

KAYITDIŞI EKONOMİ
VE
TÜRKİYE'DEKİ KAYITDIŞI EKONOMİNİN
İNCELENMESİ[1]

Öğr. Grv. Mehmet KARAGÜL

Giriş

Günümüzde ülkelerin en çok ilgilendiği ve çoğunun hala başarılı olamadığı meselelerin en önemlilerinden biri iktisadi problemlerdir. Bu ekonomik meselelerde başarılı olmanın önemli kriterleri ise, ülkenin kalkınma hızı, kişi başına düşen milli gelir miktarı, milli gelirin adil bir şekilde dağıtılması ve enflasyon oranının makul bir seviyede olmasıdır. Bütün bu etkenlerin olumlu bir değer ifade edebilmesi için devletin iktisadi hayatı düzenlerken gözetmesi gereken birçok etken vardır. Son yıllarda sosyalist ülkelerde dahi ekonomik alanda kontrolün belli ölçüde özel sektöre devredilmesi ve bu amaçla özelleştirmeye gidilmesi, devletin iktisadi fonksiyonlarının geniş bir şekilde tartışılmasına neden olmuştur. Ancak, bu çerçevede devletin ekonomik hayattaki etkinliği daralırken, *sosyal-devlet* olma yönündeki rolünün öneminin arttığı görülmektedir.

Devletin *sosyal devlet* olmaktan kaynaklanan görevlerini yerine getirebilmesi; iç ve dış güvenliği sağlayabilmesi, eğitim, sağlık ve altyapı vb. hizmetleri verebilmesi için büyük miktarda mali kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Teknolojinin gelişmesiyle nasıl insanların günlük hayatında duydukları ihtiyaçlar çeşitleniyorsa, devletinde verdiği hizmetlerin niteliği ve sayısı da artmaktadır. Dolayısıyla, devletin artan hizmetleri verebilmesi için gerek duyduğu kaynağın miktarı da artmaktadır. Ancak, üretim hayatından çekilen devletin, söz konusu hizmetleri verebilmesi için gerek duyduğu sermayenin tek kaynağı bulunmaktadır: o da *vergi*dir.

Devletin tek ya da en büyük gelir kaynağı olan vergi, özel ya da tüzel kişilerin her türlü iktisadi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlerden, yasalarla devletin hakkı olduğu tescil edilerek alınan bir paydır. Ancak, çeşitli nedenlerle mükellefler, söz konusu gelirlerinden pay alan diğer ortağın (devletin) payını ya hiç ödememek ya da kısmen ödemek için, çeşitli uygulamalara başvurmaktadırlar. Son yıllarda boyutları ve

dolayısıyla önemi bir hayli artan bu tür faaliyetler; "**kayıtdışı ekonomi**" olarak adlandırılmaktadır. Bu kayıtdışı ekonomik eylemlerin niteliği, kapsamı, faaliyet alanları, nedenleri, Türkiye'deki durumu ve alınması gereken önlemler bu çalışmada ayrı ayrı ele alınıp değerlendirilecektir.

1. KAYITDIŞI EKONOMİ

Türkiye'de dahil olmak üzere, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin son yıllarda sıkça karşılaştıkları ekonomik istikrarsızlıkların nedenlerinden önemli birini, kamuda *gelir-gider* dengesinin sağlanamaması oluşturmaktadır. Bu bağlamda, çözüm arayışı olarak bir yandan gelirlerin arttırılması, diğer yandan da harcamaların daraltılması gündeme gelmektedir. Ancak gelir arttırıcı tedbirler çerçevesinde yapısal bir uyum programı olarak, *kayıtdışı ekonomi*'yi önlemenin önemi büyüktür. Çünkü son yıllarda yapılan araştırmalar, bu tür ekonomik faaliyetlerin, iktisadi sorunlar arasında önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

A. Tanımı ve Genel Özellikleri

Kayıtdışı ekonomi kavramı, anlam olarak tam karşılık ifade etmese de çeşitli şekillerde ifade edilebilmektedir. *Kayıtdışı Ekonomi* tabiri de bunlardan biridir. Diğerlerini yapısı gereği içeriği itibariyle yasal olanlar ve olmayanlar şeklinde iki ana grupta ele alabiliriz(Aydemir.1995, 8): Ayrıca bunlara bir de yolsuzluk ekonomisini eklemek mümkündür.

a. Marjinal ekonomi, gözlenemeyen ekonomi, kayıp ekonomi, nakit ekonomisi, resmi olmayan ekonomi, gölge ekonomi, gizli ekonomi, ve paralel ekonomi. Bütün bu ifadelerle tanımlanan ekonomi, faaliyet türü açısından yasalara uygun ancak, yapılan icraatın devletin denetiminin kısmen veya tamamen dışında olması açısından yasalara aykırıdır. Dolayısı ile devletin harcamalarının en önemli kaynağını oluşturan vergi verme vazifesinin dışında kalmaktadırlar. Bu nedenle, söz konusu ekonomik faaliyetler sadece vergi kaçırmak için vergi dairesinin bilgi ve kontrolü dışında yapılan mahiyeti itibari ile yasal işlemleri kapsamaktadır.

b. Kayıtdışı ekonominin diğer tanımları ise şunlardır; kara ekonomi, yeraltı ekonomisi, karaborsa ekonomisi vb. ise, iktisadi açıdan ekonomik bir faaliyet türü olmasına rağmen, mevzuata ve ahlaki normlara aykırı bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir. Çünkü iktisadi anlamda her hangi bir faaliyetin ekonomik bir faaliyet olabilmesi için insanların her hangi bir ihtiyacına cevap vermesi yeterlidir. Diğer taraftan, bu faaliyetin ahlaka ve yasalara ters düşmesi iktisadın konusu değildir. Bu çerçevede, gayri meşru ve cezai hükümleri gerektiren, narkotik, fuhuş, tefecilik,

kaçakçılık, hırsızlık, karaborsacılık, kadın ticareti, vb. faaliyetler, bu çerçevede ele alınabilecek kayıtdışı ve yasalara aykırı faaliyetlerdir. Bu ikinci tür faaliyetlerin birinci tür faaliyetlerle olan benzerliği her ikisinin de kayıtdışı olması, farklılığı ise, birinci tür faaliyetlerin mahiyet olarak yasalara ve ahlaki normlara ters düşmemesine rağmen, ikinci tür faaliyetler mahiyet itibari ile yasalara ve ahlaki değerlere ters düşmeleridir.

Mahiyeti itibari ile yasalara ters düşen kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin diğer bir parçasını ise, *yolsuzluklardan* elde edilen kazançlar oluşturmaktadır. Bu çerçevede bir işin yapılabilmesi için ödenen *rüşvet*, bir finansal transfer işlemidir. Örneğin, kapatılan bir iş yerinin açılmasını, kurulması yasalara uygun olmayan bir işletmenin faaliyete geçmesini ya da yasal yünden kapatılması gereken bir iş yerinin kapatılmasını önlemek için verilen rüşvetler, direkt olarak milli gelirden bir katma değer oluşturmamasına rağmen, dolaylı yoldan üretimin devamına imkan sağladığından veya yeni üretim alanları oluşturduğundan kayıtdışı ekonomi olarak ele alınabilir(Altuğ. 1994, 153).

Her hangi bir ülkede var olan bütçe açıklarını kapatmak için güvenilen kayıtdışı ekonomiyi iyi analiz etmek gerekmektedir. Çünkü yukarıda bahsedildiği şekliyle, var olan kayıtdışı faaliyetlerin vergilendirilebilmesi için öncelikle bu faaliyetlerin içeriği itibariyle yasal olması zorunludur. Dolaysı ile kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin ne kadarının yasal, ne kadarının da yasadışı uğraşılardan oluştuğunu önceden bilmek gerekmektedir. Eğer çoğunluğu yasadışı faaliyetlerden oluşan ve toplam hacim olarak önemli olan kayıtdışı ekonomiye bütçe gelirlerini arttırma yönünden güvenmemek gerekmektedir(Şengül. 1997, 7). Çünkü ikinci tür faaliyetlere dönük devletin vazifesi, bunlardan vergi almak değil, söz konusu faaliyetleri önlemektir.

B. Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri

Kayıtdışı ekonominin nedenleri ve faaliyet alanları bu tür faaliyetlerin özelliğine göre değişebilmektedir. Mahiyeti itibari ile, yasalara uygun olanlarla, uygun olmayanların sebep ve alanları genellikle birbirinden ayrılmaktadır. Özü itibariyle yasal olan, fakat vergi denetimi dışında kalan kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin nasıl oluştuğu aşağıda ele alınacaktır.

Kayıtdışı ekonominin önemli ve sıkça görülen nedenlerini şu şekil özetleyebiliriz:

Maliyetleri düşürmek, kayıtdışı ekonominin en genel ve en önemli nedenidir. Çünkü her hangi bir firmanın piyasada varlığını sürdürebilmesi

veya piyasaya yeni girebilmesi için piyasada öncelikle düşük fiyatlarla rekabet edebilmesi gerekmektedir. Kayıtdışı faaliyet gösteren bir firmanın kayıtlı ekonomiye katılması demek, vergi, fon, harç, vb. gibi ek maliyetlere katlanması anlamına gelmektedir. Dolaysı ile, rekabet gücünü arttırmak isteyen ve bu nedenle maliyetleri düşürmek zorunda kalan bir firma, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye kaymaktadır.

Vergi sisteminin karmaşık oluşu, adil olmaması, vergi oranlarının yüksek olması, vergi idaresinin etkin çalışmaması, vergi mükelleflerini rahatsız etmekte, dolaysı ile mükellefleri kayıtdışına yönlendirmektedir. Ayrıca toplumda nazarında, toplanan vergilerin layıkı ile harcanmadığı yönünde genel bir kanaat oluşmuş ise, bu durumda da fertler vergi vermede daha isteksiz davranacaklardır(Dura. 1997, 6).

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki hayat standartlarının çok düşük olması ve gelir dağılımının bozuk olması, nedeni ile insanlar, ikinci bir işe ihtiyaç duymaktadırlar. Bu tür faaliyetler de kayıtdışı ekonominin beslenmesine sebep olmaktadır.

Birçok çalışanın kayıtlı olmasına rağmen, ücret bordrolarının düşük gösterilmesi nedeni ile devlet, SSK primi ve diğer gelirlerden mahrum bırakılmaktadır.

Sendikaların yüksek ücret talep etmeleri nedeni ile, iş verenler işlerini taşeron şirketlere yaptırma yoluna gitmektedirler. Böylece sendikasız ve kayıtsız işçi çalıştırma bir ölçüde teşvik edilmektedir. Kesin olmamakla birlikte Türkiye'de çalışanların %14 civarında bir kısmı taşeron işçi sınıfına girmektedir. Bunların da büyük bir kısmı sigortasız, ayrıca tamamına yakını sendikasızdır(Kalça. 1995, 46).

Türkiye'de ve diğer ülkelerde kayıtdışı ekonominin görüldüğü alanların biri de çocuk işçi çalıştırılmasıdır. Bunun sebebi, yine düşük ücretli işçi istihdam etmeye dayanmaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) araştırmalarına göre, Türkiye'de 12-19 yaşlarında 3.720 bin çocuğun ekonomik manada faal olduğu ve bunların, % 68'i tarım sektöründe, % 17'si küçük ölçekli sanayi sektöründe, % 15'i ise enformel sektörlerde istihdam edildiği ortaya çıkmıştır(TİSK, 1993, 273).

Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasının diğer bir sebebi de, özellikle merkezi denetimin bulunduğu alanlarda arz ve talebin dengede olmamasıdır. Suni olarak ortaya çıkan bu dengesizlik, tamamen arz ve talebe göre çalışan kayıtdışı ekonominin faaliyetleri ile kapatılmaya çalışılmasıdır.

Eğer bir ekonomide küçük işletmeler yoğun ve hatta hane içerisinde iktisadi faaliyet göstermek yaygın ise, bunların denetlenmesi güç olduğu için kayıtdışı ekonomi artış göstermektedir.

Bütün bu saydıklarımıza ilaveten, götürü usule tabi vergilendirme(Arıkan. 1994, 53), döviz büfeleri, İMKB'deki işlemlerin vergiye tabi olmaması, yasa dışı faaliyetler, düşük bedelli ithalat rejimi, şehre göç ve gecekondulaşma, değerini ifade etmeyen gayri menkul beyannameleri, işletme esasına göre defter tutma(Kalça, 1995, 47), vb. uygulamalar, ülkede vergi kaçakçılığına dolaysı ile kayıtdışı ekonomik faaliyetlere zemin hazırlamaktadır.

* Yasalara ters düşmesine rağmen, rüşvet vererek sağlanan ekonomik faaliyetler de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin diğer bir nedeni sayılabilir. Burada verilen rüşvetler indirekt yoldan kayıtdışı ekonomi olarak karşımıza çıkmaktadır.

C. Kayıtdışı Ekonomi'nin Etkileri

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin ülke ekonomisine etkisi konusunda iktisatçılar hem fikir değildirler; bir kısım iktisatçılar kayıtdışı ekonomik faaliyetleri ülke ekonomisi açısından sanıldığı gibi aksine faydalı etkilerinin de olduğunu savunurlarken, diğer bir kısmı ise, bu tür faaliyetlerin ülke ekonomisine yıkıcı etkide bulduklarını ileri sürmektedirler(Özsoylu. 1994, 14).

a. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri

Kayıtdışı olarak nitelenen ekonomik faaliyetlerin, bir çok yönden kayıtlı ekonomiye kıyasla iktisadi manada daha olumlu etkisinin bulunduğunu söylemek mümkündür(Kalça.1995, 51). Söz konusu bu faktörleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

Kayıtdışı iktisadi faaliyetler, diğer kayıtlı ekonomiye oranla daha ucuz maliyetle üretim yapabildikleri için, ülkenin iktisadi kaynaklarını daha etkin bir şekilde kullanma imkanına sahiptirler. Bu türden yapılan iktisadi faaliyetlerden, *tüketici rantı* ve sosyal kesinti ve vergi kaçakçılığı sebebi ile oluşan *üretici rantı* tek talepler oluşur ve ekonominin canlı kalmasını sağlar. Dolaysı ile bu tür çalışan bir ekonominin sosyal refahı arttırdığı da söylenebilmektedir.

Kayıtdışı ekonomi resmi ekonomiye kıyasla daha düşük maliyetli üretimde bulunduğu için, piyasada satışlarını düşük fiyatlarla yapabilme imkanına sahiptir. Bu nedenle, yurt içinde yaptığı bu düşük fiyatlı satışlarla bir taraftan ülkede refah artışına sebep olurken, diğer taraftan

yurt dışındaki pazarlarda da daha fazla rekabet edebilme imkanına sahiptirler. Tahmin edileceği gibi yurt dışında daha fazla rekabet edebilme imkanı ülkenin dış pazarlara açılmasına katkıda bulunacaktır. Bu ise daha fazla döviz geliri demektir.

Kayıtlı ekonominin özellikle işçi sendikalarının yüksek ücret talepleri nedeni ile istihdam edemedikleri artık emek arzını, kayıtdışı ekonomi düşük ücretle kısmen karşılayabilmektedir. Bu durum ise, çoğu ülkenin önemli iktisadi meselelerinden olan işsizlik problemine belli ölçüde çözüm bulunması anlamına gelmektedir.

Ayrıca kayıtdışı iktisadi faaliyetler elde ettikleri sermayeleri bankalarda ve sermaye piyasası araçlarında değerlendirdikleri için bu kaynaklar yine belli ölçüde kayıtlı ekonomik faaliyetlere de kaynak oluşturmaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler ayrıca ödedikleri dolaylı vergiler ve KİT ürünlerine ödedikleri bedeller dolayısı ile kamu ekonomisine de katkı sağlamaktadırlar.

İktisadi istikrar konusunda da kayıtdışı ekonominin olumlu etkileri olduğu söylenebilir: Ekonomik istikrar, öncelikle enflasyon oranının makul bir seviyede yani üretim ile talebin birbirleri ile uyumlu olmasına bağlıdır. Kayıtdışı ekonomide kamunun düzenleyici etkisi ve vergi yükü olmadığı için, tamamen arz ve talebe bağlı kalınmaktadır. Bu ise sonuçta, ülkedeki arz ve talebin dengelenmesine ve ucuza üretim yaptıkları için fiyat istikrarının sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin diğer önemli bir etkisi ise, gelir dağılımına olumlu katkısı nedeniyle sosyal adaletin belli ölçüde kurulmasına yardımcı olmasıdır. Öncelikle kayıtdışı ekonominin faaliyetleri sonucu üretimin ve buna bağlı olarak gelirin artması nedeni ile ülke çapında bölünecek pastayı büyüttüğü şüphe götürmez bir gerçektir. Ancak, büyüyen bu pastanın dağılımı konusunda etkisi ise, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin türüne bağlıdır. Bu çerçevede, eğer kayıtdışı ekonomi, alt gelir grubuna dahil olan kesime ikinci bir iş imkanı sağlıyorsa fakirlik düzeyinin belli oranda yukarı çekilmesine yardımcı olabilmektedir. Fakat, kayıtdışı ekonomik faaliyetlere katılanlar arasında elde edilen gelirin dağılımı incelendiğinde, aynı olumlu durumun söz konusu olmadığı görülmektedir(Özsoylu. 1994,17).

b. Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri

Yukarıda kayıtdışı ekonominin olumlu değerlendirilebilecek etkilerini ortaya koyduktan sonra şimdi de daha önemlisi olan olumsuz etkilerinin neler olduğuna ana hatlarıyla bakmakta fayda var:

Devletin en önemli gelir kaynağı olan vergi gelirleri kayıtdışı ekonomik faaliyetler nedeni ile toplanamamakta ve devlet asgari ölçüde yapması gereken harcamaları, içeriden ve dışarıdan borçlanarak yapmak mecburiyetinde kalmaktadır. Bu borçlanmanın doğurduğu faizler ise, ülke ekonomisini her geçen gün içinden çıkılmaz bir şekilde krizlere sokmaktadır. Ayrıca, bu borçların ve faizlerinin ödenebilmesi için yapılan zamlar ve emisyon enflasyonun daha da yükselmesine neden olmaktadır.

Devletin kontrolü dışında faaliyette bulunarak devletten vergi kaçırarak kayıtdışı ekonomi, düşük maliyetli üretim yaptığı için, iç piyasada vergi ödeyen kayıtlı ekonomiyle haksız şartlarda rekabet yaptığından dolayı, mevcut kayıtlı ekonominin ya piyasadan çekilmesine ya da onun da kayıtdışı ekonomiye kaymasına sebep olmaktadır. Dolaysıyla, devletin, kayıtdışı ekonomik faaliyetlere karşı yeterli ölçüde tedbir almaması her geçen gün bu tür faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

Aynı zamanda kayıtdışı ekonomi devlete karşı ekonomik bir başkaldırı (ekonomik anarşi) olarak ele alınabilir. Bu tür faaliyetler sonuçta, vatandaşın devlete olan saygınlığını, kanunlara karşı olan hassasiyetini ve ahlaki değerlere olan bağlılığını zedelemektedir.

Ayrıca, kayıtdışı ekonomik faaliyetler, devletin resmi istatistiklerinde yer almadığı için, devletin bu rakamlara dayanarak yapmış olduğu her türlü plan ve projelerin hedefinden sapmasına neden olmaktadır.

Bunlarla birlikte, ülkede bir kısım insanların gelirlerinden devlete vergi vermesine karşılık, diğer bir kısmının böyle bir yükümlülüğün altına girmemesi; bir taraftan insanlar arasında sosyal barışı zedelerken, diğer taraftan ödenen vergilerle devletin verdiği hizmetlerden ayırt edilmeksizin herkesin yararlanması (hatta işini bilen daha fazla yararlanması) ülke içersinde hem sosyal adaletin bozulmasına, hem de insanların vergi verme şevkini kırmaktadır.

Devletin bütün iktisadi faaliyetlerden vergi alamaması doğal olarak, vergi gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır. Söz konusu devletin, vergi gelirlerini arttırmak için vergiyi tabana yaymak yerine, mevcut vergi mükelleflerinden aldığı verilerin oranlarını arttırmaya

gitmesi, bir taraftan ülkede gelir dağılımının bozulmasına neden olurken, diğer taraftan mevcut mükelleflerin de kayıtdışı ekonomik faaliyetlere kaymasına neden olmaktadır. Bu politika ise, var olan iktisadi problemin daha da büyümesine sebep teşkil etmektedir.

Diğer bir etki ise, ekonominin dolarize olmasıdır. Daha çok ağır vergi yükünden kurtulmak için gelişen kayıtdışı ekonomi, yüksek oranlı ve devamlı artan bir enflasyon vergisine muhatap olduğundan, satın alma gücünü korumak için efektif yabancı paraya yönelir. Kayıtdışı işlemlere katılanların ve özellikle alt gelir gruplarının dolarize olama eğilimlerinin daha fazla olduğu gözlenmektedir. Bu ortamda serbest piyasa/resmi piyasa döviz fiyatları rekabeti görülmekte ve kur makası sorunu büyümektedir(Altuğ. 1994, 370).

Kayıtdışı ekonomi konusunda ele alınması gereken diğer bir konu, bu tür faaliyetlerin nedenleri ve ne şekilde ortaya çıktığıdır. Aşağıda bu konular irdelenecektir.

D. Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Metotları

Kayıtdışı ekonominin belirleyici özelliği adından da anlaşılacağı üzere devletin kayıtlarında yer almamasıdır. Dolaysı ile gerek kayıtdışı ekonomi hakkında, gerekse kayıtlı ekonomi hakkında tutarlı bir politika izleyebilmek için bunlarla ilgili tutarlı bilgilere ihtiyaç vardır. Ancak, devletin elindeki bilgilerle söz konusu bu gerçek bilgilere ulaşmak imkansız olduğu için, kayıtdışı ekonominin hacmi ve faaliyet alanları konusunda bazı tahmin yöntemleri kullanılmaktadır. Bunların bazıları aşağıda incelenecektir.

1. Direkt Yöntem: Bu yöntem uygulamanın vergi idaresince yapılıp yayılmamasına göre ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; gönüllü kişi ve kuruluşlarca yapılan anket yöntemi ve vergi inceleme sonuçlarına göre yapılan incelemedir. Gönüllü araştırma (Anket) yöntemine göre, belirli bir mükellef veya mükellef grupları seçilerek, anket teknikleri çerçevesinde vergi kaçakçılığının boyutları tahmin edilmeye çalışılır. Vergi inceleme sonuçlarına göre yapılan araştırmada ise, genel olarak vergi kaçağının hacmi ortaya konur.

2. İndirekt Yöntem: Burada ise, milli gelir ile ailelerin gelirleri ayrı ayrı incelenir ve ailelerin yapmış olduğu harcamalarla milli gelir arasında her hangi bir fark ortaya çıkarsa, bu farka dayanılarak vergilendirilmeyen kazancın boyutları tahmin edilmeye çalışılır.

3. *İşgücü ve Pazar Araştırmaları*: Bu yöntemle gerek ikinci iş olarak çalışanların ve gerekse tamamen kaçak çalışanların miktarı araştırılarak, bunların oluşturabileceği üretim miktarının bulunması hedeflenir.

4. *Parasalıcı Yaklaşım*: Bu metoda göre, değişimde kullanılan nakit veya kaydi para miktarı vergilendirilmeyen ekonominin hacmi hakkında bilgi vermektedir(Derdiyok. 1993, 55).

5. *Karma Yaklaşım*: Bu yolla, vergilenmeyen ekonominin gelişmesine yol açan pek çok etkenler dikkate alınarak, bu tür aktivitelerin etkileri üzerinde durulmaktadır.

2. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİ

Türkiye ekonomisi için kayıtdışı ekonomi, son bir kaç yıla gelinceye kadar üzerinde yeterince durulmayan önemli bir konudur. Kayıtdışı ekonominin Türkiye'de konuşulmaya başladığı yıl 1985 yılıdır. Ancak 1994 yılına gelinceye kadar üzerinde durulup tartışılmamış ve gerekli araştırmalar yapılamamıştır. Ne zaman ki devletin vergi gelirleri ciddi bir şekilde harcamalarını karşılayamaz hale geldi ve ülke ekonomisi "5 Nisan Kararları"na ihtiyaç duydu o zamandan itibaren bu konu üzerinde az da olsa değişik çalışmalar yapılamaya başlanmıştır.

Türkiye'nin son yıllarda içine düştüğü iktisadi krizlerde kamu açıklarının önemi dikkate alındığında, kayıtdışı ekonominin önlenmesi; ülke ekonomisinin düze çıkması açısından ne derece gerekli olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Bu amaç doğrultusunda, aşağıda Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin nedenleri, boyutları ve çözüm önerileri tartışmaya sunulacaktır.

A. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin gelişmesi bir çok değişik faktörlere dayanmaktadır; bunların bir kısmı tamamen insanların ekonomik, siyasi ve sosyal ahlakı ve bilinci ile bağlı olmasına rağmen, bir kısmı da ülkenin siyasi ve iktisadi yapılanması ile alakalıdır. Bu etkenleri şöyle sıralayabiliriz:

* İlk neden, Türkiye'de bir çok kişinin büyüyen ekonomiye orantılı olarak artan geliri başkaları ile paylaşabilecek bir şekilde *sosyo-ekonomik ahlaka* sahip olmaması yatmaktadır. Bu çerçevede, ülkemizde son yıllarda rant kollama faaliyetlerinin artması(Aktan.1994, 16-17) ve İnsanların devlete aktaracakları gelirlerinin bir parçasını tamamen kaybedilmiş bir servet olarak değerlendirmeleri, Türkiye'de kayıtdışı

ekonominin önemli nedenlerindedir. Çünkü ferler kamuya aktarılan bu payın her hangi bir şekilde kendilerine hizmet olarak geri döneceği bilincinden yoksundurlar.

* Türkiye'de bir anlamda son yılların en önemli siyasi meselesi olarak da görülen siyasetin kirlenmesi, bir ölçüde kayıtdışı ekonominin beslenmesine neden olmaktadır. Çünkü, siyasi kadroların bir bölümünün bu girişimci kesim ile teşriki mesaide bulunması veya bu kişilerden şahsi çıkar sağlaması, Türkiye'de sağlıklı bir vergi yasası çıkarılmasının önemli bir engelidir(Altuğ,1994, 286).

* Diğer bir neden ise, Türkiye'de hemen hemen sadece vergi tahsilatını kolaylaştırmak için çıkarılan "*Amme Alacakları Tahsili Usulü Kanunu*"nun hiç bir zaman ciddi bir şekilde işletilerek, tahakkuk etmiş vergi alacaklarının takibi yoluna gidilmemiştir. Hatta sık sık çıkarılan vergi affı yasaları ile devlet, vergi vermemeyi adeta teşvik eder duruma gelmiştir. Dolaysı ile devletin vergi toplamadaki bu esnekliği kayıtdışı ekonominin gelişmesine cesaret vermektedir.

* Başka bir sebep ise, Türkiye'de maliyenin yeterli derecede teknik donanıma sahip olmaması, vergi idaresi elemanlarının bir kısmının yeterli düzeyde mesleki bilgi ve beceriden yoksun olması, hatta yeterli birikime ve samimiyete sahip olan elemanların ise, yaptırım gücünün olmaması, belli bir noktadan sonra onların gücünü aşan *olayların* ortaya çıkması iyi niyetli çalışanların ideallerini kırmaktadır.

* Ayrıca devletin memuruna uyguladığı ücret politikası, çalışanların azmini köreltmekte, hatta -gerçekte sebep olmaması gerekirken- bazı kişilerin söz konusu politikayı öne sürerek "*rüşvet*" alma yoluna gittikleri de görülmektedir. Sonuçta devlet, memurunu hem ücret açısından, hem de görev başında karşılaştığı olumsuz durumlar karşısında gözetmek mecburiyetindedir.

* Son yıllarda Türkiye'de görülen "*işini bilmek*" anlayışı, aslında gelinen nokta açısından hiç de övünülecek bir merhale olmasa gerek. Çünkü, bugün Türkiye'de vergi ödemekten ziyade ödememek, kanunlara uymaktan ziyade uymamak, dürüst çalışıp kendine ve çevrene yararlı olmaktan ziyade çevreyi gözetmeden, kısa yoldan köşeyi dönmek övünülecek hasletler haline gelmiştir. Sosyal açıdan son derece tehlikeli olan bu çözüme, aslında milletin devletine olan saygı ve güveninin yitirmesine de neden olmaktadır. Dolaysı ile, bu gibi gelişmelere karşı devletin yeni bir eğitim ve kültür politikası izlemesi gerekmektedir. Yoksa

sadece yukarıda sayılan kurumsal düzenlemeler, tek başına fazla bir anlam ifade etmeyecektir.

* Ülkede gelir dağılımının ciddi manada bozuk olması ve yıllardır çözülememesi(Ensari. 1997, 17) nedeni ile düşük gelir grubuna dahil geniş bir kesim, ikinci bir iş edinmek ihtiyacı hissetmektedir. Edinilen söz konusu bu ek işler ise, çoğunlukla kayıtdışı faaliyetlerden oluşmaktadır.

* Türkiye'de kayıtdışı ekonominin önemli bir nedenini de *götürü usulde vergileme* sistemidir. Toplam mükelleflerin yaklaşık üçte biri götürü usulde vergi ödediği halde, bu kesimin ödediği vergi yekünü, 1993 yılında toplam vergi gelirlerinin (106.6 trilyon/962milyar TL) binde 9 tekabül etmiştir(Şeker 1995, 78).

* Türkiye'de yolsuzlukla haksız kazanç elde edenlerin sayıları her geçen gün arttığı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, yolsuzluğun olmadığı her hangi bir ülke veya faaliyet alanı bulmak oldukça zordur. Hatta yolsuzlukla yapılan işlerin sayısı ve hacmi ciddi bir şekilde büyümektedir. Türkiye'de sıkça görülen yolsuzlukların bazılarını şu şekil sıralayabiliriz:

**Görevi Kötüye Kullanma;* Bu tür yolsuzluklar belki en yaygın olanıdır. Çünkü her hangi bir devlet dairesinde küçük veya büyük bir görevi olan çoğu kişiler bu görevlerini ifa ederlerken zaman zaman, kendi, eş dost ve yakınlarının menfaatlerini gözeterek faaliyetlerde bulunabilmektedirler.

**Kredi ve Teşvik Yolsuzlukları;* Özellikle kamu bankalarının vermiş olduğu kredilerde karşılaşılan bir durumdur. Alınan kredilerin esas amacının dışında kullanılmaktadır. Bu nedenle, devletin öncelik tanıdığı bazı bölgeler ve iş alanları için verdiği teşviklerin de tam manası ile amacına hizmet ettiği söylenemez. Bu doğrultuda, Türkiye'de verilen teşviklerin %40'ının amacının dışında kullanıldığı yapılan incelemeler sonucu ortaya çıkmıştır(Dinçkol. 1997,8).

**Dış Ticaret Yolsuzlukları;* Dış ticarete yolsuzluk hem ithalatta hem de ihracatta görülebilmektedir. İhracat yolsuzlukları ihracatı teşvik için verilen "Vergi İadesi", "Kurumlar Vergisi İstisnası"ndan yararlanmak ve kotalarda artış sağlamak için yapılan ihracatı, gerçeğinden daha fazla göstermek şeklinde görülmektedir. İthalatta ise, teşviklerden yararlanarak ithal edilen malları ya da makine-techizatı olduğundan yüksek bedellerle tanzim edilmiş faturalarla ithal ederek, mamul maliyetlerini yükseltme,

böylece devletten vergi, hissedarlardan da kar payı gizlenmesi yoluna gidilmektedir(Altuğ. 1994,159).

B. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin ne kadar olduğunu tam olarak bilmek mümkün değildir. Bu konuda değişik zamanlarda değişik kişi ve kurumlar tarafından farklı metotlarla tahmin çalışmaları yapılmış ve birbirinden farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan İSO’nun 1997 yılı başında yapmış olduğu bir çalışmanın sonuçları çok çarpıcı rakamlar ortaya koymuştur: Buna göre; Türkiye’nin kayıtdışı faaliyetleri minimum seviyeye çekebildiği takdirde, toplanan vergiler toplamının %80’den fazlasını veya konsolide bütçe gelirlerinin tümüne yakın bir miktar kadar ek vergi toplayabileceği görülmüştür. Bu miktar ise, GSMH’nin % 13,5 ile 14’üne eş değerdir. Yine bu çalışmaya göre, Türkiye’nin mevcut şartlarda GSMH’nin %17’si kadar vergi toplayabildiği, ancak, gerekli düzenlemeler yapılması durumunda bu oranın % 30’lara çıkacağı tahmin edilmiştir(Kavi. 1997, 13)

Türkiye’nin vergi sisteminde esas olan metot, mükellefin zamanında ve doğru beyanda bulunmasına dayalıdır. Mükellef bu beyana göre vergi verir ve bu beyandan her haliyle sorumlu tutulur. Vergi daireleri de peyder pey veya her hangi bir durum gereği ihtiyaç duyduklarında vergi denetimi yapma yetkisine sahiptirler. Türkiye’de yapılan vergi denetimi ile ilgili pek fazla yayım ve rapor bulmak mümkün değildir. Ancak, en son 1992 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1992" yayınında bulunan bir takım vergi incelemeleri sonuçlarından yola çıkarak bir dizi tahminlerde bulunulmuştur. Bu tahminler aşağıda değerlendirilecektir. 1984-1991 yılları arasında defter ve belgeleri incelemeye alınan 528.889 vergi mükellefinin hesaplarında bulunan vergi - matrah farkı %53 olarak belirlenmiştir. Yapılan incelemelerde 1984 yılında %120 olan kayıtdışı faaliyetler, 1985 yılında %98’e inmiş, 1987’de % 26’ya kadar düşmüş, 1990’da %63 ve 1991’de de %51 olarak hesaplanmıştır(Maliye ve Gümrük Bakanlığı. 1992, 105).

Tablo:1 Vergiden Kaçırılan Gelir ve Vergi Kaçağı (milyar TL)

Yıllar	İncelenen Oranı	Vergilenmeyen Gelirin Vergilene	Vergi Dışı Bırakılan Toplam Gelir	Vergilenmeyen Gelirin GSMH’ya Oranı (%)	Ortalama Vergi	Ortalama Vergiye Göre Toplam	Vergi Kaçağının Vergi	Vergi Kaçağının GSMH’
--------	-----------------	---------------------------------	-----------------------------------	---	----------------	------------------------------	-----------------------	-----------------------

		n Gelire Oranı (%)			Oranı(%)	Vergi Kaçağı	Gelirleri ne Oranı	ya Oranı(%)
1984	1.67	120.0	8802.4	48.33	12.9	1135.5	47.84	6.2
1985	3.28	98.3	8972.6	32.56	13.8	1238.2	32.33	4.45
1986	3.15	129.4	47565.0	121.07	15.2	7229.9	21.0	18.36
1987	3.78	25.9	20211.6	34.66	15.5	3134.5	34.62	5.35
1988	2.77	21.86	34418.8	34.13	14.1	48.63	34.17	4.83
1989	2.46	45.0	78617.9	46.94	15.0	11800.5	46.18	6.92
1990	5.52	62.76	115461.2	40.77	18.8	18733.2	41.26	6.52
1 1991	3.72	49.98	184827.9	40.40	17.1	31621.0	40.15	6.85

Kaynak: Derdiyok, Mayıs 1993; s.60

Bu incelemeye göre düzenlenen Tablo 1'e göre, elde edinilen gelirden beyan edilmeyen yani kayıtdışı bırakılan bölüm oldukça yüksektir. 1984-1991 yılları ortalaması olarak, her yıl vergilendirilmeyen (beyan edilmeyen) gelirin, GSYİH'ya oranı bu dönem içerisinde % 49.85'tir. Aynı şekilde, bu dönem dahilinde vergilenmeyen gelirin vergilenen gelire ortalama oranı da %69.14'tür.

Bu oranda bir gelir miktarın, 1984 yılında 8.802,4 milyar lira veya GSYİH'nın % 48,33'ü oranında olduğu tahmin edilmiştir. Bu rakamlar, 1991 yılında sırasıyla 184.827,9 milyar lira veya GSYİH'nın %40'ı düzeyindedir(Arıkan. 1994, 55).

Toplam vergi kaçağı 1984 yılında 1.135,5 milyar lira, 1991 yılında 31621.0 milyar liradır. Gerçekleşen vergi kaçağı toplanan toplam vergi gelirleri ile kıyaslandığında; 1984-1991 yılları arasında ortalama yılda vergi gelirlerinin %49.69'u oranında bir vergi hacmi devlet hazinesinin dışında kalmıştır. Söz konusu vergi kaçağının GSYİH'ya oranı ise, yıllık ortalama %7.43'dür.

1992 yılı itibari ile, kayıtdışı ekonominin boyutları 1 katrilyon TL'yi aştığı tahmin edilmektedir. Bu hacimdeki bir rakamın GSMH'ya

oranı %35 dolayında ve gerçekleşen vergi kaçağı miktarının da 200 trilyon TL olduğu düşünülmektedir(Arıkan. 1994, 55).

Türkiye'de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı alanlar; işçilik, tarım ve ticari ve sınai faaliyetler olarak sıralanabilir.

Tablo 2: Kayıtdışı Faaliyetlerin Yoğun Olduğu Alanlarda Kayıtdışı Ekonominin Hacmi(Trilyon TL)

	1992	1993	1994	1995	1996
Kayıtdışı işçilikle yapılan Üretim	431	743	1241	2.516	5.059
Kayıtdışı Tarımsal Üretim	162	266	573	1.136	1.987
Kayıtdışı ticari ve sınai faaliyetler	102	183	316	637	1.097
TOPLAM	695	1.192	2.130	4.289	8.143

Kaynak: ALTUÇ, 1997, 609

Türkiye'de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı alanların başında istihdam kesimi gelmektedir. Bir kısım işçilerin tamamen sigortasız istihdam edilmesi, bir kısmının da düşük ücret bodroları gösterilmesi, hatta düşük ücretli işçi çalıştırabilmek için çocukların tamamen kayıtsız bir şekilde istihdam edilmesi, ülkede çok büyük rakamlarla kayıtdışı ekonomiyi beslemektedir. Bu çerçevede 1996 yılında kayıtdışı işçilikle yapılan üretim, 5.059 trilyon TL olarak hesaplanmıştır.

Tarımsal üretim, ülkede kayıtdışı çalışan diğer önemli bir kesim karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda yapılan üretimin %90'lara varan bir oranda kayıtdışında olması, ülkede kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin önemli bir kesimini oluşturmaktadır. 1996 yılında tarım alanında kayıtdışı yapılan üretimin toplam hacmi yaklaşık 2 katrilyon civarında olduğu hesaplanmıştır.

Diğer bir alan olan sınai ve ticaret alanında da önemli ölçüde kayıtdışı üretime rastlanmaktadır. Ancak bu kesim için hesaplanan kayıtdışı ekonominin nispeten düşük çıkmasının (1996 1.097 katrilyon) önemli bir nedeni, söz konusu kesimde faaliyet gösteren firmaların bir çoğunun direkt vergi kaçırmak yerine, devletin kendilerine tanıdığı bazı

"istisna ve muafiyetler"den yararlanarak daha düşük miktarda vergi verme yolunu tercih ettikleri tahmin edilmektedir.

C. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerin Önlenmesine İlişkin Politikalar

Bugün Türkiye ekonomisinin içine düştüğü en önemli politikaların başında hiç kuşkusuz, devletin gelirleri ile giderleri arasındaki büyük oranlara ulaşan dengesizlik yatmaktadır: Hazinesinin yapmış olduğu giderlerini, topladığı vergilerle karşılayamaması (Tablo 3) ve buna bağlı olarak, iç ve dış borçlanmaya gitmesi, ülkeyi içinden çıkılması güç bir borç krizine sürüklemektedir.

Tablo 3'de Türkiye'nin 1995 ve 1996 yıllarındaki gelir ve giderleri yer almakta ve bunlarla ilgili oranlar bulunmaktadır. Bu rakamlar, dikkate alındığında gerçekten Türkiye'nin özellikle son yıllarda gelir ve giderleri arasındaki büyük uçurum göze çarpmaktadır. Ayrıca Önemli diğer bir husus; Tablo 2'de yer alan vergi kaçığının GSMH'ya oranı ile Tablo 3'de yer alan, Konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı, yıllar itibari ile birebir olmasa da birbirleri ile yakın değerler ifade etmektedirler. Buradan şu sonuca ulaşmak mümkün; mevcut bütçe açıkları ve bunların doğurduğu iktisadi krizlerin çözümü kayıtdışı ekonominin önlenmesiyle çözülebilecektir. Türkiye için 1984-1991 yılları ortalama değeri dikkate alındığında, vergi inceleme sonuçlarına göre, (Tablo 1) vergilenmeyen gelir, vergilenen gelirin yaklaşık % 69'u oranında olduğu görülmektedir. Yukarıda görüldüğü gibi bu konuda çok değişik rakamlar bulunmaktadır. Burada önemli olan konu, Türkiye'deki Kayıtdışı ekonominin ne denli yüksek olduğunun anlaşılmasıdır. Ayrıca şunu da ilave etmekte fayda var, kayıtdışı ekonominin boyutları gün geçtikçe büyümektedir. Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin boyutlarının artmasının tabii ki bir çok sebepleri bulunmaktadır. Ancak, bütün bu sebeplerin en önemlisi, Türkiye'de söz konusu bu iktisadi sorunu çözecek ciddi bir siyasi iradenin olmaması yatmaktadır.

Bilindiği gibi kayıtdışı ekonominin boyutları arttıkça kayıtlı ekonominin hacmi küçülmektedir. Kayıtdışı ekonominin boyutlarının artması, kolaylıkla ekonomik rejimlerin sonunu getirebilmektedir. Çünkü bu ekonominin büyümesi bir anlamda kötü sonun başlangıcı olabilmektedir (Arıkan, 1994, 59).

Tablo 3 1995-1996 Türkiye'nin Konsolide Bütçe Dengesi (Milyar TL)

BÜTÇE DENGESİ	1995	1996	GSMH'ya	
			Oranı (%) 1995	Oranı (%) 1996
GELİRLE	1.409.250	2.738.148	17.9	18.1
Genel Bütçe	1387.760	2.693.955	17.7	17.8
Katma Bütçe	192.380	405.598	2.4	2.7
Hazine Yardımı	-170.890	-361.405	2.2	2.4
GİDERLER	1.724.194	3.955.888	22.0	26.2
Genel Bütçe	1.704.845	3.910.872	21.7	25.9
Katma Bütçe	199.074	415.018	2.5	2.7
Hazine yardımı	-174.725	370.002	2.3	2.4
BÜTÇE AÇIĞI	-314.944	-1217.740	4.0	8.1

Kaynak: TOBB. 1997, 61

Söz konusu kayıtdışı ekonominin boyutlarını aşağıya çekebilmek için mevcut şartlarda kısa ve uzun vadeli olmak üzere uygulanabilecek bir takım politikalar bulunmaktadır: Ancak bu politikaları esasta iki gruba ayırmak mümkün: Bunlardan birincisi, vergi vermenin kolaylaştırıcı ve teşvik edici bir duruma getirilmesidir. İkincisi ise, vergi vermemeyi caydırıcı, denetim ve cezalandırıcı politikaların yürürlüğe konmasıdır.

a. Vergi Ödemeyi Özendirici Önlemler

Vergi vermeyi teşvik edici politikalar, ülkede verginin tabana yayılması ve toplum nazarında kabul görmesi açısından son derece önemlidir. Bu tür politikalara yer vermeden caydırıcı önlemlere başvurmak fazla başarılı olabilecek bir tutum değildir. Bu tür tedbirleri şu şekil sıralayabiliriz:

Türkiye'de ve Dünyanın bir çok yerinde uygulanan yüksek vergi oranları mükellefleri daha fazla vergi kaçırmaya itmektedir. Dolaysı ile, vergi gelirlerini artırmak yerine vergi oranlarını indirerek hem üretimin

arttırmasına sebep olmak, hem de vergiyi tabana yaymak suretiyle kurulacak daha adaletli bir vergi sistemi, ülkenin vergi gelirlerini daha da arttıracaktır.

* Vatandaşlar arasında gelir düzeyi ayırımı gözetmeden alınan dolaylı vergilerdeki adetsizliğin giderilmesi gerekmektedir. Çünkü, 1996 yılında dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı % 60'lara yükselmiştir(Sönmez.1997, 10).

Kayıtdışı ekonomi yönünden, gelir ve kurumlar vergisi itibari ile göze çarpan ilk özellik, elde edilen gelirlerin bu vergiler itibariyle ya hiç vergilenmemesi ya da eksik vergilenmesidir. Bu durum çeşitli nedenlerden kaynaklanmakla beraber dikkat çeken başlıca üç husus vardır:

Bunlardan ilki, istisna ve muafiyetler dolaysı ile gelir ya da kurumlar vergisinin kısmen ya da tamamen alınamaması, ikincisi ise, bir gelir doğmasına rağmen, o gelirin verginin konusuna girmemesi nedeni ile vergilendirilmemesidir. Üçüncü neden de, beyan edilmesi gereken kazanç ya da iradın kısmen veya tamamen gizlenmesidir(TOBB. 1995,. 274).

Gelir ve Kurumlar Vergisi yönünden mevzuatı incelediğimizde, kayıtdışı ekonomiyi önlemek -en aza indirmek- yönünden alınabilecek ilk önlemler ve yasal düzenlemeler, istisna ve muafiyetlerin önemli bir kısmını yürürlükten kaldırmak, daha önce vergilendirilmeyen konuları bu vergilerin kapsamına almak, son olarak da, Vergi Usul Kanununda yapılabilecek bazı düzenlemelerle vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek için bir dizi düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ancak, bunlarla birlikte iyi niyetli mükellefleri de vergi kaçırmaya iten mevcut sistemin aksaklıklarının da düzeltilmesine dikkat edilmelidir.

* Ülkede vergilerin sayısı azaltılmalı ve vergi mevzuatı sadeleştirilmelidir. Bu bağlamda hala "pul vergisi" gibi önemi kalmayan bir kısım vergilerin mevzuattan çıkarılması gerekmektedir.

Vergi Usul Kanunu (VUK) ekonomik faaliyetlerde bulunanların, kayıtlarını nasıl izleyeceklerine ilişkin hükümleri içeren en kapsamlı kanundur. Bu nedenle mevcut hükümleri ile zaten kayıtdışılığı önlemeye yönelik bir çok unsurunda barındırmaktadır. Bu yapısı ile, Kayıtdışı ekonominin kayda alınması gerektiği yönündeki tartışmaların çoğunda, VUK'un mevcut hükümlerine yöneltilen eleştirilerin önemli bir yer tutmadığı, ancak eksikleri üzerinde durulduğu ve mevcut hükümlerin işletilmemiş olmasından şikayetçi olduğu görülmektedir(TOBB. 1995, 278).

VUK'nda yapılması gereken düzenlemelere üç ayrı yönden yaklaşılması, kayıtdışı ekonomiyi önlemek yönünden büyük önem taşımaktadır:

1. Kanunda yer alıp da, vergi idaresinin ya da vergi yapısının nedeni ile işletilemez hale gelen hükümlere işlerlik kazandırılması,
2. Günün ekonomik, teknik ve ticari yapısına uyum sağlamada gerekli olan yeni düzenlemelerin kanuna dahil edilmesi,
3. Doğrudan kayıtdışılığa neden olmamakla birlikte, vergi idaresi ile mükellefler arasında uyumsuzluklara meydan veren hükümlere açıklık getirilmesidir.

Diğer önemli bir tedbir ise, kamunun topladığı vergileri harcama politikasının toplum tarafından benimsenmesidir. Bu çerçevede, kamu yaptığı bütün harcamalarda şeffaf davranmalı ve yapılan her türlü harcama kaleminde hiç bir şüphe bulunmamalıdır. Yani halk verdiği vergilerin doğru yerlere harcandığını gördüğü oranda, vergi verme konusunda çok daha istekli davranacaktır.

* Bütün bu düzenlemelerle birlikte her konuda olduğu gibi bu konuda da alınması gereken önlemlerin başında, insan faktörüne yapılacak yatırımlar yatmaktadır. Bize göre, her ne kadar kanun ve kurumlar ihtiyaca cevap verirse versin, sonuçta bunları uygulayan insan olduğu için, insanların eğitimi ve kültür yapısı büyük önem taşımaktadır. Çünkü yasalar ancak vicdanlı ve dürüst insanlar için mevcuttur. Dürüst olmayan ve toplumuna ait sorumluluk hissetmeyen kişiler açısından yasaları çiğnemek, öyle ya da böyle fazla bir şey ifade etmemektedir.

b. Vergi Ödememeyi Caydırıcı Tedbirler

Yukarıda konu edilen vergi vermeyi özendirici tedbirlerle toplumda vergi verme yaygınlaştırıldıktan sonra hala vergi vermede isteksiz davrananların bulunması durumunda caydırıcı tedbirlere başvurulmalıdır. Bunları da şu şekil sıralayabiliriz:

Kayıtdışı ekonominin kontrol altına alınabilmesi için etkin bir vergi inceleme ve denetim mekanizması kurulmalıdır. Mevcut sistemde yapılan vergi denetimleri sonucunda 1992 yılında toplam 13.000 personelle yaklaşık 60.000 denetim yapılmış ve bunun sonucunda 22 milyarlık ceza kesilmiştir. Yapılan hesap incelemelerinde ise, ele denetlenen matrah 22 trilyon, bulunan fark da, 13 trilyondur(Şimşek. 1994,33) Ancak bu yapılan denetimlerin yeterli ve etkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü toplumda suistimallerin olduğu sıkça

görülmektedir. Bunun için; vergi idaresinin personel sayısı ve bu personellerin kalitesi ile ekonomik durumları düzeltilmelidir. Ayrıca, vergi idarelerinde teknolojik imkanlardan en üst seviyede yararlanılması zorunluluğu da vardır.

* Diğer taraftan muhasebecilere yaptıkları işlerle ilgili olarak yetki ve sorumluluk yüklenmelidir. Çünkü daha fazla müşteri çekebilmek için birbirleriyle rakebet eden muhasebeciler, verginin hakkıyla toplanması hususunda yeterli derecede özen gösterememektedirler.

* Veri toplamada daha sağlıklı bir yapıya kavuşabilmek için alınması gereken diğer bir önlem, vergi dairelerinin kendi arasında ve vergiyle ilgili diğer kurumları arasında yeterli derecede koordinasyonun kurulması kaçınılmazdır. Özellikle, tapu, nüfus ve güvenlik birimleri arasında söz konusu işbirliği sağlanarak mükellefler daha yakından kontrol edilebilir hale gelmelidir. Bilhassa, bankacılık sektörü ile gelirler idaresi arasında kurulacak bir ilişki ekonomideki kayıtdışı faaliyetlerin daha yakından takip edilmesinde yardımcı olacaktır. Diğer taraftan yeni vergi yasasıyla uygulanmaya başlayan tek vergi numarası sistemi hakkıyla işletilebildiği takdirde bu konuda ayrı bir kolaylık sağlayacaktır.

Bütün bu yapısal ve daha adaletli bir vergi sistemiyle beraber vergi cezalarının caydırıcılığı da sağlanmalıdır. Sık sık çıkarılan vergi affi yasaları ile vergi kaçırarak bir anlamda mükafatlandırılırken, vergi verenler cezalandırılmaktadır. Dolaysı ile, hakkıyla vergi verenlerin de vergi kaçırmaya itildiği görülmektedir(Özyürek. 1997, 17).

Sonuç

Kayıtdışı iktisadi faaliyetlerin denetim altına alınmak ve dolaysı ile kamunun gelirlerini arttırmak için, gerek devletin, gerekse vatandaşların üzerine düşen bir çok vazife bulunmaktadır. Devletin vazifeleri; adil ve işler bir vergi yasası çıkarmak ve topladığı vergileri toplumun yararına ve verimli alanlarda kullanmaktır. Ancak, bu şekil bir yapılanma ile devlet halkından daha açık bir yüzle vergi toplayabilir ve vergi kaçıranların da üzerine haklılıkla gidebilir. Bu gibi bir davranış içersine giren devlete de vatandaş gereken desteği verecektir. Vatandaşlara düşen görev ise, devletin uygun gördüğü ve yasalarla düzenlediği vergiyi ödemektir. Ayrıca, vatandaşlar demokratik bir ülke olmanın gereği verdiği verginin nerelerde, nasıl ve ne amaçla kullanıldığını da bilmek ve yerine göre demokratik yollarla denetlemek hakkına sahiptir. Ve bu hakkını da kullanmalıdır.

Ancak, bütün bunlar uygulanmadığı vakit bugün ülkenin içine düştüğü durumdan kurtulmak mümkün değildir. Kayıtdışı ekonominin bir ülkede büyümesi, iktisadi olarak, devletin gelirden mahrum kalmasına ve buna bağlı olarak asli vazifelerini yerine getirememesine, iç ve dış borç yüküyle karşılaşmasına, faiz kısı kacına girmesine, kronik enflasyonun oluşmasına, ekonomik anarşizmin doğmasına neden olmaktadır. Sayılan bu iktisadi etkilerin uzun dönem yansımaları ise, siyasi alanda görülebilmektedir: Siyasi olarak ise; devlete olan güvenin sarsılması, anarşi, rejim arayışı hatta bölünme istekleri bile gündeme gelebilmektedir. Son yıllarda eski Doğu Bloku'nda görülen siyasal çekişmelerin ve parçalanmaların altında büyük ölçüde benzeri iktisadi bunalımlar yatmaktadır.

Bu denli olumsuz etkileri olan bir iktisadi olayın üzerine gitmemek ve gereken önlemleri almamak son derece tehlikeli bir olaydır. Bu nedenlerle, bir an önce toplum ve siyasi idare olarak herkes üzerine düşeni yapmak yükümlülüğünü kendisinde görmelidir.

ÖZET

Kayıtdışı ekonomi, son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde sıkça rastlanan ve yaşanan ekonomik sıkıntılarının önemli bir sebebi olarak kabul edilen, devletin kontrolü dışındaki her türlü iktisadi faaliyetin genel adıdır. Bu tür ekonomik aktivitelerin ekonomik yapı içinde bir dizi olumlu kabul edilebilecek etkileri olmasına rağmen, esasta, ekonomik işleyişi hem özel sektör hem de kamu sektörü açısından tahrip etmektedir.

Türkiye ekonomisinde de önemli bir yeri olan kayıtdışı iktisadi faaliyetlerin, ülke ekonomisinin son yıllarda içine düştüğü kamu açıklarında etkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle, söz konusu krizlerin çözümü için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi önlemek için alınması gereken tedbirlerin başında ülkenin vergi mevzuatının yeniden düzenlenmesi gelmektedir. Böylelikle vergi vermek cazip hale getirilmeye çalışılmalıdır. Ayrıca vergi vermemeye karşı uygulanan cezaların caydırıcı olmadığı ve "vergi affı" politikalarının amacına hizmet etmediği, aksine vergi verenleri cezalandırıcı bir sonuç doğurduğu görülmektedir.

Ülkede verginin tabana yayılması açısından alınması gereken önlemler ise, öncelikle, vergi oranlarının düşürülmesini gerektirmektedir. Öte yandan kamu harcama politikalarında her türlü kayırmalardan ve yanlışlıklardan uzak durmak zorundadır. Çünkü, fertler ödedikleri

vergilerin rasyonel bir şekilde değerlendirildiğini gördüğü müddetçe vergi verme konusunda daha istekli davranacaklardır.

ABSTRACT

Unregistered economy is the general name of all the economic activities outside the control of the government, which is the one of the most important reason for current economic problems frequently faced properly developing countries in recent years. Although such kind of economic activities have a number of positive effects in the economic structure, they actually damage economic process both for private and public sector.

It has been clearly seen that unregistered economic activities which have an significant place in Turkish economy, are one of the main reason for the current public deficit problems of this country. Therefore, it is necessary to take the required measures for solution this kind of crisis as soon as possible.

The re-regulation of the tax code in Türkiye is one of the most important measures that should be taken for the purpose of preventing unregistered economy. Within this context, it should be made attractive to pay taxes. In addition, it seems that the penalties that are imposed in care of not paying tax are not deterrent and tax amnesty policies don't serve their aims, in contrast, puishes tax payers.

The measure for spreading taxes to all parts of population are first to reduce tax rates, second it is necessary for government not to give any privileges to any group or person. Because, individuals behave more eager to pay taxes if they see that the government use their taxes rationally.

REFERANSLAR

- AKTAN, C.Can. 1994, "Rant Savaşları", *Forum*, TOBB; Ekim
- ALTUĞ, Osman; 1994. *Kayıtdışı Ekonomi*, Cem Ofset, İstanbul.
- ALTUĞ, Osman; 1997. "Kayıtdışı Ekonomi, Vergi, Faiz ve Yozlaşma", *Yeni Türkiye*, 13
- ARIKAN, Zeynep; 1994, "Kayıtdışı (Vergilenmeyen) Ekonomi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Ekim
- AYDEMİR, Şinasi. 1995, *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul.

DERDİYOK, Türkmen; 1993, " Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", *Türkiye İktisat*. Mayıs

DİNÇKOL, Ali. 1997, "Teşvikte Yüzde 40 Fire", *Forum*, TOBB; Haziran

DURA, Cihan. 1997, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türkiye Ekonomisindeki Yeri", *Maliye Dergisi*, Maliye Bakanlığı, Ocak-Nisan

ENSARİ, Sıddık. 1997," Son 20 Yılda Gelir Dağılımı", *Forum*, TOBB; Nisan

KALÇA, Adem; 1995, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Durumu" *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. Nisan

KAVİ, Hüsamettin. 1997, "Vergi Artışı İçin Oranlar Düşürülmeli", *Forum*, Ağustos

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI, Gelirler Müdürlüğü. 1992, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1992

ÖZSOYLU, A. Fazıl. 1994, "Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor", *Forum*, Şubat, TOBB,

ÖZYÜREK, Mustafa. 1997, "Vergi Reformu İçin Önlemler", *Forum*, Ağustos, TOBB

SÖNMEZ, Mustafa.1997, "Adil Bir Vergi-Harcama Düzeni için Sivil Denetim", *Forum*; Ağustos, TOBB

ŞEKER, Sakıp. 1995, "Kayıtdışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri", *Yaklaşım*, Ocak

ŞENGÜL, Selami. 1997, "Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi", İmaj, Ankara

ŞİMŞEK, V.Arif. 1994, "Kayıtdışı Ekonominin Vergilendirilmesi", *Vergi Dünyası*. Haziran

TİSK, 1993, "AT Ülkelerinde İşsizliğin Azaltılması Konusundaki Yeni Yaklaşımlar", *İşveren* ,Cilt xxxıı, Sayı 3.

TOBB; 1995, "TOBB'nin Kayıtdışı Ekonominin Vergilendirilmesi Raporu" *Yeni Türkiye*. Eylül-Ekim

TOBB. 1997 "Ekonomik Rapor'96", Ankara