



KAYIT DIŞI EKONOMİ ETİK İLİŞKİSİ

RELATIONSHIP BETWEEN BLACK ECONOMY AND ETHICS

Tunahan BAYKARA (*)

ÖZ

Etik, ahlak, hukuk ve yolsuzluk bağlamında gerçekleşecek bir taviz, zincirleme bir şekilde kayıtlı ekonomiyi de olumsuz etkilemektedir. Etik dışı faaliyetler ve yolsuzluğun kamu hizmeti sunum maliyetinde neden olduğu artış, kayıt dışı ekonominin sebep olduğu kamu kaynağında azalışla birleşince kamu gelir-gider dengesinin negatif seyrinin devamlılığı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Daha fazla borçlanma ve kaynak ihtiyacı anlamına gelen bu durum, vatandaş açısından giderek artan daha fazla kamusal külfet demektir. Kayıt dışı ekonomi ile etik arasında bu şekilde nedensel bir bağ olup olmadığı, yolsuzluk olgusunun bu sarmalda ne tür bir rol oynadığı konusu özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu kaynakları açısından adeta bir kangren olan kayıt dışılıkla mücadele açısından irdelenmesi gereken bir husustur.

Anahtar Kelimeler: Kayıt dışı ekonomi, yolsuzluk, etik, mesleki etik

ABSTRACT

Compromising on ethics, law and corruption successively affect the registered economy in a negative way. When unethical activities and an increase in cost provision of public services combine with the decrease in public resources occurring due to black economy, the problem of negative deficit tendency in the public revenue-expenditure balance occurs. Such a situation, which means more public debt and increasing need for public resources, puts more financial burden on citizens' shoulders. The issues of whether there is a correlation between the underground economy and ethics and what kind of a role the phenomenon of corruption plays need to be explicated by taking into consideration the

(*) Sayıştay Denetçisi

fight against black economy which has become a quite complex issue as far as the public resources are concerned.

Key Words: Black economy, corruption, ethics, professional ethics

1- GİRİŞ

Genel olarak bir ülkede ekonominin göstergesi niteliğindeki resmi mali verilere yansımayan ekonomik faaliyetler şeklinde tanımlayabileceğimiz kayıt dışı ekonomi, bütün dünyada özellikle devlet gelirlerinin çoğunluğunun vergi vb. gelirlerden oluştuğu gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunlarından birisidir. Günümüz dünyasında özellikle kamu yönetiminde etik dışı davranış ülkeler açısından mücadele edilmesi gereken bir diğer konu olarak kendisini göstermektedir. Toplumların kendi kültürel ortamlarında şekillenen etik davranış ilkelerinin pek çoğu, örneğin dürüstlük ve tarafsızlık ilkeleri gibi, aslında evrensel boyutu olan ilkelerdir. Etik davranış ve ilkeleri ülkemizin de dahil olduğu bazı devletlerde ayrıca yasal mevzuat ile hüküm altına alınmıştır. Bu bir bakıma etik dışı davranışla mücadelenin devlet politikaları içerisine girmesi demektir. Hem etik dışı davranışın hem de kayıt dışı ekonominin doğrudan veya dolaylı pek çok nedeni vardır. Çalışmamızda kayıt dışı ekonomi ile etik arasında nedensel bir bağ olup olmadığı ve bu nedensel bağ varsa etik dışı davranışın öznesi konumundaki kişinin kayıt dışına etkisinin doğrudan mı yoksa dolaylı mı olabileceği sorularına cevap bulmaya çalışacağız. Çalışmada bu sorulara cevap aranırken öncelikle kayıt dışı ekonomi ve etik kavramlarının anlam, sebep ve boyutları yönüyle analizi yapılacak ardından vergi ve yolsuzluk konularından hareketle kayıt dışı ekonomi ve etik kavramları arasındaki ilişki incelenecektir.

2- KAYIT DIŞI EKONOMİ

Kayıt dışı ekonomi konusunda yapılan tanımlar ve araştırmaların pek çoğu vergi bazlı değerlendirmelerdir. Ancak kayıt dışı ekonomi sadece vergi yönüyle ele alınmayacak kadar geniş bir kavram olup içerisinde istihdam, üretim, resmi bilgi ve güvenlik gibi pek çok konularda bir ülke ekonomisine olumsuz anlamda yansıyabilecek kaydi noksanlıkları barındırmaktadır. Bu yüzden kayıt dışı ekonomi kavramı tanım, neden ve sonuçları yönüyle analiz edilirken bu geniş çerçevede ele alınmalıdır.

2.1- Tanım ve Kavramsal Çerçeve

1960'lerden itibaren başta Batılı gelişmiş ekonomiler olmak üzere, hemen tüm dünyada "kayıt dışı ekonomi" kavramı, çok çeşitli adlar altında ve çok değişik yapılar içinde gündemin üst sıralarına yerleşmiş bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomi farklı ekonomilerde farklı biçimlerde ortaya çıkmakta ve bu niteliklerine göre de farklı adlarla anılmaktadır. Ancak, kayıt dışı ekonomi, dokusu itibariyle iç içe geçmiş bir yapı sergilediği için, bazen farklı yapılanmaları açıkça yansıtan, bazen de, anlam olarak iç içe geçmiş çeşitli kavramlarla adlandırılırlar. Kayıt dışı ekonomi (Unregistered economy) için, gizli ekonomi (hidden economy), elaltı ekonomisi (clandestine economy), paralel economy (paralleleconomy) ya da görünmez ekonomi (invisible economy) gibi çok çeşitli kavramlar kullanılmaktadır. Kayıt dışı ekonomi üçlü bir tasnife tabi tutulmaktadır. Bu tasnif, beyandışı ekonomik faaliyetler, enformel ekonomik faaliyetler ve yasadışı ekonomik faaliyetlerden oluşmaktadır. Beyan dışı ekonomik faaliyetler, bir ülkede "milli gelir" olarak tanımlanan kavram ile fiilen beyan edilen gelir arasındaki alanı kapsar. Bu

alan, dar anlamda, yasal ekonomik faaliyetler alanında yürütülen, fakat vergi idaresine beyan edilmeyen gelir kalemlerinden oluşmaktadır. İdareye bildirilmeyen gelirler ya da gerçek değerlerinin altında beyan edilen gelirler, dar anlamdaki kayıt dışı ekonomik faaliyetleri oluşturur (Önder, 2001:241).

Her ekonomide milli gelir hesaplarına dahil edilemeyen parasal akımlar bulunmaktadır. Bazı yazarlar, milli gelir hesaplarına dahil edilmeyen tüm parasal akımları kayıt dışı ekonomi altında analize derken diğerleri sadece vergileme yönünden konuya yaklaşmakta ve vergi dışında kalan iktisadi faaliyetleri incelememektedirler. Şüphesiz, vergi dışında kalan faaliyetler de yasal olan ve yasal olmayan faaliyetlerden oluşmaktadır. Vergi yasalarının vergi konusu olarak belirlediği, ancak vergi dışında kalan faaliyetlerin yanı sıra, yasaların vergi konusu olarak belirlemediği illegal bazı faaliyetler (uyuşturucu satışı, kumar vs.) de vergi dışında kalabilmektedir (Aktan ve Savaşan, 2009:10-16). Bu yüzden kayıt dışı ekonominin gerek tanımlanmasında gerekse boyutunun ele alınmasında ve mücadele stratejisinin belirlenmesinde sadece vergi bazı analiz yeterli olmayacaktır.

İstihdam Yönüyle ele alırsak kayıt dışı istihdam, bir çok araştırmacı tarafından çeşitli şekillerde ele alınmakla birlikte genellikle, “devletin egemenlik alanı dışında istihdam faaliyeti ” olarak tanımlanmaktadır. Kayıt dışı istihdamın boyutlarını, bu olgunun niteliği gereği, ölçecek etkin bir yöntemin olmaması, ekonomi içinde bu konudaki çalışmaların önemini arttırmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyal ve mali sorunlarının başında yer alan kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri, nüfus artışı, iç göç, gelir dağılımı, işsizlik, enflasyon ve ekonomik yapıdaki değişim gibi sosyo-ekonomik olgulardır. Ayrıca, devletin etkin mali sistemi oluşturamaması da bu olgunun ortaya çıkmasında belirleyici olmaktadır (Güloğlu, 2005:2).

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ikinci grubunu oluşturan enformel faaliyetler, formel olarak kayda geçmeyen ve formel ekonomik üretim ve değişim süreçlerine sahne olmayan faaliyetlerdir. Bu alanda, piyasa ortamı kullanılmaz ve para mübadelesi hakim değildir. Öztüketim, seyyar satıcılık vb. gibi faaliyetler kadar, yasadışı diğer bazı faaliyetler de enformel ekonomik faaliyetler alanı içinde yer alır (Önder, 2001:242).

Kayıt dışı ekonominin bir de yasallık boyutu vardır. Kayıt dışı ekonomi temelde, devletin bilgisi ve kontrolü dışındaki kanunî ve kanundışı faaliyetlerden oluşmaktadır (Erkuş ve Karagöz 2009:127). Kayıt dışı ekonominin üçüncü grubunu oluşturan ve milli gelir hesaplarına yansımayan ve yasak faaliyetleri kapsayan bölümü ise yeraltı ekonomisi (undergroundeconomy) veya yasadışı ekonomi (illegal economy) olarak adlandırılmaktadır (Önder, 2001:242). Uluslararası Çalışma Örgütü’ü ‘informaleconomy’ terimi altında kayıt dışı ekonomiyi tanımlarken; kayıt dışı ekonomi aktörlerinin faaliyetlerinin ya tamamen yasadışı olduğunu veya faaliyetleri yasal çerçevede olsa da yasaların uygulanmaması veya zorlanmaması sonucu bu faaliyetlerin gerçek durumu yansıtmaması sonucu kayıtdışılığın olduğu ifadelerine yer vermektedir

2.2- Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Ülkemiz açısından adeta bir kangren durumunda olan kayıt dışı ekonomiyle mücadele artık sadece Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen bir faaliyet olmayıp diğer bakanlık ve ilgili kurumları da

1 International LaborOrganization(ILO) (<http://www.ilo.int/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm>) (Erişim Tarihi 02.04.2014)

içerisine alan kolektif bir faaliyettir. Gelir İdaresi Başkanlığının sorumluluğunda, kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon içerisinde yürütülmesi öngörülen kapsamlı eylemlerden oluşan “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013)” 2011/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe girmiş ve Eylem Planı gerçekleştirmelerini yılda en az bir defa değerlendirmek, gerektiğinde Planda değişiklik yapmak ve bu konuda üst düzey kararlar almak üzere; “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Yüksek Kurulu” kurulmuştur. 2014-2016 yılları için hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan’ın² “Bütçe Gelirlerine İlişkin Temel Politikalar” başlıklı (C) bölümünde; “Mali Plan döneminde ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve istihdam gibi birçok makroekonomik unsurun iyileştirilmesi, ekonomide verimlilik düzeyi ve rekabet gücünün yükseltilmesi, ayrıca kamu gelirlerinin artırılması amaçlarıyla kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye devam edilecek, bu çerçevede Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı güncellenecektir.” denilmektedir. Kayıtlı ekonomiye geçişte sürecinin kurumlar arası işbirliği ve toplumun tüm kesimlerinin desteği gerektirmesi ve koordinasyonun sağlanmasına katkı amacıyla www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr internet sitesi kurulmuştur. Söz konusu internet sitesinde kayıt dışı ekonominin nedenleri şu şekilde sayılmıştır:³

1. Ekonomik Yapı, Verimlilik, İşletme Büyüklüğü, Bürokrasi
2. Enflasyon ve Ekonomik Krizler
3. Nakit Ekonomisi
4. Vergi Politikası
5. İstihdam Politikası
6. Demografi
7. Kayıt Dışı Ekonomi ve Sosyal Bilinç

2.3- Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları

Kayıt dışı ekonominin sonuçları yukarıda bahsedilen kayıtlı ekonomiye geçiş adlı internet sitesinde şu başlıklar halinde sıralanmıştır⁴:

1. İstatistiki Sonuçları

Kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlara girmediğinden kayıtlı ekonomide belirlenen ekonomik göstergeler (enflasyon, işsizlik, büyüme oranları ve milli gelir) gerçekte olduğundan farklı çıkmaktadır. Böylece istatistiki olarak GSMH, istihdam, fiyatlar gibi temel göstergelerin kesin olarak belirlenememesi, etkin ve doğru politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına yol açmaktadır.

2. Kaynak Kullanımına İlişkin Sonuçları

Kayıt dışı ekonomi nedeniyle tahsil edilemeyen tutarlar kaynak dağılımında etkinliği bozmakta ve kaynakların verimsiz alanlara yönltilmesine neden olmaktadır.

3. Haksız Rekabete İlişkin Sonuçları

Faaliyetlerini kayıt dışı olarak yürüten işletmeler, kayıt altındaki işletmelerin katlandıkları ek maliyetlere maruz kalmadıklarından, haksız rekabet avantajı elde etmektedirler.

² 08.10.2013 Tarih ve 28789 Sayılı (Mükerrer) Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

³ http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=k_sebepleri_tum (Erişim Tarihi 24.03.2014)

⁴ http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=k_sonuclari_tum (Erişim Tarihi 24.03.2014)

4. Vergi Rejimine İlişkin Sonuçları

Kayıt dışı ekonominin en önemli etkilerinden birisi, devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerini azaltmasıdır.

5. Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Sonuçları

Kayıt altında olmayan istihdam oranının yüksek olmasıyla birlikte kayıt dışı çalışan nüfus, sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınamamakta, bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır.

6. Tüketici Haklarına İlişkin Sonuçları

Belgesiz ve kayıtsız olması sebebiyle merdiven altı üretim, genel kabul görmüş standartlara uygun olmadığından, garanti kapsamı dışında kalacaktır.

7. İşletmeye İlişkin Sonuçları

Kayıt dışı çalışan işletmeler mali tablolarını tutarlı ve gerçek verilerle düzenlemedikleri için güvenilir işletmeler olarak adlandırılmayacağından yatırımcılar için uygun bir hedef olarak gösterilemezler.

8. Vatandaş-Devlet İlişkisine İlişkin Sonuçları

Kayıt dışılığın yaygın olması ve gerekli önlemlerin alınamaması, yarattığı bütün dezavantajları nedeniyle vatandaş ile kamu kurumları arasındaki güven ilişkisini zedelemekte, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede toplumsal mutabakatı zayıflattığı için daha fazla kayıt dışılık için zemin oluşturmaktadır.

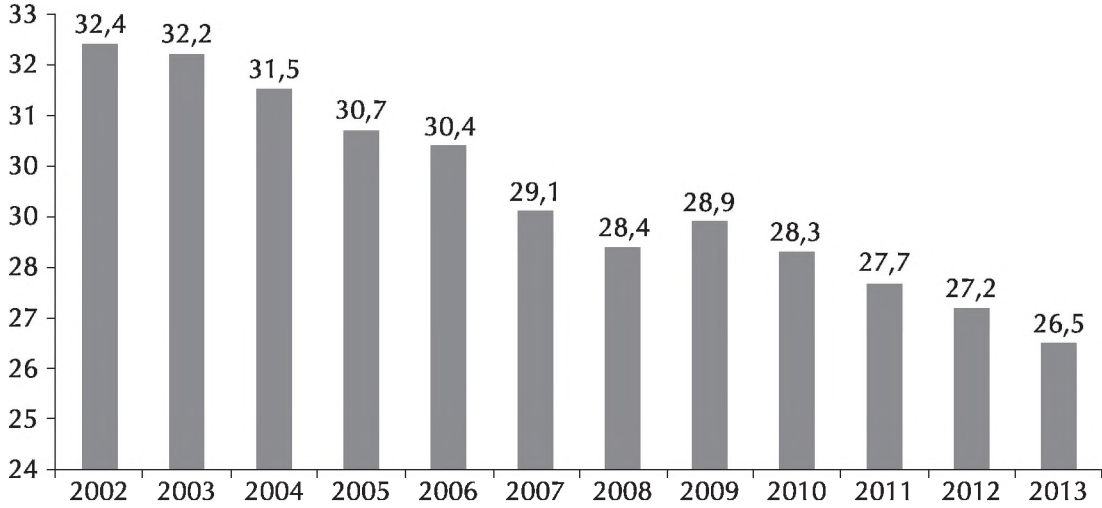
2.4- Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

Kayıt dışı ekonomi aslında bir şemsiye kavramdır ve tanımı gereği ölçülemeyen ekonomik faaliyetler, geliştirilen çok sayıda yöntemle ölçülmeye çalışılmıştır. Ancak, bu yöntemlerin kullanılmasıyla üretilen tahmin rakamları, her zaman tartışmalı olagelmıştır. Dahası, tahmin rakamlarının neyi ölçtüğü ya da kayıt dışı ekonominin hangi boyutunu yakaladığı bile tartışmalıdır. Bu tahminlerin hiçbir teknikten faydalanmadan yapılabilecek tamamen “kaba tahmin” (guesstimate) rakamlarından neden daha iyi olacaklarının gerekçeleri dahi çok açık değildir. Ancak, Dixon’da ifade edildiği gibi, ekonomi kayıt dışı ve kayıtlı ekonomi olmak üzere iki bölümden oluşur. Ekonominin tam anlaşılması ancak iki bölümün anlaşılması ile mümkündür. Ona göre, resmi ekonomi ölçümleri kayıt dışı ekonomiyi de kapsayacak şekilde geliştirilemedikçe kayıt dışı ekonomiyi ölçme çabaları sürecektir (Aktan ve Savaşan, 2009:10-16).

Kayıt dışı ekonominin yasal-kayıt dışı ekonomi ve yasadışı-kayıt dışı ekonomi olarak ikiye ayrılması mümkündür. Buna paralel olarak kayıt dışı ekonominin geniş ve dar anlamda olmak üzere iki farklı kapsamda ele alınması mümkündür. Dar anlamda kayıt dışı ekonomi yasal, ama belgeye bağlanmamış iktisadi faaliyetleri içerirken, geniş anlamda kayıt dışı ekonomi yasal olduğu kadar yasadışı (uyuşturucu ticareti, kadın ticareti, silah kaçakçılığı, kumar ve fuhuş gibi) faaliyetleri de içine almaktadır. Geniş anlamda kayıt dışı ekonominin dar anlamda olanından çok daha geniş boyutlu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, doğaldır ki illegal faaliyetlerle ilgili araştırma yapmak ve uygulamalı veriler ortaya koymak çok daha zordur. Nitekim literatürde yasadışı-kayıt dışı ekonominin boyutlarına ilişkin tahminlere daha az rastlanmaktadır. Kayıt dışı ekonominin boyutları, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, ekonomik, sosyal ve kültürel durumları, hesaplama yönteminin farklılığı gibi birçok faktör nedeniyle önemli ölçüde farklılıklar arz etmektedir (Işık ve Acar, 2003:117-136). Bu yüzden kayıt dışı ekono-

minin boyutunu hesaplamak için kullanılan ölçme yöntemleri üzerine yapılan tartışmaları bir tarafa bırakırsak ülkemizde kayıt dışı ekonominin boyutunu anlatmak adına mevcut resmi istatistiklerden birisi 2002-2013 yıllarını kapsamakta olup şu şekildedir:

Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin GSYİH’ye Oranı (2002-2013)⁵



Kaynak: FriedrichSchneider, March 2013

Buna göre **Ülkemizde Kayıt Dışı Ekonominin GSYİH’ye Oranı** 2002-2013 yılları arasında 2009 yılı hariç düşme eğilimindedir. 2009 yılında kayıt dışı ekonomideki artış 2007 yılının ikinci yarısından itibaren ABD mali sektöründen başlayarak küreselleşen krizin etkisi şeklinde yorumlanabilir.

3- ETİK

3.1- Tanım ve Kavramsal Çerçeve

Etik kavramının tam olarak ne anlama geldiğinin en iyi anlatımı bu kavramla ilişkili olan kültür ve ahlak kavramlarının birlikte ele alınması ile mümkündür. Hukuk, Etik ve Din çok yakın-benzer değerlere, ilkelere dayanır. Bunlar dört temel başlık altında gruplandırılabilir:

- Adalet (adil olma hakkı davranma)
- Eşitlik-Tarafsızlık (eşit davranma, nesnellik, ehliyeti-liyakatı esas alma)
- Doğruluk-Dürüstlük (içerisi dışı bir olma, "hilesiz" olma)
- Sorumluluk (bencillik ve kişisel çıkarlardan uzak olma, sorumlu davranma). (Berkman, 1-7)

Etik, ahlaki eylem ve kuralların dayandıkları temelleri ve yöneldikleri değerleri araştıran bir disiplindir. Bir başka ifade ile etik, başkaları ile birlikte iyi bir yaşamın nasıl sağlanacağı konusunda kişisel düşünmedir. Etik bu anlamda iyi/kötü ayırımı yapar. Etik, davranışlara felsefi bir bakış açısı ile anlam kazandırmaya çalışarak, doğru-yanlış, ödev-yükümlülük, toplumsal sorumluluk kavramlarını sorgular. Gaudet’e göre etik, ahlaki davranış konusunda sistemli olarak düşünmektir (Usta, 2011:39-50).

⁵ http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=istatistik_oecd_40 (Erişim Tarihi 24.03.2014)

Etîge dair üzerinde görüŖ birliğine varılmıŖ tek bir tanım yoktur. Etik, bir tanımlamada “Bir bireyin izlemesi gereken ahlaki standartlar ve kurallar” biçiminde ele alınırken, baŖka bir tanımlamada, “Bireylerin doğru olarak nasıl davranacağını açıklayan ve tanımlayan ilkeler, değerler ve standartlar sistemi” Ŗeklinde ele alınmıŖtır. Görüldüğü gibi etik, insan davranıŖlarına yön veren ve onlara iyi, güzel, doğru gibi olumlu anlamlar yüklenilmesini sağlayan soyut kodlardır. Bu kodların oluŖumu, bireyin içinde bulunduğu toplumla ve o toplumun kültürüyle doğrudan iliŖkilidir. Etik davranıŖ, daima kültürle iç içedir. Kültür, hem bireysel kültür olarak, hem de örgütsel kültür olarak etiğe uygun davranıŖı etkilemektedir. Bu anlamda etiği, kültürün bir alt boyutu olarak değerlendirmek mümkündür (Görmez vd. 2009: 7-10).

Etik; ahlak üzerinde düŖünebilme etkinliğidir. Bu konuda Harald Delius Ŗu tespitte bulunmaktadır: “Moral (ahlak) ve etik sözcükleri arasında günlük dildeki çok anlamlılık, geiŖlilik ve kaypaklığa rağmen, her iki sözcüğu birbirinden ayırmada yine de bir ölçümüğ vardır. Ahlakın olgusal ve tarihsel olarak yaŖanan bir Ŗey olmasına karŖılık; etik, bu olguya yönelen felsefe disiplininin adıdır. Ahlak bir davranıŖı ifade ederken; etik davranıŖla ilgili bir düŖünceyi ortaya koymaktadır. Ama etimolojik açıdan baktığımızda, her iki sözcük de töre, gelenek, alıŖkanlık anlamlarına sahiptir. Bu nedenle, N. Hartmann, ahlakların çokluğuna karŖılık; etiğin teklilinden söz eder. Bununla kastedilen Ŗey, bir felsefe disiplini olarak etiğin teklilidir ve böyle bir disiplin olarak etiğin görevi, herhangi türde bir ahlak geliŖtirmek ve bu ahlaka uyulmasını öğütlemek değil; tersine ahlaksal bağıntıların niteliği üzerine bir genel görüŖ elde etmektir (Usta, 2011:39-50).

Kamu yönetiminde ise etik davranıŖa yön veren iki temel kaynak vardır. Bunlardan birincisi uluslararası ortamda kamu yönetimine dair iyi uygulamaların birikiminin bir sonucu olan evrensel olarak da kabul edilen değerlerdir. İkinci kaynak ise kamu örgütlerinin içinde Ŗekillendiđi toplumun kültüründen aktarılan değerlerdir. Kamu yönetiminde etiğin evrensel olarak kabul edilebilecek kaynakları; kamu yönetimindeki baŖarılı uygulamalarla edinilen birikimden oluŖmaktadır. Genel kabul gören Yönetmelik etik tanımı; yönetsel karar ve eylemlerde tutarlılık, gerçekçilik, adalet, eŖitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, açıklık, sevgi, hoŖgörü gösterme gibi evrensel değerleri temel almayı içermektedir. Kamuoyunun beklentilerine cevap vermek, kamu yararını güvence altına almak ve hem hizmetten yararlananların hem de hizmeti sunanların haklarının korunması gerekliliği kamu yönetiminde etik arayıŖlarının temel gereğesidir. Uluslararası kuruluşlarca kamu hizmetlerinde etik standartların açık ve anlaşılır olması, kamu yöneticilerini yönlendirecek mekanizmaların olması, tüm süreceerde açıklık ve Ŗeffaflık gibi yönetsel etiğin genel kabul görmüŖ standartları belirlenmekte ve bu standartlar çerçevesinde evrensel etik ilkeler oluŖturulmaktadır. Evrensel etik ilkelerin oluŖturulmaya alıŖılmasına rağmen kamu yönetiminde etik, sadece genel kabul görmüŖ değerlerden değil aynı zamanda içinde Ŗekillendiđi toplumun kültüründen aktarılan değerleri de içerdiiği için bu ilkeler toplumlara göre de farklılaŖabilecektir (Görmez vd. 2009: 7-10).

3.2- Kamu Yönetiminde Etik ve Mevzuat Düzenlemeleri Çerçevesinde Etik İlkeler

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin idari alanında doğru davranıŖ standartları ve ilkelerine karŖılık gelir. Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin gündelik alıŖmaları sırasında kullandıkları kamu gücüne set çeken kontrol ve denge noktalarının bütünüdür (Kitapçı, 2010 :81-88). Kamu yöne-

timinde etik ilke ve kurallarla ilgili mevzuatımızda pek çok düzenlemeler yapılmış, ayrıca mesleki etik kurallar ve ilkeler belirlenmiştir. Aşağıda bu anlamda daha genel mahiyette olan düzenlemelerde yer alan etik ilkelere ilgili mevzuatı referans alarak saymak suretiyle yer vereceğiz.

19.04.1990 Tarih ve 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda Mal bildiriminde bulunma, Hediye alma, Haksız mal edinmeye dair hususlar hüküm altına alınmıştır. Yine Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 2'nci bölümünde "Etik Davranış İlkeleri" şu başlıklar halinde sayılmıştır: Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, Halka hizmet bilinci, Hizmet standartlarına uyma, Amaç ve misyona bağlılık, Dürüstlük ve tarafsızlık, Saygınlık ve güven, Nezaket ve saygı, Yetkili makamlara bildirim, Çıkar çatışmasından kaçınma, Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, Savurganlıktan kaçınma, Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, Eski kamu görevlileriyle ilişkiler, Mal bildiriminde bulunma.⁶

Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmeliğin "Denetim Görevlilerine İlişkin Etik Davranış İlkeleri" başlıklı 2'nci bölümünde denetim görevlilerince uyulması gereken Etik Davranış İlkeleri ise; "Tarafsızlık ve nesnellik, Eşitlik, Dürüstlük, Gizlilik, Çıkar çatışmasından kaçınma, Nezaket ve saygı, Yetkinlik ve meslekî özen" şeklinde sayılmıştır.⁷

Hâkimlere yönelik meslek ahlakı standartlarını oluşturmak amacıyla Birleşmiş Milletler Teşkilatı tarafından 23 Nisan 2003 tarih ve 2003/43 sayılı kararla kabul edilen 'Bangalor Yargı Etiği İlkeleri' ülkemizde Hâkimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca 27.6.2006 gün ve 315 sayılı kararla benimsenmiş ve bu durum Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 14.11.2006 gün ve 100289 sayılı yazısı ile hâkim ve savcılara duyurulmak üzere teşkilata bildirilmiştir. Belirlenen söz konusu yargı etiği ilkeleri şunlardır: Bağımsızlık, Tarafsızlık, Doğruluk ve Tutarlılık, Dürüstlük, Eşitlik, Ehliyet ve liyakat (Erdoğan, 2008).

Yukarıda yer verilen ve kamuda etik davranış ilkelerinin genel çerçevesinin çizildiği ilgili mevzuat düzenlemelerinin içeriğine bakıldığında kamu görevinin yerine getirilmesinde "Devlet ve kamu hizmeti ile ilgili güven algısının" korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk ile mücadelede kamu hizmetini sunanların etik ilkelere bağlılığı ile tesis edilecek bu güven algısının katkısı kuşkusuz tartışılmazdır. Ancak bu güven algısının tesisi konusunda, etik kurallara bağlılığın sadece kamu yönetiminde olmasının yeterli olacağı şeklinde bir sonuca da varılmamalıdır. Yukarıda da bahsedildiği üzere etik sadece kamu yönetimi kültüründen değil toplumun genel kültür ve ahlak anlayışından etkilenen bir kavramdır. Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk ile mücadelede konusunda kamu görevlilerince uyulması gereken genel ve mesleki etik ilkeler yanında kamu hizmetinden yararlanan veya kamu hizmetiyle bir şekilde ilgisi olan kişilerin etik davranışı önem arz etmektedir.

4- KAYIT DIŞI EKONOMİ ve ETİK İLİŞKİSİ

Kayıt dışı ekonomi ve etik arasındaki ilişki daha çok bir nedensellik ilişkisi içerisinde gerçekleş-

⁶ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 13.04./2005 tarih ve 25785 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁷ Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik, 14.09.2010 Tarih ve 27699 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır

mektedir. Ancak kamu kesimi açısından bu nedensellik ilişkisi dolaylı iken özel kesim açısından doğrudan gerçekleşmektedir. Kamu yönetiminde gerçekleşen etik dışı davranışlar ve yolsuzluklar kötü kamu yönetiminin en çok karşılaşılan örnekleridir. Öncelikle kamu kesimi açısından kayıt dışı ekonomi ve etik ilişkisinin bu dolaylı nedensellik yönünü ele alalım.

4.1- Kamudaki Yolsuzluk ve Etik Dışı Davranışlar ile Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi

Ekonomik birimlerin kamu yönetimine ve kamu kaynaklarının kullanımına ve verimliliğine dair düşünceleri kayıt dışı ekonomiyi büyütecek ya da azaltacaktır. Kötü kamu yönetimi olması durumunda devletin yaptığı harcamalara karşı duyulan şüpheler toplumdaki vergi bilincinin zayıflamasına neden olabilir. O toplumu oluşturan bireyler, devletin vergi gelirinin etkin olmayan verimsiz harcamaları artıracığını düşünebilir ve mümkün olduğunca daha az vergi ödemeye yoluna gidebilir. Bu davranış biçimi ekonominin kayıtlı olmayan sektöründe kalabilmek için rüşvetin ve yolsuzluğun hacmini daha çok artırabilir. Kayıt dışı ekonominin hızla genişlemesi devletin gelirlerini azaltacağından, devlet önceki vergi gelirine ulaşabilmek için vergileri artırmak zorunda kalacaktır. Artan vergiler ise kayıt dışı ekonominin daha fazla büyümesine neden olacaktır. Böylece devlet kısır bir döngünün içine girecektir (Çetintaş ve Vergil, 2003: 15-30).

Vergi idaresinin hantal yapısı, bu yapı nedeniyle ortaya çıkan denetleme zorluğu, denetim sıklığının seyrekliği gibi nedenler de mükellefleri kayıt dışı çalışmaya itmektedir. Toplanan vergilerin verimli alanlarda kullanılmaması, israfa varan kamu harcamaları, devlet kadrolarının popülist nedenlerle aşırı şişirilmesi gibi faktörler mükelleflerin devlete olan güvenini sarsmakta ve vergi ödememe yoluna gitmelerine ortam hazırlamaktadır. Bu durum aynı zamanda, vergi yükümlülerinin vergi yükünü dürüst yükümlüler aleyhine çevirerek vergi eşitsizliğine de yol açmaktadır (Işık ve Acar, 2003:117-136). Bu arada vergi idaresinde çalışan kamu görevlilerinin özellikle tarafsızlık, nesnellik, eşitlik, dürüstlük ve çıkar çatışmasından kaçınma gibi etik ilkeleri gözetmemesi kamu hizmetinin etkin sunumunda gerekli olan güven unsurunun kaybına sebebiyet verecektir. Böylece kendisine haksızlık yapıldığı ya da yapılabileceği hissi taşıyan vatandaşlar mükellefiyet yükümlülüklerini yerine getirmede isteksiz davranabilecekler, hatta bilinçli olarak bu yükümlülüklerini yerine getirmeyebileceklerdir. Bu ise vergisel anlamda kamu kaynağı açısından ilgili mükellef ve işlemlerinin kayıtdışılığa itilmesi ile sonuçlanabilecek bir süreci de beraberinde getirmektedir. Diğer taraftan benzer bir durum kamu görevlilerinin özellikle ihaleler gibi eşitlik ve tarafsızlık ilkelerinin hakim olması gereken alanlardaki etik dışı davranışları yanında hukuka aykırı iş ve işlemleri ile sebep oldukları yolsuzluklarda da görülmektedir. Şimdi de kayıt dışı ekonomi ve etik ilişkisini; yolsuzluk ve etik arasındaki ilişki üzerinden anlatalım.

Yolsuzluğun temeli ya da özü kişisel çıkar gözetmektir. Yani çıkar çatışması olayın odağındadır. Her türlü yolsuzluk, etik dışıdır, etik ihlali demektir. Yolsuzlukla mücadelede, kuvvetlenen paradigma “etiklik”tir. Yasal müeyyideler de gereklidir ancak, şeffaflık ve süreklilik için “etik” kültür esastır (Berkman, 1-7).

Yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir. Yozlaşma,

iltimas veya rüşvet kavramları ile birbiri içine geçmiş anlamlar içeren yolsuzluk olgusunun, yolsuzluğu oluşturan unsurların farklı ağırlıklarda değerlendirilmesiyle, farklı şekillerde tanımları yapılmıştır. Ancak yapılan tüm tanımlarda üç ortak unsur görülmektedir. Bunlar yetkili birinin ya da kamu görevlisinin varlığı, yetkinin kural dışı kullanılması ve çıkar sağlanması unsurlarıdır. Bazı yazarlar bu unsurlara “gizlilik” ögesini de eklemektedirler. Başlıca yolsuzluk türlerini Siyasal Yolsuzluk ve Yönetimsel Yolsuzluk şeklinde sayabiliriz. Yönetimsel Yolsuzlukların Sınıflandırılması;

i. Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk (Rüşvet, Hara, Rant Kollama, Zimmet) ve

ii. Maddi Olmayan Çıkar Karşılığı Yolsuzluk:

- Kayırmacılık: Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm), Eş-dost Kayırmacılığı (Kronizm), Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık), Hizmet Kayırmacılığı),
- Patronaj,
- Oy Ticareti,
- Lobicilik,

şeklinde yapılabilir (Özsemerci, 2003:4-22).⁸

Yolsuzluk sadece sebebe bağlı olarak ortaya çıkan bir faaliyet değildir. Aşağıda göreceğimiz üzere yolsuzluğun ortaya çıkmasında rol oynayan ve kayıt dışı ekonominin nedenleriyle de örtüşebilecek belirli alt yapıların o toplumda mevcut olması gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde yolsuzluğun alt yapıları olarak şunlar sayılabilir (Özsemerci, 2003:13-22):

i. Devletin Siyasal Yapısı ve Yolsuzluk İlişkisi

Bürokratik Yapının Etkisi, Hızlı Personel Devri, Örgütlenme Yetersizlikleri.

ii. Toplumsal Yapı ve Yolsuzluk

Geleneksel Yapıların Güçlü Olması, Otoriter Devletin Sivil Toplum Çatışması, Hediyeleşme Geleneği, İnsan Unsurunun İhmal Edilmesi, Hızlı Nüfus Artışı, Kentleşme, Toplumsal Değişim, Kültür İkiliği.

iii. Ekonomik Yapı ve Yolsuzluk

Devletçi Politikanın Etkisi, Liberal Düşüncenin Etkisi.

Yukarıda yolsuzluğun sebepleri veya türleri olarak sayılan çıkar sağlama, kayırmacılık, lobicilik vb. hususlar ile yolsuzluğun alt yapılarından sayılan hediyeleşme geleneği gibi hususlar aslında kamu görevlileri için mevzuat altyapısı da kurulmuş olan etik ilkelere açıkça aykırı hususlardır. Yolsuzluk ifadesi, **Türk Ceza Kanunumuzda yer alan** Rüşvet, Zimmet, Görevi kötüye kullanma gibi suçlar ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda yer alan kamu zararını da kapsayan üst bir çatı kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluğa sebep olan faaliyet, iş veya işlem aynı zamanda genel olarak mevzuatta suç veya yaptırım anlamda karşılığı olan etik ilkelere de aykırılık teşkil etmektedir. Etik dışı ve mevzuata aykırı iş ve işlemlerle sebep olunan yolsuzluk sunulan kamu hizmetinin kalitesini etkilediği gibi birim maliyetini de etkilemektedir. Yolsuzluğun sebep olacağı kamu hizmet maliyetindeki artış maddi anlamda daha fazla kamu kaynağı ihtiyacını arttıracak manevi anlamda ise kamu hizmetinin etkin sunumu konusunda ve kamu kaynağı ihtiyacının gerçekliği konusunda, hizmetten yararlananların güvenini zedeleyecektir. Bu ise hukuka aykırı ve etik dışı davranışlarla sebep olunan yolsuzluğun maliyetine katlanmak istemeyen vatandaşları kayıt dışılığa itebilecektir.

⁸ ÖZSEMERCI, Kemal (2003)“Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri” Sayıştay Başkanlığı Yayınları , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYolsuz.pdf> (Erişim Tarihi 25.03.2014)

Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk arasında bazı potansiyel bağlantı noktaları mevcuttur. Bir defa yasal olmayan bu iki türde yer alan aktiviteler benzeri ortamlarda yeşerir. İkisi arasındaki ilişkiye dair temel iki görüş mevcuttur. Rose Ackermann'e göre kayıt dışı ekonomi yolsuzluğun ikamesidir. Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton ise, ikisi arasında tamamlayıcılık ilişkisi tespit etmektedir: Yolsuzluk ve rüşvetin yoğun olduğu ülkelerde kayıt dışılık da büyüktür. Yönetimde kalite düşüklüğü bireylere bürokratik gecikmelerden kaçınma imkanı tanırken kamu kaynaklarının kötü dağılımına neden olacağı ve mülkiyet hakları güvenliğini zedeleyeceği için işleyişi zorlaştırabilir. Johnson vd. yolsuzluğun resmi ekonominin düzgünce işlemesine engel olacağı bulgusunu elde etmektedirler. Savaşan ve Altundemir de dokuz OECD ülkesi özelinde yolsuzluğun daha fazla kayıt dışılığa neden olduğunu tespit etmektedirler (Aktan ve Savaşan, 2009:10-16).

Yolsuzluğun sonuçlarını genel olarak sayarsak şu sonuçlara ulaşabiliriz:

- i. Ekonomiye Olan Etkileri: Yolsuzluk kamu gelirlerini azaltırken kamu harcamalarını artırmaktadır. Böylece yolsuzluk, daha büyük mali açıklara yol açarak hükümetin sağlam bir mali politika yürütmesini zorlaştırmaktadır.
- ii. Yolsuzluğun Siyasal Sisteme Etkileri: Yolsuzluk amaçlı oluşturulan çıkar ve baskı grupları devletlerin politikalarını etkileyebilmektedirler. Yolsuzluk ayrıca piyasa ekonomisine olan güveni de zedelemektedir.
- iii. Gelir Dağılımına Etkileri: Yolsuzluk, gelir adaletsizliğini artırmaktadır. Çünkü iyi konumda bulunan bazı kişilerin, nüfusun geri kalanının aleyhine olacak şekilde hükümet faaliyetlerinden daha fazla avantaj sağlamasına imkan vermektedir.
- iv. Toplumsal Yapıya Etkileri: Yolsuzluk her şeyden önce hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da bireylerin tüm alanlarda kuralları çiğneme eğilimleri güçlenmektedir. Örneğin "Herkesin" rüşvet aldığı" bir yapı içinde, birey ile sistem arasında bir kısır döngü oluşmakta, bireyler sistemi, sistem de bireyleri besler hale gelmektedir.
- v. Yolsuzluklarla Büyüyen Devlete Olan Güvenin Zayıflaması: Yolsuzluk faaliyetlerinin doğal bir sonucu olarak ,devletten rant sağlayan çıkar ve baskı gruplarının sonu gelmeyen taleplerinin karşılanması için bunların kamudaki işbirlikçilerinin organizeleri ve çalışmaları ile devletin yapısı gittikçe büyür ve karmaşık bir hale gelecektir.
- vi. Kamu Yönetiminin Bozulması: İdari ve hukuksal yapının yolsuzluklar nedeniyle çarpıtılması sonucunda sistemin adil ve hukuka uygun olarak işlememesi sonucunda kamu yönetiminde bozulmalar, yozlaşmalar başlamaktadır (Çavuş).

Kayıt dışı ekonomi kavramından daha dar olan vergi kaçırma kararı da yolsuzlukla ilişkilidir. Co-well gibi birçok çalışmada ele alındığı gibi vergi kaçırıcı mükellefler beklenen faydalarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Mükellef gerçek gelirini beyan etmekle tamamını veya bir kısmını gizlemek arasında karar vermektedir. Vergi kaçırma ve vergi kaçırmanın boyutu ile ilgili kararı, en başta yakalanma olasılığı ve yakalandığında karşı karşıya kalacağı cezaya bağlıdır. Yolsuzluk yakalanma olasılığını azaltır. Çünkü, yolsuzluk kural ve düzenlemelerin daha zayıf uygulandığını işaret eder. Vergi kaçırıcı yakalansa bile görevliye belki de cezadan daha az miktarda rüşvet vererek kurtulma olanağı elde edebilir. Vergi mükellefi bu yolla kovuşturmadan kurtulma olanağına sahip olabilir. Vergi kaçırıcı, eğer ülkede kamu görevlileri etik dışı davranışlarla özel kazanç elde etme davranışı yaygınsa, daha az sos-

yal baskıyla karşı karşıya kalırlar. Özetle, yolsuzluk sadece “efektif” vergi yükünü artırarak değil aynı zamanda kayıt dışı kalmanın ekonomik ve/veya sosyal maliyetini azaltarak da daha çok kayıt dışılığa neden olabilmektedir (Aktan ve Savaşan, 2009:10-16).

Kayıt dışı ekonominin zararları ile ilgili olarak üzerinde durulan bir diğer önemli konu olayın ahlaki boyutuyla ilgilidir. Buna göre, kayıt dışı ekonomi devlete karşı bir başkaldırı yaratmakta, ahlaki değerleri bozmakta ve sonuçta enflasyon ve işsizliği artırırken yatırımı ve üretimi azaltmakta, sosyal barışın bozulmasına, suç ve suçlu sayısının artmasına yol açmaktadır. Vergi kayıp ve kaçığının hoşgörüsüyle karşılanması, toplumdaki suç anlayışını değiştirmekte, devlete ve topluma karşı işlenen suçlara karşı gösterilen hoşgörü ile başlayan süreç toplumsal ahlak anlayışında bozulmalara yol açmaktadır.

(Işık ve Acar, 2003:117-136)

Yolsuzluk değişik kanallardan kayıt dışı ekonomiyi etkileyebilmektedir. Johnson vd. (1998) “kuralların nasıl uygulandığı kurallardan daha önemlidir” vurgusu yaparak üç önermede bulunmaktadırlar: Birincisi, kural ve düzenlemeler yoğun olduğunda kayıt dışılığın GSYİH’ya oranı da yüksek olmaktadır. Kamu görevlilerinin ayrımcı ve farklı uygulama imkanları arttığında daha çok sayıda birey ekonomik faaliyetini kayıt dışı sektöre kaydırma güdüsü taşımaktadır. Birçok çalışma bürokratik yükün kayıt dışılığı artırdığını tespit etmektedir. İkincisi, “efektif vergi yükü” vergi oranları yanında vergi sisteminin yönetilmesi ile de ilişkilidir. Mükelleflerin devlet ve vergi sistemi algısındaki bozulmalar onların gönüllü uyumunun da azalmasına yol açacaktır. Üçüncüsü, kayıt dışılık kamu hizmetlerinin zayıflığından da etkilenerek büyüyecektir (Aktan ve Savaşan, 2009:11)

4.2- Özel Kesimin Etik Dışı Davranışlarının Kayıt Dışı Ekonomi İle İlişkisi

Kayıt dışı ekonomi vergi, istihdam, üretim vb. konularda farklı unsurları içinde barındıran geniş bir kavramdır. Ancak genelde kayıt dışılık vergisel kayıp açısından ele alınan bir kavramdır. Kayıt dışı ekonomiyi vergi bazlı ele aldığımızda, kamu görevlileri özelde de GİB görevlileri, etik kurallara uygun hareket ettikçe kamunun devlet algısı ve vergi sistemi algısı gelişecek ve kayıt dışı ekonomik faaliyette bulunma güdüsü azalacaktır (Aktan ve Savaşan, 2009:10-16). Yukarıda etik ile kayıt dışılık arasındaki ilişkiyi kurarken kamu görevlilerinin mevzuatta da ayrıca hüküm altına alınan etik ilkelere aykırı davranışlarının ve yolsuzluğun kayıt dışı ekonomide dolaylı etkisinden bahsetmiştik. Şimdi de vatandaşların kamusal yükümlülüklerini yerine getirmede kendilerine duyulan güvene ve bir etik ilkesi olarak dürüstlük ilkesine aykırı davranışlar ile kayıt dışılık arasındaki ilişkiyi ele alalım. Bu ilişkiyi vergi mükellefleri üzerinden ele aldığımızda beyan esaslı vergileme sisteminde vergi mükelleflerinin doğru ve dürüst beyanı, yani vergi beyanında etik davranmada ön plana çıkmaktadır.

Vergi etiği, vergi ödeme konusundaki içsel motivasyon olarak tanımlanmaktadır. Vergi etiğinin iktisadi ve kültürel gelişmişlik yönünden ileri düzeyde olan toplumlarda daha yüksek olduğu görülmüştür. Fakat son yıllarda vergi etiğinin sadece iktisadi gelişme düzeyi ile ilişkilendirilmeyip aynı zamanda vergi yükümlülerinin sosyo-psikolojik, kültürel ve etnik özelliklerinin daha çok hesaba katılması gerektiği ileri sürülmüştür. Özellikle vergi yükümlülerinin; vergi ödevlerini yerine getirirken, her ne kadar rasyonel davranacağı varsayılsa bile bireylerin ait oldukları referans gruplarından etkilendikleri açıktır. Buna göre, bireyin etrafındaki referans grubu vergi kaçırmayı benimsiyor ve onaylıyorsa birey de vergi kaçıracaktır ve bundan dolayı da etrafından hiçbir olumsuz tepki almayacaktır. Kişilerin vergiye karşı

duyarlılıklarının bu şekilde farklı olması kamu etiğinin kişiler üzerinde bıraktığı izlenimle de yakından ilgilidir. James ve diğerleri tarafından yapılan vergi etiği ilgili çalışmalarda kamu mali politikalarının en önemli ayakları olan kamu kaynaklarının tahsis ve dağıtım mekanizmalarının devlet tarafından adaletli yapıldığı düşüncesinin vergi etiğini olumlu yönde etkilediği ortaya konulmuştur (Kitapçı, 2010 :81-88)

Dolaylı vergilerin sorumlularca doğru bir şekilde tevki edilmek üzere gerçeğe uygun beyanı ve dolaysız vergilerin gerçeğe uygun beyanı vatandaşlık görevinin doğruluk ve dürüstlük ilkelerine bağlılık çerçevesinde yerine getirilmesi demektir. Diğer taraftan hem vergi hem de kayıt dışı ekonominin diğer unsurları olarak istihdam ve üretim gibi konular aynı zamanda ülkemiz mali sisteminde belli periyotlarla resmi bildirim esaslı getirilmiş konulardır. Örneğin vergi beyannameleri ve sigorta bildirimleri belirli tarihlerde beyan ve bildirim esasına bağlanmıştır. Burada her ne kadar daha sonra denetim öngörülse de asıl olan vatandaşın beyanına güvendir ve bundan dolayı etik ilkelerin önem kazandığı tüm gelişmiş ülkelerin vergi sisteminde beyan esasının hakim olduğu dolaysız vergiler dolaylı vergilere göre daha ağırlıklıdır. Beyan esasında devletin vatandaşına güveni esas olmakla birlikte vatandaşın da bu güveni kötüye kullanmaması ve vergi erozyonuna sebep olucu etik dışı hareketlerden ile hukuka aykırılıklardan uzak durması beklenir.

Bireyle devlet arasındaki ilişkilerin belirleyici unsurları olarak vergi etiği ile kamu etiği algılamaları toplumun etik anlayışının bir türevi ve yansımasıdır. Bu açıdan bakıldığında bireylerin davranışları toplumun etik anlayışını etkilediği gibi, kamu görevlilerinin etik anlayışı da merkezi ve yerel hükümetlerin etik anlayışının bir göstergesi olmaktadır. Bu yüzden hem bireysel etiğin hem de örgütsel etik değerlerin güçlendirilmesi diğer bir deyişle kamu yararı ile ödev ve sorumluluk etiğinin iç içe geçmesi, politik kültürün güçlendirilmesi vergi etiği ve kamu etiği ilişkisi açısından belirleyici olacaktır (Kitapçı, 2010 :81-88).

Vatandaşların etik dışı davranışlarından özellikle gerçeğe aykırı beyan ve bildirim gibi kayıt dışılığın en önemli sebepleri sayılabilecek faaliyetler hukuk sistemimizde idari ve adli cezai müeyyideler öngören hükümlere de aykırılık teşkil etmektedir. Diğer vatandaşların vergileriyle finanse ettikleri kamusal hizmetlerden yararlananların, muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge veya sahte belgeler düzenlemek veya kullanmak suretiyle vergi borçlarından kurtulmaya çalışmaları, gerçeğe aykırı beyanda bulunmaları ve ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi aslında diğer vatandaşlara yapılan bir haksızlıktır.

5- SONUÇ

Kayıt dışı ekonomi devlet gelirleri açısından verginin, çalışan kesim ve sosyal sigorta sistemi açısından istihdamın, katma değer ve milli gelirin tespiti konusunda üretimin, ticari ve ulusal güvenlik gibi konularda kaçakçılık vb. konular üzerinden maddi anlamda ele alınan bir konudur. Ancak kayıt dışı ekonominin bir diğer boyutu da kayıt dışı ekonomi aktörlerinin kendi faaliyetlerini kayıt dışı bırakma eğilimlerinde etkili olan iç dünyası yani kayıtdışılığın manevi ve soyut boyutudur. Günümüzde kayıt dışı ekonominin nedenleri üzerine yapılan gerek akademik araştırmalar gerekse kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusunda yetkili ve gönüllü otoriteler tarafından yapılan araştırmalarda kayıt dışılığın bu boyutunun ihmal edildiği düşünülmektedir. Zira insanların bir davranışta bulunmadan önce sahip olduğu düşünce dünyasını sadece maddi saiklerle açıklamak meselenin özünün tam manasıyla kavran-

mamasına sebep olacaktır. Gelirini gerçeğe uygun beyan etmeyen kişinin kayıt dışı bıraktığı vergiden maddi anlamda kazanç elde ettiği ve sadece bu yüzden gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu düşünceyle meseleyi ele alırsak konuyu eksik değerlendirmiş oluruz. Çünkü bu kişi vergilemede adaletsizlik olduğu kanısıyla da gelirini doğru beyan etmemiş olabilir. Yine buradaki kayıt dışılığı sadece maddi anlamda ele alırsak; bu mükellefin gerçeğe aykırı beyan etmek suretiyle kayıt dışı bıraktığı verginin kendisine maddi anlamda getirisini değerlendirirken bunun ahlaki olarak iyi kötü, etik yönüyle doğru yanlış, inanç yönüyle haram helal ve hukuk yönüyle legal-illegal değerlendirmesini yapıp yapmadığını hesaba katmamış oluruz. Oysaki yukarıda çalışmanın ilgili kısımlarında detayıyla belirtildiği üzere kayıt dışılığa giden süreç; kamu yönetiminde etik dışı davranışların sebep olduğu kötü yönetim algısı, harcamaların doğru yapılmadığı algısı, vergilemede adaletsizlik algısı, yine doğruluk, dürüstlük vb. etik davranış ilkelerine aykırı olarak vergi, istihdam ve üretim gibi konularda bildirim ve beyan yükümlülüğünü yerine getirmemek veya gerçeğe aykırı yerine getirmek gibi pek çok etik sebepten beslenen bir süreçtir. Bu anlamda kayıt dışı ekonomi ile etik arasındaki ilişki, boyutu hafife alınmayacak kadar önemli ve nedensellik arzeden bir ilişki niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C. C.; SAVAŞAN, F. (2009)“Kayıtdışı Ekonomi Ve Etik”, Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Kamu Görevlileri Etik Kurulu,<http://www.etik.gov.tr/Bilgi-Bankasi.aspx?id=1> (Erişim Tarihi 24.03.2014)
- BERKMAN, Ü. “Değişen Etik Anlayışı Ve Yolsuzlukla Mücadele” http://www.tbmm.gov.tr/etik-komisyonu/belgeler/makale_DegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf (Erişim Tarihi 28.03.2014)
- ÇAVUŞ, A. “Kayıt Dışı Ekonomi Yolsuzluk İlişkisi” http://www.kayitdisiekonomi.com/onsoz.html#_ednref14 (Erişim Tarihi 24.03.2014)
- ÇETİNTAŞ, H.; VERGİL, H. (2003) “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini” Doğu Üniversitesi Dergisi. 4 (1) 2003.
- ERKUŞ, H.; KARAGÖZ, K. (2009) “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini” Maliye Dergisi, Sayı 156 , Ocak-Haziran
- ERDOĞAN, M. Z. (2008)“Hâkimler ve yargı etiği kuralları”, 18/06/2008 (Radikal Gazetesi) <http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=7> (Erişim Tarihi 25.03.2014)
- GÖRMEZ, K.; ATAN, M.; ALTAN, Ş.; SANCAK, Ö.; GÜLEÇ, S.; ERALP, A.; PARILTI, C. (2009) “Etik, Kültür Ve Toplum” Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, <http://www.etik.gov.tr/BilgiBankasi.aspx?id=2> (Erişim Tarihi 25.03.2014)
- GÜLOĞLU, T. (2005) “TheReality of InformalEmployment in Turkey” Cornell University ILR School DigitalCommons@ILR<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf> (Erişim Tarihi 02.04.2014)
- ILO, International LaborOrganization(ILO) (<http://www.ilo.int/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm>) (Erişim Tarihi 02.04.2014)

- IŞIK, N.; ACAR, M. (2003) “Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar Ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme” Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, ss. 117-136.
- KİTAPÇI, İ. (2010) “Vergi Etiği Ve Kamu Etiği İlişkisi: Etik Algılamalar Açısından Bir Değerlendirme” Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2010 Issn: 1309-8020 http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_EBD/arsiv/2010_2/10ismail_kitapci.pdf (Erişim Tarihi 28.03.2014)
- ÖNDER, İ. (2001) “Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergileme” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 23-24 No lu Sayı, Ekim 2000-Mart 2001
- ÖZSEMERÇİ, K. (2003) “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri” Sayıştay Başkanlığı Yayınları , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TK-YYolsuz.pdf> (Erişim Tarihi 25.03.2014)
- USTA, A. (2011) “Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlâk” Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 2
- URL-1 http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=k_sebepleri_tum (Erişim Tarihi 24.03.2014)
- URL-2 http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=k_sonuc_lari_tum (Erişim Tarihi 24.03.2014)
- URL-3 http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=istatistik_oecd_40 (Erişim Tarihi 24.03.2014)