

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI EKONOMİ VE VERGİ DENETİMİNİN ÖNEMİ

• Burak Ali Han TECİM •
Vergi Denetmen Yardımcısı

GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde son yıllarda yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak bozulan kamu kesimi finansman dengesinin yeniden kurulması ve bu doğrultuda vergi gelirlerinin artırılmasının gerekliliği açıktır. Bu noktada "kayıt dışı ekonomi" olgusu önem kazanmaktadır. Çünkü bütçe açıklarının kapatılmasında devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerinden yararlanma yerine, borçlanma yoluna gitmenin pek çok olumsuzluğu beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu nedenle kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin belgeye bağlanabilmesinde, gelir idaresine görev düşmektedir. Vergi denetimi gelir idaresinin elinde bu amaçla kullanılabilecek en etkili araçlardan biridir. İşte bu doğrultuda vergi denetimine etkinlik kazandırılmasına yönelik tedbirlerin alınması gereklidir.

"Kayıt dışı ekonomi" son yıllarda çok tartışılan ve üzerinde önemle durulan mali bir problem olarak görülmektedir. Bunda ise, bir ekonominin önemli ekonomik göstergelerinden olan ve kamunun iç dengesini gösteren kamu açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu kesimi borçlanma gereğinin artış eğilimi içinde olmasının rolü büyüktür. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki bu artış eğiliminin, diğer bütün ekonomik göstergeler üzerinde yapısal bozulmalara neden olduğu şüphesizdir.

Türkiye'de özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren görülen kamu kesimi gelir-gider dengesindeki ciddi bozulmalar, 1990'lı ve 2000'li yıllarda da seyrini devam ettirmiştir. Kamu gelirlerini artıracak sağlam esasların oluşturulama-

ması, ekonomide vergilendirilemeyen alanların akılcı ve etkin vergilendirilememesi, yeni vergi yasalarının çıkartılmasında güçlüklerle karşılaşılması ve mevcut vergilerin etkin bir şekilde tahsil edilememesi, kamu açıklarının giderek artış eğilimi içinde olmasının gelir cephesindeki önemli unsurlarıdır. Kamu açıklarının ekonomik istikrarsızlığın en önemli nedenlerinden biri olduğu düşünüldüğünde, bu açıkların kapatılmasında borçlanma yerine vergi potansiyelinden yararlanılarak vergi gelirlerinin artırılmasının gerekliliği açıktır. Zira, borçlanma yoluyla finansman kaynağı elde etme yoluna gitme uzun dönemde ülke ekonomisini bir açmaza sürüklemektedir. Ancak vergi gelirlerini artıramayan devlet, özel sektörün tasarruf fazlasını borçlanarak kendisine transfer etme yoluna gitmiştir. Bu durum, faiz oranlarını yükselterek, borçlanmayı katlayarak artırmış ve ekonomi kaçınılmaz bir şekilde borç tuzağına doğru sürüklenmiştir. 1980'li yıllarda kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın payı % 30 dolaylarında iken, son yıllarda bu oran, % 80'lere ulaşmıştır. Bunda kısa vadeli yüksek faizle borçlanmanın yarattığı kısır döngünün rolü büyüktür.

Kamu kesimi finansman dengesinin kurulabilmesi için, bir yandan kamu harcamalarına ilişkin önlemler alınırken, diğer yandan da ucuz finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik önlemlerin alınması gereklidir. Zaman içerisinde vergi gelirlerinin artırılabilmesi için, gelir ve faaliyetlerini kayıtlarında izleyen mükelleflere başvurularak bazı ek vergiler ile geçici bir rahatlama sağlanmışsa da bunlar uzun vadeli tedbirler olamamıştır. Bu nedenle vergi gelirlerinin artırılmasında, faaliyet ve gelirleri kayıtlı olan mükellefler yerine, kayıt dışı kalan ve ger-

çek gelirlerini beyan etmeyen kesimlere başvurulması gereklidir. İşte bu noktada kayıt dışı ekonomi olgusu ağırlığını hissettirmektedir.

Kayıt dışı faaliyetlerin yaygınlığı bir yandan vergilemenin genellik ilkesini ciddi bir biçimde zedelerken, diğer taraftan da, vergi yükünün adil dağılımını, vergi ahlakını ve vergi ödeme şevkini de etkilemektedir. Yapılan çalışmada, öncelikle kayıt dışı ekonomiye ilişkin genel açıklamalar yapıldıktan sonra, kamu açıklarının kapatılmasında bu ekonominin kayıt altına alınmasının önemi ve kayıt altına alınabilmesinde (vergilendirilmesi) vergi denetiminin rolü araştırılmaya çalışılmıştır.

KAYIT DIŞI EKONOMİ VE ETKİLERİ

Otoritelerin bilgi ve denetiminden kaçınılarak gerçekleştirilen kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kapsamının çok geniş olması, kayıt dışı ekonominin kapsamlı bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. Yabancı literatürde kayıt dışı ekonomiyi ifade etmek üzere ortaya konulan; Black Economy (Kara Ekonomi), Parallel Economy (Paralel Ekonomi), Cash Economy (Nakit Para Ekonomisi), Second Economy (ikinci Ekonomi), Clandestine Economy (Gizli Ekonomi), Shadow Economy (Gölge Ekonomi), Dual Economy (İkili Ekonomi), Submerge Economy (Gizli Ekonomi), Gray Economy (Gri Ekonomi), Subterranean Economy (Yeraltı Ekonomisi), Hidden Economy (Gizli Fkonomi), Subeconomy (Alt Ekonomi), Household Economy (Hanehalkı Ekonomisi), Twilight Economy (Alacakaranlık Ekonomisi), Illegal Economy (Yasadışı Ekonomi), Underground Economy (Yeraltı Ekonomisi), Informal Economy (Gayri Resmi Ekonomi), Unobserved Economy (Gözlemdışı Ekonomi), Invisible Economy (Görünmez Ekonomi), Unofficial Economy (Gayri Resmi Ekonomi), Irregular Economy (Düzensiz Ekonomi), Unrecorded Economy (Kayıt dışı Ekonomi), Marginal Economy (Marjinal Ekonomi), Unreported Economy (Beyandışı Ekonomi), Moonlight Economy (Ayışığı Ekonomisi) gibi çok sayıda kavrama bakmak bile tanım güçlüğü konusunda bir fikir vermektedir. Kayıt dışı ekonomi kavramı içerik olarak geniş bir alanı kapsamakta

olup, konuyu inceleyenlerin bakış açılarına göre anlamı değişmektedir. Örneğin, moonlight (ayışığı) ve twilight (alacakaranlık) kavramları kayıt dışılığın istihdam yönünü, unreported (beyandışı) kavramı mali ve vergisel yönünü, illegal (yasadışı) kavramı yasal yönünü vurgulamaktadır. Bazı kavramlar, ekonomik ve politik kurumlar tarafından düzenlenmemiş bütün gelir getirici faaliyetleri kapsamaya yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu durumda daha çok informal (gayri resmi) kavramı tercih edilmektedir. Bazen değişik isimlerle aynı şey kastedilmekle beraber, aynı kavramla farklı şeylerin ifade edildiği de olmaktadır. Örneğin, Informal (gayri resmi) kavramı Gersuny tarafından hane halkının faaliyetleri ve sosyal amaçlı faaliyetler ile hırsızlık ve vergi kaçırma gibi ekonomik boyutu olan faaliyetler için kullanılırken, ABD Gelir idaresi (IRS) tarafından işportacılar için kullanılmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, daha çok yasadışı faaliyetleri çağrıştırmasına rağmen, medya tarafından popüler yapılan ve gizliliği vurgulayan underground economy (yeraltı ekonomisi) kavramı, her türlü kayıt dışılığı kapsayacak şekilde, medya da olduğu kadar akademik çalışmalarda ve resmi kurumların araştırmalarında da yaygın olarak kullanılan bir kavramdır.

Kavram konusundaki çeşitlilikten sonra, kayıt dışı ekonominin gerek yabancı araştırmacılar gerekse ülkemizdeki araştırmacılar tarafından yapılmış bazı tanımlarını vermek, kayıt dışı ekonominin anlaşılması ve değişik yönlerinin ortaya çıkarılması veya en azından bu konudaki problemlerin görülmesi açısından yararlı olacaktır. Yabancı yayınlarda yapılan bazı tanımlar şöyledir:

"Yeraltı ekonomisi (underground economy), para veya benzeri mallarla ödemesi yapılan, ancak işsizlik oranı ve vergilenebilir gelir gibi resmi istatistiklere kaydedilmeyen işlemleri tanımlamak için kullanılan bir terimdir."

"Gizli ekonomi (hidden economy), sosyal boyutları ve sınırları, tartışmalara son verecek mükemmel bir tanımla kavranması mümkün olmayan, ancak tecrübe ile bilinen bir olgudur. Onu bir obje olarak değil, bir süreç olarak algıla-

mak gerekir. Kayıt dışı ekonomi başlı başına bir şey değil, benzer faaliyetlerin bir yasal ve sosyal çevrede düzenlenmesine rağmen, toplumun kurumları tarafından düzenlenmemesi temel özelliği ile karakterize edilen gelir yaratıcı bir süreçtir."

"Gayri resmi sektör faaliyetleri, geniş ölçüde gözden kaçan, nadiren desteklenen, sıklıkla düzenlenen, bazen hükümetler tarafından aktif bir şekilde vazgeçirilmeye çalışılan faaliyetlerdir."

"Gayri resmi ekonomi (informal economy), kavram olarak milli gelir hesapları tanımı içinde olmasına rağmen, yeterli kontrol ve denetim imkanı olmadığı için kapsanamayan, piyasa koşullarında gerçekleşen ekonomik faaliyetlerden oluşur."

Ülkemizde yapılan çalışmalardaki bazı tanımlamalar ise şöyle özetlenebilir:

"Kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür."

"Kayıt dışı ekonomi, kamu otoritelerinin, denetimi dışında meydana gelen her türlü ekonomik işlem veya faaliyet olarak tanımlanabilir."

Bazı yazarlar ise kayıt dışı ekonomi ve yeraltı kavramlarını ayrı ayrı ele alarak kayıt dışı ekonomiyi, "ekonomiyi düzenleyen ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen belgeye bağlanmamış-kanuni defterlere işlenmemiş ekonomik işlemler (faturasız satışlar, sigortasız işçi çalıştırılması, gecekondu yapımı, işportacılık, vb.)" olarak, yeraltı ekonomisini ise "kamu düzenini korumak için getirilen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen-ve belgeye bağlanması adetten olmayan-hem kayıt dışı hem de yasadışı ekonomik faaliyetler (kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, dolandırıcılık yasadışı kumar, fahişelik, vb.)" olarak tanımlamaktadır.

Olaya sadece vergi idaresi açısından bakıldığında ise;

"Vergi kaçırmak güdüsü ile vergi idaresinin bilgisi dışına çıkarılan ve kamu gelirlerinde azalmaya yol açan tüm işlemler kayıt dışı ekonomi olarak tanımlanmaktadır."

Bu çalışmada kayıt dışı ekonominin ele alınışı vergi yönünden olacak ve vergi kayıpları nedeniyle devlet gelirlerinin yetersizliği ve buna ilişkin olarak vergi denetiminin etkinliğinin sağlanabilmesi için neler yapılabileceği belirtilecektir.

Kayıt dışılığın daha yoğun olduğu sektörler imalat sektörü dışındaki sektörler, yani tarım ve hizmetler sektörleridir. Söz konusu bu sektörlerin üretim, tüketim ve istihdam ilişkilerinin kayıt dışılığa uygun olması ve bu sektörlerdeki faaliyetlerin çok çeşitli olması, kayıt dışılığın bu sektörlerde yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Kayıtlı ekonomi tarafından üretilen, Örneğin ev, ev eşyaları ve otomobil gibi malların bakım ve onarımları ile bahçede, evde veya işyerinde gıda maddeleri üretimi ve satışı, seyyar satıcılık, kullanılmış ve eski eşya satışı, ücret karşılığı özel ders vermek ve çocuk bakmak gibi faaliyetler ile eksik olarak beyan edilen diğer birçok faaliyet, kayıt dışı ekonomi kapsamında yer alan faaliyetlere örnek olarak gösterilebilir.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirildiği ortamlar da çok çeşitlidir. Bu faaliyetler cadde üstü bir tezgahta gerçekleştirilebildiği gibi, evde, tarlada, ofiste, bir kamyonetin arkasında, fabrikada, ticari piyasada veya bunların bir kaçında birden, yani ekonomik faaliyetin gerçekleştirilebileceği hemen her ortamda yürütülebilmektedir.

Kayıt dışı ekonomiye kimlerin katıldığına gelince, üretimde yer alan istihdam grupları açısından bakıldığında, resmi kayıtlı çalışanların kayıt dışı ek işleri söz konusu olabileceği gibi, resmi istatistiklerde kayıtlı işsiz veya işgücü kapsamında yer almayanların da kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunmaları söz konusu olabilir. Ayrıca, çocuk yaşta olanlar ile kurumsal olmayan sivil nüfus kapsamı dışında olanların da kayıt dışı ekonomik faaliyetlere katılmaları, mümkündür. Bu grupların katılma yoğunluğunu ise ülkenin genel ekonomik ve sosyal koşulları belirlemektedir. Kayıtlı çalışanların kayıt dışı ekonomiye katılmaları, mevcut kayıtlı faaliyetlerine ilave olarak gelir getirici bir faaliyette bulunmaları şeklinde olmaktadır. Kayıtlı kesimde çalışanların, çalıştıkları alandaki

mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımı ile iş ilişkilerinin nasıl olduğu konusundaki bilgi ve becerileri, onların bu alanda kayıt dışı ekonomiye katılma şanslarını vasıfsız kişilere göre arttırmaktadır.

Gelir grupları açısından bakıldığında, ikinci işinden veya sürekli olarak uğraştığı kayıt dışı işinden kayıt dışı gelir elde eden ücretliler, kayıt dışı kira geliri elde eden mülk sahipleri, tefecilik veya kayıt dışı olarak finansal ve reel yatırım yapan yatırımcılar, evlerinde kendi ihtiyaçlarına yönelik veya piyasaya yönelik kayıt dışı üretim yapan hane halkı üyelerinin her biri kayıt dışı ekonomiye katkıda bulunmaktadır. Kısaca, kayıtlı ekonomide söz konusu olan ücret, kar, kira ve faiz gibi gelir unsurlarının hepsi kayıt dışı ekonomide de söz konusudur.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler daha çok şirketleşmemiş girişimler ve küçük işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Büyük şirketlerin ortakları ile yöneticileri ise denetimin etkinliği açısından kayıtlı faaliyette bulunmayı tercih etmektedirler.

Kadınların toplumda üstlendikleri ev işlerini yapma, çocuk bakma, ücretsiz aile işçiliği gibi rollerinin de bir sonucu olarak, hem söz konusu faaliyetler hem de iş, hem de parça başı iş, ev işleri gibi kayıt dışı faaliyetler, daha çok kadınlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Erkekler ise daha çok piyasa koşullarında gerçekleştirilen kayıt dışı faaliyetlere katılmaktadırlar. Etnik açıdan kayıt dışılığa katılım, etnik grupların toplumdaki yerleriyle yakın ilişkilidir.

Yasal ve yasal olmayan kayıt dışı ekonomi ayırımının iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu ayırım, ülkemizde yapılan çalışmalarda, yanlış olmasa bile diğer ülkelerdeki çalışmalardan farklı şekilde yapılabilmektedir. Örneğin, bir çalışmada; "gizli ekonomi faaliyetleri ev ekonomilerince ihtiyaçları gidermek için yapıldığı sürece yasaldir. Ancak bu tip faaliyetler üretime yönelik bir gelir elde etmeyi amaçlıyorsa yasa dışı olur ve yasal yaptırımlar gerektirir." denilmektedir. Bir diğer çalışmada da, "kayıt dışı ekonomiler aile ihtiyaçları için yapıldığında yasal olmasına ve bir bölümünün milli gelir hesaplarınınca kapsanması-

na karşılık, büyük kısmı yasal olmayan faaliyetler şeklinde olmakta...." denilmektedir ki, ev üretimi dışındaki her türlü kayıt dışılığın yasal olmayan faaliyetler olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Bu faaliyetler, ekonomik yaşamı düzenleyen kurallara uyulmadan yapıldığından yasadışı-kuralsızdır. Ancak, diğer ülkelerdeki çalışmalarda yasadışı (illegal) kayıt dışı ekonomi denildiğinde kastedilen şey ceza yasalarının yasakladığı mal ve hizmetlerin üretimi, ticareti ve tüketimiyle ilgili faaliyetlerdir. "Yasal statü ayrımı, ceza kanunlarına göre yasa dışı olan gelir getirici faaliyetleri belirler" Kayıt dışı ekonomiyi ifade etmek için ortaya konulan kavramların çoğu, kayıt dışı ekonominin üretim ve değişim yönünü vurgularken, yasadışı kavramı nihai mal ve hizmetin yasal olmama özelliğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, benzerlerinin normal şartlarda üretimi, dağıtımı ve tüketimi yapılan mal ve hizmetlerin belirli şekillerde ve şartlarda üretilmesiyle ilgili düzenlemelerin maliyetinden ve vergi gibi bazı yükümlülüklerden kaçınmak gayesiyle otoritelerden gizlenerek beyan dışı bırakılması, söz konusu mal ve hizmetlerin yasadışı olduğu anlamına gelmemektedir. Bunlar, yasal kaynaklı kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilmektedir. Uyuşturucu ticareti, silah kaçakçılığı, yasadışı kumar, fuhuş, rüşvet ve hırsızlık gibi yasal olmayan (criminal) ve genellikle hapis cezası gerektiren faaliyetler, yasadışı (illegal) kayıt dışı ekonomi kapsamında ele alınmaktadır. Ancak yasal ve yasa dışılık, zaman sürecinde ve ülkeden ülkeye değişen izafi bir tanımlamadır. Örneğin, kumar bazı düzenlemelerle yasal hale getirilebilmekte ve uyuşturucuların üretim ve dağıtımı olmasa bile tüketimi bazen serbest olabilmektedir. Pornografi ve fuhuş sektörü de böyledir. Avrupa ülkeleri bu konularda diğer ülkelere göre daha az sınırlama getirmektedirler.

Kayıt dışılık, kullanıldığı yere göre anlam kazanan bir kavramdır. Ancak, kayıt dışı ekonomi denildiğinde akla gelen iki önemli konu kayıt dışı gelir ve kayıt dışı istihdam olmaktadır.

Kayıt dışı Gelir : Kayıt dışı gelir değişik kapsamlarda ele alınabilir. Ülkelerin resmi milli gelir (GSMH) rakamlarındaki kayıt dışılık, kayıt dışı eko-

nomi araştırmalarının başlıca konusunu oluşturmaktadır. Bu bazda ele alındığında, toplam ekonomik gelirin milli muhasebe hesaplarında kapsanmayan kısmı kayıt dışı milli geliri oluşturur. Ancak, kayıt dışı milli geliri (GSMH) tanımında yer alan faaliyetlerle sınırlandırmak da mümkündür. Kayıt dışılığın önemli sonuçlarından biri olan vergi kayıpları açısından ele alındığında ise kayıt dışı gelir, vergi kapsamında olduğu halde belgeye bağlanmayan ve beyan dışı bırakılan dolayısıyla vergi hesaplamalarında dikkate alınmayan gelirlerden oluşmaktadır. Mali gelir (fiscal income) olarak ele alınan söz konusu kayıt dışı gelir, kayıt dışı toplam ekonomik gelirden daha dar kapsamlıdır. Bu iki farklı bazdaki kayıt dışılık arasındaki ilişki, birbirlerine bağımlılıkları ölçüsünde değişmektedir. Eğer resmi milli gelir hesapları, mali gelirler ve vergi gelirleri temeline bağlı olarak oluşturulmamış ise mali açıdan kayıt dışılığı kapsayabilir. Bu açıdan bakıldığında, izinsiz olarak gerçekleştirilen ve vergi otoritelerine beyan edilmemiş veya eksik beyan edilmiş, dolayısıyla vergiye konu olmamış bir üretim faaliyeti ve elde edilen gelir, mali açıdan kayıt dışı olduğu halde resmi milli gelir içinde kapsandığında kayıtlı milli gelir olmaktadır. Yukarıda geliştirilen model çerçevesinde kayıt dışı mali gelir, piyasa içi-parasal-yasal veya piyasa içi- parasal olmayan-yasal faaliyetlerden elde edilmektedir. Kayıt dışı milli gelir ise modelin tamamını oluşturan faaliyetlerden elde edilmektedir.

Kayıt dışı İstihdam : Kayıt dışı ekonominin ikinci önemli boyutu kayıt dışı istihdamdır. İstihdam açısından kayıt dışılığı da farklı kapsamlarda ele almak mümkündür. Ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması kayıt dışı istihdamı oluşturur. Sosyal güvenlik kuruluşlarına beyan edilmeden ve gerekli yükümlülükler yerine getirilmeden gerçekleştirilen istihdam, sosyal güvenlik açısından kayıt dışılığı kapsayan, dar anlamda kayıt dışı istihdamdır. Ancak, resmi toplam istihdam rakamlarında bu kapsamda olanlar da kapsanabilmiş ise istatistiki açıdan kayıtlı istihdam içinde yer alırlar.

Kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiden

kopuk ve soyut bir olgu olarak düşünülmemesi gerekir. Kayıt dışı ekonomi, bir bütün olan ekonomik ve sosyal yapının tamamlayıcı bir parçası olarak kayıtlı ekonomi ile iç içedir. Genel ekonomideki kaynakların tahsisi ile üretimi, dağıtımı ve arz talep dengeleri, kayıtlı veya kayıtsız sosyo-ekonomik şartların bütününe meydana getirdiği sistem tarafından belirlenir. Kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomi ile ilişkisi genel hatlarıyla şu şekilde olmaktadır.

-Kayıt dışı ekonomi kayıtlı ekonomiye talep yaratmaktadır. Kayıtlı ekonomi tarafından üretilen mallar, kayıt dışı ekonomide yatırım malı, ara mal ve tüketim malı olarak kullanılır. Kayıtlı ekonomi ürünlerine olan bu talep, hem piyasa dışı-kayıt dışı ekonomi hem de piyasa içi-kayıt dışı ekonomi için söz konusudur. Evde hane halkının kendi ihtiyaçları için yapılan turşu, reçel gibi ürünler ve piyasaya yönelik örgü işleri gibi ürünler için gerekli hammadde ve araç gerecin piyasadan temin edilmesi, kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomi ürünlerine olan talebine bir örnektir. Aynı şekilde, piyasa koşullarında kayıt dışı olarak gerçekleştirilen üretim faaliyetlerinde de kayıtlı ekonomi ürünleri, hammadde, ara mal ve yatırım malı olarak kullanılmaktadır.

-Kayıtlı ekonomide gerçekleştirilen üretimin dağıtımı, kayıt dışı ekonomi tarafından da yerine getirilir. Kayıtlı ekonomi ürünleri, kayıtlı dağıtım kanalları yoluyla tüketicilere ulaşabildiği gibi, kayıt dışı dağıtım kanalları da bu dağıtımda yer almaktadır.

-Kayıtlı ekonomi tarafından üretilen malların bakım ve onarımı da yine kayıtlı ekonomi yanında, kayıt dışı ekonomi tarafından da yerine getirilmektedir. Kayıtlı ekonomiden temin edilen ürünlerin kullanım safhasındaki bakım ve onarımları, önemli oranda kayıt dışı ekonomi tarafından yapılmaktadır.

-Kayıt dışı ekonomi, kayıtlı ekonomi tarafından da üretilen mal ve hizmetleri üreterek kayıtlı ekonomiye rekabet yaratır. Bu üretim, bazen kayıtlı ürünlerin taklit edilmesi ve yasadışı olarak aynı markanın kullanılması şeklinde de olmaktadır.

KAYITDIŞI EKONOMİNİN SEBEPLERİ

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında ve boyutlarının genişlemesinde rol oynayan faktörler, toplumun ekonomik, mali ve sosyal sisteminin özelliklerinin bütünü tarafından belirlenmektedir.

Kayıt dışı ekonomiye yol açan sebeplerin bilinmesi, olumlu yönlerinin olduğunu savunan görüşlerinde de bulunmasına karşılık, nihai tahlilde bir problem olan kayıt dışılığın önlenmesine yönelik etkin tedbirlerin alınabilmesi açısından önemlidir. Eğer sebepler doğru tespit edilmezse etkin ve tutarlı tedbir almak da mümkün olmayacaktır.

Kayıt dışı ekonomiye yol açan nedenleri şöyle sıralayabiliriz.

- 1- Ekonomik sebepler
- 2- Kamu maliyesinden kaynaklanan sebepler
- 3- Çalışma hayatından kaynaklanan sebepler
- 4- Sosyal sebepler
- 5- Teknolojik gelişmelerden kaynaklanan sebepler
- 6- Psikolojik sebepler

1. Ekonomik Sebepler

Her şeyden önce bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistemin kendisi ve yapısal özellikleri kayıt dışılığa uygun bir zemin oluşturabilir. Bir ekonominin gelişmişlik düzeyi, gerekli yatırımların yapılarak yeterli kalkınma hızının gerçekleştirilmemesi ve kayıtlı istihdam imkanlarının yaratılamaması, kamu kesiminin ekonomik faaliyetler içerisindeki ağırlığı, düzenlemelerin ve sınırlamaların yoğunluğu kayıt dışılığa rol oynayan faktörlerdir.

Ekonomide sektörlerin ağırlığı da kayıt dışılığın boyutlarını etkilemektedir. Tarım ve hizmetler sektörü, izleme ve denetlemenin zor olması sebebiyle kayıt dışılığın yoğunlaştığı sektörlerdir. Hizmetler sektörünün özelliği daha çok küçük işletmeler tarafından yürütülen ekonomik faaliyetlerin bu sektörde yoğunlaşmasıdır. İşletmeler küçüldükçe kayıt dışı işçi çalıştırma artmaktadır.

Gelir dağılımı açısından bakıldığında; gelir dağılımındaki adaletsizlik, düşük gelir grubunun genişliği ve orta gelir grubu üyelerinin nispi olarak azlığı kayıt dışılık sebepleri arasındadır. Gelirin düşüklüğü ve fakirlik, bireyleri kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaya zorlayan bir faktördür. Üst gelir gruplarındaki vergi ve diğer mali yükümlülüklerin ağırlığı da bu grupta yer alan bireyleri, faaliyetlerini ve gelirlerini gizlemeye yöneltmektedir.

Enflasyonun yüksek düzeylerde seyrettiği ülkelerde de kayıt dışılığın artması beklenebilir. Böyle durumlarda, sabit gelirli geniş kitleler enflasyon dolayısıyla aşınan gelirlerini telafi etmek, üreticilerde maliyetlerini azaltabilmek gayesiyle kayıt dışı ekonomiye yöneleceklerdir. Ayrıca, vergi sistemi enflasyonun etkisini dikkate alan, örneğin enflasyon muhasebesi gibi düzenlemeler içermiyorsa, bu durumda da bireyler, aşırı yüklerden korunmak gayesiyle kayıt dışı faaliyetlerde bulunabileceklerdir.

İktisadi kriz ve durgunluk dönemleri de kayıt dışılığa uygun bir zemin oluşturmaktadır. Böyle dönemlerde işsiz kitleler, kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıt dışı faaliyetlerde arayacaklardır. Müteşebbisler ise kriz ve durgunluğun etkilerini minimuma indirmek ve özellikle istihdam ve üretim açısından esnek davranabilmek gayesiyle kayıt dışı faaliyetlere yöneleceklerdir.

2. Kamu Maliyetlerinden Kaynaklanan Sebepler

Kayıt dışılık denildiğinde akla hemen "vergi verme" olgusunun gelmesi, mali sebeplerin önemi ortaya koymaktadır. Hatta bazen kayıt dışı ekonominin tanımı bile "vergi vermemek gayesiyle gizlenen faaliyetler" olarak veya bu anlama gelecek şekilde yapılabilmektedir. Vergi ve benzeri yükümlülükler ekonomik sebepler kapsamında açıklandığı gibi başlı başına kayıt dışılık sebebi-dir.

Vergi sisteminin adil olmadığına inanan mükellefler, bu adaletsizliği vergilerden kaçınarak veya vergi kaçırarak gidermeye çalışacaklardır. Bu husus, alınan kararların ve yapılan düzenlemelerin, bu karar ve düzenlemelerden etkilenecek

olan kesimlerin görüş ve katılımıyla oluşturulup, oluşturulmamasıyla da ilişkilidir. Bu yüzden, ülke yönetimiyle ilgili kararlarda olduğu kadar, vergi vb. mali konulardaki uygulamalarda da halkın eğiliminin tespit edilerek katılımının sağlanması uygulananın başarısı ve kayıt dışılığın asgari düzeyde tutulması açısından önemlidir.

Vergi sistemiyle ilgili söz konusu hususlar yanında, denetimlerin yeterli sayı ve nitelikte yapılmasıyla yakalanma riskinin ve uygulanacak cezaların düşüklüğü de kayıt dışılığı kolaylaştıran unsurlardır. Mali sistem ve vergi mevzuatı karmaşık, vergiler çok ve çeşitli ve ödenmesi prosedür olarak çok zor ise bireyler yine kayıt dışı kalmayı tercih edebilirler.

Sık sık, çıkarılan vergi aflarını da, bireylerin kayıt dışılığı tercih etme sebebi olarak saymak gerekir. "Nasıl olsa af çıkar" düşüncesi hem kayıtlı mükellefiyetlerini yerine getirmelerini engellemekte ve böylece tahsilat/tahakkuk oranları düşmekte hem de kayıt dışılığı teşvik etmektedir.

Kayıt dışılığa yol açan mali sebeplerin diğer yüzü ise toplanan vergilerin nasıl harcanmasıyla ve mükelleflerin kamu faaliyetlerinden ne kadar istifade edebildiğiyle ilgilidir. Eğer vergi gelirleri etkin bir biçimde ve bireylerin gerekli gördüğü alanlarda kullanılmıyor, rüşvet ve yolsuzluklar yaygın, kamu kaynakları israf ve istismar ediliyor ise, bireyler kayıtlı faaliyette bulunmakta ve gelirlerini doğru beyan ederek vergilerini tam olarak ödemekte isteksiz olacaklardır.

3. Çalışma Hayatından Kaynaklanan Sebepler

Kayıt dışı ekonomiye katılanlar açısından kayıt dışı faaliyette bulunmanın başlıca gerekçesi, kayıtlı faaliyette bulunma imkanlarının sınırlı olmasıdır. Bu temel sebep yanında, çalışma hayatının koşulları kayıt dışılığa önemli bir faktördür. Sosyal güvenlik sisteminin etkin çalışmaması bireylerin sisteme kayıtlı olmakla elde edecekleri faydaları ile kayıt dışı kalma durumunda elde edecekleri faydaları karşılaştırarak tercih yapmalarına sebep olmaktadır. Eğer etkin ve verimli bir sosyal sistemi yoksa, cezai yaptırımlar caydırıcı değil ise sosyal güvenlik primleri gibi istihdamla il-

gili kesintiler yüksek ise kısaca kayıt dışı sektörde faaliyette bulunmanın kayıtlı sektörde faaliyette bulunmaya göre alternatif maliyeti düşük ise bireyler kayıt dışında kalmayı tercih ederler.

Çalışma hayatı ile ilgili yasal düzenlemelerin part-time, kısa süreli çalışma ve evde çalışma gibi zamanla ortaya çıkan gelişmeleri kapsayamaması, işyeri koşulları için getirilen standartlar, üretimlerin lisanslı olma gereği, çalışanlar için aranan asgari yaş, eğitim, diploma, asgari ücret ve fazla mesai gibi düzenlemeler ile kadın çalışanlara daha düşük ücret verilmesi ve bu yüzden kadınların ev işlerini tercih etmesi gibi hususların hepsi, kayıt dışı üretim ve istihdamda rol oynamaktadır.

4. Sosyal Sebepler

Diğer sektörlerle iç içe olarak, toplumun kültür yapısı, moral ve ahlaki değerleriyle, eğitim düzeyi ve özellikle kırdan kente göç olgusu gibi sosyal faktörler kayıt dışılığın gelişmesini ve boyutlarını etkileyen unsurlardır.

"Kamu harcamaları ile vergiler arasındaki ilişkiyi eğitim düzeyi yüksek toplumlar daha iyi kurmaktadır." Ayrıca, eğitilmiş bireyler sendikali ve sigortalı, kısaca kayıtlı olmanın avantajlarını bilinçli tüketicilerde kayıtlı sektör mal ve hizmetlerine karşı getirilen tüketici haklarını daha iyi değerlendireceklerdir. Dolayısıyla isteyerek kayıt dışı ekonomiye katılım minimum düzeyde olacaktır. Moral ve ahlaki değerlerin aşındığı toplumlarda, özellikle uyuşturucu ve yasadışı kumar, fuhuş, kaçakçılık ve tefecilik gibi yasal olmayan kayıt dışı faaliyetler artacaktır.

5. Teknolojik Gelişmelerden Kaynaklanan Sebepler

Teknolojik gelişmelerin kayıt dışı faaliyetler üzerindeki başlıca etkisi, gelişen teknolojilerin emek gücünün açığa çıkarması ve insanların da geçim kaygısıyla kayıt dışı faaliyetlere yönelmeleri şeklinde olmaktadır. Ayrıca, gelişen teknolojiler sermaye mallarının fiyatını da ucuzlatmakta ve ucuzlayan bu sermaye mallarının (çeşitli makina, alet vs. gibi üretim araçları) kullanımı yoluyla piyasaya yönelik kayıt dışı üretim ve evde üretim kolay hale gelmektedir.

6. Psikolojik Sebepler

Kayıt dışılıkta rol oynayan psikolojik faktörler denildiğinde bireylerin kayıt dışı faaliyetlerden aldıkları duygusal tatmin anlaşılmaktadır. Bazen bireyler, ekonomik sebepler yanında duydukları heyecan sebebiyle de yasadışı faaliyetlere katılırlar. Pek çok kişide zevk duyduğu ve boş zamanlarını değerlendirme faaliyeti olarak gördüğü için kayıt dışı ekonomi kapsamında yer alan üretim faaliyetlerinde bulunabilir. Özellikle evde üretim açısından durum böyledir. Bağ-bahçe işleri ve yemek yapmak vs. gibi faaliyetler, çok kişi tarafından hobi olarak da yapılmaktadır.

Bireylerin kimlik arayışları ve etkin olma isteklerini karşılayacak kayıtlı faaliyet imkanlarının sınırlı olması onları yasadışı da olabilecek kayıt dışı faaliyetlere itebilir. Part-time işlerde çalışmak evde üretim ve bağımsız veya kendi işinde çalışmak, insanlara esnek hareket etme imkanı vermekte ve hürriyet arzularını tatmin etmektedir. Bu tür faaliyetler ise kayıt dışılığın yoğun olduğu alanlardır.

Kayıt dışı ekonominin, farklı fakat yine de birbiri ile bağlantılı birçok unsuru içinde barındıran karmaşık bir olgu olduğu söylenebilir. Kayıt dışı ekonomi kapsamına giren faaliyetler genel olarak belirtilecek olursa;

- Vergi ödememek amacıyla muhasebe kayıtlarında yer almayan ve maliye idaresinden saklanan işlemler, (Fatura ve benzeri belge kullanmaksızın yapılan mal veya hizmet alım satımı, sahte muhteviyatı itibarı ile yanıltıcı belgelerle yapılan mal ve hizmet alım satımı, herhangi bir şekilde kaydı tutulmayan ve miktarı bilinmeyen vergiden muaf veya müstesna kazanç ve iratlar, menkul veya gayrimenkul sermaye iratlarının hiç beyan edilmemesi veya eksik beyan edilmesi vb.)

- Yasadışı olması nedeniyle maliye idaresine bildirilmeyen işlemler (Kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, fuhuş, kumar, tefecilik, hırsızlık, yolsuzluk vb. faaliyetler)

- Gümrük vergisini az ödemek için noksan beyan olunan ihracat ve ithalat işlemleri

- Piyasaya intikali gerekmeyen ve evlerde

aile fertlerinin yaptıkları faaliyetler (tarımsal faaliyetler, tamirler, ev işleri vb.)

- Aile bütçesine direkt katkı sağlayan küçük çaplı faaliyetler (Çocuk bakıcılığı, ev temizliği, özel ders verme, part time çalışma karşılığı elde edilen gelirler vb.)

Kayıt dışı ekonominin belirgin niteliği, kayıtlı ekonomiye paralel ikinci bir sektör oluşmasına neden olması ve oluşan bu sektörün faaliyetlerinde devletin resmi düzenlemelerine uyulmasıdır. Ayrıca devletin resmi istatistiklerinde de görülmeyen bu sektörün, vergi ve diğer mevzuatlar gereğince herhangi bir ödemede bulunması da söz konusu değildir. Kayıt dışı ekonominin varlığının gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru artış eğilimi içinde olduğu yapılan araştırmalarda görülmektedir.

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ

Kayıt dışı ekonomiye ilişkin olarak ileri sürülen, genel ekonomi ve bireyler üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri şu başlıklar altında belirtilebilir.

- Kayıt dışı ekonomiye yönelen insanların esas düşüncesi vergi ve benzeri yükümlülüklerden kurtulmaktır.
- Kayıt dışı ekonominin önemli bir sonucu, işletmeler arasında haksız rekabete yol açmasıdır. Haksız rekabet daha çok işletmenin kayıt dışına çıkma çabası içerisinde olmasına neden olmaktadır. Zira yasal yükümlülüklerini yerine getirdikleri için yatırıma yönelemeyen büyük işletmeler karşısında, gelirlerini kayıt dışında tutarak yasal yükümlülüklerden kurtulan ekonomik birimlerin karlılıklarını artırması ve vergi yoluyla ucuz finansman kaynağı sağlaması, haksız rekabet yaratmaktadır. Böylelikle kayıtlı kesimin faaliyet alanı daralmaktadır.
- Kayıt dışı ekonomi, kayıtlı ekonomideki sahte fatura kullanımını artırarak, ticarî ahlakı bozmakta ve önemli oranda vergi kaybına neden olmaktadır.
- Bir ekonomide kayıt dışı ekonominin ve vergi kaçaklarının önemli boyutlara ulaşması, o ülkenin milli gelir, istihdam ve kal-

kinma hızı ve enflasyon rakamlarına olan güveni sarsmaktadır. Bu durum ekonomik politikaların başarısını engellemektedir. Büyüyük oranlara ulaşan kayıt dışı ekonomi, devletin bütün plan ve programlarını alt üst ederek, bir çok yönetsel hatalara düşüşmesine neden olmaktadır. Verilerin sağlıklı olması, bazen var olan sorunu yokmuş ya da farklı bir sorunmuş gibi gösterebilmektedir. Dolayısıyla, çağdaş iktisatçıların, uzmanların sağlam ve güvenilir bilgi kaynağı olması gereken çalışmaları, araştırmaları, ölçülemeyen ekonominin varlığı nedeniyle güvenilirliğini büyük ölçüde kaybedebilmektedir.

e. Kayıt dışı ekonominin bir etkisi de, gelir dağılımı üzerinde olmaktadır. Kişisel refah üzerindeki etkisi olumlu olurken, toplumsal refah üzerindeki etkisi tartışmalıdır. Ülkemizde kayıt dışı ekonominin aşırı büyümesi sonucunda, kayıt dışı ekonomi kayıtlı ekonomiye kaynak sağlama, istihdam yaratma ve ekonominin büyümesine belirli ölçüde katkıda bulunma gibi olumlu sayılabilecek etkilerde bulunurken, devlet bütçesine direkt katkı sağlamadığı için gelir dağılımı bozulmakta, vergiye karşı yasal yükümlüklerini yerine getirenler fakirleşmekte, ancak bu kesimde faaliyet gösterenler haksız zenginleşmelere gitmektedirler. Çünkü, vergisini gerçekten ödeyen insanlardan elde edilen kaynaklarla sunulan kamusal mal ve hizmetlerden, bu kişilerin karşılıksız ya da düşük bir bedelle yararlanmaları söz konusu olmaktadır.

f. Kayıt dışı ekonominin toplumun manevi değerleri üzerinde de etkisi vardır. Zira, yasal olmayan şekilde, haksız ve kolay yoldan para kazanma düşüncesinin kabul görmesine neden olmaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin, kayıtlı faaliyetler karşısında sağladığı avantajlar nedeniyle gelirlerini kayıt dışında bırakmak isteyenler, ikametgahlarını gizlemekte, birtakım bilgileri gerekli yerlere vermekten kaçınmakta ve kayıt dışı da kalmaya çalışmaktadırlar. Bu durum

kamu güvenliği, seçmen kütüklerinin oluşturulması, yargının etkin işlemesi, nüfus sayımı ve ekonomik anlam taşımayan diğer istatistiksel bilgilerin elde edilmesi açılarından da sakıncalar doğurmaktadır.

g. Devletin kayıt dışı işlemler sonucu oluşan kazançlardan alamadığı vergiyi dolaylı vergilerle ya da borçlanarak almak zorunda kalması, gelir dağılımında ve vergilemede adaletsizliğe neden olmaktadır. Bu durum halkın devlete ve rejime duyduğu güveni de sarsmaktadır.

h. Sermayenin, vergisel avantajlarının büyük buna karşın vergi yükünün düşük olduğu ve makro ekonomik büyüme yönünden etkin olmayan alanlara kaymasına da neden olmaktadır.

Özellikle ülkemiz gibi planlı kalkınma çablarındaki ülkelerde, ülke kaynaklarının ve mevcut ekonomik durumun, ulaşılması düşünülen hedeflerin ve bu hedeflere ulaştıracak politika araçlarının doğru tespit edilememesinin yol açacağı sonuçlar, kayıt dışılığın önemini daha da arttırmaktadır.

Belge ve kayıt düzenine uymamaktan, vergi ve sosyal güvenlik primi gibi mülki yükümlülükleri yerine getirmemekten kaynaklanan kayıt dışılığın ekonomik etkilerini biraz daha açarak şu şekilde özetleyebiliriz:

Hükümetler tarafından yapılan düzenlemeler, alınan vergiler ve yapılan diğer kesintiler ve bunların nasıl kullanılacağı, uygulamada yanlışlıklar olabilmesine rağmen, toplumun genel çıkarı ve bireysel olduğu kadar sosyal faydaları da düşünülerek, ekonominin bütünü için etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmek üzere belirlenmektedir. Bu açıdan, kayıt dışılığında büyüme demek, kaynakların kayıtlı sektörden kayıt dışı sektöre aktarılması demektir. Kayıt dışı faaliyetlerin genel olarak arzulanmayan faaliyetler olduğu, emek yoğun ve gelişmiş olmayan teknolojiler kullanan alanlarda yoğunlaştığı dikkate alınırsa, kayıt dışı ekonominin kaynak dağılımında etkinliği bozduğu ve kaynakları verimsiz alanlara yönelttiği sonucu çıkmaktadır. Kayıt dışı ekonomide ödemelerin daha çok nakdi ödeme ve takas

gibi yöntemlerle gerçekleştirilmesi ise işlem etkinliğini azaltan hususlardır.

Faaliyetlerini kayıt dışı yürütenler, faaliyetlerini kayıtlı yürütenlere kıyasla katlandıkları maliyetler az olduğundan haksız şekilde rekabet avantajı elde ederler. Böylece kayıtlı faaliyette bulunmak zorlaşır ve ekonomideki rekabet yapısı bozularak etkinliğini kaybeder. Sonuçta, rekabetçi piyasanın etkin kaynak tahsisini gerçekleştirme fonksiyonu kaybolur.

Büyük firmalardan kaynaklanan kayıt dışılık dışında, kayıt dışı faaliyetlerin daha çok küçük organizasyonlar ve şirketleşmemiş birimler tarafından gerçekleştiriliyor olması, büyük firmaların da işlerini taşeronlar vasıtasıyla veya küçülerek yürütme gayretleri, ekonominin merkezilikten uzaklaşmasına (decentralization) yol açar. Bu da optimum ölçek büyüklüğünün sağlayacağı verimlilik artışı gibi avantajların elde edilememesi sonucunu doğurur.

Aşırı harcamalar yanında, vergi ve sosyal güvenlik primi gibi mali yükümlülüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklanan kamu açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereği yüksekliğinin yol açtığı ekonomik sorunlar, kayıt dışılığın dolaylı olarak yol açtığı önemli sonuçlardır. Harcamalarına oranla yeterli ölçüde gelir toplayamayan hükümetler, ya harcamalarını kısma, ki bu durumda devletten beklenen hizmetler aksar, ya da para basma veya iç ve dış borçlanma yöntemleriyle açıkları kapatma yoluna başvurmak zorunda kalırlar.

Kayıt dışılığın en önemli sebeplerinden birisinin yüksek vergi oranları olduğu düşünülür ise, kayıtlı kesimin vergi yükünün daha da arttırılması, bu kesim aleyhine olan adaletsizliği daha da arttırır. Sonuçta, kayıt dışı ekonomiye kaçış hızlanır veya kaynaklar daha az vergilenen ama daha çok rant getiren verimsiz alanlara kayar.

Açıkların kendisi enflasyonist beklentileri arttırmaktadır. Para basma ve/veya iç ve dış borçlanma yöntemleriyle açıkların kapatılmaya çalışılması da enflasyonist baskıların ortaya çıkmasına yol açar. Bu şekilde, kayıt dışılık enflasyona ve yüksek enflasyondan kaynaklanan gelir

dağılımında bozulmalara, istikrarsızlığın yol açacağı üretim ve yatırımlarda düşüşe ve işsizliğe, durgunluk gibi krizlere ve diğer sosyal maliyetlere yol açabilir.

Kamu kesimi açıkları, hükümetlerin ekonomiyi yönlendirmede kullanacakları para ve maliye politikalarının etkinliğini de azaltmaktadır. Faaliyetlerin kayıt dışı yürütülmesinin gelir dağılımına etkisi, kayıt dışı ekonomiden kimlerin daha çok istifade ettiğine bağlı olarak değişmektedir. Eğer daha çok düşük gelirli kesim kayıt dışı ekonomiden pay alıyor ise, gelir dağılımı bunlar lehine değişir. Yüksek gelir grubunun kayıt dışı ekonomiden daha çok pay alması durumunda ise gelir dağılımı, gruplar arasında gelir dağılımı farkını azaltmaya yönelik amacın âksi yönünde bozulur.

Kayıtlı ekonomideki düzenleme ve vergilerden kaynaklanan yüksek maliyet, insanları kendi ihtiyaçlarını kendi üretimleri ile karşılamaya (do-it-yourself) yöneltir ve ev üretimi ile piyasaya yönelik evde üretim gibi faaliyetler gelişir.

Kayıt dışı ekonomide ödemelerin daha çok nakit para kullanılarak gerçekleştiriliyor olması, fiyat istikrarının olmadığı durumlarda, kayıtlı ekonomi yanında kayıt dışı ekonomide de istikrarlı bir para birimi arayışına ve dolar ve mark gibi nispeten istikrarlı para birimlerinin ekonomide yaygın olarak kullanılmasına, yani "dolarizasyona" yol açar.

Vergi kayıpları ve bunların sebep olduğu bütçe açıkları, kayıt dışılığın en önemli mali sonucudur. Kamu yönetiminin yerine getirmek zorunda olduğu savunma ve iç güvenlik ile adalet, eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok hizmet, kamu harcamalarının aşağı çekilmesini güçleştirmektedir. Kamunun asli gelir kaynağı olan vergiler yeterince toplanamayınca da büyüyen açıkları sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu da kamusal hizmetlerin zamanında ve etkin olarak gerçekleştirilmesi zorlaşmaktadır. Bu da yaşam kalitesinde ve refah düzeyinde düşme anlamına gelmektedir.

Kayıt dışı ekonomi, vergi sistemini ve vergi idaresini olumsuz etkilemekte idarenin vergi top-

lama kabiliyetini ve etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca, vergi tabanının aşınmasına ve kaynakların gözlem ve kontrol dışına çıkmasına yol açmaktadır. Vergide adalet ve eşitlik ilkesi, vergisini düzenli ödeyen kayıtlı kesim aleyhine bozulmakta, idare ile mükellefler arasında kopukluk başlamakta ve vergi zihniyetinin oluşması güçleşmektedir.

Kayıt dışı ekonominin ekonomik ve mali sistemde yol açtığı olumsuzluklar yanında, sosyal hayatta da olumsuz etkileri söz konusudur.

Kayıt dışılığın boyutlarının, özellikle yasa dışı - kayıt dışı faaliyetlerin genişlemesi toplumun moral ve ahlaki değerlerinin bozulmasına ve anti-sosyal davranışların yayılmasına sebep olmaktadır. Yasadışı faaliyetler, toplumun zararlı ve ahlakdışı olarak gördüğü, kötü olarak nitelendirdiği fuhuş ve kumar ile çeşitli kaçakçılık ve uyuşturucu satışı ve kullanımı gibi faaliyetlerdir. Bu tür faaliyetler anlamındaki kayıt dışılığın toplumda yaygınlaşması ve vergi kaçırmanın adeta kaniksansması toplumun yapısının bozulmasına ve sağlıksız nesillerin ortaya çıkmasına yol açar. Sonuçta toplum, telafisi mümkün olmayan sosyal maliyetlere katlanmak zorunda kalır. Bu durum hükümetin gelir kaybına uğramasından öte anlamlar taşımaktadır. Burada asıl dikkatleri çeken yurtaşlık ahlakında bir çöküş ve kayıt dışı ekonominin öteki yönleridir.

Kayıt dışı faaliyette bulunanların geniş bir kesim oluşturmaları, idare edenler ile edilenler arasında bir kopukluk yaratır ve güvensizlik ortamı oluşturur. Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıt dışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybederler. Kayıt dışı faaliyetlerde bulunanlar da, kayıt dışılığın tabiatı gereği ilişkilerini yasal düzenlemeler ve genel ve açık kurallardan dışında yürütürler. Sorunlarını da bazen yasadışı yollarla çözme yoluna giderler. Rüşvet ve suiistimal yaygınlaşır ve "mafya" olarak tabir edilen yasadışı örgütler oluşabilir. İtalya'daki mafya olayını, hatta ülkemizde son yıllarda basında çek-senet mafyası olarak çokça bahsedilen olayı bu gelişmelere örnek olarak gösterebiliriz. Kayıt dışı ekonomi ile yasadışı örgütlerin ilişkisini, bir

gazetenin İl Mondo adlı ekonomi-finans dergisinin araştırmasına dayanarak verdiği haberden de anlayabiliriz. Bu habere göre, İtalyan Mafyası'nın ekonomik faaliyetlerinin yıllık cirosu 27,5 Trilyon Lirete (17 Milyar \$) ulaşmaktadır. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğu doldurması ve toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmektedir ki, sosyal açıdan ne kadar sakıncalı olduğu açıktır. Böyle bir ortamda, sağlıklı bir politik yapının gelişmesi de zordur.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler çoğu zaman çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden kayıt dışı ekonomik faaliyetlerden dolayı doğal kaynakların tahribi ve sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilememesi söz konusu olmaktadır. Gecekondu ve kaçak yapılaşma da çarpık şehirleşme sorununun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Kayıt dışı üretimler, belgesiz ve kayıtsız üretilmeleri sebebiyle standart dışı ve garantisiz olduğundan, söz konusu ürünleri tüketen tüketici kesimin de kayıt dışılıktan dolayı mağdur olması ve kayıtlı sektör tüketicilerini korumaya yönelik yasalardan ve satış sonrası hizmetlerden yararlanamaması söz konusudur. Güvenlikten de yoksun olan kayıt dışı sektörün ürünleri, bazen hayatı tehlike bile yaratabilir. Özellikle gıda ve sağlık sektörlerindeki kayıt dışılık tüketiciler açısından risklidir. Ruhsatsız ve standartlara uyulmadan üretilen gıda maddeleri ile ilaçlar, temizlik ve kozmetik ürünleri ve ruhsatsız muayenehaneler ile buralarda diplomasız kişilerce verilen sağlık hizmetleri tüketiciler açısından riskli kayıt dışı faaliyetlere örnektir. Daha beş-altı sene önce Ankara Dış Hekimleri Odası Genel Sekreterinin "Ankara'da, 800 diplomalı dış hekime karşılık, 800 de sahte dış hekimi bulunduğu, sahte dış hekimlerinin, iltihaplı bir dışı çekerek hastanın ölümüne veya hatalı protez yaparak çene eklemi bozukluklarına yol açabilecekleri" iddiası, konunun önemini vurgulamaktadır.

Çalışma hayatı ile ilgili olumsuz sonuçlar büyük ölçüde kayıt dışı istihdamdan kaynaklan-

maktadır. Kayıt dışı istihdam, her şeyden önce sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini bozmaktadır. Kayıt dışı istihdam demek, çalışanların gerekli vasıflara sahip olmaması ve asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ve işyeri standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmaması, gerekli sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödenmesi veya hiç ödenmemesi demektir. Böyle olunca, çalışan nüfus sosyal güvenlik şemsiyesi altında kapsanamamakta, yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da, başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedirler.

Kayıt dışı istihdamın bir diğer yönü de, kayıt dışı çalışanların sendikal haklardan yoksun olmasıdır. Kayıt dışı çalışan kesimlerin ağırlığının artması, sendikaların zayıflamasına ve çalışan geniş kesimin haklarının korunmasında zafiyete yol açar. Çeşitli gerekçelerle kayıt dışı çalışma durumunda olanlar, sendikasıza olma ve sosyal güvenlik kapsamı dışında olma, çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle, sağlıksız ortamlarda, işyeri ve iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve korumasız, istismara açık ve sigortasız olarak çalışmak zorunda kalırlar. Bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açar. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kadın ve çocuk işçilere de talep olduğundan, bu kesimin de zor şartlarda çalışması söz konusudur.

Kayıt dışı ekonomiyle ilgili bazı çalışmalarda, kayıt dışılığın olumlu yönlerinin olduğu da belirtilmektedir. Kayıt dışı ekonomiyi olumlu bulan görüşlerin başında, kayıt dışı ekonominin ülkenin karşılaştığı ekonomik krizleri aşmasında, işsiz kitlelere istihdam ve gelir imkanı sağlayarak ve mal ve hizmet arzını arttırarak yardım olduğu ve bir çeşit "sosyal güvenlik sibobu" görevi gördüğü görüşü gelmektedir.

Ayrıca;

- Vergi ve sosyal güvenlik primleri gibi kamusal yükümlülüklerin yerine getirilmemesi sonu-

cu elde edilen maliyet düşüşlerinin iç ve dış pazarlarda rekabet gücü kazandırdığı,

- Vergi gelirlerinin devlet tarafından etkin kullanılmaması dolayısıyla, özel kesim tarafından devletten kaçırılan kaynakların daha etkin kullanıldığı,

- Kayıt dışı ekonominin gelir dağılımını dengeleyerek yoksulluğu "hafifletici rol oynadığı",

- Kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye talep yarattığı,

- Kayıt dışı ekonomide yaratılan gelirlerin, borsa ve bankalar kanalıyla kayıtlı sektöre aktararak kayıtlı ekonomiye kaynak sağladığı,

- Kayıt dışı ekonominin enflasyon vergisinin en büyük mükellefi olduğu gibi yaklaşımlarla da, kayıt dışı ekonominin olumlu yönlerinin olduğu ileri sürülmektedir.

Bireylerin, evde, bahçede ve tarlada kendi ihtiyaçlarına yönelik olarak veya komşular arasında karşılıklı yardımlaşma şeklinde, ekonomik boyutu olan ancak kayıt dışı olma kastı olmaksızın yürüttükleri faaliyetlerden doğan ve olumsuz olarak nitelendirilemeyecek kayıt dışılık haricinde, ilk bakışta doğru gibi görünen bütün görüşlere katılmak mümkün değildir. Sosyal yapıda yol açtığı bozulmaya rağmen kayıt dışı ekonominin sosyal güvenlik sibobu olarak görülmesi devlet de dahil olmak üzere üçüncü kişilerin haklarının gasp edilmesiyle sağlanan maliyet düşüşleri ve ülke içinde haksızın haklı karşısında rekabet avantajı elde etmesi kabul edilebilir bir görüş değildir.

Uluslararası ticaret, ancak rekabet, ileri teknoloji kullanımı ve kaliteli mal ihracı ile etkin pazarlama ve tanıtım faaliyetleriyle daha sağlıklı temellere oturabilir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunan ve genellikle küçük boyutlu olan firmalar bu özellikleri pek fazla taşımadıklarından, bu açıdan da kayıt dışı ekonominin olumlu etkisinden pek söz edilemez.

Kayıt dışı ekonomi bir kesime istihdam yaratmaktadır ancak, bu istihdam sağlıksız bir istihdamdır. İstihdamı geliştirmenin alternatifi kayıt

dışı sektörü geliştirmek değil, uygun düzenlemelerle kayıt dışı sektörü kayıt altına alarak kayıtlı istihdamı geliştirmektir.

Kayıt dışılığın kamu gelirlerinde sebep olduğu aşınma, bütçe açıkları ve bunlardan kaynaklanan ekonomik sorunlar düşünüldüğünde, yol açtığı olumsuzluklardan kurtuluşun bunlara sebep olan kayıt dışı ekonomide görülmesi de yanlıştır.

Devletin kamu gelirlerini etkin kullanmadığını veri kabul ederek, kayıt dışılığın ve vergi kaçırmanın doğru olduğunu savunmak mümkün değildir. Bir yanlış başka bir yanlış gerekçe göstererek savunulamaz. Yapılması gereken, kayıt dışılığı teşvik etmek değil, vergi gelirlerini etkin kullanmanın yollarını aramaktır.

Kayıtlı ekonomiye yarattığı talep ve ona sağladığı kaynaklar açısından kayıt dışı ekonominin olumlu bulunması da, sanki bu kesimin kayıtlı faaliyette bulunması hiç mümkün değilmiş gibi olaya bakıldığı için tatmin edici değildir. Sadece yasadışı nitelikli olan kayıt dışı faaliyetler engellendiğinde kayıtlı ekonomiye katılmayacaklardır. Yasal kaynaklı kayıt dışı faaliyetlerin, isabetli tedbirler alınmak suretiyle, tamamıyla olmasa bile büyük ölçüde kayıtlı ekonomiye kazandırılması mümkündür. Bu gerçekleştirilebilir ise, bu faaliyetleri yürüten kesim ekonomik sistemin işleyişine çok daha sağlıklı koşullarda katkıda bulunabilir. Çok katı kuralların hakim olduğu ekonomilerde, hür teşebbüs için bir sığınak gibi görülen kayıt dışı ekonomi konusunda yapılması gereken, bu sektörü geliştirmek değil, katı kuralları ve engelleri ortadan kaldırarak, optimum sonuç verecek düzenlemeleri yapmak ve kayıtlı sektörü geliştirmektir. Yoksa "Gayri resmi (kayıt dışı) ekonomik faaliyetlerin büyümesi politik yaklaşımı ne olursa olsun tüm hükümet türlerine karşı bir başkaldırı niteliğindedir."

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI EKONOMİ

Türkiye'de kayıt dışı ekonomi sorununa ülkenin içinde bulunduğu iktisadi ve mali yapı çerçevesine yaklaşılabilecek olursa; 1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik ve mali krizin ekonomide istikrarsızlığa neden olduğu görülmektedir. Bütçe

açıklarının artış eğilimi içinde olması, kamu kesimi finansman dengesini bozmuştur. Bu durum kamu kesimi borçlanma gereğinin yıldan yıla artmasına neden olmuştur.

"Bütçe açıklarının kontrol altına alınması konusunda başarılı olan ülkelerde uygulanan politikalara bakıldığında, bütçe gelirlerini artırmaya yönelik olarak alınan önlemler arasında, öncelikle vergi sisteminin etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla yapılan düzenlemeler ve vergi kayıplarını önleyici etkin vergi denetiminin kurulması yer almaktadır. Çünkü vergilerin ilk ve en önemli amacı olan, mali amaca ulaşılma derecesi, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı ile ölçülmektedir. Bir diğer ifade ile, temel amaç kamu harcamalarının finansmanını sağlamak olduğunda, kamu harcamalarının vergilerle karşılanma oranı yükseldikçe mali amaca da ulaşılmış olmaktadır. Bu noktada çağdaş bir devlette olmaması gereken boyuttaki kayıt dışılığın önlenmesinin rolü önemlidir.

Günümüzde, kamu açıklarının kapatılabilmesi için en çok üzerinde durulan konu, yeni gelir kaynaklarının bulunması ve ekonomide vergilendirilemeyen alanların kayıt altına alınmasıdır. Bütçe açıklarının ulaştığı boyut, konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe harcamalarını karşılama oranına baktığımızda daha da açıktır. Türkiye'de konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı (%70'lerde) ve konsolide bütçe vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı (%60'larda) oldukça yetersizdir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının düşüklüğü, kamu harcamaları düzeyinin yüksek olması kadar, hatta belki de daha fazla vergi gelirlerinin düşüklüğüne bağlanabilir. Zira, Türkiye'de vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranına (%60'larda) bakıldığında ne kadar yetersiz kaldığı açıkça görülmektedir.

Bu açıkların kapatılabilmesi için, gelir politikası yönünden alınacak tedbirlerde ağırlık vergi ekseni olabildiği takdirde kamu gelirleri sisteminin çarpık yapısının düzeltilmesi, tüm kaynaklara sahip saydam bir kamu maliyesi yönetiminin oluşturulma-

bilmesi ve gelir sisteminin olumsuz bölüşüm etkilerinin giderilebilmesi mümkün olabilecektir. Kamu açıklarının ekonomik istikrarsızlığın en önemli nedenlerinden biri olarak görülmesi, bu açıkların kapatılmasında borçlanma yerine vergi potansiyelinden yararlanılmasının gerekliliğini de ortaya koymaktadır. 1995 yılına ilişkin olarak yapılan hesaplamalar, kayıt dışı ekonominin denetim altına alınması durumunda bu ekonomiden elde edilebilecek vergi gelirlerinin mevcut tahakkuk eden vergi gelirlerinin %80'i düzeyinde ve bu tutarın da kamu açıklarının yaklaşık olarak 3.3 katına yakın olduğunu göstermektedir. Günümüzde hemen her ekonomide görülebilen kayıt dışı ekonomi olgusunun, ülkemizde neden olduğu önemli iktisadi, mali ve sosyal sorunlar nedeniyle kayıt altına alınması her kesimin üzerinde uzlaştığı bir konudur. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutları konusunda yapılan çalışmaların sonuçlarından, GSMH'nin yaklaşık olarak %30'u ile, %60'ı arasındaki kısmın kayda geçmediği ve vergisinin de ödenmediği görülmektedir. Hesaplama yöntemlerinde bazı farklılıklar olsa da, hemen her çalışmada önemli oranda kayıt dışı kalmış bir ekonominin varlığı ve tehlikeli sonuçlar yaratacak kadar da geniş olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomini kayıt altına alınmasına yönelik tedbirlerin alınması gereklidir ve bu yapılırken de, özellikle kayıt dışı ekonominin boyutu oldukça küçük olan gelişmiş ülkelerin bunu nasıl başardıklarına bakılması gereklidir. Örneğin, Fransa, Almanya, İngiltere, Norveç, Japonya ve İsviçre'de kayıt dışı ekonominin milli gelire oranı, %0 -10 arasında değişmektedir. A.B.D.'de her 100 mükelleften 97'si vergisini eksiksiz beyan ederek ödemektedir.

Kayıt dışı ekonomi konusunda alınacak etkin tedbirlerde başarılı olunabildiği takdirde, kamu kesimi finansman açıkları bu kadar büyük, faiz ödemelerinin de bu denli yüksek olmayacağı açıktır. Bu nedenle bu konuda yapılabileceklere, bütün Beş Yıllık Kalkınma Planlarının vergi ile ilgili yapısal düzenlemeler başlığı altında da yer verilmiştir.

VERGİ DENETİMİNİN ÖNEMİ

Günümüzde vergilerin önemli bir bölümü

mükelleflerin beyanı ve vergi idaresinin denetimi esasına dayanmaktadır. Bu yönetime göre mükellef ödeyeceği vergiyi bizzat kendisi tayin ve tespit etmektedir. Ancak, beyan usulü önemli oranda bir kaçakçılık riski taşımaktadır. Mükellef bir taraftan vergi konusuna ilişkin bilgileri tam ve eksiksiz olarak beyan etmenin bir vatandaşlık görevi olduğu ve diğer taraftan da, bunu yapmadığında daha az vergi ödeyerek bir menfaat sağlayabileceği şeklinde bir ikilem içindedir. Vergi bilinci ve eğitimi de yetersiz kaldığında daha fazla vergi konusunun beyan dışında bırakılması söz konusu olabilmektedir. Beyan dışı bırakılan gelirlerin idari etkinliği ve bunun gerçek vergi ras-yosuna olan olumsuz etkisinin giderilebilmesi, vergi idaresinin yapısal ve eğitim yönlerinden gelişimi ve bu amaç doğrultusunda vergi sisteminin revizyonu, etkili bir denetim mekanizması kurulması ile mümkündür. Vergi denetimi, vergi kayıplarını önlemede yararlanılan bir araçtır. Zira, mükellef, vergi denetiminin etkin ve yakalanma şansının yüksek olduğunu bildiği ölçüde, vergiye karşı yasal sorumluluklarını yerine getirmekten kaçınmayacaktır.

Bir toplumda en iyi vergi yasaları yürürlükte olsa ve en iyi idari işleyiş sağlansa da, etkin denetimin olmayışı zaman içerisinde sistemin bozulmasına neden olabilmektedir. Denetimin, eğitim, vergi bilincinin yerleştirilmesi, vergide adalet ve eşitlik ilkelerine uyum sağlama gibi değişik amaçları bulunmaktadır. Ancak temel amacı, kişileri yasalara uygun çalışmaya ve hareket etmeye yöneltmektir.

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışı ve boyutlarının genişlemesine neden olan etmenlerin başında, vergi idaresinin denetim konusunda etkin olamadığından kaynaklandığı görüşü, bugün hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. Denetim oranının düşüklüğü ülkemizin adeta bir "vergi cenneti" olarak görülmesine neden olmaktadır. Vergi idaremizin çağdaş vergi idarelerinin denetim esasına göre oluşturulmamış olması, inceleme birimleri arasında eş güdümlü ve birim içi planlama noksanlığı, maliye teşkilatında denetim elemanlarının sayılarının yeter-

sizliği ve yoğun iş yükleri, vergi suçlarının takibinde uzman eleman yokluğu ve vergi denetimine yardımcı olabilecek istihbarat arşivlerinin eksikliği denetimin etkinliğini doğrudan etkilemektedir.

Vergi denetimine etkinlik kazandırılarak, kayıt dışı ekonominin kayda alınması arasındaki ilişki açıktır. Denetim ne kadar etkin ise, kayıt dışılık ve dolayısıyla vergiden kaçınma eğilimi o kadar azdır. Vergi denetimi yasalara uymayanlar için ciddi bir risk haline gelmedikçe, vergi kayıplarının önüne geçme bilmek de mümkün değildir. Bu konuda gerek kayıt dışı ekonominin gerekse vergi kaçakçılığının boyutunun çok küçük olduğu A.B.D.'deki duruma bakıldığında; vergi kaçırmanın nimetinin düşüklüğüne karşın, yakalamanın külfetinin çok büyük olduğu görülmektedir. Vergi cezalarının tam olarak ve yaygın bir şekilde uygulanması, mükelleflerin hemen hemen tamamının gelirlerini eksiksiz ve doğru beyan etmelerinde etkili olabilmektedir. A.B.D.'nin vergi yasalarına gösterilen gönüllü vergi verme düzeyine bakıldığında, yasal faaliyetlerden doğan vergi borcunun yaklaşık olarak %83'ünün gönüllü olarak beyan edilmesi ve ödenmesi ile dünya daki en yüksek istek düzeylerinden birini oluşturduğuna inanılmaktadır. Bunda ise, bu ülkede vergi kaçırmanın topluma karşı işlenmiş bir suç olarak değerlendirilmesinin ve cezaların etkili uygulanmasının rolü bulunmaktadır.

Vergi denetiminin baskısı, caydırıcılığı, etkinliği ve verimliliği gerçekleştiremediğinde tahakkuk ve tahsilat düzeyleri çok düşük kalmaktadır. Bu nedenle örgütsel yapının ağırlıklı olarak denetim esasına göre oluşturulmuş olması bir gerekliliktir. Bir vergi sisteminin iyi işleyebilmesinde, vergileme ilkelerine uygun vergi yasalarının ve vergi idaresi ile vergi yargısının yürürlükteki yasaları etkin bir biçimde uygulayabilecek şekilde örgütlenmesinin rolü büyüktür. Ayrıca, vergi cezalarının şiddeti ve etkinliğini ortadan kaldıran uygulamalar mümkün olduğunca ortadan kaldırılmalıdır.

Vergi denetimi hukuki açıdan iki ana başlık altında incelenebilir. Biri dönem içinde ve beyanname verilmeden önce mükelleflerin ve mükellefiyetle ilgili maddi olayların, kayıtların ve konuların araştırılması ve tespiti için yapılan "yoklama", diğeri ise beyanname verildikten sonra verilen beyanların ve ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun araştırılması ve tespit edilmesine yönelik olarak yapılan "inceleme"dir. Vergi denetimi yoklama ile başlamaktadır. Yoklama yapılmadan, işyeri ve ekonomik faaliyetler saptanmadan vergi denetimi etkin bir şekilde yapılamaz, kayıt dışı faaliyetler azaltılamaz. Yoklamanın en önemli fonksiyonu, mükellefiyet kaydı olmayanların mükellefiyetliklerinin tesisinin sağlanması sonucu, potansiyel vergi mükelleflerinin vergi mükellefi statüsüne alınabilmesidir. Yoklamanın etkin hale getirilmesi, vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi açısından son derece önemlidir. Etkinliğin sağlanabilmesi ise, ciddi bir planlama ile mümkündür. Sadece yapılmış olsun diye yapılan yoklamalar amacına ulaşmadığı gibi, mükelleflerin tepkilerine de neden olmaktadır.

Beyanda bulunulmasından sonra, verilen bilgilerin doğruluğunu araştırmak için yapılan vergi incelemelerinin de etkin bir biçimde yapılabilmesi için, inceleme elemanlarının güçlü yetkiler ile donatılması ve teknolojik imkanlardan yararlanmaları gereklidir. Vergi incelemelerinde etkinliğin sağlanamamasının altında yatan temel sebepler arasında;

• Gerçek anlamda vergi incelemesinin azlığı,

• Bir uzmanlık alanı olan vergi incelemesini yapan inceleme elemanlarının sayıca azlığı,

• Ülke çapında yeterli bir denetim planlamasının yapılmaması,

• İnceleme birimlerinin yararlanabileceği sağlıklı bir veri tabanının oluşturulamaması,

• İncelemelerde bilgisayar kullanımının yetersizliği,

• İncelemelerde bilgisayar kullanımının yetersizliği,

şeklinde sayılabilir.

Vergi denetimlerinin amacına ulaşabilmesinde, konuları itibarı ile uzman kişiler tarafından yapılmasının ve yapılan denetimin kısa sürede sonuçlandırılmasının rolü olduğu gibi, vergi ele-

manlarının sayısı ile vergi mükelleflerinin sayısı arasındaki oranın da etkisi vardır. Ayrıca yeterli eleman yanında vergi kayıplarını önlemek için, vergi denetim örgütleri içinde eşgüdüm ve planlama da olmalıdır.

Etkin vergi denetimi için, bilgisayar kullanımının yoğunlaştırılması ve bu konuda eğitim ve donanım eksikliğinin giderilmesi de gereklidir. Vergi idaresi, tapu idaresi, bankalar gibi kuruluşlarla yakın işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışıldığında ve bilgisayar ağı ile bilgilerin zaman kaybetmeden takibi mümkün olabildiğinde denetim kolaylaşacaktır. Ayrıca, vergi denetim birimleri arasında koordinasyon eksikliğinin giderilmesi ve görevlerin açık ve net bir biçimde verilmesi de etkin denetim için gereklidir.

Kayıt dışı ekonomiye ilişkin olarak, etkin bir vergi denetiminin sağlanması amacı ile, mükelleflerin ülke genelinde yaptığı işlemlerin bir merkezden izlenmesi için 6 Şubat 1998 tarih ve 23250 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 262 sıra no'lu VUK Genel Tebliği ile "tek vergi numarası" uygulamasına geçilmesi olumlu bir gelişme olup, mükelleflerin vergisel faaliyetlerinin daha yakından izlenmesi ve kavranması suretiyle vergi tabanının genişletilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır. Böylelikle ekonomik işlemlerin izlenmesi ve idarenin denetim gücünün artırılması gerçekleştirilebilecektir. Bu uygulama ile, kayıt dışı kalan işlem, tasarruf ve harcamalar kayıt altına alınabilecek ve vergilendirilebilecektir.

Vergi denetimine yardımcı olması düşüncesi ile 1989 yılında kurulan ancak etkin bir şekilde işlemeyen istihbarat arşivinin kuruluş amaçları doğrultusunda etkin çalışabilmesi için gerekli düzenlemeler de yapılmalıdır. Çünkü, istihbarat arşivlerinde yer alan bilgiler "çapraz denetim" de kullanılarak, vergilendirilmemiş gelirlerin tespitinde önemli sonuçlar elde edilebilir. Ayrıca, bu arşiv sayesinde vergi incelemesi yapan elemanlara sağlıklı bilgi akışı da sağlanabilir. Bütün bunların yanı sıra, vergi idarelerinin, mükelleflerin vergiye karşı tepkilerini gidermek üzere, mükelleflerle ilişkilerini sağlamlaştırma ve vergi bilincinin oluşturulmasına katkıda bulunma yönünde de çalış-

maları olmalıdır.

SONUÇ

Sistemleri ve gelişmişlik düzeyleri farklı da olsa, gelişmiş veya azgelişmiş, kapitalist veya sosyalist, hemen her ülkede karşılaşılan kayıt dışı ekonominin, özellikle müdahale ve sınırlamaların yoğun olduğu ülkelerde daha büyük boyutta olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin boyutlarının büyüklüğü ve önemi uzun zamandır bilinmesine rağmen, bu konuda yeterince araştırma yapılmamıştır.

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkarak gelişmesinde, bireylerin kayıtlı ekonomik faaliyetlerde bulunmasını engelleyecek kadar aşırı devlet müdahaleleri ve düzenlemeler yanında, kayıtlı ekonomi tarafından yeterli istihdam imkanlarının yaratılamaması, vergi oranlarının ve sosyal güvenlik primi gibi istihdamla ilgili kesintilerin yüksekliği ile yeterli vergi bilincinin oluşmaması ve denetimlerin yetersiz olması gibi ekonomik, mali, sosyal ve psikolojik birçok faktör rol oynamaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin yaygınlaşması sonucu, yeterince vergi toplanamaması sebebiyle ortaya çıkan önemli kamu açıkları ve dürüst mükellefler aleyhine bozulan vergi yükü dağılımı, sosyal yapıda bozulma, ekonomide haksız rekabet, çatışma ilişkilerinde bozulma gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi dolayısıyla ekonomik göstergelerin gerçekleri doğru yansıtmaması, ekonomiyi yönlendirmek üzere hatalı politikalarının tespit edilmesine ve uygulamada istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına yol açabilir. Bütün bunlara rağmen kayıt dışı ekonominin geniş kitlelere gelir ve iş imkanı sağlayan bir sosyal güvenlik sibiobu olduğunu düşünenler ve olumlu olarak değerlendirenler de vardır.

Bu çalışmanın sonuçları, ülkemizde mali açıdan ve sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlılık açısından da önemli ölçüde kayıt dışılık olduğunu, dolayısıyla iktisadi faaliyetlerin büyük ölçüde otoritelerden gizlendiğini göstermektedir.

Ülkemizde, özellikle gelir vergisi kaçakları çok yüksek boyutlardadır. Vergi denetim sonuçlarından yararlanılarak yapılan hesaplamalar-

da, kaçınılan gelir vergisi miktarı, tahsil edilen miktarın ortalama olarak %140'ıdır. Kurumlar vergisinde %50, diğer dolaysız vergilerde ise %60 olarak tespit edilen söz konusu oran, toplam dolaysız vergilerde %122 olarak gerçekleşmektedir.

Denetim sonuçları dikkate alınarak yapılan tahminler, dolaylı vergilerdeki kaçığın nispi olarak düşük olduğunu göstermektedir. Yurtiçi dolaylı vergilerde tespit edilen kayıt dışılık oranı, ortalama olarak %22 olarak bulunmuştur. Ancak, yasal ve efektif KDV vergi oranları sektörel olarak incelendiğinde ve 500 büyük sanayi kuruluşunun ülkemizde yaratılan toplam katma değer yaklaşık %13'ünü yaratmasına rağmen, tahsil edilen toplam KDV'nin yaklaşık %50'sini ödediği göz önünde tutulduğunda, dolaylı vergilerdeki kaçığın da önemli boyutlarda olduğu görülmektedir.

1980 yılında sırasıyla %60 ve %40 olan işgücüne katılım ve işgücü/nüfus oranları, emekli ve istidam çağındaki öğrenci sayısının nispi artışının da etkisiyle, günümüzde sırasıyla %53 ve %36 dolayında gerçekleşmektedir. Yıllar itibarıyla düşüş gösteren bu oranlar, bir ölçüde kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonominin geliştiğini de göstermektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi açısından kayıt dışılığın yoğunlaştığı sektörler tarım ve hizmetler sektörleridir. Tarım sektöründe çalışanların %17'si herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. Tarım dışı sektörlerde yaklaşık %40 olan kayıt dışılık, düzenli bir şekilde düşerek %27'lere gelmiştir. Çalışan kadın kesimindeki kayıt dışılık erkek kesimine oranla daha yüksektir. Tarım sektöründe kayıt dışılık, erkeklerde %60 iken kadınlarda %95 seviyesindedir. Tarım dışı sektörlerde ise bu oranlar sırasıyla %24 ve %42'dir.

Ülkemizde kayıt dışılığın sebeplerinden bazıları da bu çalışmada ortaya konulmuştur. Vergi sistemiyle ilgili olarak, ülkemizde vergi oranları OECD ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça yüksektir. İstisna, muafiyet ve diğer indirimler, nispi olarak çok yüksek boyutlardadır. Belge ve kayıt düzenini bozan götürü vergileme, vergi sistemi-

mizde hala önemli bir yer işgal etmektedir. Vergilerle ilgili çok fazla değişiklik ve düzenleme yapılmaktadır. Gelir dağılımı ile ilgili olarak da, kayıt dışı faaliyette bulunma eğiliminin yüksek olduğu düşük ve yüksek gelir grupları açısından dengesizlik söz konusudur. İstihdamla ilgili kesintilerin yüksekliği, sosyal güvenlik sisteminin etkin olmayışı ve denetimlerin azlığı, kayıt dışı istihdamın yüksek boyutlarda olmasının bazı sebepleridir.

Ülkemiz, önemli kamu açıkları ve bu açıklardan kaynaklanan enflasyon gibi önemli ekonomik sorunların yanında, sosyal güvenlik sisteminde de birçok sorunla karşı karşıyadır. Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında önemli bir etkisinin olduğu bu sorunların aşılması, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasıyla büyük ölçüde çözülebilir görünmektedir. Plan ve programlarda öngörülen politika ve tedbirlerin etkin olarak bir türlü uygulamaya geçirilememesi, bu sorunların büyümesine çözümünün daha da zor hale gelmesine yol açmaktadır. Ülkemizdeki kayıt dışılığı önlemeye yönelik olarak, ekonomik, mali ve sosyal konulardaki düzenlemelerin, toplumun çeşitli kesimlerinin katılımıyla, günümüzün ihtiyaçlarını ve özelliklerini dikkate alarak ve basitlik, adalet ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda yapılması gibi genel tedbirler yanında, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve oldukça yüksek olan oranların düşürülmesi, kesimler arasındaki vergi yükü adaletsizliğinin, kayıt dışı faaliyetlere açmayacak şekilde giderilmesi ve ücretlilerin vergi yükünün düşürülerek istihdam üzerindeki vergi ve benzeri kesintilerin azaltılması, yaygın olarak kullanılan vergisel teşviklerin, muafiyetlerin ve istisnaların gözden geçirilerek asgari bir seviyeye indirilmesi, vergilemede üniter sistemden uzaklaştırılan uygulamaların düzeltilmesi, belge ve kayıt düzenini bozan götürü usulde vergilemenin kapsamının daraltılması, herkese bir vergi numarası verilmesi uygulamasının yaygınlaştırılarak fonksiyonel hale getirilmesi, vergi idaresinin yeniden yapılandırılarak tam olarak otomasyona geçişin sağlanması ve idare ile mükellef ilişkilerinde işlemlerin basitleştirilerek, kırtasiyeciliğin azaltılması ve vergi toplamada bankalar sisteminden yararlanılması, vergi denetim birimleri arasındaki

koordinasyonun güçlendirilerek denetimlerin daha yoğun ve etkin bir şekilde yapılmasının sağlanması, vergi beyannamelerinin daha sağlıklı düzenlenmesi bakımından muhasebecilik ve mali müşavirlik mesleğinden azami ölçüde yararlanılması, vergi yasalarının çok sık değiştirilmesini gerektirmeyecek ve karışıklıklara meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesi, vergi cezalarının caydırıcı olacak şekilde düzenlenmesi ve sık sık af çıkarma yoluna gidilmemesi gibi vergisel tedbirler; kayıtlı istihdam imkanlarının artırılması, esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı atipik çalışma biçimleri konusundaki hukuki boşluğun giderilmesi, tarım kesiminin kendine özgü çalışma ilişkilerini dikkate alacak şekilde, çalışma ilişkilerini düzenleyecek olan tarım iş kanununun çıkarılması, işgücü maliyetini artıran ve kayıt dışı istihdamı teşvik eden istihdam ile ilgili yüksek kesintilerin aşağı çekilmesinin sağlanması, sosyal güvenlik kuruluşlarının etkin hizmet verebilmesi ve cazibesinin artırılması için söz konusu kuruluşlarda norm ve standart birliğinin sağlanması, denetimlerin artırılması ve bu kuruluşların kaynak israfının önlenmesi gibi istihdam ve sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tedbirlerin alınarak uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik ve vergiler açısından kayıt dışılığı önlemeye ve faaliyetlerin belge ve kayıt düzenine uygun yürütülmesini sağlamaya yönelik bu tedbirler yanında, istatistiklerin daha gerçekçi bir şekilde, kayıt dışı olarak yürütülen faaliyetleri de kapsayacak şekilde tutulmasını sağlamaya yönelik olarak, DİE'nin ulusal bilgi sistemi koordinatörlüğü fonksiyonuna kavuşturularak, kurumlar arası düzenli bilgi akışının sağlanması gerekmektedir.

Bütün bu konularda plan ve programlarda da öngörülen tedbirlerin bir an önce uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Alınacak tedbirlerin sonuç vermesi ancak halkın da katılımının sağlanması ve vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi ile mümkün olacaktır. Bu sebeple eğitim konusunun da ihmal edilmemesi gerekmektedir.

Günümüzde giderek artan kamu harcamalarının finansmanında temel kaynak duru-

munda olan vergilerin tam ve gerçek olarak toplanamamasının mali, iktisadi ve sosyal birtakım sorunlara neden olduğu görülmektedir. Bu sorunların çözümlenebilmesi için, vergi konusunda aksayan yönlerin üzerinde titizlikle durulması gereklidir. Bu noktada kayıtdışı ekonominin kayda alınması ve vergilendirilmesi öncelikle ele alınması gereken bir konu olup, bu konuda etkin önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır.

Vergi vermenin değil de vermemenin olduğu sayıldığı yolunda giderek yaygınlaşan düşünce zincirinin kırılmasında, öncelikle eğitim konusuna önem verilerek vergi bilincinin oluşturulması gereklidir. Daha sonra yasal birtakım düzenlemelere gidilerek, mükelleflerin vergiye karşı dirençleri engellenmelidir. Zira günümüzde "kayıt dışı ekonomi sektörü" ekonomik yönden çok güçlü bir sektördür.

Kayıt dışı ekonominin boyutunun küçültülmesi sorununun ancak kayıt dışılığı ortaya çıkaran ya da genişleten etmenlerin ortadan kaldırılması ile çözümlenebileceği unutulmamalıdır. Zira yılların birikimi olan ve ekonomik yaşantı içine adeta yerleşen bazı alışkanlıkların biranda ortadan kaldırılması mümkün değildir. Bunun için hemen her alanda bir dizi reforma gitmek gerektiğinden, alınacak tedbirler uzun vadeli olmalıdır. Kayıt dışı ekonomi konusunda alınacak önlemler ile sadece Türk Vergi Sisteminin iyileştirilmesi değil, çağdaş bir devlet olmanın da gereği yerine getirilmiş olacaktır. Özellikle Avrupa Birliği'ne mali açıdan uyum sağlama çalışmaları doğrultusunda kayıt dışı ekonomiyi minimuma indirme ve kayıt içi ekonomide gerçek beyanlara ulaşma gibi iki önemli sorunun en rasyonel bir biçimde çözüme ulaştırılması gereklidir. Bu ise ihtiyaçlara gerçekten cevap verebilecek vergi kanunlarına sahip olma ve kapsamlı ve etkili bir vergi denetiminin yapılabilmesi ile mümkün olabilecektir.

Alınacak her türlü tedbire rağmen, kayıt dışılığın tamamen önlenilebileceğini düşünmek aşırı iyimserlik olacaktır. Hükümetler var olduğu sürece, toplumsal yaşamın gereği olarak düşük düzeyde de olsa vergileme, düzenleme ve kısıtlamalar söz konusu olacağı için, faaliyetlerini ka-

yıt dışı olarak yürütmek isteyecek birileri ve kayıt dışılık her zaman söz konusu olacaktır. Bu açıdan, amaç onu tamamen yok etmek olmasa bile boyutlarını sorun oluşturmayacak bir seviyeye çekmek olmalıdır.

KAYNAKÇA

- AK, Bülent; " Maliye Bakanlığı Denetim Elemanlarının Performansı", Vergi Dünyası, Y.XII, S.200, (Nisan 1998)
- AKBAY, Mehmet; "Vergi İncelemeleri ve Vergi Denetimi", Türkiye'de Denetim, Etkinlik ve Verimlilik Sempozyumu, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, A.P.K.K. Yayın No: 1990/308, 1990
- ALTUĞ, Osman; Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul: Cem Ofset, 1994
- AYDEMİR, Şinasi, Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, 1995
- AYDEMİR, Şinasi; " Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine I ", Vergi Dünyası, Y.XIII, S.161, (Ocak 1995)
- BERKSOY, Turgay, Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Kapasitesi ve Vergi Gayreti, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yay. No. 411, 1994
- BİLİCİ, Nurettin, "Türk Vergi Sisteminin Genel Bir Değerlendirilmesi", Yaklaşım, Y. 5, S.58, (Ekim 1997)
- D.P.T., VII. Ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planları (1996-2005), Ankara: D.P.T. Yayını, 2000, s.106
- DERDİYOK, Türkmen; "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini" , Türkiye İktisat Dergisi, Y.5, S.14, (Mayıs 1993)
- ERDEM, Burhan; Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi, Eskişehir: E.İ.T.İ.A. Yay. No: 233/ 154
- GAUDEMONT, Paul Marie; Finances Publiques, Emprunt Et Impot, Paris: Editions Montchrestien, 1975
- İ.S.O.; Vergi Potansiyelimiz, Kayıplarımız ve Görüşlerimiz, İstanbul: İ.S.O. Konjonktür Şubesi Yayın No: 1997-3
- KALÇA, Adem; " Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Durumu", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Y.32, S.4, (Nisan 1995)
- KILIÇBAY, Ahmet, Değişen Dünya da Türk Ekonomisi, İstanbul, 1993
- KIRBAŞ, Sadık; " Çağdaş Bir Vergi Sistemine Yaklaşım", Yaklaşım Dergisi (Altan Tufan Özel Sayısı), S.30 , (Haziran 1995)
- KOBAN, Emine; Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü "Kayıt Dışı Ekonomi"
- OYAN, Oğuz; " Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi Ve Reform Gereksinimi", 3. İzmir İktisat Kongresi (Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar), Ankara: DPT Yayını, 1992
- ÖNDER, İzzettin, GÜREL, Oktay v.d.; Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1993
- ÖZSOYLU, A.F., (1993). Gizli Ekonomi: Tanımı Sebepleri, Türkiye'deki Boyutları
- ŞEKER, Sakıp; " Kayıt Dışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve etkileri", Yaklaşım,Y.3, S. 25, (Ocak, 1995)
- TEMEL, A.; ŞİMŞEK, A.; YAZICI, K., (1994). Kayıtdışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, DPT, Ankara
- TOSUNER, Mehmet; " Türkiye'de 1994 Mali Bunalımı ve Vergi Reform İhtiyacı", Vergi Sorunları, Y.14, S.80, (Mayıs 1995)
- TUNÇ, Ömer; " A.B.D.'de Vergi İncelemesi", Maliye Yazıları, S.17-18, (Mart-Haziran 1989)

