

ÜLKEMİZDE KAYITDIŞI EKONOMİNİN SINIFLANDIRILMASI

GÜLLÜ TÜRKÖĞLÜ*

I- GİRİŞ

Türkiye Ekonomisinin son yıllarda içinde bulunduğu durum kayıtdışı ekonomi kavramını gündeme getirmiştir. Kamu gelirleri, sürekli artma eğiliminde olan kamu harcamalarını karşılayamamakta ve bütçe açıkları her yıl büyük oranda yükselmektedir. Bu durum yüksek maliyetlerle borçlanma gereğini doğurmaktadır. Yüksek maliyetli borçlanma faizlerin artmasına, faizlerin artması yatırımların azalmasına, yatırımların azalması işsizliğin artmasına ve tüm bunlarda enflasyonun yükselmesi ve gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır. Bütün bunlar en sağlam ve en ucuz finansman kaynağı olan vergi gelirlerini artırıcı önlemlerin alınmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Ancak vergi oranlarının artırılması ya da yeni vergilerin konması suretiyle, sürekli olarak kayıtlı çalışan kesimin üzerine gidilmesi çeşitli ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmıştır. Kayıtdışı ekonominin kayda alınması ve vergilendirilmesi tartışmaları da bu çerçevede gündeme gelmiştir.

İnsanlar gelirlerinin bir bölümünü devlete vermemek amacıyla, gelir sağlayan faaliyetlerini kayda geçirmeden yaparlar. Vergisel anlamda kayıtdışı ekonomi; vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetlerin bütünüdür. Kayıtdışı ekonominin vergisel boyutunun dışında başka boyutları da bulunmaktadır. Genel boyutuyla kayıtdışı ekonomi, belgelendirilmeyen ve resmi kayıtlara girmeyen, gayrisafi milli hasıla büyüklüklerine yansımayan gelir yaratan ekonomik faaliyetlerin tümüdür. Yani, kayıtdışı ekonomi sadece vergi kaçırma amacıyla vergi idaresinden saklanan faaliyetleri değil, vergiye tabi olsun olmasın milli gelir hesaplarına intikal etmeyen her türlü ekonomik faaliyeti kapsar.

Temel ekonomik göstergelerin ve ekonomik ve sosyal politikaların doğru olarak belirlenebilmesi açısından kayıtdışı ekonominin boyutlarının gerçekçi bir şekilde tahmini son derece önemlidir. Ülkemizde kayıtdışı ekonominin boyutlarını ölçmeye yönelik çalışmalar sonucunda birbirinden oldukça farklı so-

(*) Vergi Denetmeni

nuçlar ortaya çıkmıştır. Ancak, ülkemizde yaşanan kayıtdışı ekonominin çok önemli boyutlarda olduğu, hemen hemen herkes tarafından kabul edilmektedir.

Bu yazımızda, kayıtdışı ekonominin sınıflandırılması yapılacak, bir sonraki yazımızda ise kayıtdışı ekonominin nedenleri ve kayda alınabilmesi için yapılması gerekenler ele alınıp incelenecektir.

II- KAYITDIŞI EKONOMİNİN SINIFLANDIRILMASI

A- Yasal Faaliyetler ve Kayıtdışı Ekonomi

1- Gelirleri Yasal Olarak Kayıtdışı Olan Mükellefler

Bunun en önemli örneği götürü usule tabi mükelleflerdir. Vergi yasalarında yer alan götürü usulde vergilendirme, mükellefin yaptığı işin türüne ve büyüklüğüne göre kazancının, idare tarafından önceden takdir edilmesi esasına dayanır. Bu grupta bulunan mükelleflerin defter tutma ve belge düzenleme yükümlülükleri yoktur. Götürü usule tabi mükelleflerin ödedikleri vergilerin, toplam vergi gelirleri içerisindeki payı son derece küçüktür. Resmi kayıtlara göre götürü usulde vergilendirilen mükelleflerin sayısı gerçek usulde vergilendirilen gelir vergisi mükelleflerinin sayısının yarısından fazladır. Bu mükelleflerin önemli bir kısmı gelirleri düşük düzeyde olan mükelleflerden oluşmaktadır. Ancak yine de götürü usulde vergilendirme kayıtdışı ekonominin önemli bir un-

surudur. Bu vergilendirme usulünün kayıtdışı ekonomiye etkisi iki şekilde gerçekleşmektedir: İdare tarafından belirlenen belli bir kazanç üzerinden vergilendirilen mükellefler, gelirlerinin kaydını tutmamakta ve yerince vergi ödememekte ayrıca ekonomik ilişkide bulundukları kişilerden belge almayarak kayıtlı ekonominin de kayıtdışına çıkmasına neden olmaktadır.

Türk Vergi Sisteminin en önemli sorunlarından biri olan götürü usulde vergilendirmenin kapsamının daraltılması yönündeki çalışmalar, politik nedenlerle sonuçsuz kalmaktadır. Aslında bazı sosyo-ekonomik nedenlerle bu sistemden tamamen vazgeçilmesi doğru olmayacaktır. Ancak kazanç seviyesinin yüksek olduğu bazı iş kollarının götürülük kapsamı dışına çıkarılması da bu vergilendirme usulünden kaynaklanan kayıtdışı ekonomiyi büyük oranda önleyecektir.

Ülkemizde, ayrıca vergi yasalarında yer alan gayrimenkul sermaye iradı istisnası, küçük çiftçi muafı, esnaf muafı gibi istisna ve muafiyetlerle bilerek yaratılmış bir kayıtdışılık vardır. Kayda geçirilmeyen bu faaliyetlerden elde edilen gelirler, vergi dışıdır. (Gelir Vergisi Kanunu'nun 94. maddesi uyarınca tevkif suretiyle kesilen vergiler hariç) Vergiden istisna edilmiş kazançları elde edenler ve vergiden muaf tutulanların defter tutma yükümlülükleri bulunmamaktadır. Vergiden muaf esnafın ve küçük çiftçinin

gelirlerini tam olarak bilmek mümkün değildir. Aynı şekilde istisna hadleri içerisinde kalan kira gelirlerinin toplam değerinin ne olduğu da bilinmemektedir.

Türk Vergi Sisteminde kayıtları tutulan ancak vergiden istisna edilen veya sıfır oranlı vergiye tabi tutulan faaliyetlerde mevcuttur. Bu faaliyetler kayıtlı olup gayri safi milli hasıla hesaplamalarında dikkate alınmaktadır. Bu nedenle bu tür faaliyetleri kayıtdışı ekonomi kavramı içerisinde değerlendirmek mümkün değildir. Ancak bu tür özendirmeler kayıtdışılığına neden olabilmektedir.

2- Kayıtlı Faaliyetlerinin Bir Bölümünü Kayıtdışı Bırakan Mükellefler

Vergi dairelerine kayıtlı bazı mükellefler faaliyetlerinin bir bölümünü fiş, fatura kesmeyerek veya bir başka şekilde kayıtlara intikal ettirmeyerek vergi dışı bırakmaktadır. Alıcı ve satıcı arasında bir yarar birliğinin oluşmasıyla işlemler belgelendirilmemekte ve dolayısıyla gelirler kayıtdışında kalmaktadır. Bu tür kayıtdışılığın boyutları oldukça fazladır. Yapıları gereği zor denetlenebilen sektörlerde gelirlerin kayıtdışına çıkarılması eğilimi yüksektir. Bazı sektörlerde ise kayıtdışılık bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu sektörlerde maliyet unsurlarını belgelendiremediği için kayıtlarına yansıtamayan imalatçılar satışlarını da belgesiz olarak yapmaktadırlar. İmalatçıdan belgesiz olarak mal alan satıcılar da tüketiciye yapmış oldukları

satışları için belge düzenlememektedirler.

3- Tamamen Kayıtsız Çalışanlar

Bu gruba, vergi idaresinin tamamen bilgisi dışında hiç bir mükellefiyet kaydı olmadan çalışanlar girer. İşportacılar, boş buldukları yerleri otopark olarak işletenler, evlerde özel ders verenler, küçük çaplı imalat, tamir-bakım işleri yapanlar, çocuk bakıcıları, evlerde dikiş, nakış ve örgü gibi çeşitli el işleri yapanlar tamamen kayıtdışı çalışanlara örnek olarak verilebilir.

B- Yasadışı Faaliyetler ve Kayıtdışı Ekonomi

1- Yasadışı, Kayıtsız ve Vergisiz Faaliyetler (Yeraltı Ekonomisi)

Yeraltı ekonomisi olarak da adlandırılan kayıtdışı ve yasadışı ekonomik faaliyetler, yapılması çeşitli nedenlerle yasaklanmış olan bir başka ifadeyle suç olan faaliyetlerdir. Bu faaliyetleri ekonomik olanlar ve ekonomik olmayanlar olarak ikiye ayırabiliriz. Ekonomik olmayan yeraltı faaliyetleri (hırsızlık, yolsuzluk, rüşvet, kalpazanlık vs.) kayıtdışı ekonominin konusuna girmezler. Çünkü bu tür faaliyetlerden elde edilen gelirler gerçek anlamda gelir değildir. Bu nedenle bu gelirlerin vergilendirilmesi de olağan değildir. Ekonomik olan yeraltı faaliyetleri ise; çek senet ve ihale mafyalığı, uyuşturucu kaçakçılığı, gecekondu mafyalığı (satma ve kiralama) gibi özünde ekonomik olan ancak yasalarla yapılması yasaklanmış bulunan fa-

aliyetlerdir. Yapılması yasaklanmış olan bu faaliyetlerin kayıt altına alınması beklenemez. Aynı şekilde bu faaliyetlerden elde edilen gelirin vergilendirilmesi de doğru değildir. Esas itibariyle amaç bu tür faaliyetlerin önlenmesi, ortadan kaldırılması olmalıdır. Bu nedenle bu faaliyetler son derece gizli ve iz bırakmadan yapılmaya çalışılır. Bu sektörün parasal büyüklüğünün 1994 yılında 300 trilyon lirayı aştığı ve kayıtdışı ekonomi içindeki payının %20'lere ulaştığı iddia edilmektedir.

Yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelire kara para denilmektedir. Bir çok ülkede bu faaliyetlerden elde edilen gelirin, yani kara paranın aklanması da yasaklanmıştır. Kara paranın aklanması, yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirin yasal yollarla kazanılmış para gibi gösterilmeye çalışılmasıdır. Kara paranın kolay aklanabilmesi, yasadışı faaliyetlerin artmasına katkıda bulunmaktadır. 1989 yılında G-7'ler grubu olarak bilinen gelişmiş yedi ülke; ABD, İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya, Kanada ve Japonya kara para ile savaş kararı almıştır. G-7'lerin öncülüğünde bu amaçla kurulan ve 26 ülkenin üye olduğu "Mali Eylem Görev Gücü" (FATF) para aklamaya karşı önlemlerin uygulanmasında üyelerin gelişmelerini gözlemek, kara para aklama teknikleri ve karşı önlemleri gözden geçirmek ve üye olmayan ülkelerin önlemleri benimseyip, uygulamalarını sağlamak görevlerini üstlenmiştir.

FATF 1990 yılında kara paranın aklanmasını önleyecek kırk ilke kabul ederek bunları yasalaştırma kararı almıştır. Ülkemizde bu kırk ilkenin yasallaştırılması konusunda geç kalmıştır. Yoğun dış baskılar sonucunda, kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin 4208 sayılı yasa 19 Kasım 1996 günü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'de kara para aklama işi son derece fütursuzca yapılabilmektedir. Örneğin kuyumcuların ihbarı sonucunda PKK'nın Marmaris ve Kuşadası'nda kuyumculuk yaparak para akladığı ortaya çıkarılmıştır. Öte yandan mafyanın devletin içine sızdığı yönünde, çok ciddi iddialar ortaya atılmaktadır. Ancak her şeye rağmen kara paranın aklanmasının önlenmesi mümkündür. Türkiye'yi kara para aklama cenneti olmaktan çıkarmak için neler yapılabilir? Öncelikle 4208 sayılı kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin yasanın yeniden ele alınıp işlevsel bir hale getirilmesi gerekmektedir. Yasa FATF'in kırk ilkesinin tamamını kapsamalıdır. Mücadele için gerekli olan mali kaynak sağlanmalıdır. Devlet idaresi ve siyaset şeffaflaştırılmalı, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve her türlü özel soruşturma kuralları kaldırılmalıdır. Polis teşkilatı içerisinde, organize suçlarla mücadele için yetkileri geniş, özel olarak yetiştirilmiş kişilerden oluşan bir birim oluşturulmalıdır. Bu mücadelede ulus-

lararası işbirliğinin önemi bilinmeli ve gerekleri yapılmalıdır. Kara para aklamanın yaygın olduğu sektörler (döviz büroları, bankalar vd.) disiplin altına alınmalıdır. Bu mücadeleyi yürütecek kurum bağımsız, özerk bir statüye sahip olmalıdır.

2- Yasadışı, Kayıtsız ve Vergili Faaliyetler

Bu tür faaliyetlere örnek olarak sahte yada içeriği gerçeği yansıtmayan fatura ticareti, tefecilik ve taklit mal ticareti gösterilebilir. Vergi Usul Kanunu uyarınca, vergiyi doğuran olay ceza yasalarıyla yasaklanmış olsa bile eğer bir gelir elde edilmiş ise bunun vergi kapsamına alınması mümkün olabilir.

Gerçekte bir mal hareketi veya hizmet ifası olmadığı halde düzenlenen faturalara sahte fatura (naylon fatura) denilmektedir. İçeriği itibarıyla yanıltıcı belge ise şekil şartlarına uygun olarak düzenlenen ancak tutar, miktar, vergi oranı, mal veya hizmetin türü gibi içerdiği bilgiler yanlış veya yanıltıcı olan belgelerdir. Vergi idaresinin konu ile ilgili bazı eksikliklerinin de etkisiyle sahte fatura ticareti adeta bir işkolu haline gelmiştir. Sahte faturâ kullanımının yaygın olduğu sektörlerin başında inşaat sektörü gelmektedir. Bu sektörde daha çok kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan işler nedeniyle hakediş raporlarına dayanarak elde edilen hasılatın gizlenmesi mümkün değildir. Ayrıca bu sektörde yoğun bir şekilde gerçekleşen kayıtdışı is-

tihtam nedeniyle işçilik maliyetlerinin belgelendirilememesi de söz konusudur. Bu nedenlerle inşaat sektöründe sahte fatura kullanımı son derece yaygındır. İnşaat sektörünün dışında, üretim maliyetleri içinde işçiliklerin payının yüksek olduğu imalat sektörlerinde, gerçek kazancın gizlenmesi veya belgelendirilemeyen işçilik maliyetlerinin kazancı olduğundan daha fazla göstermesinin önlenmesi amacıyla sahte fatura kullanımı gerçekleşmektedir. Aynı şekilde elde edilen hasılatın gizlenmesinin mümkün olmadığı sektörlerde de kazancın aşağı çekilebilmesi amacıyla sahte fatura kullanılmaktadır. Sahte veya içeriği gerçeği yansıtmayan belge, yukarıda açıkladıklarımızın dışında pek çok şekilde ve nedenlerle kullanılmaktadır.

Hem vergi idaresi hem de yargı organlarının sahte fatura ticareti komisyonculuk olarak nitelendirilerek tespit edildiğinde vergilendirilmektedir. Sahte belge ticareti yapanların, belge tutarı üzerinden belli bir oranda komisyon aldıkları kabul edilerek komisyon tutarı belirlenmekte ve bu tutar üzerinden vergi tahiyatı yapılmaktadır. Sahte ve içeriği gerçeği yansıtmayan belge kullanımı nedeniyle devlet çok büyük miktarlarda vergi kaybına uğramaktadır. Bu durumun önlenmesi için, vergi kaçırmanın topluma karşı işlenmiş bir suç olduğu bilinci yerleştirilmelidir. Bu nedenle sahte fatura ticaretinin ver-

gilendirilmesi yerine hapis cezası ile birlikte ağır para cezası' gibi yaptırımlar tercih edilmelidir. Sahte faktura kullanımının yaygın olduğu sektörlerde vergi incelemeleri artırılmalıdır. Bu konuda vergi idaresinden kaynaklanan eksiklikler giderilmelidir. Vergi Usul Kanununun 344. maddesinde tanımı yapılan kaçakçılık suçu yoruma açık olmayacak bir şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Maliye Bakanlığı, 23 Şubat 1995 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sıra numaralı "Vergi Beyannamelerinin Serbest Muhasebeci ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlerce İmzalanması Hakkında Genel Tebliğ" ile meslek mensuplarının bilerek kullandıkları veya harici araştırmayı gerektirmeden sahte veya içeriği itibariyle yanıltıcı olduğu anlaşılabilen belgelerden sorumlu olacaklarını hüküm altına almıştır. Miktar veya tutar itibariyle işletmenin faaliyet konusu veya iş hacmiyle mütenasip olmayan belgeler ile ticari örf ve teamüle uygun olmayan belgelerde meslek mensuplarının sorumluluğu kapsamına alınmıştır. Meslek mensupları bu tür belgelerin kullanılmasından kaynaklanan vergi ziyaından ve buna ilişkin cezalar ve gecikme faizlerinden mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu tutulacaklardır. Vergi inceleme elemanları yaptıkları inceleme neticesinde bir matrah farkı ortaya çıktığı takdirde beyannameyi imzalayan meslek mensuplarının so-

rumluluklarının tespitini yapacak ve raporlarında belirteceklerdir. Meslek mensupları ile ilgili olarak getirilen bu düzenleme sahte, belge kullanılmasını azaltacak niteliktedir.

Tefecilik, yasalara aykırı olarak el altından yüksek faiz karşılığı borç para verme eylemidir. 18 Mart 1994 tarihli Hürriyet Gazetesinde, dönemin TBMM Hesapları İnceleme Komisyonu Başkanı Sakarya Milletvekili Ahmet Neidim, maliyeci, hukukçu ve emniyetçilerden oluşturulan bir ekibe yaptırdıkları araştırmanın sonuçlarını şu şekilde sıralamıştır: Tefeciler, Türkiye'yi kara para aklama merkezi haline getirdiler. Tefeciler, hayali ihracatın, uyuşturucu ve silah kaçakçılığının en büyük finansörüdürler. Her tefecinin yanında bir hukukçu ve tahsilat çetesi bulunmaktadır. Bunlar borçlularla lisan-ı münasiple konuşuyorlar, bacaklarından vurarak hatta öldürerek tahsilat yapıyorlar. Tefeciler cezaevlerinden tahliye olan bir çok teröriste çek-senet mafyası adıyla güvenli ve düzenli bir gelir kaynağı yaratıyorlar. Genellikle beyaz eşya satıcısı, döviz büfesi, oto galerisi kimlikleri altında faaliyet gösteriyorlar. İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Manisa, Konya gibi illerde iki binin üzerinde tefeci faaliyettedir. En küçük tefeci bir yılda 300-400 milyarı çeviriyor. Bu piyasada dönen para yılda 100 trilyonun üzerindedir. Son on yıl içerisinde bu sektörün kaçırıldığı vergi miktarı 200 trilyondan fazladır.

Tefecilik birkaç verginin konusunu oluşturabilir. Bir vergilendirme dönemi (bir takvim yılı) içerisinde borç para verme işlemi bir kez yapılmışsa elde edilen kazanç arizi kazancın konusuna girer. Borç para verme işlemi birden fazla yapılmışsa elde edilen kazanç ticari kazancın konusuna girer ve bu durumda banka ve sigorta muameleleri vergisi de ortaya çıkar.

Bu gruba giren faaliyetlere bir başka örnek olarak, taklit malların üretimi ve satışı verilebilir. En çok taklit edilen mallar, çok satılan, karlı ve tanınmış markalı olanlardır. Gerçek malların fiyatlarının çok yüksek oluşu nedeniyle taklitçiler büyük kazançlar elde edebilmektedirler. Taklit mal üretimi ve satışında; telif hakkı, haksız rekabet, ticari marka yasaları ve kayıtdışı bir faaliyet olarak vergi yasaları ihlal edilmektedir.

C- Kayıtdışı İstihdam

Yasadışı faaliyetlerde istihdam doğal olarak tamamen kayıtsızdır. Ülkemizde, yasal faaliyetler arasında kayıtdışı çalışmanın en yaygın olduğu sektör tarımdır. Vergi mevzuatındaki düzenlemeler tarım kesiminin neredeyse tamamını defter tutma yükümlülüğü dışında bırakmaktadır. Vergi Usul Kanunu'nun 173. maddesine göre, gelir vergisinden muaf olan çiftçiler ve götürü gider usulüne tabi olan çiftçilerin defter tutma mecburiyeti bulunmamaktadır. Gelir Vergisi Kanunu'nun zirai kazancın tespit şekillerinin açıklandığı 53. maddesi

ise 1996 yılında yıllık hasılat tutarı 1 milyar 728 milyon liradan aşağı olan çiftçilerin kazançlarının götürü gider esasına göre tespit edilebileceğini hüküm altına almıştır. Tarım kesiminin kayıtsız ve vergi dışı olması, tarımsal ürünleri girdi olarak kullanan sektörlerde de kayıtdışılığa yol açmaktadır. Kayıtdışı çalışmanın yaygın olduğu bir diğer sektör inşaat sektörüdür. Öyle ki, yukarıda da açıkladığımız üzere işçilik maliyetlerinin belgelendirilemediği inşaat sektöründe bu nedenle sahte fatura kullanımı yaygındır. Hizmetler sektöründe de kayıtdışı istihdam fazladır. Bunların dışında, altın ve döviz sektörü çalışanları, bar, disko ve gece kulübü gibi eğlence yerleri çalışanları, tekstil sektöründe çalışanlar, tamirci çırakları ve kalfaları, özel eğitim ve sağlık sektörü çalışanları, özel ulaştırma kuruluşları çalışanları, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları büyük bir oranda kayıtdışı çalışmaktadırlar.

Ülkemizde, ikinci bir işte çalışmaya karşı konan yasaklar nedeniyle, yapılan ikinci işin (ek iş) kayıtsızlığı da görülmektedir. Bunun en güzel örneği ikinci bir işe ihtiyaç duyan ve yapan devlet memurlarıdır. Genellikle ikinci işten elde edilen gelir, memuriyetten elde edilen gelirden yüksektir. Ancak yasak nedeniyle ek iş gizli bir şekilde ve kayıtdışı olarak yapılmaktadır. Evlerde genellikle parça başı üzerinden ve düşük ücretle yaptırılan işler de hemen hemen kayıtlarda hiç yer al-

mamaktadır. Kendi hesabına çalışan, gelirleri ücret şeklinde ödenmeyen kişilerin (danışmanlar, sanatçılar vs.) yaptıkları işler de ya tamamen kayıtsızdır ya da olduğundan düşük gösterilmektedir.

Kayıtlı (sigortalı) çalışanları büyük bir kısmının kayıtlara geçen ücret rakamları gerçeği yansıtmamaktadır. İşçi ve işveren anlaşarak ücret olduğundan daha düşük gösterilmekte, vergi ve sosyal güvenlik primleri gibi yükümlülüklerden belli oranda kaçınılmış olunmaktadır.

Kayıtdışı istihdam ekonomik ve

sosyal bir sorundur. Ülke nüfusunun önemli bir bölümü her türlü sosyal güvenceden yoksun bir şekilde yaşamaktadır. Kayıtsız çalışma, örgütlenme hakkını ortadan kaldırmakta ve çalışma koşullarını çalışanlar aleyhine daha da bozmaktadır. Ayrıca bu nedenle, sosyal sigorta kurumlarında aktif-pasif sigortalı dengesi bozulmuş ve buna kurumların kaynaklarının devlet tarafından ucuz finansman aracı olarak kullanılması da eklenince kurumlar iflasın eşiğine gelmiştir. Hem ekonomik hem sosyal nedenlerle bu sorunun çözümü zorunludur.