



TÜRKİYE'DE VERGİ KAYIPLARI SORUNU ve ORTA VADELİ PROGRAM

Seçkin KILIÇ^(*)

1 - GİRİŞ

Kayıtdışı ekonomi genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, bazı kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yasalarla yasaklanmış faaliyetler olduğu halde, bazılarının da yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıktığını görülmektedir. Bu çerçevede yasaklanmamış faaliyetlerden bilinçli olarak kayıtdışı kalan işlemler, vergi kayıp ve kaçığının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıtdışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından oldukça karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması hem gelişmekte olan ülkeler için hem de geliş-

mesini tamamlamış ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorun olmaktadır.¹

16 Eylül 2009 tarih ve 27351 sayı ile resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda ekonomide büyümeyi ve mali dengelerdeki iyileşmeyi kalıcı hale getirecek kapsamlı bir yapısal reform programı uygulamaya konulacağı belirtilmiştir. Bu yapısal reformlar ve tedbirler çerçevesinde gerek rekabet gücünün artırılmasına yönelik gerekse Maliye Politikasının bir ayağını oluşturan Kamu Gelir Politikası çerçevesinde vergi kaybının diğer bir ifade ile kayıtdışılığın azaltılması hedeflenmektedir.

2- KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Ülkelerin, tarihsel süreç boyunca; ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel bakımdan farklı özellikler göstermesi ve bu konularda farklı gelişimler kaydetmesi sonucu Kayıt dışı ekonomi, ülkeden ülkeye ve tarihsel süreç içinde dönemden dö-

^(*) Vergi Denetmeni, Dr.

¹ DPT, Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2603-ÖİK:614, Ankara,2001, s.1.

me, hacminde ve/veya bileşiminde farklılık gösterebilmektedir.²

Gelişmiş ekonomilerde kayıtdışılık ve nedenleri genellikle vergisel ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler gibi faktörler tarafından belirlenirken gelişmekte olan ülkelerde bu faktörlerin yanı sıra ekonomiyi etkileyen nüfus artışı ve kentsel göç gibi demografik etmenler de dikkate alınmaktadır.³ Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkışı farklı ülkelerde farklı nedenlere dayanmakla beraber genel olarak bunlar, İktisadi, Mali ve Sosyal Nedenler başlıkları altında toplanabilir.

2.1- Ekonomik Nedenler

Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasının nedenlerinden birini oluşturan ekonomik nedenleri, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve sektörel dağılımı, gelir dağılımı ve enflasyon oluşturmaktadır.

a) Gelişmişlik Düzeyi ve Sektörel Dağılım

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistemin kendisi ve yapısal özellikleri kayıtdışılığa uygun zemin oluşturabilir. Bir ekonominin gelişmişlik düzeyi, gerekli yatırımların yapılarak yeterli kalkınma hızının gerçekleştirilememesi ve kayıtlı istihdam imkanlarının yaratılamaması, kayıtdışılıkta rol oynayan faktörlerdir.⁴

Ekonomide sektörlerin ağırlığı gelişmişlik düzeyini göstermesinin yanı sıra kayıtdışılığın büyüklüğünü de etkilemektedir. Tarım ve hizmetler sektörü, izleme ve denetlemenin zor olması nedeniyle kayıtdışılığın fazla görüldüğü sektörlerdir. Çünkü gerek hizmetler gerekse tarım sektörü küçük işletmeler tarafından yürütülen faaliyetlerde yoğunlaşmaktadırlar.⁵ Öte yandan hizmet verilme süresinin kısalığı hizmetler sektöründe kayıtdışılığı etkilemektedir. Çünkü kısa sürede verilen hizmet saptanamamak ve belgeye bağlanması imkansız olmaktadır.⁶ Dolayısıyla bu sektörlerde denetim yapmak zorlaşmakta ve bu da bazı işlemlerinin kayıtdışı kalmalarına neden olmaktadır.

b) Gelir Dağılımı

Gelir dağılımındaki adaletsizlik, düşük gelir grubunun genişliği ve orta gelir grubu üyelerinin nispi olarak azlığı kayıtdışılığın nedenleri arasında gösterilmektedir.⁷ Aslında gelir dağılımının kayıtdışı ekonomi ile ilişkisi, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdama arz yaratmaları noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle gelir dağılımının eşitlikten uzaklaştığı ölçüde kayıtdışı ekonominin büyüyeceği varsayımı yapılabilir.⁸

² Cülay Akgül Yılmaz, Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm Yolları, İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası Yayınları, İstanbul, 2006 s.45.

³ Tüsiad, Kayıtdışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Büyüme, Tüsiad Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/2007-01/428, Aralık, 2006, s.60.

⁴ Yılmaz İlgin, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları, DPT Yayın No:2492, Nisan, 1999, s.24.

⁵ İlgin, a.g.e., s.24.

⁶ Şinasi Aydemir, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi" HUD Yayınları, İstanbul, 1995, s.57.

⁷ İlgin, a.g.e., 25.

⁸ Ülker Toptaş, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Türkiye Esnaf-Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları No:26, Ankara, 1998, s.25.

Gelir dağılımı eşitsizliğinin kayıtdışılığa nedeni sadece gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırma amacıyla kayıtdışı istihdama arz yaratmaları ile sınırlı değildir. Gelirden yüksek pay alanların da kayıtdışılığa yönelmeleri söz konusudur. Özellikle artan oranlı bir tarifenin uygulandığı bir vergi sisteminde yüksek gelir elde edenler daha yüksek bir oranda vergileneceklerdir. Bu durum onların bazı gelirlerini kayıtdışında bırakmalarına neden olabilmektedir.

c) Enflasyon

Enflasyonun yüksek düzeyde seyrettiği ülkelerde kayıtdışılığın artması beklenebilir. Böyle durumlarda, sabit gelirli geniş kitleler enflasyon dolayısıyla aşınan gelirlerini telafi etmek, üreticilerde maliyetlerini azaltabilmek gayesiyle kayıtdışı ekonomiye yöneleceklerdir.⁹

Enflasyonist ortamda mükellefler, enflasyon nedeniyle ortaya çıkan fiktif karların vergilendirilmesi, elde edilen gelirin enflasyon sonucu artarak yüksek oranlı vergi dilimlerine dahil olması ve yine satın alma gücünde meydana gelen aşınmalardan dolayı reel gelirleri artmasa da vergi ödemek zorunda kaldıklarından, gelirlerinin bir kısmını vergi idaresinden gizleme yoluna gitmektedirler.¹⁰

2.2- Mali ve İdari Nedenler

Vergi yükünden tamamen kurtulmak veya bu yükü hafifletmek amacıyla faaliyetlerin bir kısmı

veya tamamının devletin bilgisi dışında gerçekleştirilmek, kayıtdışı ekonominin her zaman tek ve en önemli belirleyici değişkeni olmasa da kayıtdışı ekonomik faaliyetlerinin her durumda vergi kaybı doğurduğu açıktır.¹¹

Vergi kaybına neden olan mali ve idari nedenler aslında vergisel düzenlemeler ile idari düzenlemeleri içermektedir. Bunlar marjinal vergi oranları, vergi harcamaları, vergi mevzuatının karışıklığı gibi vergisel faktörler ve idarenin etkinliğini içeren yakalanma olasılığıdır.

a) Vergi İdaresinin Etkinsizliği

Kayıtdışı ekonominin en önemli nedenlerinden biri idari yapılanmadaki eksikliklerdir. İdari yapılanmadaki bürokrasinin karmaşıklığı, çok başlılıktan kaynaklanan denetim yetersizliği ve birimler arası eşgüdüm eksikliği gibi olumsuzluklar, kayıtdışı faaliyetlerin tespitini ve kayıt altına alınmasını zorlaştırır.

Vergi idaresinin etkin olamaması ve vergi tabanının genişletilememesi, mevcut mükelleflerin vergi yüklerini arttırarak vergi gelirlerini artırma çabaları hem kayıtdışı faaliyetlerde bulunanların kayıtlı ekonomiye geçişini engelleyecek, hem de kayıtlı ekonomide faaliyette bulunanların kayıtdışı ekonomiye kaçmasına yol açacaktır.¹²

Vergi kanunlarının vergileme ilkelerine ulaştığı kadar bağlı kalınarak hazırlanması, vergilendirme ve kayıtdışı ekonominin kayda alınmasında en önemli adımlardan ilkidir. Ancak sistemin

⁹ Ilgın, a.g.e, s.25.

¹⁰ Yavuz Akbulak, ve A.Koray Tahtakılıç, "Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine Düşünceler", Banka, Mali ve Ekonomik Yorumlar, Mart, 2003,,s. 21.

¹¹ Yılmaz,a.g.e, s.60.

¹² Ilgın, a.g.e,s.28.

işleyebilmesi için vergi idaresinin, denetiminin ve yargısının iyi işlemesi son derece önemlidir. Bu nedenle organların yapılanış ve işleyişinin yasaları uygulayabilecek yeterliliğe kavuşturulması gerekmektedir.¹³

Devletin yürürlükteki yasaların uygulanışında vatandaşları ile iletişim halinde olması, vatandaştan gelen önerilere ya da yakınmalara kendilerini açık tutması sistemin işleyebilmesi için gereklidir. İyi bir idari yapılanma, yasaların kolayca uygulanmasına zemin hazırlamalıdır. Eğer bir ülkede vergi ödemek isteyen mükellefler, fiilen vergisini ödeyemez duruma gelmiş ise ya da en küçük sorunun çözümü için günlerce hatta aylarca idareden yanıt alamıyor ise, idari yapının yasaların uygulanabilmesi için uygun bir ortam yarattığından söz edilemez.¹⁴

Yakalanma olasılığı da kayıtdışılık açısından belirleyici bir unsur olmaktadır. Yakalanma olasılığının sıfır olduğu bir durumda vergi oranı ne kadar düşük olursa olsun vergi kaçakçılığı artar. Vergi kaçıran mükellefin yakalanma olasılığı da yapılan vergi denetiminin etkinliğine bağlıdır. Etkin bir şekilde gerçekleştirilen vergi denetimi, mükelleflerin kayıtdışında kalma isteği üzerinde caydırıcı etkisi olur.

b) Vergi Mevzuatının Karışıklığı

Mali sistem ve vergi mevzuatının karmaşık olması mükelleflerin kayıtdışına çıkmalarına ya da

kayıtdışında kalmalarına neden olabilmektedir.

Vergilendirmede basitlik ve anlaşılabilirlik ilkesi büyük önem taşır. Mükelleflerin birer vergi uzmanı olması beklenemez. Dolayısıyla mevzuatın anlaşılır ve basit olması bir taraftan mükelleflerin işini kolaylaştırırken diğer taraftan vergi idaresinin de işini kolaylaştıracaktır.¹⁵ Vergi kanunlarında çok sık değişiklik yapılması vergilemede açıklık ve kesinlik ilkesini zedelemektedir. Mükelleflerin vergilendirme konusundaki en önemli beklentilerinden biri ne kadar vergiyi, ne zaman ödeyeceklerini bilmeleridir.¹⁶ Ancak kanunlarda yapılacak sık değişiklikler kanunların anlaşılmasını ve uygulamasını zorlaştırarak mükellefleri kayıtdışına itecektir.

c) Vergi Oranlarının Yüksekliği

Vergi oranlarının yüksek olması ya da mevcut oranların yükseltilmesi de mükelleflerin kayıtdışılığa çıkmasına neden olmaktadır. Kayıtdışılık açısından genel vergi oranlarının yüksekliğinden ziyade marjinal vergi oranlarının yüksekliği önem kazanmaktadır. Marjinal vergi oranlarının yüksekliğinin, kaçırılan gelirin faydasını arttırdığı için, vergi kaçakçılığını ve kayıt dışı ekonomik faaliyetleri arttıracığı genel kabul görmüştür.¹⁷

d) Vergi Harcamaları

Vergi harcaması, devletin bazı faaliyetleri desteklemek için alacağı gelirden vazgeçmesidir.

¹³ Aydemir, a.g.e., s.43.

¹⁴ Aydemir, a.g.e., s.44.

¹⁵ Vergi Denetmenleri Derneği, Kamu Giderlerinin Finansmanı Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Denetimi, Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi:14, Ankara, Mart, 2007, s.60.

¹⁶ Toptaş, a.g.e., s.55.

¹⁷ G.Michael Allingham ve Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", Journal of Public Economics, 1 (1972), s.324'ten aktaran Yılmaz, a.g.e., s. 61.

Mali teşvikler olarak da ifade edilebilen vergi harcamaları vergi toplanmasına yönelik giderleri değil vergi sisteminde yer alan muafiyet istisna, indirim gibi mekanizmalarla vazgeçilen gelirleri ifade etmektedir.

Bir ekonomide vergi harcamaları, kamu harcamalarının yerine ikame edilebilme gibi önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Diğer bir ifade ile vergi harcamaları, devletin ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmenin bir metodu olarak kamu harcamalarının alternatifini oluşturmaktadır.¹⁸ Ancak vergi harcaması olarak istisna sınırlarının günün koşullarına uygun olarak belirlenmesi istenilen amaçlara ulaşılmasını engellemektedir. Günün koşulları itibarıyla istisnadan yararlanması gerekirken, sınırların çok düşük olması nedeniyle istisnadan yararlanamayacaklarını gören kişiler gelirlerini düşük gösterebilirler.¹⁹ Böylece istisna uygulaması ile istenilen amaçlara ulaşamadığı gibi kayıtdışı ekonominin daha da büyümesine neden olunabilir.

2.3- Sosyal Nedenler

Kayıtdışı ekonominin, ekonomik ve mali olduğu kadar sosyolojik nedenleri de vardır. Bunlar toplumsal bir vergi bilincinin oluşmamış olması, sık çıkarılan vergi afları, adaletsiz dağılan vergi yükü ve hızlı nüfus artışı ve göç başlıkları altında toplanabilir.

a) Vergi Bilinci

Kayıtdışı ile mücadelede toplumsal değer yargıları büyük önem taşımaktadır. Aynen yol-

suzlukla mücadelede olduğu gibi kayıtdışılığın doğmasını ve büyümesini engelleyen en önemli faktörlerden biri "peerpressure" olarak adlandırılan çevre baskısıdır. Bu çevre baskısının oluşabilmesi için toplumun ahlaki değerlerinin kayıtdışılığı dışlaması ve bu dışlamanın da bir toplumsal norm haline gelmesi şarttır. Böyle bir toplumda çevre baskısı kendiliğinden dengeleyici bir rol oynayacak ve kayıtdışılığın büyümesini engelleyecektir.²⁰

b) Vergi Yükü

Mükellefler çok fazla vergi ödediği kanısında olursa gerek kanuni gerekse kanun dışı yollarla vergi ödememeye çalışacak ve vergi kaçıracaktır. Vergi sisteminin adaletsiz olduğu inancının mükellefler arasında yaygın olması vergi kaçakçılığına teşebbüste önemli rol oynamaktadır.²¹ Bu noktada mükelleflerin kamu harcamalarından sağladıkları fayda da önem kazanmaktadır. Eğer mükellefler katlandıkları vergi yükü ile kamu harcamalarından sağladıkları fayda arasında denge- sizlik olduğunu düşünüyorlarsa vergi kaçırma yoluna gidebilirler.

c) Vergi Afları

Vergi afları da mükelleflerin kayıtdışı kalmalarına neden olmaktadır. Özellikle sık aralıklarla çıkarılan vergi afları mükelleflerin af beklentileri içine girmelerine neden olur ve vergi kaçırma- rını teşvik eder.

Vergi affı uygulamaları vergi mükellefleri arasında adaletsizliğe de neden olmaktadır. Çünkü

¹⁸ Fatih Saraçoğlu "Vergi Erozyonu Açısından Gelir Vergisinde Yer Alan Müesseselerin Analizi", Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:2 Sayı: 2, 2000 s.10.

²⁰ Tüsiad, a.g.e.,s.87.

²¹ A.Fazıl Özsoylu, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, Mart, 1996, İstanbul, s.74.

vergi affı, vergi ödevini eksiksiz yerine getiren mükellefleri cezalandırırken getirmeyenleri ise aksine ödüllendirmektedir. Vergi affının başarılı olabilmesi için bir kereye özgü bir uygulama olması gerekmektedir. Af uygulamasına bir kuşakta yalnızca bir kez başvurulması bu konuda somut bir ölçü olabilir.²²

d) Nüfus Artışı ve Göç

Köyden kentlere yapılan göçler ve nüfus artışı kayıtdışı ekonominin gelişmesinde etkili faktörlerden biridir.

Kent nüfusundaki hızlı artışının sonucunda kentlerde mevcut işsizlere dahi istihdam sağlanmadığı bir durumda köylerden kente göç eden ve üretim sürecinde görev alması için gerekli eğitim ve beceri seviyesine sahip olmayan kişilerin kayıtlı sektörde istihdam edilmelerinde güçlük yaşanır.²³ Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken büyük ölçüde niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır.

Köyden kente göç ve nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkan gecekondu olgusu, kayıtdışı ekonominin gelişimi açısından özel bir öneme sahiptir. Gecekondu önceleri kent yoksullarına yaşam olanağı sağlaması ve hazine arazilerine yapıldığından bireysel çıkarlara ters düşmesi nedeniyle, yasal olmasa da toplumsal olarak meşru sayılmıştır. Bu durum kayıtdışılığı meş-

ru gören değer yargılarının yerleşmesi açısından önemlidir.²⁴

3- ORTA VADELİ PROGRAM ve VERGİ KAYBININ AZALTILMASI

Küresel ekonomik sorunların yaşandığı günümüzde Türkiye ekonomisinin güçlü ve sürdürülebilir bir büyüme dönemine girmesini hedefleyen Orta Vadeli Program 16 Eylül 2009 tarih ve 27351 sayı ile mükerrer resmi gazetede yayınlanmıştır.

2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programın temel amacı, küresel krizin etkisinden çıkış sürecinde ekonomik ve sosyal yapının güçlü yönlerini avantaj olarak kullanarak, ekonominin sürdürülebilir büyüme dönemine girmesini sağlamak ve böylece refah düzeyini artırmaktır. Bu amaçlara ulaşmak için Orta Vadeli Program döneminde ekonomide rekabet gücünü artıracak, büyümeyi ve mali dengelerdeki iyileşmeyi kalıcı hale getirecek kapsamlı bir yapısal reform programının uygulanması öngörülmektedir.

Bu yapısal reformlar ve tedbirler çerçevesinde gerek rekabet gücünün artırılmasına yönelik gerekse Maliye Politikasının bir ayağını oluşturan Kamu Gelir Politikası çerçevesinde vergi kaybının diğer bir ifade ile kayıtdışılığın azaltılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda;²⁵

i) Vergi mevzuatı ve uygulamalarında sadeliği ve istikrarı sağlamak amacıyla yasal altyapı güçlendirilmesi

²² Özsoylu, a.g.e.,s. 67.

²³ Tüsiad, a.g.e.,s.66.

²⁴ DPT, Kayıtdışı Ekonomi ÖlK, a.g.r. ,s.3.

²⁵ Orta Vadeli Program (2010-2012), 16.09.2009 tarih ve 27351 sayılı mükerrer Resmi Gazete.

ii) Vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine yönelik çalışmalar sonuçlandırılması

iii) Yüksek oranda vergilendirilen ürünler başta olmak üzere vergi kayıp ve kaçacağını önlemeye yönelik denetimlerin artırılması

iv) Vergi ve diğer mali yükümlülüklerin zamanında ödenmesini sağlamak amacıyla etkin bir tahsilât sistemi oluşturulması

v) Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilmesi

vi) Maktu vergi ve harçlar genel ekonomik koşullar göz önüne alınarak güncellenmesi

vii) Vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesiyle ilgili çalışmalara devam edilmesi

viii) Vergi uyumsuzluklarına dair idari yargılama alanında gerekli düzenlemeler yapılması

ix) Belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarının güçlendirilmesi ve hemşehrilerine karşı yönetim sorumluluklarının artırılması amacıyla, öz gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenleme hayata geçirilmesi ve yerel idarelerin öz gelirle-

rin artırılmasında imar ve altyapı hizmetleri sonrasında varlıkların değerinde ortaya çıkan artışlardan daha fazla yararlanması

x) KİT'lerin geçmiş yıllara ilişkin vergisel yükümlülüklerinin yerine getirilmesi doğrultusunda gerekli tedbirler alınması öngörülmüştür.

4- KAYITDIŞILIKLA MÜCADELEDE ORTA VADELİ PROGRAM ÇERÇEVESİNDE ALINACAK ÖNLEMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kayıtdışı ekonomi kavramı, resmi nitelikte kayda geçirilmeyen ve dolayısıyla vergi tahsilatını azaltan, her türlü ekonomik faaliyet veya işlemdir. Kayıtdışı ekonomik işlemlerin kaçınılmaz sonucu vergi kaybıdır. Bu nedenle ülkemizde kayıtdışı ekonomi daha çok vergisel açıdan ele alınmaktadır.²⁶

Türkiye’de yapılan kayıtdışı ekonomi ölçümleri, bu büyüklüğün hiç de azımsanmayacak boyutlarda olduğunu göstermektedir.²⁷ Yapılan ölçümler kayıtdışı ekonominin Türkiye için önemli bir değer olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıtdışı

²⁶ Veysi Seviğ, “Kayıtdışı Ekonomi”, Dünya Gazetesi, 12.04.2002.

²⁷ Tablo 1-Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri

| Araştırmacı | Yıl | Yöntem Tahmin | Tahmin(%) |
|-----------------------|------|--------------------|------------|
| Altuğ | 1992 | Vergi Yaklaşımı | 35 |
| Derdiyok | 1989 | Vergi Yaklaşımı | 46.94 |
| Hakioğlu | 1989 | Ekonometrik | 18 |
| İlgin | 1998 | Nakit Oran | 83.1 |
| | 1992 | Ekonometrik | 18 |
| | 1993 | Nakit Oran | 54.3 |
| Kasnakoğlu | 1997 | Nakit Oran | 30-61 |
| | 1997 | Ekonometrik | 9-13 |
| | | İşlem Hacmi | 31 |
| Koçoğlu | 1987 | Duyarlılık Analizi | 19.6-26.50 |
| Özsoylu | 1990 | Nakit Oranı | 11.7 |
| Temel, Şimşek, Yazıcı | 1991 | Vergi Yaklaşımı | 16.4-29.9 |
| Yamak | 1994 | Ekonometrik | 10 |
| Öğünç, Yılmaz | 2000 | Vergi Yaklaşımı | 26-184 |
| Schneider-Savaşan | 2005 | Model Yaklaşımı | 31-35 |

ekonominin, ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkileri göz önünde bulundurulduğunda, bu büyüklüğün payının azaltılmasını gereği açıktır. Bu nedenle kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ülkemiz için hayati öneme sahiptir.²⁸

2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programın çerçevesinde ekonomide kayıtdışılığın azaltılması temel amaçlardan birini oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda programda vergi mevzuatı ve uygulamalarında sadeliği ve istikrarı sağlamak amacıyla yasal altyapı güçlendirileceği belirtilmiştir. Hiç şüphesiz vergilendirmede basitlik ve anlaşılabilirlik ilkesi büyük önem taşır. Fakat Türk vergi mevzuatı, çok sayıda yasa hükmü, Bakanlar Kurulu Kararı ve genel tebliğle, uzmanların bile izlemekte ve anlamakta zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer maddeler, geçici maddeler, değiştirilen maddeler vergilendirmede açıklık ilkesini zedelemektedir. Bu nedenle vergi yasalarının yeniden anlaşılır bir şekilde

kilde düzenlenmesi, mevzuatın vergi idaresi ve mükelleflerce rahatça izlenebilmesi için vergi ile ilgili her türlü hükmün vergi yasalarında yer alması, genel tebliğ, iç genelge, sirküler mukteza v.b gibi idari düzenlemelere yer verilmemesi bu amacın gerçekleştirilmesinde etkili olacaktır.²⁹ Diğer taraftan mevzuatın anlaşılır ve basit olması mükelleflerin vergi ile ilgili işini kolaylaştırarak orta vadeli programda bir diğer hedef olan vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine imkan sağlayacaktır.

Orta Vade Programda kayıtdışılıkla mücadele anlamında ayrıca vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine yönelik çalışmalar sonuçlandırılacağı öngörülmüştür. Gerçekten de ülkemizde Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve diğer önemli bazı kanunlarda yer alan vergi harcaması niteliğinde değerlendirilen çok sayıda hükümler mevcuttur.³⁰ Buradaki tespitite mali boyuttan çok vergi harcamalarının

²⁸ Ayşegül Şimşek Tandırcıoğlu, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, DPT Yayın No:2661, Kasım, 2002, s.9.

²⁹ Vergi Denetmenleri Derneği, a.g.e., s.60.

³⁰ Bu hükümler çerçevesinde başta TÜİK olmak üzere ilgili bulunan kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütlerinden elde edilebilen veriler çerçevesinde ve gelir bütçesinin hazırlanmasında kullanılan yöntemlere ve modellere paralel olarak "vazgeçilen gelir yöntemi" kullanılarak Gelir Politikaları Genel Müdürlüğüne 2007 yılı için toplam vergi harcaması hesaplamaları yapılmıştır. Yapılan çalışmada 2007 yılında gerçekleşeceği tahmin edilen vergi harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranı yaklaşık yüzde 1,9 olarak hesaplanmıştır. Bu vergi harcaması tahminlerinin, gerçekleşmesi beklenen vergi gelirlerine oranı ise yaklaşık yüzde 7,6 olmaktadır.

Tablo 2: Vergi Türleri İtibari İle Toplam Vergi Harcaması Tutarları (Milyon TL)

| Kanun Adı | 2007 Yılı Toplam Vergi Harcaması |
|-----------------------------|----------------------------------|
| Gelir Vergisi Kanunu | 7.107.631.294 |
| Kurumlar Vergisi Kanunu | 3.173.053.231 |
| Katma Değer Vergisi Kanunu | 401.807.590 |
| Özel Tüketim Vergisi Kanunu | 199.588.615 |
| Diğer Kanunlar | 1.070.387.255 |
| Toplam | 11.952.468.075 |

devletin günümüz ekonomik ve sosyal amaçlarının gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağladığı önemlidir. Bu doğrultuda güncel amaçlarla örtüşmeyen vergi harcamalarına son verilmelidir.

Kayıtdışılıkla dolayısıyla vergi kayıplarıyla mücadelede en etkin önlem vergi denetimidir. 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 yöneltmektedir.³¹ Bu da ancak etkin bir vergi idaresi ile mümkündür.

Vergi kanunları veri iken vergilemeden optimal hasılayı sağlayabilen idare etkin bir vergi idaresi olarak tanımlanabilir. Türk vergi sistemi ve vergilendirmedeki aksaklıklar üzerine yapılan çalışmaların ve tartışmalarının saptadığı ortak nokta ise, Türk vergi idaresinin yetersiz olduğudur.³² Yetersizlik özellikle denetimlerin verimsizliği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Vergi denetimi vergi güvenliğini sağlamaya yönelik alınacak önlemleri ifade eder. Bu önlemler temel olarak Vergi İncelemesi ve Yoklamadan oluşmaktadır.

Yoklama 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 123. maddesinde "*mükellefleri ve mükellefiyetle ilgili maddi olayları, kayıtları ve mevzuları araş-*

tırmak ve tespit etmek" şeklinde tanımlanmıştır.

Vergi incelemesi ise aynı kanunun 134. maddesinde "*ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak*" şeklinde açıklanmıştır.

Türkiye'de vergi incelemesi yapmaya yetkili olanlar V.U.K.'nun 135. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; hesap uzmanları, hesap uzman yardımcıları, ilin en büyük mal memuru, vergi denetmenleri, vergi denetmen yardımcıları, vergi dairesi müdürleri, maliye müfettişleri, maliye müfettiş muavinleri, gelirler kontrolörleri ve stajyer gelirler kontrolörleri ve Gelir İdaresi Başkanlığının merkez ve taşra teşkilatında müdür kadrolarında görev yapanlar vergi incelemesi yapmaya yetkilidirler.

Ülkemizde vergi denetiminde çok başlı bir yapı göze çarpmaktadır. Hepsi Maliye Bakanlığına bağlı olmakla birlikte birbirinden ayrı, hatta zaman zaman birbirleri ile rekabet içerisinde olan denetim birimleri bulunmaktadır. Vergi denetiminin çok başlı olması ve bir bütünlük içerisinde yürütülmemesi denetimde etkinsizliğe yol açmaktadır.³³

Orta Vadeli Programda vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesiy-le ilgili çalışmalara devam edileceği ve bu kapsamda;

-Başta vergi denetimi olmak üzere, denetimlerde etkinliğin kurumlar arası çapraz kontrolü de içerecek şekilde sağlanması amacıyla kamu

³¹ Emine Koban, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü" Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt16, Sayı:3,Ekim, 1998.

³² Aydemir a.g.e., s,68.

³³ Sabahattin Benlikol ve Muhsin Akgür, Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2002/14, İstanbul, Nisan, 2002, s.28.

idarelerinin uygulama kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalara ağırlık verileceği,

- İdarelerin beşeri ve teknolojik altyapısı iyileştirileceği, bu amaçla kurumlar arası etkili bir çapraz kontrol sistemi 2010 yılı içinde kurulacağı,

-Gelir idaresi için vergi kayıp ve kaçığının azaltılmasıyla ilgili performans kriterleri belirlenerek, idarenin bu çerçevede daha etkili çalışmasına yönelik tedbirler alınması öngörülmüştür.

Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan 2010 yılı Performans Programı 28 Ocak 2010 tarihinde yayınlanmıştır. Programda amaç ve hedefler belirlenmiş olup,⁷ bunlardan Denetim Kapasitesinin Geliştirilmesi, Vergi İnceleme ve Denetim Etkinliğinin Artırılması çerçevesinde;

-Denetim elemanı sayısı ve niteliğinin artırılması ile donanım ve yazılım sağlanması suretiyle denetim kapasitesi artırılacağı,

-Veri Ambarının inceleme ve denetim çalışmalarına kaynak teşkil edecek yeni veriler ile güçlendirileceği⁸ ve bunun için çeşitli kurum ve kuruluşlardan alınacak bilgilerin alt yapısı ile ilgili çalışmalara devam edildiği belirtilmiştir.

Denetim Kapasitesinin Geliştirilmesi, Vergi İnceleme ve Denetim Etkinliğinin Artırılması kapsamında gerek veri ambarının genişletilmesi gerekse inceleme elemanı sayısının artırılması önemli olmakla beraber vergi incelemelerinin etkisizliğine yol açan temel sorunlardan birisi vergi inceleme birimleri arası koordinasyon eksikliğidir. Daha önce de ifade edildiği gibi ülkemizde 4 ayrı vergi inceleme birimi vardır. Uygulamada aynı mükellefin aynı yılının aynı konulardan dolayı farklı inceleme birimlerince incemeye konu olduğu görülmektedir. Etkin bir vergi incelemesinin yapılması için inceleme birimleri arasında

⁷ Bunlar, Elektronik ortamda verilen hizmetlerin kapsamı ve erişilebilirliği ileri seviyede bilgi teknoloji sistemleri ve araçları kullanılarak artırılması, Kaliteli hizmet sunma bilinci içerisinde, mükelleflerin beklenti, öneri ve görüşleri dikkate alınarak mükellef odaklı hizmet anlayışı geliştirilmesi, Vergi mevzuatının anlaşılır, açık ve uygulanabilir olması sağlanması, Toplumun tüm kesimlerinde vergi bilinci oluşturulacak ve vergi ödemenin sadece bir yükümlülük değil vandaş olma ve sorgulama hakkı olduğu bilinci ile vergiye gönüllü uyum artırılması, Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede etkinlik sağlanması, Vergi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde etkinlik sağlanması, İncelenecek mükelleflerin seçiminde risk analizine dayalı modeller geliştirilmesi, Denetim kapasitesi geliştirilecek, vergi inceleme ve denetim etkinliği artırılması, Borç takip ve değerlendirme sisteminin etkinliği artırılması, Cebri tahsilât süreci hızlandırılarak, etkinliğinin artırılmasıdır.

⁸ Veri ambarı sisteminde bulunan mevcut bilgiler;

Bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin mal ve hizmet alımlarına, mal ve hizmet satışlarına ilişkin bildirim (Form B, Form Ba ve Form Bs), Vergi inceleme raporu ile sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullandığı veya düzenlediği tespit edilen mükellefler (Form 11), Gayrimenkul alım, satımı yapan kişiler hakkında bilgiler, Gayrimenkul ipotek işlemleri, Kredi kartı ile satış yapan üye iş yerlerinin satış tutarlarına ilişkin bankalardan alınan bilgiler, T.C. Merkez Bankası'ndan alınan 50.000 ABD Doları veya eşitini aşan dövizlerin yurt dışına transfer işlemlerine ilişkin bilgiler, Devlet Malzeme Ofisine mal ve hizmet satanlar, Banka bilgileri, Özel finans kurumları bilgileri, Sigorta şirketleri bilgileri, Aracı kuruluşlar, portföy yönetim şirketleri, diğer borsa aracı kuruluşları bilgileri, Posta ve telgraf teşkilatı bilgileri, Factoring şirketleri bilgileri, Tüketici finansman şirketleri bilgileri, Finansal kiralama şirketleri bilgileri, Yetkili müesseseler (döviz büroları) bilgileri, İkratçılarından alınan bilgiler, Kıymetli maden aracı kuruluşları bilgileri, Takasbank bilgileri, Adalet Bakanlığı (UYAP kapsamında avukat ve bilirkişilerin) bilgileri

koordinasyonun sağlanması gerekir. Bu koordinasyon ya vergi inceleme birimlerinin sayısal olarak bire indirilmesiyle ya da tüm vergi inceleme birimlerinin bağlı olacağı bir denetim kurulunun oluşturulması ile mümkündür. Ayrıca incelemede sürat sağlamak için veri ambarındaki bilgilere tüm inceleme elemanlarının doğrudan ulaşabilmelerine imkan tanınmalıdır.

Diğer taraftan kayıtdışılıkla mücadelede vergi cezaların caydırıcılığı da önemli bir rol oynamaktadır. Genelde ceza hükümlerinin temel amacı, kanunda suç olarak tarif edilen eylemleri yapanların cezalandırılması değil, bu suçların işlenmesinin önlenmesi ve caydırılmasıdır.³⁴ Bu bağlamda vergi cezalarının etkinliği mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak yerine getirmelerinde büyük öneme sahiptir.

Vergi sisteminin başarısı yasaların ekonomik gerekçeleri dikkate alan adil, hukuksal, uygulanabilir olmalarının yanı sıra bu yasalara uyulmasının yaptırımının şiddetli olmasına bağlıdır. Günümüzde gelişmiş ülkelerin vergi sistemleri incelendiğinde vergisel suçların yaptırımlarının oldukça ağır olduğu görülmektedir.³⁵ Ancak bu durum Türk vergi sistemi açısından değerlendirildiğinde cezaların caydırıcı özellikte olmadığı görülmektedir. Özellikle vergi sistemimizde yer alan cezalarda indirim müesseseleri vergi cezalarının etkinliğini azaltıcı sonuçlara yol açmaktadır. Bu yüzden cezaların yeniden düzenlenerek caydırıcılığının artırılması ve mükelleflerin böylelikle işlemlerini kayıt içine almaları sağlanmalıdır.

Genel olarak, 2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programın vergi kaybının azaltılmasına ilişkin amaç ve hedef öngörülleri yerinde olmakla beraber kısa vadede başarı sağlamak için vergi yasalarının sadeleştirilerek anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi, etkin bir vergi incelemesinin yapılması ve vergi cezalarının caydırıcılığının artırılması gerekmektedir. Aksi takdirde tüm yapılanlar kayıtdışılıkla mücadelede göstermelik çabalar olarak algılanacak ve bir mesafe alınmasını sağlamayacaktır.

5- SONUÇ

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin, dolayısıyla da vergi kayıp ve kaçığının giderek büyüdüğü görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin kayda alınması yoluyla vergi gelirlerinin artırılması, mutla-ka ulaşılmaması gereken bir hedef olmalıdır. Ekonomik yapıdaki düzelme, alınacak diğer önlemlerin yanı sıra, vergi gelirlerinin artmasına, dolayısıyla büyük ölçüde kayıt dışı ekonominin daraltılmasına bağlıdır. Özellikle Orta Vadeli Program çerçevesinde öngörülen gelir tahminlerinin gerçekleşmesi büyük ölçüde kayıtdışılıkla mücadelede alınacak sonuçlara bağlıdır. Son dönemde hazırlanan tüm program ve planlarda kayıtdışılıkla mücadele önemli bir başlık haline gelmiştir.³⁶ Bu da kayıtdışılıkla mücadeleye verilen önemi göstermektedir.

Kayıtdışı ekonominin nedenleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde kayıt dışı ekonomiyle mücadele uzun bir süreci gerektirse de kısa va-

³⁴ TOBB, Türk Vergi Sistemi Sorunlar & Çözüm Önerileri, Ankara, s.214

³⁵ TOBB, a.g.e., s.208

³⁶ Orta Vadeli Program 2010-2012, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), Gelir İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan (2009-2013) ve 2010 Yılı Performans Programı

dede de alınabilecek önlemler mevcuttur. Uzun vadede temel olarak toplumda vergi bilincinin geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması gerekirken kısa vadede vergi yasaları sadeleştirilerek anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi, etkin bir vergi incelemesinin yapılması ve vergi cezalarının caydırıcılığının artırılması gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

A.Fazıl Özsoylu, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, Mart, İstanbul, 1996.

Ayşegül Şimşek Tandırcıoğlu, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, DPT Yayın No:2661, Kasım, 2002.

Betül Kencebay, Kayıtdışı Ekonominin Boyutları; Genel Bakış, s.5 busam.beykent.edu.tr/resim/kayitdisi-ekonomi.doc 01.06.2008.

DPT, Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2603-ÖİK:614, Ankara, 2001

Emine Koban, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü” Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt16, Sayı:3, Ekim, 1998.

Fatih Saraçoğlu “Vergi Erozyonu Açısından Gelir Vergisinde Yer Alan Müesseselerin Analizi”, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:2 Sayı: 2, 2000.

G.Michael Allingham ve Agnar Sandmo, “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, Journal of Public Economics, 1 (1972).

Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, Vergi Harcamaları Raporu, 2007.

<http://www.gep.gov.tr/fileAdmin/Statistics/Reports/VergiHarcamaları.pdf> Erişim Tarihi:24.03.2010

Gülay Akgül Yılmaz, Kayıtdışı Ekonomi ve Çözüm Yolları, İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Mali Müşavirler Odası Yayınları, İstanbul,

2006.

Mehmet Özkara, “Vergi Harcamalarının Ekonomik Analizi: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergilerinde Ölçülebilen Vergi İstisnaları ile İlgili Bir Araştırma”, Vergi Sorunları, Sayı:194, Kasım, 2004.

Orta Vadeli Program (2010-2012), 16.09.2009 tarih ve 27351 sayılı mükerrer Resmi Gazete.

Sabahattin Benlikol ve Muhsin Akgür, Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2002/14, İstanbul, Nisan, 2002.

Şinasi Aydemir, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi” HUD Yayınları, İstanbul, 1995.

TOBB, Türk Vergi Sistemi Sorunlar&Çözüm Önerileri, Ankara, 2002.

Tüsiad, Kayıtdışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Büyüme, Tüsiad Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/2007-01/428, Aralık, 2006.

Ülker Toptaş, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Türkiye Esnaf-Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları No:26, Ankara, 1998.

Vergi Denetmenleri Derneği, Kamu Giderlerinin Finansmanı Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Denetimi, Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi:14, Ankara, Mart, 2007.

Veysi Seviğ, “Kayıtdışı Ekonomi”, Dünya Gazetesi, 12.04.2002.

Yavuz Akbulak, ve A.Koray Tahtakılıç, “Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine Düşünceler”, Banka, Mali ve Ekonomik Yorumlar, Mart, 2003.

Yılmaz Ilgın, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, DPT Yayın No:2492, Nisan, 1999