

Maliye Muhasebat Kontrolörleri Derneđi

**MALİYE POLİTİKALARININ
GELECEĞİ AÇISINDAN**

**GELİR İDARESİNİN
YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

Mülkiyeliler Birliđi

**Erkan KARAARSLAN
Maliye Muhasebat Kontrolörleri
Derneđi Başkanı**

**30.06.2004
ANKARA**

MALİYE POLİTİKALARININ GELECEĞİ AÇISINDAN GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Kamu kesiminin faaliyet gösterdiği alanlarda iyice ivme kazanan değişiklikler nedeniyle kamu program ve organizasyonlarının amaçlarının bulanıklaşması, geleneksel hesap verme yükümlülüğünün beklentileri karşılayamaması ve değişikliklere ayak uydurma güçlükleri, Devletin hangi kaynakları ne amaçla harcadığının izlenememesi, bütçe sürecinin kaynakların siyasi ve toplumsal önceliklere göre harcanmasını özendirmemesi, kamu yönetimlerini yetersizlik psikozuna sürüklemiştir.

Ayrıca, kamu harcamalarında, gerekli disiplini sağlamak için konulan ve performansa da yönelik olmayan aşırı kontrol mekanizmaları, kurulan çok hiyerarşili yönetim yapıları ve kaçınılmaz olarak sahnede yerini alan aşırı kırtasiyecilik yüzünden; kamu yönetimleri, maliyet-etkin ve sonuç-yönelimli yönetim biçimlerinin de etkisiyle reformları ister olmuşlardır.

Bununla birlikte teknolojiye, özellikle de bilişim teknolojisinde kaydedilen ilerlemeler ile değişen yaşam koşullarının kamu çalışanlarının alışkanlık ve beklentilerinde yarattığı derin etkiler, kamu yönetimlerine içinde buldukları açmazlardan kurtulabilme umudu vermiştir.

Bu genel gerekçelerle kamu yönetiminde bir reform dalgası başlatılmıştır. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yasalaşmıştır. Sırada Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Yerel Yönetim Kanun Tasarıları, Sayıştay Kanunu Tasarı Teklifi, Teşkilat Kanunları Tasarı Taslakları, Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarı Taslağı, Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı yer almaktadır.

Parlamentonun yaz tatili nedeniyle ara vermesine çok az bir süre kalmasına rağmen, anılan tasarıardan bir kısmının bu dönemde bir kısmının ise parlamentonun açılmasını müteakip yasalaşacağı çeşitli rapor ve toplantılarda ilgililer tarafından ifade edilmektedir.

GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Gelir idaresi reformu ve bunu sağlamak üzere ortaya konulan yasa çalışmalarını ile ilgili aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür.

1- Kamu Mali Yönetiminde Dağınıklık Sorunu

Son yıllarda sürekli bir şekilde, gelir idaresinin yeniden yapılandırılması, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılması kavramları tartışılmakta ve bununla ilgili sık sık yeni girişimlerde bulunulmaktadır. Bizim Muhasebat Kontrolörleri olarak bu konudaki görüşümüz, henüz 20 yıl önce yaşanmış olan Hazinesinin Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılması tecrübesini de görerek, hep bu konuda temkinli olmak yönünde olmuştur.

Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Kontrolörleri tarihleri boyunca, güçlü bir Maliye Bakanlığını savunmuştur. Bugün bile ekonomik aktörlerin sevk ve idaresinde önemli sorunlar vardır. Parçalanmış yapı nedeniyle bu aktörler arasında uyum sağlamakta çok önemli zorluklar çıkmaktadır. Bugün, bu uyum sorunu IMF'ye ihale edilmiştir. Ekonomi aktörleri arasındaki uyumu şimdilik IMF sağlamaktadır.

Ülkemizde asıl sorun kamu mali yönetimindeki dağınıklığıdır. Bu dağınıklık geçmişte yaşanan ekonomik krizlerin de nedeni olarak gösterilmiştir. IMF de 2000 yılında hazırladığı Türkiye Raporunda bu duruma dikkat çekerek borç, yatırım ve cari bütçelerin farklı bakanlara bağlı farklı kamu idareleri tarafından yürütülmesini eleştirmiştir. Yeniden yapılanma ve

reform çalışmalarının kamu mali yönetimindeki bu dağınıklığı ortadan kaldırması beklenirken tam tersine bir gelişme olmuş ve 5018 sayılı Kanunla maliye ve ekonomi yönetimleri tamamen parçalanmıştır.

Bugün, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi sistemine geçilmesi ile elde edilebilen **devlet bilançosunda** görünen, 22,8 katrilyon kısa vadeli 281,9 katrilyonda uzun vadeli borcun oluşmasında ve bunların faizi için bütçeye 66,05 katrilyon ödenek konulmasında, 80'li yılların ilk yarısında hazinenin Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılmasının hiç mi payı yoktur?

Şimdi bu parçalanmışlığa gelir idaresi de katılmak istemektedir. Bu gelişmeler sonucu aynı kamu idaresi içinde aynı pozisyonda veya görevde bulunanlara farklı ücretler vermek veya maddi imkanlar sunmak, zaten idari olarak parçalanmış olan kamu mali yönetimini, bir de kamu görevlileri açısından parçalamak anlamına gelmektedir. Bu tür politikalar kamu yönetiminde hem yapısal olarak ve hem de sosyolojik olarak onarılması güç yaralar açmaktadır.

Bu nedenlerle, IMF den sonra, Hazine Müsteşarlığından Maliye Bakanlığına, DPT den Özelleştirme İdaresine kadar ekonomi aktörleri arasında uyumun sağlanabilmesi için tüm ekonomi yönetimi tek bir bakana bağlı olmalı ve mümkün olduğunca parçalanmadan uzaklaşılmalıdır.

2- Reformun Gerekliliği ve Yöntemi

1952 tarihli James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından kaleme alınan “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor”un bir özetini Mali Kılavuz Dergisinin 22. sayısında kaleme almıştık. Kitabın iki ayırt edici özelliği var. Birincisi baskı tarihi, kitap, 1952 yılında basılmış. İkincisi ise, 1952 yılından bu yana Maliye Bakanlığı için aynı doğruları söylüyor ve aynı çözüm önerilerini öneriyor olmamız.

Bu kitapta gelir idaresinin en önemli sorunu olarak merkez ile taşra arasındaki ilişkiler gösterilmiş ve merkez memurlarının taşra memurlarına karşı takındığı tavırlar kıyasıya eleştiri konusu edilmiştir.

Acaba 1952 yılından bu yana gelir idaresindeki eleştiriler yönünden çok şey değişmiş midir?

Gelişmiş ülkelerde, gelir idaresinin performansı doğrudan vergilerden ve özellikle gelir ve kurumlar vergisinden yola çıkılarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde 2003 yılı sonu itibarıyla 100,2 katrilyon gelir toplanmıştır. Bunun 84,3 katrilyonu vergi gelirdir. Beyana dayanan gelir vergisi toplam vergi gelirlerinin içinde yüzde 1,29 oranına kadar gerileyerek 1,088 katrilyon olarak gerçekleşmiştir. Beyana dayanan kurumlar vergisi 1,663 katrilyon ve Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre alınan geçici vergi ise 6,895 katrilyon TL.dir. Bunların toplamı tüm vergi gelirlerinin sadece yüzde 10,1 ine karşılık gelmektedir.

Son yıllarda kamu finansmanı ağırlıklı olarak, borçlanma ve dolaylı vergilerle sağlanmaktadır. Kamu finansmanının sağlanmasında en sağlıklı kaynak olan doğrudan vergilerin payı her geçen gün biraz daha azalmaktadır.

Bu noktadan bakıldığında, gelir idaresinde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı olduğu sonucuna varılabilir. Ancak bu, bugün tartışıldığı biçimde olmamalıdır. Burada teknik ayrıntısına girilmemekle birlikte, gerçek bir reformun Gelirler Genel Müdürlüğü'nün merkezinde değil taşrasında yapılacak bir reform olduğunu belirtmekte yarar vardır.

Gelir idaresinde bir reform yapmanın ve Gelirler Genel Müdürlüğü'nü Maliye Bakanlığı bünyesinde bir ana hizmet birimi olmaktan çıkarmanın ana gerekçesi olarak;

politika yapan birim ile bunu uygulayan birimin aynı olması nedeniyle Gelirler Genel Müdürlüğünün uygulamanın altında kaldığı ve politikayı sağlıklı bir şekilde belirleyemediği ileri sürülmektedir.

Oysa, her dönemde Gelirler Genel Müdürlüğü, olması gerektiği gibi, Devlet teşkilatımız içerisinde her yönden en ayrıcalıklı genel müdürlük olmuş hiçbir kurumun yapamadığı kadar rahat Kanun, Tüzük, Bakanlar Kurulu Kararı çıkarabilmiştir. Örneğin, 19 Aralık 2002 tarihinden 25 Aralık 2003 tarihine kadar geçen 1 yıllık sürede parlamentodan tam 260 Kanun geçmiştir. (4775 sayılı Kanundan, 5035 sayılı Kanuna kadar olan Kanunlar, bu süre zarfında parlamentoda kabul edilmiştir.) Bunlardan 20 tanesi (Bu 20 Kanunun önemli bir kısmı birbirini değiştiren hükümler içermiş, bir kısmı da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.) **vergi ile ilgilidir.** Bu da göstermektedir ki bir yılda vergi ile ilgili **politikayı belirlemek üzere** 20 Kanun çıkarılmış ve çok sayıda alt düzenleme yapılmıştır. Bu Kabul edilen tüm kanunların yüzde 7,7 sine denk gelmektedir.

3- Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması ve Muhasebat Genel Müdürlüğü

Maliye Bakanlığı içerisinde, ülkemizdeki idari örgütlenmeye paralel olarak, tüm ilçelerde müdürlük şeklinde örgütlü olan tek birim Muhasebat Genel Müdürlüğü'dür. Tüm ilçelerde malmüdürlükleri bulunmaktadır. Bunların içinde milli emlak şeflikleri ve gelir şeflikleri vardır. Bu birimler aracılığıyla önemli miktarda gelir toplanmaktadır.

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması söz konusu olduğunda, **geliri toplayan birimler açısından da** konuyu incelemek gerekir. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce yayınlanan "Kamu Hesapları Aylık Bülteni" verilerine göre; 2004 yılı Mayıs ayı sonunda tahsil edilen 41,6 katrilyon TL tutarındaki genel bütçe gelirinin yüzde 32,5'i olan 13,5 katrilyonluk kısmı, Muhasebat Genel Müdürlüğüne bağlı birimlerce toplanmıştır.

Bu nedenle gelir idaresi kavramına sadece Gelirler Genel Müdürlüğü penceresinden bakmak, doğru değildir. Yukarıda belirtildiği gibi gelir idaresinin yeniden yapılandırılması işlemini Maliye Bakanlığını bir bütün şeklinde ele alarak değerlendirmek gerekir. Bunun içinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü mutlak suretle bulunmalıdır.

4- Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağında Belirtilen Hususlar

a- 2003 yılı Aralık ayında kabul edilerek yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununda gelirlerin toplanması ile ilgili detaylı hükümlere yer verilmiştir. Bu Kanunda gelirlerle ilgili;

"- Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her malî yıl başında kamuoyuna duyurur.

- Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.

- Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. **Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı tarafından yapılır."**

Hükümleri mevcuttur. Hazırlanan Kanun tasarısındaki hükümlerle 5018 sayılı Kanundaki yukarıda anılan hükümler çelişmektedir.

Yine hazırlan tasarıda, Kamu Yönetimi Temel Kanununa aykırı hükümler de vardır. Ancak, bu Kanun tasarısı henüz parlamentoda kabul edilmediği için bu hususlara değinilmemiştir.

b- Hazırlanan tasarıdaki, Gelir İdaresi Başkanlığına ait yapılanmanın özel bütçeli idare şeklinde olması doğru değildir. Genel bütçeye ait olan gelirlerin özel bütçeli bir dairenin toplaması mümkün ve anlamlı değildir. Genel bütçeye ait gelirler genel bütçeli bir daire tarafından toplanır. Gelirlerin özel bütçeli bir daire tarafından toplanmasının hukuki sorunlarının yanı sıra nakit yönetimi, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme gibi teknik sorunları vardır.

c- Herhangi bir kanunla bugünkü bütçe büyüklüğünün üzerinde bütçeler yapılması doğru değildir. Sıkı maliye politikası, bütçe disiplini ve faiz dışı fazla gibi hedefler düşünüldüğünde, kurulması planlanan Gelir İdaresi Başkanlığının giderlerinin, “bir önceki yıl **genel bütçe vergi gelirlerinin %2’sinden az olmamak üzere** Bakanlıkça belirlenen Başkanlık bütçesinden karşılanır.” hükmünün, hazırlanan kanun tasarısında değiştirilmesi gerekmektedir.

2004 yılı bütçesinde, Gelirler Genel Müdürlüğü için öngörülen gider toplamı 851 trilyondur. Bu toplanması düşünülen genel bütçe vergi gelirlerinin (88,8 Katrilyon) yüzde birinin de altındadır. Getirmek istenen yöntemle gelir idaresinin bütçesi, en iyimser tahminle 2 katına çıkarılmaktadır.

d- Tasarıyla, belirli görevlere belirli kişilerin atanmasını sağlayan bir kast sistemi kurulmaktadır. Belirli konularda uzmanlaşmanın ötesinde anlamlar taşıyan bu hususunda düzeltilmesi gerekir.

Sonuç yerine şu söylenebilir; Ülkemizde güçlü bir Maliye Bakanlığı olmalıdır. Ekonomik aktörlerin tamamı arasındaki uyum Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmelidir. Maliye Bakanlığının kendi içerisinde bir yeniden yapılanma ihtiyacı hasıl olmuşsa, buna sadece gelir idaresi olarak değil, topyekün bakılmalı, gider idaresi, gelir idaresi, kamu malları idaresi ve borç idaresi şeklinde konu bütünlüğüne ele alınmalıdır.