

Gelir İdaresi'nde özerklik tartışması

IMF, Türkiye'de verginin çatı kuruluşu olan Gelir İdaresi'nin özerk olmasını stand-by'in koşullarından biri olarak gündeme getiriyor. Hükümet ise buna sıcak bakmıyor. Başbakan Tayyip Erdoğan, önceki gün atv'de sorulara yanıt olarak bu konudaki görüşünü, "Gelir İdaresi Başkanlığı'nın özerk kuruluş haline getirilmesine sıcak bakmamız mümkün değil" sözleriyle yinceli.



IMF'yle bir yıl aşkındır süren görüşmelerin tikandığı noktalardan biri "özerk Gelir İdaresi". Konunun uzmanlarının bu konuda farklı görüşleri var. Bazı uzmanlar Gelir İdaresi'nin özerkleştirilmesinin, verginin siyasallaşmasının önüne geçeceğini belirtirken bazı uzmanlar da idarenin özerkleştirilmeye değil güçlendirilmeye ihtiyaç duyduğunu dile getiriyor. Görüşler şöyle:

Mustafa Uysal (Vergi Konseyi Başkanı)

Gelir İdaresi diğer düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar gibi 'özerk' olamaz

Gelir İdaresi bir icra organıdır ve devletin vergi politikalarını uygulama birimidir. Merkez teşkilatı yanında yaygın bir taşra teşkilatı mevcuttur. Gelirler kontrolörleri, vergi denetmenleri ve yoklama memurlarıyla ayrıca en geniş denetim ağına sahiptir.

Siyasi otoriteler parti programlarıyla ve demokrasinin gereği olarak halka, seçmenlere taahhütlerde bulunurlar. Bunları gerçekleştirmek için seçilirler. Vergi politikaları ve toplanan vergilerin harcanması bu taahhütleri yerine getirmenin en önemli araçlarıdır.

Maliye'yle ilişki kopuk olmamalı

Bu yönüyle vergi politikaları Gelir İdaresi Başkanlığı'nın sorumluluk alanından çıkarılması ve Maliye Bakanlığı içinde ayrı bir birim olarak örgütlenmiştir. Vergi politikalarının belirlenmesinde verginin ekonomideki etkilerinin her yönüyle analiz edilmesi önemli tasır. Vergilerin ihracat-ithalat, büyüme, gelir dağılımı, istihdam ve yatırımlar üzerindeki etkileri en iyi şekilde analiz edilmeli ve siyasi kararlar bu çerçevede oluşturulmalıdır.

Vergi politikalarıyla ilgili kamu ve kararların oluşturulmasından sonra, bunun adil ve tarafsız uygulanması, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın en temel görevi ve sorumluluğudur.

Gelir İdaresi Başkanlığıyla Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkinin asla kopuk olmaması çok büyük önem taşır. O nedenle "başına buyruk" anlamında "özerk" bir gelir idaresi, siyasi otoritenin taahhütlerinin gerçekleştirilmesi önünde bir engel teşkil edecek olursa, bundan en çok demokrasimiz zarar görür. Bizde maalesef özerklik kavramı hem yanlış an-

laşmalara neden oluyor, devletten bağımsız bir kimlik gibi algılanabiliyor.

Amerikan İç Gelir İdaresi (IRS) ile Amerikan Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkilere bakıldığında, vergi uygulamalarında IRS'nin tarafsız, dengeli ölçüde bağımsız ve çok güçlü bir yapıya sahip olduğu görülür. Amerika Maliye Bakanlığı ile IRS arasında, IRS'nin stratejik iş planını ve hedeflerini onaylayan ve takip eden bir komite vardır. Bu komitenin başkanı Maliye Bakanı'dir. Oyeleri özel sektör ve akademisyenlerden oluşur. Bu şekilde gelir idaresinin performansı izlenir.

IRS bugün Amerika'daki en güçlü birkaç devlet kurumu arasında ilk sıralarda yer alır. Özel bütçeye ve personel rejimine sahiptir. Bir anlamda "ajans" gibi çalışır. IRS Başkanı, ABD Başkanı tarafından belli süreyle atanır. Senato tarafından onaylanır.

Güçlendirilmeli

Gelir idaremizin güçlendirilmesi, sürdürülebilir büyümenin olmazsa olmaz şartıdır. Güçlü gelir idaresi aynı zamanda vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi tabanının yaygınlaştırılması açısından önemlidir. Yatırım ortamının iyileştirilmesinde de gelir idareleri çok önemli rol sahiptir. Gelir idaremizin güçlendirilmesi açısından merkez ve taşra teşkilatlarındaki vergi dairesi birimlerinde, önemli adımlar atılması gerektiğine inanıyorum. Vergi denetiminin de güçlendirilmesi gerektiğine inanıyorum. Bu açıdan başarıya ulaşılmasını sağlayacak yeterli bilgi birikimine ve yönetim yeteneğine ülkemizin sahip olduğunu düşünüyorum.



Erdoğan Sağlam (Vergi Uzmanı)

Gelir İdaresi vergi denetiminde özerk olmalı

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın iki önemli fonksiyonu var. Birincisi vergi uygulamaları ikincisi vergi denetimi. Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesindeki vergi denetimini merkezde Gelirler Kontrolörleri, illerde vergi denetmenleri yürütüyor. Ayrıca bu yapının dışında Maliye Bakanı'na bağlı olarak vergi denetimleriyle uğraşan Hesap Uzmanları Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu mevcut. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması sırasında tüm vergi denetim birimlerinin başkanlık bünyesinde toplanması düşünülmüş, ancak kurullar istemediği için bu husus gerçekleştirilememiştir.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın vergi uygulamasıyla ilgili fonksiyonu düşünüldüğünde özerkleştirilmesinin hiçbir anlamı ve gereği olmadığını düşünüyorum. Çünkü bu fonksiyonun Maliye Bakanlığı bünyesinde yürütülmesinin herhangi bir sakıncası yok.

Gelir politikasını oluşturmak

Gelir politikalarının oluşturulması noktasında da hükümetin devrede olması son derece normal. Zaten Gelir İdaresi Başkanlığı'nın gelir politikalarını oluşturma görevi de yok. Bu görevi Maliye Bakanlığı'na bağlı olan Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü yürütüyor. Her ne kadar pratikte Gelir İdaresi Başkanlığı gelir politikalarının belirlenmesinde fiilen etkili olsa da bu, görevli olduğundan değil, gücünden (veya Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'nün güçsüzlüğünden) kaynaklanıyor.

Bence özerklik açısından vergi denetimi konusu daha önemli. Her ne kadar Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmalar da Hesap Uzmanları Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu mensupları siyasi etkilerden uzak vergi denetimi yapıyorlar. Demek ki bu yapıda sorun yok.

Geçmiş örnekler gösteriyor ki sorun Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde yürütülen vergi incelemelerinin siyasi etkilemelere ve baskılara açık oluşu. Bu bakımdan başkanlık bünyesindeki vergi denetiminin özerk hale getirilmesinde yarar olabilir.



Özerklik 'Vergi siyasallaşılıyor mu?' endişelerinin önünü keser

Yeni Gelir Vergisi Kanun taslağında yeni güvenlik müesseselerine yer verilmektedir. Bu müesseselerden biri de beyanname ön kontrol sistemi. İşleyiş şöyle tarif ediliyor:

Mükelleflerin beyanname vermelerinden sonra, vergi istihbarat merkezi devreye girecek. Beyandaki rakamlar, mükellefe ilişkin bilgiler, aynı bölgedeki diğer mükelleflerin beyanları ve sektör ortalamalarıyla karşılaştırılacak. Mükellefin beyan ettiği rakam, sektör ortalamalarının altında kalıyorsa, sistem uygun-suzluk sinyali verecek. Mükellefe "verdiğin beyannameyle ilgili tereddütlerimiz var. Durumunu gözden geçir" denecek. Bunun için mükellefe belli bir süre verilecek.

Mükellef, beyanname bilgilerini gözden geçirip, düzeltmezse kendisi hakkında kapsamlı bir inceleme yapılacak. İncelemede, beyanname bilgileri doğru değilse, cezai işleme geçilecek.

İnceleme 'silah' olmamalı

Beyannamelerin ön kontrol sistemiyle iktidarda bulunan siyasi partinin görüşünü benimsemeyen vergi mükellefleri için baskı unsuru olarak kullanılacak bir değerlendirme ölçüsü olabilir. Başka bir ifadeyle "vergi incelemelerinin siyasallaşması" endişesi hep var olacaktır.

Bu hazırlığın gerekçesi vergi kayıp ve kaçağıyla mücadele. İyi de hangi hükümet dönemi olursa olsun, Maliye Ba-

kanlığı'nın hangi işletmeye hesap sorup hangisine sormadığını nasıl takip edeceğiz? Hangi vergi mükellefine gidecek, hangisine gitmeyecek?

Denetimin siyasallaşmasının önüne kesilmesi ancak özerk bir vergi idaresiyle olur. Mevcut sisteme göre, Maliye Bakanlığı bünyesinde dört denetim grubu mevcuttur.

1- Maliye Teftiş Heyeti: Özel bir kanunla kurulmuş olup bakana bağlı olarak çalışmasına rağmen yarı özerk bir kuruldur.

2- Hesap Uzmanları Kurulu: Özel kanunla kurulmuştur. Bakana bağlı ancak yarı özerktir.

3- Gelirler Kontrolörleri: Gelir İdaresine bağlı inceleme ve denetim yaparlar. Hiç özerkliği yoktur.

4- Vergi Denetmenleri: Tayin ve atamaları Gelir İdaresi Başkanlığı'na yapılır. Illerde vergi dairesi başkanlığı ve defterdarlığa bağlı olarak çalışırlar. Özerklikleri kesinlikle yoktur.

Hükümet son zamanlarda, kendi gibi düşünmeyen başta basın yayın kuruluşları olmak üzere kurum ve kuruluşlar üzerinde vergi incelemesi silahını kullanmaktadır.

Başta ABD olmak üzere gelişmiş Avrupa ülkelerinde, vergi uygulamaları ve vergi denetimleri, siyasi iktidarın etkisinden uzak özerk bir yapıyla yönetilmektedir. Nitekim IMF, Dünya Bankası ve AB, Türkiye de özerk bir vergi idaresi kurulmasını istemektedir.





Gelir İdaresi özerk olursa, vergi denetimi baskı aracı olarak kullanılamayacak

Sayın R. T. Erdoğan, atv'deki söyleşisinde, "Hiçbir zaman IMF'nin emrinde değiliz. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın özerkliğini kabul edemeyiz" demiş.

Gelir İdaresi Başkanlığı vergi denetimi yapar, vergi toplar. Maliye Bakanlığı'nda eski yıllarda dolaylı ve dolaysız vergilerin toplanmasından sorumlu birimler ayrıydı. 1946 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü kuruldu. Tüm vergi toplama işi ve denetim sorumluluğu bu genel müdürlüğün şemsiyesi altında toplandı.

2005 yılında (Rekabet Kurumu, Enerji Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, BDDK gibi) bağımsız kurumlar kurulurken Gelirler Genel Müdürlüğü'nün de bağımsız bir kurum olması öngörüldü. Adı değiştirildi. Gelir İdaresi Başkanlığı oldu. Ama bağımsız olamadı.

Gelir İdaresi Başkanlığı Maliye Bakanı'na bağlı. Dolayısıyla hükümetin emrinde bir kamu kurumudur. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Maliye'nin, hükümetin emrinde olmasının sakıncası şudur: Hükümet ve Maliye Bakanlığı, denetim yetki ve gücünü politik nedenlerle kullanabilir.

Politik nedenlerle bazı vergi mükelleflerine kolaylık, bazılarına zorluk çıkarılabilir. Bağımsız bir Gelir İdaresi Başkanlığı politik etkilerden kurtulmuş olur.

4 farklı denetim birimi var

Maliye müfettişlerinin Maliye Teftiş Kurulu, hesap uzmanlarının Hesap Uzmanları Kurulu Maliye Bakanı'na bağlı durumda. (Vergi denetiminde görevlendirilen hesap uzmanı sayısının 300, maliye müfettişi sayısının 100 dolayında olduğu belirtiliyor.)

Gelirler İdaresi Başkanlığı'na bağlı 2 denetim örgütü var:

1) Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı'na bağlı gelirler kontrolörleri (350 dolayında). Bunlar İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'da konuşlanmış durumda.

2) 29 ilin vergi dairesi başkanına bağlı vergi denetmenleri (2.800 dolayında).

Bizde eskiden bu yana kemikleşmiş (alışkanlık/uygulama/endişe, her ne denirse denilsin) bir ger-

çek var: Hükümet, Maliye Bakanlığı belli mükellefler için özel denetim isterse, mükellefi denetleyen kamu görevlilerinden mutlaka bir eksik/hata/kaçak bulmaları beklenir. Bulunur da. Çünkü vergi uygulamasında belirsiz, yani tartışmalı ve bu nedenle yoruma açık birçok konu vardır.

Mükellef denetim sonucuna itiraz etmeye kalkarsa ya yargıda uzun süre emek/para/vakit yitirir. Kaybederse enflasyon oranının çok üzerinde gecikme faizi öder (Şimdilerde aylık yüzde 2.5). Bu riskleri almamak isteyen uzlaşmaya oturmak zorunda kalır.

Bu nedenle, vergi denetimi dışında bırakılarak bazı mükelleflerin ödüllendirilmesi, vergi denetiminin bilerek/bilmeyerek yanlış uygulanmasıyla bazı mükelleflerin (suçsuz iken) cezalandırılması mümkündür.

'Nereden Buldun'

Türkiye'de vergi kaybı/kaçığı çoktur. Bu nedenle, kamu yeterince vergi toplayamamaktadır. Verginin tabana yayılması için, belli meslek gruplarında, belli sektörlerde daha farklı ve sıkı vergi denetimine ihtiyaç vardır. Bu tür bir uygulama politikacıya önemli oy kaybına yol açabileceğinde. Politikacılar vergi denetimlerinin kayıtdışının tamamını ve belli kesimleri kapsayacak şekilde yaygınlaşmasını istemez. Denetimde sınırlama gücünü ellerinde tutmayı tercih eder.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın bağımsız bir idare statüsüne kavuşturulmamasının, bu sistemin içinde olanları da ilgilendiren bir yanı vardır. Gelirler kontrolörleri ve vergi denetim elemanları, eğitim ve deneyimlerine ve de mesailerine karşılığın, yeterli ücret alamamaktadır. Bağımsız idarelerde görevli aynı sorumlulukları taşıyanlara göre daha düşük ücretle çalışmaktadır. Bu sebeple en verimli çağlarında özel sektöre transfer olmaktadır.

Ücret yapılandırması, vergi geliri toplayacak sistemin daha etkin ve güçlü hale getirilmesine imkân sağlayacaktır.

İşte, uzun süredir sürüp giden, Gelir İdaresi Başkanlığı bağımsız olsun mu olmasını tartışmasının arkasında bunlar vardır.