflerin herhalikürda, örneğin cari dönem içerisinde ziyaret edilmesinin, birtakım basit denetlemelerle karşı karşıya bırakılmasının ve herhangi bir problem, herhangi bir sıkıntı varsa bunun daha beyanname verilmeden öncesinde ortadan kaldırılmaya çalışılmasının daha doğru bir yaklaşım olacağını ifade etmişlerdir.

Denetim elemanı kendini mevzuatla, mukteza ile, tebliğ ile, yasayla da bağlı saymayabildiği ve bunun çok tehlikeli olduğu ifade edilmiştir. Küresel ekonomide küresel oyuncuların bu tip pratik sonuçlar karşısında şok oldukları ifade edilmiştir. Sonuçta, denetim elemanı da Maliye'nin çalışanı, idare de Maliye'nin olduğu; yani aslında hepsinin Maliye'nin kendisinin olduğunu ve yabancı yatırımcının bu ayrımı yapamadığı ifade edilmiştir. Yabancı yatırımcının, sonuç itibarıyla tüm bu yapılanmayı bir "Tax Office" olarak algıladığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, bu farklılığı anlamakta çok zorluk çektikleri dile getirilmiştir. Burada, sorunların tespiti ve çözümünü açısından ise, yerli-yabancı ayrımının çok da anlam ifade etmediği; aslında tüm şirketlerin sorununun günün sonunda aynı olduğu ifade edilmiştir. Burada maliyenin bu konunun sorumluluğu alması ve denetim elemanı ile idare arasında farklı görüş ortaya çıkıyorsa da; mutlaka iki tarafın da temsilcileriyle ama kurulacak bir komisyonla, ama bakanlığın kendi içinde bunu çözerek, mükellefe tek bir görüş bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Herhangi bir konuda boşluk bırakılmamasının hayati önem taşıdığı ifade edilmiştir.

Vergi denetiminde ortaya çıkan aksaklıklar, sıkıntılar, problemlerin özünde denetimin bir standarda bağlı olup olmaması yattığı bir kez daha ifade edilmiştir. İdari yapılanma da dahil olmak üzere pek çok konudan çok daha öncelikli olarak denetim sisteminin standardize edilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Denetim birimlerinde gözlemlenen bir özelliğe atıfta bulunulmuştur: Yetişme tarzı veya diğer bir ifadeyle denetim birimlerinde hâkim bazı sihirli cümlelerin varlığına dikkat çekilmiştir. Örneğin, her incelemenin ayrı bir durum ifade ettiği, her incelemede farklı bir davranış sergilenebileceği gibi. Bunların ilk başlangıçta yerinde saptamalar gibi gözükebileceğini ancak aslında mevcut sıkıntıların altında yatanlardan birinin de bu anlayışın olduğu ifade edilmiştir. Böylesi bir yetiştirilme tarzının, sıkıntılar çözüm üretebilmenin ciddi engeller olduğu belirtilmiştir. Adeta beyin yıkama esasına dayalı bir yapının hâkim olduğu, kişiyi, kişiliği ve beyni yeniden şekillendirmeye dayalı bir yapılanmanın hüküm sürdüğü bir yetiştirme sürecinin olduğuna vurgu yapılmıştır. Vergi denetim birimleri ve mali birimlerin kendi kendilerini sorgulamaları gerektiği dile getirilmiştir.

Standardize edilmesi mevzuunda ise, öncelikle vergi incelemesinin ilahi bir şey olmadığı bilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bazı katılımcılar tam bu noktada, bir standardın olmasından daha da önemli olan şeyin, denetim elemanının belirlenmiş olan standartlara uygun davranıp davranmadığının da denetlenmesi olduğunu ifade etmişlerdir. Böylesi bir denetim mekanizması inşa etmeden, standart koymanın da pek bir manası olmayacağı ifade edilmiştir. Yani denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının hesap verebilir durumda olmasının hayati önem taşıdığı bir kez daha vurgulanmıştır. Bağımsız olmanın hesap vermemekle karıştırılmaması gerektiği belirtilmiştir. Halbuki ne, niçin ve nasıl yapıldığı hem idarenin kendi içinde, hem mensup olunan kurula, hem muhataba, hem de toplumumuza izah edebilirse, denetim birimleri bu izahatı yapabildikleri takdirde, denetim birimlerinin kendilerinin de, bugünkü konumlarından, bugünkü itibar düzeylerinden, bugünkü işe yararlık düzeylerinden çok daha ötede, çok daha üstte olacakları ifade edilmiştir. Bu bağlamda, özellikle, şeffaflık, hesap verebilirlik, standardizasyon olmazsa olmaz koşullar olarak gündeme getirilmiştir. Bu bağlamda, vergi yönetiminin öz eleştiri yapması gerektiği, bu öz eleştiriden bir yapı ortaya çıkarması gerektiği ifade edilmiş, yapıdan da kastedilenin, idari bir yapılanmadan çok, bir çalışma tarzı ve yahut da sistematiki olduğu belirtilmiştir.

Hem standardın, hem de daha fazla, hızlı ve iyi kullanım açısından da teknoloji kullanımının da önemli olduğu ifade edilmiştir. Bilgi işlem sistemleri, gerek mükellefte, gerek idarede, gerek denetim birimlerinde ne kadar çok fazla kullanılabilirse bu standardın yakalanmasına ve ona yaklaşılmasında faydalı olacağı belirtilmiştir. Bu aynı zamanda mükellef seçimi konusunda da ciddi destek sağlayacaktır. Bir vergi sistemi içerisinde başarının çok incelemek değil, riskli alanları çok daha hızlı ve kolay yakalayabilmek olduğu ifade edilmiştir.

Vergi denetimlerinde yaygın bakış açısının, yoklama ve inceleme olarak bunları iki ayrı gruba ayırmak olageldiği, ancak günümüzde “gözetleme” adında bir üçüncü grubu da buraya eklemek gerektiği bazı katılımcılar tarafından seslendirilmiştir. İllaki dönem bittikten, beyanname verildikten sonra ceza yazmayı da gerektiren bir durumda değil de, dönem bitmeden beyanname verilmeden genel revizyon amacıyla; riskli alanları karşılıklı müzakereye dayalı bir üslupla biraz daha ön plana çıkarma amacıyla vergi denetimlerine de gidilebileceği ifade edilmiştir. Böylesi bir yaklaşımdan uzun vadede hem mükellefin, hem de uluslararası sermayenin de perpesktifinden ötürü, ülke ekonomisinin karlı çıkacağı ifade edilmiştir.

Son yıllarda incelemelerde karşılaşılan ve dolayısıyla da ihtilaf yaratan konulardan birinin de, son dönemde vergi kanunlarına özensiz yapılan müdahaleler olduğu ifade edilmiştir. Bunun bazen spesifik bir sorunu ortadan kaldırmak için bir parantez içi hüküm şeklinde olabildiği veya plan bütçe komisyonunda son anda bir gerekçedeki dikkati çekmeyen bir açıklamayı bertaraf edebilmek için konulabildiği dile getirilmiştir. Neticede, yasal düzenlemeye yapılan böylesi müdahalelerin ihtilaflara sebebiyet verdiği hatırlatılmıştır. Sırf böyle müdahaleler yüzünden, örneğin, katma değer vergisi kanununun ihdas edildiği yıldan buyana sorunsuz yürüyen bir konuya bir istisna getirildiği, çünkü o güne kadar verginin kapsamına girmediği konusunda bütün taraflar arasında mutabakatın var iken; o istisnadan sonra kapsama bunun sokulduğu ve dolayısıyla, zaman aşımı süresi içerisinde geçmiş bütün yılların incelenebilir hale geldiği ifade edilmiştir.² Sonuç olarak, çok açık yasa hükmü olmasına rağmen daha sonra birtakım parantez hükümlerinin eklenmesi sonucu yapılan ilavelerle, inceleme

² KDV md atma değer vergisi 17-4/g,r: Hisse teslimlerinde KDV uygulaması



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

elemanlarında çok farklı değerlendirmelere yol açtığı ve bunun da mükellefi ister istemez çok zor durumda da bırakabildiği ifade edilmiştir.

Farklı denetim grupları ve birimlerinin aynı dönemi tekrar tekrar incelemeye alabildikleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla, orada denetim birimleri arasında “senin incelediğin dönemde ben fazla matrah farkı buldum” anlayışının temel motif olduğu gözlemlenmiştir.

İnceleme sonuçlarının medyaya servis edilmesi durumunda ise, artık uzlaşmada ve yargıda onarılmaz sonuçlara sebebiyet verme ihtimali olduğuna dikkat çekilmiştir.

Özellikle, VUK md 3 ve md 30/4’den kaynaklanan yetkinin sınırsız olarak kullanılmasına tekrar atıfta bulunulmuş, yapılan tarhiyat sonucunda teminat isteme ve sonrasında haciz uygulamalarının artık tamamıyla mükellefi yürüyemez hale getirdiği ve daha sonra mükellef Danıştay’dan lehine karar alsa bile, konulan ihtiyati haczin sürekli kaldığı ve mükellefin faaliyetini yürütemez halde bırakıldığına dikkat çekilmiştir.

Hukukun önemli olduğu, ancak tabii hukukun da; idarenin hukuku, mükellefin hukuku gibi bölümleri olduğu ifade edilmiştir. Siyasi istikrarın sağlanması gerektiği ve tüm bunların dışında hukukun evrensel prensiplerinin de gözetilmesi gerektiği ifade edilmiştir. “İnceleme elemanları nasıl davranacak? İnceleme elemanlarının yetkileri nedir? Aramada neler olacak? Mükellefler ne gibi davranış kurallarında bulunacak?”, tüm bu kuralların aslında hepsinin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde çok genel hatlarıyla düzenlenmiş olduğu ve bütün detayların da sayıları 500’e yaklaşan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararlarında belirtilmiş olduğu ifade edilmiştir. Bu kararların şu anda bütün dünyayı yönettiği, ancak Türkiye’nin bugüne kadar bundan mahkûm olmamasının en temel sebeplerinden birinin Türkiye’deki mükelleflerin hak ve hukuk arama bilincinin yetersizliğinden, yeterli sayıda müracaatın olmamasından kaynaklandığına vurgu yapılmıştır.

Bahsi geçen inceleme sıkıntılarında hukuk eksikliklerinin olduğu yinelenmiş; ancak kimi katılımcıların da belirttiği üzere burada sorumlu birimin “İdare” olduğu ifade edilmiştir. İdare’nin sadece vergi toplamak göreviyle yükümlü olmadığı, aynı zamanda mükelleflere haklarını anlatma, mükellefleri gerektiğinde doğru yola sevk etme, hukuksuzlukları siyasi iradeyle paylaşma gibi görevleri olduğu belirtilmiştir. Söz konusu sorunları bütün yönleriyle toplumla paylaşma görevine sahip olan İdare’nin bütün bunları yerine getirmekten uzak olduğu ve adeta bir savunma refleksi içerisinde olduğunu ifade eden katılımcılar olmuştur. İdare’nin içerisinde bulunduğu tavrın, mümkün olduğunca siyasi iradenin ne kadar vergi toplayacağı, bütçe gereklerine ne kadar yanıt verilebilecek, gibi bazı kaygılardan fazlasıyla etkilendiğini ifade eden katılımcılar olmuştur.

Buradaki temel meselelerden birinin, tüm bunlara atfen, bu hususlarda üst irade olarak yani bütün kuralların düzenlendiği hukuki düzenlemelerin olmadığı, hem de idarenin söz konusu hususlarda yön gösterici bir özelliğe sahip olması gerektiği ifade edilmiştir. İnceleme elemanlarına hukukun yol göstereceği ancak o hukuku hazırlayacak olan iradenin doğrularını gösterecek olan sivil toplum örgütleri dışında, akademisyenler dışında bir yapılanma olarak da yine İdare’nin olacağı ifade edilmiştir. Burada İdare’nin tarafsızca, objektif bir şekilde hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylesi bir adımın idarenin de zaten yararına olacağı ifade edilmiştir. Mahkemelerin de benzeri argümanlarda bulunduğuna dikkat çekilmiştir. Yargıya giden davaların, kaç tanesinin kesinleştiği sorulmuş, bu konuda tam bir bilginin olmadığı, ama yargıda istatistiklerin var olduğu ve gidenlerin büyük bir kısmının idare tarafından kaybedildiğine dikkat çekilmiştir. Danıştay’la görüş birliğine gidip belki birkaç kişinin oturup, “ne gibi problemler var, idare niye sürekli aynı şeyleri kaybediyor, sürekli kaybettiği halde niye 20 yıldır hep aynı itirazları yapıyor?” gibi soruların sorulması ve sorunların çözülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bunların çözülmemesi, isteksizliğin temel etken olduğu; yani siyasi irade istemedikçe, İdare’nin istemediği ve bu nedenle de çözülmediği ifade edilmiştir. Mükellefler için söylenenlerin doğru olabileceği, kaçırma eğilimi olanların mutlaka olabileceği; ancak mükellefte bir kişi bile olsa hakkına inanıyorsa, bunu koruyacak olanın yine İdare olacağı ifade edilmiştir. Tüm bu saptamaların sonucunda, temel platformun hukuk platformu olduğu ve bütün sınırlamaların bu çerçevede olması gerektiği ifade edilmiştir.



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Uygulama sorunlarına atfen, hukuk konusunda söylenenlere tüm katılımcılar destek vermiştir. Ancak bazı katılımcılar hukukun Türkiye’de özellikle yargı tarafıyla idarenin ya da incelemenin bugünkü durumundan çok daha iyi konumda olmadığı yorumunda bulunmuşlardır. Özellikle geç gelen adaletin, adalet olmadığına vurgu yapılmıştır. İvedilikle davaların sürüncemede bırakılmadan karara bağlanmasının, inceleme elemanını da disipline etmekte önemli birer araç olacağı hatırlatılmıştır. Bu bağlamda da, İdare’yi de en iyi disipline edecek olanın hukuk olacağı söylenmiştir.

İncelemeler sırasında kanuna uymamanın genel bir alışkanlık haline geldiği kimi katılımcılar tarafından dile getirilmiştir. Örnek olarak, defter ve belgeleri teslim alırken tutanak tutmanın son derece az karşılaşılan bir uygulama olduğu; genel eğilimin tutmama yönünde olduğu; incelemeye başlarken tutanak tutmak ve tutanak taslağını paylaşmamanın yine son derece az karşılaşılan benzer uygulamalar olduğu söylenmiştir.

Benzeri şekilde, tutanaklarda inceleme elemanlarının çok farklı tavırlarıyla karşı karşıya kalındığı, örneğin, tutanakların önceden hazırlanıp, “gel şurayı imzala tavrı” ile karşılaşılabildiği ifade edilmiştir. Yine tutanaklarda da mükellef ağızdan açıklamaların da hazır edildiği, henüz sorular sorulmadan, cevapların tutanaklarda yer aldığı ifade edilmiştir. Tüm bu gerginliklerin, incelemelerin ne zaman başlayıp ne zaman biteceği konusunda hiçbir standardın olmaması ile daha da tatsız bir hal aldığı ifade edilmiştir.

5 yıllık bir zaman aşımı süresi içerisinde incelemelerin her an bitebileceği gibi veya 31 Aralık’ta dahi sürekli çok sayıda vergi inceleme raporu tebliğati yapıldığı ifade edilmiştir. Polis zoruyla da bunların yapıldığını ifade eden katılımcılar olmuştur. Çok yaygınlıkla karşılaşılan bir durumun, tebliğlere, muktezalara, bazen de kanuna aykırılık iddiasında bulunulduğunda, birtakım mali idarenin verdiği görüşlerin bir bakıma hepsinin belli alanlarda bir anlamda müstekar hale gelip, yerleşmiş olabildiği durumlarla da karşılaşıldığı ifade edilmiştir. Tüm bunlar bir kenara bırakılıp, “gidin derdinizi yargıya anlatın” tavırlarıyla karşı karşıya kalındığı durumların da olduğu ifade edilmiştir.

Benzeri tavırların, uzlaşma komisyonlarında da görüldüğü; “haklısınız ama biz indiremeyiz ya da kaldıramayız, yargıya gidin” gibi tavırların bu komisyonlarda olduğu ifade edilmiştir. Özellikle uzlaşmalarda inceleme gruplarının baskısı ile de karşılaşıldığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, uzlaşma komisyonlarının geçmişe kıyasla bir bakıma eski özgüvenini de kaybettikleri dile getirilmiştir. Uzlaşma komisyonlarındaki görevlilerin, bir bakıma yargıya intikal etmeden sorunları çözebilme görevi geçmişte görürlerken, şimdilerde hiçbir tarafı memnun edemedikleri için, bu süreçte daha etkisizleştikleri, “gereksiz yere üzerlerine şimşek çekmek istemedikleri” gibi bir tavırla hareket ettikleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla, uzlaşmalarda da büyük konularda özellikle problemler daha da arttığı ifade edilmiştir. Yargı kararlarına rağmen ısrarlar son derece yaygın olduğu da ayrıca vurgulanmıştır.

II) Yasal Düzenlemelerdeki Eksiklikler

a. Vergi Usul Kanunu’nda Yapılması Gerekli Değişiklikler

- i. Vergi inceleme (ve arama) süreçlerine ilişkin, uluslararası sözleşme ve hukuk kurallarına uygun düzenlemeler (sürece ilişkin mükellef hakları)
- ii. Tarhiyat zaman aşımı süresinin kısaltılması
- iii. Yanılma halinin daha açık ve geniş tanımlanması
- iv. Yanılma halinin gecikme faizi (piyasa faiz oranını aşan kısmı) uygulamasına da engel oluşturması
- v. İnceleme süresini kısaltmaya yönelik tedbirler
- vi. İncelemenin belirli süreyi aşması halinde, aşan süre için sadece piyasa faiz haddi oranında gecikme faizi uygulanması
- vii. Tarhiyatla sonuçlanmayan raporların da (“Kabul Rapor” gibi) mükelleflere tebliği
- viii. Uzlaşma hükümlerinde iyileştirmeler



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Bazı katılımcılar, Maliye Bakanlığı'na yapmış oldukları öneriler çerçevesinde "tarhiyat zaman aşımını süresini kısaltma" yönünde önerilerini grupla paylaşmışlardır. Şu anki mevcut uygulama kapsamında 5 yıllık bir tarhiyat zaman aşımı uygulaması olduğu hatırlatılmış, bunun da mükellefin üzerinde ciddi anlamda çok büyük bir külfet olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla İdare'nin de kendini disiplin altına alması açısından tarhiyat zaman aşımının 2 ya da en fazla 3 yıla sınırlandırılması gerektiği önerisi getirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, buradaki önerinin arkasında, devletin her türlü organlara sahip, her türlü yetkiye sahip, elinin altında Türkiye'nin bütçesi olduğu, her an her şeyi yapabilecek güçte ve dirayette olduğuna göre; 2 yıl içinde de bu 2 yıllık zaman aşımı içinde de mükellefin incelenebileceği, ilave vergisi varsa bunun alınabileceği, ilave vergisi yoksa kabul raporunu yazılabileceği beyan edilmiştir. Yani sonuçta 3 yılı geçmeyen bir zaman aşımının mutlaka gelmesi gerektiği kimi katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Örneğin, Fransa'daki uygulamada da, 3 yıl ile sınırlandırıldığı ifade edilmiştir.

Yine, defter belge ve inceleme elemanları tarafından alınırken, tutanak tutma isteksizliği olduğu ifade edilmiştir. İnceleme sonrasında özellikle kabul raporu üzerinde bir tarhiyat yoksa bunun mükellefe verilmeme eksikliği gibi bir durum olduğuna dikkat çekilmiştir. Hâlbuki bu durumun, vergi usul kanununa net ve basit bir hüküm konularak çözülebileceği ve bunun da incelemeyi çok önemli şekilde etkileyeceğine ifade edilmiştir. Defter, belge alınan mükellefin eline mutlaka bir rapor verilmesi gerektiği yönünde gibi bir hükmün vergi usul kanununa ihdas edilmesi durumunda, bunun kabul raporu olabileceği, basit veya matbu bir rapor şeklinde, içinde çok kısa bir şekilde ne incelemesi yapıldığının yazıldığı bir dokümanın; bu şekliyle mükellefin dosyasına gireceği ve aynı zamanda elinde de mükellefin bu vesileyle bir belge olacağı ifade edilmiştir. Böylesi küçük dokümantasyonların, birçok mükellef kendini inceleniyor olduğu yanılgısına kapılanlara yardımcı olacağı ifade edilmiştir. Çünkü pek çok kere, mükelleflerin defter belgelerin alındığı, belki de sadece bir karşıt inceleme için bakıldığı, bunu sıklıkla özellikle taşrada duyulabildiği, bu boşlukların giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kısaca, mükellefe mutlaka bir rapor verilmesi gerektiği ve bunun da bir hüküm halinde vergi usul kanununa konması gerektiği ifade edilmiştir.

Bazı denetim birimlerinde yazılan raporların kalitesinin yükseltilmesini sağlamak amacıyla bir okuma komisyonunun varlığına atıfta bulunulmuştur, Söz konusu komisyonların ne kadar iyi çalıştıkları konusunun ayrı bir tartışma konusu olduğu ancak, bunların tamamen kurumların kendi iç uygulamaları çerçevesinde geliştirilmiş bir sistemin parçası olduğu ifade edilmiştir. Oysaki bunların yasal bir dayanağı olması gerektiğini beyan eden katılımcılar olmuştur. Okuma komisyonlarından çok, mükellefin yazılan raporu konusunda idare içinde bir değerlendirme birimine başvurabilecek durumda olmasını sağlayacak, yani herhangi bir rapor kendisine geldiği zaman bunun teknik açıdan değerlendirilmesini idarenin kendisinden isteyebilecek durumda olmasını sağlayacak bir sistemin teşvik edilmesi önerilmiştir. Hatta, bunun okuma komisyonları ötesinde, adeta merkezi değerlendirme komisyonu gibi çalışabilecek birimler olarak oluşturabileceği önerisi gelmiştir.

b. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun'da Yapılması Gerekli Değişiklikler

Bazı katılımcıların da belirttiği üzere, AATUHK'un son derece katı kurallar içeren, bireyi devlet karşısında adeta silahsız bırakan, kamunun elini çok güçlendiren bir kanun şeklini aldığı ifade edilmiştir. Türkiye'nin koşulları da dikkate alınarak, bu kanunun dünya uygulamalarına da paralel, mükellef haklarını da gözetken bir kanun haline getirilmesi için bazı değişikliklere gidilmesi gerektiği ifade edilmiştir. 6183 sayılı kanunun tümüyle değişmesi, ya da daha iyimser bir bakış açısıyla ıslah edilmesi gerektiğini ifade eden katılımcılar olmuştur. 6183 sayılı yasa olduğu sürece sivil bir verginin yürürlükte olamayacağı, çünkü tamamıyla idaredeki elemanların, vergi dairesindeki yöneticilerin iki dudağı arasında verilen kararlarla pratik uygulamaların yürütülmeye devam edileceğini belirten yorumlarda bulunanlar da olmuştur. Madde bazında değişikliklerden öte, genel yaklaşım, felsefe değişikliğine gidilmesi katılımcılar tarafından pek çok kere ifade edilmiştir.



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Bazı katılımcılar da, yargının çok uzun sürmesi nedeniyle bazı mükelleflerin anaparayı ödemek istemelerinde karşılaştıkları sorunları gündeme getirmişlerdir. Mükellefler anaparayı ödemek istediğinde, bu yapılan ödemeden faiz, ceza ve anapara arasında dağıtım yapılması, yargı sürecindeki faiz riskini ortadan kaldırmamaktadır ve haksız bulunmaktadır. Tümüyle yeni bir yasa yapıncaya kadar, bu noktada bir müdahale yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Borçlunun haklarını koruma amaçlı olunması gerektiği, çünkü bütün icra kanunlarının yani gerek kamu icrasının, gerekse özel icra kanunun hepsinin bir mertebeye kadar alacaklıyı kayırmak durumunda olduğu ifade edilmiştir. Ancak alacaklı kayırılırken de alacaklının borçluyu ezmesine müsaade edilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

Genel olarak varılan ortak kanı, mükellefin ticari faaliyetlerinin aksamaması gerektiği olmuştur. Ana prensip olarak da, söz konusu ekonomik aktörün piyasadan çekilmemesinin sağlanması gerektiği ve 6183 No'lu kanun kapsamında bir değişiklik ile bunun yapılabileceği ifade edilmiştir.

c. İdari Kanunlar

- i. Vergi inceleme birimleri arasındaki koordinasyonu güçlendirecek hukuki tedbirler
- ii. İnceleme birimleri arasındaki işe alım, eğitim ve inceleme standart farklılıklarını asgariye indirecek geliştirici tedbirler
- iii. Mükellef hukukunu gözetten düzenlemeler

Eğitim ve mesleki formasyonları yeterli seviyeye ulaştırılmış, vergi hukukunu her yönüyle kavramış, mükellef hak ve hukukunu gözetten, her yönüyle donatılmış inceleme elemanlarının yetiştirilmesinin arzu edildiği özellikle ifade edilmiştir. Bu şekliyle, daha paylaşımcı bir yapılanmanın mümkün olacağı ve en azından mükellefe yol gösterici olabilecek bir sistem oluşturulabileceği düşünülmektedir.

Kurulları korumak yerine kurulların sahip olduğu değerleri korumanın daha önemli olduğu vurgulanmıştır. Değerleri korumak için hangi organizasyon modeli uygunsa onun geçerli kılınması gerektiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, vergi inceleme birimlerinin ayrı ayrı faaliyetlerine devam etmeleri halinde, bu birimlerin görev alanlarının çok iyi ve duplikasyona yol açılmadan tanımlanması, ancak aralarında eşgüdüm sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Net görev tanımları belirlenmedikçe, yetki karmaşası ve yarışmaların hep olacağı ifade edilmiştir.

Denetim elemanlarının yetiştirilmesinde, mekanik bir düşünce anlayışı oluşturulduğunu ve bugünkü sonuçların ortaya çıktığını, dolayısıyla yapılması gerekenin daha çok o düşünce anlayışını değiştirecek bir çalışma yapmak olduğu söylenmiştir. İnceleme elemanlarında ciddi bir hukuk eksikliği olduğu, inceleme raporlarında da, bu hukuk eksikliklerinin de çok ciddi yansıdığı da ifade edilmiştir.

Özellikle muhasebe yönünden hukukla birlikte iyi bir eğitimin, donanımın olmasının şart olduğu belirtilirken, bunun yansısı vergi denetçilerinin diğer deneticilerdeki en iyi uygulamaları örnek alarak iç prosedürlerini geliştirmeleri gerektiğini belirten katılımcılar da olmuştur. SPK ve BDDK'daki uygulamaların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Örnek uygulama olarak da, bankalar yeminli murakıpları inceleme yaptıkları zaman raporunu önce taslak olarak gönderdikleri ve de inceleme sonunda da murakıba banka veya finans kuruluşunun görüşleri şeklinde bir raporun gittiği hatırlatılmıştır. Sonraki süreçte, murakıbın bu görüşleri aldıktan sonra nihai raporu yazdığı ve nihai raporun ilgili İdare'ye, BDDK'ya gittiği hatırlatılmıştır. İdare bu raporu aldıktan sonra belirli bir süre, 30 gün süre tanıyarak, bu raporla ilgili mükelleften veya bankadan savunma istediği, bu savunmayı da aldıktan sonra bu Kurula girdiği ve de uygulanacak ceza, yaptırımın ne olaksa ona karar verileceği ve ondan sonra da yargı aşamasına geçirdiği belirtilmiştir. Buradaki uygulamanın, milyonlarca mükellefe uygulamayacağı ama en azından büyük mükellefler vergi dairesi kapsamında veya belirli rakamlar üzerinde böyle bir uygulamaya gidilmesine kesinlikle ihtiyaç olduğunu belirten katılımcılar olmuştur.



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Diğer taraftan, mevzuatların çok geniş olduğu ve herkesin hepsine hâkim olmasının mümkün olmadığı da belirtilmiş, bu nedenle uzmanlaşmaya daha çok önem verilmesi önerisi dile getirilmiştir.

Mükellef hakları konusunda ise, aslında sadece mükelleflerin hakkının değil, aynı zamanda İdare'nin sorumluluklarını ve onların uyması gereken doğru kuralların da bu kapsamda anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir. Mükellef haklarını gözeten hususların da, mutlaka ulusal ve uluslararası kurallar dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği hatırlatılmıştır.

III) Uzlaşma Müessesesi

Uzlaşma başlığı altında, inceleme elemanlarının uzlaşmaya etkisinin de asgariye indirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İnceleme elemanlarının her ne kadar uzlaşmaya çağrılmasalar bile, burada yine de psikolojik bir etkinin varlığına dikkat çekilmiştir.

Uzlaşmanın adeta otomatik bir indirim mekanizması gibi algılandığı ya da işlediği ifade edilmiştir. Halbuki uzlaşmanın gerçek anlamda, işin özüne yönelik, teknik konuların da tartışıldığı, gerekirse adilane şekilde vergi aslının da ciddi bir şekilde indirilebildiği bir mekanizma olarak görev yapması gereğine vurgu yapılmıştır. İnceleme sonrasında, mükelleflerin haklarının yargı aşamasından önce çözümünde uzlaşma müessesesi dışında bir müessesenin ne yazık ki şu anda olmadığı ifade edilmiştir. Böyle bir müessesenin oluşturulmasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Uzlaşma görüşmesinde de akıl adamlar denilen birilerinin yer almasının olumlu olacağı ifade edilmiştir.

a. Tarhiyat Öncesi Uzlaşma

- i. Süreci etkin kılacak tedbirler
- ii. İnceleme bulgularının değerlendirilebilmesi
- iii. Konu bazında kısmi uzlaşmaya gidilebilmesi
- iv. Aynı inceleme sonuçları için her iki uzlaşma da kullanılabilmesi, ancak Tarhiyat Öncesi Uzlaşma daha hızlı prosedürlere bağlanarak "Ön Uzlaşma" niteliği kazanabilmesi

Nerdeyse, büyük bir çoğunlukla, tarhiyat öncesi uzlaşma komisyonlarının kesinlikle amaçlanan göreve hizmet etmediği, boşuna zaman kaybedilerek sonuç alınamadığı ifade edilmiştir. O nedenle, pek çok katılımcı tarhiyat öncesi uzlaşma müessesesinin kaldırılması gerektiğini düşündüklerini ifade etmişlerdir. Ancak, tarhiyat öncesi uzlaşmanın ciddi bir müessese olduğunu ve bunun uygulamasının daha iyi bir noktaya gelmesi için belli başlı iyileştirmelere, değişikliklere gidilmesi gerektiğini savunan katılımcılar da olmuştur.

Tarhiyat öncesi uzlaşmanın gerekliliği konuşulurken, "fonksiyoneldir, değildir" yönündeki tartışmalar ağır basmıştır. Yönetim gözüyle, uzlaşma kararının operasyonel bir karar olduğunu dile getiren katılımcılar da olmuştur. Eğer İdare'nin paraya ihtiyacı varsa raporun kalitesine bakmadan uzlaşabilmesi gerektiğini beyan edenler de olmuştur. Diğer bir ifadeyle, tarhiyat öncesi uzlaşmayı aslında denetim birimlerine verilen bir operasyon yönetim yetkisi olarak tanımlayan katılımcılar da olmuştur. Öncelikle gelir idaresinin bu duruma karşı çıkmasını düşünen ve bu nedenle de, tarhiyat öncesi uzlaşmanın, fonksiyonu azaldığı inancında olan bazı katılımcılar, kaldırılmasının faydalı olacağını beyan etmişlerdir.

Tarhiyat öncesi uzlaşma meselesinin, denetim birimlerinin vergi idaresi içinde olduğu durumlarda bir anlam ifade edebileceğini savunanlar da olmuştur. Yani inceleme elemanının Vergi Dairesi Müdürü'ne bağlı olduğu bir durumda, daha amacına hizmet eder olacağını savunanlar olmuştur.

b. Tarhiyat Sonrası Uzlaşma

- i. Süreci etkin kılacak tedbirler



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

- ii. İnceleme bulgularının değerlendirilebilmesi
- iii. Konu bazında kısmi uzlaşmaya gidilebilmesi
- iv. Aynı inceleme sonuçları için her iki uzlaşmada da kullanılabilmesi

Tarhiyat sonrası uzlaşma, süreci etkin kılacak tedbirler, yine inceleme bulgularının değerlendirilebilmesi, konu bazında kısmi uzlaşmaya gidilebilmesi; aynı inceleme sonuçları için her iki uzlaşmanın da kullanılabilmesi gibi öneriler dile getirilmiştir.

Kimi katılımcılar hem tarhiyat öncesi uzlaşmada hem de sonrası uzlaşmada üye sayılarının eşit olması gerektiğini dile getirmişlerdir. Yani maliyenin inceleme yapan biriminden 3 veya 4 elemansa eşit sayıda ticaret ve sanayi odalarından elemanla %50-50 anlamında bir komisyon ortaya çıkması ve uzlaşmanın bu komisyonda yapılması önerisi getirilmiştir.

Yine tarhiyat öncesi uzlaşma ile rapor okuma komisyonların birleştirilmesi önerisi getirilmiştir. Bu oluşacak komisyonun hem raporu değerlendirecek, hem de tarhiyat öncesi uzlaşmada katkıda bulunabileceği öneri gelmiştir.

Özellikle merkezi uzlaşma komisyonlarında belli bir yıldan sonra indirimler görmeye başladığını, ifade edilmiştir. Geçmiş yıllarda bu denli indirimler gerçekleşmediği belirtilmiştir. Bu indirimlerin nasıl olsa bu komisyonlarda indirime gidiliyor diye, bu defa rakamı olabildiğince yüksek yazma gayreti içine girildiği yönünde olduğu ifade edilmiştir. Bunun kötü bir süreci başlattığı ifade edilmiştir. O indirimlerin yapılmasının, başka bazı şeyleri de zorladığı ama maalesef denetim elemanlarında rakamı yükseltme eğiliminin yol açtıkları, İdare'nin de hoşuna gittiği ve bazı katılımcıların da tabiriyle, dördüncü bir tarhiyat türü olan "uzlaşma yoluyla tarhiyat"ın ortaya çıkmasına neden olduğu ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, rakamların özellikle yükseltildiği, mükellefin de komisyonlardaki sonuçlar itibarıyla indirim aldıkları yanılgısına kapıldıkları, aslında bunun da yanıltıcı bir durum olduğu ifade edilmiştir.

Gecikme faizinin uzlaşma konusu olmamasının da indirimlerde, uzlaşma görüşmelerinde olumsuz sonuçlanma oranını artırdığını savunan katılımcılar da olmuştur. Vergide indirmeye karşı bir direnç olduğu ifade edilmiştir. Ancak gecikme faizi uzlaşma konusu olsa İdare'nin de uzlaşmalarda indiriyor görüntüsünden kurtulacağını ifade eden katılımcılar olmuştur.

Tarhiyat sonrasında uzlaşmanın daha yüksek olduğu, daha objektif ve daha rahat karar verilebildiği ifade edilmiştir. Bu nedenle, tarhiyat öncesi uzlaşma komisyonları aynı kuruldan bile olacaksa, akil bir heyet yani genel kabul görmüş, o grup tarafından benimsenmiş, kararları daha sonra tartışma konusu olmayacak kişilerin ayrı bir güvenceye çekilerek ve sadece işinin bu olması gerektiği daha önceden belirtilmiş bir şekilde yapılanmaya destek verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Tarhiyat öncesi uzlaşmanın kati suretle hiçbir hukuk sisteminde, dünyanın hukuksal açıdan en kötü ülkelerinde bile olmaması gereken bir uygulama olduğunu belirtenler olmuştur. Türkiye'de vergi sistemindeki eksiklikler dolayısıyla bir takım kara deliklerin olduğu, uzlaşma müessesesi gibi uygulamalarla çıkış yolları arandığı, ifade edilmiştir. Yasama organı dışında vergiyle ilgili değişiklikleri yürütme organına bırakmanın kesinlikle hukuka ve anayasaya aykırı olduğu ifade edilmiştir. Yani uzlaşmanın Türkiye'deki uygulama şekliyle "hukuka aykırı" olduğunu belirten katılımcılar olmuştur. Ancak dünyada da buna benzer uygulamaların var olduğu, ama oralarda mükellefle yapılan görüşme ya da pazarlıkta, verginin nasıl ödeneceği konusunda yani mükellefin ödeme gücü konusunda, olduğu ifade edilmiştir.

IV) Alınması Gereken Olası İdari Tedbirler

a. Bakanlık Düzenlemeleri

- i. Bakanlık birimleri arasındaki koordinasyona ilişkin idari düzenlemeler geliştirilmeli
- ii. Vergi inceleme planları koordineli sistemlere bağlanmalı



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

- iii. Görüş ve uygulama farklılıklarının nasıl giderileceği, mükellef hukukunu gözetken ve vergide öngörülebilirliği geçerli kılan bir anlayışla gözden geçirilmeli
- iv. Tebliğler gözden geçirilerek topluca yayımlanmalı, eksikliği hissedilen konulara açıklık getirilmeli
- v. Sirküler uygulaması geliştirilmeli
- vi. Özelgeler taranarak güncel olanlar tespit edilmeli, yayımlanmalı

Bunlar içerisinde bakanlık düzenlemeleri, mükellef kararları, hakları, inceleme şekli gibi konular dile getirilmiştir. Bakanlık düzenlemeleri kapsamında, bakanlık birimler arasındaki koordinasyona ilişkin idari düzenlemelerin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, İdare'nin sadece düzeltme taleplerini inceleyeceği özel bir birimin kurulması, bunun merkezi ve yerel olarak hizmet vermesi ve buradaki taleplerin de genel inceleme elemanına gitmemesinin gerektiği, bunun da arkasında da, temel olarak talepte bulunacak insanların incelemenin derinleştirileceğinden korkup kendilerini güvende hissetmeyince düzeltme talebinde bulunmayabilecekleri ifade edilmiştir.

Bunun yanı sıra, pişmanlık hükümlerini daha teşvik etmek üzere neler yapılabileceği üzerine fikir geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu amaçla, faiz oranında bir düşüklükle müdahalede bulunabileceği önerisi dile getirilmiştir. Bu önerinin arkasında da, pişmanlıkla beyan etmek yerine bekleyip tarhiyat, onun da tespit edilince çok da fark etmediği ifade edilmiştir. Zaten uzlaşmada bir şekilde cezanın kalkıyor olduğuna dair anlayış var olduğu için, o zaman aynı noktaya gelindiği gibi bir durum ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Bu nedenledir ki, bir miktar düşük faiz uygulamasıyla pişmanlık hükümlerinin daha etkili çalıştırılabileceği ifade edilmiştir.

İdarenin birden fazla talebi aynı anda çözmesinin kimi zaman gerek sektörel faaliyet, gerekse de ivedilikle ekonomik aktivitenin sürekliliği için çok önemli olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle, böylesi ivedilik arz eden sektörel taleplerin hızlı bir şekilde çözülmesinin gerekliliğine dikkat çekilmiş, bu vasıtayla da yığılmaların engelleneceği ifade edilmiştir.

b. Mükellef Kararları

c. İnceleme Şekli

d. Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Uygulamaları

Büyük mükellefler vergi dairesinin neden kurulduğu, nasıl olduğu, nasıl çalışması gerektiği üzerinde tartışmalar bu bölümde de tekrar tekrar dile getirilmiştir. Ve yine varılan son nokta, uygulama sürecinde sadece belli kısımların hayata geçirildiği, belli kısımları geçemediği yönünde olmuştur.

Büyük mükellefler vergi dairesi kurulduğunda cari denetim yapılması planlanmış olmasına rağmen bu cari denetime ilişkin yasal hiçbir düzenleme yapılmadığı kimi katılımcılar tarafından hatırlatılmıştır. Tüm mevcut aksaklıklardan yola çıkarak, yine baştan sona vergi inceleme sisteminin düzenlenmesi gerektiği ve bunun da bir bütünlük içinde yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, muktezaların tarihi ile ilgili bir sıkıntı yaşandığı ifade edilmiştir. Bir muktezanın değişiklik tarihine kadar mükellefi koruyarak olması gerektiği ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, mükellefin elindeki mukteza yeni bir uygulama ya da görüş değişikliği olana kadar "onu korur" diye bakılması gerektiği ifade edilmiştir.

Vergi sisteminde gelinecek mevcut duruma atıfta bulunarak, norm birliğinin, açıklığın, güvenilirliğin ve hukuk sisteminin doğru çalışmasının sağlanamadığı ifade edilmiştir. Toplumsal mutabakatın önemine değinilmiş, uzlaşma kabiliyetinin toplumca geliştirilmesi gereken bir husus olduğuna dikkat çekilmiştir.

Hukukun üstünlüğünün temel yapı taşı olduğu, mükellef haklarının korunduğu bir yapıya ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir. Mükellef hakkını korumak, özellikle de bireyi devlete karşı korumanın önemine



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

değiniştir. Bu nedenledir ki, sürekli olarak “zihniyet değişmelidir” argümanı sıklıkla ifade edilmiştir. Palyatif çözümlerle tek tek düzeltmelerin sorunların tamamıyla çözemeyeceği ifade edilmiştir.

Vergi alanında da sadece yazılı hukuk kuralların, mevzuat önemli olmadığı, özellikle yabancıların yurtdışında da en fazla itibar gösterdiği konulardan birinin de itibar riski olduğu, vergi uygulamalarına da bu perspektiften yaklaşmak gerektiği ifade edilmiştir. Vergi dairelerinin uygulamaları veya gelir idaresinin uygulamalarının itibar riski yarattığı durumlarla karşılaşıldığı ifade edilmiştir. Sadece vergi otoritelerinin değil, aynı zamanda mükellefin de yaptığı bir işlemde dolayı da itibar riskini dikkate alabilecek konuma gelmesi, bu zihniyetin yerleşik hale gelmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Karşılaşılan sorunların temelinde Maliye Bakanlığı’ndaki mevcut yapılanma ve bu yapılanmanın işleyişinin de etkisi olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle sadece inceleme elemanını veya inceleme birimini soyutlayıp, bakanlıktaki aksaklıkların da çözülmeyeceği ifade edilmiştir.