

KAYITDIŞI EKONOMİ VE KAYITDIŞI EKONOMİYİ ÖNLEMELİK İÇİN ALINABİLECEK TEDBİRLER

Ülker MAVRAL*

A. KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomi, diğer bir ifade ile kuraldıőı ekonomi, iőlemlerin kayıtlara girilmediği ekonomi kesimini ifade eden bir terimdir.

Kayıtdışı ekonomi olgusunun evrensel bir olgu olduğu, hemen hemen tüm ÷lkelerde ortaya çıktđı belirtilebilir. Kayıtdışı ekonominin geliőmiő ÷lkelerde yüzde 10'lar düzeyinde, geliőmekte olan ÷lkelere doğru yaklaőtıkça %20'ler, %50'ler oranında seyrettiği gözlenmektedir. Bazı rakamlar kayıtdışı ekonominin korkunç boyutlara yaklaőtđđını da göstermektedir. Örneğin; Bangladeő, Hindistan gibi ÷lkelerde yüzde 600'lere kadar varıldığına tanık olunmaktadır.¹

Prof. Dr. Osman Altuğ'a göre kayıtdışı ekonomi, "ya hiş belgeye bağlanmayarak ya da iğerdiği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekteőirilen ekonomik olayın devletten ve iőletme ile ilgili öteki kiőilerden tamamen ya da kısmen gizlenerek kayıtlı ekonominin dışına taőınmasıdır."

Selami őengün'e göre kayıtdışı ekonomi "vergilenendirilmemiő kazançtır" őengün, Vergi ve diğer yasalarla vergi dışı bırakılmıő kazancı da bu kapsama dahil etmektedir.

Türkmen Derdiyok ise kayıtdışı ekonomiyi "bilinen istatistiki yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gayrisafi milli hasıla hesaplarını elde etmede kullanılamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerini tümü" şeklinde tanımlamıştır.

Yukarıdaki tanımlara baktđđımızda kayıtdışı ekonomiyi yasal, fakat kayda alınmamıő faaliyetlerin oluőturdđu gör÷lmektedir.

Kayıtdışı ekonominin büyümesi politik yaklaőtımını ne olursa olsun tüm hükümet türlerine karőtı bir baőtıkaldırı niteliğindedir. Kayda geçmeyen faaliyetler, ekonomik sorunları devlet müdahalesiyle çözümlenmek isteyen liberal ve sosyal demokrat rejimlerin çabalarını zayıflatmaktadır.²

(*) E. Mali Suçları Araştırma Uzmanı

Yapılan ciddi hesaplamalara göre ekonomimizin yaklaşık yüzde 50'si kayıtdışıdır. Gerçekten de Türkiye ekonomisi, tüm olumsuz koşullara rağmen dinamizmini kayıtdışı ekonomiye borçludur. Bunu artık resmi çevreler dahi rahatlıkla söylemektedirler. Her ne kadar vergi yasası reformuyla ekonominin kayıtlı hale getirileceği veya getirildiği söyleniyorsa da bunun doğru olmadığı bir gerçektir.

Eğer kayıtdışı ekonomiyi biraz daha geniş bir şekilde kayda alabilseydik, bugün şikayetçi olduğumuz işte pek çok mafya, çete ilişkilerini, yolsuzluk ve rüşvet olaylarını anında delilleri ile tespit etme olanağına sahip olacaktık; ama, ne yazık ki, bütün çabalara, bütün gayretlere rağmen, geniş bir kayıtdışılık ekonomiye ve topluma egemen olduğu için hala belli çevreler, belli kesimler at koşturmaya devam ediyor.³

Kuşkusuz kayıtdışı ekonomiyi önlemede yasal düzenlemelerin gerekliliği yadsınamaz. Ancak var olan yasaları dahi uygulamaktan yoksun bir yönetim iyileştirilmedikçe, kayıtdışı ekonomi kavranamaz. Çünkü yasalar, aynı zamanda uygulandığı toplumun hukuk normlarını oluştururlar. Toplumu oluşturan her birey, yasalara uymak, uymayanlar hakkında da gerekli yaptırımların uygulanmasını istemek hakkına sahiptir. Bu çerçevede devleti oluşturan birimlerin, yasaları gerektiği gibi uy-

gulamaları, hukuk devleti kavramının toplumda saygınlık kazanması için zorunludur. Konuya bu açıdan baktığında, yasaları uygulayacak birimlerin önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla duyarlı bir toplum yaratmanın ön koşulu olarak; hukuka saygılı, yasaları eksiksiz uygulamak için gerekli yetki ve sorumluluklarla donatılmış yönetimler oluşturmak gerekir. Bugün bu koşulları Gelir İdaresinde görmek mümkün değildir. Unutmamak gerekir ki, kendi sorunlarını çözemeyen bir yönetim, kayıtdışı ekonomi gibi, devasa bir sorunu çözemez.⁴ Kayıtdışı ekonominin önlenmesinde devlete çok büyük ve ağır görevler düşmektedir.

Gerçek ve tüzel kişilerin yasalara uygun davranıp davranmadıklarını saptamanın en sağlıklı yolu denetimdir. Denetimin varlığı, kişileri yasalara uyma konusunda daha özenli davranmaya yöneltir. Denetimin özünde yasalara uymayanları cezalandırma yatar.

Günümüzde devletler, hemen hemen tüm organlarıyla denetim işlevlerini yerine getirirler. Çünkü yasalar, devleti oluşturan her organın yapacağı denetimi de tanımlamıştır. Örneğin; Maliye Bakanlığı'na bağlı denetim elemanları; vergi kaçakçılığını önleme konusunda çalışırken, Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı; ka-
raparanın aklanmasının ön-

lenmesine ilişkin araştırma ve incelemeler yaparken, mali polis; yasadışı mali konulardaki eylemleri (sahte fatura ticareti ve hayali şirketler gibi) narkotik uzmanları yaşadığı uyuşturucu ticaretini, ahlak polisi; kadın ticaretini, çeşitli kamu kuruluşlarına bağlı kontrol mühendisleri, projelerde öngörülen malzemenin tam kullanılıp kullanılmadığını, sigorta müfettişleri işyerlerinde kaçak işçi çalışıp çalışmadığını denetlerler. Kamunun denetimi; belediyelerin yerel olarak yaptıkları denetimlerden, Parlâmentonun denetimine kadar yasaların düzenlediği tüm alanları kavrar. Bu açıdan bakıldığında tüm kamu çalışanları bir anlamda denetim yapılmaktadır.

Etkin denetimin cezalandırıcı işlevi yanında caydırıcı işlevi de vardır. Günümüzde özellikle caydırıcılık işlevi ağırlık kazanmaktadır. Çünkü önemli olan kişilerin yasa dışına çıkmalarını önlemektir. Etkin olmayan bir denetim, yasalara uymayanları ödüllendirme gibi bir sonuç doğurur, diğer bir anlatımla kayıtdışı ekonomi gittikçe büyür.⁵

Kuşkusuz Kayıtdışı ekonomiyi tümüyle önlemek mümkün değildir. Dünya'da yüzde yüz önleyen ülke yoktur. Ülkelerin amacı kayıtdışı ekonomiyi kontrol etmek, büyümesini önlemektir. Bunun temel koşulu da kamuda sağlıklı bir örgütlenmeye gitmek ve yasaların kayıtdışı ekonomiyi

özendiren maddelerini ivedilikle gözden geçirmektir. Özetle, Bankalar Yasasından Türk Ticaret Yasasına, Türk Ceza Yasasından İcra ve İflas Yasasına, Vergi Yasalarından Belediye Gelirleri Yasalarına kadar pek çok düzenlemenin belli bir amaç doğrultusunda eşzamanlı ele alınıp yeniden düzenlenmesinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra diğer önemli bir nokta da kamu bürokrasisinin kayıtdışı ekonomi konusunda duyarlı davranmasını sağlayacak ortamın yaratılmasıdır. Çünkü kayıtdışı ekonomiyle tüm kamunun mücadele etmesi gerekir. Ancak, bu mücadelede vergi toplayan birimlerin özel bir önemi ve ağırlığı vardır. Çünkü, kayıtdışı ekonomi asıl bu birimlerin doğrudan ilgi alanına girmektedir. Bu nedenle, vergi toplayan birimlerin; bilgi toplama, değerlendirme, denetleme işlevlerini, sağlıklı olarak yerine getirebilmeleri için çok iyi örgütlenmeleri, gereğin de ötesinde bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.⁶

Kayıtdışılığı ortadan kaldırabilmek için tüm ekonomik nitelikli yasalar gözden geçirilmelidir. Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu, İcra İflas Kanunu gibi temel yasalar kayıtdışılıkla mücadele edecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. Hamiline yazılı belgelerden nama yazılı belgelere geçilmelidir. Elbette vergi sistemi gözden geçirilmeli, vergi idaresi

ve denetimi etkinleştirilmelidir. Sayılan bu hususların, ekonominin kayda alınmasında ve şeffaflaştırılmasında büyük katkıları olacaktır.

B- KAYITDIŞI EKONOMİYİ ÖNLEMEK İÇİN ALINABİLECEK TEDBİRLER

Osmanlı Devletinden genç Cumhuriyetimize köklü ve yerleşik bir vergi sistemi ve anlayışı intikal etmemiştir. Osmanlıda yaşanan vergi sorunlarının Cumhuriyet döneminde de devam ettiğini, hükümetlerce, dengelere göre değişen vergiler salındığını görüyoruz.⁷

Vergilendirmeyi dolaylı ya da dolaysız biçimde etkileyen birçok faktör söz konusudur. Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi için, bunların ortadan kaldırılması gerektiği açıktır. Bu konuda alınabilecek tedbirleri sadece kanuni düzenlemeler şeklinde düşünmemek gerekir. Zira ne kadar iyi veya güzel yasal düzenlemeler yapılırsa yapılsın, uygulanmadıktan veya uygulanma kabiliyeti bulunmadıktan sonra, bunun bir anlamı olmaz. Hatta bu şekilde bir hareket tarzıyla bazı kurumlar ve yollar aşındırılabilir. Sonuçta hedeflere varılması zorlaşabilir. Bu nedenle, yapılacak düzenleme ile uygulamanın bütünleşmesi şarttır.

1) Genel Olarak :

- Hedeflere ve başarıya ulaşmak

için, herkes tarafından kabul edilen, iktidarların değişmesiyle değişmeyecek kalıcı politikalar benimsenmeli ve uygulanmalıdır.

- Kanunlar gözden geçirilmeli, basit anlaşılır ve günümüz ihtiyaçlarına cevap verir hale getirilmeli, bunlara ilişkin Tüzük, Yönetmelik, Genel Tebliğ, Genelge, mükerrer maddeler, geçici maddeler vs. elenmeli mevzuat tek tip kılavuz haline getirilmeli, dağınıklıktan kurtarılmalı, bu çerçevede gelecek de hesaba katılıp standart gerçekçi, her zaman ihtiyaca cevap verebilecek kalıcı değişiklikler yapılmalı ve konuların takibi için "Mevzuat Takip Birimleri" kurulmalıdır.

- Kanunlarda sık sık değişiklik yapılmamalı, sık aralıklarla "Af Kanunları" çıkartılmamalı, bunun yerine Anayasa ve diğer kanunların adil, toplumun yapısına uygun, genel kabul görmüş ilkeler ve Avrupa Normları ile çelişmeyecek şekilde olmasına özen gösterilmelidir.

- Düzenlemeler sırasında sivil toplum örgütlerinin istek ve görüşlerine kulak verilmeli, destekleri alınmalıdır.

- Ülke bütünlüğü daima korunmalı, bu bütünlüğü bozacak davranışlardan kaçınılmalı, bütünlük halinde gücün artacağı, bunun ise ülke içinde ve dış ülkelere karşı politikalarda olumlu sonuçlar yaratacağı unutulmamalıdır.

- Milli ve manevi değerler korunmalı, aşındırılmamalı, Devlete olan güven ve saygı artırılmalıdır. Genel prensip olarak ülke menfaatlerinin her türlü menfaate üstünlüğü benimsenmelidir.

- Devletin bütün kurumları ve kuruluşlarının faaliyetleri gözden geçirilmeli, gereklilik ve yararlılık durumlarına göre her biri hakkında tarafsız raporlar hazırlanmalı, bunlarda tespit edilecek aksaklıklar giderilmelidir.

- TÜBİTAK, DPT, DİE gibi kurumlardan daha fazla yararlanılmaya çalışılmalı, bunların daha aktif ve daha büyük rol oynamaları sağlanmalıdır.

- Eğitim politikaları gözden geçirilmeli; eğitim ve temel bilgilerden sonra, ülkenin üretim yapısı ve kalkınma stratejilerine paralel olarak gerçekleştirilmelidir.

- Kalkınmaya, ilerlemeye gelir dağılımının düzeltilmesine azami özen gösterilmeli, yanıltıcı, üzücü, çirkin politikalardan kaçınılmalı; sağlanacak olumlu gelişmelerle halkın uygulanmakta olan politikalara güveni kazanılmalıdır.

- Üretim dikkatli bir şekilde teşvik edilmeli ve artırılmalıdır. Yeni projelerle yeni istihdam alanları yaratılmalı, düşük istihdamla çalışılan yerlerde istihdam artırılmalıdır.

- Özelleştirme uygulamalarında

hırsızlık engellenmeli, gerçekçilik ve şeffaflık söz konusu olmalıdır. Özelleştirme konusuna alınacak işletmeler iyi seçilmeli, bunların özelleştirme bedelleri, şekil ve şartları tam ve doğru olarak belirlenmeli, özelleştirmeye gereken önem verilmeli, özelleştirilen yerlerin devletçe denetiminin en iyi bir şekilde yapılması sağlanmalıdır.

- Devlet ihale kanunu yeniden gözden geçirilmelidir. İhalelere fesat karışmamasına özen gösterilmelidir. İhaleler yoluyla hiçbir işletmeye, havyalı şirkete veya siyasi yakına peşkeş çekilmemelidir.

- Enflasyon konusunda verilen sözler yerine getirilmeli, belirlenen hedeflerden taviz verilmemeli; Türk Lirasına güven sağlanmalı, Devletin iş, işlem ve hesaplarında milli paramızın değerini, önemini koruyacak, artıracak biçimde davranılmalıdır.

- Harcamalar kontrol edilmeli, gereksiz harcamalardan kaçınılmalı ve bütçe açıkları hızla kapatılmalıdır.

- İşe alınmalarda-atamalarda, siyasi görüş, tanıdık, eş dost gibi kriterler yerine bilgi-beceri, kendi alanında başarı ve Türkiye'nin genel menfaati ön planda tutulmalıdır. İşe alınanlar da aynı esasa göre işte çalıştırılmalıdır.

- Devletin memur ve işçilerinin çalışma şartları ve mali durumları

düzeltilmeli, eşit işe eşit ücret politikası izlenmelidir.

- Suç işleyenler derhal yakalanmalı-yargılanmalı, hak ettikleri cezaya çarptırılmalıdır.

- Özellikle Türk Cumhuriyetlerle iktisadi, siyasi ve kültürel ilişkiler geliştirilmelidir.

- Türkiye'den beyin göçü önlenmelidir.

- Köyden kente akın (hızlı kentleşme) önlenmelidir.

- Ülke yararına başarı sağlayan, büyük katkıda bulunan ülkenin onurunu artıranlara, bu durumlarının gerçekliğinin tespiti kaydıyla, kayda değer şekilde ödül verilmelidir.⁸

- Kamu kurumlarında tasarrufa gidilmeli, israf önlenmeli, yolsuzlukların önüne geçilmeli, gelir dağılımındaki adaletsizlikler giderilmelidir,

- İzlenen politikalarda şeffaflığa özen gösterilmeli, siyasi hükümetler tarafından zaman zaman toplanan vergiler ve bunların harcama yerleri ile ilgili olarak vatandaş bilgilendirilmelidir. Dolayısıyla vatandaşın ödediği verginin yerine ulaştığı haberleri verilmelidir. Ödediği verginin yerine ulaştığına inanan mükellef vergisini ödemekten kaçınmayacak, seve seve vergisini ödeyecektir.

2) Mevzuatla İlgili Olarak :

- Vergi oranları gözden geçirilmeli;

oran yüksekliği, karmaşıklığı ve haksızlığı varsa bunlar giderilmelidir. Mümkün olduğu kadar vasıtalı ve vasıtasız vergilerin oranları düşürülmelidir. Ağır vergi yükü vergiye karşı bir direnç yaratır. Bu nedenle yüksek vergi oranlarından kaçınılmalıdır. Birçok Batılı ülke ile kıyaslandığında Türkiye'de gelir vergisi oranları yüksektir. Bu durum mükellefleri kayıtdışılığa iten en önemli etkidir. Vergi oranlarının düşürülmesi ilk etapta bir vergi kaybına sebep olacaktır. Ülkemiz ekonomisinin böyle bir gelir kaybına tahammülü yoktur. Ancak, vergi oranları küçültülürken, vergi tabanının genişletilmesi çalışmalarının birlikte yürütülmesi bu gelir kaybını önleyecektir.

- Vergi oranlarının belirlenmesinde ekonomik ve sosyal yararların gözetilmesi ve kayıtdışılığı önleme amacının ön planda olması gerekmektedir. Bunların yanı sıra vergi mevzuatında istisna, muafiyet ve indirimlere çok fazla yer verilmemesi gerekmektedir.

- Vergi yasaları açık ve basit olmalıdır. Zorunlu olmadıkça vergi yasalarında değişiklik yapılmamalıdır. Vergi mevzuatları iyi tespit edilmeli, bu konuda görülebilecek eksiklikler telafi edilmelidir. Vergi mevzuatları sadeleştirilmeli, adil ve uygulanabilir olması sağlanmalıdır.

- Belge düzeni yerleştirilmelidir.

Ülkemizde kayıtdışı ekonominin en önemli nedenlerinden biri birçok sektörde belge düzeninin yerleşmemiş olmasıdır. İndirim mekanizması nedeniyle KDV belge düzeninin yerleşmesinde olumlu bir katkı sağlamıştır. Ancak, KDV oranlarının yüksekliği ölçüsünde kayıtdışı işlemler artmaktadır. Bu nedenle, KDV oranlarının düşürülmesi yanında (bu tek başına yeterli çözüm sağlamayacağından) alıcı ile satıcılar arasındaki çıkar birliğinin yok edilmesi gerekmektedir.

- Vergi iadesi sistemi tabana yayılmalıdır. Bir güvenlik önlemi olarak her türlü mal ve hizmet alımı vergi iadesi kapsamına dahil edilmelidir. Çünkü bugün uygulanan sistemde vergi iadesi kapsamına girmeyen pek çok mal ve hizmet alımı belgesiz olarak gerçekleştirilmektedir. Bu durumda kayıtdışılığı artırmaktadır.

- Ülkemizde vergi oranları gibi sosyal güvenlik primleri de yüksek olup, ücretler üzerinde ayrıca, zorunlu tasarruf kesintisi (2000 yılı başlarında kaldırılmış, işsizlik sigortası uygulamasına geçilmiştir), işsizlik sigortası, konut edindirme yardımı gibi bir takım ek mali yükler de bulunmaktadır. Brüt ücretin yüzdesi olarak gelir vergisinin en yüksek olduğu ülke %19,9 ile Türkiye'dir. Avrupa Birliği ülkelerinde bu rakam ortalama olarak %10,14'tür. Brüt ücretten yapılan tüm kesintiler toplamı açısından Türkiye %38,3 ile en baş-

tayken, Avrupa Birliği ortalaması %23,9'dur. Gelir vergisi oranının yüksekliği ve ek mali yükümlülüklerin ağırlığı kayıtdışı istihdama neden olmaktadır.⁹ Bu nedenle, Parafiskal yükler (SSK, Bağkur vb. primler) azaltılmalıdır.

- Ayrıca, ülkemizde kayıtdışı istihdamın yaptırımı hemen hemen yok denecek kadar azdır. Bu konuda denetim yetersiz ve oldukça zordur. Bu nedenle bu alanda denetimler yapılmalı, kayıtdışı işçi çalıştırmaya yönelik ciddi yaptırımlar getirilmelidir.

- Tapu Harcı oranlarının yüksekliği de büyük bir kayıtdışılığa yol açmaktadır. Gayrimenkul alım satımlarında taraflar alım satım bedellerini düşük göstermek suretiyle, başta Tapu harcı olmak üzere; emlak, gelir, kurumlar ve katma değer vergilerinde bir takım kayıplara neden olmaktadır. Aynı zamanda, alım satım bedellerinin gerçeğe yakın bedeller üzerinden yapılması, inşaat sektöründe hasılatları gerçeğe yaklaştıracığından, giderlerinde gerçek rakamlara çekilmesini sağlayacak, böylece inşaat sektöründe kayıtdışı istihdam, sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanımı azaltacaktır. Dolayısıyla inşaat sektöründe kayıtdışılık azalacaktır.

- Ülkemizde vergi mevzuatımızda yer alan basit usulde vergilendirme (götürü usul) ile çok fazla sayıdaki muafiyet ve istisnalarla bilinçli ya-

ratılmış bir kayıtdışılık vardır. Bu düzenlemelerden kaynaklanan kayıtdışılığı önlemek için, vergi yasalarında ekonomik nedenlerle çok zorunlu olanlar hariç olmak üzere muafiyet ve istisnaların kaldırılması gerekmektedir. Basit usulde (götürü) vergilendirmenin de kapsamını daraltılması gerekir.

- Vergi yasalarında yer alan bazı hükümler bazı gerçek giderlerin kazancın tespitinde dikkate alınmasına olanak vermemektedir. Yani kazancın tespitinde gerçeklik ve saflık ilkeleri tam olarak uygulanamamaktadır. Bu durumda mükellefleri sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanmaya veya hasılatlarını düşük göstermeye yönltebilmektedir. Bu yöndeki hükümlerin vergi yasalarından tamamen çıkarılarak, gelirin gerçek ve safi değerini tespit edecek yasal düzenlemelerin getirilmesine özen gösterilmelidir.

- Özel indirim ücretliler yanında, çiftçi esnaf da dahil her mükellef için anlamlı bir miktarda uygulanmalıdır.

- Herkese vergi numarası veya vatandaşlık numarası verilmeli, bu numara ile vatandaşların iktisadi faaliyetleri merkezi olarak izlenmelidir.

- Ortalama Kâr Haddi gibi oto kontrol sistemleri tekrar getirilmelidir.

- Yıllık beyanname verilmesini engelleyen hükümler kaldırılmalıdır. Faiz, repo, gelir vb. menkul sermaye

iratları mutlaka yıllık gelir vergisi beyanına tabi olmalıdır.¹⁰

- Fonksiyonel bir vergi güvenlik müessesesi olan servet beyanı esas 1984 yılında 2995 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Servet beyanı esasının kaldırılmasındaki amaç, kaynağı yasal olmayan fonların ekonomiye kazandırılmasının sağlanmasıdır. Nitekim, bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak, bankalarda sırdaş hesap açılabilmesi, dövizin serbestçe alınıp satılması gibi birçok karar alınmıştır. 1.1.1995 tarihinden geçerli olmak üzere 3008 sayılı yasayla VUK'nun 30'ncü maddesine eklenen bir bent ile vergi incelemelerinde servet ve harcamaların beyan edilen gelirle kıyaslanabilmesi olanağı sağlanmıştır. Buna göre, Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörlerince yapılan incelemeler sırasında mükellefler her türlü harcama ve tasarruflarını vergisi ödenmiş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağladıklarını kanıtlayamazlarsa adlarına re'sen vergi tarhiyatı yapılır. Harcama ve tasarrufların vergiye tabi tutulmuş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağlandığı kanıtlanamayan kısmı, harcama ve tasarrufun yapıldığı dönemde ede edilmiş ve vergisi ödenmemiş kazanç olarak dönem matrahının takdirinde dikkate alınır. Bu düzenleme, servet incelemesinde önemli bir adım olmakla birlikte bazı eksiklikler ne-

deniyle uygulanabilirliği olmayan bir düzenlemedir. Ayrıca, vergi inceleme elemanları arasında (Türkiye çapında sayıları yaklaşık 2000'ne ulaşan) Vergi Denetmenlerinin sayılmamış olması da ayrı bir eksikliktir.

- Sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler ve kullananlar için uygulanma kabiliyeti yüksek en ağır cezalar sisteme sokulmalıdır.

- Vergi cezalarının etkin bir şekilde uygulanamaması da kayıtdışılığa neden olmaktadır. Vergi kanunlarında (sahte belge cezası hariç) yeteri kadar ceza vardır. Ancak, başta hapis cezası olmak üzere pek çok ceza yeteri etkinlikte uygulanamamaktadır. Bu durumda, cezaların caydırıcı etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle vergi inceleme elemanlarının sayısı artırılmalı, Vergi Denetmenlerinin eğitime gereken önem verilmeli, Vergi Denetmenlerinin görev ve yetkileri açık ve net bir şekilde belirlenmeli, denetim planlı bir şekilde yapılmalı, denetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk giderilmelidir. Denetim elemanlarının teknolojiye en üst düzeyde yararlanmaları sağlanmalıdır.

- Vergi İdaresinin etkinliği sağlanmalı. Bunu gerçekleştirmek için de vergi daireleri çağdaş bir yapıya kavuşturulmalı, Vergi Dairelerindeki

personelin eğitime önem verilmeli, özlük hakları yeniden gözden geçirilmeli, daha yaygın bir şekilde bilgisayar kullanılarak vergi dairelerinin yükü hafifletilmeli, Vergi istihbarat arşivlerinin kullanılabilirliği sağlanmalı, Vergi dairelerine gerekli olacak bilgileri toplayacak teknik olanaklar sağlanmalıdır. Vergi idareleri, meslek mensuplarından (Serbest Muhasebeci, Mali Müşavir, Yeminli Mali Müşavir) etkin bir şekilde yararlanabilmelidir.

- Kayıtdışılığın kayıt altına alınmasında en önemli görev vergi denetim elemanları ile meslek mensuplarına ve örgütlerine düşmektedir. Meslek ahlakına sahip, bağımsız ve gerekli bilgi ve ihtisas sahibi meslek mensupları kayıtdışı ekonomi ile mücadelede önemli bir güçtür. Bu nedenle, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik uygulamasında görülen aksaklıklar ortadan kaldırılmalı, sistem, kamu idaresinin yükünü gerçekten hafifletici bir konuma getirilmelidir.

- Şirket kuruluşları dahil, mali mevzuat, vergicilik ve işletmecilikle ilgili her işlemin mutlaka Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirler tarafından yapılması sağlanmalıdır.

- Vergi ihtilafları yargı yolu düzeltilmeli, ihtilaflar azaltılmalı ve yargılama sürecinin kısaltılması sağ-

lanmalıdır. Ağır işleyen bir vergi yargısı vergi dairesinin işlevlerini zayıflatabilir. Adil kararlar veren ve hızlı bir tempoda işleyen vergi yargısı, vergi idaresine, vergiye ilişkin uyumsuzlukları çözüme kavuşturmak yoluyla katkı sağlar.¹¹ Bu nedenle vergi yargısı hızlandırılmalıdır.

- Vergisini doğru ve dürüstçe beyan edip ödeyenler ile vergi kaçırma, vergisini ödememe gibi yolları seçenler arasındaki fark ortaya konulmalı, kanunlara uymayanlara gereken yaptırımlar (cebri icra dahil) etkin bir biçimde uygulanmalıdır.

- Vergi matrahlarının gereksiz olarak küçültülmesine ve aşındırılmasına yönelik işlemler yönünden mevzuattaki boşluklar giderilmelidir.

- Cari denetime geçilmeli, denetim oranı artırılmalıdır. Ülkemizde kendisinden, beklenen amacı gerçekleştirebilecek etkin bir vergi denetimi yapılamamaktadır. Bunun birçok nedeni bulunmaktadır. Vergi idaresinin örgütlenme yapısı ve yönetim anlayışı çağdaş değildir. Bu sorun vergi idaresinin yanında tüm kamu kurum ve kuruluşları için de geçerlidir. Yetişmiş vergi inceleme elemanı sayısı azdır. Vergi incelemelerinde en büyük paya sahip olan Vergi Denetmenlerinin yetki ve görevlerinin net bir şekilde belirlenmemesi, çalışma koşullarının ve özlük haklarının iyi olmaması da ve-

rimsizliğe neden olmaktadır. Diğer taraftan vergi inceleme oranının düşüklüğü de kayıtdışıya yol açmaktadır. Bu nedenle, vergi inceleme oranlarının artırılması, vergi inceleme elemanlarına ait olup boş olan kadroların acilen doldurulması, incelemelerin daha etkin ve verimli sonuçlar alınabilecek alanlara kaydırılması gerekir.

- Yeni esaslar için uygulama belli bir tarihte başlatılmalı ve sistem bu tarihten sonra tam olarak kontrol altında tutulmalıdır.¹²

C- SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yukarıdaki bölümlerde sayıldığı üzere boyutları katrilyonlarla ifade edilen kayıtdışı ekonomiyi, ortaya çıkaran ve besleyen nedenler oldukça fazladır. Gerek dolaylı gerekse dolaysız olarak kayıtdışı ekonomiye etki eden nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Sadece yasa maddelerinde değişiklik yapmak sorunu çözmek için yetmez. Kayıtdışı ekonominin boyutlarının küçültülmesi, devletin yeniden ve çağdaş bir şekilde yapılanmasını ve vergi sisteminde köklü değişiklikler yaratacak reformları da gerektirmektedir. Bütün bunların yanısıra izlenen politikalarda şeffaflığa ve gelir dağılımının adaletli olmasına özen gösterilmesi, yolsuzlukların süratle önüne geçilmesi, yoksulluğun önlenmesi, belli zamanlarda siyasi hükümetlerin vergiler

ve harcama yerleri konusunda vatandaşın bilgilendirilmesi, vatandaşa ödediği verginin doğru yerine ulaştığı mesajının verilmesi de gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ile ülkemiz kendi öz kaynaklarına dönecek, yabancı kaynak arayışından vazgeçecektir. Kayıtdışı ekonomi kayıt altına alınmadığı sürece ülkemiz için çok ciddi bir sorun teşkil eden borçlanma politikalarından ve IMF bağımlılığından vazgeçilemeyecektir. Artık düşünülmelidir ki borçlanma olanağımız bile çok daralmış durumdadır. Kaldı ki borçlanma çok pahalı ve tehlikeli bir yoldur. Bütün bunların sonucunda ülkemizde dört ay ara ile iki kez kriz yaşanmıştır. Özellikle son yaşadığımız Şubat krizinin izleri çok derin olup, en kısa zamanda kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması için acil önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır.

NOTLAR

1. Ergün ERGÜL, "Karaparanın Aklanması ve Suçları" Ankara, Adalet Yayınevi, Ankara 1998, s. 25, 26.
2. Osman ALTUĞ, "Kayıtdışı Ekonomi" Türkmen Kitabevi, İstanbul 1999, vi.
3. Mustafa ÖZYÜREK, "Ekonomide Muhasebecilik ve Mali Müşavirlik Mesleğinin Rolü" TÜRMÖB Ya-

yınları, Ankara 1999, s. 85, s. 4.

4. Kemal KILIÇDAROĞLU, "Kayıtdışı İstihdam" Yaklaşım, Yaklaşım Yayınları, Haziran 1999, sayı 78, s. 9.
5. Kemal KILIÇDAROĞLU, a.g.e., s. 50.
6. Kemal KILIÇDAROĞLU, a.g.e., s. 56.
7. Faruk GÜÇLÜ, "Türk Ceza Kanunu Açısından Vergi Kaçakçılığı, 4369 Sayılı Yasanın Yorumuyla Birlikte", Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara 1998, s. 8.
8. Süleyman GÜÇLÜ, "Türk vergi sisteminde Vergilendirmeyi Etkileyen Faktörler" Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, s. 48.
9. Güllü TÜRKOĞLU, (II), a.g.e., s. 14.
10. 1999 Ekonomik Rapor, a.g.e., s. 164.
11. Duran BÜLBÜL, Mahmut SEK-DUR, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Vergi Etkinliğinin Sağlanmasındaki Rolü ve Önemi - 1" Maliye ve Sigorta Yorumları, 1 Temmuz 2000, Sayı 323, s. 33.
12. Süleyman GÜÇLÜ, "Türk Vergi Sisteminde Vergilendirmeyi Etkileyen Faktörler" Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ekim 2000, Sayı 145, s. 47, 49.

KAYNAKÇA

1. Altuğ Osman, "Kayıtdışı Ekonomi" Türkmen Kitabevi, İstanbul 1999, vi.
2. Bülbül Duran, Sekdur Mahmut, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Vergi Etkinliğinin Sağlanmasındaki Rolü ve Önemi-I" Maliye ve Sigorta Yorumları, 1 Temmuz 2000, sayı 323.
3. Ergül Ergin, "Karaparanın Aklanması ve Suçları" Ankara, Adalet Yayınevi, Ankara 1998, s. 25, 26.
4. Kılıçdaroğlu Kemal, "Kayıtdışı İstihdam" Yaklaşım, Yaklaşım Yayınları, Haziran 1999, Sayı 78.
5. Güçlü Faruk, "Türk Ceza Kanunu Açısından Vergi Kaçakçılığı" 4369 sayılı Yasanın Yorumuyla Birlikte" Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara 1998.
6. Güçlü Süleyman, "Türk Vergi Sisteminde Vergilendirmeyi Etkileyen Faktörler" Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ekim 2000, Sayı 145.
7. Özyürek Mustafa, "Ekonomide Muhasebecilik ve Mali Müşavirlik Mesleğinin Rolü" TÜRMOB Yayınları, Ankara 1999, sayı 85.
8. Türkoğlu Güllü, "Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri ve Öneriler" Vergi Raporu, Vergi Denetmenleri Derneği Yayını, Haziran-Temmuz 1997, sayı 29.
9. 1999 Ekonomik Rapor, "Vergi Düzenlemeleri" TÜRMOB Yayınları, Ankara 2000, sayı 136.