TÜRK GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANMASI HAKKINDA RAPOR

VERGİ DENETMENLERİ DERNEĞİ

ANKARA, 2002

VERGİ DENETMENLERİ DERNEĞİ
GENEL MERKEZİ
1975

TÜRK GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANMASI HAKKINDA RAPOR

ANKARA, 2002

Baskı : Şafak Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.
Tel: (312) 229 57 84 ANKARA

ÖNSÖZ

Küreselleşme; en basit anlamıyla ülkeler arasındaki sınırların kaldırılması, uygulanan ekonomik ve sosyal politikalarla birlikte insanların ve düşüncelerin de farksızlaşması sonucunu da doğurmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde hızla tamamlanan bu sürecin gerisinde kalmamak ise; toplumların bu yeni yapıya entegre olabilmek için gerekli uyumlaştırma çabalarında kararlılık göstermelerinden geçmektedir.

Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırması hakkındaki raporumuzu okurken sizlerinde anlayacağı üzere, 1950 yılında vergi kanunlarında yapılan büyük reformdan sonra, 1951 yılında başlayan yeniden yapılandırma çalışmalarının son sözünün bu güne kadar söylenmiş olması gerekirken bizim böyle bir çalışmaya 2002 yılında önsöz yazıyor olmamız bu konudaki isteksizliliğin en açık ifadesidir. Oysa bu çalışmaların günümüzden yaklaşık 50 yıl önce başlatılması; bir yandan bu yapılandırmanın gerekliliğini, diğer yandan bu konuda yapılan çalışmaların yetersizliğini ortaya koymaktadır. Keza Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırması ile ilgili olarak 1950'li yıllardan günümüze kadar 20'den fazla yasa teklifi verilmiş olmasına karşın bunlardan hiç biri yasalaşma şansı bulamamıştır.

Bir vergi sisteminin başarısının tek şansı; iyi bir Gelir İdaresi ile birlikte düşünülmesidir. Gelir İdaresi zayıf, yetersiz ve özellikle yeni gelişmelere ayak uyduramayan ülkeler, en ileri vergi kanunlarını kabul etseler bile, bu kanunlarla istenilen sonuçlara ulaşamazlar. Bu genel kabulün aksine, ülkemizde sürekli olarak

vergi kanunlarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış, ancak, bu kanunları uygulayacak olan idarenin yapısına ilişkin çalışmalara yer verilmemiştir.

Vergi Denetmenleri Derneği olarak 1970'li yıllardan günümüze kadar oluşan birikimlerimizle hazırladığımız "Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Rapor" adlı çalışmamızda mensubu olduğumuz Türk Gelir İdaresinin sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerimize, ayrıca, görüşlerimize parelelliği nedeniyle DPT tarafından hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na da yer verilmiştir. Raporumuzda bahsedilen sorunlar değişik şekilleriyle Türk İdari Yapısının bütününde mevcuttur.

Derneğimiz tarafından; gündemde olan bu konuyla ilgili olarak yapılan çalışmanın atılacak somut adımlara yardımcı olmasını diliyoruz.

Vergi Denetmenleri Derneği Genel Merkezi

İÇİNDEKİLER

I - GİRİŞ

Devlet günümüzde; güvenlik, eğitim, sağlık ve bayındırlık hizmetleri ile ekonomik ve sosyal görevlerinden doğan diğer hizmetleri görmektedir. Ekonomide denge sağlanması, ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi, tam istihdamın sağlanması ve korunması, gelir dağılımında adaletin sağlanması bakımından da devlet önemli fonksiyonlar üstlenmiştir.

Devletin yüklendiği fonksiyonları gerçekleştirebilmesi için, gider yapması gerekmektedir. Yapacağı bu giderleri finanse etmek için de gelire ihtiyacı vardır. Bu ihtiyaç devletin çeşitli kuruluşları aracılığıyla, farklı kaynaklardan sağlanır. Bunlar; vergiler, harçlar, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, para basmaktan doğan gelirler ve bağışlar gibi gelirlerden oluşmaktadır.

Bunlar arasında en sağlıklı ve sürekli olan kaynak vergi gelirleridir. Özellikle ülkemizde kamu gelirlerinin %80'i vergi gelirlerinden meydana gelmektedir. Buna göre vergi, ülkemiz açısından çok önemli bir özelliğe sahiptir. Vergi toplamak için sadece iyi vergi kanunları çıkarmak yeterli değildir. Aynı zamanda etkin bir Gelir İdaresi de gereklidir. İdarenin etkinliğini sağlayan birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin en başında da sağlıklı bir örgütlenmenin gerçekleştirilmiş olması gelmektedir.

Bu açıdan ülkemizdeki uygulamaya baktığımızda, Türk Gelir İdaresinin örgütlenme yapısından kaynaklanan bazı sorunların mevcut olduğu ve bu sorunların Gelir İdaresinin etkinliğini azalttığı görülmektedir.

Biz bu raporumuzda, Gelir İdaresinin örgütlenme yapısından kaynaklanan sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerimizi ortaya koymaya çalışacağız.

II- TÜRK GELİR İDARESİNİN BUGÜNKÜ ÖRGÜTLENME ŞEKLİ

Türk Gelir İdaresinin örgüt yapısı ile ilgili olarak bugüne kadar çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararname yayımlanmış olup, bu düzenlemeler ile örgüt bazı değişikliklere uğramakla birlikte temel yapısını korumuştur. Bu konudaki en son düzenleme 13.12.1983 tarih ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmıştır.

Buna göre Türk Gelir İdaresi merkezde "Gelirler Genel Müdürlüğü" adı altında genel müdürlük düzeyinde örgütlenmiş ancak bu genel müdürlük bağımsız olmayıp Maliye Bakanlığı içinde yer almıştır. Taşrada ise il düzeyinde örgütlenmiş defterdarlıklardan oluşur. Defterdarlıklar Gelir İdaresine ilişkin görevlerini kendilerine bağlı vergi daireleri ve gelir müdürlükleri aracılığı ile yürütür.

Son olarak yayımlanan 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Gelir İdaresinin taşra örgütünde çok önemli düzenlemelere gidilmiş ve "Gelirler Bölge Müdürlükleri" ile "Vergi Dairesi Başkanlıkları" adı altında iki yeni birim oluşturulmuştur.

Bu düzenleme çok önemli bir gelişmedir. Çünkü 1936 yılından beri ihmal edilen taşra örgütü ilk defa yeniden düzenlenerek reforma tabi tutulmuştur.

Gelir İdaresinin bu örgütlenme şekli en son 178 sayılı KHK ile oluşturulmuş olmakla birlikte temelde çok eskilere dayanmaktadır. Maliye Nezaretinin Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında 1880 tarihli Nizamname'ye baktığımızda Maliye Nezareti'nin Heyeti Merkeziye ve Heyeti Mülhaka'dan oluştuğunu ve Heyeti Merkeziyeyi oluşturan dairelerden birinin de "Varidat İdarei

Umumiyesi" olduğu görülmektedir. Bu daire çeşitli değişikliklere uğrayarak bugüne kadar gelmiş ve Gelirler Genel Müdürlüğü adını almıştır.

"Defterdarlık" müessesesi ise yine aynı şekilde İmparatorluk dönemine dayanmaktadır. Ancak bu müessese ilk başta Bab-ı Defterdar adı ile imparatorluğunun merkez teşkilatında yer almakta olup devletin bütün mali işlemlerinin yürütüldüğü yerdi. Bu teşkilatın başı durumunda olan defterdar ise, padişahın mali konularındaki vekili durumunda idi. 1927 yılından itibaren ise "Defterdarlık" müessesesi Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak örgütlenmedeki yerini almıştır.

Buna göre, 543 sayılı KHK ile getirilen düzenleme değerlendirme dışı tutulursa Gelir İdaresinin örgütlenmesine ilişkin en son düzenleme 13.12.1983 tarih ve 178 sayılı KHK olmakla birlikte bu kararnamedeki temel düzenlemeler çok eskilere dayanmaktadır.

III-ÖRGÜTLENMEDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR:

Türk Gelir İdaresinin mevcut örgüt yapısının Cumhuriyetin ilk yıllarına hatta Osmanlı İmparatorluğuna kadar dayandığını ve o günün koşulları dikkate alınarak oluşturulduğu Raporumuzun II. bölümünde belirtmiştik.

Ancak o günden bugüne kadar gerek mali gerekse iktisadi ve sosyal alanda birçok değişiklik olmasına rağmen Gelir İdaresi bu değişikliklerin gerisinde kalmıştır. En başta o gün alınmakta olan vergiler ile bugünkü vergiler arasında hem nitelik hem de nicelik olarak farklılıklar bulunmaktadır. Vergilerin sayısı çok hızlı bir şekilde artmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde ve Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayi ve ticaret sektörü çok gelişmediğinden halk daha çok tarımla uğraşıyordu. Tarım üzerinden alınan en önemli vergi ise Aşar idi. Öyle ki 1924 yılında

aşar bütçe gelirlerinin %22'sini oluşturmaktaydı. Devlet bu vergiyi doğrudan kendisi toplamıyor, iltizam yoluyla toplatıyordu. Ancak 1925 yılında Aşar Vergisi kaldırılmış, dolayısıyla "Mültezimlik" uygulamasına gerek kalmamış ve Devlet kendi vergisini kendisi toplamaya başlamıştır. Özellikle 1950 yılından sonra dünyanın en modern uygulamalarından biri olan "beyan esası"na geçilmiş ve böylece mükellefler vergilendirilecek gelirlerini kendileri beyan etmeye başlamışlardır.

Buna göre, bundan yüzyıl önce devlet mükellef ile vergi olayında doğrudan yüzyüze gelmediğinden seçilen idari yapıda bu anlayışa uygundu. Oysa günümüzde bu ilişkiler tümüyle ters-yüz olmuş ve artık mükellef ile devlet karşı karşıya gelmiştir. Tüm bu gelişmelere rağmen Gelir İdaresinin mevcut yapısını günümüze kadar korumuş olması doğal olarak idarenin etkinliğini azaltmaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi imparatorluk dönemindeki vergiler ile günümüzdeki vergiler arasında niteliksel ve niceliksel farklılıklar bulunmaktadır. O dönemde vergilerin sayısı az olup devlet vergi toplama işini bizzat kendisi yapmadığından mali örgütlenmede gelir birimlerine fazla önem verilmemiş daha çok harcamaları yapan birim önem kazanmıştır. Nitekim o dönemlerdeki mali teşkilatı oluşturan "Bab-ı Defteri" ile bu teşkilatın başı durumunda olan "Defterdar" bu anlayışın bir göstergesidir. "Defterdar" defter tutan anlamına gelmekte olup genel olarak harcamaları defterlere kaydederdi.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte hızlı bir kalkınma sürecine girilmiş, ticaret ve sanayi sektörleri teşvik edilmeye başlanmıştır. Bu aşamada özel girişimler yeterli sermaye birikimine sahip olmadığından devlet bu alanlarda öncülük görevi üstlenmiş ve çok geniş bir kamu teşebbüs ve girişimciliği yaşanmıştır. Bu nedenle o yıllarda bütçe gelirlerinin içinde devletin mülk ve teşebbüs ge-

lirleri çok önemli bir yer tutmakta idi. Özel girişimcilik henüz yaygın olmadığından ve halkın büyük kısmının esnaflık ve çiftçilikle uğraşması nedeniyle bunlardan sağlanan vergi gelirleri düşük seviyelerde kalmıştır.

Ancak günümüzde bu görüntü tamamen tersine dönmüş ve özel girişimcilik çok geniş bir alana yayılırken kamu teşebbüsleri bunun gerisinde kalmış ve zarar eden kuruluşlar durumuna gelmiştir. Dolayısıyla bir yandan kamu girişimciliğinin etkinliği (karlılığı) azalırken diğer yandan özel girişimciliğin genişlemesi ve daha rantabl olması nedeniyle buradan sağlanan vergi gelirleri bütçede önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Öyle ki 2000 yılı Bütçe Kanununda 35 katrilyon liralık bütçe gelirlerinin 24 katrilyonu vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Buna göre, vergi gelirlerinin çok önemli olmadığı bir ortamda bu gelirlerin idaresi bağımlı bir genel müdürlüğe verilebilir. Ancak vergi gelirlerinin bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak %80'ini oluşturulduğu bir dönemde artık bu örgütlenme yetersiz kalmaktadır.

Diğer taraftan tek taraflı olarak vergi sisteminde reform niteliğinde değişiklikler yapılırken, bu sistemi uygulayacak örgütün ihmal edilmesi son derece yanlıştır. Tek başına vergi sisteminin değiştirilmesi veya iyileştirilmesi Gelir İdaresinin etkinliğini artıramaz. En iyi kanunların bile, uygulayıcılarının veya bunların içinde çalıştıkları sistemin yetersiz olması nedeniyle istenilen sonuçları vermeyeceği gerçeği gözardı edilmemelidir. Türk Gelir İdaresinin temel sorunu artık "vasıflı personel" ve "örgüt" sorunudur.

Örgüt sorununu merkez örgütü ve taşra örgütü açısından ayrı ayrı ele almak gerekir.

1.Merkezi Örgütün Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Türk Gelir İdaresinin merkez örgütü Maliye Bakanlığı içinde yer alan "Gelirler Genel Müdürlüğü" nden oluşmaktadır.

Son beş yıl içinde vergi gelirlerinin korsolide bütçe gelirleri içindeki payına bakıldığında bu oran 1996 yılında %82.3, 1997 yılında %81.6, 1998 yılında %78.1, 1999 yılında %78.2 ve 2000 yılında %78.5'dir. Bu demektir ki bütçe gelirlerinin ortalama %80'i vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Yine Maliye Bakanlığı'nın 5.5.2001 tarihi itibariyle toplam dolu kadro sayısı 113.361 olup, bunun 42.025'sı Gelirler Genel Müdürlüğü'nün personelidir. Dolayısıyla Gelirler Genel Müdürlüğü'nün toplam kadro sayısı; diğer genel müdürlüklerin toplam kadro sayısından fazla olduğu gibi, birçok bakanlığın toplam personel sayısından da fazladır.

Buna göre bu kadar fazla sayıda personele sahip olan ve devletin görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu finansmanın sağlanması açısından çok önemli görevler ve sorumluluklar yüklenmiş bulunan Gelir İdaresinin "Genel Müdürlük" düzeyinde örgütlenmesi son derece yanlıştır.

Bu örgütlenme şekli en başta idarenin almak istediği her kararda bürokratik engellerle karşılaşılması gibi bir sonucu doğurur. Örnek vermek gerekirse; etkin bir idarenin kurulmasının en önemli koşullarından biri personele yeterli ücret verilmesidir. Özellikle ülkemiz açısından verginin taşıdığı önem ve bunun suistimallere açık bir konu olduğu düşünülürse personele verilecek ücretin önemi daha da artmaktadır.

Buna göre, Maliye Bakanlığı içinde "Genel Müdürlük" düzeyinde örgütlenmiş bir Gelir İdaresi personeline ek mali imkanlar vermek istediğinde muhtemelen diğer birimlerin engellemeleri ile karşılaşacaktır. Bir de buna genel olarak tüm kamu sektöründe çalışanlara uygulanan "Personel Rejimi" eklendiğinde durum daha da kötüleşmektedir.

Ekonomi içinde etkin rol alan Merkez Bankası,SPK,Hazine

gibi kurumlar bu sorunları aşmış durumdadırlar. Bugün ülkemizde personeline en iyi ücret veren kurumların başında bu kurumlar gelmektedir.Bunlar personeline ek bir mali imkan vermek istediğinde yukarıda değinilen bürokratik bir engelle karşılaşmamaktadırlar.

Gelir İdaresinin "Genel Müdürlük" düzeyinde örgütlenmiş olması bu idarenin yeterli maddi olanaklara kavuşturulmasına engeldir. Şöyle ki, düşük seviyede örgütlenmiş kurumların maddi olanakları siyasal-bürokratik bir kısıtlamaya tabidir. Buna göre, kısıtlı kaynaklar varsayımı altında, düşük seviyede örgütlenmiş bir idarenin aldığı ödenek, diğer idarelerin ödenekleri ile orantılıdır. Devlette, kamu kesiminin diğer alanlarına sağlam kaynak sağlayan bir idarenin kendisine verilen görevini ifa edebilmesi için yeterli düzeyde kaynaklara sahip olmaması çok tuhaf bir çelişkidir. Bugün Gelir İdaresi bina, araç ve hatta kırtasiye sıkıntısı çekmektedir. Zaman zaman mükellefe gönderilecek tebliğ zarfına yapıştırılacak pul bulunamamaktadır.Bu bahsettiklerimiz özellikle Gelir İdaresinin taşra teşkilatında kendisini önemli ölçüde hissettirmektedir. Bütçe gelirlerinin %80'ini toplayan bir idarede böyle sıkıntılar olmaması gerekir.

2- Taşra Örgütünün Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

A-) "Defterdarlık" Müsessesesinin Yetersizliği

Gelir İdaresi taşrada il düzeyinde görev yapan "Defterdarlık" lar şeklinde örgütlenmiştir. Defterdarlıklara bağlı gelir müdürlükleri ile vergi daireleri ise Gelir İdaresinin yani Gelirler Genel Müdürlüğünün Defterdarlık bünyesindeki taşra birimleridir. Bu durumda Gelir İdaresinin taşradaki en büyük karar merci defterdar olmaktadır.

Gelir İdaresinin kendisinden beklenen görevleri zamanında ve etkin bir biçimde yerine getirememesinin başlıca ne-

denlerinden birisi de merkez örgütü (Gelirler Genel Müdürlüğü) ile taşra kuruluşları (vergi dairleri)arasında iyi işleyen bir iletişim ağının mevcut olamamasıdır. İl İdaresi Kanununa göre vergi dairelerı ile Gelirler Genel Müdürlüğünün direkt bir hiyerarşik ilişkisi bulunmamakta, karşılıklı yazışma ve haberleşme valilik ve defterdarlık kanalı ile yapılmakta ancak bu ilişki de sağlıklı bir şekilde işlemediğinden, merkezin doğru ve zamanında karar alma, geri besleme yoluyla kararları gözden geçirme ve uygulamayı izleme ve değerlendirme olanakları sınırlı kalmaktadır.

İl düzeyinde taşra teşkilatı sorumlusu olarak görev yapan defterdarın vergi daireleri dışında diğer maliye servislerinin denetiminden, gözetiminden sorumlu olmaları, valiye karşı yükümlülükleri ve birçok toplantı ortamında bulunmak zorunda olmaları iş verimliliğini azaltmakta, vergi uygulamaları ve denetimini büyük ölçüde aksatmaktadır.

Bugün defterdarlara yasalarla verilen görevler, defterdarın gelir toplama işini sağlıklı olarak yürütmesini engellemektedir. Defterdar ilde asıl görevleri nedeniyle 15 komisyonun, diğer idari veya yasal düzenlemeler uyarınca da 26 komisyonun olmak üzere toplam 41 adet komisyonun üyesidir. Ayrıca valinin verdiği diğer görevleri de ifa etmek durumundadır. Bu kadar görev verilen bir yöneticinin vergi toplamasını veya ildeki vergi dairelerini koordine etmesini beklemek gerçekçi bir yaklaşım olamaz.Buradaki sorun defterdarlardan kaynaklanmamaktadır. Tersine bu kişiler özverili bir şekilde çalışmaktadır. Sorun bizzat "Defterdarlık" müessesesinden kaynaklanmaktadır. Böyle bir örgütlenme modeli içine sıkıştırılan Gelir İdaresi de sağlıklı vergi toplayamaz.

B) Vergi Dairesi Müdürlüklerinin ve Vergi Dairesi Başkanlıklarının Yetersizliği

Türk Gelir İdaresinin örgüt yapısında en alt birimi oluşturan

ancak en önemli görevi yerine getiren birim vergi dairesi müdürlükleri ve 543 sayılı KHK ile kurulan Vergi Dairesi Başkanlıklarıdır.

Vergi Usul Kanununun 4. maddesinde vergi dairesinin tanımı şöyle yapılmıştır.

"Vergi dairesi; mükellefi tesbit eden, vergi tarh eden, tahakkuk ettiren ve tahsil eden dairedir."

Görüldüğü gibi vergileme ile ilgili işlemlerin başından sonuna kadar tüm zincir vergi dairesinde gerçekleşmektedir. O halde Gelir İdaresinin en önemli birimlerinden birisi vergi daireleridir.

Oysa şu anda vergi daireleri yalnızca kendi isteği ile gelip mükellefiyet başvurusunda bulunanları mükellef yapan, yine kendiliğinden gelip beyannamelerini veren mükelleflerin beyannamelerini kabul eden bir daire konumunda olup temel fonksiyonlarını yerine getirememektedir. Çünkü her şeyden önce vergi dairelerinin mükellef sayısı çok fazladır.

Ekonomik ve toplumsal yapıdaki gelişim ve değişim vergisel olayları ve yükümlü sayısını hızla artırırken Gelir İdaresi sınırlı olanaklarla hızla artan bir işlem hacminin baskısı altında kalmaktadır. Bunun sonucunda soruna çözüm olarak vergi daireleri önce büyütülmekte sonra bölünmektedir. Vergi dairelerinin belli standartların üzerinde büyütülmesi rasyonel değildir. Şöyle ki, Gelir İdaresinin var olan kadrosu belli bir standardın üzerinde yönetim becerisini gösteremeyecektir. Fiziksel olanaklar sınırlıdır. Sürekli büyüme eğilimi gösteren bir vergi dairesinin gereksinim duyacağı vasıflı personel, çalışma yeri, demirbaş, büro malzemeleri gibi olanaklar sağlanamamaktadır. İş hacmi artan ve büyüyen vergi dairelerinin bölünerek yeni vergi daireleri kurulması da soruna çözüm getirmemektedir. Vergi dairelerinin sürekli bölünmesi durumunda yetki ve görev alanları da bö-

lündüğünden bu süreç içinde yükümlüler ve vergisel olaylar kaybolmakta, tam olarak kavranamamaktadır. Kurulan her bir vergi dairesinin sabit yatırım giderleri nedeniyle marjinal maliyeti artmaktadır. Sürekli bölünme, yükümlülerin ilişkide bulunduğu ve bulunacağı vergi daireleri arasında sürekli gidip gelme zorunluluğu getirmekte, güçlük yaratmakta, idareye karşı bir tepki doğurmaktadır.

Buna göre vergi dairelerinin sayıları artırılarak üzerindeki yoğun yük kaldırılmalı ve etkin çalışmaları sağlanmalıdır. Vergi daireleri yalnızca kayıtlı mükellefin rutin işlerini yapmamalı, kayıt dışı ekonomiyi kayıtlı hale getirecek araştırma çalışmaları da yapmalıdır.

Ülkemizde vergi dairelerinde sıkışıklığa, aksaklığa yol açan uygulamaların özellikle tahsilat işlerinden kaynaklandığı gözlenmektedir. Hemen her ay, beyanname verme ve vergi ödeme dönemlerinde vergi daireleri çalışamaz duruma gelmektedir. Dolayısıyla, yeni örgütlenmede vergi dairelerinin "tahsilat" fonksiyonu olmamalıdır. Vergi dairesi çoğunluğu postayla yollanacak vergi beyananemelerini alıp, vergiyi tahakkuk ettirip, belgeleri ve bilgileri saklamakla görevli olmalıdır. Dosyalama sistemi iyi kurulmalı; tahsilat bankalar aracılığıyla yapılmalıdır. Nitekim birçok bankayla tahsilat konusunda anlaşma yapılmış ve uygulamaya başlanmıştır.

Vergi dairelerinde aksayan bir diğer husus da; "beyanname ve ekleri" üzerinde mükelleflerce yapılan hataların zamanında ortaya çıkarılamamasıdır. Yükümlüler bilerek ya da bilmeyerek beyanname ve eklerinde yanlışlıklar yapmaktadırlar. Tutarsız gelir tablosu ve bilançolar düzenleyip, beyannamelerine eklemektedir. Ya da gerekli bilgileri vermemektedirler. Bunların çoğu hakkında işlem yapılamadan tahakkuk zamanaşımı dolmaktadır. Bazen de vergi dairesindeki memurun anında müdahalesi ile dü-

zeltilebilecek bu hatalar cari yıl geçtikten sonra farkedildiğinden incelemeye sevk edilmekte ve bu tür basit incelemeler denetim elemanlarının zaten sınırlı olan zamanlarını almaktadır.

Bu durumun önlenebilmesi için her vergi dairesinde revizörler bulunmalıdır. Revizörler, vergi denetimlerinde öncelikle incelenmesinde yarar bulunduğunu gözledikleri yükümlüleri saptayıp, vergi denetim birimine bildirmelidir. Revizörlerin inceleme yetkisi beyanname ve ekleri ile sınırlı olmalı, yükümlü nezdinde inceleme yapmamalıdır. Nitekim 1970'li yıllarda Vergi Daireleri Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği'ne revizörler ile ilgili hükümler konulmuş, ancak uygulaması yapılmamıştır. Yine Vergi Daireleri Işlem Yönergesinde bu görevle ilgili olarak "Tarama-Kontrol" servisleri oluşturulmuş olmakla birlikte bu birimler amacına uygun bir şekilde etkin olarak çalışamamaktadır.

1994 yılında 543 sayılı KHK ile kurulan Vergi Dairesi Başkanlıklarında ise, Vergi Dairesi Müdürlüklerinin işleyiş yapısından kaynaklanan ve yukarıda sayılan sorunların yanında; bünyesinde zaten yeterli sayıda olmayan, vergi inceleme elemanlarından vergi denetmenlerini bulundurarak, vergi incelemelerinin sadece başkanlığın mükelellefleri ile sınırlı olması nedeniyle vergi denetmenlerinin etkinliğini ve verimliliğini azaltmaktadır. Kuruluş amacı itibariyle içinde takdir komisyonu,vergi denetmeni gibi öğeleri barındırarak küçük bir defterdarlık olması düşünülen vergi dairesi başkanlıkları, zaten yeterince işlemeyen defterdarlık içinde yeni bir bürokratik yapı olmaktan öteye gidememiştir. Bu nedenle kurulmasıyla hedeflenen amaca bugün itibariyle varılamadığı gibi aksine uzaklaşıldığı görülmektedir.

C-) Taşra Denetim Birimi Olan Vergi Denetmenlerinin Etkin Olarak Kullanılmaması

En son verilere göre Gelir İdaresinde görev yapan inceleme elemanlarının sayısı aşağıda verilmiştir. (Yardımcılar dahil)

DENETİM BİRİMLERİ İTİBARIYLA KADRO DURUMLARI

DENETİM BİRİMİ	DOLU KADRO	BOŞ KADRO	TOPLAM KADRO
TEFTİŞ KURULU BŞK.	107	360	467
HESAP UZM.KURULU	288	862	1150
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	352	1548	1900
VERGİ DENETMENLERİ	1875	5074	6949
TOPLAM	2622	7844	10466

Yukarıdaki tabloda kadro durumları gösterilen vergi inceleme elemanlarınca yıllar itibariyle yaptıkları inceleme sayısını, inceledikleri matrah ve buldukları matrah farklarını gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir.

DENETİM BİRİMLERİNİN YILLAR İTİBARIYLA YAPMIŞ OLDUĞU VERGİ İNCELEME SONUÇLARI

DENETİM BİRİMİ	YILI	İNCELEME SAYISI	İNCELENEN MATRAH FARKI (1000 TL)	BULUNAN MATRAH (1000 TL)
TEFTİŞ KURULU BŞK.	1996	948	652.734	9.847.846
HESAP UZM.KURULU	1996	4.398	227.116.344	31.886.128
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	1996	2.784	32.961.288	23.281.975
VERGİ DENETMENLERİ	1996	46.406	114.531.746	34.708.580
TOPLAM		**54.536**	**375.262.112**	**99.724.529**
TEFTİŞ KURULU BŞK.	1997	574	4.379.562	123.532.495
HESAP UZM.KURULU	1997	2.592	419.154.162	38.422.235
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	1997	1.776	31.628.062	32.518.029
VERGİ DENETMENLERİ	1997	58.256	268.726.316	90.426.793
TOPLAM		**63.198**	**723.888.102**	**284.899.552**
TEFTİŞ KURULU BŞK.	1998	437	20.945.829	92.549.075
HESAP UZM.KURULU	1998	4.174	714.904.254	184.860.388
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	1998	2.502	135.198.268	142.230.580
VERGİ DENETMENLERİ	1998	61.635	892.381.537	264.580.795
TOPLAM		**68.748**	**1.763.429.888**	**684.220.838**

TEFTİŞ KURULU BŞK.	1999	266	949.882	1.253.548
HESAP UZM.KURULU	1999	2.372	271.577.739	512.999.650
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	1999	1.665	149.139.740	200.551.329
VERGİ DENETMENLERİ	1999	47.428	867.110.509	328.992.640
TOPLAM		**51.731**	**1.288.777.870**	**1.043.797.167**
TEFTİŞ KURULU BŞK.	2000	272	43.616.463	59.070.136
HESAP UZM.KURULU	2000	3.103	1.223.427.564	959.008.208
GELİRLER KONTROLÖRLERİ	2000	1.650	658.274.904	430.970.298
VERGİ DENETMENLERİ	2000	55.310	1.695.702.732	538.050.372
TOPLAM		**60.335**	**3.621.021.663**	**1.997.099.014**

Vergi denetimlerinin yeterince etkin olmamasının başlıca nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Türkiye genelinde ve uzun vadeli bir denetim planlaması yapılmamakta, mükellef seçiminde belirli ve anlamlı kriterler oluşturulamamaktadır.

- İnceleme elamanının yararlanabileceği bir veri tabanı geliştirilememiş, incelemelerde bilgisayar desteği yeterince kullanılamamaktadır.

- Özlük hakları inceleme elamanlarının mesleki motivasyonlarını artıracak ve kalıcı kılacak düzeyde değildir.

- Özellikle yerel teşkilata bağlı olarak çalışan inceleme elemanlarının bir kısmı, yöneltilen bazı baskılara karşı zaman zaman çaresiz kalabilmektedir.

- Gelirler Bölge Müdürlükleri'nin tamamı aktif hale getirilememiştir.

- Vergi incelemelerinin tek elden koordine edilememesi nedeniyle; bir mükellefin aynı dönem hesapları farklı inceleme birimleri tarafından aynı anda incelenebilmekte, bu da denetimin verimliliğini azaltmaktadır.

Yukarıda ana hatları ile sayılan nedenler hem inceleme yüzdesini azaltmakta hem de yapılan incelemelerin beklenen sonucu vermesini engellemektedir.

Son 5 yıl içinde vergi denetmenleri tarfından gerçekleştirilen inceleme sayısı ve bulunan matrah farkları aşağıdaki gibidir.

Yılı	Toplam İnceleme Sayısı	Vergi Denetmenlerince Yapılan İnceleme Sayısı	İncelenen Matrah Toplamı (1000 TL)	Bulunan Matrah Farkı (1000 TL)	Matrah Farkının İncelenen Matraha Oranı, (%)
1996	54.536	46.406	114.531.746	34.708.580	30
1997	63.198	58.256	268.726.316	90.426.793	34
1998	68.748	61.635	892.381.537	264.580.795	30
1999	51.731	47.428	867.110.509	328.992.640	38
2000	60.335	55.310	1.695.702.732	538.050.372	32

Toplam incelemelerin 1995'de %85, 1996'de %85, 1997'de %92, 1998'de %90, 1999 ve 2000'de %92'si vergi denetmenlerince yapılmıştır. Son altı yıl içinde bulunan toplam matrah farklarının toplam incelenen matraha oranı ortalama %32'dir.

Görüldüğü gibi, toplam 2622 inceleme elemanının 1875 tanesini vergi denetmenleri oluşturmaktadır. Yine toplam incelemelerin % 89 'nu vergi denetmenleri gerçekleştirmektedir.

Buna göre vergi denetmenleri gerek sayısal çoğunluk olarak gerekse toplam inceleme sayısında sahip oldukları paylar itibariyle çok önemli bir denetim birimidir. Ancak Vergi Denetmenleri, il düzeyinde görevli olmaları ve idarenin bazı uygulamaları sonucunda işgücü kapasitelerini tam olarak kullanamamakta ve etkinliğini yitirmektedir.

Vergi denetmenlerinin çalışma yerleri tekrar düzenlenmeli ve mevcut uygulamaya göre il düzeyinde görev yapan bu elemanlar bölge düzeyine çekilmelidir. Nitekim 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile vergi denetmenlerinin bölge düzeyinde örgütlenmesi sağlanmış ve buna göre il düzeyinde görev yapan vergi denetmenlerinin bölge düzeyinde çalışması esası getirilmiştir. Ancak söz konusu Kararname 1994 yılında ya-

yımlanmasına rağmen henüz 6 bölgede uygulamasına geçilmiştir. Oysa İsviçre ve ABD dışındaki tüm OECD üyesi ülkelerde merkezi idareye bağlı bölge teşkilatları oluşturulmuştur.

Bu ülkelerde denetim fonksiyonunu yerine getiren en önemli birim bölge düzeyinde örgütlenen denetim birimleridir. Almanya'da inceleme teşkilatı merkezi idareye bağlı ve mahalli idareye bağlı teşkilatlar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Mahalli idareye bağlı inceleme birimi işletme murakıplarıdır. Bunların bir kısmı vergi dairelerinde bir kısmı ise bölge müdürlükleri (Maliye Başkanlıkları)nde çalışırlar. Ayrıca mahalli idareye bağlı mali polis birimi mevcuttur. Bu birim genel olarak vergi kaçakçılık hadiselerini meydana çıkarmak ve kaçakçılık yapanları takip etmek işi ile uğraşmaktadır. Merkezi idareye bağlı inceleme birimi ise merkezi işletme tetkik kuruludur. Anılan kurul murakıpları, lüzum görülen hallerde mahalli idare incelemelerine katılır. Dolayısıyla asıl inceleme bölge düzeyindeki elemanlarca yapılmaktadır.

Fransa'da vergi denetimleri esas itibariyle sayıları 8000 civarında olan ve mahalinde örgütlenmiş vergi müfettişleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca bakanlığa bağlı maliye müfettişlerinin hem harcama hem gelir hem de diğer mali konularda denetim yetkisi vardır.

Ülkemizde de bölge düzeyinde denetime bir an önce geçilmelidir. Bugün Türkiye'nin bir vilayeti kadar toprağa sahip ülkeler bile bölge düzeyinde örgütlenmeye geçmiştir. Denetimin bölge düzeyinde olması denetim elemanının yerelleşme sorununu da ortadan kaldırmaktadır. Yine büyük illerde denetim elemanına olan ihtiyaç daha fazla olduğu halde buralardaki elemanlar yetersiz kalmakta ancak küçük illerde incelenecek mükellefin çok az olmasına karşılık birçok denetim elemanı buralarda verimsiz bir şekilde istihdam edilmektedir. Oysa böyle küçük çapta olan 4-5 il bir bölge müdürlüğü kapsamına alınarak mahalli denetim elemanları bölgede istihdam edilse ve ihtiyaç oldukça bu illere turneler düzenlense Vergi Denetmenleri daha verimli kullanılmış olacaktır. Diğer taraftan denetmenlerin illerde görev yapması ve İller İdaresi Kanununa göre valinin emri altında

bulunmaları nedeniyle, Vergi Denetmenleri sağlıklı görev yapamamakta, vergi incelemesi dışında pek çok alanda valinin direktifi çerçevesinde çalıştırılmaktadırlar.

Vergi denetmenlerinin il düzeyinde görevlendirilmesi ile çalışma kapasitelerinin büyük bölümünün atıl durumda kaldığını vurgulamak açısından aşağıya bazı tablolar alınmıştır.

Tablo 1'de ekonomik potansiyeli küçük illerimizdeki, Tablo 2'de ise gelişmiş büyük illerimizdeki mükellef sayıları ile bu illerin toplam tahsilattaki payı gösterilmiştir.

TABLO -1

İL	KURUMLAR VERGİSİ MÜKELLEF (SERMAYE ŞİRKETİ)	GELİR VERGİSİ MÜKELLEFİ*	TOPLAM TAHSİSATTAKİ TOPLAM	PAYI%
IĞDIR	500	5496 (181)	5996	0.07
ŞIRNAK	950	4547 (78)	5497	0.20
TUNCELİ	87	1449 (100)	1536	0.03
KARS	405	3830 (596)	4235	0.05
HAKKARİ	207	1287 (182)	1494	0.04
GÜMÜŞHANE	165	2023 (232)	2188	0.02
BİNGÖL	567	2528 (234)	3095	0.02
AĞRI	602	4716 (513)	5318	0.04
MUŞ	449	1889 (285)	2338	0.03
SİİRT	259	1993 (290)	2252	0.03
BAYBURT	118	1968 (167)	2086	0.01
		TOPLAM	36.035	0.54

(*) Parantez içindeki rakamlar Birinci Sınıf Gelir Vergisi mükellefidir.

TABLO -2

İL	KURUMLAR VERGİSİ MÜKELLEF (SERMAYE ŞİRKETİ)	GELİR VERGİSİ MÜKELLEFİ*	TOPLAM TAHSİSATTAKİ TOPLAM	PAYI%
ADANA	11.441	46.884	58.325	1.20
ANKARA	64.464	203.197	267.843	15.41
ANTALYA	17.350	70.186	87.536	0.93
BURSA	17.847	85.934	103.781	2.86
İSTANBUL	194.790	509.783	704.573	42.77
İZMİR	41.648	158.853	200.501	4.98
		TOPLAM	1.422.559	68.15

Tabloların incelenmesinden görüleceği üzere, Tablo 1'deki 11 ilin toplam mükellef sayısı Tablo 2'deki tek bir ilin mükellef sayısına ulaşamamaktadır. Yani illerin mükellef sayıları arasında anormal farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle son dönemlerde kurulan illerde bu durum daha da çarpıcı bir şekilde ortaya çıkmaktadir. Durum böyle olunca zaten sınırlı sayıda olan denetim elemanlarının büyük bölümünün (Toplam denetim elemanı sayısı 2622 olup bunun ortalama 1875'i vergi denetmenidir.) böyle iş hacmi bakımından düşük kapasiteli illerde görevlendirilmesi işgücü kaybına yol açmaktadır. Oysa bu denetim elemanlarının bölge düzeyinde örgütlenmesi ile iş veriminin arttığı açıktır.

3) Diğer Sorunlar

Türk Gelir İdaresinin gerçekleştirmek zorunda olduğu en önemli uygulamalardan biri de otomasyon uygulamasıdır. Mükellef sayısındaki hızlı artış ve ekonomik yapıdaki sürekli değişim ve gelişimin sonucunda Gelir İdaresi, karmaşık ilişkiler, kavranamayan kayıt dışı işlemler ve izlenemeyen yükümlülük işlemleri ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu karmaşık ilişkilerin ve kapasitenin çok üstündeki mükellef kitlesinin sağlıklı takibi ancak

bilgisayar kullanımı ile mümkündür. Ayrıca bu yolla Gelir İdaresindeki bazı rutin işler daha hızlı bir şekilde gerçekleştirileceğinden Gelir İdaresinde çalışanlar mükelleflerin gerek bilgilendirilmesine gerekse takibine ilişkin görevlerini çok daha etkin bir şekilde gerçekleştirecektir.

Bugün vergi dairelerinde memur başına düşen mükellef sayısı çok fazladır. Dolayısıyla bu kadar çok mükellefin dosyasının periyodik bir şekilde uygun aralıklarla kontrol edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenlerde en basitinden beyannamesini vermeyen bir mükellefin belirlenmesi uzun zaman almaktadır. Aynı şekilde inceleme elemanları vergi incelemeleri sırasında herhangi bir mükellef ile ilgili olarak bir bilgiye ihtiyaç duyduklarında bunu yazı ile vergi dairesinden istemekte ve vergi dairesince de istenilen bilgi veya belge gönderilmektedir. Tabi bu işlem zaman almakta ve incelemelerin süresini uzatmaktadır. Vergi daireleri ile denetim birimleri arasında otomasyon ağı ve donanımının sağlanması halinde bu sorunlar ortadan kalkacak ve zaman açısından çok önemli bir tasarruf sağlanmış olacaktır.

Öte yandan, ülkemizde Gelir İdaresince etkin bir "Istihbarat Arşivi" oluşturulamamıştır. Gelir İdaresinin merkez teşkilatına bağlı bir istihbarat arşivi kurulmuş olmasına rağmen henüz bu arşiv kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirememektedir. İstihbarat arşivinin en önemli fonksiyonlarından biri vergi incelemesi yapan elemanlara sağlıklı bilgi akışı sağlamasıdır. Bu açıdan vergi inceleme elemanlarının istihbarat arşivinden gerektiği şekilde yararlanabildiği söylenemez. Bir an önce istihbarat arşivinin etkinliği sağlanmalı ve kullanıcıların hizmetine sunulmalıdır.

4- 2001 Yılında Yayınlanan T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Vergi Özel İhtisas Komisyonun Raporunda Belirtilen Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Sorunları

Ülkemizin kısa, orta ve uzun vadeli ekomomik, sosyal ve idari olarak planlamasını yapan ve saygın bir kuruluş olan T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Vergi Özel İhtisas Komisyonun Raporunda da raporumuzun önceki bölümlerinde be-

lirttiğimiz vergi iidaresinin ve vergi denetiminin sorunları ile ilgili görüşlerimize parelel ve bu görüşlerimizi destekleyici tespitler bulunmaktadır.

Bunları başlıklar halinde sıramamız gerekirse;

A- Gelir İdaresinin Yapısı Ve İşleyişi İle İlgili Sorunlar

a) Vergi ve Gelir İdaresine Gereken Önem Verilmemektedir

Son yıllarda bütçe açıkları giderek Türk Ekonomisi ve sosyal hayatı üzerinde çok ciddi olumsuz etkiler yapan boyutlara ulaşmıştır. Söz konusu bütçe açıklarının kapatılmasında , tercih, vergi yerine borçlanma yönünde kullanılmıştır. Bu durum, kısa dönemde sorunu çözer gibi görünmüşse de, borçlanma karşılığı yüklenilen faiz giderlerinin, son yıllarda katmerleşerek bütçe dengelerini ve komposizyonunu alt üst eden çok ciddi boyutlara ulaşması sonucunu doğurmuştur.

b) Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatı, İhtiyaçlara Cevap Verecek Fonksiyonel Bir Örgütlenme Yapısına Sahip Değildir

Gelir idaresinin bugünkü gerek merkez gerekse taşra teşkilatı, çağdaş ihtiyaçların ve üstleneceği yeni görevlerin gerektirdiği fonksiyonel örgütlenme yapısına sahip değildir. Gelir idaresinin merkez teşkilatı olarak Gelirler Genel Müdürlüğü ; ekonomik ve sosyal hayattaki gelişmelerin izlenmesinden, bu alanlarda meydana gelen gelişmelere uygun vergi politikalarının oluşturulmasından, oluşturulan vergi politikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp uygulanmasından, uygulamada meydana gelen tereddüt ve aksakların giderilmesinden, uluslararası vergi anlaşmalarının yapılmasından, kısmen vergi denetiminin yapılmasından, gümrük vergilerine ilişkin politikaların belirlenmesinden , vergi uygulamaları için gerekli alt yapının oluşturulup iyileştirilmesinden, vergi uygulamalarında çağdaş teknolojinin olanaklarından azami ölçüde yararlanılarak etkinliğin artırılmasından, personelin atama, nakil ve yükselmesinden , v.b. pek çok önemli görevin yerine getirilmesinden sorumludur. Bu

kadar değişik fonksiyonun bir genel müdürlük çatısı altında verimli bir şekilde yerine getirilmesi mümkün değildir.

c) Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatı Hiyerarşik Bir Bütünlük İçinde Örgütlenmiş Değildir

Sistemde, "Defterdarlık" müessesesinin Gelir İdaresi içindeki rolü büyük ölçüde muhafaza edildiği için Gelirler Genel Müdürlüğü- Gelirler Bölge Müdürlüğü- Vergi Dairesi zincirinde kopukluk sözkonusudur. Çünkü, İl İdaresi Kanunu gereğince Gelirler Genel Müdürü'nün defterdarlar üzerinde doğrudan hiyerarşik yetkisi bulunmamaktadır.

Gelir İdaresinin taşra teşkilatı içinde görünen ve vergi konusundaki önemli rolünün yanı sıra pek çok görevi bulunan "Defterdarlar" üzerinde, İl İdaresi Kanunu gereğince Gelir İdaresi merkez teşkilatının doğrudan bir otorite kurması mümkün değildir.

Vergiye ilişkin önemli yetkileri muhafaza edilmiş olmasına rağmen, Defterdarlar, kendilerine verilmiş bulunan diğer pek çok görev nedeniyle vergilendirme ile ilgili işlerle gereği gibi ilgenememektedirler.

Kurulmuş olan Gelirler Bölge Müdürlükleri ise, kendilerine yeterli yetki ve sorumluluklar verilmediği için görev bölgesindeki vergi dairelerine yönelik fonksiyonları bulunmadığı için gereği gibi görev yapamaz durumdadır.

d) Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatının Görev, Yetki ve Sorumlulukları Net Olarak Belirlenmemiştir

Gelir İdaresinin gerek merkez gerekse taşra teşkilatındaki birim ve kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarının sınırları açık olarak belirlenmemiştir.

Taşra Teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarının net olarak belirlenmemesi nedeniyle taşra teşkilatı inisiyatif kullanmayarak sorumluluk üstlenmekten kaçınmakta, merkez teşkilatının günlük sıradan işlerin ağır yükü altında bırakılmasına, bu da Merkez Teşkilatının vergi politikalarının hazırlanmasına, gelir ve usul

mevzuatının iyileştirilmesine, uygulamanın koordinasyonuna yeteri kadar vakit ayırmasını engellemektedir.

e) Gelir İdaresi, İnisiyatif Kullanmaya İmkan Veren, Yapıcı, Eğitici ve Yol Gösterici İç Denetim Anlayışından Yoksundur

Gelir İdaresinde yapıcı, yol gösterici ve eğitici iç denetim anlayışı yerine inisiyatif kullanmayı önleyici, iç denetim anlayışının hakim olması, personelin sorumluluk almasını engelleyen en önemli nedenlerinden biridir. Bu durum, sorunların yerinde ve kısa sürede çözümlenmesini önlemektedir. Sonuçta, aynı işle hem taşrada hem de merkezde uğraşılmakta ve dolayısıyla Merkez Teşkilatının iş yükünün gereksiz yere artmasına neden olmaktadır.

f) Gelir İdaresinde Performans Değerlemesi ve Denetimi Yapılmamaktadır

Gelişmiş ülkelerde, kurumların ve kurum çalışanlarının başarıları, önceden belirlenmiş performans kriterlerine ne derece uydukları ile ölçülmektedir. Türkiye'de kamu kesimi için henüz yeni bir kavram olan performans değerlemesi ve denetimi Gelir İdaresinde de uygulanmamaktadır. Bu durum ise İdarenin ve özellikle çalışanlarının performanslarına göre değerlendirilmemesi sonucunu ve dolayısıyla merkez teşkilatının iş yükünün gereksiz yere artmasına neden olmaktadır.

g) Vergi Daireleri, Yetki Bölgesi Dahilindeki Mükelleflerin Faaliyetlerini Yakından Takip Edemez Durumdadır

Mükelleflerin, mükellefiyetlerinin tesisinden vergilerini zamanında ödeyip ödemediklerine kadar her aşamada vergi dairesi tarafından yakından takip edilmesi Gelir İdaresinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında son derece önemlidir. Ancak, uygulamada bunun iyi işlediğini söylemek mümkün değildir. Çünkü; pek çok Vergi Dairesinin yetki bölgesi, üstesinden gelemeyeceği büyüklükte tutulmuştur. Ayrıca, Vergi Dairesi yöneticileri, yürürlükteki mevzuat gereği ağır bir evrak trafiğine boğulmuş olduğundan, planlama, koordinasyon ve izleme gibi temel yöneticilik görevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler.

Diğer taraftan, mükelleflerin beyanname vermek, vergilerini ödemek ve benzeri vergisel mükellefiyetlerini yerine getirmek için sık sık vergi dairelerine gitme yönündeki alışkanlıklarının devam etmesine yol açan yürürlükteki vergi uygulamalarının Vergi Dairesinin iç iş yükünü büyük ölçüde artırması nedeniyle Vergi Dairesi personelinin rasyonel iistihdamı sağlanamaktadır. Bu durum, vergileme bakımından son derece önemli olan "yoklama" faaliyetinin sistemli ve etkin bir şekilde yapılmasını engellemektedir.

h) Vergi Uygulamalarında Çağdaş Teknolojinin Olanaklarından Yeterince Yaralanılamamaktadır

Vergi dairelerinin (muhasebeyi de kapsayan) tam otomasyonu, yönetsel karar alma sürecinde çok önemli bir fonksiyon üstlenmesine rağmen, bu konuda birkaç pilot uygulamanın ötesinde geçilememiştir.

Vergilerin bankalar kanalıyla tahsilinin yaygınlaştırılması yönündeki olumlu adım, bankalarla vergi daireleri arasında mükellef bazında, vergi türü ve taksitleri itibariyle günlük olarak sağlanması gereken mutabakatın, günler hatta haftalar geçtiği halde sağlanamamasının yarattığı olumsuz hava ile gölgelenmektedir. Bu durum, bir yandan vergilerini banka kanalıyla yatırması arzulanan mükelleflerin anılan ödeme sistemine yeterince güven duymalarını, diğer yandan da vergi borcunu vadesinde ödemeyen mükelleflerin üzerine Vergi Dairesince zamanında gidilmesini engellemekte ve dolayısıyla idarenin etkinliğini azalttığı için vergilerin tam ve zamanında ödeyenlerin güven ve adalet duygularını zedelemektedir.

Bazı kurum ve kuruluşlar (Bankalar, Noterler, Tapu Sicil Müdürlükleri, Belediyeler, Elektrik Dağıtım Şirketleri, Borsalar ve Meslek Odaları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Trafik v.b.) ile Gelir İdaresi arasında bilgi akışını hızlandıracak çağdaş teknolojik donanıma sahip alt yapının henüz oluşturulamamış olması da Gelir İdaresinin etkinliğini arttırıcı politikaların uygulamaya geçirilmesini engellemektedir.

i) Gelir İdaresinin Faaliyetleri Hakkında Kamuoyuna Yeterli Ve Düzenli Bilgi Sunulmamaktadır

Çağdaş yönetimlerde ne kadar başarılı olunduğunun dağerlendirilmesi kamuoyunca yapılmaktadır. Doğal olarak, kamuoyunun böyle bir değerlendirmede bulunabilmesi için sağlıklı bilgilere sahip olması gerekmektedir. Vergi gibi tüm toplumu yakından ilgilendiren önemli bir konuda gerekli bilgilere ulaşmak, zaruretten de öte kamuoyunun hakkıdır. Oysa Gelir İdaresi, kendisinin kamuoyunca değerlendirilmesini sağlayacak sağlıklı bilgileri, kamuoyunun bilgisine düzenli olarak sunma geleneğini henüz yerleştirmiş değildir.

j) Gelir İdaresi Kaliteli Personel İstihdam Edememektedir

İyi işleyen bir organizasyonun kurulmasının, iyi gelir politikalarının hazırlanmasının, bu gelir polikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp etkin bir şekilde uygulanmasının ancak iyi eğitim almış kalifiye personelle yapılabileceği unutulmamadır. Ancak, uzun yıllardan beri iizlenmekte olan ücret politikaları nedeniyle Gelir İdaresi, amaca uygun yüksek öğrenim görmüş kişilerin işe girmek için ilk sıralarda tercih yaptıkları bir yer olmaktan çıktığı gibi, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir kurum haline gelmiştir. Sonuçta, nitelikli personel giderek azalmaya ve dolayısıyla arzulanan ölçüde hizmet üretilememeye başlamıştır.

k) Personelin Atanma, Yer Değiştirme ve Yükselmesi ile Ek Ücret Ödemelerinde Objektif Kriterler Kullanılmamaktadır

Gelir İdaresinin merkez ve taşra personelinin atanma, yükselme ve yer değiştirmeleri ile ek ücret ödemelerinde objektif kriterler kullanılmamış olması etkinlik ve verimliliği büyük ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

l) Gelir İdaresi, Sık Sık Maruz Kaldığı Dış Etkiler Nedeniyle Kanunları Objektif Ve Tarafsız Olarak Uygulamada Zorluklarla Karşılaşmaktadır

Vergi kanunlarının objektif ve tarafsız uygulanmasının, ver-

gilemede başarılı olmanın en önemli anahtarlarından birisi olduğu kuşkusuzdur. Ancak, Gelir İdaresinin yeterli güvenceye kavuşturulmaması nedeniyle sık sık karşılaşılan dış müdahaleler objektif ve tarafsız uygulamayı büyük ölçüde zedelemektedir.

B- Vergi Denetiminin Sorunları

a) İç Denetim Ve Dış Denetimin Birbirinden Ayrılmamış Olması

Pek çok vergi inceleme elemanının vergi inceleme (dış denetim) yetkisi ,teftiş ve soruşturma (iç denetim) yetkisi ya da idari görev ile çakışmaktır. Vergi inceleme elemanlarından sadece Hesap Uzmanlarının temel görevi vergi incelemesi yapmaktır. Maliye Müfettişleri , Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenlerinin teftiş ve soruşturma yetki ve görevleri de bulunmaktadır. Defterdarlar ve Vergi Dairesi Müdürleri ile Gelirler Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatında müdür kadrolarında bulunanların, yürütmekte oldukları idari görevler nedeniyle Vergi Denetimi ile uğraşmaları fiilen iimkansızdır. Vergi incelemesi yetkisinin yanında teftiş ve soruşturma yetkisinin de ya da idari görevin de bulunması, bir yandan sözkonusu personelin Vergi Denetimi görevinl etkin olarak yapmasını engellerken, diğer yandan vergi uygulamalarının etkinliğinin artırılmasında son derece önemli olan yönlendirici, eğitici ve yol gösterici iç denetimin yapılmasında ya da idari görevin yürütülmesinde aksamalara neden olmaktadır.

İç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması, yeni işe alınan denetim elemanlarına hem iç denetim hem de dış denetim ile ilgili eğitim verilmesi zorunluluğunu gündeme getirmekte; bu da hem zaman kayıplarına yol açmakta hem de bu amaçla işe alınan denetim elemanlarının ne vergi denetimi ne de iç denetim alanında yeterli eğitim alamamaları sonucunu doğurmaktadır.

Vergi incelemesi özel eğitimi almamış bazı kamu personeline, salt 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun im-

kanlarından yararlandırmayı amaçlayan vergi incelemesi yetkisi verilmesine yönelik girişimlerin, ihtisas işi olan vergi denetiminin ciddiyetiyle bağdaşmadığı da kuşkusuzdur.

b) Vergi Denetiminde Planlanma ve Koordinasyon Eksikliği

Vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenmiş değildir.Vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri ile bölgelerin coğrafi durumları ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurularak Türkiye çapında genel vergi denetimi yıllık uygulama programları yapılamamaktadır. Genel vergi denetimi yıllık uygulama programlarında yer alacak esaslar çerçevesinde, bölgelerin coğrafi durumları ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurularak bölgesel vergi denetimi uygulama programları da yapılamamaktadır. Bu durum, incelenmesi gereken mükelleflerin öncelik sıralarının belirlenmesinde ve vergi inceleme elemanlarının işgücü planlamasında rasyonellikten uzaklaşılmasına yol açmakta; vergi incelemesinin etkinlik ve verimliliğini büyük ölçüde azaltmaktadır.

Vergi denetim birimlerinin kendi elemanları için sistemli ve etkin vergi denetim planı yaptıklarını söylemek mümkün değildir. Bazı vergi denetim birimlerinin kendi elemanları için yapmış oldukları yıllık çalışma planlarının ne hazırlanışı ne de uygulanışı sırasında ilgili birimler arasında yeterli koordinasyon sağlandığını söylemek de mümkün değildir. Bir ara, ilgili birimler arasında vergi denetiminin Türkiye çapında koordinasyonu için başlatılmış olan girişimlerden de beklenen sonuç elde edilememiştir.

Vergi denetiminin bugünkü kurumsal yapısı içinde Türkiye çapında vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerinin belirlenip planlanması mümkün görülmemektedir. Böyle bir planlama yapılsa bile, bugünkü kurumsal yapı içinde başarılı olarak uygulanma şansı bulunmamaktadır.

Oysa, vergi denetiminin bir merkezden planlanmamış olması nedeniyle, bazı ekonomik merkezlerde gerek nitelik gerekse nicelik açısından gereğinden fazla merkezi vergi inceleme ele-

manının görevlendirilmiş, buna karşılık bazı merkezlere gönderilen vergi inceleme elemanının yetersiz kalmasına yol açılmıştır. Aynı şekilde, mahalli vergi inceleme elemanı ihtiyacının tespitinde ve karşılanmasında rasyonellikten uzaklaşılmaktadır.

Vergi denetiminin tek elden planlanıp uygulamaya konulmaması, aynı mükellefin birden fazla vergi inceleme elemanı tarafından incelemeye alınması gibi arzu edilmeyen görev ve yetki çakışmalarına yol açmakta, vergi inceleme elemanı gücünün rasyonel ve verimli kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

Vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerinin hangi birim tarafından belirleneceği ve bunlara uygun vergi denetimi yıllık uygulama programlarının hangi birim tarafından hazırlanacağı hususlarındaki hukuksal boşluk, gereksiz yetki tartışmalarına ve çakışmalarına yol açmaktadır. Bu tür kısır çekişmeler vergi denetiminin etkinliğini büyük ölçüde zedelemektedir.

Bu durum aynı zamanda, vergi inceleme elemanlarının işe alınmalarında, eğitimlerinde ve vergi inceleme tekniklerinin geliştirilmesinde standardizasyonun sağlanamamasına da neden olmaktadır.

c) Vergi İnceleme Elemanlarının Dış Etkilere Karşı Güvence Sorunu

Vergi inceleme elemanlarının, özellikle taşrada görev yapanların, dış etkilere karşı, incelemelerinde tarafsız ve objektif davranmalarını sağlayacak gerçek anlamda, yeterli güvenceye sahip olduklarını söylemek mümkün değildir.

d) Vergi İnceleme Elemanlığında Hiyerarşik Yükselme Olanağı Yoktur

Taşra veya Genel Müdürlük vergi inceleme elemanlığında başarılı olanların hiyerarşik yükselmelerinin önü açık değildir. Bu durum, Taşra veya Genel Müdürlük vergi inceleme elemanlığında başarılı olanlarda motivasyon eksikliği ve dolayısıyla verim düşüklüğü yaratmaktadır.

e) Performans Değerlemesi Yapılmamaktadır

Vergi denetim birimlerince, periyodik dönemler itibariyle hedefler ve faaliyet sonuçları kamuoyunun bilgisine sunulmamakta ve vergi inceleme elemanları için performansa dayalı ödüllendirme - cezalandırma sistemi uygulanmamaktadır.

Bu durum, bir yandan, vergi denetim birimlerinin hedeflerine ulaşıp ulaşmadıklarının kamuoyunun bilgisi dışında kalması nedeniyle söz konusu birimlerin vergi denetimi konusunda ilave gayret gösterme ihtiyacını ortadan kaldırmakta, diğer yandan, başarılı vergi inceleme elemanlarının motivasyonlarını köreltmekte, bunların sonucunda da vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması mümkün olamamaktadır.

f) Vergi İncelemelerine Hız Kazandırıcı Olanaklardan Yeterince Yararlanılmamaktadır

Vergi incelemelerinin en kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlayan olanaklardan yeterince yararlanıldığını söylemek mümkün değildir. İncelenecek mükelleflerin seçiminde klasik yöntemler kullanılmaya devam etmekte, çağdaş veriler ve objektif kriterler henüz yeterince kullanılmamaktadır.

Vergi denetimlerinde hız ve dolayısıyla etkinlik sağlayacak sektörel vergi inceleme kılavuzları tam ve gereği gibi hazırlanmış değildir.

Vergi inceleme elemanlarının, monotonlaşmaya yol açmayacak ölçüde, kendi içinde vergiler ve sektörler itibariyle uzmanlaşmaları ve eğitimlerinin de buna yönelik verilmesi, vergi incelemelerine hız kazandıracak bir başka husus olmasına karşın buna uyulduğunu söylemek mümkün değildir.

Vergi inceleme elemanlarına destek hizmeti sağlamak üzere, sanayinin muhtelif alanlarında uzmanlaşmış mühendis, yazılımcı, teknisyen, istatistikçi, v.b. personel istihdam edilmemektedir.

g) Maddi ve Manevi Motivasyon Eksikliği

Gelir İdaresinde olduğu gibi, vergi inceleme elemanlığı da,

daha iyi imkanlar sunan diğer kamu kurumları karşısında, amaca uygun iyi yüksek öğrenim görmüş olanların işe girmek için ilk sıralarda tercih ettikleri bir yer olmaktan çıkmış, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir meslek haline gelmiştir. İyi personelin işe alınamaması, işe alınıp eğitilen kalifiye personelin de muhafaza edilememesi nedeniyle vergi denetim gücü her geçen gün kan kaybetmektedir. Bunda, denetim elemanlarının ücret seviyelerinin, emsali bazı kamu kurumlarında denetim görevi yapanların ücretlerine kıyasla çok düşük düzeyde kalmasının rolü büyüktür.

1989 yılında 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunun yürürlüğe girmesi, gerek vergi denetimi gerekse mesleğe yeni katılan vergi inceleme elemanlarının eğitimi için son derece önemli olan pek çok orta kuşak vergi inceleme elemanının serbest çalışmak üzere kamudan ayrılması sonucunu doğurmuş; bu da vergi denetim gücünün önemli ölçüde kan kaybetmesine neden olmuştur.

IV-GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANMASI İLE İLGİLİ OLARAK BUGÜNE KADAR YAPILAN ÇALIŞMALAR

1-W. Martın ve Frank C.E. Cush Tarafından Hazırlanan Rapor

Amerikalı Uzmanlar James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından zamanın Maliye Bakanı Sayın Hasan POLATKAN'a verilen 13 Ağustos 1951 tarihli, "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor" Maliye Bakanlığının üst düzey yöneticisi ve denetçileri ile Üniversiteler ve ABD kuruluşları temsilcilerinin destek ve yardımlarıyla düzenlenmiştir.

Sözkonusu raporda, Bakanlık idarecilerinin dikkatlerini vergi kanunları üzerinde topladıkları, oysa Gelir İdaresinin etkinliğinin sağlanabilmesi için vergi kanunları da ihmal edilmemek şartıyla

dikkatin idare üzerine çevrilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir.Yine raporda, gelirler idaresinin etraflı bir şekilde tetkiki için planlama, yeniden teşkilatlandırma ve Genel Müdürlüğün Müsteşarlık Makamı şeklinde temsil edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Anılan rapor 1951 yılında hazırlanmıştır. Bilindiği gibi 1950 yılı vergi kanunları açısından önemli reformların yapıldığı bir yıldır. Böylece bu raporla vergi kanunlarında yapılan reformun yeterli olmadığı bu kanunları uygulayacak olan idarenin de ihmal edilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

2-White Raporu

Amerika'nın Dallas (Texas) Bölge Vergi Teşkilatı Amiri B. Frank White tarafından 1963 yılında "Türkiye'de Gelir İdaresi" konusunda hazırlanan ve dönemin Maliye Bakanı Ferit Melen'e sunulan "White Raporu"nda, Türkiye'de Gelir İdaresinin ıslahı mevzuunda en bariz engeli, Maliye Bakanlığı bünyesi içinde, yukarıdan aşağıya dikkatini münhasıran gelir konularına hasretmiş bir teşkilat biriminin mevcut bulunmayışının teşkil ettiği bildirilmiştir.

Raporda, sadece vergi daireleri ve Gelirler Genel Müdürlüğünün, münhasıran gelir konularıyla meşgul olduğu, mal müdürlerinin ve defterdarların gelir konularının dışında diğer mali işlere ait görev ve sorumluluklar da taşıdığı, buna göre yeniden teşkilatlanmanın gerektiği çünkü Gelir İdaresinin görev ve sorumluluğun kısmi bir esas içinde yerine getirilmesine müsait olmayacak kadar önemli bir konu olduğu Gelir İdaresinin yüksek ihtisas isteyen bir fonksiyonu bulunduğu ve özel bir dikkati gerektirdiği, bu nedenle ayrı bir teşkilata sahip olmanın zaruri olduğu; valilerin, defterdarların ve malmüdürlerinin Gelir İdaresiyle irtibatlarının tamamen kesilerek bunun yerine gelirler bölge müdürlüklerinin oluşturulması gerektiği, vergi dairelerinin de direkt bu müdürlüklere bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenen White Raporu'undaki öneriler doğrultusunda, zamanın Maliye Bakanı Ferit MELEN ta-

rafından 1964 yılında bir komisyon oluşturulmuştur. "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yeniden Düzenleme Komisyonu" yabancı ülkelerde Gelir İdaresi kuruluşları konusunu incelemiştir. Ancak bu çalışmaların sonucunda da yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir.

3- Maliye Bakanı Adnan Başer Kafaoğlu Tarafından Hazırlanan Rapor

Bir diğer önemli rapor da Maliye Eski Bakanlarından Sayın Adnan Başer KAFAOĞLU tarafından 1982 yılında dönemin konsey başkanına yazılan rapordur.

Bu raporda da; 1950 yılından günümüze mükellef sayısının 15 misli arttığı, vergi değişiklikleriyle sistemin giderek karışık bir hal aldığı, Gelir İdaresinin yetersiz bir duruma geldiği, Gelirler Genel Müdürünün taşra idaresinin başı olan defterdar üzerinde doğrudan otoritesinin mevcut olmadığı, defterdarların vergi dairelerı dışındaki diğer maliye servislerinin de denetiminden, gözetiminden sorumlu olması ve hem de il idaresinin valiye karşı sorumlu en önemli bir hükmü olmasının vergi dairelerinin gözetim görevini ikinci plana ittiği, bu karışık durumun pek çok işi mükerrerliğe soktuğu tesbit edilmiştir.

Raporun sonunda yer alan aşağıdaki tespit çok önemli bir konuya temas etmekte ve belki de yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmemesinin ipuçlarını vermektedir.

Gelir İdaresinin ıslah çabasına girenler, bütün bakanlık üst kademesinde bulunanların vergi otoritesi oldukları iddialarıyla karşılaşır. Sonunda Maliye Bakanlığının yeniden düzenlenmesi gerektiği, Gelir İdaresinin tek başına ıslahının sözkonusu olamayacağı gibi garip bir durum ortaya çıkar."

4 - Kalkınma Planlarında Öngörülen Hedefler ve Amaçlar

1963 yılında uygulamaya konulan birinci beş yıllık kalkınma planından başlayarak 1996 yılında yürürlüğe giren Yedinci Beş yıllık kalkınma planına kadar hazırlanan tüm kalkınma plan-

larında Gelir İdaresinin yeniden yapılanması gereği vurgulanmış ancak 1963 yılında ortaya konan sorunlar 1997 yılında hala devam etmekte olduğu halde henüz fiili bir çalışma yapılamamıştır.

Özellikle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Gelir İdaresinin yapısal sorunlarına ilişkin aşağıdaki görüşlere yer verilmiştir.

Vergi idaresinin merkez ve taşra teşkilatı arasında hiyerarşik bir bağlantının olmaması, mükellef denetimin dört farklı ve birbirleriyle bağıntısız denetim birimi tarafından yapılması, Gelir İdaresi personelinin eğitim kalitesinin düşüklüğü, vergi dairelerinden merkezi karar organlarına sağlıklı ve yeterli veri akışının sağlanamaması, vergi dairelerinin örgüt yapısı itibariyle tahsilat fonksiyonuna ağırlık vererek denetim açısından gerekli nitel ve nicel kapasiteye ulaşmamış olması, vergi kayıp ve kaçağının büyümesinde rol oynayan en önemli faktör olmuşlardır."

5-Diğer Çalışmalar

Gelir İdaresinin yeniden yapılanması gereği gerek idare tarafından gerekse akademik çevrelerce düzenlenen birçok panel ve sepozyumda tartışılmış ve konu çok etraflı bir şekilde ortaya konarak bunun artık bir zorunluluk olduğu bütün çevrelerce kabul edilmiştir.

Bilhassa 25 Ocak 1991 yılında İstanbul'da yapılan ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Marmara Üniversitesi tarafından ortaklaşa düzenlenen Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli"nde bu konunun tartışmasız bir zorunluluk olduğu çok açık bir şekilde anlatılmıştır.

Diğer taraftan, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından 1992 yılında hazırlatılan ve üniversitelerimizin maliye bilim dalında görevli çok değerli hocaları ile yine Maliye Bakanlığının değerli bürokratları tarafından oluşan bir komisyonca kaleme alınan "Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda yukarıda saydığımız tüm sorunlar tekrarlanmış ve yeni bir örgütlenmenin gereği vurgulanmıştır.

Ayrıca bu konuda yirminin üzerinde kanun teklifi hazırlanarak meclise sunulmuş ancak hiçbirinden sonuç alınamamıştır.

V- GELİR İDARESİNİN YAPILANMASI KONUSUNDAKI DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI

OECD üyesi ülkelere bakıldığında,bu ülkelerin hemen hepsinde gelir idaresinin teşkilat yapısı hususunda ortak noktaların olduğu görülecektir. Nüfus ve ülke büyüklüğü açısından da bakıldığında, Türkiye'nin bir vilayeti olabilecek ülkelerde bile, teşkilatlanmanın en geniş şekliyle yapıldığı müşahade edilecektir. Bu ülkelerin ortak özellikleri birkaç noktada toplanmaktadır.

a-) Gelir toplayan birimler tek çatı altında toplanmıştır.

b-) Ülke düzeyinde bölge teşkilatı kurulmuştur.

c-) Bölge düzeyinde de denetim yapılmaktadır.

Birçok ülkede giderek vergi toplanmasındaki merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılmakta, adem-i merkezileşme (mali federalizm) yoğunlaşmaktadır. Vergide ve vergicilikte meydana gelen bu gelişmelerle bağlantılı olarak, vergi idarelerinin teşkilat yapıları da reorganizasyona tabi tutulmakta ve merkeziyetçi yapılardan uzaklaşarak bölge esasına dayanan ve klasik devlet yapısı dışında örgütlenme modelleri benimsenmektedir.

Görüldüğü gibi OECD üyesi ülkelerdeki Gelir İdaresinin örgütlenme modeli iki ana prensibe dayanmaktadır. Birincisi, örgütün bağımsız olması ve yalnızca vergicilik alanında uzmanlaşmasıdır. Ikincisi ise merkeziyetçilikten uzaklaşılarak bölge düzeyinde örgütlenmektir. Ikinci prensip ülkelerin coğrafi büyüklüklerinin bir sonucu değil etkin Gelir İdaresinin temel koşuludur. Böyle olmasa coğrafi olarak ülkemizin Konya ili büyüklüğündeki Hollanda'da bölge düzeyinde örgütlenmeye gidilmezdi.

Bu ülkelerden Kanada'da bir Ulusal Gelirler Bakanlığı bulunmaktadır. Devletin tüm gelirlerinin tek elden toplanmasına yönelik bu bakanlık, ayrıca sosyal güvenlik primlerinin de tah-

silatını gerçekleştirmektedir. Ulusal Gelirler Bakanlığı bölge düzeyinde örgütlenmiştir. Beş bölgeye ayrılan ülkede, mükelleflerle asıl ilişki yerel olarak örgütlenmiş, bürolar aracılığıyla yürütülmektedir. İtalya, Norveç ve Hollanda gibi ülkelerde Maliye Bakanlıkları sadece Gelir İdaresi ile uğraşmaktadır. Türkiye'de olduğu gibi ayrıca kamu giderlerinin yönetimi ve bütçelemesi ile ilgilenmemektedirler. ABD ve İngiltere'de ise vergi idareleri bağımsız olarak örgütlenmişlerdir. Bu idareler tümüyle vergi konusunda uzmanlaşmışlar ve başka bir faaliyetleri yoktur.

Danimarka'da Gelir İdaresi klasik maliye bakanlığından ayrı olarak bağımsız bir şekilde örgütlenmiş ve vergilendirme bakanlığı adını almıştır. Ülkede vergiler 31 adet bölgesel idare tarafından toplanmaktadır. Bu çok ilginç bir durumdur. Çünkü yüzölçümü Konya ilimiz kadar olan 5 milyon nüfuslu Danimarka bölge düzeyinde teşkilatlanırken 65 milyon nüfuslu ve 779.452 km2 yüzölçümüne sahip ülkemiz hala merkezden yönetilmektedir.

Aynı şekilde Almanya'da da vergi örgütü "ademi merkeziyet" esasına göre kurulmuştur. Gelir İdaresi 15 bölgeye ayrılmıştır. Her bölge bir yüksek maliye başkanı tarafından yönetilir ki bu görevlileri bölge müdürleri olarak kabul edebiliriz.

Fransız Gelir İdaresi Fransa Ekonomi ve Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. Fransa yönetsel amaçlarla 90 bölgeye ayrılmıştır.Her bölgeye "departman" denilmektedir. Genel olarak her bölgede bir bölge örgütü vardır. Bölge müdürlükleri başlıca yerel vergi dairelerinin çalışmalarının gözetimi ve denetimi ile yerel düzeyde ortaya çıkan sorunların çözümü olmak üzere iki işlevi görürler.

VI-GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANMASI GEREĞİ

1- Gelir İdaresinin Merkezi Örgütünün Yeniden Yapılanması Gereği

Gelir İdaresinin (Gelirler Genel Müdürlüğü) bakanlık içinde genel müdürlük düzeyinde örgütlenmesini eleştirenlerin buna

karşı olarak ileri sürdükleri model konusunda ortak bir görüş bulunmamaktadır. Bir görüşe göre Gelir İdaresi yine yürütme organının içinde "Bakanlık" düzeyinde örgütlenmelidir. Ikinci bir görüşe göre ise tamamen yürütmenin dışında özerk bir yapıya kavuşturulması gerekir.

İkinci görüşü savunanlar iki temel noktadan hareket etmektedirler. Bunlar "bağımsızlık " ve "etkinlik"tir. Ikincisi birincinin doğal sonucudur. Kamu kesimi içindeki bazı kurumların hizmetlerini etkinlikle yerine getirebilmesi için bağımsız olmaları şarttır. Burada bağımsızlıktan kastedilen husus, hizmetin görülmesinde siyasal etkiden uzak, özgür olunabilmesidir. Gelir İdaresi birçok ülkede yürütme organı içinde yer almaktadır. Yürütme organı ise ana niteliği itibariyle siyasal bir kuruluştur. Dolayısıyla siyasal bir kuruluş olan yürütme organının hiyerarşisi içinde bulunan bir Gelir İdaresinin siyasi otoriteden etkilenmemesi düşünülemez.

Bu şekilde özerk örgütlenmeye Merkez Bankaları örnek olarak gösterilebilir. Gerçekten de birçok ülkenin Merkez Bankası incelendiğinde, diğer kurumlara göre daha etkin olduğu, elemanlarının nitelikli olduğu ve elemanlarına yeterli düzeyde ücret ödeyebildikleri görülmektedir. Bunun temelinde özerk bir yapıya sahip olmaları yatmaktadır. Bu özerk kurumlar faaliyetlerini yerine getirirken bürokratik ve siyasi engellerle karşılaşmamaktadırlar.

Türk Gelir İdaresinin örgütlenme şekli ile ilgili olarak ileri sürülen görüşlere baktığımızda ortak sonuç örgütlenmenin "Genel Müdürlük" şeklinde olmasının yanlış olduğudur. OECD ülkelerinin bir çoğunda Gelir İdaresi "Gelirler Bakanlığı" şeklinde bakanlık düzeyinde örgütlenmiştir. Bu Bakanlık, yalnızca vergileri değil sosyal güvenlik kuruluşlarının en büyük sorunu olan prim tahsilatını da yerine getirmektedir. Böylece devletin bütün gelirleri tek elden toplanmakta ve gelir toplama işinde uzmanlaşan bir Ihtisas Bakanlığı kurulmaktadır.

Bunun temelinde, Gelir İdaresinin görev ve sorumluluğunun son derece büyük ve önemli olması yatmaktadır. Gelir İdaresinin

son derece dikkat ve ilgi isteyen yüksek bir uzmanlık konusu olması, gelir konularının ayrı ele alınmasını ve diğer mali görevlerle karıştırılmamasını gerektirmektedir. Bu yönüyle ayrı bir örgütün sadece vergi hizmetleriyle uğraşması gerektiği ileri sürülmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde Gelir İdaresinin "Genel Müdürlük" düzeyinde örgütlenmesinin sakıncalı olduğu artık herkesin hem fikir olduğu bir görüştür. Bu noktada tartışılması gereken konu idarenin "Bakanlık" düzeyinde mi yoksa yürütme organının dışında özerk bir şekilde mi örgütlenmesi olacaktır.

Ikinci görüş, yani özerk bir yapının oluşturulması ülkemiz açısından mümkün görülmemektedir. Çünkü hiçbir siyasi iktidar Gelir İdaresi gibi bir gücü elinden kaçırmak istemez. Siyasi iktidarlar izledikleri vergi politikaları ile seçmenlere mesaj göndermekte ve onların desteğini almaktadırlar. Çok basit bir örnek vermek gerekirse götürü usulde vergileme çağdaş vergileme teknikleri ve vergi adaleti ile bağdaşmayan bir uygulama olduğu halde bazen siyasi tercih vergi adaletinin önüne geçebilmektedir.

Bu nedenle, uygulanabilirliği daha kolay olan görüş Gelir İdaresinin "Bakanlık" veya en azından "Müsteşarlık" düzeyinde örgütlenmesidir. Böylece en azından idare yetki ve sorumlulukları ile mütenasip bir yapıya kavuşturulmuş olacaktır. Yine bu yolla Gelir İdaresi maddi birçok sorununu da halletmiş olacaktır. Böylece elemanlarına daha yüksek ücretler ödenebilecek, bina, araç, kırtasiye sorunlarını daha kolay çözümleyecektir.

2- Gelir İdaresinin Taşra Örgütünün Yeniden Yapılanması Gereği

Gelir İdaresinin taşra örgütünün defterdarlık bünyesinden ayrılması ve bölge düzeyinde ayrı bir örgüt olarak yapılanması gerekir.

İl İdaresi Kanununa göre vali ilin en yetkili mülki amiri olduğundan bütün bakanlıklara bağlı il teşkilatlarının da amiri konumundadır. Bu durumda kurumların merkez ve taşra teşkilatları

arasında bir kopukluk doğmaktadır. Bu örgütlenmenin dışına çıkmanın en pratik yolu bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmedir.

Türkiye'de Gelir İdaresinin bölgesel düzeyde örgütlenmemesi ciddi sorunlar yaratmakta ve hizmetlerde aksamalara yol açmaktadır. Mesela Hakkari ilinin sorunu ile İstanbul ilinin sorunu aynı düzeyde ve ivedilikle ele alınmaktadır. Aynı şekilde 81 ilin sorunlarına doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğü muhatap olmaktadır. Oysa hizmetin, daha sağlıklı ve süratli görülebilmesi için muhatap ve kademe sayısının asgariye indirilmesi bir zorunluluktur. Bölge teşkilatı kuran bütün OECD ülkelerinde, ayrıca bölge düzeyinde vergi denetimi de gerçekleştirilmektedir. Denetimin bölge düzeyinde olması, denetim elemanının yerelleşme sorununu tamamıyla ortadan kaldırmaktadır.

Son olarak 1936 yılında değişikliğe uğrayan ve 60 yıldır bu yapılanma ile varlığını sürdüren taşra örgütüne yönelik olarak 1994 yılında çok önemli bir düzenleme getirilmiştir. 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Gelir İdaresinin taşra teşkilatının bölge düzeyinde örgütlenmesi sağlanmıştır. Buna göre Türkiye 12 bölgeye ayrılmış ve buralarda Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı Bölge Müdürlükleri oluşturulmuştur. Bölge Müdürlükleri denetim birimi, istihbarat birimi ve bilgi işlem birimlerinden teşekkül etmektedir.

Bu düzenleme ile bir yandan bilgiyi kaynağından izleme ve vergilendirmede anında kullanma imkanı yaratılırken diğer yandan bölgedeki istihbarat ve istatistiki bilgilerin toplanıp değerlendirilerek Gelir İdaresine aktarılması ve mahalli denetim gücünün bölge düzeyinde yeniden yapılanması sonucunda Gelir İdaresinin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Ancak, çok önemli ve yararlı olan bu düzenleme aradan 2,5 yıl geçmesine rağmen hala uygulamaya konulmamıştır.

Bir an önce bu kararname kapsamında oluşturulan örgütlenmenin kurulması gerekir. Çünkü bölge düzeyinde örgütlenme 36 yıldır birçok uzman, akademisyen ve bürokrat tarafından söylenen ve artık gereğin de ötesinde zorunluluk arzeden bir konudur.

Türk kamu idaresinin temel özelliklerinden birisi olan "aşırı merkeziyetçilik" Gelir İdaresinde de kendisini hissettirmiş ve taşra birimleri olan vergi daireleri sorunları ile başbaşa bırakılmıştır. Oysa vergi dairesinin etkinliği Gelir İdaresinin etkinliğidir. Vergileme ile ilgili bütün işlemler burada gerçekleştirilmektedir. Mükellefi tespit eden, vergiyi tarh, tahakkuk ve tahsil eden, incelenecek mükellefleri belirleyen, halkla ilişkilerde Gelir İdaresini temsil eden hep bu dairedir. Bu kadar önemli fonksiyonlar yüklenmiş olan bir dairenin etkinliğini kaybederek hantal bir yapıya dönüşmesi sonuçta Gelir İdaresini ayrı duruma getirmektedir. Bu nedenle vergi örgütünde yapılacak reorganizasyona önce vergi dairelerinden başlanmalıdır.

3) Diğer Hususlar

Türk Vergi Kanunlarının uygulanması gibi son derece karmaşık, güç ve o derece önemli bir görevin eksiksiz yerine getirilmesinde en son teknolojik gelişmelere uygun makina parkı ve yetenekli personel ile takviye edilerek Gelir İdaresinde otomasyona geçilmesi Gelir İdaresinde etkinlik ve kolaylık sağlar. Üstelik özellikle mükellefler dahi bilgisayar kullanımına geçmişken idarenin bunun arkasında kalması düşünülemez. Çok karmaşık bir mevzuatın ve kapasitenin çok üstündeki mükellef kitlesinin sağlıklı takibi ancak bilgisayar kullanımı ile mümkün olur.

Gelir İdaresinde bilgisayar kullanımını zorlayan nedenler şöyle sıralanabilir.

a) Ekonomide mal ve hizmet akışları genellikle nakde dayanmakta olup banka sisteminden ve kambiyo senetlerinden yararlanma alışkanlığı yaygınlaşmamıştır. Bu durum vergisel olayların izlenme ve belgelendirilmesinde güçlük yaratmaktadır.

b) Örgütlenmemiş geniş bir işçi kitlesi vardır. Henüz sosyal güvenceye kavuşturulmamış geniş bir işçi kitlesi sigortasız olarak çalışmakta, bu işçilerle ilgili ücret ödemeleri genellikle kayıt dışı kalmakta ve vergilendirilmemektedir.

c) Ekonomik ve toplumsal gelişmenin doğal bir sonucu olarak

yurdumuzun hızlı bir gelişme ve kentleşme süreci içerisinde girerken ülke nüfusu hızla artmakta, teknolojide hızlı bir gelişme ve değişim görülmektedir. Bu süreç içinde mal ve hizmet akışı hızlanmakta, iş ve faaliyet türleri itibariyle mükellef sayısı artmakta ve mükellefler sürekli yer değiştirmektedir. Bunların sonucunda Gelir İdaresi, karmaşık ilişkiler, kavranamayan kayıt dışı işlemler, izlenemeyen yükümlülükler işlemleri ile karşı karşıya kalmaktadır.

d) Değişik vergi grupları arasında ve herbir vergi grubunun kendi içindeki çapraz ilişkiler izlenememekte, otokontrol mekanizması tam olarak işletilmemektedir. Örneğin, Emlak Vergisi-Tapu Sicil Muhafızlığı-Veraset ve Intikal Vergisi-Gayrimenkul Sermaye Iradı gibi.

e) Otomasyon uygulaması ile "Beyanname Revizyonu" olarak adlandırılan beyana dayalı vergilerde beyannameler üzerinde matematiksel, mantıksal ve bir takım hukuki kontroller yapılarak vergi ve matrah hatalarının ülke çapında saptanması ve bu yolla uğranılan vergi kaybının asgariye indirilmesi mümkün olacaktır.

f) Otomasyonun vergi denetimi açısından sağlayacağı diğer bir yarar da denetim elemanlarınca incelenecek yükümlülerin vergi ve faaliyet türleri sektörler ve coğrafi dağılım olarak bilimsel yöntemlerle daha hızlı ve rasyonel biçimde saptanmasıdır.

g) Otomasyon uygulaması vergi dairelerini bugünkü içe dönük sadece beyanname veren veya vergi dairesi ile zorunlu ilişkide bulunan vergi yükümlülerinin hesaplarını tutan büyük bir muhasebe bürosu olmaktan ileri gidemeyen yapısını dışa dönük, yükümlülerini ve vergisel olayları takip edebilir bir yapıya kavuşturacak ve gerçek işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacaktır.

Otomasyon uygulaması ile rutin işlemler kısa sürede sonuçlandırılabileceğinden, vergi elemanlarının mükellefin uygulamadan gelen sorunlarının çözümünde yardımcı olacak şekilde kullanılabilmelerini mümkün kılacaktır.

Diğer bir deyişle mükellefler iyi birer vatandaş olarak vergi yükümlülüklerini yerine getirmeye özendirilirken şu veya bu nedenle gerçek matrah ve vergilerin beyan edilip ödenmemesi halinde idare tarafından mutlaka takip edileceklerini ve gerektiğinde etkin olarak cezalandırılacaklarının inanç ve bilinci içinde olacaklardır.

Bilgisayarın; vergicilikte en yararlı olacağı alan "istihbarat arşivi" olmaktadır. Bu arşivin iyi ve eksiksiz bir biçimde oluşturulması; depolanan bilgilere kolayca ulaşılacak bir mekanizma oluşturulması gerekmektedir. Özellikle, vergi denetim elemanlarının gereksinimleri gözününe alınarak bilgi toplanmalıdır.

Gelir İdaresi 15 il merkezinde otomasyona geçmiş olmasına rağmen bu illerde mevcut vergi dairelerinde bilgisayarlardan tam olarak yararlanıldığı söylenemez. Çünkü şu anda bilgisayarlar yalnızca tahakkuk fişi kesmeye yaramaktadır. Oysa ki bilgisayardan en azından o vergi dairesinin mükelleflerine ait tüm bilgiler öğrenilebilmelidir. Örneğin bir mükellefin herhangi bir beyannameyi verip vermediği, verdi ise ne kadar matrah beyan ettiği bilgisayardan hemen tespit edilebilmelidir. Ancak henüz bu aşamaya gelinememiştir. Tabi bunun bir nedeni de idarede bilgisayar bilen elemanların sayısının azlığıdır. Mevcut personel de ücretlerin düşük olmasından dolayı kısa sürede özel sektöre kaymaktadır. Gelir İdaresi bilgisayar uygulamasına son 10 yılda geçtiğinden merkezi bir istihbarat arşivi geçen süre içinde oluşturulamamıştır. Beyana dayalı vergiler, günümüzde çağdaş vergi sistemini oluşturmaktadır. Diğer bir anlatımla devlet kişinin elde ettiği geliri kendi özgür iradesi ile ve doğru olarak beyan ettiğine inanmaktadır. Ancak, beyanlar esas olmakla birlikte bunların gerçekleğinin çeşitli usullerle doğrulanması da gerekmektedir. Bu amaçla devlet; yaygın ve yoğun vergi denetimini sürekli kılmakta inceleme elemanları sayısını artırarak vergi incelemesi yapmakta veya hayat standardı uygulaması gibi otokontrol müesseselerini vergi kanunlarına koymaktadır. Bu tür uygulamalar hemen hemen her ülkede ufak farklılıklarla uygulanmaktadır.

Günümüzde özellikle bilgisayar uygulamasının yaygınlık ka-

zanmasıyla birlikte, merkezi istihbarat arşivi oluşturma çabaları da önem kazanmaya başlamıştır.

Vergi istihbarat arşivinin yararları 3 başlık altında toplanabilir:

a-) Vergi istihbarat arşivinin oluşturulması ile vergi kayıp ve kaçağına neden olan mükellefler kolayca tespit edilebilecektir.

b-) Vergi inceleme ve denetiminin etkinliği artırılacak ve incelemeler hızlandırılacaktır.

c-) Vergi incelemesi yapan elemanlara sağlıklı bilgi akışı sağlanacaktır.

Etkin bir istihbarat arşivinin oluşturulamaması aşağıdaki sakıncaları doğuracaktır.

a-) Birbirine bağlı vergiler arasında otokontrol işlemi yapılamamaktadır. (Emlak vergisi mükellefiyeti ve gayrimenkul sermaye iradı mükellefiyeti)

b-) Diğer kamu kuruluşlarının depolanmış bilgilerinden yararlanılamamakta ve kamu kuruluşları arasında bilgi transferi yapılamamaktadır. Örneğin tapu dairelerinde kayıtlı gayrimenkul sahiplerinin emlak vergisi yükümlüsü olup olmadıkları BağKur'da kayıtlı üyelerin gelir vergisi yükümlülüklerinin bulunup bulunmadığı gibi.

c-) Depolanmış bilgilerden istatistikler çıkarılamadığından alınması zorunlu önlemler zamanında alınamamakta ve gereksinmeler karşılanamamaktadır.

Türkiye'de Gelir İdaresi 1985 yılı sonlarında bilgisayar uygulamasını yaygınlaştırmaya başlamış ve 1988 yılı sonu itibariyle vergi gelirlerinin %78.4'ü bilgisayar uygulamasına geçen illerden elde edilmektedir. Dolayısıyla bugün için merkezi bir istihbarat arşivi oluşturmaya müsait bir altyapı meydana gelmiştir.

Ülkemizde 1995 yılında 5 milyon 197 bin 326 mükellefin sadece 78 bin 803'ü üçbiniki denetim elemanı tarafından de-

netlenebilmiştir. Toplam mükelleflerin yüzde 1.5'inin denetlenebilmesi önemli bir sorundur. Bu sonuç gösteriyor ki, toplam mükellef sayısının %98.5'i incelenememektedir. Bu kadar düşük bir inceleme oranı ile mükellefler üzerinde psikolojik bir etki yaratma ve vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi mümkün değildir. O halde bu açıdan da vergi incelemesi kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirememektedir.

En ideali zamanaşımı süresi (5yıl) içerisinde her mükellefin en azından bir defa incelenmesi gerektiğinden hareketle %20 olarak düşünülebilecek olan orana nazaran bizdeki oran çok düşük kalmaktadır.

Vergi Usul Kanununu 135. maddesinde vergi incelemesine yetkili olanlar,

-Maliye Müfettişleri

-Hesap Uzmanları

-Gelirler Kontrolörleri

-Vergi Denetmenleri

olarak sayılmıştır.

Aynı işle görevli tam dört ayrı inceleme birimi mevcuttur. Aralarındaki tek fark ilk üçünün merkezi denetim elemanları olması ve dolayısıyla tüm ülke düzeyinde incelemeye yetkili olmaları, vergi denetmenlerinin ise bölge düzeyinde ve il düzeyinde incelemeye yetkili olmalarıdır. Merkezi denetim elemanı-mahalli denetim elemanı ayrımı diğer ülkelerde de mevcuttur. Burada bir sorun yoktur. Ancak 3 ayrı merkezi inceleme biriminin olduğu bir başka ülke yoktur. Doğaldır ki bu durum uygulamada bir kargaşa yaratmakta ve incelemelerin etkinliğini azaltmaktadır. Denetim kuruluşları arasında yeterli eşgüdüm ve işbirliğinin bulunmaması nedeniyle bir birimin incelediği mükellef diğer birimce de incelenebilmekte ve bu mükerrerlik zaman kaybına neden olmaktadır. Bu nedenle, öncelikle 3 ayrı merkezi denetim biriminin tek çatı altında toplanması gerekir.

Öteden beri memleketimizde vergi incelemeleri inceleme elemanlarının bağlı bulundukları denetim birimleri itibariyle hazırlanan denetim planları uyarınca yürütülmesine rağmen, bütün denetim kuruluşlarını kapsayan ülke çapında genel bir planlamaya gidilmemiştir. Denetim birimlerinin birbirlerinden bağımsız olmaları, denetim planlarının ayrı ayrı hazırlanması, denetim elemanları arasında kesin bir işbölümüne gidilmemiş olması, koordinasyonun sağlanmamasına, bazı görev tekrarlarına ve denetim gücünden yeterince faydalanılmamasına yol açmaktadır.

4- 2001 Yılında Yayınlanan T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Vergi Özel İhtisas Komisyonun Raporunda Önerilen Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Sorunları ile İlgili Çözüm Önerileri

Ülkemizin kısa, orta ve uzun vadeli ekomomik, sosyal ve idari olarak planlamasını yapan ve saygın bir kuruluş olan T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Vergi Özel İhtisas Komisyonun Raporunda raporumuzun önceki bölümlerinde belirttiğimiz vergi iidaresinin ve vergi denetiminin sorunları ilişkin çözüm önerileri ile ilgili görüşlerimize parelel ve bu görüşlerimizi destekleyici öneriler de bulunmaktadır.

Bunları başlıklar halinde sıramamız gerekirse;

A- Gelir İdaresinin Yapısı Ve İşleyişi İle İlgili Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri

a) Vergiye ve Gelir İdaresine Gereken Önem Verilmelidir

Öncelikle verginin, kamu harcamalarının finansmanı için başvurulabilecek en sağlıklı gelir kaynağı olduğu hususunda genel bir mutabakatın sağlanması gerekmektedir. Türkiye'nin kamu maliyesi alanında uzun yıllardan beri yaşadığı ve giderek had safhaya varan sorunlar, böyle bir mutabakatın sağlanmasının ne kadar zorunlu olduğunu açık olarak ortaya koymaktadır.

Vergilemede etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesinin ön ve temel şartı ise, vergiye ve Gelir İdaresine gereken önemin verilmesidir.

b) Güçlü Bir Gelir İdaresi Oluşturulmalıdır

Gelir İdaresi; ekonomide, sosyal hayatta ve vergi alanında dünyada ve özellikle Avrupa Birliğinde meydana gelen gelişmelerin yakından izlenmesi, bu alanlarda meydana gelen gelişmeler de dikkate alınarak Türkiye şartlarına uygun vergi politikalarının oluşturulması, oluşturulan vergi politikalarına uygun kanun, kararname, yönetmelik tasarıları ile tebliğlerin hazırlanması, mevzuatın uygulanması, uygulamada meydana gelen tereddüt ve aksaklıkların giderilmesi, uluslararası vergi anlaşmalarının yapılması, gümrük vergilerine ilişkin politikaların belirlenmesi, vergi uygulamaları için gerekli bina, araç gereç, donanım ve yazılımın temini ve iyileştirilmesi, vergi uygulamalarında çağdaş teknolojinin olanaklarından azami ölçüde yararlanılarak etkinliğin artırılması, personelin atama, nakil ve yükselmesi, v.b. gibi pek çok önemli görevin etkin bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olmalıdır.

Bu kadar değişik ve önemli fonksiyonun bir genel müdürlük çatısı altında verimli bir şekilde yerine getirilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan, Maliye Bakanlığı'nın bir ilgili kuruluşu olarak, güçlü bir "Devlet Gelir İdaresi Başkanlığı" kurulmalıdır. Güçlü bir Gelir İdaresinin oluşturulmasından vergisini zamanında ve tam olarak verenlerin kaygı duymalarını gerektirecek herhangi bir husus bulunmamaktadır. Aksine bu kesimin, güçlü bir Gelir İdaresi sayesinde kayıt dışı ekonominin kayda alınması sağlanacağı için kamu harcamalarının gerektirdiği yüklerin paylaşılması daha geniş mükellef tabanına yayılacağından, güçlü Gelir İdaresinin oluşturulmasına destek vermeleri kendi menfaatlerinedir.

Devlet Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde, yukarıda sayılan fonksiyonların yerine getirebilmesi için; Gelir Politikaları ve Mevzuat, Uygulama, Gelir Bütçesi ve Tahsilat, AB ve Dış İlişkiler, Personel, Bilgi İşlem, İdari ve Mali İşler, Araştırma-Geliştirme v.b.

merkezi birimlerin ve bu birimlerden bazılarının taşra uzantılarının oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak, fonksiyonel iş bölümünün gerektirdiği söz konusu merkezi ve taşra birimleri oluşturulurken birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak düzenlemelere yer verilmelidir.

Diğer taraftan, ithalat ve ihracatı miktar ve değer olarak takip etmede başarılı olamayan bir Gelir İdaresinin vergide başarılı olmasını beklemek fazla iyimserlik olur. İthalat ve ihracatı; mal çeşitleri, miktarları, değerleri, ithalat ve ihracatçıları itibariyle yakından takip edebilmek için, Gümrük Müsteşarlığı'nın Muhafaza Genel Müdürlüğü dışındaki merkez ve taşra birimleri "Gümrükler Genel Müdürlüğü" adı altında Devlet Gelir İdaresi bünyesine alınmalıdır. (Muhafaza Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığı'na bağlanmalıdır.)

Gelir İdaresi içinde, ayrıca, gerek vergi tasarılarının hazırlanması aşamasında daha geniş tabanlı uzlaşı ortamının yaratılmasını ve bu suretle yeni ve ek vergilere karşı olması muhtemel direncin daha başlangıçta bertaraf edilmesini sağlamak üzere görüşlerine başvurmak, gerekse yürürlüğe konulması halinde uygulamada ortaya çıkması muhtemel aksaklıkların daha tasarı halindeyken tespit edilip bunların giderilmesine zemin hazırlayabilmek amacıyla, bünyesinde sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin de bulunduğu "Vergi Danışma Konseyi" adlı özel bir birim oluşturulmalıdır.

Türkiye çapında gerekli görülen yerlerde "Beyanname Kabul, İşleme ve Değerlendirme Merkezleri" kurulmalıdır. Mükelleflerin beyanname vermelerini gerektiren durumlar söz konusu olduğunda, beyannamelerin mükellef ve mükellefiyetle ilgili kısımları Gelir İdaresi bilgisayarlarında kayıtlı bilgilere dayanılarak doldurulup her bir mükellefe gönderilmeli; mükelleflerden, beyannamelerin matraha ve vergilere ilişkin bölümleri doldurularak bu Merkezlere geri göndermeleri istenmelidir. Gelen beyannameler üzerinden tarh ve tahakkuk işlemleri bu Merkezlerde yapılarak ilgili mükellefe ve on-line olarak bağlı bulunduğu vergi dairesine gönderilmeli, mükellef vergilerini bankalara ödemeli,

bankalar ile vergi daireleri arasında kurulacak on-line bağlantılarla mükelleflerin vergilerini ödeyip ödemedikleri günü gününe ilgili vergi dairesince izlenerek ödemeyenler üzerine vakit kaybedilmeden gidilmesi ve sorunun büyümeden önlenmesi sağlanmalıdır. Bu sistemin uygulamaya konması ve başarılı şekilde uygulanması, bir yandan mükelleflere mükellefiyetlerinin hatırlatılması diğer yandan kendilerinin Gelir İdaresi tarafından yakından izlendiği imajının yaratılması bakımından son derece önemlidir.

c) Devlet Gelir İdaresi İdari Özerkliğe Sahip Olmalıdır

Merkez ve taşra teşkilatı ile bir bütün olarak Devlet Gelir İdaresi, vergi kanunlarını ve usulüne uygun olarak hükümetler tarafından alınan kararları türlü dış etkilerden uzak, tam bir tarafsızlık içinde uygulayabilecek bir idari özerkliğe sahip olmalıdır. Ancak, söz konusu idari özerklik, vergi politikalarının oluşturulmasında hükümetlerden tamamen bağımsız hareket edileceği şeklinde anlaşılmamalıdır. Bununla birlikte Gelir İdaresi, gündeme gelebilecek ciddi vergi politikası değişikliklerinin muhtemel ekonomik, mali ve sosyal sonuçları hakkında hükümetlere gerekli uyarıları yapabilmelidir.

Personelin alımında, tayin, terfi ve yer değiştirmelerinde de, dış etkilere kapalı, objektif kurallar uygulanmalıdır. Bu amacı sağlamak üzere, objektif kriterlere göre karar verecek merkezi ve bölgesel kurullar oluşturulmalıdır.

İdari özekliğin sağlanmasına katkı bakımından, Devlet Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi ve vergi denetimi alanında bilgi ve deneyim sahibi kişiler arasından belli bir süre için Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmalıdır.

d) Devlet Gelir İdaresi Merkez ve Taşra Teşkilatı Hiyerarşik Bir Bütünlük İçinde Örgütlenmelidir

Sistemdeki fonksiyonları büyük ölçüde muhafaza edilen ve bu nedenle Gelir İdaresi merkez ve taşra teşkilatının hiyerarşik bütünlüğünü zedeleyen, "defterdarlık" müessesesi Gelir İdaresi dışında tutularak Devlet Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez Teşkilatı

- Devlet Gelir İdaresi Bölge Müdürlüğü - Vergi Dairesi hiyerarşik zinziri kurulmalı, böylece, sadece kamu gelirlerinden sorumlu, ayrı fakat kendi içinde bütünlüğü olan bir birim oluşturulmalıdır.

e) Devlet Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatındaki Birim ve Kişilerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları Açık Olarak Belirlenmelidir

Devlet Gelir İdaresinin merkez ve taşra teşkilatındaki birim ve kişilerin görev, yetki ve sorumlulukları açık olarak belirlenmeli, hiyerarşik bir oto - kontrol mekanizması kurulmalıdır.

f) Devlet Gelir İdaresinin Taşra Teşkilatı, Merkezin İş Yükünü Hafifletecek Tarzda Daha Fonksiyonel Hale Getirilerek Yeniden Yapılandırılmalıdır

Bölge Müdürlükleri daha fonksiyonel hale getirilerek vergi kanunlarının uygulanmasında karşılaşılan sorunları ilk aşamada inceleyip sorunları çözebilecek ve bu yolla merkez teşkilatının yükünü büyük ölçüde azaltabilecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Bu nedenle, yeniden yapılandırılacak Bölge Müdürlükleri bünyesinde, Devlet Gelir İdaresinin taşra teşkilatının etkin çalışması için gerekli ana ve destek hizmet birimlerine yer verilmelidir.

Bölge Müdürlükleri, yetki bölgesi dahilindeki vergi daireleri ve gümrük müdürlükleri ile merkez teşkilatı arasında bir köprü görevi üstlenmeli ve yetki bölgesi dahilindeki vergi dairelerinin ve gümrük müdürlüklerinin kendi aralarında koordinasyonu ve uygulama birliğini sağlamalıdır.

Bulundukları ekonomik ve coğrafi bölgeler, sahip oldukları mükellef sayı ve büyüklükleri dikkate alınarak vergi daireleri A, B, C ve D tipi olarak sınıflandırılmalıdır.

Gümrük Müdürlükleri bünyesinde, her türlü vergi, resim ve harçları tahsil etmek ve gerekli her türlü işlemi yapmak, mal giriş ve çıkışlarının miktar ve değerleri ile ihracatçı ve ithalatçılarına ilişkin bilgileri sistemli olarak toplamak üzere, ihtisas vergi daireleri kurulmalıdır.

Ayrıca, vergi dairesi açılmasını gerektirmeyecek küçük ilçe merkezlerinde vergi dairesi şubeleri açılmalıdır.

Vergi daireleri, mükelleflerin danışma dışında gelme ihtiyacı duymadıkları bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu şekilde vergi dairesi personelinin daha rasyonel ve verimli istihdamı sağlanmalıdır.

Vergi dairelerinin tüm işlemlerini kapsayan otomasyon uygulaması (fayda/maliyet analizleri göz önünde bulundurularak) giderek tüm vergi dairelerine yaygınlaştırılmalıdır.

g) Vergi Daireleri, Yetki Bölgesindeki Mükelleflerin Faaliyetlerini Yakından Takip Edebilecek Büyüklük ve Yetenekte Olmalıdır

Mükelleflerin, mükellefiyet tesisinden vergilerini zamanında ödeyip ödemediklerine kadar mükellefiyetlerinin her aşamasının vergi dairesi tarafından yakından takip edilmesi Devlet Gelir İdaresinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında son derece önemlidir. Bunun için;

• Vergi dairelerinin yetki bölgeleri, faaliyetlerini aksatmadan, etkin ve verimli bir şekilde yürütebilecekleri büyüklükte tutulmalıdır.

• Vergi dairesi yöneticilerinin, yürürlükteki mevzuatın ağır evrak trafiğinden kurtarılarak planlama, koordinasyon ve izleme gibi temel yöneticilik görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini sağlayıcı idari ve yasal tedbirler alınmalıdır.

• Mükelleflerin beyanname vermek, vergilerini ödemek ve benzeri vergisel mükellefiyetlerini yerine getirmek için sık sık vergi dairelerine gitmelerine neden olan hususlar alınacak tedbirlerle asgariye indirilmeli, bu yolla vergi dairesinin dahili iş yükünde meydana gelecek azalmanın sonucunda tasarruf edilen işgücü, vergileme bakımından son derece önemli olan "yoklama" faaliyetlerinin sistemli ve etkin bir şekilde yapılmasına kanalize edilmelidir.

ğ) Devlet Gelir İdaresinde, İnisiyatif Kullanmayı Engellemeyen, Yapıcı, Eğitici, Yol Gösterici İç Denetim Anlayışı Yerleştirilmelidir

Devlet Gelir İdaresinde, inisiyatif kullanmayı önleyici iç denetim anlayışından yapıcı, yol gösterici ve eğitici iç denetim anlayışına geçilmeli; vergi uygulamaları bu şekilde yakından takip edilip yönlendirilerek etkinlik ve verimlilik sağlanmalı; uygulamada tespit edilen aksaklıkları en kısa zamanda düzelten bir mekanizma oluşturulmalıdır. İç denetimde tespit edilen genel nitelikteki aksaklıklar, uygulama birliğini sağlamak üzere, çözüm önerileri ile birlikte yetkili makamlara ulaştırılmalıdır.

İstenmeyen durumların ortaya çıkması halinde cezalandırıcı bir iç denetim anlayışı yerine, söz konusu istenmeyen olayların meydana gelmesini önleyen bir iç denetim anlayışı yerleştirilmeli ve bunu sağlayan mekanizmalar oluşturulmalıdır.

h) Devlet Gelir İdaresinde Performans Değerlemesi ve Denetimi Uygulanmalıdır

Gelişmiş ülkelerde, kurumların ve kurum çalışanlarının başarıları, önceden belirlenmiş performans kriterlerine ne kadar uyduklarına ve hedeflere ne derece ulaştıklarına göre ölçülmektedir. Devlet Gelir İdaresinde, Türkiye'de kamu kesimi için henüz yeni olmasına rağmen, performans değerlemesi ve denetimine en kısa zamanda geçilmelidir.

I) Vergi Uygulamalarında Çağdaş Teknolojinin Olanaklarından Etkin Bir Şekilde Yararlanılmalıdır

Yönetsel karar alma sürecinde ve etkin vergi uygulamasında çok önemli bir fonksiyon üstlenen vergi dairelerinin tüm işlemlerini kapsayan otomasyon uygulaması (fayda/maliyet analizleri göz önünde bulundurularak) tüm vergi dairelerine yaygınlaştırılmalıdır.

İlgili ve gerekli tüm kurum ve kuruluşlar (Bankalar, Noterler, Tapu Sicil Müdürlükleri, Belediyeler, elektrik dağıtım şirketleri,

Borsalar ve Meslek Odaları, Emniyet Genel Müdürlüğü, trafik, v.b.) ile Gelir İdaresi arasında bilgi akışını hızlandıracak çağdaş teknolojik donanıma sahip alt yapı oluşturulmalı ve bu yolla alınan bilgiler Gelir İdaresinin ve vergi inceleme elemanların hizmetine sunulmalıdır.

j) Devlet Gelir İdaresi, Faaliyetleri Hakkında Kamuoyuna Yeterli ve Düzenli Bilgi Sunmalıdır

Çağdaş yönetimlerde ne kadar başarılı olunduğunun değerlendirmesi kamuoyunca yapılmaktadır. Doğal olarak, kamuoyunun böyle bir değerlendirmede bulunabilmesi için sağlıklı bilgilere sahip olması gerekmektedir. Vergi gibi, tüm toplumu yakından ilgilendiren önemli bir konuda gerekli bilgilere ulaşmak zaruretten de öte kamuoyunun hakkıdır. Bu bakımdan, Devlet Gelir İdaresi, hedefleri ve faaliyet sonuçları bakımından, kendisinin kamuoyunca değerlendirilmesine olanak verecek sağlıklı bilgileri, periyodik dönemler (yıllık ve/veya altı aylık ve/veya üç aylık ve/veya aylık) itibariyle bir rapor halinde kamuoyunun bilgisine düzenli olarak sunmalıdır.

k) Devlet Gelir İdaresi - Mükellef İlişkileri Geliştirilmeli, Mükelleflere Haklarının Neler Olduğu ve Nasıl Kullanabilecekleri Anlatılmalıdır

Devlet Gelir İdaresince, mükelleflere, ödevlerinin yanısıra haklarının neler olduğu ve bu hakları ne şekilde kullanacakları da açıkça duyurulmalıdır.

Vergi dairelerinde ve bölge müdürlüklerinde, tüm mükelleflerin her türlü vergileme sorunlarını danışabilecekleri sürekli "danışma büroları" oluşturulmalı, söz konusu danışma bürolarında özel eğitime tabi tutulmuş nitelikli personel istihdam edilerek Devlet Gelir İdaresi-mükellef ilişkileri geliştirilmelidir.

l) Devlet Gelir İdaresi, Kaliteli Personel İstihdam Edebilmelidir

İyi işleyen bir organizasyonun kurulmasının, Türkiye'nin ko-

şullarına uygun sağlıklı gelir politikalarının oluşturulmasının, bu gelir politikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp etkin bir şekilde uygulanmasının ancak iyi eğitilmiş kalifiye personelle yapılabileceği unutulmamalıdır. Ancak, uzun yıllardan beri izlenmekte olan ücret politikaları nedeniyle Gelir İdaresi, amaca uygun yüksek öğrenim görmüş kişilerin işe girmek için ilk sıralarda tercih yaptıkları bir yer olmaktan çıktığı gibi, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir kurum haline gelmiştir.

Bu bakımdan Gelir İdaresi, mesleğe uygun, iyi öğrenim görmüş personeli alan, bunları mesleğin gerektirdiği hizmet içi eğitime tabi tutan, eğittiği kalifiye personeli muhafaza etmeyi sağlayacak maddi ve manevi motivasyonları sunabilen bir kurum haline getirilmelidir.

m) Personelin Atanma, Yer Değiştirme ve Yükselmesi ile Ek Ücret Ödemelerinde Objektif Kriterler Kullanılmalıdır

Gelir İdaresinin merkez ve taşra personelinin atanma, yükselme ve yer değiştirmeleri ile ek ücret ödemelerinde, performans değerleme sonuçları da dahil olmak üzere, objektif kriterler kullanılmalıdır.

Çalışanın ödüllendirildiği böyle bir sistem sayesinde, Türk toplumunun en temel hastalıklarından biri olan kayırmacılığın yaratmış olduğu olumsuzluklar ortadan kaldırılacak Gelir İdaresinin etkinlik ve verimliği artacaktır.

B) Vergi Denetiminin Sorunlarına İlişkin Öneriler

a) İç ve Dış Denetim Birbirinden Ayrılmalıdır

Her biri ayrı ayrı ihtisası gerektiren ve son derece önemli olan iç denetim ile dış denetim birbirinden ayrılmalıdır. Bu durum, gerek vergi uygulamaları ile vergi denetiminde etkinlik ve verimliğin sağlanması gerekse eğitici, yol gösterici ve yapıcı iç denetimin yapılabilmesi bakımından zorunludur.

Bu iki fonksiyonun aynı kişi veya birimin uhdesinde bu-

lundurulmasına yönelik mevcut uygulamadan en kısa zamanda vazgeçilmesi gerekmektedir. Nitekim, gelişmiş ülke uygulamaları da bu yöndedir.

b) Dış Denetim Birimi, İdarenin Dışında, Bağımsız Bir Kurum Haline Getirilmeli; Dış Etkilere Karşı Güvenceye Kavuşturulmalıdır

Vergi denetimi, vergi inceleme elemanlarının kanundan almış oldukları yetkileri kullanarak, idare ile mükellef arasında taraf olmaksızın, her iki tarafın haklarını gözeterek, objektif kıstaslara göre yürüttükleri önemli bir fonksiyondur. İdarenin içinde kalınarak bu fonksiyonun gerçek anlamda tarafsız olarak yürütülmesi mümkün değildir. Bu bakımdan, Gelir İdaresinin merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde bulunan vergi inceleme elemanlarının idareden ayrılarak, oluşturulacak bağımsız bir vergi denetim biriminin şemsiyesi altında toplanmaları gerekmektedir.

Vergi incelemesinin yukarıda belirtilen özelliği gereği, tarafsızlığının ve objektifliğinin idare dışından gelecek müdahalelerle de zedelenmemesi büyük önem taşır.

Vergi incelemesini her türlü dış etkilere karşı korumak amacıyla, vergi denetim birimine denetim uygulamalarında özerklik sağlayacak yasal düzenlemeye gidilmelidir. Bu amaca hizmet etmek üzere, vergi denetim birimi başkanı güçlendirilmiş atama usulüyle (örneğin, Bakanlar Kurulu Kararı ile) ve belli bir süre için atanmalıdır.

c) Merkez ve Taşra Vergi Denetim Elemanlarının Yetki ve Sorumluluk Alanları Net Olarak Belirlenmelidir

Vergi denetimi, Merkez ve Bölge düzeyinde olmak üzere iki kademeli hale getirilmelidir. Merkezi ve bölge vergi denetim elemanları arasında yetki karmaşasına, koordinasyonsuzluğa ve dolayısıyla bunun yaratacağı işgücü kayıplarına imkan vermeyecek şekilde her birinin yetki ve sorumluluk alanları, birbirleri ile olan ilişkileri net olarak belirlenmelidir.

Merkezin temel görevi, vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerini belirlemek, bu ilke ve stratejiler ile ekonominin ve bölgelerin coğrafi durumlarını göz önünde bulundurarak Türkiye çapında genel vergi denetimi yıllık uygulama programlarını ha-

zırlamak, vergi inceleme elemanlarının işe alınmaları ve yetiştirilmeleri ile ilgili iş ve işlemler ile vergi inceleme elemanı genel işgücü planlamasını yapmak olmalıdır. Bunun yanısıra Merkez, özel olarak yetiştirdiği vergi inceleme elemanları vasıtasıyla özel ihtisası gerektiren vergi incelemelerinin yapılmasını da üstlenmelidir. Merkez, ayrıca, vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için Türkiye çapında gerekli alt yapının oluşturulmasından ve geliştirilmesinden, gerekli teknik personelin istihdamından da sorumlu olmalıdır.

Oluşturulacak vergi denetim birimi merkez teşkilatı, üstlenmiş olduğu planlama, koordinasyon, araştırma, geliştirme, denetim destek hizmetleri, eğitim, atama ve nakil gibi fonksiyonları başarı ile yürütebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Bölge düzeyinde görev yapacak vergi denetim elemanları, genel vergi denetimi yıllık uygulama programları ile bölgenin coğrafi ve ekonomik koşullarına uygun olarak hazırlanan kendi bölgelerine özgü planların etkin bir şekilde uygulanmasından sorumlu olmalıdırlar.

d) Vergi Denetim Birimi ve Her Bir Vergi İnceleme Elemanı İçin Performans Değerlemesi Yapılmalıdır

Vergi denetim birimine bağımsız bir hüviyet kazandırılması önerildiğinden, söz konusu denetim biriminin faaliyetlerinin kamuoyunun denetimine açılması büyük önem kazanmaktadır. Bu suretle; kamuoyuna karşı, bir anlamda hesap verme durumunda kalacak olan söz konusu birimin faaliyetlerini daha disiplinli, belli bir plan ve program dahilinde yürütmek suretiyle etkinlik ve verimliliğini artırması sağlanacaktır. Bu bakımdan, her dönemin başında vergi denetim biriminin hedeflerinin neler olduğu, dönem sonunda da bu hedeflere ulaşmada ne derece başarı gösterildiği, mükellef bazına inilmeksizin, ana hatlarıyla kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

Performans değerlemesi, belirlenecek objektif performans değerleme kriterleri çerçevesinde, her bir vergi inceleme elemanı için de yapılmalı, ek ücret ödemeleri de dahil olmak üzere, sağlanacak her türlü imkanın ve denetim elemanının bağımsızlığını zedelemeyecek cezaların belirlenmesinde vergi inceleme elemanının gösterdiği performans esas alınmalıdır.

e) Vergi İnceleme Elemanlarına Hiyerarşik Yükselme Olanağı Tanınmalıdır

Bölge vergi inceleme elemanlığında başarılı olanların hiyerarşik yükselmelerine imkan veren düzenlemeler yapılmalıdır.

f) Vergi İncelemelerini Hızlandırıcı Olanaklardan Yararlanılmalıdır

Vergi incelemelerinde etkinliğin sağlanması, incelemelerin en kısa sürede sonuçlandırılması ile yakından ilgilidir.

Vergi incelemesine hız kazandırmak öncelikle incelenecek mükelleflerin seçimiyle başlar. Bu bakımdan, incelenecek mükelleflerin seçiminde klasik yöntemler yerine, çağdaş ve objektif kriterlerin yaygın olarak kullanılmasına olanak sağlayacak alt yapı oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, çağdaş teknolojik imkanlardan da yararlanılarak sektörler ve faaliyet konuları itibariyle pek çok standardın ve mükelleflerin vergilendirme ile ilgili bilgilerinin yer aldığı dinamik bir veri tabanı oluşturularak kendi alanındaki standartlara en aykırı olan mükellefin öncelikle incelemeye alınmasına imkan veren sistem uygulamaya konulmalıdır.

İncelemelerin süratle sonuçlandırılması için de; sektörel vergi inceleme klavuzları hazırlanarak kullanılmaya başlanmalıdır.

Vergi incelemelerinde çağdaş teknolojik gelişmelerden etkin olarak yararlanılmalıdır.Vergi İstihbarat Merkezi vergi denetim birimi bünyesine alınmalı, vergi incelemeleri için ihtiyaç duyulan bilgileri üretip vergi inceleme elemanlarının hizmetine zamanında sunabilecek bir şekilde yeniden organize edilmelidir.

Vergi denetiminin daha iyi planlanabilmesi için, ekonomiyi yakından takip edebilmek, gelişmelere ayak uydurabilmek ve yeni vergi inceleme teknikleri geliştirmek için, vergi denetim teşkilatında araştırma ve geliştirme birimi kurulmalıdır.

Vergi inceleme elemanlarının, monotonluk yaratmayacak şekilde, kendi içinde vergiler ve sektörler itibariyle birkaç alanda uzmanlaşmaları ve eğitimlerinin de buna yönelik verilmesi sağlanmalıdır.

Vergi inceleme elemanlarına destek hizmeti sağlayacak, sanayinin muhtelif alanlarında uzmanlaşmış mühendis, yazılımcı, teknisyen, istatistikçi, vb. personel istihdam edilmelidir.

g) Vergi İnceleme Elemanlığı Tercih Edilen, Saygın Bir Meslek Haline Getirilmelidir

Vergi inceleme elemanlığı, yüksek öğrenim görmüş olanların işe girmek için ilk sıralarda tercih ettikleri, işe girip meslek içi eğitim gördükten sonra da ayrılmak istemeyecekleri, özelliği olan, saygın bir meslek haline getirilmelidir. Ücret düzeyi de bu amacı sağlayıcı tutarlara yükseltilmelidir.

VII- SONUÇ VE ÖNERİLER

Raporumuzun önceki bölümlerinde gerek Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin sorunlarına gerekse bu sorunlara ilişkin Derneğimizin ve buna parelel olan ülkemizin en saygın kuruluşlarından olan T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatının çözüm önerilerine de yer verdik. Yukarıda belirtilen sorunlardan da anlaşılacağı üzere Türk Gelir İdaresi bugünkü örgüt yapısı ile etkin bir şekilde çalışamaz durumda olduğu açıktır. Gelir İdaresinin merkezde "Genel Müdürlük" düzeyinde örgütlenmesi, önemli görevler yüklenmiş olan, çok ciddi sorumluluklar taşıyan bu örgütün aldığı her kararda bazı engellerle karşılaşmasına neden olmaktadır. Taşrada ise il düzeyinde gerçekleştirilen örgütlenme modeli merkez-taşra ilişkilerinin dolaylı yoldan sağlanmasına neden olmaktadır. Çünkü İl Idaresi Kanununa göre ilin en büyük mülki vali olup tüm bakanlıkların il düzeyindeki temsilcilerinin merkez ile doğrudan iletişim kurmaları mümkün değildir.

Gelir İdaresinde bilgisayar kullanımı henüz yaygınlaşmamış ve dolaylısıyla sağlıklı bir istihbarat arşivi kurulamamıştır. Bu durum özellikle inceleme elemanlarının çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Çalışanlara yeterli düzeyde ücret ödenememesi nitelikli elemanların özel sektöre kaymasına neden olmakta ve uzmanlaşmış elemanların örgütten ayrılmaları nedeniyle meydana gelen bu sürekli değişim çalışmaların verimliliğini düşürmektedir.

Vergi dairelerinin fiziki ve teknik yetersizlik içinde bulunması ve kapasitelerinin çok üzerinde bir mükellef kitlesine hizmet vermeleri bu dairelerinden beklenen fonksiyonları yerine getirememesine neden olmaktadır.

Gelir İdaresinin, inceleme işlevini dört ayrı birim aracılığı ile

yerine getirmesi uygulamada bazı sorunlar doğurmaktadır. Özellikle merkezde üç ayrı inceleme biriminin bulunması kargaşaya, gereksiz tekrarlara ve zaman zaman çatışmalara neden olmaktadır.

Ülkemizin sosyal, ekonomik, mali ve kültürel alanlardaki gelişmişlik düzeyi vergilemeyi de etkilemektedir. Bu nedenle kalkınmakta olan ülkeler arasında yer almanın doğal bir sonucu olarak vergi bilinci de vatandaşlarda tam olarak yerleşmemiştir. Dolayısıyla vergiye karşı bir direnç vardır.

Buraya kadar yapılan tespitler doğrultusunda Gelir İdaresinin etkin olmadığı ve bunu da örgütlenmedeki eksikliklerden ve yanlışlıklardan kaynaklandığı görülmektedir.

O halde öncelikle Türk Gelir İdaresi yeni bir yapılanmaya gitmelidir. Bu artık gereğinde ötesinde bir zorunluluktur. Ülkemizde Gelir İdaresinin diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi merkezde ayrı ve bağımsız bir "Gelirler Bakanlığı" veya en azından "Gelirler Müsteşarlığı" şeklinde örgütlenmesi gerekmektedir. Taşrada ise il düzeyinde örgütlenmeden vazgeçilmeli ve bölge düzeyinde örgütlenilmelidir.

Merkez teşkilatı ile bölge müdürlükleri ve bölge müdürlükleri ile vergi dairelerinin otomasyonu çalışmaları tamamlanmalıdır.

Bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması ile birlikte sağlıklı bir istihbarat arşivi oluşturulmalı ve buralarda toplanan veriler inceleme elemanlarının kullanımına sunulmalıdır.

Denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için denetim birimlerinin merkez ve bölge denetim birimleri adı altında toplanması gerekmektedir. Bölge denetim elemanları olan Vergi Denetmenlerinin bölge düzeyinde örgütlendirilmesinin tamamlanarak, bölge müdürlüklerinin yapılandırılması tamamlanmalı ve bütünüyle faaliyete geçirilmelidir.

Gelir İdaresinde çalışan elemanlara yönelik ayrı bir personel yasası çıkarılarak ücret sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Aksi takdirde yetenekli ve verimli elemanların özel sektöre geçmesine engel olunamaz.

Sonuç olarak şunu belirtelim;ülkemizdeki asıl sorun, yeniden yapılanmaya gerek olup olmadığı değil bu iradeyi uygulamaya koyacak bir otoritenin varlığıdır.

VERGİ RAPORU

VERGİ DENETMENLERİ DERNEĞİ YAYINI

● ABONE KOŞULLARI ●

• Yıllık (6) Dergi 2001 Yılı için
40.000.000.- TL. (KDV Dahil)
• Üyeler ve Maliye Bakanlığı için
25.000.000.- TL. (KDV Dahil)
• Posta Çeki No: 524525

● YAZIŞMA ADRESLERİ ●

Vergi Denetmenleri Derneği Genel Merkezi
Cihan Sokak No: 13/7 Sıhhiye - ANKARA
Tel : (0312) 231 80 19 - Fax : (0312) 231 80 65
PK. 236 Yenişehir / ANKARA

Web sitesi adresimiz : www.vdd.org.tr