T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Mali Hukuk Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Hukuki Düzenleme Politikası

Mustafa ÇOLAK
2502070189

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Esra EKMEKÇİ ÇALICIOĞLU

İstanbul, 2012

T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER
1982 ENSTİTÜSÜ

DOKTORA

TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı :**MUSTAFA ÇOLAK** Numarası : **2502070189**

Anabilim/Bilim Dalı : **MALİ HUKUK** Danışman Öğretim Üyesi: **PROF.DR.ESRA EKMEKCİ ÇALICIOĞLU**

Tez Savunma Tarihi : **14.02.2012** Tez Savunma Saati : **13:00**

Tez Başlığı : **KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE HUKUKİ DÜZENLEME STRATEJİSİ**

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin **35. Maddesi** uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜ'NE** OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUY~~LA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF.DR.ESRA EKMEKCİ ÇALICIOĞLU		Kabul
2- PROF.DR.ABİLLUR YALTI		Kabul
3-PROF.DR.S.ATEŞ OKTAR		Kabul
4-PROF.DR.GÜLSEN GÜNEŞ		Kabul
5-DOÇ.DR.MAHMUT KAŞIKÇI		Kabul

Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Hukuki Düzenleme Politikası

Mustafa ÇOLAK

ÖZ

Kayıtdışı ekonomi olgusu; tanımlanması, nedenleri, sonuçları ve ölçülmesi bakımından oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Kısa vadede olumlu etkilere sahip olmasına karşın, uzun vadede çalışanların sosyal güvenlik haklarının tam olarak kullanılamamasına, devletin vergi gelirlerinin düşmesine ve dolayısıyla kamu açıklarının artmasına, haksız rekabete ve gelir dağılımın bozulmasına yol açmaktadır. Bu yapı içerisinde iyi bir analiz, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması sürecinde uygulanacak politikaları doğrudan etkileyecektir. Türkiye örneğinde, kayıtlı ekonomi ile birbirlerini tamamlayıcı olarak beliren, alınacak her türlü tedbire karşın yok edilemeyecek ve her ekonomik yapıda var olacak kayıtdışı ekonomi ile mücadeledeki amaç, boyutlarının sorun olmayacak bir seviyeye çekilmesidir. Tez çalışmasında öncelikle, kayıtdışı ekonominin her yönüyle tanımlanması üzerine ulusal ve uluslararası düzlemde sorun irdelenmiş ve sonrasında mücadele için geliştirilen çözüm önerileri ele alınmıştır. Ayrıca kayıtdışı ekonomi ile bağlantılı konular, ayrı başlıklar halinde değerlendirilmiştir. Sorunun tanımı ve geliştirilen çözüm önerileri, kayıtdışı ekonominin kendi sistematiği içerisinde analiz edilmiş ve tespit-analiz, teşvik, önlem ve sürdürülebilirlik politika paketi önerileri şeklinde dört kategoride mücadele politikası açıklanmıştır. Çalışmanın bütününe bakıldığında kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinde en önemli faktörün, siyasi kararlılıkla desteklenen ve kurumsal bir yapı içerisinde üretilip yürütülebilecek bir devlet politikası olduğu söylenebilecektir.

Legal Regulation Policy in Combating The Informal Economy

Mustafa ÇOLAK

ABSTRACT

Informal economy has a quite complex structure in terms of description, idendifiying the causes, consequences and measurement. Altough it has positive effects in the short term, It leads to full unusable social security rights of employees, falling the state tax revenues and therefore an increase in public deficits, unfair competition and deterioration of income distribution in the long term. In this structure, a good analysis will directly affect the policies to be implemented in process of registration of informal economy. In the case of Turkey, informal economy which is emerged as a complement to the registered economy could not be reset despite every measure and will last in every economic structure, should be kept to a size not be a problem. In the thesis study, primarily the matter was examined at the national and international level for the identification of informal economy with all aspects and then proposals developed to fight the matter were discussed. In addition, issues linked to the informal economy were discussed in separate sections. Description of the matter and developed solutions have been analyzed in the informal economy own systematics and strategy to combat the informal economy is described in four categories as a packages of the detection-analysis, promoting, prevention and sustainability of policy recommendations. Looking at the whole of the study, it can be said that the most important factor in the legal regulation policy in combating the informal economy is that a state policy supported by political determination and to be produced and carried out within the an institutional structure.

ÖNSÖZ

Son dönemlerin en önemli gündem maddelerinden, belki de en önemlisini kayıtdışı ekonomi ve bu bağlamda kayıtdışı ekonomi ile mücadele kapsamında yürürlüğe konulacak hukuki düzenlemeler oluşturmaktadır. Vergi kaçırmadan, uyuşturucu kaçakçılığına, ücretsiz aile işçilerinden, karapara aklamaya kadar uzanan geniş bir yelpazede, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin ortaya çıktığı görülmektedir.

Vergi başta olmak üzere sosyal güvenlik kesintileri gibi gelir kayıplarına bağlı bütçe dengelerini bozan ve kaliteli kamu hizmeti sunumunu etkileyen, resmi istatistiklerin doğru bilgi üretmesini zorlaştırarak ekonomi politikalarının etkinliğini azaltan, istihdam gücünün çalışma koşullarını kötüleştirerek sosyal güvenlik şemsiyesi dışında bırakan, adil bir vergileme rejimini kısıtlayan, ekonominin rekabet gücüne zarar veren ve nihayetinde etkin bir kaynak dağılımını zorlaştıran kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması, sayısız faydalar sağlayacaktır.

Kayıtdışı ekonominin kapsamında bulunan karapara aklama, uyuşturucu kaçakçılığı, rüşvet, irtikap, yolsuzluklar, silah ticareti ve suç unsuru içeren diğer yasadışı faaliyetlerle mücadelede sağlanacak başarının da, siyasi, ekonomik ve sosyal hayatımıza olumlu etkiler getireceğine şüphe yoktur.

Gerek yasadışı ve suç unsuru içeren ve gerekse yasal olmakla otoritelerin bilgisi dışında gerçekleştirilen faaliyetler, kayıtdışı ekonominin kapsamı içerisinde yer almaktadır. Böylesine geniş bir ölçekte ortaya çıkan kayıtdışı ekonomi içerisinde tez çalışması, daha ziyade yasal olarak tanımlanmış faaliyetlerden idarelerin bilgisi ve kontrolü dışında gerçekleştirilen ve vergi ve sosyal güvenlik alanlarında belirginleşen ekonomik kayıtdışılığın amaç edindiği vergi kaçırma ve kayıtdışı istihdamla mücadele politikası şeklinde sınırlandırılmıştır. Dolayısı ile yasadışı, suç unsuru ihtiva eden faaliyetlerin yöneldiği karapara, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi kayıtdışı ekonomi bileşenleri tez kapsamına ve analize dahil edilmemiştir.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede, belli belirsiz hangi amaca hizmet ettiği bilinmeyen paradoksal mevzuat değişimleri, sistemi daha da karmaşık hale getiren birtakım sorunlar silsilesi haline dönüşmektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacı, kayıtdışılığın azaltılması sürecinde hangi hukuki düzenlemelerin hayata geçirilmesi

gerektiği, düzenlemelerin taşıması gereken ortak dilin ne olacağı, mevcut ekonomik düzenle nasıl eşgüdüm içerisinde ele alınabileceği başta olmak üzere, bir politika haritasının ortaya konulmasına yardımcı olabilmektir. Bu politika belirlenirken, toplumsal ve ekonomik yansımaları irdelenerek tek yönlü bir bakış açısı yerine bütüncül, ortak bir anlayışı yansıtan ve sorunun çözümüne odaklı bilimsel bir politika seti oluşturulması kriterleri, ayrıca önem taşımaktadır.

Kendi başına kayıtdışı ekonomi ile ilgili ulusal ve uluslararası düzlemde ortaya konulamamış ortak bir tanım eksikliği, kapsamının belirsizliği ve bunlara paralel mücadelenin hangi araçlarla yapılabileceğine yönelik karmaşa, tez çalışmasındaki en büyük zorluklardan biri olmuştur. Türkiye örneğinde hacminin büyük boyutlara ulaştığı pratik sonuçlarıyla kabullenilmesine rağmen, halen kurumsal bir muhatap bulamayan kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönelik yeterince bilgi ve istatistik üretilmeyişi, diğer bir sorunlu alanı oluşturmaktadır. Kurumlarca üretilen ancak değişik kaygılarla şeffaf bir şekilde paylaşılması tercih edilmeyen bilgi kaynaklarına erişim imkansızlığı ise yapısal bir sorunu gözler önüne sermektedir.

Son olarak, tez konusunun tespitinden tezin okunma aşamasına kadar ve tezle ilgili gerekli düzeltmeleri yapmam konusunda değerleri zamanlarını ayırarak katkıda bulunan, tez danışmanım Sayın Prof.Dr. Esra EKMEKÇİ ÇALICIOĞLU, Sayın Prof.Dr. S.Ateş OKTAR, Sayın Prof.Dr. Billur YALTI, Sayın.Prof.Dr. Gülsen GÜNEŞ ve Sayın Doç.Dr. Mahmut KAŞIKÇI ’ya teşekkürü bir borç bilirim. Tez çalışmasında, baştan itibaren fikirleri ile yardımlarını esirgemeyen Sayın Doç.Dr. İlhami SÖYLER, Sayın Dr. Hüseyin IŞIK ve Sayın Yard.Doç.Dr. Z.Ertunç ŞİRİN’e ayrıca teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZ…….....	iii
ABSTRACT……..	iv
ÖNSÖZ…….	v
İÇİNDEKİLER…….	vii
TABLOLAR LİSTESİ……..	xiii
ŞEKİLLER İSTESİ…….....	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ…..……	xv
GİRİŞ…….....	1

BİRİNCİ BÖLÜM
KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI, ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ, SONUÇ ve ETKİLERİ

1.1.KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI VE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ…….....	5
1.1.1. Kayıtdışı Ekonomi Tanımı ve Belirleyici Unsurları.…….....	5
1.1.2. Kayıtdışı Ekonominin Ortaya Çıkış Nedenleri……...……...	15
1.1.2.1. Mali Nedenler..…….……	20
1.1.2.2. Ekonomik Nedenler……...……...	31
1.1.2.3. Sosyal ve Psikolojik Nedenler …….	42
1.1.2.4. Siyasi Nedenler. ……...	48
1.1.2.5. Hukuki Nedenler...……	49
1.1.3.Kayıtdışı Ekonominin Ölçüm Modelleri ve Büyüklükler……...	51
1.1.3.1.Direkt Yöntemler……...	52
1.1.3.2. Endirekt (Dolaylı) Yöntemler……..…...……..	53
1.1.3.3.Model Yaklaşımlar…….	57
1.1.3.4. Büyüklükler……...	60
1.1.4. Kayıtdışı Ekonominin Diğer Alanlarla İlişkisi……..	67
1.1.4.1.Kriz Ortamları-Kayıtdışı İstihdam İlişkisi…….	67
1.1.4.2.Kayıtdışılık-Karapara(Suç Geliri) ve Yolsuzluk/Sahtecilik İlişkisi…….	69

1.1.4.3.Kayıtdışılık-Rekabet Gücü İlişkisi……..... 76
1.2.ULUSLARARASI BOYUTUYLA KAYITDIŞI EKONOMİ……... 77
1.3.ANAYASAL YARGIDA KAYITDIŞI EKONOMİ……..... 81
1.4.KAYITLI VE KAYITDIŞI EKONOMİNİN SONUÇ ve ETKİLERİ…... 87
1.4.1.Kayıtlı Ekonominin Sonuç ve Etkileri Üzerine Swot (Gzft) Analizi……. 88
1.4.2. Kayıtdışı Ekonominin Sonuç ve Etkileri Üzerine Swot (Gzft) Analizi……. 90

İKİNCİ BÖLÜM
KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEYE YÖNELİK HUKUKİ DÜZENLEME ve UYGULAMALAR

2.1.HUKUKİ DÜZENLEME ve UYGULAMALAR……..….……... 98
2.1.1.Çek Kanunu …….…….. 98
2.1.2 Harçlar Kanunu…….. ……..….…. 100
2.1.3.Varlık Barışı Kanunu 102
2.1.4.Karapara (Suç Geliri) ile Mücadele ……... 105
2.1.5. Elektronik İmza ve Elektronik Vergi İdaresi … ……..…… 107
2.1.6.Vergi Uygulamaları…… 113
2.1.6.1.Kurumlar Vergisinde İndirim…… 113
2.1.6.2.Enflasyon Muhasebesi Uygulaması……... 115
2.1.6.3.Bankacılık Sistemi-Denetim İşbirliği…… 116
2.1.6.4.Denetim Kapasitesinin Artırılması…… 117
2.1.6.5.Vergi İncelemelerine Getirilen Objektif Kurallar…….. 118
2.1.6.6.Vergi Borçlarına İlişiksiz Belgesi Uygulaması…….. 121
2.1.6.7.Muafiyette Belge Saklama Zorunluluğu…… 123
2.1.7.Kayıtdışı İstihdamla İlgili Yapılan Uygulamalar…….. 124
2.1.8 (KADİM) Projesi…… 128
2.1.9 Diğer Uygulamalar..…… 134
2.2.KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEDE ULUSLARARASI ÇÖZÜMLER…….. 138
2.2.1. IMF Çözümlemesi……. 138
2.2.2. AB Çözümlemesi...…… 141

2.2.3. Bağımsız Ülke Çözümlemeleri…….. 145
2.2.3.1. A.B.D……..……..... 146
2.2.3.2. Bulgaristan……. 148
2.2.3.3. Arnavutluk……..... 149
2.2.3.4. Şili……. 150
2.2.3.5 Mısır……..... 150
2.2.3.6.Ürdün……...…….. 151
2.2.3.7.Romanya……...…… …… 152
2.2.3.8.Çin Cumhuriyeti (Tayvan) ……..……. 153
2.2.3.9.İspanya……..……..... 154
2.2.3.10.Tunus……..…….. 155
2.2.3.11.İtalya……..…….. 156
2.2.3.12. Rusya……..……. 158
2.2.3.13.İngiltere……..…….. 159
2.2.3.14.Almanya……..……..... 160
2.2.3.15.Ukrayna……..…….. 162
2.2.3.16.Kanada……..……. ……. 163
2.2.3.17.Yunanistan……..……..... 165
2.2.3.18.Hollanda Antilleri……..…….. 166
2.2.4.Ülke Deneyimlerinden Öne Çıkan Ortak Politikalar……..... 167
2.2.4.1.Vergileme …… 169
2.2.4.2.Sosyal Güvenlik ve İş Hayatı Düzenlemeleri……..... 173
2.2.4.3.Çalışma Hayatı Düzenlemeleri…….. 175
2.2.4.4.Uygulamayı Güçlendirme……..…… 177
2.3. ULUSAL-ULUSLARARASI BELGELERDE KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELE…...…….…..... 180
2.3.1.AB Müktesabatı, Ulusal Program ve İlişkili Belgeler….……... 180
2.3.1.1.2006-2007 Dönemi AB Genişleme Stratejisi Raporu…… 180
2.3.1.2. 2007-2008 Dönemi AB Genişleme Stratejisi ……..…… 181
2.3.1.3. 2010 yılı Türkiye İlerleme Raporu ……..... 181
2.3.1.4. 2011 yılı Türkiye İlerleme Raporu…… 182
2.3.1.5. 2006 Yılı AB Konsey Kararı…...……... ……..…… 183
2.3.1.6. 2008 Yılı AB Konsey Kararı…… 183
2.3.1.7. Katılım Öncesi Ekonomik Programlar…….. ……... 183
2.3.1.8. Ulusal Programlar…….…… 187
2.3.1.9.2007 Yılı Avrupa Toplulukları Komisyon Kararı……..... 188

2.3.2.Ulusal Belgelerdeki Mücadele Anlayışı ve Getirilen İlkeler…….. 189
2.3.2.1. Orta Vadeli Programlar …….……... 189
2.3.2.2. Orta Vadeli Mali Planlar…….……...…...…..... 192
2.3.2.3. 2011 Yılı Gelir İdaresi Başkanlığı Performans Programı.... 194
2.3.2.4. 2009-2011 Dönemi Gelir İdaresi Başkanlığı Performans Programı…….. 195
2.3.3.Stratejik Plan ve Kalkınma Planındaki İlkeler…… 195
2.3.3.1.2009-2013 Dönemi Gelir İdaresi Başkanlığı Stratejik Planı
2.3.3.2.Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)...……... 197

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEYİ OLUMSUZ ETKİLEYEN TEMEL UNSURLAR

3.1.MÜCADELEYİ OLUMSUZ ETKİLEYEN YAPISAL SORUNLAR….. 201
3.1.1.İdari Yapılanma Noksanlıkları ve Uygulama Sorunları……. 201
3.1.2.Teşkilatlanma ve Yapısal Etkenlerin Oluşturduğu Zaafiyet……... 202
3.1.3.Vergi Teşvikleri- Kayıtdışılık İkilemi ve Analizi……... 203
3.1.4.Denetimsizlik Mekanizmasının Sisteme Katkısı…… 207
3.1.5.Kayıtdışılığı Besleyen Yapısal Diğer Faktörler…….. 211
3.2.KAYITDIŞILIĞI DOĞRUDAN-DOLAYLI BESLEYEN PRATİK FAKTÖRLER……. 212
3.2.1.Yeminli Mali Müşavirlik Kurumunun Sisteme Yansımaları…….. 213
3.2.2.Etik Değerlerin Kayıtdışı ile İlişkisi……... 215
3.2.2.1.Kavramsal Çerçeve…… 216
3.2.2.2.Piyasa Aktörlerinin Vergi Kaçırmaya Bakışı…… 216
3.2.2.3.Vergi Etiğini Etkileyen Faktörler…….. 217
3.2.2.4.Piyasa Aktörlerinin Uyum Maliyeti……... 219
3.2.2.5.Vergi Etiği-Kayıtdışılık Yaklaşımı Sonuçları…… 220
3.2.3.Vergi Güvenlik-Otokontrol Mekanizmalarının Kaldırılması…..... 221
3.2.3.1.Vergi İade Sisteminin Kaldırılması……... 223
3.2.3.1.1.Belge Düzeninin Yerleşmiş Olduğu Yanılgısı……... 224
3.2.3.1.2.Fiş (Belge) Toplama Gerekliliği veya Alma Bilinci.. 224
3.2.3.1.3.Uygulamanın Teknik Olarak Zaafiyeti…….. 225

3.2.3.1.4.Belge Kavramına Yabancılaşma Eğilimi……... 225
3.2.3.2. Asgari Vergilemenin Kaldırılması…… 226
3.2.4. Bürokratik Engeller ve Baskı Grupları…….. 228
3.2.5.Alınacak Önlemlerin Zaafiyeti ve Beklentilerle Uyumsuzluğu …. 229

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEDE İZLENECEK POLİTİKA ve ÖNERİLER

4.1.HUKUKİ DÜZENLEME POLİTİKASI…… 231
4.1.1.Hukuki Düzenlemelerdeki Yanlışlıklar ve Uygulama Sonuçları.. 231
4.1.2.Temel Noktalar ve Sosyo-Ekonomik Çözümler……..... 234
4.1.3.Hukuki Düzenlemelerin İrdelenmesi ve Genel Konsolidasyonu… 235
4.2.İZLENECEK POLİTİKALARIN GENEL SIRALAMASI ……. 237
4.2.1.Mali İdarenin Güçlendirilmesi ve Yapılandırılması……... 238
4.2.2.Hukuki Metinlerin Eşgüdümü ve Uyumlaştırılması……... 239
4.2.3.Hukuki Metinlerin Sosyal Ekonomi ile Uyumlaştırılması……. 240
4.2.4.Kamu Maliyesinde "Mali Kural" İkilemi……..... 241
4.2.5.Kayıtdışılık Avantajının Bertaraf Edilmesi……..... 250
4.2.6.Mükellef Haklarının Korunması ve Etkinleştirilmesi……. 251
4.2.7.Düzenlemelerde İzlenecek Yöntem Analizi..……. 253
4.3.HUKUKİ DÜZENLEMELER İÇİN BİR EYLEM STRATEJİSİ: KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELE STRATEJİSİ ULUSAL EYLEM PLANINA GENEL BİR BAKIŞ…..... 254
4.3.1.Planın Temel Dinamikleri…….……..……..... 255
4.3.2.Planın Temel Öngörüsü ve Ortaya Koyduğu Model…...…….. 256
4.3.3.Planın Öngördüğü Eylemler……..... 257
4.3.4.Plana Temel Eleştiriler……..... 259
4.3.5.Uygulamadan Ortaya Çıkan Sonuçlar…… 261
4.3.6. Uygulama Sonuçlarının Analizi……. 263
4.4. POLİTİKA ÖNERİ PAKETLERİ……..……... 265
4.4.1.Kayıtdışı Ekonominin Tanımı ve Analizine Yönelik Öneriler (Tespit ve Analiz Paketi)…….……. 266
4.4.2.Kayıtdışı Ekonomi Nedenlerinin Bertaraf Edilmesine Yönelik

Öneriler (Teşvik Paketi) …..... 269
4.4.3.Kayıtdışı Ekonomiye Karşı Alınacak Önlemlere Yönelik Öneriler (Önlemler Paketi)……. 283
4.4.4.Kayıtdışı Ekonominin Doğal Seviyesinin Korunmasına Yönelik Öneriler (Sürdürülebilirlik Paketi)…….. 297

SONUÇ……. 319
KAYNAKÇA…… 324
1. Kitap, Makale ve Tebliğler…….. 324
2. Elektronik Kaynaklar……... 343
3. Ulusal/Uluslararası Rapor, Program, Plan ve Diğer Belgeler……. 346
4. Anayasa Mahkemesi Kararları, Vergi Kanunları ve Tebliğleri…….. 349
ÖZGEÇMİŞ…….. 352

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Global Gözlemlenemeyen Ekonominin Bileşenleri…… 11
Tablo 2: Kayıtdışı Ekonomi Faaliyetlerinin Türleri ……..…….. 12
Tablo 3: Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler ……..…….. 29
Tablo 4: Türkiye'deki Sektörel Yapılar ve Avrupa Komparatör Seti……..... 32
Tablo 5: Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam…….…..... 35
Tablo 6: İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler……. 36
Tablo 7: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu…….…….…. 37
Tablo 8: Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçüm Yöntemleri ……..... 52
Tablo 9: Kayıtdışı Ekonomi Büyüklüğü ile İlgili Tahminler……..... 62
Tablo 10: Kayıtdışı Ekonominin Dünya Genelindeki Ortalama Bölgesel Büyüklükleri…… 64
Tablo 11: Şeçilmiş Bazı Ülkeler Bazında Kayıtdışı Ekonomi ……... 65
Tablo 12: OECD Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi ….…… 66
Tablo 13: Yıllar İtibariyle Vergi Kaybı……... 91
Tablo 14: Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Gelir Kaybı (2009)……..... 92
Tablo 15: GSYİH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yükü (TL)…….…… 114
Tablo 16: Ülkeler Bazında Şirket Kurma Maliyetleri……. 135
Tablo 17-a: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Vergilemeye Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu……...……..... 172
Tablo 17-b: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Sosyal Güvenlik ve İş Hayatına Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu……...…….. 174
Tablo 17-c: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Çalışma Hayatına Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu……...……. 176
Tablo 17-d: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Uygulamayı Güçlendirmeye Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu……..…… 179
Tablo 18: Vergi Türleri İtibari ile Toplam Vergi Harcaması Tahminleri……... 205
Tablo 19: Temel Vergi Türleri İtibari ile Bütçe Gelir Tahminleri ……. 205
Tablo 20: Denetim Elemanı Sayısı ve Toplam Personele Oranı……..... 209
Tablo 21: Mükelleflerin Uyum Maliyetlerini Artıran Hususlar…… 219
Tablo 22: Gönüllü Uyum ve İnceleme Verileri……..... 261
Tablo 23: Gelir İdaresi Başkanlığı 2009 Yılı Seçilmiş Bazı Performans Hedef ve Göstergeleri…… 262
Tablo 24: 2009 Yılı Merkezi Yönetim Gelirlerinin Oransal Dağılımı…… 317

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:	Kayıtdışı Uygulamalar Yaygın mı?.....	15
Şekil 2-3:	Kayıtdışı Ticari Uygulamalar…….....	16
Şekil 4:	Kayıtdışılığın Dinamikleri……...	20
Şekil 5:	Gerçek ve Resmi Vergi Yükleri (1970-1998)…….....	22
Şekil 6:	Kıdem Tazminatı Parametreleri –Uluslararası Karşılaştırma……..	27
Şekil 7:	OECD Ülkelerinde İstihdam Üzerindeki Vergi Yükü…….....	30
Şekil 8:	Türkiye'deki İşletme Büyüklüğüne Göre Kayıtdışılık Oranları ve İstihdam Yapısı (2001 – 2006)……	33
Şekil 9:	Kayıtdışı Ekonomi Neden ve Gösterge Değişkenlerinin İlişki Modellemesi…….....	60
Şekil 10:	Firmaların Büyümeleri Önündeki Unsurlar…….	90

KISALTMALAR LİSTESİ

AATUHK	6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
A.B.D	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
A.e.	Aynı Eser/Makale
AB	Avrupa Birliği
AMK	Anayasa Mahkemesi Kararı
Bkz.	Bakınız
Çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DV	Damga Vergisi
DYMIMIC	Dynamic Multiple Indicators and Multiple Causes (Dinamik Çoklu Gösterge ve Çoklu Neden Yaklaşımı)
Ed.	Editör
EUROSTAT	European Community Statistical Office (Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi)
GV	Gelir Vergisi
GVK	193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	İnternational Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IRS	İnternal Revenue Service (Amerikan Gelir İdaresi)
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
(KADİM) Projesi	Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Projesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KEP	Katılım Öncesi Ekonomik Programı
k.g.	Karşı Görüş
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
KV	Kurumlar Vergisi
KVK	5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (Yeni)

MB	Maliye Bakanlığı
MASAK	Malî Suçları Araştırma Kurulu
MERİKAS	Merkezi İşgücü Kayıt Sistemi
MIMIC	Multiple Indicators and Multiple Causes (Çoklu Gösterge ve Çoklu Neden Yaklaşımı)
MTK	Maliye Teftiş Kurulu
(MTK VEDEBİS)	Maliye Teftiş Kurulu Vergi Daireleri Denetim Bilgi Sistemi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OVP	Orta Vadeli Program
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
p.	Sayfa/Sayfalar
R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa/Sayfalar
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
Swot (Gzft)	Strengths (Güçlü Yönler), Weaknesses (Zayıf Yönler), Opportunities (Fırsatlar) ve Threats (Tehditler)
T.C	Türkiye Cumhuriyeti
TL	Türk Lirası
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜRMOB	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
TYEC Projesi	Türkiye'de Kamu Hizmetlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi
v.d.	Çok Yazarlı Eserlerde İlk Yazardan Sonrakiler
VUK	213 sayılı Vergi Usul Kanunu
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonominin ikili yapıdan kurtarılarak etkin işleyen bir ekonomik sistemin oluşturulması ve sürdürülebilir bir kalkınma modeli ile nihai safhada büyüme ve kişi başı milli gelir rakamlarının artırılması, temel amaçlardan biridir. Ekonominin kayıtdışı ve kayıtlı bir görünüm arzettiği ikili yapıda, hukuki düzenlemelere uyulmadan vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin ödenmediği bir sistem, birey ve şirketlere oldukça özgür bir ortam sağlayacaktır. Kayıtlı sistemde ise hukuki düzenlemelerin emrettiği kurallara uygun hareket edenler, tüm yasal mali yükümlülüklerini yerine getirip faaliyet göstermeye çalışacaklardır.

Birinci durumda yani mükelleflerin kayıtdışı ekonomi faaliyetleri yoluyla kayıtlı mükelleflere nazaran bir rekabet üstünlüğü sağladığı söylenebilecektir. Daha az maliyet, daha az bürokrasi, kayıtdışı mükellefler tarafından sunulan mal ve hizmetlerin fiyatlarını aşağı çekecek ve dolayısı ile tüketicilerin de düşük fiyat avantajından faydalanmaları mümkün olacaktır. Kamu açısından kayıtdışı ekonominin yansımaları, toplumsal çürümeden vergi kayıp ve kaçağı ile bütçe dengelerinin bozulması, rekabet eşitsizliği ile kaynak dağılımını olumsuz etkilemesi, ekonomi politikalarının oluşturulmasında istatistiği verileri çarpıtması, çalışanların sosyal güvenlikten yoksun bırakılmaları gibi çeşitli alanlarda görülebilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin ekonomik sonuçlarına bakıldığında bir boyutu, yasal olarak tanımlanmış ancak idarelerin bilgisi ve denetimi dışında gerçekleştirilen faaliyetlere bağlı düşük vergi bildirimleri ve kaçak istihdam gibi şekillerde ortaya çıkmaktadır. Kaçakçılık, insan ticareti, karapara aklama gibi yasadışı ve genel olarak hürriyeti bağlayıcı ceza öngören faaliyetler ise kayıtdışı ekonominin diğer bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu faaliyetlerin önlenmeye çalışılmasındaki amaç, vergi almak veya kaçak istihdamı bertaraf etmekten ziyade yasadışı sektörü ve elde edilen geliri ortadan kaldırma, genel ahlak ve kamu düzenini koruma, toplumsal yozlaşma ve çürümeyi engellemeye yöneliktir.

Kayıtdışı ekonominin gerek yasadışı ve gerekse yasal olmakla beraber idarelerin bilgisi dışında gerçekleşen ve nihayetinde her iki durumda da hukuki

kurallara aykırı tüm faaliyetleri bünyesinde barındırması, doğal olarak devasa bu faaliyet yelpazesinin tamamının analizi, tespiti ve önerilecek çözüm süreçlerini zorlaştırmaktadır.

Yukarıda belirtilen sakıncalar dikkate alındığında daha net ve belirgin öneriler getirilebilmesi için çalışma kapsamı, kayıtdışı ekonomi içinde yer alan ve sadece yasal faaliyet alanlarında kamu otoritelerinin bilgisi dışında bırakılan eylemlere bağlı vergi kaçağı ve kayıtdışı istihdamla mücadele ile sınırlandırılmıştır. Dolayısı ile çalışma kapsamına, yasadışı ve konusu suç teşkil eden eylemlerin yöneldiği kara para, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi faaliyetler dahil edilmemiştir.

Bu çerçevede, tez çalışmasının birinci bölümünde kayıtdışı ekonominin tanımı yapılarak kavramsal çerçevesi oluşturulmuş, ulusal ve uluslararası çalışmalar kapsamında kayıtdışı ekonominin nedenleri üzerinde durulmuştur. Ekonominin diğer alanlarında yaşanan ve kayıtdışılığı besleyen faktör ve gelişmelerin, doğrudan veya dolaylı etkisi de ayrıca incelenmiştir. Ayrıca kayıtdışı ekonomi büyüklüklerine, kullanılan ölçüm tekniklerine göre yer verilmiştir.

Aynı bölümde, uluslararası boyutuyla kayıtdışı ekonomi olgusuna temel başlıklardan biri olarak değinilmiştir. Anayasal yargı düzleminde konu ile ilgili yaklaşım tarzı da ayrıca incelenmiştir. Kayıtdışı ekonominin olumsuz etkileri veya karşıt olarak kayıtlı ekonominin olumlu etkilerinden yola çıkılarak, her iki ekonomik yapının Swot (Gzft) analizi yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, idarelerin sorunun çözümünde kullandıkları metodoloji hakkında fikir edinilebilmesi açısından, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzlemde resmi belge ve programlara konunun nasıl yansıtıldığı ele alınmıştır.

Öte yandan mücadelede uluslararası örgütlenmelerin izledikleri yöntemler, ortaya çıkan ortak çözüm stratejileri incelenmiş, Türkiye örneğinde kayıtdışılıkla mücadele içeren belli başlı hukuki düzenlemeler ve örnek uygulamalara yer verilmiştir. Bu kapsamda, istihdam boyutunda dar kapsamlı ortaya konulmuş kayıtdışılık araştırması ve kayıtdışılığın önlenmesi modeli olarak gündeme getirilen (KADİM) projesinin ayrıntıları ve sonuçlarına değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, yapılan hukuki düzenlemeler ve fiili uygulamalarla kayıtdışı ekonomi mücadele stratejisi veya felsefesinin ne derece zayıflatıldığı işlenmiştir. Mücadaleyi olumsuz etkileyen idari yapılanma noksanlıkları, denetim sistemi zaafiyeti, müşavirlik sisteminin ortaya koyduğu yozlaşma, piyasa aktörlerinin etik değerlerindeki aşınma, yetersiz vergi teşvik modeli gibi önemli başlıklar, değerlendirmeye alınan konular arasındadır. Önemli bir başlık olarak vergi etiği veya ahlakı konusunda yapılmış geniş çaplı bir araştırmadan hareketle, kayıtdışılığın daha ziyade sosyolojik yapısı, ayrıca değerlendirilmiştir.

Dördüncü bölüm olarak tasarlanan çalışmanın bu kısmında ise mücadele politikası, önceki hukuki metinlerin uygulama hata ve yanlışlıkları ile hukuki metinlerin toplumsal sosyal ekonomi ile uyumsuzluğunu giderecek, kayıtlı ekonomiye geçişin direnç noktalarını zayıflatacak bir perspektifte çizilmeye çalışılmıştır. Bölümde, bugüne kadar ortaya konulmuş en somut devlet projesi hüviyetine haiz Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı, eleştirel bir bakış açısıyla irdelenmiştir. Alt bölümlerinden biri olarak, kamu mali sistemini şeffaf, öngörülebilir, disipline edebilecek bir çıpa sistemine kavuşturma yoğun çabaları eşliğinde, Mali Kural* açılımının, kamu gelirleri, kayıtdışı ile mücadele felsefesine uyumu, diğer politikalarla eşgüdümü bağlamında ayrıntılı analizi yapılmıştır.

Önceki bölümlerde yapılan tespit, analiz ve açıklamalardan yola çıkılarak, dördüncü bölümünün politika öneri paketleri kısmında, kayıtdışı ekonominin gelişmiş ülkelerdeki doğal sürdürülebilir boyutlarına çekilmesini kolaylaştıracak 4 ana kategoride izlenecek politikalar sıralanmıştır.

Bu ana kategorilerden biri tespit ve analiz paketinde önerilen araçlarla, öncelikle ulusal düzeyde kayıtdışı ekonominin net olarak tüm boyutlarıyla ortaya konulmasını temin edecek çalışmaların yapılması gerekliliğine işaret edilmiştir. Teşvik paketi ile kayıtdışılığı besleyen gerekçeler de dikkate alınarak kayıtiçi faaliyetleri özendirecek politika araçları açıklanmıştır. Önlem paketi ile de, bir yandan kayıtiçi faaliyetler teşvik edilirken diğer tarafta ödül-ceza anlayışı içerisinde

---

* Mali kurallar, makro ekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin tesis edilmesi için temel ekonomik ve mali göstergelerde sayısal bazı hedeflerin ve sınırlamaların ve aynı zamanda prosedürlerin belirlenmesi şeklinde tanımlanabilir.

kayıtdışı faaliyetlerin saptanıp kontrol edilmesini amaç edinen çözüm önerileri ortaya konulmuştur.

Son olarak, kayıtdışı ekonominin literatürdeki tanımı ile, doğal seviyesinin sürdürülebilirliğine yönelik politika paketi içinde güçlü bir siyasi irade tesisi, etkin bilinçlendirme faaliyetlerinin yürütülmesi, maliye politikalarının tek elden belirlenmesi, vergi yapısının doğrudan vergileme anlayışına uygun yapılandırılması, nakdi ekonomiden kaydi ekonomiye geçiş gibi temel yapısal reform taleplerinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Sonuç itibariyle hukuki düzenlemelerde izlenecek ortak politikalarla uyumlu olarak somut ve ayrıntılı, çoğu ilk defa dillendirilen toplam 41 öneri arasında,

- MERİKAS sistemi ile işçi kayıt sisteminin oluşturulması,
- Tüm kamusal düzenlemelerin yürürlüğü öncesinde, kayıtdışı ekonomi etki analizlerinin yapılmasının zorunlu hale getirilmesi,
- Vergi kredisi sistemi ile vergi alacağının garantiye alınması,
- Vergi denetimlerinde eşanlı (cari) denetim modeline geçilmesi,
- Düz oranlı vergileme ile vergi ödemelerinin, işletme devamlılığını etkilemeyecek seviyeye çekilmesi,
- Meslek mensupları için mali sorumluluk sigorta uygulaması getirilmesi,
- Vergi kaçaklığını ihbar mükelefiyetinin bir kamu görevine dönüştürülmesi,
- Kamu ve özel bilgi sistemlerinin entegre edilerek servet unsurlarının takibinin kolaylaştırılması,
- Gelirin kavranmasında yeniden net artış teorisine geçilmesi,
- Denetim kapasitenin artırılmasında bağımsız denetimden faydanılması, diğer denetim birimlerine inceleme alanları ile sınırlı vergi kaçaklarını doğrudan bildirme yetkisi verilmesi,

gibi özgün açılımlar belirtilmiştir.

Böylelikle sorunun bilimsel çözümüne yönelik bütüncül, birbirini tamamlayan, ortak ve uyumlu bir uygulama anlayışını bünyesinde barındıran bir politika seti ve hukuki düzenleme politikası modeli çıkarılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI, ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ, SONUÇ ve ETKİLERİ

1.1.KAYITDIŞI EKONOMİ TANIMI VE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Gelişmişlik düzeyinin bir göstergesi olarak kabul edilebilecek ekonominin kayıtiçi faaliyet göstermesi, nihai hedef olarak tek başına bir yol haritası ortaya koymaktadır. Küreselleşme ve AB' ye tam üyelik müzakerelerinin yoğun olarak yaşandığı süreç, Türkiye'de kayıtdışılık probleminin ve besleyen dinamiklerin analizini zorunlu hale getirmekte ve sağlanacak başarının sürece olumlu olarak yansıyacağı bilinmektedir.

Bu açıdan bakıldığında problemin analiz edilebilmesi, sürece etki eden tüm belirleyici ve değişken faktörlerin tespiti ve bu tespitlerden yola çıkılarak ekonominin dinamiklerine uygun kabul edilebilir hukuki süreçleri işletmek ve politikaları belirlemek gerekmektedir.

Yapısı itibariyle belli bir kategoride sınıflanması, tanımlanması ve ötesinde ölçümlenmesi çok da kolay olmayan kayıtdışı ekonomi veya kayıtdışılık olgusunun, ilk zorluğu buradan başlamaktadır. Bununla beraber, gerek ulusal pratik uygulamalar ve gerekse uluslararası perspektiften olaya bakıldığında, sorunun çözümüne öncelikle sorunun tanımlanması ile başlanabilecektir.

1.1.1. Kayıtdışı Ekonomi Tanımı ve Belirleyici Unsurları

1. Genel Çerçeve

Kayıtdışı ekonomi çok boyutlu ve değişik faaliyetleri kapsayan oldukça karmaşık bir olgudur. Bir yönüyle, bir iktisadi üretim veya tüketim faaliyetinin başka bir üretim veya tüketim faaliyeti üzerinde olumlu veya olumsuz etkisi olarak tanımlanan dışsallık veya dışsal ekonomi, tarafların bilgi ve amacı dışında gerçekleştiğinden kayıtdışı ekonomi ile özdeşleşebilmekte ve başkaları üzerinde reel

etkiler bırakmaktadır. İktisadi kararların bu şekilde etkilenmesinden kayda geçmesi ve bildirilmesi gerektiği halde bildirilmeyenler kayıtdışı ekonomi sınıfında nitelendirilebilmektedir.[1] Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinden tanımlanamaması, ölçülememesi veya saptanamamasına bağlı parasal bir etkiye sahip olanlar, birer dışsallık kaynağı olmakta ve dışsallık oluşturmaktadır.[2]

"Kayıtdışı", "gölge", "yeraltı", "gayriresmi" ve "enformel" terimleri ile genellikle eşanlamlı kullanılan kayıtdışı ekonomi kavramı[3], bu çeşitliliği, kayıtdışı ekonomiyi oluşturan faaliyetlerin içeriğindeki çeşitlilikten almaktadır. Kayıtdışı ekonomi kavramı yanında, kara (black), gizli (hidden), yasadışı (illegal), alacakaranlık (twillight) gibi pek çok kavram bazen birbirinin yerine bazen birbirini tamamlayacak şekilde kullanılmaktadır. Aslında yukarıdaki her bir kavram geniş anlamdaki kayıtdışı ekonomi kavramının alt bileşenlerini oluşturmaktadır. [4]

Ev işleri, özel ders vermek, kullanılmış eşya ve araç alıp satmak, tamirat ve bakım işleri, kaçak çalışmak veya çalıştırmak, kitap, kaset, CD veya bazı sanat ürünlerinin kopyalanması suretiyle alım satımı, tarımsal içerikli üretimin ve ticaretinin kısmen veya tamamen gizlenmesi, hırsızlık, falcılık ve büyücülük, tefecilik, kumar ve bahis oyunları, alkollü içecekler ve uyuşturucu üretimi ile ticareti, fuhuş ve benzeri eğlence ticareti, rüşvet, irtikap, yolsuzluk, silah ticareti ve suç unsuru içeren faaliyetler, yasadışı döviz ticareti, çalışan işçi sayısının düşük gösterilmesi, sağlık ve benzeri profesyonel bazı hizmetlerin gizlenmesi, günlük normal ücretli çalışma harici ikinci bir kayıtsız işte çalışmak, bavul ticareti gibi uluslararası mal ticareti faaliyetleri, kayıtdışı ekonominin alt tanımlamalarına uygun örnekler olarak verilebilmektedir.[5]

Faturasız mal ve hizmet alım satımları, mükelleflerin satışlarını yasal defterlerine kaydetmemeleri, fazla ve yersiz karşılık ayırarak vergi matrahını azaltmaları, gerçek dışı belge kullanmaları, örtülü sermaye ve örtülü kazanç

---

1 Turgut Gümüş, "Dışsallık ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** 3-2000, s.67.

2 Gümüş, **a.g.m.**, s.68.

3 Dünya Bankası, **Kayıtdışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar,** Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Rapor No. 48523-TR,. 2 Mart 2010, s.5.

4 Hasan Aykın,"Kayıtdışı Ekonominin Yaygın Olduğu Ortamda Karapara ile Etkin Mücadele Mümkün Mü?", **Yaklaşım**, Sayı: 183, Mart 2008 , s.201.

5 Harun Bal, "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzluk ve Kayıtdışı Ekonomi: Kırgızistan Bavul Ticareti Örneği", **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 215, 2004, s.74.

dağıtmak yoluyla dönem kazancını düşürmeleri[6], muhasebe hileleri ile varlıkların değerini olduğundan düşük göstermeleri, hesapları amaçları dışında kullanmaları, bilanço kalemlerini gerçek duruma uygun düzenlememeleri ve bu yolla bazı kazançları kağıt üzerinde varlıklar içerisinde göstermeleri gibi yöntemlere, birer vergi kaçırma tekniği olarak rastlanılmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi tanımı içerisinde mevcut faaliyetin gizliliği belirtilmek isteniyorsa, gölge ekonomi, gizli ekonomi, saklı ekonomi, yeraltı ekonomisi, alacakaranlık ekonomisi; faaliyetin yasadışılığı belirtilmek isteniyorsa kara ekonomi, gri ekonomi, illegal ekonomi veya yasadışı ekonomi; faaliyetin devletin bilgisi dışında tutuluyor olması belirtilmek isteniyorsa gayrı resmî ekonomi, resmî olmayan ekonomi, enformel ekonomi veya kayıtdışı ekonomi ve son olarak faaliyetin önemsiz olması sebebiyle resmî GSMH kayıtlarında tutulmayışı belirtilmek isteniyorsa marjinal ekonomi, ikinci ekonomi, ikincil ekonomi gibi ifadelerin kullanımlarına rastlanılmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi, devletten gizlenen, kayda geçirilemeyen ve bu sebeple denetlenemeyen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıktığımızda, bazı kayıtdışı ekonomi faaliyetleri yasadışı faaliyetler olduğu halde, bazıları ise yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, dolayısıyla vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. [7]

Suç sektörü ile kayıtdışı ekonominin suç sektörü dışında kalan diğer alt sektörleri farklılaşmakta ve dolayısıyla yürütülen mücadelenin amaçları değişmektedir. Kayıtdışı ekonominin suç ekonomisi dışında kalan boyutu ile mücadelede amaç kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almak iken; suç ekonomisi-karapara ile mücadelede amaç bu sektörü ve elde edilen geliri ortadan kaldırmaktır. Buradan hareketle kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin iki temel amacı olduğu ifade edilebilir. Birincisi, devletin ekonomik faaliyetleri kayıt ve beyan altına alarak yasaların öngördüğü koşullarda vergi toplaması, bu ekonomik büyüklüğü vergi, istihdam ve milli gelir boyutlarıyla kavraması; ikincisi, suç kaynaklı ekonomik

---

6 Suphi Aslanoğlu, Seyfi Yıldız, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi Olgusu, Bu Olguyu Azaltmaya Yönelik Çözüm Arayışları ve Bir Öneri: Rasyo Analizi Yoluyla Etkin Bir İnceleme Sisteminin Oluşturulması", **Sosyoekonomi Dergisi**, Temmuz-Aralık 2007, s.142.

7 GİB, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010,** Strateji Geliştirme Daire Yayın No: 87, Nisan 2009, s.3.

faaliyetleri denetim altında tutarak önlemesidir. Devletlerin yasadışı faaliyetlerden gelir (vergi) elde etmek gibi bir yaklaşımı ve amacı olacağı düşünülemeyeceğinden bu sektörü kayıt altına almaktan da söz edilemez.

Bunların yanı sıra, kayıtdışı ekonomi kapsamında değerlendirilen ekonomik faaliyetler, genel ekonomi içerisinde piyasa kurallarına göre yürütülen ekonomik faaliyetlerden farklı özellikler arzetmektedir. Bu özellikler genel olarak gelir ve fayda sağlaması, istatistiksel olarak ölçülememesi, kanunsuz ve kuralsız olması ve ahlaki olmaması olarak sıralanabilir.[8]

Yukarıda yer verilen tanımlamalar, kayıtdışı ekonominin yasadışı suç sayılan veya sayılmayan yöntemlerle faaliyetlerin kanun ve kuralların çizdiği sınırlar dışında gerçekleşmesi şeklinde özetlenebilir. Bununla birlikte, kayıtdışı ekonomi tanımı dışında vergi mevzuatında vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri yoluyla vergi matrahının aşınması anlamına gelen vergi erozyonu[9] yöntemi ile bizzat devletin kendi yasal düzenlemeleri ile kayıtdışında bıraktığı faaliyetler de bulunmaktadır.

Vergi kanunlarında, yaklaşık 600 maddede, vergi kanunları dışında kalan kanunlarda da 138 adet vergi harcaması ya da kamu gelirlerinden vazgeçilen gelir kalemi devletin iradi ve yasal olarak vergilememe hakkını kullandığı alanlardır. Örnek olarak 2007 yılında vergi harcaması tahmininin, gerçekleşmesi beklenen vergi gelirlerine oranı, yaklaşık %7,6 iken[10], 2009-2011 dönemi ortalamasına bakıldığında, bu oranın yaklaşık %6,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir.

2. Uluslararası Düzlemde Bakış

Tanımlanmasında yaşanan sorunlar, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini de ölçmede temel bir soruna işaret etmektedir.[11] Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin uluslararası düzlemde tanımlanması amaçlarına yönelik olarak değişik kuruluşlarca çalışmalar yapılmıştır. 1983 yılında ilk uluslararası konferansın gerçekleştirildiği Almanya Bielefeld konferansında amaç kayıtdışı üzerine tanımsal sorunlar hakkında genel ilkeleri ortaya koymak olmasına rağmen bir uzlaşıya varılamamıştır.

---

8 **A.e.**, s.3.

9 Nurettin Bilici, Adem Bilici, **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s.169.

10 MB Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, **Vergi Harcamaları Raporu**, Ekim 2007, s.29.

11 Friedrich Schneider, Dominik H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", **Journey of Economic Literature,** Volume XXXVIII, March 2000, p.82.

Nihayetinde, çok farklı tanımlamalar ve bu tanımlamalara bağlı farklı ilkeler kullanılmıştır.[12]

Daha dar ve sınırlı bir tanımlama ile kayıtdışı, bireylerin ve işletmelerin nakit ödeme sistemlerini kullanarak veya diğer yöntemlerle faaliyetlerini ve gerçek vergi sorumluluklarını devlet, düzenleyici otoriteler, vergi idaresi ve kayıt kuruluşlarından gizleme şeklinde özetlenmektedir.

Birleşmiş Milletler, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini, saklanmış üretim (concealed production) ve yasadışı üretime (illegal production) yönelik faaliyet üretim faaliyeti kapsamında kalan bölümü olarak tanımlarken, EUROSTAT kara ekonomi ve yasal olmayan ekonominin toplamı olarak ele almaktadır.[13]

Ekonomik politikalarının rasyonelliğine yönelik ileri sürülebilecek nedenlerden biri, toplumun ekonomi politika önlemlerine karşı gösterdiği tepki olarak ortaya çıkmaktadır.

Demokrasilerde bireyler kamu hizmetleri hakkındaki tercihlerini seçimler veya daha aktif biçimde örgütlü sivil hareketler, sendikalar ve diğer baskı grupları, doğrudan seçimler ve diğer iletişim kanalları ile ortaya koyarlar (voice option). Bu yolla ekonomik politikaları etkileme ve yönlendirme amacı güdülür. Tam tersi bir opsiyonda ise firmalar kayıtdışı ekonomi faaliyetine katılma, firma yerleşkesini değiştirme, vergi kaçırma, yasadışı faaliyetlerde bulunma gibi alternatif yollarla (exit option) tepkilerini ortaya gösterebilmektedir.[14] Siyasi katılım hakları ne kadar güçlü ise vergi ahlaki o kadar güçlü olacak ve siyasi katılım yoluyla vergiye ilişkin karar verme mekanizmasına katılan bireylerin kamuya olan güveni ve vergi uyumu da o derece artacaktır.[15]

---

12 Abdullah Savaş, "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi", **Mali Klavuz**, Temmuz-Eylül 2009, s.103.

13 Yener Şişman, **Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiye'deki Enformel Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar**, T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1165, Eskişehir 1999, s. 21-22.

14 Friedrich Schneider, Dominik H.Enste, **The Shadow Economy: An İnternational Survey,** Cambridge University Press, 2002, p.180-181.

15 Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, "Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa",**Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar,** Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010,s. 264.

Kayıtdışılık, temel olarak sıkı ve pahalı düzenlemeler, özellikle fırsat eksikliğine bağlı dışlama teorisi, diğer yandan kayıtlı olmanın vasat yararları nedeniyle kendi adına çalışma ve kamu kuruluşlarına olan güven eksikliğine bağlı "çıkış" teorisi şeklinde tanımlanmaktadır. Kamunun ağır vergi ve sosyal güvenlik yükleri altında ezilen bireyler için kayıtdışı ekonomi bir çıkış alternatifi olarak görülmekte ve hiçbir diğer seçeneği olmayan işgücü, normal ölçülerin altında ve düşük ödeme koşullarında tek alternatif olarak kayıtdışılığı tercih edebilmektedir.[16]

Kayıtdışı ekonomiyi tanımlamak için yeraltı, gölge, gri, gayriresmi, gözlenmemiş, saklı, paralel, ikinci veya koruyucu ekonomi tabirleri yanında en genel kullanım şekliyle, kanun ve düzenlemelerle tam bir uyum içerisinde olmayan bazı durumlarda kaçakçılık veya zehir tacirliği gibi kendisi bizzat kanundışı faaliyetler şeklinde ortaya çıkan ekonomik faaliyetler olarak adlandırılmaktadır.[17]

Bir fabrika işçisinin, ikinci bir iş olarak ruhsatlı olmayan bir taksiyi sürüyor olması, bir su tesisatçısının, bir müşteri için bir su borusunu onarması ve karşılığında belgesiz nakit ödeme kabul etmesi ve vergi idaresine kazancını bildirmemesi, bir ilaç satıcı simsarının bir cadde köşesinde bir müşteriyle satış işlemi gibi sayısız örnekler, yeraltı, gölge veya kayıtdışı ekonominin bütün örnekleridir. Bu örneklerde faaliyetler, hem yasal ve yasadışı olarak gerçekleşir ve trilyonlarca dolar yasal belgelere yansımaz. Böylelikle resmi verileri (İşsizlik, işgücü, gelir, tüketim gibi) güvenilmez yapar ve bu veriler ışığında şekillenen politika ve programlar, uygunsuz ve kendini yalanlayan bir formatta ortaya çıkarlar.[18]

Yapılan tüm tanımlamalar ışığında global gözlemlenemeyen ekonomi veya kayıtdışı ekonomi, temel olarak iki ayırt edici element tarafından şekillenmektedir[19]:

- Ülkelerin var olan mevcut yasal düzenlemelerine göre yürütülen faaliyetlerden elde edilen gelirlerin bir kısmının beyan dışı bırakılması veya tamamen otoritelerin bilgisi dışında saklanması,

---

16 Ana Maria Oviedo, Mark R.Thomas, Kamer Karakum-Özdemir, **Economic Formalitiy; Causes, Costs and Policies- A Literature Survey,** World Bank Working Paper No. 167, 2009, p.1.

17 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, Global Forum on Competition, 2009, p.11.

18 Friedrich Schneider, Dominik H.Enste, "Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", **IMF**, March 2002, p. 2.

19 Artem Prokhorov, "The World Unobserved Economy: Definition, Measurement, and Optimality Consideration ", **St. Petersburg State University**, May 2001, p.7-8.

• Ülke kanunları tarafından yasaklanmış yasadışı faaliyetler

Global bazlı kayda girmeyen ekonomik faaliyetlerin yasal ve yasadışı faaliyetler olarak gruplandırılmasında da yukarıda yapılan tanımdan hareket edilebilecektir (Tablo 1).

Tablo 1 :Global Gözlemlenemeyen Ekonominin Bileşenleri[20]

Yasadışı Global Gözlemlenemeyen Ekonomi	**Yasal Global Gözlemlenemeyen Ekonomi**
Yasadışı mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımı.	Vergi ve diğer yasal yükümlülüklerdne kurtulmak için bilinçli olarak otoritelerden gizlenen yasal üretim faaliyetleri.
Sahte, yetkisiz ve taklit ürün ve sanatsal teliflerin üretim ve satışı.	Küçük ve kayıtsız ev işletmelerinin kendi adlarına veya kayıtsız işçileri yoluyla yasal üretim faaliyetleri.
Yetkisiz üreticiler tarafından yasal ürünlerin yasadışı üretimi.	
Karapara aklama, rüşvet, kaçakçılık.	

Kaynak: Prokhorov

Yukarıda yapılan açıklamaların ortak bir görünümü ve konsolidasyonu olarak (Tablo 2)'de, kayıtdışı ekonominin ne olduğu ve hangi faaliyetlerin kayıtdışı ekonomi olarak nitelendirilebileceği konusunda yeterli ve kapsamlı bilgiler sunulmaktadır. Tablodan da görüleceği üzere; kayıtdışı ekonomi faliyetleri yasadışı ve suç unsuru içeren faaliyetler ile yasadışı ancak suç unsuru içermeyen faaliyetler olarak iki gruba ayrılmaktadır.

Birinci grupta, çalınmış malların ticareti, zehir tacirliği, kumar oynama, kaçakçılık, sahtekarlık, kadın ticareti parasal işlemleri; çalıntı veya kaçak mal ve zehirin takası, kendi tüketimi için ilaç/zehir üretimi ve tüketimi ise parasal olmayan işlemleri oluşturmaktadır.

[20] **A.e.**, p.13.

Öte yandan, kendi çalışmasından beyan edilmemiş gelir, yasal mal ve hizmetlerle ilişkili beyan edilmemiş faaliyetlerden elde edilen ücret ve varlıklar, çalışana sağlanan fayda ve indirimler, suç unsuru bulunmamakla beraber yasadışı kabul edilen ekonomik faaliyetler olarak gruplandırılmıştır. Sayılan bu unsurlar, aynı zamanda parasal bir sonuç doğuran faaliyetlerdir. Bu grup içinde yer alan yasal mal ve hizmetlerin takası, kendi hesabına iş yapma ve komşu yardımı faaliyetleri ise parasal olmayan işlemleri ifade etmektedir.

Tablo 2 : Kayıtdışı Ekonomi Faaliyetlerinin Türleri [21]

Faaliyet Türü	**Parasal İşlemler**	**Parasal Olmayan İşlemler**
Yasadışı Faaliyetler (Suç unsuru içeren)	Çalınmış malların ticareti, zehir tacirliği, Kumar oynama; Kaçakçılık; Sahtekarlık, kadın ticareti	Çalıntı veya kaçak mal ve zehirin takası, kendi tüketimi için ilaç/zehir üretimi ve tüketimi
Yasadışı Faaliyetler (Suç Unsuru İçermeyen)	Kendi çalışmasından beyan edilmemiş gelir. Yasal mal ve hizmetlerle ilişkili beyan edilmemiş faaliyetlerden elde edilen ücret ve varlıklar. Çalışana sağlanan fayda ve indirimler.	Yasal mal ve hizmetlerin takası, Kendi hesabına iş yapma ve komşu yardımı

Kaynak: Structure of table from Lippert and Walker, **The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact**, Vancouver, B.C., The Frazer Institute, 1997.

Yukarıdaki örneklerden de görüldüğü gibi, yeraltı, gayriresmi, veya paralel ekonomi olarak adlandırılan kayıtdışı ekonomi, sadece yasadışı faaliyetleri kapsamaz, parasal veya parasal olmayan işlemlerden elde edilmiş mal ve hizmet üretim gelirlerinin rapor edilmemiş kısmını da içerir. Bu yüzden kayıtdışı ekonomi, genellikle vergiye tabi olacak olan ve vergi otoritelerine bildirilmesi zorunlu bütün ekonomik faaliyetleri oluşturur.

[21] Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.79.

Kayıtdışı ekonominin büyümesi, yok edici bir çevrimi tetikleyebilir. İşlemler vergiden arındırılmış olarak vergi gelirlerini olması gerekenden daha alt seviyelerde tutarlar. Vergi bazında veya uyumundaki aşınma, hükümetlerin vergi oranlarını artırması ve paralel kayıtdışı ekonomiye geçişin hızlanması ile kamu bütçe kısıtlamaları daha kötü bir hale gelir. Diğer bir yansıması da yerli ve yabancı işçilere büyüyen bu ekonominin gerekli teşvikleri sunması olabilecektir.[22]

3. Genel Bir Kavramsal Çerçeve ve Türkiye Uygulaması

Kayıtdışı ekonomi oldukça geniş bir ekonomik faaliyet zincirini bünyesinde barındırmaktadır. Gerek ulusal ve gerekse uluslar arası düzlemde çizilen kavramsal çerçeve ışığında, kayıtdışılık kendi sistematiğinde yasal-yasadışı bir ayrımı barındırmadığından kamu düzenlemelerine aykırı ve kamu otoritelerinin denetimi dışında gerçekleştirilen her türlü faaliyetin, kayıtdışı ekonomi faaliyeti şemsiyesi adı altında birleştirilmesinde bir sakınca olmayacaktır. Bu tanım hem yasalarla yasaklanmış kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, hem de yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla da vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıkan ekonomik faaliyetleri de içerecektir.[23]

Belgelendirilmeme işlemine bağlı olarak muhasebe kayıtlarının yapılmaması ve milli gelir hesaplarına yansımaması[24] da kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin bir sonucudur. Kayıtdışı ekonominin bu anlamda, uyuşturucu ticareti, örgütlü suçlar gibi faaliyet ve kazançları kapsayan karapara ekonomisi ile yasal ancak kamu düzenlemeleri ve mükellef iradesi ile vergilendirilmemiş vergi dışı ekonomi toplamından oluştuğu söylenebilecektir.[25] Daha öz bir ifadeyle, devletin bilgi ve

---

22 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.78.

23 Vedat Gürbüz, "Kayıtdışı Ekonomi, Vergi Kaçırma ve Vergi Denetimi" konulu bildiri, **4.Oturum:Vergi Kaçakçılığına Karşı Mücadele 23. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 7-11 Mayıs 2008, Antalya, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, s. 252.

24 Abdulkadir Bilen, "Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemede Muhasebe Meslek Mensuplarının Rolü ve Bir Anket Çalışması: Doğu Anadolu Bölgesi Örneği", **Muhasebe ve Denetime Bakış**, Ocak 2008, s.104.

25 Savaş, **a.g.m.,** s.104.

kontrolü dışında yasal ve yasadışı faliyetler, kayıtdışı ekonominin genel tanımını vermek için yeterli olacaktır.[26]

Kayıtdışı ekonominin en yaygın uygulama alanları olarak, kayıt altına alınmayan satışlar (vergi kaçırma maksadıyla) ve eksik beyan edilen/kayıtdışı istihdam (işgücü piyasası düzenlemeleri ve katkı payı ödemelerine tabi olmamak için) gelmektedir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini, yasal ancak kamu idarelerinin bilgisi dışında gerçekleşen faaliyet alanları ile sınırlamak, oldukça kapsamlı bu alanda üretilecek politika önerilerini daha somut, uygulanabilir ve net hüviyete kavuşturabilecektir. Kaldı ki kayıtdışı ekonomi içinde hangi faaliyet alanı seçilirse seçilsin her birinin kendine özgü terminolojisi, çerçevesi, mevzuatı ve literatürü, ayrı ve özgün bir çalışma konusu olmayı hak etmektedir. Dolayısı ile çalışmamızda bu anlamda, karapara ve karapara ile mücadele başta olmak üzere suç sektörü alanlarına temas eden konulara temas dışında ayrıntılı yer verilmemiştir.

Bu doğrultuda, çalışmanın kapsamı ile sınırlı olarak Türkiye'de üç farklı temel işletme türünden bahsetmek mümkündür[27]:

1.Tamamen kayıtlı işletmeler. Bazı işletmeler vergilendirme, istihdam, tescil v.s tüm yasal ve idari düzenlemelere uygun hareket etmektedir. Sonuçta, faaliyetler kayda alınmakta, yasal vergi ve diğer sorumluluklar yerine getirilmekte, gerçek ücret ve değerler üzerinden beyan edilmektedir. Ayrıca; söz konusu işletmeler istihdam mevzuatı uyarınca çalışanlarını tescil ettirmekte, iş güvenliği, işçi sağlığı ve kıdem tazminatı hususlarındaki diğer düzenlemelere uymaktadırlar. Kurumsallaşmış büyük ölçekli firmalar, sendikalaşmış kuruluşlar ve devlet kontrollü şirket ve kurumlar, bu kategoride sınıflandırılabilmektedir.

2.Tamamen kayıtdışı işletmeler. Bazı işletmeler tamamen kayıtdışıdır, tamamen kayıtlı olan firmalara nazaran tescil, vergi ve istihdam yükümlükleri gibi yasal ve idari açıdan mevzuata uygun hareket etmemektedirler. Aslında resmen var olmayan işletmeler niteliğinde olan bu işletmeler, ne ekonomik faaliyetlerini ilgili

---

[26] Hakan Erkuş, Kadir Karagöz, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi kaybının Tahmini", **Maliye Dergisi**, Sayı: 156, Ocak-Haziran 2009, s. 127.

[27] Dünya Bankası**, a.g.e**., s.18.

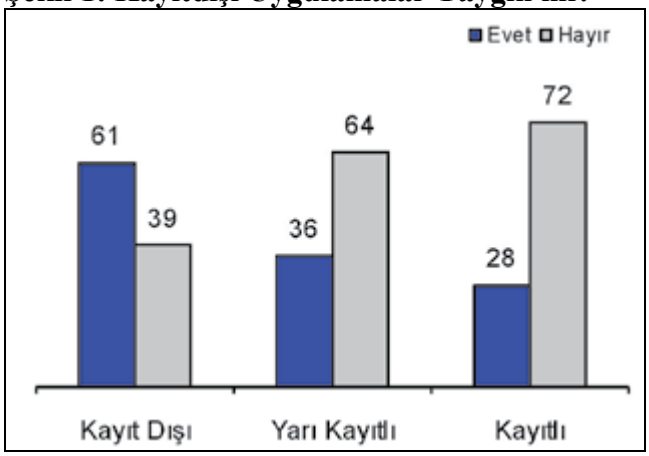
kamu yetkililerine beyan etmekte ne de vergi veya sosyal güvenlik primi ödemektedirler.

3.Yarı kayıtdışı işletmeler. Bu kategoride yer alan işletmeler ise resmen tescil edilmiş olmakla birlikte, vergi ve istihdam yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemekte ya da istihdam mevzuatının tamamına uygun hareket etmemektedirler. Türkiye'de işletmelerin büyük çoğunluğu vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları ve belediye gibi devlet dairelerinde ya da diğer ilgili meslek örgütlerinde tescilli durumdadır. Ancak söz konusu işletmeler gelirlerini eksik beyan edebilmekte, istihdam ettikleri işçileri bildirmemekte veya ücretlerini gerçek değerler altında göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında kayıtdışılığı, genel olarak satışlarını ve istihdamını eksik beyan eden tescilli işletmeler düzeyinde bulmak mümkündür.

Dünya Bankası tarafından Türkiye'de 17 farklı sektörde yapılan yatırım anketi sonuçları da kayıtdışı ekonominin kayıtlı firmaların kayıtdışı işlemleri nedeniyle ortaya çıktığını desteklemektedir. Şirket satışlarının sadece %50'lik kısmının rapor edildiği yani kayda alınarak vergilendiği bir sonuç[28], kayıtdışı ekonominin firma ölçeği gözetmeksizin yapısı hakkında daha aydınlatıcı bilgiler sunmaktadır.

Daha geniş ekonomi kapsamında kayıtdışılık algıları, kayıtdışı ve yarı kayıtdışı işletmeler arasında daha yaygındır. Aşağıdaki firma anketi de bu algıyı ortaya koymaktadır (Şekil 1).

Şekil 1: Kayıtdışı Uygulamalar Yaygın mı?



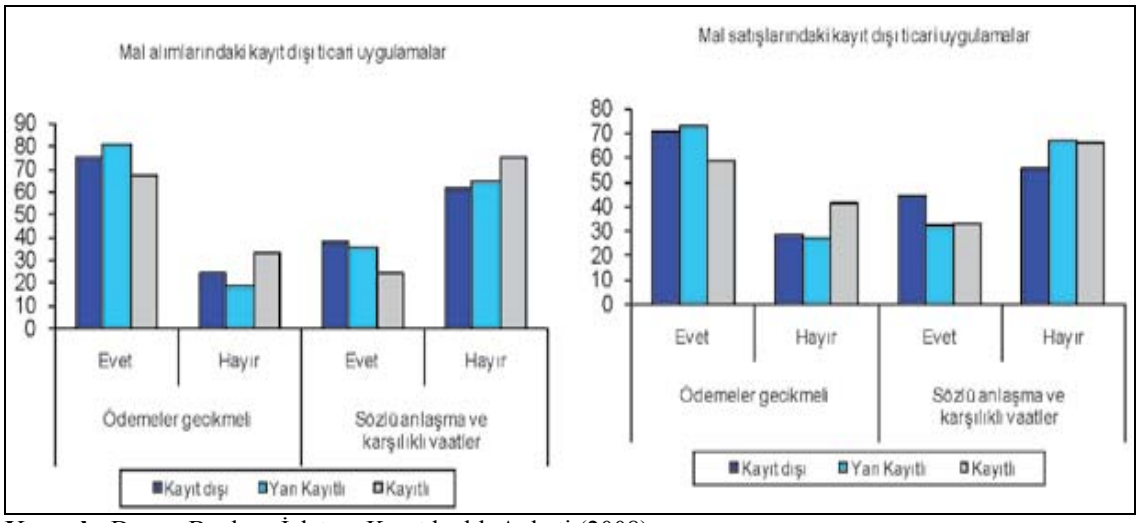
Kaynak: Dünya Bankası Kayıtdışılık Firma Anketi

[28] Ümit Özlale, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Dinamikleri", **Bütçe Dünyası,** Cilt 3, Sayı 30, Yaz 2008, s. 11.

Mal ve hizmet alımlarında sadece sözlü anlaşmalara (el sıkışma) ve karşılıklı ödeme vaatlerine dayalı (mevduat fişlerinin, vadeli çeklerin veya yazılı anlaşmaların imzalanması yerine) yaklaşımlara kayıtlı işletmelerde daha az rastlanmaktadır. Bu fark, diğer işletme özellikleri kontrol edildikten sonra bile, istatistiksel olarak önemli ve anlamlı kalmaktadır.

Mal ve hizmet satışlarında ise kayıtlı ve kayıtdışı işletmeler sözlü anlaşma ve vaatlere dayalı iş yapma konusunda benzer olasılığa sahiptir. Kayıtdışı işletmeler de bu düzenlemelere dayalı çalışma olasılığı daha yüksektir (Bununla birlikte diğer işletme özellikleri kontrol edildiğinde bu fark istatistiksel olarak anlamlı değildir)(Şekil 2-3).

Şekil 2-3 : Kayıtdışı Ticari Uygulamalar



Kaynak: Dünya Bankası İşletme Kayıtdışılık Anketi (2008)

İşgücü Anketine göre kayıtdışılık en çok mikro işletmeler arasında yaygındır. Ancak Türkiye'deki küçük işletmelerin payı 2001 yılından beri düşmektedir ve bu eğilimin kayıtdışılıkta yaşanan genel azalmaya katkıda bulunmuş olması muhtemeldir.

Öte yandan; (Şekil 8)'da gösterildiği üzere, orta ve büyük ölçekli işletmelerde çalışanlar arasındaki kayıtdışılık artmış, bu oran sadece küçük ölçekli işletmelerde hafif bir iyileşme sergilemiştir.

Küçük ölçekli işletmelerin kayıtdışı istihdamın kaynağı olduğu bilinmekle beraber bu uygulamanın orta ve büyük işletmelere sıçramasını, bir yönüyle,

kayıtdışılığın oluşturduğu haksız rekabet ortamında işletmelerin verdikleri tepki olarak algılamak gerekir. Kayıtdışı ekonominin, kayıtdışını bizzat besleyen temel faktör haline gelmesi, ülkeler açısından belki de istenemeyecek en son gelişme olacaktır.

1.1.2. Kayıtdışı Ekonominin Ortaya Çıkış Nedenleri

Vergi uyumu ya da gönüllü vergi uyumu, genel anlamda mükelleflerin yasalarla kendilerine yüklenen sorumlulukları tam ve zamanında yerine getirmesidir. Vergi kaçırma, vergiden kaçınma, vergi borcunun geciktirilmesi veya ödenmemesi veya vergi yükünün değişik yollarla başkalarına yansıtılması, vergi uyumsuzluğu olarak adlandırılmaktadır.[29]

Sosyal normlar ve ahlaki kurallar, vergi hukuk ve yargı sisteminde yaşanan adaletsizlikler, devlet harcamalarının genişlemesi ve yolsuzluklarla kaynakların kötü ve yersiz kullanımı, gönüllü vergi uyumunu olumsuz etkilemekte ve vergi uyumsuzluğunu gündeme getirmektedir.[30] Bu uyumsuzluğun sonucu da mükelleflerin kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine yönelmeleri, vergi yükümlülüklerini yasal veya yasadışı yollarla yerine getirmeden çekinmeleri şeklinde tezahür edebilecektir.

Herkesin vergi kaçırma ve ücret gelirlerini eksik beyan ederek davranışsal aynı şeyleri yapması, ek olarak kamu hizmetlerinin düşük kalitesi ve kamudaki yolsuzluk, vergi ödeyicilerin vergi ödeme ahlaklarına da yansımakta ve bu inanç çerçevesinde beyan dışı bırakılan faaliyetler rutin ve sıradan genel kabul görür hale gelmektedir.[31]

Kayıtdışılığı besleyen unsurlar, temel, yapısal ve "yan" etmenler şeklinde ayrıma tabi tutulurken, yapısal etmenlerden demografi gibi, politikalardan mutlaka etkilenmeyen, ekonominin yapısı ve kendine has özellikleri çıkmaktadır. Temel etmenler olarak, vergi boşlukları, geniş teşvik uygulamaları, vergi ve sosyal güvenlik yükleri, işgücü piyasası esnekliği gibi unsurlar sayılabilecektir. Yan etmenler ise

---

[29] Aktan, Çoban, **a.g.m,** s. 262.
[30] **A.e.,** s. 262-263
[31] Dünya Bankası, **a.g.e.**, Yönetici özeti.

vergilendirme veya emeklilik sisteminin parametrik yapısı şeklinde tezahür eden etkenler olarak sınıflandırılabilecektir.[32]

Bu ana sınıflandırma dışında kayıtdışılığın ortaya çıkışına zemin hazırlayan belli başlı etmenleri, şu şekilde belirlemek mümkün olabilecektir[33]:

- Maliyetli düzenlemeler (işletme kurma maliyetlerinin yüksekliği, katı işgücü düzenlemeleri, yüksek vergi ve sosyal güvenlik yükleri, karmaşık ve yoğun prosedürler).
- Kurumlara güven azlığı ve kurumsal kalite düşüklüğü (rüşvet, yolsuzluk, hukuk sisteminin zafiyeti, hesap verebilirlik anlayışının olmaması).
- Kalifiyesiz ve yetersiz beşeri sermaye.
- Yüksek oranda ekonomik eşitsizlik.
- Kamu altyapı hizmetlerinde kalite sorunu ve sosyal koruma programlarının yetersizliği.
- Mali ve fiziki kaynak ve imkânlara erişim zorlukları (arazi, kredi mekanizmaları vs.).
- Denetim ve kontrol mekanizmalarının azlığı ve etkinsizliği.
- Bağımsız çalışma şeklindeki artan bireysel tercihler.
- Uluslararası firmaların, emek kullanımlarını maliyet avantajından dolayı dış ülkelerden (Outsourcing) sağlamaları sonucu, bunlarla üretim maliyetlerini düşürerek rekabet edebilme anlayışı.[34]

McKinsey Global Enstitüsü tarafından 2003 yılında yapılan çalışma ve incelemelerin sonucunda, kayıtdışılığın dinamikleri, (Şekil 4)'de belirtilen bağlantıları da dikkate alınarak çıkarılmıştır.[35] Bu çalışmada, öz ve anlaşılabilir bir şekilde kayıtdışı ekonomi nedenleri ve birbiri ile olan ilişkileri ortaya konulmaktadır.

Sözkonusu çalışmada kayıtdışılık dinamikleri, kayıtlı faaliyet göstermenin maliyetleri, sosyo-demografik yapı ve mevcut yasal zorunlulukların uygulanma derecesinden kaynaklanan 3 temel eksende tespit edilmiştir.

---

32 **A.e.**, s.37-38.

33 **A.e.**, s.37.

34 Alejandro Portes, Manuel Castelles, Lauren A.Benton, **The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies,** The Johns Hopkins University Pres, Baltimore and London, March 1989, p.28.

35 The McKinsey Global Institute, **Turkey Making The Productivity and Growth Breakthrough,** February 2003, p.51.

Kayıtdışı sektör için uygun işgücü arzını besleyen yüksek vergi ve sosyal güvenlik kesintileri, düzenlemelerin yoğunluğu ile birleşince, kayıtlı olmanın maliyetini artırmakta ve kayıtdışılığa yönelimi tetiklemektedir. Öte yandan kentsel yaşam alanlarına hızlı göç ve kayıtlı ekonomide işgücü arzını karşılamaya yetmeyen talep, yine kayıtdışı için işgücü arzı yoluyla kayıtdışı sektörün gelişimini hızlandırmaktadır.

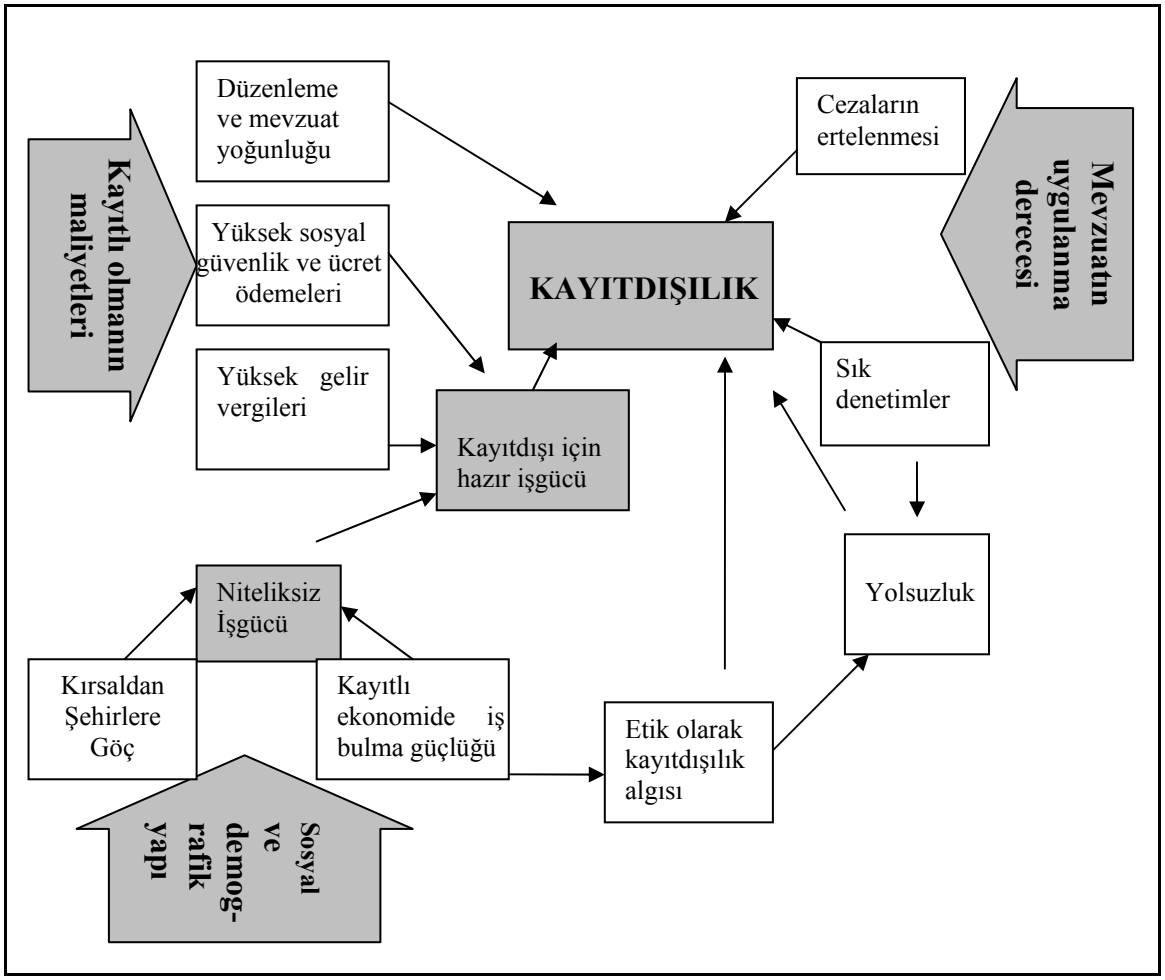
Etik kodların gelişmemesi ve yolsuzluk, denetimsizlikle veya aşırı yok edici denetim anlayışı ile birleşince kayıtdışılığın bir başka dinamiğini oluşturmaktadır.

Mükelleflerin gönüllü uyumunu olumsuz yönde etkileyen biri sıklıkla çıkarılan vergi afları[36] ve uzlaşma gibi yöntemlerle yasal vergilerin ve cezaların silinmesi veya cezai müeyyidelerin uygulanmasındaki boşluklar, kayıtdışı sektörün gelişimini desteklemektedir.

---

[36] Bilici, Bilici, **a.g.e.**, s.169.

Şekil 4 : Kayıtdışılığın Dinamikleri



Kaynak: The McKinsey Global Institute

Yukarıda genel olarak değinilen ve kayıtdışılığa sebebiyet veren unsurlar, kendi içerisinde mali, ekonomik, sosyal, siyasi ve hukuki nedenler olarak gruplandırılarak bu ana başlıklar altında mikro başlıklar itibariyle analiz edilmesi yöntemi benimsenmiştir. Bu analizde yer almayan ve kayıtdışılıkla bağlantılı ilgili diğer konular, ayrıca alt bölümler halinde değerlendirilmiştir.

1.1.2.1. Mali Nedenler

1.Vergiden Kaçınma

Kayıtdışı ekonomiyi besleyen ana nedenlerin başında, gelir kaynakların gizlenmesi, eksik bildirim, sahte ve yanıltıcı fatura düzenleme, muhasebe hileleri

yapma, işletme faaliyetlerini tamamen vergi dairesi bilgisi dışında tutmak gibi şekillerle gerçekleşen vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı gelmektedir.

Bir kısım kayıtlı mükellef ise vergisel işlemlerini zamanında yerine getirmekle birlikte vergi ödemelerini hiç yapmamakta veya eksik yaparak, yine dolaylı olarak tahsil aşamasında vergiden kaçınma yoluna gidebilmektedir.

Gerek beyan aşamasında ve gerekse tahsil aşamasında ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçaklarının yüksekliği, bir yönüyle mükellef açısından vergi yükünün yüksek olduğu düşüncesi ile açıklanabilmektedir. Maddi vergi kanunlarının tamamında vergi yükü ile ilgili rahatlıkla şikayet edilebilecek düzenlemelere rastlamak mümkündür.

KV' de yapılan oran indirimleri, muafiyet ve istisnalar ile reel vergi yükünde önemli indirimler sağlanmış ve %20 düzeyinde tek düz oranlı bir vergileme getirilmiştir.

Vergi oranlarındaki bu düşüşe karşın, KV mükelleflerinin yaptıkları ödemelerden kaynakta kestikleri vergileri aylık bildirim mükellefiyeti, 6'şar aylık dönemler itibariyle ödenen geçici vergi, aylık dönemler itibariyle DV mükellefiyeti, KDV beyan ve ödeme sorumlulukları, bunlara ek aylık dönemler itibariyle yinelenen onlarca bildirim ve beyanname verme yükümlülüğü gibi değişik vergi formaliteleri ise kayıtdışılığı beslemeye devam etmektedir.

GV mükellefleri açısından, artan oranlı bir GV tarifesi, daha ciddi ve önemli sonuçlar doğurmaktadır. GV ve KV'de artan oranlı bir vergileme yapılması gerekliliğini vurgulayan görüşlere karşın[37], özellikle artan oranlı GV tarife yapısı, kayıtlı mükelleflerce yeterince suiistimal edilmektedir. %15'den başlayıp %35'e uzanan vergi tarifesi, mükelleflerin çoğunun ilk gelir diliminde vergi ödemek için yasal ve yasadışı yollara başvurmalarını tetiklemektedir. Bu gerek yasal vergi boşluklarından yararlanarak daha az vergi ödemek, gerekse gelirlerini gizleme şeklinde gerçekleşebilmektedir. Dolaylı vergilerden KDV ve ÖTV boyutuyla vergileme yapısı incelendiğinde ise fiyatların içine kamufle edilmiş vergilerin, çoğunlukla mal veya hizmetin çekirdek fiyatının üzerinde seyrettiği görülmektedir. Akaryakıt ürünlerinde satış fiyatı içinde %70'lere yaklaşan vergi yükü, verilecek en

---

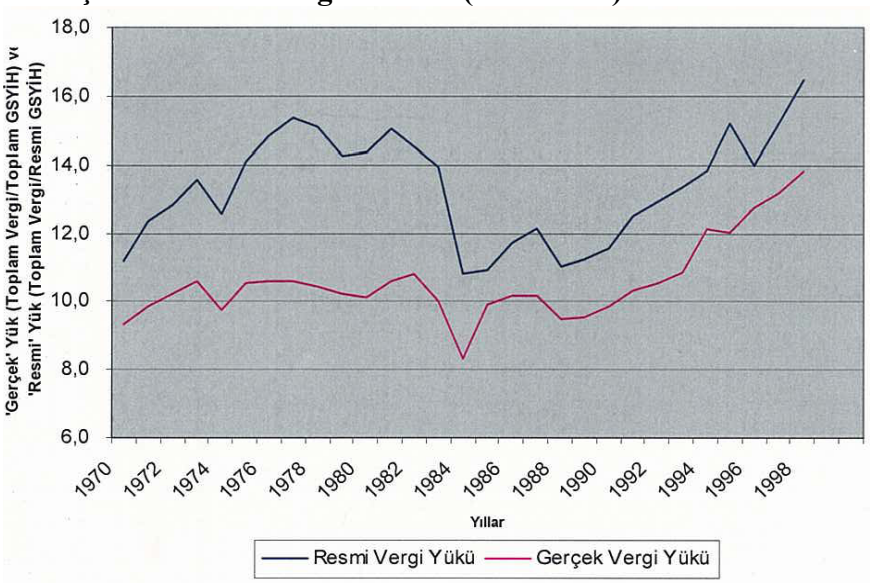
[37] Bkz., k.g. Özer Özçelik, Ercan Yaşar, "Kayıt Dışı Ekonomi Olgusunu Azaltmaya Yönelik. Öneriler", **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:74 Ocak Şubat Mart 2006, s. 4-5.

bariz örneklerden biridir. [38] Tüketiciler, çoğunlukla dolaylı vergilerle şişirilmiş mal ve hizmet fiyatlarını aşağı çekmede, mükelleflerle karşılıklı işbirliğine gidebilmektedir. Tüketicilerin dolaylı vergileri pazarlık konusu etmeleri, işletmelerin de vergilerden arındırılmış çekirdek fiyatları belirleme serbesiyetleri, karşılıklı menfaat işbirliğinde vergisiz bir sistemi kendiliğinden üretebilmektedir.

Başka bir vergi türü DV, sadece bir kamu geliri kaynağı olarak görülmekte ve hangi amaca hizmet ettiği ve neyi vergilendirdiği net olarak açıklanamamaktadır. Ancak bu vergi türü de mükelleflerin sonuçta, ayrıca bir uyum maliyetine katlanmalarına neden olmaktadır. Diğer maddi vergi kanunu uygulamalarında da benzer tespitleri yapmak mümkündür.

Diğer taraftan kayıtdışı ekonomiye bağlı olarak oluşan vergi kaybı nedeniyle vergi gelirlerinin toplam GSYİH içindeki payı düşmektedir. Resmi GSYİH hesaplarına girmeyen kayıtdışı faaliyetlerden oluşan vergi kaybı, kayıtlı mükelleflere yansıtılarak dengelenmektedir. Sonuçta kayıtlı mükellefler üzerindeki yüksek bir vergi yüküne karşın, nispeten daha düşük bir GSYİH büyüklüğü, resmi vergi yükü oranını da yukarı çekmektedir (Şekil 5).[39]

Şekil 5: Gerçek ve Resmi Vergi Yükleri (1970-1998)



Kaynak: Fatih Savaşan, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri", **E-Yaklaşım,** Sayı: 11, Haziran 2004.

---

38 Bkz. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, **Petrol Piyasası Sektör Raporu**, Ankara 2010, s.83.

39 Fatih Savaşan, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

TYEC projesi kapsamında, tekstil sektöründe faaliyet gösteren firmaların, kayıtdışılığın nedeni olarak gördükleri ilk üç etmen arasında %54'lük bir oranla vergi yüküne işaret etmeleri, kayıtdışı ekonominin nedenleri arasında vergi olgusunun önemini bir kez daha tekrarlamaktadır. Vergi idaresi çalışanlarının da denetim azlığı yanında ikincil etmen olarak %43'lük bir oranla vergi yükünü Türkiye'de kayıtdışılık nedenleri arasında saymaları, ortak bir toplumsal bakışaçısını sergilemektedir.[40] Konu ile ilgili benzer araştırma sonuçları da vergi yükünün kayıtdışılık üzerindeki güçlü etkisini desteklemektedir.[41]

Vergi salınımı yoluyla devletin ekonomiye daha az veya daha fazla müdahale etmesini isteyen bireyselciler ile toplumsalcılar arasındaki ideolojik vergi politikası tartışmaları bir yana vergi yükünün yüksek olmasına vergi sisteminin karmaşıklığı eklenince, kayıtdışı faaliyetlerle ilişkilendirilen temel gerekçe ortaya çıkmaktadır.

Nedensellik boyutuyla konuya yaklaşıldığında, yüksek vergi yükü daha fazla vergi kaçırılmasına yol açmakta, vergi tabanını daraltmakta ve bu açığı finanse edecek mevcut kayıtiçi faaliyetler üzerinde yüksek nominal vergi yüklerine neden olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında vergi politikaları, yaygın kayıtdışılığın hem sonucu hem de nedeni olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de verilebilecek en güzel örneklerden biri, enerji sektöründe hemen hemen tüm enerji ürünleri, vergi sistemindeki yüksek vergi kaçırma oranları nedeniyle, yüksek vergi oranlarına tabi olmaktadır. Bu ise başta yetersiz kurumsal kapasite, denetim eksikliği ve takip yetersizliği ile birlikte kayıtdışılığın oluşması sürecine katkı sağlamaktadır.

Dünya Bankasının Türkiye'de sadece %23' lük bir mükellef grubunun, vergi yükümlülüklerinin hepsini yerine getirdiklerini gösteren 2009 yılı Kayıtdışılık Hanehalkı Anketi sonuçları, aşırı vergi yükününün kayıtdışılığı besleyen kısır bir döngüye dönüştüğünü doğrulamaktadır.

---

[40] Coşkun Can Aktan, Fatih Savaşan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Etik Araştırması,** TYEC Projesi, Araştırma No: 3, Ağustos 2009, s.20-21.

[41] İlhan Karayılan, "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele ve Alınan Tedbirler", **Yaklaşım**, Sayı: 198, Haziran 2009, s.216.

2007 yılında yapılan, GİB Vergi Uygulamaları Hakkında Mükellefler Eğilimleri Araştırmasında, araştırmaya katılan mükelleflerin yaklaşık %72'si vergi indirimleri yoluyla vergi yüklerinde yapılacak bir hafiflemenin yükümlülüklerini yerine getirmelerini kolaylaştıracağını dile getirmektedirler.

Verginin kayıtdışı ekonomi üzerinde etkisi konusunda yapılan araştırmalardan daha fazlası, sadece yüksek vergi oranları ve buna bağlı vergi yükleri değil aynı zamanda hükümet düzenlemeleri, etkisiz ve iradeye bırakan ihtiyari vergi uygulamalarının da kayıtdışı ekonominin büyümesi üzerinde ivme kazandıran bir yönünün olduğunu kanıtlamaktadır.[42]

Vergiden kaçınma yerine kullanılabilecek diğer bir rasyonel tanımlama ekonomik özgürleşme veya özgürlük olarak ifade edilmektedir. İşletmeler veya bireylerin devlet düzenlemeleri ile fazlaca vergi ve diğer yük baskısı altında hissetmedikleri bir pozisyonda, çok fazla düzenlemelere uyma ve yüksek vergi ödeme zorunlulukları olmayacak ve dolayısı ile kayıtdışılığa yönelmenin rasyonelliği de ortadan kaybolacaktır.[43]

Kaldı ki deneysel araştırma sonuçları, ekonomik özgürleştirmenin olumlu sonuçlarını yeterince anlamamıza yetmektedir. Colarado Üniversitesinden seçilen öğrenciler üzerine yapılan bir uygulama, vergi kaçırma olgusunun düşük oranlı vergileme grubunda yer alan öğrencilerden ziyade yüksek oranlı vergileme grubunda yer alan öğrenciler arasında daha yaygın olduğunu kanıtlamaktadır.[44]

Aynı şekilde, 1968-2001 yılları arasını kapsayan ve zaman serileri kullanılarak vergi yükündeki değişmelerin kayıtdışı ekonomi üzerindeki etkisini inceleyen amprik araştırma sonuçları, vergi yükü arttığında mükelleflerin hızla

---

[42] Dominik H. Enste, "The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries - A Two Pillar Strategy for The Challenges Ahead" , **Economic Policy Researcher,** Gerling Group, (Çevrimiçi) http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=10415,14 Haziran 2010, p.14.

[43] Dominik H.Enste, "The Shadow Economy in OECD and EU Accession Countries-Emprical Evidence for The Influence of Institutions, Liberalization, Taxation and Regulation", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p.134.

[44] Michael W. Spicer, A.Lee Becker, "Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach", **National Tax Journal**, XXXIII, p.173.

kayıtdışına yöneldikleri, düştüğünde ise aynı hızla kayıtiçine yöneldiklerini teyit etmektedir. [45]

2. Katı ve Maliyetli İşgücü Düzenlemeleri

İşgücü piyasası düzenlemeleri; çalışanların uluslararası sözleşmelerle koruma altına alınmış haklarının tesisi, çalışma şartları ve özel istihdam gruplarının korunması gibi birçok alanda kendisini göstermektedir. Bu düzenlemeler, istihdamı koruma mevzuatı, izin verilen sözleşme türleri; bireysel ve toplu işten çıkarma ön bildirim koşulları, hangi ekonomik gerekçelere bağlı sözleşme feshi ve işten çıkarmaların olabileceği, işten çıkarma halinde tazminat yükümlülüğü gibi prosedürleri içermektedir.

Konuya Türkiye örneğinden bakıldığında, oldukça katı bir işgücü piyasası düzenlemelerine sahip olduğu söylenebilecektir. Değişik amaçlı (çevre kirliliğini önleme sonu, sosyal yardımlaşma fonu gibi) fonlara yapılan ödemeler, zorunlu eski hükümlü ve özürlü çalıştırma mecburiyeti, iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirme yükümlülüğü, toplu sözleşme ile işçilere sağlanan ek haklar, tazminatlar (ihbar, kıdem v.s tazminatlar), işçilere sağlanması gereken ek sosyal imkanlar gibi doğrudan istihdamı etkileyen ve kayıtdışılığı artıran kriter ve yükler mevcuttur.[46] Bu kriterleri ve yükleri de içeren, sosyal güvenlik ve çalışma hayatında yer alan yaklaşık 50 civarında temel formalite ve yükümlülük[47] çeşidi, mükelleflerin ne denli yoğun bir mevzuat düzenlemesi ile karşı karşıya bırakıldıklarını göstermeye yetmektedir .

İş sözleşmelerindeki sınırlamalar, işsizlik sigortası primleri ve bunlar dışında kalan işgücü maliyetlerinin yüksekliği, piyasanın esnekliğini kısıtlamakta ve işverenler açısından resmi piyasalar dışında kendi kuralları olan kayıtdışı işgücü piyasasının oluşumunu ve işlemesine zemin hazırlamaktadır. Yatırım Ortamı Anketleri, söz konusu kısıtlamalara rağmen geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerinin

---

[45] Ahmet Ay, Nezir Köse, İbrahim Halil Sugözü, "Vergi Yükü Değişmelerinin Kayıtdışı Ekonomiye Etkisinin Simetriliği Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği (1968-2001)", **İktisat İşletme ve Finans,** Ağustos 2005, s.60.

[46] ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı,** Ankara, Ağustos 2004, s.57.

[47] Bkz. Mahmut Çolak, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Doğan Yükümlülükler,** Türkiye Belediyeler Birliği yayını, Ankara 2010.

yaygın olarak kullanıldığını göstermekte ve buna paralel işletmelerin gerekli esnekliği elde etmelerini temin için en basit ve kısa çözüm olarak kayıtdışı istihdamı tercihlerini ortaya koymaktadır. Sonuç itibariyle işgücünün yeterince esnek olmayan yapısı, işveren açısından ters bir etki oluşturarak düzenlemelerden ve yüklerden kurtarılmış kayıtdışı istihdam için yeterince teşvik sunmaktadır.

Tüm bu düzenlemeler işe alma ve işten çıkarma süreçlerini karmaşıklaştırmakta, söz konusu süreçlerin maliyetlerini yükseltmektedir. Bu tarz kanunların işletmelerin istihdam esnekliğini, iktisadi dalgalanmalara karşı zayıflatması halinde işletmeler istihdam koruma mevzuatından kaçınmak amacıyla kayıtdışı istihdam yoluna başvurabilir.[48]

İşgücü piyasasının yukarıda belirtilen katı düzenlemeleri yanında, diğer bir önemli nokta, girişimcilerin istihdam oluşturmak için yapmak zorunda oldukları büyük yatırım tutarlarıdır. 2003/II. dönemi itibariyle yapılan araştırma sonuçlarına göre, ilave bir kişinin kayıtlı istihdamı için yatırım tutarı 170 Bin TL olarak hesaplanmıştır.[49] İşverenin işçi çalıştırmaya başlamadan önceki yatırım maliyetlerinin bu kadar yüksekliği, sonuç olarak işgücü maliyetlerini katlayan bir yapı ortaya çıkarmaktadır.

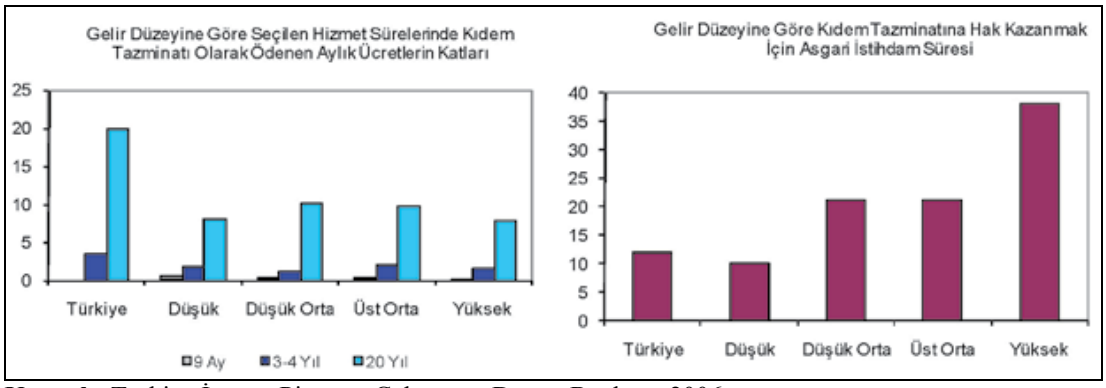
Kıdem tazminatı özelinde işgücü piyasası düzenlemelerine bakıldığında, Türkiye'deki işletmelerin kıdem tazminatı yükünün birçok ülkeyle kıyaslandığında yüksek olduğu görülmektedir. Asgari bir yıllık hizmet süresinin tamamlanmasını müteakip kusura dayalı olmayan sebeplerle işten çıkarılma halinde her yıl için 30 günlük ücret tutarında ödenen kıdem tazminatı ile ilgili Dünya Bankasının 2006 yılına ait Türkiye işgücü piyasası çalışması ilginç sonuçlar ortaya çıkarmıştır (Şekil 6).

---

48 Dünya Bankası, **a.g.e.,** s.45.

49 ÇSGB, **Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, Genel Yayın No: 117, 2004, s.115.

Şekil 6: Kıdem Tazminatı Parametreleri-Uluslararası Karşılaştırma[50]



Kaynak: Türkiye İşgücü Piyasası Çalışması, Dünya Bankası, 2006

Sonuçlara bakıldığında uluslararası uygulamalarla Türkiye uygulamasında izleyen bariz farklılıkların gerçekleştiği görülebilmektedir.[51]

- Türkiye'deki kıdem tazminatı değişik gelir grupları arasında en yüksek orandadır.
- Kıdem tazminatına hak kazanmada gereken en az bir yıl çalışma koşulu, üst orta ve üst gelir grubundaki ülkelerden oldukça aşağıdadır.
- 20 yıl hizmet süresi olan bir işçi, son aylık brüt ücretinin 20 katı tutarında kıdem tazminatına hak kazanırken, bu oran OECD ortalamasında ücretin 6,2 katı, üst orta gelir grubu ülkelerde ise ortalamanın 9,8 kat olarak gerçekleşmektedir.

Yukarıdaki uluslararası karşılaştırma rakamlarına ilave olarak, kıdem tazminatının sadece işten çıkarmalarla sınırlı olmadığı, zorunlu olarak askerlik hizmetini yerine getiren erkek çalışanlara, evlendikten bir yıl sonra işten ayrılan kadın çalışanlara ve yaşlılık emekliliğine hak kazananlara da ödendiği yasal bir düzenleme şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

İşverenin aslında çalışanlarına 12 aylık değil 1 aylık kıdem tazminatı karşılığı olmak üzere 13 aylık ödeme yapmasına neden olan kıdem tazminatı[52], işletmeler üzerinde toplam olarak 35 milyar TL lik bir yük oluşturmakta, diğer taraftan 18 milyar TL'ye ulaşan işsizlik fonu kaynağı kıdem tazminatı yükünün paylaşımı için kullanılamamaktadır. Dolayısı ile işverenin kıdem tazminatı yükünün, hafifletilmesi

---

50 Dünya Bankası, **a.g.e.,** s.47.

51 **A.e.,** s.47

52 Zafer Çağlayan, "Kayıtdışılığı Mevcut Sistem Besliyor", **Ankara Sanayi Odası Meclis**, 25 Mart 2006, s.47, 48.

veya işsizlik fonu kaynağı ile birleştirilerek kayıtdışı çalıştırmayı engelleyecek bir boyutta kullanılması lazımdır.

Bu anlamda, işgücünün güçlü sosyal yardım ağları ile korunması yanında işverenlerin ekonomik koşullara uyum sağlamasına imkân verecek esnekliği de sağlayan bir iş kanunu, kayıtlı istihdamın büyümesini teşvik edebilecektir.

Öte yandan istihdam üzerindeki vergi takozu[53] da kayıtdışı ekonominin dolayısı ile kayıtdışı istihdamın güçlü diğer bir nedenidir. İstihdam üzerindeki yüksek vergiler, bir yandan kayıtlı istihdam üzerinde ters seçim yoluyla kayıtdışı istihdama kayma eğilimini kuvvetlendirirken, diğer yandan da işgücünün kayıtdışı kalma sürecini uzatmakta ve böylelikle ödenmeyen vergi kadar bir gelir transferinin pazarlık konusu olması gündeme gelebilmektedir. Özellikle sendikaların yüksek ücret talepleri ve buna bağlı artan işveren maliyetleri dolayısı ile istihdam edilemeyen emek arzının, kayıtdışı ekonomide düşük ücret seviyelerinde çalışmalarını zorunlu kılabilmektedir.[54]

Asgari ücret bazında yapılan hesaplamalar, işverene bir işçinin vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri olarak maliyetinin, 16 yaşından büyük işçiler için ödenen net ücrete oranla % 69.7, 16 yaşından küçük işçiler için ise daha da artarak %78.6 oranında bir maliyet yüklediğini kanıtlamaktadır. Yani işveren tarafından işçiye ödenen her 100 lira net ödemenin 70 lira tutarındaki bir ödeme, devlete vergi ve sosyal güvenlik kesintileri olarak gitmektedir (Tablo 3)[55]. 2011 yılı birinci yarısı için geçerli asgari ücret ve yasal kesinti rakamları da işverenin yüklendiğini maliyet rakamlarının değişmediğini ortaya çıkmaktadır.

---

53 Çalışanlar için işveren tarafından Devlete ödenen vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin toplamı, vergi takozu olarak nitelendirilmektedir. Bkz., İlhami Söyler, "Vergilemede Adalet İlkesi Açısından Türk Vergi Sisteminin Analizi", **Vergi Sorunları,** Sayı: 209, Şubat 2006, s.35.

54 Mehmet Karagül, "Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Kayıtdışı Ekonominin İncelenmesi", **Yönetim ve Ekonomi,** Sayı:3, 1997, s. 190.

55 Hesaplamalarda asgari geçim indirimi dikkate alınmamıştır. GVK'nin 32 nci maddesinde düzenlenen Asgarî geçim indirimine göre, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin bekar, evli, çocuklu veya çocuksuz , eşinin çalışıp çalışmadığına belirlenen tutarının ile gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine uygulanan oranın (%15) çarpılmasıyla bulunan kısmı, hesaplanan vergiden mahsup edilmektedir. Örnekte işçi eline geçen net ödemenin bulunmasında, hesaplanan gelir vergisi tutarını geçmemek üzere en az 54,68 ila en çok 92,95 TL nin (2011 için 59,74 ila en çok 101,55 TL) ilave edilmesi gerekmektedir.

Asgari geçim indiriminden kaynaklanan vergi mahsubu dikkate alındığında, sadece Devletin vergi miktarları azalarak işçi net ücreti artacak ancak işverenin toplam maliyetinde bir değişme gerçekleşmeyecektir.

Tablo 3: **Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler**

(2010/II.Dönem) (01.07.2010-31.12.2010 Dönemi)	**16 Yaşından Büyükler**	**16 Yaşından Küçükler**
Brüt Ücret	**760,50 TL**	**648,00 TL**
Sigorta Primi İşçi Payı	106,47 TL	90,72 TL
İşsizlik Sigortası Primi İşçi Payı	7,61 TL	6,48 TL
GV Matrahı	646,42 TL	550,80 TL
GV	96,96 TL	82,62 TL
DV	5,02 TL	4,28 TL
Kesintiler Toplamı (C)	**216,06 TL**	**184,10 TL**
Net Ücret (A)	544,44 TL	463,90 TL
ASGARİ ÜCRETTE İŞVEREN KATKISI		
Sigorta Primi İşveren Payı (% 19.5)	148,30 TL	126,36 TL
İşsizlik Sigortası Primi İşveren Payı (% 2)	15,21 TL	12,96 TL
Alt Sınır Prim Farkı (%33,5)	Yok	37,69 TL
İşsizlik Prim Farkı (%3)	Yok	3,38 TL
Toplam İşveren Katkısı (D)	**163,51 TL**	**180.39 TL**
İşçinin eline net geçen tutar (A)	544,44 TL	463,90 TL
İşveren vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri toplamı (B= C+D)	379.57	364.49
Toplam yük oranı: (B) / (A)	%69.7	%78.6

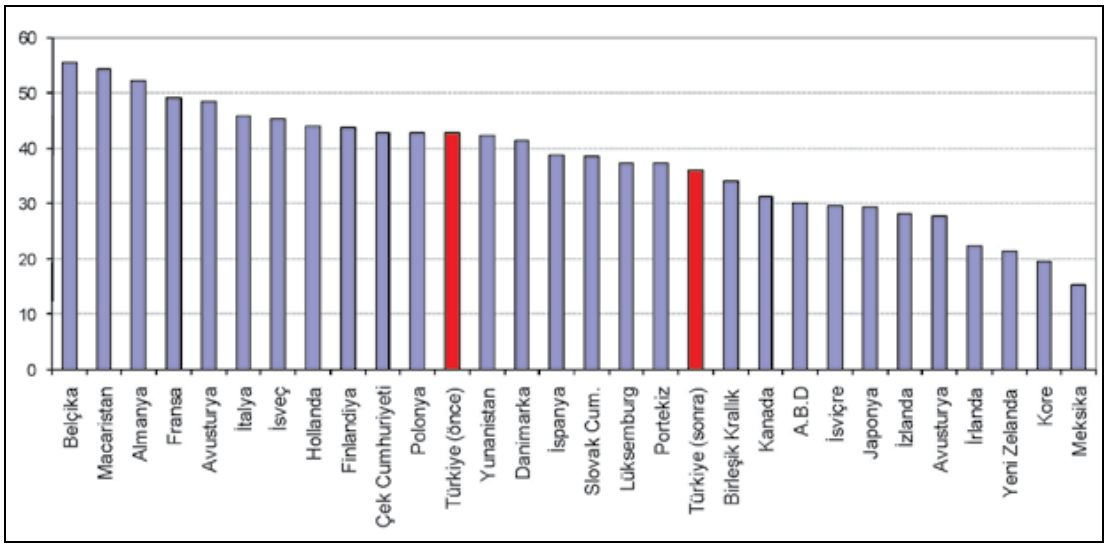
Kaynak: Tablo, asgari ücret ve yasal kesintiler dikkate alınarak hazırlanmıştır.

İstihdam üzerindeki vergi yükünde önemli iyileştirmeler sağlayan,asgari geçim indirimi (Ocak-2008), işveren sosyal güvenlik katkı paylarında %5 puanlık indirim (Ekim-2008) ve genç/kadın çalışanlar için birinci yılda işveren katkı paylarında muafiyet ve 5 yıllık bir dönem için indirilmiş oranlar,belirli bir ferahlamayı sağlamıştır (Şekil 7).[56] Bu veriler, OECD' nin işgücü maliyetleri

[56] Dünya Bankası, **a.g.e.**, s.45.

konusunda 2008'den 2009'a değişimleri gösterir çalışmasında da teyit edilmektedir.[57]

Şekil 7:OECD Ülkelerinde İstihdam Üzerindeki Vergi Yükü



Kaynak: (Reformlar öncesi ve sonrası Türkiye) OECD ve Kenar'ın (2009) verilerine dayalı ekip hesaplamaları.

Bununla beraber, 4857 sayılı yeni "İş Kanunu"[58] ile kısmı süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici iş ilişkisi, belirli süreli çalışma gibi kavramları çalışma hayatına kazandırılmış[59], böylelikle esnek çalışma biçimlerinin hukuki olarak sisteme entegresi temin edilmiştir.

En azından yeni iş kanunu ile getirilen kısmi iyileşmeler ve işveren vergi yükünü aşağı çekmeye yönelik son teşvikler, istihdam sağlayan başta KOBİ'ler olmak üzere işletmelerin kayıtiçinde kalmalarını ve faaliyet göstermeleri konusunda atılan olumlu adımlar olarak değerlendirilebilecektir.

3.İşsizlik Sigortası Primleri

Aktif olarak çalışmakta iken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen telafi ederek geçimlerini sağlamalarına yardım

---

57 OECD, "Total tax wedge in % of labour costs by family type and annual change 2008 to 2009", (Çevrimiçi) http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34897_45071289_1_1_1_1 ,00z. html, 7 Eylül 2010.

58 Bkz., R.G.:10/06/2003/ 25134.

59 ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, s.79.

etmek ve zor duruma düşmelerini önlemek maksatları ile Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta kolu olan işsizlik sigortasının temel gelirlerinden biri, işsizlik sigortası primleridir. Mevcut uygulamada işsizlik sigortası primi %4 oranındadır (%2'lik işveren payı, %1'lik çalışan payı ve %1'lik devlet katkı payı). İşsizlik sigortası fonu 2000 yılında başlayan prim ödeme döneminden itibaren fon biriktirmeye devam etmiştir. İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası'nın hazırladığı Rapora[60] göre, 2010 yıl sonu itibariyle işsize dağıtılmayı bekleyen yaklaşık 46 milyar TL lik bir fon büyüklüğü söz konusudur.

Son olarak, İŞKUR tarafından yayımlanan işsizlik sigortası fonu ile ilgili 30 Kasım 2011 tarihli bültende, fonun yaklaşık toplam 70 milyar TL girişler toplamının, ana kalemler itibariyle 23,2 milyar TL sinin işçi ve işveren primi, 7,8 milyar TL sinin devlet katkısı, 38 milyar TL sinin faiz gelirinden oluştuğu belirtilmiştir. Aynı dönemde, Fondan yapılan harcama ve çıkışlar tutarı 17 milyar TL düşüldükten sonra yaklaşık 53 milyar TL net varlık tutarının olduğu açıklanmıştır. İşsizlik fonu ile ilgili verilerden fonun faiz gelirlerinin bile tek başına fondan yapılan yıllık harcamalardan hayli yüksek olduğu net olarak ortaya çıkmaktadır. Bu varlık yapısıyla, işsizlik fon kaynaklarından işveren üzerindeki yükün hafifletilmesi, fon varlık yapısı üzerinde olumsuz bir etki ortaya çıkarmayacaktır.

Ülkemizdeki resmi işsiz sayısının bugünün üç misline çıkması halinde dahi yeterli olacağı görülen işsizlik fonuna zorunlu katkı payı oranının azaltılmasının sağlanması, kayıtiçi faaliyetlerin özendirilmesi anlamında bir teşvik oluşturacaktır.[61]

1.1.2.2.Ekonomik Nedenler

1.Türk Ekonomisinin Yapısı

1.1.Genel Görünüm

Türk ekonomisinin yapısı, kayıtdışılığın bir diğer ana belirleyenidir. Seçilen Avrupa ülkelerindeki istihdam yapısını kullanarak Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın oranını tahmin etmeye yönelik basit bir çalışma, ekonomik yapının önemli rolünü ortaya çıkarmaktadır.

---

60 Bkz. İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odasının 13.03.2011 tarih ve 2011/08 sayılı "**İşsizlik Sigortası Fonu'nda 10 Yılın Sonucu**" Raporu.

61 Deloitte, **Kayıtdışı ekonomi: Türkiye Serüveni,** İstanbul, 2007, s.17.

Tablo 4: Türkiye'deki Sektörel Yapılar ve Avrupa Komparatör Seti

Sektörler	Türkiye	Komparatör	Türkiye	Komparatör
	Ekonomik faaliyete göre toplam istihdam (Yüzde)		Ekonomik faaliyete göre Kayıt dışı istihdam (Yüzde)	
Tarım	31.8	6.9	44.9	45.4
Sanayi	23.7	26	6.4	3.6
İnşaat	6.9	12.7	10.9	11.4
Hizmetler	37.6	54.5	24.8	8.9
Toplam	100	100	25.9	10.4

Kaynak: Reis, Angel-Urdinola ve Quijada Torres (2009).

Türkiye'nin ekonomik yapısının Avrupa'daki eşdeğer sektörlerle mukayese edilmesi senaryosuna göre hazırlanan simülasyon, Avrupa'daki ekonomik sektör başına kayıtdışılık oranları kullanıldığında Türkiye'nin genel kayıtdışılık oranının, mevcut %25,9'luk düzeyin yaklaşık %6 puan altında, %19,7 olacağını göstermektedir. Tarımın Türkiye'deki istihdamda rolünün kademeli olarak azaldığı düşünülürse kayıtdışı istihdamda da aşamalı bir azalma beklenmelidir. Bu çalışma, aynı zamanda kentsel sektörlerde kayıtdışılığın daha da azalmaması halinde ülkedeki genel kayıtdışılık oranının, Avrupa'da gözlemlenen seviyenin en az iki katına yakın bir oranda gözlemlenmesini ihtimaller arasında olduğunu göstermektedir.[62]

Kayıtdışılığı belirleyen ve teşvik eden unsurların arasında, ekonomik örgütlenme biçimi ve bunların büyüklükleri yer almaktadır. Serbest pazar ekonomilerinde istihdamın büyük çoğunluğunun özel sektör kanalıyla sağlandığı düşünüldüğünde, bu işletmelerin kızışan rekabetçi ortamda hayatta kalabilmeleri, verimliliklerine bağlıdır.

İşletmelerin verimliliğini etkileyen birçok unsur arasında işletmelerin büyüklüğü gibi yapısal unsurlar göze çarpmaktadır. Bu noktada, Türkiye'de KOBİ ağırlıklı bir ekonomik yapı hâkimdir. TÜİK 2005 rakamlarına göre Türkiye'de toplam işletme sayısının %99,8'ini[63] oluşturan KOBİ'lerin 2002 rakamlarına göre, %96,32'si mikro ölçekte olup, 9 veya daha az çalışanı bulunmaktadır. Bu yapı KOBİ'lerin gerek ölçek ekonomilerini yakalamaları, gerekse uzun vadeli

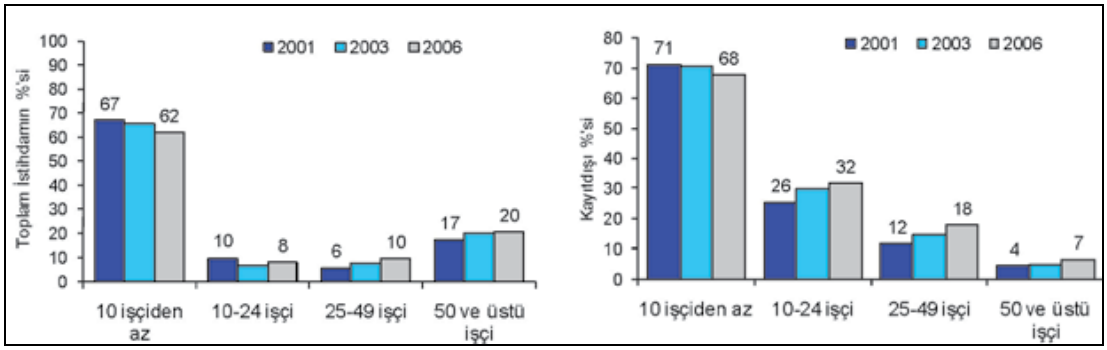
[62] Dünya Bankası, **a.g.e.**, s.38-39.
[63] TÜİK 2005 Sanayi ve Hizmet İstatistikleri.

büyümelerini sağlayacak kurumsal ve beşeri kaynakları sağlayıp geliştirmeleri bakımından ciddi bir engeldir.[64]

Kaldı ki yapılan anket sonuçları da, KOBİ ağırlıklı ekonomik yapının aslında kayıtdışı istihdamın oluşmasına zemin hazırladığını, bu yapının kendi başına kayıtdışı ekonomi faaliyetlerin bir kaynağı olduğu sonucuna götürmektedir. (Şekil 8)'da 2001-2006 yılları arası yapılan araştırma sonuçlarına göre, Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık %60'lık kısmının KOBİ kaynaklı olduğu[65] ve ekonominin temel lokomotifi olarak çalıştığı, buna mukabil aynı dönem içinde gözlemlenen %70 civarı bir kayıtdışı istihdam rakamı, kayıtdışı istihdamın kaynağının da aynı ekonomik örgütlenme olduğunu doğrulamaktadır.

Otomotiv sektörü özelinde yapılan anket sonuçları da ekonomik örgütlenmede karşılaşılan aynı sorunlara vurgu yapmaktadır. Küçük ölçekli otomotiv şirketlerin çalıştırdıkları işçilerin sadece %44'ünü kayıt altına alırken, bu oranın büyük işletmelerde %96 civarlarında seyretmesi[66], işletme ölçeklerinin yapısal olarak kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini beslediğini bir kez daha teyit etmektedir.

Şekil 8:Türkiye'deki İşletme Büyüklüğüne Göre Kayıtdışılık Oranları ve İstihdam Yapısı (2001 – 2006)



Kaynak: Dünya Bankası, 2001-2006 işgücü anketi verileri.

Mikro ölçekli işletmelerin ağırlıklı olduğu bu ekonomik yapı, işletmelerin ağırlıklı bir bölümünün serbest piyasa şartlarında gereken verimliliği yakalayacak maddi ve beşeri sermayeye ulaşamadıklarını[67], dolayısı ile bir yönüyle kayıtdışılık

---

64 Deloitte, **a.g.e.**, s.8.

65 TÜİK Hanehalkı işgücü araştırması 2010 Haziran dönemi sonuçları da istihdamın % 60' nın, 10 kişiden az çalışanı olan işyerlerinde yani KOBİ merkezli olduğunu teyit etmektedir.

66 Özlale, **a.g.m.,** s. 11.

67 Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir**, a.g.e.,** p.7.

kanallarıyla sağladıkları avantajlarla faaliyetlerine devam edebildiklerini teyit etmektedir.

1.2.Bölgesel Görünüm

TÜİK, 2009 Yılı Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarına göre (Tablo 5), ülke genelinde kayıtdışı istihdam oranının % 43,8 seyrettiği, en yüksek kayıtdışılığın % 78,6 ile Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan illerinde gerçekleştiği, bunu % 67,9 ila Şanlıurfa ve Diyarbakır'ın izlediği görülmektedir.

Toplam istihdam rakamları içerisinden bölgede görev yapan kamu personeli hariç tutulduğunda kayıtdışılık oranlarının daha da yukarı çekileceği görülecektir. En düşük kayıtdışılık oranı ise %19.3'lük oranla Ankara'da gerçekleşmiştir. Bu oranının düşük seyretmesinde, kamu kurumlarının ve dolayısı ile kamu görevlisi sayısının fazlalığı, yeterli denetim imkanlarının bulunması gibi faktörler önemli bir rol üstlenmektedir.

Tablo 5: Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam

İller	2009 *(15+ yaş, Bin kişi)*			
	Toplam	**Kayıtlı**	**Kayıtlı Değil**	**Kayıtdışı İstihdam Oranı**
TOPLAM	**21 277**	**11 949**	**9 328**	**43,8**
(İstanbul)	3 726	2 788	938	25,2
(Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	559	329	231	41,3
(Balıkesir, Çanakkale)	560	290	271	48,4
(İzmir)	1 170	831	339	29,0
(Aydın, Denizli, Muğla)	955	544	411	43,0
(Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	874	476	398	45,5
(Bursa, Eskişehir, Bilecik)	1 110	778	332	29,9
(Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	978	618	360	36,8
(Ankara)	1 342	1 083	259	19,3
(Konya, Karaman)	746	351	395	52,9
(Antalya, Isparta, Burdur)	928	500	427	46,0
(Adana, Mersin)	1 050	484	566	53,9
(Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	733	312	422	57,6
(Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	405	212	193	47,7
(Kayseri, Sivas, Yozgat)	580	336	244	42,1
(Zonguldak, Karabük, Bartın)	417	164	253	60,7
(Kastamonu, Çankırı, Sinop)	259	106	153	59,1
(Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	1 005	375	630	62,7
(Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	1 075	352	723	67,3
(Erzurum, Erzincan, Bayburt)	348	141	207	59,5
(Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	304	65	239	78,6
(Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	435	201	234	53,8
(Van, Muş, Bitlis, Hakkari)	388	129	259	66,8
(Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	531	216	315	59,3
(Şanlıurfa, Diyarbakır)	505	162	343	67,9
(Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	293	106	187	63,8

Kaynak : TÜİK, 2009 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Tüm bu veriler ışığında, işsizlik ve istihdama katılma oranları son derece düşük ancak kayıtdışı istihdam oranları yüksek Doğu ve Güneydoğu Bölgesinde, uygulanacak politikalar da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. En azından kayıtdışı

istihdamın coğrafi olarak sınırlarının belli olduğu bir senaryoda, bölgesel analizler yapılarak kayıtdışı istihdam oranının aşağıya çekilmesine yönelik daha net ve kapsamı belli politikaların üretilebilmesi kolaylaşmaktadır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde, üretim faaliyetlerinin oransal olarak, genellikle küçük işletmelerce yapıldığı ve bu bölgelerin ekonomik ve sosyal yönden diğer bölgelere kıyasla daha geri olduğu ve sanayi kuruluşlarının bu bölgeler dışında olduğu farkedilmektedir.

Öte yandan, ekonomik faaliyetler boyutuyla kayıtdışılık analiz edildiğinde, yine yukarıda yapılan tespitlere benzer sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Tarımsal üretime bağlı ekonomik faaliyetlerinin yaygın olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde istihdam yapısı %90'ın üzerinde, kendi hesabına, ücretli ve yevmiyeli ve ücretsiz çalışan aile işçilerini içermektedir. Bu yapı, kayıtdışı istihdamın da temel kaynağını oluşturmaktadır (Tablo 6,7). Bu üç istihdam türünün kayıtdışılık oranlarının, tarım sektöründeki ağırlıkları ile orantılı oldukça yüksek seyretmesi, tarımsal üretim tarzına bağlı yapısal bir sorunun varlığını açıkça sergilemektedir.

Tablo 6: İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler

	(Bin Kişi, 15+ Yaş)			
	2009 Haziran		**2010 Haziran**	
Toplam	**Sayı**	**%**	**Sayı**	**%**
İşteki durumları	**21.947**	**100,0**	**23.488**	**100,0**
Ücretli veya yevmiyeli	13.016	59,3	14.115	60,1
İşveren	1.186	5,4	1.236	5,3
Kendi hesabına	4.496	20,5	4.648	19,8
Ücretsiz aile işçisi	3.249	14,8	3.490	14,9
Ekonomik faaliyetler	**21.947**	**100,0**	**23.488**	**100,0**
Tarım	5.787	26,4	6.233	26,6
Sanayi	3.973	18,1	4.536	19,3
İnşaat	1.439	6,6	1.580	6,7
Hizmetler	10.746	49,0	11.139	47,4

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Tablo 7 :İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu

	2009 Haziran			2010 Haziran		
	Toplam istihdam	Kayıtdışı istihdam	Kayıtdışı (%)	Toplam istihdam	Kayıtdışı istihdam	Kayıtdışı (%)
Toplam	21.947	10.025	45,7	23.488	10.519	44,8
Ücretli ve yevmiyeli	13.016	3.646	28,0	14.115	3.812	27,0
İşveren	1.186	304	25,6	1.236	316	25,6
Kendi hesabına	4.496	3.095	68,8	4.648	3.170	68,2
Ücretsiz aile işçisi	3.249	2.981	91,8	3.490	3.220	92,3
Tarım	5.787	5.020	86,7	6.233	5.367	86,1
Ücretli ve yevmiyeli	558	508	91,0	631	559	88,6
İşveren	69	43	62,3	125	74	59,2
Kendi hesabına	2.343	1.811	77,3	2.459	1.877	76,3
Ücretsiz aile işçisi	2.817	2.658	94,4	3.018	2.857	94,7
Tarım dışı	16.159	5.005	31,0	17.255	5.152	29,9
Ücretli ve yevmiyeli	12.459	3.138	25,2	13.483	3.253	24,1
İşveren	1.116	261	23,4	1.110	242	21,8
Kendi hesabına	2.153	1.284	59,6	2.190	1.294	59,1
Ücretsiz aile işçisi	432	323	74,8	472	362	76,7

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.

Aynı tespitleri, 2006 yılı itibariyle toplam istihdam içerisinde tarımın payı ve tarımda kayıtdışı istihdam edilenler açısından tekrarlamak mümkündür.[68]

Türkiye ekonomisi ile ilgili verilen ve ekonomik sektörler ve bölgesel farklılıkları ortaya çıkaran istatistiki bilgiler ışığında, sektörel ve bölgesel ekonomik tedbirler, istihdam yapısının dönüştürülmesi ve kayıtdışı istihdamın azaltılması bakımından büyük önem arzetmektedir.

Tarımsal üretimin sınai üretim tarzı ile birleştirilememesi, sermaye yetersizliğine bağlı modern tarım tekniklerinin uygulanamaması, tarımsal işletmelerin cılızlığı, mevcut tarım ekonomisinin dolayısı ile şahsi üretim modelinin devamına yol açmaktadır. Bu model içerisinde tüm ülke düzeyi için belirlenen asgari ücret ve diğer yasal zorunlulukların, belli ki tarımsal gelirin milli gelir içerisindeki

[68] GİB, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010,** Strateji Geliştirme Daire Yayın No: 87, Nisan 2009, s.9.

düşüklüğü ile birleştiğinde hayatta kalma veya geçinme endişelerini güçlendirdiği anlaşılabilmektedir.

Mevcut tablo, yıllardır tartışılan, olumlu ve olumsuz yönlerine dikkat çekilen "bölgesel asgari ücret" olayını tekrar gündeme getirmekle[69] kalmamakta, diğer yandan bölgenin ekonomik yapısının sinai tarıma dönüşümü için yeterince net bir bilgi sağlamaktadır.

2. Para İkamesi ve Enflasyonist Baskılar

Milli para biriminin başka ülke paraları ile değişimi ya da ülke parası yerine döviz kullanımının ikame edilmesi olarak tanımlanacak para ikamesinde, ülke vatandaşlarının yerel parayı kullanma oranlarının düşmesi, para otoritelerinin milli ekonomi üzerindeki güçlerini azaltmakta ve sonucu olarak Kayıtdışı ekonomi artarken senyoraj gelirleri de azalmaktadır.[70] Ülke yerleşiklerince tutulan paranın diğer ülke paralarıyla değişimi, önemli ölçüde parasal istikrarsızlığa sürüklemektedir.[71]

Milli para kullanımı yerine yabancı para kullanımının artması, Kayıtdışı ekonomi ile para ikamesi arasında pozitif bir korelasyonu gerekmektedir. Türkiye örneğinde yapılan araştırma sonuçları ise, para ikamesinin nedensel bir değişken olarak kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasına yol açan tek yönlü ve dolaylı bir ilişki varlığı tespit edilmiştir. Aynı zamanda enflasyonist beklentilerin azalması, kayıtdışı ekonomi boyutlarının azalacağı şeklinde sonuçları desteklemektedir.[72] 1968-2001 dönemni kapsayan araştırma sonuçları, enflasyonun uzun dönemde kayıtdışını besleyen bir faktör ve olgu olduğunu göstermektedir.[73]

Uygulamaya kredibiletisi yüksek ve tutarlı istikrar politikaları konulursa, paranın reel anlamda değer kazanması ile desteklenen nominal faiz oranlarındaki artış, ülke parasına doğru bir yönelimi ve reel dengelerde artışı sağlayacak, dolayısı

---

69 Şükrü Kızılot, "Van, Muş, Bitlis ve Hakkâri", **Hürriyet Gazetesi**, 17.06.2010.

70 Yakup Küçükkale, "Kayıtdışı Ekonomi ve Para İkamesi: Türkiye için Ampirik Bulgular", **İktisat İşletme ve Finans**, Ekim 1999, s. 65-66.

71 Guillermo Ortiz, "Currency Substitution in Mexico:The Dollarization Problem", **Journal of Money Credit and Banking,** Vol.15, May 1983, p.180.

72 Küçükkale, **a.g.m.**, s. 65-66.

73 Ay, Köse, Sugözü, **a.g.m.**, s.52.

ile kayıtdışı ekonomiyi tetikleyen unsurlarla mücadaleyi de nispeten bu programlarla uyumlu işlemesine hizmet edecektir.[74]

Gelinen noktada, 30 yıldır yüksek enflasyonla yaşamaya alışan bir ekonomide enflasyonist baskıların azaltılması noktasında para politikası araçlarıyla belli bir başarı yakalanmış olmakla beraber bu durumun devamı enflasyonist baskıyı tetikleyen mali baskınlığın azaltılmasına bağlıdır.[75]

Mali yapının düzelmesi, etkenlerden biri kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin daralması ile sağlanabilecektir. Kontrol ve daralma devam ettikçe, kamu gelirleri olumlu seyredecek ve alternatif finansman araçları gündemden düşecektir. Bu ise bütçe açığının mali yapının düzelmesi ve dolayısı ile kayıtdışı ekonomi kayıt altına alınma derecesiyle orantılı seyredeceği şeklinde bir denklemin varlığına bağlı olacaktır.

Bunun yanında, yüksek enflasyon ve kar beklentileri içerisinde çalışan firmaların, düşük enflasyon ortamlarına uygun ekonomi politikalarını gözden geçirmeleri, verimlilik eksenini baz alan uygulamalara yönelmeleri ve kamunun bu süreci destekleyecek yapısal reformlara hızla gerçekleştirmesi, önemli bir unsur olmaktadır. Öte yandan tasarruf eksikliğine bağlı yatırım darlığının, KOBİ özelinde küçük işletmelere finansal ve danışmanlık desteği sağlanarak rekabet ortamına hzırlanmaları, temel işletme politikaları arasında yer almalıdır.[76]

Yürürlüğe giren yapısal reformlardan biri enflasyon muhasebesine geçilmiş olması ile gerçek olmayan karların vergilendirilmesi yoluyla varlık vergilemesine dönüşen tehlike bertaraf edilmekle beraber[77], bankacılık sisteminin firmaların gerçek değerliliklerini görmeleri ve firma finansmanını kolaylaştırmaları mümkün olabilmektedir.[78]

---

74 Faruk Selçuk, "Currency Substitution in Turkey", **Applied Economics**, 1994, Vol 26, p.517.

75 Vuslat Us, "Kayıtdışı Ekonomi", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 230, Mayıs 2005, s.107-108.

76 **A.e.,** s.108.

77 Fazıl Karaman, "Ekonomik ve Sosyal Boyutla Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi," **Yeni Türkiye** , 1999/27, s. 431.

73 Metin Koşar , "Enflasyon Muhasebesi, Kayıtdışılık ve Bankacılık", **Kazancı Dergisi**, Sayı:1, s.105.

3.Küreselleşmeye Bağlı Üretim ve Pazarlama Değişkenliği

Küreselleşmenin, ülke ekonomik yapıları ve üretim şekilleri üzerinde oldukça derin etkilerinin olduğu yadsınamaz. Uluslararası şirketler yoluyla ülkeye yapılan doğrudan yabancı yatırımlar, menkul kıymet yatırımları, piyasanın derinlik ve hacmini etkilemekte, uluslararası ve rekabet etme gücünü devam ettirme gayretinde olan yerel firmalar üretim aşamalarının emek yoğun bölümlerini, emeğin yoğun ve ucuz olduğu ülkelere kaydırarak (Outsourcing), maliyet ve rekabet avantajı elde etmeye çalışmaktadırlar.

Aslında bu çabanın bir başka görünümü de bilgi teknolojilerinden yararlanılarak ortaya çıkan elektronik ticaret ağının genişlemesinde görmek mümkündür.

Elektronik ticaretin gelişmesi ile ortaya çıkan e- ticaret modelleri, pazarlamanın belgesiz gerçekleşmesine zemin hazırlamakta[79], ticaretin yapısal dönüşüme bağlı kayıtdışı gerçekleşmesini de beraberinde getirmektedir. İnternet ile ülke sınırlarının bir ölçüde anlamını yitirdiği bir ekonomik yapıda, ticaret yapanların da kimliklerinin gizlenmesi[80], kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin takip ve kontrolünü zorlaştırmaktadır.

Elektronik ticaretin gelişmesine paralel ortaya çıkan kayıtdışı ekonomi sürecinde, vergi oranlarının nispeten düşük olduğu ülkeler kanalı ile pazarlama faaliyetlerinin yürütülmesi, ülke vergi gelirlerini azaltmakta ve bu alanda kullanılabilecek işgücü açığa çıkarak toplam işgücü arzını dolaylı artırmaktadır. Bu ise işgücü talebini kısıtlayarak var olan işsizlik portfoyünü büyütmekte ve kayıtdışı istihdamın gelişmesine zemin hazırlamaktadır.

Sonuçta işsizlik artmakta, devlet borçları yükselmekte ve sosyal hizmetlerle ilgili maliyetler, ekonominin katlanabileceği seviyelerin üzerine tırmanabilmektedir.[81]

---

79 DPT, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Yayın No DPT: 2661, Kasım 2002, s.5.

80 Ülker Mavral, **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları**, Vergi Denetmenleri Derneği, Ankara, 2001, s. 198.

81 Mavral, **a.g.e.** s. 196.

4. Gelir Dağılımı Bozukluğu

Türkiye'de 2005 rakamlarına göre, en zengin %20'lik grubun milli gelirden aldığı pay, % 44,4 seviyesinde iken TÜİK tarafından açıklanan 2008 yılı son araştırma sonuçlarına göre bu rakam, %46,7 ye yükselmiştir.

AB-25 ortalamasında 2003 yılında en zengin %20'lik grubun yıllık kullanılabilir gelirden aldığı pay en fakir %20'lik grubun aldığı payın yaklaşık 4,6 katı iken, Türkiye'de ise, en zengin %20'lik grubun yıllık kullanılabilir gelirden aldığı pay en fakir %20'lik grubun aldığı payın 2002 yılında yaklaşık 10 katı düzeyinde iken, tedricen düşüş göstererek 2008 yılı itibarıyla yaklaşık 8 katı seviyesinde gerçekleşmiştir.

Gelir dağılımındaki eşitsizliği ölçmeye yarayan Gini katsayısı dağılımı ele alındığında, 2003 ve 2004 yıllarında sırasıyla 0,42 ve 0,40'a olarak gerçekleşen katsayı, 2005 yılında 0,38, 2008 yılında 0,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Uluslararası arenada ise Türkiye hem AB-25, hem de AB-15 ortalamasından çok uzak bir değere sahiptir.[82]

Kayıtdışı faaliyetleri tetikleyen etkenlerden biri de gelir dağılımındaki adaletsizlikler ve eşitsizliklerdir.[83] Gelir dağılımından düşük pay alanlar, bu adaletsizliği gidermek amacıyla kayıtlı işine ek ikinci bir kayıtdışı istihdam arzı oluşturma veya kayıtlı sistemde yer bulamadıklarından kayıtdışı alanlara kayma ve belli bir gelir seviyesini yakalama yolunu tercih edebilmektedirler.

Son dönemlerde kayıtdışı ekonomi kavramı yerine gündeme getirilen ve fazlasıyla toplumsal kaygıları içerenbaşka bir terim, "sosyal ekonomi" dir. Haksız ve spekülatif kazançların arttığı, gelirin adaletsiz dağıtıldığı ülkelerde önemli boyutlara ulaşan bu terimle, sosyal gerekçelerle kayıtdışı ekonominin alt gelir seviyeli sosyo-ekonomik birimlerin ihtiyaçlarını karşılamada yaptığı toplumsal sübvansiyon kastedilmektedir.

Kısaca; vergi, sosyal güvenlik primi vb. yükümlülüklerden kurtulan ekonomik ajanlar, maliyetlerdeki azalmayı fiyatlarına yansıtmaktadır. Böylelikle,

---

82 DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele**, Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara 2007, s.19-20.

83 Us, **a.g.m.**, s.99.

fiyat mekanizması yoluyla gelir dağılımındaki adaletsizliğin boyutları hafifletilmeye çalışılmakta[84] ve alt gelirli kesimlere bir gelir transferi yapılmaktadır.

Sosyal ekonomi boyutunda ortaya konulan yaklaşım tarzıyla, kayıtdışı ekonomi içinde yer alan firmaların vergisiz büyümeleri devam ederken, kayıtlı firmaların kayıtiçi faaliyetleri artan vergi yükü ile devam ettirilmekte ve gelir dağılımı adaletsizliği bu defa, kayıtlı firmalar aleyhine genişleme eğilimine girmektedir.

1.1.2.3.Sosyal ve Psikolojik Nedenler

1.Kayıtdışılığın Toplumsal Benimsenmesi ve İçselleştirme

Gerek pratik uygulamalar ve gerekse niteliksel ve niceliksel anket sonuçları, kayıt dışılığın insanların yaşamlarının bir parçası haline geldiğini göstermektedir.

Özellikle büyük işletmeler olmak üzere rakip işletmelerin, vergi kaçırma sürecini iyi planlayarak ve idare ederek kayıtdışı ekonomide varlıklarını sürdürdükleri konusunun, birçok işletme sahibinin ortak fikri haline geldiği görülmektedir.

İşletmelerin tescil edilmemesinden ziyade kayıt dışı istihdam ve gelirlerin eksik beyanı kayıtdışılığın en yaygın türleri olarak ortaya çıkmaktadır. Yakın iş ilişkisine bağlı ve bankacılık sisteminin kullanılmadığı işletmelerde nakit yönetimi suretiyle ticari işlemlerin yerine getirilmesi, kayıtdışılığın tespitini mümkün kılmaktadır. Dahası, kayıtdışılığın katı tanımının ötesine gidildiğinde, kayıtdışılığı bankacılık sisteminin dışındaki işlemlerde (çalışanlara elden ödeme yapılması) ve yakın iş ilişkisine sahip işletmeler arasındaki ticari işlemlerde de görmek mümkündür.

Yukarıdaki tespitleri de ortaya koyan niteliksel anket sonuçlarına göre;

- Kayıtiçi ve kayıtdışı faaliyetler birbirinden ayırt edilemez hale gelmiştir.
- Kayıtdışılık nedenleri (yüksek vergi yükü, işgücü katı düzenlemeleri v.s), bu özelliğinin devamı noktasında yazılı olmayan ticari anlaşmalar, vadeli veya nakit

---

[84] Mustafa Çolak, "Dinamik ve Yükselen Ekonomi: Kayıtdışı Ekonomi ", **Yaklaşım**, Sayı: 2002/4, s. 74.

ödeme sistemleri, bankacılık sisteminden uzaklaşma, sosyal ağ ve ilişkilere bağlı yakın ticari ilişkiler yoluyla kayıtiçi faaliyetlerden kopmakta ve örtülü faaliyet alanını sürdürebilmektedir.

- Kayıtdışı algılama analizinde kurumsal yapı ve kalitesinin düşüklüğü, hukuki süreçlere olan güvensizlik ve adalet duygularının aşınmasının önemli bir yer tuttuğu da anlaşılabilmektedir.[85]

2. Kamu Sektörü Hizmetleri

Kayıtiçi ekonomi ve kayıtdışı ekonomi yanında, yasalarla çizilen ve devlet tüzelkişiliğine yüklenilen aşırı kamu hizmeti portföyü, bunun gerçekleşmesini temin edecek tarzda bir gelir kaynağını da zorunlu kılmaktadır.

Devletin GSMH içerisindeki fiili payı ile resmi istatistikler arasındaki fark yani kayıtdışı devletin ağırlığı, enflasyon vergisi, döner sermaye hasılatı, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu payları, kamu iktisadi teşekküllerinin zararları, kamu dernek ve vakıflarının zorunlu gelirleri ve bağışlar, hazine arazilerinin kamu hizmetlerine tahsisi gibi yollarla gerçekleşen gelirler, aslında bir bakıma vergi yükü kapasitesinin de dolduğuna işaret etmektedir.[86]

Kamu harcamalarının finansman kaynaklarının başında vergi gelirlerinin geldiği kuşkusuzdur. Bu gelirlerin kayıtdışı ekonomideki artışa paralel azalması, kamu harcamalarının finansmanı için devletin önemli bir vergi gelirinden mahrum etmekle beraber[87], nitelik ve nicelik olarak sunulan kamu mal ve hizmet kalitesini düşürmektedir. Sonuçta, azalan gelir, kayıtlı sektörde birey ve firmaların vergi oranlarının artışı suretiyle mevcut yüklerinin artışına yol açmaktadır. Bu artışın kısır döngüsü ise, sunulan kamu hizmet kalitesinin düşmesi, artan vergi yükü nedeniyle kayıtdışı ekonomiye eğilimin güçlenmesidir.[88] Devletin, vergi dışında değişik ad ve yöntemlerle elde ettiği gelirlerle vergileme kapasitesi sınırına yaklaşılan bir süreçte,

---

85 Dünya Bankası, **a.g.e**., s.58.

86 Güneri Akalın "Kayıtdışı Devlet ve İstikrar Programı", **Asomedya**, Nisan 2000, s. 29,33,35.

87 Friedrich Schneider, Christopher Bajada, "An İnternational Comparison of Underground Economic Activity", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed. by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 74.

88 H. Enste, "The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries - A Two Pillar Strategy for The Challenges Ahead", p.18.

kayıtdışılık olgusu nedeniyle mükelleflerin mevcut yüklerindeki artış eğilimleri, inandırıcı ve yeterli bir gerekçe kaynağı olamayacaktır.

Dolayısı ile düşük kaliteli kamu hizmeti, bir yandan vergi ödeyicilerinin vergilerin kullanılma şekli konusunda ilettikleri şikâyet, yakınma veya yıllar itibariyle azalan vergi gelirleri grafiğinden etkilenmekte, diğer yandan ise zaten düşük olan hizmet kalitesi, işletmelerin kayıtdışı kalmalarına yönelik bir referans noktası sunmaktadır.

Demokratik katılım kanallarının güçlendirilerek, bireylerin uygulanan ekonomik politikalara tepkilerini ortaya koymalarının sağlanması, kayıtdışılığa kayma yerine demokratik hakların kullanımı yoluyla ödedikleri verginin etkin denetimini sağlamalarını ve ahlaki tehlikenin kontrolünü[89] kolaylaşabilecektir. Nitekim kamuoyu görüşlerini yansıtması ve toplumsal düzlemde nasıl algılandığını göstermesi bakımında yapılan Kayıtdışı Ekonomi Araştırma Raporunda, vergisel bazda elde edilen gelirlerin yerinde kullanılmadığı büyük bir ölçüde katılımcılar tarafından düşünülmektedir.[90]

Kamu hizmetleri özelinde kamunun güven tesisi, vergi gelirlerinin hangi amaçlar için ve hangi derece sunulduğunun mükelleflerin vergiye gönüllü uyumlarını doğrudan etkilemektedir. Bu anlamda kamu güveninin tesis edilmesinde, başta bütçeleme ilkelerinde mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakı ve iyi bir vergi sistemi oluşturulması önemli bir parametredir. Bunun öncelikli yolu ise ülke vatandaşlarının kamu maliyesine olan güvenlerini tesis edecek kamu mali yönetimi ve vergi sistemi temel ilke ve kurallarının anayasal güvence altına alınması ile başlayacaktır.[91]

3.Primsiz Sosyal Yardım Programları

Sosyal transferler, faydalananları açısından kayıtlı ekonomide çalışma konusunda güçlü olumsuz teşvikler sunmaktadır. Bu programlar sayesinde refah ödemeleri alan bireylerin kayıtlı ekonomide iş bulma istekleri, kayıtdışı ekonomide

---

89 Schneider, H.Enste, **a.g.e.**, p.184.
90 GİB, **a.g.e.**,s.30.
91 Aktan, Çoban, **a.g.m.,** s. 267-268.

çalışsalar dahi bu ödemeleri almaya devam edeceklerinden yeterince gelişemeyecektir.[92]

Kayıtdışı ekonomide çalışanların büyük bir kısmı sağlık yardımı, gelir desteği, çocuk yardımı gibi sosyal destek programlarından yararlanmaktadır. Çalışanlar açısından, sağlanan prim ödemesine dayanmayan sosyal yardım programlarının büyüklük olarak önemsenmeyecek derecede olması, kayıtdışı çalışmayı tercih konusunda etkili bir delil olarak karşımıza çıkmaktadır. Asimetrik bilgi, çalışanların gerçek bilgi vermeme ve şüpheli davranışlarındaki artış olasılığı gibi nedenler, yasal olarak işsizlik ödemelerinden faydalanma hakkı, kayıtdışı faaliyetlere geçiş veya burada kalmayı teşvik unsurlarını doğal olarak içermektedir.[93]

Kuramsal olarak bakıldığında prim katkısız sosyal yardım programları kayıtdışılığa geçişi veya kayıtdışı sektörde kalmayı teşvik edebilmektedir.[94]

Türkiye'deki birçok sosyal programlar (Örneğin; Yeşil Kart prim katkısız sağlık sigortası planı ve Şartlı Nakit Transferi) çalışanların kayıtdışı kalmalarını teşvik edebilecek özellikler barındırmakla birlikte, mevcut koşullar altında Yeşil Kart uygulaması kayıtdışı istihdamın önemli bir nedeni olarak görünmemektedir. Ama yine de, sosyal yardım programlarının, istihdam statüsünden ayrılması, yararlanma koşullarının zorlaştırılması ve genel sağlık sigorta sistemine geçiş ile yeşil kart uygulamasının sonlandırılması[95], belli bir zaman kısıtı konulması, gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi[96], gelecekte işgücü piyasasının yapısal olarak kayıtdışılığa kayma perspektifinde riskleri azaltabilecektir. Kayıtdışı çalışanları ve ailelerini sosyal koruma şemsiyesinin altına getirmek kayıtlı istihdamı artırma politikalarını tamamlayıcı nitelikte olabilecektir.[97]

4. Göç ve İşgücü Arzı Fazlalığı

Erken emeklilik, zorunlu haftalık asgari çalışma saatleri, işsizlik gibi faktörler, vergilenmemiş kayıtdışı ekonominin büyümesi ve gelişmesi üzerinde

---

92 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.86.
93 Schneider, H.Enste, **The Shadow Economy: An İnternational Survey**, p.123.
94 Dünya Bankası, **a.g.e**., s.53.
95 Yakup Süngü, "AB Ülkelerinde Kayıtdışı İstihdam, Alınan Önlemler ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 2005/12, s.59.
96 Schneider, H.Enste, **a.g.e.**, p.183.
97 Dünya Bankası, **a.g.e**., s.iv.

etkili[98] istihdamla bağlantılı etkenlerden birkaçıdır. Özellikle emekliler yönünden, alınan yaşlılık aylığı ve sağlık yardımlarından kesintisiz faydalanılması, düşük ücret ve sosyal güvencesiz kayıtlı bir işte çalışma isteğini azaltmakta, bu da kayıtdışı firmalar için önemli bir kayıtdışı çalışma portföyü oluşturmaktadır.[99]

Aralık-2008 itibariyle emekli aylığı ödenen toplam 5.103.892 kişi karşısında yaklaşık sadece 357 bin kişinin sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışması, böyle bir emekli potansiyelinin büyük çoğunluğunun kayıtlı olmadan veya destek primi ödemeden çalıştığı[100] noktasında güçlü emareler sunmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, daha ziyade emek yoğun, kalifiyesiz ve eğitim seviyesi düşük çalışanlarla yerine getirilmekte, teknik ve sermaye desteği yönünden kayıtlı ekonomiye ihtiyaç duymaktadır. İhtiyaç duyulan işgücü ise resmi işgücü arzından karşılanmaktadır.[101] Türkiye özelinde, işgücü arzının nitelik ve niceliksel çeşitliliği, işgücü arzı fazlalılığının kayıtdışı tarafından emilmesine de uygun ortamlar hazırlamaktadır.

Ekonomik kaynakların etkin ve verimli kullanılması, tasarrufların yatırıma yönlendirilmesi beraberinde işgücü talebini artırmakta ve yeni istihdam alanları oluşturmaktadır.

Yüksek düzeyde bir doğurganlık işgücü arzını artırmakta, bu artan işgücü artan sermaye birikimine bağlı verimli bir şekilde kullanıldığında ekonomik gelişmeyi hızlandırıcı etki yapabilecektir.[102]

Çalışabilir işgücü sayısındaki artışın, yeni yatırım alanlarının gerektirdiği resmi işgücü talebi ile karşılanmaması durumunda ise, ortaya çıkan işgücü arz fazlası, marjinal bir fazla olarak kendine uygun iş alanları bulmaya yönelecektir. Bu, kayıtdışı ekonomi faaliyet alanlarına hazır halde işgücü kaymasını da beraberinde getirebilecektir. Sonuçları itibariyle, artan nüfus ve işgücü, kendi yetenek ve kalifiye durumuna uygun iş imkânına kavuşamaması durumunda, daha kalifiyesiz işgücü talebinin olduğu kayıtdışı ekonomi faaliyetleri içerisinde yer bulmaya çalışmaktadır.

---

98 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.82.
99 ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı,** s.38.
100 **A.e.**, s.39.
101 Vito Tanzi, "Uses and Abuses of Estimates of The Underground Economy", **The Economic Journal,** June 1999, p.342.
102 Şişman, **a.g.e.**, s. 64.

Öte yandan, kırsal alanlar ile kentsel alanlarda sürdürülen ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirler arası uçurum, kırsal alanda kalmanın maliyetlerini yükseltmekte ve kente göç dinamiğini beslemektedir.[103] Kentsel nüfus artışı ve paralelinde kırsal kesim kalifiyesiz işgücünün birikimi, insanların daha az gelir seviyesinde, sosyal güvencesi olmayan ve diğer koruma tedbirlerinden ari bir çalışma yaşam biçimini de zorunlu kabullenmeye götürmektedir.

Türkiye'de yapılan kayıtdışı istihdam araştırmalarının ortak noktası, kayıtdışı istihdamın göç ve kentleşme olgusu içerisinde üretici olmayan, düzensiz ve daha ziyade geçici işgücü olarak tanımlanmasıdır.[104] Bu noktadan konu incelendiğinde, dönüşen ve gelişen toplumsal dinamiklerin, gerek tarımsal üretimin değerliliğinin azalması, gerek kentsel yaşam olanakları ve standartlarının yükselmesi sonucu, tarımsal üretim potansiyelinin yavaşladığını ve bu alanda yeterince insantif (modern) tarımın yapılmadığını ayrıca doğrulamaktadır.

Özellikle 1950'lerden itibaren başlayan kırsal alanlardan kentsel alanlara göç, tarımda gizli işsizlik olarak nitelendirilen büyük kitlelilerin kentli çalışma gücüne katılmaları ve oluşan bu emek arzının yeterince kayıtlı sektör tarafından emilememesi, fazla işgücünün kendi imkanları ile çalışmaları sonucunu ortaya çıkarmıştır.[105] Göçle ortaya çıkan nüfus artışının, hem yerleşim alanları olarak hem de iş olanakları açısından kayıtlı istihdama yönlendirilememesi[106], kentlerdeki büyük ölçüde niteliksiz işgücünün, daha az ücret, daha az çalışma güvencesi ve sosyal güvenceden yoksun çalışmalarına uygun zemin hazırlamaktadır.

İşgücü arzı fazlalılığı ve göç konusunda belirtilecek son konu ise ulusal işgücünün nitelik ve nicelik olarak büyüklüğünün net olarak bilinmemesidir. T.C kimlik numarası uygulamasının yaygınlaşması ile beraber, birey ve kurumların iş ve işlemlerinin bu numaraya bağlı birleştirilmesi sürecinde, kişinin sahip olduğu meslek ve işgücü bilgilerinin de kimlik numarasında birleştirilmesi önem arzetmektedir. Oluşturulacak veri tabanı ile ulusal işgücü talebine karşı, ulusal işgücü arzı arasında

---

103 Şişman**, a.g.e.**, s.67.

104 Şemsa Özar, "Kentsel Kayıtdışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 23 (4) 1996, s. 516.

105 Adem Kalça, "Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Etmeye Yönelik Çalışmaların Analizi", **İktisat Dergisi**, Nisan 1998, s. 65.

106 Deniz Yükseker, "İstanbul'un Kayıtdışı Ekonomisi", **Cogito**, Sayı:35, 2003, s. 164.

mobilite sağlanacak, üretilecek istatistiki bilgilerle niteliksel işgücünün bölgesel dağılımı, sektörler itibariyle işgücü açığı v.s konularda planlama imkanı doğabilecektir. Bunun da kayıtdışı ekonominin ayrılmaz parçası, kayıtdışı istihdam konusunda izlenecek politikalara doğrudan olumlu bir etkisi olacaktır.

1.1.2.4.Siyasi Nedenler

1.Kötü Yönetime Demokratik Manifesto

Birey ve kurumlar, kamu mal ve hizmetlerinin yeterli sunumu ve önceliklerinin temsil edildiği kanaatine varmaları halinde, vergi ödeme ahlaklarında bir değişme olmayacak ve kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine yönelme gereği duymayacaklardır.[107]

kayıtdışı ekonominin sonuçları itibari ile makro ekonomik değişkenlerde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, bütçe açığının artması, işsizliğin yükselmesi, GSYİH' nin düşmesi gibi etkilere konunun parasal bakış açısında ortaya çıkarabileceği sonuçlar olarak bakmak gerekir. Zira bu sonuçların ortaya çıkışına zemin hazırlayan unsurlar arasında salt ekonomik nedenler bulunmayabilir.

Kayıtdışı ekonominin ekonomik nedenleri dışında iyi işlemeyen bir demokrasi, hükümetlerin politikalarını bir ekonomik davranış modelinde düzenlemeleri ve kanunları protesto eden bireysel davranışlar ileri sürülebilir. Gerçek bir demokrasi sürecini ifade eden kayıtdışı ekonomi ile hükümetlerin mücadelesi, totaliter bir tezahür olarak düşünülebilmektedir. Zira ekonomik rasyonalizmi ifade eden liberal ekonomik anlayış da, kayıtdışı ekonominin nedenlerinden biri, kısıtlayıcı hükümet aktivitelerinin neden olduğu yersiz ve etkin olmayan kaynak kullanımlarına karşı çıkan fikir akımları şeklinde belirginleşmiştir.[108]

Dolayısı ile kısıtlayıcı hükümet tasarruflarının yaygın ve demokratik sistemlerin etkin olmadığı toplumlarda, yine toplumsal bir tepki olarak ekonomik

---

[107] Schneider, H.Enste, **a.g.e,** p.151.

[108] Adrien Florea, Christian Şchiop, "Are There Any Positive Consequences of The Underground Economy", University of Oradea, **Fascicle of Management and Technological Engineering**, Volume VII (XVIII), 2008, p.2219.

anlamda kayıtdışı ekonomi içinde bulunmak, bir çıkış yöntemi olarak kullanılabilmektedir.

Bu koşullar içerisinde, vatandaşların kötü ekonomik politikalar ve yönetim tarzı içerisinde kendilerini ifade edebilecekleri, ticari organizasyonlar, referandum, baskı grupları, kamu iletişim kanallarının güçlendirilmesi gibi sivil inisiyatiflere imkân sağlayacak kanalları işletmek faydalı olabilecektir.

1.1.2.5.Hukuki Nedenler

1.Aşırı Düzenleme ve Karışık Vergi Sistemi

Mevzuatın sayısal yoğunluğu, lisanslama, iş piyasası düzenlemeleri, ticaret engelleri, yabancı işçi çalıştırma kısıtlamaları gibi zorunluluklar şeklinde ifade edilebilecek[109] aşırı kamu/devlet düzenlemeleri, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte/geçiş ülkelerinde önemli bir güç olarak kayıtdışı ekonominin belirleyici unsurları arasında yer almaktadır.[110] Devletin ekonomik hayata yasaklayıcı ve düzenleyici yoğun müdahalesi, kayıtdışı alana kaymaya neden olmakta ve ilerleyen süreçte daha çok yasadışı ekonominin genişlemesine katkı yapmaktadır.[111]

Özellikle vergi mevzuatına bakıldığında, sıklıkla değişen yasalar, onlarca bakanlar kurulu kararları, tebliğ, genelge, sirküler gibi alt düzenlemeler, uzmanların dahi izlemekte zorlandıkları bir görünüme bürünmüştür. Buna ek, yasal düzenlemelerin de kendi içinde asıl madde, ek madde, geçici ve mükerrer maddelerle konuların daha ürkütücü hale geldiği durumlara sıklıkla rastlanmaktadır.[112] Örneğin GVK, 80'e yakın geçici madde, 10'un üzerinde mükerrer madde, 100'ün üzerinde asıl madde ve yürürlükten kaldırılan çok sayıda ek maddelerden oluşan bir karmaşık yapı arzetmektedir. Kısaca, Türk vergi sistemi bugüne kadar yapılan ekleme, iptal ve göndermelerle içinden çıkılmaz ve daha da karmaşık hale gelmiştir.[113]

---

109 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", p.85.

110 Prokhorov, "The World Unobserved Economy: Definition, Measurement, and Optimality Consideration ", p.3.

111 İzzettin Önder, "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 23-24 (Ekim 2000- Mart 2001), s.3.

112 Sadık Kırbaş, **Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, TESAV, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı, Yayın No:9, 1995, s.16.

113 Söyler, **a.g.m.,** s. 36.

Yasal karmaşıklığın, sayamadığımız kadar genel tebliğ, sirküler, görüş ve diğer açıklayıcı olarak adlandırılan metinlerle, ne derece bir mevzuat yığını haline geldiğini tahmin etmek zor olmayacaktır. Aynı tespit ve değerlendirmeleri, vergilendirmeyi düzenleyen diğer maddi vergi kanunları ile tahsilat ve usul hükümlerini içeren şekli vergi kanunları (VUK, AATUHK) için de yapmak mümkündür. Bu karmaşıklığa ilave olarak vergi kanunlarının veya diğer yasal zorunluluklarının getirdiği aşırı yük, kullanılması gereken belgelerin çeşitliliği, defter tutma zorunlulukları, bildirim yükümlülükleri v.s külfetlerin doğrudan mükelleflerin sisteme adaptasyon süreçlerini artırdığını söylemek yerinde olacaktır.

Vergileme alanında örnek olarak, her ay rutin olarak tekrarlanan ve çoğunluğu beyanname verme, bildirimde bulunma gibi şekli vergi ödevlerinin yer aldığı 35 çeşide varan değişik vergi formalitesi, formalitelerin ulaştığı boyutu ve yükü gözler önüne serebilmektedir.

Belge düzenleme sınırlarının artırılması ve defter tutma hadlerinin değiştirilmesinin, defter tutmama veya belge düzenlememeyi teşvik edeceği noktasındaki görüşlerin[114], sistemin basitleştirilmesi, mevzuat yoğunluğunun azaltılması açılarından güçlü birer argüman olmaları olasılığı azalmaktadır.

Bu sistem içerisinde, marjinal vergi yüksekliğinden ziyade aşırı kamu düzenlemeleri, özelde vergi sisteminin basit ve anlaşılabilir olmasından daha çok karmaşık ve çeşitli düzenlemelerle anlaşılması zor yapısı, vergi yüklerinden daha önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Uluslararası çalışmalardan ortaya çıkan diğer bir sonuç, vergi istisnaları ve indirimlerden faydalananlara nazaran karmaşık bir vergi sisteminin, bireysel olarak daha fazla yasal vergiden kaçınmayı karlı hale getirdiğini göstermektedir.[115]

Vergi mevzuatı başta olmak üzere, sıklıkla değişen mevzuat, gerek mükellefin ve gerekse çalışanların uyum ve idari maliyetlerini artırmaktadır.[116]Yeni mevzuata uyum süreci yerine, piyasa aktörlerinin eğilimi, mevzuat dışı davranışlara girişmek yani piyasa dışında faaliyet göstermek şeklinde tezahür edebilecektir.

---

[114] Bkz., k.g. Osman Altuğ, "Kayıtdışı Ekonomi ve Ekonomik Büyüme", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl:35, Sayı:4, Nisan 1998, s. 12.

[115] Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.84.

[116] Genç Osman Yaraşlı, **Türkiye'de Vergi Reformu**, MB Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/367, Ankara, 2005, s. 160.

Bunu destekler mahiyette, mükellefler eğilimleri araştırmasında, mevzuatın yeterince açık ve net olduğunu düşünülerin oranı %18 düzeyinde kalmıştır.[117]

Büyük işletmeler her geçen gün artan karmaşık mevzuatı, profesyonel mali yardım ve danışmanlıkla aşarken bu durum KOBİ'ler açısından daha farklı bir görüntü çizmektedir. Kurumsallaşmasını tamamen tamamlayamamış, piyasa olanakları ve finans kaynaklarına ulaşımları yapıları gereği kısıtlı ve kayıtdışı ekonominin daha belirgin görüldüğü bu ekonomik örgütlenmeler için, yeterince basit ve açık olmayan bir mevzuat yapısı, uyum maliyetlerini daha da artırmaktadır.

Dolayısı ile düzenlemeleri azaltarak güçlü ve sıkı bir yasal uygulama noktasında hükümetlerin kararlı olması, kararlı bir kayıtdışı ekonomi mücadelesi için önemli bir işaret sayılmaktadır.[118]

1.1.3. Kayıtdışı Ekonominin Ölçüm Modelleri ve Büyüklükler

Kayıtdışı ekonomi, başlı başına tanımı ve terminolojisi itibariyle üzerinde kesin yargılar kurulabilecek bir yapı arzetmez. Bu yapının devamını, ölçüm metodolojisinde de görmemiz mümkündür. Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün belirlenmesine yönelik birçok metod ve yöntem kullanılmaktadır.

Kayıtdışı sektörün büyüklüğünü ölçmek için doğrudan (mikro), dolaylı (makro) ve model yaklaşımları kategorileri altında farklı yaklaşım ve teknikler geliştirilmiştir (Tablo 8). Doğrudan/direkt metod olarak kullanılan yaklaşımlar, gönüllü anket, vergi denetimleri veya diğer yöntemler olarak toplulaştırılırken, dolaylı yöntemlerin metodolojisi ise para ve işgücü piyasaları olduğu kadar harcama ve gelir kalıntılarının tanımlanmasına dayanır.[119]

Kullanılan metod ve yöntem ne olursa olsun, her yöntemin olumlu ve olumsuz yönlerinin bulunduğu, tam ve net bir büyüklük tanımlamasının tespitinde aksayan yönlerinin olabileceğini gözardı etmemek gerekir.

---

[117] GİB, **a.g.e**., s.21.
[118] Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.13
[119] Bruno S. Frey, Werner W. Pommerehne, "The Hidden Economy: State and Prospects for Measurement", **Review of Income & Wealth**., 1984, p.3-8.

Tablo 8: Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçüm Yöntemleri[120]

*** Doğrudan yöntemler (mikro)**	• Gönüllü katılıma dayalı anketler. • Vergi denetimleri.	
***Dolaylı Yöntemler (Makro)**	• Ulusal gelir ve harcama istatistikleri arası fark. • Toplam iş gücüyle kayıtiçi istihdam arasındaki fark.	
	Parasal Yöntemler	- Dolaşım hızı yaklaşımı. - Nakit talebi yaklaşımı.
	Fiziksel girdiler (elektrik tüketimi)	- Kaufmann-Kaliberda yöntemi. - Lacko'nun yöntemi.
***Model Yaklaşımı**	MIMIC ve DYMIMIC (makro)	

Kaynak: Perry ve diğerleri (2007).
Farklı tekniklerin ayrıntılı değerlendirmesi için Bkz., Perry ve diğerleri. (2007), Flores ve diğerleri. (2004).

1.1.3.1.Direkt Yöntemler

Bu yöntemde örneklemeler ve anketler kanalıyla gönüllü katılım uygulanır. Aynı şekilde vergi incelemeleri veya diğer gönüllü metodlar kullanılmaktadır. Yöntemle kayıtdışı ekonomi hakkında ayrıntılı ve geniş bir bilgi demeti ortaya çıkarken, sorulan soruların formülasyonu ve katılımcıların işbirliği yapma istekliliği, yöntemin hassasiyetini de bir o kadar etkilemektedir. Dolayısı ile anket yönteminin tüm kayıtdışı faaliyetleri izlemek ve kapsamak anlamında yeterli bir sonuç ortaya koyması ihtimali düşüktür.

Öte yandan vergi incelemeleri yoluyla elde edilen verilerin, incelemenin odaklandığı kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin yapısı ile doğrudan bağlantılı olduğunu da ortaya koymak gerekir. Resmen tescil edilmiş olmakla birlikte, vergi ve istihdam yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmeyen ya da istihdam mevzuatının tamamına uygun hareket etmeyen firmaların kayıtdışı bırakılan beyan edilmemiş gelirlerini saptama amacına yönelmiş bir vergi incelemesi istatistiği, tamamen

[120] Dünya Bankası raporunda ulusal gelir ve harcama istatistikleri arası fark ile toplam işgücü ile toplam istihdam arası farka dayalı yapılan tahmin modelleri doğrudan ölçme teknikleri arasında gösterilmiş olmasına karşın, bu modellerin toplu verileri esas almaları ve makro göstergelere dayalı bir sonuç ortaya koymaları nedeniyle uluslararası sınıflandırma da dikkate alınarak dolaylı yöntemler arasında yer verilmiştir.

kayıtdışı firmalara yönelik içerilmeyen faaliyet boyutuyla önemli eksiklikleri de beraberinde getirebilecektir.

Dolayısı ile yapılan incelemelerin sektörel dağılımı, yöneldikleri kayıtdışı faaliyet yapısı, zaman serisi, incelenme sıklığı gibi denetim işlevinin alt ayrımları, kayıtdışı ekonomi hacmini saptarken önemli değişkenler olarak hesaba katılması gerekecektir.

1.1.3.2.Endirekt (Dolaylı) Yöntemler

Kayıtdışılığı ölçme metodlarından doğrudan yöntemlerde, kullanılan bazı araçlarla doğrudan tahmin süreci yürütülürken, dolaylı yöntemlerde ise ekonomik makro göstergelerin sonuçlarından belli varsayımlar altında tespitler yapılmaya çalışılmaktadır.

Doğrudan yöntemlere göre, ekonomik faaliyetlerin tamamının kavranıp genel tespit ve değerlendirmeler için dolaylı yöntemlerin göreceli bir üstünlüğünün olduğu kabul edilebilir.

1. Ulusal Gelir ve Harcama İstatistikleri Arası Fark

Kayıtdışı ekonomide kişiler gelirlerini vergi ve diğer yasal yükümlülükler nedeniyle saklama gereksinimi duyarlar ancak harcama yapma konusunda aynı duyarlılık sözkonusu olmaz. Dolayısı ile ulusal gelir ve harcama arasındaki fark, kayıtdışı büyüklüğünün tespitinde kullanılabilir. Bununla beraber gelir ve harcama arası fark, diğer her türlü hata ve eksikliği içerir ve çok sayıda harcama tahmini gelir hesaplamalarına dayalıdır.

Kayıtdışı elde edilen gelirlerin büyük bir oranı, kayıtlı ekonomide harcanmakla beraber, harcanmayan kısmın değişik tasarruf araçları ile harcamaya dönüşmeme ihtimali, transferi v.s yöntemler, gelirin harcanma yoluyla tahmin edilmesini zorlaştırabilecektir.[121] Sonuçta bu yönteminin de güvenirliliği eleştirelere açıktır.

---

[121] Nihat Işık, Mustafa Acar, "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s.123.

2.Resmi ve Fiili İşgücü Arası Fark

Toplam işgücü sabitse kayıtlı resmi işgücünde bir azalış, kayıtdışı ekonominin öneminde bir artış şeklinde yorumlanabilir. Öte yandan bu tür hareketlenmelerin, konjonktürel iş durumları, iş bulma zorlukları, eğitim ve emeklilik kararları gibi değişik açıklamaları, yöntemin zayıf bir gösterge olarak kalmasına neden olmaktadır.

3.Elektrik Tüketimi Yaklaşımı

Kaufman ve Kaliberda'nın (1996) aktardığı elektrik tüketim yönteminde,tüketimin büyüme oranı ile GSYİH' nin büyüme oranları arasındaki farkın tek en iyi fiziksel gösterge olduğu belirlenmiştir. Tüketim-GSYİH esnekliğinin 1'e yakın olması, yapılan bulgularla ortaya konulmasına karşın, yöntem kendi içinde bazı eksiklikleri içermektedir.

Şöyle ki, bütün kayıtdışı faaliyetlerin elektrik veya diğer başkaca bir enerji kaynağına ihtiyaç göstermemesi veya diğer enerji kaynaklarının (gaz, kömür v.s) kullanılabilme ihtimali, tüketim-GSYİH esnekliğinin zaman içinde ve ülke bazında değişime uğrama olasılıkları, eleştirilere muhatap olmaktadır.[122]

4.İşlem Yaklaşımı

Feige (1989) tarafından geliştirilen bu yöntemde, işlem hacmi ile GSYİH arasında sabit bir ilişki varsayımı yapılmakta[123] ve Fisher'in miktar kuramı kullanılmaktadır:.

Fisherin miktar kuramı, M.V = P.T eşitliğinde,

M : Dolanımdaki para miktarını,

V : Paranın dolanım hızını,

P : Fiyatlar genel düzeyini,

T : İşlem hacmini ifade etmektedir.

Diğer bir ifadeyle, ülkede üretilen toplam mal ve hizmetlerin değeri yani GSYİH, para arzının paranın dolaşım hızıyla çarpımına eşit olmaktadır.

---

122 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.97.

123 Artem Prokhorov, "The Russian Underground Economy as a " Hidden" Variable", **Midwest Slavic Conference**, St.Petersburg State University, March 29-31, 2001, p.3.

Belirli bir dönemde miktar kuramının belirlediği GSYİH rakamı ile istatistiklerle açıklanan GSYİH arasındaki fark, kayıtdışı ekonominin ekonominin büyüklüğünü verecektir. Bu tahminlemede paranın dolaşım hızının, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomide aynı ve sabit olduğu varsayılmaktadır.

Çek ve kredi kartlarının gelişimi, arzu edilen nakit talebini ve esnekliği de değiştirecektir. Dolayısı ile yeni ödeme araçlarının kullanılmaya başlanması sonucu, nakit paranın dolaşım hızının sabitliği eleştirelere açık hale gelmektedir.

5. Para Talebi Yaklaşımı

Cagan (1958) tarafından geliştirilen ve ilk olarak Gutman tarafından uygulanan bu metod, Bhattacharyya (1999) ve Giles (1999) tarafından daha karmaşık ekonometrik tekniklerle kullanılmıştır.[124]

Kayıtdışı işlemlerin nakit formatında yapıldığı ve otoritelerin takibinden kurtulmak ve kayda girmemek için bu yönteme başvurulduğu varsayımı altında, kayıtdışı ekonomi hacminde bir artış, para talebinde de bir artış demek olacaktır. Para talebindeki aşırı artışları izole etmek için zaman serisi yaklaşımı ile para talebini etkileyen gelir değişimi, faiz oranları, ödeme pratikleri gibi faktörler, dolaylı ve doğrudan vergileme, kamu düzenlemeleri ve vergi sisteminin karmaşıklığı diğer etkenler dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda kayıtdışılığın gelişim ve hacmi 2 şekilde tahmin edilmektedir:

- Kamu düzenlemeleri ile mali yüklerin en düşük seviyede tutulduğu durumda para talebinin değişimi ile mevcut vergi ve diğer yüklerle düzenlemelerin olduğu durumda para talebinin değişimi arasındaki fark.
- Kayıtlı ve kayıtdışı ekonomide kullanılan paranın aynı gelir esnekliğine sahip olduğu varsayımı altında, kayıtdışı ekonominin hesaplanması ve resmi GSYİH ile mukayese edilebilmesi.

Bununla beraber yöntem, bütün işlemlerin nakit olarak gerçekleşmeme durumuna bağlı kayıtdışı ekonominin büklüğünü olması gerekenden daha düşük gösterme riski, ve temel yıl için kayıtdışı tahminine yer verilmemesi, temel eleştiri noktaları olarak kalmaktadır.

---

[124] **A.e.**, p.3

Sadece vergi yükünün kayıtdışı ekonominin temel nedeni olarak kabul edilmesi, para talebindeki artışın vadesiz hesaplardaki yavaşlamaya bağlı para talebi artışından kaynaklanması ve gerek kayıtlı ve gerekse kayıtdışı ekonomide para esnekliğinin aynı varsayımı; bu model kullanılarak yapılan araştırmalarda metoda karşı yükselen diğer eleştirilerdir.[125]

6. Ekonometrik Yaklaşım

Vito Tanzi'nin kurduğu[126], kayıtdışı ekonominin nakit esaslı çalıştığı, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomide paranın dolaşım hızının sabit olduğu varsayımına dayalı, parasalcı yaklaşımın bu yönteminde, ekonometrik bir denklem vasıtasıyla nakit para talebi tahmin edilmektedir.[127]

Bir başka deyişle vergi oranlarındaki artış, kişi başına düşen reel gelir, kamu personel harcamalarının nispi ağırlığı, mevduat faiz oranları ve fiyatlar genel seviyesi gibi değişkenler kullanılarak bu nakit para talebi bir regresyon analizi ile tespit edilmeye çalışılmaktadır.[128]

İkinci olarak verginin dikkate alınmadığı bir senaryoda, nakit para talebi tahmin edilmekte ve iki nakit para talebi arasındaki fark, kayıtdışı ekonomideki düzeyi belirlemektedir. Bu fark ile paranın dolaşım hızından hareketle miktar olarak bir kayıtdışı ekonomi hacmi hesaplanmaktadır.

7. Karma Yöntem

Bu yöntemde, kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran vergi yükü, yasal düzenlemeler, vergi denetimi ve yargı sistemi gibi çeşitli faktörler birlikte değerlendirilmektedir. Yöntemin uygulamasında, vergi yükü gibi objektif göstergeler ile vergi etiği gibi subjektif değişkenler dikkate alınmaktadır.[129]

---

125 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", p.95.

126 Ufuk Bakkal, "Kayıtdışı Ekonomiyi Hesaplama Yöntemleri", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı: 152, Aralık 2000, s.52.

127 Mustafa İlhan, "Kayıt Dışı Ekonomi ve Ölçme Yöntemleri", **Mali Klavuz Dergisi**, Sayı 186, Ocak Mart 2006, s.192.

128 Us, **a.g.m.**, s.104.

129 Abdullah Savaş, "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi: Kapsamı, Etkileri ve Önerileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 72, Ocak-Mart 2009, s.59.

1.1.3.3. Model Yaklaşımlar

1.DYMIMIC/MIMIC

Yukarıda açıklanan metodlar, para talebi, elektrik tüketimi gibi tek değişken veya belirtileri dikkate almaktadır. Bununla beraber halihazırda eşanlı olarak dikkate alınması gereken çok sayıda değişken bulunmaktadır.

İlk olarak Loayza (1996) tarafından Latin Amerika için kullanılan, daha sonra Schneider tarafından kapsamı 145 ülkeyi içerecek biçimde genişletilen[130], LİSREL (Linear Interdependent Structural Relationship) olarak da bilinen[131] MIMIC veya onun değişik versiyonu DYMIMIC modelleri, eşanlı ilişkili çoklu değişken ve çoklu göstergenin analiz edilmesine olanak sağlayan en uygun method olarak kayıtdışı hacmini ölçmek amacıyla seçilmiştir.

DYMIMIC/MIMIC yönteminde, çok sayıda değişken gözönüne alınmakta ve bunların sayısız etkisi modele dahil edilmektedir. Bu metodoloji, gözlemlenebilir nedenlerle gözlemlenemeyen değişkenin gözlemlenebilir etkileri arasındaki ilişkiyi kullanmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkış gerekçeleri olarak tanımlanabilecek vergi yükü, işgücü kısıtlamaları ve idari tasarruflar gibi unsurlar, nedensel değişkenler olarak; vergi kaçakçılığı derecesi, sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayan işgücünün payı, bankalar dışında kullanımdaki para, işgücü piyasasına katılım oranları ve çalışma saatleri, dolaylı vergi artışları, GSYİH değişimi gibi unsurlar da kayıtdışılığın göstergeleri veya sonuçlarının ortaya çıkış şekilleri olarak modellerde kullanılmaktadır.

Modelde kullanılan temel değişkenler ve sonuçlarının belirgenleştiği göstergelere bakıldığında, belli başlı izleyen parametrelerden yararlanıldığı görülmektedir.

Söz konusu teknik, kayıtdışı faaliyetin nedenlerini ve etkilerini saptayacağı farz edilen denklemlerin kuramsal desteğinin olmaması, kayıtdışı sektörün bir "akım" değişkeninden ziyade "stok" değişkeni olarak ele alınmasının birçok birey

---

130 Dünya Bankası, **a.g.e.**, s.10.

131 Prokhorov "The Russian Underground Economy as a "Hidden" Variable", p.2

(ve işletme) açısından geçerli olan kayıtdışılığa giriş ve çıkışları dikkate almadığı gerekçesiyle eleştiri konusu olmuştur.[132]

1.1. Temel Nedensel Değişkenler

Vergi yükü: Yüksek vergi yükü, kayıtdışı faaliyetlr için güçlü bir teşviktir ve temel değişkenlerden biridir.

Kamu tüketimi ve düzenlemeleri: Kamu sektörünün nisbi büyüklüğü ve ekonomik sistemdeki yeri, düzenlemelerin yoğunluk ve sıklığını artırmakta, buna paralel kayıtdışı faaliyet alanlarına kaymayı teşvik etmektedir. Nitekim, kamunun ekonomideki büyüklüğü, özel sektör yatırımlarını dışlamakta ve bu kaynağın kayıtdışı alanlara da kaymasına düşük de olsa katkı sunmaktadır.

İşsizlik oranı: Resmi işgücünün işsizlik rakamlarına dahil olanlar yanında emekliler, yasadışı yabancılar, kayıtdışı çalışanlar, azınlıklar, ev kadınları gibi resmi işgücünün parçası olmayanlar gibi kayıtdışı kalan istihdam parçası bulunmaktadır. Bu anlamda düşük resmi işsizlik rakamlarının, ülke senaryoları bazında kayıtdışı ile bir korelasyon içinde olmalarını beklemek mümkün olabilecektir.

Kendi hesabına çalışma: Yüksek kendi hesabına çalışma oranı ile daha geniş kayıtdışı ilişkisi kurulmaktadır.

Hukuksal sistemin etkinlik indeksi: Etkili bir hukuki süreç, kayıtdışını küçültmekte ve negatif bir korelasyon sergilemektedir.

1.2. Gösterge Değişkenler

Reel GSYİH: Resmi istatistiklere yansımayan kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kayda alınması ve kontrol edilmesi, gerçekleşen GSYİH rakamlarını da doğrudan etkileyeceğinden sonuçları bakımdan aralarında negatif bir korelasyon olduğunu söylemek gerekecektir.

Dolaşımdaki para miktarı: Kayıtdışı faaliyetlerin resmi kanallar dışında daha ziyade nakit ortamında çalışması, piyasada nakit talebini artırarak dolaşımdaki para büyüklüğünü doğrudan etkileyecektir.[133]

---

[132] Dünya Bankası, **a.g.e**., s.10.

[133] Roberto Dell'Anno, Friedrich Schneider, "The Shadow Economy of İtaly and Other Countries: What Do We Know?", **Journal of Public Finance and Public Choice**, VoI. XXI, 2003, p.9.

Vergi kaçakçılığı derecesi: Vergi denetim sonuçları ve dönemsel vergi gelirleri seyri, kayıtdışı ekonomi büyüdükçe bu rakamların aşınmasına yol açacaktır.

Türkiye örneğinde, 2009 yılı vergi inceleme sonuçlarına göre, incelemeye alınan vergi matrahı tutarı 125.6 milyar TL iken saptanan beyan dışı matrah 97.9 milyar olarak gerçekleşmiş, bu ise oransal olarak incelemeye alınan mükellefler boyutunda %78 oranında bir kayıtdışı gelir rakamını göstermektedir.[134]

Vergi kaçakçılığı derecesi, aynı zamanda kayıtdışı ekonomiyi besleyen veya ortaya çıkışına zemin hazırlayan bir etken olarak da bakmak mümkündür. Şöyle ki, mükellefler sadece kendi vergi uyumu dereceleri yani vergi ödeme sorumlulukları ile ilgilenmekle kalmazlar, başkalarının da vergi kanunlarına uygun hareket edip etmediklerini kontrol ederler. Vergiye ilişkin görev ve sorumlulukların zamanında ve eksiksiz yerine getirilmesini ifade eden vergi ahlakı[135] ve sorumluluğu ne kadar gelişirse gelişsin diğer mükelleflerin bu konuda gösterecekleri zaafiyet, kendilerinin de vergi uyumsuzluğuna zemin hazırlayacak içsel bir dürtü haline gelebilecektir.[136]

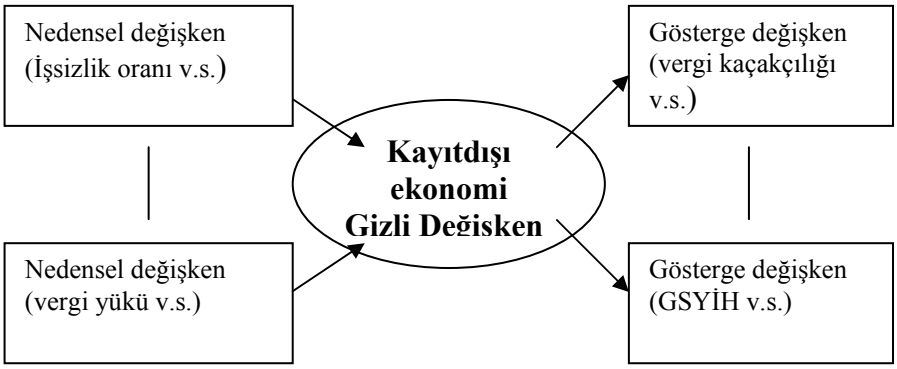
İş piyasası gelişimi: kayıtdışı ekonomide bir artış, işgücü gibi üretim girdilerinin resmi büyüme oranlarını daraltacak şekilde kayıtlı ekonomi dışına hareket etmelerine yol açabilmektedir.[137]

Model yaklaşımın ortaya koyduğu temel yapının, izleyen (Şekil 9) ile tanımlanması da mümkündür.

---

[134] GİB, **2009 Faaliyet Raporu**, Ankara 2010, s.54.
[135] Erkuş, Karagöz, **a.g.m.**, s. 129.
[136] Aktan, Çoban, **a.g.e.**, s.263.
[137] Bajada, Schneider, "An İnternational Comparison of Underground Economic Activity", p. 81.

Şekil 9:Kayıtdışı Ekonomi Neden ve Gösterge Değişkenlerinin İlişki Modellemesi[138]



Kaynak: Bajada, Schneider, An İnternational Comparison of Underground Economic Activity.

Analiz sonucuna göre, kayıtdışılık derecesini düşürmeye odaklı politika önerileri de şekillenmektedir. Kayıtdışılığın daha ziyade vergi yükü bağlantısı ortaya konulduğunda düşük ve homojene edilmiş bir efektif vergi oranı düzenlemesi, işgücü piyasası kısıtlamalarının en büyük neden olarak ortaya çıktığı durumlarda işgücü piyasasını harekete geçirecek ve esnekliği sağlayacak reformlara hız verilmesi gibi spesifik öneriler getirilebilecektir[139]. Bu yöntemin başarı şansı için değişkenlerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi zorunludur.

Model yaklaşımının alternatiflerine göre bazı üstünlükleri vardır: Öncelikle kayıtdışılığa etki eden birden fazla sebep değişkeni kullanmaya ve bunların nispi anlamlılıklarını belirlemeye imkân vermektedir. İkinci olarak da, eşanlı olarak kayıtdışılığın ekonomik etkinliğinin birkaç farklı işaretlerini hesaba katmaya olanak sağlamaktadır. [140]

1.1.3.4. Büyüklükler

Türkiye'de kullanılan yöntemin içerdiği risk unsurları da dikkate alınarak değişik dönemlerde ve değişik metotlar kullanılarak yapılan ölçümler, %1.9 ila %184

---

138 Bajada, Schneider, "An İnternational Comparison of Underground Economic Activity", p. 79.

139 Guillermo Vuletin, "Measuring The Informal Economy in Latin America and The Caribbean", **IMF Working Paper**, April 2008, p.4-8.

140 Ercan Baldemir, M.Faysal Gökalp, Mehmet Avcı, "Türkiye'de Kayıtdışı ekonominin MIMIC Model İle Tahminlenmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2, 2005, s.18.

oranları arasında değişen büyüklükler şeklinde bir kayıtdışı ekonomi olgusunu ortaya çıkarmaktadır (Tablo 9). Böylesine bir tablo, kayıtdışı ekonominin ortalama büyüklüğün hangi aralıkta seyrettiğini belirtmemize engel olmakla beraber, Türkiye açısından ciddi ve endişe verici bir boyutta olduğunu aynı kararlıkla kanıtlamaya yetmektedir.

Bununla beraber, kayıtdışı ekonominin devasa boyutlarda ortaya çıkaran tahmin metotları hakkında bazı değerlendirmeler yapmak mümkündür. Şöyle ki, vergi incelemesi yoluyla bulunan matrah farklarından ortaya çıkan kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün %184 gibi ciddi bir rakama ulaşmış olmasını, kullanılan ölçüm metodolojinin barındığı risk ve varsayımlarının yetersizliğine bağlamak gerekir. Zira, inceleme oranlarının bile halihazır rakamlara göre %2-3 oranlarında seyrettiği bir ortamda, bu rakamların incelemenin nitelik ve kapsamı bir yana genele teşmil edilmesi, bilimsel etik ve gerçeklere de çok fazla uygun düşmeyecektir. O halde, vergi incelemesine dayalı mikro yaklaşımlar, sadece ve sadece bir öngörüdür, buna dayalı aşırı politika araçlarının kullanımına da gerek yoktur. Ilımlı tahminlerin, kayıtdışı ekonomi anlama, saptama ve tedbir almada daha rasyonel olduğunda kuşku yoktur. Bu tespitlerin yanı sıra, kayıtlı mükelleflere yönelen bir vergi incelemesi yönteminin ortaya çıkardığı vergi farklarının ise kayıtdışı ekonominin sadece bir bölümünü veya incelenen sektörler bazında kavramak amacıyla yararlanılabilecek bir bilgi demeti olarak bakmak yerinde olacaktır.

Son bir tespit olarak vergi inceleme yöntemiyle elde edilen bulguların, incelemenin yapıldığı dönemle özleştirilmesinde yaşanan zorluklar ve bulunan matrah farklarının kesinleşmiş sonuçlarının inceleme sonuçları arasında gösterilmemesi[141] de kayıtdışı ekonomiyi ölçme konusunda yaşanabilecek önemli sorunlardandır.

---

[141] Vergi inceleme sonuçları, esas itibariyle beyan dışı bırakılan gelir kalemleri hakkında bilgiler vermektedir. Beyan dışı bırakılan gelir kalemlerine ilişkin ne kadarlık bir verginin Devlete ödendiği ile ilgili bir bilgi yer almaz. Vergi inceleme raporları sonucu ödenen vergi rakamlarının ayrı bir çalışma ile istatistiklerinin çıkarılması gerekir. Zira, dava konusu olan veya uzlaşma yöntemine başvurulan vergi inceleme raporlarında belirtilen ve ödenmesi gereken verginin bir kısmı veya tamamı, bu süreçler sonunda kaldırılmış olabilmektedir. Kısaca, tek başına vergi inceleme raporu yazılması yetmez, bunların gerekli hukuki süreçler tamamlandıktan sonra ne kadarlık bir vergi tahsilatı sağladıklarına bakmak gerekir.

Tablo 9: Kayıtdışı Ekonomi Büyüklüğü ile İlgili Tahminler[142]

Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Kayıtdışı ekonomi/GSMH
Ilgın	1992	Ekonometrik Oran	% 47,2
	1993	Basit Parasal Oran	%55,3
	2001	Basit Parasal Oran	%66,2
	2001	Vergi Yaklaşımı	%184
Altuğ	1992	Kayıt Dışı İstihdam	%35
Derdiyok	1989	Vergi Yaklaşımı	%46,9
Temel, Şimşek, Yazıcı.	1991	Vergi Yaklaşımı	%29,9- 16,4
	1992	İşlem Hacmi	%1,9
	1992	Ekonometrik Yaklaşım	%8,1
Çetintâş, Verğil.	1992	Ekonometrik Parasal	%23
	2000	Ekonometrik Parasal	%24,7
Savaşan-Altındemir	1998	MIMIC model	%45
Baldemir vd.[143]	2003	MIMIC model	%28
Us	2000	Elektrik Tüketimi	%33
Schneider	2001	Karma Yöntem	%33,2
Kasnakoğlu	1997	Nakit Oranı	%30-61
		Ekonometrik	%9-13
		İşlem Hacmi	%31
Özsoylu	1990	Nakit Oranı	%11,7
Temel vd.[144]	1970-1992	İşlem Hacmi	%10,9
	1975- 1992	Para talebi	%12,1
Yüksel Karaca	2003	Input-Output Yöntemi	%23,6[145]
Hesap Uzmanları Kurulu	1998	Input-Output Yöntemi[146]	%37,26
	2004		%30

Kaynak: DPT

Öte yandan, kayıtdışı ekonomiyi sonuçları itibari ile görebileceğimiz diğer bir kaynak, kayıtdışı istihdamın gelişimidir. Sosyal güvenlik sisteminde kayıtlı olmayan

---

142 Gürbüz, **a.g.m.**, s. 255.
143 Erkuş, Karagöz, **a.g.m.**, s. 133.
144 Aktan, Savaşan, **a.g.e.**, s.15.
145 Savaş, "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi", s.122.
146 Input-Output Yöntemi: Belli bir dönemde sektörler itibariyle oluşan katma değerlerin toplamı, ulusal KDV tabanını oluşturmakta ve bu taban üzerinden hesaplanacak KDV, ilgili dönemde beklenen toplam KDV'yi vermektedir. Kayıtdışı ekonominin boyutunun hesaplanması, DİE(TÜİK)' nin yayınladığı, sektörler arasında mal ve hizmet akımını gösteren, input-output (girdi-çıktı) tablolarından hareketle KDV uyum ve kaçağının bulunması esasına dayandırılmıştır. Bkz., GİB, **a.g.e**., s.7.

çalışanların oranı, 2004 ve 2008 yılları arasında % 53'ten % 44'e gerilemiştir. Ancak söz konusu toplam düşüşün ortaya çıkması, 2001 ve 2006 yılları arasında çalışanların kayıtdışı nitelikte olduğu tarım ve kırsal istihdamdan, kentsel bölgelerdeki imalat ve hizmet sektörlerinde istihdama geçişiyle açıklanmaktadır.[147]

Dünya genelinde ise 1990-1993 dönemini kapsayan elektrik tüketimi ve para talebi yaklaşımları ile hesaplanan kayıtdışı ekonomi büyüklükleri ortalaması, Afrika' da %39 ila %76, merkez ve güney Amerika'da %25 ila %60, Asya'da %13 ila %70, merkez Avrupa'da %9 ila %28, eski Sovyetler Birliği Ülkelerinde, %20 ila %43, OECD ülkelerinde %8 ila %30 aralığında gerçekleşmiştir.[148] Bu sonuçlar, daha düşük mali yükler ve ortalama bir düzenleme kısıtlamaları bulunan merkez Avrupa ülkelerinde nispeten düşük bir kayıtdışı ekonomiye sebep olmaktadır. En düşük büyüklükler ise kamu sektörü yoğunluğunun az, yüksek vergi ahlakının var olduğu Japonya, Amerika ve İşviçre gibi ülkelerde gerçekleşmektedir.[149]

Son araştırmalara dayalı tahminler göstermektedir ki, Afrika ülkelerinde 1990/91 döneminde %33,9'luk milli hasıla içerisinde kayıtdışılık payı, 1994/1995 döneminde %37,4'e, 1999/2000 döneminde ise % 41.2'e yükselmiştir. Aynı şekilde merkez ve güney Amerika ülkelerinde bu oran başlangıçta % 34.2, Asya ülkelerinde % 20.9, geçiş ekonomilerinde % 31,5 ve yüksek gelişmişlik düzeyine sahip OECD ülkelerinde % 13.2 iken veri dönemi sonunda Afrika ülkelerinde olduğu gibi artış trendini sürdürürek sırasıyla, % 41,5, % 26,3 % 37,9 ve % 16.8'e tırmanmıştır. Son yapılan tahminler ışığında, 1999/2000 dönemi ile 2004/05 dönemi verileri mukayese edildiğinde, OECD ülkeleri haricinde diğer grup ülkelerde kayıtdışı ekonomi hacminin genişlemeye devam etmesi, ilerleyen dönemde önemli bir sorun olacağı noktasında endişeleri artırmaktadır (Tablo 10).

---

147 Dünya Bankası**, a.g.e**., s.13-14.
148 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.80
149 **A.e.**, p.81

Tablo 10:Kayıtdışı Ekonominin Dünya Genelindeki Ortalama Bölgesel Büyüklükleri[150]

Ülkeler/Yıllar	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
	(Kayıtdışı Ejkonomi/GSYİH oranı)			
Afrika	42.3	43.2	43.2	42.8
Doğu ve Merkez Avrupa ile Eski Sovyet Birliği	39.1	40.1	39.5	38.8
Merkez ve Güney Amerika	42.2	43.4	43.0	42.2
Asya	29.5	30.4	30.3	29.8
OECD ülkeleri	16.7	16.3	15.6	14.8

Kaynak: Schneider (DYMIMIC ve Para Talebi Yaklaşımı kullanılarak yapılan tahmin)

Değişik dünya ekonomileri ile OECD üyesi ülkeler için yapılan kayıtdışı ekonomi büyüklüklerine ilişkin yapılan statistikler ise (Tablo 11-12)' de gösterilmektedir.

[150] Friedrich Schneider, "Shadow Economies and Corruption All Over The World: New Estimates for 145 Countires", p. 15, 17-20.

Tablo 11: Şeçilmiş Bazı Ülkeler Bazında Kayıtdışı Ekonomi

Ülke adı	Kayıtdışı ekonomi	GSYİH Büyüme Oranı
Arnavutluk	33.4	9.15
Arjantin	25.4	1.77
Ermenistan	46.3	8.16
Avustralya	15.3	4.21
Avusturya	10.2	5.34
Azerbaycan	60.6	20.37
Bangladeş	35.6	8.58
Belarus	48.1	8.30
Belçika	23.2	6.13
Danimarka	18.2	6.34
Dominik Cumhuriyeti	32.1	9.86
Ekvator	34.4	3.98
Mısır	35.1	7.73
A.B.D	8.7	7.44
Almanya	16.3	5.24
Gana	38.4	7.03
Yunanistan	28.6	7.18
Guatemala	51.5	6.03
Honduras	49.6	6.52
Hong Kong Çin	16.6	14.26
Macaristan	25.1	7.63
Moğolistan	18.4	3.88
Fas	36.4	2.60
Mozambik	40.3	4.89
Nepal	38.4	8.62
Hollanda	13.0	5.94
Nijerya	57.9	6.89
Norveç	19.1	4.45
Pakistan	36.8	7.05
Panama	64.1	2.27
Tayland	52.6	5.18
Tunus	38.4	7.42
Türkiye	32.1	10.05
Uganda	43.1	5.90
Ukrayna	52.2	8.48
Romanya Federasyonu	34.4	3.74
Rusya	46.1	8.81
Suudi Arabistan	18.4	8.86
Senegal	43.2	8.08
Zambiya	48.9	4.86

Kaynak: Friedrich Schneider, "Shadow Economies Around The World: What Do We Really Know? "**European Journal of Political Economy**, 2005.

Tablo 12: OECD Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi [151]

Ülkeler	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Avustrulya	14.1	13.8	13.1	12.8
Belçika	22.0	21.5	20.4	19.6
Kanada	15.8	15. 4	14.8	14.1
Danimarka	17.9	17.5	16.7	16.1
Almanya	16.3	16.8	16.1	15.3
Finlandiya	18.0	17. 6	16.4	15.8
Fransa	15.0	14.8	13.8	13.2
Yunanistan	28.5	28.3	27.4	26.3
Japonya	11.1	11.0	9.4	8.8
Hollanda	13.0	12. 8	12.0	11.1
Y.Zelanda	12.6	12.4	11.6	10.9
Norveç	19.0	18.7	17.6	16.8
İsviçre	9.4	9.5	9.0	8.5
Avusturya	10.6	10.8	10.1	9.3
İspanya	22.5	22.3	21.2	20.5
Amerika	8.7	8.6	8.2	7.9
Portekiz	22.5	22.3	21.1	20.4
İşveç	19.1	18.7	17.2	16.3
İngiltere	12.5	12.3	11.7	10.3
İrlanda	15.7	15.5	14.8	14.1
İtalya	27.0	26.2	24.8	23.2
Ortalama	16.7	16.4	15.6	14.8

Kaynak: Schneider (DYMIMIC ve para telebi yaklaşımlarıyla Kayıtdışı ekonomi)

Tablodan çıkan sonuçları 3 ayrı kategoride değerlendirmek mümkündür.İlk olarak Belarus gibi politik olarak baskın, bozucu etkiye sahip vergi yapısı ve düşük kamu hizmetlerine rağmen kayıtdışı ekonomi düşük olarak gerçekleşmiştir.

İkinci olarak Doğu Avrupa ülkelerinde, adil vergileme, düşük düzenleme ve yüksek vergi gelirleri ile düşük bir kayıtdışı ekonomi hacmi görülmektedir. Son olarak aşırı düzenleme, adil olmayan vergileme, zayıf kamu hizmetleri ile en geniş kayıtdışı büyüklüklerinin yaşandığı geçiş ülkeleri[152] gelmektedir.

---

151 Schneider, "Shadow Economies and Corruption All Over The World: New Estimates for 145 Countires", p. 20.

152 Prokhorov, "The World Unobserved Economy: Definition, Measurement, and Optimality Consideration", p.40.

OECD ülkelerinde ise özellikle 2002 yılından itibaren azalan bir kayıtdışı ekonomi trendi gözlemlenmektedir. Kayıtdışı ekonominin toplam ekonomi içerisindeki payındaki düşme, kayıtdışı istihdam alanlarını da daraltmaktadır. Bu tablo, 1990'ların sonlarına doğru kayıtdışı ekonomi faaliyetlerde yer alan AB'de 20 milyon kişi, Avrupa OECD ülkelerinde yaklaşık 35 milyon kişinin de[153], kayıtlı sistem içinde yer almaya başladıklarına bir gösterge teşkil etmektedir.

1.1.4. Kayıtdışı Ekonominin Diğer Alanlarla İlişkisi

Ekonomi yaşayan bir süreçtir. İçinde bulunulan konjonktür ve şartlara göre değişim gösterebilir ve toplumsal katmanlar, yeni sürece kendilerini kanalize edecek çözümler üretebilirler. Bu çözüm, kayıtdışı ekonominin herhangi bir aşamasında, herhangi bir şekilde gerçekleşebilmektedir.

Diğer bir açıdan, kayıtdışı ekonominin olabildiğinde geniş kapsamı, bazı yasadışı faaliyetlerin, özellikle kayıtdışı ekonomi büyüdükçe daha rahat hareket edebilmelerine imkan sağlayabilmektedir.

Sonuç itibariyle, kayıtdışı ekonomiyi dolaylı veya doğrudan besleyen bu süreçlerin, ekonominin kilit anahtarlarından biri, rekabet gücünü kayıtlı mükellefler aleyhine zayıflattığı ve buna karşın kayıtdışı sektörlerin göreceli rekabet gücünü arttırdığı söylenebilecektir.

1.1.4.1.Kriz Ortamları-Kayıtdışı İstihdam İlişkisi

Ekonomik kriz ortamlarının, özellikle enflasyon ve makro ekonomik göstergeler üzerinde baskın etkileri, ekonomik ajanların kendilerini korumaya yönelik yasal olmasa da birtakım mekanizmaları geliştirmelerini beraberinde getirmektedir.

Gelirlerin aşınması anlamına gelen enflasyonist dönemlerinde düşük ve sabit gelirli tüketiciler bu kayıplarını gidermek, üreticiler de üretim girdi maliyet artışlarını aşağıya çekmek amacıyla kayıtdışı ekonomi faaliyetlere başvurabilmektedirler. Bireyler mevcut işlerine ek ikincil bir resmi işi veya hizmeti yapmakta veya kayıtdışı sektörde iş bulmakta, firmalar ise yasal yükleri olmayan

[153] Schneider, H.Enste, " Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.4.

işgücünü, maliyetleri aşağıya çekmek anlamında düşük ücret seviyelerinde istihdam edebilmektedir. Aynı şeylerin enflasyon gibi benzer etkileri ortaya çıkaran kriz ortamları için de söylenmesi mümkündür.

Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıtdışı ekonomi alanlarında aramaktadırlar. Kriz nedeniyle kayıtlı ekonomide istihdam edilmesi zor ya da mümkün olmayan niteliksiz işçiler, kayıtdışı ekonomide daha kolay iş bulabilmektedirler. Kayıtdışında daha düşük ücretlerle çalıştırılan bu işçiler işletmelerin üretim maliyetlerini azaltmaktadırlar.[154] Dolayısı ile kriz ortamlarının gelir seviyelerini korumayı amaçlayan ve kayıtlı ekonomide istihdam imkanı bulamayanlar ile ayakta kalmaya çalışan firmalar arasında bir çıkar uyuşmasına yol açtığı tespiti yapılabilecektir. Bu gibi ortamlarda, hükümetlerin yapması gereken, kriz ortamlarının etkisinin en aza indirecek istihdam ve üretim politikalarını uygulamaları ve olası kayıtdışı faaliyete kayma teşviklerini azaltmaları olacaktır.

Somut örnek olarak, 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin kayıtdışı üzerindeki etkileri incelendiğinde, her sektörde kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin arttığı ve bu artışın işletme ölçeğinden bağımsız her ölçekteki firma düzeyinde gerçekleştiği görülebilmektedir.[155] Kriz dönemleri, 1994 ve 2001 yıllarında vergi incelemelerine dayalı yapılan hesaplamalarda kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün %100'ü aştığı sonuçlarına ulaşılmıştır. Bu artışta kriz ortamlarının genel olarak firmaların ayakta kalabilmeleri için kayıtdışı faaliyetlere yönelmelerinin beklenmesini müteakip, vergi inceleme oranlarının artırılmasının etkisini de düşünmek gerekmektedir. [156]

Kriz ortamlarının etkileyebileceği istihdam grupları ise oldukça ilginç sonuçlar vermektedir. Yakın zamanda yaşanan küresel krizin Türkiye'deki kırılgan gruplar üzerindeki etkisi simüle edilerek işsizlik ve yoksullukta beklenen artışın örneklendiği çalışma verilerine göre, kayıtdışı çalışanlar kriz dönemlerinden çok daha fazla etkilenirken, bu etki kayıtlı çalışanlar üzerinde sınırlı kalmaktadır. [157]

---

154 GİB, **a.g.e.**, s.15.
155 Özlale, **a.g.m.**, s. 10.
156 Us, **a.g.m.**, s.100.
157 Dünya Bankası, **a.g.e**., s.34.

Simülasyon sonuçlarının, kriz ortamlarında daha fazla kayıtdışı faaliyete yönelim genel tespiti ile uyumlu olmadığını belirtmek yerinde olacaktır. Zira kayıtdışı istihdama yönelim, işgücüne dahil olmayan kesim için bir kriz çözümü metodudur ve aksini kanıtlayacak elimizde yeterince bir veri yoktur.

Ekonomik kriz ortamlarının ortaya çıkardığı genel sonuç, kayıtdışı faaliyetler yoluyla firmaların kendi çözümlerini geliştirdikleri ve yasal maliyetlerden kurtulma yoluyla kayıtiçi ekonomik faaliyetlere nazaran yükselen dinamik bir ekonomik yapılanmaya yöneldikleridir. Kaldı ki kriz ortamlarında ve ekonomik yavaşlama dönemlerinde bile sanayi işletmelerinin elektrik ve doğalgaz tüketimlerinin beklenenin aksine yükselmesi, bir işaret olarak algılanabilecektir.[158]

1.1.4.2.Kayıtdışılık-Karapara(Suç Geliri) ve Yolsuzluk/ Sahtecilik İlişkisi

1.Kayıtdışılık – Karapara (Suç Geliri) İlişkisi

Karapara en geniş haliyle yasadışı yollardan elde edilen kazanç olarak tanımlanmak mümkündür. Diğer tanımı ile karapara, mülga 4208 sayılı "Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun"[159] çerçevesinde, kanunların suç saydığı fiillerin işlenmesinden elde edilen para veya para yerine geçen her türlü ekonomik menfaat ve değeri ifade etmektedir. [160]

5549 sayılı "Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun"[161] ile getirilen yeni düzenlemede, suç geliri, suçtan kaynaklanan malvarlığı değeri olarak tanımlanmış, diğer mevzuatta yer alan "karapara" ibaresinden "suçtan kaynaklanan malvarlığı değeri" nin anlaşılması gerektiği hükme bağlanmıştır. 5549 sayılı Kanunda 5237 sayılı "Türk Ceza Kanunu"[162]nun 282 nci maddesine yapılan atıf ile suçtan kaynaklanan malvarlığı değeri ise, alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla mülga 4208 sayılı Kanunda tanımlanan karapara, 5549

---

[158] Ülker Mavral, "Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemek için Alınabilecek Tedbirler", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı:187, Kasım 2003, s.140.
[159] Bkz., R.G.: 19.11.1996 /22822.
[160] Mavral, **a.g.e.**, s.31.
[161] Bkz., R.G.: 18.10.2006/26323
[162] Bkz., R.G.: 12.10.2004/25611

sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi sonucu suç geliri veya suçtan kaynaklanan malvarlığı değeri şeklinde kullanılmaya başlanmıştır.

Yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde, karapara aklama suçu tanımı da değişmiştir. Mülga 4208 sayılı Kanuna göre, karapara aklama suçu, yasalarla tespit edilen belli suçların işlenmesi sonucu elde edilen para, mal veya her türlü ekonomik değerin, yasadışı niteliklerinden arındırılarak yasal ekonomik değerlere dönüştürülmesi amacına yönelik tüm işlemlerdir.[163] 5549 sayılı Kanunla aklama suçunun, 5237 sayılı Kanunun 282 nci maddesinde düzenlenen suçu ifade ettiği hükme bağlanmıştır. Dolayısı ile 5237 sayılı Kanun sonrasında karapara aklama suçu, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçu olarak[164] yeniden tanımlanmıştır. Buna göre, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçu, alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini, yurt dışına çıkaran veya bunların yasadışı kaynağını gizlemek veya yasal bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla yapılan çeşitli işlemlere tabi tutmayı ifade etmektedir.

Kayıtdışı olarak uyuşturucu kaçakçılığı ve pisikotrop maddelerin yasadışı ticareti, yasadışı silah ticareti, organize suç örgütüne katılma, haraç, şantaj, evrakta sahtekarlık gibi yasadışı yollardan elde edilen kazançların kaynağının gizlenmesi ve niteliğinin değiştirilmesi suretiyle yasal görüntü kazandırılarak ekonomik sisteme sokulması veya meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırılması faaliyetleri, aklama suçunun bileşenleridir. Yasadışı yollardan elde edilen ve karapara (suç geliri) olarak addolunan gelirlerin aklama çabası, bu gelirlerin takip veya mahkeme kararı ile tamamen müsadere ve elkoyma riskine karşı, yasal görünüm kazandırılarak bu riskin ortadan kaldırılması amacıyla örtüşmektedir.[165]

---

[163] Selen Işıl Koçağra, Kadir Güler, **Karapara Aklama Tanımı, Aşamaları, Yöntemleri ve İlgili Uluslararası Çalışmalar**, MASAK Yayınları, Yayın No:1, Ankara, 2000, s.25.

[164] Saygın Gökçe, **Uluslar arası Sözleşmelerle ve Bazı Ülke Düzenlemeleriyle Karşılaştırmalı Olarak Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu**, MASAK Yayın No: 18, Ankara Ekim 2010, s.108.

[165] Murat Kalem, "Kayıtdışı Ekonomi ile Karapara Ekonomisi Arasındaki İlişki", **Bütçe Dünyası**, Kış 2005, s.27.

Bu anlamda, yukarıdaki suç vasıflarına uymayan kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin karapara (suç geliri) olarak kabul edilmesi, mülga 4208 sayılı Kanun ile 5549 sayılı Kanun çerçevesinde mümkün olmayacaktır[166].

Asıl amacı vergi, vergiden kaçınma ve vergi kaçırma şeklinde ortaya çıkan veya[167] sosyal güvenlik ödemeleri ve benzeri yasal yükümlülüklerden kurtulmak olan kayıtdışı ekonomi ile çoğu zaman vergi ödeme ve kayıt altına girme yoluyla yasadışı kazançlarını resmi ekonomiye dahil etme konusunda istekli davranan karapara(suç geliri) aklama suçu faaliyetleri arasında bir paralellik olduğu tespiti yanlış olmayacaktır. Zira, kayıtdışı ve yasadışı faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan karapara, aklanma yöntemleri ile kayıtiçi ekonominin bir parçası haline dönüşmekte ve bu anlamda yasal hüviyet kazanmak için vergisi ödenmekte[168] ve diğer yasal yükümlülükler yerine getirilmektedir.

Karapara (suç geliri), kayıtdışı ekonomik değerleri tanımlamak amacıyla kullanılmakta ise de, kayıtdışı ekonominin sadece bir bölümünü oluşturmakta[169] ve suç ekonomisi ile ilgili bir tanım olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.[170] Bu genel tanımlamanın aksine karapara ile kayıtdışı ekonomi arasındaki farklılıklar ortaya konulurken kayıtdışı ekonominin yasal faaliyertlerden elde edilen ekonomik büyüklük olarak, karaparanın ise kaynağını suç sektöründen alan fiilerden oluştuğu[171], kanaatinin aksine kayıtdışı ekonominin karaparayı (suç geliri) da içine alan bir kavram olduğu ancak her kayıtdışı ekonomi faaliyetinin karapara (suç geliri) olmadığını[172] da belirtmekte fayda vardır.

Zira kayıtdışı ekonominin var olduğu ülkelerde aklama suçu faaliyetinin yaygın olduğu bir gerçektir ve bu anlamda kayıtdışı ekonomi ile suç geliri aklama faaliyetleri birbirini tamamlamaktadır. Kayıtdışı ekonominin yüksek olduğu veya

---

166 Nazif Burca "Karapara ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramları ile Karapara Aklama Suçu" **Mali Kılavuz**, Ekim-Aralık 2002, s.123.

167 Şükrü Kızılot, Şafak Ertan Çomaklı, "Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

168 Sedat Güner, **Organize Suç örgütleri Kara Para ve Aklanması**, Bilgi Yayınları Birinci Basım, Ağustos 2003, s. 35.

169 DPT, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, s.8.

170 DPT, **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, s.57.

171 Bkz. k.g., Güner, **a.g.e.,** s.36

172 Mavral, **a.g.e.**, s. 270.

büyümeye devam ettiği ülke veya ekonomilerde suç geliri ve aklama faaliyetinin de yüksek olacağı şeklinde bir korelasyon kurulabilecektir.

Ekonomide bir aktör olarak suç gelirlerini kullananların, yasadışı yollardan elde ettikleri yüksek fonlarla elde ettikleri rekabet gücü sayesinde diğer rakiplerini safdışı bırakmaları kolaylaşacaktır. Bu ise finansal sistemin ve ekonominin genel dengelerini bozabilir ve devletin maliye ve para politikalarının uygulanmasını zora sokabilecektir.[173] Dolayısı, kayıtdışılığın yaygın olduğu ekonomilerde suç gelirinin elde edilmesine uygun bir zemin oluşacak, yolsuzluk eylemleri artabilecektir.

Amaç ve kapsamları farklı olan karapara(suç geliri) ve kayıtdışı ekonomi ile mücadelede farklı hedeflerin olması kaçınılmaz olmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin hedefi ekonomiyi kayıt altına almak iken karapara (suç geliri) ile mücadelede hedef ise suç gelirini ortadan kaldırmaktır.[174] Aklama suçu ile mücadele, aynı zamanda yasadışı uyuşturucu ticareti, insan kaçakçılığı gibi yollarla zenginleşen suç örgütleri ile mücadelenin etkin hale getirilmesi ve suç gelirlerini kullanılmaz hale getirmeye yönelik öncül suçların işlenmesinin cazibesini de azaltmaya[175] doğrudan katkı sağlayacaktır.

Bu hedefte ise ilk yapılması gereken kayıtdışı faaliyetlerin disipline edilmesinden geçmektedir. Kayıtdışı ekonomi ile yapılacak her mücadele ve bu konuda sağlanacak her olumlu gelişme, karapara (suç geliri) olgusunun da o derece kontrolüne yönelik ciddi etkiler doğuracaktır.

2. Kayıtdışılık–Yolsuzluk/Sahtecilik İlişkisi

Yolsuzluk, haklı bir nedene dayanmaksızın ya da özel bir menfaat sağlamak amacı ile kamu otoritesinin gücünü veya yetkisini kötüye kullanma yönündeki eylemleridir.[176] Kamu görevlilerinin de katıldığı ve devlet hazinesinin zarara uğratılması, yolsuzluk olarak nitelendirilebilir. Bunlar arasında devletin mal ve

---

[173] Gökçe**, a.g.e.,** s.112.

[174] Koçağra, Güler**, a.g.e.,** s.27.

[175] Funda Yılmaz, **Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçunun 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Genel Hükümleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, MASAK Yayın No: 19, Ankara Kasım 2010, s.11-12.

[176] Asya Yüksek Denetim Kuruluşları Birliği (ASOSAI), "Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi", Çev. İbrahim Uzunöz, **Sayıştay Dergisi** , Sayı: 60, Ocak-Mart 2006, s.6.

hizmet alımları ve gümrük işlemleri esnasında[177], bankacılık alanında açılan batık krediler, hayali ihracat yoluyla haksız vergi iadeleri gibi onlarca işlem ve eylem sayılabilecektir.

Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye Cumhuriyeti adına 27 Eylül 2001 tarihinde Strazburg'da imzalanan "Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi" nin 2 nci maddesinde yolsuzluk, "Görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yararla ilgili vaadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi" şeklinde tanımlanmıştır.

Yolsuzluğa karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu, IMF ve Dünya Bankasının yolsuzluğa ilişkin ilke karar ve esasları, Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosunun (OLAF) aldığı prensip kararı gibi onlarca uluslararası doküman, yolsuzlukla mücadele, soruşturmanın yürütülmesi ve yolsuzluğun önlenmesine dönük tedbirleri içermektedir.

Sahtecilik ise, diğer suçların işlenmesine zemin hazırlayan[178], yasadışı veya haksız kazanç temin etmek amaçlarıyla gerçek veya önemli bilgilerin kasıtlı bir biçimde yanlış sunulması[179] veya bu bilgileri içeren evrak ve dokümanların içerik veya niteliğinin değiştirilerek sunulmasıdır.

Açık olmayan kurum politikaları, yetersiz otokontrol mekanizmaları, aşırı kural ve düzenlemeler, bürokratik kast sistemi, açıkça belirlenmeyen sorumluluklar, geçmişte program ihlallerinin yaygın olduğu durumlar yolsuzluk ve sahteciliğe zemin hazırlamakta ya da teşvik edebilmektedir.[180]

Özellikle kısmen veya tamamen kayıtdışı çalışan firmaların ürettikleri mal ve hizmetleri kayıtlı ekonomiye sunmaları durumunda belge düzenlemeleri gerekmektedir. Öte yandan kayıtdışı üretim süreçlerinin ise tamamen belgesiz gerçekleşmesi, firmaların satıştan kaynaklanan gelir kalemlerini azaltmaya dolayısı

---

177 Güner, **a.g.e.,** s.83.
178 Güner, **a.g.e.,** s.158.
179 Asya Yüksek Denetim Kuruluşları Birliği (ASOSAI), **a.g.m.,** s.6.
180 **A.e.**, s.11-14.

ile kullandıkları girdilere ait sahte belge kullanımını da gündeme getirebilmektedir. Dolayısı ile içeriği itibariyle gerçeği yansıtmayan belgelerle kazanç azaltılmakta ve sıfırlanmaktadır.[181]

Kurumsal ve toplumsal mutabakatın sağlanması açısından, vergi mükelleflerinin ödedikleri verginin doğru ve yerinde harcanıp harcanmadığını görmek istemeleri en doğal talep ve haktır. Kamu harcamalarında etkin olmayan kullanımlara ek olarak yolsuzluk gündemi ve olaylarındaki artışlar karşısında kayıtdışı kalan mükelleflerin resmi sisteme çekilerek iyi bir vatandaş olma ve vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesini beklemek, çok kolay olmayacaktır.[182]

Sıklıkla kayıtdışı ekonomi ve yolsuzluk, birbiri ile savaşan veya birbirine ihtiyaç duyan ikiz kardeş olarak görülür. Bunun anlamı sosyal boyutuyla birbirini tamamlayan veya birbirinin ikamesi unsurlar olarak addedilmektedir. Şöyle ki, bir modele göre, yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomi ikame kavramlardır, kayıtdışı ekonomi, resmi görevlilerin çıkar temin veya talep etme eğilimlerini düşürür. kayıtdışı ekonomi ile yolsuzluğun birbirini tamamladığı karşıt tam istihdam modelinde ise, işgücü resmi veya kayıtdışı piyasada istihdam edilir. Kayıtdışı ekonomideki bir artış, resmi piyasanın hacmini daraltır. Sonuçta, vergileme ve düzenlemelerin bir başka görüntü olarak yolsuzluk, kayıtdışı ekonomiyi artırmaktadır.

Vergi ödeme sorumluluğunda olanlar, rüşvet veya diğer yollarla bu yükümlüklerinden kurtulmakta ve kayıtdışı faaliyetlerine devam etmektedir. AB'nin yeni üyeleri (Slovakya, Litvanya, Estonya v.s) ile Bugaristan, Romanya ve Rusya 'da yapılan amprik çalışmalarda, yolsuzluğun, kayıtdışı ekonomi üzerinde önemli bir etkisinin bulunduğu ve kayıtdışı ekonomi ile yolsuzluk arası güçlü pozitif ilişkinin varlığı ortaya konulmuştur.[183]

Gözlemlere dayalı kanıtlanan veriler ışığında, bu ilişkinin kamu mallarının kanun gereği sağlandığı, korunduğu ve sözleşmelerin sıkı bir yasal düzlemde gerçekleştiği yüksek gelir düzeyli ülkelerde yolsuzluk, kayıtdışı ekonomiden ziyade

---

181 Zeynep Arıkan, "Kayıt Dışı (Vergilenmeyen) Ekonomi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 31, Ekim 1994, s. 55.

182 M.Yavuz Öner, "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı", **E- Yaklaşım**, Sayı: 195, Mart 2009.

183 H.Enste, "The Shadow Economy in OECD and EU Accession Countries- Emprical Evidence for The Influence of Institutions, Liberalization, Taxation and Regulation", p. 132-134.

resmi ekonomide başkaca faydalar elde etmek anlamında (kamu otoritesinden bir ihale almak v.s) kullanılmaktadır.

Düşük gelir seviyeli ülkelere baktığımızda ise kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin devamı ve resmi otoriteler bilgisi dışında idame ettirilmesinin devamı için yolsuzluk gündeme gelmektedir. Yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomi bu anlamda birbirini desteklemekte ve güçlendirmektedir.[184]

Öte yandan kamu kurumlarının güçlü ve etkili olduğu ülkelerde nispi olarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü de azalmaktadır. Yapılan çalışmalar vergi oranlarının yüksekliğinden ziyade etkisiz ve takdir yetkisine bağlı vergi uygulamaları ve düzenlemelerin kayıtdışı ekonominin büyüklüğü üzerindeki etkisi daha net olarak ortaya konubilmektedir. Buna ek olarak rüşvet-yolsuzluk ile kayıtdışılık arasındaki ilişkiye bakıldığında, rüşveti ve yolsuzluğu besleyen imkanların yoğunluğu, daha geniş bir kayıtdışı sektörün de ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Sonuç olarak, zengin OECD ve bazı batı Avrupa ülkelerinde göreceli düşük vergi ve düzenleme, belirlenebilir gelir değişkenliği, iyi yönetim, rüşvet kontrolü, küçük kayıtdışılık; tam tersi bir yapılanma ise Latin Amerika ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde olduğu üzere, kötü bir eşitlik düzeyinde yüksek bir kayıtdışılığı beraberinde getirmektedir.[185]

Yargı sisteminin güçlendirilmesi ve bağımsız çalışmasına imkan sağlanması, siyasi partiler başta olmak üzere kurumların finansman problemlerinin çözülmesi, vergi politikaları, özelleştirme ve harcama kararlarında şeffaf ve dürüst yönetişim ilkelerinin benimsenmesi, kişsel servetlerin izlenmesi ve cezai müeyyidelerin artırılması tedbirleri,[186] yolsuzlukla mücadeleye ve dolayısı ile kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönelik olumlu etkiler oluşturacaktır.

Türkiye'de Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna 1999 yılında devredilen Egebank'la başlayan, 2003 yılında devredilen İmar Bankası ile şimdilik sona eren bankacılık alanındaki operasyonlar sonucu, bu bankalardan zarar gören müşterilere milyonlarca TL kamu kaynağı aktarılmıştır. Halk arasında yolsuzluk yapıldığının en

---

184 Friedrich Schneider, "Shadow Economies and Corruption All Over The World: New Estimates for 145 Countires", **Economics**, No: 2007-9**,** July 24, 2007, p. 22-24.

185 Friedrich Schneider, Dominik H.Enste, "Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.6.

186 Mavral, **a.g.e.**, s. 244.

somut örnekleri olarak görülen banka yolsuzlukları, zihinlerde ödenen vergilerin yerindeliğinin ciddi olarak sorgulanmasına neden olmuştur.

Milyonlarca vergi borcu olduğu halde ödemeyenler, devlet ihale yolsuzlukları, haksız vergi iadeleri, özelleştirme uygulamalarındaki bedel tartışmaları, kamu kurumlarındaki diğer yolsuzluk örnekleri, ciddi olarak yolsuzluğa bağlı kayıtdışı ekonomi sürecini doğrudan beslemeye devam etmektedir.

1.1.4.3. Kayıtdışılık- Rekabet Gücü İlişkisi

Düşük verimliliğe sahip firmaların ve sosyal güvence sisteminden korumasız bırakılan işçilerin sürdürülebilir bir ekonomk gelişme ve büyümeyi yakalamaları oldukça zayıf bir ihtimaldir. Ne var ki tek başına kayıt altına alınma veya kayda girme verimliliği artırmaya büyük ölçüde katkı sağlamayabilecektir.[187] Ancak bu durum, kayıtlı olmanın, rekabet eşitsizliğini ortadan kaldırarak kıt kaynakların ölçek ekonomileri, teknolojik avantajlar ve etkin üretim teknikleri kullanılması suretiyle verimliliği etkileyen bir unsur olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir.

Kayıtdışı ekonominin en belirgin sonuçlardan biri de rekabet gücü açısından oluşturduğu dengesizliklerdir. Haksız rekabet ortamı olarak nitelendirilebilecek bu süreçte, kayıtdışı firmaların üretim maliyetlerinin düşüklüğü belirleyici bir etki ortaya koymaktadır. Şöyle ki, kamu düzenlemeleri ve vergi/sosyal güvenlik gibi yüklerden ayri oluşan düşük maliyet, fiyatları da aşağıya çekmektedir. Düşük fiyat, talebi artırmakta ve artan taleple beraber arz sunumu da artmaktadır.

Öte yandan sayılan maliyetleri üstlenmek durumunda olan kayıtlı firmalar ise yüksek maliyet ve nispeten yüksek fiyatla mal ve hizmet sunumu yaptıklarından firma taleplerinin, kayıtdışı çalışan firmalara yönlenmesine zemin hazırlayacaktır. Sonuçta düşük maliyetli alanlara, kaynak transferi ve yatırım kapasitesi de genişleyecektir.

Bilhassa kayıtdışılık yoluyla firmaların kontrollü ekonomiden çıkarak gerek market avantajı sağlama amaçları ve gerekse yeni piyasalarda yüksek karlar elde

---

[187] Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.20.

etme güdüsü, kayıtdışı ekonominin ortaya çıkış gerekçesi olarak ileri sürülebilebilecektir.[188]

Konunun diğer boyutu, kayıtdışı ekonomi için tahsis edilen kaynakların verimliliği ve adaletsiz fiyat rekabetinde ortaya çıkmaktadır.

Vergi ve diğer yasal yükümlülüklerin yerine bir ortamda, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin yoğunlaştığı daha ziyade küçük ölçekli üretim, daha az işçi, düşük ihtisaslaşma, etkin olmayan üretim teknikleri yoluyla kaynak dağılımının rekabetçi dağılımı engellenmektedir. İlave olarak düşük maliyetli işgücü, maliyet unsurları itibariyle kayıtdışı firmalarının fiyat rekabetini artırmakta ve dolayısı ile kayıtlı firmaların kaynaklarını etkin kullanmalarını bir ölçüde bertaraf edebilmektedir.[189] Sonuçta, KOBİ veya küçük ölçekli firma, yasal asgari emniyet ve üretim koşullarına uymadan, düşük maliyetli ve rekabetçi olmayan bir kaynak tahsisine yol açabilmektedir.

Böylece kanunlara uymayan, ekonomik yapılanlanma ve birimler yaşarken, kanunlara uyarak yükümlülüklerini yerine getirenler, yasal oyun sınırları dışına çıkmaya itileceklerdir. Ters seçim denilebilecek bu düzende, kurallara uyma kaybetme nedeni, uymama ise kazanma nedeni olarak görülür[190] ki toplum ve toplumsal düzen bundan son derece olumsuz etkilenmektedir.

Rekabet eşitsizliğinin kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin katkısı ile ulaştığı boyuta bakıldığında, Dünya Ekonomik Forumu (WEF) verilerine göre, Türkiye rekabet gücü açısından, 2003 yılında 105 ülke arasında 52 nci sırayı alabilmiştir. Benzer bir şekilde, rekabet gücünü etkileyen vergi, sosyal güvenlik kesintileri ve kayıtdışı ekonominin ortaya çıkardığı negatif dışsallıklara bağlı iş ortamının elverişliliği sırasında, 2002-2006 döneminde 46 ülke arasından son sıraya gerilemiştir.[191] Bu veriler, kayıtdışılığın kontrolü ve kayıt altına alınma sürecinin bir yandan ne kadar gerekli olduğuna işaret ederken, bir yandan ulaşılması gereken hedef nokta konusunda politika üretenlere yeterince yol gösterici olmaktadır.

---

188 Portes, Castelles, Benton, **a.g.e.**, p.299.

189 Friedrich Schneider, Christopher Bajada, " Introduction", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 4-5.

190 Yaraşlı, **a.g.e.**, s. 156.

191 ÇSGB, **Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, s.112.

1.2.ULUSLARARASI BOYUTUYLA KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine iştirak edenlerin kimliklerini gizlemeleri ve böylelikle kayıtdışı kalma istekleri, kayıtdışı faaliyetlerin hangi sıklıkla, kimler tarafından ve hangi ölçülerde meydana geldiği konusunda bilgi toplamayı da zorlaştırmaktadır.[192]

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin tespiti ve sınırlarının ortaya konulmasındaki zorluk, sonuçları itibari ile getirdiği olumsuzlukların analizini engellememektedir. Kayıtdışı faaliyet göstermekle ile kayıt altında faaliyet göstermenin, işletmeler açısından olumlu ve olumsuz etkileri bulunmaktadır. Kayıtdışılığın işletme ve bireylere kesinlikle ekonomik değer olarak artı unsurlar kattığı noktasında şüphe olmamakla beraber elde edilen bu artı değer veya maliyet avantajının, alternatif maliyetleri ile kıyaslanması gerekir.

Bireysel bazda, kendi hesabına kayıtdışı çalışanlar yüksek vergiler ödemek ve diğer yasal zorunluluklardan kaçınmak adına idari düzenlemeler dışında kalmayı optimal bulabileceklerdir. Optimal görülecek bu durum aynı şekilde, şirketlerin de gelecekte denetime muhatap olma ve cezalara çaptırılma maliyetlerini kabullenmeleri ile sonuçlanabilecektir.

Alternatif maliyetin, kayıtdışı faaliyetin tespiti neticesi ortaya çıkaracağı müeyyideler yanında ölçek ekonomisinden faydalanamama, küçük işletme hüviyetinde kurtularak daha geniş üretim hacmine ulaşma, dolayısı ile finasman kaynaklarını kullanmada zorluklar şeklinde de tezahür edebileceği görülebilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin genel karakteristiği, küçük işletmeler veya büyük işletmeler içinde küçük sermayelerle az sayıda istihdam edilme eğilimidir. Tipik olarak, gayriresmi sektörün payı, GSYİH' nin %10 ve %50'si arasında değişirken, bu oranın gelişmiş ekonomilerde, %20'den daha az bir oranda ancak kayıtdışı ekonominin her iki gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde artırıyor olduğunu göstermektedir.

Çoğu gelişmiş ülkede, kayıtdışı sektör önemli ve baskın işveren durumundadır. Örnek olarak Hindistan'da bu oranın %90 olduğu tahmin edilmekte ve toplam üretimin de %60'nı teşkil etmektedir. Latin Amerika ülkesi Şili örneğinde

---

[192] **A.e.**, p.77.

kayıtdışı istihdam toplam işgücünün oranının %40'ı, Bolivya'da %70'i olarak ortaya çıktığı, çalışmalar sonucu tespit edilmiştir. Bazı ülkeler de ise kayıtdışı firmaların özellikle belli ürünlerde satış rakamlarımın (Moğolistan'da et ürünleri gibi) tamamına sahip oldukları bulgusuna ulaşılmıştır.[193]

Literatürde kayıtdışılığı besleyen temel bir neden olarak vergi kaçırma konusu tartışılmaktadır. Dünya Bankası tarafından yapılan gözlem ve araştırmalar neticesinde, bu ülkelerin karlarının %100'ünden fazla vergi ödeme yükümlülüğü getiren yasal düzenlemelere sahip olduklarını (Arjantin, Belarus, Orta Afrika Cumhuriyeti, Sierra Leone, Burundi ve Demokratik Kongo Cumhuriyeti ve Gambiya) göstermektedir. Aynı zamanda araştırmalar yüksek kayıtdışılık eğilimini bulunduğu ülkelerde işletmeler üzerinde çok fazla toplamda vergi yükü, vergi ödeme sıklığı ve değişik vergi çeşidi ile karşı karşıya kalındığını güçlü bir kanıt olarak ortaya koymaktadır.[194]

Latin Amerika ülkelerinde MIMIC yöntemi kullanılarak yapılan tahminlerde ise vergi yükünün 0.33, iş piyasası kısıtlamalarının 0.49 oranında belirleyici etken olduğu ve kayıtdışı ekonomi ile pozitif etkileşime sahip oldukları, öte yandan güçlü ve etkili kamu kurumlarının -0.42 lik ters bir orantıyla negatif bir korelasyona sahip olduğu ve kayıtdışı ekonominin düşmesine yol açtığı belirlenmiştir.[195]

Ampirik sonuçlara bakıldığında, vergi kaçakçılığı ya da bilerek vergi kaçırma olayında yer alan piyasa aktörlerinin, artan vergi oranlarına da kaçırma faaliyetlerini artırarak karşılık verdiklerini göstermektedir[196]. Vergi kaçırmaya bağlı gelir azalışını telafi edecek vergi artışlarının büyük bir bölümü yine, kayıtdışılığı beslemekte ve ötesinde bu alanın yeni katılan aktörlerle büyümesine katkı sağlamaktadır.

Aslında bu tespitlerle beraber, kayıtdışı ekonomiyi belirleyen temel yapısal etmenlerin genel çerçevesini de çizmek mümkün olabilmektedir.

Simon Johnson tarafından 1998 yılında yapılan araştırma sonuçlarında, kayıtdışı ekonominin düşük oranlı gerçekleşmesi ile düşük yoğunluklu düzenleme arasında pozitif bir korelasyon bulunmuştur. Aynı araştırmada, daha geniş bir

---

193 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.11.
194 **A.e.,** p.32.
195 Schneider, H.Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", p.83.
196 E.Steven Crane and Farrokh Nourzad, "Tax Rates and Tax Evasion : Evidence From California Amnesty Data", **National Tax Journal,** Vol. 43, no. 2, (June, 1990), p. 189.

kayıtdışılığın, zayıf kamu hizmetleri ile korelasyonu kanıtlanmış, yoğun yolsuzluk ve kamu gücünün etkin kullanılmamasının da olumsuz etkilerine işaret edilmiştir.[197]

Öte yandan kayıtdışı sektörde istihdam verimliliği, resmi firmalara nazaran oldukça büyük farklar ortaya koymaktadır. Yine Dünya Bankası iş araştırma anketleri kullanılarak yapılan incelemeler sonucunda, yedi Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ortalamasında kayıtdışı olarak işe başlayan firmaların, kayıtlı firmalara nazaran %29 oranında daha düşük iş verimliliğine sahip oldukları sonucuna ulaşılmıştır.[198]

Türkiye açısından durum farklı bir görünüm arzetmemektedir. Kayıtdışı sektörün üretkenliği tam resmi sektör faaliyetine nazaran %80 daha düşük gerçekleşmektedir. Bu, yarı kayıtlı sektörde %40 oranına gerilemektedir. Türkiye'de yarı kayıtlılık sisteminin gelişmeye etkisi limite ulaşmıştır.[199]

Potansiyel büyüme, üretim verimliliğinin düşüklüğü ve düşük kapasite ile gerçekleştirilememiştir. Düşük kapasitenin ardında, üretkenliği düşüren, kayıtdışılığı teşvik eden aşırı iş piyasası düzenlemeleri yer almaktadır. Kayıtdışını teşvik eden bu yapı, daha düşük üretkenlik, yenilik ve beşeri sermaye yatırımını beraberinde getirmektedir. [200]

Dünya çapında uygulamalara bakıldığında, mevzuat düzenlemelerinin işletmelerinin kayıtdışı faaliyet gösterme derecelerini doğrudan etkileyebildiği görülmektedir. Latin Amerika'da iş piyasası düzenlemeleri, firmaların kayıt altında faaliyet göstermeleri konusunda önemli bir belirleyici unsur olarak ortaya çıkarken, az gelişmiş ülkelerde ise kayıtlı olmanın maliyeti ve yolsuzluk, kayıtdışılığı besleyen faktörler haline gelmektedir.

Kenya, Uganda, Tanzanya Zambiya, Güney Afrika ve Senegal için yapılan iş anketlerinde[201], yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yatırım yapma derecelerinde hem kayıtlı hem de kayıtdışı sektörlerde karşılaştırılabilir veri elde etmek amacıyla hangi

---

197 Maria Lacko, "Hidden Economy An Unknown Quantity? Comparative analyses of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-95" **Economics of Transiton, Working Paper**, No:9905, Deparment of Econmics University of Linz, Austria, p. 138.

198 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.30-31.

199 OECD, **OECD Economic Surveys:Turkey Overview**, September 2010, p.12.

200 **A.e.**, p.1.

201 Michael Ingram, Vijaya Ramachandran, Vyjayanti Desai, "Why Do Firms Choose to be Informal? Evidence from The Africa Investment Climate Surveys (2007)",(Çevrimiçi) http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/158/Ingram.pdf, 13 Eylül 2010.

unsurların etkin olduğu araştırılmıştır. Araştırma sonuçlarına göre yatırım ortamlarını etkileyen ve bir bakıma kayıtdışı kalmalarına neden olan etkenler listelenmiştir.

Sonuçta, kayıt altında faaliyette bulunmanın, elektrik arzının kolaylığı gibi temel kaynakları ve finans piyaslarına erişim ve arazi temini ile doğru orantılı olduğu, yolsuzluk ve vergileme ile ise ters oranlı bir ilişki ortaya koyduğu görülmüştür. Yatırım ortamını iyileştirecek adımların, daha fazla firmanın resmi ekonomiye girişini desteklerken, vergilendirme ve toplumun diğer yararları için uygun ortamlar hazırlayacağı vurgulanmaktadır.

Kayıtlı kalmanın yararları, sosyal güvenlik ağlarının yapısına da bağlıdır. Latin Amerika için Guillermo Perry ve arkadaşları (2007) tarafından yapılan çalışma, sosyal güvenlik ağlarının gelişmediği veya kayıtlı bir işe sahip olma şartına bağlanmadığı ülkelerde çalışanların, esnek olmayan ve daha fazla vergilemeye maruz kalan resmi işlere bir o kadar daha az değer verdiklerini ortaya koymaktadır. [202]

Kayıtdışılığın neden olduğu etkilerden biri de negatif dışşsallıklar yoluyla bedavacılık sorunu oluşturmalarıdır. İngiltere Birleşik Krallığı Denetim Ofisi tarafından 2008 yılında ve Loayza tarafından 1996 ve 2007 yıllarında yapılan çalışmalar, vergi aşınması yoluyla kayıtdışı firmaların bedavacılık sorununun kaynağı haline geldiğine işaret etmektedir. Kayıtdışı firmalar, kayıtlı firmalar tarafından vergi ödemeleri ile sağlanan kamu mallarını kullanmakta, işçiler de bu kamu mallarının devamı ve erişiminin artırılmasına katkı sağlamaksızın tüketmektedirler. [203]

1.3. ANAYASAL YARGIDA KAYITDIŞI EKONOMİ

Kanunların esas yönünden Anayasal denetimi, muhteviyatının Anayasa'ya uygun olup olmadığı ile ilgilidir. Bu denetim ile kanunların hukuki kıymetlerinin Anayasa karşısındaki durumlarının incelenmesi[204] ile sınırlıdır.

Anayasa'nın vergi ödevini düzenleyen 73 üncü maddesinde vergi ile ilgili temel ilke ve kurallar belirtilmiştir. Anılan maddede aynen,

---

[202] Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.12-13.
[203] **A.e.**, p.14.
[204] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 11. Bası, Ekim 2006, s.183.

"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir."

Amir hükmüne yer verilmektedir.

Verginin yasallığı ilkesine dayanak oluşturan Anayasa'nın bu amir hükmü, vergi ve diğer her türlü mali mükellefiyetin kanun ile düzenlenmesi gereğini işaret ederek idarenin keyfi ve sınırsız uygulamalarının önlenmesi amacını taşımaktadır.[205] Bu ilke aynı zamanda vergi kanunlarının Anayasa'da açıkça hükme bağlanan vergilemenin temel esaslarını gözetmesi ve hukuki olarak kıymetlerinin buna uygun olarak hazırlanması gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

Diğer taraftan yürütmenin düzenleyici işlemlerinin, yasal yetki sınırlarını aşması durumunda, kanuna ve hukuka uygun olmadıkları gerekçesiyle iptal edilmesine[206] zemin hazırlayacaktır.

Anayasa'nın 73 üncü maddesinde öngörülen herkesin vergi ödemekle yükümlü olması ve verginin malî güce göre ödenmesi ilkeleri birlikte değerlendirildiğinde, bu ilkelerin vergilendirmede eşitlik ve adalet ilkelerinin gerçekleştirilmesi amacına yönelik olduğu görülmektedir. Verginin adaletli dağılımı ilkesinin, sosyal adaleti ve sosyal yararı sağlamak ve bu anlamda yasama organı tarafından verginin yönlendirilmesi şeklinde algılamak[207], yanlış olmayacaktır.

Malî güce göre vergilendirme, verginin, yükümlülerin ekonomik ve kişisel durumlarına göre alınmasıdır. Bu ilke, malî gücü fazla olanın malî gücü az olana göre daha fazla vergi ödemesini gerektirir. Vergide eşitlik ilkesi de, malî gücü aynı olanlardan aynı, farklı olanlardan ise farklı oranda vergi alınması esasına dayanır.[208]

---

[205] Gülsen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, On İki Levha Yayıncılık, Güncellenmiş 2.Baskı, Mart 2008, s.12.

[206] Billur Yaltı, **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1.Bası, Eylül 2006, s.35.

[207] **A.e.,** s.99

[208] Esas: 1996/76, Karar:1998/6 sayılı AMK. Bkz., R.G.: 21.09.2002/24883.

Kayıtdışılığın temel olarak yöneldiği alan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden kurtulma amacının, verginin sosyal katmanlar arasında dengeli dağılım ve herkesin mali gücüne göre vergiye muhatap kılınması hedefi karşısında, temel anlamda anayasal bir aykırılık oluşturacağına şüphe yoktur. Dolayısı ile vatandaşların vergi ödevlerini, hukuki ve sosyal adalet çerçevesine oturtan anayasal zemini aşındıran, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri başta olmak üzere her türlü girişimin de vergi kanunları özelinde suç olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Bu anlamda, vergi kanunları ve bunların uygulanmasını sağlayan ikincil düzenlemelerin hukuki denetiminin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından yerine getirilmesi, ez azından sistemde kayıtlı mükelleflerin haklarının korunmasının yasal güvencesini oluşturmaktadır. Devletin ise kayıtdışı sektör faaliyetlerinin kavranabilmesine yönelik denetim ve gözetim işlevi ile kayıtdışılığa yönelten nedenleri hukuki sistemden ayıklama çabası, bu güvencenin devamlılığına katkı sağlamaktadır.

Daha net bir ifadeyle, Anayasa Mahkemesinin vergi kanunlarına yönelik denetimi, aşırı vergi yükünün ve buna bağlı anasayal ilkeler dışında ortaya çıkabilecek vergi ödevlerinin engellenmesinin, hukuksal düzlemde teminatını vermektedir.

Öte yandan, yasal koşulların varlığı halinde verginin alınması ve ödevi görevini yükleyen, verginin yasallığı ilkesinin diğer bir yansıması "verginin alınması zorunluluğu" ilkesi[209] ile devletin vergi toplama yetkisi, anayasal bir yetkiye kavuşmaktadır. Bu yetki, bir yandan her ne olursa olsun vergi konusuna giren bir faaliyeti icra edenleri vergi ödeme yükümlülüğüne tabi kılarken, öte yandan kayıtdışı sektörün de vergilenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Kısaca, devletin asli görevlerinden biri, sadece kayıtlı mükelleflerden vergi almak değil, kayıtdışı sektörden de vergi alarak anayasal vergileme ilkelerine uygun işlem tesis etmektir. Bu açıdan, kişilerin kayıtdışı faaliyetlere katılarak vergi ödememe iradeleri nasıl bir anayasal suç vasfında ise, devletin de bunlara karşı hareketsiz ve eylemsiz kalması, bir o kadar anayasal bir sorumluluk getirmektedir.

---

[209] Güneş, **a.g.e.**, s.18.

Anayasa Mahkemesinin vergi kanunlarını denetim görevi, yukarıda belirtilen amaçlara hizmet etmekle beraber, bazı AMK' lerde bizzat kayıtdışılık olgusuna yollamalar yapıldığı görülebilmektedir.

4213 sayılı "Kıymetli Maden ve Ziynet Eşyası Beyanı Hakkında Kanun"un 1. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarının, Anayasa'nın diğer maddeleri yanında 73 üncü maddesine aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesine açılan iptal ve yürürlüğünün durdurulması isteminde, enflasyon nedeni ile değerleri artan stoklardan ötürü doğan zahiri kârdan vergi alınması gerekçesiyle kuyumcu tüccarın belge düzeni içine geçirmedikleri kıymetli maden ve ziynet eşyaları için stok affı getirildiği, ancak, bunun yalnızca kuyumcu tüccarın sorunu olmayıp ticarî ve sınaî faaliyetleri nedeniyle vergi yükümlüsü olan herkes yönünden geçerli olduğunun gözardı edildiği gerekçeleri ileri sürülmüştür.

Sözkonusu iptal ve yürürlüğü durdurma istemine ilişkin AMK' de,

"İptali istenen kurallarla belgesiz alış-satış ve kayıtdışı stokların yaygın olduğu, kıymetli maden ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ziynet eşyasının alım-satım ve imaliyle uğraşan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine, kayıt dışı stoklarından belli oranda vergi alınmak suretiyle bunları kayıtlara geçirme olanağı ve belge düzeni sağlandığı, bazı mükelleflerin vergilendirilemeyen kimi kaynaklarının ileriye dönük olarak vergilendirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Böylece Yasa'nın genel gerekçesinde de belirtildiği gibi, mükelleflerin malî gücüne ulaşılarak vergide genellik, eşitlik ve adalet ilkelerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle, dava konusu kuralların Anayasa'nın 73. maddesine aykırılığı söz konusu değildir."

açıklamalarına yer verilmiş ve talep oybirliğiyle reddedilmiştir.[210]

Kararda, kayıtdışı stoklara bildirim imkanı getirilerek bunlar üzerinden belli bir oranda vergi alınmasının, mükelleflerin malî gücüne ulaşılarak vergide genellik, eşitlik ve adalet ilkelerinin gerçekleştirilmesine imkan tanıyacağı, ana gerekçe olarak yer almıştır. Ancak vergi affları yoluyla dürüst olmayan mükelleflere ayrıcalık tanınması, kayıtlı mükelleflerin göreceli olarak haklarının gasbı anlamına gelmekte ve bir nevi cezalandırılmaktadır. Aksine vergi kaçıran, faturasız mal stoklayan mükellef ise ödüllendirilmektedir. Sonuçta sözkonusu AMK, kayıtdışı mükelleflerin

[210] Esas: 1996/76, Karar:1998/6 sayılı AMK. Bkz.,R.G.: 21.09.2002/24883.

de vergilendirilmesi tespitinde doğru ancak bunun bir stok affı ile yapılmasını olumlu değerlendirmesi ise bir o kadar eksik ve çelişkilidir.

Diğer bir AMK' de[211], 4842 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"[212]un, 15. maddesiyle değiştirilen GVK'nin mükerrer 121. maddesinin son fıkrasındaki "... vergi mahsup ve iadesine tâbi tutulacak mal ve hizmet alımlarını yukarıda sayılanlarla sınırlı olmaksızın tespit etmeye ..." ibaresinin iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması isteminde, anılan ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali, oyçokluğuyla kararlaştırılmıştır.

Sözkonusu kararın karşıoy gerekçesinde,

"193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 121. maddesinde ücretlilere yapılacak vergi iadesinin esasları düzenlenmiş, son fıkranın iptali istenen bölümünde de vergi mahsup ve iadesine tabi tutulacak mal ve hizmet alımlarını sınır gözetmeksizin tesbit etmeye Maliye Bakanı yetkilendirilmiştir.

Vergi indirimi genel olarak vergi matrahından yapılan indirimi ifade eder. Başka bir anlatımla ödenecek vergi miktarı kesinleşmeden matrahtan yapılacak vergi indirimi yoluyla vergide meydana gelen azalmadır. Vergi indirimi yoluyla olaya ya da kişilerin özel durumlarına göre vergi kişiselleşmektedir. Amaç, kişinin mali durumunu kavramak olabileceği gibi yatırım ya da işkolunun teşvik edilmesi gibi hedeflere de dönük olabilir.

Ancak, mükerrer 121. madde ile belge kullanımının yaygınlaştırılması suretiyle belirli yüzdelerde ücretlilere iade yapılarak kayıt dışı ekonominin kontrolü amaçlanmaktadır. Burada amaç Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasında öngörülen vergi indirimine ulaşmak değil, vergideki otokontrolü sağlamaktır."

İfadelerine yer verilmiştir.

AMK'nin karşıoy gerekçesinde son derece yerinde bir tespit yapılarak belge kullanımın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması ile kayıtdışı ekonominin otokontrolünün sağlanabileceği ve tüketicilerin de iade süretiyle sistemi benimseyebilecekleri belirtilmiştir. Son derece kritik bir öneme sahip olan belge düzeninin yerleştirilmesi için tüketicilerin belge kullanımlarının iade, piyango v.s.

---

[211] Esas: 2003/33, Karar: 2004/101 sayılı AMK. Bkz.,R.G: 02.03.2005/25743.
[212] Bkz. R.G.:24.04.2003/ 25088

yöntemlerle teşvik edilmesi ve mükelleflerin de kullanabilecekleri gider belgelerindeki kısıtlamaların kaldırılması gerekir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin çıkış noktalarından biri olarak, işgücü maliyetlerinin yüksekliği ve inelastik işgücü piyasasının işvereni kayıtdışı istihdama yöneltiği hususu, vergi yüküne ek belirleyici bir unsurdur. İşgücü piyasasının daha esnek hale getirilmesi, işveren yüklerinin makul ve katlanılabilir seviyelere indirilmesi gibi öneriler, sorunun çözümü için geliştirilen politika araçları arasında bulunmaktadır.

Bu anlamda işveren açısından yeterli ve verimli olmayan, işletmenin sürekliliğini etkileyecek olumsuz istihdam mevzuatının sadeleştirilmesi ve etkin uygulanabilmesi önem arzetmektedir. Konuyla ilgili bir AMK' de[213], 4857 sayılı Kanunun bazı maddelerinin yanında 18 inci maddesi birinci fıkrasının iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istenmiş ancak istemin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, oybirliğiyle karar verilmiştir.

İptal isteminde,

"Kuralın, 30 işçiden az işçi çalıştırılan işyerlerinde çalışanları, iş güvencesi kapsamına almayıp haksız feshe karşı korumadığı, anayasal bir hak olan iş güvencesinin işyerlerini değil, işçileri ilgilendiren nitelikte olduğu, işyerleri açısından gözetilen eşitliğin, işçilerin haklarında işyerlerinde çalıştırılan işçi sayısına göre bir ayırım yapılması halinde eşitsizlik doğuracağı, işsizliğin büyük boyutlara ulaştığı günümüzde iş güvencesinin eşitlik temelinde yaygın olarak uygulanmamasının çalışma ilişkilerinin bütününü etkileyeceği ve çalışma barışını bozacağı,"

İleri sürülmüştür.

Karar oluşturulurken, sözkonusu iptal istemine konu kuralın, işçi ve işveren arasındaki denge de gözetilerek konulduğu, 18 inci maddeyle getirilen 30 veya daha fazla işçi çalıştırma koşulunun işveren aleyhine değiştirilmesi durumunda işveren bakımından oluşacak ek mali külfetlerin kayıtdışı uygulamalara neden olabileceği, ayrıca iş güvencesi ile oluşabilecek ağır mali yükten küçük işletmelerin uzak tutulması amaçları gözetildiğinde, dava konusu kuralla getirilen şartlarla işçi ve işveren arasında kurulan dengede bir ölçüsüzlük bulunmadığı belirtilmiştir.

---

[213] Esas: 2003/66, Karar: 2005/72 sayılı AMK. Bkz., R.G.:24.11.2007/26710.

Bunu destekler mahiyette, ILO'nun 158 sayılı Sözleşmesinde, işçilerin özel istihdam şartları bakımından veya istihdam eden işletmenin büyüklüğü veya niteliği açısından esaslı sorunlar bulunan durumlarda, işçilerden bir kategorinin, iş güvencesinin tamamı veya bir kısım hükümlerinin kapsamı dışında tutulabileceği öngörülmektedir.

Kararın diğer bir anlamı da şudur: Kayıtdışılık eğilimlerini güçlendiren unsurlara vurgu yapılarak bunu önleyecek düzenlemelerin yerindiliğine işaret edilmesi, yargısal denetimde ekonominin gereklerinin de gözetildiğini görmek açısından önem arzetmektedir.

Anayasa mahkemesinin vergi ve diğer yasal yükümlülüklerle ilgili yargı denetiminin, de facto kayıtdışılık yönelmesini ortaya çıkaran nedenlerin hukuki sistemden ayıklanmasına hizmet ettiği ve bazı kararlarla da doğrudan kayıtdışılık vurgusu yapılarak mücadele stratejisinde yargısal bakış açısı ve ilkelerin belirtildiği görülebilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin hukuki denetimle verdiği katkı hiç şüphesiz, ekonomide karar alıcıların daha rasyonel ve dengeli karar alma süreçlerini etkilerken, mükellefler bazında aşırı, dengesiz, hukuki temeli olmayan ve sistem dışına çıkışı artıran uygulama ve düzenlemelere çekidüzen getirmesi açısından bir vizyon sunmaktadır.

1.4. KAYITLI VE KAYITDIŞI EKONOMİNİN SONUÇ ve ETKİLERİ

Kayıtdışı faaliyetlerle kayıtiçi faaliyetleri biribirinden bağımsız hareket eden iki ayrı ekonomi veya olgu olarak düşünmek yanlıştır. Zira, temel olarak Kayıtdışı ekonomi gelirlerinin 2/3'lük kısmının kayıtlı ekonomide tüketilmesi veya harcanması yanında, kayıtlı ekonomi bileşenlerinin kayıtdışı ekonomiye katkı sağladıkları da tartışmasızdır.

Doğrudan ve dolaylı, tüketim yoluyla veya teknolojik transferle kayıtlı-kayıtdışı faaliyetlerin bağlantılı olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlantılar, kayıtlı ekonomiden kayıtdışına hammade girişi ve temini, kayıtdışı üretimin kayıtlı firma üretimlerinde girdi olarak kullanılması, kayıtdışı ekonomiden beslenen tüketicilerin

yine kayıtdışı ekonomi ürünlerini tüketmeleri veya nihai ürünlerin resmi sektörden gelir edenlere de sunulması ve son olarak kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye emek verimliliğini ve üretim teknolojisini artıran bilgi transferi şeklinde tezahür edebilmektedir.[214]

Kayıtdışı ekonomi ile kayıtiçi ekonomi arasında bahsedilen bağlantıların iyi analiz edilmesi ve ilişkinin tam olarak ortaya konulması da politika önerilerini doğrudan etkileyecektir. Ekonomiler arası tamamlayıcılık ilişkisi, resmi ekonomi büyüdükçe ve yatırımlar artıkça, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin de büyümesine bir işaret oluşturabilecektir.[215] İkame ekonomiler ya da rekabetçi bir ilişki varsa, kayıtdışı ekonominin kontrol altına alınması ve etkin mücadele, kayıtiçi faaliyetleri özendirecektir.

1.4.1. Kayıtlı Ekonominin Sonuç ve Etkileri Üzerine Swot (Gzft) Analizi

Kayıtlı ekonomide resmi hukuk kurallarına göre faaliyette bulunmanın elbette mükelleflere sağladığı sayısız yararlar bulunmaktadır.

Ölçek ekonomilerinden istifade edemeyen ve finansman imkanlarına erişim olanakları sınırlı kayıtdışı ekonomi aktörlerine nazaran, firmaların kayıtlı faaliyetleri, kredi olanaklarına sağladıkları erişim kolaylığından sermaye yatırımlarını ve dolayısıyla ölçeklerini büyütme konusunda teşvik etmektedir. Daha verimli çalışan firmaların, hukuksal imkanlardan faydalanma dereceleri artmakta ve mahkemeler ve diğer resmi sözleşme uygulama mekanizmalarına erişimlerini geliştirmektedir. Düşük veya doğal seviyede kayıtdışı ekonomi; kayıtlı ekonominden kaynaklı vergi gelirlerini artıracak ve kamu harcamalarının finansmanında ek mali külfetler getirmeye gereksinim olmayacaktır. Finansman politikasının, borçlanma yerine vergi gelirleri artışı ile sağlanmasının ise faiz oranları, kaynak tasarrufu ve enflasyonist baskıları frenleme üzerinde ciddi etkileri ortaya çıkacaktır.[216]

---

[214] Ekrem Karayılmazlar, Adem Kalça. "Kayıtdışı İstihdam." **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl 36, Sayı: 8, Ağustos 1999, s. 15-16.

[215] Karayılmazlar, Kalça, **A.e.**

[216] Savaş, "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi", s.109.

Finansmanda vergi gelirleri bazında rasyonelleşme, artan tasarruf eğilimi, yatırımlarla büyüme ve istihdam olanaklarının genişlemesi ile sonuçlanacaktır. Vergiye bağlı, vergi tabanının genişlemesi ile yük artışlarının sınırlandırılması, fiyat mekanizmasında istikrar ve dolayısı ile rekabet gücünün artışına neden olacaktır.

Kayıtdışı faaliyetlere bağlı yanlış GSYİH, büyüme oranları, yüksek enflasyon oranları ve yanlış hesaplanan işsizlik oranları gibi muhtemel ekonomik sapmalar ortaya çıkacaktır. Özellikle işsizlik oranlarının yüksekliği, politik kaygılarla bunların istatistiksel değişiklikler yoluyla istenen seviyelerde ortaya çıkması gibi dengelenmesi sonucunu doğurabilecektir. [217]

Kayıtlı faaliyet göstermenin, kayıtdışı ekonomi varlığından kaynaklanan olumsuz yanlarından biri, kayıtdışı firmalar vergi yükümlülüklerini yerine getirmediklerinden vergi gelirlerinde azalan bir döngüye neden olacaklar, bu ise var olan resmi firmalar üzerindeki vergi yükünün artışı şeklinde sonuçlanacaktır. Yüksek vergi, büyük hacimli firmaların üretkenlik avantajına, yatırım ve yeni icat kabiliyetlerine zarar verecektir.

Kayıtdışı firmaların vergi başta olmak üzere ekonomik düzenlemelere uyum göstermemeleri gibi birçok resmi kuraldan bağımsız hareketleri, bu firmaların gereksinim duydukları sermaye miktarını göreceli olarak azaltmakta[218],daha az üretken ve verimli olmalarına karşın piyasa paylarını artırmalarını teşvik etmektedir. Bu yolla, kayıtlı firmaların yeni üretim modelleri geliştirmelerini, ürünleri kopyalama veya beşeri mülkiyet haklarını ihlal etme suretiyle zayıflatacaklardır.[219]

Üretim seviyesi, kayıtdışı üretimin artışına bağlı gelirin olması gerekenden düşük rapor edilmesi nedeniyle bir ekonomi fenomeni olarak gözlemlenen bir azalışla sonuçlanmaktadır.[220] Bu ise başlı başına GSYİH başta olmak üzere resmi makro ekonomik değişkenlerin hatalı tahmin ve projeksiyonuna ve siyasi politikalarda tutarsızlığa sürüklemektedir.

Kayıtdışı ekonominin etkin politikaların uygulanmaması ve görmezden gelinen yaklaşımla önlemeyen yükselişi, kayıtlı firma davranışlarını etkileyerek

---

217 Schneider, H.Enste, **a.g.e**, p.170.
218 Schneider, H.Enste, **a.g.e.,** p.159.
219 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.14.
220 Rudy Fichtenbaum, "The Porductivity Slowdown and The Underground Economy", **Wright State University**, 1989, p.78.

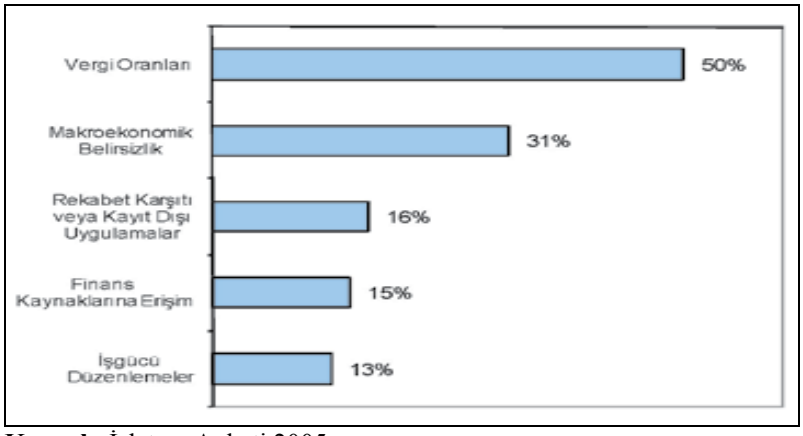
kayıtdışı faaliyet alanlarına girişi tek ve zorunlu bir çıkış seçeneği olarak sunabilecektir.

Öte yandan, kayıtdışı ekonomi dillendirilen olumlu ve olumsuz yanları ile kayıtlı ekonominin en büyük tehdit unsuru vasfını güçlü bir şekilde korumaya devam ederken, kayıtlı faaliyet göstermenin mevcut faydalarının yanı sıra yeni teşvik ve caydırıcı önlemlerle daha da cazip hale getirilmesi, bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

1.4.2. Kayıtdışı Ekonominin Sonuç ve Etkileri Üzerine Swot (Gzft) Analizi

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kaynak nedenlerini oluşturan, firmaların büyümeleri önünde kısıt teşkil edebilecek en tipik maliyetler, (Şekil 10) de yer alan bir işletme anketinde birkaç başlık altında toplanmıştır.[221]

Şekil 10: Firmaların Büyümeleri Önündeki Unsurlar



Kaynak: İşletme Anketi 2005

Günümüzde, maliye politikasının önemli bir aracı olarak vergi politikasının ekonomik büyümenin teşviki ve hızlandırılması amacı ile kullanıldığı bir olgudur[222]. Bu amaca tezatlık oluşturacak ölçüde, yüksek vergi oranları ve yükü, işletmeler açısından bir yandan iş yapmada engelleyici unsur olarak görülürken, rekabet dışı uygulamalara neden olan ve aslında kendisi de vergi yükünden kurtulmak amacına yönelen kayıtdışı uygulamalar, diğer önemli unsurlar arasında sayılmaktadır.

---

[221] Dünya Bankası**, a.g.e**., s.29.

[222] S.Ateş Oktar, **Vergi Hukuku**, Türkmen Kitabevi, 2.Baskı, İstanbul, 2006, s.16.

Konunun bir tarafında iş yapma engeli olarak karşımıza çıkan vergi yükünden kurtulma, milli gelir hesaplarını çarpıtmakta ve olması gereken vergi miktarının hazine hesaplarına girmemesine bağlı önemli mali kayıplara neden olmaktadır.

Tahmini gelir baz olarak alındığında, kayıtlı gelire göre %31 oranında bir vergi kaybı derecesine[223] bağlı, 1993 yılı itibariyle Kayıtdışı ekonomi nedeni ile toplamda 199 trilyon olarak gerçekleşen vergi kaybı[224], yayımlanmış en son resmi veri, 2004 yılına gelindiğinde 22.524 trilyon liraya kadar tırmanmıştır (Tablo 13).

Tablo 13: Yıllar İtibariyle Vergi Kaybı[225]

	(Trilyon TL)			
Vergi Türü/Yıllar	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
KDV Kaybı	7.367	10.293	13.125	14.843
GV Kaybı	3.223	3.500	4.340	4.782
KV Kaybı	1.022	1.422	2.202	2.899
Toplam Vergi Kaybı	**11.612**	**15.216**	**19.667**	**22.524**

Kaynak: GİB

Kayıtdışı istihdam boyutunda vergi ve prim kayıplarına bakıldığında 2009 araştırma sonuçlarına göre, prim ve vergi kaybının tam 95 milyar TL, 95 milyar TL'lik kaybın yaklaşık yarısının da, prim kaybından oluştuğu görülmektedir.

Öte yandan, kayıtdışı istihdamın, kayıtdışı satış ve gelir anlamına geldiği hesaba katıldığında kaybın sadece ücretlerden kesilmesi gereken vergi ve sigorta payları şeklinde kalmayacağı, işletme boyutunda GV ya da KV ödenmemesine bağlı 13.1 milyar TL, ödenmeyen KDV' den doğan yaklaşık 16 milyar TL kaybın da ayrıca dikkate alınması gerekmektedir (Tablo 14) .[226]

---

223 Abuzer Pınar, "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı: Türkiye İçin İller Bazında Bir Tahmin", **Ekonomik Yaklaşım**, 13 (45), 83-97 (2002), s.96.

224 Ahmet Fazıl Özsoylu, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi,** Bağlam Yayıncılık, İstanbul, Mart 1996, s.121.

225 GİB, **a.g.e.**. s.34.

226 Şükrü Kızılot, "Kayıtdışı İstihdamda Akıl Dışı Rakamlar", **Hürriyet Gazetesi**, 28.06.2010.

Tablo 14: Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Gelir Kaybı (2009)

Gelir/Vergi Türü	Elde Edilen Toplam Gelir (Milyon TL)	Kayıtdışı İstihdam Sonucu Gelir Kaybı (Milyon TL)	Gelir Kaybı Oranı (%)
Primler	54.579	47.746	87,48
Ücretlerden Kesilen GV	20.998	17.343	82,59
DV	1.029	885	86,03
GV/KV	20.920	13.112	62,67
Beyana Dayanan KDV	19.873	15.996	80,49
Toplam	117.399	95.082	80,99

Kaynak : Erkan Karaarslan, **Kayıtdışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri:Türkiye Örneği**, Mali Hizmetler Derneği Yayını, Haziran 2010, s.187.

Kayıtdışı istihdamın niteliği konusunda en kapsamlı araştırmaları yapan TÜİK verilerine göre, kayıtdışı çalışıp sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınabilecek kayıtlı potansiyel istihdam sayısı, 2003 rakamları ile yevmiyeli ve ücretli olarak 3.224.000 civarında tahmin edilmiştir.[227] Bu rakamlar bile yukarıda belirtilen prim ve vergi kaybı yanında, sağlık gelir kaybının ulaştığı büyüklükleri tespit açısından önem arzetmektedir.

Azalan vergi gelirleri, düşük kaliteli hizmet olarak yansımakta ve azalan gelir açığı pahalı finansman modelleriyle gelecek nesillerin imkânlarını azaltmaktadır. Vergi politikalarının mevcut vergi kaçırma düzeyine göre uyarlanması ile kayıtlı mükelleflerin vergi yükünün ağırlaştırılması, vergi kaçağı dikkate alınarak vergi sisteminin dizayn edilmesi ve bağlantılı eylemlerle kayıtdışılığın negatif dışsallıklarının kayıtiçinde eritilmesi, azalan vergi gelirlerini telafi etmenin başlıca sonuçlarıdır. Yan bir etki olarak yükselen kayıtdışı sektör, kayıtlı ekonomide çalışanlar için de güçlü teşvikler sağlayabilecektir.[228]

İşletmelerde kayıtdışılık konusunda yakın zamanda yürütülen çalışmalar kayıtdışı işletmelerin kayıtlı işletmelerden daha az verimli olduğunu ve kayıtdışılığın bu nedenle büyüme önünde muhtemel bir kısıt olduğunu savunmaktadır. Türkiye'de yapılan bir çalışma (McKinsey, 2003) kayıtlı ve kayıtdışı işletmeler arasındaki verim

[227] ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, s.116.
[228] Schneider, H.Enste, " Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.2.

farklılığını %30-40 olarak belirlemiştir. Ampirik analiz çalışması da kayıtlı ve kayıtdışı işletmeler arasında önemli bir Toplam Faktör Verimliliği farkı olduğunu göstermektedir.[229]

TÜİK'in 2000 yılındaki Yıllık İmalat Sanayi Anketi'ne göre kayıtlı ve kayıtdışı imalat işletmesi arasındaki verimlilik farkı yaklaşık %191'dir. Ayrıca; kayıtlı işletmelerde emeğin marjinal ürünü kayıtdışı işletmelere göre çok daha yüksektir.[230] Verimliliğin daha düşük olduğu kayıtdışı faaliyetlerin vergilendirilmesi ve kaynakların bu alanda daha fazla kullanımının önlenmesi, büyüme potansiyelini de artırabilecektir.[231] Sonuçta kayıtdışı firmalar yoluyla gerçekleşen verimsiz kaynak tahsisi, bu ekonomik faaliyetlerin sisteme adaptasyonu veya sistemden çıkmaları ile optimal rekabetçi bir kaynak tahsisine yol açacaktır.[232]

Kayıtdışı ekonominin temel göstergeleri, gelir kaybı, verimsizlik ve rekabet eşitsizliği oluşturan tarafları yanında zayıf yönlerini sınıflandırarak belirtmek yerinde olacaktır:

- Gelişen bir Kayıtdışı ekonomi, GSYİH, büyüme oranları gibi ulusal hesapların önemli ölçüde düşük tahmini[233], işsizlik, resmi işgücü, gelir ve tüketim gibi makro ekonomik değişkenlerin güvenirliliğini zedeleyeceğinden, bu istatistiklere dayalı politika ve programlar da yetersiz ve kendi kendini güvensiz yapabilecektir. Sağlıklı veri olmadan, kayıtdışı ekonominin dikkate alınmadığı modeller istenilen sonuçlara ulaşılmasını engelliyeceği gibi, öngörülmeyen sorunlara da yol açabilecektir.[234]

- Kayıtdışı ekonomi büyüklüğünde bir değişim üretim ve işgücünün resmi ekonomi dışına hareketi ve bu yer değişime bağlı resmi büyüme oranlarında bir azalıma neden olacaktır.[235]

- Başta suç unsurları olmak üzere kayıtdışı ve yasal gereklere uymayan faaliyeletler sonucu,

---

229 Dünya Bankası**, a.g.e**., s.27.
230 **A.e.**, s.28.
231 **A.e.**, s.23.
232 Deloitte, **a.g.e.**,s.5.
233 Bajada, Schneider, "İntroduction", p.3.
234 Adem Kalça, " Elektronik Devletler Sürecinde Kayıtdışı Ekonomi Gerçeği", **Birikim**, Sayı: 136 Ağustos 2000, s. 101.
235 Schneider, H.Enste, " Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.9.

"-Kamu maliyesini zayıflatır. Çünkü verginin gerektiği ölçüde ve adaletli bir biçimde toplanması mümkün olmaz. Ayrıca güvenlik harcamaları da artar.

-Kirli para sahipleri kendilerine siyasetçi, bürokrat ve işadamları arasından yandaşlar bulmak arayışı içine girer. Bu ilişkiler siyaseti, bürokrasiyi, ekonomiyi ve giderek bütün toplumu kirletir.

-Suç çeteleri, toplumun meşru güçlerinin dolduramadıkları iktidar alanlarını doldurur.

-Kamu ekonomisinde "kamusal mal" sayılan ahlâk, özellikle ticaret ahlâkı bozulur. Ahlâkın bozulması ekonomik sistemin işlem maliyetini artırır bu suretle ekonomik etkinsizliğe yol açar.

-Yukarıda kısaca özetlenen hususlar nihai tahlilde siyasi, idari, adli ve iktisadi karar mekanizmalarının işleyişinde zafiyete ve yanlışlığa ve giderek toplumsal yozlaşmaya yol açar".[236]

- Büyüyen ve tespit edilemeyen kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, yeni katılımcıların bu alana kayma teşviki sunacaktır. Kayıtlı firmaların yasal gerekliliklere uygun üretim zinciri, kayıtdışı firmaların yasal düzenlemelere uymayan ve tüketici korumasını içermeyen düzensiz ve yasal güvencelerden yoksun bir üretim zincirine yol açacaktır.[237]

- Kayıtdışı ekonomi nedeniyle sermaye vergisel avantajların büyük ancak kaynakların etkin kullanılamadığı makro ekonomik düşük profilli alanlara doğru yönelecektir. Bu ise yatırım hacminin rasyonel dağılımını etkileyerek, ekonominin büyüme ve istihdam oluşturma kapasitelerine doğrudan zarar verecektir.[238]

- Kalifiye olmayan ve kaçak istihdam konusunda işçi-işveren ortak mutabakatı, işçinin çalışma şartlarının elverişsizliği, hukuki haklarının olmayışı ve sendikalar haklardan mahrumiyeti ortaya çıkarır. Sendika hakkı olmayan çalışanlar ise iş bulma tesellisi ile istismar edilmektedir.[239]

- Kayıtdışı firmaların kamu hizmetlerine erişimi, yasal hukuki haklarını kullanımları, altyapı yatırımlarından faydalanmaları zordur. Hukuki yardımlardan yoksunluk, bunların resmi sözleşmelere bağlı hakları elde edebilmelerini kısıtlar.

---

236 11.10.2006 tarih ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1201m.htm, 07 Ağustos 2010.

237 Bajada, Schneider, "Introduction", p.5.

238 Karaman, **a.g.m.**, s. 437.

239 Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul, Cem Ofset Matbaacılık, Mart 1994, s. 369.

Yolsuzluk, kaçakçılık gibi yasadışı faaliyetlerin bunlar tarafından resmi makamlara bildirimi ise bizzat kayıtdışı firmaların bütün dikkatleri üzerlerine çekme endişesi ile hayat bulamayabilir.[240]

• Kayıtdışı firmalar, kayıtlı firmaların karşılaştığı kısıtlamalar ve engellerle mücadele etmeyi başarabilirken, bu zorlukları aşabilecek ek maliyetler, işlem maliyetlerini artırıcı özel zorluk ve engeller, daha yüksek riskle karşı karşıya kalmaları ve belirsizlik ortamı, yüzleşmeleri gereken temel kısıtlamalar olarak kalmaktadır.[241]

• Kayıtdışı faaliyetlerin genel formatı, küçük işletmeler kanalı üretim, ölçek ekonomisinden yeterli istifade edemeyen kurumsallaşmamış yapı içerisinde seyretmektedir. Bu yapı, büyük işletmelerin de gerek maliyet avantajı elde etmek ve gerekse rekabet gücü eşitsizliği ile mücadele etmek için bölünerek küçük işleri taşeronlara yaptırma niyetlerini perçinleştirmektedir.[242]

• Yatırım ve kredi kuruluşlarının, lisanslama, vergi durum belgeleri, işletme ruhsatları gibi yeterli dokümantasyon gerekliliğini karşılamayan şirketlere kredi vermede isteksiz davranmaları, kayıtdışı firmaların da benzer özelliklerinden dolayı kredi imkânlarına ulaşmalarını engeller. Böylelikle kayıtdışı firmalar sermaye yoğun üretim süreçlerinden emek yoğun, küçük ve ölçek ekonomisinden, yoksun üretime yöneltilmiş olacaklardır.

Kayıtdışı ekonominin faaliyete devam etmesi, sadece ekonomik bir olgu olmaktan ziyade toplumsal bir kabullenme ve içselleştirme süreçlerine de işaret etmektedir. Sistemden sadece bu faaliyetlerde bulunanlar yarar sağlamamakta, sektörün ürettiği mal ve hizmetleri tüketenler, ara malı olarak kullananlar, bir pazar olarak görenler, siyasi otoriteler, bürokratlar gibi geniş yelpazede bir toplumsal katman, istifade edebilmektedir.

Aslında iyi ve güçlü yanları olarak yansıtmaktan ziyade de-facto bir olgu olarak Kayıtdışı ekonominin sağladığı sanılan dışsallıklar, mücadele etme anlayışı

---

240 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.13.

241 Bruno Dallago, **"The Irregular Economy: The Underground Economy and The Black Labour Market"**, Department of Economics University of Trento, Dartmoout Publishing Company, 1990, p.7

242 DPT, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, s.7.

yerine kendi haline bırakma felsefesinin altını dolduran nedenler olarak görülebilecektir. Bu nedenleri izleyen şekillerde ifade etmek mümkündür:

- Kayıtlı ve kayıtdışı firmalar arasında ticaret önemli bir hacme sahiptir. Bazı durumlarda, kayıtdışı firmalar, kayıtlı firmalara düşük maliyetli girdi sağlama görevini üstlenmekte ve kayıtlı firmaların, resmi pazarlar yoluyla satamayacakları ikinci kalite veya tüketim ömrü dolmakta olan ürünleri kayıtdışı perakende pazarlara kanalize edebilmelerine hizmet etmektedir.

- Kayıtdışı firmalar, sıklıkla piyasaya giriş engellerinin azlığından daha rekabetçi olarak görülürler ve pazara sunulan malların çeşitliliği ve sunumunda bir artışa yol açarak, kayıtlı firmaların piyasadaki geniş monopolist güçlerinin kırılmasına da katkıda bulunurlar.

- Büyüyen bir kayıtdışı ekonomi, resmi kayıtlı ekonomiden istihdam kaymasına neden olabilir ve kayıtlı firmalarla bir rekabet ortamı oluşturabilirler. Diğer taraftan, en azından üçte ikilik kayıtdışı gelirin resmi ekonomide tüketildiği düşünüldüğünde, bunun resmi ekonomi üzerinde olumlu ve teşvik edici bir etkisinin bulunduğu söylenebilir.[243]

Bu açıdan yaklaşıldığında, özellikle yüksek derecede gelişmiş ülkelerde bir yandan vergi kayıplarının ortalama seyretmesi ve fazlaca problem teşkil etmemesi, kayıtdışı ekonomide kazanılan gelirin yaklaşık '2/3 lük kısmının hemen resmi ekonomide harcanması[244], kayıtdışı ekonomide kazanılan gelirlerin en az 1/3lük çalışan kesimin hayat standardını artırması, %40-50 oranında kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin ortalama resmi GSYİH rakamlarında iyileştirmeler getirmesi ve son olarak kayıtdışı ekonomide çalışanların bu yolla eylemlere katılım gibi diğer alanlara daha az zaman harcaması gibi etkileri nedeniyle bir kamusal tercih olarak kalabileceği görünmektedir.[245]

- Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, diğer ekonomik faaliyetlere nazaran daha az maliyetle üretim yaptıklarından etkin kaynak kullanmakta, sosyal güvenlik ve vergi

---

243 H. Enste, "The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries - A Two Pillar Strategy for The Challenges Ahead", p.4.

244 Bajada, Schneider, "Introduction", p. 2.

245 Schneider, **a.g.m**., p. 27-28.

ödemelerinden kurtulma yoluyla üretici ve tüketici rantı artışı ile ek taleplere zemin hazırlamaktadır.[246]

• Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, alt gelir seviyesine ikinci bir iş imkanı veya faaliyette bulunmasına imkan getiriyorsa, bu kesimin gelir seviyesinin yükselmesine ve dolayısıyla gelir dağılımına olumlu katkısı ile sosyal adaletin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır.[247]

Kamu açısından kayıtdışı ekonominin birer zayıflık olarak nitelendirilen yönleri, aynı zamanda birer tehdit ve fırsat olarak nitelemek de mümkündür. Vergi ve sosyal güvenlikte ortaya çıkardığı mali portrenin büyüklüğü, bunun kontrol altına alınması ile kamu hazinesinde ne denli bir rahatlama sağlayabileceği ve karşılığında ne gibi hizmetlerin üretileceği gibi bir imkanı da kendiliğinden oluşturmaktadır. Benzer değerlendirmeleri, kayıtdışı ekonominin öteki zayıf ve güçsüz olarak ekonomiye yansılamaları üzerinde tekrarlamak mümkündür.

Yapılan araştırma sonuçlarına göre, vergi gelirlerinde %1'lik artış, bütçe açığında % 0.93'lük bir azalmaya yol açarken, gider politikası yönüyle harcamalara %1'lik kısıtlama getirilmesinin bütçe açığı üzerindeki azalma etkisi ise %0.78 düzeyinde kalmaktadır.[248] Bu tablo, harcama yönlü bütçe açığının azaltılması politikası yerine, özellikle kayıtdışı ekonomi ile mücadele edilmesi ve sonuçta vergi yoluyla kamu gelirleri artışının bütçe açığını disipline etme fonksiyonunun daha güçlü olarak ortaya çıkarmaktadır.

Dolayısı ile bütçe açığı sorunun finansal çözüm metodolojisinin değiştirilmesi ve böylelikle azalan borçlanma, azalan faiz haddi ve yatırım kapasitesinin genişlemesi, birer fırsat olarak gündeme gelmektedir.

Kayıtdışı faaliyetlerin saptanması ve sonucunda ağır cezalarla karşılaşılması ile iyi vatandaş olmanın gerektirdiği yasadışı faaliyetlerden ve eylemlerden sakınma ve devlete vergi ödeme bilinci gibi moral değer taşıma endişeleri[249], kayıtdışı ekonomide aktif olarak yer almayı engelleyebilecek bazı caydırıcı uygulamalar olarak, beklenen gelişmelerdir.

---

246 Karagül, **a.g.m.**, s. 190.
247 **A.e.**, s.191.
248 Veysi Seviğ," Kayıtdışı Ekonomi ve Bütçe Denge İlişkisi", **İktisat Dergisi**, Aralık 2001, s.64.
249 Bruno S.Frey, Friedrich Schneider, "İnformal and Underground Economy", **İnternational Encyclopedia od Social and Behavioral Science**, 2000, p.6.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEYE YÖNELİK HUKUKİ DÜZENLEMELER ve YAPILAN FAALİYETLER

2.1. HUKUKİ DÜZENLEME ve UYGULAMALAR

Ulusal düzeyde yapılan belirli hukuki düzenlemelerin gerekçeleri incelendiğinde, özellikle kayıtdışı ekonominin varlığının kabul edildiği ve mücadele edilmesi greken bir olgu olarak kabullenildiği görülmektedir.

Bazı durumlarda ise kayıtdışı ekonomi, gizemli bir terim olarak içi yeterince doldurulmadan, siyasi ve bürokratik kesimlerce dillendirilmekte, her yapılan olumlu düzenlemenin kayıtdışı ekonomi ile bağı kurulmaya çalışılmaktadır.

Mevzuatta yapılacak her olumlu değişikliğin hiç süphesiz, kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye olumlu yansımaları olacaktır. Ancak genel ihtiyaçlardan, özellikle de siyasi otoritenin inisiyatifiyle ortaya çıkan bu değişim sürecinin, kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönelik ve bizzati nedeninin kayıtdışı ekonomi olduğu ileri sürülemez. Kaldı ki doğrudan hedef, kayıtdışı ekonomi ile mücadele anlayışını ortaya koyan, bütüncül bir hukuki değişim sürecine şu aşamaya kadar rastlanılmamıştır.

Bununla beraber, her ne olursa olsun sonuçları itibariyle, kayıtdışılığı düşüren, hukuki düzenleme ve değişiklikleri de gözardı etmemiz mümkün değildir.

2.1.1. Çek Kanunu

5941 sayılı "Çek Kanunu"[1] ile çek defterlerinin içerikleri, çek düzenlenmesi, kullanımı, çek hamillerinin korunmaları ve kayıtdışı ekonominin denetim altına alınması önlemlerine katkıda bulunmaya ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Hamiline çeklerin kayıtdışı ekonominin etkin araçlarından biri olmasının önlenmesi ve aynı çekin karaparanın aklanmasında ve terörün finansmanında kullanılmaması da yeni kanun ile çözülmeye çalışılan sorunlardandır.

---

[1] Bkz., R.G.: 20.12.2009/ 27438.

Hamiline çek, vergi denetiminde vergi yönetimine güçlükler çıkarmakta, bu çekin nakit gibi dolaşımı, işlemler zincirinin yani kayıtdışı işlem sürecinin izlenilmesini imkânsız hâle getirerek, kayıtdışı ekonominin işlemesine katkı sağlamaktadır.

Ayrıca, hamiline çek, karapara aklanmasında ve terörün finansmanında etkili rol oynamaktadır. Her iki sorun da uluslararası nitelik taşımakta ve bu sebeple uluslararası standartlara karşılık bulmuş olup, aksiyonlara ve sözleşmelere konu olmaktadır.

5941 sayılı Kanun, Türk Ticaret Kanununun çeke dair hükümlerinin aksine, ilgili çeşitli kişiler arasındaki hukukî ilişkileri ve bunların ihlâlleriyle sonuçlarını düzenlememekte, çekin güvenilir bir ödeme aracı olmasını sağlayan, kayıtdışı ekonominin, karaparanın aklanması ile terörün finansmanının önlenmesi hakkında kamu hukuku nitelikli düzen kuralları koymaktadır. Şöyle ki, vergi incelemelerinde kolaylık sağlayabilecek ve caydırıcı olabilecek bazı önlemler öngörülmüştür. Bu önlemlerden bazıları şunlardır:

Hamiline yazılacak çeklerin renklerinin ve boyutlarının diğer çeklerden farklı olması; hamiline çeklerin ayrı bir çek hesabıyla çalışması; bankanın, hamiline çek kullanacak müşterilerine hamiline çek hesabı açmak zorunda olması, bu hesap bağlamında müşterilerine rengi ve boyutları, emre ve nama yazılı çeklere nazaran değişik çek defteri vermesi, hamiline çek hesabı sahiplerinin açık kimlikleri, adresleri, vergi kimlik numaraları, bu hesaplardan ödeme yapılan kişilere ait bu bilgiler ile bu kişilere yapılan ödemelerin tutarları ve üzerinde vergi kimlik numarası bulunmayan çeklere ilişkin bilgilerin, ilgili bankalar tarafından, dönemler itibarıyla, GİB' e elektronik ortamda bildirilmesi gibi.

Öte yandan bankaların hamiline çek defteri yaprağını kullanmadan hamiline çek düzenlendiğini tespit etmeleri hâlinde, mevcut delilleriyle birlikte durumu, tespit tarihinden itibaren en geç bir hafta içinde Cumhuriyet Başsavcılığına ve GİB'e bildirmekle yükümlü olmaları ise ayrıca bu noktada otokontrolün sağlanması içim önemli sayılmalıdır.

2.1.2. Harçlar Kanunu

5838 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un[2] 17 nci ve 32 nci maddelerinde yapılan düzenlemelerle, 492 sayılı "Harçlar Kanunu"[3]na bağlı (4) sayılı tarifenin 13/a ve 13/c fıkraları uyarınca nispi esasa göre alınan harçların maktu olarak tahsili uygulamasına geçilmektedir.

13/a fıkrası kapsamındaki cins tashihi harçlarının beyanname verilmesi suretiyle tahsili uygulamasına son verilmekte ve gayrimenkullerin Kanunda öngörülen süre içinde tapuda tashih ve tescillerinin gerçekleştirilmemesi halinde tatbik edilen %50 ilave harç aranılmasına ilişkin uygulama kaldırılmaktadır.

Yapılan değişikliklere ilişkin esaslara bakıldığında;

a) 5838 sayılı Kanunun yayımı tarihi itibarıyla 492 sayılı Kanuna bağlı (4) sayılı tarifenin;

1- 13/a fıkrası kapsamındaki cins değişikliği işlemlerinde beyanname verilmeyecektir.

2- 13/a ve 13/c fıkraları kapsamındaki işlemlerde harç maktu olarak tahsil edilecektir.

3- 13/a fıkrası kapsamındaki işlemlerde harç, cins değişikliği yapılacak her bir bağımsız bölüm ve sair tesis için ayrı ayrı tahsil edilecektir.

Bu kapsamda, arsa ve arazi üzerine inşa olunacak bina v.s. tesislerin tescilinde (Her bir bağımsız bölüm v.s. tesis için) 110 TL, diğer her nevi cins ve kayıt tashihinde (her bir işlem için) ise 55 TL maktu harç tahakkuk ve tahsili yoluna gidilecektir.

Yeni uygulama ile cins değişikliği işlemine ilişkin vatandaşlar üzerindeki mali külfet hafifletilerek, kayıtdışında bulunan gayrimenkullerin kayda alınmasına yönelik teşvik edici ciddi bir adım atılmaktadır.

Kayıtdışılığın önlenmesinin, tapu işlem maliyetlerinin düşürülmesi ve basitleştirilmesi ile sağlandığı dikkate alındığında cins tahsislerinde getirilen model emsal alınarak tapu harçlarında da birtakım düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Yüksek fiyatlı konutların cüzi miktarlarda tapu devir bedeli olarak gösterilerek düşük vergi ödeme alışkanlığı veya sahtekarlığının, vergi oranlarını aşağı çekerek veya harç

---

[2] Bkz., R.G.:28.02.2009/ 27155.
[3] Bkz., R.G.:17.07.1964/ 11756

matrahını yeninden düzenleyerek ortadan kaldırılması, acilen düzenlemeye ihtiyaç duymaktadır.[4]

Şöyle ki, mükelleflerin beyan edilen devir ve iktisap bedelinden az olmamak üzere emlak vergisi değeri üzerinden devir eden ve devir alan için ayrı ayrı binde 16,5 oranında ödedikleri tapu harcında beyan karmaşası, gerek yanlış uygulamaları beraberinde getirerek kayıtdışına gereksiz bir katkı sunmakta ve gerekse mükelleflerin ilerleyen dönemlerde tamamen vergi kaçırma amacına matuf olmayan hareketlerinden dolayı büyük bir mali külfetle karşı karşıya bırakmaktadır.

Bu noktada, mükelleflerin bürokratik süreçlerden kaynaklı külfetlerden kurtarılarak vergiye gönüllü uyumunu teşvik edecek ve vergi idaresi-mükellef arasında vergileme sürecinin başından itibaren samimiyete dayalı, sürprizlere açık olmayan ve amacı karşılıklı doğru bilgilendirme ve vergilendirmeye dayalı bir mekanizmanın işletilmesi yerinde olacaktır.

Atılacak adımlar konusunda ise şu alternatiflerin değerlendirilebileceği düşünülmektedir:

a- Bilindiği gibi emlak vergisine esas matrah, arsa ve araziler için, VUK'un asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca takdir olunan birim değerlere göre hesaplanmakta ve mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin, VUK hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerleme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle bulunmaktadır.

Bu kapsamda, mükellefler ilgili tarha yetkili olacak belediyeye müracaat ederek saptanmış, tartışma götürmeyen vergi değeri üzerinden emlak vergilerini ödeme rahatlığına sahip bulunmaktadırlar.

Bununla beraber, tapu harcında ise emlak vergisi değeri öncelikle belediyeden emlak vergisi ödeme yükümlülüğü kapsamında tespit edilerek öğrenilmekte ve bu değer üzerinde ileride çıkması muhtemel sorunları önlemek adına artırılarak ya da tam aksine emlak vergisi mükellefiyeti tespit edilmeden önce alım-satım değeri üzerinden beyan edilmektedir. Bu halde de yapılan beyanın emlak vergisi değeri altında kalması ve ek tarhiyat yoluna zamanaşımı süresi içerisinde

---

[4] Kırbaş, **a.g.e.**, s.71-72.

gidilebilmesi gündeme gelmektedir. Yani, mükellefin gerek emlak vergisi değerini, bu değerin üzerindeki başkaca bir değeri veya emlak vergisi değerini bilmeden alım-satım değerini beyan etmesinin pratikte bir değerliliği bulunmayacaktır. Zira, vergi idaresinin zamanaşımı süresi içerisinde her zaman bu değeri düzeltme enstrümanları (takdir komisyonları kararı ile değiştirilemez) ve yetkisi bulunmaktadır.

Yeni düzenlenecek sistemde, tapu harcının da emlak vergisine esas alınan tespit yönteminde olduğu gibi takdir edilen vergi değeri esas alınarak yeni bir işleme gerek kalmaksızın uygulanması olmalıdır. Bu uygulama sırasında, eski yönteme nazaran bir Hazine kaybının oluşması durumunda ise emlak vergisine esas vergi değerinin belli bir oranda artırılabileceğine dair Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi veya tapu harcına esas oranın artırılması yoluna gidilmesi düşünülebilecektir.

b- Diğer bir çözüm metodunda, Harçlar Kanunu'na ekli 4 sayılı Tarife'nin l3/a bendi kapsamındaki cins tashihi harçlarının beyanname verilmesi suretiyle tahsili uygulamasına son verilerek bundan böyle maktu esasa göre alınması sağlanması metodunda olduğu gibi radikal bir adım atılarak emlak vergisi değerleri esas alınarak kademeli bir tarife cetveli oluşturulması ve bu cetvele göre de belirlenecek maktu bir vergileme yapılmasının doğru bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.[5]

2.1.3. Varlık Barışı Kanunu

Hükümetin kayıtdışı ekonomi ile mücadele noktasında yayımlanan ulusal belgelerde, kayıtdışılıkla etkin mücadele kapsamında toplumun tüm kesimlerinin desteklediği bir strateji uygulanacağı, başta vergi denetimi olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının denetim kapasitesinin beşeri ve teknolojik altyapı yönünden geliştirileceği, işletme, kişi ve çalışanların kayıt altına alınabilmesini teminen kayıtlı sistem güçlendirileceği ifade edilmektedir.

Öte yandan, 5811 sayılı "Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun" [6] ile gerçek ve tüzel kişilerce sahip olunan para, döviz, altın, hisse senedi, tahvil ve diğer menkul kıymetlerin Türkiye'ye getirilmesi, taşınmazların kayda alınması suretiyle milli ekonomiye kazandırılması; sahip olunan söz konusu

---

5 Mustafa Çolak, "Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Zorlaştıran Bir Uygulama: Devirde Tapu Harcı Bilmecesi", **Yaklaşım**, Sayı: 205, 2010, s.22-26.

6 Bkz., R.G.:22.11.2008/ 27062.

kıymetlerin banka ve aracı kurumlara ya da vergi dairelerine bildirilmek ve cüzi bir oranda vergi (Yurt dışından getirilecekler için % 2 yurt içinde beyan edilenler için % %5) ödenmek suretiyle kayda alınması ve yapılan bu beyanlardan hareketle inceleme ve soruşturma yapılmaması öngörülmektedir.

Kanuna göre, yurt dışından ve yurt içinden para, döviz vs. varlık getirenlere ve bildirenlere bu varlığın kaynağı sorulmadığı ve araştırılmadığı gibi, vergisinin ödenip ödenmediğine de bakılmayacaktır. Ancak asıl önemlisi bildirilen varlığın karapara gibi bir suç ekonomisinden doğup doğmadığı da araştırılmayacaktır.

Nihayetinde ekonomik politika anlamında önemli katkılar sağlayacağı umulan mali varlıkların ekonomiye kazandırılmasını amaçlayan bu düzenlemenin, halihazır dünya ölçeğinde etkisini göstermeye ve reel sektöre etkilerini de hissettirmeye başlayan "kredi krizi" bağlamında alınan birkaç temel önlem arasında olduğu tartışmasızdır.

5917 sayılı "Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"la[7];

- 1 Haziran 2009 tarihi itibariyle, sahip olunan değerlerin 30 Eylül 2009 tarihine kadar beyan edilmesine imkân sağlanmıştır.
- Bakanlar Kurulu'na verilen beyan ve bildirim sürelerini 3 ay uzatabilme yetkisi çerçevesinde Varlık Barışı uygulaması, 31 Aralık 2009 tarihine kadar uzatılmıştır.
- 2008 öncesi dönemlere ilişkin diğer nedenlere bağlı vergi incelemelerinden dolayı bulunan matrahtan, beyan edilen tutarının indirilmesi için; beyan edilen tutara ait tarh edilen verginin vadesinde ödenmesi şartı getirilmiştir.
- Yapılan incelemelerde mükellefçe indirilen KDV'nin reddedilmesi hallerinde reddedilen tutara isabet eden matrah hesaplanarak, beyan edilen tutardan mahsubu sağlanmaktadır.

Son olarak, 6111 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesiyle, 5811 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre bildirim veya beyan edilen yurt dışında bulunan varlıklarını süresi içinde Türkiye'ye getiremeyen veya Türkiye'deki

---

[7] Bkz., R.G.:10.07.2009/27284.

banka ya da aracı kurumlarda açılacak bir hesaba transfer etmeyen mükelleflere, 2 Mayıs 2011 tarihine kadar (bu tarih dahil) ek süre verilmektedir.

Getirilen düzenlemelerin başarı şansını belirleyecek en önemli kriter olan güven duygusunun yetkili otoritelerce yapılacak geniş kapsamlı tanıtım ve bilgilendirme faaliyetleri ile aşılabileceği, daha ötesinde bildirilen işbu varlıklarla ilgili uygulamayı yapacak alt düzey birimler ile incelenmeme yasal altyapısı konusunda gerekli tedbirlerin alınması da önemli rol oynayacaktır. Aksi halde sistemin zafiyetlerinin, uygulama sorunları ile birleşmesi durumunda beklenen faydayı elde etmek bir yana düzenlemenin mevcut hukuki düzende oluşturabileceği olumsuz perspektifi güçlendirmesi de kaçınılmaz olabilecektir.

5811 sayılı Kanun uygulamasının, kayıtdışını kayıt altına almada önemli bir araç olan "nereden buldun" anlayışı ortada yokken ve buna ilişkin bir mali milat belirlenmeden yurt içinde kayıtdışına vergi affı getirilmesi ;

- Kayıtdışına, haksız rekabete yol açanlara verilmiş bir taviz niteliğindedir.
- Hukuka saygılı ve görevlerini zamanında hem de daha fazla vergi ödeyerek yerine getiren vatandaşlara karşı yapılmış büyük bir haksızlıktır.
- Yasalara uygun davranan mükellefleri de kayıtdışına itebilecek ve hukuk devletini hakim kılmamızı zorlaştıracaktır.
- Paket, mali milat şeklinde bir uygulama ile başlatılmadığı için, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınmasına bir katkı sağlamayacak, aksine af beklentisi içinde kayıtdışılık daha da artacaktır.[8]

Varlık barışı kanununa belki de getirilen en büyük eleştirilerden biri, beyan edilen varlıkların ülke ekonomisine kazandırılıp kazandırılmadığı noktasında gelişmektedir. Bu itibarla kamuoyuna da yansıyan, Merkez Bankası ve İstanbul Altın Borsası kayıtlarında görünmediği iddia edilen 64 ton külçe altının efsanevi Nazi altınları gibi buharlaştığı ve uygulamanın tarihin en büyük kara para operasyonu olduğu, ana muhalefet partisi cephesinden dile getirilen görüşlerdir. [9]

---

8 Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/657), Karşıoy Yazısı, (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss302.pdf, 03 Haziran 2010.

9 Radikal Gazetesi, "CHP Maliye Bakanı'na sordu: 64 ton külçe altın ne oldu?", (Çevrimiçi) http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=1003226&Date=22.06.2010&CategoryID=80, 10 Ağustos 2010. Bkz., M. Akif Hamzaçebi, "2011 Yılı Bütçe ve 2009

Af beklentilerinin vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesinde sorumlulukları aşındırdığı ve kriz ortamları dışında kayıtdışına yönelimi teşvik edici bir yapısının da bulunduğu, gözlerden uzak tutulmamalıdır.[10] Sürekli tekrarlanan ve farklı formlarda vergi affını bünyesinde barındıran yasal düzenlemeler ve idari uygulamaların, vergisini zamanında ödeyenlere göre bir avantaj getirdiği şüphesizdir. Dahası dürüst mükellef grubunun, kayıtdışı kalan ve avantajlı sayılanlar arasına katılma eğilimlerini de desteklemesi, ayrı bir olumsuzluk olacaktır.

Varlık barışı uygulamasının 22 Kasım 2008-2 Mart 2009 dönemini kapsayan ilk döneminde; 10 milyar 748 milyon 738 bin lirası yurt dışından, 4 milyar 83 milyon 331 bin lirası da yurt içinden olmak üzere toplam 14 milyar 832 milyon 69 bin liralık kaynak beyan edilmiş ve bu varlıklar üzerinden 419 milyon 141 bin lira vergi tahakkuku gerçekleştirilmiştir.

Uygulamanın ikinci döneminde; 16 milyar 201 milyon 199 bin lirası yurt dışından, 16 milyar 269 milyon 276 bin lirası da yurt içinden olmak üzere toplam 32 milyar 470 milyon 475 bin lira varlık beyan edilmiş ve bu varlıklar üzerinden 1 milyar 137 milyon 487 bin lira vergi tahakkuk ettirilmiştir.[11]

2.1.4. Karapara (Suç Geliri) ile Mücadele

Ülke ekonomileri geliştikçe işlenen suçların niteliği değişmekte, klasik suçlara oranla ekonomik suçlar artmakta ve suç çeteleri tarafından gelir elde etmek amacıyla işlenenler artmaktadır. Toplumun ekonomik, mali, siyasi, sosyal ve ahlaki yapısını korumak bakımından suç unsurlarından gelir elde edilmesi ve bu gelirlerin aklanmasıyla mücadele önemli bir yer tutmaktadır.

Suç ekonomisinin, ekonomik hayatta tersine seçime neden olarak rekabet eşitsizliği yaratması, verginin gerektiği ölçüde ve adaletli bir biçimde toplanmasını geciktirerek mali dengeleri bozması, kirli para sahiplerinin kendilerine siyasetçi, bürokrat ve işadamları arasından yandaşlar bulmak arayışı içine girer. Bu ilişkiler

---

Yılı Kesiphesap Kanunu Tasarılarının Tümü Üzerinde Görüşmeler" Oturumundaki Konuşması, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**, 01.11.2010.

10 GİB Vergi Uygulamaları Karşısında Mükellef Eğilimleri Araştırması, 2007.

11 GİB, 04.01.2010 tarihli Basın Duyurusu.

siyaseti, bürokrasiyi, ekonomiyi ve giderek bütün toplumu kirletmesi gibi olumsuz sonuçları, suç gelirlerinin kontrol altına alınmasını gerekli kılmaktadır.

Bu bağlamda ülkemizde aklama suçu ile mücadele konusunda oluşan ulusal bilincin ve uluslararası yükümlülüklerimizin bir gereği olarak çıkarılan 4208 sayılı Kanunla "karapara" kavramı ile "karapara aklama suçu" hukuk sistemimize dahil edilmiş ve MB teşkilat yapısı içerisinde MASAK kurulmuştur.

Bilahare, 5237 sayılı Kanunda, 4208 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde yer alan "karapara" ve "karapara aklama suçu" tanımına karşılık gelmek üzere "suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama" başlıklı 282 nci madde düzenlenerek, aklama suçu özel bir kanundan genel ceza kanununa alınmıştır. Aklama suçunun soruşturulması ve kovuşturulmasına ilişkin hükümler ise 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununda[12] düzenlenmiş bulunmaktadır. Yapılan bu düzenlemeler ve aklama suçuyla mücadele kapasitesinin geliştirilmesi suretiyle etkinlik sağlanması için 4208 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir kanun hazırlanarak, 5549 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur.

Yeni düzenlemeyle MASAK'ın aklama fiillerinin işlenip işlenmediği yönündeki resen araştırma ve ön inceleme görevine son verilirken, yükümlülük denetimi ve suç gelirlerinin önlenmesi ile ilgili stratejileri üretme görevleri yüklenmiştir.[13] Politika belirleme ve uygulama, koordinasyon, veri toplama ve analiz, inceleme ve yükümlülük denetimi olmak üzere 5 ana başlıkta MASAK'ın ağırlıklı olarak önleyici fonksiyonları ön plana çıkarılmış[14] ve suçluyu tepit fonksiyonu güçlendirilmiştir.

Düzenlemelerle karaparadan(suç geliri) elde edilen kaynakların aklanması ile mücadele yanında, kayıtdışı ekonomi içinde daha rahat karapara(uç geliri) elde etmeye yönelik faaliyetler ile aklama faaliyetlerinin işlenme oranlarının artmasına bağlı[15] manevra alanlarının daraltılması yönünde ciddi bir adım atılmış olmaktadır. [16]

---

[12] Bkz.R.G.: 17.12.2004/25673

[13] Azmi Demirci, " Karapara"dan "Suç Gelirleri"ne", **Vergi Dünyası**, Sayı: 308, Nisan 2007, s.30.

[14] Havva Börekçi, Mehmet Onur Yurdakul, **Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Birliğe Katılım Sürecinde MASAK,** Ankara 2011, s.162-163.

[15] Aykın, **a.g.m.**, s.209.

[16] 5549 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/ donem22/ yil01/ss1201m.htm, 07 Ağustos 2010.

2.1.5. Elektronik İmza ve Elektronik Vergi İdaresi

5070 sayılı "Elektronik İmza Kanunu" [17] ile, elektronik ticaretinin bütünü ile düzenlenmesi yoluna gidilmeden, elektronik ticaret ve kamu alanında yürütülecek "e-devlet" projesinin alt yapısının asli unsuru olan elektronik imzanın hukuki ve teknik yapısı düzenlenmiştir.

Bilgisayar ve internetin sosyal ve ekonomik yaşama girmesi, elektronik imzanın da çeşitli alanlarda kullanılır hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan hukukî ve ticarî işlemlerde zaman, yer ve iş gücü tasarrufu sağlaması bakımından, kullanıcıların gelecekte elektronik imzayı tercih edecekleri daha şimdiden görülmektedir.[18]

Bu teknoloji yarışı içerisinde ter türlü kirlenmeye karşı en doğru adım olarak önerilebilecek e-işlemlerde elle atılan imza ile aynı hukuki sonuçları doğuran e-imza zorunluluğunun[19],özellikle kamusal işlemlerde uygulanabilirliği, kamusal hizmetlerde hız ve kalite artışı yanında, kayıtdışılığın elektronik takip ve kontrolüne de bir o kadar hizmet edebilecektir.

Özellikle VUK' da tanımlanan yetkilerini kullanarak GİB' in geliştirdiği e-fatura, e-beyanname ve diğer elektronik uygulamaları, hukuki olarak geçerli birer uygulama kabul etmek gerekecektir.

Aşağıda örnekleri verilen elektronik proje örnekleri incelendiğinde, bürokratik işlemlerinin azaltılarak mükelleflerin daha az idari işlemlerle uğraşması, zaman ve mali tasarruf sağlanması, mükellef kayıtlarının elektronik ortamda takip ve denetimi gibi amaçlar göze çarpmaktadır.

1. Vergi Dairesi Otomasyon Projeleri (VEDOP)

VEDOP, vergi dairesi işlemlerinin tümünün bilgisayarlarla yapılarak iş yükünün azaltılması ve vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimlilik sağlanması amacıyl a 1998 yılında başlatılmıştır. VEDOP–1 kapsamında İnternet Vergi Dairesi,

---

17 Bkz. , R.G.:23.01.2004/25355.

18 Elektronik İmza Kanunu Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabiî Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji ve Adalet Komisyonları Raporları (1/613), (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss333m.htm, 03 Haziran 2010.

19 Elif Sonsuzoğlu "Elektronik İmza Kanunu, İlgili Düzenlemeler ve Bunların Vergi Hukuku Alanındaki Yansımaları-III", **Yaklaşım**, Sayı: 155, 2005, s. 46.

Eylül-2000'den itibaren KV mükellefleri, Eylül-2001'den itibaren GV mükellefleri için hizmet vermeye devam etmektedir. 2000 yılında 155 vergi dairesi otomasyona geçmiş, 2001 yılında ise banka tahsilatları başlamıştır.

VEDOP–2 projesi ile de 01 Ekim 2004 tarihi itibari ile e-beyanname uygulamasına geçilmiş olup sistemin üçüncü aşaması olan VEDOP–3.1 projesi 20 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2.E-Beyanname Uygulamaları

E-Beyanname uygulaması kapsamında, kayıt ve tescile tabi olan motorlu taşıtlar için verilen ÖTV 2/A beyannamesi hariç olmak üzere 23 adet beyanname elektronik ortamda alınmaktadır. Elektronik ortamda alınan beyannameler, toplam beyannamelerin %99' unu kapsamaktadır.Bu uygulamayla birlikte, vergi dairelerinin rutin işyükünden kurtarılarak mevcut kapasitenin beyannamesini vermeyen veya eksik bildirimde bulunanlara yönlendirilmesi[20] , bir bakıma kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin tespit ve kontrolü amaçlanmıştır.

Her ne kadar e-beyanname düzenlenmiş olsa da bu beyannamelerde e-imza kullanılması mecburiyetine yer verilmemesi çok önemli bir eksikliktir.[21]

3. E-Haciz Projesi

Kamu alacaklarının süratle tahsili, takip masraflarının ve idare ile ilgili kurumların iş yükünün azaltılması, zaman tasarrufu sağlanması ve haciz uygulamalarının elektronik ortamda yapılması amacıyla elektronik haciz (e-haciz) projesi geliştirilmiştir.

AATUHK'de yapılan değişiklikle, üçüncü kişiler nezdindeki varlıkların elektronik ortamda haczine imkan veren yasal düzenleme yapılmış, projenin tarafları olan bankalar ile görüşmeler başlatılmış ve proje alt yapısı oluşturulmuştur. Mayıs - 2009'da 37 banka ve Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş. ile protokol imzalanmış ve bankalar ile Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş. nezdindeki varlıkların elektronik ortamda haczi için uygulamalar başlatılmıştır.

Gayrimenkul, gemiler ve taşıtların elektronik ortamda haczine imkân veren yasal değişiklikler de yapılarak alt yapı çalışmalarına devam edilmektedir.

---

[20] Kemal Unakıtan, "2004 yılını "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Yılı İlan Ediyorum!, **Sanayi Dergisi**, 2004, s.25.

[21] Sonsuzoğlu**, a.g.m**., s.46.

4. Veri Ambarı Projesi (VERİA)

GİB tarafından iç ve dış kaynaklardan alınan veriler diğer kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarından sağlanan verilerin işlenmesi suretiyle, kayıtdışı ekonomi ve vergi kaçakçılığı ile mücadele edilmesine yönelik bir sistem kurulması amacıyla (VERİA) hayata geçirilmiştir.

Bu projenin amaçları;

- Teknolojik altyapı ve denetim sistemini kullanarak etkili bir yönetim yapısı oluşturulması,
- Kayıtdışı çalışan mükellefler ile beyan edilmemiş vergisel olayların tespit edilmesi,
- Beyanların sınıflandırılması ve beyanlar arası tutarlılığın kontrol edilmesi,
- Mükelleflerin beyanları arasında çapraz kontrol sağlanması,
- Mükelleflerin profilleri ile eğilimlerinin tespit edilmesi,
- Sektör ortalamalarının tespit edilmesi,
- Yönetim ve denetim faaliyetlerine yönelik istatistikler ve raporlar üretilmesidir.

5. Merkezi Risk Analizi ve Katmanlaştırma Projesi (MERAK)

KV mükelleflerinin iç ve dış kaynak verileri kullanılarak, oluşturulmakta olan bir yazılım aracılığı ile riskli olanların bütünüyle istatistiki yöntemlere dayalı olarak tespit edilmesine yönelik bir projedir.

Mevcut durum itibariyle belirlenen risk faktörleri çerçevesinde, riskli mükelleflerin tespit edilmesini sağlayacak programın oluşturulması hedeflenmektedir.

6. Internet Vergi Dairesi

İnternet Vergi Dairesi (www.gib.gov.tr) uygulamaları, Türkiye'de kamu idarelerinin saydamlığı ve e-devlet uygulamaları konusunda atılan ilk ve önemli adımlardan birisini oluşturmaktadır. Bu uygulama ile mükelleflerin vergi dairesine gitmesini gerektiren işlemlerin internet vergi dairesi aracılığıyla çok daha hızlı ve doğru yapılması ve bu suretle hem mükellefler hem de vergi daireleri bakımından kaynak tasarrufu sağlanması amaçlanmıştır.

Mükellefler, bağlı bulundukları vergi dairesinden kullanıcı kodu, şifre ve parola almak suretiyle veya mobil imza ile de internet vergi dairesince sunulan ve örnekleri belirtilen hizmetlerden yararlanabilmektedirler.

- Mükellefler "Borcu Yoktur Yazısı" ve "Mükellefiyet Yazısı" için talepte bulunabilmekte ve işlemlerin aşamalarını ekrandan izleyebilmektedir.
- Mükellefe ait motorlu taşıtlar vergisi, veya trafik para cezasını kredi kartı ile anında ödeyebilmektedir.
- Hesaplamalar bölümü ile gecikme zammı ve faizi, GV ve gayrimenkul sermaye iradı hesaplamaları yapılabilmektedir.
- Görüş / Öneri sayfası ile her türlü görüş, öneri ve şikayetler alınmaktadır.

7. E-Fatura Uygulaması

Fatura, ticari hayatımızın en önemli belgesidir ve birçok kişi, kurum ve düzenleyici otoritenin birbirinden farklı iş süreçlerinin de temelini teşkil etmektedir.

Elektronik fatura projesi ile faturalaşma maliyetlerinin aşağıya çekilmesi, zaman tasarrufu ile dinamik bir iş sürecinin başlatılması, e-devlet yatırımlarına ilave bir kazanım olması ve çevresel olumlu etkileri gibi sonuçlar elde edilebilecektir.

Bu kapsamda; e-Fatura göndermek ve almak isteyen kurumlara elektronik mali mühür sertifikası verilmesi amacıyla TÜBİTAK ile sürdürülen çalışmalarda protokol imzalanmış ve faturanın iş süreçlerinde dolaşımının sağlanacağı merkezi mesajlaşma ağının kurulum çalışmaları tamamlanmıştır. Bilgi işlem sistemlerinin entegre edilmesi sureti ile e-fatura uygulamasını kullanma konusunda yeterli alt yapıya sahip olmayan mükelleflerin uygulamadan yararlanabilmelerini sağlamak amacıyla, uygulamaya ait temel fonksiyonları bünyesinde barındıran e-fatura Web Portalı kurulmuştur.

8. E-Fatura Kayıt Sistemi (EFKS)

2008 yılında hizmete alınan (EFKS) pilot uygulamasında, 6 firma ile protokol imzalanması suretiyle bu firmalara faturalarını elektronik ortamda düzenleme, faturalara ait belirli bilgilerin GİB sistemine aktarılması koşulu ile ikinci nüsha faturaların elektronik ortamda saklanması, bu firmalardan 5'i için birinci nüsha faturaların elektronik imza ile imzalanarak ve elektronik araçlar vasıtasıyla alıcısına gönderilmesi izni verilmiştir.

2009 yılı sonu itibariyle (EFKS)'ye dahil olan firmalar tarafından yaklaşık 820 bin adet fatura düzenlenerek ikinci nüshaları dijital ortamda arşivlenmiştir.

(EFKS)'nin ihtiyaç duyan tüm mükelleflerin dijital arşivleme gereksinimlerini karşılayacak şekilde Belge Arşivleme Sistemine dönüştürülerek geliştirilmesi çalışmaları ise devam etmektedir.

9. Elektronik Defter Projesi (E-Defter)

VUK'un mükerrer 242 nci maddesinin MB'ye verdiği yetkiye istinaden, e-defter uygulamasının hayata geçirilmesi için defterlerin veri standardı ve veri formatının tanımlanması ve defterlerin elektronik ortamda tutulması, aktarılması, arşivlenmesi ve onaylanmasına ilişkin teknik ve hukuki altyapının Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iştirakiyle hazırlanması çalışmaları yürütülmektedir.

10. Kredi Kartı ve E-Tahsilat

İnternet vergi dairesi kullanılarak anlaşma imzalanan banka kartları veya kredi kartları aracılığıyla vergi tahsilatı yapılabilmektedir. e-Tahsilat sisteminde, yetkili bankaların yaptığı tahsilatların mükellef hesaplarına işlenmesindeki gecikmeyi ortadan kaldırmak hedeflenmiştir.

Bunun için, tahsilatlar yapıldığı anda banka tarafından GİB Bilgi İşlem Merkezine aktarılacak, burada eş zamanlı olarak mükellef hesaplarına işlenecektir.

2009 yılında VEDOP uygulaması kapsamındaki vergi daireleri adına yapılan banka tahsilatı toplam tahsilatın yaklaşık %70'lik kısmını oluşturmaktadır.

11.E-Teftiş Uygulamaları

E-devlet uygulamaları, bilişim teknolojilerindeki gelişmelerin bir yansıması olarak hızla yaygınlaşmaktadır. E-devlet uygulamaları ile kamunun sunduğu hizmetlerin daha hızlı ve kaliteli sunulması amaçlanmaktadır. Gerek tüm kamuda gerekse MB' de iş ve işlemlerin bilişim teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilmeye başlanması ve yaygınlaşması, bu iş ve işlemlerin denetim ve teftişinde de benzer şekilde değişime gitmeyi zorunlu kılmaktadır.

E-teftiş uygulamalarının en az iki alanda yürütülmesi kaçınılmaz görülmektedir. Birinci alan klasik olarak yürütülmesi zorunlu olan denetim faaliyetlerinin bilişim teknolojilerinin ve otomasyonun sunduğu imkânlar kullanılarak daha verimli ve etkin halde sunulmasıdır. İkinci alan ise bilişim

teknolojilerinin yoğun kullanımının getirdiği yeni risk alanlarını tespit etmeyi ve çözüm önerileri geliştirmeyi içermektedir.

Bununla beraber, vergi denetim kadrolarının sayısal yetersizliğinin takviye edilmesi ve IRS tarafından A.B.D'de uygulanan elektronik ortamda uzaktan denetim sistemlerinin getirilmesi de, önemli bir kayıtdışı kontrol ve aracı olarak görünmektedir.[22]

MTK, bu gelişme ve ihtiyaçları göz önüne alarak "e-Teftiş" çalışmalarına başlamıştır. İlk etapta, VEDOP esas alınarak vergi daireleri teftişlerinde, Temmuz-2007'den itibaren (MTK VEDEBİS) Projesi uygulanmaya başlanmıştır.

(MTK VEDEBİS) kapsamından yürütülen e-teftiş çalışmaları esas itibariyle üç düzeyde yürütülmektedir:

1-Vergi dairesi teftişlerinde bilişim teknolojilerinin yoğun kullanılmasını içeren daire bazlı e-teftiş çalışmaları,

2- Bilişim sistemlerinin bazı risk parametleri çerçevesinde hatalar yapılmadan bunları tespit etmesine ve otomasyon sistemlerinin geliştirilmesine katkı yapmaya yönelik e-teftiş uygulamaları,

3-Mükelleflere yönelik olarak tüm Türkiye geneline yönelik e-teftiş uygulamaları.

Bu teftişlerde;

- Belli sayıda mükellefe ait dosya üzerinden teftiş yerine, iş ve işlemlerin tüm mükellefler açısından sorgulanması,
- Mükellefin zamanaşımına uğramamış tüm dönemlerinin değerlendirilmesi,
- Geliştirilen 200'e yakın sorgu noktası ile işlemlerin etkinliği, zamanında yapılıp yapılmadığı ve usulüne uygun olup olmadığı hususlarının bütüncül bir şekilde sorgulanması,
- Otomasyon sistemlerinin oluşturulacak kontrol mekanizmaları ile en az hata üretir şekilde çalışmasına katkı sağlanması,
- Vergi doğuran işlemlerinin yakından izlendiği duygusunu güçlendirerek mükelleflerin kayıtdışılıktan vazgeçirilmesi ve gönüllü uyum düzeyinin artırılması,

---

[22] Sedat Yetim, **Türkiye'de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı İstihdam**, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul 1999, s.86.

• Türkiye genelinde yürütülen e-teftiş çalışmaları ile merkezden ve sürekli teftiş konseptinin geliştirilmesi,

• Yolsuzluğa açık alanların tespiti ve önlemler alınmasının sağlanması [23] ve dolayısı ile yolsuzluk-kayıtdışılık arasındaki doğrudan korelâsyonun zayıflatılması

Stratejileri çerçevesinde hareket edilmektedir.

2.1.6. Vergi Uygulamaları

Mevcut vergi sistemimizdeki aksalıklar ve yüksek vergi yükü, önemli kayıtdışılık değişkenleridir. Bir yandan bu aksaklıkları giderici, diğer yandan mükellef faaliyetlerinin rahatlıkla kavranmasına yönelik denetim imkanlarının iyileştirilmesinde birtakım adımlar atılmıştır.

2.1.6.1. Kurumlar Vergisinde İndirim

Gerçekleştirilen reformlarla Türkiye'deki yerli ve yabancı yatırımlar için temel bir engel teşkil eden KV, KVK [24] ile Ocak- 2006'dan geçerli olmak üzere %20'ye çekilmiş ve % 40'lık yatırım teşviki uygulaması kaldırılarak vergi tabanı genişletilmeye çalışılmıştır. Böylelikle vergi planlamasını teşvik eden ve vergiden kaçınmayı mümkün kılan KV sisteminin özelliği yüksek vergi oranları indirilerek, nispeten düşük vergi tabanı da genişletilmiştir.

Öte yandan, KVK' ye 32 nci maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 32/A maddesi ile yatırım harcamalarının dönem kazançlarından indirimi veya istisna edilmesi uygulamasından vazgeçilerek seçilmiş sektörlerde, yatırım kazançları ile sınırlı olmak üzere ödenecek KV' nin bir kısmının tahsilinden vazgeçilmesi suretiyle yatırımların teşvik edilmesi mekanizmasına geçilmiştir. Böylelikle, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, istihdamın artırılması, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkının en aza indirilmesi ve sektörel olarak da kümelenme olgusunun öne çıkarılarak yatırımların teşvik edilmesine yönelik olarak indirimli KV oranı uygulanmasına imkan tanınmaktadır. Maddeyle Bakanlar Kurulu'na;

---

[23] MTK 2009 Yılı Birim Faaliyet Raporu.

[24] Bkz., R.G.:21.06.2006/ 26205.

a- İstatistikî bölge birimleri sınıflandırması ile kişi başına düşen milli gelir ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerini dikkate almak suretiyle illeri gruplandırma ve gruplar itibarıyla teşvik edilecek sektörleri ve bunlara ilişkin yatırım ve istihdam büyüklüklerini belirleme,

b- Her bir il grubu için yatırıma katkı oranını %55'i, yatırım tutarı 50 milyon Türk Lirası'nın üstünde olan büyük ölçekli yatırımlarda ise %65'i geçmemek üzere belirleme, KV oranını %90'a kadar indirimli uygulatma,

c- Yatırım harcamaları içindeki arsa, bina, yazılım, patent, lisans ve know - how bedeli gibi harcamaların oranlarını ayrı ayrı veya topluca sınırlandırma konularında yetki verilmektedir.[25]

Transfer fiyatlamasına ve örtülü sermayeye ilişkin hükümlere açıklık getirmek ve transfer fiyatlaması ve diğer yollarla karların Serbest Ticaret Bölgelerine kaydırılmasını önlemek maksadıyla Serbest Ticaret Bölgeleri'ndeki vergi teşviklerini rasyonalize etmek suretiyle KV kaçakçılığını azaltmaya yönelik tedbirler alınmıştır.

Ayrıca düşük gelirli bölgelerdeki vergi teşvikleri, geçici muafiyetlerin yerine yeni işler için daha düşük emek vergisi uygulamasıyla, yeniden şekillendirilmiştir.

Tablodan da açıkça görüleceği üzere yıllar itibariyle vergi yükü rakamlarındaki düşüş trendi, yapılan düzenlemelerin olumlu sonuçlarına ve yatırım ortamının iyileştirilmesine, önemli bir işaret teşkil etmektedir (Tablo 15). [26]

Tablo 15: GSYİH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Yükü (TL)

Yıllar	GSYİH (1998 bazlı) (1)	Vergi Gelirleri (2)	Vergi Yükü (%) (2/1)
2002	350.476.089	59.644.416	17,0
2003	454.780.659	81.783.798	18,0
2004	559.033.026	100.373.326	18,0
2005	648.931.712	119.627.198	18,4
2006	758.390.785	137.480.292	18,1
2007	843.178.000	152.835.111	18,1
2008	950.144.000	168.087.237	17,7

Kaynak : GİB

[25] Mustafa Çolak, "Yatırıma Vergi İndirimi Yoluyla Katkı ve İlişkili Düzenlemeler", **Yaklaşım**, Sayı: 196, Nisan 2009, s.35.

[26] GİB 2009 Faaliyet Raporundan alınmıştır. Vergi gelirleri rakamları, mahalli idare ve fon payları dahil, red ve iadeler hariç tutarlardır.

2.1.6.2.Enflasyon Muhasebesi Uygulaması

Bilindiği üzere, vergi matrahlarının hesabına enflasyonist etkilerin dikkate alınmaması, gerçek değil nominal gelirlerin vergilenmesine yol açmakta ve zaman içerisinde müteşebbisin öz sermayesinin aşınmasına yol açmaktadır.[27] İşletme sermayesinin erimesi, işletmede oluşan fiktif veya sanal karların yüksek miktarda vergilenmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.[28]

5024 sayılı "Vergi Usul Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ve Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"[29] ile Türk vergi sisteminin bileşenleri olan vergi idaresi ve vergi mevzuatının günün şartlarına uygun olarak yeniden yapılandırılması ve enflasyonun mali tablolar üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla bazı vergi kanunlarında değişiklikler yapılmıştır.

Fiyatlar genel seviyesindeki sürekli ve önemli artışlar, vergi matrahının oluşmasında bazı mükelleflerin lehine, bazı mükelleflerin de aleyhine sonuçlar doğurmaktadır. Daha açık bir ifade ile borçlanarak çalışanların vergi matrahı suni olarak azalırken, öz sermayesi ile çalışanların vergi matrahı suni olarak artmaktadır. Bu da vergi adaletini ve ticaret hayatındaki rekabet ortamını zedelemektedir.

Kayıtdışı ekonomiyi teşvik eden ve temel sebepleri arasında yer alan vergi kanunlarımızda enflasyonun etkilerinin giderilmesi ile ilgili çok sayıda hüküm olmakla birlikte, birbirleriyle uyumlu olmamaları ve uluslararası kabul görmüş standartlardan da uzak olmaları, bu dağınık yapının tutarlı ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesini zorunlu kılmaktadır.[30]

Getirilen enflasyon muhasebesi ile TL olarak sunulan faaliyet sonuçları ve finansal tablolar, dönem sonlarında TL'nin satın alma gücüne göre endeksler yardımıyla düzeltilecektir.[31]

---

[27] Şinasi Aydemir, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, (Vergisel Ağırlıklı Uzlaşma Önerisi)**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul 1995, s.161.

[28] Kemal Kılıçdaroğlu, **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMOB Yayınları No:33, Ankara, 1997, s. 42.

[29] Bkz., R.G.:30.12.2003/ 25332.

[30] 5024 sayılı Kanun Genel Gerekçesi,(Çevrimiçi)http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss306m.htm, 31 Ağustos 2010,

[31] Ozan Uslu, "Enflasyon Muhasebesi", **E-Yaklaşım**, Sayı: 9, Nisan 2004.

Enflasyon muhasebesinin karmaşık yapısı ve ilave kaynak ihtiyacı nedeni ile alt ve orta altı gelir grupları basit usul ve işletme hesabı esasına göre defter tutanlar açısından kullanılamayacaktır.[32]

2.1.6.3.Bankacılık Sistemi- Denetim İşbirliği

Bankacılık sisteminin, vergileme işlemine uyumlu hale getirilmesi, mükelleflerin vergi kaçırma algılarını doğrudan etkilemektedir. Müeyyidelerin doğuracağı yüksek maliyetle vergiye gönüllü uyum gösterme arasında, eğer kayıtdışı işlemin saptanabilirliği yüksekse tercih uyum noktasında gerçekleşmektedir.

Özellikle son dönemlerde, kira gelirlerinin kayıtdışı bırakılması ve artan oranda bir trend, GİB' in bir yandan kiracılar nezdindeki yoklamalarla gerçek kirayı tespitine yöneltmiş, son olarak ise kiracıların nakden ödenmeleri parasal olarak sınırlandırılmıştır.

268 sıra nolu GV Tebliği ile[33] konutlarda, her bir konut için aylık 500 TL ve üzerinde kira geliri elde edenler, işyerini kiraya verenler ile kiracıların kiraya ilişkin tahsilat ve ödemelerinin, 1.11.2008 tarihinden itibaren banka veya Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen belgelerle tevsik edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Son 10 yıla ilişkin, faal vergi mükellefi sayısına bakıldığında, Aralık-2009 döneminde, 840 bin 077 olan kira geliri elde eden mükellef sayısı, Nisan 2010 ayı itibariyle yaklaşık 150 bin artarak 989 bin 403 gibi rekor bir sayıya ulaşmıştır.

Özellikle kiraların bankaya yatırılması ve denetimlerin, mükellef sayısınının artmasında büyük etkisi bulunmaktadır.[34]

---

32 Yaraşlı, **a.g.e.**, s.180.

33 Bkz., R.G.:29.7.2008/26951.

34 Şükrü Kızılot, "Kira Geliri Mükellefi 4 Ayda 150 Bin Arttı", (Çevrimiçi) http://www.yaklasim .com/basindamevzuat/ kanunlar/001/001081001.htm, 31 Mayıs 2010.

2.1.6.4.Denetim Kapasitesinin Artırılması

Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam ile mücadelede başarı kazanılması ve kayıtdışılığın azaltılması; kurumlar arası işbirliği ve eşgüdümün sağlanması ve etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasında yatmaktadır.

2008-2010 dönemini kapsayan Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı çerçevesinde denetim kapasitesini güçlendirmek ve yaptırımların caydırıcılığını artırmak ve bu amaçla denetim kapasitesini geliştirmek bu stratejinin temel hedeflerinden biri olarak belirlenmiştir.

Bu anlamda, 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 22 nci maddesinin ikinci fıkrasına,

"Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği uyarınca asistan kadrolarına yapılacak atamalar," ibaresinden sonra gelmek üzere,"Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın ilgili mevzuatları uyarınca vergi ve sosyal güvenlik alanlarında münhasıran teftiş, denetim ve soruşturma görevlerini yerine getirmek amacıyla ihdas edilmiş kadrolarından yardımcı ve stajyer kadrolarına yapılacak atamalar"

ibaresi eklenmiştir.

Böylelikle, MB, ÇSGB, GİB ve SGK' nin merkez ve taşra teşkilatlarında vergi ve sosyal güvenlik alanlarında münhasıran teftiş, denetim ve soruşturma görevlerini yerine getirmekle yetkili ve bu amaçla ihdas edilmiş kadrolarından (vergi müfettiş yardımcısı, SGK müfettiş yardımcısı, iş müfettiş yardımcısı) boş bulunanlara yapılacak atamalar, Bütçe Kanununda öngörülen sayı sınırlamaları dışına çıkarılmıştır.

Yasal düzenlemede belirtilen kurumlar, kendilerine tahsis edilen/edilecek atama iznini kullanma yetkisi dışında ayrıca denetim kadrolarına yapacakları atamada mevcut atama sınırlamalarından muaf hale gelmiş bulunmaktadırlar.

Böylelikle Mart-2010 dönemi itibariyle yaklaşık 2000 boş denetim kadrosuna eleman alınması, bütçe sınırlamalarına takılmadan mümkün hale gelebilecektir.

2010 yılı için denetim kadrolarına yapılacak atama istisnası, 6091 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu[35]'nun 22 nci maddesinde de aynen korunmuş ve devamı sağlanmıştır. 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarısında da aynı istisna 2012 yılında devam ettirilmektedir.

2.1.6.5.Vergi İncelemelerine Getirilen Objektif Kurallar

6009 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[36] ve 647 sayılı "Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"[37] ile vergi incelemesi konusunda köklü değişikliklere gidilmiştir. Yasal düzenlemede[38], yeni vergi inceleme sistemi, başlıklar itibariyle şu şekilde öngörülmektedir.

- Vergi incelemelerinde standartları belirlemek, usul ve esasları tespit etmek, yıllık denetim ve inceleme planlarını hazırlamak gibi önemli görevleri yerine getirmek amacıyla Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Böylelikle denetim birimleri arasında koordinasyon eksikliğinin giderilmesi, görevlerinin net ve açık bir biçimde belirlenmesine[39] yönelik önemli bir adım atılmıştır. Ancak, 647 sayılı Kararname uyarınca denetim birimlerinin, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı altında tek bir unvanda birleştirilmesi sonucu, Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kuruluna ilişkin yasal düzenleme de yürürlükten kaldırılmıştır.

- Vergi incelemesi tam ve sınırlı inceleme şeklinde iki kısma ayrılmakta, tam inceleme yapılması halinde en fazla bir yıl, sınırlı inceleme yapılması halinde ise en fazla altı ay içinde incelemelerin bitirilmesi esası getirilmektedir. Vergi denetiminin içinde bulunduğu en büyük zafiyetlerden biri, kayıtdışı faaliyetlere zamanında

---

35 Bkz., R.G.:31.12.2010/ 27802 (1.Mükerrer)
36 Bkz., R.G.:01.08.2010/ 27659.
37 Bkz. R.G.: 10.07.2011/ 27990.
38 Vergi incelemesi ile ilgili düzenlemeler, Kanunun 9, 13, 14, 15 ve 26 ncı maddelerinde yer almaktadır.
39 Kırbaş, **a.g.e.**, s. 32.

müdahale edilememesi[40], belirlenecek asgari incelenmeye tabi tutulma süreleri ile nispeten aşılabilecektir.

• Vergi incelemesine tabi tutulma bakımından birinci sınıf tüccarların yıllık iş hacimleri, aktif ve öz sermaye büyüklükleri esas alınarak gruplara ayrılması ve incelemelerde asgari süreler getirilmesi planlanmaktadır. İncelenecek sektörlerin risk analizlerinin yapılarak firmanın likitide durumu, finansal çalışma durumu ve karlılık analizleri gibi rasyoları dikkate alarak sektör standart rasyolarından sapmaların tespiti ile yapılacak vergi incelemeleri, vergi kayıp ve kaçağının tespitinde etkin bir model olabilecektir.[41] Bu şekilde standart sapmalara göre inceleme tekniğinin geliştirilmesi, verimli sonuç alınmasına ve dolayısı ile kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye olumlu katkı yapacaktır.[42]

Doğru yöntemlerle, incelenecek mükellef kitlesinin daraltılması, incelemenin verimini ve caydırıcılığını da artıracaktır.[43]

• Vergi kanunlarıyla ilgili kararname, tüzük, yönetmelik, genel tebliğ ve sirkülere aykırı vergi inceleme raporu düzenlenemeyeceği hükme bağlanmaktadır.

• Vergi incelemesine yetkililerin yazdıkları raporların işleme konulmadan önce Rapor Değerlendirme Komisyonlarının onayından geçmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylelikle inceleme raporları, uygunluk denetimine tabi tutulacaktır.[44]

• Vergi kaçaklığının tespiti halinde Cumhuriyet Savcılıklarına yapılacak suç duyurularında da Rapor Değerlendirme Komisyonu'nun mütalaasının alınması öngörülmüştür.

Öngörülen yeni düzenlemelerin,

• İncelemenin öngörülebilir bir süre içerisinde tamamlanması ve incelemelerde yöntem ve uygulama birliği sağlanmasına katkı sağlaması,

---

40 Kılıçdaroğlu, **a.g.e**., s.50.

41 Aslanoğlu, Yıldız,**a.g.m.**, s.143-144.

42 Osman Arıoğlu, "Kayıtdışı Ekonomi" Konulu Tebliğ, **Kayıtdışı Ekonomi Paneli**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, 27 Mayıs 2005, s.54.

43 Yaraşlı, **a.g.e.**, s.288.

44 Metin Taş, Sezgin Özcan, "Kimse Vergi İncelemesinden Kaçamayacak", (Çevrimiçi) http://www.yaklasim.com/basindamevzuat/kanunlar/001/001079001.htm, 01 Haziran 2010.

- Vergi incelemelerinin, tüm denetim birimlerini kapsayacak şekilde tek bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi ve vergi denetim kapasitesinin etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması,
- Nezdinde vergi incelemesi yapılacak olanların, yapılacak risk analizine dayalı bir yöntem kullanılarak seçilmesi,
- Risk analiz sistemi üzerinden yapılan analizler de dikkate alınarak incelemeye tabi tutulacak sektörler ile tüm inceleme esaslarının yıllık vergi inceleme ve denetim planında belirlenmesi yoluyla vergi ödeyicileri açısından öngörülebilirlik ve hukuki/objektif denetim standartlarının yerleştirileceği,
- Vergi incelemelerinin yapılmasında incelemenin başladığı tarihin açık olarak belirlenmesinin, incelemenin vergi mevzuatına uygun şekilde yürütülmesi ve öngörülebilir bir süre içerisinde tamamlanmasını disipline edeceği,
- Vergi inceleme raporlarının işleme konulmadan önce yetkili komisyonlar marifetiyle değerlendirilmesi suretiyle bunların vergi mevzuatına uygunluğunun sağlanması, gerek hazine ve gerekse mükellef haklarının objektif koşullar altında korunmasına katkı sağlayacağı,

gibi önemli açılımlar getirdiği şüphesizdir.

Bununla beraber,

- Birinci sınıf tüccarlar için asgari inceleme sürelerinin tespitinin, gerek denetim elemanı yetersizliği ve gerekse asgari inceleme sürelerini aşan durumlarda, vergi incelemesinin imkansız hale gelmesi gibi nedenlere bağlı sorunlar ortaya çıkarabileceği,
- Asgari inceleme sürelerinin birinci sınıf tüccarlar dışında kalan diğer mükellefler hakkında nasıl uygulanacağı konusunda belirsizliklerin olması,
- Yazılan vergi inceleme raporlarının, rapor değerlendirme komisyonunun uygun görüşü alındıktan sonra veya buna göre gerekli düzeltmeler sonucu işleme konulacak olmasının, bir yandan olası objektif hata ve teknik noksanlıkları telafi etme ihtimaline karşın, mükellef bazında kötü kullanım sonuçlarının engellenmesine yönelik bir otokontrol mekanizmasının olmayışı, dolayısı ile mükellefler arasında uygulamada adaletsizliklere neden olacağı endişesi,

• İnceleme elemanlarının kaçakçılık suçu bildirimlerinde, yine rapor değerlendirme komisyonları marifetiyle bunu yapmalarının, mükellefler arasında olası farklı ve adaletsiz uygulamaları gidermesi beklenmekle birlikte komisyonların farklı kararları üzerinde eşgüdüm veya denetimin nasıl sağlanacağının net olmadığı,

• İncelemelerde mükelleflere GİB tarafından verilen özelgelere aykırı rapor yazılamaz. Verilen özelgeye aykırı rapor yazıldığının rapor değerlendirme komisyonlarınca tespit edilmesi halinde, mükelleften vergi cezası ve gecikme faizi de istenemeyecektir. Uygulamadaki sorun, özelgelerin, mükellef-idare arasındaki olası menfaat çatışmasını nasıl sağlayacağı, özelge veren birimlerin etkinliğinin ve kontrolünün nasıl yapılacağı ve ötesinde verilen teknik hatalı özelgeye göre mükelleften aranılmayacak sorumluluğun kime yükleneceği,

• Vergi kaçakçılığı ve vergi kaçırmanın sadece mali cezai boyutu değil kamunun diğer alanlarında da gelişmiş ülkelerde uygulandığı gibi devlettte çalışma hakkından[45] kamu ihalelerine katılmaktan men edilmeye kadar diğer avantajlardan mahrum edilmesine temas edilmemesi,

düzenlemenin eleştirilecek konular olarak göze çarpmaktadır.

2.1.6.6.Vergi Borçlarına İlişiksiz Belgesi Uygulaması

5766 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la[46] kamu alacaklarının tahsilinin güvence altına alınması amacıyla bazı işlemlerde borçlu olmama bir nevi "ilişiksiz belgesi" aranılması şartı getirilmektedir.

Buna göre, AATUHK' ye 5766 sayılı Kanun'un 2 nci maddesi ile eklenen 22/A maddesinde,

"Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları:

Madde-22/A: 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların bu Kanun kapsamında hak sahiplerine yapacakları ödemeler ile kanun, kararname ve diğer mevzuatla nakdi olarak sağlanan Devlet yardımları, teşvikler ve destekler nedeniyle yapılacak ödemelerde ve 02.07.1964 tarih ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'na ekli tarifelerde yer alan ticaret sicil

---

45 Metin Ercan, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları**, Nural Matbacılık, Ankara, 2006, s.62.

46 Bkz., R.G.:06.06.2008/26898.

harçlarından kayıt ve tescil harçları, noter harçlarından senet, mukavelename ve kağıtlardan alınan harçlar, tapu ve kadastro harçlarından tapu işlemlerine ilişkin alınan harçlar, gemi ve liman harçları ile diploma harçları hariç olmak üzere (8) sayılı tarifeye konu harçlar ve trafik harçlarına mevzu işlemler ile 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan bina inşaat harcı ve yapı kullanma izin harcına mevzu işlemlerde; Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye, bu kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye MB yetkilidir.

Takibata salahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara iki bin Yeni Türk Lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir."

hükmüne yer verilmiştir.

Bu hüküm ile gelişmiş ülkelerde borçlarını ödemeyerek temerrüde düşen kişilerin, kamu hizmetlerinden yararlanabilmeleri için ön koşul olarak ve temel haklar ile çelişmemek kaydıyla, "borçlarını ödemeleri şartının aranması" prensibinin, ülkemizde de uygulanmasına yönelik düzenlemeleri içermektedir.

Düzenlemeyle, kamu hizmetlerinden yararlanmak için amme borcu bulunmaması koşulu, bazı hizmetler için getirilmektedir. Özellikle yargı harçları, icra ve iflas harçları, diğer yargı harçları, vergi yargısı harçları ve konsolosluk harçları ile ilgili işlemler madde kapsamı dışında tutulurken, 492 sayılı Kanun ile 2464 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu"[47]nda yer alan diğer harca mevzu işlemler kapsama alınmaktadır.

Mükelleflerin amme borcu olması halinde yapılamayacaklar işlemler, özünde bir nevi haciz bildirisi özelliğine sahip bulunmakla birlikte, tek fark amme borçlusunun bu borcunu kendi iradesiyle kapatması veya sona erdirmesi, sağlayacağı başka menfaatler nedeniyle zorunlu hale getirilmektedir.

Dolayısı ile ilerleyen zamanlarda görünen odur ki, AATUHK' nin 79 uncu maddesi hükmünün (en azından kanunda sayılan işlemler için) işletilmesi yerine

[47] Bkz.R.G.:29.05.1981/ 17354

gönüllü olarak mükelleflerin sisteme uyum sağlamalarını temin edecek 22/A maddesinin işlerliğine daha fazla önem verilecek sonucuna ulaşılmaktadır. [48]

Sonuç itibariyle düzenleme, mükelleflerin birtakım teşvik ve yardımlardan faydalanmasını vergi ile yükümlülüklerini zamanında ve tam yerine getirmelerini şartına bağlamak suretiyle, "teşvik etme-cezalandırma" felsefesini de doğru bir şekilde işletmiş olmaktadır. Böylelikle mükelleflerin, kayıtiçine yönelmeleri teşvik edilmekte, buna mukabil mükellefiyetin gerektirdiği sorumlulukları ve yükümlülükleri de zamanında yerine getirmeleri eşanlı olarak sağlanmaktadır.

2.1.6.7.Muafiyette Belge Saklama Zorunluluğu

4369 sayılı "Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Gider Vergileri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu, 3505 Sayılı Kanun, Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanun, Belediye Gelirleri Kanunu, 1318 ve 4208 Sayılı Kanunlar ile 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" un [49] 26 ncı maddesiyle eklenen ve 1.1.1999 tarihinden itibaren yürürlüğe giren fıkra ile belge düzeninin yerleşmesi ve kayıtdışı ekonominin kontrolüne yönelik bir adım daha atılmıştır.

Düzenleme ile esnaf muaflığından faydalananların faaliyetleri ile ilgili olarak satın aldıkları mallara ve giderlerine ilişkin, GV ve KV mükelleflerinden aldıkları belgeleri saklamak zorunlulukları getirilmiştir. Bu zorunluluğa uymadıklarının tespiti durumunda, esnaf muaflığından faydalanılmamasını öngören hükmün, 4444 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu ve Harçlar

---

[48] Mustafa Çolak, "Amme Borcu Bulunanların Yapamayacakları İşlemler ve Analizi", **Yaklaşım**, Sayı: 188, 2008, s.44.

[49] Bkz., R.G.:29.7.1998/23417 (Mükerrer).

Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un [50] 14/A-1 nci maddesiyle 14.8.1999 tarihinden itibaren kaldırılması ise, düzenlemenin zayıf noktasını oluşturmaktadır.

2.1.7.Kayıtdışı İstihdamla İlgili Yapılan Uygulamalar

Kayıtdışı istihdamla mücadelede bazı yasal değişiklikler yapılmış ve yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bunların başında, işverenler açısından kayıtdışı istihdama yönelimi belirleyen işgücü maliyetlerinin düşürülmesini amaçlayan, Ocak-2008 döneminde yasalaştırılan asgari geçim indirimi, Ekim-2008 döneminde yürürlüğe giren işveren sosyal güvenlik katkı paylarında %5 puanlık indirim ve genç/kadın çalışanlar için birinci yılda işveren katkı paylarında muafiyet ve 5 yıllık bir dönem için indirilmiş oranlar gelmektedir.

Son olarak bu uygulamanın devamı olarak, 6111 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" un [51] 74 üncü maddesiyle yeni düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre, 31 Aralık 2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin SGK'ye verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları ve diğer koşulları sağlamak kaydıyla prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacaktır.

OECD ülkeleri arasında işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke olan Türkiye' de, 4447 sayılı "İşsizlik Sigortası Kanunu"[52] ile işsiz kalan sigortalının düşük verimli ve gelirli bir işi kabul etmeye ya da bağımsız çalışmaya zorlanmaması ve işsizlik ödenekleri ile işsiz kaldığı bu devreyi daha rahat geçirerek uygun bir işi daha kolay bulmasının yolu açılmıştır.

---

[50] Bkz.,R.G.:14.08.1999/23786.
[51] Bkz., R.G.: 25.02.2011/ 27857 (Mükerrer)
[52] Bkz., R.G.: 08.09.1999/23810.

İşsizlik sigortası uygulayan ülkeler, işsizleri nitelik ve nicelik yönünden daha iyi tanımlayarak, istihdam ve yatırım politikalarını kısa ve uzun vadede daha sağlıklı ve tutarlı belirleme şansına sahip olabilmektedir.[53] Aynı zamanda yeni bir meslek edinme, mesleğini geliştirme ya da meslekte yetişme imkânına kavuşabilmektedir.

İşsizlik sigortası sisteminin uygulanmaya başlandığı Mart-2002 döneminden Mart-2009 dönemine kadar başvuruda bulunan 1 milyon 666 bin kişi, yaklaşık 1 milyon 467 bin TL işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır.[54]

5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu"[55] ile işverenlerin hizmet akdi ile çalışanları, sigortalılık başlangıç tarihinden önce, sigortalı işe giriş bildirgesi ile SGK'ye bildirmek yükümlülükleri getirilmiştir. Böylelikle yapılan denetimlerde, işyerinde saptanacak sigortasız işçinin bildirimi ile ilgili işveren mazaretlerinin önüne set çekilmiş, öte yandan denetimin kayıtdışı çalışma konusunda caydırıcılığı artırılmıştır.[56] Bu düzenlemeyi tamamlar nitelikte, işverenden bağımsız sigortalıların da sigortalılıklarını sigortalı bildirim belgesi ile SGK'ye bildirme yükümlülüğü getirilmesi, işçi-işveren çapraz kontrolünün sağlanması açısından yerinde bir adım olmuştur.

Öte yandan denetim ve kontrol görevleri ile ilgili olarak da 5510 sayılı Kanunla önemli düzenlemeler getirildiği görülmektedir. Söz konusu Kanun hükümlerinin uygulanması konusunda, "Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik"[57] yayımlanmıştır. Buna göre, kamu idarelerinin denetim elemanları kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları SGK'ye bildirmek zorundadır. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatı gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında, sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildireceklerdir.

---

53 4447 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi)http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21 /yil01/ ss114m.htm, 07 Temmuz 2010.

54 Namık Ata, "İşverenler İşçi Çıkarmayı En Son Seçenek Olarak Düşünmelidir", **İnsan**, Mart Nisan 2009, s.8-9.

55 Bkz., R.G.:16.6.2006/ 26200.

56 ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, s.78.

57 Bkz.R.G.: 9/2008/ 27010.

Böylece, denetim kapasitesinin genişletilmesi ile işverenlerin denetlenebilme olasılığı ve caydırıcılığı artırılmıştır.

Ayrıca, 2010 yılı içerisinde kamu idarelerinin denetim elemanlarına ilgili Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince yapacakları denetimlerde rehber olması amacıyla bilgilendirme broşürleri gönderilmiştir.

Bu itibarla; kayıtdışı istihdamla mücadelede Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanlarının yaptıkları çalışmaların yanında diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi görev alanlarıyla ilgili yapacakları inceleme, araştırma, denetim ve soruşturmalarda ilgili işyerlerinde çalışanlara ilişkin kayıtdışı istihdam olup olmadığının tespiti ve Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi ile ilgili olarak;

"1- Söz konusu Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin uygulanması hususunda ilgili kamu idarelerinin denetim başkanlıklarınca denetim elamanlarına gerekli hatırlatmanın yapılması,

2- 5510 sayılı Kanun kapsamında olup da hizmet akdi ile çalışma yapılan işyerlerinde her bir inceleme, araştırma, denetim ve soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlarda, sigortalılık ve ücretlerin gerçek miktarları üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilip bildirilmediği hususlarına mutlaka yer verilmesi ile bu konunun denetim birim başkanlıklarınca incelenerek takibinin yapılması,

3- Tespitlerle ilgili rapor ve tutanakların geciktirilmeden tespitin yapıldığı ildeki Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili birimlerine gönderilmesi konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi,

4- Uygulama ile ilgili bilgilendirme ihtiyacı durumunda ve tereddütlü konularda Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının ilgili birimleri ile irtibata geçilerek gerekli desteğin alınması,"

Hususları, 2011/3 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle[58] kamu idarelerine duyurulmuştur.

Daha önceden de bahsedildiği üzere, 4857 sayılı Kanun ile getirilen esnek çalışma yöntemleri sayesinde, işverenin yaptığı iş, hacim ve ihtiyacına uygun istihdam olanaklarına kavuşması yasal olarak temin edilmeye çalışılmış ve nihayetinde kayıtdışı istihdamın sağladığı esnekliğin hukuki sisteme entegresi ile kayıtlı ekonomide çözüm metodları geliştirilmiştir.

---

[58] Bkz.R.G.: 19.3.2011/27879.

SGK gelirlerinde düşüşe neden olan asgari prim gelir uygulamasının 1987 yılında kaldırılması üzerine, yeni sosyal güvenlik reformu ile asgari işçilik uygulamasına yeniden hayatiyet kazandırılmıştır.

5510 sayılı Kanunun 85 inci maddesinde düzenlenen asgari işçilik uygulamasında işverenin, işin niteliğine göre gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunun tespiti halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının da görüşü alınmak suretiyle tespit edilmektedir.

Asgari işçilik uygulaması ile kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işler ile özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığının araştırılması yapılırken, SGK kontrol memurlarınca işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının yeterli olup olmadığının tespitine yönelik incelemeler gerçekleştirilmektedir.[59]

Böylelikle, olması gerekenden daha düşük işçilik gösterimi yoluyla kayıtdışı çalışma yapılması zorlaştırılmakta ve bunların kayda alınmasına yönelik uygulama güçlendirilmektedir.

Kamu idareleri ve bankalara yüklenilen diğer bir zorunluluk, SGK tarafından sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri bildirmekle yükümlü olmalarıdır. Getirilen bu yükümlülüklerle, uygulamanın taraflarca sıkı takibi, sonuç alınması bakımından başarı koşulu olacaktır.[60]

Yukarıda genel olarak belirtilen düzenlemelerin yanında, iş süreçlerini kısaltma ve mükelleflerin uyum maliyetlerini azaltmak için getirilen e-bildirge, kurumlar arası elektronik bilgi paylaşım yoluyla prim tahsilatı, sigortalı tespiti, artan denetim elemanı sayısı ve kapasitesi ile inceleme oranlarının yükseltilmesi gibi araçlar devreye konulmuştur.

---

59 Mustafa Yıldız, "Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminde Asgari İşçilik Uygulamaları", **E-Yaklaşım**, Sayı: 62, Eylül 2008.

60 Umut Topçu , "Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Kayıtdışılıkla Mücadelede Bankalara Getirilen Yükümlülükler ve İdari Para Cezaları, **E- Yaklaşım**, Şubat 2009.

2.1.8. (KADİM) Projesi

(KADİM) projesi[61], "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı" ile 2008 Yılı Programının da yer aldığı muhtelif dokümanlarda, kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin önceliklerden biri olduğu ifade edilmektedir.

Bu bağlamda yürütülen çabaların önemli bir parçasını (KADİM) projesi oluşturmaktadır. Proje esas itibariyle, asgari ücret, işçi sağlığı ve güvenliği ile sağlık koşullarına riayet edilmediği ve yasal yükümlülüklerin sonuç itibariyle ödenmediği kayıtdışı istihdamı[62] önlemeyi amaçlamaktadır.

Özellikle çevre ülkelerin istihdam piyasalarının yetersizliği ve işçilik ücretlerinin düşüklüğü yanında, ülkeye giriş olanaklarının fazlalılığı, jeopolitik konum, yaşam koşullarının kıyasen uygun olması gibi etkenlerle[63] yeşeren yabancı kaçak işçi istihdamının azaltılması da, projenin hedeflerinden biri olarak belirlenmiştir.

ÇSGB' nin sorumluluğundaki (KADİM) projesinde, ÇSGB Müsteşarı (Kurul Başkanı), dokuz farklı bakanlığın ve kurumun Müsteşarları (Maliye, İçişleri, Milli Eğitim, Sanayi ve Ticaret, Ulaştırma Bakanlıkları ve Gümrük, Denizcilik, DPT ve Hazine Müsteşarlıkları), çeşitli sosyal paydaşların genel sekreterleri (sendikalar, işveren örgütleri) ve mesleki kuruluşların ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin yer aldığı bir Kurul oluşturulmuştur.

Proje yönetiminden sorumlu bir koordinasyon birimi, ÇSGB nezdinde kurulmuştur.

Proje kapsamındaki faaliyetler dört ana alanda gruplanmıştır:

(i) Etkin denetim,

(ii) Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri,

(iii) Mevzuat değişiklikleri,

(iv) Bürokratik engellerin kaldırılması.

---

61 ÇSGB; **Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi**, Ankara, 2006.

62 Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, " Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi", **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Kasım 2005, s.2988-2989.

63 ÇSGB, **Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, s.32-34.

Projenin öncelikli hedefi, asgari 100 bin kişilik yabancı kaçak işçi istihdamının tespit edilmesi ve yerlerinin kayıtlı işgücü tarafından doldurulmasını sağlamak suretiyle kayıtdışı istihdamın kayıtlı hale dönüştürülmesidir.

1.Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Bir Proje Deneyimi: (KADİM) Projesi

Belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yeterince gelişmemiş olduğu ülkelerde, kayıtdışı ekonominin toplam ekonomi içerisinde büyük bir yer işgal ettiği bilinmektedir. Genel ekonomik dengeler, işsizlik ve toplumsal duyarlılıklar, yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının ve kayıtdışı istihdamın önlenmesi amacıyla planlı, koordineli, etkin, sürekli ve tüm kesimlerin katıldığı çalışmaları zorunlu kılmaktadır.

Zorunlu olarak kayıtlı olması gereken ücretlilerde kayıtdışılık oranı %22,8, kendi hesabına çalışanlarda kayıtdışılık oranı, %64,7'dir. Bunu destekler mahiyette, yapılan araştırma sonuçları, kayıtdışı kesim içerisinde ücretlilerin çoğunlukta olduğunu, bununla beraber işveren/kendi hesabına çalışanların da önemsenecek bir yoğunluğa ulaştıklarını doğrulamaktadır.[64]

Kanuna göre kayıtlı olma zorunlulukları olmayan yevmiyelilerde kayıtdışılık oranı %91,8'dir. Ücretsiz aile işçilerinde ise kayıtdışılık oranı % 95,2'dir. Kayıtdışı istihdam oranı ise toplamda %48,6 olarak gözükmektedir.

Ülkemizde de kayıtdışı istihdamla mücadele için öncelikle mükellefleri kayıt dışılığa iten nedenlerin iyi belirlenmesi; bu amaçla toplumsal uzlaşma ve hareket birlikteliği sağlanması ve buna uygun politikaların karma olarak uygulanması gerekmektedir.

Ülke ekonomisini ve sosyal hayatı olumsuz etkileyen kayıtdışı istihdamla mücadele ancak halkın, kamu yönetiminin ve sosyal tarafların birlikteliği ile etkin bir şekilde yürütülebilecektir. Bu amaçla, 24 ayda tamamlanacak, 5+5, toplam 10 yıllık bir periyot içerisinde kayıtdışı istihdam oranını AB ortalamaları seviyesine düşürülmesini hedefleyen, (KADİM) projesi hazırlanmış ve Başbakanlığın 2006/68 sayılı Genelgesi[65] ile ülke genelinde uygulanmaya başlanılmıştır.

---

64 Özar, **a.g.m.**, s. 525.
65 Bkz., R.G.:4.10.2006/26309.

2. Projenin Tanımı ve Unsurları

Bu proje Türkiye'de kayıtdışı istihdama ve yabancı kaçak işçi istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişe katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

(KADİM) projesi; kayıtdışı istihdamla mücadelenin halkın, kamu yönetiminin ve sosyal tarafların birlikteliği ile etkin bir şekilde yürütülebileceği ve konunun topyekun ülke ekonomisini ve sosyal hayatını etkileyeceği değerlendirilerek hazırlanmıştır.

Kayıtdışılık ile ilgili olarak öncelikle, durum analizi yapılmış, kayıtdışılığın nedenlerinin tespiti ve uygulama araçları belirlenmiş ayrıca Proje için takvim belirlenmiş, kaynak ve personel tahsisi yapılmıştır.

(KADİM) projesi öncü bir proje olup, 24 ayda tamamlanacaktır. 5+5, toplam 10 yıllık bir periyot içerisinde kayıtdışı istihdam oranının AB ortalamaları seviyesine düşürülmesi hedeflenmektedir.

Projenin uygulanması ve sonuçların denetlenmesi ÇSGB'nin sorumluluğundadır.

ÇSGB projeyi icra amacıyla;

a.Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu,

b.Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü,

c.İl İstihdam Kurulları,

d.İlgili bakanlıklarda ve katılımcı sosyal taraflarda kayıtdışı istihdam temas noktalarının kurulmasını ve halen mevcut birimlerin proje öngörüleri doğrultusunda yönlendirilmesini sağlayacaktır.

3. Projenin Bileşenleri, Orta/Uzun Vade Stratejileri

Projede yürütülecek faaliyetler ve izlenecek stratejiler, 5 temel kategoride toplanmıştır:

1. Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine hız verilmesi.
2. Bürokrasinin azaltılması.
3. Kurumlar arası ve sosyal taraflarla koordinasyonun sağlanması.
4. Etkin, caydırıcı ve bilinçlendirici denetimin sağlanması.
5. İşgücü maliyetlerinin azaltılması.

4.Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Orta/Uzun Dönemde Yapılacak Faaliyetler

Proje kapsamında kayıtdışı istihdamla mücadelede orta ve uzun vade hedefleri belirlenmiştir. Yabancı kaçak işçilikle mücadele konusunda ciddi tedbirler alınması, kayıtdışı istihdam konusunda duyarlılıkları artırmak için iletişim kampanyaları yapılması, taşrada eğitim faaliyetleri yapılması, "Alo Kaçak İşçi İhbar Hattı" kurulması ve kayıtdışı istihdamla mücadelenin tek bir kanun çıkarılarak, kurumların ve paydaşların hareket birliğinin sağlanması planlanmıştır

5. Proje Kapsamında Yapılan Faaliyetler

Gerek (KADİM) projesi öncesi ve gerekse bu projeyle başlayan süreçte, alınan kararlar ve ortaya konulan hedefler çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetlere yönelik izleyen gelişmeler sağlanmıştır.

- Acil Eylem Planı Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu SP-07 kodu ile gösterilen "Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılması Önlenecek" faaliyeti, sorumlu kuruluş olarak ÇSGB' ye verilmiştir.
- 2004 yılı Mart ayında "Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Araştırma Kurulu" kurularak, kayıtdışı istihdam konusunun ülkemizdeki ve dünyadaki durumu ile ilgili araştırma yapması kararlaştırılmıştır.
- Ağustos 2004 tarihinde Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Araştırma Kurulu tarafından hazırlanan "Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı" isimli rapor yayımlanmıştır.
- 15-16 Eylül 2004 tarihlerinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı başkanlığında toplanan 9.Çalışma Meclisi'nin gündem maddelerinden biri "Kayıtdışı İşçiliğin Önlenmesi" olmuştur.
- Kayıtdışı istihdamla mücadelenin diğer Bakanlıklarla koordineli bir şekilde yürütülmesini amaçlayan Başbakanlık Genelgesi yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.
- 400.000 adet broşür ve 50.000 adet afiş bastırılmış ve ülke geneline dağıtımı gerçekleştirilmiştir.

• Projeyle doğrudan bir ilgisi olmamakla beraber sosyal güvenlik prim ödemelerinde yapılan son açılımlarla beraber çalışan ve işveren üzerindeki yüklerde de bir değişim meydana gelmiştir. Sosyal güvenlik prim kesintilerinde yapılan indirim, toplam sosyal güvenlik katkısı dahil vergi yükünde %2.29 oranında bir azalmaya neden olmuştur.[66]

Proje kapsamında Kasım- Aralık 2006 döneminde, ülke genelinde yürütülen faaliyetler bütünsel olarak değerlendirildiğinde zorunlu sigortalı sayısında bir önceki aya göre 148.170 kişilik artış gerçekleşmiştir.

Ekim-2006 ve Eylül-2007 dönemleri arasında, 126 bin 10 işyeri ziyareti yapılmış, toplam 608 bin 36 çalışan bilgilendirilmiştir. Yapılan ziyaret ve denetimler sonucunda 39 bin 258 kişinin kayıtdışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bunların 276'sı yabancı kaçak işçi statüsündedir.

6.Projeye Eleştiriler ve Sonuçları Üzerine Değerlendirme

Türkiye açısından demografi-istihdam-büyüme ilişkisi birçok bakımdan olduğu gibi, kayıtdışılığın geleceği bakımından da önemlidir.

Türkiye'nin genç nüfusunun yaşlı Avrupa için bir avantaj teşkil edeceği zaman zaman ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, önümüzdeki yıllarda Avrupa'da belirecek olan işgücü açığı Türkiye tarafından kapatılacaktır. Türkiye bu anlamda Avrupa sosyal devletinin kurtarıcısı olacaktır. Türkiye'nin demografik açıdan bir avantajı olduğu açıktır. Ancak bu potansiyelin gerçek bir avantaja dönüştürülmesi, çalışma hayatına potansiyel olarak katılabilecek olanların gerçekten de çalışma hayatına katılmalarının sağlanması ile mümkün olacaktır. Bunun için milli ekonominin daha fazla iş olanağı yaratması gerekmektedir. Oysa ki 1980-2003 döneminde ekonomide net olarak 5.1 milyon yeni iş yaratılırken aynı dönemde çalışma yaşına gelen nüfusun sayısı 21.6 milyon artmıştır. Dolayısıyla geçtiğimiz 20 yıllık dönemde Türkiye bu demografik avantajdan doğrusu pek istifade edememiştir. Demografik dinamikler işsizliği ve kayıtdışı istihdamı artıran bir nitelik kazanmıştır.[67]

---

[66] OECD, "Tax: Average Tax Burden On Workers' Earnings Fell İn Most OECD Countries Last Year", (Çevrimiçi)http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_201185_45071289_ 1_1_ 1_1,00 html, 11 Haziran 2010.

[67] Deloitte, **a.g.e.**, s.7.

Bu süreçte temel iki aracın kullanılabileceği açıktır:

Birinci olarak, mevcut istihdam sayısı içerisinde yer alan ancak kamu istatistiği verilerine göre resmi kayıtlı statüde bulunmayanların kayıt altına alınmaları, diğer bir araç ise kayıtlı istihdamı artıracak teşvik mekanizmaları ile ilk defa sisteme girecek çalışanları dahil edilmesi. İlk işe girişlerde kayıtlı istihdamın artırılması ve öte yandan kayıtdışına çıkış imkânlarının daraltılması, belli bir vadede ülke kayıtlı istihdam oranını AB ortalamalarına yaklaştırması kaçınılmaz olacaktır.

Proje kapsamında yapılan faaliyetler incelendiğinde ise rutin işyeri denetimleri, yoğun bilgilendirme ve bilinçlendirmeler eşliğinde kantitatif olarak kayıtlı işçi sayılarında artışlar görülmektedir.

Projeyle ortaya çıkan problem, belli bir zaman aralığında yoğun çalışma ve denetim imkanları kullanılarak kayıtdışı istihdamın daraltılması mı yoksa orta ve uzun vadeye yayılı bir perspektifte kayıtdışı istihdamın kontrol altına alınması tercihleri arasında yaşanmaktadır.

Projenin kısa vadede amacına ulaşması, bu süreç bittikten sonra işverenlerin veya sosyal örgütlenmelerin ne derece kayıtdışı olgusunu sahiplendikleri ve sonucunda kayıtdışı istihdam oranlarında sağlanacak başarıyı tetikledikleri sorusu cevapsız kalmaktadır.

Zira ülkede yaşanan ekonomik kriz dönemlerinde artan işgücü maliyetleri, işgücü talebinden çok işgücü arzı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, etkin denetimin gerçekleştirilememesi, sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi, kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği gibi temel yapısal sorunlar bulunmaktadır. Yoksulluk, gelir dağılımı adaletsizlikleri gibi ekonomik nedenler, geleneksel sosyo-ekonomik yapı v.s sayılabilecek onlarca ek neden, kısa vade başarısını uzun vadeye taşımada yeterinde engel teşkil edecektir.

Kaldı ki proje teorik olarak olmasa da yürürlüğe giren daha kapsamlı ve kayıtdışı ekonominin tüm boyutlarıyla mücadeleyi esas alan Ulusal Eylem Strateji ile fiilen sona ermiştir. Dolayısı ile uzun vadeli başlanılan ve kapsamı itibariyle kayıtdışı işsizlik olgusuna yönelen proje, rutin bir faaliyet öngörüsü dışında etkinlik sağlayamamıştır. Her mücadelede olduğu gibi kurumsal bir altyapı ve kayıtdışılığın diğer alanlarıyla mücadelesini içeren geniş bir perspektif sunamamasından kaynaklı, çerçevesi daha geniş ve nispeten ilişkileri daha iyi organize edilmiş, bir kayıtdışı

ekonomi mücadele eylem stratejisi altında etkinliğini yitirme durumunda kalmıştır.

Özetle bu tür projelerde söylenebilecek, çok yönlü boyutları olan kayıtdışı ekonomi gibi bir alanda proje uygulaması, ortaya koyabildiği bağlantılı geniş vizyon ve kalıcı çözüm önerilerine ulaşmada göstereceği başarısıyla ölçülebilecektir. Dar kapsamlı ve sorunun sadece bir bölümüne odaklanan stratejinin, kısa vadede olsa bile uzun vadede sorunun çözümüne kalıcı bir katkı yapması beklenemeyecektir.

2.1.9. Diğer Uygulamalar

Firma ve bireylerin kayıtdışı faaliyetlere yönelmelerini tetikleyen ana nedenlerin yanında yan etmenlerden, bürokratik işlemlerin yoğunluğunun azaltılması ve mükellef faaliyetlerinin izlenmesindeki zorluğun aşılmasına dönük ödemelerin sistemde kaydileştirilmesi için belli tedbirler alınmıştır.

Şirket kuruluş işlemlerinin tek noktada, en az belgeyle ve en az süreyle sonuçlandırılması, belli tutarı aşan ödemelerin kaydileştirilmesini teminen bankacılık sisteminin etkin kullanımının temin edilmesi, sayılabilecek birkaç tedbirdir.

1.Şirket Kuruluş İşlemlerinin Basitleştirilmesi

2001 verileri dikkate alınmak üzere yayımlanan Dünya Bankası Raporuna göre, firmaların yatırım başlangıcından üretime geçiş aşamalarına kadar geçmesi gereken süre ülkeler arasında yapılan karşılaştırma sonucu en uzun süre Türkiye'de bulunmaktadır (1106 iş günü).

Öte yandan işletme kuruluş aşamasında yatırım için gerekli arazi edinme prosedürlerine baktığımızda da bu prosedür sayısının kamudan edinim şeklinde gerçekleşmesine bağlı olarak 125 kayıt sayısına kadar ulaştığı görülecektir(Tablo 16).[68]

[68] Jacques Morisset, Olivier Lumenga Neso, "Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries ", **The World Bank and International Finance Corporation Foreign Investment Advisory Service**, Policy Research Working Paper , May 2002.

Tablo 16: Ülkeler Bazında Şirket Kurma Maliyetleri

ÜLKELER	Prosedür sayıları			Harcanan zaman (iş günü)			Parasal Maliyet ($)		
	Kayıt işlem sayısı	Arazi, yer temin işlem sayısı	Üretime geçiş işlem sayısı	Kayıt işlem sayısı	Arazi, yer temin işlem sayısı	Üretime geçiş işlem sayısı	Kayıt işlem sayısı	Arazi, yer temin işlem sayısı	Üretime geçiş işlem sayısı
Arjantin	13			47			763		
Ermenistan	13	45	10	59	131	15	84	4414	75
Bulgaristan	29	40	19	157	545		291	233	
Burkino	14			29			655		
Şili	9			26			620		
Çek Cum.	11			65			447		
Mısır	10			52			943		
Gana	8	19	12	34	255	30	338	2940	202
Hindistan	9			39			261		
Ürdün	15	36	12	60	89			11281	
Kenya	10	22	10	51	70	39	397	3975	2282
Latvia	17	19		114			367	5885	
Lesotho	2	19	8	61	341	122	120	154	
Litvanya	10	22	9	36	166		139	1550	
Madagaskar	11	15		171	375	8	80	47	
Malawi	10	30	2	46	413	20	470	562	10
Mali	9	27	13	79	170		154	2696	250
Mauritania	11		10	54			328		3186
Moroko	12	16	5	91	278	63	255	1149	1981
Mozambik	8	34	13	106	625		143	11045	
Nijerya	8	23	26	18	210	30	176	13750	809
Romanya	10	42		50	584		154	22523	
Senegal	11	25	10	96	228	40	801	1847	51
Slovenya	12	30	7	30	45		2895		
Güney Afrika	6			23			158		
İsviçre	10	13	8	53	117	20	391	4006	200
Tanzanya	19	25	18	187	795	45	3040	508	12
Tunus	7			39			286		
Türkiye	**22**	**125**	**8**	**121**	**985**		**304**		

Uganda	9	24	14	69	495	70	607	1520	
Zambia	6			129			124		
Zimbabwe	6	21	10	85	90	30	352	4379	13
Ortalama	**11**	**31**	**11**	**68**	**334**	**41**	**504**	**4723**	**756**
Minumum	**2**	**13**	**2**	**18**	**45**	**8**	**80**	**47**	**10**
Maximum	**29**	**125**	**26**	**187**	**985**	**122**	**3040**	**22523**	**3186**

Kaynak: Morisset, Olivier Lumenga Neso, **Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries**, Policy Research Working Paper , May 2002.

4884 sayılı "Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"[69] ile Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reformu Programı uyarınca oluşturulan Yatırım Ortamı İyileştirme Koordinasyon Kurulu bünyesinde teşkil edilen şirket kuruluşuyla ilgili teknik komitede, ülkemizde uygulanan şirket kuruluş süreci ele alınmıştır. Şirket kuruluşlarında yaşanan gereksiz ve mükerrer işlemlerin giderilmesine yönelik olarak yapılan yasal düzenleme ile, 19 aşamadan oluşan kuruluş işlemleri 3 aşamaya indirilmiş, şirket kuruluş işlemlerinin aynı gün ve tek merkezde (Ticaret ve Sanayi odalarında) sonuçlandırılması sağlanmıştır**.**

Bu uygulama ile birlikte, Türkiye'nin şirket kuruluş işlemlerinde azaltılan bürokrasiye bağlı olarak harcanan zaman ve maliyet kalemlerinde de ciddi bir düşüş ve kolaylık sağlanması kaçınılmaz olacaktır.

Böylece, ticaretin, yerli ve yabancı yatırımcıların özendirilmesi, bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve hızlı şekilde yerine getirilmesi suretiyle girişimcilerin emek ve zaman kaybı önlenmiş olacaktır.

Geliştirilen tek tip "Şirket Kuruluşu Bildirim Formu" nun ticaret sicili memurluklarınca ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmesi suretiyle, daha önce mükellef tarafından ticaret sicili memurluklarına, vergi dairelerine, ticaret ve sanayi odalarına, ÇSGB'ye ve SGK'ye yapılan başvurulara ilişkin işlemler yerine getirilmiş olmaktadır. Ayrıca, yatırımcıların değişik kamu kurumlarına çoğu benzer belgelerle müracaat ederken kaybettiği zaman önlenmektedir.

[69] Bkz., R.G.:17.06.2003/ 25141.

Öte yandan 2009/1 sayılı İç Ticaret Tebliği[70] ile nüfus cüzdanı sureti ve ikametgah ilmühaberi istenilmesi hususu kaldırılarak yerine T.C kimlik numarası beyanı yeterli görülmüştür.

Yine şirket kuruluşlarında Ticaret Sicili Nizamnamesi uyarınca ilgili belediyelerden alınarak ticaret sicili memurluklarına ibraz edilmesi gereken "Ticari İkametgah Tasdiknamesi", Ticaret Sicili Tüzüğünün 29 uncu maddesi ile kaldırılarak yerine sadece şirket kuracakların beyanına dayalı bir taahhütname alınması öngörülmüştür.

Ayrıca İç Ticaret Genel Müdürlüğünün web sayfasının da incelenmesi sonucunda görüleceği üzere pilot uygulamasına başlanan Merkezi Tüzel Kişilik Bilgi Sistemi Projesi ile, şirket kuruluşları artık çok daha basit hale getirilmesi ve İnternet üzerinden şirket kuruluşu yapılabilmesine imkan tanınmaktadır.

2.Ödemelerin Banka Kanalı ile Yapılması

Kayıtdışılıkla mücadele kapsamında mali sistemin kullanımına yönelik olarak bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede, 2001 yılı Eylül ayından itibaren mali kuruluşlarca yapılacak işlemlere taraf olanların vergi kimlik numarasının ilgili belge ve kayıtlarda kullanımı zorunlu hale getirilmiştir.

Diğer taraftan, 8.000 TL'yi aşan tahsilat ve ödemelerin bankalar ve PTT aracılığıyla yapılması uygulaması başlatılmıştır.[71]

Ayrıca, kayıtdışı işlemlerin tespitine yönelik olarak mali kayıtları esas alan bir veri ambarı uygulaması geliştirilmiştir. Böylelikle kayıtdışı firmaların kayıtiçi firmalarla ticari ilişkilerinin mali boyutunda bankacılık sistemi kanalı ile işlem yapma zorunluluğu, kayıt içine yönelme konusunda zorlayıcı bir caydırıcı olarak ortaya çıkmaktadır.

---

70 Bkz., R.G.:17.03.2009/27172.

71 332 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. Bkz., R.G.:27.04.2004/ 25445.

2.2. KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE ULUSLARARASI ÇÖZÜMLER

2.2.1. IMF Çözümlemesi

Uluslararası finansal düzeni takip etmek, borsa, döviz kurları, ödeme planları gibi konularda denetim ve organizasyon yapmak, aynı zamanda teknik ve finansal destek sağlamak gibi görevleri bulunan IMF tarafından ülkelerin ekonomik sorunlarına ilişkin raporlar yayımlanmakta ve araştırmalar yapılmaktadır.

Uluslararası düzlemde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için halen bir sorun olmaya devam eden kayıtdışı ekonomi hakkında IMF tespitleri de, konunun kapsamının daha rahat anlaşılabilmesi için önemli bir kaynak oluşturmaktadır.Bu bağlamda, IMF tarafından değişik rapor ve çalışmalarda, gerek kayıtdışı ekonominin tanımlanması, boyutları ve etkileri, gerekse mücadele öncelikli ele alınacak konular dile getirilmiştir.

Çoğu geçiş ülkeleri ile araştırılan OECD ülkelerinde kayıtdışı ekonomi, hızlı bir şekilde büyümesini devam ettirmektedir. 21 OECD ülkesinde kayıtdışı ekonominin, 30 yıl boyunca büyümekte olduğu, bu ülkelerin çoğunda GSYİH'nin %10'undan daha az olan büyüklüğünün %20'lere çıktığı, aynı durumun A.B.D'de, 1970'de GSYİH'nin %4'ü iken %9'a tırmandığı görülmüştür. A.B.D için 2005 yılı verileri ise kayıtdışı ekonominin tekrar bir düşüş ile % 8.7'e gerilediğini göstermektedir.

Kayıtdışı istihdama katılım da ayrıca büyümeye devam etmektedir. Yasadışı göçmenler dahil olmak üzere gerek işçi ve gerekse işverenler, kayıtdışılığı daha karlı bulduklarından sistemde yer bulmaktadırlar.

Avrupadaki OECD ülkelerinde, kayıtdışı istihdam gücü son 2 çeyrek asırdır büyümeye devam etmiş, Danimarka'da bu oran ikiye katlanmıştır. Aynı durum, Almanya ve Fransa'da da yaşanmıştır.

Kayıtdışı ekonominin temel nedenleri olarak, yüksek vergi oranları, sayısal olarak çok, rijid ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri gösterilebilir. Bu göstergelerin tam aksi durumda olan ülkelerde nispeten kayıtdışı ekonominin de gevşemeye başladığı görülmektedir.

Bununla beraber, kayıtdışılığı besleyen başlıbaşına yüksek vergi oranları dışında etkisiz ve takdire bağlı vergi uygulamaları ve düzenlemelerin kayıtdışılığın büyüklüğüne olumlu katkı yapmaktadır. Ağır düzenlemelere boğulmuş ekonomik sistemlerin, etkisiz ve yoruma açık-ihtiyari vergi düzenlemeleri, kayıtdışı ekonominin gelişi için gerekli koşulları kusursuzca sunmaktadır.

Öte yandan makro ve mikro modellemeler yoluyla çok sayıda ülkede yapılan araştırmalar neticesinde de kayıtdışılığın büyümesi ve büyüklüğünü teşvik eden temel güçler, resmi işgücü piyasası kısıtlamaları eşliğinde artan vergi yükü ve sosyal güvenlik ödemeleridir. Resmi ücret düzenlemeleri/asgari ücret de ayrıca rol oynamaktadır.

Lisanslama, işgücü piyasası kısıtlamaları, ticaret engelleri ve yabancılar için istihdam kısıtlamaları gibi ülke mevzuatı resmi ekonomide firmaların işçi maliyetlerini artırmaktadır. Böylelikle resmi ekonomideki işverenler, ilave üzerlerindeki maliyetleri işçilerine yansıtmak suretiyle onların kayıtdışı ekonomiye geçişlerine yeterince teşvik sunmaktadırlar. Çeşitli çalışmalar, fazla düzenleme getiren ülkelerde kayıtdışı ekonominin daha büyük olduğuna işaret etmektedir. Örnek olarak 84 gelişmiş ve geçiş ülkesi arasında, bir puanlık düzenleme indeksindeki artış, kayıtdışı ekonomide 10 puanlık bir artışla sonuçlanmaktadır.[72]

Bu veri başlıbaşına sadece piyasayı regüle edecek ve formaliteleri ve düzenlemeleri artırma yoluyla istihdam piyasasının ve ötesinde ekonominin düzenlenmesine yeterince katkı sağlanmadığı, tam tersine var olan resmi firma ve çalışanları kayıtdışına çıkmaya zorlayacak bir sonuca götürdüğünü göstermektedir. Sistem dışına çıkmak, sistemde kalmakla katlanılması gereken maliyet unsurlarından kurtulma ve dolayısı ile o ölçüde bir teşviğe ulaşma anlamı taşımaktadır.

Kayıtdışı ekonomi büyüklüğündeki bir değişimle temel ekonomik göstergelerde değişimler gözlenmektedir. Bunlar[73]:

---

72 Schneider, H.Enste, "Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.6-7.

73 **A.e.**, p.10.

67 IMF'nin 4. Madde kapsamındaki Konsültasyon Çalışmaları, ilgili ülke de ilgili ekonomik verileri toplanması ile Heyetin ekonomik sorunları incelemesi, gerekli analizleri yaptıktan sonra, tespitlerini özetleyen bir rapor hazırlanması ve nihayetinde İcra Direktörleri Kurulu tarafından tartışılıp, onaylanması süreçlerini kapsıyor.

• Parasal göstergeler: Ekonomik işlemler, nakit ödemeye dönüşür. Bunun nakit para için talebi artırması olasıdır.

• İstihdam piyasasına katılım oranları ve çalışma saatleri: kayıtdışı ekonomide artan istihdam ile çalışma saatleri artışı ve dolayısı ile resmi ekonomide çalışan sayısı ile çalışma saatlerinde düşüşe yol açar.

• Çıktı istatistikleri: Kayıtdışı ekonomi büyüdükçe, istihdam resmi ekonomi dışında çıkar ve bu yer değişim, ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiyi artırır.

• Kayıtdışı ekonominin, ekonomik büyüme üzerindeki etkisi ise tartışmalıdır. Bazılarına göre milli gelir büyümesini kısıtlar, bazılarına göre ise etkin olan kayıtdışı ekonomi, genel olarak ekonomik büyümeyi teşvik edecektir.

• Deneysel çalışmalar, kayıtdışı ekonomide kazanılan gelirin 2/3'ünün derhal resmi ekonomide harcandığını göstermektedir. Almanya ve Avusturya özelinde kayıtdışı ekonomide üretilen toplam katma değerin 2/3 ü, bu ekonomi olmasaydı hiçbir şekilde sağlanamayacağını kanıtlamaktadır.

• Kayıtdışı ekonomideki işlemler kayıtlı ekonomiye nazaran devlet gelirlerini olması gerekenden daha düşük tutmakta ve devletin mal ve hizmet üretme kabiliyetini de düşürmektedir.

• Cömert işsizlik ödemesi ve faydalarına sahip olan insanlar, resmi ekonomide çalışmamak için büyük caydırıcı teşviğe sahip olmaktadırlar. Bunlar, gelir seviyelerini önemli ölçüde artırdığından, kendilerinin kayıtdışı işlerde çalışmalarını engeleyici bir işlev görmekten de uzak kalmaktadır.

IMF tarafından yayımlanan Türkiye-2010 Madde IV[74] Konsültasyon ve Post-Program İzleme: Ön Sonuçlar Raporu "yapısal sorunlar" bölümünde,

"Kayıtlı sektörde işgücü maliyetlerinin yüksek olması, rekabet gücünü azaltmakta ve kayıtlı faaliyet gösteren firmalarda istihdamım azaltma eğilimi göstermektedir. Kıdem tazminatı sistemi, OECD ülkeleri içinde en cömert olanıdır. Asgari ücret yeni AB üyesi olmuş ülkelerin neredeyse tamamından daha yüksek seviyededir ve bu durum Türkiye'nin düşük gelirli bölgelerinde bağlayıcı olmaktadır. Rekabet gücünü geliştirmek ve kayıtlı sektördeki istihdamı artırmak için asgari ücret ve kıdem tazminatı reformları kayıtdışı ekonomiyi azaltıcı önlemlerle bir arada yürütülmelidir. Bu, vergi tahsilâtında asgari ücret sınırlamasından doğabilecek düşüşü

(Çok sayıda çalışan gerçek gelirleri yerine asgari ücret üzerinden beyanda bulunduklarından) engelleyecektir. Zamanla, geliştirilen vergi uyumu, emek vergilerinde gelir-nötr bir kesitinin de yapılmasını kolaylaştıracaktır."

İfadelerine yer verilmiştir.[75]

Böylelikle IMF, kayıtdışı ekonominin temel enstrümanlarından bir olarak gördüğü yüksek asgari ücret uygulamalarının, yeni AB ülkeleri ortalamasının üstünde seyrettiğinden bahisle selektif bir uygulamaya geçilmesini, kayıtdışı çalışanların bu yolla sisteme adapte edilebilecekleri savıyla önermektedir.

Diğer önemli başlık ise uzun dönemdir çalışma hayatının önemli bir unsuru kıdem tazminatı tartışmalarının, IMF konsültasyon raporunda yer almasıdır.

İşçilerin çalışma hayatları sonunda, kamuda diğer çalışanların aldıkları toptan ödemeler emekli ikramiyesi, işsonu tazminatı v.s uygulamaları gibi yararlandıkları kıdem tazminatı ödemelerinin OECD ülkeleri arasında en yüksek olduğu bahsinden hareket edilerek yeniden yapılandırılması gereğine vurgu yapılması, temkinli değerlendirilmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kıdem tazminatı miktarlarını düşürmek yoluyla kayıtdışı istihdamla mücadele etme stratejisinin, çalışanlar açısından iş güvenliği ve çalışma haklarının korunması noktalarında birçok zaafiyeti içerdiği, bu nedenle geniş kapsamlı bir paket içerisinde temel bir unsur olarak değil tamamlayıcı bir unsur olarak değerlendirilmesi (kıdem tazminatı fonu kurulması yoluyla işveren maliyetlerinin düşürülmesi ve öngörülmez bir maliyet olma alternatifinin ortadan kaldırılması gibi), daha mantıklı olacaktır.

2.2.2. AB Çözümlemesi

Kayıtdışı çalışma, sigara kaçakçılığı, karapara aklama faaliyetleri gibi kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin içerisinde yer alan unsurlar, hükümetlerin özellikle vergi idarelerin bilgi ve kontrolü dışında gerçekleşmektedir. Bu fenomen olgu, başlıca AB konsey üyelerinin giderek büyüyen sorunu haline gelmektedir.

Doğası itibariyle kapsamını değerlendirmenin oldukça zorlukları bulunan kayıtdışı ekonomi, gelişmiş 30 OECD ülkesinde (ki bunların 23 tanesi AB ülkesidir)

---

[75] IMF, "Turkey-2010 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring: Preliminary Conclusions", (Çevrimiçi) http://www.imf.org/external/np/ms/2010/052610.htm, 31 Mayıs 2010.

1990 lı yıllarda GSYİH' nin %12'lik kısmını oluştururken, gelinen noktada bazı AB üye ülkelerinde %64 gibi önemli rakamlara da tırmanabilmektedir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin vergiden kaçınma hedefi, bu yolla kaybedilen vergi gelirlerinin resmi ekonomi üzerine yön değiştirmesine neden olmakta ve hükümetlerin vergi artışları veya olması gereken miktarlardan daha yüksek oranlarda tutmaları şeklinde politika hatalarına dönüşebilmektedir. Kısır döngünün bir uzantısı, vergi yükünün resmi ekonomi faaliyetlerine yönlendirilmesi, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerin nedensel değişkeni vergi yüküne bağlı bir kez daha bu alana geçişleri teşvik edebilmektedir.

Kısır döngüyü besleyen etkenlerden biri kazanılan gelirlerin önemsenecek bir kısmının da kayıtdışı mal ve hizmet tüketimine yönlendirilmesi gelmektedir. Bununla beraber, kayıtdışı çalışmanın tespit edilmesi, bir yandan kayıtdışı çalışma arzını düşürmekle kalmayacak aynı zamanda, kayıtdışı düzensiz ticari mallara harcama düzeyini de düşürecektir. [76]

Vergi yükü yanında yolsuzluk ile kayıtdışı ekonomi arasında muhtemel bir bağlantı da kurmak olasıdır. Vergisini düzenli ve dürüstçe ödeyen mükelleflerin vergi ödeme moralleri veya ahlakının aşınmış olması kaçınılmazdır.

Ekonomik gösterge ve istatistiklerde, muhasebeleştirilmeyen ve GSYİH hesaplarına dahil edilmeyen kayıtdışı ekonomi, hükümetlerin ekonomi politikalarının eksik, yanlış ve yönlendirilmiş bilgiler üzerine kurulmasına yol açacak ve ters etkiler ortaya çıkarabilecektir. Dolayısı ile resmi istatistik verileri, kayıtdışı ekonomi faaliyet sonuçlarını kavramadığı için bu bilgilere dayalı politikalar gerçekleri yansıtmayaak ve hatta ters etki doğurabilecektir.[77]

Bu bağlamda, Parlementerler Meclisi, kayıtdışı ekonominin etkilerinin tartışılması, uygulanacak programların çerçevesinin belirlenmesi, ekonomik suçlarla mücadele için başta IMF olmak üzere uluslararası ekonomi kuruluşlarına önerilerin geliştirilmesi için çağrıda bulunmuştur. [78]

---

[76] Bernard Fortin, Guy Lacroix, Claude Montmarquette, "Are Underground Workers More Likely to be Underground Consumers?", **The Economic Journal**, N.110, 2000, p.859.

[77] EU Parliamentary Assembly, "The Underground Economy in The Wider Europe", 2 October 2007, (Çevrimiçi) http://assembly.coe.int, 26 Temmuz 2010.

[78] **A.e.**

Aslında AB'ye üye olma aşamasında belirlenmiş makro ekonomik kriterlerin kayıtdışı ekonomi ile mücadele vizyonuna önemli katkılar yapabileceği değerlendirilmektedir. Mali kural benzeri uygulamaların temel dökümanı sayılabilecek bu kriterlerin, AB ne üye olması sürecinde olan ülkelerle mevcut ülkelerin, ekonomik politikalarını bu çerçevede dizayn etmelerini zorunlu kılmaları, yeterince önemli bir adım sayılabilecektir. Şöyle ki, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasında, Ekonomik ve Parasal Birliğin aşamaları olarak düşük enflasyon oranı, kamu maliyesinde düşük açık, para politikalarında istikrar ve uzun vadeli faizler gibi makro-ekonomik yaklaşım kriterleri benimsenmiştir. AB Antlaşmasında yer alan ve Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçiş öncesinde üye ülkelerin uyum sağlaması gereken kriterler olarak, üçüncü aşamaya katılacak üye ülkenin:

- Enflasyon oranının, en düşük enflasyona sahip üç üye ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalamasını 1.5 puandan fazla geçmemesi,
- Uzun vadeli faiz oranlarının, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmaması,
- Bütçe açığının GSYİH' ye oranının, % 3'ü geçmemesi,
- Devlet borçlarının GSYİH' ye oranının, % 60'ı geçmemesi,
- Parasının, son 2 yıl itibarıyla diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olması,

gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonominin vergi gelirlerini aşındırması, istatistiksel hatalar ortaya çıkararak bütçe açığı tahminlerini zayıflatması ve dolayısı ile makro ekonomik göstergelerin oluşumuna olumsuz etkisi açıkça ortaya çıkmaktadır. Zira, GSYİH rakamlarına dahil edilecek kayıtdışı ekonomi faaliyetleri, AB üye ülkeler ile aday ülkelerin belirlenmiş makro ekonomik kriterleri karşılama amaçlarına da hizmet edebilecektir.

Bu anlamda AB, istatistiksel ve ekonomik gerekçelerden ortaya çıkan sonuçlar nedeniyle,tüm üye devletler için GSYİH verileri içinde kayıtdışı ekonomi tahmininin de dahil edilmesi noktasında açık bir yükümlülük getirmiştir. [79]

Öte yandan, AB Komisyonu tarafından GSYİH' nin ortalama %15'ini oluşturan kayıtdışı istihdamla ilgili 1998 yılında araştırma, 2001 yılında "Avrupa'da Kayıtdışı Çalışma: Kayıtdışı Çalışma ile Mücadelede Ortak Bir Yaklaşıma Doğru" başlıklı rapor ile tamamlanmıştır.

Araştırmanın temel amacı, kayıtdışı çalışma ile mücadelede başarılı karma politikaları belirlemektir. "Karma politika", hem kayıtdışı çalışmayı azaltacak, hem de kayıtlı çalışmayı özendirecek tedbirlerin birlikte uygulanmasını ifade etmektedir.

Rapora göre; kayıtdışı çalışma ile mücadelede etkin bir politika belirleyebilmek için öncelikle kayıtdışı çalışmaya yol açan temel nedenlerin tespit edilmesi gerektiği belirtilmiş ve bunlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Yüksek işgücü maliyetleri, işgücünün niteliksel ve niceliksel yetersizliği, çalışma mevzuatının işgücü piyasasındaki gelişmeleri takip edememesi (esnek istihdam ilişkilerine ihtiyacın artması gibi).
- AB komisyon raporlarında da ifade edildiği üzere, kayıtlı ekonomideki işgücü maliyetini yükselten vergiler ve sosyal güvenlik katkılarının bulunması[80].
- Yüksek oranlı vergilerin vergiden kaçınmaya yol açması.
- Devlete güven duyulmaması, vatandaşların devletin vergi gelirlerini doğru olarak harcamadığı inancı, zayıf vergi ahlakının bireyleri vergi ödemekten alıkoyabilmesi.
- İdari yüklerin ağırlığı ve belirli denetim mekanizmalarının yokluğu veya etkin olmaması.

IMF raporunda, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede vergi oranlarının düşürülmesi, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, idari düzenlemelerin sayısını

---

[79] Zeljko Lovrinèeviæ, Zdravko Mariæ, Davor Mikuliæ, "Maastricht Criteria and The Inclusion of Underground Economy, The Case of Croatia", **Croatian Economic Survey**, 2006, p.69.

[80] De Grazia, Raffaele, " Clandestine Employment: A Problem of Our Times", **İnternational Labour Review**, Vol.119, No:5, September-October 1980, p. 554-555.

artırmak yerine mevcut düzenlemelerin etkin uygulanmasının sağlanması şeklinde tedbirlerin uygulanması tavsiye edilmektedir. [81]

Avrupa Konseyinin kayıtdışı çalışmanın resmi çalışma sistemine adapte edilmesi sürecinde ortaya koyduğu Avrupa İstihdam Stratejisinde de uygulanacak politikalar ise, koruyucu önlemler, yaptırımlar, üye ülkeler arası koordinasyon ve sosyal duyarlılığı artırma projeleri olarak ana kategorilerde sınıflandırılmıştır.[82]

- Koruyucu faaliyetler, iş ve işletme kurma ve geliştirmeyi sınırlayan maliyet ve kısıtlayıcı hükümlerin düşürülmesi ve prosedürlerin basitleştirilmesi; arz ve talep yönlü kayda girmeyi önleyen anti-teşvik uygulamaların kaldırılması.
- Yaptırımlar, gözetim sistemini güçlendirme, vergi idaresi, iş müfettişleri ve emniyet arasındaki koordinasyonu geliştirmek suretiyle gizli işgücünden fayda temin edenlere uygun cezai yaptırımlar uygulanması ve zarar görenlerin korunması.
- Sosyal güvenlik ve bildirim dışı tutulan çalışma ile mücadelede, uluslararası faaliyetler çerçevesinde üye ülkeler arası koordinasyonun sağlanması.
- Bildirim dışı bırakılan faaliyetlerin sosyal güvenlik açısından ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlara karşı, birlikte dayanışma ve adalet için toplumsal bilinci artırmaya yönelik kampanyalar yürütülmesi.

2.2.3. Bağımsız Ülke Çözümlemeleri

Uluslararası düzlemde, ülkelerin kendi özelliklerine göre ve kayıtdışılığın nedenlerine bağlı değişik tedbir uygulamalarını görmek mümkündür.

Kayıtdışılığın bizzatihi kendinden kaynaklanan tanımlama sorunu, ülkelerin uyguladıkları tedbirlerin, her bölgede ve her koşulda uygulanacak ortak bir çözüm önerileri halinde sunulmasını da kısıtlayabilmektedir. Ancak benzer özellikleri sahip ekonomilerde yaşanan deneyimler ve üretilen çözümler, hiç süphesiz en azından hangi araçlarla mücadele edilmesi gerektiği noktasında bir vizyon sunabilecektir.

---

[81] Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu , "AB Ülkelerinde Kayıtdışı Çalışmanın Azaltılması İçin Uygulanan Yöntemler", (Çevrimiçi) http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=796,28 Haziran 2010.

[82] European Union, "Undeclared Work: Council Resolution On Transforming Undeclared Work into Regular Employment", (Çevrimiçi) http://europa.eu [Official Journal C 260 of 29.10.2003], 15 Ağustos 2010.

Farklı ekonomik yapılanmalarda farklı ölçülerde ve farklı nedenlere bağlı kayıtdışı ekonomi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Ülkelerin bu sorunla mücadele ederken tarihsel süreçte uyguladıkları politikalar ve sonuçları, aynı ve benzer durumda olan ekonomilerde denenmiş birer tecrübeye dönüşmektedir. Bu açıdan, ülke deneyimlerinin kayıtdışı ekonominin analizi için önemli birer ölçüt ortaya koyabilecekleri değerlendirilmektedir.

2.2.3.1.A.B.D

Kayıtdışı ekonomi, özellikle 3. Dünya ülkelerinde ev ekonomisine dayalı meslekler ve tarım ağırlıklı bir yapı ile uluslararası ticaretin yaygınlaşması ile baş göstermiştir. Tam olarak kayıtdışı ekonominin ölçülebildiği söylenememekle beraber yerel bazlı çalışmalar yürütülmektedir. Son olarak 2000 yılı verilerine göre Kayıtdışı ekonomi büyüklüğü % 8,7 olarak ölçülmüş ve bu rakam ile gelişmiş ülkeler arasında ciddi anlamda düşük seviyelerde seyrettiğini ortaya koymaktadır. Bununla beraber kayıtdışı ekonominin en büyük zaafiyetlerinden biri, gelir tahminlerinde oluşacak açık olmaktadır. [83]

Gerçek gelirlerini vergi idarelerine olduğundan düşük gösterenlerin, satınalma gücü pariteleri tam olarak ölçülememekte ve bu verilere dayalı analiz ve rapor yayımlayan tüketici odaklı şirketler, politika analistleri, ekonomik devlet kurumları, gazeteciler ve gayrimenkul şirketleri de etkilenmektedir.[84]

Kayıtdışı ekonominin tamamen varlığının bittiği tespiti yapılamamakla beraber külfetli düzenlemelerin berataraf edilmesi ve kayıtdışı ekonomiye geçişi özendiren dezavantajların ortadan kaldırılması, temel olarak tecrübe edilen konular arasında gelmektedir. Çokça sebebi olmakla beraber Dünya Bankasına göre iş yapma kolaylığı açısından A.B.D' de 6 gün bir iş kurma süresine karşın bu, 64,5 gün olarak Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde gerçekleşmektedir. İnşaat izinlerinde ise A.B.D' de 40 gün olan izin süreci ve formaliteler, Afrika'da 271,1 gün zaman

---

[83] M. Leanne Lachman and Deborah L. Brett, "The Silent Cover-up: America's Underground Economy", **Investment Policy**, Volume 1, No. 3, March/April 1998, p.105-107.

[84] **A.e.,** p.108-109.

almaktadır. Taşınmaz kayıtlarında da süre, A.B.D' de 12 güne karşın, Güney Asya'da 106 güne kadar uzayabilmektedir.[85]

Kayıtdışı ekonominin önemli ölçüde düşük seyrettiği A.B.D ekonomisinde, kayıtdışılığın belirgin nedenlerinden biri, vergi yükü bağlamında federal şahsi GV oranlarında bir puanlık artışın diğer koşullar sabit kayıtdışı ekonominin 1.4 puan büyümesine yol açtığı ortaya konulmuştur. Buna paralel marjinal gelir vergisi oranlarında aşağı yönlü bir düşüş kayıtdışı ekonominin daha fazla büyümesini de engelleyebilecektir.[86]

IRS tarafından yayımlanan 2007 vergi açığını[*] düşürme hedefli vergiye gönüllü uyumu artırma raporunda, 290 milyar olarak tahmin edilen vergi açığı ile mücadelede 3 yıllık bir eylem planı hedeflenmiştir. Bu hedeflemede temel başlıklar olarak, vergi kaçırma alternatiflerinin azaltılması, gönüllü uyumu zorlaltıran başta vergi yükleri dahil idari araştırma kapasitesinin artırılması, teknolojik yatırımlar yoluyla vergi bildirim kolaylıklarının artırılması, vergi uyumunun şikayetlerin asgari çekilmesini temin edecek şekilde genişletilmesi/iyileştirilmesi, vergi mükellef hizmetlerinin artırılması, en kritik olan basit ve anlaşılabilir vergi mevzuatı reformu ve sonuçta konunun ortakları ve paydaşları ile koordinayon sağlanması şeklinde öneriler sıralanmıştır. Bu önerilerin sadece vergi açığını kapatmaya yönelik birer adım olmaktan öte, mükellefleri kayıtdışı çalışmaya ve vergi kaçırmaya iten nedenlerin ortadan kaldırılması ile birebir ilişkisi de çok açıkça görülebilmektedir.[87]

Kaliforniya özelinde kayıtdışı ekonomi mücadele stratejisine baklıdığında, rekabet eşitsizliğini körükleyen ve çalışanların haklarını zedeleyen faaliyetlerin düşürülmesi amacıyla, Denetim ve Uyum Dairesi altında, denetim programı, merkez ofis, mükellef eğitimi ve yardım ile uyum geliştirme faaliyet programı (UGFP) şeklinde 4 ana bölüm oluşturulmuştur. Özelllikle (UGFP) ile, vergi, istihdam ve kayıt sistemini düzenleyen yasal mevzuatın koordinasyonu, kayıtdışı vergi ve istihdamı tespit ve caydırma ve müşterilerin eğitimi üzerinde yoğunlaşılmıştır.

---

85 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.97-102.

86 Schneider , H.Enste, " Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", p.5

* Vergi açığı, zamanında bildirimde bulunmama, eksik bildirimde bulunma ve bildirimde bulunulmuş vergiyi zamanında ödememe şeklinde ana 3 kategoride toplanmakta ve genel olarak vergi uyumsuzluğu içerisinde ifade edilmektedir.

87 IRS U.S. Department of The Treasury, **Reducing The Federal Tax Gap A Report on Improving Voluntary Compliance**, August 2, 2007.

2.2.3.2. Bulgaristan[88]

Gerek hükümet ve iş çevresi, gerekse ticari organizasyonlar ve düşünce kuruluşları tarafından işletme faaliyetleri açısından birincil endişe alanlarından biri olarak görülen Kayıtdışı ekonomi, ülkede yatırım ve büyümeyi kısıtlayan temel etmenlerden birisidir.

Kayıtdışı ekonominin anlaşılması ve ölçülmesinin oluşturduğu sıkıntılara paralel, Dünya Bankası tarafından 2007 yılında son olarak yapılan Bulgaristan firmaları iş anketi, kayıtdışı faaliyetlerin firma yatırımları arasında en öncelikli konu olduğunu göstermiştir.

Kavram ve metodoloji farklılıklarına rağmen, Bulgaristan'da kayıtdışı ekonominin büyüklüğü 1990 yılından bu yana GSYİH' nin %16'sı ila %38'i arasında değişmekte ve yeni AB üyesi ülkeler sırasında baştaki yerini korumaktadır. 2000/2008 dönemi için yapılan farklı tahminlere göre GSYİH' nin %20-35 arasında bir kayıtdışı büyüklüğü belirlenmiştir.

Düşük vergi ve sosyal güvenlik oranları yanında, 2003 yılından itibaren kontrol ağırlıklı sistem uygulamaya konulmuş, artan kredi hacmi ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları kanalıyla kayıtdışı ekonomi hacmi 2002-2008 yılları arasında %30 civarında düşürülmüştür. Alınan önlemler arasında, ekonomik teşvik tedbirleri ve artan kontrol yoğunluğu, Milli Gelir Ajansı altında vergi tahsilâtı modernizasyonu, zorunlu iş sözleşmelerinin kayıt girişi yer almaktadır.

Öte yandan 2003 yılında farklı bir yol denenerek yeni iş alanları yerine kayıtdışı istihdamın düşürülmesi amacıyla bütün idari ünitelerdeki sözleşmelerin zorunlu kayıt sistemine geçilmiştir. Bu yöntemin sonuçları oldukça iddialı gerçekleşmiş, işsizlik oranı %18'den %13'e gerilemiş ve kayıtdışı istihdamda azalma sağlanmıştır.

---

[88] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.103-104.

2.2.3.3. Arnavutluk[89]

Büyük ölçekli kayıtdışı faaliyetin nedeni, merkezi kontrollü ekonomik kuruluşların çöküşü, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde gerekli yasal ve finansal kuruluşların yeterince oluşturulamamasına bağlanmaktadır. Sonuçları itibariyle ile bakıldığında kayıtdışı ekonominin nakit ağırlıklı bir ödeme sistemine dönüştüğü, resmi çalışma saatlerinde bir düşüşe neden olduğu, ekonomik göstergelerde bir sapmaya yol açtığı tespitleri yapılmaktadır.

Öte yandan kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin vergi gelirleri artışı ve paralel harcama ve ekonomik büyümeye katkı sağlayacağı, buna karşın kayıtdışı ekonominin resmi ekonomiden daha üretken ve verimli bu ekonominin büyüme üzerinde pozitif etkisi bulunduğu ileri sürülmektedir.

Kayıtdışı ekonominin resmileşmesi sürecinde, ülke ekonomisindeki rolü, istihdam ağırlığı ve farklı sektörlerdeki dinamikleri ve geçişin sosyal sonuçları, bu ekonomiye yer açan yasal çerçeve, vergi sistemindeki sorunlar, devlet bürokrasisi ve sosyal sigorta sistemi, azınlıkların kayıtdışı istihdam içindeki payı önemli konular olarak belirlenmiştir.

Sonuç olarak, kayıtdışı ekonomi oranını azaltmak için bazı öneriler sunulmuştur:

- Vergi oranlarını düşürmek her zaman kayıtdışı ekonomiyi azaltmak anlamına gelmez. Dolayısı ile vergi ayarlamaları için konsept olarak daha anlaşılabilir basit ve mantıklı bir yasal çerçeve yerinde olacaktır.
- Karmaşık devlet kuralları ve lisanslama engellerinin gevşetilmesi gereklidir.
- Kayıtdışılığın güçlü devlet örgütlenmelerinde daha düşük olduğu gerçeği karşısında, bunları güçlendirmeye devam etme ve kamunun bu kuruluşlara güvenini artırma, resmileşmeye geçişte güvenli yollardan biri olacaktır.
- Yüksek yolsuzluk düzeyine sahip ülkelerde, yüksek oranlı bir kayıtdışı ekonomi vardır. Yolsuzluk ile mücadele edilmesi; hem kurumların güçlendirilmesi,

---

[89] Fatmir MEMA, Zef PREÇI, "Hidden Economy a Barrier For a Sustainable Development", **International Conference of Bank of Albania**, Sarandë, September 2003.

vatandaşlık bilinci, bireysel sorumluluğun artırılması ve büyüme, hem de kamu yönetiminin modernizasyonu için bir dayanak teşkil edecektir.

2.2.3.4. Şili

Şili'de kayıtdışılık ölçümleri Ulusal İstatistik Enstitüsü tarafından aylık istihdam ve işsizlik oranları dikkate alınarak yapılmaktadır. 1986 yılından beri uygulanan Ulusal İstihdam Anketine göre, toplam istihdamın yaklaşık %40'ı kayıtdışı sektörde bulunmaktadır. Kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve özellikleri konusunda, bir diğer tahmin Sánchez ve Labbé3 tarafından ILO metodolojisine göre yapılan tarama sonucunda geliştirilmiştir. Araştırmacılar %36'lık bir kayıtdışı ekonomi oranı gösterirken, ILO verileri ise GSYİH' nin %46'sı oranında bir kayıtdışılık ortaya koymuşlardır. Son olarak, Dünya Bankası raporunda 2003 yılı için kayıtdışı ekonomi büyüklüğü, bölgesel ortalama büyüklük %41'lik GSYİH oranının epey altında, %20 şeklinde belirtilmiştir. Tüm bu oran karmaşası içerisinde, kesin ve net rakamlarla kayıtdışılığın Şili de ortaya konulamadığını göstermektedir.Bu açıdan, ülkede Ekonomik İlişkiler Bakanlığınca yeni bir araştırma metodu geliştirilmektedir.[90]

Şili rekabet yasaları da dikkate alındığında serbest rekabetin piyasalarda sürdürülmesi ve korunması temel ilkeleri çerçevesinde, kayıtdışı faaliyetler kayıtlı firmaların rekabet gücüne doğrudan zarar vermektedir. Bu anlamda, büyük indirimlerle satılan ve vergi kaçakçılığı ile beslenen ticari eğilimler, cezalandırılmaktadır. [91]

2.2.3.5. Mısır

Literatürde kayıtdışı sektör, düzenli defter tutma, lisans ve kayıt sistemlerine uyulmaması durumlarında kullanılmaktadır. Kayıtdışı firmaların, toplam küçük özel sektör firmaları içerisinde payı %82 iken, kayıtdışı sektörde ticaret ve hizmetler ekonomik faaliyetlerin sırasıyla %38,32'si ila %30.74'ünü teşkil etmektedir. Öte yandan kayıtdışı sektörlerin finans anlamında kayıtlı sektörlere nazaran daha güçsüz

---

[90] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.107-108

[91] **A.e.,** p.109.

bir pozisyonda oldukları, daha az işçi çalıştırdıkları ve çok kısıtlı kredi kaynaklarına ulaşım imkânlarının olduğu görülmektedir.Vergileme süreçlerinin uzunluğu ve yoğunluğu, devletin kredi politikalarının etkisizliği, yolsuzluk için potansiyel imkânlar sunmakta, küçük yatırımcıları kayıtdışılığa itmekte ve yatırım teşviklerini daraltmaktadır. Kültürel ve ekonomik faktörlere dayalı küçük ve dar bir çevreye hitap eden girişimler, gelecek risklerini minimize etmek için resmi kuruluşlara kayıttan kaçınma ve maliyetlerini düşük tutma eğilimine girmektedirler. [92]

Mısır Rekabet Kurumunun yaptığı analizlerde, kayıtdışı sektörün durgun, parçalanmış ve verimsiz olduğu ve böylece mevcut piyasa güçleri veya potansiyel resmi yarışmacılar için hiçbir somut tehdit teşkil etmediği tespitleri yapılmıştır. Öte yandan, iş dünyasının genel çerçevesine kayıtdışı sektörün uyumu açısından, Rekabet Kurumunca medya kanalıyla halk eğitim kampanyaları önerilmektedir. Vergi kaçırma eğilimlerinin bu şekilde azaltılan bireylere uzun vadeli yararlar getirebilecek sermayeye erişim, değişik finans kaynaklarının sunumu da kayıtdışı firmaların sivil kurumlara katılımını sağlayabilecektir.[93]

2.2.3.6.Ürdün[94]

Kayıtdışı sektör, ev faaliyetleri, bakım, ulaşım, emlak komisyonculuğu, seyyar satıcı faaliyetleri, toplu olarak çeşitli etkinlikler ve çalışmalar gibi genellikle bireysel faaliyetler ve küçük işletmeler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Çoğu durumda, sosyal güvenlik düzenlemeleri kapsamında değildirler ve düşük yoğunluklu sermaye ve ilkel üretim ve pazarlama yöntemleri ve vasıfsız işçiler kullanılmaktadır.

Temel nedenler olarak yoksulluk, işsizlik, varlık için açgözlülük, bir ihtiyacın olduğundan daha fazlasına sahip olma arzusu, kıt mallar, tüketici talepleri, yüksek fiyatlar ve enflasyon, yüksek vergi yükü, önlenemeyen monopolist eğilimler ve uygulamada olmayan rekabet kurum ve kuralları, kayıtdışı ekonominin belirleyici unsurları arasında yer almaktadır. Buna karşın bazı olumlu ve olumsuz etkileri olduğu da kaçınılmaz bir gerçekliktir.

---

[92] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.117.
[93] **A.e.,** p.118.
[94] **A.e.**, p.125-129.

Yeni iş alanlarının yolsuzluk ve işsizliğe getirdiği çözüm, resmi sektöre gerekli mal ve hizmetin girdi olarak sunumu ve temini, kayıtdışı ekonominin küçülmesine olumlu olarak yansımaktadır. Öte yandan, kayıtdışı ekonominin karapara aklamanın bir aracı olarak kullanılması, vergilenmeyen faaliyetler nedeniyle devlet gelirlerinin azalmasına yol açması, GSYİH kayıtlarında gösterilmemesi ve adil olmayan bir rekabet ortamına yol açması da olumsuz birer sonuç olarak değerlendirilmektedir.

Bu anlamda hükümetlerin rekabet politikaları, kayıtdışılığın engellenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Devletin rekabeti teşvik etmesi ve buna yönelik düzenlemeler getirmesi, kayıtdışı sektörün faaliyet alanını daraltacak ve resmileşmeye zemin hazırlayacaktır. Sonuçta konu, tamamen devlet ve kişilerin inisiyatiflerine bağlı olarak yön ve şekil değiştirecektir.

2.2.3.7. Romanya

Planlı ekonomiden liberal ekonomiye geçiş sürecinde, kayıtdışı ekonominin belirginleşmesi ve ortaya çıkması hızlanmıştır. Bu geçiş sürecinde yolsuzluk ve kara para başta olmak üzere değişik eylemler, geçiş sürecindeki Romanya'da olduğu gibi diğer devletlerin de gerçeklikleridir. Bununla beraber ülke ulusal hesaplamalarında, kayıtdışı faaliyetlerin ölçümünü sağlayacak standart metotlar bulunmamaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetler içinde sayılabilecek en önemli kaynak kayıtdışı sektörün kayıtdışı gerçekleşen özel ders veren öğretmenler, boyacılar, mekanikçiler, tesisatçı ve terzi gibi meslek gruplarının geldiği söylenebilecektir.[95]

Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Doing Business, Turkey 2008" adlı çalışma verilerine göre, iş yapma kolaylığı açısından dünyada 46 ncı, işçi çalıştırma kolaylığı açısından ise 145 nci sırada yer alan Romanya'nın, kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinde iş piyasası önündeki engelleri esnek hale getirmesi gerekliliği kanıtlanmaktadır.

---

[95] Criveanu Maria, Mihai Magdalena**,** "Methods Used For Treating The Underground Economy in Romania", **University of Craiova,** p.1101-1104.

32 milyon 900 bin kişiyle geçiş ekonomileri arasında en fazla kayıtdışı istihdama sahip ülke Rusya'yı, 4 milyon 700 bin ile Romanya'nın izlemesi[96], istihdam piyasasındaki kalıcı sorunlara işaret eden bir veri sağlamaktadır.

Çok geniş perspektifte ele alınması gereken kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönelik rekabet kurumlarının yapacakları sınırlı işlere karşın bir bütün olarak devlet kurumlarının izleyen önlemleri almaları etkin bir kontrol için gereklidir. Bu önlemler şunlardır[97]:

- Resmi piyasaya giriş engellerini düşürmesi.
- İdari süreçleri düzgün hale getirme.
- Etkili vergi politikası ve kontrol mekanizmalarını içerir yeterli mali politika izlenmesi.
- Yolsuzluğun ortadan kaldırılması.
- Kredi ve sermayeye erişimin geliştirilmesi.
- İşgücü piyasasının esnek hale getirilmesi ve maliyet unsurlarının azaltılması.

2.2.3.8.Çin Cumhuriyeti (Tayvan) *

Kayıtdışılığın veya sisteme uyumsuzluk derecelerinin farklılığına bağlı olarak kayıtdışı ekonomiyi tanımlama ve veri kaynaklarını tespit, oldukça zordur.

Ulusal politikalar için referans olarak kullanılan ve Bütçe Muhasebe ve İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından 1992 ve 1999 yıllarında yapılan çalışmalar neticesinde GSYİH'nin bazı durumlarda %20'si ila %30'u arasında hesaplanan kayıtdışı faaliyetler[98];

- Kaçakçılık, hükümetin onayı olmadan nehir taşları ve kum toplama gibi yasadışı faaliyetler,

---

96 Adem Kalça, Bayram Güngör, "Geçiş Ekonomilerinde Kayıtdışı Ekonomi : Nedenleri, Boyutları ve Sonuçları", (Çevrimiçi) http://iibf.ktu.edu.tr/kisisel/ademkalca, 29 Temmuz 2010.

97 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.173.

* 1971'den itibaren Birleşmiş Milletlere üye olmayan ancak uluslararası hukuk ve Montevideo Konvansiyonuna göre devlet olarak tanımlanan ülke: Çin Cumhuriyeti (Tayvan).

98 OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.177.

• Avukatlar, muhasebeciler, doktorlar, eczacılar, mimarlar ve sanatçılar gibi meslekler tarafından gerçekleştirilen doğrudan ve dolaylı vergi kaçırma gibi kayıtdışı faaliyetleri,

• Kayıtdışı ve hükümet düzenlemeleri dışında gerçekleşen mal ve hizmet satışları yoluyla gerçekleşen vergi ve diğer düzenlemelerden kaçınma,

olarak çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır.

Kayıtdışılığı önlemek konusunda KV ve iş hayatı düzenlemelerinde kolaylık sağlamak, yasadışı davranışlarda cezaları artırmak, cezaları tüm kesimlere ayrım yapılmaksızın uygulamak ve özellikle sektörel bazda konuya yaklaşmak, çözüm önerileri olarak sıralanmaktadır.[99]

2.2.3.9. İspanya

İşsizlik oranında artış ile birlikte artan işgücü maliyetleri, rijid yasal düzenlemeler, yüksek sosyal güvenlik prim ödemeleri ve vergiler nedeniyle İspanya, 1970'lerden itibaren artan oranda kayıtdışılık problemi ile karşı karşıya kalmıştır. GSYİH'nin %10-15'lik dilimi olarak hesaplanan kayıtdışılık oranı, 1985 yılı itibariyle toplam işgücünün de %33'lük bir dilimine isabet etmektedir. Son olarak, kayıtdışı ekonominin bütünü için yapılan tahminlerde ise kayıtdışılık oranı %20,5 olarak tspit edilmiştir. İşgücü genel olarak emek yogun sektörlerde istihdam edilmektedir ve bu sıralamada tarım, hizmet ve yapı-inşaat sektörleri birbirlerini takip etmektedir. Genç ve yeterli tecrübe ve bilgi birikime sahip olmayan işgücü ağrılıklı kayıtdışı sektörde çalışmakta, ücret seviyelerinin düşüklüğü ise karşılanmayan vergi ve diğer yasal yükümlülüklerle dengelenmektedir. Bunun da başlıbaşına kayıtdışı sektörde çalışmayı teşvik eden bir boyutu bulunmaktadır. [100]

Bu tespitler ışığında, 1990'lı yıllarda İspanyada önemli kararlar hayata geçirilmiş ve mücadelede epey mesafa kaydedilmiştir. Şöyle ki; işsizlikte sonraki altı yıl boyunca %40 düşme gerçekleşmiş, küçük şirketlerden alınan vergi gelirlerin de %75 oranında bir artış sağlayan, KV' de indirime gidierek vergi kaçakçılığı ile mücadelede görevli yeni bir ajans kurulmuştur. Buna paralel teşvik anlamında, vergi

---

[99] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.177-181.

[100] Spain The Underground Economy: Data as of December 1988, (Çevrimiçi) http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-13011.html, 12 Eylül 2010.

ve sosyal güvenlik uygulama ve düzenlemelerinde iyileştirme ve kolaylıklar sağlanmıştır. Sonuç, resmi kayıtlı işgücü oranında oldukça büyük bir genişleme şeklinde tezahür etmiştir. [101]

2.2.3.10.Tunus[102]

Ülkede geçerli olan standartlar dışındaki kanallar vasıtasıyla yönetilen faaliyetler olarak adlandırılabilecek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü GSYİH'nin %15'i ila %20' si arasında tahmin edilmektedir. Kayıtdışı sektörün gelişiminde rol oynayan temel faktörler şunlardır:

- Ülkenin gelişmişlik düzeyi; bu düzey artıkça kayıtdışılığın gelişme riski ortadan kalkar.
- Ülkenin ekonomik ve sosyal politikası; eğitim israfı ve istihdam politikası vasıfsız işgücünün kayıtdışı sektöre akınını hızlandırır. Öte yandan yetersiz altyapı, bu gelişimi hızlandırmaktadır.
- Kayıtlı ekonomiye giriş engelleri, bazı sektörlerde faaliyet göstermenin maliyet artırıcı önkoşulları, kredi sağlama ve diğer yüksek yatırım maliyetleri, bu koşullara sahip olmayan kayıtdışılığı, daha az maliyetli ve teşvik edici hale getirmektedir.

Rekabet hukuku açısından bakıldığında, küçük sermayeli ve ilkel üretim teknikleri ile üretim yapan firmaların düşük fiyatları, ürünleri ile resmi ekonomideki bazı firmalarla rekabet etme güçlerini artırmaktadır. Bu ise rekabetçi bir ortamda rekabeti yoğunlaştırmakta ve tüketiciler açısından karşılanabilir fiyatlarda tüketim konusunda işletmeleri teşvik edebilmektedir. Kayıtdışılığı özendiren nedenlerle ekonomide oluşturduğu olumlu etkiler dikkate alındığında tamamen yok etme politikası yerine ekonomideki baskıcı etkisini saf dışı etmek için bazı tedbirlerin alınması gereklidir. Bu tedbirler;

1.Yasal ve ekonomik hükümleri desteklemek, kredi temin süreçlerini kolaylaştırmak ve lisanslamayı kaldırmak,

2.Ekonomik kontrol mekanizmalarını güçlendirmek suretiyle sahteciliğe karşı savaşmak,

---

[101] Asia Insight, "Tackling The Informal Economy", **Business Week**, May 8, 2006.
[102] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.183-186.

3.Kayıtdışı sektör firmaları için ticaret alanları oluşturmak ve bunların mevcut sistemin birer parçası olmalarına yardımcı olmak,

şeklinde gruplandırılmıştır.

2.2.3.11. İtalya

İtalya kayıtdışı ekonomi büyüklüğü, 1962 yılında %41 iken 1974 de %15'e gerilemiş ve 2000 yılında ise tekrar yükselerek %22'e tırmanmıştır. 2002/2003 dönemi göz önüne alındığında, AB üyesi ülkeler arasında Yunanistan GSYİH' nin %28,3 ile en büyük kayıtdışı ekonomi hacmine sahip iken bunu İtalya %26,2 ve Portekiz %22,3 ile izlemektedir. Ülkede kendi hesabına çalışanların diğer AB ülkeleri ile mukayese edildiğinde yüksek oranlara ulaşması, kayıtdışı ekonominin de büyümesinde etkili olmaktadır. Kaldı ki vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin, kayıtdışı ekonominin genişlemesindeki rolü olduğu yadsınamaz.[103]

Ülke milli gelir seviyesinin büyüme oranı ile kayıtdışılık oranı arasındaki negatif ilişki, kayıtdışı faaliyetlerin resmi kanaldan yürütülmesinin zorunluluğuna işaret etmektedir. Bu anlamda kayıtdışılığı azaltacak ekonomi politikalarının etkinliği, sadece seçilecek değişkenlere değil konjonktürel değişimlere de bağlı olacaktır. Vergi yükünün hissedilir ağırlığı ve piyasa ekonomisinde devletin varlığı da, alınacak önlemlere ilişkin getirilecek çözüm önerilerinin içeriği hakkında yeterli veriyi sağlamaktadır.[104]

Tüm bu gerçekler karşısında İtalyan hükümeti tarafından izleyen politikalar uygulanmıştır[105]:

- Merkezi bir Ulusal bir komite kurularak kayıtdışı ekonominin takibi ve koordinasyonun sağlanması amaçlanmış ve bu yerel olarak valiliklerde kurulan komitelerle desteklenmiştir.
- Yasadışı göçmenler için çıkarılan af ile 700 bin işçinin sisteme adapte edilmesine izin verilmiştir.

---

[103] Dell'Anno, Schneider, **a.g.m.**, p.1-5
[104] **A.e.,** p.13
[105] **A.e.,** p.16

• Çok özel bir strateji dahilinde, 2002-2004 dönemini kapsayan 3 yıllık süreçte, kayıtdışı faaliyetlerini sona erdirenleri mevcut vergi yüklerini hafifletmeyi ve sosyal güvenlik ödemelerinde bir indirim hedeflenmiştir.

• Çok geniş kapsamlı vergi kaçıranları da içine alacak şekilde bir vergi affı ilan edilmiştir.

Bununla beraber, vergi afları da dahil uygulanacak stratejilerin tam olarak başarıya ulaşamamasının ardında, şu nedenler tespit edilmiştir[106]:

• Öncelikle kayıtdışı ekonomiye geçiş için gerekli teşvik mekanizmalarının üretilmesi ve ekonomik ajanlar arasında adil ve dengeli bir vergi dağılımının bulunması gerekir. Ancak bu hedeflerle uyumlu olmayan ayrımcı vergi afları, kayıtdışı çalışan işçiler ve vergi kaçakçıları için bir ödül olmaktan öteye gitmeyecektir. Ötesinde bu tür aflar, yeni bir af beklentisini artırmakla kalmaz, mevcutların vergi ödeme morallerinde de zafiyete yol açar.

• Tüm alınan tedbirler, bir karışıklığı da beraberinde getirmiştir. Kısaca alınan önlemlerin birbiri ile uyumlu, koordineli ve destekleyici mahiyet taşıması önemlidir.

Bu tespit ve tecrübeler ışığında, ilerleyen tedbirlerin alınması önerilmektedir: [107]

• İtalyan işgücü piyasasının daha esnek ve basit hale getirilmesi.

• Vergi aflarına sadece özel ve öncelikli durumlarda ve vergi ödeyicilerinin kabul ettiği şartlarda başvurulması, kayıtdışı firmalara bir vergi indiriminin vergi reformu ile desteklenmesi.

• İtalyan yargı sisteminin yavaşlığını düşürmek ve vergi ihmalsizliğine karşı yasal uygulama süreçlerini güçlendirmek yoluyla kanunların etkinliğinin artırılması.

• Yukarıdaki önlemlerin vergi ve sosyal güvenlik yüklerinde bir azalma ile tamamlanması.

İlk uygulama olarak 2000 yılında, özellikle mesken onarımı ve ilgili hizmetlerde vergi yükü %10'a çekilmiş, KV' de ise kayıtdışı istihdamla mücadelede kişi başı belli bir tutarda vergi mahsubu ilkesi benimsenmiştir.[108]

---

[106] Dell'Anno, Schneider, **a.g.m.**, p.16-17.
[107] **A.e.,** p.17.

2.2.3.12. Rusya

Rusya ekonomisi hakkında bilinen en temel gerçeklik, kayıtdışı ekonominin önemli bir büyüklüğe sahip olmasına karşın hangi yöntemlerle mücadele edileceği konusundaki belirsizliktir. Çeşitli kaynaklar, vergiden kaçınma ve harçlardan kurtulmak maksadıyla, özellikle küçük işletmelerin giderek artan bir trendle kayıtdışına kaydığını göstermektedir. Vergi kaçırmanın kayıtdışı faaliyet gösterme ile ortaya çıkması, daha büyük maliyetleri beraberinde getirir, banka sistemini ve tanıtımı yeterince kullanamadıklarından bu firmalar büyük ölçeğe sahip olamazlar ve büyüyemezler. [109]

LİSREL modellemesi yöntemiyle Rusya veri bankası kullanılarak yapılan ve 1992-2000 arasını kapsayan araştırmada kayıtdışı ekonominin yukarı yönlü bir artış eğiliminde olduğu görülmüştür. Bu artış, devlet düzenlemelerinin kalitesi ve ekonomik gerilemenin bir uzantısı olarak vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payının seyri ile açıklanabilmiştir.[110]

Uluslararası finans piyasalarının güveninin sağlanması yönünde, artan yatırım hacmine paralel vergi, maliye ve mülkiyet hakları ile ilgili belirsizliklerin azaltılmasını temin edecek adımların da atılması gerekmektedir.Vergi ve düzenleyici işlemlerin basitleştirilmesi ve mülkiyet ve hissedar haklarının uzun vadeli bakış açısıyla planlanması, kurumsal karar alıcıları teşvik edecek, Rusya'nın kayıtdışı ekonomisinin önemli bir kısmını yasal zemine kavuşturmada yardımcı olarak vergi toplamayı kolaylaştıracaktır. [111]

---

[108] Hakan Üzeltürk, "Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadelede Yabancı Devlet Uygulamaları", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

[109] Vladimir Kontorovich, " Has New Business Creation in Russia Come to a Halt? " Haverford College, Haverford, PA USA, **Journal of Business Venturing**, Volume 14, Issues 5-6, 1999, p.451-460.

[110] Prokhorov, "The Russian Underground Economy as a "Hidden" Variable", p.1.

[111] National Intelligence Council, **The Environmental Outlook in Russia**, National Intelligence Estimate, January 1999.

2.2.3.13. İngiltere[112]

Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren firmalar genel olarak, emek yoğun, düşük ücretli ve mevsimsel veya düzensiz bir istihdam yapısının olduğu eğilimini göstermektedir. Bazı durumlarda ise yasadışı faaliyet görümünde yasadışı göçmenlik, zehir tacirliği, karapara aklama gibi aynı zamanda kayıtdışı ekonominin birer parçası olarak bu kapsamda yer almaktadır.

Gerçek gelirleri gizleme veya satışlarını kaydetmeme yoluyla GV ve KDV'den kaçınma suretiyle her yıl milyonlarca pound kayıtdışı ekonomide erimektedir. Bu şekilde bir yapı ise mevcut vergi ödeyicilerini, azalan bu vergi faturasını karşılama yükümlülüğüne zorlamaktadır.

Doğası gereği kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tespit güçlükleri ve ne kadar vergi kaçırma eyleminde bulunduğu bilinmemekle beraber, kayıtdışı ekonomi yoluyla vergi kayıplarının yaklaşık olarak yıllık maliyetinin 2 milyar Euro olduğu ve bu ekonomide 2 milyon kişinin yer aldığı belirtilmektedir.

2006-2007 döneminde kayıtlı ekonomiye geçiş çabaları ve kayıtdışı işlemleri tespit ve cezalandırma faaliyetleri karşılığında 41 milyon Euro harcanmıştır. 2003-2004 döneminden itibaren 30 bin kayıtdışılık olayının tespiti ile beraber bu miktar sadece %1,5'luk bir tespit oranına eş gelmektedir ki yetersiz ve önemsiz sayılabilecek bir rakam olarak görünmektedir. Bununla beraber aynı dönemden başlayarak %13'lük bir artışın da sağlandığını göstermektedir.

Vergi beyanlarını artırmak amacıyla yürütülen kampanyalar neticesinde, 8300 ekstra bir kayıt temin edilmiş ve 3 yıl boyunca 38 milyon Euro tutarında ek vergi tahsilâtı sağlanmıştır. Özellikle vergi artışları; küçük işletmeler, KDV sistemine kaydolmamış işletmeler ile işverenlerin uyum faaliyetleri sonucunda gerçekleştirilmiştir.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele ederken, teşvik, tespit, cezalandırma ve caydırma tedbirlerinin eşanlı ve dengeli bir şekilde işletilmesi ideal olandır. Başarı, dengeli önleme, tespit ve caydırma programlarının devamı üzerine sağlanabilecektir.[113]

---

[112] Lord Grabıner Qc, **The Informal Economy-UK**, March 2000.

[113] House Of Commons Committee Of Public Accounts HMRC, **UK Tackling The Hidden Economy**, Fifty–Fifth Report of Session 2007–08.

Kişileri yasal istihdam alanlarına çekecek çalışan aileler kredi sistemi, yeni kurulacak işletmelere yardım gibi çeşitli teşvik mekanizmaları, genel afların adaletsiz birer uygulama ve gelecek af beklentilerini artırarak vergi ödeme bilincini zayıflattığından, bunların alternatif olarak görülmesinin engellenmesi, işletmelerin vergi yasalarına uyumunu kolaylaştıran mükellef hizmet kalitesini yükseltecek düzenlemelerin hayata geçirilmesi, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede öncelikler arasında önerilmektedir.

Somut kurumsal yapı anlamında, kayıtdışı ekonomideki işletmelerin araştırılması amacıyla tek bir devlet kuruluşunun oluşturulması, kamu ve özel sektör bilgi paylaşım sistemlerinin etkin işleyişine hizmet edecek altyapının hazırlanması vurgulanan diğer seçeneklerdir.

2.2.3.14. Almanya

Alman kayıtdışı ekonomi büyüklüğü konusunda 1975 ila 2007 yılları arasındaki değişimler incelendiğinde, bazı yıllarda küçük değişimler hariç artma eğiliminin olduğu, 2004 yılından itibaren ise düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. Bununla beraber 2007 yılından itibaren KDV'deki artış nedeniyle yeniden yükseliş trendine girmiştir. MIMIC yöntemi kullanılarak yapılan tahminlerinde de kayıtdışılık oranı, 2006 rakamları ile GSYİH' nin %15'lik bir dilimine isabet etmektedir[114].

Almanya için yapılan araştırmalar, yasadışı istihdamın oldukça yaygın ve kabul görür bir halde yüksek oranlarda seyrettiğini teyit etmektedir. Kamu düzenlemelerinden kasıtlı olarak gizlenen ve piyasa bazlı üretilmiş mal ve hizmetler olarak tanımlanan kayıtdışı ekonominin nedenlerine bakıldığında[115];

- Hemen hemen tüm araştırma sonuçlarının teyit ettiği üzere, gelir, katma değer ve benzeri vergileri ödememek (Yapılan çeşitli araştırmalar, Almanya'da kişi ve kurumları doğrudan etkileyen düzenlemelerdeki yoğunluk ve vergi sisteminin karışıklığının kayıtdışı ekonominin temel nedenlerinin başında geldiğini göstermektedir)[116],

---

[114] Friedrich Schneider, "The Shadow Economy İn Germany: A Blessing or A Curse For The Official Economy?", **Economic Analysis & Policy**, Vol. 38 No. 1, March 2008, p.97.

[115] **A.e.,** p.90.

[116] Schneider, H.Enste, "Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy., p.5.

- Sosyal güvenlik ödemelerinden kaçınmak,
- Asgari ücret, güvenlik önlemleri, azami çalışma saatleri gibi yasal istihdam piyasası yükümlülüklerden kurtulmak,
- Belirli idari düzenlemelere bağlı prosedür ve yüklerden ayrı tutulmak,

Temel başlıklar olarak sıralanmaktadır.

Öte yandan kamuoyu anket sonuçları itibariyle konuya bakıldığında, katılımcıların %20,7'lik kısmının düzenli olarak kayıtdışı sektörde çalıştıkları, % 30,8'lik kısmının kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini talep ettiklerini ortaya koymaktadır. Talebin nedenlerine baktığımızda, genel olarak kayıtdışı ekonominin ortaya çıkış gerekçeleri, bireysel anket sonuçlarında da bir kez daha teyit edilmektedir. Şöyle ki, kayıtdışı ekonomi ürünlerinin oldukça ucuz sunulmasından kaynaklı tercih edilme birinci sırada yer alırken, bunu %73 oranında yüksek vergi ve sosyal prim yükünden kurtulmaya bağlı tercih izlemektedir. Bunu destekler mahiyette yapılan kamuoyu yoklamalarında, katılımcıların %80'i (1997 yılı) ile %87'si (1999 yılı) vergi sistemini adaletsiz olarak değerlendirmiş, %84'ü (1999 yılı) vergiyi düzenli ödeme ve vergi uyumunun artık ödüllendirici bir gerekçesinin kalmadığını belirtmişlerdir.[117]

Nisan-2003'de yürürlüğe konulan ve yasadışı istihdamı düşürmeyi amaçlayan (Küçük işletmeler düzenlemesi) yanında, yasadışı göçmenler, iki işte çalışanlar ve sadece yasadışı işte çalışanlara yönelik olarak, denetim tedbirlerinin artırılması, yasal araçlarının güçlendirilmesi ve bilgilendirme kampanyaları uygulanmaktadır.[118]

Diğer taraftan Almanya'da GV'de indirime gidilmiş, istisna edilen gelir miktarları artırılmış ve sosyal güvenlik primlerinde de bir puanlık indirim sağlanmıştır. Bu iyileştirme tedbirlerine karşın, özel inşaat sahipleri için öngörülen sübvasyonların kaldırılması, GV ve KDV'nin artırılması kayıtdışı ekonominin artışına zemin hazırlamıştır.[119]

---

[117] Schneider, H.Enste, **a.g.e**, p.93.
[118] Süngü, **a.g.m.,** s.53.
[119] Üzeltürk**, a.g.m.**

Tüm bu gerçekler karşısında yapılacak olan, kayıtdışında kalmanın avantajlarını bertaraf ederek kayıtlı ekonomiye geçişi hızlandıracak yeterli teşvik ve düzenlemelerin yapılmasıdır.[120]

2.2.3.15. Ukrayna[121]

Ukrayna'nın ekonomik krizlerle mücadelede şoklara karşı bir emniyet tamponu olarak gördüğü kayıtdışı ekonominin olumsuz yanlarının, olumlu yanlarına karşın baskın olarak ortaya çıkması üzerine tedbirler üzerinde de düşünülmeye başlanılmıştır. Tüm devlet birimlerinin koordineli olarak çalışacağı ve öncelikleri ortaya koyacak kayıtdışı ekonomiyi azaltacak bir devlet programı üzerinde Ekonomi Bakanlığınca çalışmalar yürütülmüş ve bu çalışmalar Uluslararası Politika çalışmaları merkezinde de tartışmaya açılmıştır.

Programın temel ilkeleri olarak, devlete olan güvenin tesisi, yatırım ortamının ve yasal çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yaşam standartlarının artırılması, makro ekonomi göstergelerinin düzeltilmesi gibi ana esaslar belirlenmiştir.

Bu ana ilkeler çerçevesinde kayıtdışı ekonomi ile mücadelede alınacak tedbirler, vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin indirilmesi, vergi teşviklerinin iptali, vergi sisteminin yapısal dönüşümü ile basitleştirilmesi ve üretim üzerindeki yüklerin hafifletilmesi, iş kurma prosedürlerinin basitleştirilmesi, yasal düzenlemelerden ticari hayatı olumsuz etkileyebilecek hususların ayıklanması ve konu ile ilgili araştırmaların devamının sağlanması şeklinde değişik alternatifler sunulmuştur.

Sunulan alternatifler paralelinde, programın beklenen sonuçları olarak ise şu gelişmelerin kaydedilmesi beklenmektedir:

- Yıllık kayıtdışı ekonomi payında %2'lik azalmanın gerçekleştirilmesi,
- 1999 ile mukayesede 2002 yılında %10-15'lik üretimde artış sağlanması,
- Kişi başı milli gelirde yıllık ortalama %4-5'lik bir artış sağlanması,
- Kayıtdışı sektör çalışanların yasal zemine çekilmesi.

---

120 Schneider, **a.g.m.**, p.107.

121 ICPS Newsletter, "Strategy for Reducing Shadow Economy", **A Publication of The International Centre for Policy Studies Ukraine** , #79, September 25, 2000.

Vergi ve sosyal güvenlik reformlarının sonucu olarak, 1999-2004 yılları arasında ciddi olarak kayıtdışı ekonomide bir düşüş yaşanmamakla beraber, genel vergi uyumu ve bütçe gelirleri üzerinde olumlu etkiler ortaya çıkarmıştır. Kayıtdışı ekonomide beklenen gelişmelerin kaydedilememesinde, 4 temel etken rol oynamıştır[122].

- Düşük vasıflı işçiler için yasal çalışma halinde vergi boyutunun fazlaca maliyetli olması,
- Düşük vasıflı işçilere daha yüksek gelir sağlama imkanının resmi kayıt altında sunulmaması,
- Çalışma olanaklarının azlığı ve
- Vergiden kaçınamama başlıca rol oynayan nedenler arasında sayılmıştır.

Vasıflı işçiler üzerinde vergi indirimleri kayıtdışılığı azaltsa da bu, sosyal güvenlik sisteminin bünyesinde barındırdığı eksiklikler nedeniyle cesaret kırıcı bir vasfa bürünmüştür.Bu çerçevede gelecek politika planlarında, vasıfsız işçilerin vergi ödeme kıskacının azaltılması, kayıtlı sistemde bunlara iş olanaklarının artırılması, ötesinde sosyal faydalara daha iyi odaklanmış bir sistem, kayıtdışına kayma teşviklerini düşürecek ve kayıtlı istihdam oranlarında ciddi iyileşmeler getirecektir.

2.2.3.16. Kanada

GSYİH, tüketim oranları, dolaşımdaki para gibi değişik ekonomik göstergelere bağlı saptanabilecek kayıtdışı ekonominin, uluslararası düzlemde kabul edilmiş gerekçelerinin, vergi yükü, istihdam düzenlemeleri, yasal ortam, kamuya güven ve ahlak gibi faktörlere bağlı olarak değiştiği görülebilmektedir.Gerçek rakamlarla 3 gösterge değişken ile 7 nedensel değişken kullanılarak MIMIC yöntemi ile ölçümlenen kayıtdışı ekonominin Kanada ekonomisindeki büyüklükleri, 1976'da 40 milyar dolardan 2001 yılında 166 milyar dolara, aynı sırayla GSYİH içindeki oranları ise %7.9'dan %16' ya tırmanmıştır.[123]

---

[122] Mateusz Walewski, "Tax Wedge, Labor Market and The Shadow Economy –Examples of Russia and Ukraine", **CASE Network E-Briefs**, February 2010.

[123] Lindsay Tedds, **The Underground Economy in Canada**, McMaster University, Paper No. 4229, 2005, p.1

Bu ölçümlemede, dolaylı vergi oranları ile kayıtdışı ekonomi arasında negatif bir ilişkisi olduğu, yasal düzenleme yoğunluğunun artmasının kayıtdışı ekonomiye kaymada bir teşvik oluşturduğu, sonuç olarak beklendiği üzere idari düzenlemeler, suç oranları, kendi hesabına çalışma ve işgücüne katılım oranlarının etkisinin ise pozitif ve önemli bir büyüklük olarak belirlendiği tespitleri yapılmıştır.Bu sonuçlara paralel, ölçüm metodolojisinde kullanılan gösterge değişkenlerden GSYİH ile kayıtdışı arasında pozitif, kayıtdışında kazanılan gelirin harcanması yoluyla tüketim oranları ile pozitif, dolaşımdaki para ile ise, doğrudan bir ilgisinin olduğu ortaya konulmaktadır.[124]

Yukarıda özetlenen gelişme ve yapılan çalışmalar özetinde, Kanada ekonomisinin kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinin başarılı olmasında,

- Vergi sisteminin basitleştirilmesi ve pozitif ayrımcılığa neden olan vergi eşitsizliğinin giderilmesi,
- Vergi yüklerinin aşağıya çekilmesi,
- Vergi ahlakının ve kamuya olan güvenin yeniden tesisi için bilinçlendirme çalışmalarının koordineli bir şekilde yürütülmesi,
- İdari ve yasal düzenlemelerin yoğunluğunun azaltılması ve bürokratik engellerinin düşürülmesi,
- Yolsuzluk ve suç oranlarını disipline edecek programların devreye konulması,

gibi nedensel faktörlere bağlı program veya çalışmaların yürütülmesi gerekecektir.[125]

Çözüm için önerilen metotlardan vergi yüklerinin aşağıya çekilmesi hususunda, efektif vergi oranının %36.1'den %30'a çekilmesi, muhtemel olarak kayıtdışı ekonomi büyüklüğünü %15'den %13'e düşürecektir. Bununla beraber, hükümetin piyasalar üzerindeki düzenleme rolünün azaltılması ise kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün %10'a, vergi açığını da %3.1'e kadar düşürebilecektir.[126]

---

124 Tedds, **a.g.e.**, p.5-9

125 **A.e.,** p.13-17

126 David E.A. Gilers, "The Underground Economy: Minimizing The Size of Government", **Department of Economics University of Victoria**, March,1998, p. 13, 14.

2.2.3.17. Yunanistan

Vergi ve sosyal güvenlik yükleri ile yoğun idari düzenlemeler, Yunanistan'da güçlü bir şekilde geçiş ekonomisi sinyallerini güçlendirmekte ve kayıtdışı ekonominin yüksek oranlı rüşvet ve yolsuzlukla büyük bir hacme sürüklediğini ortaya koymaktadır. Yasadışı faaliyetler, suç aktiviteleri, uyuşturucu kaçakçılığı, kumar yanında yasal faaliyetler, nakit bazlı ve beyan dışı bırakılan işlemler, kayıtdışı ekonominin temel parçalarını oluşturmaktadır.[127]

Yapılan tahminlere göre resmi GSYİH'nin yaklaşık 1/3'ü oranında ölçülen kayıtdışı ekonomi büyüklüğü, düşen vergi ve prim yükü ve orta düzenleyici kısıtlamalar nedeniyle Almanya, Fransa gibi ülkelerde daha düşük bir kayıtdışı ekonomi olarak seyretmektedir.[128]

2004 yılında hayata geçirilen vergi reformu ile vergi oranları önemli ölçüde düşürülürken karmaşık, etkisiz ve sayı/nitelik bakımından yoğun vergi düzenlemeleri, olası iyileşmeleri gölgede bırakmaktadır. Buna ek olarak vergi sisteminin daha basit hale getirilmesi, yüklerin eşit ve adil dağılımı konusunda bir iyileşme sağlanamamıştır. Hükümet harcamalarının vergi indirimlerini izlememesi, daha büyük ve kalıcı açıklarının kontrolünü zorlaştırmış, açıkları GSYİH' nin %3'ünün altına çekme girişimleri kapsamında, 2005 yılında dolaylı vergilerde artışa gidilmiştir. [129]

Yeni meslek alanları oluşturmak amacıyla, 1999'da KV' de her yeni meslek için işverenlerin sosyal güvenlik paylarının yarısına eşit yeni bir vergi muafiyeti tanınmıştır.[130]

Karışık vergi sistemi, yüksek idari ve uyum maliyetlerini (rüşvet gibi) beraberinde getirmekte ve gereksiz dokümantasyon, zaman ve mali kayıplara sebebiyet vermektedir. Bununla beraber, karışık ve yoğun düzenleyici sistem, bireylerin ve firmaların karar alma süreçlerinde etkin karar almalarını engellemekte

---

[127] Stavros Katsıos, " The Shadow Economy And Corruptıon in Greece", **Journal of Economics**, 2006, p.71,72.

[128] **A.e.,**p.66.

[129] **A.e.,**p.72,73.

[130] Isabelle Joumard, "Avrupa Birliği Ülkelerinde Vergi Sistemleri," Çev. Hakan Karabacak, **Maliye Dergisi**, No. 139, Ocak-Nisan 2002, s.69-71.

ve belirsizlik, yüksek maliyetli hatalar ve yolsuzluk-rüşvete zemin hazırlamaktadır. [131]

Tüm bu tespitler karşısında, rüşvet ve yolsuzluğu veya diğer bir ifadeyle kayıtdışı ekonomiyi azaltmak, ekonomik düzenlemelerde keskin bir azalmanın yapılması, bürokratik yüklerin hafifletilmesi ile sağlanabilir. Yüksek oranlı vergiler bu şartlar altında sadece inandırıcı ve dürüst hükümetlerce sürdürülebilir. [132]

2.2.3.18.Hollanda Antilleri[133]

Yüksek vergi yükü ve yüksek işsizlik oranlarına[134] bağlı son on yılda genişleyen kayıtdışı ekonominin kullanılan direkt ve dolaylı yöntemlerle yaklaşık olarak GSYİH' nin %11'i oranında bir büyüklüğü olduğu ölçülmüştür. Kayıtdışı ekonominin nedenleri olarak, ekonomik durgunluk, yoksulluk, işgücü piyasasında arz ve talep uyuşmazlığına bağlı dengesizlikler, işgücü piyasası ve kamu düzenlemelerinin yoğunluğu gibi faktörler sayılabilmektedir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrol altına alınmasına yönelik düzenlemeler bu süreçte devam ederken, bazı hükümet tasarrufları ile çeşitli önlem paketleri uygulamaya konulmuştur. 1993'den beri karapara aklama ile ilgili çeşitli kanunlar hayata geçirilmiş, 1997'de tüketicilerin tüketim harcamaları için kredi kullanımı Merkez Bankası gözetimine verilmiş, 2000 yılında işletme ruhsatı olmadan çalışan snack barların kayıt altına alınmaları temin edilmiştir.

Tanzi yaklaşımı (para talebi yaklaşımı) ile tahmin edilen ve GSYİH'nin 1998-2000 yılları arasında ortalama %6, 2001-2003 yılları arasında ortalama %11 olarak gerçekleştiği kayıtdışı ekonomi ile mücadelede, optimal bir vergi oranının tespiti ve bu anlamda vergi oranlarında indirim, yoksulluk açığının kapatılması suretiyle işsiz sayısının azaltılması ve kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin ulusal hesaplarda gösterilmesinin temin edilmesi, temel politika öncelikleri olarak önerilmektedir.

---

[131] Stavros Katsıos, " The Shadow Economy And Corruptıon in Greece", p.76-77

[132] **A.e.,** p.77-78.

[133] Miriela G.L. Carolina, Lennie Pau, " The Shadow Economy in Netherlands Antilles", **Central Bank of Netherlands Antilles**, January 2007.

[134] Yüksek işsizlik oranlarının seyrettiği dönemlerde, işsiz kesim resmi işgücü piyasası dışında arz ve talebini oluşturmakta ve bu dengeye bağlı kayıtdışılık olgusunun yerleşmesine zemin hazırlamaktadır.

2.2.4.Ülke Deneyimlerinden Öne Çıkan Ortak Politikalar

Kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye dönük olarak yukarıda belirtilen spesifik ülke örnekleri yanında, bütüncül bir tarzda kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini besleyen temel nedenlere bağlı ortaya çıkan sonuçlarla nedensellik ilişkisi çerçevesinde hangi politkaların uygulanması gerektiği veya hangi politikaların hangi ülkede uygulandığını gösterir bir politika matrisi oluşturulmuştur.[135]

Doğal olarak bu tablonun, birebir kayıtdışı ekonomi ile mücadelede alınması gereken tedbirlerin olumlu sonuçlar verip vermediği veya hangi ölçüde katkı sağladığı ülke bazında izlenecek pratik sonuçlara bağlı olacaktır.

Politika matrisinde yer verilen bazı önlemlerin ise ne derece etkin olduğu veya sonuç verdiği tartışmalıdır. En temel örnek olarak kayıtdışı faaliyetlerden elde edilen gelir ve kaynakların yasallaştırılması olarak nitelendirilebilecek mali veya vergi aflarının[136], kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye olumsuz katkısının daha fazla olduğu söylenebilir.

Türkiye örneğinde 1923-1996 yıllarını kapsayan 72 yılda çıkan 20 mali af kanunu, 1980 sonrası çıkan 6 af kanunu, toplumda sağlıklı bir vergi kültürünün oluşmasını engellemektedir.[137] Vergi ödevini zamanında yerine getirmeyen mükelleflere tanınan bu hakkın, vergi ödevlerini yerine getiren mükelleflerde bir moral soruna yol açacağı ve vergiye uyum endişesini ortadan kaldıracağını rahatlıkla tespit etmek mümkün olabilecektir. Bu çerçevede, nispeten kriz dönemlerinde uygulanabilirliği konusunda daha inandırıcı bir işlev görebilecek bir vergi affının, vergi sorumluluklarını zamanında yerine getiren dürüst mükellefleri teşvik etmesi, olumlu bir açılım olabilecektir. Zamanında ve eksiksiz yerine getirilen verginin belli bir oranının, vergi indirimleri yoluyla gelecek vergi yükümlülüklerine mahsup edilmesi, bazı yardım ve teşvik unsurlarından yararlanmada öncelik tanınması gibi politikalar öneriler arasında yer alabilecektir.

Ortak bir strateji olarak, kayıtdışılığı düşürmeye yönelik politikaların hem teşvikleri hem de kural - cezalandırmayı içermesi[138] ve kayıtlı sisteme uyum

---

135 Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.35-38.

136 Elşen Bağırzade, "Eski Sovyet Cumhuriyetlerinde Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadle Çerçevesinde Mali Af Uygulamları", **Bütçe Dünyası**, Cilt 3, Sayı 32, Bahar 2009,s.20,21.

137 Kılıçdaroğlu, **a.g.e.** s. 10.

138 Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.31.

kültürünü inşa etme anlayışı esas alınmalıdır. Bu bağlamda, birinci olarak, girişimciler için prosedürleri basitleştirme, uyum maliyetlerini indirgeme ve destek ve danışma hizmetlerini yaygınlaştırma, bunların işleyişini kolaylaştıracaktır. İkinci olarak kayıtdışında faaliyet göstermenin müeyyidesi, yasal düzenlemeler yoluyla cezaları artırmak suretiyle genişletilmelidir. Üçüncü olarak, kamuya güven ve farkındalık, uzun dönem politikalarının sürdürülebilirliğini etkileyecektir. Son olarak, temel sosyal koruma faydaları, resmi bir işe sahip olanlara uygulamaktan ziyade topluma yayılmak suretiyle artırılmalıdır.

Bu hedeflere ulaşmak için önerilebilecek somut politikalar şunlardır:

- Vergilendirme düzenlerinin basitleştirilmesi ve küçük firmalar için vergilerin azaltılması,
- Firma giriş engellerinin (maliyet, zaman, prosedürler) azaltılması,
- İstihdam etme ve işten atılmada daha fazla esnek uygulama (örneğin, geçici sözleşmeler) yapılması,
- Ödeme alternatiflerinde esneklik (örneğin, finans kurumları aracılığıyla ödeme yapmak, kredi kartı kullanımını artırmak) sağlanması,
- İş dernekleriyle bilgi-danışmanlık sunmak ve işletmelerin büyütülmesinin nasıl yapılacağını konusunda ortaklık yapılması,
- Firmaların kayıtlı sistemin faydaları ve düzenleyici işlemler hakkında bilgilendirilmesi,
- Cezalandırma ve yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi,
- Kamusal yolsuzluklarla mücadele ve kamuda müşteri/mükellef hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Nakit transferler ve evrensel sağlık sistemleri sunumu yoluyla sağlık koruma programlarının kapsamının genişletilmesi ve iyileştirilmesi,
- Kredi ve satın alma fırsatlarına erişimin iyileştirilmesi.[139]

Politika araçlarının ülkeler için uygulama alanları ve çeşitliliği değişebilmekle birlikte, ortak tespit, kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran gerekçelere uygun ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve kayıtdışı ekonominin büyüklüğü çerçevesinde ortak tedbir araçlarının uygulandığını göstermektedir. Küreselleşen

---

[139] OECD, **Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy**, p.18.

ekonomik ortamda,kayıtdışı ekonomi dinamikleri, sonuçları ve tedbir araçlarında da benzerlik, beklenebilecek en doğal sonuçtur. Dolayısı ile ülkede yaşanan ancak ülke sınırlarını aşan ortak nedenlere bağlı gelişen kayıtdışı ekonomi ile mücadelede ülke deneyimleri, ayrı bir konuma ve öneme yerleşmektedir.

2.2.4.1.Vergileme

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin temel nedenlerinden biri aşırı vergi yükünün, piyasaya girmeye niyetli veya halihazır bulunan firmaların kararlarını oluşturmada belirleyici bir eleman olduğu açıktır. Bu bağlamda, aşırı vergi yükünün, firmalar açısından üretim yapma ve piyasaya giriş kararlarını etkilemeyecek düzeyde gerçekleşmesi gerekmektedir. Amaç, devletin sağlam ve güçlü gelir kaynakları ile kamu giderlerini finansme etmesi amacı bir yana, milli gelirin dengeli dağılımı, tam istihdamın sağlanması ve ekonomik istikrar açısından firmaların yaşaması ve istihdam üretme ve yatırım yapma kapasitelerinin aşındırılmaması da önemlidir. Devletin piyasa üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeleri, üretkenliği ve rekabeti azaltarak kayıtdışılığı teşvik edebilir. Dolayısı ile rekabet otoritelerinin, kayıtdışı firmaları teşvik eden gereksiz rekabeti kısıtlayıcı düzenlemeleri ortadan kaldırmaları, aşırı istihdam ve üretim üzerindeki yükleri hafifletmeleri gerekmektedir. Aynı zamanda diğer devlet kurumları ile işbirliği, var olan hukuki altyapının güçlendirilmesine katkı sağlayacaktır. [140]

Düşük vergi oranları ile yüksek vergi gelirlerine sahip ve bunlarla finanse edilen iyi organize edilmiş bir mevzuata sahip, işletmelerin daha az yasal düzenlemelerle muhatap edildiği ve rüşvetin az olduğu ülkelerde daha düşük kayıtdışılık oranları karşımıza çıkmaktadır.

Yoğun düzenlemelere bağlı yolsuzluğun yüksek ve yüksek vergi oranlarının bulunduğu geçiş ülkelerinde, kayıtdışılık oranları da yüksek seyretmektedir. Sonuç olarak, daha zengin Doğu Avrupa ve OECD ülkelerinde düşük vergi ve düzenleme yükü, kontrol edilebilir vergi düzeyi ve yolsuzluk, daha iyi bir denge kurmaktadır. Tam tersine Latin Amerika ve Eski Sovyetler Birliğinde ise vergi ve düzenleme

---

[140] **A.e.,** p.16.

yükünün ağırlığı, iyi bir yasal çerçeve yoksunluğu, rüşvet ve yolsuzluğun yüksekliği ile birlikte kayıtdışılığı artırmakta ve kötü bir denge ortaya koymaktadır.

Makro bir politika olarak vergi yükünün azaltılması girişimleri olarak milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırılması, çoğu Avrupa ülkesinde uygulanmakta olup, işçiler için vergi ayrıcalığı, kayıtdışı çalışanlara ait vergilerde indirim, İsviçre, Belçika, Fransa, Polonya gibi AB üyesi diğer ülkelerde kullanılmaktadır. Dikkati çeken bir konu, sadece Kıbrıs ve Türkiye'de uygulanmış bir yöntem, vergi aflarıdır (Tablo 17-a).

1960 yılından 2000 yılına kadar, 20 vergi affı kanunu, 7 sigorta prim affı ve 4 Bağ-kur prim affı ve af niteliği taşıyan onlarca hizmet borçlanması kanunu çıkarılmıştır. [141] Son olarak, Maliye Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, sosyal güvenlik kurumu, il özel idareleri ve belediyelere bağlı tahsil dairelerince takip edilen kamu alacakları ile belediyelerin ve büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerinin bazı alacaklarının yeniden yapılandırılmasını içeren Cumhuriyet tarihimizin en büyük mali af uygulaması olan, 6111 sayılı Kanun, yürürlüğe konulmuştur.

Dürüst mükelleflerin cezalandırılması ve bir yönüyle kayıtdışılığa verilen teşvik anlamına gelebilecek[142] vergi aflarının ekonomik bir politika aracı olmaktan ziyade iradi bir siyasi politika aracı olması, daha tutarlı gelmektedir.

Öte yandan vergi uyumunun teşvik ve verginin tabana yayılması amaçlarına yönelik, KOBİ niteliğindeki firmalara vergi ayrıcalığı, düz oranlı vergileme ve Türkiye'de son dönemlerde oldukça yaygın kullanılan elektronik vergileme formları, etkili birer politika aracı olarak değerlendirilmektedir.

Belli bir efektif vergileme seviyesinde kayıtdışı ekonomideki artışlar, büyük ölçüde aşırı düzenlemeleri işaret etmektedir. Aynı zamanda aşırı düzenleme yoğunluğu doğrudan vergi kaçırmaya yönelmeyen ve sadece düzenleme olgusu nedeniyle ortaya çıkan rüşvet, yolsuzluk gibi çoğunlukla yasadışı faaliyetlere de zemin hazırlamaktadır.[143] Dolayısı ile vergi yükü odaklı politikalar kadar, vergi

---

[141] Duran Bülbül, Hülya K. Karadeniz,"Vergi ve Sigorta Prim Aflarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine Etkisi ", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

[142] İ. İlhan Hatipoğlu, "Kayıtdışı Ekonomiden Kara Paraya Ekonomik Yozlaşma", **Yeni Türkiye**, 1997/13, s.627.

[143] Prokhorov, "The World Unobserved Economy: Definition, Measurement and Optimality Consideration ", p.41.

dışında kalan uyum maliyetlerinin giderilmesi de (basit ve anlaşılabilir mevzuat, düşük bürokrasi gibi) gereklidir.

Tablo 17-a:Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Vergilemeye Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu

Amaç	Politika	Ülke
Vergi yükünün azaltılması	KV' nin indirilmesi	Macaristan, Polonya, Slovakya
	Temel haklardan yoksun işçiler için vergi ayrıcalıkları	Macaristan
	Büyük oranda bildirimi yapılmamış çalışanı bulunan endüstriler için vergi indirimleri	İsveç, Belçika, Fransa
	Yeni işçiler için vergi kolaylığı/indirimi	Karadağ
	Vergi afları	Kıbrıs, Türkiye
	Dağıtılmayan ve yatırıma yönelen karlarda vergi indirimi	Estonya
	Şahsi vergilerin indirimi ve yeni düz oranlı vergi skalası	Estonya, Slovakya
	Yeni işe alımlarda vergi kredisi	Hollanda,İngiltere
	Emek yoğun sektörlerde KDV indirimi	Bolivya, Hollanda
	Toplam vergi yükünün milli gelire oranının azaltımı	Çoğu AB ülkesi
	Düşük ücretliler için vergi kolaylığı-vergilememe eşiğinde artışa gitme	Bulgaristan, Belçika, Hollanda, Fransa
Vergi uyumunu teşvik ve vergi tabanını genişletme	Yerleşik olmayanlar için düz oranlı günlük vergi ihdas etme	Karadağ
	Online beyanname ve ödeme	Estonya
	Vergi düzenlemelerin/formlarının uyumlaştırılması	Avusturya,Yunanistan, Hollanda,Fransa,Portekiz, Danimarka
	Küçük girişimci/firmalar için vergi sistemi basitleştirme	Kenya, Tanzanya, Uruguay
	KDV, GV ile sosyal güvenlik katkılarını küçük firmalar için tek vergi haline getirme	Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kosta Riga, Dominik Cumhuriyeti, Guatemala, Honduras, Meksika, Nikaragua, Paraguay, Peru

Kaynak: Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir.

2.2.4.2.Sosyal Güvenlik ve İş Hayatı Düzenlemeleri

Parafiskal bir gelir kaynağı olarak sosyal güvenlik primlerinin, gerek çalışma hayatında ve gerekse çalışma hayatı bitiminde, çalışan kesime önemli faydalar getirdiği bilinmektedir. Çalışma hayatı süresince sağlık yardımları, işsizlik ödeneği ve yardımları, çalışma hayatı bitiminde emeklilik ve diğer avantajlar, bu sistemin çalışanlara sunduğu imkanlardır.

İmkanlar bu kadar geniş olmakla beraber gerek işverenin ve gerekse çalışanın sisteme katkısı, çalıştırma maliyetlerini yükseltmekte, iş bulma kaygısı olan ve kayıtlı firmalarda yeterince talep bulamayan daha ziyade vasıfsız, emekli ve genç nufüs, herhangi bir sosyal güvenlik yardımından faydalanmakta olan kesimler için kayıtdışı ekonomiyi cazip bir alan haline gelebilmektedir.

Bu alanda da uygulanabilecek politikalar, işveren ve çalışan yönlü iki ana eksene ayrılmıştır. İşveren katkılarının çalışanlara aktarılması yoluyla işveren maliyetlerini düşürme, sosyal güvenlik primlerinde indirim, yeni işe almaları teşvik gibi mekanizmalar, çoğu AB ülkesinde bireysel veya toplu olarak uygulama alanı bulmaktadır.

İşveren veya firmaların çalışma hayatına girişlerinin daha esnek hale getirilerek formaliteden kurtarılmasını amaçlayan, tek noktada kayıt işlemlerinin sonlandırılması, tek kayıt numarası uygulaması, işe sonlandırma formalitelerinin düşürülmesi gibi mevzuat yoğunluğu ve bürokrasinin azaltılmasını amaçlayan önlemler, kayıtdışı ekonomi mücadele stratejisi içerisinde yer almaktadır (Tablo 17-b).

Tablo 17-b: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Sosyal Güvenlik ve İş Hayatına Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu

Politika Alanı	Amaç	Politika	Ülke
SOSYAL GÜVENLİK	İşçi kaydedilmesini teşvik etme	Yüklenicinin sosyal güvenlik katkılarından anlaşma yapan sorumludur	Almanya, Hollanda, İngiltere
		Sosyal güvenlik prim ödemelerini düşürme	Bulgaristan
		GV ödemeleri ve kişisel katkılara göre sosyal haklar	Estonya ve çoğu AB ülkesi
		Katkı ödemelerini işverenlerden çalışanlara kaydırma	Letonya, Polonya, Estonya
		Yoksun emekçilerin prim ödemelerini düşürme	Macaristan
		Yeni işe alımlarda katkı payını azaltma	Polonya
İŞ HAYATINA YÖNELİK DÜZENLEMELER	Resmi girişleri kolaylaştırma	Mülkiyetin kayda alınmasını kolaylaştırma	Bolivya, Hırvatistan, Peru
		Mülkiyet hakkı uygulamalarını geliştirme	Hırvatistan
		Tek bir noktada online kayıt oluşturma	Avustralya, Belçika, Ukrayna, Estonya, Litvanya, Kolombiya, Uganda
		Tek bir ticari kimlik numarasını tanıtma	Finlandiya
		Kayda girmeyi isteyen firmalar için cezasız geçici af düzenlemeleri	İtalya
		İşletme tescil onaylarını yayımlamak için mahkemelere bu konuda zaman sınırlamaları getirmek	Bosna
		İşletme tescillerine ilişkin süre, maliyet ve prosedürleri azaltma	Meksika, Portekiz, Polonya, İngiltere
	Lisanslamayı teşvik	Lisanslama için basit kurallar getirme-otomatik lisanslama sistemini tanıtma	Gürcistan
		Ticari ruhsat verme prosedürlerini basitleştirme ve otomatik yenileme	Uganda, Tanzanya
	İşletme kapatma maliyetini düşürme	İşletme kapatma prosedürlerini azaltma ve kamu çalışanları için standartları yükseltme	Makedonya

Kaynak: Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir.

2.2.4.3.Çalışma Hayatı Düzenlemeleri

Firmaların kayıtlı istihdamı zorlaştıran çalışma hayatında düzenlemeleri, bir yandan istihdam maliyetlerini artırmakta, diğer yandan konjonktürel dalgalanmalarda işverene gerekli esnekliği ve inisiyatifi sağlayamamaktadır. Asgari ücretin bölgesel uygulanaması, iş sonu kıdem tazminatlarının işverene önemli bir parasal yük getirmesi gibi temel problemlerin yanında, işe son verme düzenlemelerindeki rijid yapı, isthdamın başlama ve bitiş maliyetleri olarak görünmektedir. Bu maliyet unsurlarının, uluslararı örgütlenmelerin iş güvenliğini sağlama ve koruma niyetleri ile kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrol altına alınması arasında bir çelişki doğurduğu da şüphesizdir.

Maliyetli ve rijid çalışma koşulları ve düzenlemeler, temel bir bariyer olarak firma genişlemelerinin ve yeni işe alımların önünde durmaktadır. Bu, sadece küçük bir gruba yüksek maliyetlerde, büyük çoğunluğun maliyetine katlanma pahasına sonuçlar doğurmaktadır. Daha fazlası, sıkı çalışma hayatı düzenlemeleri, bu derece koruma maliyetlerini karşılamayacak resmi küçük firmaları da, sistemden çıkmaya zorlamaktadır.[144]

Çalışma hayatında işe alım sürecini esnek hale getiren geçici iş sözleşmelerinin esnekliğinin artırılması, bölgesel asgari ücret uygulamasına geçiş, kıdem tazminatının azaltılması gibi politikalar, aktif işgücü içinde yer almayanlara sosyal yardım programlarının azaltılması yoluyla aktif işgücü sistemine adapte etme, kayıtdışı istihdamın takip sistemini güçlendirme ve sendikaların aktif rol almasını sağlama, işverenlerin kayıtlı isithdamlarına teşvik getirme gibi önemler, bu alanda temel olarak ortaya konulmuş ortak ülke örneklemeleri olarak yer almaktadır (Tablo 17-c).

---

[144] Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.26-31.

Tablo 17-c:Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Çalışma Hayatına Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu

Amaç	Politika	Ülke
İşe alım esnekliği	Belli bir limite kadar halen sosyal fayda sağlayan part time çalışan işsizlerin kaydolunması	Çek Cumhuriyeti
	İşgücü kapsamı dışında kalanlara part time çalışma imkanlarının sunulması	Slovakya
	Yenilenebilir geçici sözleşmelerin tanıtımı veya geçici sözleşmelerde esnekliğin artırılması	İspanya, Bolivya, Slovakya,Brezilya, Şili, Kolombiya,Arjantin, Peru,
Ücret esnekliği	Asgari ücret artışlarını sınırlandırma ve değişik kriterlere bağlı farklılaştırma	Polonya
İşe son vermede esneklik	Kıdem tazminatlarının azaltılması	Litvanya, Şili, Kolombiya, Arjantin, Brezilya, Panama, Peru
	Göreve son verme nedenlerini yeninden tanımlama	Kolombiya
	İşe son vermede sendika onayını kaldırma	Slovakya
	İşe son verme öncesi işçiyi yeniden eğitme zorunluluğunun kaldırılması	Slovakya
İşçi tescillerini teşvik etme	İşsiz ve aktif olmayanlara sosyal yardım bağımlılığını azaltma ve onlara iş aramada yardım etme	Bulgaristan, Britanya Macaristan,Litvanya, Slovakya
	Uzun vadeli işsizlik için geçiş işleri tanımlama	Almanya
	Belgesiz çalışanları sisteme adapte edecek düzenlemeleri tanıtma	Amerika, İspanya, İtalya
	Ücret düzenlemelerini sadeleştirme	Litvanya
İş yasalarının uygulanması	Tüm yeni işçileri bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıt altına alma zorunluluğu getirme	Bulgaristan, Fransa
	Sendikalar tarafından kayıtdışı çalışanların haksız rekabet açısından ihbar edilmesini teşvik	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
	Kayıtdışı işçilerin izlenmesine dönük izleme komitelerinin yeteneklerinin güçlendirilmesi	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
	Kurumlar arası iletişimin artırılması	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
	Tarım, ev işleri gibi kayıtdışı istihdamın yoğun olduğu sektörlere yoğunlaşan faaliyetler	Hollanda, Avusturya, İspanya, İsveç, Danimarka
	İşçilere ilave sosyal yararlar sağlama, kayıtdışı işçi çalıştıran işverenlerin izlenmesini temin	Japonya

Kaynak: Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir.

2.2.4.4.Uygulamayı Güçlendirme

Vergi, çalışma hayatı ve iş düzenlemeleri ile sosyal güvenlik düzenlemeleri bazında firma veya çalışanları kayıtdışılığa iten sebeplere bağlı politikaların geliştirilmesi ve uygulanması, birer teşvik sistemi olarak sunulmaktadır. Politika zincirinin son iki halkasını ise uygulamaların basitleştirilmesi ve uygulamaların güçlendirilerek sistem dışı kalan ve kayıtdışı ekonomi alanında faaliyetlere devam eden unsurlara karşı yaptırım güçlerinin artırılması kalmaktadır.

Kamu düzenlemeleri veya hükümet tasarruflarının yoğunluğunun kayıtdışı ekonominin büyüklüğü üzerinde doğrudan bir etkisinin olduğu, çeşitli araştırmalar tarafından desteklenmektedir. Lisans düzenlemeleri, işgücü piyasası düzenlemeleri, ticaret engelleri ve yabancılar için giriş engelleri gibi düzenleme alanları bazında 84 gelişmekte, geçiş ve gelişmiş ekonomi arasında, düzenleme indeksinde bir puanlık artışın, kayıtdışı ekonomi üzerinde 10 puanlık bir artışla sonuçlandığı tespit edilmektedir.[145] Bu açıdan bakıldığında, kamu düzenleme indeksinde optimal bir seviyeye ulaşmak için kapsamlı bir etüd çalışması ile aşırı düzenlemelerin sistemden ayıklanması gerekir.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede caydırıcılık anlamında, bu sektörün her an kamu otoritelerince yakalanma ve cezalandırma riski ve endişesi altında daha yoğun ve çok düzenli kontrollerle gözlem altında tutulması gelmektedir. Uzun vadede ise kayıtdışı ekonomiyi, bir çıkış yolu veya yöntemi olarak benimseyenler açısından, demokratik katılım ve karşıt menfaatlere politik süreçlerin işletilmesi, köklü bir perspektif sunabilecektir.[146]

Denetim elemanı sayısının kalitesinin yükseltilerek artırılması,[147] bunların teknolojik denetim araçları ile donatılarak denetim kapasitelerinin güçlendirilmesi, kurumsal koordinasyonun geliştirilmesi ve cezalandırma sisteminin etkin işlemesi gibi politika araçlarının, çoğu AB ülkesinde uygulandığı görülmektedir. Denetim ve uygulamaları güçlendirmek amacıyla Danimarka, İsveç, Birleşik Krallık, Estonya ve Romanya gibi ülkelerde, kamuoyunu bilinçlendirme kampanyaları başlatılmış ve

---

145 Schneider, H.Enste“ Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy”, p.6.
146 Frey, Schneider, **a.g.m**., p.10.
147 İlker Birdal,“Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Çözüm Önerileri”,(Çevrimiçi) http://ilkerbirdal.net/ kayit_disi%20.html, 13 Eylül 2010.

iletişim stratejileri iyileştirilmiştir (Tablo 17-d).[148]

Gelişmekte olan ülkelerde genel olarak artan vergi uyumu projelerinin 3 temel alanda yürütüldüğü görülmektedir. Kayda alma, denetim ve vergi tahsilatı.

Kayda alma, kamu ve özel sektör ajanları arasında bilgi paylaşımı yoluyla daha etkin olarak uygulanabilir. Bu şekilde birçok Avrupa ülkesinde etkin bilgi paylaşımı, firma ve bireylerin benzersiz kullandıkları kimlik numaraları yoluyla sağlanmıştır.[149]

Türkiye'de de bu anlamda (MTK VEDEBİS) elektronik denetim sisteminin, diğer kamu kurumlarında da uygulanabilirliği ve eşgüdümü, bilgi denetim sistemlerinin etkin kullanımı için bir fırsat doğurabilecektir. Özellikle vergilendirme gibi Türkiye nüfusunun büyük çoğunluğuna hitap eden SGK' nin denetim ağ ve sistemlerinin, (KADİM) projesi gibi zaman sınırlamasından sıyrılarak yaşam boyu denetim ilkesi çerçevesinde ayrı bir denetim bilgi sistemi tarzında geliştirilmesi ve bu sistemin de ikiz kardeş ayağı (MTK VEDEBİS) ile uyumlaştırılması, yeni bir açılım getirebilecektir.

---

148 Dünya Bankası, **a.g.e.** , s. 67.
149 Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e.**, p.24.

Tablo 17-d: Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Uygulamayı Güçlendirmeye Yönelik Ayrıntılı Politika Tablosu

Politika	Ülke
Kurumlar ve müfettişlik birimleri arasında otomatik bilgi güncellemeleri, bilgi ağlarının paylaşımı v.s bilgi değişimi	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
Müfettişlerin her an denetimi için benzersiz kimlik numaraları veya işçi sosyal güvenlik kimlik numaraları	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
Denetimlerin sıklığını artırma	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
Kurumların denetim birimlerinin güçlerini artırma	Litvanya, Almanya
Kayıtdışı istihdamı cezalandırıcı yasal düzenlemeleri yapma veya güçlendirme	Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, İrlanda, Slovenya, İspanya
Denetim birimlerinin insan kaynağının güçlendirilmesi	Avusturya, Almanya
Ulusal düzeyde işçi kayıt sistemi oluşturma	Polonya
Yolsuzlukla mücadele yasaları çıkarma, kamu kurumlarında yolsuzluğu önleyecek iç politikalar geliştirme, kamu ve özel sektör için etik standartlar benimseme/uygulama	Euro Bölgesine dahil AB ülkelerinin birçoğu
İletişim stratejilerini geliştirme, kamunun bilinç ve farkındalık düzeyini artıran kampanyalar düzenleme	Danimarka, İsveç, Fransa, İngiltere, Litvanya, Estonya, Romanya Türkiye
Kayıtdışı işçileri takip için özel dedektifler kullanma	Almanya
Sisteme uyanların isimlerini kamuoyuna açıklama	İrlanda
Prosedürlerin uygulanmasındaki gecikmelerde işletmelere tolerans gösterme	Hindistan

Kaynak: Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir.

2.3. ULUSAL-ULUSLARARASI BELGELERDE KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELE

2.3.1.AB Müktesabatı, Ulusal Program ve İlişkili Belgeler

AB Müktesabatı[150] ve bu müktesabata uyum kapsamında yayımlanan ulusal program ve ilişkili belgelerde, kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisi, izlenecek detaylı yöntem ve stratejilerden ziyade genel ifadelerle sorunun varlığına işaret edilmesi ve politik bir kararlılık sergilenmesi üzerine geliştirilmiştir. Kaldı ki bu tür bağlayıcı metinlerde önemli olan, ulusal bazda yaşanan temel ekonomik çıkmazların veya sorunlu başlıkların sürekli ve kararlılıkla tekrarlanarak gündemde tutulmasıdır. Aksine olguyu tespit etmekle beraber strateji belgelerinin ayrıntılı bir politika uygulama rehbelerine dönüşmesini beklemek, uluslararası düzlemede tek bir çözümü olmayan konular açısından fazlasıya bağlayıcı veya yanlış yönlendirmelere zemin hazırlayabilecektir.

Dinamik ve kendini hergeçen gün ekonomik gelişmelere paralel yenileyen ve şekillenen bir sorunun, temel makro belgelere statik bir çözüm metodu olarak yansıtılmasının, ekonomik riskleri olduğu kadar politik riskleri de bünyesinde barındırdığı gerçeği karşımıza çıkacaktır.

2.3.1.1. 2006-2007 Dönemi AB Genişleme Stratejisi Raporu

AB'nin yeni üyeleri entegre etme kapasitesine ilişkin "2006-2007 Yıllarında Genişleme Stratejisi ve Başlıca Sınavlar" özel raporun Türkiye bölümünde, kayıtdışı istihdamla mücadele konusunun takip edilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, istihdamın ücret dışı maliyetleri, işgücü piyasası dengesizlikleri, düşük

---

150 AB müktesebatı, toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm alanlarda AB'nin yürürlükte olan hukuk sistemi ve kurallar bütünüdür. İçerik olarak, kurucu antlaşmaları, antlaşma kararları ile uygulanan mevzuatı, kabul edilen deklarasyon ve kararları, ortak alanlarda AB hükümetlerini bir araya getiren eylem ve kararlar ile birlik tarafından imza edilen uluslararası antlaşma veya birlik ülkeleri arasında sonuçlandırılan antlaşmaları kapsamaktadır. Özetle, Birliğin tüm yasal düzenlemelerine verilen adı ifade etmektedir.
Detaylı bilgi için Bkz., Börekçi, Yurdakul, **a.g.e.**, s.128-129.
M.Hakan Keskin, **Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği**, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara 2010, s.26.

istihdam oranları sorunlar olarak belirtilmiş ancak bu dengesizliklere karşı politikaların sınırlı kaldığı ve idari kapasitenin güçlendirilmesi önerilmiştir.

2.3.1.2. 2007-2008 Dönemi AB Genişleme Stratejisi

2007-2008 Dönemi AB genişleme stratejilerinde aday ülkelerde, rekabetçi yapının geliştirilmesi, yüksek işsizlik oranlarının düşürülmesi, insani gelişimin ve altyapıların güçlendirilmesinin, bütün bölge genelindeki ana zorluklar olduğu tespitleri yapıldıktan sonra iş gücü piyasalarının, esneklik ile işçi ve işveren güvenliği arasında uyumlu bir bileşim tesis edemediği, kayıtlı şirketlerde ücretlerden alınan vergilerin nispeten yüksek bir oranda seyrettiği vurgulanmıştır.

Bürokrasinin azaltılması, vergi rejimlerinin basitleştirilmesi, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesi, güvenilir arazi kayıt sisteminin sağlanması ve şeffaf özelleştirme prosedürlerinin güçlendirilmesi, ekonomik faaliyetleri canlandıracak ve ekonomideki yüksek düzeydeki kayıtdışılığı azaltacaktır.

Türkiye özelinde, istikrar açısından ilave yapısal ekonomik reformlara ve mali konsolidasyona ihtiyaç duyulduğu belirtildikten sonra, işgücü piyasasının katılığı, işgücünün niteliği, geniş bir kayıtdışı sektör ve sosyal güvenlik sisteminde reform beklentilerinin temel güçlükler olduğu vurgulanmaktadır.

Genişleme stratejisi belgesi eki ilerleme raporu Türkiye Bölümünde ise yasal uygulamaların zaafiyetinden kaynaklanan ve geniş (KE) ve kayıtdışı sektörün, vergi tabanını daralttığı, bunun ise ekonomik politikaların uygulanmasını zorlaştırdığı ve iş atmosferine zarar verdiği açıklanmaktadır.

Kayıtdışılığın kısıtlanmasına yönelik, taraflar arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi önerilmiştir.

2.3.1.3. 2010 yılı Türkiye İlerleme Raporu [151]

Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecinde kaydettiği ilerleme hakkındaki 2010 yılı Raporunda, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği incelenerek

[151] AB Komisyonu tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunulan Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2010-2011ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı, Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/ Ilerleme Raporlari /turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 05.12.2011.

idari kapsasitesi değerlendirilmektedir. Değerlendirmenin yapıldığı 33 müktesabat faslından 16 numaralı vergilendirme faslında, doğrudan vergilendirme konusunda ilerleme kaydedilemediği belirtilmiş, vergi idaresinin güçlendirilmesi, kayıtdışı ekonomi ile mücadele ve gönüllü uyumun artırılması çabalarının sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Raporun 19 numaralı sosyal politika ve istihdam faslında, İŞKUR'un aktif istihdam politikaları ile işsizleri kayıt altına alma çabalarını sürdürdüğü, SGK ve diğer kamu kurumlarının artan işbirliği ve koordinasyonu sayesinde kayıtdışı istihdamla mücadelenin yoğunlaştırıldığı açıklamalarına yer verilmiştir.

Dile getirilen hususlara bakıldığında, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontorl altına alınmasında kurumlararası koordinasyon, idari kapasitenin güçlendirilmesi ve teşvik tedbirleri ile kayıtaltına alma faaliyetlerinin sürdürülmesinin önemi ön plana çıkmaktadır.

2.3.1.4. 2011 yılı Türkiye İlerleme Raporu[152]

2011 yılı İlerleme Raporunun vergilendirme faslında, MB' deki vergi denetim birimlerinin Vergi Denetim Kurulu altında birleştirilmesi ile vergi kaçakçılığı ve vergi dolandırıcılığının azaltılması bakımından etkisini görmek için beklenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Diğer taraftan sıklıkla dile getirilen vergi aflarının vergi uyumu konusunda mükellef duyarlılığını zedelediği noktasındaki ortak görüşe paralel, 25 Şubat 2011 tarihinde yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun ile kamu alacaklarına ilişkin kanun ile, vergi borçları ve bunlardan doğan cezalara ilişkin olarak yeniden yapılandırmanın sürdürülebilir bir vergi tahsilatı mekanizmasını zayıflatarak, orta vadede gönüllü vergi ödenmesi üzerinde olumsuz etkiler yaratabileceği endişesi dile getirilmiştir.

İş Kanununun uygulanması için denetim kapasitesi hâlâ yetersiz olduğu, özellikle küçük işletmelerde ve tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın yaygın olmasının, İş Kanununun etkili biçimde uygulanmasını engellediği vurgulanmıştır.

---

[152] AB Komisyonu tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunulan Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012 ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı, Türkiye 2011Yılı İlerleme Raporu, (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, 05.12.2011.

2.3.1.5. 2006 yılı AB Konsey Kararı

23 Ocak 2006 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı'nın içerdiği ilke, öncelik ve koşullara ilişkin AB Konsey kararında, kayıtdışı nedenleri ve uygulama araçlarına değinilmeden, kayıtdışı ile mücadele için geliştirilen politika araçlarının uygulanması, ekonomik kriter olarak belirtilmektedir.

2.3.1.6. 2008 Yılı AB Konsey Kararı[153]

Katılım öncesi stratejisi kapsamında, Türkiye'ye yardım sağlanması ve özellikle bir Katılım Ortaklığı kurulması kararı gözönünde bulundurarak ekonomik kriterler belirlenmiştir.

Bu kapsamda,

- Vergilendirme faslında; Kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönelik araçları belirlemek ve hayata geçirmek, bilişim teknolojileri sektörü de dahil olmak üzere, vergi idaresini güçlendirmeye ve modernleştirmeye devam etmek ve vergi gelirlerinin tahsilatını artırıp kayıtdışı ekonomiyi azaltmak,
- Sosyal politika ve istihdam faslında; kayıt dışı istihdam analizi yapmak, müktesebatın tüm işgücünün lehine uygulanması amacıyla, bu sorunla yapılacak genel bir eylem planı bağlamında mücadele etmek,

öncelikler olarak belirlenmiştir.

2.3.1.7. Katılım Öncesi Ekonomik Programlar

Türkiye, AB'ye tam üyelik için aday ülke olarak, 26/27 Kasım 2000 tarihli Ekonomik ve Mali İşler Konseyinin talebine istinaden, 2001 yılından itibaren KEP hazırlamakta ve Avrupa Komisyonuna sunmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının koordinasyonunda ilgili bakanlık ve kurumların katkılarıyla hazırlanan KEP, YPK kararıyla kabul edilmektedir. Bu süreçte, KEP hazırlıklarına ilişkin olarak OVP ve kalkınma planları, esas alınmaktadır.

---

[153] Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığı belgesinde yer alan ilkeler, öncelikler ve koşullar hakkında 18.02.2008 tarihli (2008/157/EC) AB Komisyon Kararı.

1. 2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı [154]

2005 KEP'de, maliye politikasının temel amaçları; kamu borç stokunun milli gelire oranını ve kamu açıklarını kalıcı bir biçimde azaltmak, dengeli bir bütçe yapısına ulaşmak, sürdürülebilir büyüme ortamına katkıda bulunmak ve enflasyonla mücadeleyi desteklemek amaçları çerçevesinde vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması yoluyla vergi gelirlerinin artırılması çalışmalarına ve kamu harcamalarında etkinlik sağlanmasına yönelik çalışmalara devam edilecektir.

İşgücünün eğitim ve verimlilik düzeyindeki yetersizlikler, başta kadınlarda olmak üzere istihdam ve işgücüne katılma oranlarının düşüklüğü, özellikle gençlerde olmak üzere işsizlik oranının yüksekliği, çalışma çağı nüfus artış hızının toplam nüfus artış hızından fazla olması ve kayıtdışı istihdamın yaygınlığı başlıca sorun alanlarıdır. Ayrıca, işgücü piyasasının esnek bir yapıda olmaması, arz ve talep uyumsuzluğuna yol açarak mevcut sorunları ağırlaştırmaktadır.

Toplam istihdam içerisinde tarım sektörünün payının %34'e düşmesine rağmen tarım sektöründen ayrılan işgücünün sanayi ve hizmetler sektörlerinde yeterince istihdam edilemeyişi, vergi ve sigorta gelirlerinde azalmaya, işletmeler arasında rekabet koşullarında eşitsizliğe, çalışanlar açısından kötü çalışma koşullarına ve sosyal güvenceden yoksun, kayıtdışı istihdama neden olmaktadır.

İşsizliğin azaltılmasına yönelik, kalifiyeli işgücü için eğitim seviyesinin yükseltilmesi, mesleki eğitim ve işgücü politikasının uyumlulaştırılması, istihdam edilebilirliğin artırılması ve işgücünün niteliğinin yükseltilmesine yönelik aktif istihdam politikaları uygulanması, temel politikalar olarak 2005 programında yer almaktadır.

Programın istihdamla ilgili ana hedefi, işgücünün nitelik ve kapasitesinin artırılması, bu sayede kalifiye işgücünün verimi düşük, ölçek ekonomilerinden yeterince istifade edemeyen ve kayıtlı sektörde kullandığı donanımı

---

[154] YPK' nin 30.11.2005 tarih ve 2005/82 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.

edinemediğinden daha az üretken olan kayıtdışı ekonomiye[155] geçişgenliğini zorlaştırmak üzerine kurulmuştur.

2. 2006 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı [156]

2006 yılında vergi mevzuatının sadeleştirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi, kayıtdışılıkla mücadele gibi öncelikler gözetilerek, yeniden KV oranı % %20'ye düşürülmüş, kurum kazancı üzerindeki vergi yükü %34 seviyesine çekilmiştir.

Ücretliler dışındaki mükelleflerde GV oranları 5 puan azaltılmıştır. 2006 KEP döneminde de, kamu mali dengesinde önemli ölçüde iyileşme kaydedilmesini sağlayan maliye politikasına devam edilmesi benimsenmiş, vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtdışı ekonominin azaltılması yoluyla vergi gelirlerinin artırılmasına ve kamu harcamalarında etkinlik sağlanmasına yönelik çalışmalara devam edileceği, hususları belirtilmiştir.

Kamu gelirleri politikası alanında, gelir idaresinin uygulama, izleme ve denetleme fonksiyonlarını güçlendirmek, vergi sistemini rasyonel hale getirmek ve kurumlar arası işbirliğini geliştirmek suretiyle kayıtdışı ekonomiyi kontrol altına almak, istihdam üzerindeki yüklerin kayıtdışı istihdamın azaltılmasını özendirecek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli olarak düşürülmesi planlanmıştır.

3. 2010-2012 Dönemi Katılım Öncesi Ekonomik Programı[157]

Genel devlet hesaplarının oluşturulması aşamasında, genel devlet gelir ve harcamalarında orta vadeli perspektif olarak, Vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesiyle ilgili çalışmalara devam edileceği, kayıtdışılığın azaltılması, vergi kayıp ve kaçağının önlenmesine ilişkin çalışmalara hız verileceği ilke olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda istikrar ve öngörülebilirliği esas alan adil ve basit bir Gelir Vergisi Kanunu yürürlüğe konulması, hedeflenmiştir.

---

[155] Peter S.Spiro,"Tax Policy and The Underground Economy", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 181.

[156] YPK' nin 30.11.2006 tarih ve 2006/91 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.

[157] YPK 2010/1 sayılı kararıyla kabul edilmiştir.

Kayıtdışılığın istihdam boyutu ile ilgili olarak, işsizliğin ve kayıtdışı çalışmanın azaltılması, kadınların ve dezavantajlı kesimlerin istihdamının artırılması amacıyla esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması özel öneme sahiptir. İşgücü piyasasında esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması amacıyla esnek çalışma biçimlerinin teşvik edilmesi ve sosyal güvenlikle ilişkilerinin güçlendirilmesi, program döneminde eylem başlıkları olarak sayılmıştır.

Bu anlamda, 2010- 2012 dönemi KEP belgesinde, temel olarak kayıtdışılık mücadelesi çalışmalarının kararlılıkla yürütüleceği, denetim kapasitesinin artırılacağı ve vergilemede öngörülebilirlik açısından devam eden reform çalışmalarının diğer bir uzantısı olarak gelir vergisinde de bir değişimin yapılacağı vurgulanmıştır.

4. 2011-2013 Dönemi Katılım Öncesi Ekonomik Programı[158]

2010-2012 dönemi KEP ile çizilen genel ilke ve hedeflerin 2011-2013 dönemi KEP için de korunduğu görülmektedir. Böylelikle, vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesiyle ilgili çalışmalara devam edileceği, kayıtdışılığın azaltılmasına ilişkin çalışmalara hız verileceği ve istikrar ve öngörülebilirliği esas alan adil ve basit bir Gelir Vergisi Kanunu yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir. İlave olarak, 2011-2013 dönemini kapsayacak Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı çalışmalarının sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Kayıtdışılığın istihdam boyutu ile ilgili olarak yaşanan kayıtdışı istihdamın nedensel değişkenlerine ilişkin tespitlere de yer verilmektedir. Tarımsal istihdamda yaşanan artış ve krizle birlikte kayıtlı iş bulamayan bireylerin kayıtdışı sektörlere yönelmesinin, kayıtdışı istihdamın artmasına yol açtığı tespiti ile 2009 yılında kayıtdışı istihdam oranı bir önceki yıla göre 0,3 puan artarak yüzde 43,8'e, tarım dışı sektörlerde kayıtdışılık oranı ise 0,3 puan artarak yüzde 30,1'e yükseldiği ortaya konulmuştur.

Bu süreçte, AB ülkelerinde yaygın olan esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve esnek çalışma biçimlerinin teşvik edilmesi ve sosyal güvenlikle ilişkilerinin güçlendirilmesi ihtiyacı dile getirilmektedir.

---

[158] YPK 2011/1 sayılı kararıyla kabul edilmiştir.

2.3.1.8. Ulusal Programlar

1.2003 Yılı Ulusal Programı [159]

Programda, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi politikasının yeniden şekillendirilmesi amacıyla, Ağustos-2002'de yürürlüğe giren 4760 sayılı "Özel Tüketim Vergisi Kanunu" [160] ile, 16 adet vergi ve fon payı kaldırılarak vergi sistemi basitleştirilmiş ve AB mevzuatına önemli ölçüde uyum sağlanmıştır.

Etkin ve kurumsallaşmış vergi denetimi için gerekli alt yapı oluşturma çalışmaları kapsamında yıllık denetim planları hazırlamak üzere MB düzeyinde "Denetim Koordinasyon Kurulu" oluşturulduğu, kayıtdışı ekonomiyi azaltmak ve vergi denetimini etkin hale getirmek amacıyla, 3 Temmuz 1995 tarihinde sisteme giren vergi kimlik numarası uygulamasının kapsamının genişletilerek, 1 Eylül 2001 tarihinden itibaren, finansal işlemlerde de vergi kimlik numarasını kullanımı zorunlu hale getirildiği, gerçekleştirilen temel ekonomik kriterler olarak vurgulanmaktadır.

Vergi kimlik numarası veya bilinen adıyla tek vatandaşlık numarası uygulamasıyla finansal ve ekonomik tüm işlemlerinin kayıt altına alınması çabalarının, Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede ortak bir veri ambarının oluşturulması ve kurumsal koordinasyonun sağlanması yönünden önemli bir reform olduğuna şüphe yoktur. Temel mücadele strateji belgesi olarak firma ve bireylerin ilerleyen zamanlarda, elektronik bilgi sistemlerine entegre edilerek tüm işlem ve parasal hareketlerinin böylelikle kavranması, modern denetim tekniklerinin gelişimini de hızlandıracaktır.

2. 2008 Yılı Ulusal Programı[161]

19 numaralı "Sosyal Politika ve İstihdam" faslında, Türkiye'deki kayıtdışı çalışmayla ilgili bir analiz yapılması ve müktesebatın tüm iş gücünü kapsayacak

---

159 "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müstesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 23.06.2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı" .

160 Bkz., R.G.:12.06.2002/24783.

161 2008/14481 sayılı "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar. Bkz., R.G.: 31.12.2008/ 27097(5. Mükerrer).

şekilde uygulanması için genel bir eylem planı çerçevesinde bu problemi çözmek için bir plan tasarlanması ve bunun 2009 yılında tamamlanması öngörülen eylem planı kapsamında ele alınması kararlaştırılmıştır.

2.3.1.9. 2007 Yılı Avrupa Toplulukları Komisyon Kararı[162]

Piyasa ekonomi ile ilgili tespitlerin yapıldığı Kararda, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB yolundaki ilerlemelerindeki önemli bir adım olarak , Kopenhag ekonomik kriterlerinin, yani işleyen bir piyasa ekonomisinin[163] ve rekabetçi baskıya karşı koyabilme kapasitesinin yerine getirilmesi öngörülmektedir.

Uygulanabilir bir yasal sistem, serbest fiyatlar ve ticaretin yanında, tam anlamıyla işleyen bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için özel sektörün geliştirilmesi de kilit bir unsurdur. Bu gelişim özel girişimlerin, özellikle de KOBİ'lerin oluşturulması ve geliştirilmesi ile özel sektörün genişlemesini mali olarak destekleyebilen ve dolayısıyla ekonomik büyümede bir katalizör işlevi gören işleyen bir mali sektörün geliştirilmesini içermektedir. Ekonomik işlemler işleyen bir bankacılık ve ödeme sistemi yoluyla gittikçe daha fazla yapıldığı için, mali sektöre olan güven de yine kayıtdışı ekonominin azaltılmasına katkıda bulunmaktadır.

Ekonomik operatörlerin ekonomiye sınırlı erişimi, doğrudan az gelişmiş mali sektör ile ilgilidir. Örneğin mali sektör, ekonomideki arabuluculuk rolünü henüz oynayamamakta ve büyüme için gereken sermayeyi sağlayamamaktadır. Bazı ülkelerde (Türkiye ve Sırbistan) bu durum bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma ve konsolidasyonun hâlâ devam etmesinden kaynaklanmaktadır.

Mali sektörün uzun vadede ekonomik aktörlere, özellikle de mikro işletmeler ile küçük işletmelere, yeni mali ürünler sağlama ve geliştirme ile bölgedeki kayıtdışı ekonominin azaltılmasına katkıda bulunan mali arabuluculuk rolünü etkili bir şekilde oynama kapasitesinin artmış olması; beklenen sonuçlar olarak dile getirilmiştir.

---

162 2007-2009 Çok Yararlanıcılı Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi'nin (MIPD) Temelini oluşturan 29.05.2007 tarih ve 2007/2205 sayılı AB Komisyon Kararı.

163 Avrupa Komisyonu, Ek 2, 08.11.2006 tarihli Genişleme Stratejisi ve Başlıca Güçlükler 2006–2007,COM(2006)649 belgesinde Hırvatistan ve Türkiye işleyen piyasa ekonomileri olarak tanınmaktadırlar.

2.3.2.Ulusal Belgelerdeki Mücadele Anlayışı ve Getirilen İlkeler

Ekonomik birimlerce yayımlanan ulusal plan, program ve performans programları gibi çeşitli resmi belgelerde, alışılmış bir başlık olarak Türkiye'de önemli bir sorun olarak gelişmeye devam eden Kayıtdışı ekonomi konusunda birtakım çözüm önerileri dile getirilmektedir. MB, DPT ve GİB tarafından hazırlanan bu belgelerde, başta vergi mevzuatında olmak üzere yapılması gereken düzenleme ve hedeflere yer verilmektedir.

2.3.2.1. Orta Vadeli Programlar

1. Orta Vadeli Program (2008-2010)[164]

5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"[165]nun 16 ncı maddesine göre, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma sürecinin başlangıcında, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan ve DPT tarafınndan hazırlanan OVP'nin kabul edilmesi gerekmektedir.

Programda, temel ekonomik büyüklükler tespit edilmekte ve bu büyüklüklere göre hedef, ilke ve politikaların ana çerçevesi saptanmaktadır. Kamu açığına bağlı kamu gelirleri politikasının belirlenmesine yönelik, ülke ekonomik göstergelerinin temel değişmezlerden Kayıtdışı ekonomi büyüklüğüne dönük alınacak tedbirler de nihayetinde bu belgede daha ayrıntılı olarak yer almaktadır. Nitekim 2008-2010 dönemini kapsayan Programda da, rekabet gücünün artırılması, ekonomide haksız rekabetin önlenmesi ve kamu finansmanının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedefi doğrultusunda, kayıtdışılığın azaltılması temel amaç belirlenmiş, bu kapsamda başlıklar itibariyle izleyen önlemlere yer verilmiştir:

- Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.

---

[164] Bkz., R.G.: 21.06.2007/ 26559.
[165] Bkz., R.G.: 24.12.2003/25326

• Gerek kayıtdışılıkla etkin mücadele, gerekse yatırımların ve istihdamın desteklenmesine yönelik politikalar çerçevesinde, kamu finansmanının imkan verdiği ölçüde, işlemler ile istihdam üzerindeki vergi ve benzeri yüklerin düşürülmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

• Toplumun tüm kesimlerinin desteklediği bir strateji uygulanacaktır. Toplumsal duyarlılığı artırmak amacıyla toplumun bilgilendirilmesine yönelik faaliyetler artırılacaktır.

• Denetim kapasitesi, beşeri ve teknolojik altyapı yönünden geliştirilecektir.

• Vergi sisteminde ürün izleme sistemi, ulusal marker uygulaması ve benzeri vergi güvenlik müesseselerinin oluşturulmasına ve etkin şekilde uygulanmasına yönelik çalışmalar sürdürülecektir.

• Tüm ithalat kalemleri bazında kaçakçılıkla etkin bir şekilde mücadele edilecektir.

• Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasına yönelik olarak kamu kurumları arasındaki koordinasyon artırılacak ve kayıtlı sistem güçlendirilecektir.

• Sosyal sigorta sistemi, kayıtdışılık önlenerek çalışan nüfusun tümünü kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacaktır.

• Kayıtdışı ekonomiyi ödüllendiren, kamuya olan güveni sarsan, kayıtdışılığı özendiren ve kamu gelirlerinde kayba neden olan, her türlü af ve borç yapılandırılması beklentisinin önüne geçilecektir.

2. Orta Vadeli Program (2010-2012)[166]

Temel amaç ve reform alanları olarak rekabet gücünün artırılması için bu program döneminde, 2009 yılında uygulamaya konulan kapsamlı Kayıtdışı Mücadele Stratejisi Eylem Planı kapsamında kayıtiçi faaliyetler özendirilecek, denetim kapasitesi geliştirilecek, yaptırımların caydırıcılığı artırılacak, kayıtdışılığa karşı kurumsal ve toplumsal mutabakat güçlendirilecektir.

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

[166] Bkz., R.G.:16.09.2009/27351.

kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalara ağırlık verilerek, idarelerin beşeri ve teknolojik altyapısı iyileştirilecektir.

İstihdam piyasası ile ilgili olarak ise ayrıca, istihdamın artırılması ve kayıtdışılığın azaltılması amacıyla, güvenceli esneklik yaklaşımı çerçevesinde esnek çalışma modellerinin teşvik edilmesi, ilave istihdamın kolaylaştırılmasını temin edecek yeni modellerin geliştirilmesi, Programda belirtilmiştir.

3. Orta Vadeli Program (2011-2013)[167]

2011-2013 dönemi OVP'de uygulanacak kamu gelir politikalarının temel amaçlarından biri, ekonomide kayıtdışılığın azaltılmasına katkıda bulunmak ve etkin, basit ve adil bir vergilendirme sistemi oluşturmaktır. Bu çerçevede;

- Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirimi hükümleri, gözden geçirilerek sadeleştirilecektir.
- Yüksek oranda vergilendirilen ürünler başta olmak üzere vergi kayıp ve kaçağını önlemeye yönelik denetimler artırılacaktır.
- Vergi ve diğer mali yükümlülüklerin zamanında ödenmesini sağlamak amacıyla etkin bir tahsilât sistemi oluşturulacaktır.
- Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.
- Vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesiyle ilgili çalışmalara devam edilecektir.
- Vergi uyuşmazlıklarına dair idari yargılama alanında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Öte yandan, Eylem Planının güncellenmesi, kurumsal ve toplumsal mutabakat güçlendirilerek kayıtiçi faaliyetler özendirilmesi, denetim kapasitesi artırılarak yaptırımların etkinliğinin sağlanması ve idarelerin beşeri ve teknolojik altyapısının iyileştirilmesi, kayıtdışılığın azaltılmasına dönük ilkeler olarak yer almaktadır.

---

[167] Bkz., R.G.:10.10.2010/ 27725.

4. Orta Vadeli Program (2012-2014)[168]

2012-2014 dönemi OVP'de de diğer programlarda olduğu gibi kayıtdışılıkla mücadele temel önceliklerden biri olarak yer almıştır. Bu anlamda, adil ve etkin bir vergi sistemi kapsamında yatırımları teşvik ederek bölgesel gelişmişlik farklarını azaltacak, ekonomiye rekabet gücü kazandıracak ve kayıtdışılıkla mücadele edecek şekilde kamu gelir politikalarının şekilleneceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, kayıtdışılık konusunda toplumsal farkındalığı artırmak üzere sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini öngören eylemlerin ağırlık kazanacağı bir dömnüşüm sürecinin başlayacağı da vurgulanmaktadır.

2.3.2.2. Orta Vadeli Mali Planlar

1. Orta Vadeli Mali Plan (2010-2012) [169]

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ve OVP ile ilişkili hazırlanan ikinci doküman OVMP' dir.

5018 sayılı Kanuna göre, MB tarafından hazırlanan OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir.

Bu maksatla hazırlanan OVMP, OVP' de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir.

Belgede, bütçe gelirlerine ilişkin temel politika öncelikleri olarak şu alt başlıklar belirlenmiştir:

- Vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve vergilendirmede öngörülebilirlik esas olacaktır.

---

[168] Bkz., R.G.:13.10.2011/ 23083(Mükerrer)
[169] Bkz., R.G.:18.09.2009/ 27353.

• Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirimi hükümleri, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatı sadeleştirilecektir.

• Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı çerçevesinde kayıtdışılıkla mücadeleye tüm toplum kesimlerinin katılımı sağlanacaktır. Kayıtdışılıkla mücadele amacıyla öncelikle iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatın basitleştirilmesi, kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanarak kurumların teknolojik alt yapısının güçlendirilmesine yönelik faaliyetler sürdürülecektir.

• Vergi kayıp ve kaçağını önlemeye yönelik olarak idari kapasite artırılacak ve vergi denetimleri ile vergi tahsilatında etkinlik sağlanacaktır.

• Vergiye gönüllü uyumun artırılmasına yönelik yasal ve idari düzenlemeler yapılacak ve toplumsal bilincinin geliştirilmesine ağırlık verilecektir.

2.Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013)[170]

OVMP döneminde vergi sistemi etkinlik, basitlik ve vergilendirmede adalet ilkeleri doğrultusunda gözden geçirilecektir. Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirimi hükümleri, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatı sadeleştirilecektir. İstisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle oluşan vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine yönelik çalışmalara devam edilecektir. Ayrıca, AB müktesebatı ile uyum çalışmaları sürdürülecektir.

Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı uygulama tecrübesi ışığında güncellenecektir. Söz konusu Plan kapsamında kayıtdışılıkla mücadeleye tüm kurumların ve toplum kesimlerinin katılımı sağlanacaktır. Kayıtiçi faaliyetler özendirilecek, denetim kapasitesi artırılacak, vergi ve diğer mali yükümlülüklerin tahsilatında etkinlik sağlanacak ve yaptırımların caydırıcılığı artırılacaktır. Kayıtdışılıkla mücadele amacıyla öncelikle iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatın basitleştirilmesi, kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyon

[170] Bkz., R.G.:10.10.2010/ 27725.

sağlanarak kurumların teknolojik alt yapısının güçlendirilmesine yönelik faaliyetler sürdürülecektir.

Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemelere devam edilecektir. Vergi bilincinin geliştirilmesi ve artırılmasına yönelik faaliyetlere ağırlık verilecektir.

3. Orta Vadeli Mali Plan Program (2012-2014)[171]

OVP ile uyumlu bir şekilde, 2012-2014 dönemini kapsayan OVMP'de de kayıtdışılıkla mücadelede vazgeçilmez eylem adımlarından biri toplumsal farkındalığın artırılması ve böylelikle kayıtdışılıkla mücadeleye tüm kurumların ve toplum kesimlerinin katılımının sağlanmasına yönelik çalışmalar, öncelikli olarak belirlenmiştir.

Toplumsal desteğin artırılmsı sürecinde, kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin temel taşları, kayıtiçi faaliyetlerin özendirilmesi, denetimin güçlendirilmesi ve yaptırımların caydırıcılığı sağlanacaktır.

2.3.2.3.2011 Yılı Gelir İdaresi Başkanlığı Performans Programı

5018 sayılı Kanun ile kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamak üzere, tüm kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçmesi öngörülmüş, bu öngörüye uygun olarak, GİB 2010 yılı Performans Programı, 31 Ocak 2010 tarihinde yayınlanmıştır.

Kayıtdışılıkla mücadeleye yönelik, kalkınma planları, hükümet programları, OVP ve OVMP çerçevesinde temel politika ve öncelikleri çerçevesinde, her türlü ekonomik aktiviteyi geliştirmek,kavramak ve gözetlemek amaç edinilmiştir. Bu amaca yönelik olarak, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçerek sektörel dağılımlarını, sebeplerini tespit etmek, vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi için gerekli tedbirleri almak ve mücadele yöntemleri geliştirmek ve vergi ve diğer mali

[171] Bkz., R.G.:13.10.2011/ 23083(Mükerrer)

yükümlülüklerin zamanında ödenmesini sağlamak amacıyla etkin bir cebri tahsilât sistemi oluşturmak hedef göstergeler olarak öngörülmüştür.

2.3.2.4.2009-2011 Dönemi Gelir İdaresi Başkanlığı Performans Programı

GİB 2009-2011 yılları arasını kapsayan performans programında, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle, yüksek kalitede hizmet sunmak ve mükellef haklarını gözeterek toplamak ve böylelikle mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak temel amaçları ekseninde, kayıtdışı ekonomi ile mücadele haritasında temel performans kriterleri ortaya konulmuştur.

"Vergiye Gönüllü Uyumu Artırmak" amacı altında, mükelleflere verilen hizmet kalitesini sürekli iyileştirmek ve yeni hizmet seçenekleri geliştirmek, mükellef işlemlerini basitleştirmek ve standartlaştırmak, toplumun tüm kesimlerinde vergi bilincini artırmak hedefler olarak sıralanmıştır. İkinci temel amaç "Her Türlü Ekonomik Aktiviteyi Geliştirmek, Kavramak ve Gözetlemek" altında, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçerek sektörel dağılımlarını, sebeplerini tespit etmek, vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi için gerekli tedbirleri almak ve mücadele yöntemleri geliştirmek, vergi ve diğer mali yükümlülüklerin zamanında ödenmesini sağlamak amacıyla etkin bir cebri tahsilat sistemi oluşturmak, hedef kriterlerinin altı çizilmiştir.

2.3.3.Stratejik Plan ve Kalkınma Planındaki İlkeler

Diğer ulusal belgelerden ayrı olarak, stratejik plan ve kalkınma planlarında daha ayrıntılı bir politika paketi içinde kayıtdışı ekonominin kayda alınması yolları incelenmektedir.

2.3.3.1.2009-2013 Dönemi Gelir İdaresi Başkanlığı Stratejik Planı

5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerince kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin stratejik

amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek bir zorunluluk haline getirilmiştir.

2009-2013 Stratejik Planının hazırlanmasında, Dokuzuncu Kalkınma Planı, OVP ve MB Stratejik Planı dikkate esas alınmış ve diğer üst normlarla uyum sağlanmıştır.

Plan hiyerarşisi gereğince, temel referans noktası olan üst politika metinleri kapsamında hazırlanan ayrıntılı kayıtdışı ekonomi mücadele planlamasında başlıca politika amaç ve hedefleri belirlenmiştir. Buna göre, "Her Türlü Ekonomik Aktiviteyi Geliştirmek, Kavramak ve Gözetlemek" amacı altında, seçilen hedef kriter ve stratejiler şu şekilde saptanmıştır:

"Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçerek sektörel dağılımlarını, sebeplerini tespit etmek"

Herkesin vergi yükümlülüğünü yerine getirmesi ve böylece vergi yükünün adil dağılımını sağlamak ve kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almak için en etkin tedbirleri almaya artan bir şekilde devam edilecektir. Bu kapsamda vergi kayıp ve kaçağının boyutu ile niteliği çeşitli yöntemlerle düzenli olarak araştırılacaktır. Böylece vergi kayıp ve kaçağının yoğun olduğu sektörler belirlenecek ve sebepleri tespit edilerek gerekli önlemler alınmak suretiyle kayıtdışılığın yaratmış olduğu haksız rekabetin önüne geçilecektir.

Bu hedef kapsamında, vergi açığının düzenli olarak ölçülmesi ile sektörler itibariyle vergi açığının sebeplerinin araştırılması, analiz edilmesi ve raporlanması, stratejiler olarak öngörülmüştür.

" Vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi için gerekli tedbirleri almak ve mücadele yöntemleri geliştirmek"

Mükelleflerin, uyum konusundaki davranış eğilimlerinin belirlendiği ve risk faktörlerine göre denetlenmek üzere seçildiği bir sistem oluşturulacaktır. Bu sistemin oluşturulmasında mükelleflerin beyanlarından ve üçüncü taraf bilgilerinden oluşan veri ambarımız daha da güçlendirilerek etkin şekilde kullanılacaktır. Ayrıca, vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi için denetim kapasitesinin niteliği ve niceliğini artırmaya bu dönemde de devam edilecektir. İncelenecek mükelleflerin seçiminde

kullanılan risk analizine dayalı modelin geliştirilmesi, denetim amaçlı kullanılan veri ambarı kapasitesinin genişletilmesi, denetim elemanı sayısının ve niteliğinin artırılması, donanım ve yazılım sağlanması suretiyle denetim kapasitesinin artırılması, vergi denetimi ilke ve standartlarının geliştirilmesi, denetim performansının ve sonuçlarının düzenli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistemin güçlendirilmesi ile E-ticareti kavramaya yönelik denetim tekniklerinin geliştirilmesi, vergi ceza sisteminin rasyonelleştirilmesi, stratejiler olarak benimsenmiştir.

2.3.3.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013) [172]

Dokuzuncu Kalkınma Planında istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu içerisinde, ekonomide kayıtdışılığın azaltılması gelişme eksenleri bölümünde, kayıtdışı ekonominin azaltılmasına yönelik neden-sonuç analizinin yapılmakta, uygulamaya konulan önlemler ve politika önerilerine değinilmektedir.

Söz konusu Planda, kayıtdışı ekonomi nedenleri, sonuçları, alınan önlemler ve bu önlemlerle ilişkili hedef ve tahminlere yer verilmektedir.

Plana göre kayıtdışı ekonomi nedenleri olarak;

- Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıtdışı ekonominin temelinde, ülkemizde uzun süre yaşanan makroekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek vergi ve prim oranları, idari-mali-yasal yükler,
- Makroekonomik istikrar ve enflasyon konusunda gelişmeler sağlanmasına rağmen, işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, yoksulluk, işsizlik, yolsuzluk ve kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, ekonomide nakit kullanımının gelişmiş ülkelere göre yüksek olması, denetim sisteminin etkinsizliği, kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, sıkça çıkarılan aflar, kayıtdışılıkla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması,

sıralanmaktadır.

---

[172] Bkz., R.G.:01.07.2006/ 26215(Mükerrer).

Bürokrasinin azaltılmasına, enflasyon muhasebesi uygulamasına, gümrük, sosyal güvenlik ve vergi işlemlerinde otomasyona geçilmesine, kaçakçılıkla mücadeleye, fikri mülkiyet haklarının korunmasına ve az gelişmiş illerde istihdamın artırılmasının teşvikine yönelik düzenlemelerin yapılmasına rağmen, kayıtdışılığın boyutu azaltılamamıştır. Nitekim, tarım dışı sektörlerde kayıtdışı istihdam oranı 2001 yılındaki %29 seviyesinden 2005 yılında % 34'e çıkmıştır.

Kayıtdışı ekonomi sonuçları itibariyle;

- Bireyler ve işletmeler arasında haksız rekabetin doğmasına, gelir dağılımının bozulmasına, mükelleflerin vergi ödeme isteğinin azalmasına neden olmaktadır.
- Artan kamu finansman ihtiyacının vergi oranlarının yükseltilerek karşılanması, vergiye karşı direnci artırarak kayıtdışılığı besleyen bir kısır döngü oluşturmaktadır. Ayrıca, kayıtdışı ekonomi, ilk aşamada işletmeler açısından rekabet avantajı yaratıyor gibi görünse de, girdiler üzerinde artan vergi yükü ve düşen emek verimliliği sonucunda uluslararası rekabette dezavantaj yaratmaktadır.

Kayıtdışılığa yönelik önlemlere dair hedef ve tahminler ise Planda şu şekilde yer almaktadır:

- Plan döneminde kayıtdışı ekonominin azaltılmasına yönelik olarak kademeli yapılması öngörülen sosyal güvenlik işveren prim oranı indiriminin etkisiyle düzenlemenin yapıldığı ilk yıllarında sistemin açığında bir miktar artma olacağı, ancak plan döneminin sonunda doğru prim indirimiyle beraber artan kayıtlı istihdamın sisteme ek gelir sağlayacağı ve sistemin açığının azalmaya başlayacağı öngörülmektedir.
- Vergi politikalarının temel amacı; mükellef haklarına saygılı, vergi kayıp ve kaçağını azaltan, mali güç ilkesine uygun şekilde vergi yükünün adil ve dengeli dağıtımını gözeten, kamu giderlerini karşılarken iktisadi etkinliği bozmayan bir vergi sistemine ulaşmaktır. Bu amaçla;

-Vergi kanunları yeniden gözden geçirilerek, mevzuat sadeleştirilecek ve daha etkin ve uygulanabilir hale getirilecektir. Vergi muafiyet ve istisnaları, ekonomik ve sosyal politikalar ile kamu finansmanı imkanları çerçevesinde yeniden değerlendirilecektir.

-Ekonomide karar alıcılar için öngörülebilirliği sağlamak amacıyla vergi düzenleme ve uygulamalarında istikrar sağlanacaktır.

- Mükelleflerin gönüllü uyumunu artırmaya yardımcı olacak şekilde mükellef haklarına yönelik düzenlemeler yapılacaktır. Vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtdışı ekonomi ile mücadele sonucunda oluşacak ilave kaynaklar, işlem vergileri başta olmak üzere vergi oranlarının ve sosyal güvenlik primlerinin indiriminde kullanılacaktır.

• Güçlü bir denetim ve takip sistemi kurularak, reel sektördeki kayıtdışılık asgari düzeye indirilecek, kayıt altına girmek kolaylaştırılacaktır. İş ortamının serbest piyasa kurallarına göre işlemesini ve saydamlığı teminen yolsuzlukla ve organize suç faaliyetleriyle etkin mücadele edilecek ve nüfuz kullanımı önlenecektir.

• Güçlü bir toplumsal ve siyasi irade ile toplumun tüm kesimlerinin katıldığı kapsamlı bir mücadele stratejisi oluşturularak kayıtdışılıkla mücadele başlatılacaktır.

• Kayıtdışı işletme, kişi ve çalışanların kayıt altına alınabilmesini teminen kayıtlı sistem güçlendirilecektir. Bu amaçla, idari-mali ve yasal yükümlülükler bütçe imkanları doğrultusunda kademeli olarak azaltılacak, başta KOBİ'ler olmak üzere kayıtlı işletmelere yönelik finansman olanakları artırılacak, iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuat basitleştirilerek bürokratik formaliteler azaltılacak, işletmelerin kurumsallaşması teşvik edilecek, kayıtlı işletme ve bireylere yönelik kamu hizmetleri iyileştirilecek, iş ve işgücü piyasasında esneklik artırılacaktır. Kayıtdışı sektörle mücadelede aktif rol oynayan kurumlar arasında etkin işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.

• Kayıtdışı ekonomiyi ödüllendiren, kamuya olan güveni sarsan ve kayıtdışılığı özendiren her türlü af ve borç yapılandırılması beklentisinin önüne geçilecektir.

• Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini önlemeye yönelik olarak; tüm tüzel kişilikleri içeren tek numaraya dayalı bir bilgi sistemi oluşturulacak, ticari defterler elektronik ortamda tutulacak, e-ihale, elektronik fatura ve elektronik ödeme sistemleri geliştirilecek, mali işlemler ve tapu kayıtlarına ilişkin veri tabanları oluşturulacak, ödemelerde nakit kullanımını azaltacak tedbirler geliştirilecektir.

Kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanarak denetim ve izleme mekanizmaları etkinleştirilecektir.

- Denetimlerde etkinliğin sağlanması amacıyla kamu idarelerinin uygulama kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalara ağırlık verilerek, idarelerin beşeri ve teknolojik altyapısı iyileştirilecektir.
- Vergi alanında yapılacak düzenlemelerin yanı sıra günlük ticari faaliyetleri düzenleyen ticaret hukuku gibi özel hukuk alanlarında da yapılacak düzenlemeler kayıtdışı ekonomi ile mücadeleyi destekleyecektir.
- İnsanların kayıtlı ekonomi içinde yer almalarını özendirecek ve kayıtdışı ekonominin zararlarını anlatacak bilgilendirme faaliyetlerine hız verilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEYİ OLUMSUZ ETKİLEYEN TEMEL UNSURLAR

3.1.MÜCADELEYİ OLUMSUZ ETKİLEYEN YAPISAL SORUNLAR

Ekonomik sorunlarla mücadele etme ve uzun vadeli sonuçlar elde edilebilmesi için organizasyon yapısının buna uygun tasarlanması gerekir. Kayıtdışı ekonomi mücadelesi konusunda yeterli olmayan bir kurumsal yapı, çözüm önerileri ne kadar nitelikli olursa olsun sürecin işlerliğini geciktirecektir. Mevzuat düzenlemelerindeki boşluklar, merkezi idarenin denetim fonksiyonunun yetersizliği, toplumsal güven kaybı gibi diğer yapısal sorunlar da çözüm sürecini engelleyecektir.

3.1.1.İdari Yapılanma Noksanlıkları ve Uygulama Sorunları

Vergi idarelerinin en önemli görevi, kamu harcamalarının gereksinimi için gerekli olan planlanmış vergi gelirlerini toplamaktır. Çoğunlukla vergi kanunlarına göre ödenemesi gereken verginin potansiyel miktarı ile fiili olarak toplanan vergi miktarı arası fark olarak ifade edilen vergi boşluğu (tax gap), yetersiz idari yapılanma ve kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinden kaynaklanan vergi erozyonuna bağlı gelişmektedir.

Vergi idaresinin, yeterli ve deneyimli vergi toplama ofisleri oluşturması, bu ofisler için gerekli insan kaynağı planlaması yapması, vergi kaynaklarına ulaşımda bilgi teknoloji sistemlerini kurması, vergi mükelleflerinin denetimlerini planlama ve düzenli kontrol eylemlerini gerçekleştirmesi, vergi mükellefleri ile idare arasındaki sorunlara çözüm üretmesi gerekmektedir.

Pratik uygulama sonuçları, yetersiz ve zayıf vergi idarelerinin kayıtdışı ekonomi faaliyetleri ve vergi kaçakçılığı için uygun koşulları hazırladığını kanıtlamaktadır. Kastedilen güçlü vergi idaresi prototipi, vergi mevzuatının çok ve karışık olmasından ziyade vergi uyumsuzluğunu giderecek, firma faaliyetlerini

kıskaca almayacak ve rüşvete/yolsuzluğa neden olmayacak tarzda örgütlenmesinden geçmektedir.[1]

Aksi aşırı güce ve bürokratik yapılanmaya sahip idareler, vergi uyumunu sağlama ve kayıtdışı faaliyetleri kapsama amacından ziyade vergi tabanının aşınması ve bozulmasına yol açabilecektir.

Öte yandan vergi idaresi reformu, büyük oranda hükümetlerin politik iradesine, hızlı ve radikal değişiklikler yapabilme kapasitesine bağlıdır.

3.1.2.Teşkilatlanma ve Yapısal Etkenlerin Oluşturduğu Zaafiyet

Sosyal güvenlik alanında yapılan en önemli reformlardan biri, T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur tarafından yerine getirilen sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanmasıdır.

5502 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu" [2] ile sosyal güvenlik sistemi tek çatı altında birleştirilmiş böylelikle, tek yapı ile eşgüdüm sağlanması, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kolay erişilebilir, tam otomasyonlu bir yapı kurulması, işlem sürelerinin kısaltılması ve kademeli olarak eşanlı hale getirilmesi, hizmete erişimin kolaylaştırılarak en uç hizmet biriminden tüm hizmetlerin gerçekleştirildiği bir sistem kurulması gibi iyileştirmeler sağlanabilecektir.

2006 yılında kurulan bu yapının henüz bilgi işlem sistemlerini tam olarak kuramaması, üç farklı kültür ve yapıda kurumun birleşmesine bağlı doku uyuşmazlıkları, etkin bir personel sisteminin yerleştirilememesi, sürekli değişen idari yapısı, doğal olarak kayıtdışı istihdam alanında da yeterli mücadeleyi gündeme getirememiştir.

Bundan sonraki süreçte, idari yapılanmanın tamamlanarak, kurumun ana fonksiyonlarından biri sosyal güvenliğin dengeli ve sağlıklı işleyişi için kayıtdışı istihdamın kontrol ve denetim süreçlerine odaklanması lazımdır.

---

1 Viktor Trasberg, "Tax Administration and Shadow Economy in EU New Members", **Societa İtaliana di Economia Pubblica**, University of Tartu Estonia Working Paper, April 2004, p.4-7.

2 Bkz., R.G.:20.05.2006/26173.

Gelir idaresi ayağında ise yeniden teşkilatlanma, 2005 yılında 5345 sayılı "Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"[3] ile gerçekleştirilmiştir. Böylelikle, Gelirler Genel Müdürlüğü şeklinde yapılanan teşkilat MB' ye bağlı genel bütçeli ayrı bir kurum olarak yapılandırılmış, kurumda başkan yardımcıları ve bunlara bağlı daire ve grup başkanlıkları ihdas edilerek merkezi yapı, kadro yönünden desteklenmiştir.Yeni teşkilatlanmaya bakıldığında, taşra teşkilatları ve çekirdek birimleri vergi daireleri özelinde, güçlendirme ve geliştirme odaklı bir anlayışın bulunmadığı görülmektedir. Yasal düzenlemenin merkezi otoriteyi güçlendirme yönü, taşrayı yeterli kapasiteye kavuşturma anlayışı ile desteklenememiştir. Doğal olarak vergi dairelerinin mükellefi tespit etme yani kayıtdışı ekonomi faaliyetleri ile doğrudan birebir ve etkin mücadele edebilmesinde önemli bir aşama kaydedilememiştir.

Diğer önemli bir sorun, kayıtdışı ekonomi ile mücadele anlayışının politik düzlemde yeterince karşılık bulamaması ve kayıtdışılığın sosyo-ekonomik sisteme yaptığı düşünülen olumlu katkılar nedeniyle bugüne kadar kurumsal bir mücadele platformunun da oluşturulamamasıdır.

Bilinen tek kurumsal birim, GİB merkezindeki kayıtdışı ile mücadele şube müdürlüğüdür. Teşkilatlanma zaafiyeti de buradan kaynaklanmaktadır. Sistem, sadece kayıtlı, yasalara uygun hareket eden ve resmi mükelleflere yönelik hizmet üretme anlayışından hareket ettiğinden, sistem dışında kalanların yasal zemine çekilmesine yönelik de özel bir çaba veya birime ihtiyaç hissedilmemiştir. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin, konjonktürel bir politik yaklaşım yerine devlet politikası hüviyeti altında sürekli yapısal bir form içerisinde sürdürülmesi kaçınılmazdır.

3.1.3. Vergi Teşvikleri- Kayıtdışılık İkilemi ve Analizi

Kayıtdışı ekonominin yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı tartışıldığı üzere temel iki bölümden oluştuğu, bu bölümlerden birinin yasal ancak iradi olarak devletin ve ilgili otoritelerin bilgisi dışında gerçekleşen faaliyetler olduğu dile getirilmiştir. Aslında bu bölüm içerisinde, mükelleflerin iradi yani kendi kararları ile vergi ve diğer yasal yükümlülük/zorunluluklardan kurtulma amacıyla yöneldikleri kayıtdışı

[3] Bkz., R.G.:16.5.2005/ 25817.

ekonomi faaliyetlerinin, diğer bir yönünü de devletlerin kendi iradeleriyle değişik sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşmada kullandıkları ve vergi harcaması olarak adlandırılan vergi dışı alanlara sıklıkla rastlanabilmektedir.

Belirli sosyal, ekonomik ve idari politika amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla sağlanan vergi desteği/teşviği, bütçe hukukunda kullanılan terimle vergi harcaması kavramı[4]; en genel anlamda "standart vergi sisteminden" sapmalar olarak tanımlanabilir. Vergi teşvik mekanizmalarının altında, yüksek vergi oranlarına bağlı aşırı vergi yükünün azaltılması ve böylelikle işletme faaliyetlerinin bu vergi takozu engelinden kurtarılması gelmektedir.

Türk vergi sisteminde de, devletin iradi ve yasal olarak vergilememe hakkını kullandığı vergi kanunlarında, yaklaşık 600 maddede, vergi kanunları dışında kalan kanunlarda da 138 adet vergi harcaması ya da kamu gelirlerinden vazgeçilen gelir kalemi bulunmaktadır.

Bu rakamsal istatistiklere dahil olmayan ancak vergi kaybına yönelen, vergi ertelemesi niteliğindeki vergi tecillerini, vergiyi tamamen veya kısmen ortadan kaldırma yetkisi ile donatılmış uzlaşma müessesesini, sel, deprem gibi doğal afetlere bağlı vergi alacaklarının terkini müessesesi gibi duruma bağlı özel uygulamaları da göstermek mümkündür. Ancak bunlar, bütçe hukuku anlamında vergi harcaması içerisinde yer almamakta ve dolayısı ile resmi olarak bütçe tasarılarına eklenememektedir.

2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli olarak TBMM' ye sunulan Vergi Harcamaları Raporunda, üç yıllık vergi türleri itibari ile yapılan tahmin, 2009 için yaklaşık 14 milyar 684 milyon TL tutarında öngörülen vergi harcamasının, 2011 döneminde artan bir ivme ile 17 milyar 94 milyon TL'ye çıkabileceğini göstermektedir.

---

[4] 5018 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde, bütçe kanununda vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirlerinin yer alacağı hükme bağlanmıştır. Maddede aynen," Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır." düzenlemelerine yer verilmektedir.

İstatistiklerden de görüldüğü gibi, vergi türü bazında vergi harcaması rakamları (Tablo 18), 2009-2011 bütçe gelir tahminleri içerisinde yer alan vergi kalemleri (Tablo 19) ile mukayese edildiğinde, GV bazında, % 20,65, KV bazında % 9,14, KDV bazında % 0,93, ÖTV bazında % 0,55 toplamda ise ortalama % 6,69'lük bir payın kayıtdışı gelir rakamı olarak bırakıldığı görülmektedir.

Tablo 18: Vergi Türleri İtibari ile Toplam Vergi Harcaması Tahminleri

Vergi Türü /Yıllar	2009	2010	2011	Toplam
GV	9.729.876.052	10.840.962.250	11.925.058.475	32.495.896.777
KV	2.439.580.243	2.162.631.971	2.378.895.168	6.981.107.382
KDV	857.742.605	689.158.973	758.074.870	2.304.976.448
ÖTV	260.416.838	290.364.774	319.401.252	870.182.864
Toplam	**13.287.615.738**	**13.983.117.968**	**15.381.429.765**	**42.652.163.471**

Kaynak: MB, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü.

Tablo 19: Temel Vergi Türleri İtibari ile Bütçe Gelir Tahminleri

Vergi Türü /Yıllar	2009	2010	2011	Toplam
GV	46.598.274.000	52.209.289.000	58.499.289.000	157.306.852.000
KV	22.611.359.000	25.334.049.000	28.383.045.000	76.328.453.000
KDV	72.655.683.000	81.686.533.000	91.853.823.000	246.196.039.000
ÖTV	49.551.716.000	52.414.475.000	55.335.043.000	157.301.234.000
Toplam	**191.417.032.000**	**211.644.346.000**	**234.071.200.000**	**637.132.578.000**

Kaynak: MB, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü.

Vergi harcamasında ilk sırada GV'nin yer almasının gerekçesi olarak, bir yandan GVK' ye bağlı istisna ve muafiyet kalemlerinin fazlalığı, diğer yandan bireysel vergi mükelleflerine aşırı vergi yükünden kısmen nefes aldıracak düzenlemeler ve toplumun alt gelir gruplarına vergi yoluyla yapılan sosyal transferler şeklinde bir açıklama getirmek mümkündür.

Vergi harcamaları ile ilgili olarak başta nasıl tanımlanacağı olmak üzere; her bir vergi türü açısından ayrı ayrı ortaya konulması gerekecek "referans vergi yapısı"nın ne olduğu, hangi düzenlemelerin bu yapının bir parçası olduğu gibi temel sorunlar bulunmaktadır. Sorunların, uluslararası kabul görmüş bir kurallar bütünü içerisinde açıklığa kavuşturulamamış olması, nesnel uygulamalar yapılmasını güçleştirmektedir.[5]

(2007-2013) dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında**,** Vergi muafiyet ve istisnalarının, ekonomik ve sosyal politikalar ile kamu finansmanı imkanları çerçevesinde yeniden değerlendirileceği belirtilmiştir.

Böylesine bir çalışma ise "vergi mevzuatının derinliklerinde gömülü" bazı vergi harcamalarının "harcama limiti olmayan doğrudan bir harcama kalemi" olarak yıllar boyunca ve herhangi bir şekilde tekrar gözden geçirilmeden "sanal bir sonsuzluk içinde sürüp gitmesine" engel olabilecektir.[6]

Vergi harcamalarının mali sonuçlarının bütçe kanununa dahil edilmesinin iyi yönetim hedefine büyük bir katkı sağlayacağı, mali politikaların oluşturulması ve sonuçları hakkında kamuoyunda daha yetkin tartışmalara neden olacağı, hükümetleri mali politikaların uygulanması konusunda daha sorumlu kılacağı ve bu nedenlerle makroekonomik politika ve tercihlerin kamuoyunca daha iyi anlaşılacağı ve inanırlılığının güçlendireceği[7]ortadadır.

Öte yandan vergi teşviklerinin gerek nitelik ve gerekse nicelik büyüklüklerinin vergi kanunları içerisindeki artan büyüklüğü, kayıtlı ancak vergileme dışında bir mükellef kitlesi oluşturmaktadır. Böylelikle teşviklerden yararlanan mükelleflerin sağladığı rekabet üstünlüğü, kar maksimizasyonu ve şirket değerliliği gibi konularda paydaşlarından önemli farklar elde etmesi gibi çarpık bir görüntü de oluşabilecektir.

Böyle bir değerlendirme sürecinde, kamu iradesiyle oluşturulan vergisiz alanların, cazibe merkezleri olarak bu alandan yararlanma isteklerini artırması ve mükelleflerin ayrıcalıklar kapsamına girme amaçları kaçınılmazdır.

---

5 Hasan Halil Gönül**,** "Vergi Harcamaları-II", **Yaklaşım**, Sayı: 2002/4, s. 70.

6 Gönül, **A.e.**

7 IMF tarafından düzenli yayımlanan, The Code of Good Practices on Fiscal Transparency ilkeleri.Bkz., Gönül, **A.e.**

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele edilirken bir başka gedik olarak kayıtlı mükelleflerin kayıtlı ancak kayıtdışı kalmaları gibi ironik bir durumda kalmalarını ortaya çıkartacaktır. Kaldı ki teşviklerden yararlanamayan mükelleflerin, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri bir tercih olarak ortaya koymaları ve vergi sistemi çarpıklıklarının önlenmesinde kendi vergi ahlaklarını oluşturmaları, beklenmesi gereken bir algılama olacaktır.

Sonuç olarak, idarelerin belli amaçlar çerçevesinde ortaya koydukları ve siyasi bir tercihi yansıtan vergi harcaması alanlarının, öncelikle rasyonel bir şekilde analiz edilerek kayıtdışı ekonomi mücadele stratejisine zarar vermesi önlenmeli ve rasyonel, mantıklı ve izah edilebilir tarzda gerçekleşecek vergi harcaması için referans bir yapı ortaya konulmalıdır.

Vergi ödevi konusunda mükellefler bilinçlendirilirken ve vergi ahlakı edinmeleri temin edilmeye çalışılırken, vergi ahlakına orantısız şekilde zarar verecek eylem ve hukuki düzenlemelerin sadece ve sadece kayıtdışı ekonomi gelişimine olumlu katkı yapacağı uzak bir ihtimal değildir. Öyleyse, üzerinde toplumsal mutabakat sağlanması gereken, hangi kesimlere neden, ne kadar ve nasıl vergi teşviki sağlanması gerektiği, ölçütlerin ne olması gerektiği konularının kapsamlı bir plan olarak ortaya konulması ve toplumsal desteğin güçlendirilmesi olacaktır.

Bu bağlamda, teşvik tedbirleri veya vergi harcamalarının her somut olay bazında ele alınıp değerlendirilmesi ve sosyal refah devletinin planlı kalkınmayı sağlama hedefi çerçevesinde uygulanması[8], sağlanabilecektir.

3.1.4.Denetimsizlik Mekanizmasının Sisteme Katkısı

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele yürütülürken temel mesele, vergi idaresinin mükelleflerin yeterli teşvik sistemlerine rağmen kayıtdışı kalma yönündeki iradelerini kontrol edebilecek, önleme ve cezalandırma kapasitesini güçlendirmek noktasında düğümlenmektedir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerin tespiti ve mükelleflerin yakalanma ve denetlenme olasılığı üzerinde yapılan 2007 yılı GİB araştırmasında, vergisini hiç ödemediği halde yakalanmayan insanlar olduğu noktasındaki inancın %70'lerin

---

[8] Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, **Vergi Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, 16.Bası, Ankara, 2008, s.56.

üzerinde seyretmesi[9], bir anlamda denetim işlevine duyulan güvensizlik ve denetim kapasitesinin yetersizliğini de işaret etmektedir.

Şöyle ki, GİB'in denetim kapasitesi incelendiğinde, Türkiye'de her bin kişiye 0,6 denetim personeli düşerken, bu sayı Fransa'da 1,3, İngiltere'de ise 1,5'tir.[10]

Aynı doğrultuda, uluslararası karşılaştırmalarda da Türkiye'nin vergi ile ilgili alanlarda görevli personel sayısına göre denetim elemanı sayısında 2010 yılına gelindiğinde kısmi bir iyileşme olmasına karşın oldukça gerilerde olduğu açıkça görülebilmektedir (Tablo 20).

Bürokratik işlemlerin nispeten yoğun olduğu ülkemizde toplam personel sayısının 2004 yılından itibaren yürürlüğe konulan e-vergi idaresine geçiş projeleri ile düşüş göstermesine paralel denetim elemanı sayısının artabileceği de göz önüne alınmalıdır.

---

9 GİB, **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı**, s.23.

10 Deloitte, **a.g.e.**, s.19.

Tablo 20: Denetim Elemanı Sayısı ve Toplam Personele Oranı [11]

Ülke	Toplam Personel	Denetim Elemanı Sayısı	
		Sayı (2004 Yılı)	Toplam Personele Oranı
Australia	20.645	6.980	33,8
Austria	5.331	2.631	49,3
Canada	37.323	10.188	27,3
Czech Rep	15.077	3.289	21,8
Denmark	9.826	3.321	33,8
Finland	6.305	732	11,6
France	76.208	5.865	7,7
Hungary	9.399	3.881	41,3
Ireland	6.400	1.985	31
Italy	34.677	13.362	38,5
Japan	56.239	38.466	68,4
Korea	17.023	4.489	26,4
Mexico	26.737	8.202	30,7
Netherlands	26.000	9.450	36,3
New Zealand	3.179	1.100	34,6
Norway	6.058	1.333	22
Portugal	11.560	1.500	13
Slovak Rep	6.097	1.867	30,6
Spain	27.415	4.994	18,2
Sweden	10.851	3.526	32,5
Switzerland	1.000	330	33
Turkey	39.943	4.279	10,7
Turkey[12]	**41.571**	**4.800**	**11,5**
UK	73.863	10.238	13,9
USA	98.735	17.874	18,1

Kaynak: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series

İdarenin denetim işlevinin yetersizliği, vergileme sisteminden arındırılan otokontrol veya güvenlik önlemleri ile birleştiğinde, olumsuz sonuçlarının etkisi daha da artmaktadır.

---

[11] Gürbüz, **a.g.m.**, s.264

[12] 2010/Haziran dönemi itibariyle, VUK hükümlerine göre vergi incelemesine yetkili olan unvanlar dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Denetim yetersizliği ile güvenlik önlemleri arasındaki negatif korelasyonda, denetim yetersizliği karşısında sistemin kendini koruması için güvenlik önlemlerinin bir o kadar artması kaçınılmaz olmaktadır. Bir bakıma güvenlik önlemleri, vergi toplamada idarenin yetersiz kapasitesini örtmektedir. Olması gerekene bakıldığında, güvenlik önlemlerinin beyana dayalı bir vergileme rejiminde az ama etkin uygulanması kaçınılmazdır.

Bu tespitlere karşın, nezdinde vergi incelemesi yapılacak olanların seçilmesi ve belirlenmesi yöntemlerindeki belirsizlik, vergi incelemesine tabi mükelleflerin vergi adaletinin sağlanması açısından hangi sürelerle incelemeye alınacağının net olarak yasallığa kavuşturulmamış olması, belli grup ve kişilerin üzerindeki kamu gücünün vergi yoluyla kullanımında ciddi sıkıntı ve tartışmalara neden olmaktadır.

Bu yöntem yerine mükelleflerin büyüklükleri dikkate alınarak yapılacak objektif sınıflandırma ve kıstaslar dahilinde incelenme sürelerinin yasal güvenceye kavuşturulması, gerek mükelleflerin hukuki güvenliği ve gerekse kamunun Anayasada ifadesini bulan vergi gelirlerini toplama hakkının tam ve zamanında yerine getirilip getirilmediği konusundaki güvenliğini de test edecek bir ilke ortaya koyabilecektir.

Son olarak 6009 sayılı Kanunla vergi inceleme müessesesinde önemli değişiklikler getirilmiş ve çağdaş vergi uygulamalarının uzantısı olarak mükellef hakları konusunda ciddi iyileşmeler öngörülmüştür.

Vergi incelemelerinin yapılmasında incelemenin başladığı tarihin açık olarak belirlenmesi, incelemenin vergi mevzuatına uygun şekilde yürütülmesi ve öngörülebilir bir süre içerisinde tamamlanması mükellef haklarının vazgeçilmez unsurlarındandır. Diğer taraftan, düzenlenen vergi inceleme raporlarının işleme konulmadan önce yetkili komisyonlar marifetiyle değerlendirilmesi suretiyle bunların vergi mevzuatına uygunluğunun sağlanması amaçlanmaktadır.

Vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların vergi kanunlarıyla ilgili kararname, tüzük, yönetmelik, genel tebliğ ve sirkülerlere uygun olarak vergi inceleme raporu düzenlemelerinin sağlanması, denetim sisteminin tamamlayıcı unsurları olarak kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisini olumlu etkileyecektir.

Diğer önemli bir nokta ise artan denetim işlevi ve kontrol mekanizmalarının suçluyu bulma ve cezalandırma fonksiyonundan ziyade gönüllü vergi uyumuna

yöneltecek bir danışma ve teşvik etme işlevine büründürülmesi, önemli bir zihniyet dönüşüm projesi hüviyetindedir.

Özellikle vergi kanunlarının yanlış uygulanmasına bağlı kasıtlı olmayan veya görüş farklılıklarına bağlı hatalı uygulamaların tespiti halinde, mükellefe bu durumu izah veya düzeltme şansının verilmesi ve cezai müeyyidelerin ilk planda önerilmemesi, vergi ahlakının yerleşmesi ve gönüllü vergi uyumuna da katkı yapabilecektir.[13]

Kaldı ki denetimde amacın, kayıtdışı veya hatalı işlemlerin tespit edilerek mükellefin tamamen bertaraf edilmesinden ziyade, vergi sistemine uyumunu sağlayacak yol gösterici ve bilgilendirici olması vasfı, modern ve mükellef odaklı bir anlayışla cezai müeyyidelere başvurmadan daha etkin işleyebilecektir.

3.1.5.Kayıtdışılığı Besleyen Yapısal Diğer Faktörler

Kayıtdışı ile mücadelede ve kayıtdışını önlemede toplumsal değer yargıları büyük önem taşımaktadır. Aynen yolsuzlukla mücadelede olduğu gibi kayıtdışılığın doğmasını ve büyümesini engelleyen en önemli faktörlerden biri "peer pressure" olarak adlandırılan çevre baskısıdır. Bu çevre baskısının oluşabilmesi için toplumun ahlaki değerlerinin kayıtdışını dışlaması ve bu dışlamanın da bir toplumsal norm haline gelmesi şarttır. Böyle bir toplumda çevre baskısı kendinden dengeleyici bir rol oynayacak ve kayıtdışılığın büyümesini engelleyecektir.

Türkiye'de sosyal bilincin doğru bir şekilde gelişememesinin en önemli nedenlerinden biri, kronikleşmiş bir sorun olan kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanamaması ve takiben vatandaşlarla devlet arasında bir güven eksikliğinin var olmasıdır.

Vatandaş ile devlet arasında varolan güven eksikliğinin sosyal bilince ve dolayısıyla da kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne olan etkisini gösterebilecek en iyi örnek, Türkiye'deki vergi kaçağı ve bu kaçağın nedenleridir.

---

[13] Lars P.Feld, Bruno S. Frey, "Illegal, Immoral, Fattening or What?: How Deterrance and Responsşve Regulattion Shape Tax Morale", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 33.

Toplumdaki genel kanının bu doğrultuda olması sonucunda ise vergi ödemeyen bir kişiye çevre baskısı uygulanamamakta ve çevre baskısı kalktığı oranda ters ahlaki eğilim güç kazanmaktadır. Yolsuzluk ile mücadele alanında olduğu gibi kayıtdışı ile mücadele alanında da çevre baskısını yaratan normatif ahlaki değerlere sahip kritik bir kamuoyu çoğunluluğunun bulunmaması, vergi kaçırmanın toplumsal bir norm olarak tanımlanmasına ve meşruiyet kazanmasına neden olmaktadır.[14]

Vergi ahlakı ile ilgili yapılan değerlendirmeler, olgunun sosyolojik boyutuna işaret etmekle beraber, pragmatik sonuçlar, kayıtlı firmaların kayıtdışı ekonomi faaliyetleri nedeniyle piyasadan çekilmeleri sonucunu doğuracak bir ekonomik yapının da önem kazanabildiğini göstermektedir.

Kayıtlı ekonomi ölçeğinde üretim seviyesine ulaşan kayıtdışı sektör, sıkı rekabet koşullarının olduğu piyasalarda, yeterli vergi teşvik veya indirimleriyle beslenmeyen kayıtlı sektör faaliyetlerini oldukça daraltabilecektir.[15] Dışlama etkisi denilen bu süreçte, devletin bir takım düzenlemelerle kayıtlı firmalar üzerindeki baskıyı hafifletmesi ve diğer taraftan kayıtdışı faaliyetleri kontrol altına alacak eyleme girişmesi gerekecektir.

3.2.KAYITDIŞILIĞI DOĞRUDAN-DOLAYLI BESLEYEN PRATİK FAKTÖRLER

Kayıtdışılık olgusuyla mücadele edilirken sadece yasal düzenlemelerle yoluyla başarı elde edilmesi düşünülemez. Halen yürürlüğü devam eden ve olumlu yansımaları olması gereken bir takım düzenlemeler de uygulamadan kaynaklanan problemler nedeniyle istenilen sonuçları verememektedir.

Yeminli mali müşavirlerin de içinde yer aldığı meslek mensuplarının vergileme ve diğer mali yükümlülüklerin doğru ve tam yerine getirilmesinde önemli bir aracılık fonksiyonu üstlenebilecekleri ortadadır.

Diğer önemli bir başlık, mevzuatta yer alan bazı olumlu düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasıdır. Asgari vergileme, güvenlik ve otokontrol müesseselerinin sistemden ayıklanması, devletin vergi toplama işlevini önemli

---

14 Deloitte, **a.g.e**., s.13

15 Adem Kalça, "Sosyalist ve Kapitalist Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım.", **İktisat İşletme ve Finans**, Nisan 1997, s.50.

ölçüde sekteye uğratmaktadır. Toplumsal vergi ahlakının yeterince gelişmemesi ve bürokratik engeller, bu süreci daha da sağlamlaştırmaktadır.

3.2.1.Yeminli Mali Müşavirlik Kurumunun Sisteme Yansımaları

Mükellef davranışlarını belirleyen vergi aracıları, mükelleflerin ödeyecekleri vergi üzerinde görüş sunan ve yönlendirmede bulunan kişi ve kurumlardır. Vergi aracılarının bu önemli rolleri nedeniyle, devletin yeterli denetim, gözetim ve kontrol görevlerini yerine getirmemesi, artan rekabet ile mükellefine " en az vergi ödetme" anlayışına dönüşmeye başlamaktadır. [16]

Çok bilinen bir örnek, Amerikada ortaya çıkan ve muhasebe hileleriyle bilinen Enron Firması Skandalı ve bu skandalda vergi aracısı konumundaki Arthur Anderson firmasının fiilleri, buna karşın kontrol ve denetim açıkları[17], sürece katkı yapan hatalar zinciri olarak belirginleşmektedir. Bu ve benzeri olaylar, vergi aracılarının Türkiye uygulamasında ise yeminli mali müşavirler başta olmak üzere meslek mensuplarının aslında, mükelleflerin vergi yasalarına uyumu konusunda son derece etkin ve vazgeçilmez önem ve yetkilerinin olduğunu kanıtlamaktadır.

3568 sayılı "Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu"[18] ile genel çerçevesi çizilen, işletmelerde faaliyetlerin ve işlemlerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde işleyişini sağlamak, faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililerin ve resmi mercilerin istifadesine tarafsız bir şekilde sunmak ve yüksek mesleki standartları gerçekleştirmek amaçlı oluşturulan yeminli mali müşavirlik mesleğinin süphesiz başta vergi denetimi olmak üzere birçok alanda önemli fonksiyonlarrı yürüttükleri görülmektedir. Bilhassa meslek mensuplarının vergi idaresi ile mükellefler arasında bir köprü vazifesi gördükleri[19] veya görebilecekleri, vergi kaybı boyutuyla kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin önlenebilmesinde önemli bir işleve sahip olabileceklerini kabul etmek gerekir.

---

16 Nazmi Karyağdı, "Mükelleflerin Vergi Yasalarına Uyumunda YMM' lerin ve SMMM' lerin Rolü", **Yaklaşım**, Sayı: 206, Şubat 2010, s.28.

17 Karyağdı, **a.g.m.**, s.30.

18 Bkz., R.G.:13.6.1989/20194.

19 Bilen, **a.g.m.**, s.114.

Güncel TÜRMOB verilerine göre[20], 37,647 adedi bağımlı, 44,637 adedi serbest çalışan olmak üzere toplam 82,284 meslek mensubu faaliyet göstermektedir. Bu sayının, 3,856 adedi yeminli mali müşavirlerden oluşmaktadır. Öte yandan MB denetim elemanlarının toplam sayısı ise merkezi ve taşra denetim elemanlarının dolu kadro sayıları itibariyle 3.628 olarak gerçekleşmiştir.[21]

Rakamlar bazında bir değerlendirmede, MB denetim elemanı sayısının neredeyse 22,5 katı bir meslek mensubu mevcudiyeti bulunmaktadır. Meslek mensuplarının, normal denetim sistematiğinin aksine denetimlerini dönem içinde sürdürmeleri, mükelleflerin muhasebe sistemlerini, gerek kağıt üzerinde ve gerekse işleme konu belgelerin sıhhatini vergi ve diğer mevzuata uyum açısından sürekli denetlemeleri, olumlu bir katkı sunmaktadır.

Diğer taraftan, MB denetim elemanlarınca mükellef nezdinde yapılmakta olan vergi incelemesinin mükellef sayısına oranı ancak %2-3 düzeyine ulaşmaktadır.Yeminli mali müşavirlerin denetimi ise dönem içinde yapılmaktadır. Böylesine önemli bir işlem öncesi (ex-ante) denetim işlevini yerine getiren meslek mensuplarının, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri ile mücadalede vazgeçilmez bir unsur olarak yer almaları beklenmektedir.

Bu noktada yapılması gerekenlerin başında meslek mensuplarının, vergi bilinci, meslek ahlakı ve mesleğin sistem içerisindeki yeri konularına ağrılıklı yer veren daha disiplinli bir eğitimden geçirilmeleri, önem arzetmektedir.[22] Meslekle ilgili olmayan çeşitli meslek mensuplarının özellikle yemimli mali müşavir olma hakkının tanınması, mesleği icra edenlerin yeterlilikleri hakkında ciddi endişeleri de beraberinde getirmektedir.[23]

Verilen eğitim ve yasal zorunluluklara rağmen, haksız rekabete yol açacak tarzda davranışları bulunanların, mükellefleri gerek zamanında denetleme fonksiyonlarını yerine getirmediklerinden ve gerekse kendi kusurları ile

---

20 TURMOB, "Meslek Mensupları Faaliyet Durumu Tablosu",(Çevrimiçi)http://www.turmob.org.tr/istatistikler6.pdf, 16 Ağustos 2010.

21 GİB, "Vergi Denetim Kadroları", (Çevrimiçi)http://www.gib.gov.tr/Fileadmin/User_Upload/VI/CVI/Tablo_62.xls.Htm, 12 Ağustos 2010.

22 Aydemir, **a.g.e.**, s.251.

23 Yusuf Kildiş, "Kayıtdışı Ekonomi ve Etkileri-I", **Vergi Sorunları**, Sayı:144, s.196-197.

yönlendirmelerinden kaynaklanan sorunlara karşı, meslek örgütleri ve denetim elemanlarınca etkin denetimi de, bir o kadar önem taşımaktadır.[24]

Tüm veri ve açıklamalardan çıkan sonuç kısa ve nettir. Kayıtdışı faaliyetlerin önlenebilmesi için diğer önlemler yanında denetim sisteminin bir bütün olarak etkin ve verimli işlemesi gerekmektedir. Bu noktada, kamu denetim elemanları yanında denetim yetkisi verilmiş meslek mensupları işbirliğinde işletmelerin denetlenme olasılığı veya işlemlerinin kontrol edilebilmesi imkanının artırılması gerekmektedir. Etkin işleyen serbest muhasebecilik ve müşavirlik sisteminin dönem içi denetim faaliyeti, kamunun var olan denetim kapasitesine ilave bir katkı sağlamanın ötesinde, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin dizginlenmesine ve mükelleflerin bilinçlendirilmesine doğrudan destek sağlayacaktır.

Meslek mensuplarının beklenen olumlu katkısı için mesleki yeterlilik ve etik kurallara uygun tarafsız görevlerin yerine getirmeleri beklenmektedir.[25] Bu süreçte meslek mensuplarının meslek örgütü ve yüklenilen görevin bilinci ile aykırı davranışlara karşı kendi iç disiplin hükümlerini işletmekte tavizsiz davranmaları, idarenin de çalışma imkanlarının genişletilmesi, mesleğin gelişmesi ve itibari için gerekli yasal düzenlemeleri yapması gerekmektedir.

3.2.2. Etik Değerlerin Kayıtdışı ile İlişkisi

Yasal düzenlemelerle çerçevesi çizilen mali yükümlülüklerin yerine getirilmesinde mükelleflere kazandırılması gereken temel nitelik, etik değerlere uyma veya vergi bilincini geliştirmedir. Toplumsal düzenin birer parçası olarak her bireyin, öncelikle kendi kaderini, toplumun kaderini ve ülkenin kalkınması sürecini sorumluluk bilinci içerisinde desteklemesi, ulaşılması gereken bir hedef olmalıdır. Aksine sadece cezai tedbirlerle ve aşırı düzenleme ve uygulamalarla, sistemi zorunlu bir hedefe yönlendirme zordur. Her uygulamada olduğu gibi toplumsal desteğin, toplumsal bilinçlendirme ile sağlanması gerekir.

---

[24] Aydemir, **a.g.e.**, s.251.
[25] Karyağdı, **a.g.m.**, s. 31.

3.2.2.1. Kavramsal Çerçeve

Kelime anlamıyla çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü, ahlakla ilgili, ahlak olarak tanımlanan etik kavramını[26], aslında vergi ahlakı şeklinde ifade etmek mümkündür.

Vergi ahlakı veya vergi etiği, vergi ödeme konusundaki dışsal bir zorlamaya veya baskıya maruz kalmadan gönüllü vergi uyumunu ve vergi ödemeyi ifade etmektedir.[27]

Mükelleflerin gönüllü vergi ödeme süreçlerinde, yakalanma riski ve cezaların caydırıcılığı gibi etmenlerle gönüllü uyum göstermesi, ancak imkanlar dahilinde vergiden kaçınma yoluyla az vergi ödemeyi yeğleyen rasyonel davranış teorisinin aksine, ahlaki duygular teorisinde, birseysel çıkarlar yanında psikolojik algılamaya dayalı ahlaki, kültürel, dinsel faktörler, cezai kurallar ve diğer siyasi ve idari endişeler belirleyici rol oynamaktadır. [28]

3.2.2.2. Piyasa Aktörlerinin Vergi Kaçırmaya Bakışı

Ekonomik faaliyetleri yürüten piyasa aktörlerinin, vergi yükü, vergi adaletsizliği, ekonomik krizler ve diğer nedenlere bağlı olarak vergi kaçırmaya yöneldikleri, çalışmalarda ortaya çıkan ortan sonuçlardır.

Vergi yükünün ağır ve adaletsiz olmasına bağlı vergi kaçırmanın firmalar düzeyinde algılanışına bakıldığında, küçük ve mikro işletmelerin yaygın olduğu, dışa açık oranı nispeten yüksek, vergi idaresi ile ilişkileri sıklıkla gerçekleşen tekstil sektörü[29] bazında, vergi kaçırmayı anlaşılabilir bulanların oranı, %50'nin üzerine çıkmaktadır.[30]

Firma hareketlerini en yakından gözlemleme fırsatı bulanların başında gelen vergi çalışanları açısından da durum pek farklı değildir. Bu sonuçlar, Kayıtdışı ekonominin nedenlerinden biri olarak ileri sürülen vergi yükünün yüksekliğini teyit etmenin yanında, vergi kaçırmanın toplumsal bir davranış olarak algılandığını da ayrıca göstermektedir. Kısaca kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin toplumsal

---

26 Türk Dil Kurumu, "Etik Kavramı", (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 28 Ağustos 2010.
27 Aktan, Savaşan, **a.g.e.**, s.22.
28 **A.e.**, s.22-23.
29 **A.e.**, s.75.
30 **A.e.**, s.24.

benimsenmesi ve içselleştirme, gerek mükellef ve gerekse çalışan veya sıradan insanlar nezdinde anlaşılabilir bir yapıya bürünmektedir.

Vergi yükünün firma sahipleri açısından oluşturduğu dezavantaj veya maliyet artırıcı unsura ilave olarak, istihdam nedeniyle yüklenilen vergi ve sosyal güvenlik kesintilerine bağlı rekabet eşitsizliğini gidermeyi amaç edinen kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonomi hakkında diğer bir bakış açısını ortaya koymaktadır.

Özellikle emek yoğun tekstil sektöründe, kayıtdışı istihdamı anlaşılabilir bulanların firmalar açısından oranı, %56 iken vergi çalışanlarının %53 oranı ile verdikleri olumlu tepki, kayıtdışı ile mücadelenin toplumsal zemininin güçlü olmadığına işaret etmektedir.[31]

3.2.2.3. Vergi Etiğini Etkileyen Faktörler

Birey veya firmaların vergi ödeme konusunda gönüllü uyum göstermelerini ve vergi yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmelerini etkileyen birçok değişken vardır.

Toplumsal vergi kaçırma alışkanlığı, sıklığı ya da derinliği, yakalanma riski, cezaların caydırıcılığı, toplumun vergi kaçırmaya bakışı ve ödenen vergilerin karşılık elde edilen kamu malları faydası ile kıyaslanması, vergi etiğini etkileyen unsurlar arasında ön plana çıkmaktadır. Verginin verimli tüketimi, vergi düzenlemelerin karmaşıklığı ve ayrımcı uygulamalara imkan vermeyecek basit ve anlaşılabilir olması, vergiden kaçınmaya yol açan vergi yasasındaki boşluklar ve nihayetinde vergi yükünün ağırlığı, vergi etiğinin şekillenmesinde sayılabilecek diğer faktörlerdir.[32]

Herkesin vergi kaçırma eğiliminde olduğu bir toplumsal yapıda, bireylerin bu algı ile hareket etmeleri ve benimsemeleri mümkündür. Çevresinde vergi kaçırmayan olmadığı bir ortamda, vergi kaçırma yaygınlığı, vergi ahlakını aşındıracaktır. Toplumsal vergi kaçırmanın olmadığını veya böyle bir önermeye katılmayanların sadece üçte bir oranda kalması, vergi kaçırma eğiliminin ne kadar yaygın olduğunu göstermektedir.[33]

---

[31] **A.e.**, s.25.
[32] **A.e.,** s.31-35.
[33] **A.e.**, s.31.

Vergi kaçıranların, yakalanma riski ve cezaların caydırıcılığı üzerine yapılan anket ise firmaların vergi idaresi çalışanlarına nazaran daha yüksek oranda yakalanma riski taşıdıklarını dile getirmektedir.[34] Bu ise vergi kaçırmanın toplumsal içselleştirilmesi yönüyle tezat teşkil etmekte birlikte mükelleflerin risk nedeniyle kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine yönelme niyetlerini bir ölçüde engellemeye hizmet edebilecektir.

Vergi kaçırmanın toplumsal tepkisine bakıldığında ise firmaların yaklaşık %73'lük kısmı, vergi kaçıranların kınanmadığı görüşünü dile getirmektedir. Vergi kaçırmayı anlaşılabilir bulanların %42'lik kısmının vergi kaçıranları eleştirmesi veya kınaması, bir tür tezatlık teşkil etmektedir.[35]

Etik olarak yanlış veya sakıncalı olan vergi kaçırma durumuna, özellikle ekonomik faktörlere ve çıkar ilişkisi temelinde yaklaşıldığında toplumsal desteğinin zayıfladığı görülebilmektedir.

Ödenen vergilerin karşılık elde edilen kamu malları faydası ile kıyaslanması veya diğer ifade ile verginin verimli tüketimi konusundaki çalışma ise verginin devlet harcamalarını finanse edecek bir araç olarak görenlerin oranını %32, vergi çalışanlarının verginin verimli harcandığını düşünenlerin oranını %12 gibi düşük seviyelerde olduğunu ortaya koymaktadır.[36]

Vergi kaçırmaya toplumsal bakışın olumlu seyretmesi ile vergilerin yerinde ve verimli harcanması konusundaki gerek çalışanlar ve gerekse mükellefler nezdindeki görünümü arasında dolaylı bir bağın kurulması gerektiğini söylemek mümkündür. Verginin verimli harcandığı konusunda sağlanacak iyileştirme ve toplumsal mutabakat, tedrici de olsa vergi kaçırmayı benimseyen yapının dönüştürülmesinde etken olabilecektir.

Vergi düzenlemelerinin karmaşıklığı ve ayrımcı uygulamalara imkan vermesi, vergiden kaçınmaya yol açan vergi yasasındaki boşluklar da vergi etiğinin olumsuz etkilenmesine ve gönüllü vergi uyumunun zedelenmesine zemin hazırlamaktadır.

---

34 **A.e.**, s.32-33.
35 **A.e.**, s.34.
36 **A.e.**, s.34-35.

3.2.2.4. Piyasa Aktörlerinin Uyum Maliyeti

Vergi etiğini etkileyen temel faktörlerin vergi ödeme uyumunu zorlaştırdığı ve vergi kaçırma konusundaki eğilimleri güçlendirdiği ortadadır.

Vergi tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini yürüten ve mükellefi tespit eden verginin odağındaki vergi idaresi çalışanlarının bakış açısıyla, vergi ödeme uyumsuzluğunu artıran temel faktörler arasında, vergi düzenlemelerinin karmaşıklığının basit ve sade bir vergi uygulamasını zorlaştırdığı hususu sıralanmıştır. Bu husus üzerinde de, firma ve çalışanların ortak bir fikre sahip oldukları görülmektedir.

Düzenlemelerin karmaşıklığı yanında, mükelleflerin bir meslek mensubu ile sözleşme yapma ve beyannamesini imzalattırma yükümlülüğü[37], vergi danışmanlarına ve muhasebecilerine ödedikleri ücretler, vergi işlemlerinin uzun zaman alması[38], mükelleflerin işletme ve personel giderleri, üçüncü kişilere sağladıkları menfaat[39], dava masrafları gibi işletmeye dair harcama kalemleri de bu bağlamda vergi uyumunu olumsuz etkilemektedir (Tablo 21)

Tablo 21: Mükelleflerin Uyum Maliyetlerini Artıran Hususlar[40]

Uyum maliyetlerini artıran hususlar	Düzenlemelerin açık, anlaşılır ve basit olmaması	Muhasebe giderleri	Vergisel işlemlerin uzun zaman alması	Personel giderleri	Menfaat temin etmeleri	Avukat ücretleri
Birinci	43,7	16,6	8,3	9,5	9,6	,9
Ikinci	21,1	19,6	23,1	11,7	4,4	3,2
Üçüncü	12,2	15,9	20,5	12,2	5,3	5,2
Toplam	**76,9**	**52,1**	**51,8**	**33,3**	**19,3**	**9,3**
Sorun Değil	23,1	47,9	48,2	66,7	80,7	90,7

Kaynak: Aktan, Savaşan.

---

37 Sabahattin Benlikol, Muhsin Akgür, **Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi**, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 2002/14, s.27.

38 Vergisel bazı işlemlerin sonuçlanması, uzun bir zaman gerektirmektedir. Örnek olarak tekstil sektöründe dışa açık bir yapılanma, ihracat istisnasına bağlı vergi iadesi sistemini de beraberinde getirmektedir. Vergi iadesi için ise belgelerin hazırlanması, raporlanması, incelenmesi ve iade süreci gibi aşamaların belli bir zaman aldığı bir gerçekliktir.

39 Aktan, Savaşan, **a.g.e.**, s.71.

40 **A.e.**

Çalışanlar açısından maaş yetersizliği, atama ve yükselmelerde ve özellikle kurum içi görevlendirmelerde adalet ve liyakat ilkesinin uygulanmaması, vergi dairelerinde artan iş yükü ve iş stresi, fiziki şartların yetersizliği, iş yapma motivasyonunu ve uyum maliyetlerini artırmaktadır.[41]

Bu listeye vergi incelemesi, teftiş ve soruşturma işlemlerini yürüten özellikle MB denetim elemanlarının özlük haklarının ve çalışma koşullarının yetersizliği yanında denetim işlevini etkin yerine getirmelerini olumsuz etkileyen unsurları da eklemek mümkündür.

3.2.2.5. Vergi Etiği- Kayıtdışılık Yaklaşımı Sonuçları

TYEC projesinde yürütülen çalışma sonuçlarında da, vergi etiğini etkileyen ve kayıtdışı ekonominin nedenleri olarak vergi yükü, adaletsiz vergi sistemi, karmaşık ve açık olmayan vergi sistemi, ekonomik krizlerle mücadele, yolsuzluk ve denetimin yetersizliği gibi temel faktörler ortaya konulmuştur.

Vergi oranlarının düşürülerek vergi yükünün hafifletilmesi, kayıtdışı alanlarının belirlenerek özel takip ve denetim sistemlerinin geliştirilmesi, toplumsal düzlemde vergi ödeme bilincinin ve sorumluluğunun artırılmasına yönelik çalışmalar, yolsuzluğun veya ayrımclığa imkan veren kamu yönetimindeki düzenlemelerin sistemden ayıklanması, tartışılması gereken konular arasında gelmektedir.

Etik davranış ilkelerine gelince, vergi etiğini yerleştirmeyi amaç edinen mevzuat düzenlemelerinin bir noktaya kadar etkinliği vardır. Toplumsal mutabakat ve toplumun benimsediği temel ahlak kuralları, su ve hava gibi olmazsa olmaz erdem işaretlerinin, içselleştirilmesi ve benimsenmesi, önemlidir. Bu perspektifte, varolan yasal etik kuralları ve mevzuatının, kamu görevlileri mevcut etik davranış ilkelerine dönüştürülmesi sürecinde ilkeleri kabullenmeye dönük eğitim faaliyetlerine hız verilmesi, önemli bir rol oynayacaktır.[42]

Vergi çalışanları yönünden, vergi mesleğine ve kurumlarına bakışı değiştirecek çalışmalar yürütülmesi, kırtasiyeciliğin azaltılarak iş yapma süreçlerinin kısaltılması ve bu yolla iş yapma stresinin zayıflatılması, idare nezdinde etik

---

41 **A.e.**, s.81-82.
42 **A.e.**, s.80.

ilkelerinin belirlenerek kararlılıkla uygulanması ve kamuoyu ile paylaşılması gibi önlemler geliştirilmelidir.[43] Vergi mükellefleri yönünden ise, vergi etiğini yerleştirecek kampanyalar geliştirilmesi, etik dışı davranış algısının düzeltilmesi, vergi işlemlerini mükellef adına yürüten meslek mensuplarının ayrımcı muameleye tabi tutuldukları algısının ortadan kaldırılması gibi faaliyetler[44] de, etik ilkelere uyumu hızlandırabilecektir.

3.2.3.Vergi Güvenlik-Otokontrol Mekanizmalarının Kaldırılması

Herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olması, Anayasanın vergileme konusundaki temel ilkelerden biridir. Vergi idaresinin de temel görevi, verginin süresinde, doğru ve eksiksiz bir şekilde alınmasını temin etmektir. Bu süreçte, vergilemede esas itibariyle geçerli olan beyan esası ile mükelleflere ödeyecekleri vergiyi belirleme yetkisi verilmektedir.

Vergilemede beyan esası ile birlikte yaygınlaşmaya başlayan beyanların düzeltilmesini sağlayacak çeşitli kontrol araçları vergi kaçırmaya karşı geliştirilmiş yöntemlerin[45], başında gelmektedir.

Mükelleflere tanınan bu özgürlüğün, vergi kanunları ile çerçevesi çizilen sınırlar içersinde gerçekleşmesi, idarenin denetim ve kontrol süreçlerindeki yetersizlik nedeniyle çok da fazla mümkün olamamaktadır.

GV mükellefleri önceliğinde beyanların doğruluğunu sorgulayacak beyan tasdik sistemlerinin yeterince geliştirilememesi veya olgunluğa eriştirilememiş olması, yeminli mali müşavirlik özelinde hâlihazır yaşanan sorunlar, bazı mükellef grupları açısından son derece kontrolsüz, verimsiz ve adaletli olmayan bir vergileme rejimini de kendi içerisinde beslemektedir.[46]

Asgari ücretin dahi altında beyan edilen matrahlar, sıfır beyanlar, vergi denetim oranlarının düşüklüğü gibi göstergeler, idarenin verginin tahsilinde bu

---

43 **A.e.**, s.81-82.
44 **A.e.**, s.83.
45 İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, 3.Bası, Ankara 1999, s.178.
46 Mustafa Çolak, "Gönüllü Vergi Uyumu Beklentileri ve Yeniden Asgari Vergileme",**Yaklaşım**, Sayı: 203, 2009, s.45.

sürecine aktif katılımını ve önlemler almasını zorunlu hale getirmektedir. Dolayısı ile vergi kayıp ve kaçağı ve kayıtdışı ekonomi ile mücadele konusunda ele alınması gereken öncelikli konuların başında vergi güvenlik sistemlerinin yerleştirilmesi gelmektedir.

Bu anlamda, vergi güvenliği kavramını, vergilerin konuluş amaçlarına uygun olarak düzenli ve en yüksek hasılanın hazine kasalarına girmesini temin etmeye yönelik önlemler şeklinde tanımlamak mümkündür.[47]

İstanbul Sanayi Odasının kendi üyeleri arasında yapılan bir anket sonucunda, kayıtdışı ekonominin temel nedenleri arasında birinci sırada otokontrol ve güvenlik sistemlerinin yetersizliğinin belirtilmiş olması[48], vergilemede güvenlik müesseselerinin öneminin, mükellefler açısından da algılandığını göstermesi bakımında önemli bir veri sunmaktadır.

Mevcut vergi sistemimizin belirtilen kaygılar doğrultusunda, gelir sağlama gayesine yönelik verginin en kısa yoldan hazine kasalarına girmesine hizmet edecek bir tarzda dizayn edildiği görülmektedir. Kısaca yöntem, stopaj ve ötesinde sorumluluk kanalı ile verginin tahsil edilmesinden başka bir şey değildir.[49] Bu yöntemin, vergi tahsilinde karşılaşılan sorunlara çözüm getirdiği ve tahsil giderlerini önemli ölçülerde azalttığı, gelir tahminlerinde olabildiğince doğru sonuçlar elde edilmesine yardımcı olduğu görülmektedir.

Vergi güvenliği mekanizmaları arasında, kullanımına son verilen hayat standardı esası, ortalama kar haddi ve asgari gayri safi hasılat esası, asgari zirai kazanç esası, asgari zirai vergi, gider esası, servet beyanı ve hayat standardı esası müesseseleri[50] gibi denetim usullerini saymamız mümkündür.

Özellikle hayat standardı esası uygulaması için, AMK'lerde vergi gelirlerinin güvencesi, vergi denetim aracı, vergi matrahının saptanmasında bir ölçü gibi kavramların[51] kullanılması, vergi güvenliğini sağlamaya yönelik kaygıların, en üst düzey yargı organında da benimsendiğini görmek açısından önemlidir

---

47 Merih Öden, Mustafa Akkaya, "Hayat Standardı Esasının Anayasaya Uygunluğu Sorunu", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 50, Sayı 2, Yıl 2001, s.11.

48 Yaraşlı, **a.g.e.** , s. 205.

49 Mustafa Çolak, **Gelir Vergisi Tevkifatı ve Uygulaması**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006, s.8.

50 **A.e.**, s. 9, 10.

51 Öden, Akkaya**, a.g.m**, .s.10.

Stopaj ve sorumluluk uygulaması dışında devam eden güvenlik uygulamaları arasında ise, vergi levhası uygulaması, mükelleflerin vergi tarhına esas olan beyanlarının, kesinleşen vergi cezaları ile vadesi geçen vergi ve ceza miktarlarının MB'ce belirlenecek usul ve esaslara göre açıklanması yer almaktadır.

Öte yandan, vergi sisteminin asıl dinamizmini oluşturması gereken beyan esasına dayalı vergileme anlayışı yerine vergi bilincini zayıflatan ve vergiye karşı yabancılaştıran güvenlik önlemleri ve diğer dolaylı vergileme yöntemlerine, geçici ve sınırlı bir önlem olarak başvurulması gerektiği, analizlerden uzak tutulmamalıdır.

3.2.3.1.Vergi İade Sisteminin Kaldırılması

Ücretlilerde vergi indirimi, 5615 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un [52] 31 nci maddesiyle 1.1.2007 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmış, yerine yine aynı Kanunla 1.1.2008 tarihinden itibaren uygulanmak üzere asgarî geçim indirimi esası getirilmiştir.

Emekliler yönünden ise, 2978 sayılı "Vergi İadesi Hakkında Kanun"un 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi, 5035 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un [53] 20 nci maddesiyle değiştirilerek, vergi iadesinden mahsup edilmek üzere avans olarak ödeme yaptırma ve vergi iade nispetini geçmemek üzere iade nispetinden ayrı olarak avans oranı belirleme konusunda, MB yetkili kılınmıştır.

Bilahare 2978 sayılı Kanunun tamamı, 5454 sayılı "T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un[54] 10 uncu ile 11 inci maddeleri uyarınca, 1.1.2006 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

---

52 Bkz., R.G.: 04.04.2007/ 26483
53 Bkz., R.G.:02.01.2004/25334 (Mükerrer).
54 Bkz., R.G.:15.02.2006/ 26081.

Gerek çalışan ücretliler ve gerekse emekliler yönünden vergi iade sistemi ve buna bağlı belge alma mecburiyetinin pratikte faydasının ortadan kaldırılması, sonuçları itibariyle vergi politikalarında önemli bir zaafiyet olarak belirginleşmektedir. Konunun temel zaafiyet alanlarını şu şekilde kategorize etmek mümkündür:

3.2.3.1.1. Belge Düzeninin Yerleşmiş Olduğu Yanılgısı

Vergilemede kişi ve kurumların yeterli bir vergi bilincine sahip olmaları, belge düzeninin yerleşmesi için elzemdir. Belge kullanımının son derece düşük seviyelerde olduğunu, yapılan çalışmalar, denetimler ve istatistikler göstermektedir.

Buna rağmen, yıllardır uygulanan vergi iade sistemi ile belge düzeninin yerleştiğini söylemek ve kaldırılmasında bir sakınca görmemek, son derece iyimser bir yaklaşımdır. Vergi iade sistemi, mükelleflerin belge kullanımlarını teşvik eden bir sistemdir ve ancak devamı halinde, belge kullanımı eğilimi sürdürülebilir.

Mükelleflerin, dürüst ve vergi ahlakına uyan birer vatandaş olarak görevlerini yerine getirme beklentisi dışında belgelemede otokontrolü kaldıran her türlü girişim, nihayetinde vergilemede ciddi zaafiyetlere neden olabilecektir.

3.2.3.1.2.Fiş (Belge) Toplama Gerekliliği veya Alma Bilinci

Başta emekliler olmak üzere ücretleri ile geçimlerini idame ettirmek zorunda olanların belge kullanım alışkanlığının altında bireysel bir menfaat olan vergi iade sistemini oturtmak çok da yanlış olmayacaktır. Vergi bilinci-vergi iadesi ikilemi arasına sıkışan bıçak sırtı bir dengenin, vergi iade ayağının sistemden çıkarılması, vergi almanın tek yönlü fedakârlıklara mahkum edilmesine neden olacaktır.

Vergi iade sistemi yerine asgari geçim indirimi veya telafi edici zam yapılması ile ücretlere yansıtılabilecek gelir transferinin zamanla azalacak etkisi azalacak ve ücretliler tarafından bu gelir artışları içselleştirilecektir. Sonrasında ise çalışanların belge toplama gerekliliğini temin edecek, başkaca bir motivasyon unsurunun kalamayacağı görülmelidir.

Nitekim vergi iade sisteminin kaldırıldığı 1.1.2007 tarihinden sonra, mükellefler nezdinde yapılan yaygın ve yoğun denetim sonuçları da belge kullanma

alışkanlığında önemli aşınmalar olduğunu teyit etmektedir. Şöyle ki, 2006 yılında denetlenen mükellef sayısı 3 milyon 778 bin, toplam kesilen özel usulsüzlük cezası 100 milyon 149 bin TL iken, 2009 yılına gelindiğinde bu rakamlar sırasıyla, 3 milyon 811 bin mükellef ve 153 milyon 171 bin TL'ye yükselmiştir.[55]

Verilerden denetlenen mükellef sayısında küçük bir değişim gözlenirken, kesilen ceza miktarındaki yaklaşık %50'lik bir artış, belge kullanım alışkanlığının giderek azaldığını göstermeye yetmektedir.

3.2.3.1.3.Uygulamanın Teknik Olarak Zaafiyeti

Vergi iade sisteminin kaldırılmasının temel olarak 2 yönlü teknik zaafiyeti belirginleşmektedir.

Birincisi, mükelleflerin müşterileri tarafından denetlenme olanaklarından de facto vazgeçilmesi veya bu yola sürükleyecek düzenlemelerin yapılmasıdır.

İkincisi ve en önemlisi ise, denetim mekanizmasından gerek eleman yetersizliği ve gerekse etkin işlemesinin önündeki engellere bağlı yeterince yararlanılamadığı bir ortamda, mükelleflerin vergisel sorumluluklarını belge düzensizliği içerisinde bizzat belirleyebilecekleri gönüllü aynı zamanda askıda bir yapının oluşmasına uygun şartların hazırlanması şeklinde tezahür etmektedir.

3.2.3.1.4.Belge Kavramına Yabancılaşma Eğilimi

Çalışanlar veya emekliler açısından fiş ve fatura toplanması, biriktirilmesi ve düzenleyip ilgili birimlere teslim edilmesi külfetli bir uğraştır. Kaldı ki Devletin hangi kademesinde olursa olsun para iadesini (refund) gerektiren her türlü işlem, yoğun bir bürokrasiyi ve incelemeyi gerektirir.

Vergi iadesi sisteminin kaldırılmasına gerekçe oluşturan unsurlardan biri, fiş toplanması mecburiyetinin bürokratik yük getirdiği ve şikâyetlere neden olduğu konusu ise yeterince açık değildir.

Belge almanın veya istemenin vergisel açıdan bir vatandaşlık görevi olduğu üzerinde hemfikir kalınmalıdır. Bu temel prensip çerçevesinde, yapılması gereken, yasal düzenlemeyi kaldırmak değil sistemi basitleştirmek ve külfetleri azaltacak

---

[55] GİB 2009 Yılı Faaliyet Raporu.

mekanizmaları kurmaktır. Böylelikle hem ücretliler, yaptıkları harcamalar mukabili belge istemeye devam edecekler, hem de fazlaca bir bürokratik işleme tabi tutulmadan sadece harcama belgelerini devletin yetkili kurumlarına ibraz ederek belirlenen oranlarda iade alabileceklerdir.

Vergi iadesinde sahte ve yanıltıcı (halk tabiriyle naylon) vesikaların kullanımının ve basımının engellenmesi, idarenin sorumluluğundadır. Sahte belge kullanımının yaygınlığının nedenlerinden biri olarak, vergi iadesi sistemini göstermek, konuyu çözme iradesi yerine, sorunu öteleyecek ve çözümsüzlüğe götürecek bir anlayışın oluşmasına zemin hazırlayacaktır. [56]

Yaptığımız değerlendirmelerden elde ettiğimiz sonuçlar birkaç başlık halinde aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Vergi iade sisteminin kaldırılması, emekliler başta olmak üzere gelirlerinin tamamını harcama kabiliyetinde olan vergi mükelleflerini belge düzenine bilinçli olarak yabancılaştıracak, bu kuşak etkileşimi yolu ile takip eden kuşakları da belge düzenine yabancılaştıracaktır.
- Belge düzenleme ve kullanma mecburiyetinin zayıflatılması, müşteri-mükellef arasında daha sık KDV'sini bertaraf etmeye yönelecek fiyat indirim pazarlıklarını yasal zemine çekme girişimlerine hız verecektir.
- Uzun süredir sürdürmekte kararlı gibi görünülen kayıtdışı ekonomi ile mücadelede önemli bir psikolojik darbe ile karşı karşıya kalınacaktır.[57]
- Kayıtdışılığı kontrol etmenin en etkin yollarından biri, mükellefi mükellefle kontrol etmektir.[58] Kaldırılan vergi iade sitemi ile belge kullanımının amaçsız bırakılması, ekonominin belgesizleştirilmesi dolayısı ile kayıtdışılığın cazibesini artıran girişimlerdir.

3.2.3.2. Asgari Vergilemenin Kaldırılması

Yayımlanan ulusal belgelerde, Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıtdışı ekonominin temelinde yatan ekonomik nedenler

---

[56] Mustafa Çolak, "Çalışanların Tevsik Edici Vesika (Fiş) Toplama Gerekçelerinin Ortadan Kaldırılmasının Sonuçları Üzerine", **Yaklaşım**, Sayı: 169, Ocak 2007, s. 63-64.

[57] Mustafa Çolak, "Emeklilere Vergi İadesi Yerine Ek Ödeme ve Ötesinde Oluşturacağı Handikaplar", **E-Yaklaşım**, Sayı: 33, Nisan 2006.

[58] Özçelik-İş Sendikası, **a.g.e.**, s.40.

vurgulanmakta, güçlü bir toplumsal ve siyasi irade ile toplumun tüm kesimlerinin katıldığı kapsamlı bir mücadele stratejisi oluşturularak kayıtdışılıkla mücadele başlatılacağı açıklamalarına yer verilmektedir.

Bu tespitler bir yana, bir zamanlar sistemde var olan ve asgari bir vergi ödeme zorunluluğunu ortaya koyan tüm düzenlemelerin ortadan kaldırılarak mükelleflerin beyanlarına veya vicdanlarına bırakılan bir vergileme sistemi içerisinde "0" beyan ve vergiler, sıklıkla karşılaşılan bir görüntü haline gelmiştir.

GİB'in yayımladığı temel vergi istatistiklerinde, bazı meslek gruplarının %17,3, %11,6 ila % 4,3'ünün zarar ya da sıfır gelir beyan ettikleri ve düşük bir vergi ödedikleri tespitleri de bu durumu teyit etmektedir.

Bununla beraber, bazı meslek grupları ve işkolları açısından getirilen özel düzenlemelerin, vergilemede basitlik ve kolaylık sağlaması beklenirken, tam tersine vergi ödememede kolaylık sağlama anlayışına dönüştüğü görülmektedir. Verilebilecek en bariz örneklerden biri basit usulde vergilemedir. Götürü vergileme yerine getirilen bu sistemde, mükellefler için belge düzeni ve defter tutmaya dair özel hükümler getirilmiş ancak götürü vergilemede geçerli olan asgari vergi ödeme sorumlulukları kaldırılmıştır.

Basit usule tabi mükellef grubunun incelenme oranlarının sıfıra yakınlığı, kontrol ve takip konularında ortaya çıkan zaafiyet ve siyasi iradenin vergi dışı bırakma niyeti, kamu eliyle oluşturulan kayıtlı ancak özel diğer bir vergisiz alanı gözler önüne sermektedir. GİB 2009 yılı gerçekleşme rakamlarına göre, basit usulde alınan verginin toplam vergi gelirleri içindeki %0,14'lük gibi son derece düşük payı, bu tespiti doğrulamaktadır.

Bütün bu tespitlerden sonra, asgari bir vergileme sınırının ivedilikle sistemimize geri kazandırılması veya mükelleflerin doğru beyanda bulunmalarını temin edecek alternatif çalışmaların hazırlanması gereklidir.

Asgari vergileme anlayışının bir uzantısı, sosyal güvenlik primlerinin hesaplanmasında karşımıza çıkmaktadır. Mükellefin beyanına bakılmaksızın belirlenen asgari ve tavan limitleri içerisinde işçi ve işverene yüklenen prim ödeme sorumluluğu, aynı şekilde vergilemede önceden olduğu gibi uygulanabilecektir.

Asgari vergileme prensibinde dikkate alınacak belli unsurlar şöyle özetlenebilecektir:

- Gerçek gelirlerinin kavranabilmesine yönelik olmalıdır.
- Malî güce göre "vergi ödeme", "vergide adalet" ilkeleri gibi temel Anayasal ilkeleri zafiyete uğratmamalıdır.
- Devletin vergi alma hakkını, bir o kadar da vergi yükümlülerinin haklarını zedelememelidir.
- Geçici ve sınırları belli bir tedbir olarak uygulanmalıdır. Modern vergileme anlayışına uygun, mükelleflerin gerçek gelirleri üzerinden vergi alınan, güçlü bir belge ve denetim süreci ve etkin bir vergi idaresi modeline kavuşmakla birlikte sona erdirilmelidir. Bu son şartın, beklenenden daha fazla bir zaman sürecini gerektireceğine ise kuşku yoktur.

3.2.4. Bürokratik Engeller ve Baskı Grupları

Ekonomik faaliyetlerin kayıtdışı ekonomi içerisinde vergisiz, formalitesiz, bürokratik işlemsiz serbestçe sürdürülmesi, taraflara büyük bir özgürlük vermektedir.

Kişi veya firmalar, kurulu bir ekonomik düzende kuralsız ve hesapsız bir üretim içerisine girmektedirler. Doğal olarak bu kadar serbest işleyen bir sistemin bir kurallı sistem içine monte edilmesi, bir o kadar zor ve hassas bir konudur. Bu kadar rahat işleyen bir sistem içerisinde, sunulan mal ve hizmet sunumlarının resmi rakiplerine göre düşük maliyetli olması, bir yandan bundan yararlananlara doğrudan fiyat mekanizması yoluyla refah artışına neden olmakta, diğer yandan niteliksiz işgücü fazlalığını çekebilmektedirler.

Ekonominin kurallara bağlı olarak işlemesini savunanların yanında, kuralsız ve serbest işlemesini savunan kuramsal iktisatçılar kadar bürokratik çevrelerin de olması kaçınılmazdır. Politik bir irade içerisinde kayıtdışı ekonomi ile mücadelede atılacak kararlı adımların, bürokratik inisiyatifin devreye girmesiyle desteklenmesi gerekmektedir.

Bürokratik kadroların kendi çıkarılarını en üst düzeye çıkarma amaçları eşliğinde, siyasi makamların politikalarına katkı sunmada gösterdikleri zaafiyet veya isteksizlik, kayıtdışı ekonomi gibi devasa kuralsız bir alanın kontrol edilmesini de bir hayli zorlaştırmaktadır.

Dolayısı ile bürokratik yapılanmanın ekonominin bir gereği olarak kayıtdışı ekonomi ile mücadele edilmesi anlayışını öncelikle kendilerinde bir görev olarak algılaması, bu algıyı siyasi makamlara da aksettirmesi veya siyasi makamlardan gelen bu yöndeki tekliflerin uygulanabilir bir aşamaya getirmeleri lazımdır. Aksi halde, kendisi de kayıtdışı ekonomiden beslenen veya haksız menfaat temin etmesi muhtemel kadroların, kayıtdışı ekonominin kontrol altına alınması değil, bireysel ve ekonomik özgürlük v.s birtakım makyajlarla kendi düşüncelerini kabul ettirmeleri ihtimali güçlenecektir.

Öte yandan, suç ekonomisi içinde ancak kayıtdışı ekonomi alt ayrımında yer alan karapara aklama, yolsuzluk, uyuşturucu ticareti gibi faaliyetler ise daha ziyade kayıtdışı ekonominin yaygın ve büyüme eğilimi gösterdiği ekonomilerde yaygınlaşmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ne kadar yaygınsa, suç ekonomisi o ölçüde kendine yer bulmaktadır. Dolayısı ile kayıtiçinde olan işletmelerin kaynağı belli olmayan karapara kaynaklarını ülke içine kanalize etme güdüleri, zaman zaman bürokrasi, siyaset ve güvenlik birimlerinin ortak çalışmasını tetikleyebilmektedir. Yolsuzluk olarak nitelendirilecek büyük fon sahiplerinin kamu gücünü kullanmaları, sonuçları itibariyle kayıtdışı ekonomi mücadelesini düşük yoğunluğa ve hareketsiz kalmaya itecektir.

3.2.5. Alınacak Önlemlerin Zaafiyeti ve Beklentilerle Uyumsuzluğu

İyi bir saha araştırması ile analiz yapılmadan, alınacak tedbirler veya uygulamaya konulacak ekonomi politikalarının tarafların beklentilerini karşılamakta yetersiz kalması kaçınılmazdır. Beklentilerin uyumsuzluğu, çıkar çatışmasından kaynaklanabileceği gibi yeterli altyapısı olmayan kararların uygulanması şeklinde ortaya çıkabilir.

Kayıtdışı ekonominin sosyal boyutuyla işsizlerin iş bulduğu, alt gelir gruplarının bu kesimin mal ve hizmetlerini ucuz tükettikleri, ekonominin dalgalanma dönemlerinde bir dengeleyici rol üstlendiği argümanları, kayıtdışı ekonomi mücadelesini olumsuz etkileyebilmektedir.

Sosyal ekonomi denilen toplumun alt gelir seviyesinde bulunan kısımlarının kayıtdışı ekonomi kanalı ile sağladıkları gelir transferlerinin, devletin teşvik ve iyi organize edilmiş sosyal programları ile karşılamaya çalışması, niteliksiz işgücünün eğitimi suretiyle çalışma alanlarının artırılması yolları, sağlıklı bir büyüme ve ekonomi için vazgeçilmezdir. Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması sürecinde, öncelikle bu ekonomiden faydalanan kesimlerin teşvik programları ile kayıtlı ekonomi alanına yöneltilmesi gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonomiye olan ihtiyaç ortadan kaldırılmadan, özellikle düşük gelir düzeyindeki sınıfların, sosyal ekonomiden sağladıkları dolaylı gelir transfelerinin kesintiye uğraması, halk tabakalarının desteğini azaltacaktır. Böylesine hassas dengeler üzerine kurulu yapıda, her hukuki düzenleme ve politika teklifinin, kendi içerisinde bir etki analizinin yapılarak artı ve eksileri ile ortaya konulmasında fayda vardır. Önemli olan bir yandan kayıtdışı ekonomi mücadelesi yürütürlürken, diğer yandan toplumsal desteğin sürdürülmesi ve yaşanan ekonomik gerçeklerle örtüşmesine dikkat edilmesidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELEDE İZLENECEK POLİTİKA ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

4.1. HUKUKİ DÜZENLEME POLİTİKASI

2007-2013 dönemini kapsayan, Dokuzuncu Kalkınma Planında, kayıtdışı ekonomi ile mücadele bir öncelik alanı olarak belirlenmiştir. Bu anlamda ÇSGB' nin kayıtdışı istihdamın azaltılmasını hedefleyen (KADİM) projesi ile GİB sorumluluğunda yürütülen Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planında kurumların aktif katılımı ile kayıtdışılıkla geniş çapta mücadele edilmesi, bir takvime bağlanmıştır.

Adı ne olursa olsun, her türlü hukuki düzenlemede temel olarak kayıtdışı ekonomi ekonominin kayıt altına alınması sürecinde, kararlı, birbirini tamamlayan, ekonomik aktörlere kendilerini yeni sisteme uyumu için zaman tanıyan ve çelişkiler içermeyen ilkelerin benimsenmesi gerekir.

Kayıtdışılığın azaltılması sürecinde, temel noktalardan biri, kayıtiçi faaliyette bulunmanın özendirilmesi ve girişimciler ile çalışanlar üzerindeki yükün aşağıya çekilmesini[1] öngören hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Bu süreçte, ekonomik hayatın iyi analiz edilmesi, mevcut hukuki düzenlemelerin uygulamaları itibariyle olumlu ve olumsuz yanlarının ayrıntılı irdelenmesi ve tüm yönleriyle üzerinde hemfikir kalınmış ortak bir çözüm üretilebilmelidir.

4.1.1. Hukuki Düzenlemelerdeki Yanlışlıklar ve Uygulama Sonuçları

Ülkemizde sorunlarla mücadele etme anlayışımız, sorunun mevcut düzenlemelerle çözülüp çözülemeyeceği irdelenmeden, yeni bir düzenleme ile çözüm üretme hastalığımızdır. Çözümün gerçekten de ayrı bir hukuki düzenlemeye ihtiyaç

---

[1] Arzuhan Doğan Yalçındağ, "Kayıtdışı ile Mücadele Güçlü ve Samimi Bir Siyasi İrade Gerektirir", **İnsan**, Mart Nisan 2009, s.28-29.

gösterdiği durumlar hariç, bu anlayışımız, mevzuata gömülmüş bürokratik bir katı devlet yapısını ortaya çıkarmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin nedenlerinden biri olarak ileri sürülen mevzuat yoğunluğunun temelinde de, idarenin her konuyu yazılı metin içerisinde görme hastalığından kaynaklandığı söylenebilir. Kaldı ki yargı mekanizmasının yazılı metinlere bağlı kalmadan verdiği bazı kararlarının, yeniden yazılı metinlere başvurularak bertaraf edilmeye çalışılması, oldukça sık rastlanan durumlardır.

Sorunun, yönetimin veya yöneticilerin yetkilerinin yetersizliğinden veya müeyyidelerin ihtiyaçlara cevap vermemesinden kaynaklandığı savı ile yeni yasal mevzuatla çözülmeye çalışılması, bir yönüyle tepki yasası geleneği ile giderme düşüncesini hakim kılmaktadır.[2]

Tepki yasalarının, sorunu iyi kavrayıp çözme iradesinden çok, mevcut hükümlere ilave düzenlemeler getirerek sistemi daha karmaşık halde bıraktıkları yaşanan bir olgudur. Diğer olumsuz yönü, iyice tartışılmadan, değerlendirme yapılmadan önerilen metotlar, hukuki olmaktan çok tartışmalı, günü kurtarmaya dönük, kısa vadeli perspektif sunmaktan öteye gidememektedir.

Vergi kanunları veya diğer mali yükümlülük getiren düzenlemeler incelendiğinde, yüzlerce yasal değişiklik yapılmakta ve bu yasal değişiklikleri açıklamak için yine bir o kadar ikincil ve alt düzenlemeler çıkarılmaktadır. Bu da aslında çok nadir ve uzun vadeli değişmesi gereken vergi gibi önemli bir vatandaşlık görevinin bile, ne derece sıradanlaştırıldığını göstermeye yetmektedir.

Sürekli değişen, tepki yasaları ile yön verilen mali yükümlülüklerin, kayıtdışı ekonomi ile mücadele yönteminde ekonomi aktörlerine ve firmalara yeterince güven vermesi düşünülemez. Düzenlemelerin mutlaka ve mutlaka uzun vadeli, şeffaf, gerçeklerle örtüşen, rasyonel, objektif ve konjonktürel beklentilerden etkilenmeyecek tarzda ve anayasal hükümlere uygun oluşturulması beklenmelidir.

4369 sayılı Kanun ile vergi tabanının genişletilmesi, kayıtdışı ekonominin kayda alınması, vergi sisteminin daha basit ve açık hale getirilmesi, vergi adaletinin sağlanması ve ekonomiye uyum amaçları çerçevesinde vergi sisteminde reform niteliğinde köklü değişiklikler yapılmıştır.

---

[2] A.Bumin Doğrusöz, "Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Açısından Vergi Hukuku Özel Hukuk İlişkilerine Bakış", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

Bu kapsamda, GVK'nin birinci maddesinde düzenlenen gelirin tanımlanmasında kaynak teorisi yerine net artış teorisi benimsenmiştir. Yeni tanımla, vergi dışı bırakılan kaynakların vergilenmesi ile ekonomik etkinliğin sağlanması ve vergilendirilmeyen kaynaklar nedeniyle oluşacak kaynak tahsisinin çarpıtılmasının önlenmesi hedeflenmiştir.[3]

Yeni düzenleme ile gelirin konusunu oluşturan gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği, tasarruf veya harcamasına kaynak teşkil eden her türlü kazanç ve iratların safi tutarı olarak tasnif edilmiştir. Bir başka deyişle, vergilendirilebilir gelir, mükellefin dönem sonu servetinden dönem başı servetinin çıkarılıp dönem içi tüketiminin eklenmesi[4] şeklinde ifade etmek mümkündür. 4369 sayılı Kanunla yapılan değişikliği müteakip VUK' un 30/7 nci maddesi;

"Maliye müfettişleri, hesap uzmanları ve gelirler kontrolörlerince yapılan incelemeler sırasında, mükellefler, her türlü harcama ve tasarruflarını vergisi ödenmiş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağladıklarını kanıtlayamazlarsa, harcama ve tasarrufların vergiye tabi tutulmuş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağlandığı kanıtlanamayan kısmı, harcama ve tasarrufun mevcudiyetinin tespit edildiği dönemden bir önceki dönemde elde edilmiş ve vergisi ödenmemiş kazanç olarak ilgili dönem matrahının takdirinde dikkate alınır"

şeklinde düzenlenmiştir.

Böylelikle mükelleflerin harcama ve tasarruflarının vergisi ödenmiş veya istisna kazançlardan oluştuğunu ispat edememeleri durumunda inceleme suretiyle vergilendirilmesi mümkün hale gelmiştir.

Ancak 1997 yılı ortalarında Güneydoğu Asya'yı etkisi altına alan ekonomik kriz ve durgunluğa bağlı olarak, 01.01.1999 tarihinden itibaren geçerli olması öngörülen net artış teorisi ile gelirin tespiti ve yeniden tanımı, 4444 sayılı Kanunla, 31.12.2002 tarihine kadar ertelenmiştir.

Bu ertelemeye rağmen, 4783 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında

---

[3] Yaraşlı, **a.g.e.**, s. 167.
[4] Türk**, a.g.e.,** s.127.

Kanunla"[5], ekonomiye olumsuz etkileri, kamuoyunda düzenlemeye olan güvensizlik, düzenlemenin beklenen etkiyi sağlamayacağı konusunda ileri sürülen gerekçelerle gelirin tanımıyla ilgili düzenlemelerde, 4369 sayılı Kanun öncesine dönülmüştür.

Ekonomik kriz, mükelleflerin talepleri gibi nedenlere dayalı kayıtdışı faaliyetlerin kayda alınmasını temin edecek düzenlemelerin öncelikle ertelenmesi ve daha sonra ise tamamen eskiye dönülmesi, mükelleflerin kayıtdışı kalmalarını teşvik edici mahiyete bürünmüştür. Zira hukuki olarak atılan olumlu adımın, tekrar hukuki bir girişimle sistemden silinmesi, mükellefin kayıtdışı kalmasını fikri bazda güçlendirmiş, özellikle ekonomik durgunluğa bağlı bir ekonomik gerekçenin, kendisi bizzat ekonomik sonuçlar ortaya çıkararak, kayıtdışı ile mücadele stratejisine derinden zarar vermeye başlamaktadır.

Nereden buldun yasası olarak da bilinen servetteki artışın sorgulanması imkanının veya net artış teorisinin sistemden kaldırılması, bataklıkla uğraşmaktan çok çanta kontrolü ile sivrisineklerle uğraşmak anlamı taşımaktadır.[6] Ekonomik aktörlere de mücadele konusunda güçlü bir siyasi irade ortaya koymaktan çok uzak bir görüntü çizmektedir.

4.1.2. Temel Noktalar ve Sosyo-Ekonomik Çözümler

Uluslararası analiz ve çalışmalar, ulusal belgelerdeki tespitler, ampirik bulgular ve diğer teorik literatür, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede takip edilmesi gereken asgari ilkeleri ortaya çıkarmaktadır.

Mümkün olduğunca az piyasa ekonomisine müdahale ve devletin ekonomik faaliyetleri kıskaç altında tutma eğiliminin azaltılması, etkin caydırıcı mekanizmaların uygulanması ve kayıtdışılığın toplumsal tabanını eritmek için bilinçlendirme faaliyetlerinin sürdürülmesi, üç ayaklı bir kayıtdışılıkla mücadele planını oluşturmaktadır. Bu planın uygulama safhasında, kayıtdışı ekonominin tespiti önceliği almakta, sonra teşvik mekanizmaları ile kayıtiçine yönlendirilmesi, önlem

---

5 Bkz., R.G.:09.01.2003/24988.

6 Harun Kaynak, "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Yönteminin Adı: Bataklıkla Uğraşmak Yerine Sivrisinekle Mücadele", **Maliye Postası**, 15 Ekim 2003, s.55. Bkz., k.g. Mustafa Tan, "Kayıtdışı Varlıkların Kayıt Altına Alma İmkanı: Esaslar, Avantajlar ve Tereddütler", **Vergi Sorunları**, Sayı: 243, Aralık 2008, s.116.

paketi ile sınırlarının daraltılması ve ekonominin sürdürülebilir ya da katlanılabilir bir kayıtdışı ekonomi için yapısal reformlar gelmektedir.

Gelir dağılımının bozukluğu, ekonomik yapı ve toplumsal kültüre bağlı gelişen kayıtdışı ekonominin bir gelir kaynağı, geçim mekanizması veya zihinlerde kalıcı bir ekonomik yaşam olarak kalmasının engellenmesi, yine devletin politika araçları ile doğrudan orantılıdır. Eğitim, sağlık, sosyal yardımlar ve ekonomik verimliliğin artırılması konusundaki gelişmeler, kayıtdışı ekonomi mücadelesi master planın parçaları olarak uzun vadeli bir perspektif çizecek ve sorunun çözümüne önemli katkılar sağlayacaktır.

Toplumun doğrudan veya dolaylı şekilde bir parçası olduğu kayıtdışı ekonominin, geriye ve ileri besleme bağlantılarının, yine teşvik-denetim-bilinçlendirme üçgeninde atılacak adımlarla kesilmesi temin edilebilecektir. Az gelişmiş veya gelişmekte olan toplumlarda, kalkınmışlık derecesinin artması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi gibi temel makro ekonomik göstergelerdeki iyileşmeler, sosyal ekonomi görünümü ağır basan kayıtdışı ekonominin de bu görüntüsünün kaybolmasına neden olacaktır.

4.1.3. Hukuki Düzenlemelerin İrdelenmesi ve Genel Konsolidasyonu

Yazılı hukuk kurallarının egemen olduğu toplumlarda, hukuki metinlerin oluşturulmadan yeterince tartışılması, analizi ve geniş katmanların katılımı ile olgunlaştırılması ve nihayetinde demokratik meclisler eliyle yasalaştırılması gerekir. Bu süreçler işletilmeden yasalaştırma işlemi, sürekli kendini değiştirmek zorunda bırakan, sıradan ve etkisiz düzenlemeler halinde gelmektedir.

Yasal düzenlemelerin daha net, açık ve anlaşılabilir olarak ortaya konulması, yukarıda belirtilen sürecin etkin işlemesi ile mümkündür. Özellikle ekonomik alana ilişkin düzenlemelerde, tüm toplum kesimlerine yönelik bir etki analizinin yapılması, kayıtdışılık bağlamında sonuç ve etkilerinin araştırılması, temel çerçevesi devlet politikası ile belirlenmiş bir kayıtdışı ekonomi strateji belgesine, ne derece uyumlu olduğu hususlarının irdelenmesi gerekir.

Vergi özelinde, fatura düzenlememeye karşı müeyyidenin abartılı bir şekilde karşılanamayacak derecede yükseltilmesi veya sosyal güvenlik bildirimlerinin süresinde yapılmamasına bağlı cezanın kişinin elde ettiği faydayı ortadan kaldırması gibi salt cezalandırma anlayışı, mükellefi sistem dışına yöneltecektir. Keza vergi denetiminde, cari denetim yerine zamanaşımı süresine yayılı ve belirsiz gerçekleştirilmesi ve danışmanlık yerine cezalandırma güdüsüyle hareket edilmesi, bir işletmeyi sadece vergi yükünden dolayı, ekonomik hayatını sonlandırabilmektedir.

O halde hukuki düzenlemelerle ilk önceliğimiz, mükellefi ıslah etme, yönlendirme ve sisteme kazandırma anlayışı olmalıdır.

İkinci temel önceliğimiz, mükelleflerin kayıtlı sistemde kalmalarını temin edecek bir tarzda mali yükümlülüklerinin dizayn edilmesi gelmektedir. Elde edilen kazancın bir kısmının vergi olarak, görünmez ortak devlete karşılıksız aktarılması, doğal olarak bir tepkimeye sebep olacak ve bu kaynağın azaltılması çarelerini hızlandıracaktır. Yatırım ortamı anketlerinde de yatırımı etkileyen temel değişkenlerden biri olarak belirtilen vergi olgusunun belirleyici olma vasfını azaltacak şekilde mali yükümlülüklerin ele alınması düşünülmelidir.

Üçüncü temel önceliğimiz, etkin bir kamu yönetimi ile etkin denetim, gözetim ve kontrol mekanizmalarının kurulmasıdır. Hukuki olarak iyi dizayn edilmiş bir teşvik sistemi veya vergileme, beraberinde aynı şekilde bir kontrol sürecini getirmiyor ve bu noktada iyi bir uygulama yapılamıyorsa, kendiliğinden kayıtdışılık filizlenmeye başlayacaktır. Çoğu teşvik düzenlemelerinin başarısızlığının ardında, etkin olmayan bir denetim ve gözetim süreci bulunduğu kesindir. Yüklü devlet kaynaklarının yatırımcılara aktarılması, bedelsiz devirler, vergi indirimleri gibi teşviklerin yerindeliği konusunda mutlaka devlet organları kararlı davranmalı ve bu kararlılık her düzey hukuki düzenleme ile kamuoyuna yansıtılmalıdır.

Ortak bir tespit olarak, politikalar tek başlarına bir anlam ifade edemezler. Bir eko sistem içerisinde bağlantılarının, etkilerinin, sonuçlarının dikkate alındığı bir çerçeve politika demeti ile uygulanabilirlikleri sağlanabilir. Kayıtdışı ekonominin de, hinterlandındaki tüm etki alanlarının katılımı ile geniş bir platform içinde değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

4.2. İZLENECEK POLİKALARIN GENEL SIRALAMASI

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele kapsamında ortaya çıkan problemlerle mücadele etmek ve bu problemlerden kaynaklanan sorunların asgariye indirilmesini temin edecek değişik opsiyonlar ileri sürülebilir.

Kayıtdışı ekonominin GSYİH içindeki payının sıfır noktasına çekilmesinin mümkün olamayacağı, ekonomide belli bir seviyedeki doğal olarak adlandırdığımız kısmın, politika paketlerine duyarsız kalacağı gerçeği karşısında değişik alternatiflerin üretilmesi mümkündür. Bunlar arasında, daha sıkı önlemler alma, optimal bir büyüklük belirleme yoluyla politika üretme, kayıtdışını kendi haline bırakma (ki bu alternatif öngörülemez riskli sonuçları nedeniyle özellikle yasadışı piyasalara bağlı aktüel maliyetleri daha da artıracaktır) veya kayıtdışı ekonomiyi besleyen kamu politikalarını yeniden gözden geçirme veya ortadan kaldırma sayılabilir.

Ekonomik teorilerin aksine amprik bulgular, doğrudan cezalandırma yöntemi ile kayıtdışı ekonomiyi ortadan kaldırma hedefinin, etkisiz, pahalı ve sonuç itibariyle başarısız olduğu noktasında birleşmektedir. Bu anlamda hükümetlerin kaçak istihdam ve vergi erozyonu/kaçağı ile mücadelede öncelikle kurumsal yapıları ve düzenlemeleri değiştirmeleri (vergi sistemleri dahil) gerekmektedir. Zira artan düzenleme ve kanunlar silsilesi ile artan bürokrasi, kamu sektöründe daha yüksek bir işsizlik anlamına gelecektir. Bu bağlamda en iyi çözüm olarak açık piyasa ekonomisi üzerinde değişimi engelleyen unsurların berataraf edilmesi dillendirilmektedir. [7]

Her sorunun çözümünde politik tercihlerde yaşandığı gibi, kayıtdışı ekonomi ile mücadele etmek veya etmemek arasında da politka önerileri geliştirilebilecektir. Teslimiyetçi anlayış çerçevesinde, mücadele etmeye gerek olmadığı, kayıtdışı ekonominin ekonomik ve sosyal sistemin bir sigortası olduğu tercihi yanında mücadeleci bir yaklaşım tarzıyla gerek cezai önlemlerle ve gerekse makul ölçüde

---

[7] Pierre Lemieux, **The Underground Economy:Causes, Extent, Approaches**, Department of Management Sciences Université du Québec en Outaouais, Economic Institute Research Papers, November 2007, p.6, 26.

teşvik ve önleme mekanizmalarının ortak kullanımı ile davranabilmek, birer seçenek olarak düşünülebilir.[8]

4.2.1.Mali İdarenin Güçlendirilmesi ve Yapılandırılması

Kayıtdışı olgusunu besleyen ve büyüten farklı kaynaklar ve değişkenler olduğu dikkate alındığında, kayıtdışı ile mücadeleyi birincil hedef olarak benimsemiş bir kurumsal yapının bulunmadığı görülecektir.

MB, işin vergisel boyutu ve denetim ayağına yönelik tedbirlerden sorumlu iken; Sanayi Bakanlığı, ÇSGB, DPT gibi kurumlar, kayıtdışılığın önlenmesine yönelik önerilerden sorumlu kurumlar olarak göze çarpmaktadır.

Ayrıca bu alanda kamu/özel sektör işbirliğini yansıtan ve toplumsal mutabakatın güçlendirilmesini amaçlayan bir kuruluş da sistemimizde bulunmamaktadır. Oysa ki, İtalya ve Fransa gibi kayıtdışılık sorununu Türkiye kadar yoğun yaşamayan ülkelerde dahi bu nitelikte merkezi yapılanmalar mevcuttur.

Bu nedenle ilgili kamu kurumları ile özel sektör şemsiye kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacak, Başbakanlığa bağlı bir "Kayıtdışı ile Mücadele Komisyonu (KMK) " ihdas edilmesi bir seçenektir.

KMK'nun işgücü piyasası, vergi, sosyal güvenlik ve vergi kaçakları ile araştırmalar yapmak; hükümete kayıtdışı ile mücadele ile ilgili önerilerde bulunmak, kayıtdışılığın yoğunlaştığı coğrafi alan ve sektörlere yönelik bilgi toplamak, kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgilerin analizini yapmak, kayıtdışı ile mücadelede bir taraftan kamu kurumları diğer taraftan kamu kurumları ile işçi ve işveren kuruluşları gibi ilgili paydaşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, bu alanda toplumsal mutabakatın güçlendirilmesine yönelik kampanyaların stratejisini oluşturmak ve bu kampanyaları yürütmek gibi bir görev çerçevesini haiz olabileceği düşünülmektedir.[9]

(KMK) gibi komisyon şeklinde bir yapılanma kısa vadede kurumsal yapı eksikliğini giderebilecek bir işlev görebilir. Bununla beraber, kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinin komisyonlar marifetiyle değil, kurumsal bir organizasyon

---

8 Cihan Dura, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri", **Maliye Dergisi**, Cilt:1, Sayı:124, 1997, s.9.

9 İtalya'da Başbakanlık bünyesinde "Kayıtdışı ile Mücadele Komisyonu; Fransa'da ise İstihdam Bakanlığına bağlı DILTI – Délégation interministerielle a la lutte contre le travail illégal (Bakanlıklararası Yasadışı Çalışma ile Mücadele Delegasyonu) adlı kurumlar mevcuttur. Bkz., Deloitte, **a.g.e.**, s.20.

altında belirlenerek yürütülmesi, konjonktürel değişimlerden etkilenmeyen, kurumsal bir hafıza ve iradenin oluşması ve devamlılık unsurları açısından daha etkin sonuçlar ortaya çıkarabilecektir.

4.2.2. Hukuki Metinlerin Eşgüdümü ve Uyumlaştırılması

Yürürlükte olan kanunlar, idari düzenleme ve yaklaşımların, getirdikleri yoğun bürokrasi, mali yük ve diğer engellerle, kayıtdışı ekonomiyi besledikleri veya kayıtiçinde faaliyette bulunmayı zorlaştırdıkları ortak bir tespittir.

Küreselleşme eğilimlerine bağlı değişen ve gelişen firma davranışlarının daha esnek bir iş ortamı istekleri yanında, maliyetlerini azaltarak uluslararası piyasalarda rekabetçi bir yapıya bürünme taleplerini makul karşılamak gerekir. Rekabetçi piyasanın oluşumu önünde en büyük engellerden biri kayıtdışı ekonominin varlığı ve giderek artan boyutu, en az kayıtdışı ekonomideki firmalara yaklaşacak esnek bir modelinin işletilmesi yönünde resmi firma taleplerini de körüklemektedir. Ne yazıktır ki bir kez daha sorunun çözümü yerine kayıtdışı ekonomi ile uğranılan zararın, yine sistemdeki mükelleflere yüklenilmesi kolaycılığı, rahatlıkla bir politik tercihe neden olabilmektedir.

Hukuki metinlerin yaşanan pratik gerçeklerle uyumlaştırılarak ekonominin genel kuralları içerisinde daha esnek bir yapıda dizayn edilmesi, var olan kayıtlı ekonomik faaliyetlerin devamı noktasında bir vizyon çizebilecektir. Bu öte yandan, yeterince sert karmaşık ve mali yükü ağır sistemden kaçan kayıtdışı faaliyetlerin de sisteme entegre olmasında bir adım olabilecektir.

O halde öncelikle yapısal esnekliklerin yasal mevzuatımıza adapte edilmesidir. Bu hiçbir zaman için, birebir kayıtdışı ekonominin sağladığı sınırsız mali özgürlük değil, sistemde kalmanın faaliyetlerin devamına engel olmayacak bir noktaya taşınmasından ibarettir.

Mücadeleye yönelik alınacak tedbirlerin, tüm boyutlarıyla ele alınıp etkin bir uygulama için, temel kanun ve ilişkili mevzuatında eşgüdüm içerisinde değerlendirilebileceği bir yol izlenmesi gerekecektir. Örnek olarak, tüm ödeme unsurlarının manyetik ortamda yapılması zorunluluğunu, sadece VUK'da yapılacak bir değişiklikle sağlamak mümkün değildir. Bu değişikliğe paralel, Türk Ticaret

Kanunu, Bankacılık Kanunu, tüketicinin korunması ile ilgili düzenlemeler başta olmak üzere geniş bir yelpazede bağlantılı değişikliklerin de yapılması gerekir.

Bir bütünlük içinde ancak anlam ifade edecek bir düzenlemenin, bağımsız ve münferit düzenlemelerle etkisiz kılınması yöntemine başvurulmamalıdır. Mükellefin bir konu hakkındaki uygulama sürecini birbirini tamamlayan bir zincirde sonlandırması beklenir. Aynı örnekten yola çıkarsak, nakit ödeme sisteminin terkedilmesi yanında düzenlemenin zaman içinde bazı istisnalarla mevzuata tekrar konulması, başta sergilenen kararlı çizgiyi yok edebilecektir.

Bu çerçevede, alınacak radikal tedbirler için bir zaman süreci içerisinde kademeli geçişe imkan verilmelidir. Ekonomi aktörleri ancak belli süreç içinde yeni getirilen sistemi tanıma, algılama ve içselleştirme yoluyla sindirme yoluna gideceklerdir.

4.2.3.Hukuki Metinlerin Sosyal Ekonomi ile Uyumlaştırılması

Kayıtdışı faaliyetleri tetikleyen etkenlerden biri, gelir dağılımındaki adaletsizliklere karşı, bir tepki olarak bireyler açısından kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine katılma yoluyla tezahür edebilmektedir.

Devlet organlarının gelir dağılımını iyileştirme politikaları, yoksul kesimlere uyguladığı sosyal yardım programları, bir açıdan bu ilişkiyi kısmen zayıflatabilmektedir. Yapılan çalışmalarda, sosyal yardım programlarından faydalananların kayıtdışı ekonomiyi katılma oranları belirsiz veya doğrudan ilişkili değilken, en azından teorik olarak bu faaliyetleri artırmadığı görülmektedir.

Ekonomik kararların bu noktada, gelir dağılımı eşitsizliklerini gözeten sosyal ekonomi anlayışı içerisinde sert tedbirleri içermemesi, kişi ve firmaların kendilerini yeni duruma adapte etmeleri için gerekli enstrümanların da aynı zamanda sistemde öngörülmüş olması gerekmektedir. Örnek olarak, pazar takip suretiyle mal satan esnafın, tamamen gerçek usulde vergilemeye geçirilerek her türlü vergisel işlemlere muhatap kılınmaları, bu kesimin faaliyetlerini sekteye uğratarak önemli ölçüde gelir kaybına neden olacaktır.

Belli kesimlerin kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrolü ve denetimli serbesiyet içerisinde yürütmeleri amacı, kademeli bir geçiş planı ile sistem içerisinde

yaşamalarına imkan verecek yeterli esnekliği oluşturabilmektir. Aksi halde ekonominin sosyal boyutu unutularak yapılacak her radikal önlem, sadece toplumun belli kesiminin sisteme tutunmasını değil, sistem dışı davranışlarını daha da artıracak bir noktaya getirebilir.

Devlete olan mali yükümlülüklerin yerine getirilmemesine bağlı elde edilen kaynağın bir kısmının düşük fiyat mekanizması ile tüketicilere aktarılması şeklinde nitelendirilkebilecek gelir transferi, kayıtdışı ekonominin diğer bir boyutudur.

Düşük ve alt gelir gruplarının, kayıtdışı ekonomiden sağladıkları bu kaynağın, sistem içerisine kendilerine sunubilmesi, kayıtlı ekonominin yerleşmesi bakımından elzemdir. Bu açıdan, özellikle özü itibari ile adaletsiz bir yapısı bulunan dolaylı vergilemenin tüketim harcamaları içindeki payının düşürülmesi (KDV oranlarının, kayıtdışı ekonomiye alternatif oluşturabilecek bir seviyeye çekilmesi gibi), kayıtdışı ekonomi ile sosyal grupların organik bağlantılarını zayıflatabilecektir.

Her düzenlemede olduğu gibi kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almanın amacı, daha kaliteli kamu hizmeti sunma ve ortak ihtiyaçların karşılanmasıdır. Bu amaç dışında toplumun kayıtdışı ekonomiye yönelim gerekçeleri görmezden gelinerek yok etme anlayışı, ekonomik terörden başka bir şey olmayacaktır. Öyleyse, hukuki metinlerin yaşanan sosyal ekonominin yaşanan sonuçları ile olması gereken arasında dengeli bir şekilde tasarlanması gerekir.

4.2.4. Kamu Maliyesinde "Mali Kural" İkilemi

DPT tarafından hazırlanan ve (2010-2012) dönemini kapsayan OVP'de mali kurala ilişkin yasal altyapının en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanmasının hedeflendiği, 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin, belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütüleceği belirtilmiştir. Mali kural uygulamasına ilişkin (2011-2013) dönemini kapsayan OVP'de ise ayrı bir bölüme veya açıklamaya yer verilmemiştir.

Mali kural çerçevesinde, orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenmiştir.

1. Mali Kuralın Felsefesi

Devletin maliye politikasi aracılığıyla ekonomiye müdahalesi, 1930'lu yıllarda Keynesyen iktisadın doğuşu ile beraber gelişme göstermiş, iradi veya ihtiyari denilen ekonomi politikaları 1970'li yıllara kadar varlığını idame ettirmiştir

Ekonomi politikalarının belirlenmesi konusunda politikacılara geniş inisiyatif tanıyan takdiri maliye politikası, 1970'li yılların sonuna kadar uygulanmakla beraber ekonomik uygulamalarda başarısız sonuçlar alınmasına neden olmuştur.

20 nci yüzyıl sonlarına gelindiğinde, politikacılara verilen geniş takdir yetkilerinin anayasal ve yasal sınırlamalara tabi tutulmasını öngören, kurala dayalı maliye politikası yaklaşımı ağırlık kazanmaya başlamıştır.[10, 11]

Başta politikacıların yetkilerini kişisel çıkarları için kullanmalarının engellenmesi, kamu harcamalarının gelirleri aşarak açık finansman sorununu gündeme getirmesinin sonlandırılması, politikacı cephesinden ise takdiri politikalarının olumsuz sonuçlarından kendi sorumluluk alanlarını sınırlandırma niyetleri, kurallı maliye politikasının argümanlarıdır.

Öte yandan konjonktürel gelişmelere uygun politika seçeneklerin derhal uygulanabilmesi, siyasi iradeden uzak politikaların gereksiz bürokrası ve zaman kaybına neden olabileceği, eleştirilen noktalardır.[12]

Kamu maliyesi alanında kamu gelir ve giderlerinin denkliği kuralı kapsamında, geçen 150 yıllık periyotta öncelikle bazı federal devletlerde sadece yatırım finansmanı için borçlanma öngören altın kural, 19 uncu yüzyılın ortalarından itibaren A.B.D'nin çoğu eyaletinde, bütçe dengesini koruyucu kurallarla devam etmiştir.

İkinci aşamada, 2 nci Dünya Savaşını müteakiben sanayileşmiş bazı ülkelerde istikrar programlarına destek mahiyette denk bütçe kuralları şeklinde benimsenmiştir.

---

[10] Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Ahmet Özen, "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Faklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 1.

[11] İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, " Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 63.

[12] Günaydın, Eser**, a.g.m.**, s. 72.

Son aşamada ise 1990'lı yılların başından itibaren sayısal kurallara dönüşmüş, Avrupa'da mali kurallar üstü bir yaklaşımı ortaya koyan, 1992 Maastricht Anlaşması ile sayısal mali kurallar benimsenmiştir. [13]

2. Mali Kural ile Amaçlanan Hedefler

Mali kuralların genel özelliği, ekonomiye ihtiyari müdahaleleri ortadan kaldırarak makroekonomi politikalarının yürütülmesinde kredibilite sağlamak ve siyasi otoritenin yetki kullanımının çerçevesini çizmektir.

Siyasi iradeye Anayasal düzlemde belirlenecek düz oranlı vergilerle yetki sınırlaması getirilmesi, toplam vergi gelirlerinin/yükünün toplam kamu gelirlerine ve GSYİH/GYMH'ye belli bir oran şeklinde hesaplanması, mali kural alternatifleri olarak uygulanabilecektir. Bu alternatiflere ek olarak, vergi harcamalarının toplam vergi gelirleri içindeki payının sınırlandırılması, vergi oranlarına dair tavanların belirlenmesi, vergi yükünün kamu giderlerini karşılama gücünün tespit edilmesi gibi kriterler de mali kuralın öncü göstergeleri olarak kullanılabilecektir. [14]

Mali kuralların tercih edilme gerekçelerinden;

- Orta ve uzun vadeli makro istikrarı sağlamak,
- Maliye politikalarının kredibiletisini artırmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak ve konjonktürel dalgalanmaların etkisi azaltmak[15],

birkaçını oluşturmaktadır.

Mali kurallar ile devletin vergileme yetkisini hangi ölçülerde ne şekilde kullanacağı konusunda kendini bağlayan, aşırı vergilemeyi önleyen kurallar getirmesi, ekonomik birimlere güven verecektir. Bu aynı zamanda, kayıtdışı firmaların veya bireylerin, toplam vergi yükünden kendilerine isabet edecek adil dağılımlı kısmına da rıza göstermelerini kolaylaştıracaktır.

---

13 **A.e.**, s. 66.

14 Mustafa Çolak, " Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi", **Yaklaşım**, Sayı:208, Nisan 2010, s.50.

15 Ahmet Kesik, Nergiz Bayar, "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin ",**Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 47.

3. Mali Kuralın Uygulanma Sonuçları

Türkiye'de değişik yöntemlerle uygulanan örtülü mali kurallar yerine açık bütüncül bir kurallı maliye politikası kurallarını içeren, "Mali Kural Kanun Tasarısı"[16] TBMM' ye sevkedilmiştir.

Mali Kural kapsamında, orta ve uzun vade genel yönetim açığı GSYİH'nin % 1'i ve büyüme oranı %5 olarak belirlenmiştir.Ancak büyümenin hedefin üzerinde gerçekleşmesi durumunda, tasarruf sağlanacak, büyümenin hedeflemenin altında akalması halinde ise yatırımlar yoluyla harcamalar artırılacaktır. Anılan Tasarıda mali uyum katsayısı olan 0,33 kullanılarak büyüme ve bütçe açığı sapmaları her yıl 0.33 ile uyarlamaya tabi tutulacaktır. Yani, hedeften sapmalar takip eden yıllarda 0,33 katsayısı kadar telafi edilecektir.[17]

Sayısal kurallara bağlanmış anılan mali kural tasarısı, öngördüğü uyarlama katsayısı ve makro ekonomik değerlerdeki esnekliğin görüşülmesi ve yatırımcı bakanlıkların inceleme süresi talepleri karşısında ertelenmiş ve 2011 bütçesinin mali kurala göre yapılabilmesi ihtimali de ortadan kalkmıştır.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında, 1960'lı yılların başından itibaren birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli maliye politikası kuralları yürürlüğe konulmuştur. Hollanda'da harcamalar için birden fazla yılı içerecek şekilde tavanlar belirlenmesi, Almanya'da yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilen altın kural, İngiltere'de hükümetin sadece yatırımlar için borçlanma yetkisi verilmiş ve kamu sektörü borcunun GSYİH'nin yüzdesi olarak istikrarlı ve kalıcı bir seviyede olması kuralı, İsviçre'de harcamaların geliri en fazla konjonktürel büyüme oranı kadar geçebileceğini düzenleyen anayasal kural, mali kural örnekleri arasında yer almaktadır.

Mali kuralların uygulanma dönemleri itibari ile bakıldığında, çok yıllı bütçeleme ve bütçe dengesinin yıllar itibariyle korunmasına özen gösterildiği dikkat çekmektedir.[18] Kuralların uygulanması ile gelişmiş ülkeler, harcamaların getirdiği bütçe açığı baskısından, gelişmekte olan ülkeler ise borçlanmanın getirdiği ağır

---

16 Detaylı bilgi için Bkz., "Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu" (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss525.pdf, 16 Ağustos 2010.

17 Kesik, Bayar, **a.g.m.**, s. 58.

18 Günaydın, Eser, **a.g.m.** s.74,79.

yükten kurtulma ve mali yapılarını sağlıklı temeller üzerine kurulmasının güvenini yakalamış olacaklardır.

Pratik sonuçları açısından, kurallara bağlı maliye politikası uygulamasının harcamalar, borçlanma ve vergi yükü parametrelerinde olumlu etkilerinin olduğu görülmektedir.

A.B.D' de vergi ve harcama sınırlaması uygulaması, bütçe açıklarının azalması, mali disiplin sağlanması ve maliye politikalarının sürdürülebilirliği açılarından önemli ilerlemelere yol açmıştır. 18 eyaletin sınırlama öncesi ve sonrası kamu harcamaları bazında yapılan araştırma sonuçları, reel kamu harcamalarının kişi başına 5 yıllık periyotte %1.8'e gerilediğini göstermiştir. Vergiler açısından bakıldığında ise kişi başı eyalet vergi artışı %5,5 iken, 5 yıllık dönem (1992-1997) sonunda ortalamanın %12,5 altına inmiştir.[19]

Türkiye açısından da vergi gelirlerinin performans çizgisinin hedeflenen mali kural eşliğinde ölçülebilme ihtimalinin etkisi, idarenin bütünüyle personeli, mevzuatı, organizasyonu ve daha da önemlisi kayıtdışı ekonomi ile ortaya koyduğu mücadele etkinliğini ölçmeye imkan verecek olmasıdır. Böylelikle, mali kurallara bağlanmış bir vergi geliri hedefinin, idare faaliyetlerinin objektif verilerle kıyaslanmasını mümkün kılabilecektir.

4. Rekabet Gücünün İyileştirilmesi

Rekabet gücünün iyileştirilmesi ile kurallı maliye politikaları arasındaki ilişkiyi tam olarak belli bir çerçeveye oturtabilmek için, rekabet gücünü etkileyen faktörlerin, mali kural uygulamalarında hangi düzlemde yer bulduğuna bakmak gerekecektir.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin vergi ve diğer yasal yükümlülükten dolayı bir avantaj sağladığı ve düşük maliyet koşullarında bir rekabet üstünlüğüne yol açtığı ortadadır.

---

[19] Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, İhsan Cemir Demir, "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 98.

Firmaların kayıtdışı iş ve işlemlerinin kayda alınması yoluyla dizginlenmesi ve vazgeçilen vergi ve diğer yasal sorumlulukların yerine getirilmesinin sağlanması, kayıtlı firmalar açısından rekabet güçlerinin göreceli olarak iyileşmesi ve firma mal ve hizmetlerine olan talebin artması anlamına gelecektir. Kayıtdışı firmalar ise küçük ölçekli, emek yoğun ve diğer mali ve teknik imkansızlıklarla mücadele eden işletmelerini, daha verimli ve rekabetçi bir tarzda çalıştırma için gayret sarfetme durumunda kalacaklardır.

Dolayısı ile vergi yükü ve kamu gelirleri için uygulanacak referans oranları, başta kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrol altına alınarak kamu gelirlerinin artırılması olmak üzere borçlanma gereğinin azaltılması ve bütçe dengelerinin öz kaynaklarla sağlanması ve vergi yükünün adil dağılımını zorunlu kılabilecektir.

5. Faiz Dışı Fazla ve Finansmanda Rasyonelleşme

Politikacıların kendi inisiyatifleriyle yasalaştırdıkları veya yürürlüğe koyacakları çerçevesi belli, sınırları çizilmiş, kurallara bağlı maliye politikası uygulamaları, mali disiplin ve saydamlığın sağlanmasında önemli araçlardır.

Bütçe açığına üst bir sınırlama getirilmesi, faiz dışı fazla rakamlarının azalan borçlanma ihtiyacı veya rasyonel olmayan borçlanmaların törpülenmesi yoluyla olumlu seyretmesine yol açacaktır.

Ekonomi yönetiminin faiz dışı fazla hedefinde, mevcut vergilerin artırılması yoluyla bulduğu çözümün, etkin kayıtdışı ekonomi mücadelesi ile ikame edilmesi, rekabet eşitsizliğini giderilerek kaynakların etkin tahsisi, kayda alma ile oluşacak gelir artışı v.s açılardan daha rasyonel ve akılcı görünmektedir. Yani politika üretenlerin, faiz dışı fazla politikalarının, kayıtdışılığın daraltılması ile dengeli götürülmesi lazımdır.[20]

Artan faiz dışı fazla, birikmiş borç yüklerinin eritilmesine ve borç finansmanına yönlendirilecek ve böylelikle kurala bağlı maliye politikaları, finansman modelinin de kendiliğinden rasyonelleşmesine hizmet edecektir. Buradaki sorun, kurallı maliye politikaları sonucu hız kazanan verginin tabana yayılması, kayıtdışılığın azaltılması ve böylelikle muhtemel gelir artışları vasıtasıyla iyileştirme

---

[20] Zekeriya Yıldırım, "Kayıt Dışı Boyutları Vergi İdaresini Aşıyor", **Görüş Finans Dünyası**, Mayıs 2005, s.8.

sağlanması ile seçmenlerin kurallara bağlı olmayan taleplerini karşılamada politikacıların göstereceği direnç arasında yaşanacaktır.

Politikacıların, sürekli otomatiğe ve kurala bağlanmış bir ortamda ekonomik kararlar yerine politik kararlar yoluyla seçmeni etkileme ve seçmen-politikacı diyalektiğini sürdürmede gösterebilecekleri yanılsama, mali kurala bağlı ekonomik sistemin ve dolayısı ile bütçe açığının finansmanının rasyonelleştirilmesi önünde en temel engel gibi durmaktadır.

6. Vergi Yapısının Rasyonelleştirilmesi ve Sosyo-Ekonomik Etkinliğinin Sağlanması

Değişik zaman dilimlerinde ortaya konulan kayıtdışı mücadele strateji belgeleri ve eylem planlarının koordinasyonunu sağlayacak temel üst bir norm olarak mali kuralla ilişkilendirme, belgelerin çeşitliliğinden ziyade doğrudan seçili hedeflere ulaşabilmedeki kararlılığı artıracaktır. Mali yıl itibari ile önceki yıllarla mukayeseli bir kaydı ekonomiye geçiş, eylemli bir mücadele stratejisine zemin hazırlayabilecektir.

Kamusal harcama eğilimlerinin kontrol, denetim ve etkinlik analizinin daha çok kamu idareleri inisiyatifinde olduğu bir ortamda, kamu gelirlerini artırma, kontrol ve analizin ise bir o kadar toplumsal inisiyatifte şekillenmesi kaçınılmazdır. O halde mali kuralın, kamu harcama sistemi odaklı bir performans göstergesi yerine, kamu gelirleri performansını ölçer bir hale gelmesi kaçınılmaz olacaktır.

Halihazırda kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün GSYİH' ye oran olarak değişik ölçüm metotlarına göre ortalama %30 üzerinde seyrettiği Türkiye ekonomisinde, konulacak kuralların en büyük etkisinin kayıtdışı ekonomi ile mücadele noktasında düğümleneceğine şüphe yoktur. Mali kural ile birlikte vergi gelirlerinin seyri, yapısal dönüşümü ve vergi idaresi yapılanması gibi temel kriterler dikkate alındığında, izlenen senaryonun güçlü ve zayıf yönleriyle ortaya çıkması muhtemel hale gelecektir.

Dinamik süreçler, statik kurallara bağlanamaz, mali kuralın çizilen temel ilkeler ışığında kendini yenileyen, değiştiren bir öngörüsünün olması durumunda, vergi gelirlerinin de seyrini belirlemek kolaylaşacaktır. Bu dinamik süreç içerisinde vergi yapısının değiştirilerek dolaylı vergilemeden, doğrudan vergilemeye geçiş, adil

ve mali güçle orantılı bir sisteme de katkı sağlayacaktır. Aksine kamu giderlerinde kontrol zorlaşırken bunun en kolay finansman yöntemi dolaylı vergiler (buna stopaj yoluyla vergilemeyi de dahil edebiliriz) kanalı bir çözüm metodu bir o kadar etkinsizliğe yol açabilecektir.

Yapılan araştırmalarda, dolaylı vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının 1 birimlik artması, kayıtdışı ekonominin 2.41 birimlik artışına neden olduğu görülmüştür. Bu artış, kayıtdışı ekonomiyi kendi içinde besleyerek artan dolaylı vergileme, yeniden kayıtdışına geçişe zemin hazırlamaktadır. Böylelikle dolaysız vergi toplamakta zorlanan hükümetler, var olan dolaylı vergileri daha da artırma yoluna gitmektedirler. [21]

MB verilerine göre, 2009 yılı toplam vergi gelirleri gerçekleşmelerinde, GV'nin payı % 22,30, bu payın içinde de en büyük payı %20.35 ile stopaj yoluyla alınan vergiler oluşturmaktadır. Aynı yıl vergi gelirleri içerisinde, dolaylı vergi gelir grubunun toplam vergi gelirleri tahsilatının %60'a yakın bir oranda gerçekleşmesi, çağdaş bir vergileme sisteminin yakalanmasının ne denli zor olduğuna işaret etmektedir. Kişisel veya kurumsal gelirler üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının, OECD veya AB ülke ortalamalarının altında seyretmesi[22], doğrudan beyana dayalı bir çağdaş vergileme sisteminin yerleştirilemediğini göstermektedir. 2010 yılı itibariyle toplam vergi gelirlerinin dağılımında AB ülkelerinde dolaysız vergilerin payı %55, dolaylı vergilerin payı %45 iken, bu oranların sırayla Türkiye için %31 ila %69 olarak dağılımı[23], vergileme sistemlerinde yapısal farklılıkları belirtmeye yetmektedir.

Aslında birer dolaylı vergi kaynağı olan stopaj yoluyla vergileme ile dolaylı vergilerin bu denli vergi tahsilatındaki ağırlığı, kişi ve kurumların gelirlerini doğrudan kavrayan ve beyan esasında vergilendiği bir gelir kaynağının olmadığını ortaya çıkarmaktadır. Modern vergileme prensiplerine ve adil vergi anlayışına aykırı bu durum, hükümetlerin, büyük bir mali külfete katlanmadan vergi toplama niyetlerinin de aynı zamanda açık bir görüntüsüdür.

---

[21] Özlale, **a.g.m.**, s. 6.

[22] OECD Üyesi Ülkelere İlişkin Çeşitli Vergi İstatistikleri. Bkz., OECD, Revenue Statistics Of OECD Member Countries, Paris, 2009.

[23] Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular),** Seçkin Yayıncılık, 4.Baskı, 2010, s.195.

Mali kuralın ortaya çıkış felsefelerinden biri, milli hasılanın dengeli dağılımı ve istikrarlı ve dengeli bir büyüme modeli kurgusunda vergi yükü ve yapısı da önem arzetmektedir. Kayıtdışı ekonominin kayda geçirilme stratejisindeki zaafiyet nedeniyle reel toplam vergilendirilebilir kapasitenin statik kaldığı bir ortamda, mevcut mükellefler üzerinde dolaylı vergiler yoluyla bir vergi artışı, bu felsefeye tezatlık oluşturacaktır.

Sonuç itibariyle, mali kurallarla getirilen harcama ve gelir hedefli referans değerlerin, özellikle vergi yükü boyutunda vergi yapısının dolaylı ve haksız vergilemeden doğrudan, gelir seviyeleri ile uyumlu, bir o kadar da vergi yükünü aşağı çeken önlemlerle uyumlu hale getirilmesi, kayıtdışı faaliyetlerin vergilenerek kayıtlı mükellefler üzerindeki yüklerin nispeten hafifletilmesi, vergi dönüşümünün yapı taşları olacaktır.

7. Mali Kural ile Kriz Ortamı Programlarının Çelişkisi: Liberal Esnek Politika Karmaşası

Mali kuralların ortaya çıkış gerekçesinin özeti olarak, siyasi rasyonelite ile ekonomik rasyonelitenin uyum içerisinde bulunmaması gösterilebilir. Keynesyen iradi veya politik öncelikler, kamu hacamalarının kontrolsüz artışı, bütçe açığı ve enflayonist süreçlere hız kazandırmış ve maliye politikalarında istikrarsızlığa neden olmuştur. Bu çerçevede politik tercihlerin ekonomik tercihlere zarar vermesi ve ekonomi politikalarının etkinliğini zayıflatması, siyasi müdahale noktalarının asgariye indirilerek keyfi ve sınırsız uygulamaları, mali kural deneyimleri ile sınırlandırılmış olmaktadır. [24]

Öte yandan, mali kural uygulamasının, demokratik usullerle hükümet eden siyasi kadroların, politika yapma ve maliye politikalarını belirleme yetkisini sınırlandırarak ironik bir duruma sebebiyet vermesinin yanısıra, konjonktürel dalgalanmalarda siyasi müdahaleyi etkinsizleştirmesi ve hızlı çözüm getirme süreçlerini zayıflatması önemli bir eleştiri noktasıdır. Özellikle kriz dönemlerinde,

---

[24] Mücahit Civriz, "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 377.

yasal veya anayasal düzlemde kurala bağlanmış bütçe açıkları ve diğer makro ekonomik gösterge referanslarının, değiştirilememesi veya politik tercihlere bağlı esneklikte uygulanamaması, bir çelişki oluşturabilecektir. Bu, demokratik seçimle işbaşına gelen hükümetlerin politika tercihlerinin, bürokrasinin politika tercihleri karşısında zayflığını ifade edebilecektir.

Mali kurallara bağlı politika setlerinin, hükümetlerin kendi iradi/esnek politikalarını gölgede bırakması, büyümeyi sağlayacak liberal politika önlemlerinin geciktirilmesi ile toplumsal dönüşümü de engelleyebilecektir. Dahası bu tür kuralların IMF veya AB gibi kurumlar üstü organizasyonlarca denetlenmesi[25], kural dışı politika seçeneklerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında siyasi seçenekleri de sınırlayan bir unsur olabilecektir.

4.2.5.Kayıtdışılık Avantajının Bertaraf Edilmesi

Kayıtdışı ile mücadelede özendirici tedbirlere öncelik tanınması gerekmektedir. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin özü, girişimcilerin kayıtiçi ile kayıtdışı faaliyet arasında yaptıkları tercihte kayıtiçini daha cazip kılacak formüller bulmak ve doğru teşvikleri sunabilmektir. Ancak buna paralel olarak kamunun, kayıtdışı ekonomi yolunda tercihini kullananları saptama ve cezalandırma kapasitesinin de güçlendirilmesi gerektiği açıktır.[26]

Bu bağlamda, "Carrot and stick" modellemesinde, teşvik ve cezalandırma sisteminin eşanlı kombinasyonu ve eşgüdümü şekliyle kayıtlılığı daha fazla teşvik eden, kayıtdışı kalmada ise beklenen maliyetleri artıran bir politika setine ihtiyaç vardır.

Teşvik ve cezalandırma politikalarının eşanlı işlememesi, üretim düşüklüğü, düşük istihdam, yeni iş alanlarının oluşturulmasında zaafiyet gibi etkileri de beraberinde getirilebilecektir.

Sadece cezalandırma anlayışıyla hareket edildiğinde, sonuç verim kaybı ve üretim düşüsü ile sonuçlanacaktır. Şöyle ki, kayıtdışı istihdam üzerinde ilave her 100 firma incelemesi, çalışan başına %2,5'luk çıktı ve %4 sermaye kaybı anlamına gelmektedir.

---

25 Günaydın, Eser**, a.g.m.**, s. 72.
26 Deloitte, **a.g.e.**, s.19.

Özetle, cezalandırma ve yasal mevzuatı güçlendirme, en iyi şekilde uygun teşvik mekanizmaları ile donatıldığında kayıtlı firma olarak faaliyet göstermede uygun geçiş koşullarını hazırlayacaktır. [27]

4.2.6.Mükellef Haklarının Korunması ve Etkinleştirilmesi

Mükellefin veya dar anlamıyla vergi yükümlüsünün korunması, yasama, yargı ve yürütme süreçlerinde hukuki güvencelere sahip kılınmasıdır. Hukuki güvenceler, vergi düzenlemelerinin geçmişe yürümezliği, mahremiyet kurallarına riayet, itiraz ve dava hakkı gibi alanlarda kendini gösterir. Öte yandan mükellefin hakları kavramı ise genel hukuk düzeninde var olan temel hakların vergi hukuku alanında yeninden şekillenmesini içermekte ve birey hakkı-insan hakkı-mükellef hakkı ortak paydasını oluşturmaktadır.[28]

Bölgesel veya tüm dünya çapında vergi mükelleflerin haklarının korunması amacıyla oluşturulmuş çeşitli örgütlenmeler mevcuttur.

Daha düşük vergileme, daha az israf, hesap verebilir idare ve mükellef haklarını esas amaç olarak belirlemiş Dünya Vergi Mükellefleri Birliği (World Taxpayers Associations) yanında, Avrupa Vergi Mükellefleri Birliği (Taxpayers Association of Europe) de aşırı vergileme konusunda mükelleflerin haklarını koruma amaçlı faaliyet göstermektedir.

29 ulusal vergi mükellefleri birliği ile yaklaşık bir milyon üzerinde üyesiyle kurulan bu üst birlik, daha fazla özgürlük ve daha az vergi anlayışıyla kamusal sektörde verimlilik ve etkinliği teşvik etmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda vergi yükünün sınırlandırılması, vergi idaresinin adil olmayan uygulamalarının önlenmesi ve vergileme ve müteakiben harcama politikalarında açık bilgi sağlanmasını amaç edinmektedir.

Mükellef birliklerin ortak hedeflerine bakıldığında, kayıtdışı ekonominin ortaya çıkış nedenlerine çokça vurgu yapıldığı ve bunlara karşı ortak tepkilerinin gösterildiği görülmektedir. Vergileme etkinliğin sağlanarak aşırı vergilemenin önlenmesi ön şartı olarak, idarenin kamu harcama ve vergileme politikalarında etkin davranması gösterilmektedir. Doğaldır ki, harcama etkinliğini sağlayan idare, bunu

---

[27] Oviedo, Thomas, Karakum-Özdemir, **a.g.e**., p.27.
[28] Yaltı, **a.g.e.,** s.2,3

finanse edecek gelir kaynaklarına bir o kadar kısıtlı başvuracak, bu ise temelde vergi mükelleflerinin özgürleşmesine ve daha az vergi yüküne muhatap kılınmalarına neden olacaktır. Tespit son derece doğrudur ve harcama eksenli vergi toplama ilkesine dayanmaktadır.

Türkiye uygulamasına bakıldığında, 2005 yılında gelir idaresinin, GİB olarak yeniden yapılandırılmasını takiben, 2006 yılında mükellef odaklı, kaliteli hizmet sunma anlayışını içeren ve idarenin sorunları çözmeye olan bağlılığını onaylayan, Mükellef Hakları Bildirgesi yayımlanmıştır.

Bildirgede, mükelleflerin doğru, zamanında ve kesintisiz bilgilendirilmesi ile vergi kanunlarının adil, hukuksal, tarafsız ve rekabeti koruyucu bir şekilde uygulanması konusunda taahhütler verilmektedir. Türk vergi tarihinde bir ilk olarak böylesine geniş kapsamlı, vergi ödeyenleri muhatap kılan ve haklarını resmi bir iyiniyet belgesine bağlayan bir anlayışın yerleşmesi oldukça önemlidir. Verginin karşılıksız, cebri ve sorgusuz alınması ilkesi yerine vergi verenlerin, ödedikleri vergiyi sorgulama ve vatandaş olma bilinci ile hareket etmelerinin güvencesi, bir kez daha idare eliyle teyit edilmektedir. Bu çerçevede mükellef hizmetleri birimi kurulmuş ve mükellef haklarının takibi için bir kurumsal yapı oluşturulmuştur.

Mükellef haklarının özünde yer alan daha az vergi ile etkin kamu idaresine ulaşma hedefi ışığında, piyasa ekonomisi ile uyumlu bir mali yükümlülük anlayışına ihtiyaç doğmaktadır.

Mevcut yüksek vergi yükleri ile mükellef haklarının sağlanması mümkün olamayacağına göre, kamu harcamalarının yeniden gözden geçirilerek verimsiz ve israfa yol açanlarının ayıklanması, mevcut harcamalarda etkinlik ve verimlilik anlayışının sağlanması ve sonucunda ne kadarlık bir vergi gelirine ihtiyaç duyulduğu saptanmalıdır.

Vergi yükünün, tüm birey ve kurumlar arasında da yine adil dağılımı, vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrol altına alınması sayesinde gerçekleşebilecektir.Böylelikle toplanması gereken verginin, kayıtdışı ekonomi ihmal edilerek sürekli " kümesteki kazların yolunması" yerine yaban kazlarının da kümese dahil edilmesi ile sayısının çoğaltılması şeklinde ifade edilebilecek, vergi mükelleflerinin tamamının kavranması ile çözülebileceği ortadadır.

Özetle, mükellef hakları için öncelikle kamu harcama reformunun bütçe gideri ve borçlanma politikaları özelinde hassasiyetle ele alınması gerekmektedir. Yani öncelikli stratejik hedef olarak bir kamu harcama reformu ile sınırsız harcama kabiliyetine göre vergileme anlayışı terk edilmelidir. Optimal ve etkin harcama kapasitesi ile vergileme kapasitesinin eşgüdümü temin edilmelidir.

Temel kamu harcama politikalarının belirlenmesinde, mükellef temsilcilerinin ve mesleki örgütlenmelerin, vergi konseyi örneğinde olduğu gibi temsil imkanlarının getirilmesi, demokratik süreçlerle müdahale ve sesini duyurma (voice option) hakkının kullanılması, katılımcı bir vizyon sunabilecektir.

Vergi odaklı mükellef hakları bildirgesinin, tüm mali yükümlülük getiren kamu idarelerinde, özellikle sosyal güvenlik uygulamalarında da kendisini ivedilikle göstermesi beklenmelidir.

4.2.7. Düzenlemelerde İzlenecek Yöntem Analizi

Türk ekonomisinin yapısı ve sosyal dokusundan kaynaklanan sebeplere bağlı kayıtdışılık olgusunun bertaraf edilmesi, kapsamlı, birbiri ile ilintili ve uzun dönemli bir stratejinin uygulanması ile mümkündür. Birbirinden bağımsız idari otoritelerin kendi görev ve yetki alanlarında, kayıtdışılıkla mücadele enstrümanlarını tanıtmaları ve yasal düzenleme yoluna gitmeleri, önemli bir sorundur.

Bağımsız ve mikro düzenlemeler, kendi alanında olumlu etkileri kısa vadede sağlasa bile, sistemin diğer dişlileri üzerinde nasıl ve hangi boyutta bir etki bırakacağı tahmin edilemez. Mikro işlemin etkinliği, diğer alanlarda bunu tamamlayacak başkaca adımların atılması ile sağlamlaştırılabilir.

Denetim kapasitesinin caydırıcılığın artırılması için genişletilmesi eyleminin başarıya ulaşması, sadece vergi denetim kadrolarının artırılması ile çözümlenemez. Buna ek olarak diğer destekleyici denetim unsurlarının başta meslek mensupları, sosyal güvenlik denetim kadrolarının artırılması, teknolojik imkanların geliştirilmesi, ve birimlerarası koordinasyon sağlanması ve diğer uygulamalarla desteklenmesi gerekir. Örnekleri daha çoğalttığımızda, kurumsal iyi uygulama örneklerinin diğer idari otoritelerin koordineli çalışmaları ile etkin bir kapasiteye taşınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Son dönemlerde yayımlanan ulusal belgelerde kayıtdışı ekonominin bir sorun olarak algılanması ve çözüm üretilmesine inanılması, mücadelede önemli bir eşiğin aşıldığını göstermektedir. Ekonominin kayıtdışı gibi bir yapısal sorunla mücadele etmeden, istenilen performans düzeyine gelemeyeceği ve yeknesak bir kalkınma hedefinin yakalanamayacağını da bilinmelidir.

Önemli başlıklar halinde zayıf ve güçlü yanlarımızın farkındalığı, kayıtdışı ekonomi mücadelesinde fırsatları ve tehditleri de açıkça tanımlamamıza neden olacaktır. Kayıtdışılıkla mücadele edilmesi gerektiği noktasında en azından devlet düzeyinde bir algılama noksanlığının olmaması, bir imkan sunmaktadır. Öte yandan tehdit unsuru olarak nitelendirilebilecek olan husus ise kamu otoriteleri düzeyinde sağlanan alarm düzeyi ve bilinç seviyesinin, halen sosyal kesimlerde yeterince ortaya konulmaması ve yerleştirilememesidir.

Kayıtdışılıkla mücadele, toplumsal bir dönüşüm projesidir ve sadece devlet organlarında bir dönüşüm anlayışı ile karşılanamaz. Her kesimi etkileyen ve ekonomik verimsizliğe neden olan bu sorunun, paydaşları arasında yeterince sindirilmesi ve mücadele etme anlayışında ortak bir paydanın bulunması gerekir.

4.3.HUKUKİ DÜZENLEMELER İÇİN BİR EYLEM STRATEJİSİ: KAYITDIŞI EKONOMİ ile MÜCADELE STRATEJİSİ ULUSAL EYLEM PLANINA GENEL BİR BAKIŞ

Ekonominin rekabet gücünün artırılması ve kamu finansmanının sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasına katkıda bulunulması hedefi doğrultusunda kayıtlı ekonomiye geçiş sürecinin hızlandırılmasına yönelik olarak, 2008 yılı kayıtdışılıkla mücadele yılı olarak ilan edilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı 2008 programı uyarınca "Ekonomide Kayıtdışılığın Azaltılması" tedbiri hayata geçirilmiştir. Söz konusu tedbir kapsamında GİB, ilgili çalışmaları yönlendirecek kuruluş olarak belirlenmiş ve eşgüdümlü çalışacak diğer kurumlar saptanmıştır: Bu tedbir gereği, 10 kamu kurumunun ortaklaşa çalışması sonucunda belirlenmiş olan ve koordinatörlüğü GİB' de olan Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), 1

Temmuz 2008'den itibaren yürürlüğü girmiş ve 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi[29] olarak yayınlanmıştır.

Sözkonusu strateji eylem planında, kayıtdışıyla mücadelede üç nihai amaç belirlenmiştir:

(i) Kayıtlı faaliyetleri özendirmek.

(ii)Denetim kapasitesini güçlendirmek ve yaptırımların caydırıcılığını artırmak.

(iii) Kurumsal ve toplumsal mutabakatı sağlamak ve güçlendirmek.

Üç temel amaç ve yedi temel hedefe bağlı olarak, toplam 105 eylem ve 144 performans göstergesinin yer aldığı plan, kurumların daha ziyade kendi görev alanları itibariyle yürütmekle sorumlu oldukları hizmetlerin, kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye uyumlaştırılmış şekillerinden oluşturulmuştur. Dokümanda performans göstergeleri, takvim, sorumlu koordinatör kuruluşlar ayrıntılı olarak belirlenmiştir.[30]

4.3.1. Planın Temel Dinamikleri

105 eylemi içeren ulusal strateji eylem planı, kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin yalnızca bir vergisel sorun olmadığını, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ortak bir işbirliğini ve toplumsal mutabakatı gerektirdiğini vurgulaması bakımından çok önemlidir.

Söz konusu plan aynı zamanda, uluslararası boyutuyla kayıtdışı ile mücadele konusundaki kararlılığının sergilenmesine de hizmet etmektedir. AB'ye tam üyelik müzakerelerini yürüten bir ülke olarak Türkiye'de politik ve idari olarak kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin öncelik kazanmış olduğu söylenebilecektir.[31]

Plan incelendiğinde stratejinin kayıtlı faaliyetleri teşvik etme, kayıtdışı ekonomiyi caydırma ve toplumsal mutabakatı güçlendirmek eksenli olduğu görülmektedir. Bu temeller üzerinde sonuç alınabilmesi için projeler belirlenmiş, bu projelerin sorumlu ve koordinatör kuruluşları tayin edilerek bir takvim ve her projenin performans göstergesi saptanmıştır.[32]

---

29 Bkz., R.G.:05.02.2009/ 27132.
30 GİB, **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı**, s.3.
31 Karayılan, **a.g.m.**, s. 218.
32 Öner, **a.g.m.**, Sayı: 195.

Bu anlamıyla stratejide, bir yandan teşvik önlemleri ile mükelleflerin kayıtiçi faaliyetleri özendirilirken diğer yandan etkin denetim ve caydırıcı tedbirlerle kayıtdışılığın yaptırımlarla belli bir seviyede tutulması planlanmaktadır. Son aşamada, kurumsal ve toplumsal bir ortak bilinçlendirme projesi ile tarafların vergi etiğini yerleştirme çabalarının hızlandırılması amaçlanmaktadır. Kısaca, kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin ortak sonucu, önce teşvikle başlayacak süreç, denetim ayağı ile desteklenecek ve eşanlı toplumsal kampanyalarla ortak bir kayıtlılık bilincinin yerleştirilmesine çalışılacaktır.

4.3.2. Planın Temel Öngörüsü ve Ortaya Koyduğu Model

Strateji eylem planı, GİB sorumluluğunda yürütülecek orta vadeli bir plan görünümündedir. Bazı eylemlerin dönem içerisinde bitirilmesi hedeflenmekle birlikte, bazılarının ise uzun vadeli bir hedef ortaya koyduğu görülmektedir. Mevzuat basitleştirme işlemleri, önleyici ve yönlendirici teftiş-denetim uygulamaları, denetim performanslarının ölçülmesi gibi eylemler için ise dönem sınırlaması geçerli olmayacaktır.

Öte yandan hedefler, eylemler ve buna bağlı performans göstergeleri incelendiğinde, birçoğunun kamu kurumlarının kendi görev ve yetki alanları içierisinde kalan ve yerine getirilmesi gerekli iş ve işlemlerinin tekrarından oluşturulduğu göze çarpmaktadır. Mükellef bilgilendirme toplantıları, eğitim seminerleri gibi faaliyetlerin stratejik bir hedef olmaktan ziyade bir görev anlayışı olması gerektiği daha uygun düşmektedir. Aynı çalışmanın, "mükelleflere yönelik mükellef TV hayata geçirilerek sürekli bilgilendirme ve sürekli eğitim anlayışı geliştirilecektir" denilmek suretiyle çarpıcı bir eylem haline getirilmesi sağlanabilecektir.

Risk analizine bağlı inceleme metotlarının geliştirilmesi, inceleme oranı azlığına bağlı geliştirilen bir inceleme kalitesi geliştirme tekniğidir ve bu GİB'in asli görevlerinden biridir. Risk analizinin yapılmasının, bir eylem olarak öngörülmüş olması, stratejik bir planlama örneğinden ziyade, görev tanımlarının bir kez daha tekrarı anlamına gelmektedir. Aynı şekilde, SGK'nin kaçak istihdamla mücadelesi, varoluş felsefesinden biridir. Buna atfen denetim kapasitesinin kullanımı, kurumlarla

yapılacak işbirliği gibi eylemlerin yine strateji planında yer alması tartışmalıdır. Rutin, düzenli ve alışılmış yetki ve görev tanımları yerine, bunlara ilave yapılması gerekenlerin, özel olarak kayıtdışı ekonomi ile mücadele perspektifinde ele alınıp değerlendirilmesi gerekir.

Başka bir örnek, sigorta işveren primlerinde 2008 yılında yapılan indirimin, prim artışı ve sigortalı sayısını artırma göstergesi, yapılan yasal bir düzenlemenin muhtemel sonuçlarıdır. Stratejik planda yer alması lazımgelen ise yapılmış olan değil, daha ziyade yapılması planlanacak yeni çalışmaların tanıtılması ve sonuçlarının izlenmesi olmalıdır.

Yukarıda sayılan örnekleri çoğalttığımızda karşımıza çıkarılan strateji belgesinin, kayıtdışı ekonomi motifi altında yeniden sunulan bir kamu görevi envanterinden başka bir şey olamayacağını maalesef kanıtlamaktadır. Belgenin başlı başına bir ulusal ve uluslararası ekonomik birimlere mesaj veren siyasi ve bürokratik irade beyanı olması özelliği pekala önemlidir. Ancak bundan daha fazlası yapılarak gelecek hedeflerinin de açık ve net belirlenmesi, ekonomik ajanların karar alma ve yatırım yapma stratejilerine de olumlu yansıyacaktır.

4.3.3. Planın Öngördüğü Eylemler

Strateji eylem planının detayı incelendiğinde, 105 eylemin belirlendiği ve her bir eylem için performans göstergeleri ile sorumlu ve koordinatör kuruluşun tespit edildiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan her bir eylemin ne kadar sürede tamamlanacağı da bir takvime bağlanmıştır.

Kayıtiçi faaliyetleri özendirmek için, çalışma hayatı ve vergi uygulamaları açısından yapılması gerekenler, kayıtdışı istihdamın önlenmesi, vergi bilinci ve vergi ahlakının toplumda yerleşmesinin sağlanması üzerinde durulmuştur.

Planda, kurumsal işbirliği yapılarak koordinatör kuruluş tarafından gerçekleştirilmesi gereken eylemlere başlıklar halinde yer verilmiş, bitirilme süreçleri tanımlanmış ve kurumlara eylem sonuçlarını üçer aylık dönemler halinde GİB' e raporlanması görevi yüklenmiştir.

Sözkonusu Planda;

- MTK'ye yapılan kayıtdışı ihbarların elektronik olarak SGK'ye iletilmesi,

- Vergi kanunlarındaki vergi kaçırma alanlarının tespit edilmesi,
- İşveren sigorta paylarındaki indirimi müteakip kayıtdışı istihdamın önlenmesinin sağlanması,
- Kamu kurumlarına yaptıkları bazı işlemlerde, kayıtdışı istihdamı kontrol etme zorunluluğunun getirilmesi,
- İşçi ücretlerinin banka kanalı ile ödenemsi suretiyle gerçek ücret ve kayıtdışı istihdamın bildirilmesinin temin edilmesi,
- İşyeri denetimlerinde önleyici teftiş anlayışı ile şikayetlerin azaltılması,
- Mükelleflerin kullandıkları bilgi ve belgelerin gözden geçirilmesi ve basit, anlaşılabilir hale getirilmesi, muhtasar ve SGK bildirimlerinin birleştirilmesi,
- Mevzuat sadeleştirilmesi kapsamında tek tebliğ uygulamasına geçilmesi,
- Mevzuat değişikliklerinin en kısa güncellenmesi, mükelleflere e-posta, broşür veya internet yoluyla duyurulması,
- İnternet üzerinden yapılacak vergisel işlemlerin sayısının artırılması ve bu yolla hizmet kalitesinin artırılması,
- Sosyal güvenlik bilgilendirme notları ile rehberlik misyonuna güç kazandırma, mevcut düzenlemeler hakkında bilgilendirme yapılması,
- İşveren örgütleri, esnaf ve sanatkarlarla ortak eğitimlerle bilinçlendirme faaliyetlerinin yapılması,
- Risk analizine dayalı inceleme metodlarının geliştirilmesi, akaryakıt satışlarının online takibi,
- Denetim performanslarının sürekli izlenmesi, vergi iletişim merkezi aracılığıyla ihbar mekanizmasına etkinlik kazandırılması,
- (MTK VEDEBİS) ile GİB bilgi işlem sistemlerinin uyumlaştırılması yoluyla e-teftiş uygulamalarının merkezden koordine edilmesi,
- Kredi kartı okuma cihazlarının yazar kasa olarak kullanım çalışmasının yapılması,
- Sosyal güvenlik il müdürlüklerinde görevli kontrol memurları sayısının artırılması yoluyla denetim kapasitesinin genişletilmesi,
- Denetim amaçlı veri ambarı kapasitesinin geliştirilmesi ve ortak kullanım için havuz oluşturulması,

• Vergi cezalarının caydırıcılığı için mevzuat çalışması yapılması, yapılan denetimlerde diğer mevzuat aykırılıklarının raporlarla ilgili birimlere bildirilmesi,

• Kayıtdışılığın yoğun olduğu sektörlerde (akaryakıt gibi) denetim ve idari düzenlemeler yapılması,

• MTK koordinasyonunda diğer kurumlarla işbirliği altyapısının oluşturulmasını teminen sürekli toplantı ve atölye çalışmalarının yapılması,

• Vergi bilincini aşılama amacıyla eğitim kurumlarında eğitim planlanması ve tanıtım kampanyalarının düzenlenmesi, bilgilendirme ve görüş alışverişinin sıklaştırılması,

gibi eylem başlıkları dikkat çekmektedir.

4.3.4. Plana Temel Eleştiriler

Strateji eylem planı ile ilgili olarak yapılacak ilk değerlendirme, bir yazılı belgenin yayımlanması ve kamuoyu ile paylaşılmasının, mücadele stratejisinin psikolojik etkinliği açısından iyi bir başlangıç olduğudur. Mücadelenin salt bürokratik çabalar ve mevzuat düzenlemeleri ile sürdürülemeyeceği, toplumsal düzlemde de etkin bir bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmasının yürütülmesi gerekliliği açıktır. Dolayısı ile plan, bir tarafta devlet kurumları, diğer tarafta toplumsal örgütlenmelerle bütünleşik bir plan hüviyetinde görünmektedir.

Planla ilgili olumlu değerlendirmelerimiz bir yana içerik olarak o kadar zengin olmadığı yönünde şüpheler bulunmaktadır. Çoğu eylem, kurumların doğal görev alanlarının bir uzantısı şeklinde tasarlanmıştır. Sosyal güvenlik açısından yürürlüğü devam eden kanunlara göre prim gelirlerinin artırılması ve kayıtlı istihdam sayısının artırılması tedbirleri, vergi yönünde veri ambarının geliştirilmesi, mevzuat basitleştirme çalışmalarının yapılması gibi başlıklar, sürekli bir iyileştirme çalışmalarının bütünüdür ve bunların ayrıca bir eylem stratejisi altında toplanmasına gerek yoktur. Tam aksine plan, gelecek dönemlerde yapılacak ve bir vizyon ortaya koyan, alışılmış önlem paketleri dışında bir süreci içermelidir. Bu anlamda rastlanılan iyi örneklerden biri merkezden e-teftiş yöntemidir. MTK e-teftiş sistemi, merkezden teftiş ve denetim olanaklarını güçlendirmekte ve bir gelecek bir vizyonu ortaya koyabilmektedir.

Planla ilgili ikinci önemli tespit, dönem içerisinde koordinatör kuruluşlarca gerçekleştirilen ve GİB'e gönderilen üçer aylık dönem sonuçlarının komuoyu ile şeffaflığın sağlanması için paylaşılmamasıdır. Bu tespitimizin, 2010 yılı Türkiye İlerleme Raporunda da[33] dile getirilmiş olması, planın eleştirilecek temel konularından biri olduğunu göstermektedir.

Planın kamuoyu oluşturmak hedefinin gerçekleşebilmesi, sonuçları hakkında da sosyal tarafların net ve şeffaf bilgilere sahip olması ile mümkün olabilecektir. Keza, alınacak her olumlu sonuç, kamuoyunun bu anlamda mücadele hedefine daha iyi odaklanmasına doğrudan yardımcı olacaktır. Tam aksine sonuçların GİB bünyesinde kalması veya kısmi duyurulması, başlangıç öngörüsü, toplumsal desteğin sağlanmasını kesintiye uğratacağı gibi planın gündemden düşmesi ile kayıtdışı ekonomi mücadele anlayışının sekteye uğramasını kolaylaştıracaktır. Dolayısı ile GİB' in tüm verileri, tüm taraflarla paylaşması hususu, mutlaka strateji eylem planına yazılarak doğru ve zamanında bilgi paylaşımının önü açılmalıdır.

Son olarak, planda GİB'e kurumların yaptıkları faaliyetlere ilişkin raporlama dışında başkaca bir izleme mekanizması getirilmemiştir. Raporlama dışında yine konuya taraf kurum ve sosyal tarafların katılımı ile geniş katılımlı toplantılar yoluyla, gelinen aşamada planın etkinliği sorgulanmalı, karşılaşılan güçlük ve sorunlara dair çözüm stratejisi de ayrıca değerlendirilmelidir.

Sadece istatistiki bilgi raporlaması, planın rutin bir statik plan olma ötesine gitmesini engelleyecek ve tarafların konuyla bağlantılarını zaman içerisinde zayıflatacaktır. Aynı zamanda planın başarıya ulaşması için koordinatör kuruluşların eylemlerinin interaktif takip edilmesi, dinamik bir eylem stratejisi açısından öncelik olmalıdır.

Her ne kadar plan, bir orta vadeli uygulamayı içeriyor olsa bile başlangıç olarak ekonominin gidişatı ve makro ekonomik dengeler açısından belirlediği yol haritası vasfıyla bir değerliliğe sahiptir. Benzer uygulamalar için planın bir hükümet programı ve inisiyatifi olmaktan çıkarılarak bir devlet politikası olarak benimsenmesi yolunda, kurumsal bir mücadele birimi ve sürekli kendini yenileyen bir plan vizyonunun yerleştirilmesi gerekecektir.

---

[33] AB Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2010-2011, "Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu", Brüksel, 09 Kasım 2010, s.66.

4.3.5.Uygulamadan Ortaya Çıkan Sonuçlar

Strateji eylem planının sonuçlarının GİB'e raporlanması ve bu raporların şeffaf bir şekilde paylaşılması ile ilgili bir takvim bulunmamaktadır. Tek kaynak, GİB kendi faaliyetleri ile ilgili yayımladığı faaliyet raporları ve performans programları kalmaktadır.

GİB 2009 yılı Faaliyet Raporunda, sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak, işlemleri basitleştirmek, uyum maliyetlerini azaltmak gibi "kayıtlı sistemi teşvik edici" düzenlemelerin yanı sıra bilgi işlem teknolojisine ve denetim fonksiyonuna yapılan yatırımlarla da sisteme girmek istemeyen kişi ya da kuruluşların sisteme girmesini sağlama yönünde önemli adımlar atıldığı vurgulanmıştır.

31.12.2009 tarihi itibariyle mükelleflerin gönüllü uyumunun sağlanması ve risk analizi projeleri kapsamında yapılan denetim faaliyetlerinin özeti aşağıda yer almaktadır (Tablo 22):

Tablo 22: Gönüllü Uyum ve İnceleme Verileri

Gönüllü Uyum Verileri	
Gönüllü Uyuma Katılan Mükellef Sayısı	17.987
Arttırılan Matrah Farkı	671.184.162
Arttırılan Vergi Farkı	119.271.345
İnceleme Verileri	
Vergi İncelemesine Alınan Mükellef Sayısı	6.451
Matrah Farkı	655.140.417
Vergi Farkı	105.935.323
Kesilen Ceza Tutarı	238.868.391
Projelerin Genel Sonuçları	
Beyan Edilen Matrah	2.864.466.927
Toplam Matrah Farkı	1.326.324.579
Toplam Vergi Farkı	225.206.668
Kesilen Ceza Tutarı	238.868.391
Vergi Ve Cezalar Toplamı	464.075.059

Aynı şekilde, GİB 2009 Performans Esaslı Bütçesinde yer alan bazı seçilmiş performans hedef ve göstergelerine yer verilmek suretiyle stratejik planın, vergi

boyutuyla kısmi uygulama sonuçlarının gerçekleşme durumları hakkında bilgiler açıklanmıştır (Tablo 23).

Tablo 23: Gelir İdaresi Başkanlığı 2009 Yılı Seçilmiş Bazı Performans Hedef ve Göstergeleri

Amaç	**Vergiye Gönüllü Uyumu Artırmak**				
Hedef	Mükelleflere verilen hizmet kalitesini sürekli iyileştirmek ve yeni hizmet seçenekleri geliştirmek.				
Performans Hedefi	Elektronik ortamda verilen hizmetlerin kapsamı ve erişilebilirliği arttırılacaktır.				
Performans Göstergeleri	Ölçü	2009 Hedeflenen	2009 Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %	Sapma Oranı %
E-posta bilgilendirme abone sayısı	adet	180.000	210.471	117	17
Performans Hedefi	Vergi İletişim Merkezi ve Mükellef Hizmeti Merkezinde sunulan hizmetler niteliksel ve niceliksel olarak arttırılacaktır.				
Performans Göstergeleri	Ölçü	2009 Hedeflenen	2009 Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %	Sapma Oranı %
VİMER(Vergi İletişim Merkezi) yıllık görüşme sayısı	adet	250.000	198.427	79	-21
Performans Hedefi	Mükelleflerin vergi ile ilgili işlemlerde kullandığı her türlü beyanname, bildirim ve formlar yeniden gözden geçirilerek daha açık ve anlaşılır hale getirilecektir.				
Performans Göstergeleri	**Ölçü**	**2009 Hedeflenen**	**2009 Gerçekleşen**	**Gerçekleşme Oranı %**	**Sapma Oranı %**
Standart hale getirilen döküman sayısı	adet	12	24	200	100
Hedef	Mükellef işlemlerini basitleştirmek ve standartlaştırmak.				
Performans Hedefi	Mükelleflerin, vergi ödemelerini daha hızlı, daha kolay ve daha güvenilir bir biçimde yapmaları sağlanacaktır.				
Performans Göstergeleri	**Ölçü**	**2009 Hedeflenen**	**2009 Gerçekleşen**	**Gerçekleşme Oranı %**	**Sapma Oranı %**
Banka tahsilatının oranı	%	70	66	94,29	-5,71
Performans Hedefi	Vergi mevzuatının anlaşılır, açık ve uygulanabilir olması sağlanacaktır.				

Performans Göstergeleri	Ölçü	2009 Hedeflenen	2009 Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %	Sapma Oranı %
Bilgilendirici yayın sayısı	adet	31	33	106	6
Amaç	**Her Türlü Ekonomik Aktiviteyi Geliştirmek, Kavramak ve Gözetlemek**				
Hedef	Vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi için gerekli tedbirleri almak ve mücadele yöntemleri geliştirmek.				
Performans Hedefi	Denetim amaçlı kullanılan veri ambarı kapasitesi arttırılacaktır.				
Performans Göstergeleri	Ölçü	2009 Hedeflenen	2009 Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %	Sapma Oranı %
Bilgi girişi yapılan beyanname sayısı	adet	800.000	800.000	100	0
Veri ambarındaki veri çeşidi sayısı	adet	13	13	100	0
Performans Hedefi	Denetim performansı ve sonuçları düzenli olarak izlenecek ve değerlendirilecektir.				
Performans Göstergeleri	**Ölçü**	**2009 Hedeflenen**	**2009 Gerçekleşen**	**Gerçekleşme Oranı %**	**Sapma Oranı %**
İnceleme sonucu düzenlenen rapor sayısı	adet	50.000	92.752	179	79

Kaynak: GİB

Tabloya bakıldığında, büyük oranda performans göstergelerine uygun sonuçlar elde edilmiştir. Mükellef işlemlerinin basitleştirilerek elektronik hizmet ağının genişletilmesi, kullanılan bilgi ve belgelerde standart getirilmesi ve sayılarının azaltılması gibi konularda hedeflenenin üzerinde bir performans gösterilmiştir.

Performans programında belirlenmiş göstergelerin çoğunlukla planında tanımlanmış görevlerle uyumlu olduğu düşünüldüğünde en azından GİB boyutunda, yeterli bilgilendirmenin yapıldığı varsayılabilecektir.

4.3.6. Uygulama Sonuçlarının Analizi

Eylemlerin ana hedefi, kayıtdışı ekonominin doğal bir seviyesine çekilerek bu noktada sürdürülebilirliliğini temin etmektir. Değişik ölçüm metodlarına göre halen

büyük ve ciddi bir sorun olmaya devam eden kayıtdışı ekonomi, yasal ve idari düzenlemelerle gün geçtikçe azaltılmaya çalışılmaktadır. Bu noktada ifade edilen ortak çözüm önerileri, ekonomide kaynak verimliliğinin artırılması, rekabet eşitsizliğinin giderilerek kayıtiçi faaliyetlerinin özendirilmesi, vergi ve sosyal güvenlik gelir tahsilatlarını artırmak amacıyla elektornik bilgi sistemlerinin etkinleştirilmesi, denetim kapasitesinin genişletilmesi, gönüllü uyum kapsamında vergi bilincinin yerleştirilmesi gibi ana başlıklarda hayata geçirilmektedir.

Vergi idaresinin mükellefleri ve işlemlerini tamamiyle elektronik ortamda takip ve denetim çalışmaları, ödemelerin banka ve kredi kartı sistemleri ile geliştirilmesi için getirilen düzenlemeler, vergi ve sosyal güvenlik primlerinde yapılan indirimler, yeni iş kanunu ile esnek çalışma sistemlerinin tanıtılması, mükellef mal ve hizmet hareketlerinin elektronik takibi (akaryakıt v.s.), vergi denetimlerinin koordinasyonu ve dağınıklığı giderecek son düzenlemeler ve genel olarak tüm kurumlar nezdinde bir devlet politikası olarak e-devlet sürecine geçişin hızlandırılması, sayılabilecek eylemler arasında yer almaktadır.

Yapılan düzenlemelerle kısa vadede izleyen gelişme ve iyileşmelerin sağlandığı, ötesinde orta ve uzun vadede izlenecek stratejilerin yürürlüğe konulması anlamında olumlu sinyaller verdiği söylenebilecektir.

Genel bu tespitlere ek olarak bazı eylem alanları üzerinde düşünülmesi gereken noktalar da izleyen şekilde değerlendirilmiştir.

- Vergiden tam otomasyon ve elektronik vergi dairesi ve mükellef anlayışı, faaliyetlerin daha rahat, ekonomik ve hızlı takip ve denetimini kolaylaştırmaktadır. Dolayısı ile mükellefin e-beyanname başta olmak üzere mal ve hizmet alım ve satım hareketlerinin elektronik izlenebilirliği, mükellefler arasında çapraz kontrol ve e-teftişe de zemin hazırlamıştır.

- Vergi ve sosyal güvenlik indirimleri ile kayıtiçi kalmanın avantajı artırılarak, kayıtdışı ekonomi faaliyetlere katılım kısır döngüsünün kırılması amaçlanmıştır. İndirimlerin sonuçları hakkında, TÜİK başta olmak üzere ilgili kurumlarca daha şeffaf ve periyodik bilgi üretimlerinin yapılması bir zorunluluktur.

- İş hayatına yönelik düzenlemeler ile esnek çalışma biçimleri, kısmı süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici iş ilişkisi, belirli süreli çalışma sisteme

kazandırılmıştır. Yasal olarak olumlu bir adım olarak nitelendirilmekle beraber yeterince özel ve kamu sektörde uygulama alanı bulamamıştır. Konu hakkında gerek sendikaların ve kurumların ve gerekse çalışanların bilgilendirilmesi ve karşılıklı bilgi alışverişin yapılması gerekmektedir.

- Tek kimlik numarası uygulaması ile mükelleflerin bütün işlemlerinin bu numara altında birleştirilmesi ve bu numara ile yapılabilirliği, gerçekten ekonomik faaliyetlerinin takibinde oldukça önemli katkılar sağlamaktadır. Bunun ötesinde, mükellefin finans hareketleri dahil tüm işlemlerinin tek numara ile yaptıkları işlemlere dahil edilmesi ve tek veri ambarında birleştirilmesi sağlanmalıdır.

Tek bir noktadan mükellefin tüm bilgilerine tek işlemle ulaşım, kayıtdışı ekonominin saptanabilmesine son derece etkin bir çözüm olacaktır.

- Toplumsal bilinçlendirmeye yönelik bilgilendirme kampanyaları ve bilgilendirme çabaları da ayrıca önemsenmelidir. Vergi ve sosyal güvenlik alanlarında yazılı ve görsel iletişim araçları ile kayıtlılık avantajlarına vurgu yapılması, kısa vadede olmasa bile uzun vadede kayıtlı olma kültürünün yerleşmesi için eşik bir adım olarak nitelendirilmelidir. Süreç, sürekli eğitim ve bilgilendirme ekseninde yürütülmelidir.

- Son olarak denetim caydırıcılığının sağlanması için başta denetim kadrolarına yapılan atamalar, denetlenebilme kapasitesinin artırılmasına katkı sunmuştur. Sadece resmi kadroların değil aynı zamanda meslek mensupları olmak üzere diğer sivil denetim örgütlenmelerin de sisteme entegre edilmeleri ve denetim süreçlerine etkin katılımları için uzun vadede gerekli yasal ve idari düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

4.4. POLİTİKA ÖNERİ PAKETLERİ

Tanımı, nedenleri, kapsamı ve hangi hacimde bir kayıtdışı ekonomi[34] ile karşı karşıya bulunulduğu net olarak belirlenmeden, hangi araçlarla mücadele edileceği de ortaya konulamayacaktır. Rutin ekonomi politikası araçlarıyla kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin yürütülmesi, yeterince etkili olmayacak ve farklı yansımalara yol açabilecektir.

---

[34] Baldemir, Gökalp, Avcı, **a.g.m.**, s.12.

Bu çerçevede ilk aşamada, kayıtdışı ekonomi tanımının net olarak ortaya konulması, nedenlerinin belirlenmesi, büyüklüğünün konjonktürel dalgalanmalardan arındırılarak güvenilir ölçüm metodları ile tespiti, bölgesel veya sektörel dağılımın analizi ve müteakiben dengeli çözüm metodlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinin ikinci aşamasında, kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomiye uyumunu kolaylaştıracak teşvik paketi, üçüncü aşamasında bir yandan kayıtlılık teşvik edilirken diğer yandan da kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrol altına alınmasını içeren önleme paketi uygulanacaktır. Son aşamada ise her türlü ekonomik konjöktürde varolduğu kabul edilen kayıtdışı ekonominin doğal seviyesinin sürdürülebilirliğine yönelik izlenecek yol haritası ortaya konulmaktadır. Zira Türkiye örneğinde, kayıtlı ekonomi ile birbirlerini tamamlayıcısı olarak ortaya çıktığı görülen kayıtdışı ekonominin[35], alınacak her türlü tedbire karşın yok edilmeyeceği ve her ekonomik ve toplumsal yapıda var olacağı dikkate alındığında amaç sıfırlanması değil, boyutlarının sorun olmayacak seviyede tutulması olmalıdır.[36]

Dört temel aşamada yürütülecek politika önerilerine geçilmeden şu tespiti yapmak yerinde olacaktır:

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede siyasi irade ile desteklenen bir devlet politikasının oluşturulması ve bunun da sürekli kurumsal bir yapılanma altında yürütülmesi ve izlenmesi, sunulan tüm çözüm önerilerinin hayata geçirilmesinde kritik eşiği oluşturmaktadır.

4.4.1. Kayıtdışı Ekonominin Tanımı ve Analizine Yönelik Öneriler (Tespit ve Analiz Paketi)

Tespit ve analizi paketi altında, değişik tanımlamaları, bu tanımlamalara bağlı büyüklükleri, farklı çalışmalarla farklı şekillerde ortaya çıkan kayıtdışı ekonominin, uygulanacak politika öncesi, net bir şekilde tanımlanması, sınırlarının belirlenmesi ve buna göre alınacak önlemlerin tartışılması hedeflenmektedir.

---

35 Rahmi Ramak, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Kayıtlı Ekonominin Rakibi midir?", **İktisat, İşletme ve Finans**, İnceleme-Araştırma, Ekim 1996, s.61.

36 Ergün Aktürk, v.d., "Parasalcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini", **İktisat, İşletme ve Finans**, İnceleme-Araştırma, Şubat 2004, s.131.

Bir bütün olarak çalışmada, kayıtdışı ekonominin teorik tespit ve analizi üzerinde bazı açıklamalar getirilmiş olmakla beraber, devlet politikasının belirlenmesine esas olacak bir çalışmanın yapılması zorunludur.

1.Kayıtdışı Ekonominin Tüm Boyutlarını İçerir, Geniş Kapsamlı Kurumsal Bir Rapor Ortaya Konulmalıdır.

Temel sıkıntılarımızdan biri, yapısı gereği kayıtdışı ekonomi konusunda yapılan çalışmaların yetersizliği, dağınıklığı ve ortak bir anlayış ve bilgi ışığında mücadele politikasının ortaya konulmamasıdır. Mücadele edilecek alanın bilinmesi ve teşhisi, sorunun çözümünün temel anahtardır. Sağlıklı teşhis ne kadar iyi yapılırsa, o kadar çözüm metodlarının geliştirilmesi mümkün olabilmektedir.

Yayımlanan dökümanlara bakıldığında bireysel çalışmaların yaygınlığı göze çarpmakta, bireysel veriler referans gösterilerek bunlar üzerinden yargı ve analiz yapılmaya çalışılmaktadır. Geniş katılımlı, ortak bir fikir ve deneyime dayalı maalesef bir çalışmaya rastlanılmamıştır.

Öncelikli olarak konunun tarafları, ekonomi kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütlenmeleri ve diğer kesimlerin katılımı ile kayıtdışı ekonomi ile mücadeleyi yürütecek kurumsal bir yapı veya bir Konsey örgütlenmesi altında, yasal ve ciddi bir sürekli çalışma ekibinin kurulması gerekmektedir. Çalışma ekibinin kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgi toplama, analiz, sentezleme ve tespit aşamalarından sonra, devlet politikasının oluşturulmasını teminen kurumsal bir rapor hazırlanmalı ve bu çerçevede alınacak tedbir paketi üzerinde ortak bir strateji saptanmalıdır.

2. Kayıtdışı Ekonomi Faaliyetlerinin Sektörel ve Bölgesel Haritası Çıkarılmalıdır.

Kayıtdışı ekonominin hangi nedenlerle hangi sektörlerde ve bölgelerde ortaya çıktığının tespiti, uygulanacak politika araçların da etkinliği doğrudan belirlemektedir.

Sermaye birikiminin yetersiz, yatırımların düşük seviyede olduğu bölgelerde bir vergi indirimi, yatırımdan beklenen karlılığı yükselterek girişimçi davranışlarını doğrudan etkileyebilecektir. Dolayısı ile bölgesel kalkınmayla doğrudan bağlantılı kayıtiçi faaliyetlerin özendirilmesi mümkün olabilecektir.

Kayıtdışı istihdamın en yaygın olarak görüldüğü Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, asgari ücretin yeninden yapılandırılması, işgücü maliyetlerinin düşürülerek işverenin teşvik edilmesi gibi tedbirler, bu bölgelerdeki istihdamı kayıtlı sisteme çekebilecektir.

Aynı şekilde, emek yoğun tekstil sektörü, kayıtdışı istihdamın en kolay palazlanabileceği bir alandır. İşletmenin temel sermayesinin işgücü olduğu dikkate alındığında, işverenin kayıtdışı istihdama yönelimini engellemek, alınacak birkaç teşvik tedbiri ile mümkün olabilecektir. Bu noktada verilebilecek örneklerin çoğaltılması mümkündür.

Rekabet otoritelerinin rekabet danışmanlığı kapsamında incelendikleri sektörler hakkında sunacakları bilgi ve kayıtdışılık perspektifi, sektörel önerilerin geliştirilmesine katkı sağlayabilecektir.[37]

Dolayısı ile kurumsal deneyimler, ülke ekonomisinin pratik uygulamaları ve ekonomik verilerden yola çıkılarak, kayıtdışı ekonominin sektörel ve coğrafi bazda ayrıca incelenmesi de önerilecek çözüm önerilerinin şekillenmesine katkı sunabilecektir.

3. Kayıtdışı Ekonomi ile İlgili Veriler Zamanında ve Tek Merkezden Yayımlanmalıdır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele edilirken, mücadele edilecek ekonominin büyüklüğünün belirlenmesi ve kaynaklarının net olarak ortaya konulması, bu alanda sağlıklı, sürekli ve güvenilir istatistiklerin üretilmesine bağlıdır.

Öte yandan, gerek mevcut uygulanmakta olan politikaların sonuçlarının net olarak anlaşılabilmesi ve gerekse yapılacak mukayese ve önerilecek politika önlemleri için zamanında ve doğru veri üretilmesi zorunludur.

Türkiye'de yaşanan sorun, kayıtdışı ekonomi ile mücadele etmesi beklenen kurumlarca üretilen bilgilerin birbirinden bağımsız, ortak amaca yönelmeyen veya kullanım alanınının sınırlı olmasıdır.

Vergi iade sistemi ya da bilinen adıyla fiş-fatura alınması zorunluluğunun kaldırılmasından sonra yapılan denetim sonuçlarının önceki dönemlerle mukayese

---

[37] Burak Büyükkuşoğlu, Murat Çetinkaya,"Kayıtdışı Sektörün Rekabet Politikasına Etkileri, **Rekabet Dergisi**, Sayı: 24, Ekim - Kasım - Aralık 2005, s. 54.

edilmesini sağlayan bir bilgi demeti yoktur. Keza sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanım oranları hakkında yayımlanmış bir veri de bulunmamaktadır.

Örnekleri bu şekilde sıraladığımızda aslında, kurumsal bir yapı noksanlığı, başta veri üretimi olmak üzere, bilgilerin aynı amaca yönelik hazırlanmasını ve konsolide edilmesini engellemektedir. TÜİK, MB, GİB veya DPT'nin yayımladığı bağımsız verilerin, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede nasıl ve ne amaçla kullanılabileceği, daha doğrusu ortak bir strateji için değerlendirilebilmesi, tartışmalıdır. Öyleyse, kurumsal bir yapı içerisinde veya mevcut kurumsal yapılanmada, kayıtdışı ekonomi verilerinin sağlıklı oluşturulmasını teminen, GİB veya TÜİK nezdinde bir birim kurulması ve istatistiki verilerin tek elden yayımlanması gerekmektedir.

İstatistiki verilerin konsolide edilmesi ve yayımı öncesinde, yine kurumsal ortak bir anlayış içerisinde hangi bilgilerin, hangi sıklıkla üretilip yayınlanacağı konusunda, bir rehberin oluşturulması ve veri yayımlama takviminin duyurulması sağlanmalıdır.

4.4.2. Kayıtdışı Ekonomi Nedenlerinin Bertaraf Edilmesine Yönelik Öneriler (Teşvik Paketi)

Kayıtdışı ekonominin analizi yapıldıktan sonra ikinci aşamada, tespitlere göre uygulanacak ve kayıtiçi faaliyetlerin sistemde kalmasını ve artmasını özendirecek, teşvik paketi gelmektedir.

Teşvik paketinin, kayıtdışı ekonomi nedenlerine ilişkin yapılan tespitlere göre oluşturulması, bir yandan uygun adımların atılmasını, aynı zamanda mümkün olduğu kadar sonuçlarının da net olarak görülebilmesini sağlayacaktır.

1.Vergi Reformu Süreci, Kayıtdışı Ekonomi Mücadelesini de İçerecek Tarzda Yürütülmeli ve Adil Bir Vergileme Anlayışı Getirilmelidir.

Vergi mevzuatının karmaşık, sıklıkla değişen yapısı ve uyum maliyetlerinin yüksekliği, doğal olarak vergi reformunun yapılmasını gerekli kılmaktadır. Yeniden kaleme alınan ve yasalaşan KVK ile başlayan reform süreci, diğer vergi kanunlarında da sürdürülmelidir.

Yeni reform sürecinde, en az işlemle en çok vergiyi hazineye kazandırma ilkesi yerine, en az mevzuat, en az bürokratik işlem ve optimal vergileme yoluyla ekonomik ve sosyal hayatın gelişmesini sağlamak ilkesi, esas alınmalıdır.

Artık işlerliği tartışılan ve uyum giderlerini artıran DV ve veraset ve intikal vergisinin kaldırılması, mükellefin bazı işlemlerinde meslek mensubuna ihtiyaç duymadan yerine getireceği basit kural ve süreçlerin tanımlanması, en fazla vergi değil en optimal vergi anlayışı ile ekonomik yaşamı sürdürme hedefli bir vizyonun yerleştirilmesi, yapılacak reformun ana şifreleri olmalıdır.

Reform sürecinin kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin de ana ilkesini oluşturan teşvik ve cezalandırma ekseninde, uyumlu ve dengeli bir politika anlayışıyla yürütülmesi, adil bir vergileme yanında etkin bir uygulama ve ceza sisteminin işlerliğine de hizmet edecektir.

2. İşgücü Maliyetleri ve Düz Oranlı Vergileme ile Vergi Ödemeleri, İşletme Devamlılığını Etkilemeyecek Seviyeye Çekilmelidir.

Düşük verime sahip korumasız kayıtdışı işgücü ile yüksek verime sahip korumalı kayıtiçi işgücü arasında yaşanan ikili yapının, daha esnek istihdam türleri, daha düşük asgari ücret ve vergi yükleri ile giderilmesi, önemli bir politik açılım olarak durmaktadır. Ancak bu reformlar Türkiye'de, uzun bir süredir politik engellemelerden dolayı uygulanamamıştır.[38]

Yapılan anket ve araştırma sonuçlarında, sıralamadaki yerlerinde küçük değişiklikler olmakla beraber vergi oranları veya vergi yükü parametresi, ticari hayata atılmada ve yatırım kararlarının alınmasında dikkate alınan faktörlerin başında gelmektedir.

Ticari hayatın en büyük çıkmazlarından biri de, baştan elde edilen karların ne kadarlık kısmının devlete gideceği yanında, çalıştırılması planlanan işgücünün getireceği maliyettir. Dolayısı ile vergi yükünün, ticari hayata atılmanın önündeki takoz olma vasfından çıkarılması, sosyal güvenlik ödentilerinde de işveren maliyetinin düşürülmesi durumunda, önemli ölçüde piyasa etkinliğinin sağlanabileceği düşünülmektedir.

---

[38] OECD, **OECD Economic Surveys:Turkey Overview**, p.2-16.

Bu noktada önerilen metdolardan biri, düz oranlı vergilemedir. Konjonktürel etkiye paralel etkiye sahip olan, marjinal vergi yüklerini aşağı çekerek yatırımlar için teşvik edici bir yünü bulunan ancak otomatik olarak bütçe gelir artışını doğurmayan düz oranlı vergilemenin, azalan vergi gelirleri nedeniyle dolaylı vergi artışına neden olduğu örnekleri de görmek mümkündür.[39]

Öte yandan kazandıkça vergi sonrası gelirleri azalan sermayeder ve çalışan kesim olumsuz etkilenmektedir. Artan oranlı bir vergilemenin, vergisiz ve verimsiz alanlara kaynakların transferini ve sermaye yoğun üretim alanlarına geçişi kolaylaştırarak istihdamı azaltıcı veya kaçak işçi istihdamını artırıcı etkileri de gözardı edilemez.

Bu etkileri birlikte değerlendirildiğinde, düz oranlı vergilemenin vergi kaçakçılığının azaltılması ve gelirlerin artırılmasında, artan oranlı bir vergileme yapısına göre daha üstün olduğu konusunda literatürde ortak bir fikir bulunmaktadır.[40]

KV'de %20'lik düz oranlı bir vergileme yanında, KV mükelleflerine yüklenilen geçici vergi, DV ve ilişik vergi düzenlemeleri, mevzuat yoğunluğuna bağlı kurumsallaşmanın engellerinden birini oluşturmaktadır. Düz oranlı tek vergileme her ne kadar kazancın cezalandırılmaması noktasında iyimser bir adımsa da, diğer uyum maliyet unsurlarının aşağıya çekilmesi de gönüllü vergi uyumunu teşvik edecektir.

GV uygulamasında ise cari sistemde artan oranlı %15' den başlayıp %35' e varan basamaklı vergi oranları, çok kazananı cezalandırma anlayışı ile yatırıma gidebilecek fonları engelleyebilmektedir.[41] Bu açıdan, GV tarifesinin ücretliler ve diğer gelir grupları için basitleştirilerek 2'li bir düz oranlı tarife modeline gidilmesi, kazancın sadece vergi ödeme olduğu yargısını kırma yanında vergi yüksekliğine bağlı geliri gizleme yolunu da kapatabilecektir.

Düz oranlı vergilemede başarının diğer kuralları, az karmaşık, basit ve mükelleflerin gönüllü vergi uyumunu artıran düzenlemelerin devam etmesi, vergi

---

39 İstiklâl Yaşar Vural, " Uygulamada Düz Oranlı Gelir Vergilerinin Ekonomik Etkileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, s.179,187.

40 **A.e.**, s.189.

41 Kildiş, **a.g.m.**, s.212.

muafiyet alanının geniş olarak uygulanmamasına bağlı olarak değişecektir.[42] Muafiyet alanı genişletikçe veya matrahtan yapılan indirimlerle kendisine muafiyet uygulanmayan veya indirim yapılmayanlar için efektif olarak vergi tarifesinin gizli artan oranlı hale gelmesi[43], beklenilen fayda yerine olumsuz sonuçlara yol açabilecektir.

Aynı şekilde veraset ve intikal vergisinde, veraset yoluyla intikallerde %1 ila %10, ivazsız intikallerde %10 ila % 30 arasında değişen artan oranlı bir vergileme yapısı bulunmaktadır. Bu vergi türünde de düz oranlı bir vergileme, beyanın gerçekçi ve zamanında yapılmasını sağlayacak ve vergi kayıplarını asgari seviyeye indirebilecektir.

3. Kamu Harcama Reformu ile Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımına Yönelik Endişeler Giderilmelidir.

Mevcut sistemimizde, kurum bütçelerinin oluşturulmasında öncelikle OVP ve OVMP'de öngörülen ödenek tavanları dikkate alınarak harcama büyüklüklerine karar verilmekte ve sonrasında bu harcamaları karşılayacak finansman kalemleri tahmin edilmektedir.

Kısaca bütçe hazırlanma süresinde temel espiri, " önce harca sonra kaynak bul"esasına dayanmaktadır. Hal böyle iken, kamu gelirlerinin artırılması tamamen ekonomik birimlerin performansına ve vergi gelirlerinin seyrine bağlı olarak değişirken harcama performansı ise kurumların ne denli etkin bir harcama analizi yaptıklarına bağlı olarak değişmektedir. Vergi gelirleri ile karşılanamayan finansman açığının borçlanma ile karşılanması ise gelecek nesillerin vergi yüklerinin artışına işaret eden ertelenmiş bir vergi borcu niteliğine bürünmektedir.

Sonuçta vergi yükümlülülerinin ödedikleri verginin karşılığını görmeleri, teorik olarak vergi gelirlerinden nispeten bağımsız hazırlanan harcamaların, ne kadar etkin, verimli ve hesap verilebilir bir tarzda gerçekleştiği ile sınırlı kalabilmektedir.

Bu aşamada bütçelerin hazırlanma sistematiği değişmeyeceğine göre, harcama kalemlerinin yerinde kullanım standartlarının belirlenmesi, yerindelik denetimine tabi tutulması, yöneticilerin belli periyotlarla harcama alanlarının

---

42 Vural, **a.g.m.**, s.194.
43 Bilici, Bilici, **a.g.e.,** s.158.

sorgulanması ve denetimi suretiyle kamu kaynaklarında da kişisel sorumluluğun yerleştirilmesi gibi önlemlerin alınması lazımdır.

Mevzut sistemde kamu harcamaları, kurum bünyelerinde yer alan iç denetim, iç kontrol ve strateji birimlerinin yaptıkları şekil incelemeleriyle sınırlı kontrol edilmeye çalışılmaktadır. Bu süreçlerin tamamı kurum içinde ve kurum yöneticisi inisiyatifinde tamamlanmaktadır. Uzun vadede, vergi reformu yanında mutlaka harcama reformu da yapılarak, 5018 sayılı Kanunla zayıflatılan kurumların kaynak kullanım etkinliğinin sorgulanmasındaki zayıflık giderilmeli, yol gösterici, bir o kadar etkin ve caydırıcı bağımsız denetim süreçlerine[44] tekrar hakettikleri değer verilmelidir.

4. Kıdem Tazminatı Fonu, İşsizlik Fonundan da Destek Sağlanarak Hayata Geçirilmelidir.

İşten ayrılma ödemeleri ve işgücü koruma programları, Türkiye'nin OECD içinde en maliyetli ve en korunaklı istihdam alanını teşkil etmektedir. Resmi sektörün işgücü potansiyelinin, bu tür engellerle geri plana itilmesi, modern sektörün kayıtdışı sektör ikamesini geciktirmektedir.[45]

Kayıtlı işgücü istihdamını engelleyen nedenlerden biri olan, kıdem tazminatı ödemesi, üzerinde hemfikir olunduğu üzere işgücü maliyetlerini artıran ve istihdam esnekliğini ortadan kaldıran bir unsur olarak görülmektedir. Mevcut sistemde işverenin, ödedikleri ücretlere ilave bir aylık da kıdem tazminatı olarak ödemek zorunda oldukları ücret, vergi ve sosyal güvenlik kesintileri yanında ayrı ve önemli bir maliyet getirmektedir.

4857 sayılı Kanunun geçici 6 ncı maddesinde,

---

[44] Bağımsız denetim süreçlerinden, kurum yöneticisi inisiyatifine bağlı bulunmayan, başta en üst yönetici bakanlara doğrudan bağlı teftiş kurulları olmak üzere Sayıştay gibi kurumların yapacakları dış denetim faaliyetleri kastedilmektedir. Sayıştay'ın mevcut haliyle çoğunlukla işlem sonrası (ex-post) denetim sistematiğinin, kaynakların yerindeliğe yönelen eşanlı ve işlem öncesi (ex-ante) denetim süreçleri ile desteklenmesi halinde, etkin bir uygulama yapılabileceği, ayrıca dikkate alınmalıdır.

[45] OECD, **OECD Economic Surveys:Turkey Overview**, p.10.

"Kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin Kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır."

hükmü yer almaktadır.

Bu hükümden hareketle, kıdem tazminatı fonu kurulması yoluyla işveren maliyetlerinin düşürülmesi ve öngörülmez bir maliyet olma alternatifinin ortadan kaldırılması sağlanabilecektir.

Kıdem tazminatı fonu uygulamasında, devasa işsizlik fonu kaynaklarının bu fonla birleştirilmesi veya işsizlik fonundan fona katkı sağlanması, işverenin kıdem tazminatı maliyetlerinde önemli rahatlamalar getirebilecektir.

Diğer taraftan, MERİKAS projesinden istifade edilerek çalışanların sisteme kayıt zorunluluğunun getirilmesi, işçi giriş-çıkışlarının kıdem tazminatı fonu kanalıyla kontrolünü kolaylaştıracak ve işletmelerin farklı kıdem tazminatı uygulamalarında ortak uyum sağlanarak işçi haklarının etkin korunması da gerçekleştirilmiş olacaktır.

5. Asgari Ücretin Bölgesel Uygulanabilirliği Etüd Edilmeli ve Primsiz Sağlık Güvence Sistemi Etkin Uygulanmalıdır.

Kayıtdışı istihdam, KE)'nin öncül işaretlerinden biridir ve firmaların kayıtdışılığa geçiş sürecinde kullandıkları bir maliyet düşürme yöntemidir. Kayıtdışı istihdamı, kayıtdışı mal ve hizmet hareketleri izlemekte ve nihayetinde gizlenen gelir rakamları artmaktadır.

Dünya Bankasının 2005 yılında yaptığı çalışmalar, uluslararası düzlemde asgari ücretin yüksek olmasının, geri kalmış bölgelerde istihdam kapasitesini daralttığı ve düşük verimliliğe sahip çalışanların da istihdam edilme şanslarını düşürdüğünü göstermektedir. Türkiye örneğine ilişkin, OECD 2008 yılı çalışma sonuçlarında, kayıtlı sektörde uyulması zorunlu asgari ücrette, farklılaştırılmış oranlara geçişin kayıtlı faaliyetleri ilerletebileceği öne sürülmektedir.[46]

---

[46] Dünya Bankası, **a.g.e.**, s.39.

TÜİK istihdam verileri, özellikle doğu ve güneydoğu illerinde üretim yapısına ve mevzuatın uygulanma derecesine bağlı kayıtdışılık rakamlarındaki önemli büyüklükleri ve değişimleri gözler önüne sermektedir.

Tarımsal üretim yapısı, kendi hesabına veya ücretli-yevmiyeli istihdamın yoğun olduğu bir ekonomik alandır. Bu alanda geleneksel tarımsal üretim metodları, tarımsal işletmelerin modern yöntemlerle üretim aşamasına geçişte bir engel teşkil etmektedir. Aile tarım üretimleri, küçük ölçekli veya kapalı aile üretimleri olarak kalmakta, otoritelerin denetim imkanlarını daraltabilmektedir.

Öte yandan gelir dağılımı adaletsizliği, sinai üretimin yetersizliği gibi faktörlerin, üretim yapısı ve ölçeği ile birleşmesi, kayıtdışılık için uygun zemine dönüşmektedir. Sendikaların yüksek ücret talepleri ve buna bağlı artan işveren maliyetleri dolayısı ile kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen emek arzı, düşük ücret seviyelerinde kayıtdışı ekonomide karşılık bulabilmektedir.

Öncelikle yapılması gereken bir plan dahilinde, küçük aile üretimlerinin toplulaştırılmasına zemin hazırlayacak kooperatif üretimi veya tarımsal işletmelere dönüşümünün teşvik edilmesidir. Bu süreçte, tüm ülke seviyesinde asgari ücretin bölgesel koşullar dikkate alınarak işverenin maliyetlerini aşağı çekecek ve resmi kayıtlılık sistemini teşvik edecek bir seviyede belirlenmesi değerlendirilmelidir.

Uzun dönemde, üretim yapısı değişimine bağlı gelişecek yatırım süreci ve gelir dağılımı iyileşmesi, kendiliğinden diğer bölgelerle uyumlu bir asgari ücret uygulamasını getirecektir.

Diğer bir başlık primsiz sağlık yardımlarının kayıtdışılığa katkısıdır.

Prim katkısız sosyal yardım programlarının teşvik edici etkileri ile kayıtdışı ekonomi arasında güçlü bir etkileşim kurulamamakla beraber, yine de sosyal yardım programlarının istihdam statüsüyle bağlarının koparılması muhtemelen hedeflemeyi iyileştirecek ve etkililiği artıracaktır.[47]

Türkiye'deki Yeşil Kart prim katkısız sağlık sigortası planı ve Şartlı Nakit Transferi gibi sosyal yardım programlarının istihdam statüsünden ayrılması, yararlanma koşullarının zorlaştırılması, gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi, yararlanmada zaman sınırlaması getirilmesi ve genel sağlık sigorta sistemine geçiş

---

[47] Dünya Bankası, **a.g.e.**, s. 63.

ile Yeşil Kart uygulamasına son verilmesi, kayıtdışı çalışma etkilerini azaltabilecektir.

6. Bölgesel İstihdam Teşvik Politikalarına Geçilmelidir.

Belli bölgelerdeki ekonomik koşullar, nüfusun yapısı ve niteliği gibi sosyo-ekonomik gerekçeler, gelir dağılımı adaletsizliğine bağlı olarak kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine yol açabilmektedir. Özellikle vasıfsız işgücü fazlalığı, yeterli taleple karşılanamayan kısmının kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine yönelmesine neden olmaktadır.

İşgücü fazlalığının bir kısmı, kendi bölgesinde kayıtdışı ekonomi içinde yer alırken, ülkemizde de yaygın olarak gözlemlenen diğer kısmı ise göç yoluyla kendine farklı bir istihdam alanı oluşturmaya çalışmaktadır.

Aşırı nüfus ve buna bağlı istihdam fazlalığının kontrol edilmesi sorunu ve politikası bir yana, mevcut işgücü arz fazlalığının eritilmesi, bölgeye özgü teşvik uygulamaları ile yatırım kapasitesinin artırılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bu süreçte, İŞKUR başta olmak üzere işgücüne nitelik kazandırılması amacıyla kurum projelerinin devreye konulması, kayıtdışı ekonominin temel kaynağı vasıfsız işgücü kaynaklarında önemli bir azalmaya yol açacaktır.

Öte yandan, ülke çapında MERİKAS projesi uygulamasına süratle geçilerek, bu projeyle uyumlu merkezi bir kütükle çalışma hayatının takibi sağlanmalıdır. Bu sayede, kayıtlı açık iş alanlarına, işgücünün yönlendirilmesi yoluyla istihdam fazlalılığın bölgesel yığılması ve etkin olmayan kullanımları, en aza indirgenebilecektir.

Vergi başta olmak üzere diğer mali yükümlülüklerde sağlanacak indirim ve diğer teşvik unsurları ile bölgesel yatırım koşullarının iyileştirilmesi, vasıflandırılan bölgesel işgücü arzının kullanılmasına ve dolayısıyla kayıtlı istihdama katkı sağlayacaktır.

7. Sosyal Yardım Programları ve İşsizlik Sigortaları, Kayıtlı İstihdamı Teşvik Amaçlı Kullanılmalıdır.

Kayıtdışı ekonominin en önemli göstergelerinden kayıtdışı istihdama set çekilebilmesi için temel olarak iki temel güvenlik önleminin ortaya konulması gerekmektedir.

Güvenlik önlemlerden birincisi, işsiz kesimin olumsuz gelir şoklarından kendilerini koruyarak yeni imkanlar araştırmalarına izin verecek işsizlik sigortası ve diğer sosyal güvence sistemlerinin kurulmasıdır.

İkincisi ise gerek vasıf kapasitelerin düşüklüğü ve gerekse diğer nedenlerle ekonomik faaliyetlere katılmalarına izin verilmeyen yoksul kesimi hedef alan ihtiyaçlar doğrultusunda kurumsal bir çerçevenin çizilmesidir.[48]

Sosyal güvenlik şemsiyesinin etkin işlemesi ve yoksul, işsiz ve düşük gelirli kesimlere sağlanacak sosyal yardımlar, bu kesimin kayıtdışına yönelme gerekçelerini dizginleyebilecektir.

Yoksul, işsiz ve düşük gelirli kesimlerin iş bulma süreçlerinde özellikle, İŞKUR'un meslek edindirme eğitimlerine ağırlık vererek kişisel kapasitelerinin artırılmasına katkı sağlaması, sosyal güvenlik otoritelerinin ise sağladıkları sosyal yardım programlarını iyi organize ederek yararlanma koşullarını kurallara bağlamaları ve zaman kısıtı koymaları gibi ilave önlemler almaları gerekmektedir.

İşsiz kesime sağlanacak teşvik sürecinde, bunların vasıflandırılarak meslek edinmeleri ve dolayısı ile kayıtlı ekonominin ihtiyaç duyduğu uzmanlaşmış işgücü ihtiyacının karşılanabileceği ortadadır. Bu aynı zamanda, kayıtdışı sektörün azalan vasıfsız işgücü arzına bağlı kendi faaliyet alanını da kayıtlı sektöre yönlendirme konusunda zorunlu bir teşviğe yol açabilecektir.

8. Kayıtlı Mükelleflerin Devletin Her Türlü Teşvik Programından Yararlanmasına Öncelik Sağlanmalıdır.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetleri nedeniyle vergi kaçırma ve diğer mali yükümlülükleri yerine getirmeyen mükelleflere sistemimizde mali cezalar ve çok

---

[48] Carol Graham "Mobility, Opportunity and Vulnerability: The Dynamics of Poverty and Inequality in A Global Economy", **Carfax Publishing, Journal of Human Development**, Vol.3, No.1, 2002, p.83-84.

etkin uygulanamamakla birlikte hürriyeti bağlayıcı cezalar öngörülmektedir. Bunlar, vergi ziyaı cezası, idari para cezası ve kaçakçılık fiilerine bağlı hapis cezaları gibi değişik müeyyidelerden oluşmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede temel hukuki stratejilerimizden biri, kayıtdışılığı önlemeye çalışırken bir yandan kayıtlı olmanın avantajlarını artırmak suretiyle, gerek kayıtdışına çıkışı engelleme ve gerekse kayıtdışından kayıtlılığa yönelimi teşvik amaçlı politikalar üretmektir.

Kayıtlı mükellefleri teşvik eden ilk uygulama, 5766 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile AATUHK'ye eklenen 22/A maddesi ile getirilmiştir. Düzenlemede, amme borcu olanların vergi borcunu ödemedikleri takdirde Devlet yardımları, teşvikler ve destekler nedeniyle yapılacak ödemelerden faydalanamamaları ve ihale alacaklarını tahsil edememeleri öngörülmektedir.

Temel haklar ile çelişmemek kaydıyla, sadece kayıtlı mükelleflerin teşvik ve yardımlardan faydalanmasını geniş bir yelpazede temin edecek hukuki adımların atılması, yükümlülüklerini zamanında ve tam yerine getirmeyen kayıtdışı mükellefleri bir yandan cezalandırma diğer yandan da kayıtlı sisteme yönlendirme açısından önemli bir yer tutmaktadır.

Kamu ihalelerine girme ön şartı olarak, mükellefiyetlerin yerine getirilmesindeki uyum derecelerinin dikkate alınması, yapılan denetim ve kontrol sonuçlarına göre kayıtdışı ekonomi faaliyetleri tespit edilenlerin devletçe sağlanacak uygun kredi ve finansman imkanlarından yoksun bırakılmaları, yurtdışı imkanlardan yararlanmalarının engellenmesi gibi hukuki düzenlemeler getirilebilecektir.

Özellikle vergi aflarında, zamanında ve eksiksiz vergi yükümlülüklerini yerine getiren dürüst mükelleflerin ödemiş oldukları vergilerinin belli bir oranının gelecek vergi yükümlülüklerine mahsup edilmesi gibi bir yöntemin benimsenmesi, dürüst mükelleflerin sürekli cezalandırıldığı anlayışının kırılarak onların da ödüllendirildiği ve teşvik edildiği bir anlayışın yerleşmesi açısından gerekli ve önemlidir.

9. Vergi Denetimlerinde Eşanlı (Cari) Denetim Modeline Geçilerek Denetimin Cezalandırmadan Ziyade Rehberlik ve Yol Gösterici Vasıfları Kullanılmalıdır.

Denetimin amacı genel olarak, otoritelerce getirilen kurallara ne derece uyulduğunun tespitine yönelik işlem sonrası (ex-post) bir değerlendirme sürecidir. Yani işlemler tamamlandıktan sonra bu işlemlerin sıhhatine yönelik yapılan her türlü denetim, kontol ve gözetim faaliyetleri olarak bakmak mümkündür.

Türkiye'de geçerli olan denetim sistemine bakıldığında da benzer durum görülmektedir. Genel olarak vergi beyannameleri verildikten sonra, zamanaşımı süreci içersinde, mükelleflerin beyana esas defter ve belgeleri istenilerek denetim süreci başlatılmaktadır. İnceleme sonucunda beyandışı bırakılan gelirlere isabet eden vergi aslı, ceza ve faiz uygulanmak suretiyle mükelleften talep edilmektedir.

Vergi incelemelerinde ceza ve faizler, incelenen dönem ne kadar geriye giderse o kadar artmakta ve sıklıkla işletmeler bu mali yükü karşılayamaz noktaya gelebilmektedir. Dolayısı ile ağır mali ceza, işletmenin ticari hayatını da sonlandırabilmektedir.

Denetimler sonucu 20/05/2005 tarihinde ödenmesi gerektiği belirlenen 300 TL tutarındaki bir verginin, 20/09/2010 tarihinde re'sen veya ikmalen tahakkuk ettirilmesi halinde, sadece gecikme faizi, %160.5'lik bir faiz oranıyla 481,50 TL'ye ulaşmaktadır.[49]

İkmalen ve resen tahakkuk ettirilen vergiye bağlı kesilecek 300 TL tutarındaki vergi cezası ile birlikte ödenecek toplam tutar, asli vergi tutarının 3.6 katına çıkmaktadır. Tahakkuk ettirilen vergi rakamları büyüdükçe, olayın vahim boyutları da net olarak ortaya çıkmaktadır. Tahakkukun vergi kaçakçılığı ile ilişkilendirilmesi, cezanın 3 kat olarak uygulanmasını da beraberinde getirecektir. Aynı dönem incelemeye alınmayan diğer mükellefler ise bu yükten kurtulmuş olmaktadır.

Halbuki denetimin zamanaşımı süresinin ilk yıllarında yapılması, mükellefi daha az bir cezai müeyyide ile karşı karşıya bırakacak ve takip eden dönemlerde mükellefin aynı hatayı işlemesi de engellenmiş olabilecektir.

---

[49] GİB internet vergi dairesinden hesaplanmıştır. GİB İnternet Vergi Dairesi, (Çevrimiçi) https://intvd.gib.gov.tr/internetvd/index.jsp, 20 Eylül 2010.

O halde mevcut denetim sisteminin barındırdığı yanlışlıklar nedeniyle mükellefe yansıttığı ağır cezalar yerine (sahte belge kullanımı, hileli kayıt v.s kaçakçılık fiileri hariç), makul, mükellefi sisteme uyuma yönlendiren ve ekonomik hayatını devam ettirebileceği ara formüllerin üretilmesi zorunludur. Bu süreçte, geçmişi sorgulama anlayışından çok dönemiçi veya eşanlı/cari dönem denetimine geçilerek, denetimin kapsayacağı dönemlere makul kısıtlamalar getirilmesi mümkündür.

Vergi denetiminde makul uygulamalar, mükellefin hatasını görerek sisteme uyum sağlama maliyetini düşürecek ve böylelikle işletmenin yok edilmesi değil devamı sağlanmış olacaktır. Aksine mükellefi yok etme anlayışına yönelmiş bir vergi denetim sistemi, mükellefleri tamamen kayıtdışı kalmalarına sürükleyecek bir nedene dönüşebilecektir.

Öte yandan, denetim süreçlerinde hileli vergi kaçırma ve kaçakçılık cezasına temas etmeyen eksik vergi bildirimlerinin mükellefçe tamamlanmasına imkan verilmelidir. İlk etapta denetimin cezalandırma ve yok etme anlayışı yerine mükellefin gönüllü uyumunu sağlama ve rehberlik yönüne ağırlık verilmesi benimsenmelidir. Böylelikle, denetimlerin yol gösterici vasfı ile mükelleflerin vergi kanunlarına uygun hareket etmeleri sağlanmış olacaktır. Aynı hatanın müteakiben işlenmesi durumunda, denetimin bu kez cezalandırma vasfının daha kararlılıkla uygulanması konusunda hiçbir engel kalmayacaktır.

10.Kayıtdışı İstihdamın Yoğun Olduğu KOBİ'lere Özel Politikalar Üretilmelidir.

Dış Ticaret Müsteşarlığı, imalat sanayinde 1-200 arası işçi istihdam eden ve sabit sermaye tutarı 2 milyon A.B.D dolarını aşmayan işletmeleri KOBİ olarak sınıflandırılırken, Hazine Müsteşarlığı ise 1-9 işçi çalıştıran işletmeleri çok küçük ölçekli,

50-250 işçi çalıştıran işletmeleri ise orta ölçekli olarak kategorize etmekte ve bunlar KOBİ başlığı altında yer almaktadır.

İsviçrenin Basel kentinde yerleşik bankacılık konusunda istişari mahiyette uluslararası standartları yayımlayan komitenin Basel II düzenlemelerine göre, satış

cirosu 50 milyon Euroyu aşmayan, 250'den az işçi çalıştıran işletmeler, KOBİ tanımına alınmıştır.[50]

Basel II standartların özelliği, KOBİ'lerin temel çıkmazlarından biri finansman sorunlarının çözümü noktasında bankaların kredi vermeden önce, şirketlerin mali tabloları yanında yönetim performanslarını dikkate alması olmaktadır. Türkiye'de yapılan araştırma sonuçlarına göre, 1-9 işçi çalıştıran işletmelerin toplam KOBİ büyüklüğünün % 90'ların üzerinde seyretmesi, bu işletmelerin Basel II standartlarına ulaşmaları ve dolayısı ile yeterli finansman imkanlarını kavuşmalarını oldukça zorlayacak gibi görünmektedir. Kısaca, KOBİ'lerin kayıtdışı faaliyetlerini kayıtiçine almaları, risk yönetimlerini kurmaları, standartlara uygun mali tablo üretmeleri gibi önlemleri almaları gerekmektedir.[51]

KOBİ'lerin genellikle yönetim problemleri, fiyat politikalarındaki eksiklikler, ve ölçek ekonomilerinden istifade edememeleri, kayıtdışı işçi başta olmak üzere maliyet düşürücü yöntemlerle ayakta kalabilme mücadelesine başvurmalarını gündeme getirmektedir. Bu şartlar altında, KOBİ'lerin Basel II standartlarının öngördüğü yeterli mali yapı, organizasyon ve yönetim performansını yerine getiremeyeceği açıktır.

KOBİ'lerin yeterli performans ölçütlerini yakalama sürecinde, devlet tarafından düşük faizli kredilerle desteklenmesi ve bu desteğin yapısal dönüşüm koşulları ile birlikte yürütülmesi zorunluluk arzetmektedir. Verilen ucuz kredi ile maliyet avantajı yanında küçük işletme modelinden ölçek ekonomisine giden süreçte önemli mesafeler kaydedilebilecektir.

Ucuz kredi başta olmak üzere sağlanacak teşvik uygulamaları, her zamanki gibi gerek meslek örgütlerince yapılacak otokontrol önlemleri ile gerekse idarelerce yapılacak periyodik denetimlerle desteklenmelidir.

KOBİ'lerin maliyet risklerinin sağlanan ucuz kredi ile düşürülmesi, kayıtdışı istihdama olan ihtiyacı da törpüleyecektir.

Kayıtlı istihdama geçiş sürecinde, geçiş sürecinin istihdam grupları üzerinde etkisi de değerlendirilmesi gereken konulardan biridir. İstihdam yapısındaki temsili

---

50 Ata Diliçıkık, " Basel II Standartları, KOBİ'lere Etkileri ve Kayıtdışı Ekonomi", **Vergi Dünyası**, Sayı: 317, Ocak 2008, s.22, 25.

51 Diliçıkık, **a.g.m.**, s.30-31.

değişiklikler, kayıtdışılıktan kayıtlılığa geçiş yükünün daha yoksul çalışanlar tarafından üstlenildiğini göstermektedir. Eğitimsiz (lise düzeyinden düşük), genç (15-24 yaşlarında), yaşlı (45 yaş ve üstü) ve kadın çalışanlar istihdam kayıpları yaşayacaktır. Kayıtlılıktan en çok istifade edecekler, meslek yüksek okulu veya üniversite derecesine sahip ve 35-44 yaşları arasındaki kişiler olacaktır.[52] Etkilenmesi muhtemel grupların, sosyal yardım programları ile istihdam statülerinden ayrı desteklenmeleri, mesleki eğitimlerle vasıflarının artırılması gibi yan tedbirlerle korunması, kayıtdışı dezavantajlı grupların sisteme adaptasyonlarında yumuşak bir geçişe zemin hazırlayacaktır.

11. İşgücüne Nitelik Kazandırılmalıdır.

Gelir dağılımı adaletsizliği, kentleşme ve paralelinde köy-kent gelir dağımının bozulmasına, tarımsal sektörlerden niteliksiz işgücü arzı artışlarını da tetiklemeye neden olmaktadır. Çalışma güvencesinden ve sosyal güvenceden yoksun, sağlık ve hizmet koşullarına uymayan koşullarda çalışma, niteliksiz işgücü tarafından daha fazla rağbet görebilmektedir.

Ekonomideki niteliksiz işgücünün eğitilerek uzmanlaşmasının temini ve niteliksiz işgücü arzının azaltılması, doğal olarak kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye katkı sağlayacaktır.[53] Özellikle İŞKUR'un meslek edindirme kurslarının nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi, Mesleki Yeterlilik Kurumunun akredite meslekler için belirlediği kriterlerin tam ve yetkin olarak hayata geçirilmesi, meslek örgütlenmelerinin kendilerine bağlı iş kollarında gönüllü eğitim seminerleri gibi eylemler, bu süreci destekleyebilecek faaliyetlerdir.

İşletmelerin istihdam edebilecekleri işgücünün mesleki yeterlilik standartlarının iş ve sosyal güvenlik mevzuatına yerleştirilmesi, MERİKAS projesinin hayata geçirilerek mesleki yeterliliği haiz toplam işgücünün kayda alınması ve bunların izlenmesi, kısa ve orta vadeli istihdam politikası araçları arasında yer almalıdır.

---

52 Dünya Bankası**, a.g.e**., s.33.

53 Funda Yurdakul, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2008, 63-4, s. 220.

4.4.3. Kayıtdışı Ekonomiye Karşı Alınacak Önlemlere Yönelik Öneriler (Önlemler Paketi)

Kayıtdışı ekonominin analizinin yapılıp nedenlerine yönelik teşvik unsurları belirtildikten sonra üçüncü aşamada, kurumsal bir mücadele anlayışla mevzuatın uygulanmasını güçlendirmek ve alınacak diğer tedbirlerle, kayıtdışılığın kayıtiçine alınmasında gösterilecek kararlılık kalmaktadır.

Devletin koyduğu kurallar çerçevesinde ekonomik birimlerin faaliyet göstermesi ve bu kurallar içerisinde rekabetin ve ekonomide kaynak verimliliğin sağlanması, kayıtdışı faaliyetlerin de kontrol altına alınması ve sisteme entegre edilmesinden geçmektedir.

1.Mükelleflerin Tüm İş ve İşlemleri, Elektronik Ortamda Sonuçlandırılmalıdır.

Devlet hizmetlerine elektronik ortamdan güvenli ve etkin bir şekilde erişimini sağlayan e-Devlet kapısı, kamu kurumlarınca sunulan eğitim, vergi, sosyal güvenlik, sağlık, askerlik, seyahat ve turizm elektronik hizmetleri, bilgilendirme hizmetleri ve güncel duyurular gibi hizmet alanlarına yayılmıştır.

Elektronik hizmet, hizmet alanlarına ulaşma ve bunlardan yararlanmada emek ve zaman tasarrufu sağlanmakta, öte taraftan sağlıklı ve güvenlilir bir veri kaynağı oluşturulmaktadır. T.C kimlik numarası uygulaması ile birleştirilen bu işlemlerle hizmetlerin kayıtiçinde gerçekleşmesi temin edilebilmektedir.

Vergi ve sosyal güvenlik işlemlerine bakıldığında, beyanname veya bildirge verilmesi, ödeme, borç sorgulama gibi işlemler online olarak yapılabilmektedir. Esas itibariyle daha önceden kağıt ortamında gerçekleştirilen işlemler, elektronik ortama taşınmıştır. Manyetik hale gelen bilgilerin derlenmesi, depolanması, analizi ve güncellenmesinin verdiği kolaylık, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin izlenmesi açısından da önemlidir.

Bununla beraber daha aktif ve dinamik bir elektronik devrimle, kurumların bilgi sistemlerinin birbiri ile irtibatlandırılması, veri tabanlarının uyumlaştırılması yoluyla etkin bilgi-veri paylaşımı, mal ve hizmet hareketlerinin ileri ve geri

bağlantılarının online takibi gibi açılımlar, kayıtdışı faaliyetlerinin disipline edilmesi anlamında önemli projeler olacaktır.

Akaryakıtta elektronik takip ile dağıtım şirketleri ve bayilerin izlenmesi, tapu kayıtlarının elektronik ortama taşınması suretiyle denetim sürecinde etkin kullanılması, merkezi tüzel kişilik projesi ile tüzel kişilerin, MERİKAS ile istihdamın elektronik takibi gibi özel projeler, kayıtdışı faaliyet alanlarını oldukça daraltacaktır.

Bu süreçleri takiben, bilgi teknolojilerinden faydalanmak suretiyle manuel bürokratik işlemlerin ayıklanması, elektronik hizmet üretme ve bu hizmetten elektronik yararlanılma kapasitesinin artırılması benimsenmeli ve hayata geçirilmelidir.

Devlet kurumlarınca kişi ve firmaların yararlanmasına sunulan hizmetlerde, elektronik olarak bunlara erişim zorunluluklarının getirilmesi, kayıtdışı ekonomi mücadelesinde devrim niteliğinde bir reform olacaktır. Reform sürecinde, mükelleflerin ticari hayata ilk tescillerinden, vergi ve sosyal güvenlik işlemlerine ve faaliyetlerine son verme süreçlerine kadar geniş bir yelpazede yapılan her türlü iş ve işlem, devletin veri ambarına kaydedilmelidir.

Veri ambarının mükelleflerin tüm işlemlerini kapsayacak şekilde zenginleştirilmesi, hiç süphesiz kayıtdışı faaliyetlerin daha rahat, daha kısa zamanda ve etkin tespitine ve gerekli önlemlerin alınmasına yol açacaktır.

2. Tek Kimlik Numarasının Her Alanda Kullanılabilmesine Yönelik Hukuki Altyapı Tamamlanmalıdır.

Kayıtdışı ekonominin önlenmesinde kritik kararlardan biri, herkesimin potansiyel vergi mükellefi yapılması ve bireysel her türlü mali hareketin izlenmesidir.

İlk olarak VUK'un 8 inci maddesinde getirilen düzenleme ile T.C tabiiyetinde bulunan her gerçek kişi ile tüzel kişilere bir vergi numarası verilmesi esası getirilmiştir. Bilahare 4358 sayılı "Vergi Kimlik Numarası Kullanımının Yaygınlaştırılması ve Noterlik Kanunu, İcra ve İflas Kanunu, Tapu Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Çekle Ödemelerin Düzenlenmesi ve Çek Hamillerinin Korunması Hakkında Kanun, Bankalar Kanunu, Posta Kanunu İle Pasaport

Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"[54] ile, kamu idare ve müesseseleri ile diğer gerçek ve tüzelkişilerin, yapacakları işlemler sırasında, bu işlemlere taraf olan gerçek ve tüzel kişilerin vergi kimlik numarasını tespit etmek ve bu işlemlere ilişkin belge, hesap ve kayıtlarında vergi kimlik numaralarına da yer vermek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır.

Son olarak, vergi kimlik numarası yerine 11 haneli T.C kimlik numaralarının yapılacak işlemlerde kullanılması sağlanarak uygulamaya yön verilmiştir. Tüzel kişiler daha önceden olduğu gibi mevcut ya da vergi dairelerinden yeni alacakları 10 haneli vergi kimlik numaralarını ibraz edeceklerdir.[55]

Tek kimlik numarası uygulaması ile gerçek kişilerin bankacılık işlemlerinden, tapu işlemlerine, vergisel işlemlerinden, menkul kıymet alım-satım işlemlerine kadar geniş bir yelpazede yaptıkları mali her türlü faaliyetin izlenebilirliği mümkün hale gelmiştir. Problem, birbirinden bağımsız bu faaliyetlerin nasıl tek veri ambarında toplanacağı ve konsolide edileceği ile ilgilidir.

Halihazır GİB bilgi ambarında, taşıt alım-satım, tapu işlemleri, vergi beyannameleri arasında ortak bir kütük oluşturulmuş olmakla beraber bankacılık ve finans hareketlerinin bu kütükte yer almaması, önemli bir eksikliktir. Tek kimlik numarası uygulamasının tüm işlemlerde zorunlu kılınması ve değişik veri ambarlarının bu hesap altında birleştirilmesi, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede etkin bir denetim ve kontrole imkan verecektir.

Tek kimlik numarasıyla ilgili ikinci önemli konu, gerçek kişiler için yapılan tek kimlik numarası uygulamasının tüzel kişiler açısından da uygulanabilmesidir.

Kamu kurumlarının kendi mevzuatları doğrultusunda işyeri tanımlarının farklı olması, kendilerine özgü numaralandırma sistemlerini ortaya çıkarmakta, işyeri kayıtları da bu doğrultuda oluşturulmaktadır. Sonuçta, her bir kurumsal işyeri tanımı ve ayrı bir numaralandırma sistemi ile karşılaşılmaktadır.

MB'nda tüzel kişi vergi mükellefleri 10 haneli vergi kimlik numarası alırken, SGK 26 haneli sicil numarası vermekte, İŞKUR 11 haneli, çalışma bölge müdürlükleri ise 13 haneli işyeri numarası kullanmaktadır. Bu örneklemeleri çoğaltmamız mümkündür.

---

[54] Bkz., R.G.: 4.4.1998/ 23307.

[55] 3 Sıra No'lu Vergi Kimlik Numarası Genel Tebliği. Bkz., R.G.:29.8.2006/26274.

Kurumların işyerleri için farklı numara sistemlerini kullanmaları, aralarında büyük uçurumlar olan işveren sayılarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. 2009 rakamları ile vergide aktif mükellef sayısı (GV ve KV toplamı olarak) 3 milyonun üzerindeyken, SGK ve İŞKUR gibi kurumlarda kayıtlı işveren sayılarının bu rakamın yarısına bile ulaşamadığı ve oldukça düşük seyrettiği görülmektedir.

Bu açıdan, işveren numaralarında da yeknesaklığın temin edilmesine yönelik, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yürütülen Merkezi Tüzel Kişilik Bilgi Sistemi projesi, gerekli hukuki altyapısının tamamlanması halinde, önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

İşyeri numaralandırmada önerilebilecek diğer bir yöntem, gerçek ve tüzel kişi işverenlerce kullanılan tek vergi kimlik numaralarının, işyeri kimlik numarası olarak kullanılabilmesidir.

Hangi formatta ve hangi kurum inisiyatifinde olursa olsun, işveren kayıtlarının da tek bir numara altında toplanması, ticari hayata katılan tüm mükelleflerin tek bir ortak bilgi kaynağı ile takip edilmesi ve izlenmesini kolaylaştıracaktır. Böylelikle, gerçek kişilerde olduğu gibi işveren kayıtlarının da tek noktadan takibi gerçekleştirilebilecektir.

3. Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadeleye Yönelik Sürekli Kurumsal Bir Yapı Oluşturulmalıdır.

Her sorunun çözümünde olduğu gibi, çözümü üretecek birimlerin faaliyetlerinin, tek bir çatı altında eşüsüdümünün sağlanması ve bu çatı altında koordine edilmesi gerekir.

Kayıtdışı ekonomi mücadelesinde kamu kurumları arasında yaşanan koordinasyonsuzluk ve bu konuya gerçekte hiçbir kurumun tam olarak sahiplenmemesi, çözüm sürecinde önemli aksaklıklara neden olmaktadır. Son örnek, (2008-2010) dönemi Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planında, kurumların eylem sonuçları hakkında yayımlanmış en küçük bir bilginin bulunmaması, kurumsal koordinasyonun eksikliğine işaret etmekle kalmamakta, aynı zamanda tek bir kurumsal otoriteye acilen ihityaç duyulduğunu kanıtlamaktadır.

Her kurumun alanı ile ilgili bir şekilde kayıtdışı ekonomi faaliyetlerini takip etmek ve diğer kamu kuruluşları ile eşgüdüm sağlamak görevi olmasına karşın, mevzuatta kayıtdışı ekonomi ile ilgili olarak görev, yetki ve sorumlulukları belirleyen açıklıkla tanımlanmış bir yasanın[56] ve kurumun bulunmayışı, mücadele stratejisini olumsuz etkilemektedir.

Bu açıdan, kayıtdışı ekonomi mücadelesinin tek bir kurum kimliği altında, kurumların görev ve yetkileri ile sorumluluklarını açıkça tanımlayan, temel stratejileri ortaya koyan yasal bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Görev ve sorumluluğu sadece bu alana tahsis edilmiş kurumsal tek bir kimlik, kendiliğinden kayıtdışı ekonomi ile mücadele stratejisinde ortak bir hedefleme ve bilincin oluşmasına yardımcı olacaktır.

4. İşgücünün Takibi ve Kayıtdışı İstihdamın Otokontrolü için MERİKAS Uygulamaya Konulmalıdır.

MERİKAS kısaca, bireyin sahip olduğu meslek ile T.C kimlik numaralarının eşletirilmesi ve oluşturulan bir kodlama sistemi olarak adlandırılmaktadır. MERİKAS[57] bu noktada, Türkiye'de mesleki bilgi kayıtlarının oluşturulması ve vatandaşların tamamının sisteme dahil edilerek insan gücü planlamasına ilişkin bir başlangıç noktası görevi yapmaktadır.

Sistemin temel amaçları, kayıtdışı istihdamın ortadan kaldırılması, insan gücü ve ulusal istihdam politikasının oluşturulabilmesi, mesleki eğitimin planlanabilmesi ve işgücünün tamamının kayıt altında olacağı sağlıklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak amacıyla, işgücü piyasasına ilişkin kapsamlı, nitelikli, doğru ve güncel verilere her an ulaşmayı sağlayan bir kayıt sistemini hedeflemektedir.

MERİKAS ile işgücü piyasasındaki güncel durum ve gelişmeler yakından izlenebilecektir. İşgücü talebi ve arzı dengesizliklerinin giderilmesi için hangi sektörde ne kadar ve hangi meslekten işgücü ihtiyacının belirlenmesi mümkün olabilecektir. Ortaya konulan detaylı işgücü ihtiyacı, resmi işgücü istatistikleri ile uyumlaştırılarak kayıtdışı istihdamın dinamikleri hakkında kesin ve net bilgilerin

---

[56] Naci Ağbal, "Büyüyen Kayıtdışı", **Yaklaşım**, Sayı:113, 2002, s.46.

[57] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Derneği, **MERİKAS: Ulusal İşgücü Kayıt Sisteminin Oluşturulması Stratejileri Raporu**, Ar-Ge Komisyonu, 2010.

edinimi kolaylaşacaktır. Kayıtdışı istihdamın sınırları net olarak ortaya konulduktan sonra gerek bölgesel ve gerekse sektörel teşvik ve müeyyidelerin uygulanabilmesi de imkan dahiline girecektir

5. Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesinde Toplumsal Örgütlenmeler Etkin Kullanılmalıdır.

Her platformda kayıtdışı ekonomi mücadelesinin sadece idari birimlerce üstlenilmesi, hem teknik olarak hem de mali kaynaklar ölçüsünde mümkün değildir. Konunun toplumsal boyutu, mücadelede başarının tüm kesimlerin etkin katılımı ile sağlanabileceğini göstermektedir.

Temel politikaların toplumsal uzlaşı ile üretilmesi, devlet organları yanında özel sektör dinamiklerinin de aktif rol almaları, toplumsal çözüm stratejisinin önemli parçalarıdır.

İstihdam politikası özelinde sendikalar, mesleki birlikler gibi toplumsal örgütlenmelerin üyeleri arasında yasal rekabet eşitliğini koruyacak önlemler alması ve belli bir standardizayonunu sağlamaları lazımdır. Bu süreçte, eğitimler yoluyla üyelerin bilinçlendirilmesi, yasal olmayan girişimlere set çekecek iç kontrol sistemlerinin kurulması ve ortak mesleki standartların belirlenmesi, yapılabilecek faaliyetler arasında gelmektedir.

Devletin ise iş kolları bazında kendi denetim sonuçlarını ve bilgi kaynaklarını toplumsal örgütlenmeler ile paylaşarak iyileştirme tedbirlerini birlikte ele almaları ve sorunların çözümünü ortak bir anlayışla üretmeleri gerekmektedir. Buna karşın oluşabilecek zaafiyetlere karşılık, denetim sonucunda ortaya çıkabilecek cezai müeyyidelerden müteselsilen ilgili örgütlenmenin de sorumlu tutulması, sektör ve mükelleflerin daha etkin takibi ile sonuçlanabilecektir.

Öte yandan, kayıtdışılığın toplumsal açıdan kabul edilemez ve etiğe aykırı biçimde algılanması için devlet ve toplumsal örgütlenmelerin ortak bir mücadele anlayışı içinde kampanyalar düzenlenmesi, başvurulacak diğer bir mücadele yöntemidir. Bu kampanyaları tamamlamak maksadıyla kayıtdışılığın azaltılması

yönünde gerçekleştirilen eylemler ve elde edilen somut sonuçlar, düzenli olarak kamuoyuyla paylaşılabilecektir.[58]

6. Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı İstihdam Alanlarında Görevli Denetim Birimlerinin Eşgüdümü Artırılmalıdır.

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin ortaya çıkardığı temel iki sonuç, gelir yönüyle prim ve vergi tahsilatının olması gerekenden az gerçekleşmesi veya hiç gerçekleşmemesidir.

2001 yılı itibariyle sigorta prim ve vergi tahsilatının %75'nin yapıldığı 22 ilde maliye ve sosyal güvenlik işçi kayıtlarının çapraz kontrolünde ortaya çıkan sonuçlar oldukça düşündürücüdür.

SGK' ye bildirilen işçi sayısı ile maliyeye bildirilen işçi sayıları arasındaki yaklaşık 1 milyon 714 binlik fark, dönemin rakamları ile 300 trilyonluk bir kayba neden olmaktadır.[59] Bu istatistik bile kendi başına, prim gelirleri ile vergi gelirlerinin, aynı bildirim üzerinde birleştirilmesinin ortaya çıkaracağı katkıyı gözler önüne sermektedir. Vergi beyannameleri için e-beyanname ve sosyal güvenlik bildirimleri için e-bildirge uygulamalarının tek bir beyannamede birleştirilmesi suretiyle, bilgi asimetrisi ortadan kaldırılmalıdır. Ortak dökümantasyon yoluyla, denetimde eşgüdüm de mümkün olabilecektir.

Diğer taraftan, kamu denetim elemanlarının yaptıkları inceleme sırasında tespit ettikleri kaçak işçileri, SGK'ye bildirim görevleri bulunmaktadır. Görevin etkin yürütümü için sosyal güvenlik alanında diğer kamu denetim elemanları da eğitilmeli veya eğitim programlarına sosyal güvenliğe özel bir başlık olarak yer verilmelidir.

Aynı şekilde Türkiye çapında oldukça geniş bir denetim ağına sahip SGK denetim elemanlarının da vergi alanındaki kapasiteleri artırılarak, alanları ile sınırlı tespit ettikleri vergi kaçakçılığını doğrudan vergi dairelerine bildirmeleri için gerekli yasal değişikliğe gidilmelidir. Bu süreçte, ortak bilgi ve belge sistemlerinin

---

58 Dünya Bankası, **a.g.e.**,Yönetici Özeti s.vii.

59 Ahmet Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, " Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi" Konulu Tebliğ, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları**, 10-14 Mayıs 2004**,** Antalya, Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü s.187.

geliştirilmesi, denetim birimlerin etkin ve eşgüdüm içerisinde çalışmasına hizmet edecektir.

7.Rasyonel ve Etkin Bir Ceza Sistemi Uygulamaya Konulmalıdır.

The McKinsey Global Enstitü tarafından yapılan detaylı analiz sonuçlarında, Türkiye'deki yüksek oranlı kayıtdışı ekonominin düşürülememesi farklı faktörlere bağlanmaktadır. Analizde, yeni veya değiştirilen düzenlemelerle kayıtdışı ekonominin düşürülmesinin mümkün görülmediği tam aksine, daha etkin yasal uygulamalarla kayıtdışılığının önlenebileceği belirtilmektedir.[60]

Kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin cezai müeyyidelerle veya yasal mevzuatın etkin uygulanması ile kontrol edilebileceğini öngören anlayış, tek yönlü bir mücadele felsefesini ortaya koymakta, kayıtdışı ekonomiyi oluşturan nedenlere yönelik adımları ikinci plana itmektedir.

İşletmelerin ticari hayat içindeki varlıklarını devam ettirerek ekonomide tam istihdam sağlanması önceliği içerisinde, teşvik mekanizması ile kayıtdışı ekonomiyi oluşturan nedenlere yönelik adımlar atılması elzemdir. Bilahare bu adımlara rağmen kayıtdışı kalmayı tercih edenlerin ise hukuki yaptırımlara muhatap kılınmaları gelmektedir. Yani amaç, cezalandırma değil teşvik ile sisteme uyum sağlama üzerine geliştirilmelidir.

Sunulan teşvik unsurlarına rağmen kayıtdışı faaliyetlere devam etme yönünde bir tercihte bulunulması durumunda, yanlışlıkları cezalandırmada yeterli bir hukuki altyapı ve uygulamadaki etkinlik, kayıtdışı kalanların faaliyetlerine devam etme maliyetlerini artıracaktır.

Vergi sistemimizde, kayıtlı mükelleflerin defter, belge ve kayıt hilelerine karşı hürriyeti bağlayıcı cezaları düzenleyen, VUK'un 359 uncu maddesi, aynı müeyyideleri kayıtdışı kalanlar açısından gözardı etmektedir. Vergi dairesinin bilgisi dışında bırakılan bir faaliyet nedeniyle, resmi belge-sahte belge mukayesesi yapılamayacağından, sadece mali cezalar salınabilecektir.

Hükmolunacak ceza boyutunda haksız rekabeti ortadan kaldıracak nitelikte öncelikle, VUK'un anılan maddesine, "ticari, zirai ve sinai faaliyetin vergi dairesi

---

[60] The McKinsey Global Institute, **a.g.e.**, p.32.

bilgisi dışında bırakılması" hükmünün eklenmesi, kayıtlı-kayıtdışı mükellefler açısından cezalardaki haksız rekabeti önleyebilecektir.

Öte yandan, VUK'da kaçakçılık fiilerine uygulanan cezaların ertlenmesi veya paraya çevrilebilmesi konuların da özellikle irdelenmesi gerekir. 5237 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine göre, hükmedilen bir yıl veya daha az süreli hapis cezası adlî para cezasına çevrilebilmektedir. 51 inci maddesinde ise, iki yıl ve daha az süreli hapis cezasına hükmedilen kişilerin cezaların ertelenmesi imkanı getirilmektedir.

VUK'un 359 ncu maddesi (a) bendinde yer alan ve on sekiz aydan üç yıla kadar hapis cezası öngörülen, hesap ve muhasebe hileleri yapanlar ile defter, kayıt ve belgeleri tahrif edenler veya gizleyenler veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar, para cezasına çevrilme hakkından istifade edemeyecekler ancak cezaların ertelenmesi hakkından faydalanabileceklerdir. Maddenin (b) bendinde yer alan ve üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası öngörülen kısaca defter, kayıt ve belgeleri yok edenler veya sahte olarak düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar, hem erteleme hem de paraya çevrilme imkanından faydalanamayacaklardır. Maddenin (c) bendinde yer alan ve iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası öngören, MB ile anlaşması bulunan kişilerin basabileceği belgeleri, anlaşmasız basanlar veya bilerek kullananlar için ise sadece hapis cezasının ertelenmesi gündeme gelebilecektir.

Dolayısı ile yapılacak soruşturma sonucunda kaçakçılık suçlarına temas eden fiileri bilerek ve kasten işleyenlerin, gerek hapis cezası indirimi ve gerekse para cezasına çevrilme haklarından mahrum bırakılmaları, kayıtdışılığa suç işleyerek katılım konusunda ciddi bir risk ve maliyet getirecektir.

Belirtilmesi gereken diğer bir konu da uzlaşma müessesesinin etkinliğinin tartışılmasıdır. Doğru ve zamanında beyan edilmeyen vergilerin, idare ile mükellef arasında yapılacak bir anlaşma dahilinde ödenmesini içeren uzlaşma müessesesi, müeyyidelerin hafifleyeceği veya ortadan kaldırılacağı beklentisi nedeniyle cazip hale gelebilmektedir.[61]

---

[61] Mustafa Bulut, Nüket Kırcı Çevik, Seda Çalışkan, "Kayıtdışı Ekonomi Bağlamında Uzlaşma Müessesesinin Yeniden Değerlendirilmesi", **Vergi Dünyası**, Sayı: 326, Ekim 2008, s.19.

Yorum ve teknik yanlışlıklar nedeniyle ortaya çıkan uyumsuzluklarda uzlaşmaya imkan verilmesi[62], kayıt ve belge düzeni ile ilgili yapılan açık yolsuzluk ve sahtecilik konuların ise uzlaşma kapsamına alınmaması, seçici bir uzlaşma politikasının araçları olacaktır.

8. Vergi Teşvikleri Daraltılmalı ve Basit Usulde Mükellefiyete Son Verilmelidir.

Yüksek vergi yükleri, hükümetlerin bu baskıyı hafifletmek amacıyla vergi indirimlerine gitmelerine, vergi istisna ve muafiyetlere başvurmalarına neden olmaktadır. Uygulamanın mükellefler arası haksız rekabete neden olması, vergi yükü ayrımcılığı nedeniyle vergi kaçakçılığını beslemeleri gibi olumsuz etkileri bulunmaktadır.

Değişik sosyal ve ekonomik gerekçelere bağlı vergiden tamamen muaf veya istisna edilen durumlar, vergiden arındırılmış alanların oluşturulmasına ve dolayısı ile kurum ve bireylerin vergi ödeme bilinçlerinin zayıflamasına neden olmaktadır. Kaldı ki asgari ücretliden dahi vergi alınmaması yönündeki düzenleme, insanların elinden vergi ödeme hakkının alınması ve sistemin sorgulanma keyfiyetinden vazgeçilmesi demek olacaktır.[63] Aynı şeyleri, kaynakta vergileme yoluyla vergi toplama yöntemi için de söylemek mümkündür.

Vergi teşviklerinin mükellef grubu bazında en yaygın örneği, basit usule tabi mükelleflerde görülmektedir. GVK hükümlerine göre, defter tutmayan, muhtasar beyanname vermeyen, geçici vergi ödemeyen, teslim ve hizmetleri KDV' den istisna olan, ayrıca belge vermedikleri günlük hasılatları için gün sonunda tek bir fatura düzenlemeleri mümkün olan[64] özel bir mükellef grubunu oluşturmaktadır.

Belge düzenleme konusunda oldukça esnek bir yapıları bulunan ve belge kullanım alışkanlıkları yasal olarak düşük, vergi ödeme oranları zayıf bu kesim, kayıtlı ancak kayıtdışı faaliyetlere yasal olarak zemin hazırlamaktadır.

---

62 Bulut, Çevik, Çalışkan, **a.g.m.**, s.19.

63 Hüsamettin Kavi, "Türk Vergi Sisteminin Etkinliği ve Kayıt Dışı Ekonomi", **Maliye Bakanlığı İstanbul Defterdarlığı Türk Vergi Sisteminin Etkinliği ve Kayıt Dışı Ekonomi Paneli**, İstanbul, 26 Mart 2002, s.11.

64 GİB, **Basit Usule Tabi Mükellefler İçin Vergi Rehberi**, Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı Yayın No: 102, Şubat 2010.

GİB verilerine göre, 2009 Aralık itibariyle 739.092 basit usule tabi mükellef, 2009 gerçekleşme rakamlarıyla toplam %22,3'luk GV tahsilatının sadece % 0,14'ünü karşılayabilmektedir. Ortalama basit usule tabi bir mükellef yıllık 330 TL, aylık ise 27,5 TL vergi ödemektedir. Bu rakam 16 yaşından büyük bir asgari ücretlinin ödediği aylık GV'den bile düşük kalmaktadır.

Bu doğrultuda, vergi teşvikleri kurumların eşgüdüm ve koordinasyonunda tespit edilerek kapsamı sınırlı, kısa süreli ve etkin uygulanmalı, vergiden kaçınmaya dönüşmesi engellenmeli ve sonuçları kamuoyu ile şeffaf bir şekilde paylaşılarak etkin bir denetim ve izleme mekanizması kurulmalıdır.

Diğer taraftan basit usule tabi mükelleflerin kazançlarının, gerçek usulde tespitine imkan verecek bir tarzda yeniden ele alınması ve belge verme alışkanlıklarının gün sonunda değil, her mal ve hizmet işleminden sonra yaygınlaştırılması temin edilmelidir.

9. Belge Kullanımının Yaygınlaştırılmasında Mükellef ve Tüketiciyi Teşvik Edecek Araçlar Kullanılmalıdır.

Beyan esasına dayalı vergi sisteminde, gerek vergi idaresinin beyanların doğruluğunu kontrol etme yetkisini kullanması ve gerekse mükelleflerin beyanlarının doğruluğunu kanıtlayabilmeleri için hesap ve işlemlerin sağlıklı belgelere dayalı kayıtlar üzerinde gösterilmesi zorunludur.

Belge kullanım ölçüsü ve alışkanlığını belirleyen etkenlerden biri, mükellef-müşteri arasında belge kullanımındaki menfaat çekişmesinin artırılmasıdır. Bu noktada, müşteri açısından belge kullanımına bağlı belli bir vergi iadesinin öngörülmesi, mükellef açısından ise harcamaların gider yazılabilecek alanlarının genişletilmesi[65] lazımdır.

Vergi kanunlarına göre, GV ve KV mükellefleri açısından indirilecek giderler konusunda getirilen kısıtlama, kayıtlı mükelleflerin yaptıkları bazı harcamalarda belge kullanım alışkanlığını doğrudan etkilemektedir. Sonuçta, geçersiz belge yerine sahte belge kullanımı yaygınlaşmakta veya diğer menfaat teminleri devreye girebilmektedir.

---

[65] Özçelik, Yaşar, **a.g.m.**, s. 7.

Gider olarak kaydedilecek harcama kısıtlamalarının vergi kanunlarından ayıklanarak her türlü gider kaleminin indiriminin kabul edilmesi,[66] işletmelerin yasal belge kullanımlarını teşvik edecek ve vergiden kaçınma eğilimlerini düşürebilecektir.

Diğer taraftan vergi iade sistemi, kredi kartı benzerinde olduğu gibi piyango uygulaması veya vergi indirimi yöntemleri, tüketimin son halkasındaki tüketicilerin belge kullanım oranlarını yukarı çekerek kayıtlı sistemin en temel güvenceleri olacaktır.

10. İdari Denetim Kapasitesi Genişletilmeli ve Mesleki Örgütlenmelerin Denetim İşlevindeki Yerleri Net Olarak Tanımlanmalıdır.

Vergi incelemesi yapmaya yetkililer, VUK'un 135 inci maddesinde tadadi olarak sayılmıştır. Buna göre, vergi müfettişleri, vergi müfettiş yardımcıları, ilin en büyük mal memuru veya vergi dairesi müdürleri ile GİB merkez ve taşra teşkilatında müdür kadrolarında görev yapanlar, yetkili vergi inceleme elemanları olarak belirlenmiştir.

Bankalar yeminli murakıpları ile yardımcılarının Bankalar Kanunundan kaynaklanan görevleri ile sınırlı inceleme yetkileri olduğu yönündeki görüşlere karşın[67], yukarıda sayılanlar dışında hiçbir kişinin vergi inceleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Danıştay'ın muhtelif kararlarında da[68] vergi denetim elemanları dışındaki denetim elemanlarının tespitine dayanılarak resen işlem yapılmasına imkan bulunmadığına hükmolunmuştur. Diğer denetim elemanlarınca yapılacak vergi kaçakçılığı bildirimlerinin ise mutlaka yetkili vergi denetim elemanlarınca yeniden incelenerek bizzat bunlar tarafından işleme konulması gerekmektedir.

Vergi denetiminin kendine has özellikleri, iş ve sosyal güvenlik müfettişleri gibi denetim elemanlarının yaptıkları teftiş esnasında tespit edilen eksik vergi

---

66 Süleyman Güçlü, "Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 172, Ocak 2003, s.47.

67 Bkz. Sadık Kırbaş, **Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar**, Siyasal Kitabevi, 18.Baskı, Ankara 2008, s.147.

68 Bkz. Danıştay 3.Dairesinin 14.10.1999 tarihli ve E:705 sayılı Kararı, Danıştay 4.Dairesinin 21.01.2004 tarihli ve E:2885 sayılı Kararı, Danıştay 9.Dairesinin 03.06.2008 tarihli ve E: 3816 Nolu Kararı.

bildirimi gibi hususların bir an evvel işleme konulması ve takibini de zorlaştırmaktadır.

Vergi inceleme elemanları haricinde kalan mali denetim yapmakla mükellef denetim elemanlarının, denetim konularıyla sınırlı tespit ettikleri vergi kaçakçılığı bildirimlerinin işleme alınmasını temin edecek, daha basit ve etkin bir takip yöntemi sisteme kazandırılmalıdır.

Denetim kapasitesinin artırılmasında diğer kaynak, bağımsız denetimden yararlanılması[69] ve meslek mensuplarının denetim işlevinin ön plana çıkarılmasıdır. Bağımsız denetim, işletmelerin yıllık finansal tablo ve diğer finansal bilgilerinin, belirlenen kriterlere uygunluğu ve doğruluğu hususunda, genel kabul görmüş bağımsız denetim standartlarında öngörülen gerekli tüm bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak, defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanmasını ifade etmektedir. Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ[70] ile bağımsız denetim faaliyetinde bulunma koşulları belirlenmiştir.[71]

Bağımsız denetim faaliyeti, halihazır finansal aracı kurumlarıyla finansal tablolarının bağımsız denetimi gerekli görülen diğer işletmelerle sınırlı olarak uygulanmaktadır. Bağımsız denetim kapsamının diğer işletmeleri de bünyesine alacak şekilde genişletilmesi ve şirketleşmenin teşvik edilerek kurumsal bir yapıya büründürülmesi, denetim kapasitesi artışına olumlu yansıyacaktır.

Denetim kapasitesinin genişletilmesinde müracaat edilecek diğer önemli kaynak ise meslek mensuplarıdır. Yetki ve sorumlulukları, 3568 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında düzenlenmiş meslek mensuplarının gerek sayısının ve gerekse niteliklerinin TÜRMOB ve MB ile ortak projelerle artırılması, denetim boşluğunun giderilmesine katkı sağlayacaktır. Bu süreçte, meslek mensuplarının denetim ve etik standartlarının belirlenerek kamuoyuna duyurulması, belge denetiminden ziyade

---

69 Salih Özel, "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı Sorunları ve Çözümleri", **Yaklaşım**, Sayı: 71, Kasım 1998, s.16.

70 Bkz., R.G.:12.06.2006/26196.

71 Sermaye Piyasası Kurul Başkanlığı, "Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ" (Çevrimiçi) http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage &menuid =6&pid=9&subid=1, 21Eylül 2010.

işlemin uygunluğu denetimine odaklı bir anlayışın hakim kılınması, denetim etkinliğine kapasitesinin artışına katkı sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik boyutunda da sigorta ünitelerinde görevli denetim elemanları, sosyal güvenlik müfettişlerine ek olarak sigorta denetmenliği kadrosunun ihdas edilmesi[72], meslek mensuplarının denetim yetkilerinin sosyal güvenlik alanında genişletilmesi, meslek örgütlerinin mensuplarının denetimini sağlayacak kendi iç denetim birimlerini kurup geliştirmeleri, etkin bir denetim sürecini hızlandıracaktır.

Öte yandan, vergi ve sosyal güvenlik denetiminde geleneksel yöntemlerle birlikte gelişen teknolojik imkanlardan istifade edilerek bilgisayar destekli denetim sistemine geçilmesi[73], var olan denetim kapasitesinin etkinliği artıracaktır.

Denetimde kullanılabilecek diğer önemli bir kaynak ise mesleki örgütlenmelerdir. Bunların genel amaçları, mensuplarının veya üyelerinin ortak çıkarlarını savunmak, mesleki eğitim düzeylerini ve gelişimlerini artırmaktır. Bir mesleki örgütlenmenin önemli bir işlevi de, üyeleri arasında rekabet eşitsizliğini giderecek tedbirleri almak ve sektörün hukuk kurallarına uygun büyümesi ve gelişme süreçlerini kontrol etmektir. Kayıtdışı çalışan mensuplarının, kayıtlı olanlara göre tartışmasız rekabet gücü avantajının bertaraf edilmesi ve yasal olmayan faaliyetlerinin engellenmesi, sayılabilecek birkaç sorumluluk alanını oluşturmaktadır.

Bu noktada mesleki örgütlenmelerin iç denetim standartlarını belirlemeleri, aykırı davranışları engelleyecek otokontrol sistemlerini kurmaları ve üyelerinin bunlara uygun hareket etmelerini yakından izlemeleri gerekir. Böylelikle kamu denetimi devreye girmeden sivil iç denetim sistemleri ile mükelleflerin kayıtdışı faaliyetlerinin belli bir oranda engellenmesi mümkün olabilecektir.

---

72 Mahmut Çolak, "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede 4958 Sayılı Yasa ile Getirilen Düzenlemelerin İrdelenmesi", **Yaklaşım**, Sayı: 134, Şubat 2004, s.94.

73 Selahattin Tuncer, "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Yeni Çalışmalar", **Yaklaşım**, Sayı:163, Temmuz 2006, s.19.

4.4.4. Kayıtdışı Ekonominin Doğal Seviyesinin Korunmasına Yönelik Öneriler (Sürdürülebilirlik Paketi)

Şu ana kadar tespit-analiz, teşvik ve önleme paketleri ile kayıtdışı ekonominin, ekonomi için sorun teşkil etmeyecek bir aşamaya getirilmesi hedeflenmiştir. Bu aşamadan sonra, gelinen noktanın korunması ve ilave tedbirlerle sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması gerekir.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele, devlet varolduğu sürece devam etmesi gereken bir olgu olduğuna göre, ortaya konulan iyileştirmenin takip eden dönemlerde de aynı kararlılıkta korunması önemlidir.

Bu bölümde, sürdürülebilirlik paketi ile her konjoktürde varlığını sürdüren kayıtdışı ekonominin doğal seviyesinin hangi araçlarla devam ettirilebileceği ele alınmış ve yapısal tedbirler önerilmiştir.

1. Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Hedef Göstergeler Belirlenmelidir.

AB Maastricht Antlaşmasında, Ekonomik ve Parasal Birlik sürecinde düşük enflasyon oranı, kamu maliyesinde düşük açık, para politikalarında istikrar ve uzun vadeli faizler gibi makro-ekonomik yaklaşım kriterleri benimsenmiştir. Sayısal değerlere bağlanmış olan bu kriterler, üye ülkelerin uyum sürecinde karşılamaları gereken eşik değerleri oluşturmaktadır.

Maastricht ilkeleri, bir yandan harcama politikalarının etkin uygulanabilirliği ve bütçe açığının rasyonelleştirmesine imkan vermekle birlikte, finansman yöntemlerinin de kendiliğinden rasyonel bir yapıya kavuşturulmasını beraberinde getirmektedir. Azalan veya etkin kamu harcama sistemi ile azalan bütçe açıkları ve sonucunda kamu vergi yükünün aşağıya çekilmesi, ekonominin özgürleşmesi ve ekonomik birimlerin daha fazla yatırım ve istihdam üretme kapasitelerine de katkıda bulunmaktadır. Öte yandan, bütçe açıklarının gerçekçi tahmini ve makro ekonomik göstergelerin oluşumunun net olarak belirlenebilmesi açısından AB, GSYİH hesaplamalarında kayıtdışı ekonomi etkisinin de dahil edilmesi zorunluluğunu getirmiştir.

Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde, Maastricht Antlaşması yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak, AB'ye dahil ülkelerin

gelişmiş ekonomiler oldukları ve kayıtdışı ekonomi büyüklüklerinin oldukça düşük seviyelerde bulunduğu dikkate alındığında, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrolü, doğrudan Antlaşmada tanımlanan şartların karşılanmasına hizmet edecektir.

Bu noktada, Türkiye açısından oldukça yüksek seyreden kayıtdışı ekonominin kontrol ve denetimi için AB anlaşması öncesi kendi iç hedef büyüklüklerinin tespit edilerek yasal bir zeminde takip edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

(2010-2012) dönemi OVP' de, yasal altyapısının en geç 2010 yılının ilk çeyreğinde tamamlanması hedeflenmesine karşın ertelenen Mali Kural Kanun Tasarısının yeniden ele alınması gerekir. Yeni düzenleme sürecinde, kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün gelişmiş ülke seviyelerine çekilmesi için referans oranların konulması, vergi ve diğer mali yüklerinin aşağı çekilmesi için doğrudan bir kıstas olabilecektir. Mali kural düzenlemesi öncesinde, kayıtdışı ekonomi ile kapsamlı bir inceleme-analiz sürecinin başlatılması, milli gelir hesaplamalarında kayıtdışı ekonomi etkilerinin izlenmesi, sağlıklı istatistiği bilgi üretimi gibi temel eksiklikler de eşanlı tamamlanmalıdır.

2. Gelir Politikalarının Hazırlanması, Uygulanması ve Denetiminde Etkinlik Sağlanmalıdır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma çalışmaları çerçevesinde, vergi politikalarını etkin, verimli ve mükellef odaklı bir anlayışla uygulamak üzere 5345 sayılı Kanunla GİB kurulmuştur.

Vergi uygulamalarına temel teşkil edecek ve yön verecek olan vergi politikalarının oluşturulması görevi ise 5452 sayılı "Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la [74], MB merkez teşkilatına bağlı bir ana hizmet birimi olarak örgütlenen Gelir Politikaları Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

2011–2013 döneminde izlenecek gelir politikasının hedef ve öncelikleri, OVP ve OVMP'de belirlenmiştir. Buna göre, uygulanacak kamu gelir politikalarının temel amacı; büyüme, yatırım ve istihdamın desteklenmesi ile ekonomide kayıtdışılığın

[74] Bkz., R.G.: 07.02.2006/ 26073.

azaltılmasına katkıda bulunmak olup, bireysel ve kurumsal tasarruf ve sermaye birikiminin teşvik edilmesi de özel önem taşımaktadır. [75]

5452 sayılı Kanunla, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğüne tahsis edilen 24 kadro yanında aynı Kanunla GİB'e verilen 2000 üzerinde kadro, söze gerek bırakmadan, politika belirleme ve uygulama görevlerine atfedilen önemi, gözler önüne sermektedir.

Gelir politikalarını belirlemekle görevli genel müdürlüğün, kısıtlı kadro ve bütçe imkanları ile ne derece başarılı olacağı tartışmalıdır. Gelir politikalarının uygulanmasından sorumlu GİB' in, taşra yapılanması ile birlikte oldukça geniş bir fiziki ve teknik altyapısı olduğu düşünüldüğünde, uygulama birimlerinin her fırsatta bu kadar açık desteklenmesi, politika üreten birimlerin görevlerini gölgede bırakmakta, hatta gereksiz olduğu izlenimi doğurmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede yürürlüğe konulacak gelir politikaları ile ilgili stratejik planlar hazırlanması ve gerekli mevzuat altyapısının oluşturulması noktasında, birincil hedef, politika biriminin güçlü bir kadro ağı ile beslenmesi, fiziki ve teknik imkanlarının artırılmasıdır. İkinci planda yapılacak olan, kamu idare ve kurumlarının gelir politika birimlerinin, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü ile eşgüdüm ve ortak bir anlayış içinde çalışması için organik bağları kurulmalı, tek elden etkin bir politika hazırlanması ve denetimi sağlanmalıdır.

3.Güçlü ve Samimi Siyasi Bir İrade Tesis Edilmelidir.

Siyasi iktidarlara göre oluşturulan strateji ve eylem planları, konjonktürel olarak kayıtdışı ekonomi faaliyetleri kontrol amacı güdebilirler. Ancak, iktidarların kriz ortamlarında ekonomik daralmayı geciktirdikleri ve işsizlik sorununa bir çözüm metodu olarak gördükleri kayıtdışı ekonomi faaliyetlerine kayıtsız kalmaları, etkin bir mücadele anlayışına da dolaylı zarar verebilmektedir.

Bununla beraber, değişik kamu kurum ve kuruluşlarının ortaya koydukları kayıtdışı ekonomi mücadele strateji eylem planları, ekonomik politikaları belirlemede etkin güç siyasi iktidarların açık bir desteğini almadan, sadece metin

---

[75] Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, "Gelir Politikası ve Uygulamaları", (Çevrimiçi) http://www.gep.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=1, 26 Eylül 2010.

olmaktan öteye gidememektedir. Siyasi iktidarın yarı çekingen veya sessiz tutumu, kayıtdışı ekonomi faaliyetleri daha da körüklemekte ve mevcut sisteme en güçlü siyasi destek sinyallerini göndermektedir.

Siyasetin bir politika olarak güçlü, kesintisiz, şeffaf ve sürdürülebilir desteği, kayıtdışı ekonominin psikolojik desteğini azaltarak, mücadelede kritik kırılma noktasını ortaya çıkaracaktır. Siyasi irade ile desteklenen kurumsal eylem ve önlem stratejilerinden kısa sürede sonuç alınması, daha hızlı gerçekleşecektir.

4. Her Türlü Kamusal Düzenlemede Kayıtdışı Ekonomi İçin Düzenleyici Etki Analizi Yapılmalıdır.

Düzenleyici etki analizi; önerilen düzenleyici politikaların veya yasal düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak düşünülmesini temin etmeyi sağlayan, sorunun olası çözümleri arasında dengeli, ekonomik sonuçlarını dikkate alan ve hesap sorumluluğunu belirleyen çalışmaların bütünü olarak nitelendirilebilir. Amaç, düzenlemelerin artı ve eksileri ile ele alınarak gerçekçi çözüm metodlarının ortaya konulması noktasında karar alıcılara gerekli desteği sağlamaktır.

Düzenleyici etki analizi ile ilgili yasal zorunluluk, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile getirilmiştir. Yönetmeliğin 24 üncü maddesinde, yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için ilgili kurum veya bakanlıkça düzenleyici etki analizi yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Analiz raporunun içeriğine bakıldığında, fayda ve maliyetlerin çıkarılması, bütçesel yükünün hesaplanması, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerin belirlenmesi, formaliteleri artırma kapasitesi, uygulanabilirlik derecesi gibi temel noktaların yer alması gerektiği ifade edilmektedir.

Görüleceği üzere uygulanan etki analizi sistemi, içerik olarak daha ziyade belli parasal büyüklükte etkileri olacak veya net olacak ölçülebilecek düzenlemeler için getirilmiş, parasal olarak ölçülemeyen düzenlemeler ise etki analizi dışında tutulmuştur. Başbakanlıkça bu kuralın istisnai durumlarda değiştirilebilmesi dahi, etki analizine bakış açısının parasal ölçütlerle kısıtlanması, sistemi baştan

etkinsizleştirmekte ve uygulayıcı birimlere sadece bütçe etkileri olacak işlemler için zorunluluk yüklemektedir.

Oysa başta vergi düzenlemeleri olmak üzere mali yükmülülük getiren her türlü düzenlemenin bir mali etkisi yanında görünmeyen ekonomik, mali ve sosyal etkileri vardır. Bu süreci, her kademedeki düzenlemelerde görmek mümkündür.

GİB'in bir tebliğ ile defter tutma hadlerini aşağı çekmesinin, ne kadar mükellefi bu formalite nedeniyle sistem dışında iteceği ve dolayısı ile kayıtdışı ekonomi büyüklüklerini ve vergi gelirlerini ne kadar etkileyeceği tahmin edilemez. Dolayısı ile doğrudan vergi artışı veya azalışı getirmemekle beraber vergi ödevinin yerine getirilmesini etkileyen işlemlerin, analizi bir o kadar zor, ancak önemli hale gelmektedir.

O halde, ekonomik birimlerin her türlü düzenleyici veya yasal tasarruflarının yeterince irdelenip analiz edilmesi, bu süreçte kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye olumsuz etkileri bulunanların ayıklanması, fayda-maliyet analizlerinin sosyo-ekonomik etkileri ile değerlendirilip süzgeçten geçirilmesi gerekmektedir. Analiz süreci ne kadar doğru ve verimli sonuçlandırılabilirse, o kadar bürokratik formaliteden arındırılmış, basit ve kayıtdışı ekonomi mücadele stratejisi ile uyumlu düzenlemelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır. Bu anlamda, etki analizine imkan veren sözkonusu yönetmelik, mali yükümlülük getiren veya bağlantılı bürokratik formaliteleri artıran her türlü düzenleme için etki analizi yapılmasını şart koşmalı ve ekonomi birimlerinde özel etki analiz ofisleri oluşturulmalıdır.

5.Toplumsal Mutabakat ve Mükelleflerin Gönüllü Uyumu Geliştirilmelidir.

Toplumsal kayıtdışına bakış, kayıtdışı ekonominin istihdam oluşturduğu, ucuz mal ve hizmet tüketimini kolaylaştırdığı ve böylelikle gelir dağılımındaki adaletsizliklere karşı bir güvenlik önlemi olduğudur. Öncelikle bu bakış açısının değiştirilmesi, mücadelede atılacak diğer adımların olumlu etkilerinin sağlanabilmesi açısından eşik noktayı teşkil etmektedir. [76]

---

[76] Yalçındağ, **a.g.m.**, s.29.

Sivil toplum örgütleri, işveren örgütlenmeleri ve sendikalar gibi farklı grupların mücadelede yer verecek tamamlayıcı politikaları, vergi ve çalışma hayatının kemikleşmiş sorunları nedeniyle kayıtdışılığa etken olan alanlarında reformları hızlandırabilecektir

Kuralsız, kayıtsız ve sorgusuz bir toplumsal yaşamın, her kesim için anarşi doğuracağı, herkesin kendi kuralını uyguladığı bir sistemde devlet otoritesinin zayıflayan yapısının, yolsuzluk ve kayıtdışılığa yönelen düzensiz bir ekonomik yapılanmaya götüreceği açıktır.

Türkiye'nin kayıtdışılıkla mücadele planı, yasal ve düzenleyici reformlarla birlikte sürdürülmelidir. Reformlarla yasal zeminde şeffaf bir şekilde finanse edilen geniş bir işletme hacmi daha üretken çalışabilir hale gelebilecektir. Sosyal taraflar arasındaki reformlar, kayıt altına alma ve ekonomik büyüme ve sosyal ilerleme konularındaki ortak anlayış, reform sürecindeki engellerin bertaraf edilmesini kolaylaştıracaktır. [77]

6. Kaydi Ödeme Araçları Teşvik Edilmeli ve Hamiline Ticari Uygulamalar Kısıtlanmalıdır.

Bankalararası Kart Merkezi verilerine göre, kredi kartı ile yapılan işlem adedi, yıllar itibari ile düzenli ve istikrarlı artış seyrini devam ettirerek 2008'de 1.692 milyon olarak gerçekleşmiş, 2009 yılı itibariyle 1.841 milyona ulaşmıştır. Aynı dönemler itibariyle yapılan harcamaların toplam cirosu 186.549 milyon TL'den 204.742 TL'ye çıkmıştır.[78] Bu veriler tüketicilerin harcamalarının yarısına yakın kısmını, kredi kartı gibi manyetik ve elektronik kartlar kullanarak yapma alışkanlığını kazandığını göstermektedir.

Kartlı ödeme sistemlerinin ekonomiye katkıları üzerine yapılan bir araştırmada da banka ve kredi kartı kullanımının, enflasyonu düşürmesi, istihdamı artırması, kayıtdışılığın önüne geçerek vergi kayıp ve kaçağını azaltması, buna bağlı olarak vergi gelirlerini artırması gibi olumlu etkileri saptanmıştır. Bu bağlamda kredi kartı harcamalarında % 1'lik bir artışın vergi gelirlerini %08,5 oranında artırdığı

---

77 OECD, **OECD Economic Surveys:Turkey Overview**, p.13.

78 Bankalararası Kart Merkezi, Yıllara Göre İstatistiki Bilgiler, (Çevrimiçi) http://www.bkm.com.tr/yillara-gore-istatistiki-bilgiler.aspx, 20 Eylül 2010.

tespitleri yapılmıştır.[79] Tüketiciye mal ve hizmet satışı yanında, üretim sürecinde özellikle hammadde alımında kredi kartının kullanılması, kayıtdışı ekonominin önlenmesinde önemli bir katkı getirecektir.[80]

Kredi kartı kullanım oranının artmasında, işlemlerde sağladığı taksit, puan kazanma, nakit taşımayı gerektirmemesi, taksit sayesinde uzun vadede de tasarruf eğilimine yol açması ve ötesinde bir yaşam kültürü haline gelmesinin önemli payı bulunmaktadır.

Bu pay içerisinde özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının başta vergi alacağının ödenmesi olmak üzere kamu hizmetlerinin karşılığının manyetik kartlar kullanılarak tahsil edilmesi de etkili olmuştur.

Güney Kore'de uygulanan kredi kartı harcamalarının vergi indirimi olarak kullanılması ve böylelikle kredi kartı harcamalarının %20'sinin vergilendirilecek gelirden düşülme imkanının getirilmesi, kredi kartıyla yapılan harcamalarda piyango uygulaması ile ödüllendirme mekanizmaları[81], tartışılması gereken teşvik önlemleridir. Yapılan uygulamalarla, 1999-2002 döneminde Güney Kore'de kredi kartı sayısı 39 milyondan 104.8 milyona yükselmiş, kredi kartı harcamaları da 6 kat artmıştır.

Kaldırılan vergi iade sistemi ile zaafiyete uğrayan belge kullanım zorunluluğundan doğacak vergi kayıpları, kredi kartları kullanılarak ticaretin özendirilmesi uygulamasıyla asgariye indirilebilecektir. Zira, kredi kartına bağlı yapılan işlemlerin izlenmesindeki kolaylık, kendi içerisinde mükellefin de otokontrolünü sağlamakta ve vergi kaçırma eğilimini ortadan kaldırabilmektedir.

Bu bağlamda, kredi kartı kullanımının yaygınlaştırılması için vergi mevzuatı başta olmak üzere Türk Ticaret Kanunu, Kooperatifler Kanunu, Borçlar Kanunu gibi özel hukuk metinlerinin uyumu sağlanmalıdır. Hukuki altyapıdan sonra, kredi kartı kullanımının devamı ve sürekliliği için kredi kartına bağlı vergi indirimi, piyango uygulaması, tüketicilere sağlanacak yan haklar gibi önlemlerle uygulaması

---

79 Şükrü Kızılot, Cem Kılıç, İbrahim Tokatlıoğlu, **Kartlı Ödeme Sistemleri Ekonomik Katkılar Raporu ve 2008 Krizinde Kartlı Ödeme Sistemlerinin Olumlu Etkileri,** Gazi Üniversitesi Maliye-Vergi Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ekim 2010, Sunuş.

80 **A.e.**, s.10.

81 Burçin Bozdoğanoğlu, "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele ve Vergi Gelirlerini Artırmada Harcama Yönlü Önlemler ve Güney Kore Modeli", **E- Yaklaşım**, Sayı:201, Eylül 2009.

pekiştirilmelidir. Böylelikle kayıtdışılığın son halkası, müşterilerin harcamalarının kontrol ve kayıt altına alınması, firma davranışlarına da disiplin getirecektir.

Manyetik ödeme unsurlarından beklenen faydaların elde edilebilmesi için, ilave bazı düzenlemelere de gidilmesi gereklidir. Kredi kartı ve diğer manyetik ödeme araçlarının slipleri veya çıktıların, ayrıca herhangi bir belgeyle ayrıca ispatına gerek kalmaksızın yasal fatura ve yerine geçen belge olarak kabulü, müşterileri fatura veya fiş isteme derdinden, mükellefleri ise fatura düzenlememe isteksizliğinden kendiliğinden kurtarmış olacaktır.

Kaydi ödeme araçları ile ödeme sistemlerinin yerleştirilmesi sürecinde, bankacılık sisteminin faiz ve komisyon marjlarının önemsiz tutarlara düşürülmesi, mükelleflerin uyum göstermelerini kolaylaştıracaktır.

Ödeme araçlarının kaydileştirilerek elektronik takip sistemlerinin kurulması kadar, ödeme araçlarına sahip olanların izlenmesi bir o kadar önemlidir.Ekonomide var olan hamiline uygulamalar, hamiline mevduat sertifikaları, çek ve senetler ile fatura sınırları altında kalan tutarlarda verilmesi gereken perakende veya yazar kasa fişleri, sağlıklı bir vergi alma sürecini de etkilemektedir.[82]

5941 sayılı Kanunla hamiline çek uygulamasına bir çekidüzen getirilmiş olmakla beraber, hamiline hisse senedi uygulaması da (şans ve diğer hamiline bahis oyunları da hamiline uygulamanın diğer örnekleridir) değiştirilmelidir. Şirket değerlerinin hamiline hisse yoluyla büyük özvarlıklarının el değiştirmesi ve bunlar hakkında bir bilgi ve belgenin olmayışı, başta vergi kanunlarının tatbiki ile servet takiplerinin de kontrolünü zorlaştırmaktadır. O halde, Türk Ticaret Kanununda hamiline hisse senedi uygulaması daraltılmalı veya hamiline hisse senedi sahiplerinin oluşturulacak merkezi bir sicil ile izlenmesi sağlanmalıdır.

7.Vergi Kredisi Sistemi ile Hazine Alacağı Güvenceye Alınmalıdır.

Mevcut sistemde vergi kanunları ile belirlenmiş sürelerde ödenmeyen vergi alacağı için cebren tahsil ve takip usullerine başvurulmaktadır. Haciz, menkul ve gayrimenkul malların satışı, iflas yoluyla takip ve konkordato, banka hesaplarına bloke konulması gibi yöntemlerle daha uzun bir zaman sürecinde vergi alacağı tahsil

---

[82] Özçelik-İş Sendikası, **Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam**, Eğitim Yayınları Eğitim Seminerler Dizisi, İstanbul, 1994, s.31.

edilmeye çalışılmaktadır. Bu süreç içerisinde, devletin vergi toplama maliyetleri yükselmekte, mükellefler ve vergi idaresi gereksiz zaman ve emek harcamak durumunda kalmaktadır.

Halihazır vergi ve sosyal güvenlikle ilgili alacakların 50 milyar TL gibi devasa bir büyüklüğe ulaşması[83], zaman içerisinde mükelleflerin yeni bir af beklentisini sürekli gündeme getirmektedir. Yeniden yapılandırma, tecil ve taksit koşullarının iyileştirilmesi altında yapılan onlarca vergi affının da, mükelleflerin vergi ödeme bilinçlerini olumsuz etkilediği ayrı bir gerçektir.

Vergi alacağının ödenmesi gereken vadede doğrudan devlet hesaplarına geçirilmesi, vergi dairesinin tahsilat sürecinden çekilmesi ve bütün enerjisini kayıtdışı ekonomi faaliyetlerin saptanmasına ayırması, bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu çerçevede, vergi ödemelerinin yapılmasında vergi idaresi yerine finans kesiminin aktif aracı rol üstlenmesini içeren vergi kredisi sistemi önerilmektedir.

Modelde, sürecin izleyen şekilde tekemmül etmesi öngörülmektedir: Gelişen teknoloji, e-devlet uygulamaları ve ticaretin normal seyri içerisinde, her vatandaşın veya mükellefin kredi kartı sisteminden yararlandığı şüphesizdir. Kısaca, kredi kartı (veya adının vergi ödemelerine münhasır kullanılabilecek banka kartı olması, sistemini özünü etkilememektedir) halk katmanları arasında benimsenen ve uygulanan bir ödeme ve nakit taşıma vasıtasıdır.

İkinci aşamada, sadece beyana dayanan tarh işlemleri ile sınırlı olmak üzere her mükellefin işyeri veya kendi adına kayıtlı bir kredi kartı sistemi altyapısı oluşturulduktan sonra bu bilgilerin vergi idaresinin merkezi kayıt sisteminde mükellef ödeme bilgileri ile birebir eşleştirmesi yapılacaktır. Seçilen bölgelerde veya mükellef grupları bazında alt ayrımlara gidilerek vergi borçlarının doğrudan ve direkt olarak kredi kartı/banka kartı hesaplarına borç yazılmasını temin edecek sistem (mükellef cari hesabı) kurulacaktır. Yani AATUHK' nin 41 inci maddesinde mevcut düzenleniş biçimiyle, kredi kartlı ödeme seçeneği alternatif değil zorunlu bir ödeme aracı olarak kullanılmaya başlanacaktır. Kredi kartlarına borç yazılan tutarların ise

---

[83] Mehmet Şimşek, "Alacaklarımız Çok Büyük", (Çevrimiçi)http://www.internethaber.com/312607h.htm, 3 Aralık 2010.

bankalarla yapılacak protokoller çerçevesinde belirlenen periyotlarla kamu hesaplarına aktarılması ile ödeme süreci elektronik ortamda tamamlanmış olacaktır.

Kurulacak bu sistemde cari hesap şeklinde işleyecek vergi kredi hesabı veya sisteminde, mükelleflin vergi borcu ödeme işlemlerinin yanında, vergi red ve iadelerinin de sisteme adapte edilmesi sağlanacaktır. Sonuç itibariyle "mükellef vergi kredi hesabı", bakiyesine göre dönem sonlarında bankalarla karşılıklı mutabakat halinde kapatılacaktır.

Sistemin temelinde yer alacak banka ve finans kuruluşlarının ise böyle bir krediyi mükellefe sunup sunmayacakları veya daha doğru bir tanımlama ile devletin bu tahsilât projesine ne denli destek verecekleri konusu, ayrıca değerlendirmeye muhtaçtır. Ötesinde bankacılık kesiminin açacağı "vergi kredisi" ile sağlayacağı komisyon vs. benzeri menfaatlerin, kredinin özel kesime sunulması arasında bir alternatif modellemenin yapılacağı, muhakkaktır. [84]

Ancak beklenen, son derece büyük kar marjlarına ve aktif büyüklüklerine ulaşmış bankaların, kendileri üzerinden işletilecek vergi kredi sistemine, komisyon v.s bankacılık maliyetlerini önemsiz sayılabilecek rakamlara çekmeleri ile destek vermeleridir.Bu tutum, bir yandan bankaların eko-sistemin birer parçası olarak ekonominin işlerliğine katkı yanında aslında kendi gelecekleri konusunda karar vermeleri olacaktır.

8.Teşvik Politikaları Koordineli ve Eş Zamanlı Uygulanmalıdır.

Kurum ve kuruluşlarının gerek kendi mevzuatlarından kaynaklanan, gerekse yetkilendirilmeleri dolayısı ile çeşitli teşvik programları yürüttükleri bilinmektedir. Düşük faizli kredi, arazi temini, enerji ve vergi indirimleri, işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler gibi uygulamaların genellikle koordinasyonu ve eş zamanlı yapılması gözardı edilmektedir.[85]

Teşvik unsurlarının koordineli dağıtımı ve tek merkezden izlenmesi, mükellef bazında verilen teşviklerin yerinde ve etkin kullanılıp kullanılmadığı, teşviklerin

---

[84] Mustafa Çolak, "Vergi Tahsilâtında Teknolojik Gelişimin Getirdiği Son Nokta: Vergi Kredisi Sistemi", **Yaklaşım**, Sayı: 190, Ekim 2008, s.53.

[85] ÇSGB, **Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, s.133.

verilme amaçlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin analizi mümkün hale gelebilecektir.

Teşvik uygulamalarının tek elden koordinasyonu yanında yeterli denetimi için merkezi kayıt ve izleme kurumunun oluşturulması, kayıtdışı kullanım alanlarını sınırlandırarak hazinenin vergi ve diğer mali kayıplarının önüne geçilebilecektir.

9.Gelirin Tespitinde Yeniden Net Artış Teorisi Uygulanmalıdır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede dönüm noktasını, mükelleflerin harcama ve tasarruflarının vergisi ödenmiş veya istisna edilen gelir kaynaklarından sağlandıklarını ispat etmelerinin yasal düzenlemeye bağlanması oluşturmaktadır.

Servet ve harcamaların kaynağı konusundaki belirsizlikler, yasal olmayan muhtemel kaynakların sistemde rahatlıkla mobilize olmasına zemin hazırlayacaktır. Yasadışı kaynakların kontrol altına alınamadığı durumda, hukuki, toplumsal ve ekonomik sistem, adverse selection (ters seçim) sürecinde kötü iyiyi piyasadan kovacak ve toplumsal düzen bir kaosa sürüklenebilcektir.

Kaldı ki, insanların hangi kaynaklarla nasıl yaşadıkları ve bu kaynakları nereden sağladıklarını sorgulayacak bir kaynak bulunmadan, örgütler kurmak yoluyla yeni yapılar geliştirmek, kayıtdışılık mücadelesinde bir başarı ve doğrudan sonuca götürmeyecektir.[86]

Bu bağlamda, 4369 sayılı Kanunla getirilen ve bilahare değişik gerekçelerle kaldırılan, gelirin saptanmasında net artış teorisinin uygulanması bir zorunluluk olarak görünmektedir.

Verginin genelliği ve mali güce göre alınması ilkeleri, vergilendirmede eşitlik ve adaletin gerçekleştirilmesini amaç edinmiştir. Gelir, sermaye ve tüketim de ekonomi ve vergi hukuku alanında mali güce ilişkin göstergeler olarak kabul edilmektedir. Mali güç, vergi ödeme gücünün kaynağı ve varlık nedenidir. [87]

Vergilendirme amacıyla beyan edilen gelir, servet, tüketim ve ödenen vergi tutarlarının birbirleri ile tutarlı olması gerekir. Yani kişinin geliri; ödediği vergi, tüketim ve servetindeki dönemsel değişimin toplamından ibaretir. Akım kalemleri olan gelir ve tüketimin aksine servet kaleminin kavranması kolaydır. Resmi siscil

---

86 Tuncer, **a.g.m.**, s.21.

87 Esas: 2008/116, Karar: 2010/85 sayılı AMK..Bkz., R.G.: 30.10.2010/27771.

kayıtları, bankacılık sistemi ve diğer kaydi ortamlar kanalı ile rahatlıkla tespit edilebilecektir. Burada gelir, tüketim ve servet kalemlerinden herhangi ikisinin tespiti, üçüncü değişkenin tespitini kolaylaştıracaktır. Geliri doğru tespit edebilirsek, mükellefin diğer iki vergi kaynağını eksik veya düşük göstermesi halinde diğerin matrahı artacaktır. Kısaca vergi kaynakları arasından denge ve eşitlik, birindeki düşüş ve yanlış bilgiyi, diğerindeki matrah artışı ile telafi edebilecektir.[88]

Net artış teorisi uygulamasına yapılan eleştirilen biri, vergilendirilmesi anlamlı olmayan öz tüketimin ve gerçekleşmemiş gelirin, gelir tanımına dahil edilerek vergilendirilmesidir.[89] Yapılacak düzenlemede gelir kapsamında değerlendirilmeyecek unsurların ayıklanması suretiyle, eksikliklerin giderilmesi her zaman mümkün olabilecektir.

10.Kayıtlı Mükellefiyet Konusunda Etkin Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Yapılmalıdır.

Kayıtlı istihdamın temel esprisi, kişinin çalışırken veya emekli olduğunda gerekli sosyal yardım ve ödemelerden faydalanmasıdır. Sosyal güvenlikten yoksun kayıtdışı çalışmanın engellenebilmesi yönünde, öncelikle eğitim sisteminde bilinçlendirme çalışmalarına önem verilmelidir.

Bu çerçevede, vergi ahlakının geliştirilmesine katkı anlamında, gerek eğitim kurumlarında ve gerekse bayın-yayın araçları ile yeterli düzeyde bir eğitim programı izlenerek vergi vermenin haklılığı yanında vergi kaçırmanın bir o kadar kötü bir davranış kalıbı olduğuna vatandaşlar inandırılmalıdır.[90]

Uyum artırıcı ve teşvik edici önlemleri daha etkin hale getirebilecek iletişim kampanyaları, tamamlayıcı yaklaşımlar sergileyebilecektir. Özellikle mükellef eğitim programları, gönüllü uyum sağlamalarını kolaylaştırmakla beraber vergi ve diğer yasal yükümlülüklerini hangi şekilde yerine getirmeleri gerektiği konusunda bir yardım sürecini temin edebilecektir.[91]

---

88 Yaraşlı, **a.g.e.** , s. 206.

89 Veysi Seviğ, "Net Artış Teorisi-Kaynak Teorisi", **Dünya Gazetesi**, 29.11.2002.

90 Türkmen Derdiyok, "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", **Türkiye İktisat**, Mayıs 1993 , s.63.

91 Simon James, "Tax Compliance Strategies to Tackle The Underground Economy", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 284.

Demokratik katılım süreci ile bireylerin siyasi haklarını kullanmaları ve bu yolların açık tutulması, kamu hizmetlerinden memnun olmayanların haklı talep ve şikayetlerini doğrudan devlet organlarına ve siyasi makamlara ulaştırmalarına zemin hazırlamaktadır. Böylelikle, mükelleflerin tercihlerine uygun topluma sağlanacak katkı, vergi ödeme motivasyonunu ve vergi etiğini olumlu yönde etkileyecektir.[92]

11.Gelirin Kavranmasına Yönelik Servet Unsurlarının Takibi için Merkezi Kütük Sistemi Oluşturulmalıdır.

Sağlıklı bir servet izlemesinin varolduğu sistemlerde, gelir kaynaklarının harcama veya tasarruf arasındaki bölüşümü tespit edilerek ödenmesi gereken mali yükümlülük tutarının tespiti yapılabilmektedir.

Servet kontrolü üzerinden vergilenecek gelire ulaşmak için, gelir kaynaklarının vergisi ödenmiş veya vergiden istisna edilmiş alanlardan elde edildiğinin tespitine imkan verecek bir düzenlemeye yer verilmiş olması gereklidir. Ayrıca mükelleflerin servet ve tüketim toplamları ile beyan edilen gelirlerine göre, ödenen verginin mukayese edilebilirliğinin öngörülmüş olması zorunludur.

Servet izleme süreçlerinde ise servet unsurlarından gayrimenkul ve menkul malların tek bir merkezi kütük altında toplanması ve tek bir kimlik numarası ile takip edilebilmesi gerekmektedir. Bu merkezi kütüğün, vergi incelemesi veya kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin tespitinde kullanılmak üzere GİB veya MASAK veri ambarında kurulması mümkündür.

Hangi kuruluş bünyesinde yer alırsa alsın tek bir kimlik numarası ile tüm servet edinimlerinin geliştirilecek ortak dökümanlara göre tek bir merkezde toplanması ve bunlar üzerinden yapılacak sorgulama, kayıtdışı ekonomiye katılanlar açısından önemli bir caydırıcı unsur olacaktır.

12.Maliye Politikalarını Belirleme ve Uygulama Görevi Tek Bir Kurum Altında Birleştirilmelidir.

Maliye politikası, para politikası ile birlikte iktisat politikasını oluşturmaktadır.

---

[92] Serim Nilgün, "Kayıt Dışı Vergilendirilemeyen İstihdam Sorunu ve Kadim Projesi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 224, Mayıs 2007, s.127-128.

Maliye politikası, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borçlanma olmak züere üö ana politika aracı kullanılarak gelecekteki vergilerin yükünü değiştirme, teşvik mekanizmaları veya tasarruf oranı yoluyla uzun dönemde ekonomiyi ve üretim düzeyini etkileme gibi belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu maliyesi araçlarının devreye konulmasıdır. [93]

Dolayısı maliye politikası, harcama, gelir ve finansman dengesini sağlayacak borçlanma politikalarının toplamından ibarettir. Borçlanma politikasının, halihazır gelir ve harcama politikalarına yön veren MB bünyesinde tek bir kurumsal çatı altında birlikte yürütülmesi ile,

- Mali öngörülebilirlik artırılacak, devletin maliye politikaları tek elden idare edilerek eşgüdüm ve koordinasyon sağlanacaktır.
- Vergi salınımı ile bunların kullanım şekilleri hakkında kafalardaki tereddüt ve soru işaretlerinin giderilmesine yönelik ortak politikalar üretilerek, vergi-harcama etkinliği sağlanabilecektir.
- Borçlanma politikaları rasyonel hale gelecek, gelir-harcama dengesine bağlı borçlanma ile devletin gereksiz mali yüklere maruz kalması önlenecektir. Diğer ifade ile vergilerin kullanım etkinliği harcamalar yoluyla artırılarak borçlanmaya olan ihtiyaç azaltılacaktır.
- Maliye politikalarının belirlenmesinde yaşanan çok başlılık giderilerek, MB bünyesinde toplulaştırılacak kurumlararası eşgüdüm gereksiz bürokrasi ve zaman israfına gerek kalmadan tek bir siyasi otorite altında temin edilebilecektir.
- Vergi başta olmak üzere mali kaynakların elde edilmesinde uygulanacak stratejilerle borçlanma gereği en aza indirilerek, kamunun kısır borç döngüsü içinde kaynaklarının israfı engellenebilecektir.

13.Vergi Uygulamalarındaki Çekirdek Birimler, Vergi Daireleri Güçlendirilmelidir.

Vergi gelirleri başta olmak üzere çeşitli kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri, ülke çapına yayılı coğrafi bazlı teşkilatlanmış vergi daireleri kanalıyla gerçekleştirilmektedir.

---

[93] Abuzer Pınar, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2006, s. 31-33.

5345 sayılı Kanunun 23 üncü maddesinde, vergi dairelerinin görevleri arasında, yetki alanı içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak olduğu vurgulanmıştır. Kanunda da ifade edildiği üzere, vergi dairelerinin kayıtdışılıkla mücadelede birincil düzeyde öneme sahip oldukları yadsınamaz. GİB, daha ziyade vergilendirmeye yönelik bilgi kaynaklarına ulaşma, değerlendirme ve sonuçlandırma aşamasında etkin rol alarak[94] elde ettiği veri ambarını, uygulama birimleri olan vergi daireleri kanalı ile kullanması gerekir.

Vergi dairesine yüklenilen böylesine önemli operasyonel görevlerin, merkezden yürütülmesine imkan yoktur. Merkezi idari birimlerin büyümesi -ki GİB; 5345 sayılı Kanun ve bu Kanunda değişiklik yapan diğer düzenlemelerle toplamda denetim elemanları hariç yaklaşık 3000 kadroya ulaşmıştır-, uygulayıcı taşra teşkilatının yapılandırılması ile birlikte yürütülemediği takdirde, vergi toplamada etkinlik sağlanamayacağı gibi kayıtdışı ekonomi ile mücadele de sekteye uğrayacaktır.

Yapılması gereken, vergi dairesi prototipinin ne olduğunu, nerede konumlandırdığımız, hangi yetkileri vereceğimizin net olarak en azından zihinlerde belirginleştirilmesi gerekmektedir. Vergi dairesi odaklı çekirdek yapılanma modeli ile, mükellefin yerinden tespit, kontrol ve denetimin etkinleştirilmesi kadar, sorunların çözümüne yönelik stratejilerin de daha rasyonel geliştirilebileceği ortadadır.

Vergi dairesi çalışanlarının nitelik ve kapasite artışlarının sürekli eğitimle belli bir seviyede tutulması, mali haklarının ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, norm kadro sistemi ile personel sayısının optimal belirlenmesi, vergi dairesi prototipinin gelişmesine olumlu katkılar sağlayacaktır.

Diğer önemli bir konu da vergi dairelerinin var olan potansiyelinin, kayıtdışı ekonomi ile mücadeleye yönlendirilmesidir.

Vergi dairelerinin elektronik ve uzaktan erişim yöntemleri ile (e-beyanname, e- tahsilat, e-fatura v.s) bürokratik işlemlerden arındırılması, mükellefler tarafından

---

[94] Kadir Boy, "Kayıt Dışı Ekonomi ve Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanma Gerekliliği", **Vergi Dünyası** , Mart 2002, s.25.

yapılan işe başlama, işi bırakma gibi rutin bildirimlerin meslek mensuplarına bırakılması[95] gibi tedbirlerle ortaya çıkacak emek ve zaman, bütünüyle kayıtdışı ile mücadelede daha verimli kullanılabilecektir.

14.Meslek Mensuplarına Zorunlu Mali Sigorta Sistemi Getirilmelidir.

Zorunlu mali zorunluluk sigorta sistemlerinin değişik uygulamalarına kamu yönetiminde rastlamak mümkündür.

Doktorlara, tıbbi uygulamalar sırasında yaşadıkları çeşitli mesleki hatalar için mali güvence sağlamak amacıyla getirilen mesleki mali sorumluluk sigortası, işletmelerin finansal tablolarının bağımsız denetimi ile görevlendirilecek bağımsız denetim kuruluşlarının Hazine Müsteşarlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yaptırmaları gerekli mesleki sorumluluk sigortası[96], banka müşterilerinin mevduat ve diğer alacaklarını garanti etmek üzere geliştirilen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu gibi güvence sistemleri mevcuttur.

Vergi uygulamalarında, mükelleflerin en yakın mali danışmanları konumunda olan meslek mensuplarının, kendi hataları sonucu mükelleflerin üstlendikleri veya kendilerine rücu edilecek vergi ve cezalarının nasıl yerine getirileceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

3568 sayılı Kanunda meslek mensuplarının yetkilerinin düzenlenmiş olmasına rağmen, mali sorumlulukları kanunda yer almamış, bu işlemlerden dolayı ortaya çıkacak mali sorumluluğu ise VUK'un mükerrer 227 nci maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Buna göre, vergi beyannamelerini imzalayan veya vergi ile ilgili tasdik raporlarını düzenleyen meslek mensupları, beyanname ve raporlarda yer alan bilgilerin defter ve kayıtlara uygun olmamasından kaynaklanan vergi ve diğer cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacaklardır.

---

95 Erkan Gürboğa, "Kayıtdışı ile Mücadelede Yoklamanın Önemi", **Vergi Sorunları**, Sayı:191, Ağustos 2004, s.11.

96 Seri: X, No:22 sayılı Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğin 3.maddesinde, işletmelerin finansal tablolarının bağımsız denetimi ile görevlendirilecek bağımsız denetim kuruluşlarının mesleki sorumluluk sigortası yaptırmaları, kuruluş şartları arasında sayılmaktadır.

Sorumluluk kapsamına sadece imzalanan beyanname ve düzenlenen raporlar girmekle birlikte, mükellef adına elektronik beyanname gönderme durumunda olan veya vergi ödemelerini de yapan meslek mensuplarının sorumlulukları ise net olarak tanımlanmamıştır. Bu gibi durumlarda, vergi ve cezaların muhatabı mükellef kılınmaktadır. Kaldı ki vergisel tüm sorumluluk alanlarında öncelikle mükellefe müracaat edilmekte, gerek bilgi eksikliği ve gerekse yanlış yönlendirmeler, mükellefin sorumluluğu rücu etmeye yönelik yetersizliğine neden olmaktadır.

Kısaca, mükellefin vergi ve diğer mali yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kanunen aracı kılınmış yetkili meslek mensuplarının ne yazık ki ne sorumluluk alanları bellidir ne de mevcut sistemde sorumluluk yüklenilmesi kolaydır.

Vergi mükelleflerine yöneltilen tüm vergi sorunlarında, meslek mensuplarının da en az mükellef kadar sorumlu olabilecekleri bir sistemin kurulması kaçınılmazdır. Bu, mükellef ve meslek mensubu arasındaki mali paydaşlığın adil bir sonucudur.

Meslek mensuplarının mali sorumlulukları alanında iki aşamalı bir plan hazırlanması gerekir. Birinci aşamada, öncelikle meslek mensuplarının net ve açık olarak sorumlulukları, VUK'da düzenlenmelidir. İkinci aşamada, meslek mensuplarının yanlış ve hatalı mali uygulamalarında kullanılmak üzere kendilerinden talep edilebilecek zararlar ile vergi idaresince kendilerine yapılacak rüculara karsı zorunlu mali sigorta sistemi yaptırılması zorunlu kılınacaktır. Sigorta sisteminin işleyişi, kapsamı, sorumlular ve diğer hususlar, yasal bir düzenlemeyle tamamlanacaktır.

Özellikle mali sigortanın gelir kaynağı, meslek mensuplarının müşteri portföyünün yapısı, yıllık iş hacimleri ve unvanları gibi unsurlar dikkate alınarak belli bir oranda kendileri, belli bir oranda mükellef veya meslek üst kuruluşu veya odalarından tarafından karşılanmak üzere kesilecek primlerden oluşturulacaktır.

Sorumlu sorumsuz olarak çoğu kez addedilen ve haksız eleştirilere maruz kalan meslek mensupları, mali sorumluluk sigorta sistemi ile en az mükellef kadar sorumlu olacaklar ve bununla beraber sistem içerisindeki de facto vazgeçilmez konumları, hukuki metinlerle de pekiştirilecektir.

Sorumlulukları ve yetkileri daha net olarak belirlenen meslek mensupları, mükelleflerinin kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin kontrolü ve takibinde, defter ve belge yanında bunların sıhhatini de titizlikle incelemek durumunda kalacaklardır.

Sadece yazılı belgenin değil işlemin de kontrolü, devletin kayıtdışı ekonomi ile mücadelesine sayısız faydalar getirebilecektir.

15.Vergi Yargısının İşlerliğine Hız Kazandırılmalıdır.

Yatırım kapasitesini belirleyen koşullardan biri de, ülke hukuk sisteminin etkin işlemesi için yeterli kural ve kurumların varlığı yanında uyuşmazlıkların çözümünde hukuki yargılamanın kesintisiz, adil ve kısa sürede sonuçlandırılması gelmektedir. Vergi yükleri düşük olmasına karşın, hukuki uyuşmazlıkların çözümünde müracaat imkanlarının bulunmaması veya yargılama sisteminin geç ve aksak işlemesi, yatırımları düşürür, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin yeşermesi ve gelişmesi için yeterli zemin hazırlar.

Vergi yargısının durumuna bakıldığında, iş yükünün ağır olması ve fonksiyonel hale getirilememesi, hızlı ve etkin çalışmasını engellemektedir.[97]

Vergi yargısının artan iş yükü ve etkin çalışamamasında, yargı öncesi uzlaşma kültürünün yeterince geliştirilmemiş olması, yapılan denetimlerin teknik yetersizlikleri, uygulama konusunda mevzuat karmaşıklığı ve dağınıklığı gibi faktörlerin payı bulunmaktadır.

Yargı öncesi başta denetimin niteliğinin artırılması, uzlaşma mekanizmalarına etkinlik kazandırılarak idare-mükellef sorunlarının idari aşamada sonuçlandırılması şeklinde alınacak temel birkaç önlem, doğal olarak daha kısıtlı sayıda ve nitelikli dosyaların yargı mekanizması ile çözümüne katkı sağlayacaktır.

16.Kayıtdışı Ekonomi Faaliyetlerinin Bildirim Mükellefiyeti Bir Vatandaşlık Görevine Dönüştürülmelidir.

Ülkemizde maalesef kanundışı faaliyetlerin ilgili makamlara bildirilmesi hususlarında halen tereddütler yaşanmakta ve bu olgu bir vatandaşlık görevi olarak addedilmemektedir.

Vergi kaçıran ve kayıtdışı çalışanın ihbar edilmesi, bir üzüntü kaynağından ziyade bir vatanseverlik olarak algılanması[98], maalesef toplumda yeterince

---

[97] DPT, **Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001, s.38.

içselleştirilememiştir. Tam aksine toplumsal bir içselleştirme sonucu, kayıtdışı ekonomi faaliyetlere gerek katılan ve gerekse bundan yararlananların çoğunlukta olması, sistemi kendi içinde besleyerek bir kısır döngüye sürüklemektedir.

Her ne kadar 1905 sayılı "Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Haklarının ve Daimi Vergilerin Mektumlarını Haber Verenlere Verilecek İkramiye Hakkında Kanun" [99] ile kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin bildirilmesi sonucu tespit edilen vergi kaçağının belli bir oranının ihbar ikramiyesi olarak ödenmesi öngörülmüş ise de, yıllar itibariyle elde edilen veriler, bu sistemin de işlemediğini ortaya koymaktadır.

İhbar ikramiyesi ile ilgili, yıllar itibariyle ikramiye ödenen sayı ve tutarda bir değişiklik olmadığını, 2007 yılı itibariyle ihbar sayısında olağanüstü artışa rağmen ikramiye tutarının azlığı, ihbar ve şikayetlerin mesnetsiz, gelişigüzel veya yasal şartları yerine getirmeden yapıldığını kanıtlamaktadır.[100] Bu veriler ihbar sisteminin, vatandaşlık bilincinin sonucu olarak değil, çoğunlukla husumet ve ticari anlaşmazlıklara bağlı işlediğini ortaya koymaktadır.

Tek başına vergi ihbar rakamlarının düşüklüğü bile vergi bilinci konusunda geldiğimiz noktayı göstermesi bakımından değerlidir. Bir yandan kayıtdışı ekonomi taraflarının çokluğu, toplumsal ihbar müessesesine olumsuz bakış açısı, diğer yandan vergi ödememenin yaygın anlayışı, doğrudan ihbar müessesesini de etkilemektedir.

Bu çerçevede yapılacak olan, vergi ihbar mükellefiyetinin 5237 sayılı Kanun veya VUK' da kapsamı sınırlı, bir kamu görevi olarak tanımlanması ve hükme aykırı hareketlerin yaptırıma bağlanmasıdır. Böylelikle ceza yaptırımı tehdidi altında olan ve birebir vergi kaçağına tanık olanların, vatandaşlık bilinci ile ihbar görevlerini yerine getirme bilinci geliştirilmiş olacaktır.

---

98 İmdat Türkay, "Vergi Kayıp Ve Kaçağının Azaltılmasında İhbar Müessesesinin Fonksiyonu", (Çevrimiçi) http://www.gimder.org.tr/default.asp?makale=172, 28 Nisan 2010.

99 Bkz., R.G.:31.12.1931/1990.

100 2001-2007 yılları arası ihbar ve bunlara ödenen ikramiyeleri gösterir tablodan alınmıştır. Bkz., Türkay, **a.g.m.**

17.Dolaylı Vergiler ve Kaynakta Vergileme Modern Vergileme Anlayışı Çerçevesinde Azaltılmalıdır.

Vergi uygulamasında dolaylı vergiler, siyasi otorite tarafından gerek tahakkuk ve tahsilinin kolaylığı, gerekse mükelleflerin farkında olmadan yerine getirdiği mali yükümlükler olması nedeniyle tercih edilmektedir.

Tüketilen mal ve hizmetin bünyesinde yer alan ÖTV veya KDV, tüketim fiyatı içinde gizlendiğinden hissedilmeden ödenir ve bu vergilere karşı direnç oluşmaz. Tam tersine beyana dayanan vergi türleri, KV veya GV' de mükellef öncelikle dönemsel kazancını tespit ederek bundan belli bir oranı vergi hakkı olarak devlete ayırır. İşte bu noktada, vergiyi farkında olarak ödeyen veya hisseden mükellefin, vergi ödeme bilincini etkileyen başkaca faktörler devreye girer. Vergi ödememe, ya kayıtdışı ekonomi yoluyla gelirlerini gizleme veya yasal boşluklarla vergiden kaçınmaya kadar uzanan bir süreçle kendini gösterir.

Mükelleflerin özel durumlarını dikkate almadan herkese aynı külfeti yüklemesi, ödenen verginin hissedilmemesi nedeniyle vergi bilincinin yerleşmesini geciktirmesi, beyana dayalı vergilemeye nazaran dolaylı vergilemenin noksan yanlarıdır.

Dolaylı vergiler için bu tespitleri, stopaj yoluyla veya kaynakta vergileme içinde yapabiliriz. Zira, kaynakta vergileme ilkesinde de mükellefler ayrıca bir beyana gerek kalmadan, vergi sorumlularınca ödemeleri gereken vergiyi kaynakta kesilerek ödenmektedir. Bürokratik süreçle muhatap olmayan, dolaylı vergilere nazaran etkisi az da olsa hissedilen bu tür vergileme anlayışı, sonuçta mükellefi vergi idaresiyle birebir muhatap kılan uygulamalar dışında bırakmaktadır.

Uluslararası örneklerde Türkiye'de tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı, 1990'lı yıllardan başlayarak istikrarlı bir şekilde yükselerek %45'lerin üzerinde seyrederken, AB ve OECD ortalamasında %30'ların altında bir gerçekleşme ve genel azalan trendi, göze çarpmaktadır.

Son olarak GİB tarafından yayımlanan 2009 yılı merkezi yönetim gelirleri içinde vergi gelirleri tahsilatının sadece %27.83' lük kısmının, gelir ve kazanç üzerinden alınan doğrudan vergilerden oluşması, dolaylı vergilemenin alternatifsiz bir gelir kaynağı haline dönüştüğünü kanıtlamaktadır. Gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerden, GV ve KV tevkifat rakamlarını da çıkardığımızda, beyana dayalı

doğrudan vergilerin oranının düştüğü, buna mukabil kaynakta vergileme ile dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payının daha da artığı sonucu ile karşılaşılmaktadır (Tablo 24).

Tablo 24: 2009 Yılı Merkezi Yönetim Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Gelirin Çeşidi	**Yüzde Dağılımı**
Merkezi Yönetim Gelirleri	100,00
Genel Bütçe Toplamı	97,14
Vergi Gelirleri	81,87
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	27,83
- GV	19,19
-Beyana Dayanan GV	0,96
-Basit Usulde GV	0,10
-GV Tevkifatı	17,65
-Gelir Geçici Vergisi	0,48
- KV	8,63
-Beyana Dayanan KV	0,52
-KV Tevkifatı	0,09
-Kurumlar Geçici Vergisi	8,03

Kaynak: GİB

Türkiye bazında sorun, vergi etiğinin yerleşmemesi, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin yaygınlığı yanında siyasal tercihlerin, doğrudan vergilemenin dolaylı vergilemeyi ikame etmesini zorlaştırmasıdır.

Siyasi iktidarlar, kendi içinde adaletsiz bir vergileme sistemi olmakla birlikte kolay ve kesin vergi tahsilatı imkanı sunan dolaylı vergileme yoluyla, mükellefleri olabildiğince "az rahatsız" ederek bütçe dengelerini kurmaya çalışmaktadırlar.

Kayıtdışı ekonominin gösterge değişkenlerinden biri de dolaylı vergilerdeki artıştır. Bu artışın iki yönlü etkisi bulunmaktadır. Birinci, tüketicilerin mükellefle ortak bir çıkar paydası oluşturmaları suretiyle mükellefin belgesiz satışı, tüketicinin de ödemekten kurtulduğu dolaylı vergiden sağladığı menfaattir. İkinci olarak, artan dolaylı vergiler, kayıtdışı ekonominin yaygınlaştığını, buradan doğan gelir açığının, kısmen var olan mükelleflere kısmen de topluma ödettirildiğini göstermektedir.

Adaletsiz ve yüksek vergi yükü içeren dolaylı vergileme tercihi anlayışının değişmesi, kayıtdışı ekonomi faaliyetlerin sıkı takip ve kontrolü ile vergi tabanının genişletilmesine bağlıdır. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede sağlanacak başarı, vergi yükünün dengeli dağılımına olumlu yansıyacaktır. Vergi kayıp ve kaçağındaki azalma ise kayıtlı mükellefler üzerindeki vergi yükü ve dolaylı vergilerdeki artışı engelleyebilecektir.

O halde, vergi bilincini zayıflatan, mükellef ve tüketicileri vergi olgusuna yabancılaştıran dolaylı vergiler ile kaynakta vergileme anlayışı, kayıtdışı ekonominin kontrol altına alınması ve vergi tabanının genişletilmesinde sağlanacak olumlu adımlara paralel doğrudan vergileme ile ikame edilmelidir.

SONUÇ

Bugüne kadar yayımlanmış ulusal ve uluslararası belgeler, raporlar, bilimsel çalışmalar kayıtdışı ekonominin yapısı itibariyle tanımlanması başta olmak üzere ölçümlenmesi, temel bileşenlerinin net olarak ortaya konulmasını ve sonucunda bu olgu ile mücadele etmeye yönelik politikaların genel bir çerçevesinin çizilmesini zorlaştırdığını ortaya koymaktadır. Bilinen en basit gerçeklik, kayıtdışı ekonominin varolduğu ekonomilerin kendi dinamikleri içerisinde ele alınması gerekliliği ile bu çerçevede bir mücadele politikası anlayışının yerleştirilmesi önemini vurgulamaktadır. Bununla beraber, dünya ekonomilerinin değişik büyüklük ve formatlarda karşılaştığı kayıtdışı ekonominin, önemli bir sorun olmayacak boyuta çekilmesinde uygulanan politikaların analiz edilmesi de önemli bir kaynak olabilmektedir.

Bu anlamda, gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzlemde çizilen kavramsal çerçeve ışığında, kayıtdışı ekonomi olgusu kendi sistematiğinde yasal-yasadışı bir ayrımı barındırmadığından, kamu otoritelerinin düzenlemelerine aykırı ve denetimi dışındaki her türlü faaliyetin, bu kapsama alınması en doğru yaklaşım olacaktır. Daha net bir tanımla, gerek yasalarla yasaklanmış, gerekse yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla da vergi ve diğer mali yükümlülüklere tabi kılınamaması şeklinde ortaya çıkan ekonomik faaliyetleri içermektedir. Kısaca, suç sektörü faaliyetleri ile bu alan dışında kalan ancak kamu idarelerinin bilgisi dışında gerçekleşen yasal faaliyetlerin toplamı olarak bakmak mümkündür. Kayıtdışı ekonominin oldukça geniş kapsamı içinde tez kapsamı sadece yasal ancak idarelerin bilgi dışında bırakılan faaliyetlerin yöneldiği vergi kaçırma ve kayıtdışı istihdamla mücadele ile sınırlı olarak ele alınmıştır.

Ülkemiz açısından, ortak bir anlayış olarak kayıtiçi faaliyetlerin bir uzantısı veya tamamlayıcı olarak ortaya çıktığı kabullenilen kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin çalışma kapsamına alınan boyutuyla vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin ödenmediği bir ortamda birey ve kurumlara özgür bir ortam sağladığı ve böylelikle kayıtiçi ekonomik faaliyetlere nazaran bir rekabet avantajı elde ettikleri söylenebilecektir.

Kamu açısından vergi kayıp ve kaçağı ile bütçe dengelerinin bozulması, rekabet eşitsizliği ile kaynak dağılımını olumsuz etkilemesi, istatistiği verileri çarpıtması ve ekonomi politikalarda oluşturduğu zaafiyet, çalışanların sosyal güvenlikten yoksun bırakılmaları gibi çeşitli alanlarda olumsuz etkileri görülebilmektedir. Mali yükümlülüklerin yerine getirilmemesine bağlı elde edilen kaynağın bir kısmının düşük fiyat mekanizması ile düşük ve sabit gelirli tüketiciler açısından karşılanabilir fiyatlarda tüketime imkan vermesi de kayıtdışı ekonominin toplumsal bir gelir transferi şeklinde yorumlanabilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin varoluş gerekçesinin sonuçları belirtilmekle beraber birey ve kurumların da sisteme yönelim gerekçelerinin yeterince analiz edilmesi bir o kadar önemlidir. Vergi ve sosyal güvenlik yük ve formalitelerinin ulaştığı büyüklük, kamu hizmet kalitesinin yetersizliği, demokratik katılım süreçlerindeki aksaklıklar, ekonominin yapısı, işgücü arz fazlılığı ve nitelik sorunu ve devamında toplumsal içselleştirme gibi temel etmenler, kayıtdışı ekonominin varlık gerekçeleri olarak ortaya çıkmaktadır. Buna ilaveten, kamu otoritelerinin veya siyasi makamların kayıtdışı ekonomi ile mücadelede gösterdikleri isteksizlik veya bilinçli tercih, uygulanması gereken politika tercihlerini de zaafiyete uğratabilmektedir. Hukuki metinlere boğulmuş ancak iyi hedeflenmemiş politikalar, denetim sisteminin yetersizliği, idari teşkilatlanma boşlukları ve sergilenemeyen siyasi kararlılık, sistemin ayakta kalmasına ve büyümesine hizmet etmektedir. Bunların uzantısı olarak, kurumsal bir yapının oluşturalaması ve devlet politikası olarak kayıtdışı ekonomi mücadelesinin sürdürülmesindeki zaafiyet, son tahlilde önemli bir belirleyici unsur olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi sorununun idari yönetimin veya bürokrasinin yetkilerinin yetersizliğinden veya müeyyidelerin ihtiyaçlara cevap verememesinden kaynaklandığı gerekçeleri ile, yeniden hukuki sisteme yapılan eklemeler, değişiklikler veya yeni düzenlemer, maalesef karşımıza daha katı, yoğun ve içinden çıkılmaz mevzuat karmaşasını çıkarmaktadır. Bu durum ise sorunun nedensel değişkenlerinden hukuki düzenleme indeksinde bir artışa dolayısı ile sistemi kendi içinde besleyen bir sarmala dönüşmektedir. Hukuki metinlerin yaşanan gerçeklerle uyumlaştırılarak ekonominin genel kuralları içerisinde daha esnek bir yapıda dizayn edilmesi, hukuki düzenleme yoğunluğunun azaltılarak her kesim için anlaşılır, şeffaf

ve karşılabilir bir mali yükümlülük yapısının ortaya konulması ve diğer taraftan kayıtdışı ekonomiden beslenen düşük ve alt düzey halk katmanlarının iyi dizayn edilmiş sosyal yardım programları ile sisteme uyumlarının sağlanması oldukça önem arzetmektedir.

Başta vergi düzenlemeleri olmak üzere mali yükümlülük getiren her türlü düzenlemenin ve harcama politikalarının bir mali etkisi yanında görünmeyen ekonomik, mali ve sosyal etkilerini izleyecek düzenleyici mali etki analizlerinin devreye konulması sağlanmalıdır. Ekonomik birimlerin her türlü düzenleyici veya yasal tasarruflarının yeterince irdelenip analiz edilmesi, bu süreçte kayıtdıışıkla mücadeleye olumsuz etkileri bulunanların ayıklanması, fayda-maliyet analizlerinin sosyo-ekonomik etkileri ile değerlendirilip süzgeçten geçirilmesi, hukuki düzenlemelere bir vizyon sunabilecektir.

Gelinen noktada yapılması gerekenlerin temel çerçevesini, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerinin nedensel değişkenleri dikkate alınarak teşvik mekanizmaları ile kayıtdışı faaliyetlerin kayıtiçine çekilmesi ve özendirilmesi, kayıtdışı faaliyetlerin kayıtiçine nazaran alternatif maliyetlerinin yükseltilmesi veya önlemlerin artrılması çizmektedir. Teşvik ve önlem politika paketlerinin yürürlüğe konulması öncesinde, kayıtdışılığın net olarak ortaya konulması gelmektedir. Son aşama ise devlet varolduğu sürece devam edecek bu olguya karşı sağlanacak iyileştirmenin takip eden dönemlerde de aynı kararlılıkta korunması için sürdürülebilirliği sağlayacak politika araçları gelmektedir.

Gün geçtikçe artan karmaşık mevzuat yapısının kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artması ve devamı yönünde güçlü bir teşvik sunduğu dikkate alındığında, kapsamlı bir vergi reformu ile mali yüklerin sadeleştirilmesi, azaltılması ve ekonomik ve toplumsal kalkınma hedefine yönelik yeniden dizaynı önemli bir politika aracıdır. Vergi reformu ile mükelleflerin anlamı kalmamış vergi yüklerinden kurtarılması, vergi kaçakçılığının azaltılması ve gelirlerin artırılmasında, artan oranlı bir vergileme yapısına göre daha üstün olduğu konusunda literatürde ortak bir fikir olarak edilen düz oranlı vergileme ile beyanın gerçekçi yapılması ve vergi kayıplarını asgari seviyeye çekmek mümkün olabilecektir. Reform paketi içinde, yasal olmayan kaynakların sistemde rahatlıkla mobilize olmasına yolaçan servet ve harcamaların kaynağı konusundaki belirsizliklerin giderilmesi için gelirin saptanmasında net artış

teorisinin uygulanması yoluyla insanların hangi kaynaklarla nasıl yaşadıkları ve bunları nereden sağladıklarını sorgulanması, mücadele politikasına doğrudan yardım edecektir. Bu amaca yönelik olarak, sağlıklı bir servet izleme kütüğünün oluşturulması, net artış teorisinin uygulanma başarısını oldukça yükseltecektir.

Vergi sistemimize göre, kayıtlı mükelleflerin defter, belge ve kayıt hilelerine karşı hürriyeti bağlayıcı cezaları düzenleyen, VUK'un 359 uncu maddesi, aynı müeyyideleri kayıtdışı kalanlar açısından öngörmemektedir. Vergi dairesinin bilgisi dışında bırakılan bir faaliyet nedeniyle, hileli vergi suçu analizi veya resmi belge-sahte belge mukayesesi yapılamayacağından, sadece mali cezalar salınabilmektedir. Vergi reformu sürecinde, VUK'un 359 uncu maddesine göre hükmolunacak ceza boyutunda haksız rekabeti ortadan kaldıracak nitelikte anılan maddeye, "ticari, zirai ve sinai faaliyetin vergi dairesi bilgisi dışında bırakılması" hükmünün eklenmesi, kayıtlı-kayıtdışı mükellefler açısından cezalardaki haksız rekabeti önleyebilecektir.

Reformun önemli ayaklarından biri de kayıtdışı faaliyetlerin ilgili makamlara bildirimi ve takibi konusunda toplumsal farkındalığın artırılması ve buna yönelik gerekli hukuki düzenlemlerin yapılması gerekliliğidir. Kayıtdışı faaliyetlerin bir vatandaşlık görevi olarak ilgili makamlara bildirilmesi hususlarında 5237 sayılı Kanun veya VUK' da kapsamı sınırlı, bir kamu görevi olarak tanımlanması ve hükme aykırı hareketlerin yaptırıma bağlanması, toplumsal duyarlılığın artırılmasına hizmet edebilecektir.

Halihazır uygulanmakta olan zamanaşımı sürecinin herhangi bir kesitinde vergi incelemesine imkan veren geniş ve ihtiyari düzenleme yerine denetimin cezalandırma ve yok etme anlayışının aksine gönüllü uyumu sağlama ve rehberlik yönüne ağırlık verilecek dönemiçi veya eşanlı/cari dönem denetimine geçilmesi gerekmektedir. Süreci destekleyecek mahiyette mükelleflerin vergi ödevlerini yerine getirmelerine yardımcı olan meslek mensupları için zorunlu mali sigorta sistemi getirilmelidir. Böylelikle, çoğu zaman sorumlu sorumsuz olarak addedilen ve haksız eleştirilere maruz kalan meslek mensupları, mali sorumluluk sigorta sistemi ile en az mükellef kadar sorumlu olacaklar ve bununla beraber sistem içerisindeki vazgeçilmez konumları, hukuki metinlerle de pekiştirilecektir.

Önemli bir sorun olarak halen çözülememiş vergi tahsilatının etkin ve verimli yürütülmesi için de bir çözüm yönteminin geliştirilmesi lazımdır. En etkin çözüm

yöntemlerinden biri olarak, vergi ödemelerinin yapılmasında vergi idaresi yerine finans kesiminin aktif aracı rol üstlenmesini içeren mükellef vergi kredi hesabı sistemi önerilmektedir. Sistemle, vergi borçlarında kredi kartlı ödeme seçeneği alternatif değil zorunlu bir ödeme aracı olarak kullanılacaktır. Cari hesap şeklinde işleyecek sistemde, mükelleflin vergi borcu ödeme işlemlerinin yanında, vergi red ve iadelerinin de sisteme adapte edilmesi sağlanacaktır. Sonuç itibariyle, vergi tahsil işlemlerinin yükü, vergi idaresi yerine finansal sistem üzerinden yürütülerek devletin vergi toplama maliyetleri düşecek, mükellefler ve vergi idaresi gereksiz zaman ve emek harcamak zorunda kalmayacaklardır.

Kayıtdışı istihdam boyutunda, servet takibi ve kontrolünde olduğu gibi MERİKAS sisteminin işletilmesi bir dönüm noktası olacaktır. Halen ülkemizde hangi meslekten, ne kadar bir işgücünün varlığı mümkün değilken, MERİKAS Türkiye'de mesleki bilgi kayıtlarının oluşturulması ve vatandaşların tamamının sisteme dahil edilerek insan gücü planlamasına ilişkin bir başlangıç noktası görevi üstlenebilecektir. Detaylı işgücü kayıtları, resmi işgücü istatistikleri ile kayıtdışı istihdamın dinamikleri hakkında kesin ve net bilgilerin edinimi kolaylaşacak ve bölgesel ve gerekse sektörel teşvik ve müeyyidelerin hayata geçirilmesi kolaylaşacaktır.

Kayıtıdışı ekonomi ile mücadele perspektifinde, geliştirilecek tüm politika önerilerinin tam anlamı ile sonuç verebilmesi, siyasi makamlarının kararlılığı ile lu alanda oluşturulmuş kurumsal bir kimlik etrafında şekillenebilecektir. Sorunun büyüklüğüne rağmen idari teşkilatlanmada gerektiği gibi karşılığının bulamamış kurumsal oluşum eksikliği, idare, mükellef ve toplum arasında kurulamayan farkındalık ve bilinçlendirme düzeyi, ister istemez mücadele politikalarının da etkinliğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Siyasetin bir politika olarak güçlü, kesintisiz, şeffaf ve sürdürülebilir desteği, kayıtdışı ekonominin psikolojik desteğini azaltacak ve kurumsal bir yapı içerisinde mücadeleyi oldukça rahatlatacaktır.

Kurumsal yapının, borçlanma politikalarını da içine alarak harcama ve gelir politikalarını tek elden yürütebilecek MB bünyesine alınması, maliye politikalarının tek elden etkin yürütümü ile kayıtdışılık politikalarının bu yapı içerisinde daha etkin koordinasyonuna ve konumlanmasına hizmet edecektir.

KAYNAKÇA

1. Kitap, Makale ve Tebliğler

Ağbal, Naci : "Büyüyen Kayıtdışı", **Yaklaşım**, Sayı:113, 2002, s.46.

Akalın, Güneri: "Kayıt dışı Devlet ve İstikrar Programı", **Asomedya**, Nisan 2000, s. 29-35.

Aktan, Coşkun Can, Fatih Savaşan: **Kayıtdışı Ekonomi ve Etik Araştırması**, TYEC Projesi, Araştırma No: 3, Ağustos 2009, s.15-83.

Aktan, Coşkun Can, Hilmi Çoban, İhsan Cemir Demir: "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s.98.

Aktan, Çoşkun Can ,Hilmi Çoban: "Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s.262-268.

Aktan, Çoşkun Can, Dilek Dileyici, Ahmet Özen: "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Faklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s.1.

Aktürk, Ergün,v.d.: "Parasalcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye"de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini", **İktisat, İşletme ve Finans**, İnceleme-Araştırma, Şubat 2004, s.131.

Altuğ, Osman: "Kayıtdışı Ekonomi ve Ekonomik Büyüme", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl:35, Sayı:4, Nisan 1998, s. 12.

Altuğ, Osman: **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul, Cem Ofset Matbaacılık, Mart 1994,s.369.

Arıoğlu,Osman: "Kayıtdışı Ekonomi" Konulu Tebliğ, **Kayıtdışı Ekonomi Paneli**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, 27 Mayıs 2005, s.54.

Arıkan, Zeynep : "Kayıt Dışı (Vergilenmeyen) Ekonomi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 31, Ekim 1994 , s. 55.

Asia Insight: "Tackling The Informal Economy", **Business Week**, May 8, 2006.

Aslanoğlu, Suphi, Seyfi Yıldız: "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi Olgusu, Bu Olguyu Azaltmaya Yönelik Çözüm Arayışları ve Bir Öneri: Rasyo Analizi Yoluyla Etkin Bir İnceleme Sisteminin Oluşturulması", **Sosyoekonomi Dergisi**, Temmuz-Aralık 2007, s.142-144.

Asya Yüksek Denetim Kuruluşları Birliği (ASOSAI): "Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi", Çev. İbrahim Uzunöz, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak-Mart 2006, s.11-14.

Ata, Namık: "İşverenler İşçi Çıkarmayı En Son Seçenek Olarak Düşünmelidir", **İnsan**, Mart Nisan 2009, s.8-9.

Ay, Ahmet, Nezir Köse, İbrahim Halil Sugözü: "Vergi Yükü Değişmelerinin Kayıtdışı Ekonomiye Etkisinin Simetriliği Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği(1968-2001)", **İktisat İşletme ve Finans**, Ağustos 2005, s.52-60.

Aydemir, Şinasi: **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, (Vergisel Ağırlıklı Uzlaşma Önerisi),** Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul 1995, s.161.

Aykın, Hasan : "Kayıtdışı Ekonominin Yaygın Olduğu Ortamda Karapara ile Etkin Mücadele Mümkün Mü?" **Yaklaşım**, Sayı: 183, 2008, s.201-209.

Bağırzade, Elşen: "Eski Sovyet Cumhuriyetlerinde Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadle Çerçevesinde Mali Af Uygulamları", **Bütçe Dünyası**, Cilt 3, Sayı 32, Bahar 2009,s.20-21.

Bakkal, Ufuk: "Kayıtdışı Ekonomiyi Hesaplama Yöntemleri", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı:152, Aralık 2000, s.52.

Bal, Harun: "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzluk ve Kayıtdışı Ekonomi: Kırgızistan Bavul Ticareti Örneği", **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt: 19, Sayı: 215, 2004, s.74.

Baldemir, Ercan, M.Faysal Gökalp, Mehmet Avcı: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin MIMIC Model İle Tahminlenmesi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2, 2005, s.12-18.

Benlikol, Sabahattin, Muhsin Akgür: **Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi**, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 2002/14,s.27.

Bilen, Abdulkadir : "Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemede Muhasebe Meslek Mensuplarının Rolü ve Bir Anket Çalışması: Doğu Anadolu Bölgesi Örneği", **Muhasebe ve Denetime Bakış**, Ocak 2008, s.104.

Bilici, Nurettin : **Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular),** Seçkin Yayıncılık, 4.Baskı, 2010, s.195.

Bilici, Nurettin, Adem Bilici: **Kamu Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s.158-169.

Boy, Kadir : "Kayıt Dışı Ekonomi ve Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanma Gerekliliği", **Vergi Dünyası**, Mart 2002, s.25.

Bozdoğanoğlu, Burçin: "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele ve Vergi Gelirlerini Artırmada Harcama Yönlü Önlemler ve Güney Kore Modeli", **E- Yaklaşım**, Sayı:201, Eylül 2009.

Bulut, Mustafa, Nüket Kırcı Çevik, Seda Çalışkan: "Kayıtdışı Ekonomi Bağlamında Uzlaşma Müessesesinin Yeniden Değerlendirilmesi", **Vergi Dünyası**, Sayı: 326, Ekim 2008, s.19.

Börekçi, Havva, Mehmet Onur Yurdakul: **Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Birliğe Katılım Sürecinde MASAK,** Ankara 2011, s.128-163.

Burca, Nazif: "Karapara ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramları ile Karapara Aklama Suçu", **Mali Kılavuz**, Ekim-Aralık 2002, s.123.

Bülbül, Duran, Hülya K. Karadeniz: "Vergi ve Sigorta Prim Aflarının Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine Etkisi", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11,Haziran 2004.

Büyükkuşoğlu, Burak, Murat Çetinkaya: "Kayıtdışı Sektörün Rekabet Politikasına Etkileri", **Rekabet Dergisi**, Sayı: 24, Ekim - Kasım - Aralık 2005, s.54.

Civriz, Mücahit: "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s.377.

Crane, E.Steven, Farrokh Nourzad: "Tax Rates and Tax Evasion : Evidence From California Amnesty Data", **National Tax Journal**, Vol. 43, no. 2, (June, 1990), p. 189.

Çağlayan, Zafer : "Kayıtdışılığı Mevcut Sistem Besliyor", **Ankara Sanayi Odası Meclis**, 25 Mart 2006, s.47-48.

Çolak, Mahmut: **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Doğan Yükümlülükler**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara 2010.

Çolak, Mahmut: "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede 4958 Sayılı Yasa ile Getirilen Düzenlemelerin İrdelenmesi", **Yaklaşım**, Sayı: 134, Şubat 2004, s.94.

Çolak, Mustafa: "Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Zorlaştıran Bir Uygulama: Devirde Tapu Harcı Bilmecesi"**,** **Yaklaşım**, Sayı: 205, 2010, s.22-26.

Çolak, Mustafa: "Dinamik ve Yükselen Ekonomi: Kayıtdışı Ekonomi ", **Yaklaşım**, Sayı: 2002/4, s.74.

Çolak, Mustafa: "Vergi Tahsilâtında Teknolojik Gelişimin Getirdiği Son Nokta: Vergi Kredisi Sistemi", **Yaklaşım**, Sayı: 190, Ekim 2008, s.53.

Çolak, Mustafa: "Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi", **Yaklaşım**, Sayı:208, Nisan 2010, s.50.

Çolak, Mustafa: "Amme Borcu Bulunanların Yapamayacakları İşlemler ve Analizi", **Yaklaşım**, Sayı: 188 , 2008, s.44.

Çolak, Mustafa: "Çalışanların Tevsik Edici Vesika (Fiş) Toplama Gerekçelerinin Ortadan Kaldırılmasının Sonuçları Üzerine", **Yaklaşım**, Sayı: 169, 2007, s.63-64.

Çolak, Mustafa: "Yatırıma Vergi İndirimi Yoluyla Katkı ve İlişkili Düzenlemeler", **Yaklaşım**, Sayı: 196, Nisan 2009, s.35.

Çolak, Mustafa: "Emeklilere Vergi İadesi Yerine Ek Ödeme ve Ötesinde Oluşturacağı Handikaplar", **E-Yaklaşım**, Sayı: 33, 2006.

Çolak**,** Mustafa: "Gönüllü Vergi Uyumu Beklentileri ve Yeniden Asgari Vergileme", **Yaklaşım**, Sayı: 203, 2009, s.45.

Çolak, Mustafa: **Gelir Vergisi Tevkifatı ve Uygulaması**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006, s.8-10.

Dallago, Bruno : **The Irregular Economy: The Underground Economy and The Black Labour Market**, Department of Economics University of Trento, Dartmoout Publishing Company, 1990, p.7.

Dell'Anno, Roberto Friedrich Schneider: "The Shadow Economy of İtaly and Other Countries: What Do We Know?", **Journal of Public Finance and Public Choice**, XXI, 2003, p.1-17.

Deloitte: **Kayıtdışı Ekonomi: Türkiye Serüveni**, İstanbul, 2007, s.5-20.

Demirci, Azmi : "Karapara"dan "Suç Gelirleri"ne", **Vergi Dünyası**, Sayı: 308, Nisan 2007, s.30.

Derdiyok, Türkmen: "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", **Türkiye İktisat**, Mayıs 1993 , s.63.

Diliçıkık, Ata: "Basel II Standartları, KOBİ'lere Etkileri ve Kayıtdışı Ekonomi", **Vergi Dünyası**, Sayı: 317, Ocak 2008, s.22-31.

Doğrusöz, A.Bumin: "Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Açısından Vergi Hukuku Özel Hukuk İlişkilerine Bakış", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

Dura, Cihan: "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri", **Maliye Dergisi**, Cilt:1, Sayı:124, 1997, s.9.

Ercan, Metin: **Kayıt Dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları**, Nural Matbacılık, Ankara, 2006, s.62.

Erkuş, Hakan, Kadir Karagöz: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi kaybının Tahmini", **Maliye Dergisi**, Sayı: 156, Ocak-Haziran 2009, s. 127-133.

Fichtenbaum, Rudy: "The Porductivity Slowdown and The Underground Economy", **Wright State University**, 1989, p.78.

Florea, Adrien, Christian Şchiop: "Are There Any Positive Consequences of The Underground Economy", Üniversity of Oradea, **Fascicle of Management and Technological Engineering**, Volume VII (XVIII), 2008, s.2219.

Fortin, Bernard, Guy Lacroix, Claude Montmarquette: "Are Underground Workers More Likely to be Underground Consumers?", **The Economic Journal**, N.110, 2000, p.859.

Gilers, David E.A.: "The Underground Economy: Minimizing The Size of Government", **Department of Economics, University of Victoria**, March,1998, s.13-14.

Gökçe, Saygın: **Uluslar arası Sözleşmelerle ve Bazı Ülke Düzenlemeleriyle Karşılaştırmalı Olarak Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu**, MASAK Yayınları No: 18, Ankara Ekim 2010, s.108-112.

Gönül, Hasan Halil: "Vergi Harcamaları-II", **Yaklaşım**, Sayı: 2002/4, s.70.

Graham,Carol : "Mobility, Opportunity and Vulnerability: The Dynamics of Poverty and Inequality in A Global Economy", **Carfax Publishing, Journal of Human Development**, Vol.3, No.1, 2002, p.83-84.

Güçlü, Süleyman: "Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 172, Ocak 2003, s.47.

Gümüş, Turgut: "Dışsallık ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3-2000, s.67-68.

Günaydın, İhsan, Levent Yahya Eser: "Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s.63-79.

Güner, Sedat: **Organize Suç örgütleri Kara Para ve Aklanması**, Bilgi Yayınları Birinci Basım, Ağustos 2003, s. 35-158.

Güneş, Gülsen: **Verginin Yasallığı İlkesi,** On İki Levha Yayıncılık, Güncellenmiş 2.Baskı, Mart 2008, s.12,18,99.

Gürboğa, Erkan : "Kayıtdışı ile Mücadelede Yoklamanın Önemi", **Vergi Sorunları**, Sayı:19, Ağustos 2004, s.11.

Gürbüz, Vedat: "Kayıtdışı Ekonomi, Vergi Kaçırma ve Vergi Denetimi" konulu bildiri, **4.Oturum:Vergi Kaçakçılığına Karşı Mücadele 23. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 7-11 Mayıs 2008, Antalya, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, s. 252-264.

H.Enste, Dominik: "The Shadow Economy in OECD and EU Accession Countries- Emprical Evidence for The Influence of Institutions, Liberalization, Taxation and Regulation", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p.132-134.

Hamzaçebi, M.Akif: "2011 Yılı Bütçe ve 2009 Yılı Kesiphesap Kanunu Tasarılarının Tümü Üzerinde Görüşmeler" Oturumundaki Konuşması, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu**, 01.11.2010.

Hatipoğlu, İ. İlhan: "Kayıtdışı Ekonomiden Kara Paraya Ekonomik Yozlaşma", **Yeni Türkiye**, 1997/13, s.627.

ICPS newsletter: "Strategy for Reducing Shadow Economy", **A Publication of The International Centre for Policy Studies Ukraine** , #79 September 25, 2000.

Işık, Nihat, Mustafa Acar: "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yararve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, s.123.

İlhan, Mustafa: "Kayıt Dışı Ekonomi ve Ölçme Yöntemleri", **Mali Klavuz Dergisi**, Sayı:186, Ocak Mart 2006, s.192.

James, Simon: "Tax Compliance Strategies to Tackle The Underground Economy", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An**

İnternational Perspective, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 284.

Joumard, Isabelle: "Avrupa Birliği Ülkelerinde Vergi Sistemleri," Çev. Hakan Karabacak, **Maliye Dergisi**, No. 139, Ocak-Nisan 2002, s. 69-71.

Kalça, Adem : "Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Etmeye Yönelik Çalışmaların Analizi", **İktisat Dergisi**, Nisan 1998, s. 65.

Kalça, Adem: "Elektronik Devletler Sürecinde Kayıtdışı Ekonomi Gerçeği", **Birikim**, Sayı: 136 Ağustos 2000, s. 101.

Kalça, Adem: "Sosyalist ve Kapitalist Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", **İktisat İşletme ve Finans**, Nisan 1997, s.50.

Kalem, Murat: "Kayıtdışı Ekonomi ile Karapara ekonomisi arasındaki ilişki", **Bütçe Dünyası**, Kış 2005, s.27.

Karagül, Mehmet: "Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Kayıtdışı Ekonominin İncelenmesi", **Yönetim ve Ekonomi**, 1997, Sayı:3, s. 190.

Karaman, Fazıl: "Ekonomik ve Sosyal Boyutla Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi," **Yeni Türkiye**, 1999/27, s. 431.

Karayılan, İlhan: "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele ve Alınan Tedbirler", **Yaklaşım**, Sayı: 198, Haziran 2009, s.216-218.

Karayılmazlar, Ekrem, Adem Kalça: "Kayıtdışı İstihdam." **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Ağustos 1999, Yıl 36, Sayı: 8, s. 15-16.

Karyağdı, Nazmi: Mükelleflerin Vergi Yasalarına Uyumunda YMM'lerin ve SMMM'lerin Rolü", **Yaklaşım**, Sayı: 206, Şubat 2010, s.28-31.

Katsıos, Stavros: "The Shadow Economy And Corruption in Greece", **Journal of Economics**, 2006, p.61-78.

Kavi, Hüsamettin: "Türk Vergi Sisteminin Etkinliği ve Kayıt Dışı Ekonomi", **Maliye Bakanlığı İstanbul Defterdarlığı Türk Vergi Sisteminin Etkinliği ve Kayıt Dışı Ekonomi Paneli**, İstanbul, 26 Mart 2002, s.11.

Kaynak, Harun: "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Yönteminin Adı: Bataklıkla Uğraşmak Yerine Sivirsinekle Mücadele", **Maliye Postası**, 15 Ekim 2003, s.55.

Kesik, Ahmet, Nergiz Bayar: "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", **Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma v.s. Üzerine Kurallar ve Sınırlandırmalar**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara 2010, s. 47.

Keskin, M. Hakan: **Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği**, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara 2010, s.26.

Kılıçdaroğlu, Kemal: **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği,** TÜRMOB Yayınları No:33, Ankara 1997, s.10-50.

Kırbaş, Sadık: **Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, TESAV, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı, Yayın No:9, 1995, s.16-72.

Kırbaş, Sadık: **Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar**, Siyasal Kitabevi, 18.Baskı, Ankara, 2008, s.147.

Kızılot, Şükrü, Cem Kılıç, İbrahim Tokatlıoğlu: **Kartlı Ödeme Sistemleri Ekonomik Katkılar Raporu ve 2008 Krizinde Kartlı Ödeme Sistemlerinin Olumlu Etkileri**, Gazi Üniversitesi Maliye-Vergi Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ekim 2010, Sunuş- s.10.

Kızılot, Şükrü, Şafak Ertan Çomaklı: Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

Kızılot, Şükrü : "Van, Muş, Bitlis ve Hakkâri", **Hürriyet Gazetesi**, 17.06.2010

Kızılot, Şükrü : "Kayıtdışı İstihdamda Akıl Dışı Rakamlar", **Hürriyet Gazetesi**, 28.06.2010.

Kildiş, Yusuf: "Kayıtdışı Ekonomi ve Etkileri-I", **Vergi Sorunları**, Sayı:144, s.196-212.

Koçağra,Selen Işıl, Kadir Güler: **Karapara Aklama Tanımı, Aşamaları, Yöntemleri ve İlgili Uluslararası Çalışmalar**, MASAK Yayınları, Yayın No:1, Ankara, 2000.,s.25-27.

Kontorovich, Vladimir: "Has New Business Creation in Russia Come to a Halt?", Haverford College, Haverford, PA USA, **Journal of Business Venturing**, Volume 14, Issues 5-6, 1999, p.451-460.

Koşar , Metin: "Enflasyon Muhasebesi, Kayıtdışılık ve Bankacılık", **Kazancı Dergisi**, Eylül - Ekim Sayı 73-74, Sayı:1, s.105.

Küçükkale,Yakup: "Kayıtdışı Ekonomi ve Para İkamesi: Türkiye için Ampirik Bulgular", **İktisat İşletme ve Finans**, Ekim 1999, s. 65-66.

Lachman, M. Leanne, Deborah L. Brett: "The Silent Cover-up: America's Underground Economy", **Investment Policy**, Volume 1, No. 3, March/April 1998, p.105-109.

Lacko,Maria : "Hidden Economy An Unknown Quantity? Comparative analyses of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-95", **Economics of Transiton, Working Paper**, No:9905, Deparment of Econmics University of Linz, Austria, p. 138.

Lemieux, Pierre: **The Underground Economy: Causes, Extent, Approaches**, Department of Management Sciences Université du Québec en Outaouais, Economic Institute Research Papers, November 2007, p.6-26.

Lovrinèeviæ, Zeljko, Zdravko Mariæ, Davor Mikuliæ: "Maastricht Criteria and The Inclusion of Underground Economy, The Case of Croatia", **Croatian Economic Survey**, 2006, p.69.

Maria, Criveanu, Mihai Magdalena**:** "Methods Used For Treating The Underground Economy in Romania", **University of Craiova,** p.1101-1104.

Mavral, Ülker: **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları**, Vergi Denetmenleri Derneği, Ankara, 2001, s.31-270.

Mavral, Ülker: "Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemek için Alınabilecek Tedbirler", **Vergici ve Muhasebeciyle Diyalog**, Sayı:187, Kasım 2003, s.140.

Mema, As. Prof. Dr. Fatmir, Zef Preçi: "Hidden Economy a Barrier For a Sustainable Development", **International Conference of Bank of Albania**, Sarandë, September 2003.

Morisset, Jacques, Olivier Lumenga Neso: **Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries**, The World Bank and International Finance Corporation Foreign Investment Advisory Service, Policy Research Working Paper, May 2002.

National Intelligence Council: **The Environmental Outlook in Russia**, National Intelligence Estimate, January 1999.

Nilgün, Serim: "Kayıt Dışı Vergilendirilemeyen İstihdam Sorunu ve Kadim Projesi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 224, Mayıs 2007, s.127-128.

Oktar, S.Ateş : **Vergi Hukuku**, Türkmen Kitabevi, 2.Baskı, İstanbul, 2006, s.16.

Ortiz, Guillermo: "Currency Substitution in Mexico:The Dollarization Problem", **Journal of Money Credit and Banking**, Vol.15, May 1983, p.180.

Öden, Merih, Mustafa Akkaya: "Hayat Standardı Esasının Anayasaya Uygunluğu Sorunu", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 50, Yıl 2001, Sayı: 2, s.11.

Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan : **Vergi Hukuku,** Turhan Kitabevi Yayınları, 16.Bası, Ankara, 2008, s.56.

Önder, İzzettin: "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 23-24 (Ekim 2000- Mart 2001), s.3.

Öner, M. Yavuz : "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı", **E-Yaklaşım**, Sayı: 195, 2009.

Özar, Şemsa: "Kentsel Kayıtdışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", **ODTÜ Geliştirme Dergisi**, 23 (4) 1996, s. 516-525.

Özçelik, Özer, Ercan Yaşar: "Kayıt Dışı Ekonomi Olgusunu Azaltmaya Yönelik. Öneriler", **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:74 Ocak-Şubat Mart 2006, s. 4-7.

Özçelik-İş Sendikası: **Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam,** Eğitim Yayınları Eğitim Seminerler Dizisi; İstanbul, 1994, s.31-40.

Özel, Salih: "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı Sorunları ve Çözümleri", **Yaklaşım**, Sayı: 71, Kasım 1998, s.16.

Özlale, Ümit: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Dinamikleri", **Bütçe Dünyası**, Cilt 3, Sayı 30, Yaz 2008, s. 6-11.

Özsoylu, Ahmet Fazıl: **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, Mart 1996.

P.Feld, Lars, Bruno S. Frey: "Illegal, Immoral, Fattening or What?: How Deterrance and Responsive Regulation Shape Tax Morale", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 33.

Pınar, Abuzer: "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı: Türkiye İçin İller Bazında Bir Tahmin", **Ekonomik Yaklaşım**, 13 (45), 83-97 (2002), s.96.

Pınar, Abuzer: **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2006, s. 31-33.

Portes, Alejandro, Manuel Castelles, Lauren A.Benton: **The İnformal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies**, The Johns Hopkins University Pres, Baltimore and London, March 1989, p.28-299.

Prokhorov, Artem : "The World Unobserved Economy: Definition, Measurement, and Optimality Consideration", **St.Petersburg State University**, May 2001, s.3-41.

Prokhorov, Artem: "The Russian Underground Economy as a "Hidden" Variable", **Midwest Slavic Conference**, Cleveland, Ohio, March 29-31, 2001, s.1-3.

QC, Lord Grabıner: **The Informal Economy-UK**, March 2000.

Raffaele, De Grazia: "Clandestine Employment: A Problem of Our Times", **İnternational Labour Review**, Vol.119, No:5, September-October 1980, p. 554-555.

Ramak, Rahmi : "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi kayıtlı Ekonominin Rakibi midir?", **İktisat, İşletme ve Finans**, İnceleme-Araştırma, Ekim 1996, s.61.

S. Frey, Bruno, Werner W. Pommerehne: "The Hidden Economy: State and Prospects for Measurement", **Review of Income & Wealth**, 1984, p.3-8.

S.Frey, Bruno, Friedrich Schneider: "İnformal and Underground Economy", **İnternational Encyclopedia od Social and Behavioral Science**, 2000, p.6-10.

S.Spiro,Peter: "Tax Policy and The Undergroudn Economy", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 181.

Savaş, Abdullah: "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi", **Mali Klavuz**, Temmuz -Eylül 2009, s.103-122.

Savaş, Abdullah: "Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi: Kapsamı, Etkileri ve Önerileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 72, Ocak-Mart 2009, s.59.

Savaşan, Fatih : "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

Schneider, Friedrich, Christopher Bajada: "An İnternational Comparison of Underground Economic Activity", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 74-81.

Schneider, Friedrich, Christopher Bajada: "İntroduction", **Size, Causes and Consequences of The Underground Economy: An İnternational Perspective**, Ed.by Christopher Bajada, Friedrich Schneider, Ashgate Publishing Company, 2005, p. 2-5.

Schneider,Friedrich, Dominik Enste: "Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy", **IMF**, March 2002, p. 2-10.

Schneider, Friedrich, Dominik H.Enste: "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", **Journey of Economic Literature**, Volume XXXVIII, March 2000, p.13-97.

Schneider, Friedrich, Dominik H.Enste: **The Shadow Economy; An İnternational Survey**, Cambridge University Press, 2002, p.93-184.

Schneider,Friedrich: "The Shadow Economy in Germany: A Blessing or A Curse for The Official Economy?", **Economic Analysis & Policy**, Vol. 38 No. 1, March 2008, p.90-107.

Schneider,Friedrich: "Shadow Economies and Corruption All Over The World: New Estimates for 145 Countires", **Economics**, No: 2007-9, July 24, 2007, p. 15-24.

Selçuk, Faruk: "Currency Substitution in Turkey", **Applied Economics,** 1994, Vol 26, p.517.

Seviğ, Veysi: "Kayıtdışı Ekonomi ve Bütçe Denge İlişkisi", **İktisat Dergisi**, Aralık 2001, s.64.

Seviğ, Veysi: "Net Artış Teorisi-Kaynak Teorisi", **Dünya Gazetesi**, 29.11.2002.

Sonsuzoğlu, Elif: "Elektronik İmza Kanunu, İlgili Düzenlemeler ve Bunların Vergi Hukuku Alanındaki Yansımaları-III", **Yaklaşım**, Sayı: 155, 2005, s.46.

Söyler ,İlhami: "Vergilemede Adalet İlkesi Açısından Türk Vergi Sisteminin Analizi", **Vergi Sorunları**, Sayı: 209, Şubat 2006, s.35-36.

Süngü, Yakup: "AB Ülkelerinde Kayıtdışı İstihdam, Alınan Önlemler ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 2005/12, s.53-59.

Şişman, Yener: **Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiyedeki Enformal Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar**, T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1165, Eskişehir 1999, s.21-67.

Tan, Mustafa: "Kayıtdışı Varlıkların Kayıt Altına Alma İmkanı: Esaslar, Avantajlar ve Tereddütler", **Vergi Sorunları**, Sayı: 243, Aralık 2008, s.116.

Tanzi,Vito: "Uses and Abuses of Estimates of The Underground Economy", **The Economic Journal**, June 1999, p.342.

Tedds, Lindsay: **The Underground Economy in Canada**, McMaster University Paper No. 4229, 2005, p.1-17.

Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 11. Bası, Ekim 2006, s.183.

Topçu , Umut: "Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Kayıtdışılıkla Mücadelede Bankalara Getirilen Yükümlülükler ve İdari Para Cezaları, **E- Yaklaşım**, Şubat 2009.

Trasberg, Viktor : "Tax Administration and Shadow Economy in EU New Members", University of Tartu Estonia, **Societa İtaliana di Economia Pubblica**, Working Paper April 2004, p.4-7.

Tuncer, Selahattin: "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Yeni Çalışmalar", **Yaklaşım**, Sayı:163, Temmuz 2006, s.19-21.

Türk, İsmail: **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, 3.Bası, Ankara 1999, s.127-178.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu: "Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi", **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Kasım 2005, s.2988-2989.

Unakıtan, Kemal: "2004 Yılını "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Yılı İlan Ediyorum!", **Sanayi Dergisi**, 2004, s.25.

Us, Vuslat : "Kayıtdışı Ekonomi", **İktisat İşletme ve Finans**, Sayı: 230, Mayıs 2005, s.99-108.

Uslu, Ozan: "Enflasyon Muhasebesi", **E-Yaklaşım** , Sayı: 9, Nisan 2004.

Üzeltürk, Hakan: "Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Yabancı Devlet Uygulamaları", **E-Yaklaşım**, Sayı: 11, Haziran 2004.

Vuletin, Guillermo: "Measuring The Informal Economy in Latin America and The Caribbean", **IMF Working Paper**, April 2008, p.4-8.

Vural, İstiklâl Yaşar: "Uygulamada Düz Oranlı Gelir Vergilerinin Ekonomik Etkileri", **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.179-194.

W. Spicer, Michael, A.Lee Becker: "Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach", **National Tax Journal**, XXXIII, p.173.

Walewski, Mateusz: "Tax Wedge, Labor Market and The Shadow Economy –Examples of Russia and Ukraine", **CASE Network E-Briefs**, February 2010.

Yalçındağ, Arzuhan Doğan: "Kayıtdışı ile Mücadele Güçlü ve Samimi Bir Siyasi İrade Gerektirir", **İnsan,** Mart Nisan 2009, s.28-29.

Yaltı, Billur : **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1.Bası, Eylül 2006, s.2-35.

Yaraşlı, Genç Osman: **Türkiye'de Vergi Reformu**, MB Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/367, Ankara, 2005, s.156-288.

Yereli, Ahmet Burçin, Oğuz Karadeniz: "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi" Konulu Tebliğ, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları**, 10-14 Mayıs 2004**,** Antalya, Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü s.187.

Yetim, Sedat: **Türkiye'de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı İstihdam**, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul 1999, s.86.

Yıldırım, Zekeriya: "Kayıt Dışı Boyutları Vergi İdaresini Aşıyor", **Görüş Finans Dünyası**, Mayıs 2005, s.8.

Yıldız, Mustafa: "Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminde Asgari İşçilik Uygulamaları", **E-Yaklaşım**, Sayı: 62. Eylül 2008.

Yılmaz, Funda: **Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçunun 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Genel Hükümleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, MASAK Yayın No: 19, Ankara Kasım 2010, s.11-12.

Yurdakul, Funda: "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2008, 63-4, s. 220.

Yükseker, Deniz: "İstanbul'un Kayıtdışı Ekonomisi", **Cogito**, Sayı: 35, 2003, s.164.

2.Elektronik Kaynaklar

GİB: "Vergi Denetim Kadroları", (Çevrimiçi) Http://www.gib.gov.tr/Fileadmin/User_Upload/VI/CVI/Tablo_62.Xls.Htm, 12 Ağustos 2010.

AB: "Undeclared work: Council Resolution On Transforming Undeclared Work into Regular Employment", (Çevrimiçi) http://europa.eu [Official Journal C 260 of 29.10.2003], 15 Ağustos 2010.

Bankalararası Kart Merkezi: Yıllara Göre İstatistiki Bilgiler, (Çevrimiçi) http://www.bkm.com.tr/yillara-gore-istatistiki-bilgiler.aspx, 20 Eylül 2010.

Birdal, İlker: "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Çözüm Önerileri", (Çevrimiçi) http://ilkerbirdal.net/kayit_disi%20.html, 13 Eylül 2010.

European Union Parliamentary Assembly: "The Underground Economy in The Wider Europe", (Çevrimiçi)http://assembly.coe.int, 26 Temmuz 2010.

Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü: "Gelir Politikası ve Uygulamaları", (Çevrimiçi) http://www.gep.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=1, 26 Eylül 2010.

H. Enste, Dominik: "The Shadow Economy and Institutional Change in EU Accession Countries - A Two Pillar Strategy for The Challenges Ahead", **Economic Policy Researcher**, Gerling Group,(Çevrimiçi)http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=10415 ,4 Haziran 2010, s.14-18.

IMF: "Turkey—2010 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring: Preliminary Conclusions", (Çevrimiçi) http://www.imf.org/external/np/ms/2010/052610.htm, 31 Mayıs 2010.

Ingram, Michael, Vijaya Ramachandran, "Why Do Firms Choose to be Informal? Evidence from The Africa Investment Climate Surveys (2007)", (Çevrimiçi)http://www.businessenvironment.org/dyn/be/do

Vyjayanti Desai: cs/158/Ingram.pdf, 13 Eylül 2010.

Kalça, Adem, Bayram Güngör: "Geçiş Ekonomilerinde Kayıtdışı Ekonomi : Nedenleri, Boyutları ve Sonuçları", (Çevrimiçi) http://iibf.ktu.edu.tr/kisisel/ademkalca, 29 Temmuz 2010.

Kızılot, Şükrü : "Kira Geliri Mükellefi 4 Ayda 150 Bin Arttı", (Çevrimiçi) http://www.yaklasim.com/basindamevzuat/kanunlar/001/001081001.htm, 31 Mayıs 2010.

OECD: "Total Tax Wedge in % Of Labour Costs by Family Type and Annual Change 2008 to 2009", (Çevrimiçi) http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_ 3489745071289_1_1_1_1,00.html, 7 Eylül 2010.

OECD: "Tax: Average Tax Burden On Workers' Earnings Fell İn Most OECD Countries Last Year",(Çevrimiçi) http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_201185_45071289_ 1_1_1_1,00 html, 11 Haziran 2010.

Radikal Gazetesi: "CHP Maliye Bakanı'na Sordu: 64 Ton Külçe Altın Ne Oldu?", (Çevrimiçi) http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=1003226& Date=22.06.2010&CategoryID=80, 10 Ağustos 2010.

Sermaye Piyasası Kurul Başkanlığı: "Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ", (Çevrimiçi) http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=6&pid=9&subid=1, 21 Eylül 2010.

Spain The Underground Economy: Data as of December 1988, (Çevrimiçi) http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-13011.html, 12 Eylül 2010.

Şimşek, Mehmet: "Alacaklarımız Çok Büyük", (Çevrimiçi) http://www.internethaber.com/12607h.htm, 3 Aralık 2010.

Taş, Metin, Sezgin Özcan: "Kimse Vergi İncelemesinden Kaçamayacak" (Çevrimiçi) http://www.yaklasim.com/basindamevzuat/kanunlar/001/001079001.htm, 01 Haziran 2010.

TURMOB: "Meslek Mensupları Faaliyet Durumu Tablosu", (Çevrimiçi)http://www.turmob.org.tr/ /istatistikler6.pdf, 16 Ağustos 2010.

Türk Dil Kurumu: "Etik Kavramı", (Çevrimiçi) www.tdk.gov.tr, 28 Ağustos 2010.

Türkay, İmdat : "Vergi Kayıp ve Kaçağının Azaltılmasında İhbar Müessesesinin Fonksiyonu", (Çevrimiçi) http://www.gimder.org.tr/default.asp?makale=172, 28 Nisan 2010.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu: "AB Ülkelerinde Kayıtdışı Çalışmanın Azaltılması İçin Uygulanan Yöntemler",(Çevrimiçi) http://www.tisk.org.tr/ yayinlar.asp?sbj=ic&id=796,28 Haziran 2010.

3.Ulusal/Uluslararası Rapor, Program, Plan ve Diğer Belgeler

House of Commons Committee of Public Accounts HMRC:	**UK Tackling The Hidden Economy**, Fifty–Fifth Report of Session 2007–08.
IRS U.S. Department of The Treasury:	**Reducing The Federal Tax Gap: A Report on Improving Voluntary Compliance**, August 2, 2007.
Oviedo, Ana Maria, Mark R.Thomas, Kamer Karakum-Özdemir:	**Economic Formalitiy; Causes, Costs and Policies- A Literature Survey**, World Bank Working Paper No. 167, 2009.

AB Komisyonunun Avrupa Parlamentosuna ve AB Konseyine Bildirimi.

AB Konsey Kararı : Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığı'nda yer alan ilkeler, öncelikler ve koşullar hakkında 18.02.2008 tarihli (2008/157/EC) AB Komisyon Kararı.

Basit Usule Tabi Mükellefler İçin Vergi Rehberi, GİB, Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı Yayın No: 10, 2 Şubat 2010.

Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, DPT, Ankara 2007.

Enerji Piyasası Sektör Raporu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Ankara 2010.

GİB 2009–2011 Dönemi Performans Programı.

GİB 2009 Yılı Faaliyet Raporu.

GİB 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı.

GİB 2010 Yılı Performans Programı.

Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), GİB, Strateji Geliştirme Daire Yayın No: 87, Nisan 2009.

Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, ÇSGB, Ankara, 2006.

Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 2001.

Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, ÇSGB, Ankara, Ağustos 2004.

Kayıtdışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar, Türkiye Ülke Ekonomik Raporu: Dünya Bankası, Rapor no.48523-TR, 2 Mart 2010.

MERİKAS: Ulusal İşgücü Kayıt Sisteminin Oluşturulması Stratejileri Raporu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Derneği**,** Ar-Ge Komisyonu, 2010.

Roundtable On Competition Policy and The Informal Economy, Global Forum on Competition, OECD, 2009.

Turkey Making The Productivity and Growth Breakthrough, The McKinsey Global Institute, February 2003.

Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması, ÇSGB, Genel Yayın no: 117, 2004.

Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, DPT, Yayın No: 2661, Kasım 2002.

Vergi Harcamaları Raporu, MB Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, 2007.

Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2001.

Vergi Uygulamaları Karşısında Mükellef Eğilimleri Araştırması, GİB,2007.

AB Konsey Kararı (2006/35/EC): 23.01.2006 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığı'nın içerdiği ilke, öncelik ve koşullar.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): 01.07.2006 tarih ve mükerrer 26215 sayılı R.G.

OVP (2008-2010): 21.06.2007 tarih ve 26559 sayılı R.G .

Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı: 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi: 05.02.2009 tarih ve 27132 sayılı R.G.

İşsizlik Sigortası Fonu'nda 10 Yılın Sonucu :İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası 13.03.2011 tarih ve 2011/08 sayılı Raporu.

OVP (2010-2012): 16.09.2009 tarih ve 27351 sayılı R.G.

OVMP (2010-2012): 18.09.2009 tarih ve 27353 sayılı R.G.

OECD Economic Surveys: Turkey Overview, OECD, September 2010.

OVP (2011-2013): 10.10.2010 tarih ve 27725 sayılı R.G .

OVMP (2011-2013): 10.10.2010 tarih ve 27725 sayılı R.G.

OVP (2012-2014): 13.10.2010 tarih ve 23083(Mükerrer) sayılı R.G .

OVMP (2012-2014): 10.10.2010 tarih ve 23083(Mükerrer) sayılı R.G .

2005 Yılı KEP: YPK 30.11.2005 tarih ve 2005/82 sayılı Kararı.

2006 Yılı KEP: YPK 30.11.2006 tarih ve 2006/91 sayılı Kararı.

2010-2012 Dönemi KEP: YPK 2010/1 sayılı Kararı.

2011-2013 Dönemi KEP: YPK 2011/1 sayılı Kararı.

2007 Yılı Avrupa Toplulukları Komisyon Kararı: 2007-2009 Çok Yararlanıcılı Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi'nin (MIPD) Temelini oluşturan 29.05.2007 tarih ve 2007/2205 sayılı AB Komisyon Kararı.

2007-2008 Dönemi AB Genişleme Stratejisi ve Eki İlerleme Raporu Türkiye Bölümü.

2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu

2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu

2008 Yılı Ulusal Programı: AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar: 31.12.2008 tarih ve 27097 (5. Mükerrer sayılı) R.G.

4. Anayasa Mahkemesi Kararları, Vergi Kanunları ve Tebliğleri

Esas: 1996/76, Karar:1998/6 sayılı AMK: 21.09.2002 tarih ve 24883 sayılı R.G.

Esas: 2003/33, Karar: 2004/101 sayılı AMK: 02.03.2005 tarih ve 25743 sayılı R.G.

Esas: 2003/66, Karar: 2005/72 sayılı AMK: 24.11.2007 tarih ve 26710 sayılı R.G.

Esas: 2008/116, Karar: 2010/85 sayılı AMK: 30.10.2010 tarih ve 27771 sayılı R.G.

1905 sayılı Kanun Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Haklarının ve Daimi Vergilerin Mektumlarını Haber Verenlere Verilecek İkramiye Hakkında Kanun: 31.12.1931 tarih ve 1990 sayılı R.G.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun: 28.07.1953 tarih ve 8469 sayılı R.G.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu: 06.01.1961 tarih ve 10700 sayılı R.G.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu: 10.01.1961 tarih ve 10703 sayılı R.G.

488 sayılı Damga Vergisi Kanun: 11.07.1964 tarih ve 11751 sayılı R.G.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanun: 02.11.1984 tarih ve 18563 sayılı R.G.

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu: 12.6.2002 tarih ve 24783 sayılı R.G.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (Yeni): 21.06.2006 tarih ve 26205 sayılı R.G.

4369 sayılı Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Gider Vergileri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu, 3505 Sayılı Kanun, Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları

Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanun, Belediye Gelirleri Kanunu, 1318 Ve 4208 Sayılı Kanunlar ile 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 29.7.1998 tarih ve 23417 Mükerrer sayılı R.G.

4444 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu ve Harçlar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 14.08.1999 tarih ve 23786 sayılı R.G.

4783 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 09.01.2003 tarih ve 24988 sayılı R.G.

4884 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 17.06.2003 tarih ve 25141 sayılı R.G.

5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 02.01.2004 tarih ve 25334 (Mükerrer) sayılı R.G.

5452 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 07.02.2006 tarih ve 26073 sayılı R.G.

5454 sayılı T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 15.02.2006 tarih ve 26081 sayılı R.G.

5615 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun: 04.04.2007 tarih ve 26483 sayılı R.G.

5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 06.06.2008 tarih ve 26898 mükerrer sayılı R.G.

5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 28.02.2009 tarih ve mükerrer 27155 sayılı R.G.

6009 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun: 01.08.2010 tarih ve 27659 sayılı R.G.

6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 25/02/2011 tarih ve 27857 (Mükerrer) sayılı R.G.

332 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği: 27/04/2004 tarih ve 25445 sayılı R.G

3 Sıra No'lu Vergi Kimlik Numarası Genel Tebliği: 29.8.2006 tarih ve 26274 sayılı R.G.

2009/1 sayılı İç Ticaret Tebliği: 17.03.2009 tarih ve 27172 sayılı R.G.

Diğer Kanun ve Düzenlemeler ile Kanun Gerekçeleri ve Komisyon Raporları

ÖZGEÇMİŞ

1975 yılında Malatya'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Malatya'da tamamladıktan sonra, 1990 yılında Maliye Meslek Lisesine başladı. 1993 yılında bu liseden mezuniyetini takiben, ayni yıl kazandığı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye) Maliye Bölümüne kayıt yaptırdı. Ekim-1993/Mart-1998 yılları arasında Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünde çalıştı.1997 yılında Mülkiye'den mezun oldu, aynı yıl yapılan Maliye Müfettişliği muavinliği sınavında başarılı olarak Mart-1998 yılında Maliye Teftiş Heyetine katıldı. 3 yıl süren yoğun eğitim sürecini müteakip, yazılı ve mülakat sınavları sonucunda 2001 yılında Maliye Müfettişi olarak atandı. Amasya'da kısa dönem olarak askerlik görevini ifa etti. 2004-2006 yılları arasında A.B.D' ye Illinois Üniversitesi işletme programında (MSBA) master eğitimi yapmak üzere gönderildi. Master eğitiminde gösterdiği başarı dolayısı ile Academic Exellence ödülüne layık görüldü ve Highest Honor derecesi ile mezuniyete hak kazandı. 2005 yılı güz döneminde ayrıca, 1897 yılında kurulan Phi Kappa Phi Şeref Topluluğu tarafından Amerika çapında üniversite ve kolejler bazında başarı gösterenlere layık görülen Phi Kappa Phi üyeliğine seçildi. Kasım-2006 yılından itibaren ise Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde daire başkanı olarak görev yapmaktadır. Ayrıca 30.04.2007-30.04.2008 tarihleri arasında Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş'de denetim kurulu üyeliği yapmıştır. Halihazır OECD dahil altı uluslararası örgütte çalışan personelin ücret ve mali hakların belirlenmesine yönelik öneriler sunan Ücret Belirleme Koordinasyon Komitesi (CCR-Co-ordinating Committee on Remuneration) ve OECD Kamu İstihdamı ve Yönetimi Çalışma Komitesinde (The OECD Public Employment and Management Working Party-PEMWP) Türkiye Delegasyonu görevini de sürdürmektedir. IMF "Financial Programming and Policies" sertifika belgesine sahiptir. Türkiye genelinde değişik akademik araştırma ve mali dergilerde yayınlanmış çok sayıda makalesi yanında "Gelir Vergisi Kanunu'na Göre Tevkifat ve Uygulaması", "(Başlıca Vergi Kanunlarında) Stopaj ve Sorumluluk Müessesesi", "Vergi ve SSK Uygulamaları Açısından Yükümlülükler ve Uygulanacak Müeyyideler" ile "4857 sayılı İş Kanunu'na Göre Kıdem Tazminatı ve Uygulaması" konulu yayımlanmış eserleri bulunmaktadır. Evli olup İngilizce bilmektedir.