

ETKİN BİR VERGİ YÖNETİMİ VE GELİRLER BÖLGE MÜDÜRLÜKLERİ

Faruk MUTLU*

I. GİRİŞ⁽¹⁾:

Kamu giderlerini karşılamada en sağlıklı ve sürekli kaynak kuşkusuz vergidir. Yıllar itibariyle bütçe gelirlerine baktığımızda gelir kalemleri toplamının % 80'ini vergi gelirlerinin oluşturduğu görülmektedir. Bu sonuç vergi konusunu ülkemiz açısından daha da önemli bir konuma getirmektedir. Bundan dolayıdır ki bütün hükümetlerin göreve geldikten sonra yaptıkları ilk icraatlardan birisi vergi kanunları üzerinde bazı düzenlemeler yapmak olmaktadır. Ancak iyi vergi toplamak için sadece iyi vergi kanunları çıkarmak yeterli değildir. Aynı zamanda etkin bir vergi yönetimi gereklidir.

Etkin bir vergi yönetiminin özünde sağlıklı bir örgütlenme ve insan unsuru vardır. Hazırlanan kanunlar mükemmel olsa dahi bu kanunları uygulayacak yetişmiş personelin bulunmaması veya mükemmel kanunlar ve yetişmiş personel bulunmakla birlikte bu personelin kendilerinden azami verim alınabilecek bir örgüt yapısı içine yerleştirilmemiş olması vergi kanunlarından beklenen olumlu sonuçları etkilemektedir. Dolayısıyla etkin bir vergi yönetimi ancak kanuni düzenlemeler - insan - örgüt unsurlarının aynı önem derecesinde ele alınması ile mümkün olup bunlardan birisinin ihmal edilmesi durumunda yapılacak çalışmalar sonuç vermeyecektir.

II. VERGİ YÖNETİMİMİZİN ÖRGÜTLENME SORUNU:

Ülkemizde 1950 yılından bugüne kadar vergi kanunlarından reform niteliğinde birçok düzenleme yapılmasına rağmen örgüt ve insan unsuru konusunda aynı hassasiyet gösterilmemiştir. Bunun doğal sonucu olarak ta uzun ve titiz çalışmalar sonucu yapılan kanuni düzenlemelerden zaman zaman beklenen fayda alınamamış ve iki yılda bir yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Aslında değiştiğimiz sorun son yıllarda ortaya çıkmış bir sorun olmayıp Cumhuriyetin kuruluşundan sonra başlayıp günümüze kadar sürece-

(*) Vergi Denetmeni,

(1) Faruk MUTLU, "Vergi Yönetimi Kavramı, Örgütlenmesi ve Ülkemiz Açısından Etkinlik Sorunu", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1998, Ankara, s: 31, 34.

len birçok araştırmada ele alınmış ve yapılması gerekenler konusunda görüş birliğine varılmıştır. Hatta düzenlenen raporlar ilgili mercilere sunularak dikkatlerin bu konu üzerinde toplanması sağlanmak istenmiştir.

Bundan dolayıdır ki 1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından başlayarak bütün kalkınma planlarında bu konuyla ilgili düzenlemeler yapılması gerektiği açık bir şekilde belirtilmiştir.

Konuyu daha çarpıcı bir şekilde ortaya koymak bakımından Birinci ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarının ilgili bölümlerine bakmak yerinde olacaktır.

1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; "..... Bugünkü kuruluş, esas olarak Osmanlı İmparatorluğundan devir alınan sistemde yeni şartlara uydurulmak üzere yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere dayandırılmadığından işbölümü ve koordinasyon bakımından tamamen yetersiz ve güç çalısır bir kuruluş meydana gelmiştir....." denilmiştir.

Aradan 33 yıl geçtikten sonra 1996 yılında hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında daha detaya inilerek"... Vergi İdaresinin merkez ve taşra teşkilatı arasında hiyerarşik bir bağlantının olmama-

sı, mükellef denetiminin dört farklı ve birbirleriyle bağlantısız denetim birimleri tarafından yapılması kayıp ve kaçağın büyümesinde rol oynayan en önemli faktörler olmuşlardır." şeklinde bir tespit yapılmıştır.

Dolayısıyla, 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan öneriler aynen 1996 yılında Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer almıştır. Aradaki 33 yıllık süreçte değişen bir şey bulunmamaktadır.

Yine Amerikalı Uzmanlar James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından zamanın Maliye Bakanına sunulan 13 Ağustos 1951 tarihli "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor"un "Sunuş" bölümündeki şu ifadeler konuyu çok iyi özetlemektedir.

"Raporun yalnız bir bölümünü okumuş olan Bakanlığın genç bir elemanı şöyle demiştir. "Bakanlık idare amirleri dikkatlerini kanunlar üzerinde toplamaktadır, siz ise yönetim üzerinde ehemmiyetle durmaktasınız." Heyetimiz bu fikre iştirak etmekte ve eğer Bakanlık bütün idari imkanlardan azami derecede faydalanmak istiyorsa, kanunları da ihmal etmemek şartıyla dikkatin böylece yönetim üzerine çevrilmesini tavsiyeyi düşünmektedir. Devlet gelirlerinin yönetimi birçok zaviyelerden ehemmiyetlidir.⁽²⁾"

(2) Altan TUFAN, "Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Gereği", Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli, 25 Ocak 1991, İstanbul, s. 28 - 29.

Amerika'lı uzman B. Frank White tarafından 1963 yılında hazırlanan ve dönemin Maliye Bakanı'na sunulan "Türkiye'de Vergi İdaresi" başlıklı Raporda da yine mahalli vergi yönetiminin örgütlenme şekli eleştirilmiş ve Raporun "Sonuç" bölümünde şu ifadelere yer verilmiştir.

"..... Bunun yerine sayıları tarafınızdan tayin edilecek olan "Gelirler Bölgeleri" sistemini ikame etmek daha iyi sonuç verebilir. Bölgeler birer müdürün emrine verilecek ve bunlar doğrudan doğruya Gelir İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı olacaktır. Bölge Müdürlükleri vergi dairelerini direkt olarak nezaretleri altında bulundurmalıdır....⁽³⁾"

Görüldüğü gibi, Bakanlık tarafından görevlendirilen yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlarda da yönetim / örgütlenme konusu üzerinde hasasiyetle durulmuştur.

Özellikle vergi yönetiminin mahalli örgütlenmesi konusunda herhangi bir çalışma yapılmamış ve eleştiriler de bu noktada yoğunlaşmıştır. Bugün mahalli vergi yönetiminin başında defterdar bulunmakta olup vergi yönetimi defterdarlık bünyesindeki gelir müdürlükleri, bağımsız vergi daireleri ve mal müdürlükleri bünyesindeki gelir servisleri aracılığı ile yürütülmektedir. Ancak defterdarlar İller İdaresi Kanununa göre direkt Ge-

lirler Genel Müdürlüğüne bağlı olmayıp valinin emri altında çalışmaktadır. Defterdar ve mal müdürlerinin tek görevi vergi yönetimi olmayıp yalnızca çeşitli görevlerinden birisidir. Defterdarların vergi daireleri dışında diğer maliye servislerinin denetiminden, gözetiminden sorumlu olmaları, valiyeye karşı yükümlülükleri ve birçok toplantı ortamında bulunmak zorunda olmaları iş verimliliğini azaltmaktadır. Defterdarların asli görevleri yanında 41 komisyonda üyelikleri bulunmakta olup bunlardan 26 tanesi diğer idari ve yasal düzenlemeler uyarınca katıldıkları komisyonlardır.

Bugünkü yapısına ilk olarak 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Kanunla kavuşan ve bu yapısını 57 yıl boyunca yerli ve yabancı birçok uzmanın olumsuz eleştirilerine rağmen koruyan vergi yönetiminin mahalli örgütlenmesi ile ilgili ilk düzenleme 1993 yılında yapılmıştır. 20.08.1993 tarih ve 516 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kararnamenin Anayasa Mahkemesince iptali⁽⁴⁾ üzerine yayımlanan 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 1936 yılından sonra ilk defa mahalli vergi yönetimi yeniden düzenlenmiş ve "Gelirler Bölge Müdürlükleri" oluşturulmuştur. Yeni düzenlemenin fiili uygulamasına ise 1998 yılında geçilmiştir.

(3) B. Frank WHITE, "Türkiye'de Vergi İdaresi Konusunda White Heyetinin Raporu", Ankara, 1963, s. 2.

(4) Anayasa Mahkemesinin E: 1993/47, K: 1993/49 sayılı iptal kararı 24.12.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

III. GELİRLER BÖLGE MÜDÜRLÜKLERİ:

Gelirler Bölge Müdürlükleri, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün bilgi işlem, istihbarat ve denetim hizmetlerini bölge düzeyinde yürütmek üzere doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulmuştur.

Dolayısıyla Gelirler Bölge Müdürlükleri, daha önce defterdarlıklar bünyesinde vergi denetmenleri vasıtasıyla yürütülen vergi incelemelerini bölge düzeyinde yürütmek üzere bünyesinde toplamıştır. Ancak incelemenin dışındaki diğer vergileme işlemleri yine defterdarlıklar ve vergi daireleri tarafından yürütülmektedir.

Halen Ankara, İzmir, Adana, Antalya, Erzurum ve Samsun illerinden oluşmak üzere (6) ilde Gelirler Bölge Müdürlüğü kurulmuş olup Bursa, Edirne, İstanbul, Avrupa Yakası, İstanbul Asya Yakası, Kocaeli ve Malatya illerinde kuruluş çalışmaları devam etmektedir.

Bu yeni yapılanma ile merkezi-yetçilikten uzaklaşarak istihbarat, denetim ve bilgi işlem hizmetlerinin bölgeler düzeyinde ele alınması, merkez - taşra arası bilgi ve iş akışını sağlıklı ve hızlı gerçekleştirecek bir örgüt yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Bu düzenleme ile bir yandan bilgiyi kaynağından izleme ve vergilemede anında kullanma imkanı yaratılır-

ken diğer yandan bölgedeki istihbarat ve istatistiki bilgilerin toplanıp değerlendirilerek vergi yönetimine aktarılması ve mahalli denetim gücünün bölge düzeyinde yeniden yapılanması sonucunda vergi idaresinin etkinliği artırılmıştır.

Bölge müdürlüklerinin kurulması ile özellikle mahalli denetim elemanları olan vergi denetmenleri daha verimli ve etkin bir çalışma ortamına kavuşmuştur. Öncelikle bu denetim elemanlarının mahallileşme sorunu ortadan kalkmıştır. Yine önceki örgütlenme gereği il düzeyinde görev yapılması ve bu nedenle her ilde denetmen bulundurulması zorunluluğu, ihtiyaç olan büyük illerdeki denetmenlerin yetersiz kalmasına, daha az ihtiyaç olan veya devamlı olarak denetmen bulundurmaya gerektirmeyen birçok küçük ildeki denetmenlerin ise verimsiz bir şekilde istihdam edilmesine neden oluyordu. Oysa bölge müdürlüklerinin kurulması ile 4-5 il aynı bölge kapsamına alınarak buralarda görev yapan vergi denetmenlerinin bir merkezde toplanması öngörülmüş olup böylece ihtiyaç olan yere, zamanında ve yeterli sayıda vergi denetmeninin gönderilerek incelemelerin etkinliği ve hızı artırılmış olacaktır.

Bir diğer önemli husus da, birbirini tamamlayan üç önemli birimin bölge müdürlüğü kapsamında tek çatı altında toplanmasıdır. Etkin bir vergi denetiminin en önemli koşul-

larından birisi de bilgisayar destekli bir veri tabanının (istihbarat arşivi) oluşturulması ve inceleme elemanlarının kullanımına sunulmasıdır. Böyle bir veri tabanının oluşturulması ise yeterli düzeyde istihbari bilginin toplanarak bilgisayar ortamında tasnif edilmesi ve işlenmesi ile mümkündür. Bu genel değerlendirilmeden sonra bilgi işlem ve istihbarat birimleri üzerinde ayrı ayrı duralım.

Vergi istihbarat biriminin oluşturulması ile vergi kayıp ve kaçığına neden olan mükellef ve sektörler kolayca tespit edilebilecek, bu yolla vergi incelemesi yapan vergi denetmenlerine sağlıklı bilgi akışı sağlanacak ve dolayısıyla vergi incelemelerinin etkinliği ve hızı artırılabilecektir. Yine istihbarat birimine ulaşan bilgiler yoluyla birbirine bağlı vergiler arasında otokontrol işlemi yapılabilecektir. Örneğin Tapu ve Kadastro Müdürlüklerinden gelen bilgiler ile Emlak Vergisi mükellefiyetleri çapraz denetime tabi tutulabilecektir. Depolanmış bilgilerden istatistikler çıkarılarak alınması zorunlu önlemler zamanında alınabilecektir.

Diğer taraftan, vergi yönetiminin karşı karşıya bulunduğu milyonlarca ifade edilen bir mükellef kitlesi vardır. Bunların her ay birkaç kez vergi örgütü ile ilişkisi bulunduğu düşünülürse bu kadar çok işlemin klasik usullerle takibi mümkün değildir. Bu kadar çok işlemin ve mükellefin sağlıklı takibi

ancak bilgisayar kullanımı ile mümkündür. Herşeyden önce mükelleflerin büyük bir bölümünün bilgisayar kullanmaya başladığı bir dönemde vergi yönetiminin bunun gerisinde kalması düşünülemez. Özellikle istihbarat biriminin başarısı bilgi işlem biriminin başarısına bağlıdır. Çünkü istihbarat birimine gelen binlerce bilginin raflarda tozlanması istenmiyorsa bunların sistemli bir şekilde bilgi işlem ortamında saklanması ve her an kullanıma hazır bulundurulması zorunludur. Aksi takdirde çuvallar dolusu bilginin amaçsız bir şekilde arşivlerde saklanması hiçbir anlam ifade etmez.

IV. SONUÇ

Türk kamu yönetiminin en belirgin özelliklerinden birisi olan güçlü bir merkezi idare ve ihmal edilmiş mahalli yönetim gerçeği doğal olarak kamu yönetiminin bir alt grubunu oluşturan vergi yönetiminde de kendini göstermiştir. 1936 yılında yayınlanan 2996 sayılı Kanun ile oluşturulan mahalli vergi yönetimi, geçen 57 yıllık süreçte mevcut yapısını muhafaza etmiştir. Oysa geçen zaman aralığında mükellef sayısı artmış, yeni teknolojik gelişmeler olmuş, hizmet sektöründe hızlı bir değişim yaşanmış ve şehirler arası mal ve hizmet akışı daha karmaşık bir hal almıştır. Eski örgütlenme şekliyle bu değişimin izlenmesi mümkün

değildir. Mal ve hizmet sektöründeki bu genişleme mali olayları daha geniş bir çerçevede bölge düzeyinde ele almayı zorunlu kılmıştır.

Bugün İsviçre ve ABD dışında ki tüm OECD üyesi ülkelerde merkezi yönetime bağlı bölge teşkilatları bulunmakta ve özellikle vergi denetimi buralardan yapılmaktadır. Hatta Konya ilimiz büyüklüğündeki Hollanda ve Danimarkada dahi bölge teşkilatları oluşturulmuştur.

Mahali vergi yönetiminin yeniden yapılanması ve özellikle bölge müdürlüklerinin kurulması gerektiği, yerli ve yabancı birçok uzman tarafından yapılan araştırmalarda varılan ortak bir sonuç olup

bu konudaki ilk adım 1993 yılında atılmıştır. Daha sonra 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan ve fiili uygulamasında 4 yıl sonra 1998 yılında geçilen "Gelirler Bölge Müdürlükleri" mahalli vergi yönetimi içinde yeni bir birim olarak yerini almıştır.

Bu düzenleme ile özellikle vergi denetmenleri daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşmuştur. Halen 6 ilde kurulmuş olan "Gelirler Bölge Müdürlükleri" diğer illerdeki örgütlenmelerini de tamamladıktan sonra amaçlanan doğrultuda bilgi işlem ve istihbarat bilgileri ile de desteklendiğinde vergi denetimi daha etkin bir hale gelecektir.