

GARİP AMA GERÇEK ; DENETİM VE UYUM YÖNETİMİ DAİRE BAŞKANLIĞINDA DENETİM ELEMANI YOK!

Nuh IRMAK ^(*)

- GİRİŞ

Bilindiği üzere 05.05.2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 16.05.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Gelir İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine “Gelir İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

1950 yılından itibaren Gelir İdaresine dönük, başarısızlığa uğrayan pek çok yeniden yapılandırma çalışması düşünüldüğünde ne denli önemli bir işin başarıldığı daha iyi anlaşılmaktadır. Bizim bu makalemiz de dile getireceğimiz eleştirel hususlar işin önemini yadsıdığımız anlamına gelmemektedir. Konunun öneminden dolayı çok farklı toplum kesimlerinin ve güç odaklarının ilgisinin olduğu bu yapılandırma çalışmalarında, sırf bu yüzden arzulanan bir yapılanma gerçekleştirilemedi. Ancak Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuş olmakla bu alanda önemli bir adım

atılmış oldu. Bu nedenle mevcut yapılanmanın akademik çevreler başta olmak üzere, uygulayıcılar ve konunun diğer taraflarınca irdelenmesi aksayan yönlerinin ortaya konulması ideal bir yapılanmanın zaman içerisinde yakalanabilmesi için önem arz etmektedir.

Biz de bu makalemizde bu ana fikirden hareketle özellikle Gelir İdaresi Başkanlığının denetim ayağına ilişkin bazı hususlara dikkat çekeceğiz.

Bilindiği üzere Gelir İdaresi Başkanlığında iki denetim birimi bulunmaktadır. Bunlar merkez teşkilatında konuşlandırılan Gelirler Kontrolörleri ve doğrudan merkeze bağlanan taşra teşkilatında konuşlandırılan Vergi Denetmenleridir. Bunlarla ilgili yasal düzenlemelere geçmeden önce 5345 Sayılı Yasa’nın gerekçesinin bazı bölümlerine dikkat çekmemiz gerekmektedir.

2- GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMA GEREKÇESİ

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun genel gerekçesinde yer verilen bazı bölümler aşağıdaki gibidir.

^(*) İç Denetçi, E. Vergi Denetmeni

"Tüm bu hususlar ve özellikle mükellefe en iyi hizmet anlayışı esas alınarak hazırlanan Tasarıda, gelir idaresinin Maliye Bakanlığına bağlı bir başkanlık şeklinde örgütlenmesi öngörülmektedir. Önerilen yapıda; güçlü bir merkez ve taşra teşkilatının oluşturulması, yönetsel anlamda taşranın doğrudan merkeze bağlı olması, **yetki devrini esas alan ve mümkün olduğunca yatay bir organizasyonun ortaya konulması, bu amaçla merkez ve taşradaki fonksiyonel birimlerin hiyerarşiye yol açmadan doğrudan ve hızlı bir şekilde iletişimin sağlanması hedeflenmiştir.** Merkezde yer alan birimlerin strateji geliştirme, koordinasyon ve yönlendirme kapasiteleri artırılırken taşra birimlerine inisiyatif kullanma ve operasyonel esneklik imkanının sağlanması, merkez ve taşradaki **birimlerin görev tanımları netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi,** özellikle taşra yapılanmasında ortak hizmetlerin birleştirilerek etkinliğin ve verimliliğin artırılması, sadece vergi türlerini esas alan mevcut vergi tipi organizasyon yapısından; mükellef odaklılığı esas alan fonksiyonel bir yapıyı da bünyesine taşıyan karma yapılanmaya gidilmesi hedeflenmektedir.

Yeni yapılanmada, gelir politikalarını üretme süreci Maliye Bakanlığı bünyesinde bırakılırken bu politikaların uygulanması Gelir İdaresi Başkanlığına bırakılmıştır. **Bu yapılanmada görevler arasında mükerrerlikler oluşmaması; aynı hizmetin birden çok birim tarafından yüklenilmemesi ve birimler arasında iletişimin ve işbirliğinin gözetilmesi öngörülmüştür."**

"İnsan kaynakları yeni yapılanmayı başarıya taşıyacak en temel faktörler arasındadır. Bu amaçla insan kaynağı yetkinliklerinin geliştirilmesi ve farklı uzmanlıkların idareye kazandırılması, kariyerlerin planlanması ve yeni yönetim anlayışının oluşmasını sağlayacak eğitim alt yapısının oluşturulması büyük önem taşımaktadır."

"Klasik vergi dairesi yapılanmasında, vergi daireleri; vergilendirme, muhasebe, kovuşturma (cebri takip) olmak üzere üç temel bölümden oluşmaktadır. Bu fonksiyonlar dikkate alındığında, her vergi dairesinde ayrı bir muhasebe ve takibat bölümünün bulunmasına gerek olmadığı; muhasebe ve takibat gibi fonksiyonların ortak hizmetler olarak bölge başkanlığı bünyesinde yapılandırılmasının etkinlik ve verimliliği artıracağı, ayrıca uzmanlaşmaya imkan sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede **yeni oluşturulacak taşra teşkilatı yapılandırılmasında, merkez teşkilatı yapılanmasına paralel olarak, merkezde öngörülen fonksiyonel birimlerin aynen taşra yapılanmasına da yansıtılması mümkün olacaktır.** Buna göre, yeni taşra yapısında da; mükellef hizmetleri, vergilendirme, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, denetim ve uyum yönetimi, insan kaynakları ve destek hizmetleri grup müdürlükleri ile bunlara bağlı müdürlük ve şubeler oluşturulabilmektedir." Denilmektedir.

Görüldüğü üzere Gelir İdaresi durup dururken laf olsun diye yapılandırılmamıştır. Çok ciddi ve yıllardır iyi bir hizmet vermeyi engelleyen pek çok sorunun ortadan kaldırılması amacıyla Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılma gereği doğmuştur.

Gerekçenin alıntılarımız kısımlarında bizce en çarpıcı bölümlerden biri; **"yeni oluşturulacak taşra teşkilatı yapılandırılmasında, merkez teşkilatı yapılanmasına paralel olarak, merkezde öngörülen fonksiyonel birimlerin aynen taşra yapılanmasına da yansıtılması mümkün olacaktır."** Şeklinde başlayan kısımdır. Burada mükellef odaklı ve fonksiyonel merkez yapılanmasına paralel bir taşra yapılanmasına gidileceği belirtilmektedir.

Kanunun Merkez teşkilatını düzenleyen 8, 16 ve 20'inci maddelerinde Ana Hizmet Birimleri, Danışma Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimleri başlığı altında aşağıdaki birimlere yer verilmiştir.

“MADDE 8.- Başkanlığın ana hizmet birimleri şunlardır:

- a) Gelir Yönetimi Daire Başkanlığı.
- b) Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı.
- c) Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığı.
- d) Tahsilat ve İhtilaflı İşler Daire Başkanlığı.
- e) Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı.
- f) Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı.
- g) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.”

“MADDE 16.- Başkanlığın danışma birimleri şunlardır:

- a) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- b) Hukuk Müşavirliği.
- c) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.”

“MADDE 20.- Başkanlığın yardımcı hizmet birimleri şunlardır:

- a) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı.
- b) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.”

Kanunda taşra teşkilatına şematik olarak yer verilmemekle birlikte “Vergi Dairesi Başkanlığı” başlıklı 24'üncü maddesinde bu başkanlıkların kuruluş amacı ve buralarda hangi birimlerin kurulacağına dair ipuçlarına yer verilmiştir.

“MADDE 24.- Vergi Dairesi Başkanlığının amacı, yetki alanı içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır.

Vergi Dairesi Başkanlığı; yetki alanı içindeki mükellefi tespit etmek, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil, terkin, tecil, iade, ödeme, muhasebe ve benzeri işlemleri yapmak, bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilaflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak, gerektiğinde temyiz ve tashihi karar talebinde bulunmak, yargı kararlarının uygulanması işlemlerini yürütmek, vergi uygulamalarını geliştirmek ve iyileştirmek, mükelleflere kanunların uygulanması ile ilgili görüş bildirmek, mükellefi hakları konusunda bilgilendirmek ve uygulamalarında mükellef haklarını gözetmek, mükellef hizmetleri ile bilgi işlem, istatistik, bilgi toplama, eğitim, satın alma, kiralamaya, vergi inceleme ve denetimi, uzlaşma, takdir ve benzeri görevleri ve işlemleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

Vergi dairesi başkanlıkları bünyesinde; mükellef hizmetleri, vergilendirme, denetim, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, insan kaynakları, destek hizmetleri ve benzeri fonksiyonlar için grup müdürlükleri ve bunlara bağlı müdürlükler ile yetki alanlarında ekonomik analizler yapmak ve mükellef hizmetlerini en yakın yerden sunmak üzere şubeler kurulur. Merkez ile taşra birimleri arasındaki fonksiyonel ilişkiler doğrudan sağlanır. Bunların organizasyon yapıları, görevleri, yetki ve sorumlulukları, merkez teşkilatıyla ilişkileri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

Konumuz yönünden olayın denetim ayağına baktığımızda yeniden yapılandırma taslaklarının pek çoğunda merkez teşkilatında sadece “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı” öngörülmüşken son taslakta ve kanunlaşan metinde merkez teşkilatında “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı”nın yanında “Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı”na da yer verilmiştir.

Ancak kanunun gerekçesinde “taşra teşkilatı yapılandırılmasında, merkez teşkilatı yapısına paralel olarak, merkezde öngörülen fonksiyonel birimlerin aynen taşra yapılanmasına da yansıtılması” öngörülmüşken taşrada Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığının fonksiyonel karşılığı olarak “Denetim Grup Müdürlüğü”ne yer verilmiştir. Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığının taşrada karşılığı yoktur. Kanunun 14’üncü maddesinin (c) bendinde yer verilen “Gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörlerinin Başkanlıkça belirlenecek görev yerlerinde çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek” görevine rağmen Kontrolörler yasa öncesi örgütlenmelerini aynen korumuşlardır. Üç büyük ilde yer verilen örgütlenmede 5345 sayılı Yasa’da artık teknik bir tanımlama olarak idari bir makam olan “Grup Başkanı” sıfatının kullanılması eski anlayışla aynen devam ettirilmektedir. Ankara, İstanbul ve İzmir Grup Başkanlarının sicil ve disiplin yönünden Kontrolörler üzerinde herhangi bir hiyerarşik durumu bulunmamaktadır. 09.02.2006 tarih ve 26075 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gelir İdaresi Başkanlığı sicil ve disiplin amirleri yönetmeliklerinde Gelirler Kontrolörlerinin 1’inci sicil amiri ve disiplin amiri olarak Gelir İdaresi Daire Başkanı (Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanı) öngörülmüştür.

Makalemizin bu bölümünde Merkez ve Taşra teşkilatlarında yer verilen denetim örgütlenmelerine yer verilecektir.

3- DENETİM VE UYUM YÖNETİMİ DAİRE BAŞKANLIĞI

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 13’üncü maddesinde “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı”nın görevlerine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

“MADDE 13.- Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

a) Uyum bozukluklarını tespit ve analiz etmek, çözümler üretmek suretiyle mükelleflerin vergi kanunlarına gönüllü uyumunu sağlamak.

b) Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığında oluşacak bilgileri değerlendirerek vergi incelemesine yetkili birimlerin kullanımına sunmak.

c) Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planını hazırlamak.

d) Vergi inceleme ve denetimine ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak.

e) Vergi kayıp ve kaçak ile mücadele etmek, bu konuda gerekli tedbirleri önermek ve çalışmalarını yapmak.

f) Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak vergi denetmenleri ve yardımcılarını tarafından vergi inceleme ve denetimlerinin yapılmasını sağlamak.

g) Vergi incelemesine yetkili birimlerin inceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.

h) Vergi inceleme ve denetimlerinin etkinlik ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve önerilerde bulunmak.

i) Vergi inceleme ve denetim çalışmalarında merkez ve taşra birimleri arasında koordinasyonu sağlamak.

j) Mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.

k) Vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikayetleri değerlendirmek.

l) Görev alanıyla ilgili olarak Başkanlıkça verilecek konularda araştırma ve incelemeler yapmak, önerilerde bulunmak.

m) Başkanlığın görev alanına giren konularda 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanununun uygulanmasına ilişkin çalışmalar yapmak ve tereddütleri gidermek.

n) Tek düzen hesap planı ve mali tablolara ilişkin çalışmalar yapmak veya yapılmasına katkıda bulunmak.

o) Muhasebe standartlarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara katılmak ve görüş bildirmek.

p) Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.”

Madde metninden anlaşıldığı üzere Gelir İdaresi Başkanlığının denetime ilişkin temel birimi “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı”dır. Kanunun bu maddeye ilişkin gerekçe kısmında kısaca; “Madde ile, bütün mükelleflerin farklılıklarını da gözeterek vergi yasalarına tam ve zamanında gönüllü uyumunu sağlamak üzere oluşturulan Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığının görevleri belirtilmektedir.” denilmektedir.

Görevleri çok geniş bir şekilde düzenlenen bu Daire Başkanlığının makale başlığımızla çeliştiği düşünülebilecek bir görevi de, (f) bendinde belirtilen “Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak vergi denetmenleri ve yardımcıları tarafından vergi inceleme ve denetimlerinin yapılmasını sağlamak.”tır. Bu kısım okunduğunda Vergi Denetmen ve Yardımcılarının bu daire başkanlığına bağlı çalıştığı düşünülebilir. Oysa 5345 Sayılı yasanın “Denetim elemanı ve uzman personel çalıştırılması” başlıklı 29’uncu maddesinde “Vergi denetmenleri vergi dairesi başkanlığı emrinde çalıştırılırlar.” Denilmek suretiyle ve sayıları üç bini bulan Vergi Denetmen ve Yardımcılarının atamaları kurulan ve sayıları Büyük Mükellefler Vergi Dairesi ile 30’u bulan Vergi Dairesi Başkanlıklarına yapılmak suretiyle, Denetmenlerin merkez teşkilatı ile doğrudan irtibatı yasanın 13/f bendine rağmen kesilmiştir.

Makalemizin başlığı olan argümanı tekrarlayacak olursak; “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığında denetim elemanı yok!”tur. Adında “Denetim” kelimesi geçen ve görevlerinin tamamı denetime ilişkin olan bir daire başkanlığında (inanılması güç ama) denetim elemanı bulunmamaktadır.

Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığına; “Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak vergi denetmenleri ve yardımcıları tarafından vergi inceleme ve denetimlerinin yapılmasını sağlamak” görevi verilmiş ancak Vergi Denetmenleri doğrudan merkeze bağlı Vergi Dairesi Başkanlıklarına atanmışlardır. Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanı, kendine bağlı olmayan, üstelik ülke genelinde otuz ayrı amirin emrindeki grup müdürlerinin emrine verilen bir personeli (Vergi Denetmenlerini) nasıl çalıştıracaktır?

Yukarıda alıntıladığımız yasa gerekçelerinde; “yönetimsel anlamda taşranın doğrudan merkeze bağlı olması, yetki devrini esas alan ve mümkün olduğunca yatay bir organizasyonun ortaya konulması, bu amaçla merkez ve taşradaki fonksiyonel birimlerin hiyerarşiye yol açmadan doğrudan ve hızlı bir şekilde iletişimin sağlanması hedeflenmiştir” denildiğini de unutmamak gerekiyor.

09.02.2006 tarih ve 26075 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gelir İdaresi Başkanlığı sicil ve disiplin amirleri yönetmelikleri incelendiğinde Vergi Dairesi Başkanlarının sicil ve disiplin amirlerinin doğrudan “Gelir İdaresi Başkanı” olduğu görülecektir. Yani “Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanı”nın Vergi Dairesi Başkanları ile hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır. Hatta bugünkü fiili uygulamada Büyük Mükellef Vergi Dairesi Başkanı aynı zamanda Gelir İdaresi Başkan Yardımcısı olmakla Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanından idari hiyerarşide daha üst bir makamda bulunmaktadır.

Diğer bir çarpıcı yön ise yine aynı yönetmeliklere göre Vergi Denetmen ve Yardımcılarının sicil amiri sırası ile Gelir İdaresi Grup Müdürü, Vergi Dairesi Başkanı ve Gelir İdaresi Başkan Yardımcısı iken disiplin amiri yine sırası ile Gelir İdaresi Grup Müdürü ve Vergi Dairesi Başkanıdır. Görüldüğü üzere Vergi Denetmenleri ile Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanı arasında 5345 sayılı Yasanın 13/f bendindeki düzenlemeye rağmen sicil ve disiplin yönünden hiçbir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır.

Yasanın kendi içerisindeki bu karmaşanın nedeni bizce Başbakanlıktan Türkiye Büyük Millet Meclisine giden taslakta Plan ve Bütçe Komisyonu ile Meclis Genel Kurulunda önergelerle yapılan ve yasanın bütününden uzak ve belki aykırı olan düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.

“Vergi denetmenleri vergi dairesi başkanlığı emrinde çalıştırılırlar.” İbaresini komisyonlarda eklenmiştir. Taşra yapılanması olarak tasarıda “Gelir İdaresi Bölge Başkanlıkları” öngörülmüşken, Meclis Genel Kurulunda verilen önergelerle il idari sınırları ile yetkili “Vergi Dairesi Başkanlıkları” kurulmuştur. Vergi Denetmenleri ile Gelirler Kontrolörleri ilk taslaklarda Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığında birlikte anılırken son taslak ve tasarıda Gelirler Kontrolörleri ayrı bir daire başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir. Bu karmaşanın yaşandığı ülkemizde sosyal sigortalar alanında da bir yeniden yapılanma süreci yaşanmış ve ayrı bakanlıklara bağlı ve çok sayıda denetim örgütleri olan üç kurum; Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) “Sosyal Güvenlik Kurumu” adı altında tek çatıda birleşmiş ve tüm denetim birimleri de “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” adı altında tek bir örgüte kavuşturulmuştur. (Bkz. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ilgili bölümler)

Gönül isterdi ki vergi inceleme birimleri de layık olduğu şekilde tek ve güçlü bir örgüte kavuşturulabilseydi. Ancak maalesef mevcut parçalı yapı yeniden yapılandırma sonrasında daha karmaşık bir hal almıştır.

4- GELİRLER KONTROLÖRLERİ DAİRE BAŞKANLIĞI

Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin taslak çalışmalarının hemen hiç birinde yer verilmemekle birlikte son gönderilen taslakta ve yasalaraşan metinde yer alan ve Merkez teşkilatında yer verilen denetime ilişkin diğer daire başkanlığı “Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı”dır.

Bu başkanlığın görevleri ise Kanunda aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

“MADDE 14.- Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

a) Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak, vergi inceleme ve denetimlerinin gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörleri tarafından yerine getirilmesini sağlamak.

b) Gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörleri tarafından yapılacak vergi inceleme ve denetimine ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak.

c) Gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörlerinin Başkanlıkça belirlenecek görev yerlerinde çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek.

d) Vergi inceleme ve denetimlerinin etkinlik ve verimliliğini artırıcı tedbirler konusunda görüş ve önerilerde bulunmak.

e) Başkanlıkça verilecek konularda etüt, araştırma ve incelemeler yapmak.

f) Mevzuatla gelirler kontrolörlerine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

g) Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.”

Görüldüğü üzere bu daire başkanlığının görevleri 13'üncü maddede yer verilen Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığının görevlerinden bazısının aynen yazımı suretiyle oluşturulmuştur. Madde gerekçesi çok kısa bir şekilde "Madde ile, Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığının görevleri belirlenmektedir." denilmek suretiyle belirtilmiştir. Bu daire başkanlığının kurulması ile bir denetim birimi idari bir birim olarak örgütlenmiş olmaktadır.

Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı'na Vergi Denetmen ve Yardımcıları tarafından vergi inceleme ve denetimlerinin yapılmasını sağlama görevi verildiği gibi, maddenin (a) bendinde Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanına da; "Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak, vergi inceleme ve denetimlerinin gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörleri tarafından yerine getirilmesini sağlamak" görevi verilmiştir. Ancak burada ki en önemli fark Gelirler Kontrolörleri ile Stajyer Gelirler Kontrolörlerinin Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığına bağlı olarak çalışmaları ve birinci sicil ve disiplin amirlerinin Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanı olmasıdır. Yani burada görev yüklenilen makamla görevi yapacak kimseler arasında hiyerarşik bir ilişkinin kurulmuş olmasıdır. Oysa daha öncede belirttiğimiz gibi "vergi denetmenleri ve yardımcıları tarafından vergi inceleme ve denetimlerinin yapılmasını sağlamak"la görevli Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı ile Vergi Denetmenleri arasında hiçbir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır.

5- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un denetime ilişkin bölümleri var olan sorunları çözmekten uzak olduğu gibi düzenlemelerin kendi içinde

çelişkiler taşıdığı ve kanunun gerekçesiyle bile çelişen durumların olduğu söylenebilir.

Yapılması gereken her türlü ön yargıdan uzak kamu yararını ve mükellef haklarını ön plana alıcı özellikle denetim ayağını önceleyen bir yeniden yapılanmanın meydana getirilmesidir. Bu konuda Sosyal Güvenlik Kurumu ve bu kurum içerisinde yapılandırılan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının yapılanma deneyimi örnek olarak alınabilir.

Ancak şunu özellikle belirtmek gerekir ki ; Türkiye "Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı" kurup burada bir tane bile denetim elemanına yer vermeme ayıbından bir an önce kurtulmalıdır.

Kişisel olarak önerimiz; vergi incelemesine yetkili denetim elemanlarının, hiç değilse Gelir İdaresi bünyesinde olan Vergi Denetmeni ve Gelirler Kontrolörlerinin, idari yapılanmanın dışında "Gelir Denetçileri Kurulu" veya benzeri bir adla, doğrudan Gelir İdaresi Başkanına bağlanarak, bir an önce güçlü ve etkin bir denetim örgütüne kavuşturulmaları ve ülkemizi her yönüyle tehdit eden kayıtdışı ekonomiye karşı, bu denetim birimlerine daha başarılı bir mücadele yapma imkanının sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

- 1- 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 2- 5345 sayılı Kanunun Gerekçeleri (www.tbmm.gov.tr)
- 3- 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
- 4- Gelir İdaresi Başkanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği
- 5- Gelir İdaresi Başkanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği