

Kanun Numarası	5333
Başlığı	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
Kabul Tarihi	14/04/2005
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 3.Yasama Yılı 84.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	15/04/2005
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Geri Gönderme
Resmi Gazete Tarihi	
Resmi Gazete Numarası	
Diğer Bilgiler	Tasarı/Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/3
Esas Numarası	1/989
Başkanlığa Geliş Tarihi	03/03/2005
Tasarının Başlığı	Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı
Tasarının Özeti	Maliye Bakanlığının Gelir İdaresi Başkanlığının Gelir İdaresi Başkanlığının kuruluş, teşkilat, görev ve sorumluluklarına ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Tasarı ile; - Gelir İdaresi Başkanlığının merkez ve taşra teşkilatlarından oluşması ve teşkilat yapılarının başkanlık ve bölge başkanlıklarından oluşan iki kademeli bir yapı üzerine kurulması, - Gelir İdaresi Başkanlığının merkez teşkilatının ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşması, - Taşra yapısında merkez teşkilatında da öngörülen mükellef hizmetleri, vergilendirme, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, denetim ve uyum yönetimi, insan kaynakları ve destek hizmetleri grup müdürlükleri ile bunlara bağlı müdürlük ve şubelerinin oluşturulması, - Geçiş aşamasında vergi dairelerinin mevcut yapılarının korunması ve tasfiye oluncaya kadar 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen görev ve yetkilerini kullanmaya devam etmeleri, Öngörülmektedir.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	08/03/2005	08/04/2005	Raporunu Verdi	07/04/2005

Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 861

Kanun Numarası: 5333

AYRIŞIK OY

Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı'nın TBMM'ne gönderilmesi Bakanlar Kurulunca 29.7.2004 tarihinde kararlaştırılmış ise de Tasarının TBMM'ye gönderilmesi yedi ayı aşan bir süreden sonra gerçekleşmiştir. Başbakanlığın sevk yazısından Tasarının 2.3.2005 tarihinde Meclise gönderildiği anlaşılmaktadır. Yasama tarihinde örneği olup olmadığını bilmiyoruz ama bir tasarının Bakanlar Kurulunca Meclise sevkine karar verilmesinden sonra sevkedilmeyip aylarca üzerinde çalışılması dikkat çeken bir örnektir. Meclise sevk edilmesi öncesindeki hazırlık dönemini de dikkate alırsak Tasarının hazırlığı yaklaşık iki yıllık bir zamanı kapsamaktadır. Üzerinde oldukça emek harcanan bir çalışmadan sonra ortaya çıkan bir tasarıdan doğal olarak sorunları çok büyük ölçüde çözmesi ve hedefe ulaşması beklenir. Ancak Tasarının böyle bir niteliği bulunmamaktadır.

Gelir idaresinin görevleri ve yapılanması Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname(KHK)de düzenlenmiştir. Ayrıca Vergi Usul Kanunu(VUK)nda da vergi idaresi ile ilgili çeşitli kurallar düzenlenmiştir. 178 sayılı KHK ve VUK birlikte değerlendirildiğinde idarenin örgütsel yapısı ile idarenin uymak zorunda olduğu kurallar maddi hukuk - usul hukuku biçiminde şekillendiği ülkemizin geleneksel hukuk yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu yapının Tasarıyla da devam ettiği görülmektedir.

Vergi sistemi ve vergi idaresi öteden beri ülkemizde en çok eleştirilen kurumlardandır. Bunun temel nedeni kaynak eksikliği, yani vergi tabanının yeterince kavranamamış olması nedeniyle toplanması gereken verginin toplanamaması ve bunun kamu finansmanında ve kalkınma ve gelişmede yarattığı açmazlardır.

Bütçenin vergi yerine borçla finansmanının öne çıktığı 80'li yıllarda vergi idaresinde ve vergi sisteminde reform veya yeniden yapılanma kavramları bir ihtiyaç olarak bu kadar güçlü bir şekilde kendini hissettirmiyordu. Vergi özellikle 90'lı yılların ortalarından itibaren yeniden ön plana çıkmış ve vergi yükü bu süreç içerisinde giderek artmıştır. IMF destekli olarak uygulanan programların etkisiyle 2000'li yıllarda vergi yükünün uluslararası ortalamalara yaklaşmasıyla birlikte vergi sisteminde ve vergi idaresinde reform ihtiyacı kendisini daha güçlü bir şekilde hissettirmeye başlamıştır.

Öte yandan gerek toplumsal talepler gerekse uluslararası vergi rekabeti vergi oranlarının indirilmesi yönünde güçlü bir eğilimi ortaya koymuştur. Bunun anlamı aynı vergi gelirinin veya ihtiyaç duyulan ölçüdeki vergi gelirinin daha düşük vergi oranlarıyla sağlanması gerçeğidir.

Bu gerçek vergi idaresinde reform ihtiyacını şiddetlendirmektedir.

Öte yandan vergi yükünün OECD ortalamalarına geldiği Türkiye'de bu yükün dağılımı da son derece adaletsizdir. Vergi yükü belli kesimlerin, özellikle de tüketicilerin omuzundadır. OECD'nin en son yayınlanan rakamlarına göre sosyal güvenlik katkı payları hariç olmak üzere 2002 yılında OECD ülkeleri için toplam vergi yükü ortalaması yüzde 27, AB 19 için yüzde 28.3, AB 15 için yüzde 29.2 ve Türkiye için ise yüzde 24.9'dur. Türkiye'de konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı da 2004 yılında yüzde 23.83'tür. Bu oranın 2005 yılı için yüzde 24.73 olması öngörülmüştür. Böyle bir tabloda güçlü gelir

idaresi Türkiye'nin olmazsa olmazlarından. Yine 2002 sonrasında Türkiye'de toplam vergi yükü yüzde 27 seviyelerine ulaşmıştır.

Kısaca güçlü bir gelir idaresine ihtiyacımız vardır. Ancak güçlü gelir idaresine sahip olmak da vergi sistemindeki sorunları çözmek için yeterli değildir. Bu işin sadece bir yanısıdır. Güçlü gelir idaresinin tamamlayıcısı, fiskal amacı sağlamasının yanında ülkenin ekonomik ve sosyal gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun bir vergi sistemidir.

Hükümetin getirmiş olduğu Gelir İdaresi Yasa Tasarısı ise Türkiye'nin ihtiyacı olan, sorunlara çözüm üreten, vergi yükünün adil dağılımı için gerekli araçlardan biri olan güçlü gelir idaresinin çok uzağındadır. Güçlü Gelir İdaresi sloganı ile kamuoyuna ve TBMM'ye sunulan Tasarı mevcut temel sorunları çözmediği gibi gelir idaresi bazı konularda bugünkü gücünün de gerisine gitmektedir.

Tasarıya aşağıdaki nedenlerle katılmıyoruz:

1. TASARININ HAZIRLANMA USULÜNDEKİ YETERSİZLİK

Gelir İdaresi Yasa Tasarısı herhangi bir yasa tasarısından farklı özelliklere sahip olmak durumundadır. Bu Tasarı klasik bir teşkilat yasa tasarısı olmamalıdır. Toplumun taşıdığı vergi yükünün yönetimi, milli gelirin çok önemli bir kısmının kamuya aktarılması yani kamunun ihtiyaç duyduğu kaynakların sağlanması gibi tüm kesimleri ilgilendiren bir konuyu düzenlemektedir. Böyle bir düzenlemenin hemen her kesimde tartışılması Tasarının hazırlık aşamasında bir yöntem olarak benimsenmeliydi. Ancak tasarı hazırlığında böyle bir yöntem benimsenmemiş tam aksine hazırlık çalışmaları çok dar bir grup tarafından yürütülmüştür. Tasarı hazırlığında sivil toplum kuruluşlarından TÜSİAD dışında görüşü alınan olmamıştır. Tasarı hazırlığında görev alan Vergi Konseyi'nin Tasarıya hazırlık üzere hazırladığı metinleri sadece TÜSİAD'da tartışmaya açıp toplumun diğer kesimlerinde tartışmaya açmamasını da oldukça anlamlı(!) buluyoruz. Vergi Konseyi'nin toplumun tüm kesimlerinin temsilcilerinden oluştuğu dikkate alınırsa Tasarıya ilişkin bu yaklaşımın ne kadar tek yanlı, subjektif olduğu ortaya çıkar.

Ayrıca yine Cumhuriyet tarihinde bir ilk olmak üzere Tasarı Başbakanlıkça görüşleri alınmak üzere bir siyasi parti grubuna, AKP'ye gönderilmiştir. Kanun hazırlama usulünde Başbakanlık bürokrasisinin siyasi partilerden görüş alması şeklinde yöntem yoktur. Böyle bir görüş alınacaksa da bunun iktidar partisi ile sınırlı tutulmuş olması ülkemizde AKP hükümeti döneminde yerleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi anlayışının ne kadar partizanca olduğunun çok somut bir göstergesidir.

Tasarı üzerinde toplumsal uzlaşmanın olmadığı, hatta bunun asgari ölçüde dahi sağlanmadığı bir tasarıdır.

2. TASARININ DİLİ, ÜSLUBU UYGUN DEĞİLDİR

Tasarı tutarlı bir dile ve üsluba sahip değildir. Genel gerekçesinden madde metinlerine kadar kanun diline uygun olmayan kelimeler ve cümle yapıları ile eklektik bir üslup ortaya çıkmıştır. Cümleler yer yer diğer ülkelerdeki bazı vergi düzenlemelerine ilişkin tercümelemin adeta zorla metine monte edilmiş olması nedeniyle düzgün ve anlamlı değildir. Türk Hukuk Sistemine, İdare Hukukuna ve kamu yönetimine aykırı bir takım düzenlemeler madde metinlerinde yer almıştır.

Alt komisyon çalışmaları sırasında dile, üsluba ilişkin sorunlar önemli ölçüde giderilmeye çalışılmışsa da Tasarı yer yer bu üslubun izlerini taşımaktadır.

3. YÖNETİM ŞEMASINDA KAMU YÖNETİMİ TEMEL YASASININ MODEL ALINMIŞ OLMASI

TBMMde kabul edilmiş olmakla birlikte Sayın Cumhurbaşkanının bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi gerektiği düşüncesiyle Meclise iade ettiği dolayısıyla yürürlüğe girmemiş olan Kamu Yönetimi Temel Yasasının Tasarıdaki yapılanmada model olarak alınmasını, kanun yapma anlayışında ciddi bir eksiklik, yanlışlık olarak değerlendiriyoruz.

Halen Kamu Yönetiminin temel çerçevesini çizen Bakanlıkların Kuruluş ve Görevlerine ilişkin 3046 sayılı Kanuna göre Bakanlıklar ve diğer kuruluşlarda denetim birimleri Ana Hizmet Birimleri içinde değil Danışma ve Denetim Birimleri içinde yer almaktadır. Tasarıda ise Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı Ana Hizmet Birimleri içerisinde yer almaktadır.

Şüphesiz hükümetler bu gruplandırmayı değiştirebilirler. Ancak 3046 sayılı Yasada olduğu gibi kamu yönetimine ilişkin temel bir çerçeve oluşturulmadan bu gruplandırmanın münferit yasalarla yapılmasını kanun yapma usulü ve kamu yönetiminin istikrarı açısından doğru bulmuyoruz.

Yine kamu yönetiminde kontrolör veya benzeri denetim elemanı istihdam eden kurumlarda kontrolörler doğrudan birim amirine bağlı iken Tasarı kontrolörleri doğrudan birim amiri yerine daire başkanına bağlı kılmıştır. Buna paralel olarak daire başkanı da doğrudan başkana bağlı değil başkan yardımcısına bağlı olmaktadır.

4. GÜÇLÜ GELİR İDARESİ KURULAMAMIŞTIR

Özerk veya yarı özerk yapının olduğu ülkelerdeki yaygın uygulama Maliye Bakanlığının bakan dahil mükelleflerin işlerinin yönetiminde hiçbir rol oynamamasıdır. Bu kural gelir idaresinin yönetiminde en önemli unsur olan bağımsızlık görüşünün temelidir. Yoksa harcama veya insan kaynakları politikalarında kamu yönetiminin genel kurallarına kıyasla belirli esnekliklerinin ve hatta tüzel kişiliğinin olması bu idarelerin mükellef işlerinin yönetiminde bağımsız hareket etmelerini sağlamak için yeterli değildir.

Türk Vergi İdaresi malmüdürlüğü bünyesindeki de dahil olmak üzere 1.000 dolaylarında vergi dairesi ve 43.000 dolayındaki personeli ile Türk kamu yönetiminde en önemli idari birimlerden birisidir. Ancak devletin organizasyon yapısı içerisinde Gelirler Genel Müdürlüğü'nün yeri Maliye Bakanlığının altı genel müdürlüğü ile eşit düzeydedir. Gümrük vergilerini toplayan ve Devlet Bakanlığına bağlı, müsteşarlık düzeyinde örgütlenen gümrük idaresi ile karşılaştırıldığında daha alt düzeydedir. Mevcut yapı temel olarak şu sorunları yaratmaktadır.

– Vergi idaresindeki en üst düzey yönetici Genel Müdürdür. Bu ise yeterince üst düzey pozisyonu yaratarak nitelikli personel çekebilme ve tutabilme esnekliğinin olmaması demektir.

– Vergi idaresinin Maliye Bakanlığına bağlı olması Bakanlığın mükelleflerin vergi ile ilgili işlemlerine ve sorunlarına müdahale etmesi ihtimalini artırmakta bu da teknik düzeyde değil, politik düzeyde karar alma riskini yaratmaktadır.

– Merkezdeki yapılanmanın fonksiyonel olmak yerine vergi türüne göre olması verimliliği azaltmaktadır.

– Gelir idaresi vergi denetimlerini tek elden planlayamamakta ve gerçekleştirememektedir.

Tasarıyı mevcut yapının yarattığı temel sorunlar açısından değerlendirdiğimizde bu sorunların önemli bir kısmına çözüm getirilmediği kanaatine varıyoruz. Fonksiyonel örgütlenme şeklinde getirilen yeni yapılanma ise temel sorunların çözülmemiş olması karşısında hedefe ulaşmak için yeterli olmayacaktır.

Tasarının Gelir İdaresi Başkanı için kamu yönetiminde öngördüğü müsteşar ile müsteşar yardımcısı arasındaki konum ve buna paralel olarak başkan yardımcıları, daire başkanları ve silsile yoluyla aşağıdaki kademeler ile taşra teşkilatındaki vergi dairesi başkanları, vergi müdürleri ve diğerleri için öngördüğü konumlar güçlü gelir idaresinin birimlerinin sahip olması gereken konumlar değildir. Üç başkan yardımcısı kadrosu dışında yeterince üst düzey yönetim pozisyonu yaratılmış değildir. Aynı sorun taşra örgütlenmesi için de geçerlidir.

Vergi denetimine ilişkin politika ve stratejilerin Maliye Bakanlığınca belirlenmesi (Madde 4/i) hükmü yanında, Gelir İdaresi Başkanlığının çalışmalarını 10 yıl süreyle izleyecek olan Bakanlık Müsteşarının da üyesi olduğu Bakan başkanlığındaki İzleme Komitesine ilişkin hüküm başta olmak üzere çeşitli hükümleriyle gelir idaresi üzerinde Maliye Bakanlığının ciddi bir vesayeti olduğunu ortaya koymaktadır.

İzleme Komitesinin ABD'deki IRS(Internal Revenue Service)in yeniden yapılandırılması sırasında oluşturulan "IRS İzleme Komitesi"nden esinlenilerek Tasarıya dahil edildiği anlaşılmaktadır. Ancak IRS modelinde bile IRS çalışanlarını temsilen komiteye atanan bir üye vardır.

İzleme Komitesinde gelir idaresi çalışanlarını temsilen bir üye ile mükelleflerle idare arasında çok önemli bir görevi yürütmekte olan TURMOB'u temsilen bir üyenin olmamasını ciddi bir eksiklik olarak görüyoruz.

Ayrıca denetimdeki parçalı, çok kurumlu yapı devam etmektedir.

Bütün bunlar Tasarının Güçlü Gelir İdaresini kuramamış olduğunun çok açık göstergeleridir.

5. VERGİ DENETİMİNDEKİ SORUNLAR ÇÖZÜLMEMİŞTİR

Mükellef uyumunu yönetmek için en temel unsur olan denetim gelir idaresinin bir sorumluluğu ise de mevcut yapıda Türkiye'de denetim fonksiyonu tümüyle gelir idaresinin kontrolünde değildir.

Tasarının genel gerekçesinde "yeni yapılanmada görevler arasında mükerrerlikler oluşmaması; aynı hizmetin (görevin olması lazım) birden çok birim tarafından yüklenilmemesi öngörülmüştür" denilmesine rağmen vergi denetiminde buna uyulmamış ve bugünkü parçalı, çok başlı yapının devam etmesi öngörülmüştür. Vergi denetiminde bugün yaşanan en büyük sorun gelir idaresinin yani Gelirler Genel Müdürlüğü'nün vergi denetimlerini planlayamaması ve koordine edememesidir. Tasarı bu konuda en küçük bir iyileştirme düzenlemesi yapmamaktadır. Gerçekte denetimde mevcut olan sorunlar aynen devam ediyor demek Tasarıya iyimser yaklaşmak olur. Tasarı bugünkünden daha geri, garip bir modeli benimsemiştir.

Tasarı madde 4/i ye göre vergi inceleme ve denetimlerine ilişkin temel politika ve stratejiler Bakanlıkca belirlenecektir. Bu düzenleme güçlü gelir idaresi kavramı ile bağdaşmamaktadır. Bununla vergi denetimi Bakanlığın vesayeti altına alınmış olmaktadır.

Vergi politikalarının, vergi kanunlarının uygulayıcısı gelir idaresi olduğuna göre vergi inceleme ve denetimlerinde önceliklerin neler olduğunu ve buna göre politika ve stratejinin ne olması gerektiğini de en iyi bu idare bilmek durumundadır. Düzenleme Bakanlığın gelir idaresi üzerindeki gücünden vazgeçmek istemediğini göstermektedir. Buna göre örneğin Bakanlık belirli sektörlerin, alanların veya mükellef gruplarının belirli sürelerle vergi denetimi dışında bırakılmasını bir politika olarak gelir idaresine bildirebilecek ve gelir idaresi de bu konularda denetim yapma iradesini ortaya koyamayacaktır.

Bu düzenlemelerle gelir idaresi vergi denetiminde bugünkü gücünün de gerisine gitmektedir.

6. VERGİ DAİRESİ BAŞKANLIKLARI

Hükümet Tasarısında 22 bölgede kurulması düşünülen Bölge Başkanlıkları alt komisyon çalışmaları sırasında Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Vergi Dairesi Başkanlıklarına dönüştürülmüştür. Hükümet Tasarısında bölge başkanlıkları vergi dairesi olarak tanımlanmıştır. Değişiklikten sonra ise Vergi Dairesi Başkanlığı altında ayrıca yine bugünkü uygulamada olduğu şekliyle vergi dairesi müdürlüklerinin olması öngörülmüştür.

Bu düzenleme hükümetin vergi dairesi örgütlenmesi konusunda kesin bir kararının olmadığını göstermektedir. Bölge Başkanlığı modeli düzenlemede bazı eksiklikleri olmasına rağmen kendi içinde tutarlılığı olan bir yapıyı tanımlamaktaydı. Değişiklik sonrasındaki durumun ise şu anda mevcut olan yapıdan çok önemli bir farklılığının olmadığını düşünüyoruz.

Ayrıca Vergi Dairesi Başkanlığı Tasarıda Vergi Usul Kanunu(VUK)nda tanımlanan şekliyle vergi dairesi olarak tanımlanmıştır. Ancak bu başkanlıkların altında yer alan vergi dairesi müdürlüklerinin VUK'daki vergi dairesi tanımına uygun vergi daireleri olduğu dikkate alınırca aynı birimde iki veya daha çok vergi dairesi olması gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu durum uygulamada sorun yaratacaktır.

Buna paralel olarak VUK'ndaki vergi incelemesine yetkili olanların kapsamı da genişlemiştir.

Vergi Dairesi Başkanlıklarının bölge başkanlıklarının yerine ikame edilecek olması halinde ise Anayasanın bölge teşkilatlarının kuruluşuna ilişkin temel kuralları düzenleyen 126 ncı maddesinin üçüncü fıkrası karşısında anayasal açıdan tartışmalı bir durum meydana gelecektir.

7. DÜZENLEYİCİ İŞLEM YETKİSİ ANAYASA İLE UYUMLU DEĞİLDİR

Tasarının 9/b maddesine göre gelir kanunlarının uygulanmasını düzenleyici işlemlerle yönlendirmek Gelir Yönetimi Daire Başkanlığının görevleri arasındadır. Yine Tasarının 13/m maddesine göre de Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa ilişkin düzenleyici işlemleri yapmakla yetkili ve görevlidir.

Bilindiği gibi idarenin yapacağı düzenleyici işlemler; tüzük, yönetmelik , kararname, genelge gibi düzenlemelerdir. Anayasanın 115 inci maddesinde tüzüklerin

Bakanlar Kurulunca 124 üncü maddesinde ise yönetmeliklerin Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin çıkarılacağı hükme bağlanmıştır.

Tasarının 9 uncu maddesinin (b) bendinde Vergi Yönetimi Daire Başkanlığına gelir kanunlarının uygulanmasını düzenleyici işlemlerle yönlendirme konusunda genel bir yetki verilmekte ve verilen bu yetki, bir sınırlandırma olmadığı için her türlü düzenleyici işlemi yapabilmeyi de kapsamaktadır.

Diğer taraftan bir hukuk devletinde çok başlılık düşünülmemeyeceğinden, düzenleyici işlemin ancak üst organ tarafından yapılması esastır.

Düzenlemeler bu yönüyle Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Amaçlanan tüzük ve yönetmelik dışında kalan daha alt gruptaki düzenlemeler ise maddenin yazım şekli buna uygun değildir. Ancak bu durumda da Gelir İdaresi Başkanlığı yönetmelik çıkaramayacak bir konumda olacaktır. Bu da güçlü değil güçsüz gelir idaresinin bir göstergesi olacaktır.

8. PERSONEL POLİTİKALARI SON DERECE YETERSİZDİR

Tasarının genel gerekçesinde mevcut idari yapı çalışanların motivasyonunun yetersiz olması, nitelikli insan gücünün elde tutulamaması gibi nedenlerle eleştirilirken bu soruna çözüm getiren düzenlemelere yer vermemektedir. Bir çok ülkede nitelikli personeli çekebilmek, istihdam edebilmek ve genel performansı artırmak için gelir idaresinde özel performans değerlendirme sistemleri ve özel ikramiye ve teşvik sistemleri uygulanmaktadır. Hükümet Tasarısı bu açıdan hiçbir iyileştirici düzenlemeye yer vermemektedir.

Tasarı taşrada ve merkezde yardımcı hizmetler sınıfında görevli personelden, her derece ve unvandaki memura, şefe, müdür yardımcısına, müdüre, vergi dairesi başkanına, şube müdürüne, daire başkanına, genel müdür yardımcısına, her unvandaki denetim elemanına ve genel müdüre kadar personeli motive edecek bir özlük hakkı ve görevde yükselme düzenlemelerine sahip değildir.

Alt komisyon çalışmaları sırasında Tasarıya eklenen dört maaş tutarına kadar ödeme ise komisyonun bazı AKP'li üyelerinin vermiş olduğu önerenin kabul edilmesi sonucunda Tasarıdan çıkarılmıştır. Bu durum gelir idaresi personeli açısından tam bir hayal kırıklığıdır. Gelir idaresi personelinin halen almakta olduğu ek ödemenin emeklilik ile bağının kurulması yönünde bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Ayrıca bazı unvanlara adeta "jest" olarak bazı olanaklar tanınırken bunun yol açtığı diğer taleplerin karşılanmamış olmasının hiçbir objektif gerekçesi bulunmamaktadır. Öte yandan bazı jestleri öngören Tasarı "şef" ve "müdür yardımcısı" gibi yıllardır bu idareyi adeta sırtında taşımış, bütün yükünü taşımış unvanları ortadan kaldırarak bu unvanları taşıyan 6.000 civarındaki personeli bir belirsizliğin içine itmiştir. Alt komisyon çalışmaları sırasında şef ve müdür yardımcısı kadroları yeniden ihdas edilmiş ise de bu düzenleme ihtiyaca cevap veren bir çözüm olmamıştır.

Sonuçta reform adına hazırlanan Tasarıdan gelir idaresi çalışanlarından mükelleflere kadar mutlu olan hiçbir kesim yoktur. Tasarı gelir idaresinin 43.000'i aşkın çalışanından hiçbirini tatmin etmiş değilse Tasarı üzerinde yeniden düşünmek gerekir.

9. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ YATIRIM HARCAMALARINDA BİR ESNEKLİĞİ YOKTUR

Tasarı ile yeni bir yapının öngörülmesi, özellikle vergi dairesi başkanlıklarının oluşumu gelir idaresini ek bir takım yatırım harcamaları ile karşı karşıya bırakacaktır. Güçlü gelir idaresinin temel şartlarından birisi de idarenin harcama konusunda (Türkiye örneğinde bunu yatırım harcamaları olarak ele alabiliriz) genel kurallara kıyasla bir esnekliğin olmasıdır. Gelir idaresinin yeni yapılanma döneminde ihtiyaç duyacağı yatırımlara ilişkin harcamaların karşılanabilmesi amacıyla, kendisine belli bir tutarda ödenek güvencesi verilmesini sağlamaya yönelik olarak Tasarıya alt komisyonda eklenen Geçici 8 inci maddenin Tasarıdan çıkarılmış olmasını güçlü gelir idaresi kurulması konusunda samimi bir niyetin olmadığına göstergesi olarak kabul ediyoruz.

10. PERFORMANS DENETİMİ VE DEĞERLENDİRMESİ HÜKÜMLERİ ESKİMİŞ YAKLAŞIMLARI TAŞIMAKTADIR

Tasarının "Yöneticilerin sorumlulukları" başlıklı 26 ncı maddesinde, her kademedeki yöneticilerin görevlerini performans ölçütlerine uygun yürütmekten sorumlu olduğu yazılıdır. Tasarı, genel olarak "performansla" ilgili konularda hatalı yaklaşımları sergilemektedir. Kamu görevlilerinin görevlerini performans ölçütlerine uygun olarak yürütmeleri söz konusu olamaz. Çünkü, performans ölçütü, en kaba tanımı ile, herhangi bir şeyin sayısal göstergesidir. Yani, bazen birim başına maliyet tutarı, bazen başvuru sayısı, bazen uyuşturucunun sokaktaki satış fiyatı, bazen havadaki karbondioksit oranı, bazen hasta başına düşen hemşire sayısı, performans ölçütü veya performans göstergesi olarak kullanılabilir. Yöneticilerin faaliyetlerini birim başına maliyete ya da başvuru sayısına uygun yürütmekten sorumlu olmalarının hiçbir makul açıklaması yoktur.

Sorumluluk, çıktı ve sonuçlar üzerinden değerlendirilen bir kavramdır. Performans ölçütleri veya performans göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını anlamamıza yardım eder. Bu nedenle performans ölçütlerini oluştururken, bunların çıktı ve sonuçlarla ilgili değerlendirme yapmaya uygun göstergeler olmasına büyük dikkat sarf edilir. Amaç ve uzun dönemli hedefler sonuçlarla, yıllık hedefler çıktılarla ilgili olduğundan değerlendirme yapmaya uygun ölçütler seçilirken bu hususa da dikkat edilir.

Tasarının "Performans yönetimi" başlıklı 30 uncu maddesindeki düzenleme, oluşturulacak performans yönetiminin, "genel performans ölçütleri ve hedefleri" ile "özel performans ölçütleri ve hedefleri" ni belirlemekten ibaret olduğu izlenimini vermektedir. Sadece hedef ve ölçüt belirleyerek performans yönetimi oluşturulamaz. Performans yönetimi, yeni bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Bu sistemin içinde elbette hedef ve performans ölçütü belirleme işi vardır. Ama sadece bundan ibaret bir şey değildir. Hedef ve ölçüt belirleyerek yönetim sistemi oluşturulamaz. Gerçek bir performans yönetiminden sözdebilmek için en azından şunların olması gerekir:

Performans yönetimi oluşturacak herhangi bir yönetim, uzun dönemli stratejik plana sahip olmalı, bu plan çerçevesinde ölçülebilir amaç ve hedefler belirlemeli, bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için yıllık performans planları çerçevesinde yıllık hedeflerini ve hedeflere ulaşma araçlarını belirlemeli, amaç, hedef ve yıllık hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmeye uygun performans göstergeleri setini oluşturmalı, oluşturulan bilgi yönetim sistemi doğrultusunda performans bilgileri üretmeli ve bütçe

sürecinde kaynak tahsislerini performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerine dayalı olarak yapmalıdır.

Tasarı böyle bir yaklaşımı benimsemediği gibi, "genel performans ölçütleri ve hedefleri" ile "özel performans ölçütleri ve hedefleri"ni belirleyerek performans yönetimi oluşturulacağı varsayımına dayanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, tasarıda olduğu gibi genel performans ölçütleri, özel performans ölçütleri adı altında toplanabilecek bir performans ölçütü kategorisi yoktur. Performans ölçütleri; Girdi ölçütleri-Çıktı ölçütleri- Sonuç ölçütleri- Maliyet ölçütleri- Kalite ölçütleri- Tutumluluk ölçütleri- Verimlilik ölçütleri- Etkinlik ölçütleri gibi kategoriler altında toplanır ve değerlendirmeler bunlara göre yapılır.

Kişilerin, birimlerin, (Tasarının özel performans olarak adlandırdığı) faaliyetlerin, (Tasarının genel performans olarak adlandırdığı) performansı yukarıda belirtilen ölçütler çerçevesinde değerlendirilir. Kaldı ki performans değerlendirmesi sadece kişiler, birimler ve faaliyetlerle sınırlı değildir. Sistemler, süreçler, elde edilen sonuçlar, yaratılan etkiler gibi değerlendirme yapılabilecek başka alanlar da vardır.

Performans değerlendirmesi yapmanın ve performansı ölçmenin en zor tarafı performans bilgileri üretmeye elverişli veri tabanı oluşturmaktır. Her idarenin elinde bir takım veriler vardır. Bu veriler kullanılarak değerlendirme yapılır yaklaşımının doğru olmadığı uygulamada ortaya çıkmıştır. Belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ancak, değerlendirme yapmaya uygun verilerle yapabiliriz. Performans değerlendirmesi yapmayan kuruluşların çok büyük bir bölümünde maliyetlerle, kaliteyle, verimlilikle, ulaşılan sonuçlar ve yaratılan etkilerle ilgili veri tabanları yoktur. Daha da önemlisi bunları bir zaman serisi içinde izleyecek yönetim bilgi sistemleri oluşturulmamıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse, performans veri ve bilgisi, performans değerlendirmesi yapmanın en zor ve en kritik noktasıdır. Güvenilir, güncel ve geçerli veri ve bilgiler olmadan hiçbir şey yapılamaz. Bu nedenle, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçecek maliyetle, verimlilikle, kaliteyle, etkinlik vb. ile ilgili veri ve bilgilerin üretilmesi gerekmektedir.

Tasarı, Gelir İdaresi Başkanlığının performans yönetimi oluşturacağından, stratejik plana ve performans ölçütlerine sahip olacağından söz etmektedir ama performans verisi ve performans bilgileri üretmekten tek söz etmemektedir. Tasarının 11 inci maddesinin başlığı "Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığı"dır. Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığı'nın 11 bent halinde sayılan görevleri arasında bu önemli görevler yoktur. Buna karşılık Tasarı, "nitelikli ekonomik bilgi üretim," (bu ifade alt komisyon çalışmaları sırasında metinden çıkarılmıştır) "mükellefiyet, vergilendirme, denetim ve risk analizine dayalı bilgi" gibi performans değerlendirmesi yaparken kullanılmayan eski ve geleneksel terminolojiye yer vermektedir.

11. İÇ DENETİM BİRİMİ YOKTUR

Gelir idaresi için doğrudan başkana rapor verecek şekilde bir iç denetim biriminin Tasarıyla oluşturulmamış olması önemli bir eksikliktir.

M. Akif Hamzaçebi
Trabzon

Osman Kaptan
Antalya

M. Mesut Özakcan
Aydın

A. Kemal Deveciler

A. Kemal Kumkumoğlu

Kemal Kılıçdaroğlu

Balıkesir
Bülent Baratalı
İzmir
Enis Tütüncü
Tekirdağ

İstanbul
Gürol Ergin
Muğla
Musafa Özyürek
Mersin

İstanbul
Kazım Türkmen
Ordu