

Vergi Denetim Sistemi Ve Hesap Uzmanları Kurulu

Abdullah ASLAN

H.U.K. Başkanı

Vergi Denetiminin Gerekliliđi:

Ülkemizde Çağdaş Vergi Reformu, 1949 yılı sonlarına doğru gerçekleştirilmiş ve 1950 yılı başından itibaren uygulamaya konulmuştur. Politikası, sistem ve tekniği ile işletmelerden doğan geliri vergilendirmeyi esas kabul eden bu sistem, beyan esasına dayanmaktadır. Uygulamaya konulan bu vergi sisteminin başarısı, beyanların doğruluğuna ve ödenmesi gereken vergilerin eksiksiz olarak zamanında ödenmesine bağlıdır. Ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu sağlayan idari fonksiyon-icrai görev vergi denetimidir.

Vergi denetimi, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak amacıyla yapılır. Bu denetimin vergi ödemekle yükümlü olanların vergiyi doğuran işlemleri ve mükellefiyetle bağlantılı işlemlere ait defter, kayıt ve belgeler üzerinde yapılan inceleme ve araştırmalarla hata, hile ve noksanlıkların ortaya çıkarılması ve düzeltilmesini sağlama işlevinin yanısıra, vergi ödememeye veya eksik ödemeye neden olan unsurların oluşmasını önleyici işlevi de söz konusudur. Vergi yasaları ne denli mükemmel olursa olsun vergi denetiminin yapılmaması ya da olması gereken nitelik, verimlilik ve etkinlikte yapılamaması oluşturulan sistemin yozlaşmasına ve doğru işlememesine neden olur. Değinilen işlevleri gerçekleştiren vergi denetiminin temel amacı, kişileri yasalara uygun davranmaya yöneltmektir. Vergi denetimi, yasalara aykırı davrananlar için bir risk oluşturur. Doğru beyanı sağlayan esas kriter, riskin büyüklüğüdür. Mükelleflerin denetim görme riski ne kadar fazla olursa, vergiye tabi gelirleri doğru beyan etme eğilimi o derecede artar. Vergi yükümlülerinin bir gün denetlenebileceklerini düşünmeleri, yasalara uygun davranmalarını sağlar. Vergi denetiminin caydırıcı etkisi ile mükellefleri eğitici işlevi de gözden uzak tutulmamalıdır.

Vergi Denetimi ve Hesap Uzmanları Kurulu:

1950 Reformuyla oluşturulmuş Çağdaş Vergi Sisteminin hazırlığı aşamasında vergiciliğin en önemli işlevi kabul edilen vergi denetimiyle uğraşmak üzere, ticari ve sınaî işletmelerin özellikleri ile vergi denetim tekniklerini bilen, mali otoriteyi tarafsızlık ve dürüstlükle temsil edecek batı örneklerine uygun bir vergi denetim organı niteliğiyle 4709 sayılı özel yasa ile 29.05.1945 tarihinde Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuştur.

Liyakat ve kariyer sistemine önem veren Maliye Bakanlığı'nda Hesap Uzmanları Kurulu, üç aşamalı yarışma sınavıyla özenle seçilen elemanlarına yüksek lisans düzeyinde üç yıl süreli teorik ve uygulamalı eğitimle verilen moral değerler ve üst düzeydeki mesleki bilgilerle, kuruluş kanunu ile verilmiş görevleri, kuruluşundan bugüne yerine getirmenin onurunu taşımaktadır.

Vergi mevzuatı ve vergi denetimi alanında verdiği uğraşlarla edindiği bilgi birikimi ve deneyimiyle Mali İdarenin ayrıcalıklı bir Kurum kimliğine kavuşan Hesap Uzmanları Kurulu, ülkemizde vergi sistem ve tekniği, işletme denetimi ve vergi incelemesi, muhasebe, bilanço ve mali tablolar konularındaki gelişmelere öncülük etmekte ve bu alanlara ilişkin kurumsal yapı ve tekniklerinin geliştirilmesi, uygulama kalitesinin artırılması ve teknik bilgi düzeyinin yükseltilmesi amacıyla Hesap Uzmanlarının yaptığı teknik-bilimsel çalışmalar ilgililerin hizmetine sunmaktadır.

Hesap Uzmanlarınca, son 5 yılda, 322'si kabul raporu olmak üzere 14.800 vergi inceleme raporu düzenlenmiş, 6,5 katrilyonluk matrah incelenmiş ve bu incelemeler sonucunda incelenen matrahın %207'si oranında 13,4 katrilyon TL. tutarında matrah farkı saptanmıştır. Bu sonuçlara incelemelerde bulunan vergi farkları dahil değildir. Örnek vermek gerekirse, 2000 yılında 13,9 trilyon, 2001 yılında da 65,7 trilyon TL. tutarında vergi farkı tespit edilmiştir. Son beş yıllık istatistiki verilere göre, düzenlenen her 100 vergi inceleme raporundan 78'i için mükellef tarafından tarhiyat öncesi uzlaşma talebinde bulunulmuş, uzlaşmaya konu her 100 raporun 84'ünde de uzlaşma vaki olmuştur. Hesap Uzmanları Kurulunda düzenlenmiş her 100 raporun 66'sı tarhiyat öncesi uzlaşma ile kesinleşmekte, bakiye 34 rapor yargı, tarhiyat sonrası uzlaşma veya merkezi uzlaşma işlemlerine konu olmaktadır. Bir kısım vergi inceleme raporları, mükelleflerce talep edilmemesinden değil eleştiri konularının 1999 yılı başından itibaren Kanunla uzlaşma kapsamından çıkarılması nedeniyle uzlaşmaya alınamamaktadır.

Hesap Uzmanları Kurulunca, incelemesi ihtisası gerektiren ve yıllık çalışma planlarıyla belirlenen hedef mükellef kitlesinin her yıl ortalama %4'ü incelenmektedir. Hesap Uzmanlarının vergi denetim sonuçları, Gelirler Genel Müdürlüğü ile Hesap Uzmanları Kurulunun web sayfasında ayrıntılı olarak gösterilmiştir. İrdelenebilir.

Hesap Uzmanları Kurulunun olumlu olduğunu değerlendirdiğimiz inceleme sonuçlarına rağmen, Bakanlığımız vergi denetim organlarının vergi incelemeleri sonuçları birlikte irdelendiğinde, "verimli ve etkin vergi denetimi yapılmakta mıdır?" sorusu sorulduğunda, ne yazık ki verilecek cevap olumlu olmamaktadır.

Verimli ve Etkin Vergi Denetimi İçin Alınması Gereken Önlemler:

Vergi kayıp ve kaçacağını asgariye indirmek ve mükelleflerin yasalara uyumunu sağlamak amacıyla, ülkemizde verimli ve etkin bir vergi denetiminin gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki önlemlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

* Bakanlığımızda denetimle uğraşan organların işlevleri, her biri ayrı ihtisası gerektiren iç denetim ile vergi denetim görevleri bağlamında birbirinden ayrılmalıdır. Bu iki fonksiyonun aynı birim ve aynı kişinin uhdesinde bulundurulması uygulamasından vazgeçilmelidir.

İdare ile vergi mükellefleri arasında taraf olmaksızın, her iki tarafın haklarını gözeterek objektif ve nesnel ölçütlere göre yürütülmesi gereken vergi incelemelerini, her türlü dış etki ve müdahalelere karşı güvenceye kavuşturmak amacıyla, vergi denetim biriminin idari ve mali özerkliği sağlanmalıdır.

Vergi denetimi, merkez ve bölge düzeyinde yapılmak üzere iki kademeli hale getirilmeli, merkez ve bölgelerde görev yapan vergi denetim elemanları arasındaki yetki karmaşası ve koordinasyonsuzluk önlenmeli, işgücü kayıplarına neden olmaksızın her birinin yetkili ve sorumlu olduğu alanlar ve birbiriyle olan ilişkileri net olarak belirlenmelidir.

Vergi denetim organına mali ve idari özerkliğe sahip bağımsız bir hüviyet kazandırıldığında, bu birimin faaliyetleri kamuoyunun denetimine açılmalıdır. Böylece bir anlamda kamuoyuna hesap verme durumu ortaya çıkacağı için bu kuruluş iş ve görevlerini daha disiplinli, belli bir plan ve program dahilinde yürütmek suretiyle etkin ve verimli vergi denetimi yapabilecektir.

Vergi incelemelerinde etkinlik, incelemelerin kısa sürede sonuçlandırılmasıyla yakından ilgilidir. İncelemeler hız kazandırmak için incelenecek mükelleflerin seçiminde klasik yöntemler yerine objektif seçim kriterlerinin kullanılmasına imkan verecek alt yapı oluşturulmalıdır. Teknolojik imkanlardan da yararlanmak suretiyle sektörler ve faaliyet konuları itibarıyla vergilendirme ile ilgili her türlü bilginin (Bankalar, Noterler, Gümrük ve Tapu İdareleri gibi bilgi kaynaklarından alınması gerekli

bilgilerin) yer aldığı dinamik veri tabanından hareketle faaliyet alanları için belirlenmiş standartlara aykırı bulunan mükelleflerin incelemeye alınmasına imkan verecek bir sistem uygulamaya konulmalıdır.

Vergi istihbarat merkezi, vergi incelemeleri için ihtiyaç duyulan bilgileri üretilen vergi inceleme elemanlarının hizmetine hızla sunabilecek şekilde organize edilmelidir.

Vergi daireleri, vergi denetim elemanlarının isteyeceği tüm bilgileri verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Vergisel olayları tek tek tespit etmeye yönelik çok eleman ve zaman gerektiren yöntemlerin yerine daha hızlı ve etkin sorgulayabilen bir vergi güvenlik müessesesi ihdas edilmelidir. Bu amaçla, ülkemizde bir süre uygulanan ve vergi beyanları ile vergi incelemelerinde olumlu sonuçlar alınmasına imkan veren "Servet Beyanı" esası yeniden devreye sokulmalıdır. Bu öneri, yolsuzlukla mücadelede de etkin bir yöntem olarak kullanılabilir. Eğer politik ve ekonomik şartlar bu müessesenin ihdası açısından uygun bulunmazsa 4008 sayılı Kanunla 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 30'uncu maddesine eklenen vergi teori ve pratiğinde "Özel Kıyaslama Yöntemi" olarak adlandırılan düzenlemenin mevcut sorunlarının giderilerek sistemin işlerliği sağlanmalıdır.

Türk vergi sisteminde mal hareketinin denetimine önem verilmiştir. Bu anlayış belge düzeninin yerleştirilmesi açısından olumlu sonuç vermiştir. Ancak, mal hareketlerini izlemek zaman ve eleman yetersizliği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Her ekonomik faaliyet parasal değere dönüştüğü için nakit akımını izlemekle vergiyi doğuran olayı belirlemek mümkün olmaktadır. Ekonomideki kayıtdışılığın önlenmesi ve vergi sisteminin olumlu sonuç vermesi için nakit hareketlerini, kamunun denetleyebileceği tarzda bir düzenleme yapılmalı, banka ve diğer finansal kesimdeki nakit hareketleri şeffaflaştırılarak belli büyüklüğün üzerindeki tüm parasal işlemlerin banka sistemi aracılığı ile yapılması sağlanmalıdır. Hukuk sistemindeki hâmile yazılı işlemlere son verilmelidir.

Vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve denetimde etkinliğin sağlanması açısından Kanunlarda yer alan vergi suç ve cezaların çok iyi tanımlanması, yorum gerektirmeyecek netlikte olması ve vergi kaçırmanın topluma karşı işlenmiş diğer suçlar gibi ele alınıp ödünsüz uygulanması gerçekleştirilmelidir. İdare, uygulanan vergi cezalarının af yasaları kapsamına alınmasını önlemek suretiyle kararlılığını da göstermelidir. Vergi cezaları, vergi kaçırmanın maliyetidir. Ödünsüz ve etkin uygulanan vergi cezaları, mükellefleri doğru beyana yöneltmektedir.

Ekonomik gelişmeye paralel olarak denetlenmesi gereken işletme sayısı artmış ve işletmeler büyümüştür. İşletmeler tüm işlemlerini bilgisayar teknolojisi yardımıyla yürütmektedirler. Vergi idaresi ve vergi denetim elemanları özel kesimdeki bu gelişme ve dinamizmi yakalayamamıştır. Günümüzde bilgisayar desteği olmaksızın vergi denetiminin yapılması olanaksız hale geldiği halde vergi denetim elemanları henüz bilgisayar donanımına kavuşturulamamıştır. Vergi denetim birimi vergi incelemelerinde de bu çağdaş teknolojiden yararlanmalı, firmaların işlem ve kayıtlarını bu teknoloji yardımıyla sorgulayabilmelidir.

Özenle seçilen lisansüstü eğitime eş düzeyde bir programla mesleki konularda yetiştirilen Bakanlığımız merkezi vergi denetim elemanları, devlet memuru olarak kalmak zorunda olmayan ve kamu dışında çalışma seçenekleri bulunan kişilerdir. Kamu yönetimi ile ekonominin önde gelen kurum ve kuruluşları için kaynak oluşturmakta; bilgi düzeyleri, nitelikleri ve moral değerleri itibarıyla özel kesimce çok iyi imkanlarla talep edilmektedir. Vergi denetim birimleri yıllardır kan kaybetmektedir. Vergi inceleme elemanlığı, iyi yüksek öğrenim görmüş olanların girmek için ilk sıralarda tercih ettikleri, işe girip meslek içi eğitim gördükten sonra da ayrılmak istemeyecekleri, özelliği olan saygın bir meslek haline getirilmelidir. Bir örnek vermek gerekirse, 1990-2001 yıllarında Hesap Uzmanları Kurulundan 277 Hesap Uzmanı ayrılmış, bunların yerine yeni elemanlar alınarak yetiştirilmiş ve kamunun

hizmetine sunulmuştur. Takdir edilir ki bu süreç uğraşı ve yatırım gerektiren maliyetli bir iştir. Kişiler, verimli olmaya başladıkları çağlarda kamudan ayrılmaktadır. Bu elemanlardan kamunun yeterince yararlanabilmesi ve erozyonun önlenmesi için özlük haklarının düzeltilmesi, turne dönemlerindeki gündelik ve gider karşılıklarının gerçekçi biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Vergi denetim elemanlarına ödenen ücret, hala nitelikli üniversite mezunlarını Bakanlığımızda çalışmayı özendirici düzeyde değildir. Kamuda aynı mahiyette görev yapan SPK, Rekabet Kurulu, BDDK elemanları ile Merkez Bankası müfettişlerine ödenenlerin çok gerisinde bir ödeme yapılmaktadır. Emeklilik rejimi, emekli oluncaya kadar çalışmayı değil kamudan ayrılmayı zorlayıcı bir yapıdadır.

Kanun, vergi incelemesinin iş yerinde yapılmasını öngörmektedir. Uygulamalar, işyerinde yapılan incelemelerin verimli ve etkin olduğunu göstermektedir. Adana, Bursa, İzmit, İzmir, Ankara ve İstanbul gibi metropollerde işyerleri genelde kent merkezleri dışındadır. Denetim elemanı için bu illerde işyerine gidip gelmek ve işyerinde inceleme yapmak ulaşım sorunu nedeniyle güçlük arz etmekte, kendi vasıtalarıyla ulaşımın sağlanması kişilere ek masraf yüklemektedir. Bu soruna Harcırah Kanunu veya Genel Bütçeye dahil edilmiş Gelir İdaresi Geliştirme Fonu çerçevesinde acilen bir çözüm bulunmalıdır.

Ülkemizin yaşadığı olumsuz süreçte yozlaşmadan, moral değerlere ve yasalara bağlı olarak görevlerini yapan vergi denetim birimlerinin eleman erozyonuna uğraması devletin ciddi bir kaybı olarak değerlendirilmelidir. Vergi denetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması açısından eleman sayısının azalması değil artmasının gerekli olduğu kabul edilmelidir.

Sonuç:

Yarım yüzyılı aşan hizmet döneminde ülke çapında üst düzeyde ihtisası gerektiren vergi denetimini gerçekleştiren ve vergi sistem ve tekniğinin oluşturulması çalışmalarında başarılı hizmetler veren Hesap Uzmanları Kurulu, vergi denetiminin sorumluluğunu üstlenmeye hazır olup alt yapısını oluşturduğu "Hesap Uzmanları Kurulu Bilişim Sistemi"nin desteğinde tüm ekonomiyi kavrayacak sektörel bazda inceleme yöntemiyle vergi denetiminde etkinlik ve verimliliği gerçekleştirebilecektir. Önerilen düzenlemeler yapıldığı ve önlemler alındığında bilgi teknolojilerinin olanaklarından yararlanmak suretiyle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve bağlı dökümanlarında değinilen kamunun sağlıklı finans kaynağı olan vergi gelirlerine ilişkin sorunların önemli bir kısmının çözülebileceğine inanıyoruz.

57'nci hizmet yılında Hesap Uzmanları Kurulu ve O'nun değerli mensuplarına Millet ve Memleket hizmetinde nice yıllar diler, tüm mensuplarına saygılar sunarım.