

Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması

Temel Tasarım

Aralık 2003

(Yayın No. TÜSİAD-T/2003-12/375)

© 2003, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-71-X

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

ÖNSÖZ

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Vergi Konseyi, hukuk ve sosyal devlet ilkeleri çerçevesinde genel ekonomik politikalarla uyumlu, toplumsal katılım ve uzlaşmaya dayanan bir vergi sisteminin tesisi ve sürdürülmesini amaçlayan, bu konuda kanaat önderliği yapan ve karar vericiye destek sağlayan bir kurumdur.

Konsey'in amacı, vergi ve diğer mali yükümlülüklerle ilgili çeşitli konulardaki araştırma ve çalışmalarını, toplumun çeşitli kesimleri ve gelir politikalarını belirleyen kurumlarla paylaşmak, uluslararası gelişmeler ışığında piyasa ekonomisi ile uyumlu, adil, etkin, hukukun üstünlüğüne ve toplumsal uzlaşmaya dayalı çağdaş bir vergi sisteminin oluşturulmasına katkı temin etmektir.

"Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım" başlıklı bu çalışma, TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu altında faaliyet gösteren Kamu Reformu Çalışma Grubu ile Vergi Konseyi'nin koordinasyonunda, **"Beşinci Düşünce" Stratejik Yönetim Hizmetleri** tarafından hazırlanmıştır.

Aralık 2003

SUNUŞ

“Mükellef odaklı gelir idaresi” etkin ve modern kamu yönetiminin en temel göstergesidir.

Devletin bireye etkin ve verimli bir hizmet götürebilmesi ve piyasada düzenleyici görevini yerine getirebilmesi için köklü bir kamu reformunun gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bireylerin değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına cevap vermek, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne entegrasyonunu ve demokratikleşme sürecini derinleştirmek açısından kamu reformu, öncelikle ele alınması gereken bir konudur.

TÜSİAD, bugüne kadar kamu reformu ile ilgili olarak yürüttüğü araştırma raporu, seminer ve görüş çalışmaları ile kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması ve yönetim kapasitesinin artırılması konularının altını çizmiştir. Bu faaliyetlerin bir devamı ve tamamlayıcısı olarak, bir kamu kurumunda uygulanmak üzere bir "pilot proje" tasarlanmasının yararlı olacağı düşüncesinden hareketle, Vergi Konseyi ile işbirliği içinde, kamu reformundaki öneminden dolayı "Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması" ile ilgili bir çalışma yapılmasına karar verilmiştir. Bu amaçla, 20 Mayıs 2003 tarihinde Maliye Bakanı Sayın Kemal Unakıtan ziyaret edilerek, bu konuda kendisinin değerli destekleri alınmıştır.

Pilot proje çalışmaları başlatılırken, özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve Maliye Bakanı Sayın Kemal Unakıtan’ın bizzat görevlendirdiği Maliye Bakanlığı yetkililerinin yer aldığı bir çalışma grubu kurulmuştur. Çalışma grubu Gelir İdaresinin yeniden yapılanmasına ilişkin bugüne kadar yapılmış çalışmaları gözden geçirmiştir. Sonuç olarak tespit edilen sorunlar ve beklentiler çerçevesinde, yeni gelir idaresi modelinin geliştirilmesi "Beşinci Düşünce" Stratejik Yönetim Hizmetleri tarafından üstlenilmiştir. Model, kurumun bünyesi ve sorunlarına uygun yaklaşımlarla ve bu yaklaşımları destekleyen global networklerin destekleriyle oluşturulmuştur. Ortaya çıkan temel öneriler, aynı konularda başarılı uygulamalar geçirmiş Avustralya, İrlanda, Danimarka, ABD gibi ülkelerin Gelir İdareleri ile bizzat tartışılarak son şekillerini almıştır.

Projenin hem fonksiyonel ihtiyaçlara cevap verecek hem de mükellef odaklılığı esas alacak şekilde Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılmasına önemli katkıda

bulunacak bir çalışma olduğuna inancımız tamdır. Bu çerçevede, kamu reformu yolunda, bu tür projelerin değerdendirilmesi ve hayata geçirilmesi; ancak siyasi iradenin liderliği ve kurumlara yıllarını vermiş kadroların çabalarıyla mümkün olacaktır. Bu açıdan, TÜSİAD, köklü değışimlerin yolunu açacak her gayretin arkasındadır ve çalışmalara destek vermeye hazırdır.

Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılması, IMF 7. gözden geçirme niyet mektubunda da önemle vurgulanan konulardan birisidir. Niyet mektubunda, Gelirler Genel Müdürlüğü'nü Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirecek olan Gelir İdaresi reform düzenlemesinin 2004 yılı Mayıs ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması, 2004 yılı Temmuz ayında ise reformun TBMM tarafından kabul edilmesi bir kriter olarak belirlenmiştir. TÜSİAD'ın Vergi Konseyi ile birlikte yürüttüğü projenin yukarıda belirtilen sürece katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Projenin başarıya ulaşması dileklerimi belirtirken bu çalışmanın gerçekleşmesini sağlayan kişilere teşekkürü bir borç biliyorum. Bu vesileyle, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı ve Parlamento İşleri Komisyonu Başkanı Sayın Pekin Baran'a, proje çalışmalarının sürdüğü dönemde TÜSİAD Kamu Reformu Çalışma Grubu Başkanlığı'nı yürüten Sayın Dr. Erkut Yücaoglu'na, projede koordinatör olarak görev alan ve ardından Kamu Reformu Çalışma Grubu Başkanlığı'nı üstlenen Sayın Dr. Yılmaz Argüden'e, Vergi Konseyi Başkanı Sayın Mustafa Uysal'a, proje çalışmalarını yürüten Sayın Fatih Özçelik ve ekibine ve çalışma grubunda fikirlerini belirten değerli uzmanlara teşekkür ederim.

Ömer SABANCI
TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı

Elli yıl bekleyen reform, dünyadaki en iyi örnekler dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir.

Gerek milli gelir içerisindeki büyüklükleri, gerekse geniş kitleleri ilgilendirmeleri yönüyle vergilerin hem makro ekonomi, hem de mikro ekonomi alanındaki etkileri büyüktür. Bu nedenle, vergi politikalarının oluşturulması ülkelerin önemli ve hassas konuları arasında yer alır. Ekonomi ve sosyal politikalar ile vergilendirmenin temel ilkeleriyle uyumlu, dünyadaki gelişen trendlere cevap veren, adil, basit, etkin ve verimli, mükellef ve idarenin hukukuna saygılı bir vergi politikasının oluşturulması, ekonomik kalkınma ve toplumsal mutabakat açısından gereklidir.

Vergi politikaları en mükemmel şekilde oluşturulmuş olsa dahi, bu politikalar etkin ve verimli şekilde uygulanmadığı takdirde, sonuçlarının alınabilmesi mümkün değildir. Ülkemizin içinde bulunduğu durumda, vergi politikalarının bütün bu temel niteliklerini kaybetmiş olmasının yanında, bu politikaları uygulayacak Gelir İdaresi de yine dünyada gelişen trendlerin; yeni yönetim anlayışının dışında kalmıştır.

Tarihsel gelişime baktığımızda, elli yılı aşkın bir süredir yerli ve yabancı uzmanların değişik zaman dilimlerinde Gelir İdaresinin yapılanması ile ilgili olarak çok sayıda raporları olmasına rağmen, ne yazık ki bunların hayata geçirilmesi mümkün olamamıştır.

Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılması, makro ekonomik hedeflere ulaşılmasında belirleyici rol oynaması yanında, dünyadaki artan vergi rekabetine uyum gösterme gerekçeleriyle, diğer ülke uygulamalarında da kamu reformu alanında öncü rol oynamıştır.

Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılması ile ilgili hazırlanan tasarımda vergi politika oluşturma sürecinin güçlendirilmiş Maliye Bakanlığı'nda yapılandırılması önerilirken, bu politikaların uygulanması, güçlendirilmiş Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde yarı özerk "uygulama ajansı" olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Şu anda merkezi yapılanmada vergi türlerine göre oluşmuş ancak dünyada hemen hemen uygulaması kalmamış organizasyon modeli, temel tasarımda fonksiyon esaslı, ancak alt kırımlarda mükellef odaklı olarak yapılandırılmıştır.

Tasarımda, operasyonel süreçlerin operasyon merkezlerinde konsolidasyonu, diğer bir ifade ile ortak hizmet servisi anlayışı getirilmiştir. Bu suretle vergi dairelerinin içinde boğuldukları operasyonel işlemler ortak hizmet servislerinde yapılmak-

ta, böylece vergi daireleri asli işlevleri olan denetim ve mükellef hizmetlerine daha çok zaman ayırabilir hale gelmektedirler. Bu anlayış hizmet kalitesi ve verimliliğini de olumlu etkileyecektir.

Yeni yapılanmanın diğer temel özellikleri arasında ulusal veri yönetimi ve mükellef hizmetleri ve kurumsal gelişim ile ilgili birimler de önemli yenilikler olarak dikkati çekmektedir.

Temel tasarımın stratejik yönetim yapısı ise, performans hedeflerinin takibinden sorumlu Gelir İdaresi Kurulu ile Gelir İdaresi İcra Kurulu'nun rollerinin aynı hedefi gerçekleştirmek amacıyla ayrılmış olmasıdır.

Ülkemiz, dünyada küreselleşme sürecini en erken fark eden ülkeler arasında idi. 1980'li yılların başında serbest ekonomiye geçiş ile ilgili çok önemli düzenlemeler yapıldı. Ancak yapısal tedbirlerin alınmasında ve yeniden yapılanma çalışmalarında siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle yetersiz kalınması, 1990'lı yıllarda ülkemizin bu yarıştan kopmasına yol açmıştır. 2000'li yıllarda bu farkı ülke olarak kapatmak zorundayız. Bu nedenle, Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılması hayati önem taşımaktadır.

Şüphesiz büyük değişim projeleri, uzun soluklu ancak net olarak belirlenmiş hedeflere, cesaretle yürümeyi gerektirir. Şüphesiz büyük değişim projeleri, liderlik ister, katılımcılık ister, tüm kadrolarda inanç birliği ister. Büyük hedefe doğru kararlı ve emin adımlarla ilerleme kaydedilirken, ara hedeflerde daha yakın zamanda ortaya çıkacak başarılar ise değişime olan inancı artırır ve katılımcıların performansını ve motivasyonunu yükseltir. Çok sevdiğimiz ülkemizin bu başarılarla çok ihtiyacı var, umarız samimiyetle sürdürülen bu çalışmalarımızın da bu hedefe ulaşmada yararı olur.

Mustafa UYSAL
Vergi Konseyi Başkanı

Gecikmiş değişim ihtiyacı, sistem düzeyinde topyekün bir yeniden yapılanma çabasını zorunlu kılmaktadır.

Ülkemiz, uzun yıllar boyunca ihmal edilen, kamunun ve kamu hizmetlerinin tanımını yeniden yapma noktasına gelmiş görünmektedir.

Kamu kuruluşlarında reform gerek teknik, gerekse politik olarak her zaman güç olmuştur. "Oyunun kuralları"nı değiştirmenin gündemi oluşturduğu zamanlar, her zamankinden daha uzun dönemli bir soluk, yüksek düzeyli bir sahiplenme, yoğun bilgi birikimi ve emek gerektirmektedir.

Gelir İdareleri bu süreç içinde her zaman özel bir öneme sahip olagelmışlerdir. Bu önemin bir kısmı diğer reform çalışmalarına esin ve finans kaynağı olmalarından, daha büyük bir kısmı ise ülkelerin en büyük ve en zor gelişen ekonomik kuruluşlarını temsil etmelerinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten de Gelir İdareleri; hem iş konularının karmaşıklığı, hitap ettikleri grupların çeşitliliği ve hizmet verdikleri coğrafyanın genişliği, hem de ekonomik büyüklükleri nedeniyle ülkelerin yönetilmesi en güç kurumlarındandır.

2004 yılı için 60 milyar dolar civarında bir kaynağın ekonomiden çekilmesine aracılık edecek Türk Gelir İdaresi de, kamu reformu sürecinin en önemli noktasını oluşturacak, ülke olarak kamu reformu girişimimizin ilk büyük sınavını muhtemelen Gelir İdaresi verecektir.

İdareye bir organizasyon olarak baktığımızda ise, böylesine güç ve öneminin bulunduğu Türk ekonomisi içinde oldukça "içe dönük" bir görüntü verdiğini izlemekteyiz. Bu durum, kurum içinde güçlü kültürel özellikler oluşmasına olanak sağlamakla birlikte, pek çok açıdan da İdarenin gelişmesini engellemektedir. Mevcut yapı, yüzyılı aşkın geçmişı bulunan tasarım kriterlerinin etkisinden kurtulamamış; çevre koşulları çok değiştiiği halde kurum, aynı oranda bir dönüşüm yaşayamamıştır.

Uzun yıllar boyunca biriken değişim ihtiyacının, kısmi çabaları anlamlı olmaktan çıkardığı bir dönemin içindeyiz. Bu nedenle Türk vergi sisteminin bütün oyuncularını kadar Gelir İdaresi de temel motifini gözden geçirmek durumundadır. Rapor da işlenen konular esasen bu amaca yönelik bir içerik ile hazırlanmış ve İdare'nin dışa açılma gereği etrafında şekillenmiştir.

Türk vergi yönetimi ilgi noktasını iç vergisel ve idari sorunlardan, vergi mükelleflerine, Türk ve Dünya ekonomisine çevirmek zorundadır. Bu değişiklik, doğru

vergileme kararının oluşturulmasından, eksiksiz bir uygulama için gerekli kurumsal kapasitenin geliştirilmesine kadar pek çok yeni unsuru gündeme getirecektir. İdare, vergi mükelleflerini anlamalı, farklılıklarından ve ihtiyaçlarından haberdar olmalı, mükelleflerine bilgi verme, sorun çözme, hesap verme anlayışı ile yaklaşabilmeli ve bu yaklaşımın kurumsal altyapısını kurabilmelidir. Vergi sistemimizin en önemli sorunu olan "kayıt dışı ekonomi"nin çözümü de, İdarenin bütün ekonomik aktiviteleri yakından izlemesine olanak verecek şekilde Türk ekonomisine bakan "dışa dönük" bir yapı kurabilmesinde yatmaktadır.

Toplumsal olarak bu çabalara en hazır dönemlerimizden birini yaşamaktayız. Üstelik çok yakın zamanda yaşadığımız bir tecrübe bu konuda umutlanmamız için yeterince neden sağlamaktadır. Bu deneyim, güçlü bir model ve program, yetkin kadrolar, ilgili kurumlar arasında tam bir işbirliği ve siyasi sahiplenmeyi sağlayabildiğimiz oranda, yıllardır çözümü için yol alamadığımız pek çok ulusal sorunumuzu çözebileceğimizin kanıtı olmuştur.

Türkiye enflasyon sorununu çözme yoluna girmiştir, artık Gelir İdaresi için sorumluluk üstlenmenin zamanıdır!

R. Fatih ÖZÇELİK
“Beşinci Düşünce”
Stratejik Yönetim Hizmetleri

PROJE EKİBİ

“Beşinci Düşünce”

Stratejik Yönetim Hizmetleri

Giderek karmaşılaşan günümüz dinamik iş yaşamı, kurumların içinde bulundukları çevrenin, bu çevrenin içindeki tüm tarafların davranışlarının bir sistem bütünlüğü içinde sürekli olarak izlenebilmesini ve yönetilebilmesini gerektirmektedir.

Yönetim süreçlerini iş yaşamının yeni dinamiklerine göre düzenlemeyi, anlamayı, kontrol edilemeyen algılanabilir ve yönetilebilir hale getirmeyi hedefleyen yaklaşımları bir araya getiren, "Beşinci Düşünce" konsepti R. Fatih Özçelik tarafından geliştirilmiştir. Yaklaşım, kendisinin, kamu ve özel pek çok kurum ve sektördeki 20 yılı aşan yöneticilik deneyimi, uluslararası finans, teknoloji ve danışmanlık merkezleri ile olan ilişkileri sonucunda ortaya çıkmıştır.

Konseptin temel misyonu, kurumların gerçek potansiyellerini ortaya çıkarmak organizasyon, yönetim ve birikim (knowledge) mimarilerini geliştirmektir.

Bu misyon, global olarak kabul gören dört ayrı düşünce biçiminin bütünlük uygulamalarıyla gerçekleştirilmektedir. “Beşinci Düşünce”, kurumları içinde bulundukları sosyal ve ekonomik sistemler ile birlikte inceler, bu sistemler içindeki oyuncuların (rakipler, müşteriler, çalışanlar, tedarikçiler vb.) davranışlarını ve aralarındaki etkileşimleri modeller, kurumların karar süreçlerini yüksek işlem yetenekli teknolojiler ile yapılandırır ve ilke olarak "network" temelli esnek organizasyon modelleri üzerine kuruludur.

Yaklaşımın çok disiplinli niteliği nedeniyle beş ayrı global kuruluş ile stratejik işbirliği içinde çalışılmaktadır.

"Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması", Türkiye’de "Beşinci Düşünce" konseptinin bir bütün olarak uygulandığı ilk çalışmadır.

“Beşinci Düşünce” Proje Ekibi

R. Fatih Özçelik, Genel Direktör

Demet Penpecioglu, Direktör

Ali Ünal, Direktör

Katkılar:

Glenn Jenkins, Harvard University

Michael Goold, Ashridge Strategic Management Center

Larry G. Westfall, IRS ve US Treasury

Mary Dwyer, Brian Boyle, Christopher Clayton, Irish Revenue Commissioners

Astrid Boel, Inge - Marie Christoffersen, Toldskat - Denmark Customs and Tax Administration

ATO - Australian Tax Office

Özgeçmişler

R. Fatih ÖZÇELİK

1961 yılında Konya’da doğan R. Fatih Özçelik, 1983 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nden lisans, 1991 yılında University of Illinois U-C’den yüksek lisans derecesi aldı.

1983-1995 yılları arasında Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanlığı ve Baş Hesap Uzmanlığı görevlerinde bulundu. 1995-1997 yılları arasında Hesap Uzmanları Kurulu Başkan Yardımcılığı yaptı.

1997 yılında kamu hizmetinden ayrılan R. Fatih Özçelik, 2003 yılına kadar ülkemizin önde gelen gruplarında Başkan Yardımcılığı (Finansman), Bilgi Teknolojileri Yöneticiliği (CIO), Yönetim Kurulu Üyeliği ve Murahhas Azalık görevlerinde bulundu.

Yatırım Bankacılığı, Vergi Denetimi, Mali Hukuk Sistemleri, Bütçe Konsolidasyon Sistemleri, Organizasyon Modelleri, Bilgi-Birikim Yönetimi, Aktivite Temelli Maliyetleme-Bütçeleme, Değişim Mühendisliği, Sistem Düşüncesi konularında çalışmaları bulunan R. Fatih Özçelik, World Future Society, Foresight Institute, APQC, Strategic Planning Society, System Dynamics Society üyesidir.

Demet PENPECİOĞLU

1972 yılında doğan Demet Penpecioğlu, 1990 yılında TED Ankara Koleji'nden mezun oldu; 1994 yılında Bilkent Üniversitesi'nden Endüstri Mühendisliği lisansı, 1997 yılında Carnegie Mellon University'den MBA derecesi aldı.

1997-2000 yılları arasında ABD'de ExxonMobil şirketinde çalışan Penpecioğlu, 2000-2003 yılları arasında Türkiye'de bir Holding'in Stratejik Planlama bölümünde görev yaptı. 2003 yılından itibaren "Beşinci Düşünce"de Sistem Modelleme Direktörü olarak rol almaktadır.

Ali ÜNAL

1975 yılında doğan Ali Ünal, 1997 yılında Boğaziçi Üniversitesi'nden İnşaat Mühendisliği lisansı, 2001 yılında Emory University'den MBA derecesi aldı.

1997-1999 yılları arasında bir yatırım şirketinde Kurumsal Finansman Uzmanı, 2000-2002 yılları arasında ABD'de çeşitli şirketlerde danışman olarak çalıştı. 2003 yılında "Beşinci Düşünce"de Organizasyon Tasarım Hizmetleri Direktörü olarak görev aldı.

İÇİNDEKİLER

1. YÖNETİCİ ÖZETİ	17
2. PROJE YAKLAŞIMI	23
2.1 Proje Yaklaşımı	25
2.2 Sorun Analizi	27
3. STRATEJİK YÖNETİM	29
3.1 Giriş	31
3.2 Yasal Statü	32
3.2.1 Dengeli Bağımsızlık	32
3.2.2 Birim Roller	33
3.3 Stratejik Yönetim Yapısı	34
3.3.1 Birim Roller	35
3.4 Stratejik Yönetim Sistemi	36
3.4.1 Kurumsal Gelişim & Koordinasyon (KGK) Fonksiyonu	36
3.4.2 Birim Roller	37
3.5 İç Denetim Birimi	38
3.5.1 İç Denetim Organizasyon Yapısı	39
3.5.2 Birim Roller	39
4. “VERGİ POLİTİKASI ÜRETİMİ” SÜRECİ	41
4.1 Giriş	43
4.2 Birim Roller	45
4.2.1 Tanımlanmış Vergi Politikası Oluşturma Süreci	45
4.2.2 Politika Ve Uygulama Birimleri Arasındaki Etkileşimin Dengeli Kurulması	45
4.2.3 İlgili Kurum Ve Kuruluşlar İlişkisinin Dengeli Kurulması	46
4.2.4 İdarenin Vergi Politikası Analiz Yeteneğinin Güçlendirilmesi	47
4.2.5 Yasal Modelleme Ve Kodifikasyon Süreci	48
5. MÜKELLEF HİZMETLERİ	51
5.1 Giriş	53
5.2 Mükellef Segmentasyonu	55
5.3 Mükellef Hizmetleri Organizasyon Yapısı	56
5.4 Özel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü	56
5.4.1 Özel Mükellef Hizmetleri Fonksiyonları	57

5.5 Genel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü	58
5.5.1 Genel Mükellef Hizmetleri Fonksiyonları	58
5.6. Vergi Daireleri Direktörlüğü	59
5.6.1 Yeni Vergi Dairesi Modelinde Yerel Ve Merkezi Yapı	59
6. VERGİ YÖNETİMİ	61
6.1 Giriş	63
6.2 Vergi Yönetimi Organizasyon Yapısı	63
6.3 Vergi Yönetimi Fonksiyonları	64
7. ORTAK HİZMETLER	67
7.1 Giriş	69
7.2 Ortak Hizmetler Organizasyon Yapısı	70
7.3 Ortak Hizmetler Fonksiyonları	71
8. UYUM YÖNETİMİ	73
8.1 Giriş	75
8.2 Uyum Yönetimi Organizasyon Yapısı	76
8.3 Özel Denetim Grup Başkanlığı	76
8.3.1 Özel Denetim Grup Başkanlığı Fonksiyonları	77
8.3.2 Özel Denetim Süreci	78
8.4 Sistem Denetimi Grup Başkanlığı	78
8.4.1 Birim Rollerini	79
8.4.2 Sistem Denetimi Süreci	80
8.5 Destek Hizmetleri Direktörlüğü	80
8.6 Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü	81
9. ULUSAL VERİ YÖNETİMİ SÜRECİ	83
9.1 Giriş	85
9.2 Ulusal Veri Yönetimi Organizasyon Yapısı	88
9.3 Birim Rollerini	88
9.4 Tek Beyannamenin Elektronik Olarak Toplanması	89
10 SONUÇ	91

B Ö L Ü M

YÖNETİCİ ÖZETİ

1. YÖNETİCİ ÖZETİ

Türk Gelir İdaresi İçin Yeni Bir Model Önerisi

Gerek iç analizler, gerekse dünya vergi yönetimleri üzerinde yaptığımız incelemeler sonucunda, Türk Gelir İdaresinin esasen dört temel düzeyde sorunlarının olduğu tespit edilmiştir. Rapor, bu sorunların tamamına yönelik bir bütün model önerisi üzerine kuruludur.

Temel Model

Model, genel özellikleri itibariyle fonksiyonel bir organizasyonu temsil etmekte, ana süreçlerinde mükellef temelli bir alt yapılanmayı öngörmektedir.

Nihai model şekillendirilmeden önce, Türk vergi mükelleflerinin, bütün segmentleri itibariyle sosyal ve ekonomik davranış modellerinin (uyum modelleri) geliştirilmesi gerekmektedir.

Kurumsal Gelişim

Genel olarak Gelir İdarelerinin kendilerini geliştirmekte yaşadığı güçlükleri ortadan kaldırmayı hedefleyen, temel süreçlerdeki sorunları çözecek, gerekli kurumsal kapasiteyi yaratacak, değişim yeteneğini kurumsallaştıracak yeni bir Gelir İdaresi Stratejik Yönetim Yapısı önerilmiştir. Bu yapı temel unsurları itibariyle;

- Yeni Yasal Statü,
- Gelir İdaresi Kurulu,
- İcra Kurulu,
- Stratejik Yönetim Sistemi,
- Kurumsal Gelişim Birimi,
- İç Denetim Birimi'ni

içermektedir.

Vergi Politikası Geliştirme

Vergi politikalarının geliştirilme süreci, fikirlerin oluşturulmasından TBMM'de yasalaşmasına kadar bir tam süreç olarak tanımlanmıştır. Bu yapı içinde;

- Vergi politikası geliştirme fonksiyonu Maliye Bakanlığı'na bırakılmış, böylece politika geliştirme ve uygulama aşamaları birbirinden ayrılmış,

- İlgili tarafların dengeli katılımını sağlayacak şekilde açık ve şeffaf bir süreç tanımlanmış,
- Politika üreticileri, vergileme kararının bütün ekonomi, işletmeler ve toplum üzerindeki etkilerinin tam analizi sorumluluğunu üstlenmelerine imkan verecek şekilde, birikim ve teknolojik olanaklarla güçlendirilmiş,
- Toplam vergi yükünün önemli bir kısmını taşıyan sınırlı sayıda mükellefin vergi politikalarından tek tek nasıl etkilendiklerine ilişkin özel modeller tasarlanmış ve politika üretim sürecinin bir enstrümanı olarak karar süreçlerine dahil edilmiştir.

Mükellef Hizmetleri (Vergi Daireleri)

Rapor, mükellef hizmetleri için tamamen yeni bir model önermektedir. Oldukça parçalanmış görünen mevcut yapı; aynı vergi hasılatı, aynı mükellef sayısı ve aynı iş yükü ile uğraşan benzer ülke uygulamalarına göre olağandışı bir verimsizliğe neden olmaktadır. Verimsizlik, mükellefler tarafından doğrudan üstlenilen uyum maliyetleri dikkate alındığında çok daha yüksektir.

Verimsizliğin önemli bir kısmı, beyanname kabul ve işleme sürecindeki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu aşamadaki sorunlar, vergi sisteminin bir bütün olarak yönetimini bile engellemektedir. Bu süreç, modelimizde ilke olarak tamamen bir e-devlet uygulaması olarak tasarlanmıştır.

Tasarlanan e-devlet yapısı, aynı ekonomik aktivite üzerinden birden fazla yasa gereğince verilmek durumunda olan SSK, DİE gibi kamu kurumlarının beyanname-lerinin de konsolidasyonunu içermektedir. Böylece;

- Mükelleflerin söz konusu kamu beyanları için tek bir noktada ortak bildirimde bulunmaları,
- Bu beyanların denetimi ile ilgili, söz konusu kuruluşların ayrı ayrı barındırdığı kontrol mekanizmalarının konsolidasyonu

olanaklı hale getirilmiştir.

Mükellef hizmetleri, İdarenin, mükelleflerin farklı gereksinimlerine yönelik özel ürün ve hizmetler geliştirmesine olanak verecek şekilde segmente edilmiştir. Özel hizmet ihtiyacı bulunan mükellef grupları (büyük mükellefler ve yabancı şirketler) için ayrı yetkinlikte hizmet birimleri kurulması öngörülmüş; İdare ile olan bütün iliş-

kilerin tek noktadan gerçekleşmesine olanak verecek şekilde "Mükellef Temsilciliği" kadrosu önerilmiştir.

Vergi dairelerinin rolü, (gerçek mükellef odaklılık sağlanacak şekilde) rutin operasyonlarının önemli bir kısmı merkezileştirilerek, esasen yerel iletişim, destek ve izleme fonksiyonları etrafında yeniden tanımlanmıştır.

Kayıtdışı Ekonominin Vergilenmesi

Kayıtdışı ekonominin ulaştığı boyut vergi denetimindeki sorunlar kadar, ülke olarak bilgi altyapımızın yetersizliğinden de kaynaklanmaktadır. Bu nedenle rapor, "Uyum Yönetimi"nin yanında "Ulusal Veri Altyapısı"nı da inceleme konusu yapmıştır.

Denetim dahil olmak üzere, vergi yasalarına tam ve zamanında gönüllü uyumunun sağlanması bütün unsurları ile bir süreç olarak tanımlanmış ve "Sistem Yaklaşımı" ile yeniden yapılandırılmıştır.

Geçerli ve güvenilir bilgiye ulaşmak, bu ülkedeki ekonomik karar alıcıların çoğunun yaşadığı temel bir sorundur. Bu eksikliğin en önemli nedeni ise ulusal düzeyde nitelikli ekonomik bilginin üretimi, değişimi ve kullanımını gerçek anlamda yönetebilecek bir kurumsal kapasite ve sahipliğin olmamasıdır.

Raporun bu rolü üstlenecek bir kurum arayışı, Maliye Bakanlığı ile sonuçlanmıştır. Zira, hem sahip olduğu kaynaklar, hem de yasal yetkileri itibarıyla bu sorumluluk bugün itibarıyla bile Maliye Bakanlığı'na verilmiş durumdadır. Bakanlığın bu ulusal misyonu rapor içerisinde açık olarak tanımlanmış ve yeni Gelir İdaresinin temel süreçlerinden birisi haline getirilmiştir.

Sonuç

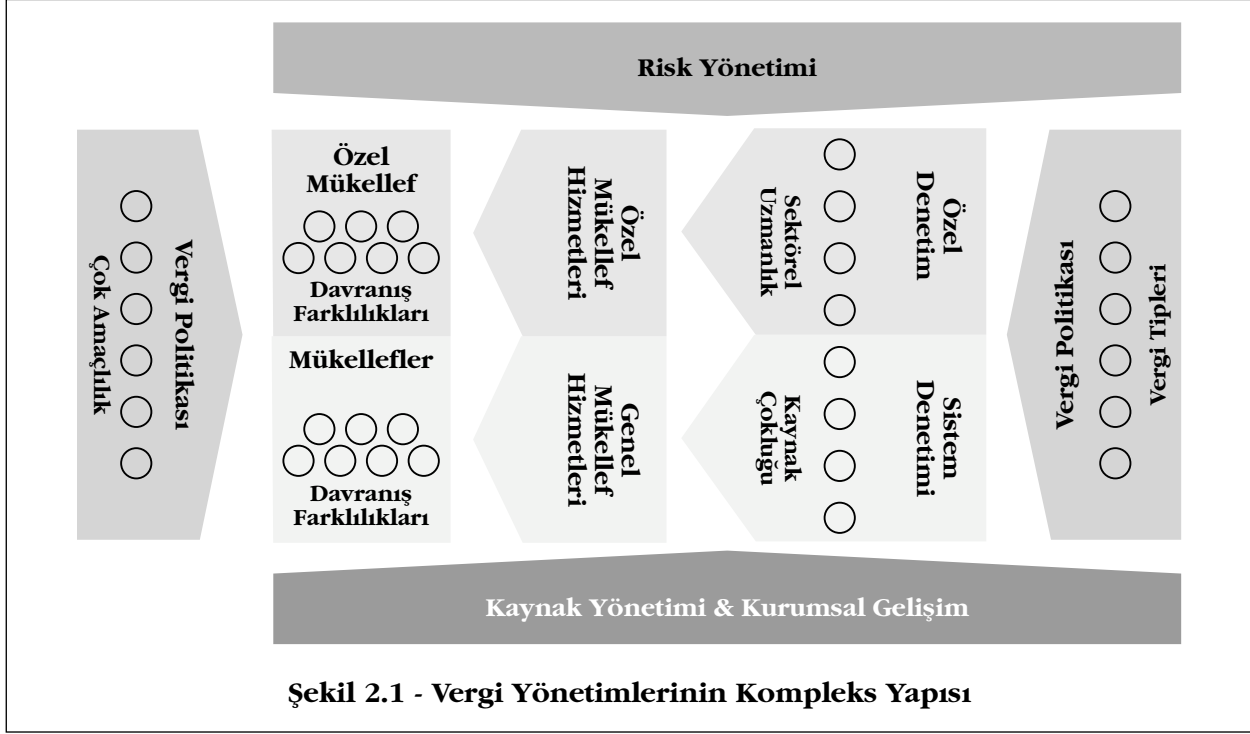
Model, Gelir İdaresinin mevcut yapısında esaslı bir değişiklik önermekte, bu nedenle de ciddi bir değişim çabası, kaynak ihtiyacı ve siyasi sahiplenme gerektirmektedir. Ancak aynı ölçüde de ülke ekonomisine etki potansiyeli öngörmektedir.

B Ö L Ü M 2

PROJE YAKLAŞIMI

2. PROJE YAKLAŞIMI

Kompleks Organizasyonlar ve Sistem Yaklaşımı



2.1 Proje Yaklaşımı

Önerilen model esasen iki temel yöntem kullanılarak geliştirilmiştir: "Kompleks Organizasyon Tasarımı" ve "Sistem Yaklaşımı".

Organizasyon teorileri, bir kurumun sunduğu ürün sayısı, içinde bulunduğu pazarların farklılığı ve müşteri gruplarının çeşitliliği arttıkça, zorlaşan yönetim ihtiyaçlarını özel bir kategori olarak değerlendirir; "Kompleks Organizasyonlar" olarak tanımlanan bu kurumlar için özel tasarım yöntemleri önerir.

Gelir İdareleri de, uğraşı konularını oluşturan çok sayıda vergi, bir ekonominin bütün sektörlerini etkileyen uygulamaları, oldukça farklı davranış özellikleri gösteren ve bütün ülke coğrafyasına dağılmış mükellef grupları, vergi politikalarının arkasındaki çok amaçlılık nedenleriyle kompleks organizasyon özellikleri göstermektedir.

Yukarıda, Şekil 2-1'de bir Gelir İdaresi içinde yönetim konusu olan unsurlar resmedilmiştir. Bu unsurların her birinin kendi içlerinde ve birbirlerinin kurumsal ob-

jektiflerine zarar vermeyecek şekilde "birlikte" yönetilmesi, Gelir İdareleri'nin arkasındaki karmaşık ve yüksek seviyeli yönetim ihtiyacını net olarak tanımlamaktadır.

Organizasyon modelinin geliştirilmesi sırasında bu ihtiyaç, kompleks yapısal ilişkiler üzerine uzmanlaşmış kurumlar ile yapılan koşullu işbirlikleri çerçevesinde özel olarak değerlendirme konusu yapılmıştır.

İkinci temel yöntemimiz olan "Sistem Yaklaşımı"nı önemli hale getiren sorun ise, vergi sistemini bir bütün olarak ve tüm etkileşimleri gözönünde bulundurarak görme zorluğudur. Yaşanılan sorunlar, gerçekte sistemdeki bütün oyuncuların –vergi daireleri, mükellefler, denetim birimleri, vergi yargısı, vb.– konumları, davranışları ve aralarındaki etkileşimler sonucu ortaya çıkmaktadır. Her bir sorunu sistemin bütünü ile ilişkilerini göz ardı ederek, kendi içinde analiz etmek, gerçek nedenleri anlamamız için yeterli olmayacaktır. Hangi yaklaşım kullanılırsa kullanılsın, yargının mükellefler, mükelleflerin politika üreticileri, idarenin politikacılar, vergi dairelerinin mükellefler ile çift yönlü etkileşimleri bütün olarak incelenmeksizin uygulanabilir ve kalıcı çözümler üretimini olanaklı görmemekteyiz.

Bu gereksinimi karşılayacak şekilde, çalışmamız, "Sistem Yaklaşımı"nı temel bir metodoloji olarak kullanmıştır. Özellikle “Uyum Yönetimi” sürecinin tasarımında sistem düşüncesi ve dinamiklerine yoğun olarak başvurulmuştur.

Ayrıca, gerek mevcut sistemdeki eksikliklerin daha iyi anlaşılması, gerekse önerilen yapısal tasarım hedeflerinin matematiksel olarak somutlaştırılması amacıyla Türk vergi sistemi için, sınırlı kaynaklarla bile olsa, bir "dinamik uyum modeli" denemesi yapılmış; vergi sistemi temel mükellef segment davranışları modellenmiştir. Model sonuçları raporda yapılan önerilerin ekonomik sonuçlarının değerlendirilmesinde kullanılmıştır.

Rapor, proje ekibinin olduğu kadar uluslararası uzmanların da katkılarını içermektedir. Önerilen model Harvard Üniversitesi Uluslararası Vergi Programı eski yöneticisi Prof. Glenn P. Jenkins, Amerikan Gelir İdaresi eski uzmanlarından ve halen Amerikan Hazinesi adına uluslararası vergi danışmanlığı yapan Larry G. Westfall, Avustralya Vergi İdaresi'ni yeniden yapılandıran danışman şirketler, İrlanda Gelir İdaresi (Irish Revenue Commissioners) Stratejik Planlama Birimi, Danimarka Gelir İdaresi (Told Skat) Vergi Yönetimi, Stratejik Planlama ve Mükellef Hizmetleri birimleri ile çalışma ve tartışma olanağı bulunarak son halini almıştır.

Raporun yönetim mimarisi bir bütün kavramsal model önerisi oluşturmaktadır. Çoğu süreçler, bağımsız olarak uygulanmalarını engelleyecek ölçüde bütünleşik

özellikler göstermektedir. Tekrar hatırlatmak istediğimiz nokta, nihai model şekillenmeden önce, Türk vergi mükelleflerinin, bütün segmentleri itibariyle sosyal ve ekonomik davranış modellerinin (uyum modelleri) geliştirilmesi zorunluluğudur. Ayrıca tasarımda kullanılan bazı verilerin doğrulanma şansının olmaması, bir kısım bilgilere ulaşmadaki sorunlar, iç süreçlerin ve yetkinliklerin tam olarak incelenmesindeki güçlükler, matematiksel modellerin kısıtlı zaman ve kaynak kullanımı ile gerçekleştirilmek durumunda kalınması gibi nedenler, bu çapta bir değişim uygulaması için ek çalışma gerekliliğini zorunlu kılmaktadır.

2.2 Sorun Analizi

Yapılan çalışmalarda İdarenin mevcut sorunları aşağıdaki başlıklar altında toplanmıştır.

Temel Sorunlar			
<ul style="list-style-type: none"> • İç Dönük Organizasyon Yapısı • Yetersiz Vergi Politikası Oluşturma Süreci • Parçalanmış Organizasyon Yapısı ve Süreçler • Yetersiz Kurumsal Kapasite ve Yoğun Verimsizlikler • Devlet Kurumları Arasında Koordinasyon ve Dayanışma Eksikliği 			
İç Dönük Organizasyon <ul style="list-style-type: none"> • Mükellef davranışları bilgi ve ilgi eksikliği • Ulusal bilgi altyapısının zayıflığı • Hizmet kültürünün gelişmemiş olması • Vergi dışı uzmanlık eksikliği • Ekonomik koşullara uyum zorlukları • Uluslararası rekabet ve dayanışma eksikliği 	Vergi Politikası Süreci <ul style="list-style-type: none"> • Sahiplik sorunu • Politika ve uygulama tekliği • İlgili kurum ve kuruluşların tam katkısının sağlanamaması • İdari ve politik müdahaleye açıklık • Analitik araştırma ve modelleme eksikliği • Kodifikasyon standartları ve yasal modelleme eksikliği 	Kurumsal Kapasite <ul style="list-style-type: none"> • Yasal statü • Stratejik yönetim altyapısının eksikliği • Performans sisteminin bulunmaması • Yetkin kaynak problemleri • Dağınık ve etkisiz teknoloji kullanımı • Kaynak birliğinin olmaması 	
Parçalanmış Organizasyon Yapısı <ul style="list-style-type: none"> • Vergi tipi odaklı organizasyon yapısı • Yerel yapı üzerinde sınırlı kontrol • Dört farklı denetim birimi 	Kamu Kurumları Koordinasyon & İşbirliği <ul style="list-style-type: none"> • Dağınık bilgi altyapısı • Düşük seviyede koordinasyon • Kısıtlı bilgi paylaşımı • Uyumsuz teknoloji kullanımı 		

Görülebileceği gibi İdarenin sorunları esasen; temel motifinin iç dönük olması, vergi politikası sürecindeki zaafiyetler, kurumsal kapasitesine ilişkin sınırlılıklar, organizasyon yapısındaki parçalanmışlık ve ilgili kamu kurumları arasındaki işbirliği eksikliği etrafında oluşmaktadır.

B Ö L Ü M

STRATEJİK YÖNETİM

3. STRATEJİK YÖNETİM

İdarenin Yönetim Yapısı ve İşleyişi

Süreç Misyonu İçinde bulunduğu kompleks çevreyi kavrayarak Türk vergi sistemini politika beklentileri çerçevesinde yönetebilmek.	Süreç Vizyonu Türk vergi sistemini yönetebilecek kurumsal kapa- siteye sahip, kendi kendisini geliştirebilen bir Gelir İdaresi.
--	---

Stratejik Yönetim Süreci

Temel Stratejiler <ul style="list-style-type: none">• Dengeli Disiplin Temsili• Dengeli Kültür Temsili• Vizyon ve Uygulama Ayrımı• Fonksiyonlar Üstü Uygulama Birliği	Tasarım Önerileri <ul style="list-style-type: none">• Gelir İdaresi Kurulu• İcra Kurulu• Stratejik Yönetim Sistemi	Kritik Başarı Faktörleri <ul style="list-style-type: none">• Yasal Statü• Fonksiyonel Yetkinlikler
---	---	--

Stratejik Yönetim Sistemi

Temel Stratejiler <ul style="list-style-type: none">• Sistem Yaklaşımı• İç ve Dış Dinamiklerin Sürekli İzlenmesi• Müdahale Noktalarının Tespiti• Uygulamanın Koordinasyonu• Tüm İdareye Nüfuz• Sistematik Öğrenme ve Gelişim Süreci	Tasarım Önerileri <ul style="list-style-type: none">• Merkezi Yönetim Fonksiyonu• Birim Bazında Kurumsal Gelişim• Bütçe ve Stratejik Planlama Süreci	Kritik Başarı Faktörleri <ul style="list-style-type: none">• Yetkin İnsan Kaynakları• Süreç-Yetkinlik-Performans-Bütçe Entegrasyonu
---	---	---

3.1 Giriş

Türk Gelir İdaresinin yönetsel sorunlarının çoğu merkezi (stratejik) yönetim yapısının kuruluşundaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır. İdare, bu yapısal sorunlar nedeniyle, değişen koşullara göre kendisini yeniden yapılandıracak süreçleri başlatamamıştır. Mükellefler ile temas yeri olması nedeniyle vergi dairelerindeki sorunlar öne çıkmakla birlikte; temeldeki sorunlar esasen İdarenin kendi kendisini geliştirememesinden kaynaklanmaktadır. Bir servis noktası olarak vergi daireleri, İdarenin mutfağında yeni ürün, hizmet ve yaklaşımlar geliştirilememesinin sıkıntılarını yaşamaktadırlar.

Bu sorunların bir kısmının temelinde organizasyonun yasal statüsünü gözlemleyebiliriz. Mevcut yasal statü kurumun ihtiyacı olan stratejik kaynakları yaratamamakta, orta vadeli değişim çabalarının sahiplenilmesine olanak tanıyacak ölçüde yönetim

sürekliliğini sağlayamamakta, uygulama bağımsızlığı ve tutarlılığı için gerekli politik korumayı temin edememektedir.

Sosyal olarak bakıldığı zaman ise, kurumun stratejik düzeyde yönetiminde kültürel bir teklik hemen göze çarpmaktadır. Kurumun nitelikli insan gücü yetiştirme özelliği nedeniyle, yıllar boyunca İdarenin gerektirdiği bütün yönetsel sorumluluklar esasen kurum içinden yetiştirdiği fakat tek bir eğitim, meslek ve kültürden gelen profesyonellerden beklenmiştir. Bu durum, bünyesi itibarıyla kompleks bir nitelik gösteren organizasyonda en az işin konusu (vergi) kadar önemli olan diğer fonksiyonel kapasitelerin (organizasyon yönetimi, insan kaynakları, teknoloji v.b.) gelişmesini engellemiştir.

"Stratejik Yönetim", bütün organizasyonların en kritik yapılanma düzeyidir. Bu düzeyde yapılan tercihler bir bütün olarak organizasyonları derinden etkiler. Yapılan incelemelerde başarılı Gelir İdarelerinin çoğunda, içinde bulundukları iç ve dış dinamikleri sürekli olarak analiz edebilecek, bu karmaşık ilişkileri belirleyeceği kurumsal politikalarla yönetebilecek, kendisine verilen ulusal misyonu yerine getirecek kurumsal kapasiteyi yaratacak, bu kapasiteyi kendi hedefleri doğrultusunda yönetebilecek bir "Stratejik Yönetim" ve bu işleyişi organizasyonun bütün alt süreçlerine titizlikle taşıyacak bir "Yönetim Sistemi"nin güçlü izleri gözlemlenmektedir.

Bu kapsamda İdarenin stratejik mimarisine özel bir önem verilmiş ve yukarıda yapılan belirlemeler doğrultusunda yeni bir yapılanma önerilmiştir.

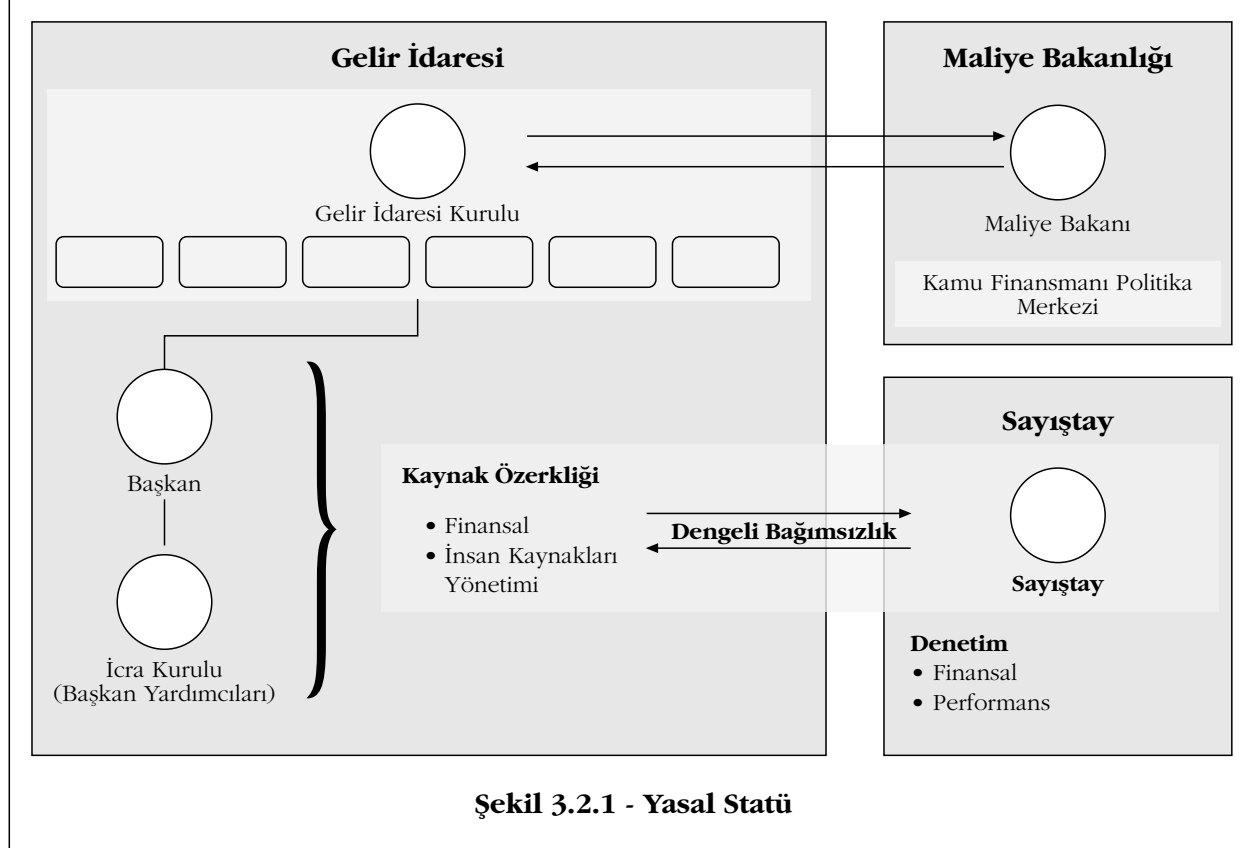
3.2 Yasal Statü

3.2.1 Dengeli Bağımsızlık

Yeni yapı "kaynak", "koruma" ve "süreklilik" kriterleri etrafında ve organizasyonel bir bütünlük sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

Gerekli kurumsal kapasitenin yaratılabilmesi ve kaynakların hedeflere uygun olarak kullanılabilmesi için İdarenin anahtar karar verme mekanizmalarının büyük bir kısmında bağımsızlık ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak bu durum, bağımsızlığa konu olan unsurların siyasi irade ve kamuoyu tarafından denetlenmesi ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda dünyada izlenebilirliği en yüksek yasal statü uygulamalarını, siyasi irade ile Gelir İdaresi arasında yapılan, İdarenin siyasi otoriteye orta ve uzun vadeli finansal ve operasyonel hedeflerini taahhüt ettiği, performansın hedeflerin gerçekleşme oranları ile ölçüldüğü ve İdareye tahsis edilen kay-

nakların bu çerçevede belirlendiği kontratlar şeklinde izlemekteyiz. Önerilen modelde de Maliye Bakanlığı, belirlediği performans hedeflerini gerçekleştirmesi karşılığında, İdareye gereken "kaynak", "koruma" ve "süreklilik" ihtiyacını karşılayacak bağımsız bir statü tanımaktadır. Bu statü Gelir İdaresi Özel Kanunu içinde gerçekleştirilecektir.



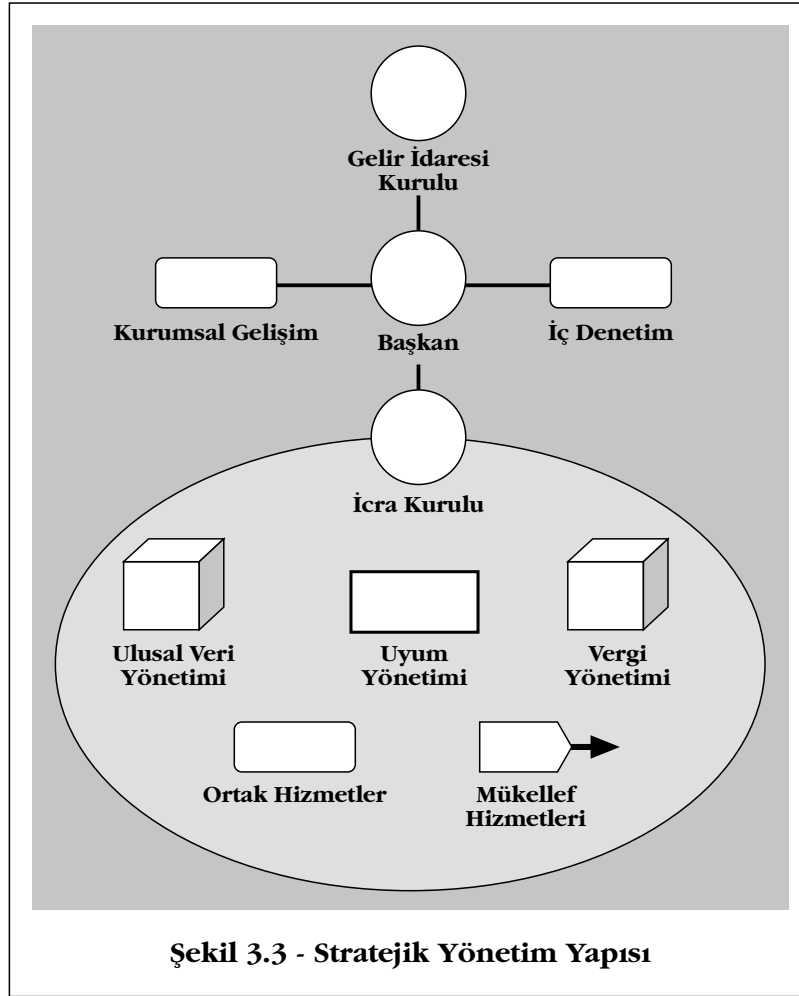
3.2.2 Birim Roller

Gelir İdaresinin yeni yasal statüsü; Maliye Bakanlığı dışında, finansal, insan kaynakları ve performans yönetimi konularında kendi politikalarını belirleme yeteneğine sahip, ancak yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasa tasarısına göre dış denetime tabi olan, ayrıca kamuoyuna düzenli olarak hedeflerini ve performansını raporlayan bir yapı öngörmektedir.



 <p>Gelir İdaresi Kurulu</p> <p>Başkan</p>	<p>Gelir İdaresi Kurulu, bir başkan, İcra Kurulu Başkanı ve 7 üyeden oluşur. İcra Kurulu Başkanı 5 senelik bir süre için, diğer üyeler ise 3 senelik bir süre için üçlü kararname (Maliye Bakanı'nın önerisi, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın onayı) ile atanır. Gelir İdaresi Kurulu üyeleri temel fonksiyonel yetkinliklerin tamamını Kurul'a taşıyacak şekilde ve "küresel vizyon" katabilecek profilde kişilerden seçilirler.</p> <p>İcra Kurulu Başkanı ve Gelir İdaresi Kurulu üyeleri, Maliye Bakanlığı'na kendi Gelir İdaresi vizyon ve hedeflerini projelendiren adaylar arasından seçilir. Gelir İdaresi Kurulu üyelerinin maaşları ve performansa dayalı ücretlendirmeleri, atama öncesinde sundukları vizyon ve hedefleri ile ilişkili olarak önceden belirlenmiş şartlar dahilinde Maliye Bakanı tarafından belirlenir, Başbakan tarafından onaylanır. Gelir İdaresi Kurulu Başkanı ve üyeleri görev sürelerinin sonunda tekrar seçilebilirler.</p> <p>Gelir İdaresi Kurulu düzenli olarak İdare'nin performansını raporlar ve bu raporları Bakanlar Kurulu'na ve kamuoyuna sunar.</p>
 <p>Başkan</p> <p>İcra Kurulu (Başkan Yardımcıları)</p>	<p>Başkan Yardımcıları Başkan'ın önerisi ve Gelir İdaresi Kurulu'nun onayı ile atanır ve İcra Kurulu'nu oluştururlar. Başkan Yardımcıları'nın belirli görev süreleri yoktur ve yine Başkan'ın önerisi ve Gelir İdaresi Kurulu'nun onayı ile görevlerinden alınabilirler.</p>

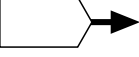

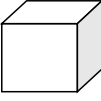

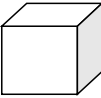
3.3 Stratejik Yönetim Yapısı

İdarenin “Stratejik Yönetim” yapısı, vergi sistemini yönetme işinin gerektirdiği bütün kurumsal yetkinlikleri bir araya getiren, kültürel olarak dengelenmiş ve izlenebilirliği yüksek bir stratejik karar verme mekanizması olarak tasarlanmıştır. Yapıyı oluşturan temel birimlerin rolleri bu bölümde açıklanmıştır.



3.3.1 Birim Roller

 <p>Gelir İdaresi Kurulu</p>	<p>Gelir İdaresi Kurulu Gelir İdaresi'nin vizyonunu, değerlerini ve prensiplerini tanımlar, organizasyonun hedeflerini ve performans modelini belirler. İcra Kurulu tarafından hazırlanan bütçeyi onaylar, İcra Kurulu'nun performansını değerlendirir.</p>
 <p>Başkan</p>	<p>Gelir İdaresi Kurulu'nda belirlenen vizyon, prensipler, değerler ve hedefler doğrultusunda kurum stratejilerinin tanımlanması ve uygulanmasını, başkanlığını yaptığı İcra Kurulu vasıtası ile gerçekleştirir.</p>

 <p>Mükellef Hizmetleri</p>	
 <p>Ortak Hizmetler</p>	
 <p>Vergi Yönetimi</p>	
 <p>Uyum Yönetimi</p>	
 <p>Ulusal Veri Yönetimi</p>	

İcra Kurulu, İdare'nin temel yürütme organıdır. Bu organda tüm temel süreçler başkan yardımcısı seviyesinde temsil edilirler.

İcra Kurulu aşağıdaki üyelerden oluşur:

- Başkan
- Mükellef Hizmetleri Başkan Yardımcısı
- Ortak Hizmetler Başkan Yardımcısı
- Vergi Yönetimi Başkan Yardımcısı
- Uyum Yönetimi Başkan Yardımcısı
- Ulusal Veri Yönetimi Başkan Yardımcısı

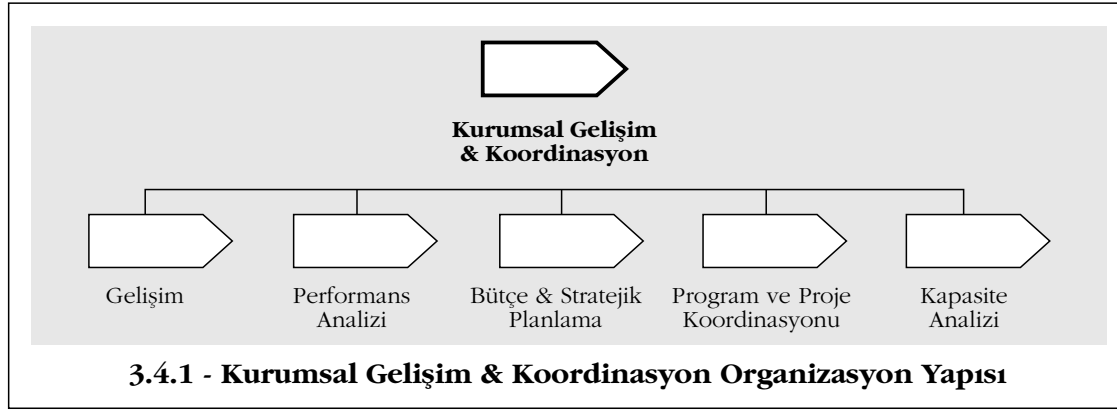
3.4 Stratejik Yönetim Sistemi

Stratejik yönetim fonksiyonu, yönetim unsurlarını İdarenin alt süreçlerine taşıyacak şekilde iyi kurulmuş bir “Yönetim Sistemi” ile desteklenmelidir. Bu nedenle, özellikle mevcut İdare’nin kendisini geliştirmedeki sorunları göz önüne alınarak, bu rolü üstlenip yönetim sisteminin bir parçası olacak şekilde açık bir Kurumsal Gelişim & Koordinasyon (KGK) Fonksiyonu tanımlanmıştır.


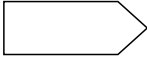

3.4.1 Kurumsal Gelişim & Koordinasyon (KGK) Fonksiyonu



KGK, İdarenin bir bütün olarak kurumsal gelişiminden; süreç yönetimi, performans yönetimi, yetkinlik yönetimi ve bütçe yönetimi süreçlerinin entegrasyonundan sorumludur. Doğrudan İcra Kurulu Başkanı’na bağlı olarak çalışır.

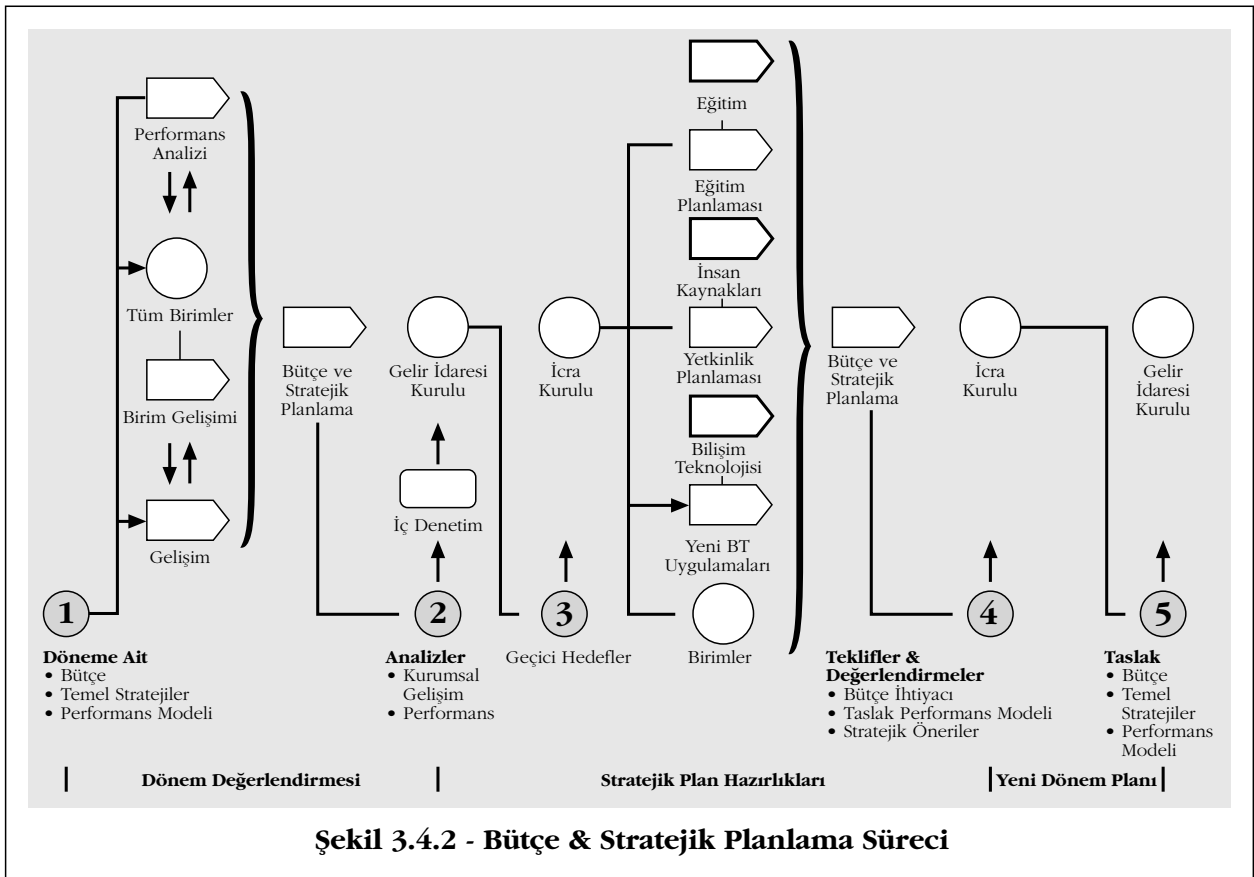
Yeni yapıda kuruluşu ilk gerçekleştirilecek ve yeniden yapılandırmanın merkezi olacak birimin organizasyon yapısı aşağıdaki gibidir.



3.4.2 Birim Roller

 Gelişim	<p>Temel fonksiyonu değişimi ve kurumsal gelişimi sürekli hale getirmektir. Bütün temel süreçler içinde "Birim Gelişimi" adı ile uzantıları vardır. İdareyi etkileyen iç ve dış dinamiklerin sürekli izlenmesini gerçekleştirir, müdahale gerektiren alanları, en etkin müdahale noktalarını ve yöntemlerini tespit ederek İcra Kurulu'na sunar. Ayrıca,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Birim Gelişimi fonksiyonlarına süreç yönetimi konusunda eğitim ve danışmanlık verir, - Tüm kurumsal gelişim çalışmalarının ortak standartlar ve metodlar çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlar, - "Performans Analizi" fonksiyonu ile bir önceki döneme ait performans sonuçlarını ilişkilendirerek değerlendirir, - "Bütçe & Stratejik Planlama" fonksiyonu ile beraber bütçe ve stratejik planlama çalışmalarını ilişkilendirir.
 Performans Analizi	<p>Gelir İdaresi Kurulu tarafından dönem başlarında tanımlanan performans modeli çerçevesinde birimlerin performanslarını değerlendirir. Değerlendirme sonuçları, İcra Kurulu, Gelir İdaresi Kurulu, Gelişim fonksiyonu ve Ortak Hizmetler Başkan Yardımcılığı bünyesindeki İnsan Kaynakları fonksiyonlarına iletilir ve birlikte değerlendirilir.</p> <p>(Birimlerin alt fonksiyonları ve kişi bazındaki performans analizleri İnsan Kaynakları fonksiyonu tarafından yönetilir.)</p>
 Bütçe & Strateji Planlama	<p>Aşağıda, Şekil 3.4.2'de belirtilen akış içinde 3 yıllık program ve yıllık planları hazırlar. Kurumun hedefleri ve kaynakları arasındaki ilişkiyi finansal olarak kuran temel süreçtir.</p>

 <p>Program & Proje Koordinasyonu</p>	<p>Birden fazla birimin ve/veya diğer dış kurumlarının katılımını gerektiren program ve projeleri koordine eder ve ilgili birimler arası iletişimin doğru ve zamanında gerçekleşmesini ve sorumlulukların izlenebilirliğini sağlar. Program & Proje Koordinasyonu, söz konusu program ve projelerde Performans Analizi fonksiyonu ile koordinasyon içerisinde program/projenin performans kriterlerinin oluşturulmasını ve değerlendirmesini gerçekleştirir.</p>
 <p>Kapasite Analizi</p>	<p>İdare'nin kurumsal kapasitesine ilişkin analizleri Vergi Politikası üretim sürecine sunar. Kamu Finansmanı Politika Merkezi'nden gelen vergi politikası taslaklarının uygulanabilirliği konusunda çalışmalar gerçekleştirir.</p>

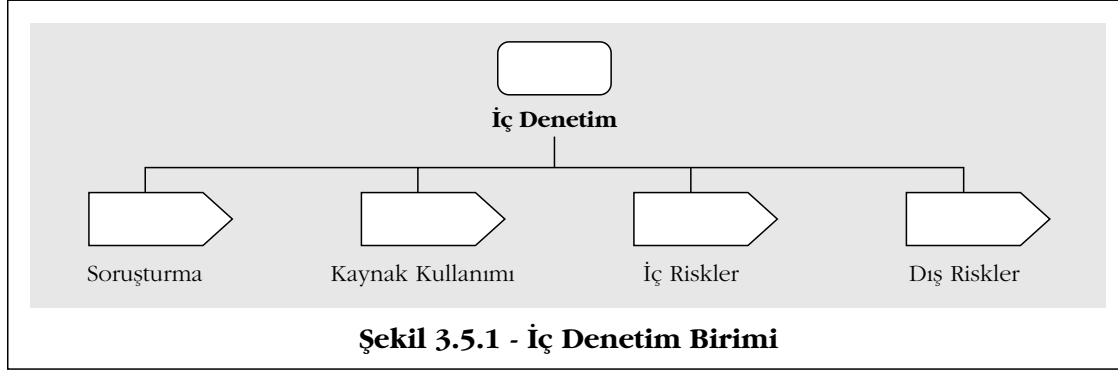


3.5 İç Denetim Birimi


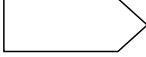


Gelir İdaresi iç süreçleri, sistemleri ve kaynaklarının işleyişine ilişkin risklerin modellenmesi, bunlara ilişkin iç kontrol sistemlerinin kurulması ve yönetilmesine ilişkin bütün işlevler "İç Denetim" biriminin altında yapılandırılmıştır. Geleneksel İç Denetim fonksiyonunun risk temelli bir anlayışla yeniden tanımlanmış halidir.

3.5.1 İç Denetim Organizasyon Yapısı

Yeni yapı dahilinde İç Denetim birimi, soruşturma, kaynak kullanımı, iç riskler, dış riskler olarak dört temel fonksiyon içerecek şekilde öngörülmüştür.



3.5.2 Birim Roller

 Soruşturma	İdarenin en üst düzey usulsüzlükleri denetleyen birimdir. İdare çalışanlarının dış etkilerden korunması amacı ile başvuran çalışanların tam gizliliği prensibi dahilinde çalışan bir Bağımsızlık Koruma Kurulu içerir.
 Kaynak Kullanımı	<p>Alınan harcama ve yatırım risklerini öngörebilecek ve değerlendirebilecek bir unsur olarak kurulmuştur. Aşağıda belirtilen sorumluluklara sahiptir:</p> <ul style="list-style-type: none">- Alınan yatırım risklerinin ve yatırım analizlerinin doğruluğunun incelenmesi,- Kullanılan dış kaynakların yetkinliği ve seçim süreci ile alınan teknolojik risklerin değerlendirilmesi,- İdare dışı kaynakların kullanılarak bağımsız denetim ve performans değerlendirmelerinin gerçekleştirilmesi,- Bütçe & Stratejik Planlama süreci dahilinde yapılan çalışmaların analizi ve söz konusu çalışmaların Gelir İdaresi Kurulu'na sunulması.
 İç Riskler	Temel iş süreçlerini ve birey bazında performans değerlendirmelerini denetlemek amacı ile kurulmuştur. İç Riskler fonksiyonu, her dönem başında tüm çalışanlar tarafından imzalanan ve "Türkiye Gelir İdaresi Destek Alınan Değerler" ve "Türkiye Gelir İdaresi Yön Gösteren Prensipleri" temel alınarak hazırlanan "Temel Çalışma Esasları" çerçevesinde bireysel iç denetimi gerçekleştirir. İç Riskler fonksiyonu çalışanların prosedürler ve iş ahlakı prensiplere uyumu yanında işe alım ve terfi gibi insan kaynakları süreçlerini takip eder.
 Dış Riskler	İdare içerisinde sürekli bir kriz yönetimi planının hazırlanması, felaket planlaması çalışmalarının denetlenmesi ve desteklenmesinin yanında İdare'nin fiziki güvenliğini de denetleyen birimdir.

B Ö L Ü M

“VERGİ POLİTİKASI ÜRETİMİ” SÜRECİ

4. “VERGİ POLİTİKASI ÜRETİMİ” SÜRECİ

"Doğru" Vergileme Kararı

Süreç Misyonu Ulusal önceliklere uygun olarak, tüm ekonomik ve sosyal sonuçların öngörülebildiği, şeffaf ve katılımcı bir süreç içerisinde, uygulanabilir ve uyulabilir vergi politikaları üretmek.	Süreç Vizyonu Toplumsal kabul gören, kamu finansmanı ihtiyacının ulusal öncelikler ve beklentiler çerçevesinde karşılanabildiği bir vergi sistemi.	
Temel Stratejiler <ul style="list-style-type: none">• Paydaş Katılımı• Ekonomik, Sosyal ve Yasal Modelleme• Yönetebilirlik/ Uygulanabilirlik• Şeffaflık	Tasarım Önerileri <ul style="list-style-type: none">• Kamu Finansmanı Politika Birimi• Tanımlanmış Yasalaştırma Süreci• Tanımlanmış Katılım Süreci• Üç Düzeyde Modelleme Altyapısı• Sonuç Değerlendirme Fonksiyonu	Kritik Başarı Faktörleri <ul style="list-style-type: none">• Politika - Uygulama Ayrımı• Meclis Tüzük Değişikliği• Kamu Finansmanı Politika Birimlerinin Konsolidasyonu• Analiz ve Modelleme Yetkinliği

4.1 Giriş

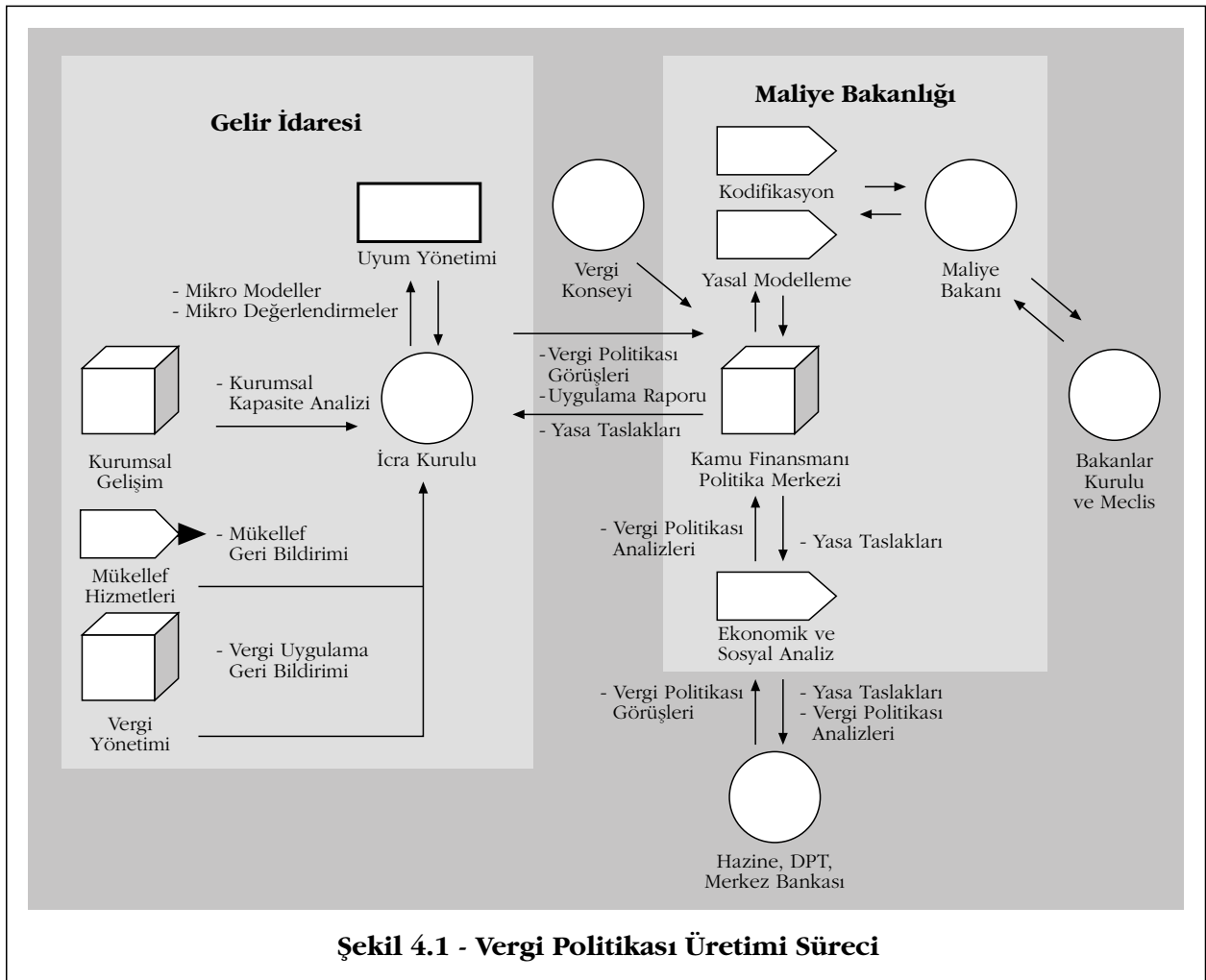
Türkiye’de vergi politikalarının yasalaşma sürecinde bazı kritik sorunlar göze çarpmaktadır. Doğru politikaların geliştirilmesine ve politika üretim sürecinin kendi içindeki risklerin yönetilebilmesine olanak sağlayan dengeli, öngörü yeteneği olan, katılımcı bir yapı bulunduğunu söylemek güçtür.

Süreç, politika ve uygulama ayrımı içermediği için; politikaların İdarenin kaygılarınca yönlenmesine neden olabildiği gibi, yasama sürecindeki zaaflar yüzünden de sonuçları ulusal önceliklere göre belirlenememiş, uygulanabilirliği olmayan veya sistemin bütünlüğünü bozan sonuçlar doğurabilmektedir.

Altyapı olarak bakıldığı zaman en önemli eksiklik, vergi politikalarının bütün ekonomik ve sosyal sonuçlarını öngörme yeteneğine ilişkin modellerle, politika tasarımlarının tüm hukuk sistemi ile arasındaki ilişkilerin metodolojik olarak kurulduğu yasal modelleme yapılarıdır. Bu unsurların eksikliği, bünyesi itibariyle oldukça karmaşık etkileri bulunan vergi politikalarına ilişkin "Sistem Düşüncesi"nin gelişmesini engellemektedir.

Yasa geliştirme süreci, standart bir metin geliştirme (kodifikasyon) aşamasından geçmediği için yasalarda genel olarak, anlaşılabilirlik, tutarlılık, uygulanabilirlik ve yorumlanabilirlik sorunları gözlenmektedir.

Yeniden yapılandırdığımız süreç, vergi politikası geliştirme ve uygulama aşamalarını birbirinden ayırarak sorumlulukları izlenebilir kılan, iki ayrı aşama arasındaki ilişkileri yapısal olarak kuran, politika seçeneklerinin sosyal ve ekonomik sonuçlarını önceden öngörme yeteneği kazandıran yapısal unsurları içeren, bu yetenekleri Gelir İdaresi ve Maliye Bakanlığı içinde en yetkin oldukları yerlerde konumlandıran, politika sonuçlarını düzenli olarak izleyen fonksiyonları yaratan ve politika üretim sürecine geri bildiren, yasalaştırma sürecindeki zaafları giderecek şekilde TBMM İç Tüzüğü'nde değişiklik öneren kapsamlı bir öneri bütünlüğü içermektedir.



Yeni organizasyon yapısı içerisinde "Kamu Finansmanı Politika Merkezi" tek adanmış vergi politikası birimi olarak kurulmuştur. Gelir İdaresi içindeki ilgili birim-

ler ise yapısal ürünler ile bu sürece uygulama desteği ve geri bildirimi sunacak şekilde konumlandırılmışlardır.

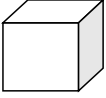
"Kamu Finansmanı Politika Merkezi", diğer ilgili kamu kurumları ile işbirliği içerisinde temel vergi politikası alternatiflerini belirleme ve nihai yasa tasarılarının hazırlanması görevlerini üstlenirken, Gelir İdaresi bünyesindeki "Kurumsal Gelişim", "Uyum Yönetimi", "Mükellef Hizmetleri" ve "Vergi Yönetimi" birimleri, "Kamu Finansmanı Politika Merkezi"ne mevcut ve geliştirilmekte olan politikaların ekonomik ve sosyal analizlerini sunmakta ve İdare tarafından uygulanabilirliği konusunda raporlamada bulunmaktadır.

4.2 Birim Roller

Vergi politikası üretimi, İdare dışında rolleri de tanımladığı için, sürecin temel tasarım kriterleri ve bunların birim rolleri ile ilişkileri aşağıda açıklanmıştır.

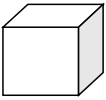
4.2.1 Tanımlanmış Vergi Politikası Oluşturma Süreci

Mevcut İdarede dağınık olarak yapılandırılmış vergi politikası tasarım süreci, sorumluluğu sadece bu işlemi gerçekleştirmek olarak tanımlanmış ve vergi politikası analiz yetenekleri ile donatılmış bir birim olarak kurulmuştur.

 Kamu Finansmanı Politika Merkezi	Politika üretim sürecinin sahibidir. Vergi politikası seçeneklerinin ekonomik eşgüdüm, etkinlik, uygulanabilirlik ve ulusal öncelikler çerçevesinde geliştirilmesinden sorumludur.
--	--

4.2.2 Politika ve Uygulama Birimleri Arasındaki Etkileşimin Dengeli Kurulması

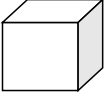


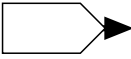
Vergi politikasını tasarlayan ve uygulayan birimlerin birbirinden ayrılacağı ancak aralarında işbirliği ve koordinasyonun yapılandırılacağı bir akış önerilmiştir.

 Kamu Finansmanı Politika Merkezi	Kamu Finansmanı Politika Merkezi, uygulama biriminden tamamen bağımsızdır. Ancak söz konusu birimin iş tanımı, Gelir İdaresi'nin operasyonel kaygılarını da vergi politikalarının belirleyici unsurları arasında sayar.
--	---

 <p>Kurumsal Kapasite Analizi</p>	<p>Mevcut ve geliştirilmekte olan vergi politikalarının uygulanabilirliği hakkında araştırma ve raporlamayı gerçekleştiren birimler, Gelir İdaresi bünyesindeki "Kurumsal Gelişim" ve onun "Kurumsal Kapasite Analizi " fonksiyonudur. Kurumsal Kapasite Analizi fonksiyonu, Gelir İdaresi kaynaklarını analitik yöntemler ve modeller ile inceleyerek ilgili raporları oluşturmaktadır.</p>
 <p>İcra Kurulu</p>	<p>İcra Kurulu, Kamu Finansmanı Politika Merkezi ve Gelir İdaresi birimleri arasındaki bilgi alışverişini ve koordinasyonu sağlamakta, bunun yanında vergi politikası sonuçları ve uygulamaları hakkında İdarenin görüşlerini Maliye Bakanlığı'na iletmektedir. Politika ve uygulama bütünlüğünü sağlayabilmek açısından İcra Kurulu'nun başkanı, Kamu Finansmanı Politika Merkezi'nin üyesidir.</p>

4.2.3 İlgili Kurum ve Kuruluşlar İlişkisinin Dengeli Kurulması

Toplumsal kabul ve katılım, diğer devlet kurumları ile koordinasyon açılarından etkili bir "İlgili Kurum ve Kuruluşlardan Görüş Alma" fonksiyonu oluşturulmuş; ancak bu fonksiyonun iş süreçleri vergi politikası oluşturma biriminin dış etki altında kalması sonucunu doğurmayacak şekilde tasarlanmıştır.





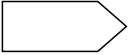
 <p>Kamu Finansmanı Politika Merkezi</p>	<p>Maliye Bakanlığı bünyesindeki "Ekonomik Analiz" fonksiyonu Hazine, DPT ve Merkez Bankası gibi kamu kurumları ile eşgüdüm sorumluluğunu üstlenmektedir. Merkezin bunun dışındaki tüm dış dünya iletişimi ise Gelir İdaresi'nin ilgili birimlerinden gelen raporlar ve Vergi Konseyi aracılığı ile olmaktadır.</p>
 <p>Ekonomik Analiz</p>	
 <p>Vergi Konseyi</p>	
 <p>Mükellef Hizmetleri</p>	<p>Vergi Politikası uygulama sonuçlarını mükellefleri temsilen "Mükellef Hizmetleri", vergileme tekniği açısından ise "Vergi Yönetimi" birimleri, Kamu Finansmanı Politika Merkezi'ne geri bildirir. Özel Denetim Grubu, "Sektör Değerlendirme Raporları"nı¹, Sistem Denetimi Grubu ise "Vergi Tabanı Performans Raporu"²nu "Kamu Finansmanı Politika Merkezine bildirir.</p>

1 İncelenen şirketler için hazırlanan "Vergi Politikası Değerleme Raporları"nın konsolidasyonudur.

2 Grup denetim elemanlarının incelenen şirketler için hazırladığı "Şirket Değerlendirme Raporları"nın konsolidasyonu ile oluşturulur.

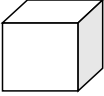

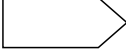
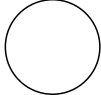
4.2.4 İdarenin Vergi Politikası Analiz Yeteneğinin Güçlendirilmesi

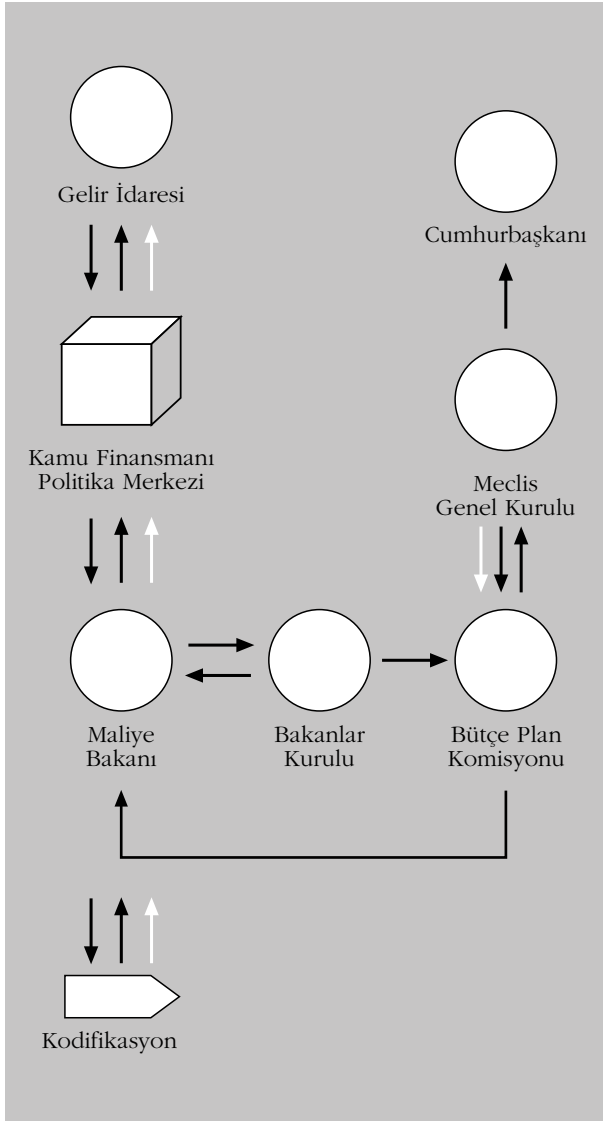
İdarenin vergi politikası seçeneklerinin bütün ekonomik ve sosyal sonuçlarını öngörme sorumluluğunu üstlenmesine olanak verecek şekilde analitik yetkinliklerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu yetkinlikler veriye en kolay erişen ve değerlendirmeyi en etkin şekilde yapacak yerlerde konumlandırılmalı, geliştirilecek analiz ve modeller dağıtık bir yapıda entegre çalışabilecek şekilde yapılandırılmalıdır.

 Ulusal Veri Altyapısı  Ekonomik Analiz	<p>Ulusal Veri Yönetimi süreci tüm ekonomik faaliyetleri, Vergi Politikası Analizlerini tam destekleyecek içerikte izler ve veritabanının yönetimini yapar.</p> <p>"Ekonomik Analiz" birimi "Vergi Politikası Analiz Modeli"ni geliştirir ve yönetir. Bu model diğer süreçlerden gelen rapor ve geri bildirimleri konsolide eder. Ekonomik politikayı belirleyen diğer kamu kuruluşları ile entegrasyonu sağlar.</p> <p>Ekonomik Analiz birimi vergi politikalarının ekonomik ve sosyal sonuçlarını değerlendiren raporları düzenli olarak kamuoyuna açıklar.</p> <p>Bölüm 4.2.5'de detaylı olarak açıklanan vergi politikası seçeneklerinin TBMM'ye sunulması ve yasalaştırılması aşamalarında Ekonomik Analiz birimi, tüm alternatiflerin olası sonuçlarını değerlendiren raporları hazırlar ve Maliye Bakanı aracılığı ile TBMM'ye sunar.</p>
 Uyum Yönetimi  Özel Denetim Grup Başkanlığı  Sistem Denetimi Grup Başkanlığı	<p>Uyum Yönetimi Özel Denetim Grubu içerisindeki "Model Yönetimi" Fonksiyonu, her sektör için ekonomik ve sosyal etkileşimleri içeren "Dinamik Mikro Modeller" geliştirir.</p> <p>Özel Denetim Birimi söz konusu baz modelleri her bir mükellef temelinde özelleştirir. Sistem Denetimi Grubu, bütün vergi tabanı için "Dinamik Sistem Modelleri" geliştirir.</p> <p>Dağıtık yapıda çalışan bu modeller Ekonomik Analiz birimince Vergi Politikası Analiz Modelinde konsolide edilir.</p>

4.2.5 Yasal Modelleme ve Kodifikasyon Süreci

Yasa tasarılarının hukukten modellenmesi ve kodifikasyonu üzerine uzmanlaşacak, mevcut ve geliştirilmekte olan vergi yasalarının uluslararası ve Türk hukuk sistemi içinde tutarlı, anlaşılabilir ve uygulanabilir hukuki temellere ve yazım tekniklerine oturtulması sorumluluğunu üstlenecek Kodifikasyon ve Yasal Modelleme fonksiyonları kurulmuş ve politika önerilerinin, iç tutarlılıklarını koruyacak şekilde yasalaşma sürecinden geçmelerini sağlayan bir süreç tasarlanmıştır. Bu süreç, birikim tabanlı (knowledge based) güçlü bir modelleme altyapısı gerektirmektedir. Bu altyapı, yasa geliştirme aşamalarını doğrudan İdarenin iç süreçlerine bağlayabilecektir.

 Kamu Finansmanı Politika Merkezi	<p>Maliye Bakanlığı bünyesindeki Kamu Finansmanı Politika Merkezi, Anayasa Hukuku, Özel Hukuk, Vergi Hukuku ve Uluslararası Vergi Anlaşmaları uzmanlıkları içeren, özel sistem ve metodolojiler kullanan bir "Yasal Modelleme" ve vergi yasaları kodifikasyonu uzmanları içeren bir "Kodifikasyon" fonksiyonu kapsayacaktır.</p>
 Kodifikasyon	<p>Yasal Modelleme birimi, Maliye Bakanı tarafından onaylanan tüm vergi politikası alternatiflerini Türk hukuk sistemi içinde tutarlı ve uygulanabilir bir model ile ilişkilendirir.</p>
 Yasal Modelleme	<p>Kodifikasyon birimi, yasal modellemesi tamamlanan politika seçeneklerini geliştireceği sistematik içinde kaleme alır.</p> <p>Yasa tasarıları Ekonomik Analiz Değerlendirmeleri ve gerekçeleri ile birlikte Meclise sevk edildiği tarihte kamuoyuna açıklanacaktır.</p>
 TBMM	<p>TBMM'ye sevk edilen yasa tasarıları, politika tercihinin oluşması için iç tutarlılığını koruyan yeterli sayıda seçenek olarak sunulacaktır. Meclis iradesini, esasen seçeneklerin tercihi suretiyle oluşturacaktır.</p> <p>Yasalaşma süreci içinde tasarı metinlerinde değişiklik olması hali için, TBMM içtüzüğü değiştirilerek vergi yasalarının çıkartılması sürecinde Kamu Finansmanı Politika Merkezi dışında yapılacak tüm eklerin ve değişikliklerin Şekil 4.2.5'de belirtildiği gibi yeniden "Vergi Politikası Üretme" sürecinden geçmesi gerekliliği tanımlanacaktır.</p>



Yasalaştırma Süreci

- Kamu Finansmanı Politika Merkezi, Gelir İdaresi ile iş birliği içerisinde alternatif vergi politikası taslaklarını oluşturur,
- Maliye Bakanı'nın onayını takiben Yasal Modelleme ve Kodifikasyon fonksiyonu önerileri yasa taslağı haline dönüştürür, alternatif tasarıları ve ekonomik sonuç beklentileri Bakanlar Kurulu'na sunulur,
- Alternatif tasarıların Bakanlar Kurulu'nda görüşülmesini takiben uygun görülen tasarı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulur, aynı anda tasarılar ve ekleri kamuoyuna açıklanır.
- Plan ve Bütçe Komisyonu tasarıların kamuoyunda tartışılmasına fırsat verecek bir süre geçtikten sonra tercihini Genel Kurul'a gönderir.
- Bu aşamada vergi politikasının özünde Komisyonunda yapılacak tüm değişiklik ve ekler de Vergi Politikası Yasalaştırma Süreci tekrar devreye girer.
- Değişiklik ve eklerin vergi politikası süreci içerisinde sonuç analizleri yapılır ve kodifikasyon biriminde yasa tasarısı haline getirilir.
- Plan ve Bütçe Komisyonu, yasa tasarısını Meclis Genel Kurulu'na sunar.
- Genel Kurul yasa tasarısını oylar.
- Genel Kurul yasa tasarısını Cumhurbaşkanı'nın onayına sunar.
- Onaylanan yasa Gelir İdaresi tarafından yürütülür.

Şekil 4.2.5 - Vergi Politikası Yasalaştırma Süreci

B Ö L Ü M

MÜKELLEF HİZMETLERİ

5. MÜKELLEFLER HİZMETLERİ

Mükellef Odaklı Gelir İdaresi

Süreç Misyonu Mükellef gruplarının özel ihtiyaçlarına uygun hizmetleri yapılandırmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi sorumluluklarını yerine getirmelerine yardımcı olmak.	Süreç Vizyonu Mükelleflerde, tüm gereksinimlerinin hızlı, tutarlı, şeffaf ve doğru bir şekilde karşılandığı algısının yerleşmiş olması.	
Temel Stratejiler <ul style="list-style-type: none">• Karşılıklı işbirliği• Mükellef Segmentlerine Özel Ürün ve Hizmetler• Yetkin Hizmet Altyapısı• En Az Uyum Maliyeti	Tasarım Önerileri <ul style="list-style-type: none">• Tek İletişim Noktası - Hesap - Beyan Yeri• Sektörel Yapı• Merkezi Operasyon Sistemi• Tek Bilgi Mimarisi• Yerel İlişki Yönetimi	Kritik Başarı Faktörleri <ul style="list-style-type: none">• Açık ve Dürüst Hizmet Kültürü• Güvenli Bilgi Altyapısı• Destekleyen Süreçlerin Entegrasyonu• Uyum Destek Altyapısı

5.1 Giriş

Gelir İdaresinin "içe dönük" yapısından en çok etkilenen süreçlerden birisi vergi mükelleflerine sunulması gereken hizmetlerdir. İdarenin vergi mükelleflerine bilgi verme, sorun çözme, hesap verme anlayışı ile yaklaşmasında ve bu yaklaşımın kurumsal altyapısının kurulmasında esaslı sorunlar bulunmaktadır.

Mevcut sorunlar, İdarenin temel iş yapma ve yönetme motifinin değişmesi gerekliliğini ortaya koymakta; bir kurumsal dönüşüm ihtiyacını işaret etmektedir.

Ancak bundan önce, İdare üzerinde oluşan mevcut stresin analizini bir kez daha yapmamız gerektiğini düşünüyoruz. Görünürdeki sorunların temellerine inildiği zaman dört unsur öne çıkmaktadır:

- Ekonomik aktivitelerin raporlanması, vergi beyannamelerinin kabulü ve muhasebeleştirilmeleri sürecinde yeniden mühendislik gerektiren sorunlar vardır. Bu aşamaya ilişkin problemler vergi dairelerinin aşırı işyükünün %80'ini izah etmektedir. Aynı ekonomik aktivite üzerinden farklı kurumlara, farklı amaçlarla, farklı dönemlerde bildirimde bulunma zorunluluğu vergi mükellefleri için ciddi bir uyum maliyeti yaratmaktadır.
- Merkezi yapıda bir "Süreç Yönetimi" fonksiyonunun gelişmemesinin sonucu olarak, vergi daireleri iş süreçlerinde olağanüstü düzeyde parçalanmışlık gö-

rünmektedir. Bu parçalanmışlık, sorumluluk ve izlenebilirlik sorunları, iş akışına dışardan müdahale olanakları yarattığı gibi, hizmetin gerektirdiğinin çok ötesinde işgücü yığılmasına, aşırı ve gereksiz iş yüküne neden olmaktadır.

- Vergi dairelerinde hizmet sunan birimlerin kaynak (işgücü, teknoloji, fiziksel olanaklar) düzeyi yetersizdir ve/veya iş süreçlerinin iç entegrasyonu sağlanamamıştır. Mevcut kaynaklar bile, süreçlerin doğal bir parçası haline getirilemediği için tam olarak kullanılamamaktadır. Bunun en güzel örneği, mevcut iş tanımlarına daha fazla destek potansiyeli olduğu halde, iş akışı ile entegrasyonu tam sağlanamadığı için VEDOP sisteminin yeterince kullanılamamasıdır.
- İhtiyaçları ve gönüllü uyum davranışları çok farklı olduğu halde bütün mükellef gruplarına tüm hizmetler, aynı yapıda ve aynı dağıtım kanallarından sunulmaya çalışılmaktadır. Bu durum bir yandan aşırı bir vergi dairesi ağına ve kaynak ihtiyacına neden olmakta, diğer yandan karmaşık vergisel sorunlara ilişkin özel ihtiyaçları olan mükellef gruplarının hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasını güçleştirmektedir.

Söz konusu sorunlar, yeni bir mükellef hizmetleri ve hizmet yeri tanımı yapılmaksızın gerekli çözüme ulaştırılabilecek durumda görülmemektedir.

Bu çerçevede rapor;

- Hizmetlerin, kaynak yeterliliğinin sağlanabildiği ve yönetilebildiği noktalardan sunulması,
- Beyanname verme ve işleme sürecindeki sorunları önemli ölçüde giderecek şekilde "entegre" elektronik beyanname altyapısının geliştirilmesi,
- Özel hizmet ihtiyacı bulunan mükellef gruplarının (büyük mükellefler ve yabancı şirketler) ayrı yetkinlikte hizmet birimleri ile ilişkilendirilmesi,
- Bu birimlerin tek iletişim noktasında yapılandırılması,
- Bütün beyanname yükümlülükleri için "tek bildirim yeri" tanımlanması,
- Mükelleflerin bütün vergisel işlemleri için "tek hesap" uygulamasının yapılması,
- Hizmet yerlerindeki operasyon ve iletişim fonksiyonlarının birbirinden ayrılması, iletişim ve takibin yerel, operasyon işlemlerinin ise esasen merkezi olarak yapılandırılması,

- Merkezi operasyonların, erişilebilirlik, izlenebilirlik, sorumluluk ve yönetilebilirlik sağlayacak şekilde elektronik (internet, call center v.b..) olarak tasarlanması,
- Vergisel uygulamalarda birliği sağlayacak şekilde bütün tarafların (İdare, Mükellef, Yargı ve Mali Müşavirler) tek bir bilgi platformunda çalışması,
- Tahsilat işlemlerinin tamamen bankacılık sistemine bırakılması,

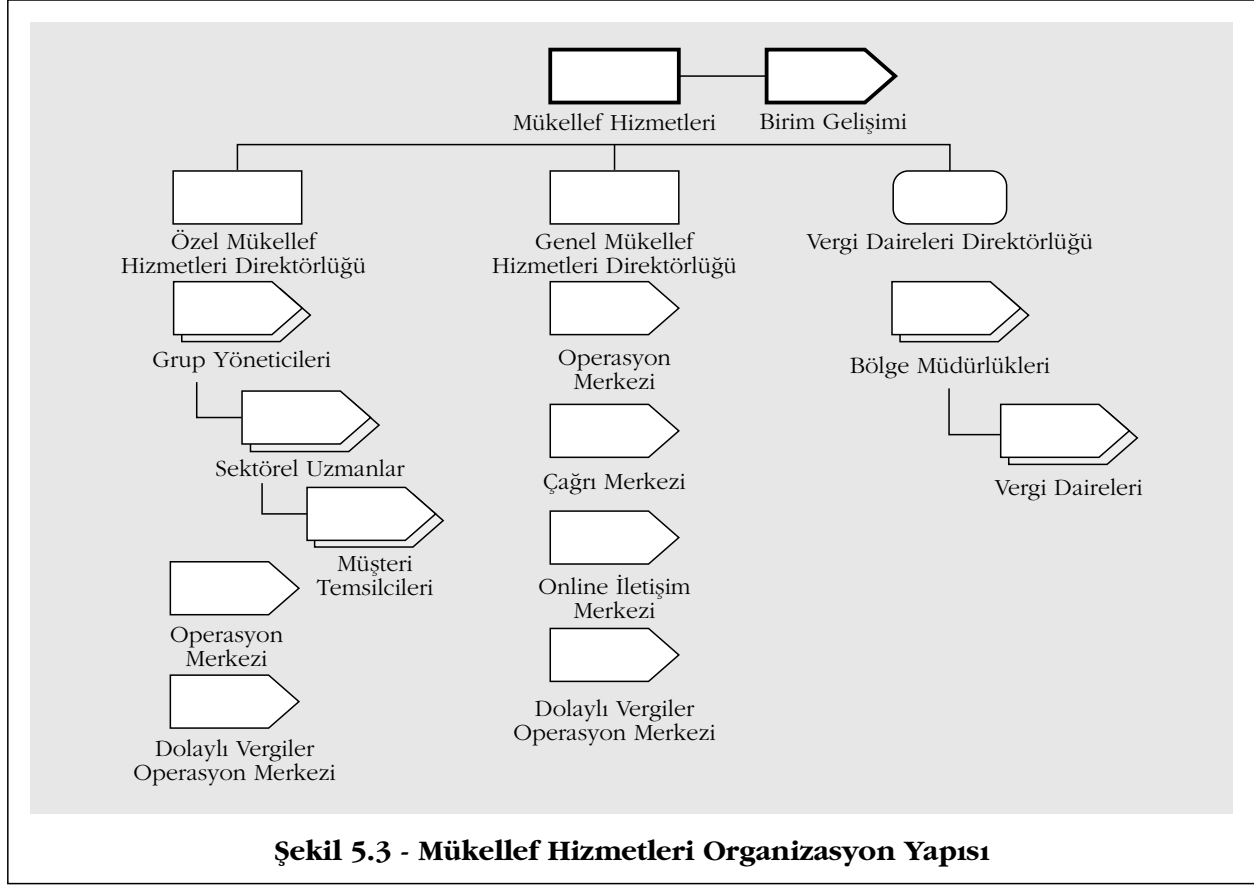
ilkeleri çerçevesinde yeni bir "Vergi Dairesi Modeli" önermiştir.

5.2 Mükellef Segmentasyonu

Model öncelikle mükelleflerin segmentasyonunu gerektirmektedir. Vergi uyumu davranışları ve hizmet ihtiyaçları göz önüne alındığında Türk vergi sisteminde iki temel mükellef grubunun varlığı gözlenmektedir. Bu çerçevede, vergi gelirlerinin çok büyük bir bölümünü karşılamaları ve uzmanlık gerektiren hizmetlere ihtiyaç duymaları nedeniyle, belli ölçüler itibariyle kapsamlı ekonomik aktiviteleri temsil eden mükellefler için "Özel Mükellef Hizmetleri", daha standart fakat yaygın hizmet ihtiyacı bulunan mükellefler için "Genel Mükellef Hizmetleri" birimleri yapılandırılmıştır.³

3 Bu ikili gruplandırma başlangıç için belirlenmiştir, İdare vergi mükelleflerinin davranış özelliklerini belirlemesinin ardından kendi içinde özel segmentler tespit etmeli; bu yapıyı sürekli gözden geçirmeli, segmentasyon çalışması dinamik bir politika olarak belirlenmelidir.

5.3 Mükellef Hizmetleri Organizasyon Yapısı



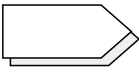

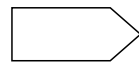
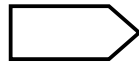
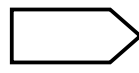


Yapılan segmantasyona bağlı olarak, Mükellef Hizmetleri birimi üç temel direktörlük olarak yapılandırılmış, bunun yanında Stratejik Yönetim Sistemi'nin parçası olan Birim Gelişimi fonksiyonu tüm operasyonel birimlerde olduğu gibi doğrudan ilgili başkan yardımcısı ile çalışacak şekilde konumlandırılmıştır.

5.4 Özel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü

Özel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü, vergi sisteminin en önemli gelir kaynağı olan ve karmaşık yapıya sahip büyük mükelleflerin ve özel konumları nedeniyle yabancı şirketlerin ihtiyaç duyduğu geniş kapsamlı, karmaşık ve işbirliği gerektiren hizmet ve ürünleri yapılandırıp sunan hizmet birimidir.

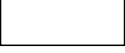



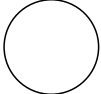


5.4.1 Özel Mükellef Hizmetleri Fonksiyonları


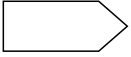
 Grup Yöneticileri  Sektörel Uzmanlar  Mükellef Temsilcileri	<p>Özel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğünde, üç aşamalı bir yapı öngörülmüştür.</p> <p>Bu yapıda mükellefe en yakın çalışanlar, her biri iş yükü analizleri sonucunda belirlenecek sayıda ve sektörel gruplama içerisindeki mükelleflere hizmet verecek "Mükellef Temsilcileri" dir. Mükellef ile bire bir ilişki içerisinde bulunan Mükellef Temsilcileri, takdir içeren mekanizmalarda karar verici değildir ve mükellef ile mümkün olduğu kadar çok yönlü iletişim kurmaları teşvik edilmiştir.</p> <p>Sektörel gruplama, uluslararası uygulamaları takip edecek şekilde ve dengeli iş yükü dağılımı esasına göre yapılacak, belirli sayıda mükellef temsilcisi "Sektörel Uzmanlar" altında toplanacak, "Sektörel Uzmanlar" ise doğrudan başkan yardımcısına bağlı olan "Grup Yöneticileri" tarafından yönlendirileceklerdir.</p> <p>Bu yapıda Mükellef Temsilcileri'nden başlayan bilgi akışı, "Sektörel Uzmanlar" ve Grup Yöneticileri seviyesinde konsolide edilmekte, mükelleflere sunulan hizmet seviyesinde yapılması gereken değişiklikler, yapılandırılacak yeni servis ve ürünler ile eğitim ihtiyacı belirlenmektedir. Bunun yanında Grup Yöneticileri, Ticaret Odaları, sendikalar ve sektörel gruplar gibi özel sektör temsilcileri ile İdarenin iletişiminden sorumludurlar. Tüm bilgi akışının uç noktasında ise mükelleflerin İcra Kurulu ve Vergi Politikası Sürecinde temsiliini sağlayan Mükellef Hizmetleri Başkan Yardımcısı bulunmaktadır.</p>
 Operasyon Sistemi  Mükellef Temsilcileri	<p>Mükelleflerin vergi ile ilgili tüm maddi hesapları (tüm vergi türleri ile ilgili alacak ve borçlanma işlemleri) aynı hesapta toplanmaktadır. Mükellef Temsilcileri, mükelleflerin tüm vergilerini bu hesap aracılığıyla yönetir. Telefon veya İnternet aracılığı ile yapılan tüm talepler doğrudan aynı mükellef temsilcisine yönlendirilmektedir. Mükellefin tüm vergisel işlemleri ve İdare süreçlerindeki ilgili bütün konuları "Operasyon Sistemi" üzerinden bu temsilci aracılığı ile takip edilmektedir. Mükellef ile diğer İdare birimlerinin yüzyüze etkileşimini gerektiren süreçler, Özel Mükellef Hizmetleri tarafından gerekli tüm birimlerin katılımını sağlayacak şekilde koordine edilir.</p>
 Operasyon Merkezi	<p>Yeni yapıda özel mükelleflere adanmış merkezi bir operasyon fonksiyonu öngörülmüştür. Operasyon Merkezi bugün vergi dairelerinde parçalanmış bir yapı içerisinde gerçekleştirilen karmaşık ve uzmanlaşma gerektiren vergisel işlemleri tek bir merkezde toplayıp, gerekli yetkinlikleri bu merkezde geliştirerek söz konusu işlemlerin tüm özel mükellefler temelinde yönetimini sağlar.</p>
 Uzlaşma	<p>Uzlaşma fonksiyonu, merkezi olarak Özel Mükellef Hizmetleri tarafından yönetilir. Bu bağlamda Uzlaşma fonksiyonu sürece katılacak ilgili tüm İdare birimleri ve mükellef arasındaki koordinasyonu sağlar.</p>

5.5 Genel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü

Genel Mükellef Hizmetleri, tüm mükellefler için hızlı, kolay ve yaygın hizmet vermek, uyum maliyetlerini iyileştirerek mükelleflerin vergisel sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamak amacı ile Mükellef Hizmetlerine bağlı bir direktörlük olarak kurulmuştur.

5.5.1 Genel Mükellef Hizmetleri Fonksiyonları

 Genel Mükellef Hizmetleri Direktörlüğü	<p>Genel Mükellef Hizmetleri'nde mükellef ile iletişim "Çağrı Merkezi", "Vergi Bilgi Ağı" ve "Vergi Daireleri", operasyonlar ise "Operasyon Merkezi" ve "Vergi Daireleri" aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.</p> <p>Gelir İdaresi bünyesindeki bu dört temel unsurun yanında "Elektronik Beyanname Aracıları" Ulusal Destek Altyapısı dahilinde mükelleflere destek vermektedir.</p>
 Operasyon Sistemi	<p>Mükelleflerin vergiler ile ilişkili tüm işlemleri vergi numarası kullanılarak Operasyon Sisteminde tek hesap aracılığı ile yürütülmekte ve hesap bilgileri ve hareketleri Vergi Daireleri, merkezi birimler ve Internet ve Çağrı merkezi aracılığı ile de mükellefin kendisi tarafından izlenebilmektedir.</p>
 Online İletişim Merkezi  Çağrı Merkezi  Mükellefler	<p>Mükellef hesaplarının yönetimi iki ana unsur tarafından gerçekleştirilmektedir. Mükellefler Bölüm 9.4 de detaylı olarak anlatıldığı gibi beyannamelerini ilke olarak e-devlet uygulaması üzerinden vermektedirler. Bunun yanında mükellefler vergi kimlik numaralarını kullanarak bağlandıkları Çağrı Merkezi ve Online İletişim Merkezi aracılığı ile bilgi alışverişi ve hesapları ile ilgili taleplerde bulunabilmektedirler. Bu kapsamda "Operasyon Sistemi", Çağrı Merkezi ve Online İletişim Merkezi'ndeki çalışanlara ilgili mükellefin tüm hesap bilgilerini ve geçmiş işlemlerini sunmaktadır.</p>
 Merkezi Operasyonlar  Vergi Daireleri	<p>Mükellef ile yüzyüze temas gerektirmeyen tüm işlemlerde Online İletişim Merkezi / Çağrı Merkezi işlem talebini "Operasyon Sistemi" aracılığı ile Merkezi Operasyonlara aktarmaktadırlar. Mükellef ile yüzyüze iletişim gerektiren konularda ise merkezi temsilciler mükellefleri Vergi Daireleri'ne, gün ve saat rezervasyonunu "Operasyon Sistemi"nden alarak yönlendirmektedirler. Operasyonların merkezi, bölgesel ve yerel olarak dağılımı konusu gerçek iş yüklerinin ve niteliklerinin tesbiti ile belirlenir.</p>

 <p>Operasyon Merkezi</p>	<p>"Operasyon Merkezi" mükellef ile yüzyüze iletişim gerektirmeyen tüm hesap işlemlerini gerçekleştirir. Böylece bir yandan İdare içindeki yetkin fakat sınırlı kaynaklar genel kullanıma hizmet verecek şekilde ölçeklendirilmiş, diğer yandan işlemlerin izlenebilirliği sağlanmış, tüm mükelleflere eşit standartlarda hizmet sunma olanağı yaratılmış olacaktır.</p> <p>Operasyon Merkezi, vergi uygulamaları hakkındaki tüm standart ve prosedürleri Vergi Yönetimi biriminden almakta ve bu birim tarafından izlenmektedir.</p>
 <p>Dolaylı Vergiler Operasyon Merkezi</p>	<p>Dolaylı vergiler ile ilgili tüm operasyonları merkezi olarak gerçekleştiren birimdir.</p>

5.6 Vergi Daireleri Direktörlüğü

Vergi dairelerinin operasyonel iş yüklerinin Özel Mükellef Hizmetleri ve Genel Mükellef Hizmetleri direktörlüklerine kaydırılması ile vergi daireleri mükellef ilişkileri ve izleme fonksiyonları üzerine yoğunlaştırılmıştır. Bu bağlamda vergi daireleri, tüm merkezi süreçlerin uç noktasını oluşturacak şekilde konumlandırılmış, Vergi Dairesi Müdürlerinin görev tanımı da esasen "Yerel İlişki Yönetimi" olarak yeniden belirlenmiştir.

Bu kapsamda vergi dairelerinin temel görevleri;

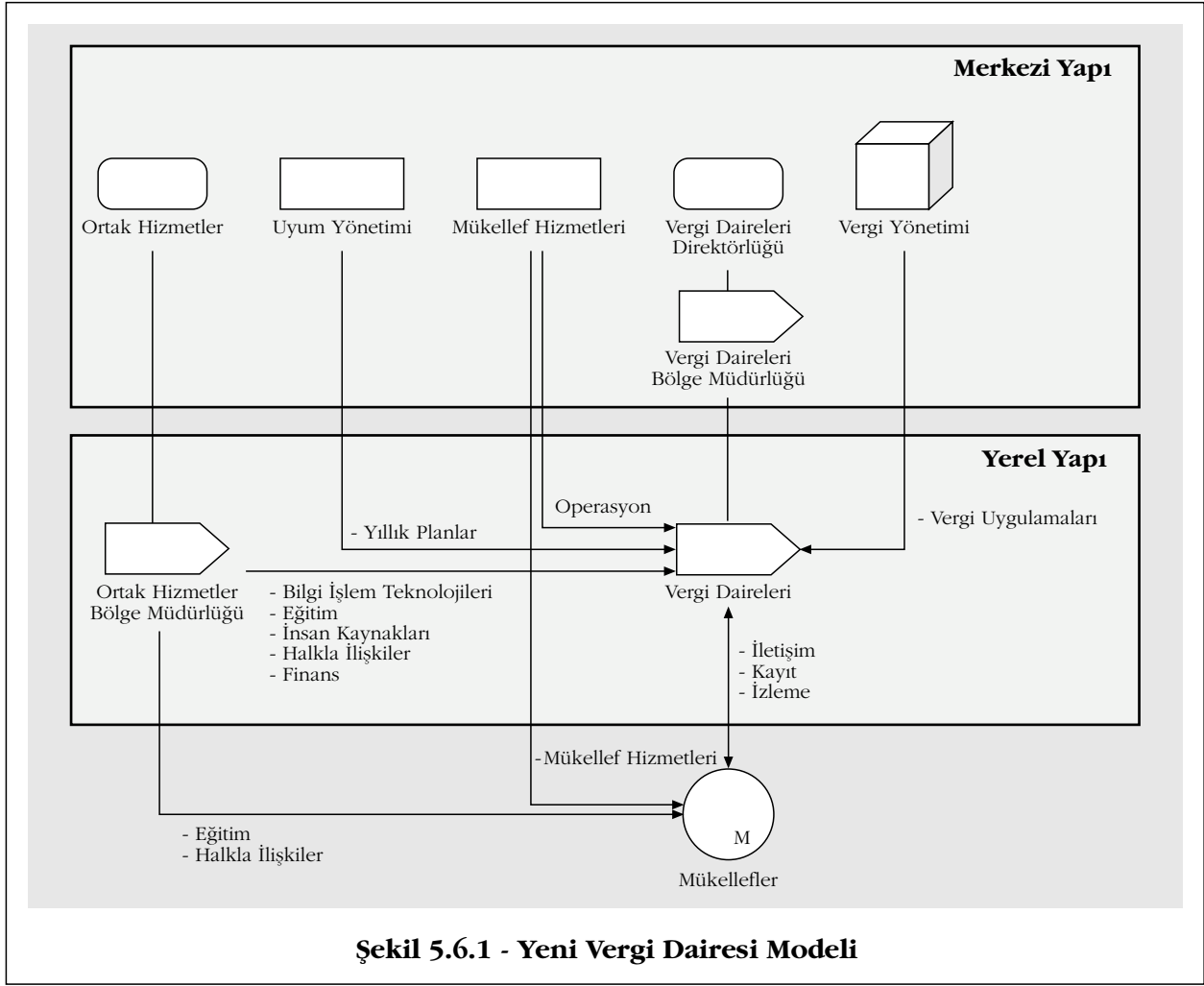
- Kayıt ve izleme
- Merkezi süreçlerin (Mükellef Hizmetleri, Eğitim, Uyum) yerel uygulamaları
- Yerel takibat
- Tahsilat⁴
- Uzlaşma

olacaktır.

5.6.1 Yeni Vergi Dairesi Modelinde Yerel ve Merkezi Yapı

Yeni organizasyon yapısı kapsamında yerel ve merkezi fonksiyonların dağılımı Şekil 5.6.1'de detaylandırılmıştır.

⁴ Tüm kamu alacaklarının takibatının bu konuda uzmanlaşmış bir idare tarafından yürütülmesi proje grubu tarafından bir fırsat olarak görülmektedir.



B Ö L Ü M

VERGİ YÖNETİMİ

6. VERGİ YÖNETİMİ

Entegre Vergi Sistemleri

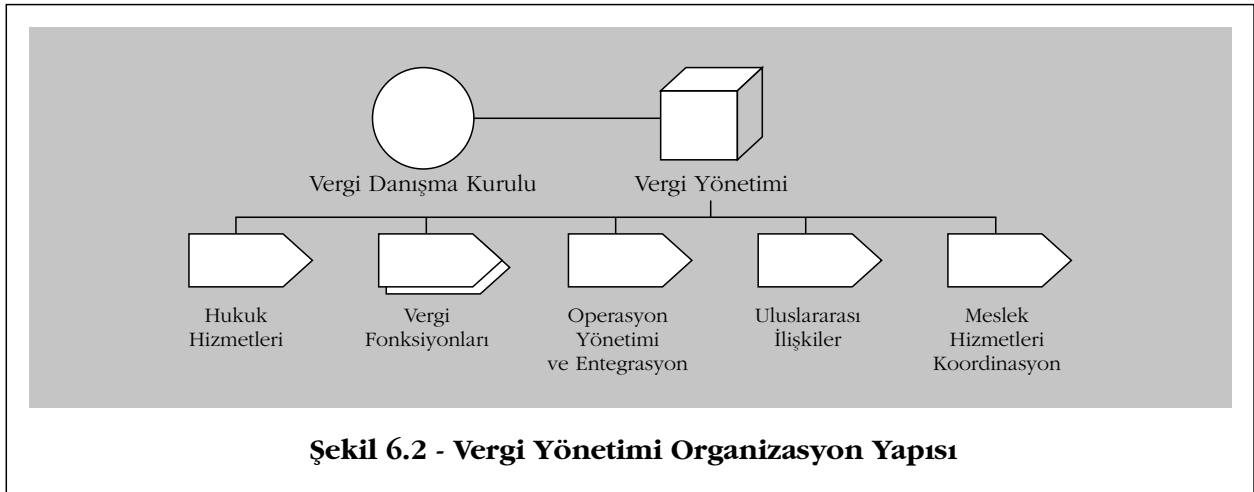
<h3>Süreç Misyonu</h3> <p>Global ve iç vergi sistemlerini, birbiriyle tutarlı bir şekilde açık, kolay ve etkin uygulama ve yorumlara dönüştürerek bütün kullanıcılarına ortak bir platformda sunmak.</p>	<h3>Süreç Vizyonu</h3> <p>Vergi yasalarının tüm kesimler tarafından doğru biçimde anlaşılması ve İdare tarafından tutarlı, kolay ve etkin biçimde uygulanabiliyor olması.</p>	
<h3>Temel Stratejiler</h3> <ul style="list-style-type: none">• İç ve Dış Entegrasyon• Şeffaf ve Tutarlı Uygulama• Uygulama Süreçlerinin Yönetimi• Vergi politikası Etkileşimi	<h3>Tasarım Önerileri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Entegrasyon Yönetimi• Operasyon Yönetimi• Tek Bilgi Mimarisi• Tanımlı Vergi Politikası Süreci• Hukuk Fonksiyonu	<h3>Kritik Başarı Faktörleri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Politika Süreci ile İşbirliği• Mevcut Mevzuatın Revizyonu ve Modellenmesi• Entegrasyon Yetkinliği

6.1 Giriş

Mevcut organizasyonun vergi temelli yapısı ve bu konuda İdare içerisindeki yüksek yetkinlikler nedeni ile yeni yapıda en rahat kurulacak birim, vergi yasalarını yönetecek olan "Vergi Yönetimi" birimidir.

Vergi sistemlerinin tek tek değil, birbirleri ile etkileşimleri açısından da yönetilmeleri gereği üzerine kurumsal öneriler getirilmiştir.

6.2 Vergi Yönetimi Organizasyon Yapısı

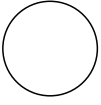
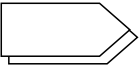



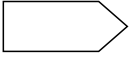
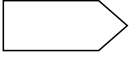

Yeni yapının en temel önerisi, Global ve İç Vergi Sistemlerinin (Gelir, Kurumlar v.b.) entegrasyonu üzerinde durmasıdır. Bütün iç ve dış sistemlerin aralarındaki ilişkilerin kurulup tek bir yaklaşımla yönetilmesi ihtiyacı bir fonksiyon olarak tanımlanmıştır.

Vergi sisteminin görünen sorunlarından birisi, ilgili birimlerin aynı vergisel konulara ilişkin yorumlarındaki farklılıklardır. Vergisel konularda bir norm birliğinden söz etmek oldukça güçtür. Bu dağınıklık, önemli ölçüde, yorumların temellerini oluşturan bilgi temellerinin farklılıklarından etkilenmektedir. Ya kullanılan bilgiler sistemin bütün ilgililerince paylaşılamamaktadır veya yorumların arkasındaki muhakeme izlenebilir değildir. Bu nedenle gerek İdare, gerek yargı, gerekse akademik olarak yaratılan bütün vergisel bilgi ve yorumların tek merkezden izlenmesi, yönetilebilmesi ve vergi sisteminin bütün kullanıcılarına sistematik bir şekilde sunulması gerekmektedir. Bir bütün "birikim yönetimi" (knowledge management) projesi olan bu gereksinim, önerimizde kurumsal olarak da yapılandırılmıştır. Yargı, vergi mükellefleri, mali müşavirler, denetim birimleri vb. arasındaki yorum farklılıkları, bu değerlendirmelerin temelini bütüncül ve şeffaf tek bir mimariye taşınabilmesi halinde giderilebilme şansına sahiptir.

Bu yapıda tüm vergi birikimi tek bir başkan yardımcılığı altında toplanarak birim içerisindeki bilgi paylaşımı ve uygulama standardizasyonu ön plana çıkartılmıştır.

6.3 Vergi Yönetimi Fonksiyonları

 Vergi Danışma Kurulu	İdare ile akademik ve uygulayıcı tarafların işbirliğini sağlamak üzere tasarlanmıştır.
 Vergi Fonksiyonları	Yeni İdare yapısı içerisinde entegrasyon önerisi doğrultusunda tüm iç vergi sistemleri, Vergi Yönetimi Başkan Yardımcısı'na bağlı ayrı birer fonksiyon halinde yapılandırılmıştır. Vergi Fonksiyonları tüm vergilerin hukuki yorumlarını yapmak ve uygulamalarını tanımlamak ile sorumludurlar.
 Vergi Bilgi Ağı	Tüm vergi fonksiyonlarının hazırladığı içeriklerin Vergi Bilgi Ağı'na analitik değerlendirmesi ile aktarımı gerçekleştirilir.

 <p>Uluslararası İlişkiler</p>	<p>Bütün global sistemlerin düzenli olarak izlenmesi, ikili anlaşmaların yönetimi ve Türk vergi sistemi ile entegrasyonunu sağlar. Türk vergi sisteminin uluslararası alanda rekabet gücü kazanması için gerekli mevzuat önerilerini hazırlar ve politika üretim sürecine önerilerde bulunur.</p>
 <p>Meslek Hizmetleri Koordinasyon</p>	<p>Muhasebe standartları ve meslek mensupları ile ilgili işlemlerde koordinasyonu ve gözetimi sağlar.</p>
 <p>Hukuk Hizmetleri</p>	<p>Vergi yasalarının yorumlanması konusunda vergi dışı hukuksal uzmanlıklar içererek vergi fonksiyonlarına destek hizmeti verir. Bu fonksiyon, vergi yorumları ve tebliğlerinin mevcut vergi yasaları ve diğer yasalar çerçevesinde modellemesini ve kodifikasyonu yapan özel alt fonksiyonlar içerir.</p>

B Ö L Ü M

ORTAK HİZMETLER

7. ORTAK HİZMETLER

İç Kaynakların Tek Merkezden Yönetilmesi

Süreç Misyonu İdarenin bütün birimlerinin kaynak ihtiyaçlarının izlenmesi, beklentilerin yüksek standartlarda etkin ve verimli şekilde karşılanması.	Süreç Vizyonu İdarenin üst düzey stratejilerini gerçekleştirmesini sağlayan kurumsal kaynak kapasitenin yaratılması.	
Temel Stratejiler <ul style="list-style-type: none">• Merkezi Kaynak Yönetimi• En İyi Uygulama Temeli• Dış Kaynak Kullanımı• İç Kullanıcı Memnuniyeti	Tasarım Önerileri <ul style="list-style-type: none">• Tek Yönetim Birimi• Hizmet Sözleşmeleri• Fonksiyonel Birimler• Yetkinlik Yönetimi	Kritik Başarı Faktörleri <ul style="list-style-type: none">• Yasal Statü• Birimler Arası İşbirliği• Yönetmelik Yetkinlik

7.1 Giriş

İdare vergi dışındaki kurumsal kapasite gereksinimini -gelişen organizasyonlarda en önemli destek mekanizmaları olan bilişim teknolojisi, insan kaynakları, kurumsal iletişim yönetimi gibi - yeterince geliştirememiştir.

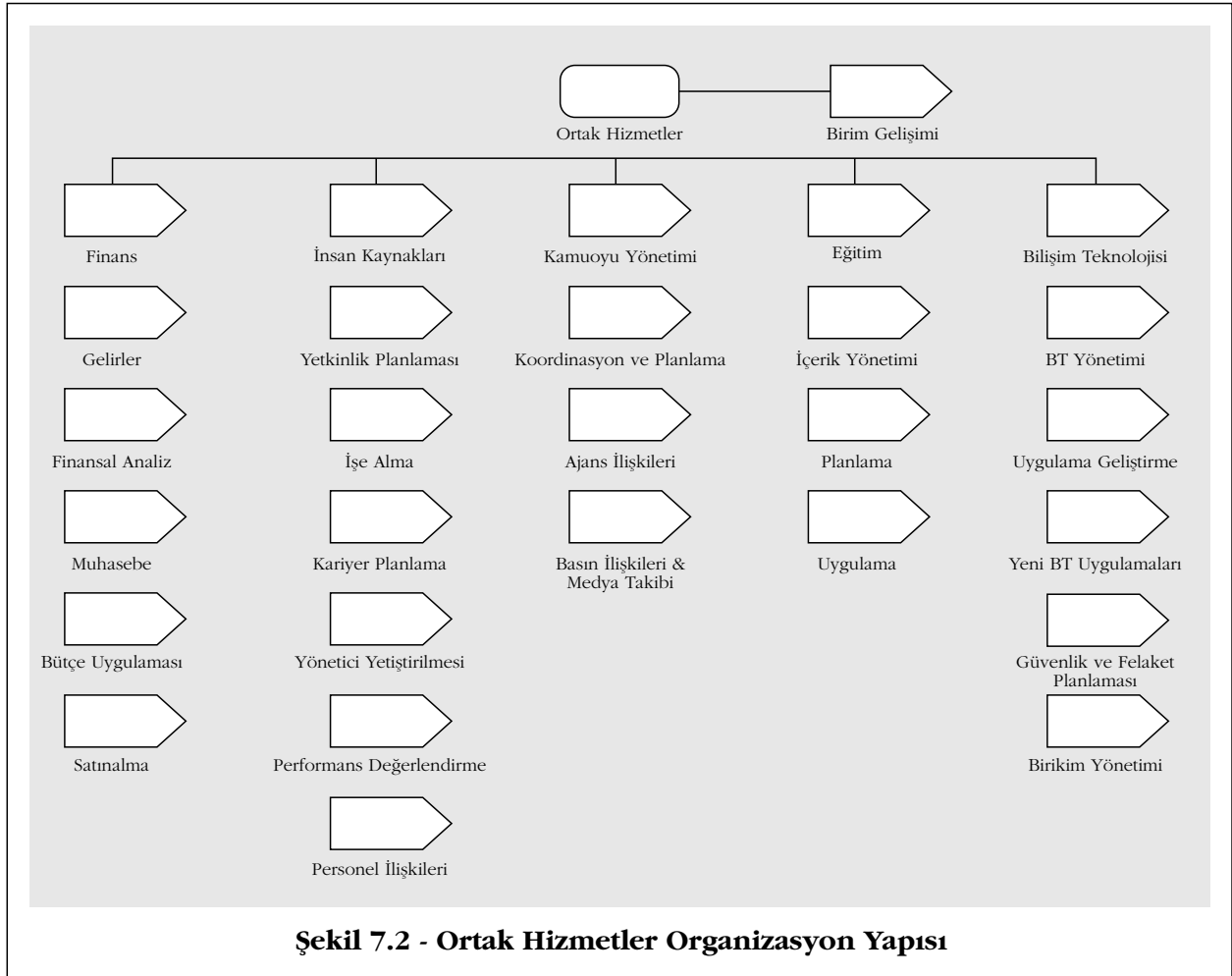
Oysa vergi idareleri, ülkelerin en büyük organizasyonları olarak oldukça ciddi miktarda kaynak gereksinimini temsil etmektedirler. Bu ihtiyacın karşılanması ve yönetimi aynı düzeyde bir kurumsal yetkinlik gerektirdiği gibi, organizasyonların büyüklüğü ile bütün kaynak ve hizmetlerin aynı standartlarda temin edilebilmesi gereği de genellikle tek merkezden yönetilmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Önerilen modelde sözkonusu insan kaynakları, fiziksel varlıklar, finansal ve teknolojik kaynakların yönetiminin gerektirdiği uzmanlık düzeyini yaratacak ve bütün kuruma aynı düzeyde hizmet verebilecek şekilde bir başkan yardımcılığı tanımlanmıştır.

Ancak bu bölümdeki hizmetlerin önemli bir kısmı, dış kaynak kullanımına oldukça müsait yapıya sahiptir. İdare içerisinde bu süreçlerin yönetimine ilişkin yetkinliklerde de sorunlar bulunmaktadır.

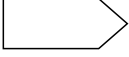


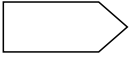
7.2 Ortak Hizmetler Organizasyon Yapısı


Birim, İdare içindeki bütün birimlerin kaynak ihtiyaçlarına hizmet vermek suretiyle çalışacaktır. Çalışma biçimi ilgili birimlerin ihtiyaçlarının, hizmet beklentilerinin ve performans kriterlerinin açıkça tanımlandığı "hizmet sözleşmeleri" aracılığıyla iç tedarikçi tanımı etrafında şekillenecektir. Bazı hizmetlerin yerinden sunulması gerekliliği nedeniyle Bölge Müdürlükleri de içerecektir.

Bu düzeyde bir kaynak yönetim fonksiyonun teknolojik olarak bir ERP temelini de bulunması gerekmektedir.



7.3 Ortak Hizmetler Fonksiyonları

 Finans	<p>Finans fonksiyonu aşağıdaki sorumlulukları içermektedir:</p> <ul style="list-style-type: none">- Gelirler muhasebesi ve analizi- Finansal Analiz: Yatırım analizi ve İdarenin mali değerlendirmesi.- Muhasebe- Bütçe Uygulaması- Satınalma- Varlık Yönetimi
 İnsan Kaynakları	<p>İnsan Kaynakları fonksiyonu aşağıdaki alt fonksiyonları içermektedir.</p> <p>Yetkinlik Planlaması: "Yetkinlik Modeli"nin geliştirilmesi ve yönetilmesi. Bu bağlamda İnsan Kaynakları fonksiyonu tüm İdare birimlerinin iş analizlerini ve stratejik hedeflerini değerlendirerek tüm iş pozisyonları ile söz konusu pozisyonların gerektirdiği insan kaynağı yetkinliklerini belirleyecektir. Model gerekli yetkinlikleri İdare içerisindeki mevcut kaynaklar ile ilişkilendirir, gerekli görülen durumlarda Kariyer Planlaması, Yönetici Yetiştirilmesi ve İşe Alma fonksiyonlarına ihtiyaçları bildirir.</p> <p>İşe alma: İşe almalarda Yetkinlik Modeli çerçevesinde İdare içerisinde karşılanamayan yetkinliklerin tanımlanmış bir süreç içerisinde dış kaynaklardan karşılanmasını gerçekleştirir.</p> <p>Kariyer Planlama: İdare çalışanları ile etkileşim içerisinde çalışarak her seviyedeki çalışanın kariyer planlamasını gerçekleştirir. Belirli iş pozisyonları için tanımlanmış kariyer yol haritaları çizer.</p> <p>Yönetici Yetiştirilmesi: İdare çalışanları arasından üst düzey yöneticiler yetiştirilmesi için orta ve üst düzey yöneticilere geniş ve kısıtlı katılım grupları ile seminer ve eğitim programları sunar.</p> <p>Performans Değerlendirme: Ana çerçevesi Gelir İdaresi Kurulu tarafından çizilen ve İcra Kurulu, sonrasında da Kurumsal Gelişim & Koordinasyon birimi tarafından birim bazına indirgenen performans kriterlerini birey bazında değerlendirir.</p> <p>Personel İlişkileri: Genel personel ilişkilerini yürütür.</p>
 Kamuoyu Yönetimi	<p>Kamuoyu Yönetimi fonksiyonu tüm İdare birimlerinin halkla ilişkiler ihtiyaçlarını koordine eder ve uygulama planını çıkartır. Bu fonksiyon içerisinde reklam ve halkla ilişkiler ajansları ile yürüten adanmış bir Ajans İlişkileri fonksiyonu mevcuttur. Bunun yanında, Mükellef Hizmetleri ve Uyum Yönetimi birimlerinin ihtiyaçları ve İdare'nin kamuoyundaki yansımalarının tespiti amacı ile medya takibini gerçekleştirmek, basın ile ilişkileri kurmak ve yönetmek amacı ile Halka İlişkiler bünyesinde bir "Basın İlişkileri & Medya Takibi" fonksiyonu kurulmuştur.</p>
 Eğitim	<p>Temel eğitim platformu, hem mükellefler hem de çalışanlar için, elektronik olarak tasarlanmıştır. Eğitim fonksiyonu eğitim programlarının içerik yönetimini yapar. Merkezi planlama ve birimlerden gelen talepler doğrultusunda mükelleflerin ve birimlerin eğitim programlarını tasarlar, uygular ve/veya İdare dışından temin eder.</p> <p>Bu birim İnsan Kaynakları alt fonksiyonu olan Yetkinlik Planlaması ile koordinasyon halinde çalışanlara özel eğitim programları üretir ve/veya gerekli eğitim programlarını İdare dışından temin eder.</p> <p>Eğitim fonksiyonu, Bilişim Teknolojisi fonksiyonu ile koordinasyon içerisinde çalışarak elektronik ortama özel eğitim programları hazırlar/hazırlatır ve Ulusal Destek Altyapısı için kurulan altyapı aracılığıyla mükelleflere ve çalışanlarına elektronik ortamda eğitim hizmeti sunar.</p>

 <p>Bilişim Teknolojisi</p>	<p>İdare içerisinde teknolojik yetkinlik yaratmak, global alandaki teknolojik gelişmeleri takip ederek, İdare'nin ihtiyaçları doğrultusunda gerekli sistemleri kurmak ve işletmek amacı ile kurulmuştur. Bu fonksiyonun temel görevleri:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ulusal Veri Altyapısı haricindeki tüm bilgi işlem sistemlerinin teknik yönetimi,- Sistem kullanıcılarına teknik destek verilmesi,- Yeni bilişim teknolojisi sistem ve uygulamalarını takip etmek, geliştirmek ve/veya İdare dışından temin etmek,- Mevcut sistemler dahilinde çalışacak yeni uygulamalar geliştirmek,- İdare nin güvenlik altyapısını geliştirmek ve yönetmek,- Felaket planlaması,- İdare içerisinde bilgi paylaşımını sağlayacak "Birikim Yönetimi" sisteminin kurulması ve yönetilmesi.
---	---

B Ö L Ü M

UYUM YÖNETİMİ

8. UYUM YÖNETİMİ

Geniş Tabanlı Vergi Uyum

<h3>Süreç Misyonu</h3> <p>Bütün mükelleflerin vergi yasalarına tam ve zamanında gönüllü uyumunu sağlamak.</p>	<h3>Süreç Vizyonu</h3> <p>Gönüllü uyumun gelişmiş ülkeler düzeyine erişmesi.</p>	
<h3>Temel Stratejiler</h3> <ul style="list-style-type: none">• Sistem Yaklaşımı• Merkezi Yönetim• Sektörel Uzmanlaşma• Yerel Uygulama / İzleme• Disiplinler Üstü Yaklaşım	<h3>Tasarım Önerileri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Özel Denetim Grubu• Sistem Denetimi Grubu• Yerel Denetim Ekipleri• Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü• Dinamik Modelleme Altyapısı	<h3>Kritik Başarı Faktörleri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Denetim Birimlerinin Konsolidasyonu• Diğer Süreçlerin İşbirliği• Ulusal Bilgi Altyapısı

8.1 Giriş

"Uyum Yönetimi", modern vergi sistemlerinin en temel sürecini tanımlamaktadır. Organizasyonun tasarımında diğer süreçleri kendisine göre belirleyecek kadar önemli bir yeri vardır. Dünya vergi yönetimlerinde, uyum yönetiminin en çok kaynak aktarılan fonksiyon olması, mükelleflerin vergi yasalarına gönüllü uyumunun sağlanmasına verilen önemi vurgulamaktadır.

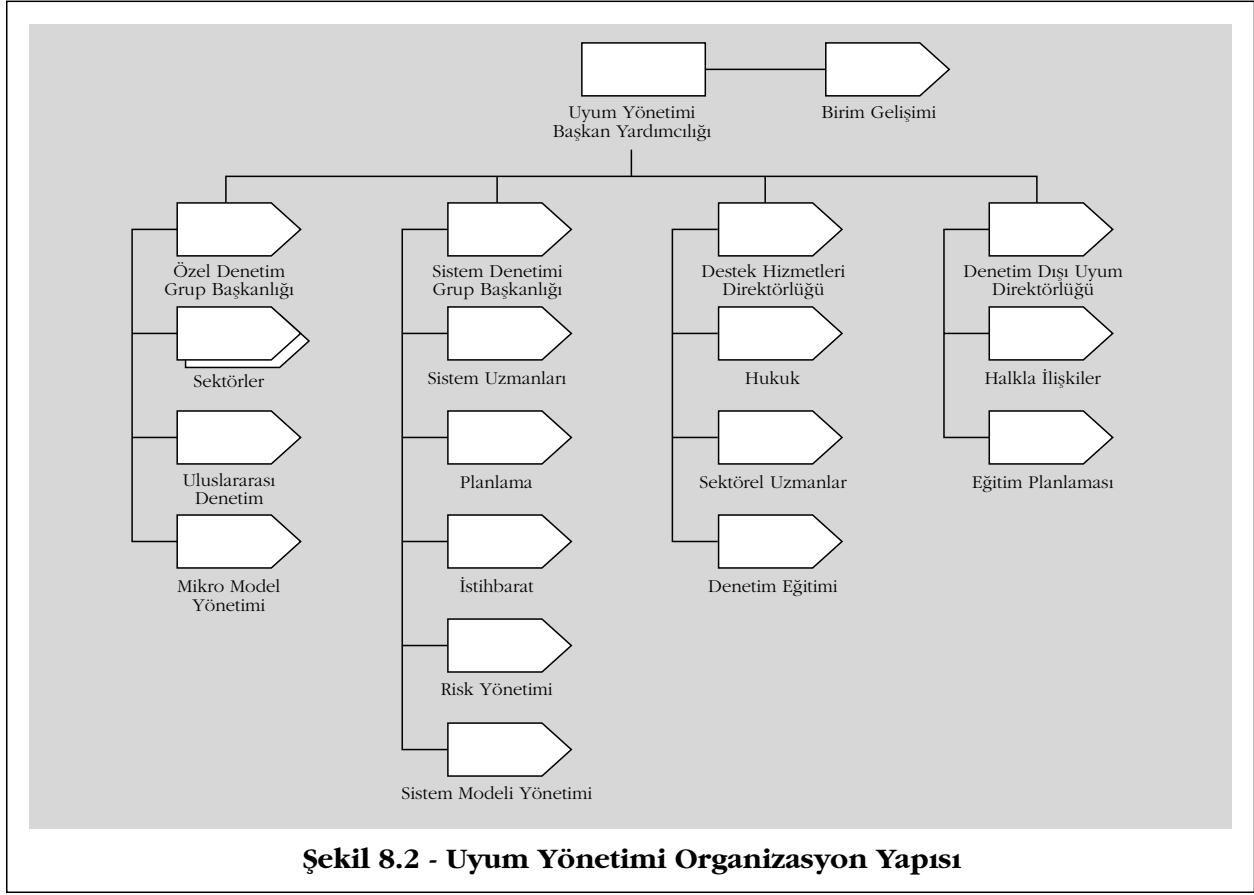
Gerçekte vergi uyumunun sağlanmasının tek yolu "denetim" olmadığı gibi, denetim faaliyetlerinin tek amacı da vergi kayıp ve kaçığının ortaya çıkarılması değildir.

Modelimizde, vergi yasalarına tam ve zamanında gönüllü uyumun sağlanması bütün unsurları ile "Temel Süreç" olarak tanımlanmış ve "Sistem Yaklaşımı" ile yeniden yapılandırılmıştır.

Önerilen model ile mevcut yapı arasında, çözümü özel çaba gerektiren önemli problemler bulunmaktadır. Önerinin uygulama şansı bulabilmesi için ilk vazgeçilmez koşul, mevcut yapıda merkez denetim elemanlarının sahip olduğu bağımsızlığın, bütün yasal ve idari korumanın yeni yapıya olduğu gibi taşınmasıdır.

Yeniden yapılandırma sonucunda vergi dairelerinde ortaya çıkacak olan atıl iş gücünün büyük bir bölümü Uyum Yönetimi bünyesindeki denetim, istihbarat ve denetim dışı uyum pozisyonlarında değerlendirilecek; böylece yerel uyum faaliyetleri de merkezi risk yönetimi desteği ile oldukça güçlendirilecektir.

8.2 Uyum Yönetimi Organizasyon Yapısı



Yeni yapıda tüm denetim ve istihbarat birimleri Uyum Yönetimi başkan yardımcılığı altında toplanmıştır. Uyum Yönetimi Başkan Yardımcısı'na bağlı olarak beş temel unsur bulunmaktadır:

- Özel Denetim Grup Başkanlığı
- Sistem Denetimi Grup Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Direktörlüğü
- Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü
- Birim Gelişimi

8.3 Özel Denetim Grup Başkanlığı


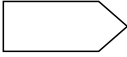

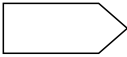
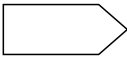
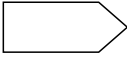
Özel Denetim Grup Başkanlığı, ekonomik sektörler temelinde, uzmanlık gerektiren, yüksek hacimli, karmaşık ekonomik ticari ilişkileri ve bünyeleri olan mükellefleri denetleyecek, denetimlerinde vergi dışı uzmanlıklardan yararlanacak ve mü-

kelleflerin özellikle "İç Kontrol Sistemleri" nin risk değerlendirmesine dayalı bir denetim yaklaşımı üzerinde çalışacaktır.

Birim uzmanlık gerektiren pek çok bilgiye erişim olanakları nedeniyle, ekonomik sektörlerin ve şirketlerin dinamik mikro modellerini geliştirme sorumluluğunu da üstlenecektir. Bu modeller, hem bu grubun uyum yönetiminin hem de vergi politikası sürecinin mikro sonuçlarının değerlendirilmesinde kullanılacaktır.

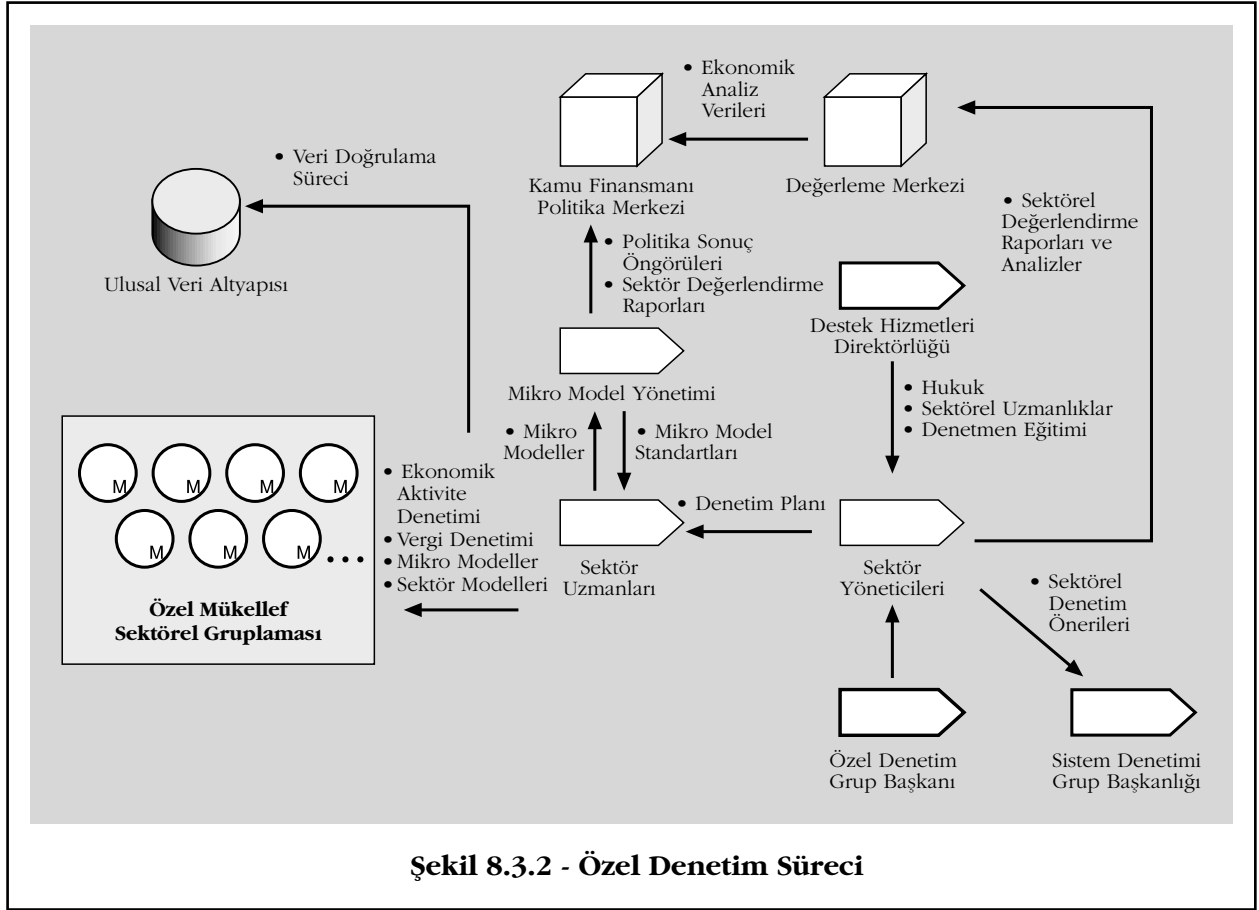
Uluslararası Denetim fonksiyonu, uluslararası ekonomik faaliyetlerin ve işlemlerin denetlenmesine destek verecektir.

8.3.1 Özel Denetim Grup Başkanlığı Fonksiyonları

 Sektör Yöneticileri  Sektör Uzmanları	<p>Özel Denetim grubu uzmanlık ihtiyacı nedeniyle sektörel temelde yapılanmıştır. Her sektörün planları ilgili sektör uzmanları tarafından Sektör Yöneticisinin koordinasyonunda gerçekleştirilir.</p> <p>Sektör Yöneticisi, sektörün Dinamik Uyum Modelinin geliştirilmesinden sorumludur. Yıllık denetim planları, risk değerlendirmeleri ve bu model sonuçlarına bağlı olarak yapılır.</p>
 Sektör Uzmanları	<p>Sektör uzmanları, hazırlanan planlar çerçevesinde vergi mükelleflerinin denetimlerini yaparlar. Her uzmanın vergi uyumundan doğrudan sorumlu olduğu bir mükellef grubu vardır. Gerekse ihtiyaç duydukları konularda Destek Hizmetleri Direktörlüğünden yardım alırlar.</p>
 Mikro Model Yönetimi  Sektör Uzmanları	<p>Özel Denetim bünyesindeki Mikro Model Yönetimi fonksiyonu, sektör uzmanlarına dinamik mikro modelleme desteği verir. Sektör uzmanları mikro modeller üzerinden mevcut vergi politikalarının sonuçlarını ve alternatif vergi politikalarının muhtemel etkilerini mükellef bazında analiz eder ve politika üretim sürecine geri bildirir.</p> <p>Söz konusu mikro modeller sektör yöneticileri bazında konsolide edilerek Kamu Finansmanı Politika Merkezi'ne sunulmak üzere Sektör Değerlendirme Raporları hazırlanır.</p> <p>Sektör yöneticileri denetim sonuçları ve mikro modeller doğrultusunda Sistem Denetimi Grubuna sunulmak üzere Sektörel Denetim Önerileri raporunu hazırlar. Sektörel Denetim Önerileri Raporları Sistem Denetimi Grubu dahilindeki risk yönetimi algoritmasının kriterlerinin ve denetim rehberlerinin oluşturulmasına destek olur.</p>
 Uluslararası Denetim	<p>Temel amacı OECD normları çerçevesinde uluslararası işlemlerin denetlenmesi konusunda destek vermektir.</p>

8.3.2 Özel Denetim Süreci

Özel Denetim Süreci aşağıda detaylandırılmıştır:







8.4 Sistem Denetimi Grup Başkanlığı

Sistem Denetimi Grup Başkanlığı özel denetim kapsamındaki diğer dışındaki bütün vergi mükelleflerinin vergi uyumunun yönetilmesinden sorumludur. Denetimlerini merkezi planlama esasına göre gerçekleştirir ve İdarenin kayıt dışı ekonomi ile mücadelede sorumlu temel fonksiyonunu temsil eder.

Merkezi Planlar, vergi sisteminin tamamı için geliştirilecek "Dinamik Uyum Modeli" temelinde geliştirilir. Grup, Ulusal Veri Altyapısından yoğun destek alacak şekilde yapılandırılmıştır. Özel Denetim Grubunun sektörel desteği ile uluslararası karşılaştırılabilirliği sağlanacak şekilde takip edilen sektörlerle ve ekonomik aktivite zincirinin tanımlanmış noktalarına, özel tasarlanmış müdahale yöntemlerini kullanarak denetim planlamasını öngörür.

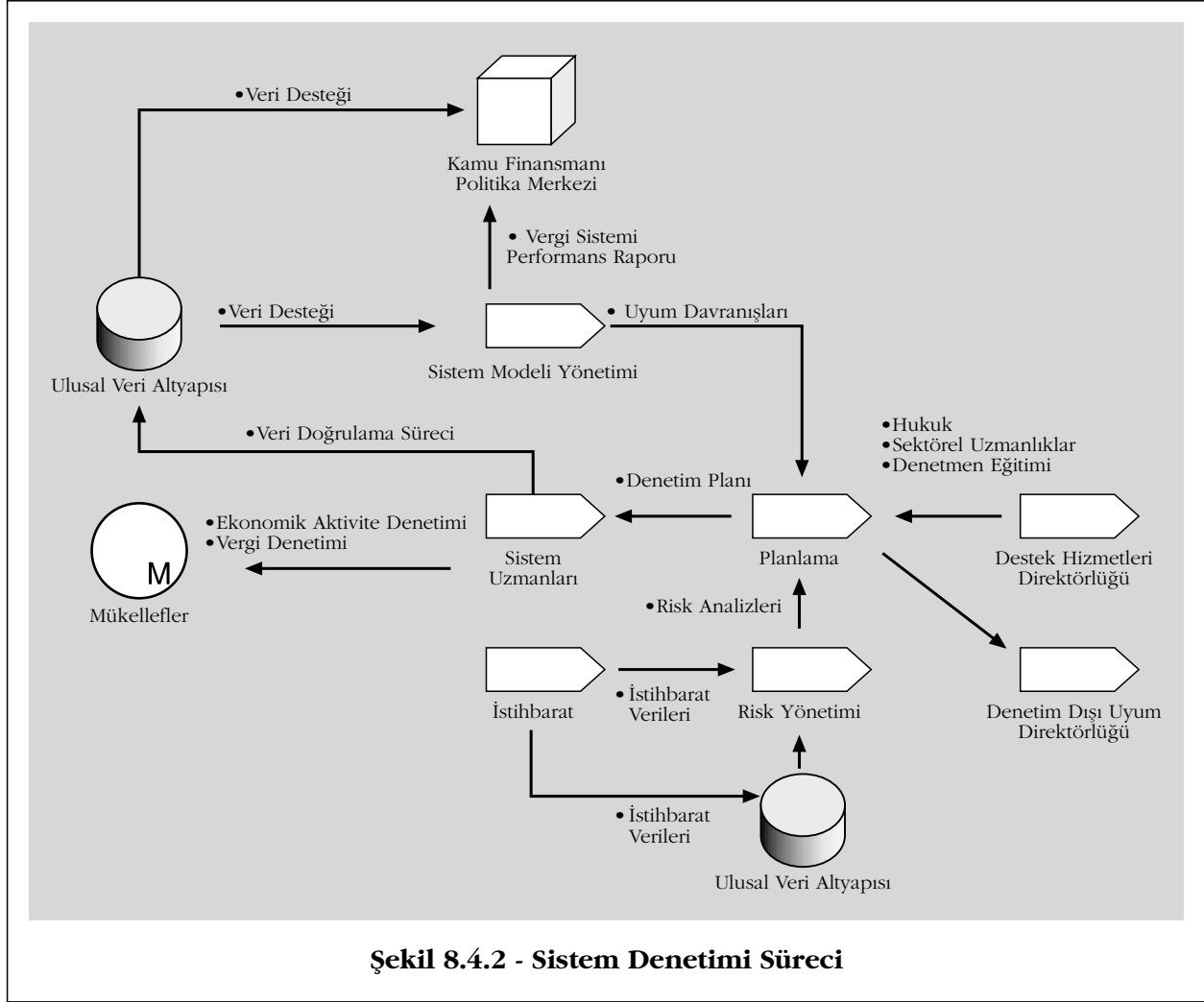
Yeniden yapılandırma sonucunda vergi dairelerinde ortaya çıkacak atıl iş gücünün önemli bir kısmı, bu sürecin altında yapılandırılacaktır.

8.4.1 Birim Roller

 Sistem Uzmanları	<p>Sistem Denetimi Grubu, "merkezi" ve "yerel" olarak ikili bir yapıda kuruludur. Merkez tamamen Planlama fonksiyonuna bağlı olarak çalışır ve denetim planlama ve yönetiminden sorumludur. Yerel birimler esasen merkezi planlara bağlı olarak çalışmak ile beraber, zamanlarının belirlenmiş bir yüzdesi ile konumlu bulundukları Vergi Dairesi Müdürlüğü'nün planlarını da destekler. Vergi Sistemindeki her bir mükellefin vergi uyumundan bir merkezi bir yerel grup elemanı sorumludur.</p>
 Risk Yönetimi	<p>Sistem Denetimi grup başkanlığına bağlı Risk Yönetimi fonksiyonu, Özel Denetim Sektör Yöneticilerinin sektörel destekleri ile Sistem Denetim Grubu'na bağlı İstihbarat fonksiyonu ve Ulusal Veri Altyapısı verilerini kullanarak risk algoritmaları geliştirir ve risk analizlerini Planlama fonksiyonuna sunar.</p>
 Planlama	<p>Risk Yönetimi'nden gelen "Risk Analizi Raporları" ve Sistem Modeli Yönetimi'nden gelen "Uyum Davranışı Raporları" doğrultusunda denetim planlamasını gerçekleştirir. Planlama, ekonomik aktivite zincirinin müdahaleye en uygun noktalarını tanımlar ve tüm vergi tabanına en yüksek seviyede uyum etkisi yaratacak sistematik denetim politikalarını geliştirir.</p> <p>Planlama, Uyum Davranışı analizleri sonucunda, denetim birimlerinin yanı sıra Denetim Dışı Uyum Direktörlüğünü de yönlendirici raporlar sunar.</p>
 Sistem Modeli Yönetimi	<p>Bir bütün olarak vergi sistemi içerisindeki bütün mükellef segmentlerinin uyum davranışlarının modellendiği ve en etkin müdahale noktalarının ve en uygun müdahale yöntemlerinin tespit edildiği fonksiyondur. Sistem Modeli Yönetimi, tüm bulgularını Planlama, Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü ve Özel Denetim Grubu'na ve Vergi Politikası sürecine destek olmak amacı ile de Kamu Finansmanı Politika Merkezi'ne raporlar.</p>

8.4.2 Sistem Denetimi Süreci

Sistem Denetimi Süreci aşağıda detaylandırılmıştır.



8.5 Destek Hizmetleri Direktörlüğü

Destek Hizmetleri Direktörlüğü, Özel Denetim Grubu'ndan Sektör Yöneticileri, Sistem Denetimi Grubu'ndan ise Planlama fonksiyonunun talepleri doğrultusunda denetim birimlerine sektörel uzmanlıklar, hukuk ve denetim eğitimi hizmetleri sunar.

Destek Hizmetleri, Kaynak Yönetimi birimi ile koordinasyon halinde çalışarak, İdare içerisinde vergi dışı uzmanlıkların oluşmasından sorumludur.

Yeniden yapılandırma sonucunda vergi dairelerinde oluşacak atıl iş gücünün yeniden pozisyonlandırılması ve denetim, istihbarat ve denetim dışı uyum yetkinliği kazandırılması sürecini Kaynak Yönetimi ile koordinasyon halinde çalışarak Destek Hizmetleri Direktörlüğü yürütür.

8.6 Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü

Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü, gönüllü uyumun denetim dışı araçlar kullanılarak artırılmasından sorumlu birimdir.

Denetim Dışı Uyum Direktörlüğü, Özel Denetim ve Sistem Denetimi gruplarından gelen rapor ve talepler doğrultusunda "Denetim Dışı Uyum Planı" nı hazırlar ve Ortak Hizmetler birimi ile koordinasyon içerisinde uygular.

Denetim Dışı Uyum Planı:

- Kamuoyu Yönetimi
- Tanıtım
- Mükellef Eğitimi

bölümlerini içerir.

B Ö L Ü M

ULUSAL VERİ YÖNETİMİ SÜRECİ

9. ULUSAL VERİ YÖNETİMİ SÜRECİ

Ulusal Ekonomik Aktivitenin Analitik Düzeyde Kavranması

<h3>Süreç Misyonu</h3> <p>Tüm ekonomik faaliyetlere ilişkin ulusal bilgi altyapısının tek merkezden geliştirilmesi ve yönetilmesi.</p>	<h3>Süreç Vizyonu</h3> <p>Bütün ekonomik faaliyetlerin izlenebilirliği, yüksek kalitede veri üretimi ve kullanılabilirliği.</p>	
<h3>Temel Stratejiler</h3> <ul style="list-style-type: none">• Tek Ulusal Mali Veri Tabanı• Standart Temelli Bilgi Yönetimi• Yüksek Güvenlik Standartları• Analiz Yeteneği• Dış Kullanım• Üçüncü Kaynaktan Doğrulama	<h3>Tasarım Önerileri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Tanımlanmış Ulusal Misyon• Tek Beyan Yeri• Birinci Derece Süreç Tanımı• Değerleme Merkezi• Elektronik Veri Aracıları	<h3>Kritik Başarı Faktörleri</h3> <ul style="list-style-type: none">• Kurumlar Arası İşbirliği• Yeterli Başlangıç Yatırımı• Yüksek Teknoloji Yetkinliği

9.1 Giriş

Ülkemizde kayıtdışı ekonominin ulaştığı boyut sadece vergi sistemindeki sorunlardan değil, esasen "Ulusal Bilgi Altyapısı"nın yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Önemli oranda bir ekonomik aktivite grubu ulusal olarak iz bırakmayacak şekilde gerçekleşmektedir. Bazı ulusal veriler ise yönetimlerindeki sorunlar nedeniyle, farklı tanımlarla, farklı kaynaklarda, farklı standartlarda yer aldığı için konsolide edilememekte; ekonomik sistemin izlenebilirliği azalmaktadır.

Geçerli ve güvenilir bilgiye ulaşmak sadece Gelir İdaresinin değil bu ülkedeki ekonomik karar alıcıların çoğunun yaşadığı bir sorundur. DİE bile ekonomiden doğru bilgiyi derleyememesi nedeniyle milli gelir hesapları açısından bu sorumluluğu tam olarak yerine getirilmekte güçlükler yaşamaktadır.

Bu eksikliğin temel nedeni ise, ulusal düzeyde ekonomik nitelikli bilginin üretimi, değişimi ve kullanımını gerçek anlamda yönetebilecek bir kurumsal kapasite ve sahipliğin olmamasıdır.

Çalışmamızın bu sahiplenmeyi sağlayacak bir kurum arayışı Maliye Bakanlığı ile sonuçlanmıştır. Zira, hem sahip olduğu kaynaklar, hem de yasal yetkileri itibarıyla bu sorumluluk aslında bugün itibarıyla bile zımnen Maliye Bakanlığı'na verilmiş durumdadır.

- Ekonomik nitelikli bilginin üretim, saklama ve ibrazına ilişkin düzenlemelere Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Vergi Usul Kanunu'nun İlgili Maddeleri

Madde 175 - ...,

Maliye ve Gümrük Bakanlığı; muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esasları tespit etmeye, bunları mükellef, şirket ve işletme türleri itibarıyla uygulamaya ve buna ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye yetkilidir...

- Bu bilgilerin üretildiği sistemlerin ve yazılım ortamlarının standartlarını düzenleme yetkisi Maliye Bakanlığı'na aittir.

Vergi Usul Kanunu'nun İlgili Maddesi

Madde 175 - ...,

Ek:25/5/1995-4108/4 md.) Maliye Bakanlığı, muhasebe kayıtlarını bilgisayar programları aracılığıyla izleyen mükellefler ile bu bilgisayar programlarını üreten gerçek ve tüzel kişilerce uyulması gereken kuralları ve bilgisayar programlarının içermesi gereken asgari hususlar ile standartları ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

Mükerrer Madde 227 - (Ek: 24/6/1994 - 4008/6 md.)

Maliye Bakanlığı:

1. Vergi beyannamelerinin 3568 sayılı Kanuna göre yetki almış serbest muhasebeci, serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavirler tarafından da imzalanması mecburiyetini getirmeye, bu mecburiyeti beyanname çeşitleri, mükellef grupları ve faaliyet konuları itibarıyla ayrı ayrı uygulamaya,

....

Bu uygulamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

Mükerrer Madde 242 - (Ek: 28/8/1991 - 3762/3 md.)

Maliye ve Gümrük Bakanlığı; mükelleflere, niteliklerini belirlediği elektronik cihazları kullanırmak suretiyle belge düzenletirmeye ve kullanılacak özel cihazlardan çıkarılan pulları belgelere ekletmeye yetkilidir. Elektronik cihazlarla düzenlenen belgeler ile özel cihazlardan çıkarılan pulları ihtiva eden belgeler bu Kanun hükümlerine uygun olarak düzenlenmiş belge hükmündedir.

Elektronik cihazların belirlenen niteliklere uygunluğu 6.12.1984 gün ve 3100 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre kurulan komisyonun görüşü alınarak Maliye ve Gümrük Bakanlığınca onaylanır.

Mükerrer Madde 257 - (Ek: 30/12/1980 - 2365/45 md.)

(Değişik: 4/12/1985 - 3239/21 md.) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, mükellef ve meslek grupları itibarıyla muhasebe usul ve esaslarını tespit etmeye, bu Kanuna göre tutulacak defter ve düzenlenecek belgelerin tutulması ve düzenlenmesi mecburiyetini, kaldırmaya, vergi kayıp ve kaçagını önlemek amacıyla tutulmakta olan defter ve belgelere ilaveten tutulmasını veya düzenlenmesini uygun gördüğü defter ve belgeler mahiyet, şekil ve ihtiva edeceği hususları belirlemeye, bunlarda değişiklik yapmaya; bunlar için tasdik, muhafaza ve ibraz mecburiyeti koymaya ve kaldırmaya, bedeli mukabilinde basıp dağıtmaya veya üçüncü şahıslara bastırıp dağıtırmaya, bunların kayıtlarını tutturmaya ve makineli kasa kullanırmaya ve vergi ziyanının önlenmesi, vergi ödemeyi teşvik bakımından, vergi kanunlarının uygulanmasıyla ilgili olarak levha kullanırmaya ve asma mecburiyeti getirmeye ve kaldırmaya yetkilidir.

- Bu çerçeve dolayısıyla Maliye Bakanlığı, ekonomide üretilen pek çok bilgiyi "kaynağında yönetme" şansına sahiptir.

İdare, bu tür bir ulusal rolü üstlenmek için gerekli olan kaynak yapısına da sahiptir. Beyan süreci ile bütün ekonomik faaliyetlerden düzenli olarak bilgi almaktadır. Beyanname içeriklerini ulusal gereksinimlere göre belirleme yetkisine sahiptir. Hiç bir kamu kurumunda olmadığı ölçüde üçüncü kaynaklardan bu bilgileri doğrulama olanağına sahiptir. Mevcut denetim kadroları ve Yeminli Mali Müşavir (YMM) ve Serbest Mali Müşavir (SMM) meslek mensupları aracılığıyla güçlü kontrol mekanizmaları kurabilecek kaynakları bulunmaktadır. Yeni iş süreçlerinin tanımlanması, iş yüklerinin hesaplanması sonrasında vergi dairelerinde bu rolün etrafında yapılandırılacak önemli miktarda insan kaynağı da oluşacaktır.

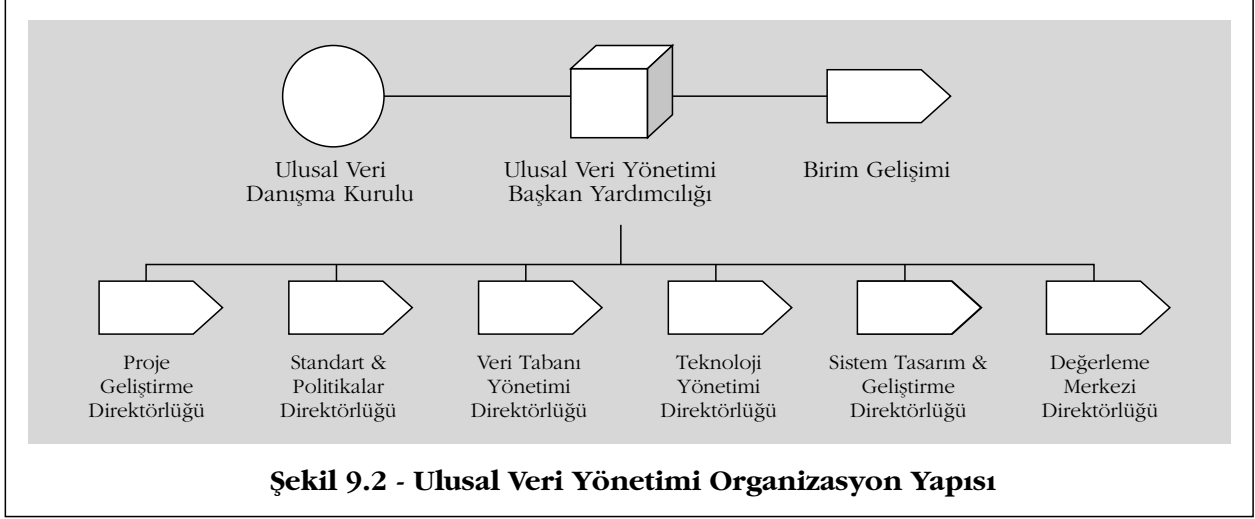
Bu sorumluluğun tam olarak üstlenilmesi açısından görülen tek eksik, ilgili kurumlarla işbirliğinin geliştirilmesine olanak verecek, koordinasyon rolünün netleşmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nın bu ulusal misyonunun açık olarak tanımlanmasıdır.

Rapor bu görevin yerine getirilmesine ilişkin tam bir süreç önermiş ve Gelir İdaresinin önemli bir parçası olarak yapılandırmıştır.

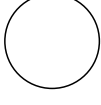
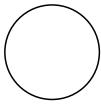
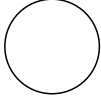
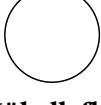
Kurulan sistemin başarısı ülke düzeyinde kabul görmesine bağlıdır. Bu nedenle bütün altyapının dış ekonomik karar alıcıların kullanımına sunulması stratejik öneme sahiptir. Ekonomik karar mekanizmaları, bu ulusal veri altyapısını kullandıkça, ekonominin kayıt altına alınması ve vergi beyannamelerinin teyidi için gereken bilgi temeli de kendiliğinden oluşacaktır.





9.2 Ulusal Veri Yönetimi Organizasyon Yapısı

Ulusal Veri Yönetimi organizasyon yapısı aşağıda detaylandırılmıştır.



9.3 Birim Roller

 Ulusal Veri Danışma Kurulu	Ulusal Veri Altyapısı Stratejilerinin geliştirildiği temel katılım platformudur.
 IT Şirket ve Bölümleri ↓ ↑  Yeminli Mali Müşavirler ↓ ↑  Mükellefler	<p>Ulusal Veri Yönetimi diğer İdare birimleri ve ilgili devlet kurumları ile işbirliği içerisinde hazırlanan ve form tasarımı gerçekleştirilen beyannameler, yeminli mali müşavirlerin dahil olduğu Vergi Bilgi Ağı aracılığı ile elektronik ortamda Ulusal Veri Altyapısına aktarılır.</p> <p>Bu süreç içerisinde Ulusal Veri Yönetimi ekonomik faaliyetlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin altyapıyı standardize eder ve IT şirket ve birimleri ile koordinasyon içerisinde çalışarak verilerin istenilen şekilde hazırlanması/saklanması ve yüksek güvenlik standartlarında Ulusal Vergi Altyapısına aktarılmasını gerçekleştirir.</p>

 <p>Uyum Yönetimi</p> <p>Sektör Uzmanları</p>	<p>Uyum Yönetimi birimi altında kurulan Sektör Uzmanları fonksiyonu Bölüm 8'de detaylı olarak anlatıldığı şekilde yaptığı mikro modelleme ve analiz sonuçlarını Ulusal Veri Altyapısı'na aktarır.</p>
 <p>Proje Geliştirme Direktörlüğü</p>	<p>İlgili birim ve kuruluşlardan gelen veri ihtiyaçlarını ve standartlarını konsolide eder. Konsolide edilmiş veri ihtiyaçlarını veri kaynağı bazında tasarlar.</p>
 <p>Standart & Politikalar Direktörlüğü</p>	<p>Danışma Kurulunun rehberliğinde ekonomik veri altyapısına ilişkin ulusal düzeyde standart ve politikalar belirler. Kamu kurumları arasında uygulama birliğini sağlar.</p>
 <p>Değerleme Merkezi Direktörlüğü</p>	<p>Ulusal Veri Altyapısı'ndaki içeriği kullanarak analitik çalışmalarda bulunur; varlıkların, işlemlerin ve dönem kazançlarının sektör ve işletmeler temelinde değerlemesini yapar. Takdir kararlarının objektif temellerini oluşturur.</p>

9.4 Tek Beyannamenin Elektronik Olarak Toplanması

Yeni yapı dahilinde mükelleflerin devlete düzenli olarak vermekle yükümlü oldukları vergi, sosyal sigorta ve istatistiki bilgileri içeren temel beyannameler konsolide edilecek ve mükellef segmentasyonuna bağlı olarak değişen yöntemler ile elektronik ortamda toplanacaktır. Beyannamelerinin hazırlanması ve denetlenmesine ilişkin bütün karar süreçleri, bu sürecin bir parçası veya kullanıcısı olan birimler (mükellef, Gelir İdaresi, SSK, DİE, vergi yargısı, YMM'ler gibi) için tek bir bilgi mimarisi üzerinden gerçekleştirilecektir.

Beyanname verme aşamasında Özel Mükellef Hizmetleri'ne bağlı mükellefler Yeminli Mali Müşavirler, Genel Mükellef Hizmetleri'ne bağlı mükellefler ise Elektro-

nik Beyanname Aracıları üzerinden ve e-devlet uygulamasını kullanarak beyannamelerini iletirler.

İdare, mükelleflerin beyanname, muhasebe yazılımı ve benzeri destek hizmetlerini bedelsiz alabileceği fiziksel ortamlar hazırlar. Ulusal Veri Yönetimi, Mükellef Hizmetleri ve Ortak Hizmetler koordinasyon ve işbirliği içerisinde geliştirilen bu hizmetler Ulusal Destek Altyapısını oluşturur.

İdare Yeminli Mali Müşavirler ve Elektronik Beyanname Aracıları'na iki düzeyde anlaşmalı "Elektronik Beyanname Aktarıcısı" onayı verir. Birinci düzey onay Yeminli Mali Müşavirler'e verilir ve Özel Mükellef Hizmetleri'ne bağlı mükelleflerin beyanname aktarımı için gereklidir. Söz konusu mükelleflerin beyannameleri birinci düzeyden onaylı YMM'ler tarafından ön denetimden geçirildikten sonra sisteme aktarılırlar ve İdare tarafından bir kontrol yapılmaksızın kabul edilirler. YMM'ler beyannamelerin doğruluğundan sorumludurlar. İkinci düzeyden onaylı elektronik beyanname aktarıcıları sadece beyannamelerin Ulusal Veri Yönetimi tarafından belirlenmiş standart ve içerikte sisteme aktarılmasından sorumludurlar ve söz konusu araçlar tarafından iletilen beyannameler risk yönetimi sistemi tarafından elektronik olarak ön kontrolden geçirilirler.

B Ö L Ü M

SONUÇ

10. SONUÇ

Değişim Gündemi

Kuruluşu itibariyle yüzyıllık bir geçmişin izlerini taşıyan Türk Gelir İdaresi için değişim ihtiyacı kaçınılmazdır. İçinde bulunduğu koşullar yeni bir dünya yarattığı halde İdare aynı oranda yapısal bir dönüşüm geçirememiştir.

Güçlü kültürel özellikleri olan ve son yıllarda kamu kurumlarında gözlenen bozulmanın dışında kalmayı belirli ölçüde başarmış olan Maliye Bakanlığı'nın önünde artık daha büyük bir hedef bulunmaktadır: Türk Gelir İdaresi'nin bugünün gereksinimlerine göre yeniden yapılanması sorumluluğunu üstlenmek. Ülkenin kamu reformu ağırlıklı gündemi nedeniyle bu sorumluluk gerçekte bir öncülük rolü de tanımlamaktadır.

Günümüzün sorunları, tek tek olaylar, kişiler veya durumlar ile izah edilemeyecek kadar sistem düzeyindedir. Bu sorunlar Türk vergi sisteminin yapısının ve oyuncularının (vergi yasaları, mükellefler, İdare, denetim grupları, çalışanlar, ekonomi yönetimleri, politikacılar vb.) zaman içinde karşılıklı ve çok yönlü etkileşimleri ile oluşmuştur.

Bu nedenle sistemin oyuncularının temel motiflerini geliştirecek bir bütün model önerisi dışındaki kısmi çabaların anlam ve önemini yitirdiği bir döneme girmiş bulunuyoruz. Rapor bu anlamda üzerinde tartışılabilir kapsamlı bir bütün model olma iddiasını taşımaktadır. Karşılıklı olarak bütün tarafların, birbirlerinin rollerini ve ihtiyaçlarını anlayışla karşıladığı ve işbirliği önerdiği bir vergi sisteminin objektif unsurları model içinde tanımlanmaya çalışılmıştır. Bütün oyuncuların sistem içinde kendi rol ve konumlarını gözden geçirmelerine ve yeni bir misyon altında tekrar biraraya gelmelerine olanak tanıdığı ölçüde çalışma fonksiyonunu yerine getirecektir.

Raporun açığa çıkardığı değişim ihtiyacı ciddi bir zihniyet değişimi, kurumsal kapasite, kaynak, emek ve fedakarlık gerektirmektedir. Bu düzeyde bir değişimin; koşulsuz siyasi destek, profesyonel bir tasarım ve kurumun iç sahiplenmesi olmaksızın gerçekleşemeyeceği gerçeğinin altını bir kez daha vurgulamamız gerekmektedir.

Türkiye enflasyon sorununu çözme yoluna girmiştir; artık Gelir İdaresi için sorumluluk üstlenmenin zamanı gelmiştir.

