

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı
Seminer Çalışmaları

**GELİR İDARESİNDE YENİDEN YAPILANMA VE
ÖZERKLİK TARTIŞMALARI
(1980-2010)
Ahmet BARBAK**

No. 8
Nisan 2010

Kaynak Gösterme: Barbak, Ahmet, “Gelir İdaresinde Yeniden Yapılanma ve Özerklik Tartışmaları (1980-2010)” YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 8, Nisan 2010, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/abarbak.pdf>

Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı (YBAD) Seminer Çalışmaları, Ankara Üniversitesi SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı tarafından yürütülen lisansüstü programlarında öğrenciler tarafından ders ve seminer kapsamında yapılan akademik çalışmalardır. Bunlar, ders ve seminer öğretim üyeleri tarafından “başarılı” ve “Seminer Çalışmaları” dizisi kapsamında yayımlanmaya değer görülen makalelerdir.

Yazıların sorumluluğu yazarına aittir. Bu yazılar başka yerde yayımlanabilir; yayın hakkı yazarlarına aittir. YBAD Seminer Çalışmaları kapsamında yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz.

YBAD Seminer Çalışmaları kapsamında yayımlanan makaleler hakkındaki görüş ve değerlendirmeler, yazara iletmek üzere, yonetim@politics.ankara.edu.tr adresine gönderilebilir.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Cemal Gürsel Bulvarı Cebeci 06590 Ankara
(312) 595 12 85, 595 14 31
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>

GELİR İDARESİNDE YENİDEN YAPILANMA VE ÖZERKLİK TARTIŞMALARI (1980-2010)¹

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması sorunsalı, geçmişi yakın zamana giden bir fenomen değildir. Kamu kesimi açıklarının sürekli bir sorun haline gelmesi, vergilerin yeterince toplanamaması ve borçlanmanın sürekli artış göstermesi, gelir idaresi tartışmalarının her dönemde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle, gelir idaresinin yeniden yapılandırılması tartışmalarında her dönem öne çıkan temel güdüler, “vergi tabanının genişletilmesi”, “vergiye uyumun arttırılması”, “kayıt dışı ekonominin önlenmesi” gibi kaygılardır. Bunların dışında kalan, “siyasi iradenin gelir idaresi üzerindeki etkisinin azaltılması ya da kaldırılması” güdüsünün ise dönemin siyasi erkleri tarafından pek destek gördüğü söylenemez.

Bu çalışmanın kapsamını oluşturan 1980-2009 (2010’un hemen başı dahil) döneminde görüleceği üzere, örgütsel ve yönetsel olduğu kadar, vergi tekniğine ilişkin düzenlemeler de gündeme gelmiştir. Bazen siyaset-bürokrasi arasında bazen de “bürokrasinin kendi içerisinde ortaya çıkan tartışmalar, asgari müşterekte uzlaşmaya dayanan modellerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 24 Ocak Ekonomik İstikrar Programı Kararları’nı takip eden 1980’li yıllarda, Türk Kamu Yönetiminde de güç kazanan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, gelir idaresinin yeniden yapılanmasına yönelik tartışma ve çalışmalarda kendisini göstermiştir. 30 yıllık dönem içerisinde, yapılmak istenen değişikliklerin gerekçesi olarak sunulan; geleneksel örgüt kuramının etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine yeni kamu işletmeciliğinin özerklik ilkesinin eşlik ettiği yeniden yapılanma çalışmalarında üç dönü(şü)m noktası olmuştur. Bunlardan birincisi 1983 yılında Maliye Bakanlığı kuruluş kanununun yenilenmesi, ikincisi 1993-1994 döneminde Maliye Bakanlığı kuruluş kanununda yapılan değişikliklerle bölge gelir teşkilatlarının kurulması, üçüncüsü ise 2005-2006 döneminde Gelirler Genel Müdürlüğü’nün taşra teşkilatı ile birlikte lağvedilerek vergi politikası belirleme ve uygulama görevlerinin birbirlerinden ayrılması ve Gelir İdaresi Başkanlığı ile Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıdır. Dördüncü dönü(şü)m noktası ise yoldadır ve bu kez, vergi denetiminin Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde bir birim altında toplanması, Maliye

¹ Bu çalışma, Yrd. Doç. Dr. Koray Karasu’nun *Kamu Örgütlenmesi* adlı lisansüstü dersi (2009-2010 güz dönemi) için hazırlanmıştır.

Bakanlığı bünyesinde ise vergi denetimi politikası ve stratejisinin belirlenmesi ve vergi denetimi koordinasyonunun sağlanması hedeflenmektedir.

Bu çalışma giriş ve sonuç bölümleri dışında üç ana bölümden oluşmaktadır. Her bir bölüm 10'ar yıllık dönemler halinde yapılan incelemeye dayanmaktadır. Her ne kadar yukarıda belirtilen dönü(şü)m noktaları varsa da, bunlardan önceki ve sonraki gelişmelerin görülebilmesi amacıyla, bölümler bu dönü(şü)m noktalarına göre yapılmamıştır. Zira bunları, kendilerinden hemen önceki ve sonraki yılların öznel ve nesnel koşullarından ve tartışmalarından ayırmak mümkün değildir. Her bir yasal dönü(şü)m noktasından önce uzun tartışmalar yapılmakta ve sonuçta tam olarak elde edilemese de değişik kesimler arasında uzlaşma aranmaktadır. Tarihsel süreç göstermektedir ki, gelir idaresi gibi ulusal ve uluslar arası aktörlerin davranışlarını, tasarruflarını ve yatırım ortamını doğrudan etkileyen bir alanda değişiklik yapılması kolay bir şey değildir.

Bu çalışmada, bir sorunsal haline gelen gelir idaresi ve gelir idaresinin zaman içerisindeki evrimi görülecektir. 1980-2000 döneminde daha sade ve yurt içi kaynaklı olan gelir idaresi tartışmaları, 1990'lı yılların sonundan itibaren kendilerini göstermeye başlayan Hükümet dışı ulusal ve uluslar arası aktörlerin 2000'li yıllarda konuya doğrudan müdahil olmaları ve kendi isteklerini Hükümete kabul ettirmeye çalışmaları nedeniyle, daha çetin bir hal almış ve bir sorunsala dönüşmüştür. Çalışma kapsamını oluşturan 1980-2010 döneminde, 1990'lı yıllardan itibaren giderek artan Hükümet dışı örgütlerin bu konudaki çalışmaları da 2000'li yıllarda daha da artmıştır. Ancak bu çalışmada, uygun çerçevelenimin yapılması amacıyla, meseleyi doğrudan etkileme kudretine sahip olmayan çevresel unsurların bu konuda yaptıkları çalışmalardan bahsedilmiş; ancak bunlar derinlemesine incelenmemiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI TARTIŞMALARI (GENEL ÇERÇEVE VE 1980-1990 DÖNEMİ)

Gelir idaresinin konusunu “kamu gelirleri” oluşturmaktadır. Kamu gelirleri ise, bir devletin harcamalarını doğrudan etkileyen başlıca bağımsız değişkendir. Yani devlet harcamalarının, istenen alanlarda istenen miktarlarda yapılabilmesi ve tasarruf sağlanabilmesi kamu gelirlerine bağlıdır. Bu nedenle, kamu gelirleri ne kadar çok olursa, devletin yatırım ve tasarruf edeceği kaynaklar o oranda artacaktır. Özellikle, bütçe açıklarının bir sorun olduğu ülkelerde, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınması ve kamu gelirlerinin arttırılması için önlemler alınmakta ve çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır.

Devletin, kamu harcamalarının finansmanını sağlamak amacıyla çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne kamu geliri denilmektedir. Kamu gelirleri, başta toplanan vergiler vb. ile borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerden oluşmaktadır. Kamu gelirleri içinde vergilerin önemli bir yeri vardır. Genel olarak kamu gelirlerinin % 75-90'ı vergilerden sağlanmaktadır. Kamu gelirleri içinde merkezi yönetim gelirleri en önemli gelir kaynağıdır. Bunun dışında mahalli idarelerin gelirleri, sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının gelirleri ve diğer gelirlerinin toplamı kamu gelirlerini oluşturmaktadır.¹ Görüldüğü üzere bir devletin, varlığını sürdürmesi için gelirlerinin sürekliliğini sağlaması esastır. Devletler bu faaliyeti “gelir idaresi” olarak adlandırdıkları örgütsel ve yönetsel yapılanma adı altında yürütmektedirler. Çünkü bu gelirlerin sürekliliği, ancak belirli bir örgütlenmeye gidilmesi ile sağlanabilir. Burada “idare” kavramı hem belirli örgütlerin kurulmasını hem de kurulan bu örgütlerin amaçları doğrultusunda yönetilmesini ifade etmektedir. Konuya ilişkin yazında görüldüğü üzere “Gelir İdaresi” kurulan örgütü/örgütleri işaret ederken, “gelir idaresi” ise örgütün yönetsel faaliyetlerini işaret etmektedir.

Türkiye’de 1980 sonrasında örgütsel ve yönetsel alanda yaşanan neo-liberal dönüşüm², ülkemizin gelir idaresini de etkilemiştir. Bu nedenle, Türkiye’deki yapısal değişimlerin bir kısmı gelir idaresinde gerçekleştirilmiş ya da en azından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Yeni paradigma çerçevesinde, değişimlerin ilk

¹ E. Orhaner, **Kamu Maliyesi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2007, s. 131.

² H. Balseven, İ. Önder, “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.77-128.

tohumları ise 1980-1990 döneminde atılmıştır. Özellikle son yirmi yıldır az gelişmiş kapitalist ülkelerde gelir idarelerinde yeniden yapılanma süreci üç temel eğilimi öne çıkarmıştır:³ Bunların ilki, vergi politikalarını oluşturan birim ile verginin uygulayıcı birimini ayırmak suretiyle özerk ya da yarı özerk gelir idaresi kurulması iken diğeri, gelir idaresinde vergi türlerine bağlı olarak örgütlenmenin bir yana bırakılarak işlevsel ya da mükellef gruplarına göre örgütlenme yapısına geçilmesidir. Üçüncü eğilim ise, özellikle büyük sermaye kesimlerinin vergi işlemlerini yürütecek ayrı birimlerin (büyük vergi mükellefleri birimleri) kurulmasıdır.

Güler'e göre, *“kamu yönetiminde farklı örgütlenme modelleri bulunmakla birlikte, günümüzde en çok öne çıkan model, kurumların devlet tüzelkişiliği içinde değil, ayrı tüzelkişilik sahibi özerk yapılar olarak örgütlenmesidir. Bu tipin, karar ve uygulama süreçlerini kısaltarak daha hızlı, verimli, etkin bir çalışma olanağı sunduğu ileri sürülmektedir. Maliye Bakanlığının ana hizmet birimlerinden biri olan Gelirler Genel Müdürlüğünün ‘Gelir İdaresi Başkanlığı’ adıyla Bakanlıktan, dolayısıyla devlet tüzel kişiliğinden ayrılması, bu yönelimin son çarpıcı örneğidir.”*⁴

1990 sonrasında vergi politikalarının oluşturulmasına yönelik işlevlerin Maliye Bakanlığı altında bir birimin sorumluluğuna verilmesi, bu politikaları uygulama işlevini üstlenen idarenin de siyasal yapının hatta bürokratik örgütlenme yapısının da dışında “özerk” ya da bakanlığa gevşek bir biçimde bağlı “yarı-özerk” bir kurum olarak örgütlenmesi yaygın bir eğilim haline gelmiştir.⁵ Ancak gelir idaresine ilişkin tartışmalar yeni değildir. Kamu gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan vergi gelirlerinin beklenenin altında gerçekleşmesi bunun altında yatan ana nedenlerden birisidir. Bu nedenle, vergi idaresinin dolayısıyla gelir idaresinin iyileştirilmesi Cumhuriyet öncesi dönem dâhil her zaman gündemde durmuş ve Devletin toprak üzerinde örgütlenmesiyle yakın ilişki içerisinde olmuştur.⁶ Aynı tartışmalar, 1980 sonrası dönemde de birçok kez öne çıkmıştır. Bu kez tartışmalar, yeni liberal akım çerçevesinde cereyan etmiştir.

24 Ocak 1980 ekonomik istikrar programı çerçevesinde kamu harcamalarının

³ S. Güzelsarı, **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü (Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma)**, İstanbul, Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2008, s. 290.

⁴ B. A. Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyun-u Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi 1881–1948”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 2006/1, s. 97.

⁵ S. Güzelsarı, **a.g.e.**, s. 291.

⁶ I. Çakan, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4, 2006, s. 46-48.

azaltılması düşüncesiyle başlayan süreç, kamu gelirlerinin arttırılması çabalarını ve vergi sistemini içerisine almıştır. Bunun sonucu olarak 1980’li yıllarda, gerek vergilendirmede gerekse bunun örgütlenmesinde değişiklikler gündeme gelmiştir. Henüz 1982 Anayasası hazırlıklarının devam ettiği günlerde, gelir idaresi konusunda yapılan çalışmaların hangi yönde devam ettiği, Maliye Bakanlığı yetkililerinin gelir idaresinin “daha bağımsız”, “daha süratli” ve “daha etkili” çalışmasını sağlayacak değişikliklerin tamamlanmak üzere olduğu; Gelirler Genel Müdürlüğü’nün ise “Gelirler Müsteşarlığı” olarak değiştirileceği yönündeki açıklamalarından anlaşılmaktadır.⁷ Bunlar bağımsızlık, süratlilik ve etkililik gibi yeni dönem kamu yönetimi temel kavramlarının gelir idaresinde de yerini aldığına göstergesidir. Bunlardan etkinlik, etkililik ve süratlilik gibi kavramlar, aynı zamanda geleneksel örgüt kuramının da kavramlarıdır. Kamu bürokrasinin yönetsel anlamda daha iyi işleminin ölçülerinden olan süratlilik ve etkililik kavramlarının yanında bağımsızlığın, kamu yönetimi açısından çok daha farklı sonuçlar doğurması kaçınılmazdır. Bağımsızlık, “girişimlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilme ve/veya herhangi bir kuruluşa bağlı olmama durumu” olarak tanımlandığında⁸, bu reformun amacı daha açık bir biçimde görülmektedir. Bu, gelir idaresinin yönetsel ve örgütsel anlamda kendi başına olması demektir. Özellikle, süratlilik ve etkililik ile birlikte değerlendirildiğinde, bürokratik ve/veya hiyerarşik yapıdan ayrılan ve altında “esnek örgütlenme” düşüncesi yatan bir düzenlemedir. Bunun yanı sıra bağımsızlık, “özerklik” kazanımının ilk aşaması olarak kabul edilebilir. Çünkü özerklik de, “ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme yetkisine sahip olma ve/veya yönetim bakımından kimi koşullar altında bağımsız hareket etme durumu”⁹ olarak bağımsızlık ile neredeyse aynıdır. Eylül 1982 ayına gelindiğinde, ekonomik paket çerçevesinde vergi gelirlerinin arttırılması çalışmaları tamamlanmıştır. Buna göre, Türkiye’de 10 bölgede “bölge vergi daireleri” kurulacak; bazı il ve ilçelerdeki vergi daireleri “şube vergi dairesi” adı altında bölge vergi dairelerine bağlanacak; böylece vergi idaresi ve incelemesi daha etkin olacaktır.¹⁰ Görüldüğü üzere yeni dönemin başında gelir idaresi ile ilgili iki boyut/eğilim öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki “yönetsel ve örgütsel bağımsızlık”, diğeri “bölge esasına dayalı örgütlenme” yaklaşımıdır. Yönetsel ve örgütsel bağımsızlık, modern sonrası

⁷ *Milliyet*, 29.07.1982, s. 7. (Dönemin Maliye Bakanı ve eski Gelirler Genel Müdürü Adnan Başer Kafaoğlu, “vergi idaresinde mutlak bir reform yapılacağını” belirtmiştir.)

⁸ <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=ba%F0%FDms%FDz&ayn=tam>.

⁹ <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=%F6zerk&ayn=tam>.

¹⁰ *Milliyet*, 16.09.1982, s. 4.

dönemde “şebeke (ağ) tipi örgüt”¹¹ olarak adlandırılan örgütlenme biçimine doğru bir yöneliş iken bölge esasına dayalı örgütlenme, belirli bir alan ya da bölgeye yayılmış kuruluşlar için önerilen bir örgütlenme biçimidir. Buradaki temel düşünce, faaliyetlerin bu bölgelerde gruplanması ve tek yöneticinin sorumluluğuna verilmesidir.¹² Böylece, bir kamu hizmeti olarak gelir idaresinin yeni dönemin başında bağımsız ve bölge esasına dayalı olarak örgütlenmesi hedeflenmiştir. Nitekim dönemin Maliye Bakanı da, “gelir idaresinin Maliye Bakanlığının klasik işlevine sığdırılmadığını ve Maliye Bakanı’na karşı sorumlu, bir merkezden yönetilen, bölge müdürlükleri, vergi daireleri ve şubelerinden oluşan, vergileme görevini etkili bir şekilde yürütebilecek, yeni ve rasyonel bir yapıya kavuşturulacağını” açıklamıştır.¹³ Gelir idaresinin, “Bakanlığın klasik işlevine sığdırılmaması” ve “Bakana karşı sorumlu, bir merkezden yönetilecek” şekilde düzenlenmesi, ilk aşamada ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasa da Bakanlığa bağlı ayrı bir örgüt olarak kurulmasının düşünüldüğünü göstermektedir. Basına yansıdığı kadarıyla, devlet gelirlerinin daha düzenli, vergilerin eksiksiz olarak toplanabilmesi amacıyla, Gelirler Genel Müdürlüğü’nün “bağımsız bir daire başkanlığı” haline getirilmesi düşünülmüştür.¹⁴ Ancak bu durum, Bakanlıkların örgütlenme biçimine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. İlgili Kanununda¹⁵ daire başkanlığının, Bakanlıkların hiyerarşik yapısının bir parçası ve bunun sonucu olarak devlet tüzel kişiliği içerisinde olması nedeniyle, bağımsız bir Daire Başkanlığı tipik Türk kamu yönetimi örgütlenmesine uymamaktadır. Böyle bir örgütlenme biçimi için köklü değişiklikler gerekmektedir.

¹¹ T. Koçel, **İşletme Yöneticiliği**, Genişletilmiş 9. bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2003, s. 393-394. (Koçel, şebeke örgüt yapısı hakkında şunları belirtmiştir: “Şebeke tipi örgüt yapısının temel özelliği, bir mal veya hizmeti üretebilmek için yapılması gereken iş ve faaliyetlerin ve bunun için gerekli kaynakların tek bir işletmenin bünyesinde toplanması yerine, farklı işletmelere dağıtılmış olmasıdır. Yani aynı amaca hizmet eden işler ve bunun için gerekli olan kaynaklar ayrı ayrı işletmelerin bünyesinde yürütülmekte ve toplanmaktadır. Bu farklı işletmeler daha büyük bir işletmenin içinde bulunabilirler. Böyle bir durumda bir nevi “büyük işletmeler içinde küçük işletmeler” görünümü ortaya çıkmaktadır. Şebeke organizasyonunun diğer bir önemli özelliği de, daha önceki organizasyon yapılarının ana karakteri olan “komuta ve kontrol” bakış açısı yerine, hiyerarşik kademeleşmeden mümkün olduğu kadar uzak yatay ilişkiler içinde çalışan birimlerden oluşmasıdır. Şebeke organizasyonunda, temel faaliyetlerin her biri ayrı bir yönetim altında çalışan ayrı bir organizasyonun konusu olur.”)

¹² E. Eren, **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, 6.bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2003, s. 23.

¹³ **Milliyet**, 26.09.1982, s. 8. (Maliye Bakanı, buna gerekçe olarak da, “vergi idaresinin, vergiyi doğuran hadiseleri etkin bir tarzda izlemek hareketliliğine ve gücüne sahip olmadığını” göstermiştir.)

¹⁴ **Milliyet**, 22.11.1982, s. 8.

¹⁵ Bkz. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un 15’inci maddesi.

Türkiye 1983 yılına da gelir idaresi tartışmaları ile girmiştir. 1982 Anayasası'nın çok kısa bir süre önce yürürlüğe girmesinin ardından yoğun yasama çalışmalarının başladığı günlerde, gelir idaresine yönelik önceki aylarda açıklanan yeni düzenlemeler henüz yapılamamıştır. 1982 Anayasası'nda (özellikle Mali Hükümler bölümünde) ise, gelir idaresine yönelik doğrudan ve açıkça bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak Anayasa'nın "Bütçenin Görüşülmesi" başlıklı 162'nci maddesinde üstü örtülü de olsa gelirden bahsedilmektedir. Bir başka deyişle Anayasa, mali olaylara öncelikle gelir ve giderlerin her ikisini de içeren "bütçe" açısından bakmaktadır. Anayasa'da "gelir idaresi" sürecine ilişkin bir hüküm bulunmaması nedeniyle, gelir idaresi Anayasal bir nitelik taşımamaktadır.

Bürokrasinin yarattığı sorunların öne çıkarıldığı tartışmalar 1982 yılı sonuna kadar devam etmiş, ancak yine de istenen düzenlemeler tam olarak yapılamamıştır. Bunların arasında, Maliye Bakanlığına bağlı olarak "vergi gelirleri idaresi" kurulması¹⁶ ve "Türkiye İç Gelirler İdaresi" adıyla bir teşkilat kurulması¹⁷ gibi seçenekler de bulunmaktadır. Ancak gelinen noktayı en iyi, Maliye Bakanı'nın, "*Gelirler Genel Müdürü olarak geçmişte, Meclis'e beş kere kanun götürdüm, yapamadım. Bakan olunca yaparım diye düşünüyordum. Gene yapamadım*"¹⁸ sözleri anlatmaktadır. Konuya ilişkin ilk düzenleme, Maliye Bakanlığının teşkilat ve görevlerine yönelik olmuştur. Ancak Gelir İdaresi, 14 Aralık 1983 günü yürürlüğe giren 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de¹⁹, bağımsız ve bölge esasına dayalı örgütlenme yerine, geniş faaliyet alanı sahip olması nedeniyle Genel Müdürlük şeklinde ve Maliye Bakanlığının hiyerarşisinde Müsteşar Yardımcısına bağlı, Devlet tüzel kişiliği içerisinde, il ya da bölge taşra teşkilatına sahip olmayan bir birim olarak düzenlenmiştir.²⁰ Maliye Bakanlığı'nın, "gelir politikasını geliştirmek, uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek" görevi çerçevesinde Gelirler Genel Müdürlüğünün temel görevi, "Devlet gelirleri politikasını hazırlamak ve uygulamak"tır. Maliye Bakanlığı'nın taşra birimi ise illerde valilerin emrinde olan Defterdarlıklardır.

1980'li yıllarda, kamu kesimindeki neo-liberal dönüşüm sürecinin içerisinde etkililik, verimlilik, ussallık, esneklik ve bağımsızlık gibi geleneksel örgüt kuramının

¹⁶ *Milliyet*, 22.01.1983, s. 4.

¹⁷ *Milliyet*, 22.04.1983, s. 12.

¹⁸ *Milliyet*, 04.12.1983, s. 7.

¹⁹ 178 Sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 14.12.1983, 18251 (Mükerrer).

²⁰ 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Md. 8/d. (Bu bent, 5 Mayıs 2005 tarihli ve 5345 Sayılı Kanun'un 35'inci maddesiyle ilgadır.)

temel kavramları²¹ çerçevesinde sürdürülen gelir idaresi tartışmaları, özünde kamusalılığı reddeden Yeni Kamu İşletmeciliğinin pragmatik yaklaşımını benimseyen bir seyir izlemiştir. Kamunun borçlanma ihtiyacını azaltacak olan vergi gelirlerinin (dolayısıyla kamu gelirlerinin) artırılması sorunsalı, bu esaslar temelinde yeniden yapılanma ve örgütlenmeyle çözülmeye çalışılmış, ancak bu mümkün olmamıştır.

Konuya, bir faaliyete kamusal nitelik kazandıran ve hukuka uygunluğunun ölçütü olarak kullanılan kamu yararı²² kavramı açısından yaklaşıldığında, biçimsel anlamda bir sorun ortaya çıkmamaktadır. Çünkü yapılması düşünülen düzenlemenin amacı, vergilerin daha düzenli ve eksiksiz olarak toplanabilmesidir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında²³, “vergi kaçığının önlenmesini, hiç değilse azaltılmasını, son derece önemli bir kamu yararı” olarak görmekte ve “vergi sisteminin verimli, etkin ve adaletli bir biçimde işlemesini sağlamak için gerekli tedbirlerin alınmasını” kamu yararına bağlamaktadır. Hatta Anayasa Mahkemesi, yatırımları ekonomik kalkınmanın temel unsuru olarak kabul ederek, yatırımların artırılması için bir teşvik tedbiri olarak Yasa Koyucu tarafından müteşebbislere sağlanan yatırım indirimini, vergi matrahını yatırım miktarı kadar eksiltmesine ve bu nedenle bir miktar vergiden vazgeçme sonucunu doğurmasına rağmen, kamu yararına yönelik bir yöntem olarak değerlendirmiştir.²⁴ İzleyen yıllarda da, kamu yararının takdirini yasa koyucunun yetkisi içerisinde gören Mahkeme²⁵, daha genel bir değerlendirmeyle konuya açıklık getirecek ve başka bir kararında²⁶ şu ifadelerle yer verecektir: “*Kamu yararının gerektirdiği düzenlemeleri yapmak, çareleri düşünüp önlemleri almak, yasa koyucunun en doğal hakkı ve görevidir. Yeter ki düzenlemeler yapılırken doğrudan doğruya amaçlanan hizmetin gerekleri göz önünde tutulmuş, istenen nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uygun nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç bağı kurulmuş olabilsin.*” Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, vergi idaresi ile kamu yararı arasında çok sıkı bir ilişki olduğunu kabul etmekte ve bu ilişki arasında bir nedensellik bağı kurulmasını öngörmektedir. Yapılmak istenen düzenleme, kamu

²¹ K. Karasu, “İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 5, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2004, s. 8.

²² T. Yıldırım, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg18/YILDIRIM.PDF>, 24.11.2009.

²³ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 1986/5, Karar: 1987/7, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/IPTALITIRAZ/>, 24.11.2009.

²⁴ **a.g.k.**, Esas: 1986/5, Karar: 1987/7.

²⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 1992/11, Karar: 1992/38, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/IPTALITIRAZ/>, 24.11.2009.

²⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 1992/40, Karar: 1992/55, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/IPTALITIRAZ/>, 24.11.2009.

örgütlenmesi ve örgütü açısından incelenirse, gelir idaresinin geleneksel öğelerini içerecek biçimde kamu örgütü tanımına²⁷ göre, kamu örgütü niteliğinde bir “kırılma” oluşturacağını söylemek mümkündür. Şöyle ki, bağımsızlık (kastedilen anlamıyla özerklik), genel yönetimden idari ve mali anlamda bir ayrışmayı ifade etmektedir. Bağımsızlık, gelir idaresinin idari ve mali özerkliğe sahip bir ayrı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmeye gidişinin farklı bir anlatımıdır. Bu, kamu personel rejiminden uzaklaşma sonucunu da ortaya çıkarması muhtemel bir durumdur. Bu nedenle, kamu hukukuna göre işlemesi pratikte zordur. Sonuç olarak, çalışmaların yönetsel ve örgütsel anlamdaki tek somut sonucu olan 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’deki haliyle gelir idaresi, taşra birimlerine sahip “tipik kamu örgütü” niteliğini muhafaza etmiştir. Ancak Kanbur’un belirttiği gibi, 1980’li yıllarda bürokratik örgüt yapılarının, esneklik ve uzmanlaşmaya öncelik veren arayışlar temelinde değişim geçirmesi ve bir yandan bürokratik yapıların bazı özelliklerinden yararlanılırken diğer taraftan da uzmanlık, esneklik ve bağımsızlık gibi özelliklere sahip yeni örgüt yapılarının ortaya çıkması²⁸ kamu örgütlenmesinde bu tartışmaların devam edeceğini daha o yıllarda göstermiştir.

178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Aralık 1983 ayı sonunda yürürlüğe girmesiyle, yönetsel ve örgütsel anlamdaki gelir idaresi tartışmalarına 1990’lı yıllara kadar ara verilmiştir. Ancak kamu açıklarının finansmanının sağlanmasında yaşanan sorunlar çok geçmeden gelir idaresini tekrar gündeme taşımıştır. Aydoğan, bunun temelinde yatan nedenleri şöyle özetlemektedir:²⁹ “*Vergiler, devlet harcamalarını karşılayacak düzeye getirilememiş ve bunların tahsili gerçekleştirilememiştir. Bunun sonucunda ise gelir gider eşitsizliği gerçekleşmiş, bunu gidermek için de ya T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş ya da borçlanma yoluna gidilmiştir.*” 1989 yılından itibaren uluslar arası sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle birlikte oluşan aşırı borçlanma kısır döngüsünün kamu dengesini bozması da, yeni bir vergi reformunun yapılmasını tekrar gerekli kılmıştır.³⁰

²⁷ K. Karasu, “Yeni Kamusal Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 64, Sayı: 3, s. 129. (Karasu, “Geleneksel öğelerine göre kamu örgütünü, kamu hukukuna göre kurulan ve işleyen, kamu mülkiyetinde olan, kamu yararı amacına yönelik olarak kamu personeli eliyle kamu hizmeti sunan örgütler” olarak tanımlamakta ve “Kamu örgütünün tanımında yer alan her bir asli unsurun zaman içinde aşındığını, özellikle de 1980 sonrasında kamu örgütlerinin özel hukuka tabi olmalarının yaygınlaşması örneğinde olduğu gibi her bir unsur açısından kamu örgütlerinin özelleştğini” savunmaktadır.)

²⁸ A. Kanbur, “Küreselleşme Sürecinde Post Modern Örgüt Yapıları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 13, 2004, s. 388.

²⁹ E. Aydoğan, “1980 den Günümüze Türkiye de Enflasyon Serüveni”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., 2004, s. 95.

³⁰ Y. Kepenek, N. Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Geliştirilmiş 10. basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 211-220.

İKİNCİ BÖLÜM

YAKIN DÖNEM GELİR İDARESİ TARTIŞMALARI

(1990-2000 DÖNEMİ)

1990'lı yılların hemen başında, dönemin Maliye Bakanı'nın gelir idaresi teşkilatının yeniden yapılanma çalışmalarının devam ettiğini açıklamasının³¹ ardından, 1991 Ocak ayında Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezinin düzenlediği "Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması" konulu panele katılan konuşmacılar, "vergi dairelerinin bağımsız olması" ya da en azından "yeni bir düzenlemeye tabi tutulması" konusunda görüş birliğine varmışlardır.³² Bu arada Hükümetin, gelir idaresinin yeniden örgütlenmesi başlığı altında yürüttüğü kanun hükmünde kararname hazırlıkları kapsamında hazırlanan taslakta, "Gelirler Genel Müsteşarlığı" şeklinde bir örgütlenmeye gidilmesi ve "bölge" düzenine geçilerek, defterdarlıkların kaldırılması ve yerlerine "bölge gelir müdürlükleri" kurulması öngörülmüştür.³³ Bu dönemde, Bakanlar Kurulu'nun kamu yönetimi genelindeki kapsamlı yeniden örgütlenme çalışmaları kapsamında yürüttüğü gelir idaresinin yeniden örgütlenmesi çalışmaları, 1960'lı yıllardan itibaren sayısı 20'yi geçmiş çalışmaların bir devamı niteliğindedir.³⁴ Çalışmaların devam ettiği o günlerde gelir idaresine ilişkin sorunlara değinen Ökten, şunları ifade etmiştir.³⁵ "*Ülke düzeyinde teşkilatlanmış olan vergi idaresinin sorunlarının tek bir merkezden çözümlenmesi, merkezde önemli tıkanıklıklara ve güçlüklerle yol açmakta ve gelir idaresinin süratli işleme amacına engel olmaktadır. Aşırı merkezleşmenin yarattığı sakıncaları gidermek için gelir idaresinin bölge düzeyinde örgütlenmesi bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır.(...) Bölgesel teşkilatlanma ile idarenin ihtiyacı olan etkinlik, sürat ve koordinasyon amaca uygun bir şekilde karşılanabilecektir. Bölge düzeyinde teşkilatlanma halinde, bu yeni yapılanmadan da faydalanılarak, gelir idaremizin iç ve dış denetim görevlerinin bölgeler esas alınarak gerçekleştirilmesi gereklidir. Merkezle taşra arasında yer alacak olan bölge kuruluşları hem aşırı merkezleşmenin ve hem de mahallileşmenin yarattığı sorunların aşılmasında önemli imkânlar yaratacaktır.*" Gövem de, gelir idaresinin Maliye Bakanlığı dışında, diğer

³¹ **Milliyet**, 27.11.1990, s. 5.

³² **Milliyet**, 26.01.1991, s. 5.

³³ **Milliyet**, 04.02.1991, s. 9.

³⁴ F. M. Ökten; "Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması", **Milliyet**, 24.05.1991, s. 15.

³⁵ F. M. Ökten, **a.g.k.**

birimlerden ayrı bir yapılanmaya kavuşturularak “gelir müsteşarlığı” şeklinde örgütlenmesi gerektiğini savunmuştur.³⁶ Kısa bir aradan sonra, Hükümet tarafından yeniden hazırlanan tasarıda ise “vergi dairelerinin sayısının arttırılması”, “vergi dairelerinin denetleyebilecekleri sayıda mükellefi içeren görev alanlarına bölünmesi” ve dış ticaret başta olmak üzere “ihtisas vergi daireleri” kurulması öngörülmüştür.³⁷ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlatılan “Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda ise, Gelir İdaresinin temel sorunu olan sağlıklı örgütlenmeyi gerçekleştiremediği; Türkiye’de kurulacak bir Gelirler Bakanlığı’nın Gelir İdaresinin bugün yaşadığı sorunları süratle çözeceği, Gelirler Bakanlığı ile Türkiye’de verginin çok daha etkin bir şekilde toplanıp ekonomik kalkınmaya yönlendirilebileceği belirtilmiştir. Gelir İdaresinin örgütlenme modeli konusunda komisyonda ortaya atılan üç değişik görüş şöyledir:³⁸

- Başbakanlığa bağlı bağımsız bir Gelir İdaresi (müsteşarlık şeklinde) kurulması.
- Maliye Bakanlığı bünyesi içinde bir “Gelirler Müsteşarlığı”nın kurulması.
- Tüm devlet gelirlerini toplayacak bir “Gelirler Bakanlığı”nın kurulması.

1993 yılı başında, Hükümetin gelir idaresinin yeni örgütlenme modeline ilişkin çalışmaları, anlaşmazlıklar nedeniyle henüz tamamlanamamış ve tasarının Bakanlar Kurulu’nda tartışılmaya devam edileceği açıklanmıştır.³⁹ Bu tartışmalardan da bir sonuç alınamayınca, tasarı TBMM’den geri çekilmiş ve yeni bir vergi reformu yasa tasarısı hazırlanmasına başlanmıştır.⁴⁰ Ancak bu kez de başka tartışmalar çıkmıştır. Doğan, bu durumu şöyle anlatmaktadır:⁴¹ “*Gelir İdaresi Reformu Kararnamesi zaten yeterince karışık bir yer olan Maliye Bakanlığında yeni bir kavga başlattı. (...) Kararname uyarınca, çok sayıda “Maliye Başkanlığı “ ve “Bölge Gelir İdaresi Başkanlığı” gibi yeni makamlar oluşturuldu. Sıra, bu görevlere kimlerin atanacağına gelince kavga kıyamet koptu. Çünkü atanacaklarda aranan kıstaslar, yalnızca hesap uzmanları, maliye müfettişleri ve diğer denetim uzmanlarına uyuyor. Muhasebat ve Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüklerinde yıllarca çalışmış olan insanların bu makamlara gelme şansı yok.(...) Maliyede söylenenlere göre, zaten oluşturulan bu yeni makamların bir tek amacı varmış. Üst düzey koltuklar tıkandığı için müfettişlere ve hesap uzmanlarına yeni sabit makamlar açmak.”*

³⁶ E. Gövem, “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması”, **Milliyet**, 30.07.1991, s. 13.

³⁷ **Milliyet**, 20.07.1992, s. 13.

³⁸ **Milliyet**, 07.08.1992, s. 5.

³⁹ **Milliyet**, 12.01.1993, s. 9.

⁴⁰ **Milliyet**, 24.07.1993, s. 14.

⁴¹ Z. Doğan, “Reformun Sonu, Post Kavgası”, **Milliyet**, 25.10.1993, s. 6.

Sonuçta, gelir idaresine ilişkin düzenlemede, Devlet tüzel kişiliğinin içerisinde çözüm aranmıştır. Bu çalışmaların somut ürünü olan 516 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁴² ile Maliye Bakanlığı'nda kapsamlı yapısal ve işlevsel değişiklikler yapılmış; Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatı defterdarlıklara ilave olarak, Gelirler Genel Müdürlüğünün “bilgi işlem”, “istihbarat” ve “denetim” hizmetlerini bölge düzeyinde yürütmek üzere doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı “Gelirler Bölge Müdürlükleri” kurulmuştur. Aynı Kararname ile “gelir birimleri” olarak “Vergi Daire Başkanlıkları/Müdürlükleri” ve “Gelir Müdürlükleri” doğrudan defterdarlara bağlı olarak kurulmuştur. İl Gelir Müdürlükleri ile Bölge Gelir Müdürlükleri arasında somut bir yönetsel ilişki tanımlanmamış; gerektiğinde bölge müdürlükleri personelinin özlük ve sicil işlerinin defterdarlıklara verilebileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme, valinin sorumluluk alanı içerisinde gelir idaresi konusunda bölgesel ve mülki amir niteliği olmayan farklı statüdeki bir yöneticinin otoritesinin tesis edilmesi anlamına gelmektedir. Bürokratik yönetim biçiminde ise bu durum, yasa ile düzenlenmiş olmasına rağmen, “otorite hiyerarşisi” ve “yetki alanı” konularında çelişki oluşturmaktadır.⁴³ Çoker de, uygulamadan gelen birisi olarak bölge kuruluşlarıyla ilgili yönetsel karmaşayı açık bir biçimde ifade etmektedir.⁴⁴

⁴² 20.08.1993 tarihli ve 516 sayılı “Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa Mahkemesinin 25 Kasım 1993 tarihli ve Esas: 1993/47, Karar: 1993/49 sayılı Kararı ile iptal edilmiş; 516 Sayılı Kararname’de gelir idaresine ilişkin düzenlemelerin aynısı, 19.06.1994 tarihli ve 543 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden yapılmıştır.

⁴³ B. Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)**, 3. basım, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2008, s. 45-46. (Eryılmaz’a göre, “Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli düzenli çalışmalar resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emirleri verme yetkisi ve yaptırımlar kurallara bağlanmıştır. (...) Örgütün yapılanması, otorite hiyerarşisine göre yapılır; görevler hiyerarşik bir düzen içinde yürütülür. Bu düzen sayesinde her bir alt birim, üst birimin denetim ve gözetimi altına girer(...) Bu idari hiyerarşide herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur.”)

⁴⁴ Çoker’e göre, “İl sistemi içinde ve mülki yönetime bağlı bir bölüm il hizmetler için ayrıca bölge kuruluşları da kurularak iki başlılık yaratılmıştır. Bölgesel örgütlerin büyük bir bölümü, hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluktan çok, örgütsel büyüme, üst yönetim makamlarına yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve il sisteminin sağladığı mülki yönetim denetiminden kaçma istek ve eğilimine dayalı olarak kurulmuşlardır. Aşırı merkezîyetçi yapı içinde merkezde kendi kendine iş yaratarak kalabalıklaşan ve gereksizleşen uzmanlara bir görev kapısı açma ve bakanlık kuruluşlarını valilerin otoritesinden kaçırma eğilimi, bu tür kuruluşların başlıca kurulma nedeni olmakta ve akılcı bir nedene ve inandırıcı gerekçelere dayanmamaktadır. Aşırı merkezîyetçiliğin temel taşı da yine bölgesel nitelikteki kuruluşların varlığıdır. Aşırı bir biçimde merkezden yönetmeyi elinden kaçırmak istemeyen, il yönetiminden de şikâyetçi olan bürokratik sistem (politikacılar ve üst bürokratlar), kurtuluşu bölge kuruluşlarında bulmakta, onları istedikleri gibi yönetme olanağı bulmaktadırlar. Merkez politikacılarının ve merkezdeki üst bürokratların il sisteminden kaçma eğilimlerinin temelinde yatan budur. Bölge kuruluşlarındaki bürokratların, tek bir bakana bağlı olarak, ne geneli düşünme yaklaşımı ne de halkın ne düşüneceğine dair bir endişesi vardır. Onlar doğrudan doğruya kendi üstlerine ve kendi bakanına bağlıdırlar. Aldıkları emirleri aynen uygulamak durumundadırlar. Bu da politikacılar ve üst bürokratlara büyük bir kolaylık sağlamaktadır. Bu nedenlerin sonucu olarak da, yönetim sistemimiz içinde, hiçbir araştırmaya dayanmadan, gerekli, gereksiz pek çok bölge kuruluşu oluşmuştur. Bölgesel kuruluşların kaldırılmasına karşı oluşturulmaya çalışılan tepkiler de aynı nedenlere dayanmaktadır.”, Z. Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/ziyacokerbolgekurulus.pdf>, 15.12.2009.

Ayrıca, birden çok karar merkezine olanak vermesi nedeniyle, daha çok liberal ve yerinden yönetimi eğilimlerin güçlü olduğu ülkelerde gelişen ve fonksiyonel sisteme göre kurulan bölgesel kuruluş tipi örgütlenmede, merkez kuruluşları, taşradaki faaliyet alanlarını genellikle amaç ve görevlerinin gereklerine göre belirlemektedirler.⁴⁵ 1970’li yılların başında da, bölge kuruluşları ile ilgili benzer eleştirilerin olduğu “İdari Reform Danışma Kurulu” tarafından hazırlanan rapordan anlaşılmaktadır.⁴⁶ Bölge kuruluşları ile ilgili yönetsel ve örgütsel sorunların öne çıkarıldığı bu rapordan sonra 1991 yılında TODAİE tarafından, daha önce yapılmış çalışmaların ne ölçüde uygulandığı, uygulamadaki sorunların ve Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde yapılması gerekenleri tespit edilmesi amacıyla hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi Raporu⁴⁷, kesin bir zorunluluk olmadıkça bölgesel örgütlenme yoluna gidilmemesini ve bölgesel kuruluşların artışının sınırlandırılmasını öngörmektedir.⁴⁸ Görüldüğü üzere, 1990’lı yılların ilk yarısında da gelir idaresi tartışmaları kamu politikası belgelerinde, “bağımsızlık” veya “ayrı (yapısal/bölgesel) bir örgütlenme” tartışmaları çerçevesinde cereyan etmiştir. Bu kapsamda, defterdarlıkların kaldırılması veya bölge gelir müdürlüklerinin kurulması, kamu hizmetinin toprak üzerinde örgütlenmesinde bir dönüşüm olmasa da buna dönük bir değişimdir. Gelir İdaresinin tipik kamu örgütü niteliğinde bir kırılma meydana gelmemekle birlikte, Türk Kamu Yönetimi açısından yıllardır eleştirilen bir uygulama örneğidir. Hükümetin çalışmaları ise, bağımsızlıktan ziyade mevcut yapı içerisinde ve yeni kademelerin kurulması ya da teşkilatta (kadro, personel, birim, görev gibi) sayısal artış yapılması yönündedir. Mevcut taşra biriminin (defterdarlık) yanında bölgesel taşra birimi olarak bölge gelir müdürlükleri, bu düşünce temelinde 516 Sayılı Kararnamede devlet tüzel kişiliği içinde düzenlemiştir. Tüm bunların yanı sıra, bu dönemdeki etkililik, hız ve koordinasyon gibi kavramlar, geleneksel örgüt kuramının ussallığı olduğu kadar⁴⁹ kamu yararı çerçevesinde de değerlendirilmelidir.

⁴⁵ H. K. Özdiç, “Bölgesel Kuruluşlar: Türkiye’de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 3, Eylül 2009, s. 8.

⁴⁶ TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara, Sevinç Matbaası, 1972, s. 142-143. (Rapora göre, “Bugüne kadar, birden fazla ili kapsayacak şekilde kurulmuş olan bölge kuruluşları ile il valileri arasında gerekli işbirliği ve koordinasyon kurulamamıştır. Bir bakanlık bünyesinde çeşitli dairelerin taşrada ayrı birimler kurmuş olmaları, o bakanlığın taşrada temsilinde birliği ortadan kaldırmaktadır.(s.142) İl ya da bölge içinde yer alıp da aynı bakanlığa bağlı ya da merkezi kuruluşa ait bulunan çeşitli birimler, olanaklar ölçüsünde tek bir yöneticiye bağlı olmalıdır.(s.143)”)

⁴⁷ M. Varol, “Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış”, http://www.demud.org.tr/Dergi_sayi_2/mvarol.pdf, 12.12.2009.

⁴⁸ H. K. Özdiç, **a.g.m.**, s. 18.

⁴⁹ K. Karasu, **a.g.m.** 2004, s. 7. (Karasu’ya göre, geleneksel örgüt kuramı farklı dönemlerde farklı vurguları içeren, dönemin koşullarına göre yeniden üretilmiş bir kuramdır.)

Çünkü gelirlerin daha iyi toplanması kamu gelirlerinin ve bunun sonucunda da yatırım ve tasarruf miktarlarının artmasını sağlayacak, Devletin borçlanmasını ise azaltarak toplumun refah seviyesini arttıracaktır.

1990'lı yılların ikinci yarısında da, gelir idaresi tartışmaları benzer biçimde devam etmiştir. Yine TOBB bünyesinde oluşturulan işçi-işveren-esnaf kesimi temsilcileriyle Maliye Bakanlığı uzmanları ve öğretim üyelerinin katıldığı Vergi İhtisas Komisyonu'nun bir yıllık çalışması sonucunda tamamlanan rapor, gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasını içermektedir.⁵⁰ 1996 tarihli raporun 64-67'nci sayfalarında 'Gelir İdaresinin Sorunları' başlığı altında temel çerçevesi önceki raporlarla aynı olan sorunlara değinilmiştir.⁵¹ Yine bu dönemde, Dünya Bankası ile yürütülen "Kamu Mali Yönetim Projesi" kapsamında ABD Gelir İdaresi ile de çalışma başlatılmış⁵²; Gelirler Genel Müdürlüğüne vergide güçlü bir altyapı kurulmasına yönelik danışman gönderen ABD Gelir İdaresi (IRS)'nin altyapısını incelemek amacıyla Gelirler Genel Müdürü başkanlığında bir ekip bir hafta süreyle ABD'de bulunmuştur.⁵³ Kamu mali yönetimi ile ilgili kurumların etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması amacıyla başlatılan ve dış finansmanı Dünya Bankası'ndan sağlanan "Kamu Mali Yönetim Projesi"nin Gelir İdaresi bölümünün amacı, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonudur; bu kapsamda, IRS ile Nisan 1997'de başlatılan işbirliği ise 1999 Haziran sonunda tamamlanmıştır.⁵⁴ Hukukun yönetimdeki yer ve etkisini yok sayacak ölçüde yönetim biliminin hukuka karşı bağımsızlığını savunan Amerikan Okulu⁵⁵ ile bu somut işbirliğinin 1990'lı yılları sonundaki hâkim paradigmasını Devlet Muhasebe Uzmanı Varol'un ifadelerinde görmek mümkündür.⁵⁶

⁵⁰ **Milliyet**, 11.10.1997, s. 11.

⁵¹ E. Öz., B. Karakurt, "Türk Gelir İdaresinde Yeniden Yapılanma ve Gelinek Nokta", **Finans Politik& Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 2007, Cilt: 44 Sayı:510, s. 83

⁵² **Milliyet**, 01.02.1998, s. 7.

⁵³ **Milliyet**, 11.08.1998, s. 10.

⁵⁴ <http://www.gib.gov.tr/fileadmin/faaliyetraporlari/1999/kamu.pdf>, 18.12.2009.

⁵⁵ K. Fişek, **Yönetim**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s. 37.

⁵⁶ "Gelişen dünya şartlarına kamunun neden hemen uyum sağlayamadığı sorusunun cevabı için geleneksel organizasyon yapısı içerisinde sert bürokratik yapı desek yanlış olmaz. Nitekim son dönemlerde kamuda her hangi bir alanda değişim ve dönüşüm çalışmalarının mevcut hiyerarşinin dışında hareket kabiliyeti yüksek proje ve çalışma grupları vasıtasıyla yapılmaya çalışılması, bürokrasinin verdiği yavaşlıktan kurtulma çabalarından başka bir şey değildir. Çünkü bürokratik hiyerarşi içerisinde bu tür çalışmalar yapılmak istenildiğinde, çalışmalar daha aksiyon aşamasına gelmeden en alt kademedeki yöneticiden geri dönebilmekte, belki üst kademe tarafından kabul edilebilecek ve aksiyona dönüşebilecek fikirler daha doğmadan ölebilmektedir. Bürokrasinin her kademesinde var olan yetkilerin bu şekilde kullanıldığı düşünüldüğünde ise, değişim ve dönüşüm çalışmalarının geleneksel organizasyon yapısı içerisinde gerçekleştirilmesi neredeyse imkânsızdır.(...) Hızla gelişen şartlara uygun olarak yönetim anlayışlarında da önemli değişiklikler olmuş, geleneksel organizasyonların merkezîyetçi, hiyerarşik yapıları terk edilerek adem-i merkezîyetçi ve yatay organizasyon yapıları tercih edilmeye başlanmıştır." M. Varol, **a.g.m.**, 18.12.2009.

Bu arada, Avrupa Topluluğu (AT)-Türkiye Ortaklık Konseyi'nin de 1995 Mart ayında "malî işbirliğinin" yeniden başlatılmasına karar vermesinden sonra yayımlanan 1998 ve 1999 yılı ilerleme raporlarında gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir değerlendirme yer almamıştır. Ancak gelir idaresiyle doğrudan bir bağlantı kurulmamasına rağmen, konuyla yakından ilişkisi olan bölgesel politikalar 1999 Yılı İlerleme Raporu'nda genel olarak değerlendirilmiş; "Türkiye'nin bölgesel politikalarında merkezi planlama sistemini uygulaması" eleştirilmiştir.⁵⁷ 1999 ve 2000 yıllarının değerlendirildiği 2000 Yılı İlerleme Raporu'nda ise, gelir idaresinin bölgesel örgütlenmesinden bahsedilmemekle birlikte, genel olarak Türk Kamu Yönetiminde bölge düzeyinde örgütlenme önerilmiş; kamu yönetimi reformunun vergi idaresinin etkinliğini iyileştirdiği, vergilemede idari kapasitenin güçlendirilmesinin bir öncelik olmaya devam etmesi gerektiği belirtilmiştir.⁵⁸ Uluslar arası Para Fonu (IMF) ise, Ağustos 1997 tarihli basın bildirisinde⁵⁹ Türk vergi idaresinin zayıf olduğunu ve güçlendirilmesi gerektiğini; 1998 Ekim tarihli raporunda⁶⁰ vergi idaresinin zayıflığının vergilerin toplanmasını güçleştirdiğini açıklamıştır. Buna karşılık, vergi/gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasının bahsedilmediği 1999 Eylül ayı niyet mektubu⁶¹ 1999 Aralık ayında IMF tarafından kabul edilmiştir.⁶² 1999 Aralık ayında sunulan ve aynı ay içerisinde kabul edilen⁶³ niyet mektubunda ise, mali alandaki yapısal reformun dört kritik alana odaklanıldığı, bunlardan birisinin de "vergi politikası ve idaresi" olduğu ifade edilmiştir.⁶⁴ İşte Türkiye 2000'li yıllara, kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren bu değerlendirmeler altında girmiştir. AB ve IMF'nin Türkiye'ye yönelik bakışını ve beklentilerini içeren belgelerde, çok kısa olarak geçilen değerlendirmelerin her biri, Türkiye için köklü yönetsel ve örgütsel dönüşümleri ifade etmektedir.

⁵⁷ "Diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye uzun yıllardır bir bölgesel bir politika uygulamaktadır. Ancak, bu politika bir merkezî planlama sistemi çerçevesinde uygulanmıştır" http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_1999_TUR.pdf, s. 41, 18.12.2009.

⁵⁸ "Bir kamu sektörü reform programı için hazırlıklar ileri bir aşamadadır. Son yılda, kamu sektörü reformu vergi idaresinin etkinliğini iyileştirmiş ve bütçe dışı fonların sayısı azaltılmıştır.(s.23-24); Vergilemede idari kapasitenin güçlendirilmesi bir öncelik olmaya devam etmelidir.(s.49)" http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf, 18.12.2009.

⁵⁹ IMF, "IMF Concludes Article IV Consultation with Turkey", Press Information Notice (PIN) No: 97/17, August 5, 1997, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1997/pn9717.htm>, 20.12.2009.

⁶⁰ IMF Staff Country Report No:98/104, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr98104.pdf>, 20.12.2009.

⁶¹ Letter of Intent of the Government of Turkey, September 29, 1999, <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/092999.htm>, 20.12.2009.

⁶² IMF Management Approves Letter of Intent for Turkey's Stand-By Arrangement, News Brief No: 99/83 December 9, 1999 <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1999/nb9983.htm>, 20.12.2009.

⁶³ IMF Approves US\$4 Billion Stand-By Credit for Turkey, Press Release No. 99/66, December 22, 1999, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1999/pr9966.htm>, 20.12.2009.

⁶⁴ Letter of Intent of the Government of Turkey, December 9, 1999, <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/120999.htm>, 20.12.2009.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜNCEL TARTIŞMALAR VE GELİR İDARESİ

(2000-2010 DÖNEMİ)

2000’li yıllarda gelir idaresi tartışmaları, hükümet dışı ulusal ve uluslar arası aktörlerin sayısının ve konuya ilgilerinin artması ile birlikte önceki dönemlere nazaran daha yoğun geçmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2000)” özet durum analizi⁶⁵ ile genel çerçevesi çizilen süreç, gelir idaresinin sorunları ve yeniden yapılandırılması üzerinde duran ve yeniden yapılandırma ihtiyacının nereden doğduğuna işaret eden Gelirler Kontrolörleri Derneği çalışması (2000) ve gelir idaresinin sorunlarına işaret edilerek idarenin etkinliğine ilişkin ipuçlarının verildiği Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2001) ile devam etmiştir.⁶⁶ Bu arada, 2001 Haziran ayında, diğer 14 fonla birlikte Gelir İdaresi Geliştirme Fonu’nun da kapatılmasını içeren yasa Meclis’te kabul edilmiştir.⁶⁷ Bütün bu gelişmelerin paralelinde devam eden Avrupa Birliği (AB) Uyum Süreci çerçevesinde Avrupa Konseyi’nin 8 Mart 2001 tarihli Kararı’nda ise, “Türk vergi idaresinin modernleştirilmesi” öngörülmüş⁶⁸ olmasına rağmen, 19 Mart 2001 tarihli ve 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen 2001 Yılı Ulusal Programı’nda “Türk vergi idaresinin AB müktesebatının uygulanması için gerekli temel idari yapılanmaya sahip olduğu ve dönemin koşullarında idari yapıda ek bir değişiklik yapılması ihtiyacı bulunmadığı” belirtilmiştir.⁶⁹ IMF’nin 2000 yılında yeni

⁶⁵ “Dünya ekonomisinde 1970’li yılların sonundan itibaren başlayan ve 1980’li yıllarda hızlanarak devam eden yapısal değişiklikler ekonomik ilişkilerin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmıştır. Kuşkusuz, bu değişim içerisinde kamu sektörünün ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir yaklaşımı ve çabayı gerektirmiştir. Bu anlamda kamu sektörünün özellikle aşağıda üç madde halinde sıralanan unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatları olarak görülmüş ve birçok ülke bu amaçlar üzerine kurulu reform programları geliştirmiş ve uygulamıştır. Bunlar: 1) Yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması, 2) Hizmetin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse bürokratik/teknik sorumlulukların, 3) Net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması, 4) Hızlı bir şekilde karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin teşvik edilmesi.” DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/oik535.pdf>, 15.12.2009, s. 22.

⁶⁶ E. Öz., B. Karakurt, **a.g.m.**, s. 83.

⁶⁷ **Milliyet**, 21.06.2001, s. 10.

⁶⁸ Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2995/aptr2001.pdf>, 19.12.2009.

⁶⁹ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2001), Cilt:1, s. 219., http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2001/Tr/up_cilt_1.zip.(AB Müktesebatı İle Türk Mevzuatının Karşılaştırması ve Yapılması Gereken Değişiklik ve Yeniliklerin Uygulamaya Geçirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemler/Gerekli Kurumsal Değişiklikler), 19.12.2009.

döneme ait ilk gözden geçirmesine ilişkin açıklamasında, vergi/gelir idaresinden doğrudan bahsedilmemiş olmakla birlikte, “kamu maliyesinin güçlendirilmesindeki ilerlemenin etkileyici olduğunu ve 2000 yılının ilk gelişmelerinin de bu yıl için öngörülen hedeflerle tamamen uyumlu olduğunu belirtmesinin”⁷⁰ ve 2000 Haziran ve Aralık aylarında verilen niyet mektuplarında “vergi idaresinin verimliliğinin daha fazla geliştirilmesi için bilgi sistemlerinin istifade edildiğinin, bazılarının ise tamamlandığının ve bu çalışmalara devam edileceğinin belirtilmesinin”⁷¹ 2001 Yılı Ulusal Programına bu şekilde yansıdığını söylemek mümkündür. 2001 Mayıs ayında IMF’ye verilen niyet mektubunda ise, tamamlanan bilgisayar altyapısından daha iyi istifade edilmesi ve vergi mükelleflerine ait verilerin paylaşılması ve işlenmesinin geliştirilmesi amacıyla, vergi idaresine ait üç veri işleme merkezinin birleştirilerek yeniden örgütleneceği belirtilmiştir.⁷² IMF’nin 2001 yılındaki gözden geçirme raporlarında dikkat çekici tek konu ise, vergi idaresindeki iyileştirmeler sonucunda beklenen gelir artışlarının somut olarak gösterilmesinin istenmesidir.⁷³ Bu ve vergi kimlik numarası uygulaması dışında, gelir idaresinin örgütlenme biçimine yönelik bir ifade mevcut değildir. Aynı durumu, daha önceki raporlardaki ifadelerin yanında AB’nin 2001 Yılı İlerleme Raporu’nda da görmek mümkündür.⁷⁴

2000’li yılların başında Hükümet, gelir idaresinin geliştirilmesini bölge, bağımsızlık ya da özerklik temelinde yeniden örgütlenme üzerine kurmaktan ziyade, genel anlamda teknolojiden özelde ise bilgi sistemlerini kullanmak ve bu sistemlerden daha iyi istifade etmeye yönelik gelir idaresi sınırları içerisindeki örgütsel düzenlemeler üzerine kurmuştur. 2002 yılından itibaren konuya yaklaşımda

⁷⁰ IMF Completes Turkey Review and Approves US\$293 Million Credit, News Brief No. 00/24 April 28, 2000, <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2000/nb0024.htm>, 20.12.2009.

⁷¹ Letter of Intent of the Government of Turkey, June 22, 2000, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/02/index.htm>; Letter of Intent of the Government of Turkey, December 18, 2000, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/03/index.htm>, 20.12.2009. (2000-2001’de, vergi sisteminin eşitliğini ve verimliliğini temin etmek için gerekli bir şart olan vergiye uyumu arttırarak vergi idaresini güçlendirmeye devam edeceğiz. Planlandığı gibi, bugüne kadar bütün büyük vergi dairelerinde bilgisayara geçilmiş (Vergi gelirlerinin % 90’ından fazlasını kapsayacak şekilde), 2001 yılında kalan dairelerin çoğu da bilgisayara geçirilecektir. Üç veri işleme merkezini birleştirerek ve yeniden örgütleyerek, vergi mükelleflerine ait verilerin işlenmesi ve paylaşılmasını geliştireceğiz ve yavaş yavaş vergi kimlik numaralarının kullanımını daha geniş bir mükellef alanına doğru genişleteceğiz.)

⁷² “Yakın zamanda bilgisayara geçilen işlemlerin sunduğu potansiyelden daha iyi istifade etmek ve üçüncü kişilerin enformasyonu dâhil, vergi mükelleflerinin verilerinin işlenmesini ve paylaşılmasını geliştirmek için vergi idaresinin üç veri işleme merkezini birleştireceğiz ve yeniden örgütleyeceğiz.”, Letter of Intent of the Government of Turkey, May 3, 2001, <http://www.imf.org/external/np/loi/2001/tur/02/index.htm>, 20.12.2009.

⁷³ Turkey: Sixth and Seventh Review Under the Stand-By Arrangement; Staff Supplement; and Press Release on the Executive Board Discussion, June 14, 2001, Country Report No. 01/89 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0189.pdf>, 20.12.2009.

⁷⁴ “İdari kapasiteye ilişkin olarak, vergi toplamının artması için Türkiye’nin vergi idaresini modernize etmesi ve güçlendirmesi gerekmektedir. (...) kişisel vergi numarası ile vergi toplamının etkililiğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.”, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf, 20.12.2009.

başlayan değişiklik, bağımsızlık ve özerklik tartışmalarını da tekrar gündeme getirmiştir. 2002 yılının başında IMF'ye verilen niyet mektubunda, vergi reformu için üç yıllık bir plan yapılacağı; bu planın vergi idaresinin reformunu da içereceği ve vergi idaresinin Dünya Bankası ile ortak yürütülen çalışma doğrultusunda yeniden örgütleneceği belirtilmiştir. Bundan sonraki çalışmalar da bu çerçevede devam etmiştir.⁷⁵ 19 Haziran 2002 tarihli niyet mektubunda, vergi idaresi içinde bir denetim koordinasyon birimi ile bir vergi politikaları birimini de kapsayacak şekilde yeni bir fonksiyonel yapının tasarlandığı bildirilirken 30 Temmuz 2002 tarihli mektupta, Maliye Bakanlığı bünyesinde üst düzey bir denetim koordinasyon komitesinin hâlihazırda kurulmuş olduğu belirtilerek, vergi mükelleflerine ve vergi politikasına yönelik yeni bir işlevsel yapı ile doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı bir iç denetim grubu kurulacağı ifade edilmiştir.⁷⁶ Bu arada IMF'nin Maliye Bakanlığına bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü'nü bağımsız bir müsteşarlık haline getirme isteği, yani Gelir İdaresi'nin bağımsız bir örgütlenmeye gidebilecek ayrı bir müsteşarlık haline getirilmesi girişimi ise tartışmalara neden olmuş ve Maliye Bakanlığı üst yönetiminin karşı çıkışıyla gerçekleşmemiştir. Ancak Gelirler Genel Müdürlüğü çalışanlarına Merkez Bankası, SPK, İMKB gibi Maliye ve diğer kurumlardan bağımsız ücret sistemi getirileceği niyet mektuplarında belirtilmiştir.⁷⁷ 2003 yılı IMF niyet mektuplarında, Gelir İdaresi'nin özellikle örgütlenmesine yönelik daha somut ifadelere yer verilmiştir. 05 Nisan 2003 tarihli mektupta, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanı'na karşı hesap verebilirliğinin devam ettiği bir yapı içerisinde etkinliğinin artırılacağı; taşradan merkeze doğru dikey yapılanma içinde hesap verebilirliğin sağlanacağı ve vergi mükelleflerine verilen hizmetlerin iyileştirileceği; bu kapsamda hâlihazırda ilave vergi denetçilerinin istihdam edildiği; ayrıca denetime yönelik bilişim teknolojilerine ve personele daha çok önem verileceği ifade edilirken 25 Temmuz 2003 tarihli mektupta, bunlara ilave olarak Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı içindeki konumunun daha üst seviyede tanımlanması suretiyle Gelirler Genel Müdürlüğü'nde hesap verebilirliğin açık bir şekilde oluşacağı öngörülmüştür.⁷⁸ 2003 yılı içerisinde basına yansıdığı kadarıyla, yürütülen "Kamu Yönetimi" Reformu çerçevesinde ekonomiyi tek elden

⁷⁵ Letter of Intent of the Government of Turkey, January 28, 2002, <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/tur/01/index.htm>, 20.12.2009.

⁷⁶ A.Aydın, "Gelir İdaresi Güçlendirilmemeli", 03 Mart 2009, <http://www.stratejikboyut.com/haber/gelir-idaresi-baskanligi-guclendirilmemeli--28457.html>, 20.12.2009.

⁷⁷ **Milliyet**, 07.01.2002, s. 7.

⁷⁸ A.Aydın, **a.g.m.**, 20.12.2009.

yönetecek Ekonomi Bakanlığının kuruluş çalışmalarının ABD Hazine Bakanlığı örneği model alınarak yürütülmekte; Gelirler Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılanmasının bu bakanlık çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve Alman modeline göre yeniden yapılanmada defterdarlıkların güçlendirilmesi öngörülmektedir.⁷⁹ Konuya değinen Okur, “bağımsız Gelir İdaresinin gerçek bir reform olduğunu; mali özerkliğe sahip, tarafsız, bağımsız, siyasetten ve bürokrasiden kopmuş bir Gelir İdaresinin gerekliliğini” savunmuş; ancak bu konunun tabu olduğunu ve yıllardır maliye müfettişlerinin hâkim olduğu Maliye Bakanlığı ve bürokrasi de ibrenin hesap uzmanları tarafına döndüğünü” ifade etmiştir.⁸⁰ Ayrıca, kayıt dışı ekonomiyle mücadeleyle ilgili tedbirler içeren bir rapor hazırlayan IMF'nin de, raporunda, Gelirler Genel Müdürlüğünün vergi politikalarında daha fazla inisiyatife ve “üst kurul benzeri” yetkilere sahip yarı bağımsız bir “otorite” haline getirilmesini önereceği; buna göre de halihazırda Maliye Bakanlığı Müsteşarına bağlı çalışan Gelirler Genel Müdürünün doğrudan Maliye Bakanına bağlanacağı basına yansımıştır.⁸¹

Görüldüğü üzere bu dönemde gelir idaresi, bağımsızlık ve özerklik başta olmak üzere kamu örgütlenmesine yönelik çeşitli kavramları öne çıkaran tartışmalara konu olmuştur. Kamu yönetimi reformu içerisinde sık olarak sunulan etkinlik ve verimlilik gerekçeleriyle desteklenen bu tartışmaların kavramsal altyapısı üzerinde durmakta fayda vardır. Güzelsarı'nın tespiti⁸², gelir idaresine yönelik bakış açısının temellerini ortaya koyması bakımından önemlidir. Ayrıca “özerklik”, geleneksel kamu yönetimi ve onun katı bürokratik işleyiş kurallarının personel politikasının belirlenmesinde ve yatırım harcamalarının yapılmasında gelir idaresine esneklik tanımamasının bir sonucu olarak görülmelidir.⁸³ Ancak araştırmalar, biçimsel özerkliğin her zaman fiili

⁷⁹ **Milliyet**, 01.02.2003, s. 6.

⁸⁰ M.Okur, “Gelir İdaresi Bağımsız Olmalı”, **Milliyet**, 19.04.2003, s. 10.

⁸¹ **Milliyet**, 26.12.2003, s. 7

⁸² “Özerklik konusunda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir geçişin yaşandığı 1970'lerden bu yana gelişmiş kapitalist dünyada verginin nasıl tanımlanacağı konusu üzerine yapılan tartışmalarda vergi iki eksenle ele alınmaktadır: İlki vergi politikası, ikincisi vergi idaresidir. Bu sadece kavramsal bir ayrıştırmayı değil, daha da ötesinde vergi politikasının belirlenmesi işlevinden vergi idaresini koparan bir yaklaşıma da temel oluşturur. Bu iki işlevden politikanın belirlenmesi, niteliği bakımından siyasal bir işlev olarak görülürken, vergilerin idaresi genel idareye ilişkin “teknik-organizasyonel” bir kamu yönetimi işlevi olarak tanımlanmaktadır. Vergi politikasının vergi idaresinden biçimsel olarak ayrılması politikadan soyutlanmış bir yönetim anlamına gelir. Teorik olarak bu iki işlevin birbirinden ayrıştırılması 1980'lerden bu yana ekonominin siyasetten arındırılması ve siyasetin yönetime karışmaması açıklamalarına dayalı olarak meşrulaştırılan ve yönetimi “teknik-organizasyonel” bir işlev olarak tanımlayan neoliberal projenin apolitikleştirme stratejisinin bir sonucudur.”, S. Güzelsarı, **a.g.e.**, s. 290-291.

⁸³ S. Güzelsarı, **a.g.e.**, s. 291-292.

özerkliğin bir göstergesi olmamakta; bir başka ifadeyle “bir kurum özerk olduğu ölçüde etkilidir, verimlidir” önermesinin geçerliliği tartışmalı hale gelmektedir.⁸⁴ Bu çerçevede, birbirleriyle iç içe geçmiş kavram ve paradigmalara dayanan ve bu dönem başında gelir idaresine ilişkin öne çıkan eğilimleri şöyle sıralamak mümkündür:

- Gelir idaresinin etkinliğinin artırılması için bilgi teknolojilerinden azami derecede istifade edilmesi,
- Vergi idaresinin denetimini üst seviyeden koordine edilmesi ihtiyacı karşılamak için bir denetim koordinasyon birimi kurulması,
- Vergi idaresi içerisinde denetçi sayısının artırılması,
- Gelir idaresi personelinin ücret sisteminin diğer kurum ve kuruluşlardan ayrı bağımsız bir yapıya kavuşturulması,
- Vergi mükelleflerine verilen hizmetin iyileştirilmesi,
- Gelir idaresinin, IMF'nin istediği gibi bağımsız ya da özerk olmasından ziyade, Maliye Bakanlığı hiyerarşik yapısı içerisinde kalması, ancak Bakanlık içerisindeki konumunun yükseltilmesi.

Buna göre gelir idaresi, Maliye Bakanlığı hiyerarşik yapısı içerisinde kalarak tipik kamu örgütü özelliğini kaybetmeyecektir. Ancak, gelir idaresi personelinin ücret sisteminin diğer kuruluşlardan bağımsız kılınması, kamu örgütünün bir unsurunda kırılma anlamına gelmektedir. Denetimin etkinleştirilmesinde Bakanlık kuruluşu içerisinde bir “üst koordinasyon birimi” kurulması ve “denetçi personelin sayısının artırılması” seçenekleri üzerinde de durulmuştur. Koordinasyon sorunu, bürokratik örgüt yapısının iş bölümü ve uzmanlaşma ilkelerine karşı belki de en sık yöneltilen eleştirilerden birisidir. Personel sayısının artırılması ise, yeteri kadar uygulanamayan ve/veya uygulanmasında sorunlar yaşanan bir kamu hizmeti işlevinin desteklenmesi için akla gelen ilk tedbirlerdendir. Aynı maksatla, teknolojinin sunduğu imkânlardan yararlanılması ise, teknoloji çağının kaçınılmaz bir tercihidir. Mükellefe verilen hizmetin iyileştirilmesi de kamu işletmeciliğinin “müşteri memnuniyeti” ilkesinin tipik bir örneğidir. Mesele, kurumlar temelinde ele

⁸⁴ S. Sezen, “Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 1, Mart 2009, s. 35. (Sezen'e göre, “Reform sonuçları, özerkliği mutlak olumlu bir veri olarak almanın yanıltıcı olabildiğini göstermektedir. Çünkü yönetsel ve mali özerklikle beraber kurumların yükümlülükleri de artmakta; mali sorunlarını kendi kaynaklarıyla çözmeye zorlanmaktadır. Merkezden aktarılan kaynakların kısılmasıyla ortaya çıkan açık, olağan dışı bütçe gelirleriyle veya hizmetlerin ücretlendirilmesi yoluyla kapatılmaktadır. Böylece, merkezi yönetimin aleyhine görülen özerklik uygulamaları daha çok merkezi yönetime hizmet etmekte, bedelini ise özerklik verilen kurumlara, bunun sonucunda da yurttaşlar ödemektedir.”)

alındığında, özellikle hazırladıkları raporlar göz önünde bulundurularak AB'nin gelir idaresine teknik altyapının geliştirilmesi temelinde, IMF'nin ise teknik altyapının yanında, kamu yönetimine yönelik neo-liberal politikalar temelinde yaklaştığı söylenebilir. Nitekim AB'nin, 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda gelir idaresine ilişkin değerlendirmesi⁸⁵ bu durumun somut göstergesidir. Biçimsel olarak⁸⁶ bu düzenleme yaklaşımlarında kamu yararının korunması anlamında da bir sorun görünmemektedir. Ancak kamu yararının korunup korunmadığı konusunda bir tespit ve değerlendirme yapılabilmesi için uygulama sonuçlarının gözlenmesi gerekmektedir.

2004 yılının başında dönemin Maliye Bakanı, yeniden yapılanma sonucunda gelir idaresinin müsteşarlık olmayacağını, bunun yerine başkanlık tarzı bir formül üzerinde çalıştıklarını açıklamıştır.⁸⁷ Burada özerklik konusunda bir açıklama bulunmamakla birlikte, 2004 içerisinde IMF'ye verilen niyet mektuplarında, “yarı özerk” ifadesi açıkça yer almıştır. 02 Nisan 2004 tarihli niyet mektubunda, “vergi idaresinin, Maliye Bakanlığı bünyesinde bütün vergi dairelerinin devredileceği, Başkanı'nın doğrudan Maliye Bakanına bağlı olduğu yarı özerk bir yapı haline getirileceği; yeni birimin işlevsel olarak yeniden örgütleneceği ve vergi politikasının Maliye Bakanlığına devredileceği belirtilmiş; 15 Temmuz 2004 tarihli mektupta ise, önceki mektupta belirtilen hususları düzenleyen taslak kanunun 2004 Temmuz ayı sonundan önce TBMM'ye sunulacağı ve 2004 yılı Ekim ayı sonuna kadar onaylanmasının beklendiği bildirilmiştir.⁸⁸ AB, 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda gelir idaresinin idari kapasitesine ilişkin olarak, Türkiye'nin vergi idaresini modernize etmek ve vergi toplamayı iyileştirmeye ve vergi mükelleflerinin vergiye uymasını arttırmaya yönelik kapasitesini güçlendirmek için gayretlerini sürdürmesi gerektiğini belirtmiş⁸⁹ ve 2004 yılında “Türk Vergi İdaresinin Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi” için 5.198.750 Avro kaynak ayırmıştır.⁹⁰ Kamu hizmetlerinin finansmanında

⁸⁵ “İdari kapasiteye ilişkin olarak, vergi idaresinin bilgi teknolojisi kapasitesinin geliştirilerek vergi dairelerinde verimliliğin artırılmasına yönelik çeşitli çalışmalar sürdürülmüş olup, vergi ödemelerinde artışın sağlanması ve AB müktesebatının etkili bir şekilde uygulanması için vergi idaresinin modernizasyonu ve güçlendirilmesine ilişkin çabalar artırılmalıdır. Ayrıca, özellikle elektronik veri transferi ve işlenmesi alanlarında daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Otomasyon projesinin coğrafi kapsamı genişletilmelidir.”, http://digm.meb.gov.tr/belge/IR_2003_tr.pdf, 20.12.2009.

⁸⁶ “Biçimsel olarak” ifadesiyle, Anayasa Mahkemesi'nin kamu yararının belirlenmesinde takdir yetkisinin yasama olduğunu kabul etmesi ve yasama tarafından gerekçe olarak sunulacak iyileştirme, geliştirme gibi kavramlara kimsenin itiraz edemeyeceği düşüncesine işaret edilmektedir.

⁸⁷ **Milliyet**, 28.01.2004, s. 5

⁸⁸ A. Aydın, **a.g.m.**, 20.12.2009.

⁸⁹ 2004 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession, s.105, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf, 20.12.2009.

⁹⁰ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği**, Ankara, 2007, s. 32. (Ulusal katkısı da 976.250 Avro olmak üzere, toplam proje bütçesi 6.175.000 Avro'dur.)

ulusal bütçe imkânları yanında yabancı kaynak kullanımının bir örneği olan ve “AB Katılım Öncesi Mali Yardım” olarak ayrılan bu kaynak nedeniyle, “finansman biçiminin kamu hizmetinin niteliğini etkileyip etkilemediği” sorusu yeni bir tartışma alanı olmaya adaydır.

1999-2004 yılları arasında Türkiye’deki ekonomik gelişmelerin özetlendiği 2004 yılı AB İlerleme Raporu’nda, Türk Kamu Yönetimi’nin genel değerlendirmesi içinde vergi idaresine de yer verilmiştir.⁹¹ Bu değerlendirmelerde öne çıkan “bağımsızlık”, “siyasi etkilerin önlenmesi”, “devlet müdahalesinin azaltılması”, “verimlilik”, “modernleştirme”, “şeffaflık”, “yasal ve bürokratik engellerin azaltılması”, “işlevsellik”, “teknoloji” gibi kavram ve olgular, AB’nin adaylık sürecinde Türk Kamu Yönetimine yerleştirmeyi hedeflediği karakteristik özelliklerdir. 1980 sonrası dönemde kamu yönetimindeki hâkim düşüncenin bu kavramları, bu dönemdeki tüm reformların ortak gerekçeleri olarak sayılmıştır. Buna göre, gelir idaresine yönelik 1993 ve 1994 yıllarında Maliye Bakanlığı bünyesinde yapılan kapsamlı yapısal ve işlevsel düzenlemelere rağmen, İlerleme Raporu’ndaki bu değerlendirmelerden gelir idaresi sorunlarının devam ettiği anlaşılmaktadır.

2004 yılında, Gelir İdaresi’nin Maliye Bakanlığı bünyesindeki merkez ve taşra teşkilatı, 1994 yılında 543 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan yapısal ve işlevsel düzenlemeler çerçevesinde EK-1’de gösterildiği biçimdedir. Dolayısıyla, İlerleme Raporu’ndaki eleştirilerin, bu yapının doğurduğu sonuçlardan kaynaklandığı kabul edilebilir. 2004 yılındaki örgütsel yapıda Gelirler Genel Müdürlüğü, bünyesinde kendisine doğrudan bağlı Gelirler Bölge Müdürlükleri’ni de içeren bir ana hizmet birimi olarak doğrudan Müsteşar Yardımcısına bağlıdır. Gelirler Genel Müdürlüğü, 178 Sayılı Kararname’nin 12’nci maddesi ile ilk verilen “Devlet gelirleri

⁹¹ “Türkiye’nin kurumsal ve düzenleyici yapısı büyük ölçüde modernize edilmiştir. TC Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi önemli düzenleyici ve denetleyici kurumlara bağımsız hareket etme imkânı tanınmıştır.(...) Kamu bankaları üzerindeki siyasi etkilerin önlenmesi ve elektrik, telekomünikasyon, şeker, tütün ve petrol gibi önemli pazarların serbestleştirilmesi yoluyla devletin müdahaleleri azaltılmıştır.(...) Kamu sektörünün verimliliği, kamu hizmetlerinde reformların başlatılması, vergi sisteminin modernleştirilmesi ve kamu kesiminin daha şeffaf hale getirilmesi sonucu artmıştır. Ayrıca, Türk makamları, yasal ve bürokratik engelleri kaldırarak doğrudan yabancı yatırım akışını kolaylaştırmaya çalışmışlardır.(s.49) İdari kapasiteye ilişkin olarak, Topluluğun mali alandaki yönlendirici ilkeleri kıstas alınarak, vergi idaresinin eksikliklerinin analizi çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında, yerel vergi dairelerine bilgi teknolojisinin getirilmesi amacıyla yoğun çabalar sürdürülmüştür. 138 vergi dairesinin (halihazırda otomasyona geçmiş 155 daireye ek olarak) bilgisayarlı sisteme geçişini amaçlayan proje devam etmektedir. Vergi mükellefleri veri tabanının tüm vergi dairelerine yaygınlaştırılması ve işlevselliğinin artırılması amacıyla, Nisan 2004’de yeni bir proje başlatılmıştır.(s.91) İdari kapasite konusunda, özellikle vergi dairelerinin bilgi teknolojisi imkânlarıyla donatılmasına ilişkin olarak, vergi idaresinin güçlendirilmesi doğrultusunda gelişme kaydedilmesine rağmen, daha fazla ve kararlı çaba gösterilmesi gerekmektedir.(s.92)”, Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf>, 20.12.2009.

politikasını hazırlamak ve uygulamak” ana görevi çerçevesinde, 1993 ve 1994 yıllarında 516 ve 543 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile ilave edilen “vergi denetimini gerçekleştirmek”, “vergi istihbarat hizmetlerini yürütmek”, “teşkilat ve görev alanına giren işlemlerin yürütülmesi için bilgi işlem hizmetlerini tasarlamak, uygulamak ve bu amaçla gerekli örgütlenmeyi sağlamak” ile de görevli kılınmıştır. Bu görevler, daha 1993-1994 döneminde gelir idaresinde tespit edilen temel eksiklikleri ve bu eksikliklerin giderilmesine yönelik tedbirleri işaret etmektedir. Bu nedenle, bu görevlerin salt AB Uyum Süreci ya da IMF ile ilişkiler çerçevesinde ele alınmaması gerekmektedir.

Gelirler Bölge Müdürlüğü örgütlenmesi, bu görevlerin yerine getirilmesini bölge düzeyinde temin etmek maksadıyla kurulmuş ve faaliyetlerine 2004 yılı itibarıyla devam etmektedir. Ayrıca, 516 ve 543 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle yasaya dayalı bir örgütlenmeye kavuşan Defterdarlıklar bünyesinde kurulan vergi dairesi başkanlıkları/müdürlükleri ile gelir müdürlükleri de 2004 yılına kadar faaliyete devam etmiştir. Görevlerine bakıldığında⁹² Bölge Müdürlüklerinin, il Müdürlükleri ve Vergi Dairesi Başkanlıkları/Müdürlüklerinden⁹³ ayrı, belirli görevleri yerine getirmekle yükümlü oldukları; Bölge Müdürlüklerinin görevlerinin doğrudan gelir ve vergi kanunlarının uygulanmasından ziyade, “bu uygulamaların daha etkin, etkili ve ekonomik olarak yürütülmesine, yani gelir idaresinin idari kapasitesinin arttırılmasına yönelik yönetsel görevler” oldukları görülmektedir. Bu birimler arasında ise, ikisi de vergi idaresine ilişkin olmak üzere iki bağlantı noktası vardır. Buna göre, Bölge vergi denetmenleri birimi, gerekli hallerde vergi inceleme ve denetim programlarını bölgeye dâhil il defterdarlıkları ile koordineli olarak hazırlayabilmekte⁹⁴; Gelir Müdürlükleri, vergi dairelerinden toplanan istatistikî bilgileri il bazında derleyip, Gelirler Genel Müdürlüğüne veya Gelirler Bölge Müdürlüğüne göndermektedir.⁹⁵ Denetmenler Bölge Müdürlüğü, Defterdarlık, Vergi

⁹² Bkz. 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek Madde 8 - (Ek madde: 20/08/1993 - KHK - 516/15 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi 'nin 25/11/1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı kararı ile; Yeniden düzenlenen madde: 19/06/1994 - KHK - 543/15 md.); Ek Madde 14 - (Ek madde: 20/08/1993 - KHK - 516/15 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi 'nin 25/11/1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı kararı ile; Yeniden düzenlenen madde: 19/06/1994 - KHK - 543/15 md.) ve Ek Madde 16 - (Ek madde: 20/08/1993 - KHK - 516/15 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi 'nin 25/11/1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı kararı ile; Yeniden düzenlenen madde: 19/06/1994 - KHK - 543/15 md.).

⁹³ Vergi Dairelerinin örgütlenme biçimi ve esasları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 24 Aralık 1994 tarihli ve 22151 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan “Vergi Daireleri Kuruluş ve Görev Yönetmeliği” Md. 9.

⁹⁴ Bkz. 27 Aralık 1994 tarihli ve 22154 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan “Maliye Bakanlığı Gelirler Bölge Müdürlüğü Kuruluş Ve Görev Yönetmeliği” Md.8/b.

⁹⁵ Bkz. 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Madde 16 - (Ek madde: 20/08/1993 - KHK - 516/15 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi 'nin 25/11/1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı kararı ile; Yeniden düzenlenen madde: 19/06/1994 - KHK - 543/15 md.)/c.

Dairesi Başkanlıkları emrinde ayrı ayrı görevlendirilirken⁹⁶ vergi istihbarat uzmanları, sadece Bölge Müdürlüğü emrinde çalışmaktadır.⁹⁷ Görüldüğü üzere, denetim sistemi taşrada üç kademeli yapısını korumakta; istihbarat sistemi ise tek kademeli olarak sadece bölge teşkilatı içerisinde çalışmaya devam etmektedir. Vergi denetmenleri arasında hiyerarşik bir ilişki olmadığı gibi il Gelir Müdürlükleri ve Vergi Daireleri ile Bölge Müdürlükleri arasında da böyle bir ilişki bulunmamaktadır. Hepsi gelir idaresi içerisinde olmakla birlikte, görevlerinin birbirlerinden açıkça ayrılması nedeniyle il ve bölge teşkilatlarının yatay ilişki içerisinde olduğu söylenebilir. Bu yatay ilişki, il ve bölge teşkilatlarının bağlı oldukları merkez teşkilatıyla da doğrulanmaktadır. Çünkü il teşkilatının amiri konumundaki Defterdarlar ile Gelirler Bölge Müdürleri, merkez teşkilatında Müsteşar Yardımcılarına bağlı olarak görev yapmaktadır. Ancak meseleye salt denetim sistemi açısından bakıldığında, il ve bölge teşkilatında ayrı ayrı olmak üzere birbirinden bağımsız iki yönetici ve otorite ortaya çıkmaktadır. Zira denetmenlerin görevleri il veya bölge teşkilatına göre farklı olarak belirlenmemiştir.⁹⁸ Bu durum aynı zamanda, bölge teşkilatı denetmenlerinin sorumluluk bölgesindeki illerde de denetim yapabilmelerini ve il teşkilatının denetim sistemi üzerinde bir statüye sahip olmalarını sağlamaktadır. Vergi istihbaratında ise, tek kademeli bir sistem öngörülmesi nedeniyle il ve bölge teşkilatları arasında denetmenlerde olduğu gibi bir durum söz konusu değildir. Vergi istihbarat uzmanları, sorumluluk bölgelerindeki tüm illerde vergi istihbarat faaliyetlerini herhangi bir idari kısıtlamaya tabi olmadan doğrudan, Bölge Vergi İstihbarat Müdürüne bağlı olarak yürütmektedirler.⁹⁹ 2004 yılında aynı zamanda, 2003 Yılı Ulusal Programı'nda belirtilen çerçevede¹⁰⁰ devam

⁹⁶ Bkz. 24 Aralık 1994 tarih ve 22151 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Vergi Denetmenleri Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği" Md. 9.

⁹⁷ Bkz. 10 Ocak 1997 tarih ve 22873 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstihbarat Uzmanlığı Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği" Md. 4.

⁹⁸ Bkz. 24 Aralık 1994 tarih ve 22151 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Vergi Denetmenleri Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği" Md. 8.

⁹⁹ Bkz. 10 Ocak 1997 tarih ve 22873 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Vergi İstihbarat Uzmanlığı Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği" Md. 4.

¹⁰⁰ "2002 yılında, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi politikasının yeniden şekillendirilmesi amacıyla, 2002-2004 yılları arasında vergi alanında yapılacak düzenlemeleri içeren vergi stratejisi hazırlanarak uygulanmaya başlanmıştır. Gelir idaresi, fonksiyonel yapıya uygun şekilde yeniden yapılandırılarak etkinliği artırılabacaktır. Etkin ve kurumsallaşmış vergi denetimi için gerekli alt yapı oluşturma çalışmaları devam etmektedir. Bu kapsamda, yıllık denetim planları hazırlamak üzere Maliye Bakanlığı düzeyinde "Denetim Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuş ve Kurul tarafından hazırlanan 2003 Yılı Vergi Denetim Genel Planı uygulamaya konulmuştur. Kayıt dışı ekonomiyi azaltmak ve vergi denetimini etkin hale getirmek amacıyla, 3 Temmuz 1995 tarihinde sisteme giren vergi kimlik numarası uygulamasının kapsamı genişletilerek 1 Eylül 2001 tarihinden itibaren, finansal işlemlerde de vergi kimlik numarası kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Vergi kimlik numarasının kullanımında etkinliğin artırılmasını sağlayacak şekilde vergi idaresinin bütün birimlerinde tam otomasyona geçilmesi süreci orta vadede tamamlanacaktır.", http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/III-ekonomik_kriterler.pdf, s. 8, 22.12.2009.

eden Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP) ile gelir idaresinin etkinliği bilgi sistem teknolojilerinden istifade edilerek arttırılmaya çalışılmakta; seçilen yerlerde otomasyona dayalı vergi uygulamaları izlenmektedir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı'na vergi politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmak üzere bir danışma organı olarak kurulan "Vergi Konseyi" faaliyetlerine devam etmektedir.¹⁰¹

2002 Şubat ayında imzalanan 36 ay vadeli 18'inci Stand-by anlaşması çerçevesinde, 2004 yılı içerisinde IMF'ye verilen iki Niyet Mektubu'nda ise, gelir idaresine ilişkin köklü değişiklikler öngörülmüştür. Nisan ayında verilen Niyet Mektubu'nda, vergi idaresinin Maliye Bakanlığı bünyesinde doğrudan Maliye Bakanına bağlı yarı özerk bir yapı haline getirileceği; bu kapsamda kurulacak yeni birimin işlevsel olarak yeniden örgütleneceği; vergi politikasının Maliye Bakanlığı'na, vergi dairelerinin ise yeni birime devredileceği belirtilmiştir.¹⁰² Nitekim bu doğrultuda yapılan çalışmalar bürokraside tartışmalara neden olmuştur. Niyet Mektubu'nda açıklanan örgütlenme biçimi doğrultusunda hazırlanan ve IMF'yle de görüşülecek olan yasa taslağı, "Atamalarda Cumhurbaşkanı by-pass mı ediliyor?" sorusunu beraberinde getirmiş; ayrıca "vergi politikalarını kimin belirleyeceği" konusu IMF ile sert tartışmalara neden olmuştur. Bunun sonucunda taslakta, politika belirleme görevi 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname değiştirilinceye kadar "Gelir İdaresi Başkanlığı" tarafından üstlenilmesine karar verilmiştir.¹⁰³ Tartışma konularından birisi de, yasa taslağında Gelir İdaresi Başkan ve Başkan Yardımcılıklarına özel sektörde çalışan ve belli deneyime sahip kişilerin atanmasına imkân tanıyacak değişikliklerin yapılmasıdır. Sekizinci gözden geçirme çalışmaları için Ankara'da bulunan IMF heyetinin, Gelir İdaresi Başkanlığı üst yönetimine getirilecek kişiler için "görev açılımının geniş tutulmasını" istemesi üzerine IMF önerisini değerlendiren Hükümet, taslağı yeniden düzenlemiştir. Buna

¹⁰¹ Bkz. 16 Temmuz 2004 Tarihli ve 5228 Sayılı Bazı Kanunlarda ve 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Md. 41., R.G., 31 Temmuz 2004, Sayı:25539.

¹⁰² "Vergi tahsilâtının vergi idaresi reformu vasıtasıyla iyileştirilmesi planlanmaktadır. Planlanan düzenleme, vergi idaresini Maliye Bakanlığı bünyesinde ve Başkanı'nın doğrudan Maliye Bakanına bağlı olduğu yarı özerk bir yapı haline getirecektir. En önemlisi, yeni birim fonksiyonel olarak yeniden örgütlenecek ve vergi politikası ise Maliye Bakanlığına devredilecektir. Ayrıca, bütün vergi daireleri yeni birime devredilecektir. Vergi idaresine ilişkin kanun taslağı Mayıs sonuna kadar TBMM'ye sunulacak olup, söz konusu kanunun Temmuz ayı sonuna kadar TBMM'den geçmesi beklenmektedir (iki yeni yapısal kriter). Söz konusu reformların uygulanmasını takip edecek bir yönlendirme komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, Nisan ayı sonuna kadar sorumluluk ve hedeflerin açık bir şekilde ayrılmasına imkân veren bir eylem planı hazırlayacaktır. Söz konusu komite, yeni yapı 2005 yılı Ocak ayında faaliyetine başlayana kadar, planın uygulanmasını koordine edecektir.", <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi.pdf>, 23.12.2009.

¹⁰³ **Milliyet**, 02.06.2004, s. 6

göre Gelir İdaresi Başkanı'nın Maliye Bakanı'nın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanması; Başkan ve Başkan Yardımcıları altındaki kadrolara (Daire Başkanı, Vergi Dairesi Müdürü vb.) ise, liyakat esasına göre Maliye Bakanlığı bürokratları arasından atama yapılması öngörülmüştür. Böylece vergi tahsilâtı, incelemesi ve benzeri görevlerin yürütülmesinde siyasi müdahalenin önüne geçilmesi hedeflenmektedir.¹⁰⁴ O dönemde gelir idaresindeki yeniden yapılanma çalışmalarını takip eden Okur, IMF'ye Temmuz ayında Gelir İdaresi'nin özerkliği konusunu bitirme sözü verildiğini, çünkü 15 Ağustos'a kadar kredi dilimini serbest bırakacak IMF'nin bu konuyu takip edeceğini; yasa tasarısı taslağının ise Maliye Bakanlığı içinde bir sır gibi saklandığını belirtmiş; Maliye Bakanlığı içerisinde tam özerk bir Gelir İdaresi ile başlanan ama sonuçta yarı özerk Gelir İdaresi biçimine dönüşen bir "bürokrasi devrimi" olduğunu savunmuştur.¹⁰⁵ 15 Temmuz 2004'de IMF'ye verilen ikinci Niyet Mektubu'nda, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması kapsamında; Genel Müdürlüğü'nün işlevsel olarak yeniden örgütlenmiş biçimde Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirilmesine ve vergi politikası işlevinin Maliye Bakanlığı'na devredilmesine yönelik düzenlemeleri içeren yasa taslağının nihai hale getirildiği belirtilmiştir.¹⁰⁶ IMF de, 29 Temmuz 2004 tarihli raporunda dikkati çeken bir değerlendirmede bulunmamış; vergi idaresinin güçlendirilmesine yönelik reformların devam ettiğini; Türk yetkililerin vergi idaresi reform programı üzerinde fikir birliğinde bulunduğunu; hatta reform çalışmalarının programın ilerisinde olduğunu belirterek bu çalışmaları desteklemiştir.¹⁰⁷

2005 yılına girildiğinde Gelir İdaresi'nde durum böyledir. Taşrada özellikle bilgi sistem teknolojilerine dayalı, merkez teşkilatında ise özerklik temelindeki yeniden yapılanma çalışmaları ve IMF ilişkileri ile birlikte gelir idaresinin sorunları da varlıklarını sürdürmektedir. Hükümet, 2 Mart 2005'te yasa taslağını, Plan ve Bütçe Komisyonu ise 8 Nisan 2005'te Raporu'nu TBMM Başkanlığı'na göndermiştir. Rapor'da, yasa tasarısı ile gerçekleştirilmesi öngörülen başlıca amaçlar açık olarak

¹⁰⁴ A. E. Çelik, "Vergi İdaresi Özel Sektöre Açılıyor", *Milliyet*, 18.06.2004, s. 9.

¹⁰⁵ M.Okur, "Gelir İdaresi'nde İzleme Komitesi", *Milliyet*, 26.06.2004, s. 10.

¹⁰⁶ "Türkiye'nin kamu maliyesi performansındaki kalıcı bir iyileşmeyi desteklemek amacıyla, yapısal reform programının uygulanmasına devam edilmektedir. Gelirler Genel Müdürlüğü'nü Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirecek, bu yapıyı fonksiyonel olarak yeniden örgütleyecek ve vergi politikası fonksiyonunu Maliye Bakanlığı'na devredecek maddeleri içeren vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin taslak kanun, nihai hale getirilmiştir. Taslak kanun, Temmuz ayı sonundan önce TBMM'ye sunulacaktır (yapısal kriter). Ancak, kanunun Meclis tarafından onaylanması (Temmuz ayı için yapısal kriter) yasama gündeminin yoğun olması nedeniyle ertelenmiştir. Kanunun 2004 yılı Ekim ayı sonuna kadar onaylanması beklenmektedir (yeni bir yapısal performans kriteri)", <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://8da82bfa962c0713d9beaf661f639f20~pdf.>, 23.12.2009.

¹⁰⁷ IMF Country Report No. 04/227, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04227.pdf>, 23.12.2009.

özetlenmiştir¹⁰⁸. TBMM’de kabul edilerek yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığı’na gönderilen “14.4.2005 tarihli ve 5333 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” 28’inci maddesi¹⁰⁹ nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından kısmen uygun bulunmamış¹¹⁰ ve bir daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı’na gönderilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yönetsel ve örgütsel anlamda yöneltilen ciddi eleştiriler¹¹¹ ile birlikte aynen kabul edilen yasa, 5 Mayıs 2005 günü 28’inci madde görüşülerek “5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmiştir. Bu arada, 5333 Sayılı Kanun TBMM’de kabul edildikten sonra IMF’ye verilen 26 Nisan

¹⁰⁸ “Tasarı ile gerçekleştirilmesi öngörülen başlıca amaçlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir 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 iletişiminin sağlanması hedeflenerek, Gelir idaresinin Maliye Bakanlığına bağlı bir başkanlık şeklinde örgütlenmesi öngörülmekte, Gelir politikalarını belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına, bu politikaların uygulanması Gelir İdaresi Başkanlığına bırakılmaktadır.(...) Ana hizmet birimlerinin görevleri belirlenirken, merkezde yer alan birimlerin strateji geliştirme, koordinasyon ve yönlendirmeye ilişkin fonksiyonları artırılırken, taşra birimlerine inisiyatif kullanma ve operasyonel esneklik imkanı sağlanmakta, merkez ve taşradaki birimlerin görev tanımları netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi amaçlanmakta, 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.(...) Teşkilat yapısında başkanlık ve doğrudan Başkanlığa bağlı 22 bölge başkanlığından oluşan iki kademeli bir yapı olarak öngörülmektedir. Taşra teşkilatının mevcut yönetim yapısı ve sorunları dikkate alınarak önerilen düzenlemeyle; temel fonksiyonlarını yerine getirebilen, güçlü, kendi kendine yeterli, yönetsel bütünlüğe sahip, yetkileri artırılmış, merkezden planlama ve uygulama birliğini temine, uzmanlaşmaya ve yetki devrine imkan veren, ortak hizmetleri birleştirilmiş bir taşra teşkilatlanması hedeflenmektedir.(...)”, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, S.Sayı: 861, Esas Nu.: 1/989, Karar Nu.: 27, 08.04.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss861m.htm>, 23.12.2009.

¹⁰⁹ “Madde 28.- Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları Başkan tarafından yapılır. Başkan bu yetkilerini gerekli gördüğü takdirde alt kademelere devredebilir.

Başkan kadrosuna atanmak için; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş, Bakanlıkta veya Başkanlıkta fiilen en az üç yıl çalışmış olmak gerekir.

Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacakların; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş ve Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş olanlardan; Başkanlıkta en az üç yıl yönetici düzeyinde çalışmış ya da maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olması gerekir.

Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanı, daire başkanı olma niteliklerini haiz gelirler kontrolörü unvanını almış olanlar arasından atanır.”

¹¹⁰ Cumhurbaşkanı’nın uygun bulunmama gerekçeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, S.Sayı: 888, Esas Nu.: 1/1019, Karar Nu.: 35, 04.05.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss888m.htm>

¹¹¹ “Tasarının kanunlaşmadan önce çok iyi tartışılmadığı, amacının güçlü bir gelir idaresi oluşturmak olmasına rağmen bunun sağlanmadığı; Diğer ülkelerdeki gelir idarelerinin yapılandırılmasına bakıldığında Maliye Bakanını vergi idaresinin dışında tutarak biraz daha özerk, biraz daha bağımsız bir yapı oluşturma eğiliminin arttığı, düzenlemenin asıl amacının gelir politikası belirlemenin Bakanlığa, belirlenen politikaları uygulama görevinin gelir idaresine bırakılması olduğu, ancak Kanunun bu amacı karşılayamadığı; Uygulamanın önemli bir unsuru olan denetimin Bakanlıkta bırakıldığı, bu durumda ayrı bir idare oluşturmanın yerinde olmadığı; Yarı özerk bir idare oluşturuluyorsa Başkana atama konusunda belli bir esneklik tanınması gerektiği, nitekim uygulamada Devlet Personel Başkanlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü gibi kurumlarda başkan yardımcılarının başkan tarafından atanmasının söz konusu olduğu, ancak uygulamada farklılıkların da bulunduğu; Aynı kurum içinde hiyerarşide daha alt düzeyde bulunan bürokratin üçlü kararnameyle atanması söz konusu olurken daha üst düzey bürokratların Başkan ya da Bakan tarafından atanmasının öngörülmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı.”, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, S.Sayı: 888, Esas Nu.: 1/1019, Karar Nu.: 35, 04.05.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss888m.htm>, 23.12.2009.

2005 tarihli Niyet Mektubu'nda; Kanun ile Gelir İdaresi'nin, Maliye Bakanlığı altında yarı-özerk bir birim olarak, işlevsel temelde ve yerel vergi dairelerini doğrudan kontrol altına alacak şekilde yapılandırıldığı; vergi politikası sorumluluğunun, yeni Gelir İdaresi'nin vergi idaresine odaklanmasına imkân tanımak için Maliye Bakanlığı'nda kalacağı; orta vadede ise, denetim görevlilerinin sayısının Gelirler Genel Müdürlüğü personel sayısının %5'i seviyesinden uluslararası standart olan %20'ye veya daha yüksek bir seviyeye çıkartılacağı belirtilmiştir.¹¹² IMF'nin 19 Mayıs 2005 tarihli Raporu'nda da benzer ifadeler kullanılmıştır.¹¹³

5345 Sayılı Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak kurulmuş; Gelirler Genel Müdürlüğü ise lağvedilmiştir. Buna göre GİB, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmekte; merkez teşkilatı (EK-2) ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bu yapıda denetim birimi kurulması öngörülmemiştir. GİB, 3046 Sayılı Kanun'da tanımlanan tipik Bakanlık kuruluşuna çok yaklaşmakta; merkez teşkilatında denetim birimi öngörülmemesi nedeniyle Bakanlık kuruluşundan ayrılmaktadır.¹¹⁴ Bununla birlikte, GİB'in ana hizmet birimi olarak bir denetim birimi (Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı) kurulmuştur. Üstelik bu birime, Maliye Bakanlığı'nın denetim birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi diğer kuruluşların dış denetimine yönelik görevler verilmiştir. GİB'in taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı "vergi dairesi başkanlıkları" ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde kurulan "vergi dairesi müdürlüklerinden" oluşmaktadır. Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerlerini ve sayılarını belirlemeye Bakanlar Kurulu, vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ise Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Vergi Dairesi Başkanlıkları, iş yoğunluklarına göre farklı sayıda grup müdürlüklerinden oluşabilmektedir.

Maliye Bakanlığı'nın "gelir politikasını uygulamak ve Devlet Gelirlerini tahsil etmek" görevleri alınmış; "Bakanlıkça belirlenen Devlet gelirleri politikasını uygulamak" ve "Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak" şeklinde iki ayrı görev olarak GİB'e verilmiştir. Ayrıca, 1994'te

¹¹² T.C. Başbakanlık, IMF Niyet Mektubu, Sayı: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/24652, Ankara, 26 Nisan 2005, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://8da82bfa962c0713d9beaf661f639f20~.pdf>, 23.12.2009.

¹¹³ IMF Country Report No. 05/163, May 19, 2005, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05163.pdf>, 23.12.2009.

¹¹⁴ 3046 Sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği olmak üzere toplam iki danışma ve denetim birimi kurulabilmektedir.

Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatına ilave olarak kurulan “Gelirler Bölge Müdürlükleri” ve “Defterdarlık gelir birimleri” kaldırılmıştır. Maliye Bakanlığı bünyesinde çeşitli birimlerde, bağlı buldukları birimin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak; teftiş, inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmek üzere kontrolör çalıştırılırken GİB’de “Gelir Kontrolörleri Daire Başkanlığı” kurulmuştur. Ayrıca, Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı olarak bölge teşkilatında çalıştırılan vergi denetmenleri ve vergi istihbarat uzmanları, Gelirler Bölge Müdürlüğü’nün kaldırılması ile birlikte, vergi denetmenleri sadece Vergi Daire Başkanlıklarında olmak üzere, GİB bünyesine alınmıştır.

GİB merkez teşkilatında, vergi kanunlarının uygulanması sırasında ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması için ilke ve prensiplerin oluşturulmasına yönelik önerilerde bulunmak üzere “Vergi Danışma Komitesi” kurulması öngörülmüştür. Bu komite, “ilgili başkan yardımcısının başkanlığında” ilgili daire başkanları, “vergi incelemesine yetkili denetim birimleri” ve “ilgili meslek birliği temsilcileri” ile “akademisyenlerden” oluşturulmakta; Komitenin teşkili ile çalışma usul ve esasları Başkanlıkça belirlenmektedir. Üyelerine bakıldığında, Komite’nin yönetim düşüncesine uygun olarak oluşturulduğu görülmektedir. GİB bünyesinde bir diğer kurul tipi yapı olarak ise “Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. GİB’in amaçlarına ve sürekli gelişim ile performans hedeflerine ulaşılmasına katkıda bulunmak, birimler arasında koordinasyonu, bilgi akışını ve uygulama birliğini sağlamak, sorunlara ortak çözümler üretmek üzere yılda en az bir defa toplanması öngörülen Kurul; Başkanın başkanlığında, başkan yardımcıları, daire başkanları, I. Hukuk Müşaviri ile Ankara, İstanbul ve İzmir vergi dairesi başkanlarından oluşmaktadır. Başkan gündeme göre, diğer vergi dairesi başkanlarını da toplantılara davet edebilmektedir.

2005 yılındaki yasal düzenlemelerde yer almayan ve bu nedenle bu düzenlemelerin bir devamı niteliğindeki bir yasal düzenleme ile 2006 yılı başında Maliye Bakanlığı’nda “Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü (GPGM)” kurulmuştur. 5452 Sayılı Kanun¹¹⁵ ile Maliye Bakanlığı’nın ana hizmet birimi olarak kurulan Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü’nün, 5345 Sayılı Kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü’nün kaldırılması sonrasında Maliye Bakanlığı’nın herhangi bir birimi ile ilişkilendirilmeyen “gelir politikasını geliştirmek” görevini yerine getirmesi amaçlanmıştır. GPGM’nin

¹¹⁵ 1 Şubat 2006 tarihli ve 5452 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

görevlerine bakıldığında, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne benzer görevler verilmekle birlikte, görevlerin özellikle gelir idaresine yöneltilen eleştiri alanlarıyla ilgili belirli konularda ayrıştığı görülmektedir. Gelirler Genel Müdürlüğü'ne, gelir idaresindeki yönetsel süreçler anlamında başlıca, “gelir politikasını geliştirmek ve uygulamak”, “vergi denetimini gerçekleştirmek”, “vergi istihbarat hizmetlerini yürütmek” ve “görev alanıyla ilgili bilgi işlem sistemini ve gerekli örgütlenmeyi kurmak” görevleri verilmişken GPGM’de bu görevler bulunmamaktadır.¹¹⁵ GPGM’ye verilen temel görev, “Devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturulmasına ilişkin çalışmalar yapmak” olarak tanımlanmıştır. Bunun dışında verilen görevler ise, bu ana görevin sonucunda oluşturulan gelir politikası çerçevesinde şekillenen süreçlerdir.

2006 yılı başında GPGM’nin kurulması ile yeniden değişen Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı (EK-3), beş tanesi genel müdürlük, bir tanesi daire başkanlığı ve bir tanesi de kurul başkanlığı olmak üzere yedi ana hizmet birimini içermektedir. Bu olgu, Maliye Bakanlığının ana hizmet birimlerinin geniş faaliyet alanlarına sahip olduğunun göstergesidir. Nitekim politika belirleme ve uygulamanın birbirlerinden ayrılması fikri yanında, gelir idaresinin vergi yönetimi bölümünün tüm ülkeye yaygın ve geniş faaliyet alanına sahip olmasının da, bu ana görevin bağlı bir kuruluşa verilmesinde etkili olduğu söylenebilir. Çünkü vergi yönetim sistemine yöneltilen eleştirilerden bir tanesi de bu sistemin etkin olarak işletilememesi yönündedir. Öyle ki, Maliye Bakanlığı’nın ana hizmet birimi olarak daire başkanlığı yerine GPGM kurulmuştur.

IMF’ye verilen taahhütlerde de geçen ve Hükümetin farklı tasarımlarla ele aldığı Maliye Bakanlığı bünyesinde ve gelir idaresi alanında örgütsel ve yönetsel anlamda yapılan değişiklikler, 5452 Sayılı Kanun’un çıkarılmasından sonra da devam etmiştir. 2006 Temmuz ayında IMF’ye verilen Niyet Mektubu’nda¹¹⁶; Gelir İdaresi’nin yalnızca vergi tahsilâtına odaklanmasına imkân tanıyacak bir gelir politikaları birimi Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulduğu belirtilerek vergi idaresini güçlendirmeye yönelik çalışmaların hızlandırılacağı; bu amaçla, Temmuz 2006 sonuna kadar Gelir İdaresi’nin işlevsel yeniden yapılandırılmasının tamamlanacağı ve gelir politikaları

¹¹⁵ Bahsedilen görevler, 5345 Sayılı Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığına verilmiştir.

¹¹⁶ T.C. Başbakanlık, IMF Niyet Mektubu, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/36635, Ankara, 7 Temmuz 2006, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558df&LightDTNKnobID=-1148383271~.pdf>, 24.12.2009.

biriminin faaliyetlerini tamamen yürütecek hale getirilmesi amacıyla gerekli adımların atılacağı taahhüt edilmiştir. Bu Mektup'ta genel olarak kurulan her birimin kendi içerisinde yapılacak düzenlemelerden bahsedilmiştir. 2006 Kasım ayında verilen Niyet Mektubu'nda ise, Maliye Bakanlığı bünyesindeki GPGM'nin tam olarak faaliyete geçtiği ve temel olarak vergi politikalarının oluşturulmasından sorumlu tutulduğu; böylece, Gelir İdaresi'nin yalnızca vergi tahsilâtı ve idaresine odaklanmasına imkân tanındığı; ayrıca vergi dairelerinde büyük vergi mükelleflerine göre işlevsel yapılanmanın devam ettiği belirtilmiştir.¹¹⁷ 2007 Mayıs ayında verilen Niyet Mektubu'nda da, GİB bünyesindeki Büyük Vergi Mükellefleri Birimi'nin kuruluşundan bahsedilerek bu birimdeki denetçi sayısının arttırılacağı, vergi idaresi fonksiyonlarındaki bölünmüş yapının da zamanla azaltılacağı taahhüt edilirken¹¹⁸ 2008 Nisan ayındaki Niyet Mektubu'nda, bir önceki Niyet Mektubu'nda taahhüt edilen çalışmaların devam ettiğinden bahsedilmiştir.¹¹⁹

2006 yılı AB İlerleme Raporu'nda, "İdari İşbirliği ve Karşılıklı Yardım" alanında az bir ilerleme kaydedildiği belirtilerek GİB ve GPGM kuruluşu, vergi kimlik numarası ve bilişim teknolojisi uygulamalarından bahsedilirken¹²⁰ 2007 İlerleme Raporu'nda bunlara ilave olarak, yarı özerk Gelir İdaresi'nin yeniden yapılanmaya ve kapasitesini geliştirmeye devam ettiği; ayrıca yayımladığı faaliyet raporları ile şeffaflık sağladığı belirtilmiştir.¹²¹ 2008 AB İlerleme Raporu'nda ise, tüm vergi idaresi yetkilerinin GİB altında toplanması ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği; kapasite geliştirme çalışmalarının da bu çerçevede devam ettiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, GİB'in ikinci üç yıllık stratejik planını performans göstergeleriyle birlikte yayımlandığı ve vergi dairelerinin bilgisayar ortamına geçirilmesiyle idari kapasitede ilerleme kaydedildiği de ifade edilmiştir.¹²²

2009 yılına gelindiğinde gelir idaresine ilişkin tartışmaların sürmekte olduğu görülmektedir. 2005 yılından itibaren devam eden gelir idaresine yönelik yönetsel ve

¹¹⁷ T.C. Başbakanlık, IMF Niyet Mektubu, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/60422 Ankara, 27 Kasım 2006, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558df&LightDTNKnobID=-1148383271~.pdf>, 24.12.2009.

¹¹⁸ T.C. Başbakanlık, IMF Niyet Mektubu, Ref: B. 02.1.HZN.0.08.02.00/500/19903 Ankara, 1 Mayıs 2007, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558df&LightDTNKnobID=-1148383271~.pdf>, 24.12.2009.

¹¹⁹ T.C. Başbakanlık, IMF Niyet Mektubu, Ref: B. 02.1.HZN.0.08.02.00/500/18999 Ankara, 28 Nisan 2008, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://1927b7119b5defda74ea0b8dba558df&LightDTNKnobID=-1148383271~.pdf>, 24.12.2009.

¹²⁰ http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 24.12.2009.

¹²¹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, 24.12.2009.

¹²² http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 24.12.2009.

örgütsel yeniden yapılanmalar ile teknik değişiklikler tartışmalara son vermediği gibi yeni tartışmalara da neden olmuştur. Özellikle ekonomik krizde IMF ile yeni anlaşma yapılması tartışmaları içerisinde IMF'nin koşul olarak öne sürdüğü konular arasında GİB'in özerk hale getirilmesi de bulunmaktadır. Özellikle GİB'in Merkez Bankası gibi özerk, özel bütçeli olması, siyasetten arındırılması ve böylece vergi denetiminin Maliye Bakanlığı bünyesinden tamamen ayrılması istekleri öne çıkmış; ancak bu istekler Hükümet tarafından kabul edilmemiştir. Hatta o günlerde, Hükümetin “vergi denetimini tek başına bürokratlara bırakmak” ve “sermayeyi ürkütmek” istemediği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.¹²³ Ancak, 2009 Mart ayına gelindiğinde IMF, TÜSİAD tarafından da desteklenen GİB'in özerkleştirilmesi isteğinden vazgeçmiş; onun yerine vergi tahsilâtlarını arttırmak için idarenin yetkilerinin artırılması ve organizasyon yapısının değiştirilmesi gibi yapısal değişiklikler üzerinde anlaşılmıştır. Hatta GİB'in bir üst kurula dönüştürülmesinin de IMF tarafından istendiği basına yansımıştır.¹²⁴ Maliye Bakanı da yaptığı açıklamada, Türkiye'nin kendine uyan bir gelir idaresi modeli bulmasının önemli olduğunu ve ABD veya diğer bir ülkenin modelinin Türkiye'ye aynen monte edilmesinin yarardan çok zarar getirebileceğini belirtmiş; IMF'nin çapraz vergi denetimini istediğini, ancak köklü değişikliklerin Türkiye'ye para girişini ürküterek krizi daha da derinleştirebileceğini de ifade etmiştir.¹²⁵ TÜSİAD, 2009 Nisan ayındaki yazılı açıklamasında, “Siyasi iradeden tam bağımsız, özerk bir gelir idaresi ve denetim uygulamasının kurulmasını istemiş; yıllardır kayıt dışı ile mücadelenin gerektirdiği güçlü ve samimi siyasi iradenin sergilenemediği ve oy kaygılarıyla kapsamlı bir vergi reformu yapmaya, tam özerk ve etkili bir vergi idaresi kurmaya bir türlü cesaret edilemediğini; özerk gelir idaresi ve vergi denetiminin amacının, vergi politikasını denetiminden ayırarak kayıt dışılığı ve vergi kaybını engellemek olduğuna işaret etmiştir.¹²⁶ GİB de, TÜSİAD'ın “vergi denetimlerinin siyasallaştığı” yönündeki eleştirisinin gerçeği yansıtmadığını; denetimin, vergi denetmenleri tarafından ihbar ve şikâyetler ile risk analizlerine dayalı olarak tespit edilen mükellefler nezdinde ve vergi kanunları çerçevesinde yapıldığını açıklamıştır.¹²⁷ 2009 Mayıs ayında IMF yine

¹²³ “IMF'nin Üç Zor Şartı”, 25 Şubat 2009, <http://www.tumgazeteler.com/?a=4734399>, 25.12.2009.

¹²⁴ “TÜSİAD'a Kötü Haber, IMF vergide özerklik istemiyor”, 07 Mart 2009, <http://www.tumgazeteler.com/?a=4781630>, 24.12.2009.

¹²⁵ <http://www.cumhuriyet.com.tr/?im=yhs&hn=43250>, 08.11.2009.

¹²⁶ “TÜSİAD'dan Vergi Denetimine Sert Eleştiri”, 20 Nisan 2009, <http://www.tumgazeteler.com/?a=4971992>, 24.12.2009.

¹²⁷ “Gelir İdaresi: Vergi Denetimleri Siyasallaşmadı”, 21 Nisan 2009, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?im=yhs&hn=51940>, 08.11.2009

bir vergi reformu yapılmasını ve bu kapsamda ilk olarak GİB'in özerk bir yapıya kavuşturulmasını, böylece gelir idaresi üzerinde Hükümet'in etkisinin kaldırılmasını; beyan ettiği gelire orantısız harcama yapanların takibe alınarak Amerikan Gelir İdaresi (IRS) gibi çok güçlü bir yapının kurulmasını istemiştir.¹²⁸ 2009 Haziran ayında açıklama yapan Başbakan, vergi denetiminin çok başlı olduğunu belirtmiş ve farklı unvanlarla benzer işleri yapan personelin tek bir unvan altında birleştirilerek sayılarının arttırılacağını; ancak IMF'nin istediği gibi GİB'in özerkleştirilmesinin söz konusu olmadığını açıklamıştır.¹²⁹ 2008 yılında Vergi Denetmenleri Derneği de buna benzer talebini bir raporunda açıklamıştır. Daha ayrıntılı taleplerin dile getirildiği raporda, "vergi denetiminin çok başlı olmasından dolayı etkin denetimin sağlanamadığı; denetmenlerin Maliye Bakanı veya GİB Başkanı'na doğrudan bağlı "Vergi Denetim Kurulu" altında birleştirilmesi gerektiği; sorunların azaltılması ve verimliliğin en üst düzeye çıkarılması için de, GİB'in kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve özel bütçeli bir kurum olarak yeniden yapılandırılması gerektiği savunulmuştur.¹³⁰ Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi Başkanı'nın, "*Gelir İdaresi bir icra organıdır ve devletin vergi politikalarını uygulama birimidir. Merkez teşkilatı yanında yaygın bir taşra teşkilatı mevcuttur.(...) ayrıca en geniş denetim ağına sahiptir. Siyasi otoriteler parti programlarıyla ve demokrasinin gereği olarak halka, seçmenlere taahhütlerde bulunurlar (...) Vergi politikaları ve toplanan vergilerin harcanması bu taahhütleri yerine getirmenin en önemli aracıdır.(...) Vergi politikalarıyla ilgili kanun ve kararların oluşturulmasından sonra, bunun adil ve tarafsız uygulanması, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın en temel görevi ve sorumluluğudur.(...) başına buyruk anlamda özerk bir gelir idaresi, siyasi otoritenin taahhütlerinin gerçekleştirilmesi önünde bir engel teşkil edecek olursa, bundan en çok demokrasimiz zarar görür.*" sözleri¹³¹, gelir idaresinin özerk hale getirilmesine karşı olan düşüncenin gerekçesini çok açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

¹²⁸ "IMF Anlaşmasını Kilitleyen En Önemli Sorun", 10 Mayıs 2009, <http://www.tumgazeteler.com/?a=5059880>, 24.12.2009.

¹²⁹ "Gelir İdaresi'ni Özerkleştiremeyiz", 13 Haziran 2006, <http://www.tumgazeteler.com/?a=5195275>, 24.12.2009.

¹³⁰ "Gerek akademik çevreler gerekse uluslar arası örgütler tarafından sürekli dile getirilen, ara sıra bürokratlar, siyasiler tarafından gündeme alınan ve nedeni herkesçe bilindiği halde açıklanmayan gerekçelerle bir türlü oluşturulamayan "denetimde çok başlılığın giderilmesi", bir türlü çözüme kavuşturulamamıştır. Bu durum, idarenin özellikle denetim ayağını, verimsiz ve zayıf bir yapıya dönüştürmüştür. Vergi denetiminin tam anlamıyla bağımsız olamaması, denetim faaliyetlerinin tek merkezden planlanıp uygulamaya konamaması; çok sayıdaki denetim birimleri arasında istenmeyen görev ve yetki çatışmalarına yol açmaktadır. Ayrıca mükelleflerin aynı anda değişik denetim birimleri tarafından incelenmesine ve incelenecek mükelleflerin tespiti hususunda rasyonel davranılamaması gibi sorunlara neden olmaktadır.", 20 Mayıs 2008, <http://www.tumgazeteler.com/?a=2864452>, 24.12.2009.

¹³¹ <http://www.milliyet.com.tr/Ekonomi/HaberDetay.aspx?aType=HaberDetayArsiv&ArticleID=1105287&Kategori=ekonomi&b=Gelir%20idaresinde%20ozerklik%20tartismasi>, 26.10.2009

2009 Temmuz ayında, vergi denetmenlerinin tek çatı altında toplanmasına yönelik tartışmalar yoğunlaşmış; Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda iki yıldır bekletilen ve hesap uzmanları, gelirler kontrolörleri ve müfettişleri “vergi denetçisi” adı altında birleştirecek; kayıt dışı ile mücadele ve tahsilâtın artırılması için taşra teşkilatı güçlendirecek yasa tasarısının yeni yasama döneminde ele alınması gündeme gelmiş; ancak olmamıştır.¹³² Bu arada, Türk Büro-Sen tarafından Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı'nın ayrıştırılmasından sonra, yapılan reformun ne kadar işe yaradığı, neleri değiştirdiği ve Maliye politikasının uygulamasında yaşanan zorlukları tespit etmek için toplam 61 ilden 6 bin 74 Maliye ve Gelir İdaresi çalışanı üzerinde yapılan anket sonuçları 2009 Ekim ayında açıklanmıştır. Ankette, “2005 yılındaki yapılanmadan sonra Maliye ve GİB personelinin verimliliği açısından nasıl bir gelişme görüldüğü” sorulmuş; kurumlarında işlerin kötüye gittiğini düşünenlerin oranının yüzde 34, çalıştıkları kurumda bu yapılanmayla değişen bir şeyin olmadığına inanların ise yüzde 56 olduğu belirlenmiştir. Yeni yapılanmayla birlikte verimlilik açısından olumsuz gelişme olduğunu düşünenlerin oranı yüzde 33, verimlilikte değişme olmadığını düşünenlerin oranı ise yüzde 54 çıkmıştır. Çalışanların yüzde 76'sı halen mevzuatın çok karışık ve ihtilaf yaratıcı olması nedeniyle uygulamada mükelleflerle büyük sorunlar yaşadığını belirtmiş; “Maliye Bakanlığı'nca belirlenen ve tarafınızca uygulanan kayıt dışı ekonomideki vergi kaçacağını önleme tedbirlerini doğru ve yeterli buluyor musunuz” sorusuna ise, memurların yüzde 91'i “önleme tedbirlerini yeterli bulmuyorum” cevabını vermiştir.¹³³ Yine Ekim ayında AB tarafından yayımlanan 14 Ekim 2009 tarihli 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda da, daha önce taahhüt edilmesine rağmen, vergi denetiminin GİB altında birleştirilmesinin uygulamaya geçirilmediği; birleşme olması durumunda, denetleme kapasitesini güçleneceği belirtilmiştir.¹³⁴

2009 yılı sonuna gelindiğinde, Gelir idaresi tartışmaları başta “özerklik” ve “vergi denetiminin tek çatı altında birleştirilmesi” başlıkları altında devam etmektedir. Halen TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bekleyen “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun ile Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanunlarda

¹³² <http://www.tumgazeteler.com/?a=5283881>, 24.12.2009.

¹³³ <http://www.cumhuriyet.com.tr/?im=yhs&hn=86366>, 08.11.2009.

¹³⁴ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 24.12.2009.

¹³⁵ Söz konusu yasa tasarısı, 04 Ocak 2010 tarihi itibarıyla 8 Mayıs 2008 tarihli ve Taksim: 1, Esas: 590 numara ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda beklemektedir.

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”, vergi denetim birimlerini yeniden yapılandırılarak merkez denetim elemanları doğrudan Bakana bağlı tek bir kurul bünyesinde toplanmakta; kariyerlerine uygun olarak çalıştırılmak ve kendi aralarında dikey yükselme imkânı tanınmak suretiyle vergi denetiminde etkinlik, verimlilik ve uygulama birliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır.¹³⁶ Bu kapsamda öngörülen başlıca düzenlemeler, Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı kaldırılması; doğrudan Maliye Bakanı’na bağlı “Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı” ve sürekli kurul olarak ise “Denetim Koordinasyon Kurulu” kurulması; Maliye Bakanlığı’nın görevleri arasına “vergi politika ve stratejilerinin geliştirilmesi” görevinin eklenmesidir.¹³⁷ Böylece, merkez teşkilatındaki vergi denetimi ve denetim personeli Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ve “maliye denetçisi” unvanı altında toplanarak özellikle büyük vergi mükelleflerinin inceleme ve denetim görevlerini yerine getirecektir. Bunun yanı sıra, Gelir İdaresi Başkanlığı’na bağlı vergi dairelerinde çalışan vergi denetmenleri ise görevlerine devam edecek ve taşrada orta ve küçük ölçekli vergi inceleme ve denetimini gerçekleştirecektir. Takip eden yıllarda ise, Hükümet tarafından merkez ve taşra birimlerinde maliye denetçisi ve vergi denetmenlerinin sayısının artırılması planlanmaktadır.¹³⁸

Halen TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda bekleyen, Maliye Bakanlığı ve GİB merkez teşkilatında farklı hizmet birimlerinde görev yapan denetim elemanlarının tek bir birim altında toplanarak doğrudan Maliye Bakanı’na bağlanması ve bu denetçilerin büyük vergi mükelleflerine yönelik inceleme ve denetim yapmasını öngören yasa tasarısı, “gelir idaresini apolitikleştirme” söyleminin aksine “vergi denetiminin siyasallaşması” anlamına gelmektedir. Çünkü bu örgütlenme biçimi, merkez teşkilatında vergi denetimindeki dağınık yapıyı ortadan kaldırmakla birlikte, vergi denetimini bürokrasideki biçimsel ve biçimsel olmayan bağlarından kopararak doğrudan Bakan’a bağlamaktadır. Yasa tasarısında, yeni Maliye Denetçilerine büyük vergi mükelleflerine yönelik vergi incelemesi ve denetimi görevinin verilmesinin öngörülmesi de, bu mükelleflerin doğrudan Bakan tarafından verilecek bir emirle yani siyasi iradenin yönlendirmesi doğrultusunda inceleme ve denetim altına alınmasını mümkün kılmaktadır. Mevcut yapıda gelir idaresinde tam olarak gerçekleştirilmemiş olan apolitikleştirme, bu düzenlemenin yapılması durumunda daha da önlenmiş olacaktır.

¹³⁶ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=64907, 4.01.2010.

¹³⁷ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0590.pdf>, 04.01.2010.

¹³⁸ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0590.pdf>, 04.01.2010.

SONUÇ

24 Ocak 1980 ekonomik istikrar programı kararlarının ardından gelir idaresinde köklü değişiklikler yapan üç dönü(şü)m noktası olmuştur. İlk dönüşüm 1983 yılında Maliye Bakanlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname'dir. Bu Kararname'de Gelir İdaresi'nin merkez teşkilatı Maliye Bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü'dür. 1990'lı yılların başına kadar devam eden bu yapıya ilave olarak 1994 yılında, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı olarak farklı illeri kapsayan 12 bölgede Gelirler Bölge Müdürlükleri kurulmuştur. Böylece vergi denetimi, istihbaratı ve bilgi işlem hizmetlerinin bölge düzeyinde yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Bu dönemde, Defterdarlıklar bünyesinde de vergi daireleri ve gelir müdürlüklerinden oluşan "gelir birimleri" kurulmuştur. Bu yapıda, özellikle vergi denetimi konusunda bölge ve il gelir birimlerinde, aralarında herhangi bir hiyerarşik bağlantı olmamasına rağmen, yetki ve yetki alanı çakışması mevcuttur. Dolayısıyla, bu durum görev ve yetki karmaşasına yol açmıştır.

1990'lı yılların sonunda, uluslar arası kuruluşların da etkisiyle gelir idaresine ilişkin tartışmalar yeniden gündeme gelmiş, bu tartışmalar 2002 yılına kadar vergi idaresinin güçlendirilmesinin gerekliliği konusunda devam etmiştir. 2002 yılında gelir idaresinde, IMF ile ilişkiler çerçevesinde özerklik konusu tartışılmaya başlamış; gerek niyet mektuplarında gerekse IMF uzman raporlarında bu konu yer almıştır. Sonuç olarak, 2004 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul olarak doğrudan Bakan'a bağlı "Vergi Konseyi" kurulmuştur. Sonraki yıl, 2005 yılında çıkarılan 5345 Sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı ile birlikte kaldırılmış; Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak doğrudan merkeze bağlı ve taşra teşkilatına sahip GİB kurulmuştur. Böylece gelir politikalarının geliştirilmesi görevi Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında kalırken, bu politikanın uygulanması ve bölge temelinde vergi denetimi görevleri GİB'e verilmiştir. 2006 yılında ise, 5452 Sayılı Kanun ile gelir politikasının geliştirilmesi temel görevinin yerine getirilmesi için GPGM kurulmuştur.

2006 yılından sonra, gelir idaresinde vergi denetiminin dağınıklığı ve tek çatı altında birleştirilmesi gereği üzerindeki tartışma yoğunlaşmıştır. Bunun sonucunda Hükümet, 2008 yılında vergi denetiminin tek çatı altında ve Maliye Bakanlığı

bünyesinde doğrudan Bakan'a bağlı bir yapı içerisinde bütünleştirilmesine yönelik yasa tasarısını hazırlamış ve 2008 Mayıs ayında TBMM'ye göndermiştir. 2010 Ocak ayı itibarıyla TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda bekleyen tasarı; Maliye Bakanlığı ile GİB'in merkez teşkilatında farklı unvanlarla görev yapan denetim elemanlarının, büyük mükelleflere yönelik vergi incelemesi ve denetimini yapmak üzere tek unvan halinde ve Maliye Bakanlığı bünyesinde doğrudan Bakan'a bağlı bir "Kurul Başkanlığı" altında toplanmasını; GİB'in taşra teşkilatındaki vergi denetmenlerinin ise, orta ve küçük mükelleflere yönelik vergi incelemesi ve denetimi görevlerini yürütmek üzere muhafaza edilmesini öngörmektedir.

1980-2010 Ocak döneminin sonunda gelir idaresinde, gelir politikasının belirlenmesi" Maliye Bakanlığı bünyesinde bırakılırken "politikanın uygulanması" süreci, bu bünyeden ayrılmıştır. Vergi denetimi konusunda ise ikili bir durum söz konusu olmuştur. Vergi denetiminin hem merkez hem de taşra birimlerinde (hatta aynı anda bölge ve il taşra birimlerinde de olmak üzere) gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Zamanla bu örgütlenme biçiminin sakıncaları görülmüş, vergi denetiminde özellikle merkez teşkilatındaki dağınıklık eleştirilmiştir. Taşra teşkilatında ise vali ile bölge gelir müdürlükleri arasında oluşan yetki alanı ve otorite hiyerarşisi karmaşası, görevlerin ayrılması suretiyle giderilmeye çalışılmıştır. Ancak görevler farklılaşsa da, valiler ile bölge müdürlerinin "coğrafi olarak sorumluluk alanı" çakıştığından sorunlar tam olarak çözülememiştir.

Genel olarak gelir idaresinin, Maliye Bakanlığı bünyesinde "yukarıya ve dışarıya doğru" bir gelişim gösterdiği söylenebilir. 1980'li yıllardan itibaren etkinlik, etkililik, verimlilik ve bağımsızlık (özerklik ve siyasi etkiden uzaklaştırma çerçevesinde) gerekçeleri ile savunulan yeniden yapılanma çabaları, devlet tüzel kişiliği içerisinde, fakat "bürokratik sorunlar gerekçesiyle basık bir yapıyı öngören ve Maliye Bakanlığı hiyerarşisinin mümkün olduğunca dışına çıkılarak nispeten yatay konumlandırmaya odaklı örgütlenme (yatay hiyerarşi) düşüncesi" ile devam etmiştir. Bu çerçevede değişik örgütlenme biçimleri tartışılmış; bunlardan bazıları gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, yaklaşık 30 yıllık süreç içerisinde öne çıkan örgütlenme biçimlerinin özellikleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Gelir İdaresinde Örgütlenme Biçimlerinin Özellikleri

| Örgütlenme Biçimi | Birim | Bakanlık Merkez Teşkilatı ile Bağlantısı | Bağlantının Niteliği | Örgütlenme Biçiminin Özellikleri |
|-------------------|------------------------------------|--|---|---|
| Genel Müdürlük | Gelirler Genel Müdürlüğü | Ana Hizmet Birimi | -Hiyerarşik -Müsteşar Yrd.'na doğrudan bağlı | -Faaliyet alanı geniş -Orta seviye otorite -Taşra teşkilatına sahip -Genel bütçe kapsamında -Görev:Politika belirleme, uygulama ve denetim. |
| | Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü | Ana Hizmet Birimi | -Hiyerarşik -Müsteşar Yrd.'na doğrudan bağlı | -Faaliyet alanı sınırlı -Orta seviye otorite -Genel bütçe kapsamında -Görev:Politika belirleme |
| Müsteşarlık | Gelirler Müsteşarlığı | Ana Hizmet Birimi | -Üst hiyerarşik -Bakan/Başbakan'a doğrudan bağlı | -Faaliyet alanı geniş -Üst seviye otorite -Genel bütçe kapsamında -Görev:Politika belirleme, uygulama ve denetim. |
| Başkanlık | Gelir İdaresi Başkanlığı | Bağlı Kuruluş | -Yatay hiyerarşik -Bakan'a doğrudan bağlı | -Faaliyet alanı geniş -İşlevsel üst otorite -Merkeze doğrudan bağlı taşra teşkilatına sahip -Genel bütçe kapsamında -Görev:Politika uygulama ve denetim |

Tabloda gösterilen örgütlenme biçimleri arasındaki farklılaşma aslen, “ana hizmet birimi/bağlı kuruluş”, “faaliyet alanı genişliği”, “otorite seviyesi” ve “hiyerarşik durumu” alanlarında meydana gelmektedir. Ana hizmet birimi şeklinde örgütlenme, Bakanlıkların işlevsel olarak dengeli görev alanlarına ve yoğunluklarına sahip birimlere bölünmesi anlamına gelirken Müsteşarlık tipi örgütlenme, “işlevin etki alanının genişliği nedeniyle, Bakanlık/Bakanlıklar genelinde nispeten önemli olması/görülmesi, bürokrasi içerisinde diğer işlevsel otoritelerin etkisine açık olması/görülmesi ya da bu otoriteler tarafından etkilenmek istemesi” durumlarına karşılık geliştirilen bir örgütlenme biçimini temsil etmektedir. Çünkü Müsteşarlık olarak örgütlenmeye gidildiği anda otorite seviyesi yükselmekte ve bürokrasi içerisinde etkenlik artarken edilgenlik azalmaktadır. Bağlı kuruluş tipi örgütlenme ise, Bakanlığın ana işlevlerinden birisi olmakla birlikte, Bakanlığın diğer birimlerine nazaran daha büyük örgütlenme gerektiren ve geniş bir faaliyet alanına sahip işlevlerin yerine getirilmesi için kullanılmaktadır. Genel Müdürlük ve Müsteşarlık örgütlenme biçiminde dikey konumlandırma söz konusu iken bu örgütlenme biçiminde “dikey ve yatay konumlandırma” esastır. Yani mevcut hiyerarşi içerisinde

daha yüksekte fakat hiyerarşinin de dışında bir yerde olmak hedeflenmektedir. Bu anlamda bağlı kuruluşlar, kamu yönetimi (bürokrasi) içerisinde “işlevsel üst otorite” niteliğini kazanmaktadır.

GİB’in mevcut örgütlenme biçimine bakıldığında, politika belirleme ve uygulama süreçleri birbirinden ayrılmakla birlikte, Maliye Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olması nedeniyle, amaçlanan özelliklere henüz sahip olmadığı görülmektedir. Merkez teşkilatının vergi denetiminin Maliye Bakanlığı’nın hiyerarşisi içinde ve Bakan’a doğrudan bağlı bir birim olarak kurulmasına ilişkin tasarının da yasalaşması halinde, özerklik ve siyasi etkilerden arınma gibi amaçlardan daha da uzaklaşılacaktır. Tarihsel süreç içerisinde de grldğu gibi, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi kavramlara sıcak bakan siyasi iktidarlar, konu siyaset-yönetim ilişkisine gelince, siyasi iktidarın önemli araçlarından bir tanesi olan gelir idaresinde güçlerini korumak istemekte ve buna yönelik yapılanmalara isteksiz yaklaşmaktadır.