

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİ: 2000-2017 YILLARI ARASINDAKİ
GELİŞİMİ VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Cemal Seral KESTEK

İstanbul, 2019

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİ: 2000-2017 YILLARI ARASINDAKİ
GELİŞİMİ VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Cemal Seral KESTEK

Danışman: DR. ÖĞRETİM ÜYESİ SUAT YAVUZ

İstanbul, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

İKTİSAT Anabilim Dalı İKTİSAT TEORİSİ Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS
öğrencisi CEMAL SERAL KESTEK'nın TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİ: 2000-2017
YILLARI ARASINDAKİ GELİŞİMİ VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ
adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 25.07.2019 tarih ve 2019-23/13 sayılı
kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 29 / 7 / 2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1.	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi SUAT YAVUZ	
2.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. SUAT OKTAR	
3.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. KAMİL USLU	

ÖZ

Kayıt dışı ekonomi genellikle vergilendirilemeyen ekonomik faaliyetlere atıf yapmaktadır. Kavramın ortaya çıkışı 2. Dünya Savaşı'na kadar uzanmaktadır. Savaş sonrasındaki tüm toplumsal gelişmeleri, gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerdeki tüm toplumsal katmanları etkileyen göç olgusu belirlemiştir. Türkiye örneğinde de durum benzerdir. Kayıt dışı ekonomi Osmanlı İmparatorluğu'nun çözülüş döneminden itibaren söz konusu olsa da bu çalışma 2000-2017 dönemine yoğunlaşmaktadır.

İlk bölümde kavram farklı içerik ve tanımlamalarıyla incelenmiştir. Bu bölümde, kavramın, farklı tanımları, tasnifleri, ilgili diğer kavramlar ve kavramın farklı anlamları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde kayıt dışı ekonomiye neden olan etkenler ev ölçüm yöntemleri analiz edilmiştir. “Ekonomik”, “malî”, “sosyal, siyasal ve psikolojik” üç temel etken grubu çözümlenmiştir. Bu bölümden sonra kayıt dışı ekonominin ölçülmesine dair farklı yöntemler incelenmiştir. Son bölüm ise Türkiye’de 2000-2017 yılları arasındaki kayıt dışı ekonomi olgusunu incelemiştir. Ayrıca kayıt dışı ekonomi ile mücadele yöntemleri başlığı altında hem uygulanmış veya uygulanmakta olan yöntemler hem de kayıt dışı ekonomi ile mücadele için kimi öneriler değerlendirilmiştir.

Anahtar sözcükler: *kayıt dışı ekonomi, kayıt dışı ekonominin ölçülmesi, kayıt dışı ekonominin nedenleri, Türkiye’de kayıt dışı ekonomi, vergilendirme*

ABSTRACT

The concept of the informal economy usually refers to economic activities which are not “taxable”. The emergence of the concept roots in the social shift after World War II. The social changes after the war are determined by the migration which affected all the social strata in both developed and under-developed countries. In the case of Turkey, the informal economy has been a social and economic problem since the collapse of the Ottoman Empire but this study focuses on this problem for the years of 2000-2017.

In this study firstly the concept analyzed by its different contexts and definitions. The first chapter concentrated on the definitions and classifications of the concept of the informal economy, different meanings of it and some other related concepts. The factors which cause the informal economy and different methods for measuring informal economy are analyzed in the second chapter. Three different categories of the factors described in the chapter, namely “economic”, “fiscal”, “social, political and psychological”. In the last chapter, we discussed the informal economy in Turkey between 2000-2017. We will also analyzed the means for controlling the informal economy. Here, we intended to describe the recent developed methods, their structure, and achievements, also we will discuss some suggestions for fighting against the grey economy.

Keywords: *informal economy, measuring informal economy, factors of informal economy, informal economy in Turkey, taxation.*

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
Tablo Listesi	ix
Şekiller Listesi (Grafik, Harita, Diyagramlar vs.)	x
Kısaltmalar veya Simgeler	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAYIT DIŞI EKONOMİ TANIMI VE KAPSAMI

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ TANIMI, SINIFLANDIRILMASI VE ÖZELLİKLERİ.....	4
1.1.1. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı	4
1.1.2. Kayıt Dışı Ekonominin Özellikleri.....	9
1.1.2.1. Yasalara Aykırılık.....	9
1.1.2.2. Toplumun Genel Kurallarına Aykırı Olması	10
1.1.2.3. Vergi Dışı (Vergilendirilmemiş) Olması	11
1.1.2.4. Kesin Ölçümünün Yapılamaması	12
1.1.2.5. Gelir ve Fayda Sağlama	13
1.1.3. Kayıt Dışı Ekonominin Sınıflandırılması.....	13
1.1.3.1. Yarı Kayıtlı Ekonomi.....	18
1.1.3.2. Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi	21
1.1.3.3. Enformel Ekonomi.....	22
1.1.3.4. Yasa Dışı Ekonomi (Suç Ekonomisi)	23

İKİNCİ BÖLÜM KAYIT DIŞI EKONOMİYE YOL AÇAN NEDENLER ve KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ÖLÇÜLMESİ

2.1. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ	25
2.1.1. Ekonomik Nedenler.....	26
2.1.1.1. Ekonomik Sistemin Yapısı ve Uygulanan Ekonomi Politikaları...	26
2.1.1.2. Yüksek Enflasyon	27
2.1.1.3. Gelir Dağılımı Adaletsizliği.....	28
2.1.1.4. İşletmelerin Ölçek Büyüklüğü	29
2.1.1.5. Ekonomideki Yaygın Nakit Kullanımı	29
2.1.1.6. Elektronik Ticaret	30
2.1.2. Mali Nedenler	31
2.1.2.1. Vergi Denetimi ve Etkinliği.....	31
2.1.2.2. Vergi Oranlarındaki Yükseklik ve Vergi Yüğü	32
2.1.2.3. Vergi Mevzuatının Karmaşıklığı	34
2.1.2.4. Vergi Afları.....	34
2.1.2.5. Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliği.....	35
2.1.3. Sosyal, Siyasal ve Psikolojik Nedenler	37
2.1.3.1. Kamu Harcamalarına Bakış Açısı.....	37
2.1.3.2. Vergi Ahlakı	38
2.1.3.3. Eğitim Seviyesi	38
2.1.3.4. Yolsuzluk ve Rüşvet	39
2.1.3.5. Nüfus Artışı, Köyden Kente Göç ve Çarpık Kentleşme	40
2.1.3.6. Siyasal Nedenler	41
2.2 KAYIT DIŞI EKONOMİYİ ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ	42
2.2.1. Doğrudan Ölçüm Yöntemleri	43

2.2.2. Dolaylı Ölçüm Yöntemleri	44
2.2.2.1. Milli Gelir Hesaplamalarının Karşılaştırılması Yöntemi.....	45
2.2.2.2. İstihdam Yöntemi	46
2.2.2.3. Parasalcı Yaklaşımlar	47
2.2.2.3.1. Sabit Oran Yaklaşımı	47
2.2.2.3.2. İşlem Hacmi Yaklaşımı	48
2.2.2.3.3. Ekonometrik Yaklaşım	49
2.2.2.4. Vergi İnceleme Yöntemi.....	50
2.2.2.5. Karma Yöntemler.....	50
2.2.2.6. Model Yaklaşımı	51
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE’DE 2000-2017 YILLARI ARASINDA KAYIT DIŞI EKONOMİNİN GELİŞİMİ VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ	
3.1. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİNİN GELİŞİMİ	53
3.1.1. 1990’lı Yıllar Türkiye’si’nde Kayıt Dışı Ekonomi	53
3.1.2. Türkiye’ de 2000-2017 Yılları Arasında Kayıt Dışı Ekonominin Gelişimi	55
3.2. TÜRKİYE’DE 2000-2017 YILLARI ARASI KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ.....	62
3.2.1. Plan ve Programlarda Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele.....	63
3.2.1.1. Kalkınma Planlarında Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele	63
3.2.1.2. Stratejik Eylem Planlarında Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele..	70
3.2.1.2.1. (2008-2010)	70
3.2.1.2.2. (2011-2013)	72
3.2.1.2.3. (2015-2017)	73
3.2.1.3. Orta Vadeli Programlarda Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele	74

3.2.2. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelede Diğer Politikalar.....	78
3.2.2.1. Gelir İdaresi Başkanlığının Kurulması	78
3.2.2.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Oluşturulması	79
3.2.2.3. Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığının Görev ve Yetkilerinin Revize Edilmesi (MASAK).....	80
3.2.2.4. Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi (VEDOP)	81
3.2.2.5. Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadelede E-Dönüşüm	82
3.2.2.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)	82
3.3. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE UYGULANAN POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	84
3.3.1. Vergi Politikalarına İlişkin Değerlendirmeler	85
3.3.2. Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Değerlendirmeler	96
3.4. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELEYE İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	104
3.4.1. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Genel Çerçevesi.....	104
3.4.2. Elektronik Ödeme Sistemlerini Yaygınlaştırılması.....	106
3.4.3. Etkin Yasal Düzenlemeler ve Ceza Sistemi Oluşturulması	107
3.4.4. Etkin Vergi Sistemi Oluşturulması.....	107
3.4.4.1. Vergiye Uyumun Sağlanması	108
3.4.4.2. Vergi Oranları Düşürülmesi ve Vergi Yükünde Adalet Sağlanması	108
3.4.4.3. Vergi Muafiyet ve İstisnaları Sınırlandırılması	109
3.4.4.4. Servet Beyanı Esası Yeniden Uygulanması.....	110
3.4.5. İşletmelere Kurumsal Kimlik Kazandırılması.....	110

3.4.6. Hamiline Kıymetli Evrak Uygulaması Kaldırılması	111
3.4.7. Elektronik Ticaret Kontrol Edilmesi	112
3.4.8. İşgücü Maliyetleri Düşürülmesi	112
3.4.9. Yoksullukla Mücadele Edilmeli	112
SONUÇ	114
KAYNAKÇA	119



Tablo Listesi

Tablo 1. Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Temel Ayrımı	13
Tablo 2. Kayıt Dışı Ekonominin Sektörel Ayrımı	15
Tablo 3. Milli Gelir Hesaplama Yöntemleri	45
Tablo 4. 2000 Yılı Öncesi Kayıt Dışı Ekonomi Tahminleri	55
Tablo 5. AB Üyesi Ülkenin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016).....	57
Tablo 6. AB Üyesi Olmayan 3 Avrupa Ülkesinin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016).....	59
Tablo 7. Avrupa Ülkesi Olmayan Gelişmiş 5 Ülkenin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016)	59
Tablo 8. Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları (1999-2016)	60
Tablo 9. Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Para Talebi Yaklaşımıyla Boyutu (2001-2016/Cari Fiyatlarla, Milyon TL).....	61
Tablo 10. Kayıt Dışı Ekonominin Düşüşüne İlişkin Hedefler	69
Tablo 11. 2000 Yılından VDK’nın Kuruluşuna Kadar Denetim Oranları	85
Tablo 12. Türkiye’de Vergi İnceleme Oranları (2012-2016).....	86
Tablo 13. Türkiye’de Vergi İncelemeleri Verileri (2001-2016)	87
Tablo 14. Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Paylarının Karşılaştırması	89
Tablo 15. Türkiye’de Vergi Yükünün Gelişimi (2002-2016)	90
Tablo 16. Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Toplam Vergi Yüğü (2000-2016).....	91
Tablo 17. Türkiye’de Uygulamaya Koyulan Vergi Af ve Borç Yapılandırmaları (2000-2016) ...	93
Tablo 18. OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Vergi Ahlakı Seviyeleri.....	95
Tablo 19. Türkiye’de İşsizlik Oranları (2000-2016)	96
Tablo 20. Türkiye’de P80/P20 Oranları ve Gini Katsayıları (2002-2016)	99
Tablo 21. Seçilmiş Ülkelerde Gini Katsayıları (2014 yılı)	101
Tablo 22. Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Vergi Takoğu (%) (2000-2016)	103
Tablo 23. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) (Sektörel ve Genel) (2002-2016).....	104

Şekiller Listesi (Grafik, Harita, Diyagramlar vs.)

Şekil 1. Vergi Oranları ve Vergi Gelirleri.....	33
Şekil 2. Kayıt Dışı Ekonomi ve İşsizlik İlişkisi	97



Kısaltmalar veya Simgeler

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
CPI	:	Yolsuzluk Algı Endeksi
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
ECB	:	Avrupa Merkez Bankası
EUROSTAT	:	AB İstatistik Ofisi
GİB	:	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSMH	:	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYH	:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
ILO	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
KADİM	:	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KOBİ	:	Küçük ve Orta Boy İşletme
MASAK	:	Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı
MIMIC	:	Çoklu Neden-Çoklu Gösterge Modeli Yöntemi
OECD	:	İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
RDK	:	Rapor Değerlendirme Komisyonu
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	:	Türk Sanayici ve İş İnsanları Derneği
VDK	:	Vergi Denetim Kurulu
VEDOP	:	Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi
VUK	:	Vergi Usul Kanunu

GİRİŞ

Bu çalışma, son yıllarda hem Türkiye’de hem de dünyada önemli bir sorun haline gelen, üzerine farklı disiplinlerin çalıştığı ve genişçe bir literatürün olduğu kayıt dışı ekonomi konusuna odaklanmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, en genel haliyle vergilendirilemeyen iktisadi faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir. Alanda farklı tanımları olan bu kavram, farklı benzetmelerle farklı dillerde karşılıklar bulmuş ve içerik itibariyle de genişlemiştir. Asıl olarak İkinci Dünya Savaşı öncesinde bu alana dönük bir merak oluşsa da, kavramın asıl gelişimi savaştan sonra olacaktır. 1950’li yıllar ve sonrası hem dünyada hem Türkiye’de büyük toplumsal dönüşümlerin meydana geldiği bir tarihsel kesittir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra tüm dünyada kentleşmenin zirveye ulaştığı söylenebilir. Azgelişmiş ülkeler açısından ise bu dönem hızla kentleşme ve sanayileşme çabasına eşlik eden bir göç dalgasına denk düşmektedir. Aynı göç gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. Batı’da refah devleti uygulamaları, azgelişmişlerde ise sosyal devlet pratiği vergilendirme ve devletin kaynak ihtiyacı konusuna ayrıca bir önem verilmesi anlamına gelmektedir. Devletin gelir kaynaklarının artırılması ve istikrarlı gelirler elde edilmesi Keynesyen iktisadi model için bir gerekliliktir. Bu olgular bir arada ele alındığında, ortaya çıkan temel çelişkinin göçle kente dolan kırsal nüfusun vergi-dışı hatta yasa dışı işlerle uğraşmasından doğan mali sorunlar olduğu görülecektir. Bu yıllarda kayıt dışı ekonomiye dönük merakın oluşma sebebi tam da bu çelişkidir.

Bu toplumsal dönüşümle beraber kayıt dışına dönük ilk çalışmaların hemen 1950’li yıllarda ortaya çıktığı bilinmektedir. 1970’li yıllara gelindiğinde ise bu sektörü “enformel sektör” kavramıyla nitelemek yaygınlaşacak ve bu alanda çalışmalar yoğunlaşacaktır. 1980’li yıllara gelindiğinde ise kapitalist dünyada ekonomide ve toplumda büyük bir kırılma ortaya çıkacaktır. Kayıt dışı ekonomi, devlet kontrolünün kısıtlandığı ya da devletin ekonomiden el çekmesinin öngörüldüğü bu dönemde daha da önem kazanacaktır. Benzer seyir Türkiye için de söz konusu olmuş ve benzer bir tarihçeyle birlikte gelişmiştir.

Bu konunun seçilmesindeki temel kaygı da bu dinamik kavrama olan meraktır. Uzunca yıllar bu kavram etrafında pek çok siyasal tartışma yürütülmüş ve pek çok düzenleme yapılmış olmasına rağmen kavramın varlığını koruması ve sürekli olarak gündemde kalması kendi başına, akademik bir merak uyandıracak niteliktedir. Dahası iktidara gelen hemen her siyasal partinin programında veya her ekonomik önlem paketinde de kayıt dışı ile mücadeleye dair bir plan bulunmaktadır. Buna rağmen kayıt dışı ekonominin ortadan kalkması söz konusu olmamıştır. Bu anlamda, kayıt dışının sadece iktisadi veya mali bir sorun olmadığını da tespit etmek önemlidir. Toplumsal, psikolojik, siyasal, ekonomik, mali ve benzeri pek çok özelliği bulunmaktadır. bir kere kayıt dışı ekonominin, bu alandaki akademik çalışmaları da doğuran, önemli bir özelliği toplumsal olmasıdır. Toplumun kimi kesimleri bu ekonomide varlıklarını sürdürmektedir. Bu nedenle sorun aynı zamanda siyasaldır. Siyasal iktidarların bu alana müdahalesi, bir oy kaybını ve toplumsal desteği kaybetme riskini göze almak demektir. Bu nedenle siyasal iktidarların müdahale niyetleri sınırlanmaktadır diyebiliriz. Kayıt dışı ekonominin psikolojik ve sosyo-psikolojik boyutları da söz konusudur. lkelerdeki siyasal grupların siyasal iktidarla olan ilişkilerine, kayıt dışı alanda faaliyet gösteren ekonomik aktörlerin devletle olan geçmiş münasebetleri de rol oynamaktadır. Kırdan kente göçle birlikte gelişen kayıt dışı ekonominin aktörleri şüphesiz devletten uzak durmaya, kimi zaman yasaklı faaliyetleri gizlice yapmaya meyilli olmuşlardır.

Bu nedenle çalışma, sadece iktisadi boyutunu değil, kayıt dışı ekonominin iktisadi, mali, sosyal, siyasal ve psikolojik neden ve boyutlarına da değinmeyi amaç edinmektedir. Yukarıda anılan boyutlar akılda tutularak kayıt dışı ekonominin farklı nedenlerine odaklanmak, konunun tüm boyutlarıyla ele almanın imknı olmasa da bu tartışmaları göz önünde tutmak açısından önemli olacaktır.

Çalışma kayıt dışı ekonominin Türkiye’deki haline odaklanacaktır. Bu nedenle coğrafi bir kapsamı ve sınırı vardır. Ayrıca çalışmanın kapsamı kayıt dışı ekonominin doğası gereği belli bir tarihsel kesitle sınırlanmak durumundadır. Türkiye lğinde incelenecek olan kayıt dışı ekonomi kabaca 1950’li yıllardan itibaren sağlıklı olarak ele alınabilir olsa da bu çalışma 2000’li yılların sonrasına uzanacaktır. 2000 öncesine de kısmen değinecek olan bu tez, 2000-2017 yılları arasına yoğunlaşacaktır.

Çalışmanın yukarıdaki farklı sorunlara odaklanacak olan üç bölümden oluşmaktadır. Bu kapsamda birinci bölümde temel kavram ve tartışmalara odaklanılacaktır. Bu bölümün temel amacı kayıt dışı ekonominin farklı tanımlamalarını incelemek ve kayıt dışı ekoniminin nasıl sınıflandırıldığına yoğunlaşmaktır.

Çalışmanın ikinci bölümü kayıt dışı ekonominin nedenlerini ve ölçüm yöntemlerini incelemektedir. Bu kapsamda, kayıt dışını doğuran, önemine yukarıda da değindiğimiz “ekonomik”, “mali”, “sosyal, siyasal ve psikolojik” etkenlere odaklanılacaktır. Bu konulara ayrıntılı olarak girmek başka bir çalışmanın konusu olabilecek kadar geniş olduğundan, inceleme derinlemesine yapılmayacaktır. Ölçüm yöntemleri açısından ise doğrudan ve dolaylı olarak kategorilendirilen farklı yöntemler ele alınacak ve Türkiye’ye kimi dönük araştırma sonuçlarına değinilecektir.

Türkiye’de 2000-2017 dönemindeki kayıt dışı ekonomi, son bölümde ele alınacaktır. Bu kapsamda resmi ve akademik kaynaklardan elde edilen kayıt dışı ekonomi verileri esas alınarak bir inceleme yapılacaktır. Bu bölümde, kayıt dışı ekonomiyle mücadele yöntemleri üzerinde durulacak, bu çerçevede uygulanan veya uygulanması muhtemel olan yöntemler ve politikalar incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ TANIMI VE KAPSAMI

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ TANIMI, SINIFLANDIRILMASI VE ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin gelişim ve mücadelesini analiz etmek üzere yapılan bu çalışmada, bu analiz için öncelikle kayıt dışı ekonominin tanımlanması bir mecburiyettir. Bu nedenle literatürdeki farklı tanım ve sınıflandırmaları incelemek zorunludur. Bu başlık altında kayıt dışı ekonominin kabul görmüş farklı tanımlarına değinilecek, kayıt dışı ekonominin farklı sınıf ve kategorileri üzerinde durulacaktır.

1.1.1. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı

Kayıt dışı ekonomiyle ilgili Fransa’da 1936 ve 1940 yıllarında kayıt dışı istihdam konusunda yasal düzenlemeler yapılmışsa da kayıt dışına olan asıl ilgi II. Dünya savaşı sonrasında başlamıştır.¹ 1950 ve 1960’larda kırdan kente göçün sonucu işgücü arz fazlası meydana gelmiştir. Kentteki resmi sektörün yeterli istihdam sağlayamadığı işgücü, kurumsal düzenlemelerden kopuk, sosyal güvenlik sistemine dahil olmayan, örgütsüz, gayri resmi bir yapı oluşturmuştur. Bu resmi olmayan yapı, ilk defa 1971 yılında, bir antropolog olan Keith Hart tarafından Sussex Kalkınma Çalışmaları Enstitüsü’nde enformel sektör kavramıyla tanımlanmıştır. Hart, göçün yarattığı geleneksel-modern sektör ikili yapısını eleştirmiş ve ekonomiyi formel ve enformel yapıda tanımlayarak, formel kesimdeki işgücü olanağının kısıtlı olması sonucu işsiz kalan kesimin enformel sektörde küçük ölçekli işletmeler sayesinde istihdam edilerek hem yaşamsal asgari gelir elde edebilmesine hem de büyük bir işsizlik sorunu ve sonucunda sosyal patlama yaşanmaması bağlamında enformel sektör kavramına vurgu yapmıştır.² Enformel sektör kavramı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1972 yılında yayınlanan Kenya Raporu ile dünyada fark edilir bir hale gelmiştir. ILO’nun raporunda, Kenya’daki işsizliğin azaltılması ve gelir kapasitesinin

¹ Fatih Acar, Fazıl Aydın, **Vergi ve İstihdam Politikaları Açısından Kayıt Dışı Ekonomi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2014, s.1.

² Şerife Türkan Özşuca, Gülay Toksöz, **Sosyal Koruma Yoksunluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 591, 2003, s.1-5.

artırılması için kayıt dışı faaliyetlerin önlenmesi bir yana desteklenmesi görüşü ortaya çıkmıştır.³ Bu görüşün temelinde, toplumsal refah ve/veya ülkenin şartları temelinde bireysel olarak en iyinin yapılması yatmaktadır. Kayıt dışı ekonominin boyutlarına ilişkin ilk çalışma ise, ABD’de vergilendirilemeyen (beyan dışı) gelirlerin emisyon hacmi yaklaşımı ile ölçülmesidir. Söz konusu çalışma 1958 yılında Cagan tarafından yapılmıştır.⁴ Çalışmadaki ölçümün temelindeki yaklaşım, kayıt dışı faaliyetlerin nakit para ile gerçekleştirilmesinden ileri geliyordu. Ancak bu konudaki asıl ilgiyi 1977 yılında, eldeki nakit birikimlerinin vadesiz mevduata oranını, yasa dışı faaliyetlerin olmadığı varsayılan 1937-1941 yılları ortalaması ile karşılaştırarak ABD’de kayıt dışı ekonominin boyutlarını ölçmeye çalışan P. Gutmann tarafından yayınlanan makale çekmiştir. Gutmann’ın ölçümünde kayıt dışı faaliyetlerin parasal değeri 177 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Bu tutar o dönemki ABD milli gelirinin yaklaşık yüzde 10’una denk gelmektedir.⁵ Bu yıldan sonra da kayıt dışı ekonominin ölçümüne ilişkin aynı yöntem ve farklı yöntemler olmak üzere birçok çalışma yapılmıştır. Ne var ki, kayıt dışı ekonominin uluslararası alanda bir sorun olarak tartışmaya açılması 1983 yılında Almanya’nın Bielefeld eyaletinde yapılan bir konferansla gerçekleşmiştir. Kayıt dışı ekonominin tanımlanmasında ortak bir yaklaşımın belirlenmesi konferansın temel amacı olmakla birlikte bu konuda uzlaşma sağlanamamıştır.⁶

Kayıt dışılığın ülkelerin özelliklerine göre farklı koşullarda ortaya çıkması, gelişmesi, boyutları, nedenleri ve sonuçları, çözüm arayışları gibi çok yönlü bir olgu olarak ekonomide yerini alması bu konuya ilgi duyan araştırmacıların da farklı kavram ve dolayısıyla tanımlamalar kullanmaları sonucunu doğurmuştur. Yabancı literatürde kayıt dışı ekonomi birçok kavramla ifade edilirken, ülkemizde kravatsız ekonomi, vergi dışı ekonomi⁷, yasa dışı ekonomi, marjinal ekonomi ve kayıt dışı ekonomi kavramları sıklıkla kullanılmaktadır. Her bir kavram kayıt dışılığın farklı bir özelliğini ortaya koymaktadır. Örneğin, yasa dışı veya illegal ekonomi dendiğinde kayıt dışılığın hukuki yönü vurgulanmakta ve suç faaliyetleri ön planda iken, beyandışı (vergi dışı) ekonomide

³ Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Türkmen Kitabevi, 1999, s.271-272.

⁴ Funda Yurdakul, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, s.207.

⁵ Manuel Castells ve Alejandro Portes, “Başka Bir Dünya: Enformel Ekonominin Kökenleri, Dinamikleri ve Sonuçları”, (Çev. Çağrı Erenuluğ), **Planlama Dergisi**, 1992, s.30.

⁶ Hakan Çetintaş ve Hasan Vergil, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutu”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, 2003, s.16.

⁷ Altuğ, s.5.

vergisel yönden kayıp ve kaçaklar araştırılmakta, marjinal ekonomide kayıt dışılığın istihdam boyutu anlatılmak istenmektedir. Ortak terminoloji, kayıt dışılığın hangi yönü ön plana çıkartılmak isteniyorsa bu bağlamda ilgili kavram kullanılıp açıklanarak uygulanmaktadır.

Schneider ve Enste tarafından yapılan ve en çok kabul gören (ya da popüler) tanımlamaya göre kayıt dışı ekonomi, resmi olarak gözlemlenen (veya hesaplanmış) Gayri Safi Milli Hasılaya dahil olmayan tüm ekonomik faaliyetler ve gelirler toplamından oluşmaktadır.⁸ Bir başka ifadeyle, yasal ve/veya yasa dışı, parasal ve/veya parasal olmayan gelir getirici tüm faaliyetler kayıt dışı ekonomi kapsamına girmektedir. Yine yabancı literatürde, benzer bir tanımla, GSMH hesaplamalarında olması gerektiği halde kaydedilmemiş tüm ekonomik faaliyetler kayıt dışı ekonomi olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte, söz konusu tanımlamalarda kayıt dışı ekonomi içerisinde yasa dışı elde edilen gelirlerin olmaması gerektiği yönde görüşler de olmuş ve kayıt dışı ekonominin yalnızca kamu otoritelerinden gizlenmiş yasal faaliyetlerin bir bütünü olduğu ifade edilmiştir.⁹

Uluslararası kuruluşlar da kayıt dışı ekonominin tanımını yapmış ve kapsamını belirtmişlerdir. OECD tarafından yapılan tanımda, resmi kayıtlara bilerek ve isteyerek girmeyerek ölçüm dışı kalan buna karşılık gerçek anlamda gelir meydana getiren tüm ekonomik faaliyetler kayıt dışı ekonomiye dahil olmakta ve genel kapsamı itibarıyla “gözlenemeyen ekonomi” olarak ifade edilmektedir. Gözlenemeyen ekonomi, yeraltı üretimi, yasa dışı üretim, enformel üretim ve hane halkının öz tüketiminden oluşmaktadır.¹⁰ Avrupa İstatistik Ofisi’ne (Eurostat) göre kayıt dışı ekonomi kara ekonomi ve yasa dışı ekonomi faaliyetlerinin toplamıdır. Kara ekonomi, yasal ancak

⁸ Friedrich Schneider ve Dominic H. Enste, “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”, **Journal of Economic Literature**, Vol.38, March, s.78.

⁹ http://www.econ.jku.at/t3/staff/schneider/papers/Chen_Schneider_2018_Sizeandcausesofshadow.pdf_s.4. (Erişim tarihi: 03.04.2019)

¹⁰ Metin Ercan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, 1.Basım, Ankara: Nurol Matbaacılık, 2006, s. 5.

beyan dışı ekonomik faaliyetlerdir. Yasa dışı ekonomi ise hukuksal anlamda suç olan faaliyetlerdir.¹¹

Türkçe literatürde kayıt dışı ekonomi özellikle vergi dışılık (vergilendirilmeyen ve vergi idaresine bildirilmeyen) ve hesaplanan GSMH içinde yer almama şeklinde tanımlanmış ve kapsamı belirlenmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, “kayıt dışı ekonomi” kavramı üzerinde yabancı literatürün aksine genel olarak uzlaşma sağlanmış ve çalışmalarda sıklıkla bu kavram kullanılmıştır. Bunun temel nedeni, söz konusu kavramın ilk kez muhasebeciler tarafından dile getirilmesi ve özellikle belirli bir meslek grubu, kişi ya da sektörü hedef almaması olduğu söylenebilir.¹²

Kayıt dışı ekonomiyi özellikle vergisel anlamda ele alan Osman Altuğ, vergi kaçırma ve vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetlerin tümünü kayıt dışı ekonomi olarak tanımlamaktadır. Vergilendirilmeyen bu faaliyetlerin nasıl ortaya çıktığını ise, belgeye bağlanmadan yapılan ticaretin muhasebe kayıtlarına geçirilmemesi ve resmi kayıtlarda yer almaması sonucu devlete ödenmesi gereken vergilerin ödenmemesi şeklinde açıklamaktadır.¹³ Altuğ, kayıt dışı ekonomi ve yeraltı ekonomisi kavramlarını ayrıştırarak, yer altı(suç) ekonomisini, kamusal düzeni koruma adına konulan yasa, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlere aykırı olarak gerçekleştirilen ve belgelendirilmeyen hem kayıt dışı hem de yasa dışı ekonomik faaliyetler olarak tanımlamıştır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin genel çerçevesini ise aşağıdaki faaliyetlerin çizdiğini savunmuştur;¹⁴

- Vergi ödememek için belgesiz (faturasız) yapılan ve maliyeden saklanan ekonomik faaliyetler,
- Suç faaliyetine girmesi nedeniyle maliyeye bildirilmeyen uyuşturucu ticareti, kaçakçılık, dolandırıcılık, yolsuzluk gibi işlemler,

¹¹ Yener Şişman, “Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiye’de Enformel Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar –Eskişehir’deki Seyyar Satıcılar Üzerine Bir Alan Araştırması”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s. 16.

¹² Sadık Kırbaş, **Kayıtdışı Ekonomi, Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, Toplumsal, Ekonomik, Ankara: Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV), Yayın No: 9, 1995, s. 5.

¹³ Osman Altuğ, “Kayıtdışı Ekonominin Boyutları”, **Öneri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 9, 1998, s.1-2.

¹⁴ Altuğ, “Kayıtdışı Ekonominin Boyutları”, s.3, 109.

- Gümrük vergisini daha az ödemek amacıyla noksan bildirilen dış ticaret işlemleri,
- Piyasaya intikali gerekmeyen ve ev ekonomisi kapsamında yapılan ücretsiz işlemlerdir.

Maliyeci Ş. Aydemir, kayıt dışı ekonomi kavramına “kural dışılık” anlamında açıklama getirmektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin en önemli nedeni, ilgili yasal düzenlemelere (kurallara) uyulmuyor olmasıdır. Vergi yasalarında genel olarak hangi tür faaliyetlerin nasıl vergilendirileceği belirlenmiştir. Kayıt dışılığın, ekonomik faaliyetleri gerçekleştirenlerin yasadaki kurallara uymaması sonucu ortaya çıktığı durumda kayıt dışı ekonomi aslında kural dışı ekonomi kavramına dönüşmekte ve bu kavram çerçevesinde incelenebilecektir. Kural dışılığın toplumsal bir olgu olarak, trafik kurallarına uyulmaması sonucu ortaya çıkan kargaşadan, hukuk düzeninin iyi işlememesi sonucu ortaya çıkan adaletsizlikten, çarpık kentleşme olgusundan ayırt edici bir tarafı yoktur. Öyle ki, hemen hepsi konulan kurallara uyulmaması sonucu ortaya çıkmıştır. Aydemir, kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönelik politka oluştururken yeraltı(suç) ekonomisi faaliyetlerinin dikkate alınmaması gerektiğini savunur.¹⁵ Yapılan tanımlamalara bakıldığında kayıt dışı ekonomi için kullanılabilecek genel geçer bir tanım olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumun nedeni ise, kayıt dışı ekonominin çok boyutlu ve birçok faaliyetin bir araya gelmesiyle oluşan bir olgu olmasının doğal bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu faaliyetlere örnek olarak, vergi kaçakçılığı, belge (fatura) kullanılmadan alışveriş yapılması, herhangi bir sosyal güvenliğe tabi olmadan çalışma, ikinci bir işte çalışma, kaçakçılık, falcılık, fahişelik gibi yasa dışı etmenler ve ev işlerinin yapılması, komşuya yardım, çocuk bakıcılığı gibi masum faaliyetler verilebilir. Söz konusu bu faaliyetlerin ortak ve en önemli yanı, resmi GSMH hesaplamalarına dahil olmamaları ve ölçülemez olmalarıdır. Hane halkının öz tüketimini oluşturan faaliyetler para ile gerçekleştirilmediği, uyuşturucu ticareti, silah kaçakçılığı gibi faaliyetler ise gizli yapıldığı için ölçülemezler. Bir faaliyetin kayıt dışı olabilmesi belirli koşullara sahip olmasını gerektirir. Bunlar ise;

- Geleneksel ölçüm teknikleri ile ölçülememesi,
- Resmi makamlardan gizlenmiş olma,

¹⁵ Şinasi Aydemir, “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine (I)”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 161, Ocak, 1995, s.72.

- Belirli bir çıkar karşılığında mal veya hizmet olarak sunulması olarak belirtilebilir.¹⁶

Kabul edilen en yaygın ve kapsamlı tanımlamaya göre kayıt dışı ekonomi, “bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve GSMH hesaplarını elde etmede kullanılamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür”.¹⁷ Gelir getirici tüm ekonomik faaliyetlerin kayıt dışı ekonominin içinde olması, kayıt dışı ekonominin geniş ve çok boyutlu bir açıdan ele alınmasını sağlar. Bir başka ifadeyle, belirli gelir unsurları değil, katma değer yaratan ve gelir elde edilebilen ekonomik faaliyetlerin tümü kayıt dışı ekonominin içinde yer alır.

Yapılan tanımlamalara bakıldığında kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin çoğunlukla, yasalara aykırı – bazı işlemlerin konusu yasal olmasına karşın yapılan işlem yasalara aykırı diğer bir kısım ise konusu suç olan faaliyetler-, toplumun genel kurallarına uymayan, ölçümü belirli tahminler üzerinden yapılan dolayısıyla tam ve doğru olarak ölçülemeyen, ekonomik birimler için gelir sağlamayı hedefleyen ve vergi dışı olan (vergilendirilmemiş) ortak ölçütlerinin bir araya gelmesiyle oluştuğu sonucu çıkarılabilir. Söz konusu bu temel ölçütler hem kayıt dışılığı tanımlama bakımından bir genel çerçeve çizmek hem de kayıt dışı faaliyetleri belirli ve ortak sınırlamalar altında incelemek bakımından önemlidir.

1.1.2. Kayıt Dışı Ekonominin Özellikleri

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hemen hepsi yasalara aykırılık, toplumun genel kurallarına aykırı olma, vergi dışı (vergilendirilmemiş) olma, kesin ölçümünün yapılamaması ve gelir ve fayda sayda sağlama özelliklerini kapsamaktadır.

1.1.2.1. Yasalara Aykırılık

Gerçekleştirilen faaliyetlerin hangilerinin yasal ya da yasa dışı olduğu ülkede yürürlükte bulunan kanunlar çerçevesinde değerlendirilir. Yasa dışı faaliyetlerin kayıtlarda yer alması pek mümkün olmaz. Yasa dışı faaliyeti gerçekleştirenlerin bunları kayıtlara geçirerek ‘iz bırakması’ ve/veya vergilendirme çabası içinde olması da beklenmemektedir.¹⁸ Burada ifade edilen, konusu

¹⁶ Ahmet Fazıl Özsoylu, **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1996, s.10, 12.

¹⁷ Türkmen Derdiyok, “Türkiye’nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini”, **Türkiye İktisat Dergisi**, Sayı 14, 1993, s.54.

¹⁸ Bülent Soylan, **Kayıtdışı**, İstanbul: (Yayınevi yok), 2008, s.10.

itibariyle suç olan ve hemen her ülkede de böyle kabul edilen faaliyetlerdir. Öte yandan kimi faaliyetlerin yasalara aykırı olup olmaması ülkeye ve zamana göre farklılık gösterebilmektedir. Özellikle kumarhane işletmeciliği ve alkollü içecek üretim ve dağıtımları bu farklılığa en çarpıcı örnekler olarak verilebilir.¹⁹

Bununla birlikte bir ülkenin kendi içinde dahi yasal veya yasa dışı ekonomik faaliyetler her zaman keskin bir çizgiyle ayrılmayabilir. Örneğin, ülkemizde yapılan düzenlemeyle 18 yaşını doldurmamış kişilere alkollü içecek satılması yasaktır. Bu kurala uymayanlara idari para cezaları uygulanmakta aynı zamanda ceza hukuku yönünden de haklarında dava açılmaktadır.²⁰ Bu düzenlemeye kayıt dışılık açısından bakılacak olursa, yapılan satışın konusu yasal olmakla birlikte yapılan işlem itibariyle yasa dışılık söz konusudur. Bu veya benzeri şekilde gerçekleştirilen faaliyetlerin fatura ya da fiş gibi kaydedici bir belgeye bağlanıp kayıt altına alınması belirli izler bırakabilir. Ne var ki, bu şekilde gerçekleştirilen işlemlerde asıl amaçlanan vergisiz kazanç elde etmektir. Konusu itibariyle suç olmaması nedeniyle, ön planda olan da görelilik olarak yasa dışılık değil vergi dışılık denilebilir. Kamu otoritesi de bu şekilde gerçekleştirilen –yani ceza hukuku anlamında suç kapsamına girmeyen- faaliyetlerde konunun vergilendirme kısmıyla ilgilenmektedir.

1.1.2.2. Toplumun Genel Kurallarına Aykırı Olması

Kayıt dışı ekonomi içinde yer alan bazı faaliyetler yasa dışı olmamasına karşın toplumsal birliktelik evriminin gelişmesiyle bir şekilde anlam kazanan ‘toplumsal zorunluluk kurallarına’ aykırı olabilir. Her ne kadar bu zorunluluk ülke bazında farklılaşabilirse de genel anlamda bu kurallara uyulması beklenir. Bu faaliyetler, özellikle, fuhuş ya da organlarını pazarlama şeklinde veya gerçeğe aykırı beyanlarla müşterinin bilgisizlik, deneyimsizlik ya da zor durumda kalmasından yararlanılması yoluyla ortaya çıkabilmekte ve kayıt dışı ekonomi içerisinde yer

¹⁹ Sedat Yetim, **Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1999, s.9.

²⁰ Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2013, 11 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 28674). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/06/20130611.pdf>. (Erişim tarihi: 20.12.2018)

almaktadır.²¹ Bu türden faaliyetlerin en olumsuz yanı, hem yapısal bakımdan bir toplumda bozulmaya yol açıp hukuk sisteminde aşınma yaratması hem de yasa dışı faaliyetlerin giderek olağan karşılanması sonucunu doğurması olarak ifade edilebilir.

1.1.2.3. Vergi Dışı (Vergilendirilmemiş) Olması

Kayıt dışı ekonominin katmanlarından en sık karşılaşılanı ve en çok gündemde olanı kuşkusuz ki vergi dışılığıdır. Ekonomik faaliyetlerin hemen hepsinde doğrudan ya da dolaylı bir şekilde vergi konusuna muhatap olunması bu durumu ifade etmektedir. Aynı zamanda, neden kimi araştırmacılar tarafından kayıt dışılığına vergi dışılık adı verildiği ya da bu kavramla kayıt dışılığın boyutunun ölçülmeye çalışıldığını da açıklamaktadır. Vergi dışı kalmış olma, vergilendirmeye ilişkin birtakım muafiyet veya istisna gibi ayrıcalıklar tanınarak yasal olarak vergiden kaçınma şeklinde gerçekleşebileceği gibi, vergi kanunlarına aykırı ve kasıtlı bir biçimde yükümlülükleri yerine getirmeme yani vergi kaçırma şeklinde yasa dışı olarak da gerçekleşebilir. Kayıt dışı ekonomi, vergilendirilebilir potansiyelin belirli bir oranının vergilendirilememesi sonucunu doğurmaktadır.²²

Bir ülkede belge ve kayıt düzeninin sınırlı bir alanla kalması, ekonomik faaliyetlerde alıcı ve satıcı arasında karşılıklı çıkarların olması yani kayıtlı olmanın teşvik edilmemesi, vergi idaresinin yeterli ve etkin inceleme ve denetim yapan elemandan yoksun olması vergilendirilebilir potansiyeli ve kayıt dışılığı belirleyici unsurlardır.²³

İşgücü piyasası açısından kayıt dışı ekonomideki vergi kayıp ve kaçakları değerlendirildiğinde yine benzer aksaklıklar görülecektir. Ne var ki, özellikle enformelleşmenin getirdiği “işgücünün esnekleşmesi” kavramı, işçi ve işverenlerin karşılıklı menfaatleri nedeniyle kayıt dışına yönelişe kavramsal bir bakış getirmektedir. Esnekleşme, işverenlerin dilediği gibi işçi alıp çıkarabilmesi yani işçi ücretlerinin toplu sözleşmeler yapılmadan bireysel sözleşmelerle

²¹ Vergi Denetmenleri Derneği, **Kamu Giderlerinin Finansmanı Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Denetimi**, Ankara: Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi: 14, 2007, s.50.

²² Burçin Bozdoğanoglu, **Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Harcama Eksenli Önlemler**, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2011, s.27-28.

²³ Şafak Ertan Çomaklı, “AB İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye’deki Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesine Yönelik Uygulamalar”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 22, Sayı:1, 2008, s.54.

belirlenerek düşük ücret düzeyinden çalışmaya razı etme, çalışma yaşamındaki sosyal hakların kısıtlanması, iş güvencesinin törpülenmesi ve/veya kaldırılması gibi bir sistemi uygulamaktır. Bu anlamda kayıt dışı ekonominin içinde bulunan işgücü piyasası tam anlamıyla esnek bir işgücü piyasası denilebilir. Kayıt dışı piyasadaki bu esnekleşme, işveren tarafından işçi ücretlerini gerçek bedelinden düşük gösterilmesi veya işe giriş kayıtlarının yapılmaması şeklinde vergi ve sigorta primlerinin düşük ödenmesi ya da hiç ödenmemesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan kayıt dışı ekonomiye çalışanlar da razı olabilmektedir.²⁴ Çalışanlar açısından ise gelir vergisi doğmaması yani kullanılabilir gelirlerinde görece olarak bir artış olması işverenlerle birlikte hareket etmenin temel sebebi denilebilir.

1.1.2.4. Kesin Ölçümünün Yapılamaması

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler, resmi kayıtlarda yer almadığından dolayı ülkelerin resmi istatistiklerinde görülmeyecektir. Bu durumda ise milli gelir tam ve doğru olarak hesaplanamayacak ve ekonomik veriler gerçeği yansıtmayacaktır. Başka bir anlatımla, beyan dışı kalan ekonomik faaliyetler ölçülemediği için ekonominin kayıtlı olan kesiminde de yer alamayacaklardır. Burada faaliyetin yasal olup olmasının önemi yoktur. Çünkü kayıt dışı ekonomiye ölçümleme üzerinden yaklaşılmaktadır. Kayıt dışı kalan bu faaliyetler, genellikle, tarımsal üretimin geçimlik olarak gerçekleştirilmesi, ev ekonomisi faaliyetleri ve komşular, arkadaşlar gibi sosyal gruplar arasında gerçekleşen hesaplamalara konu olamayacak yani parasal değeri olmayan ekonomik faaliyetler, kasten gizlenerek beyan edilmeyen faaliyetler ya da gerçekleştirilen faaliyetin esasen milli gelir hesaplarına dahil edilmesinin rasyonel ve etik olarak kabul edilmemesi şeklinde ortaya çıktığı için ölçülemeyen bir yapıdadır.²⁵

Ölçümün tam ve doğru yapılamaması uygulanan politikalar ve bu politikaların gerçekleşme sonuçları bakımından karar alıcıları yanılgıya uğratabilecektir. Aynı zamanda zincirleme bir etkiyle sonraki dönemlere yönelik olarak uygulanacak ekonomi politikaları ve politika seçimlerinde doğru karar alınamamasına yol açabilecektir.

²⁴ İzzettin Önder, **Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam Paneli**, İstanbul: Özçelik-İş Sendikası, 1994, s.124-125.

²⁵ Gülören Altın, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s.11-12.

1.1.2.5. Gelir ve Fayda Sağlama

Kayıt dışına yönelişin en temel sebebi ve esasen başlangıç noktası, yapılan ekonomik faaliyet sonucunda gelir elde edilmesi veya fayda sağlanması kabul edilebilir. Bir faaliyetin kayıt dışı ekonomi içinde yer alabilmesi ya da değerlendirilebilmesi için bunun zorunlu olduğu söylenebilir. Fayda sağlamanın kayıt dışı ekonomi içerisinde yer alabilmesinin koşulu piyasa koşullarında gerçekleşen bir kazanım olması gereklidir. Örneğin, akraba ve arkadaşlara yardım, evde çocuk bakımı, yemek yapımı, temizlik ve bahçe işleri gibi faaliyetlerde fayda sağlanmaktadır. Nitekim, ev işlerini yapan kadın ya da erkeğin çalışmaya başlamasıyla evin temizlik, yemek gibi hizmetlerini yapması için biri işe alındığında ailenin ev için yaptığı harcamalarda artış olmaktadır. Bunun neticesinde de elde edilen fayda bir parasal karşılık kazanmakta, yani bir piyasa faaliyeti olarak gerçekleşmiş olmaktadır.²⁶

1.1.3. Kayıt Dışı Ekonominin Sınıflandırılması

Kayıt dışı ekonominin ne olduğu ya da olması gerektiğini yapan tanımlamaların birbirlerinden farklılık göstermesinin önemli bir nedeni de, hangi ekonomik faaliyetler kayıt dışını kapsaması gerekiyor sorusuna verilen yanıtlarda saklıdır. Hem yabancı hem de Türkçe literatürde kayıt dışı ekonomiyi oluşturan faaliyetler birçok farklı şekilde sınıflandırılmışsa da temelde ikili bir ayrım sıklıkla görülmektedir. Yasal ve yasa dışı faaliyetler olan bu ikili ayrım kayıt dışılığı oluşturan ekonomik faaliyetlerin bir anlamda üst başlığıdır.

Tablo 1’de kayıt dışı ekonomi, Lippert ve Walker tarafından yasal ve yasa dışı şeklinde ve parasal ve parasal olmayan faaliyetler olarak değerlendirilmiştir. Kayıt dışı ekonominin açıklayıcı bir tanımının yapılması bu ayrımın dayanak noktasıdır. Buna göre, kayıt dışı ekonomi, yasa dışı ve yasal, parasal ve parasal olmayan işlemlerden elde edilen gelirin kayıtlara yansıtılmayan ve vergi idaresine bildirilmeyen kısmından oluşmaktadır.

Tablo 1. Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Temel Ayrımı

Faaliyet Türü	Parasal İşlemler	Parasal Olmayan İşlemler
---------------	------------------	--------------------------

²⁶ Sedat Yetim, s.10.

Yasadışı Faaliyetler (Konusu suç olan)	Çalıntı malların ticareti, uyuşturucu madde üretim ve satışı yasa dışı kumar ve bahis, kaçakçılık, dolandırıcılık vb.	Çalıntı ve/veya kaçakçılık malları ve uyuşturucu maddelerin takası, öz tüketim için; uyuşturucu madde üretimi, yetiştirilmesi ve hırsızlık yapılması.
Yasal Faaliyetler	Kendi çalışması karşılığında elde edilen, beyan edilmemiş gelir. Yasal mal ve hizmetlere ilişkin beyan dışı faaliyetlerden elde edilen kazanç ve varlıklar. Çeşitli adlar altında çalışanlara yapılan ücret ve ücrete ek (prim, ikramiye, özel sigorta vb.) ödemelerin kayıtlara alınmaması ve vergilendirilmemesi, çalışma gün ve/veya saatlerinin düşük gösterilerek sigorta primlerinin eksik ödenmesi.	Yasal mal ve hizmet değişimleri, kendi başına veya yardımlaşma ile üretilen mal ve hizmetler

Kaynak: Lippert and Walker, **The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact**, Vancouver B.C., The Frazer Institute, 1997, s.5.

Yasa dışı faaliyetlerin tümü, konusu itibariyle suç faaliyetleridir. Bu faaliyetlerden elde edilen gelire ise kara para denilmektedir. Yasal faaliyetlerde ise gelirin elde ediliş biçimi yasal ancak bir kısmı ya da tamamı kayıtlara geçirilmediği için eksik raporlama oluşmakta ve kayıt dışı gelir oluşmaktadır. Başka bir anlatımla, vergi makamlarına rapor edildiğinde genellikle vergilendirilebilecek ekonomik faaliyetlerin beyan dışı bırakılması kayıt dışı ekonomiyi oluşturur.²⁷ Gelir getirici ve yasal faaliyetlerin kamu otoritesine bildirilmemesi genel olarak²⁸;

(i) Gelir ve kurumlar vergisi, katma değer veya diğer ödenmesi gereken vergi ve benzerinin ödemesinden kaçınmak,

(ii) Sosyal güvenlik primlerinin ödemekten kaçınmak,

(iii) Asgari ücret, resmi çalışma saati, iş sağlığı ve güvenliği standartları gibi belirli yasalarla belirlenmiş standartlara uymaktan kaçınmak olarak ifade edilebilir.

²⁷ Lippert and Walker, s.6.

²⁸ L. Medina and F. Schneider, **Shadow Economics Around the World : What Did We Learn Over the Last 20 Years?**, IMF Working Paper African Department, Ocak, 2018, s.7-8.

Kayıt dışı ekonominin sınıflandırmasına ilişkin başka bir yaklaşımda ise, sektörel bir sınıflandırma yapılmış ve bu yolla kayıt dışılık açıklanmaya çalışılmıştır. Böylece kayıt dışılığı önlemeye yönelik politika ve uygulamaların görece daha “hedefe yönelik” bir incelemesi yapılabilecektir. Söz konusu sınıflandırma aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.

Tablo 2. Kayıt Dışı Ekonominin Sektörel Ayrımı

Sektörün Adı	Ticaret	Üretim	Dağıtım	Tüketim	Mili Gelir hesabına dahil mi?	Piyasada fiyatlandırma oluşuyor mu?	Kayıt dışılık derecesi	Devletin vergileme amacı
Hane halkı	Yapılmıyor	Yasal	Yasal	Kendi için	Değil	Oluşmuyor (Piyasa dışı)	Kayıt dışılık yok	Yok
Enformel	Yapılıyor	Yasal	Yasal	Kendi veya başkası için	Değil	Oluşuyor	Kayıt dışılık yok	Var
Düzenlemelere uymayan	Yapılıyor	Yasal	Yasa dışı	Başkası için	Bir bölümü	Oluşuyor	Kayıt dışılık yok veya yarı kayıtlı	Var
İllegal	Yapılıyor	Yasa dışı	Yasa dışı	Başkası için	Değil	Oluşuyor	Kayıt dışılık yok	Yok

Kaynak: Sedat Yetim, Orhon Can Dağtekin, **Karapara ve Aklamanın Ekonomik Teoriler Çerçevesinde Açıklanması**, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 318, Ankara, 2016, s. 12.

Tablo 2’de gösterildiği gibi kayıt dışı ekonomi üretim aşamaları bakımından, hane halkı, düzenlemelere uymayan, enformel ve illegal olarak dördü, yasa ve yasa dışılık açısından ikili ve mali yönden, vergi kapsamı dışında tutulan, vergilendirilmesi istenen ve vergileme amacı bulunmayan şekilde üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

Hane halkı sektörü, üretilen mal ve hizmetlerin genellikle ticaret amacı olmadan, bu kesimde yer alanların kullanım amacına yönelik faaliyetlerinden oluşan bir yapıdadır. Başka bir anlatımla, bu sektördeki hem üretici hem de tüketici olarak faaliyet gösterirler. Bu kesimdeki üretim genellikle yasaldir ancak üretilen mal ve hizmetlerin sıklıkla takas yoluyla el değiştirmesi

sonucu piyasada fiyatlama sorunu oluşturmaktadır. Bu durum ise hane halkı sektöründe yaratılan gelirin milli gelir hesaplarına yansımaları güçleştirmekte veya ortadan kaldırmaktadır.²⁹

Enformel sektör ise sıklıkla az gelişmiş ve gelişme yolundaki ülkelerin ekonomilerinde görülür. Bu sektör, özellikle aile işletmeleri ve küçük çaplı üretim atölyelerinden oluşmaktadır. Üretilen mal ve hizmetler hane halkı sektöründen farklı olarak ticarete konu edilir dolayısıyla da piyasada fiyatı oluşmaktadır. Üretim ölçeğinin küçük olması ve sektöre ilişkin denetimin çoğunlukla yetersiz olması gibi faktörler, bu sektörün kayıt dışı kalmasında belirleyici rol oynamaktadır.³⁰

Düzenlemelere uymayan sektörde ise, vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini kasten yerine getirmeme yani kurallara uymama durumu vardır. Bu anlamda üretim yasal ancak dağıtım aşamasında belirli bir yasa dışılık vardır. Üretimin kamu otoritesine eksik bildirilmesi sonucu kayıt dışılık ortaya çıkmaktadır.

İllegal sektör yani suç ekonomisini oluşturan sektör ise diğer üç sektörden tamamen farklı bir anlam taşır. Bu sektörde üretimin yasa dışı olması farklılığın temel nedenidir. Devlet bu sektör ve ekonomisine ilişkin olarak vergileme yoluyla kayıt dışılığı ortadan kaldırmak değil, üretimin yok edilmesi amacını taşımaktadır. Bu sektör ve ekonomisinin kayıt dışılıktan öte devletin varlığını dahi tehdit ettiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla üretilen mal ve hizmetlerin resmi hesaplamalara dahil edilmesi ve milli gelirde yer alması, hem devlet otoritesi bakımından hem de toplumsal açıdan kabul edilemez.³¹

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin en çok karşılaşılan biçimi vergi ve yerine getirilmesi gereken diğer yükümlülüklerin işletmeler tarafından tam ve doğru bir şekilde bir kamu otoritesine bildirilmemesidir. Bu durumun Dünya Bankası Türkiye Ülke Ekonomik Raporu’nda kayıt dışı ekonominin sınıflandırılmasına dayanak oluşturduğu söylenebilir. Söz konusu rapora göre Türkiye’de işletmelerin kayıtlı olma oranı yüksektir. Bu kayıtlılıktan kasıt ilgili vergi dairesi, esnaf

²⁹ Yıldırım Akar, **Kara Paranın Aklanması**, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No: 90, 1997, s.8.

³⁰ Akar, s.9.

³¹ Akar, s.9-10.

ve sanayi odaları, belediyeler gibi kurum ve kuruluşlara tescil edilme durumudur. Başka bir anlatımla vergi, prim gibi yükümlülüklerin eksiksiz yerine getirilmesiyle ilgili oranının yüksekliğinden değil, işletmelerin resmi kayıtlarda gözükmemesinden bahsedilmektedir.³² Buna göre kayıt dışılık yaygın bir biçimde, işletmeler tarafından beyan edilmesi gereken gelirin eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi, çalışanların ücret ve diğer ayni alacaklarının sosyal güvenlik kurumu ve vergi idaresine eksik bildirilmesi ve kayıt dışı işçi çalıştırma şeklinde görülmektedir. Söz konusu işletmeler kayıt dışı ekonomi bakımından üç farklı türde sınıflandırılmıştır.³³

- (i) *Tam Kayıtlı İşletmeler:* Burada sınıflanan işletmeler vergi ve sosyal güvenlik yönünden yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmektedir. Vergiye tabi gelirlerini beyan dışı bırakmamakta ve istihdam edilen sigortalıların ücret ve primleri gerçek bedeli üzerinden gösterilmektedir. Bununla birlikte çalışma koşullarını iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun hale getirmektedirler. Büyük ölçekli, sendikalaşma oranı yüksek kuruluş ve işletmeler ve kamu işletmeleri burada yer almaktadır.
- (ii) *Tam Kayıtsız İşletmeler:* Kayıtlarda yer almayan dolayısıyla hiçbir yükümlülüğü yerine getirmeyen işletmeler burada yer almaktadır. Belge kullanmadan faaliyetlerini gerçekleştirdikleri ve kayıtlarda yer almadıklarından ötürü vergi ve sosyal güvenlik primi yükümlülüklerini yerine getir(e)mezler. Yaptıkları faaliyet ilgili devlet kurumlarına tescil edilmemiş ve kamu otoritesinin bilgisi dışındadır.
- (iii) *Kısmen kayıt dışı işletmeler:* Yukarıda açıklanan işletme türlerinin tam anlamıyla karma bir yapısının görüldüğü işletmelerdir. İlgili devlet kurumları ve meslek odalarına tescil bakımından tam kayıtlı işletmelere benzerken, vergi ve sosyal güvenlik primi ödemeleri bakımından tam kayıtsız işletmeler sınıfında yer alırlar. Esasen Türkiye'deki işletmelerin büyük çoğunluğu bu grupta kabul edilmektedir. Yani vergi dairesi, ilgili meslek odası gibi kurumlara tescilini yaptırmış ancak elde ettikleri gelirleri kısmen beyan dışı bırakmış ve/veya çalıştırdıkları işçilerin ücret

³² Dünya Bankası, **Kayıtdışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar**, Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Rapor No: 48523-TR, Mart, 2010, s. 18.

³³ Dünya Bankası, s.18.

ve primleri gerçek değerinin altında bildirmektedirler. Bu sınıftaki işletmelerin ölçek büyüklüğü küçüldükçe, çalışanları hiç bildirmeme veya beyan edilmesi gereken gelirin büyük çoğunluğunu beyan dışı bırakma durumu olduğu söylenebilir. Yani sadece tescil bakımından kayıt vardır. Tescilin bu işletmeler için önemi ise, finansman kaynağının sağlanması bakımından ortaya çıkmaktadır. Bankadan kredi alma yoluyla işletmenin finanse edilmesi bunun en çarpıcığı örneğidir.

Çalışmamızda, kayıt dışı ekonominin sınıflandırılmasının temelinde Türkiye’de gözlemlenen ve meydana gelen kayıt dışı ekonomik faaliyetler esas alınmıştır. Buradan hareketle, kayıtlara hiç girmeyen, yarı kayıtlı, enformel ekonomi ve yasa dışı ekonomi (suç ekonomisi) olarak dörtlü bir sınıflandırmayla kayıt dışı incelenecektir.

1.1.3.1. Yarı Kayıtlı Ekonomi

Bu grup içinde yer alan ekonomik aktörlerin gerçekleştirdikleri faaliyetler yasal mevzuata uygundur. Bunun yanı sıra, bu grupta yer alan kişi ve işletmeler vergi dairesi, ilgili meslek odaları gibi ilgili kurumlara kayıtlı ve gerekli izinleri alınmıştır. Dolayısıyla bu aktörler ilgili kamu otoritesi tarafından takip edilebilen, yasal defterleri gerekli görüldüğü takdirde incelenebilen, elde ettikleri gelirleri için beyanname veren ve vergisinin bir kısmını ödeyen vergi mükellefleri olarak açıklanabilir. Ne var ki kayıt dışı ekonominin neden olduğu vergilendirilmemiş kazancın büyük bir kısmı bu grupta yer alan kişi ve işletmeler tarafından oluşturulmaktadır.³⁴

Yarı kayıtlı ekonomide yer alanların önemli bir kısmını, vergilendirilmesi gereken kazançlarını eksik beyan edenler oluşturur. Burada yasalara aykırı olarak ortaya çıkarılan kayıt dışı ekonomiden söz edilmektedir. Bir başka kısım ise, ekonomik faaliyetleri ancak geçimlerini sağlayacak düzeyde olmaları ve siyasi iktidarın oy kaygısı ve sosyal devlet olmanın getirdiğı sonuç gibi siyasal, sosyal, ekonomik ve teknik nedenlerle vergi yasalarında tanınan muafiyet ve istisnaları

³⁴ Sadık Kırbaş, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk, Siyasetin Finansmanı**, Ankara: Phoenix Yayınevi, Mart, 2012, s.21.

kullanarak gelirlerini kayıt dışı bırakan mükellef grubudur.³⁵ Bu mükellef grubunun elde ettikleri gelirleri düşük gösterme çabası ve faaliyet ölçeklerinin küçük olması belge düzeninin yerleşememesi sonucunu doğurmaktadır. Burada en büyük sakınca ise, yapılan ekonomik faaliyetin sonucu olarak fatura, ödeme kaydedici fiş gibi alınması ve verilmesi zorunlu belgeleri kullanmayarak kayıt dışılığı aynı zamanda başka kişi ve işletmelere de yaymaları olarak görülebilir.³⁶

Gelirlerini yasa dışı olarak kayıt dışına taşıyan mükellefler, genellikle, denetimin güç ve oransal bakımdan düşük olması aynı zamanda diğer işletme ve kişilerce de kayıt dışılığın olağan bir süreç olarak algılanması faktörleriyle hareket ederek vergi kaybına yol açmaktadırlar. Bu duruma olanak tanıyan esas sebep ise faaliyet gösterdikleri sektörün yapısıdır. Örneğin lokanta ya da berber gibi hizmet sektöründe yer alan bir firmada sürekli bir denetim elemanının bulunmadan kayıt dışılığı önlemek mümkün değildir. Çünkü yapılan hizmet kısa bir süre içinde gerçekleşmekte dolayısıyla kayıt dışı geliri tespit etme ihtimali de aynı ölçüde azalmaktadır. Bununla birlikte kayıt dışılığın adeta bir gelenek haline geldiği ve olağan olarak kabul edildiği sektör yapıları da vergi dışı kazançların ortaya çıkmasında ve yarı kayıtlı ekonominin oluşmasında önemli bir diğer pay sahibidir. Burada tam anlamıyla üreticiden tüketiciye kayıt dışılık hakimdir. Üretim için alınan ilk madde ve malzeme faturasız bir şekilde işletmeye dahil olmaktadır. Böyle bir durumda ise, söz konusu hammadde üreticinin resmi kayıtlarındaki stoklarında gözükmemektedir. Bunun sonucu olarak da üretilen mamul ya da ara malı için resmi kayıtlarda bir üretim maliyeti oluşmamaktadır. Maliyetlerin gerçek bedelinin altında olması ise satış gerçekleştiğinde ortaya çıkan karın olduğundan yüksek gözükmemesine neden olacak ve düşük maliyet-yüksek karın vergisini ödemek istemeyen işletme de tüketiciye yapacağı satışı belgelendirmeyecektir. Bir sarmal oluşturan bu süreç zaman geçtikçe hem yaygınlık kazanacak hem de yerleşik bir hal alacaktır.³⁷

³⁵ Şakir Dizman ve Ramazan Yanık, “Türkiye’de Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Açısından Ekonomik Kalkınmaya Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi**, Sayı 18 (Özel Sayı-19), 2016, s. 353-354.

³⁶ Şinasi Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Hesap Uzmanları Kurulu Yayınları, 1995, s. 15.

³⁷ Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.16.

Anlatılan her iki sektör için de kayıt dışı kalan mükellef grubu ve iş kolları aşağıda sıralanmıştır.³⁸

- Mobilya ve kereste faaliyeti gerçekleştiren mükellefler,
- İkinci el araba alım ve satım işi ile uğraşanlar,
- Kuyum ticareti yapanlar,
- Ücret ve ekleri (prim, ikramiye, temettü vb.) yüksek olan özel sektör çalışanları,
- Özel (yap-satçılar) veya ihale ile iş yapan müteahhitler,
- Tekstil piyasasında faaliyet gösterenler,
- İkinci el piyasada beyaz eşya ve elektronik ticareti ile uğraşanlar,
- Atölye tarzı işletmelerde araç bakım-onarımı yapanlar,
- Araç yedek parça satışı yapanlar,
- Elde ettikleri gelirleri beyan ettiklerinden daha fazla olduğu halde, kendilerini yaşam standardı üzerinden ödenen vergi düzeyine göre şekillendiren serbest meslek erbapları,
- Matbaa ve basım faaliyeti yürüten işletmeler,
- Lokal, bar, gece kulübü, alkollü lokanta gibi eğlence yeri işletenler ve burada çalışanlar,
- Sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge (naylon fatura) düzenleyicileri ve bilerek kullanıcıları,

Sayılan bu iş kolları ve meslek grubundaki herkesin kayıt dışı ekonominin içinde yer aldığını belirtmek elbette ki adaletsiz bir genelleme olacak aynı zamanda doğru da olmayacaktır. Bu sektörler içinde faaliyet gösterip vergisini tam olarak beyan eden ve ödeyen, kurallara uyan kuşkusuz birçok kişi ve işletme vardır. Yukarıdaki iş kolları ve meslek grupları örneklem olarak sayılmıştır. Ekonomik hayatta sıklıkla rastlanan sektörler olmaları bu örneklemin dayanak noktasını oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, yarı kayıtlı ekonomi içinde faaliyet gösterenlerin sayısı söz konusu sektörler sınırlı değildir ve de artırılabilir. Ne var ki, burada belirtilmeye çalışılan husus ekonomik aktörlerinin bir kısmının gelirlerinin belirli bir oranını gizlemesi ve vergisel açıdan

³⁸ Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.17.

kayıp ve kaçak yaratmaları ve genellikle de denetimin zor olduğu sektörlerin oluşturduğu unsurlar olmalarıdır.³⁹

1.1.3.2. Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi

Bu ekonomik kesimde yer alanlar ilgili vergi dairesine, meslek odalarına, belediyeler gibi kamu kurumlarına hiç kayıt olmamış olup herhangi bir vergi mükellefiyeti bulunmamaktadır. Burada yer alan kişiler kayıt dışı ekonominin suç olmayan kesiminin tam anlamıyla en uç noktasında yer alırlar. Yarı kayıtlı ekonominin aksine burada kayıt hiç yoktur. Suç ekonomisine göre bakıldığında ise üretim yasalıdır. Dolayısıyla kayıtlarda hiç olmayanlar, ekonomide aktif olarak yer alan, kazançlarının tamamını vergi dışı bırakan, faaliyetleri yasal olan ancak herhangi bir kaydı olmayan, kişi ve işletmelerdir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ve nüfusun yoğun olduğu şehirlerde yer alanlar bu ekonomik aktörler aşağıda örnek olarak sayılmıştır.⁴⁰

- İşportacılar,
- Hamallar,
- İş takipçileri,
- Boş buldukları yerleri otopark olarak işletenler,
- Şehir içi nakliyat yapan bir kısım kişiler,
- Herhangi bir işyeri olmadan küçük çaplı imalat ve ticaret yapanlar,
- Canlı hayvan ticareti ile uğraşanlar,
- Genellikle evlerde özel ders veren öğretmenler,
- İnternet üzerinden ticaret yapan kişiler,
- Lokomotifini inşaat ve tarım sektörünün oluşturduğu kayıt dışı çalışan işçiler,
- Yurt dışından alkol ve tütün mamulleri, tekstil gibi ürünleri getirip satanlar,

Yukarıda sayılan işleri yapanlara ve faaliyetlere başka örnekler verilebileceği gibi sayısı da artırılabilir. Bu faaliyetler toplumun gelişmesi, beklentileri ve ihtiyaçları doğrultusunda kimi zaman değişmektedir. İnternet üzerinden herhangi bir işyeri olmaksızın yapılan satışlar bu

³⁹ Mustafa Ali Sarılı, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, **Bankacılar Dergisi**, Haziran, 2002, Sayı 41, s. 34.35.

⁴⁰ Sarılı, s.35.

durumun en çarpıcı örneğidir. Teknolojik gelişme sonucu ticaret ve alışverişin bir bölümünün e-ticarete dönüşümü seyyar olarak yapılan satışların da büyük bir kısmının bu alana dönüşümünü gerçekleştirmiştir.

Örnek olarak sayılan bu faaliyetler genellikle küçük çaplı ve marjinal olarak görülmekle birlikte, hem faaliyetlerin çok çeşitli olması hem de gerçekleştiren kişi sayısı bakımından toplamda kayıt dışı ekonomide önemli bir yer tutmaktadır.⁴¹

1.1.3.3. Enformel Ekonomi

Enformel ekonomi, yasalarda konulan kurallarda yer almayan veya tanımlanan kurallara aykırı olarak gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerdir. Enformellik özünde, kamu otoritesinin ekonomik hayatı düzenlemek için koyduğu yasal ve yönetsel kurallardan kaçınan veya küçük ölçekli üretim, geçimi ancak sağlama, aile işletmesi olma, piyasanın rekabetçi yapısı ve giriş-çıkış kolaylığı gibi nedenlerle kurallara uy(a)mayan faaliyetlerin bir oluşumudur. Diğer bir taraftan hukuki ve idari hakların–iş sözleşmeleri, marka ve/veya patent gibi soyut bir mülkiyet hakkına sahip olma ve kullanma, sosyal güvenlik sisteminin getirdiği güvenceler, finansal krediler vb.-kullanılamaması enformelliğin maliyet düşürücü özelliğinin karşıtı olarak belirli haklardan yoksun kalınmasını da beraberinde getirmektedir.⁴² Söz konusu maliyet ve fayda ikilemi, enformel ekonomiye yönelenler bakımından, yasalarca konulmuş kurallara uymanın getirdiği yükümlölüklerin karşılanamaması nedeniyle kayıt dışı kalma ile sonuçlanmaktadır.

Enformel ekonomideki kişiler –hem girişimci hem de çalışanlar- için kayıt dışına yönelme, esasında, yapılan faaliyetten elde edilen gelirin, geçimi ancak sağlamaya yetecek düzeyde olmasından kaynaklanan bir zorunluluğun sonucu olduğu söylenebilir. Öyle ki, enformel ekonomi kavramı, Kolombiya’nın başkenti Bogata’daki pazar yerindeki satıcıları, Hindistan Kalküta’da üç tekerlikli rıksalar ile yolcu taşıyanları, Mısır Kahire’deki sokaklarda giysi satanları, İngiltere’nin kuzeyindeki Yorkshire Bölgesi şehirlerinde ve İstanbul’da elektronik işinde ev ekonomisi faaliyeti

⁴¹ Kırbaş, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk, Siyasetin Finansmanı.**, s.20.

⁴² Gülay Akgül Yılmaz, “Kayıtdışı Ekonomi: Ulusal ve Küresel Boyutları ve Dinamiklerinin Analizi”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 10 – 14 Mayıs 2004, s.17.

gösterenleri ifade etmek için kullanılmıştır.⁴³ Söz konusu çalışma biçimlerine bakıldığında, enformel teriminin, yoksulluğun daha naif bir biçimde ifade edilişi olduğu da söylenebilir. Ne var ki, enformel ekonomiyi yoksullukla eş değer görmek ya da sınırlamak her zaman doğru olmayabilir. Bu faaliyetler özellikle büyük şirketler tarafından enformelin karşısı formel ekonominin getirdiği düzenleme ve özellikle maliyetlerden kaçma biçiminde çalışan kesim aleyhine kullanılabilir. Daha doğru ifadeyle kurumsallaşmış ekonomidekilerde, enformel çalışma biçimi istismar edilebilir. Kolombiya, Cali'deki kağıt üretim işletmesinin hammadde temin etme işini taşeronluk ilişkisi kurarak çöp toplayıcılara yaptırması, geliri ancak geçimi sağlayacak düzeyde olan işletme sahibinin yasaların getirdiği maliyeti karşılayamamasını değil, çalışanları proleter iş ilişkisinden dahi yoksun bırakan gizli bir ücretli emek biçimi şeklinde görmesi olduğu söylenebilir.⁴⁴ Yine Türkiye'deki özellikle belediye ve bağlı şirketleri ile sağlık sektöründeki taşeronluk ilişkisinin de yoksullukla ya da yasaların getirdiği maliyet sonucu enformel ekonomiye yönelme ile açıklanamayacağı açıktır.⁴⁵

1.1.3.4. Yasa Dışı Ekonomi (Suç Ekonomisi)

Konusu suç sayılan faaliyetlerin oluşturduğu kayıt dışı ekonomi kesimi yasa dışı ekonominin⁴⁶ içinde yer alır. Yasa dışı ekonomide ayırt edici unsurun üretim ve dağıtımı yasak olan faaliyetlerin gerçekleştirilmesi olduğu söylenebilir.⁴⁷ Kayıt dışı ekonominin içinde yer alan diğer unsurlarda elde edilen gelirin bir bölümü ve/veya tamamı kamu otoritesinden gizlenerek yasa dışılık meydana getirilmekteyken, yasa dışı ekonomide faaliyetin konusu ceza kanunlarca yasaklanmış ve suç olarak kabul edilmiştir. Esasında kayıt dışı ekonomiyle mücadelede temel amaç, kamu otoritesinden gizlenen faaliyet ve/veya gelirleri kayıt içine alarak vergilendirilmesini sağlamak ve gerekli yapısal düzenlemeler yapılarak belge ve kayıt düzenini yerleşik bir hale

⁴³ Zeki Erdut, "Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2007, Sayı 12, s.61.

⁴⁴ Manuel Castells ve Alejandro Portes, s.29.

⁴⁵ Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, **Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Kimlik/Tutar/Beklenti Özet Raporu**, Ankara, 2014, s.13.

⁴⁶ Yasa dışı ekonomi; Kriminal Sektör ve İlegal Sektör olarak ikiye ayrılarak da incelenebilir. Bkz. Ülker Mavral, **Kara Para Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları**, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim, 2003, s.244-245.

⁴⁷ T.C. Başbakanlık DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s.56-57.

getirerek kayıt dışına çıkmayı önlemektir. Yasa dışı ekonomide ise kayıt dışı faaliyetin vergilenmesi yoluyla vergi tabanının genişletilmesi ya da faaliyetlerin belirli kurallara bağlanması gibi bir amaç yoktur.⁴⁸ Aksine, suç ekonomisinin içinde yer alan, uyuşturucu ticareti, tefecilik, rüşvet ve yolsuzluk, kaçakçılık gibi ceza kanunlarında kendine yer bulan faaliyetlerin üretimi, dağıtımı ve tüketiminin tamamen ortadan kaldırılması ve faaliyetlerin gerçekleştirilememesi için gerekli önlemleri almanın temel amaç olduğu söylenebilir.



⁴⁸ Ufuk Bakkal, **Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul: Derin Yayınları, Şubat, 2007, s.10-11.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİYE YOL AÇAN NEDENLER ve KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ÖLÇÜLMESİ

Kayıt dışı ekonomiye, birçok değişkenden etkilenen ve etki alanı oldukça geniş ve hemen her ülkede az veya çok görülen bir sorun olarak bakılabilir. Her ne kadar kayıt dışılığın olumlu birtakım etkileri olduğunu destekleyen görüşler bulunsa da, kayıt dışılığın kontrol altına alınamadığı ve/veya azaltılamadığı ya da yok edilemediği bir ortamda kuralsızlık meydana gelecektir. Kuşkusuz, kuralsızlık yalnızca ekonomik bir sorun ortaya çıkartmaz, toplumsal kurallar da bundan zarar görür. Başka bir anlatımla, kurallara uyulmaması, zamanla yerleşik bir hale gelebilir ve ters seçime neden olarak yanlış doğruya tercih etme asimetrisi doğurabilir. Bu durumda ise yasa koyucu ve hukukun üstünlüğüne olan güven ve inanç zedelenebilir.⁴⁹ Bu nedenle, kayıt dışı ekonomiyle mücadele edilmelidir.⁵⁰ Bu mücadelede hem nedenlerin belirlenmesi hem de kayıt dışı ekonominin boyutlarının ölçümü önem kazanmaktadır. Bu başlık altında kayıt dışı ekonominin temel nedenleri ve ölçüm yöntemleri tartışılacaktır.

2.1. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Kayıt Dışı Ekonomiyle doğru ve etkin mücadele politikalarının oluşturulabilmesinin ön koşulu, bu soruna neyin yol açtığını tespit etmek olduğu söylenebilir. Ülkelerin ekonomik yapıları, gelişmişlik düzeyleri, uygulanan ekonomik program ve politikalar, kayıtlı ekonomiye geçmenin maliyeti gibi birçok değişken kayıt dışılığı ortaya çıkaran unsurlar olabilmektedir. Bununla birlikte aynı ülkede olsa dahi, tarihsel süreç içerisinde kayıt dışılığa yol açan nedenler farklılaşabilmektedir.⁵¹ Yönetim anlayışı ve siyasal yapıdaki dönüşüm, ekonomik ve mali sistemdeki değişim, sosyal ve kültürel gelişimin söz konusu farklılaşmanın temel nedenleri olduğu söylenebilir.

⁴⁹ Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.39-40.

⁵⁰ Yılmaz ILGIN, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları**, DPT Yayınları, 1999, Ankara, s. 23.

⁵¹ Vuslat Us, **Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği**, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, Haziran, 2004, s.10.

Kayıt dışılığına yol açan nedenlere ilişkin - her ne kadar birbirleriyle ilintili ve iç içe olsa da- belirli bir sınıflandırma yapılması ortaya konulacak mücadele yöntemleri ve çözüm önerileri konusu bakımından önemlidir. Kayıt dışı ekonomiye yol açan unsurlar, ekonomik, mali, sosyal, siyasal ve psikolojik nedenler olarak sınıflandırılarak incelenmiştir.

2.1.1. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı ekonomiyi yol açan ekonomik nedenler arasında, ekonominin yapısı ve uygulanan ekonomi politikaları, yüksek enflasyon, gelir dağılımı adaletsizliği, işletmelerin ölçek büyüklüğü, ekonomideki yaygın nakit kullanımı, elektronik ticaret en önemli olanları denilebilir.

2.1.1.1. Ekonomik Sistemin Yapısı ve Uygulanan Ekonomi Politikaları

Ülkedeki ekonominin yapısı kayıt dışılığın meydana gelmesinde ve büyümesinde en temel unsurlardan biridir. Ekonomik sistemin yapısı ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak kayıt dışı ekonomiyi etkilemektedir. Gelişmemiş ya da az gelişmiş ülke ekonomilerinde gayri safi milli hasıla düzeyi düşüktür. Yapılması planlanan yatırımlar için ise yüksek milli gelir düzeyi ve bunun sağlayacağı tasarrufların yatırımları karşılayabilecek düzeyde olması beklenir. Yatırımların gereken düzeyde yapılamaması yeterli kalkınma hızına ulaşılamaması sonucunu doğurur. Bu durumda ise kayıtlı kesimde yeterli istihdam olanağı yaratılamaması, teknolojik yeniliklerin üretimde yeterince kullanılamaması ve düşük verimlilik gibi faktörlerin etkisiyle ekonomik kesim kayıt dışına yönelebilir. Uygulanan ekonomi politikaları kayıt dışı ekonomiye etki eden diğer bir önemli faktördür. Kamu kesiminin müdahaleci bir politikayla ekonomiyi yönlendirme çalıştığı bir durumda, uygulanan teşvik politikaları ekonomideki kimi sektörlerde fiyat düzeyi ve istihdam yapısındaki değişikliklerle kayıtlı ekonomiden kayıt dışına yönelişe neden olabilir.⁵² Bir başka anlatımla, yasaklayıcı ve düzenleyici kamu müdahaleleri piyasanın rekabet ve eşitlikçi yapısını bozabilir. Bu bozulma kayıt dışı ekonomiye zemin hazırlayabilir. Devletin ekonomiye yapacağı

⁵² Özer Özçelik; Emre Özcan, “Kayıtdışı Ekonominin Sebepleri, Etkileri, Ölçümü ve Türkiye Örneği”, **Yolsuzluk, Nedenleri – Etkileri – Çözüm Yolları**, içinde Süleyman Aydın (Ed.), Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s.169.

çeşitli düzenleyici tedbirler mal piyasalarında karaborsa fiyatların oluşumuna, emek piyasasında kayıt dışı istihdama, para piyasalarında ise tefecilik gibi faaliyetlere neden olabilir.⁵³

2.1.1.2. Yüksek Enflasyon

Hane halkı tarafından yaygın olarak kullanılan mal ve hizmet sepetinin fiyatının yükselmesi enflasyon anlamına gelir. Yüksek enflasyon oranı, fiyatlar genel düzeyindeki artışın en az iki haneli rakamları bulmasını ifade eder. Enflasyon, özellikle sabit gelirli kesimin satın alma gücünün düşmesi sonucu refah düzeyinin azalmasına neden olur. Refah düzeyini enflasyon öncesi seviyesine çıkarmak isteyen kesimin ek faaliyette bulunmaları ile görece düşük maliyetli üretilen mal ve hizmetlere talebin artması, kayıt dışı ekonomik faaliyet düzeyinde yükselişe neden olur.⁵⁴ Yüksek enflasyonun bir diğer etkisi ise işletmeler üzerinde görülür. Nominal gelir artışına bağlı olarak vergi dilimlerinin yükselmesi işletmelerin vergi matrahlarında aşınmaya neden olarak daha yüksek bir vergi ödemesine neden olacaktır. Oysa ki, reel gelir düzeyi artmamış aksine düşmüş, ancak nominal gelir artışı nedeniyle esasında elde edilmeyen karın vergisi ödenecektir. Bu durumda ise işletmeler karlarını düşük tutar ve oranlarda, maliyetlerini ise olduğundan daha yüksek göstererek kayıt dışı ekonomiye yönelebilir. Bir başka anlatımla, işletmeler, belgesiz satış ve/veya alış yaparak, gelirlerinin bir kısmını beyan dışı bırakarak, hatta kayıt dışı işçi istihdam etme yoluyla verginin yanı sıra sosyal güvenlik yükümlülüklerini de yerine getirmeyerek kayıt dışı faaliyette bulunabilirler.⁵⁵

Enflasyon, işletmelerin mali yapılarını bozmasının yanı sıra ticaret yapma biçimini de etkilemektedir. Yüksek enflasyonun varlığı altında mal ve hizmetlerin fiyatları çok sık değiştiği için belirsizleşmektedir. Bu durum, vadeli ödeme biçiminde yapılan satışlarda görülmektedir. Vade sonu ya da dönemleri gelinceye kadar enflasyonun yarattığı fiyat artışları, alıcı ve satıcı arasında yeni bir fiyat belirleme anlaşması zorunluluğunu doğurabilmektedir. Karşılıklı yapılan sözleşmelere belirli bir vade farkı tutarı ya da oranı eklenerek yeni bir ödeme tutarı oluşturulmasına

⁵³ İzzettin Önder, “Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:23-24, Ekim 2000-Mart 2001, s.245.

⁵⁴ Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi Ve Çözüm Yolları**, Ankara: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayınları, 1.Basım, 2006, s.105.

⁵⁵ Zeynep Erdiç, **Kayıt Dışı Ekonomi – İzlenen Politikalar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, Temmuz, 2016, s.38-39.

neden olabilmektedir. Bu şekilde yapılan anlaşmalar ekonomik aktörlerin ticari sırdaş konumuna gelmelerine ve kayıt dışı çalışma konusunda ortak bir yaklaşım belirlemeleri sonucunu ortaya çıkarabilmektedir.⁵⁶

2.1.1.3. Gelir Dağılımı Adaletsizliği

Gelir dağılımı, farklı gelir düzeylerinin açıklanmasını ifade etmektedir. Gelir eşitsizlikleri ile sosyal ve ekonomik kurumlar arasında nasıl ve ne düzeyde bir ilişki olduğunu; zengin ve yoksul arasındaki gelir farklılığının zaman içindeki değişimini; gelir eşitsizliğindeki değişikliklerin servet, sermaye birikimi ve büyüme üzerindeki etkilerini ve kaynak dağılımını göstermektedir.⁵⁷

Bir ülkedeki gelir dağılımının adaletsiz olması kayıt dışı faaliyetlere neden olan ve kayıt dışı ekonomiyi artıran bir unsurdur. Özellikle ülkedeki gelirin adil bir biçimde paylaşılmadığı kesim, kayıt dışı çalışma yolunu tercih ederek kayıt dışı ekonomiye sebep olabilmektedir. Öyle ki, milli gelirden pay almak isteyen düşük gelirli kesim ikinci bir işte çalışma istediğinde bulunmakta veya nitelikleri itibarıyla işgücünde yer almayan kadınlar ve yanı sıra çocuklar dahi çalışma talep etmektedirler. Hem düşük gelirli kesimde olup ikinci iş talep edenler hem de niteliksiz statüde olanlar, ücretlerindeki vergi ve diğer kesintilerine katlanmamak için kayıt dışına yönelebilirler. Bununla birlikte, geliri düşük olan kesimin tüketim eğiliminin yüksek olması, bu kesimde yer alanların daha çok denetimlerin düşük olduğu marjinal sektör alanlarında vergiden kaçarak tasarruflarını artırmaya çalışmalarına yol açmaktadır. Geliri yüksek olan kesim, bir başka ifadeyle gelir dağılımından büyük pay alan ve servet birikimini üzerinde toplayanlar ise daha az vergi ödemek için kayıt dışı ekonomiye yönelmektedir. Dolayısıyla bir ülkede orta sınıfın az olması, ülkenin adeta ikiye bölünmüş bir şekilde zengin ve fakirlerden oluşmasının kayıt dışına yönelişi artıracakı söylenebilir.⁵⁸ Bu durum ise, düşük gelirli kesimin yoğunluklu olduğu az gelişmiş ülkeler ile rant, faiz gibi sömürü gelirlerinin görece yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde yaygın bir biçimde görülmektedir.

⁵⁶ Aydemir, *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi*, s.53-54.

⁵⁷ Yücel Uyanık, *Gelir Dağılımında Gelişmeler ve Vergi Politikası*, Ankara: Gazi Kitabevi, Haziran, 2015, s.6, 9.

⁵⁸ Yusuf Kıldıç, “Kayıtdışı Ekonominin Ulusal – Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s.6.

Gelir dağılımındaki adaletsizliğe ve bunun yarattığı kayıt dışılığa sadece ekonomik bir pencereden bakmak, çözüm yöntemlerini ekonomi politikalarıyla sınırlandırabilir. Oysa ki, gelir dağılımındaki adetsiz yapının kaynağında genellikle anti-demokratik uygulamalar veya siyasi yapılar vardır. Özgürlükçü ve çoğulcu bir demokrasinin varlığında, ülkedeki kurumlar da bağımsız kalabilecek ve söz konusu kurumların faaliyetleri, talepleri, denetimleri gibi faktörler sonucunda gelir dağılımında nispeten adalet sağlanabilecektir. Dolayısıyla, gelirden pay alan kesimlerin refah düzeylerindeki artış kayıt dışılığa yönelişi azaltılabilecektir.⁵⁹

2.1.1.4. İşletmelerin Ölçek Büyüklüğü

Kayıt dışı ekonomi ve ülkedeki ekonomik yapı yakın bir ilişkisi içerisinde. Ülkedeki ekonominin yapısının çoğunluğunu küçük işletmelerin oluşturması, kurumsallaşmanın yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir. Bu durum, denetim ve kontrol mekanizmasının iyi işlememesine yol açabilmekte ve kamu otoritesinin bilgisi dışında birçok faaliyet gerçekleşmesine neden olabilmektedir. Dolayısıyla belge ve kayıt düzenin yerleşik bir hal alamaması, kayıt dışı çalışmaya uygun bir ortam hazırlayabilmektedir. Bir başka anlatımla, küçük işletmelerin yaygınlığı enformel sektörün gelişmesini de beraberinde getirmektedir. Enformelliğin yaygın olduğu bir ekonomide ise muhasebe, sosyal güvenlik, vergi ve diğer yasal yükümlülükler tam ve doğru olarak yerine getirilmemekte ve kayıt dışılık ortaya çıkmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde üretim yapısını küçük ölçekli işletmeler oluşturmaktadır. Söz konusu üretim ağırlığı ise genellikle tarım ve hizmet sektöründe ortaya çıkmaktadır. Bu üretim alanlarının kamu otoritesi tarafından takip edilebilmesi ve bunlara ilişkin bilgi toplanabilmesindeki zorluk kayıt dışılığın oluşumunu kolaylaştırıcı etkenlerdir.⁶⁰

2.1.1.5. Ekonomideki Yaygın Nakit Kullanımı

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde genellikle nakit para yoluyla ödemeler gerçekleştirilmektedir. Kayıt dışı ekonomideki nakit para kullanımının amacı, gerçekleştirilen ticaretin iz bırakmasını önlemek böylece olası bir denetimde herhangi bir kayıp ve kaçak

⁵⁹ Mustafa Sönmez, **Türkiye’de Gelir Eşitsizliği**, 2.Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992, s.10.

⁶⁰ Mehmet Yücel, **Kayıtdışı Ekonomi Bakımından Türk Vergi Sisteminin Analizi**, İstanbul: Legal Yayıncılık, Mayıs, 2016, s.40.

bulunmasının önüne geçmek olduğu söylenebilir. Ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerde ödemeler banka kanalıyla gerçekleştirilir. Böylece denetimlerde kolaylıkla para hareketleri takip edilebilir. Aksine nakit kullanımının yaygın olduğu ülkelerde, denetimler mal hareketleri üzerinden yapılır ve vergi kayıp ve kaçağı bu hareketin üzerinden yola çıkılarak bulunmaya çalışılır. Ne var ki, banka sistemine giren paranın aksine mal hareketleri iz bırakmaz yani mal alışverişinden yola çıkılarak kayıt dışılığın tespiti, söz konusu işlemler gerçekleştikten sonra yapılamaz.⁶¹ Bu nedenle kayıt dışı ekonomide nakit para kullanımı önemli bir yer tutmaktadır.

Ülkemizde hesap uzmanlarının 2004 yılında gerçekleştirdikleri vergi incelemeleri sonucunda ortaya çıkardıkları yaklaşık 9 katrilyonluk matrah farkının yaklaşık %12.22'si (1,1 katrilyon) para hareketlerinin incelenmesi ile bulunmuştur. Söz konusu faaliyetlerin tamamının kayıt dışı olduğu tespit edilmiştir.⁶² Buna göre, vergi denetim yönteminin mal hareketleri yerine para hareketlerinden yola çıkarak yapılması gerektiği söylenebilir. Bunu yapabilmek için ise ödemelerin banka ve benzeri finans kurumlarından yapılmasının teşvik edilmesi ve/veya zorunlu tutulması gerekmektedir.

2.1.1.6. Elektronik Ticaret

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasına neden olan faktörlerden birisi de elektronik ticaret ve bunun giderek yaygınlaşmasıdır. Özellikle teknolojik gelişme, bilgi ve iletişim ortamında meydana gelen yenilikler, iş çevrelerinin giderek farklılaşması, geleneksel ticaret yöntemlerini geriletmiştir. Yeni pazarlama ve ticaret teknikleri geleneksel yöntemlerin yerini almaya başlamıştır. Ne var ki, söz konusu yöntemlerin hukuki alt yapısının yeterince sağlanamaması kayıt dışı faaliyet göstermek isteyenleri bu alanlara yöneltmiştir. Elektronik ticaretin, gerek yasal yönden boşlukları ve eksikleri gerekse internet ortamındaki faaliyetlerin denetiminde güçlükler bulunması kayıt dışılığı ortaya çıkaran en büyük etmenler denilebilir. Söz konusu ticaret sonrası herhangi bir fiş, fatura ve/veya benzeri vesikalar düzenlenmemesi vergi kapasitesini daraltarak kayıt dışılık

⁶¹ Bozdoğanoglu, s.31.

⁶² Maliye Hesap Uzmanları Kurulu, **Panel- Kayıtdışı Ekonomi**, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:19, Mayıs, 2005, s.14.

oluşturmaktadır. Bu alanda, özellikle, ağ pazarlama (Netwok Marketing) sistemiyle kayıt dışı ekonomi giderek yaygınlaşmaktadır. Bu sistem, öz olarak, belirli varlıkların satışının aracılar yoluyla gerçekleştirilmesi ve aracılık edenlere satış primi ve/veya komisyon adı altında belirli bir ödeme yapılması şeklinde çalışmaktadır. Buna göre satışı yapılan kişiye belirli bir banka hesabı gönderilmekte ve ürün bedelinin söz konusu hesaba yatırılması bildirilmektedir. Kesilen komisyon ya da prim sonrası kalan tutarın asıl firmanın hesabına aktarılması ile işlem gerçekleşmiş olmaktadır. Söz konusu aracılardan hemen hiçbirinin vergi mükellefiyeti yoktur.⁶³ Yani bir yandan kayıt dışı çalışma diğer bir yandan ise kayıt dışı gelir ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla ekonomide kayıt dışılık yaratılmaktadır.

Elektronik ticaret yalnız mal ticareti yoluyla ortaya çıkmayabilir. Aynı zamanda hizmet ticareti yoluyla da bu yöntemler kayıt dışı faaliyet gerçekleştirilebilir. Ülkemizde, özellikle üniversite bitirme ve proje ödevleri, yüksek lisans ve hatta doktora tezlerini yazan firmaların neredeyse tamamı bu yöntemi kullanmaktadır. Bu durum aynı zamanda kayıt dışılığın yasa dışı yönünü oluşturmaktadır.

2.1.2. Mali Nedenler

Kayıt dışı ekonomiye neden olan mali nedenler, vergi denetimi ve etkinliği, vergi oranlarındaki yüksek ve vergi yükü, vergi mevzuatının karmaşıklığı, vergi afları, mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik hizmetlerinin yetersizliği olarak sıralanabilir.

2.1.2.1. Vergi Denetimi ve Etkinliği

Vergi denetimi kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve önlenmesi konusundaki en önemli araçlardan birisidir. Vergi mükelleflerinin her an denetime tabi tutulabileceklerini öngörmeleri veya hissetmeleri, kayıt dışı faaliyet gerçekleştirme konusunda çekince göstermelerini sağlamaktadır. Çünkü denetim olasılığı beyan dışı bırakılan geçmiş, cari ve gelecekteki gelirleri de etkilemektedir. Esasında, geçmişteki beyan dışı gelirleri denetime tabi tutulabileceği gibi, gelecekte de potansiyel olarak incelenecek mükellefler listesinde söz konusu

⁶³ Şafak Ertan Çomaklı, **Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçağının Kayıtdışı Ekonomi Çerçevesinde Ölçülebilirliği**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2007, s.94.

kayıt dışı gelir elde edenler olabilecektir.⁶⁴ Başka bir anlatımla, vergi denetimi ve denetlenme olasılığı, kayıt dışı ekonominin ‘otomatik engelleyicisi’ de denilebilir. Dolayısıyla, denetlenme olasılığının artması kayıtlı ekonomiyi teşvik edecektir. Çünkü vergi denetimde yakalanan kayıp ve kaçaklar sonucunda mükellefler ciddi idari para cezaları ve hapis cezalarına muhatap olabilmektedir. Dolayısıyla vergi kanunlarında, vergi kaçırmaya ilişkin yüksek ceza tutarlarını ve etkin denetim yapılabilmesini öngören düzenlemeler kayıt dışı ekonomiyi azaltacaktır. Bu durumun tam aksi ise, denetlenme riski, denetimin etkinliği ve niteliği düştükçe kayıt dışı faaliyetlerdeki artış çarpan etkisi gösterecektir. Etkin denetim yapılabilmesi özellikle iki unsura bağlıdır. Denetimi gerçekleştiren personel sayısı ve bunların niteliğidir. Denetim yapacak kişiler iyi bir eğitim almış olmalı, vergi mevzuatına hakim ve verginin konusuna giren tüm unsurları kavrayabilmelidir.⁶⁵

Ülkemizde yapılan kimi denetimler bağımsız bir şekilde yapılamamaktadır. Vergi denetimi, siyasi iktidar tarafından adeta bir silaha dönüştürülmekte ve bu silah istenilen kurum ve/veya kişiye karşı keyfi bir şekilde kullanılabilir. ⁶⁶ Siyasal iktidarların, kendi yandaşlarını kayırcı, adalet ve bağımsızlıktan uzak yaklaşımları denetimde etkinliğin azalmasına neden olmaktadır.

2.1.2.2. Vergi Oranlarındaki Yükseklik ve Vergi Yükü

Kayıt dışı faaliyetlere yol açan ya da yönelten sebeplerden biri de vergi oranlarındaki yüksekliktir. Kamu harcamalarındaki artış ile vergi oranlarının artışı paralel bir seyir izlemektedir. Kamu otoritesinin harcama artışı ortaya çıktığında, genellikle, en temel gelir kalemi olan vergilerle bu artış karşılanma yoluna gidilmektedir. Yeni vergi türleri ve mevcut vergi oranlarının yükseltilmesi yoluyla kamusal finansman karşılanmaya çalışılabilmektedir. Böylece yüksek kamu harcaması ve yüksek vergi oranları sarmalına girilmekte bunun sonucu ise vergi yükü artan bireyler kayıt dışı ekonomiye yönelmektedir. Ancak vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki doğru yönlü

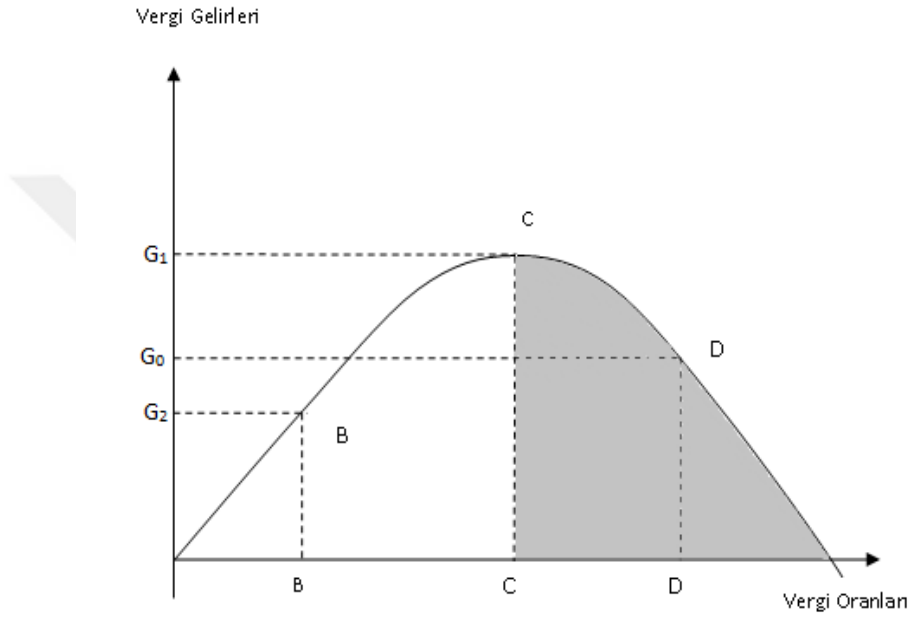
⁶⁴ Tayfun Moğol, M.Erkan Üyümez, “Vergi Suç ve Cezalarının Ekonomisi”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2004, s. 578-580.

⁶⁵ Turgut Candan, “Yargı Kararları Işığında Vergi Kayıp Ve Kaçaklarının Değerlendirilmesi”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2004, s.263.

⁶⁶ Kemal Kılıçdaroğlu, “Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokrasi”, **Vergi Dünyası**, Sayı 190, Haziran, 1997, s.8.

ilişki her zaman geçerli olmamaktadır. Arz yanlı bir iktisatçı olan Laffer, vergilemenin bir sınırı olduğunu belirtmiştir. Laffer'e göre vergi oranlarını yükseltmek suretiyle vergi gelirlerini artırmak belirli bir noktaya kadar mümkündür. Optimal sınır aşıldıktan sonra vergi oranlarındaki artış, vergi gelirlerinde azalmaya yol açacaktır.⁶⁷ Söz konusu yaklaşım aşağıda Laffer Eğrisi ile gösterilmiştir.

Şekil 1. Vergi Oranları ve Vergi Gelirleri



Kaynak: Reyhan Yücebaş,” Arz Yanlı Bakış Açısıyla Kayıt Dışı Ekonomi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2014, s.53.

Şekilde vergi oranları sıfır ve %100 iken vergi geliri de sıfırdır. Kamu otoritesinin finansman ihtiyacını karşılamak için vergi oranlarını artırdığı bir durumda, öncelikle B noktasına gelinmekte ve bu noktada vergi gelirleri G2, vergi gelirlerindeki artış ise 0-G2 kadar olmaktadır. Vergi oranları artırılmaya devam edildiğinde C noktasına ulaşmakta ve vergi gelirleri G2’den G1 noktasına ulaşmaktadır. C noktası optimal vergileme sınırını ifade eder. Bir başka anlatımla, bu nokta vergilemenin mali ve iktisadi sınırını ifade eder ve artık vergi oranları artırılarak daha fazla vergi geliri elde etmek mümkün değildir. Kamu otoritesinin vergi oranlarını daha fazla artırdığını varsaydığımızda D noktasına ulaşmakta ve G1 olan vergi gelirleri G0 noktasına düşmektedir.

⁶⁷ Coşkun Can Aktan; Dilek Dileyici ve Özgür Saraç, **Anayasal İktisat Perspektifinden Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007, s.139-140.

Şekilde, vergi oranlarının artması sonucu bireylerin kayıt dışı yönelişi taralı alan ile gösterilmiştir. Buna göre, vergi oranlarındaki artış yatırım, tasarruf ve kayıtlı çalışma tercihlerini olumsuz etki ederek kayıt dışılığa yönelişe neden olacaktır. Söz konusu yöneliş, elde edilen gelirin eksik beyan edilmesi dolayısıyla vergi yükünü azaltmak yoluyla meydana gelecektir.

2.1.2.3. Vergi Mevzuatının Karmaşıklığı

Devletin, kamu harcamalarını karşılayabilmek için en temel kaynağı vergilerdir. Bu nedenle vergi sisteminin basit, anlaşılabilir bir yapısı olması gerekmektedir. İyi bir vergi sisteminde, vergilemede hangi kurallara uyulması gerektiği belirlenmeli ve belirli ilkeler çerçevesinde vergi mevzuatı geliştirilmelidir. Vergileme ilkeleri ile ifade edilen bu kurallar, başarılı bir vergi politikasının ön koşuludur. Söz konusu ilkelerden biri olarak belirlilik ilkesine göre, her vatandaş ödeyeceği verginin miktarını, ödeneceği zamanı, ödeme şeklini kesin, belirli ve açık bir biçimde önceden bilmelidir. Bu ilkenin gerçekleşebilmesi ise, vergi kanunlarının anlaşılabilir ve basit olmasına, sık sık değişikliğe uğramaması gibi faktörlere bağlıdır. Eğer vergi mevzuatı karmaşık, ülkenin sosyo-ekonomik ihtiyaçlarını karşılamıyor ve uygulanması zahmetli bir yapıda ise, vergi kayıp ve kaçakları yoluyla kayıt dışı ekonomi ortaya çıkabilir. İstikrarlı olmayan, yani sürekli değişikliğe uğrayan vergi mevzuatı, vatandaşların ve hatta uygulayıcıların vergi mevzuatını takip etmesini zorlaştırır. Bunun sonucunda, kayıtlı ekonomide faaliyet gösterenler veya kayıtlı olarak faaliyet gerçekleştirmek isteyenler dahi bilmeden ya da istemeden de olsa vergi kaçırmak suretiyle kayıt dışılık ortaya çıkmasına neden olabilirler.⁶⁸

2.1.3.4. Vergi Afları

Vergi afları, vergi ile ödevlerini tam ve doğru olarak yerine getirmediği için kanunlar uyarınca uygulanan idari ve hukuki yaptırımların bir kısmının veya tamamının kanun yoluyla ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir.⁶⁹ Vergi aflarından, gelirlerinin bir bölümü ya da tamamını beyan dışı bırakan ve/veya mükellefiyet kaydı olması gerektiği halde olmayan kişi ve kurumların yararlandırılması öngörülmektedir. Ne var ki, böyle düzenlemeler vergisel yükümlülüklerini yerine getiren yani kayıtlı ekonomik faaliyet gösterenler mükelleflerin kamu otoritesine olan güvenlerinin

⁶⁸ Yücel, s.28-31.

⁶⁹ Çomaklı, *Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçağının Kayıtdışı Ekonomi Çerçevesinde Ölçülebilirliği*, s.74.

sarsılmasına yol açabilmektedir. Vergi affı düzenlemelerine sıklıkla başvurulması, vergi mükellefleri tarafından yeni af beklentileri doğurabilmekte veya nasıl olsa af çıkacak düşüncesi ile kayıtlı faaliyet gösteren mükellefleri de kayıt dışına yönelmesine neden olabilmektedir. Söz konusu yaklaşımlar ise vergi ödeme oranını düşürerek, vergi gelirlerinde azalma olmasına yol açabilir.⁷⁰ Vergi aflarına bir şekilde ya da sıklıkla başvurulması vergi kaçakçılığı ve kara para aklanmasına da ortam hazırlayabilmektedir. Vergi affı düzenlemeleri kayıtlı kesimce kayıt dışı faaliyet yürütenlere verilen bir ödül olarak görülebileceğinden kayıtlı ekonomide faaliyet yürüten mükellefler nezdinde vergide adalet kavramının zedelenmesine yol açabilir.

Vergi affı uygulamalarına ilişkin olumlu görüşler de mevcuttur. Ülkede yaşanan ekonomik bunalım dönemlerinde mükellefler ödeme güçlüğü içinde bulunabilirler. Bu durumda ise ödenemeyen vergilerin gecikme zammı ve faizleri, vergi aslından çok daha yüksek boyutlara ulaşabilir. Bu durumda ise mükellefler, daha fazla vergi ve vergiye bağlı borç birikmemesi için gelecek dönem faaliyetlerinde kayıt dışılığa yönelebilir. Bu nedenle, kriz dönemlerinde uygulamaya konan vergi afları, mükelleflere ödeme kolaylığı sağlayarak kayıt dışına yönelişi azaltabilir.⁷¹ Af uygulaması, aynı zamanda, vergi idaresi ve mahkemelerin iş yüklerinin azalmasını sağlayacaktır. Böylece, hem denetimlerin sayısı ve etkinliğinde bir iyileşme gözlenebilecek hem de vergi davalarında daha hızlı sonuç alınabilecek ve dolaylı yünden kayıtlı ekonomiye katkı yapılmış olacaktır.

2.1.2.5. Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliği

Serbest muhasebeci ve mali müşavirler, vergi mükellefleri ile devlet arasındaki vergisel bağlantı noktası denilebilir. Vergi mükelleflerinin elde ettikleri gelirlerini tam ve doğru olarak beyan etmeleri konusunda söz konusu meslek mensuplarının yeterince bilgi sahibi olması ve vergiye bakış açılarının yasalara uymak konusunda olması kayıt dışı ekonomiyi önleyici etkiye sahiptir. Ne var ki, kayıt ve belgelerin doğruluğunu araştırmayan, vergisel konularda yeterince bilgi olmayan ve yasalara uymama şeklinde yaklaşımı olan meslek mensupları, mükellefleri kayıt dışı ekonomiye yöneltebilmektedir. Kayıt dışı ekonominin vergisel yönünde en çok sahte ve/veya

⁷⁰ Ilgın, s.29.

⁷¹ Bakkal, s.74-75.

muhteviyatı itibari ile yanıltıcı belge kullanılmakta ve böylece maliyet ve gider kalemleri gerçek dışı yükseltilmektedir. Dolayısıyla, bu konuda gerekli özen ve sorumluluğun gösterilmesi kayıt dışı ekonomiyi önlemek bakımından çok önemlidir. Mükelleflerin belgelerini kayıtlara geçiren, yasal defterlerini tutan ve vergisini hesaplayan serbest muhasebeci ve mali müşavirler olduğu için söz konusu konuda gerekli özen kendilerinden beklenilmektedir. Ne var ki, gerek meslek eğitimlerinin gereken nitelikte olmaması gerekse de müşterileri –yani vergi mükellefleri- ile gelenekselleşmiş ilişkileri söz konusu sorumluluklarını engelleyebilmektedir. Vergi kaçırma isteğine onay vermeyen, sahte belgelere göz yummayan yani yasalara aykırı işlemleri gerçekleştirmekten kaçınan meslek mensupları ise genellikle işlerini kaybetmekte veya kayıt dışı işlemlere yönelen mükelleflerin isteklerini yerine getirmektedirler.⁷²

Bu durum özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülke meslek mensuplarında gözlenmektedir. Bu ülkelerdeki mükellefler için vergisel yükümlülükleri en çok azaltan meslek mensubu en iyi olarak algılanmaktadır. Söz konusu sakıncaları gidermek için, örneğin ülkemizde, yeminli mali müşavirlik mesleği oluşturulmuştur. Denetim oranlarındaki düşüklüğün bunun en temel sebebi olduğu söylenebilir. Belirli vergisel işlemlerin gerçekleşmesi için yeminli mali müşavirlerin tasdik raporunun zorunluluğu getirilmiştir.⁷³ Böylece vergi kayıp ve kaçığının azaltılacağı ve kayıtlı ekonomiye bu yönden katkı sağlanacağı öngörülmüştür. Ancak, yeminli mali müşavirlerin mükelleflerin işlemleri üzerindeki denetimi biçimsel olmaktan öteye geçememiştir.⁷⁴

Kayıt dışı ekonominin vergisel yönünden önlenmesi ya da kontrol edilebilmesi bakımından son derece önemli konumda olan serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerin nitelikleri de çok önemlidir. İlgili mevzuat, muhasebe ve denetim teknikleri gibi konularda uzmanlık, bilgi ve iş ahlakı ve meslek disiplini gibi konularda becerikli ve başarılı olmayı gerektiren söz konusu mesleklerde, bu nitelikleri taşımayan kişilerin faaliyet göstermesi kayıtlı ekonomiye zarar verecek ve kayıt dışı ekonomiye uygun bir zemin hazırlayabilecektir. Dolayısıyla

⁷² Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.66-67.

⁷³ Örneğin, ülkemizde belirli tutarı aşan nakit iade talepleri yalnız vergi inceleme veya yeminli mali müşavirlerin raporuyla talep edilebilmektedir. Bkz: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/Yararli_Bilgiler/kdviadeortakhususlar.pdf (Erişim tarihi: (27.03.2019).

⁷⁴ Turgut Candan, **19. Maliye Sempozyumu**, s.265.

söz konusu mesleklere ilişkin belirli çalışma standartları ve iş güvenceleri, yetki ve sorumlulukların tam olarak belirli olması yani çalışma standartlarının düzenlenmesi ve/veya güncellenmesi gerekmektedir. Nitekim, bu standartlar ve yetki ve sorumluluk sınırının belli olmadığı durumlarda çalışan kişilerden, mesleklerini gerektiği gibi yapmaları beklemek çok iyimser olacaktır.⁷⁵

2.1.3. Sosyal, Siyasal ve Psikolojik Nedenler

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışının nedenlerinden bir kısmı da sosyal ve psikolojik olarak kategorilendirilebilir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber, kimi toplumlarda kayıt dışı ekonomi gibi iktisadi ve mali sorunların nedenleri arasında yaygın olarak sosyal sorunlar bulunabilir. Toplumun gelişmişlik seviyesi ve kayıt dışı ekonominin önlenmesine dönük tedbirlerin toplumda bulunduğu karşılık kayıt dışı ekonomiyle mücadelede etkili olabilmektedir. Ülkenin siyasal kültürü ve siyasal dengeler siyasal etkenleri belirken, toplumun vergiye ve devlete bakışı da, kayıt dışı ekonomiye etki eden psikolojik etkenler arasında görülebilir. Bu kısımda bu etkenleri inceleyebiliriz.

2.1.3.1. Kamu Harcamalarına Bakış Açısı

Vergi mükelleflerinin en çok ilgilendikleri konuların başında, ödedikleri vergilerin hangi alanlara ve nasıl harcadığıyla ilgilidir. Eğer toplanan vergilerin, savurgan bir biçimde, yalnızca belirli bir kesime yönelik harcadığı ve verimli ve ihtiyaca yönelik hizmetlerde kullanılmadığı yönünde bir algı oluşursa vergiye karşı bir direnç gelişmesi muhtemeldir. Başka bir ifadeyle, mükelleflerin vergi karşı gönüllü uyumunda bir azalma meydana gelir ve vergi kaçırmak suretiyle kayıt dışı ekonomiye yönelebilirler. Bununla birlikte, devletin gerçekleştirdiği kamu hizmetleri ile mükelleflerin fayda sağlama derecesi arasında da önemli bir ilişki mevcuttur. Devletin yaptığı kamu hizmetleri arttıkça mükelleflerin memnuniyet ve faydası artar. Ne var ki, kamu hizmetleri artışı bir noktadan sonra mükellefleri memnun etmemeye başlar. Bu durumu yaşayan mükellefler ise vergi ödeme tercihlerini vergi kaçırma olarak değiştirebilirler.⁷⁶

⁷⁵ Hamza Eyidemi, “Vergisel Yaklaşım Açısından Kayıtdışı Ekonomiye Giriş-2”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Sayı 375, 2002, s.42.

⁷⁶ Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.97-98.

Diğer taraftan ise devletin elde ettiği vergi gelirini üretime katkısı olmayan, devlet bankalarından haksız kredi temin eden yani toplumsal tepkinin olduğu kesimlere aktarırsa, toplumda yaşayan tüm dürüst bireyler devlete karşı güvenlerini kaybedebileceklerdir. Bu durumun ise kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunmanın vicdanen aklanmasının en temel sebeplerinden biri olduğu söylenebilir.⁷⁷

2.1.3.2. Vergi Ahlakı

Vergi ahlakı, mükelleflerin elde ettiği gelirlerini tam ve doğru olarak ve zamanında yerine getirmesi ile ilgili bir davranış biçimidir. Bu yönüyle de vergiye gönüllü uyum ile aralarında bir ilişki mevcuttur. Nitekim vergi ahlakındaki davranış biçimi, mükellefin vergisel yükümlülüklerini kendiliğinden hiçbir tehdit ya da baskı olmadan yerine getirmesi olan vergiye gönüllü uyum ile ilgilidir. Denetim oranlarının düşük olduğu bir ülkede, vergiye uyumun yüksek olması bu kavramla açıklanabilir. Dolayısıyla, vergi ahlakı, mükelleflerin vergi ödeme konusundaki isteklerini ifade etmektedir. Vergi ahlakı, mükelleflerin vergiye karşı bakış açısı olduğu için sayısal bir ölçüme konu olamaz. Bu yönüyle de, söz konusu kavramın mükellefler üzerindeki etkisinin ne olduğunun ortaya konması bir hayli güçtür. Nitekim, birçok kimse vergiye karşı ahlaki bir tutum içinde olmadığını belirtmek istemeyecektir. Bununla birlikte, vergi ahlakının gelişmiş olduğu toplumlarda vergiye karşı gösterilen direnç de az olacaktır. Bunun sonucu da gelirlerin beyan dışı bırakılması yani kayıt dışı ekonomi azalacaktır. Vergi ahlakı bireylerin sosyal ve ekonomik çevresi, yaşadığı toplumdaki gelenekleri ve kültürel yapısı, devlet yönetimine karşı bakış açısı gibi faktörler ile vergi idaresinin yapısı ve vergi kanunlarının uygulanış biçimi gibi kurumsal faktörlerden etkilenmektedir.⁷⁸

2.1.3.3. Eğitim Seviyesi

Bireylerin eğitim düzeyi kayıt dışı ekonomiye ve kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaya ilişkin bakış açısıyla yakından ilgilidir. Eğitim seviyesi gelişmiş toplum yapılarında, devletin topladığı vergilerin mali ve ekonomik yaşama etkileri daha iyi analiz edilmektedir.⁷⁹ Örneğin, adalet,

⁷⁷ Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.55-56.

⁷⁸ İrem Yendi, “Kayıt Dışı Ekonominin İktisadi Mali ve Kurumsal Nedenlerinin Analizi”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s.87-88.

⁷⁹ Ilgın, s.31.

güvenlik, sağlık hizmetleri gibi kamusal hizmetlerin kayıtlı ekonomide daha iyi ve gelişmiş koşullarda yerine getirilebileceğinin bilinci de gelişmiş olmaktadır. Bununla birlikte, kayıt dışı ekonominin yarattığı en büyük toplumsal sorun olan kuralsızlıktır. Kurallara uyum toplumsal yaşamda yerleşik bir hal almadıkça kayıt dışılığa yönelişi engellemek güç bir hal alacaktır.⁸⁰ Ne var ki, eğitilmiş bireyler genel olarak kurallara daha çok uyum gösterme eğilimindedirler. Dolayısıyla eğitilmiş bireylerin oluşturduğu ya da yüksek oranda olduğu toplumlarda kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yöneliş görece daha az olacak denilebilir. Ancak, devletin topladığı vergilerin israf edilmemesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu harcamalarının adil ve verimli kullanılması, eğitilmiş bireyler bakımından da kayıtlı ekonomide kalmanın temel belirleyicisidir.

2.1.3.4. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk, karar birimleri tarafından gerçekleştiren kurallara aykırı işlemlerdir. Hem özel sektör hem de kamu kesiminde ortaya çıkabilir. Ancak, genellikle yolsuzluk deyince kamu kesimindeki kural ihlalleri ilk akla gelen olmaktadır. Nitekim, Uluslararası Şeffaflık Derneği'nce yolsuzluk *“kişisel çıkar sağlamak için gücün ve yetkinin kötüye kullanılması”* olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanımlamada herhangi bir görevi yerine getirirken kişisel çıkar elde edilen tüm durumlar yolsuzluk kapsamında değerlendirilmektedir. Dünya Bankası tarafından yapılan tanımda, ise *“kamu görevinin özel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması”* yolsuzluk olarak ifade edilmiştir.⁸¹

Yolsuzluk ister kamu isterse de özel kesimde gerçekleşsin, ülkedeki kurumsal yapısının bozulmasına yol açacak ve sosyo-ekonomik düzenin işleyişine büyük zarar verecektir. Dolayısıyla, kurumları etkin ve adil çalışmayan ve ekonomide verimliliğin sağlanamadığı bir ülkenin kayıt dışı ekonomi sorununu yaşaması kaçınılmazdır. Öyle ki, yolsuzluğun kurumsal yapıya zarar verici etkisi, kural dışılık sorunu yaratabilir. Böyle bir durumda ise, kayıt dışı ekonomi, toplumsal olarak meşru bir olgu haline gelebilir. Diğer yandan ise, ekonomik büyümeye negatif etki ederek,

⁸⁰ Ahmet Ak, “Kayıtdışı Ekonomi Olgusu ve Vergi Sosyolojisinin Kayıtdışılığı Belirlemedeki Önemi”, **Vergi Raporu**, Sayı 102, 2008, s.8.

⁸¹ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Özel Sektörde Yolsuzlukla Mücadele Rehberi. Peter Wilkinson (Ed.), <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/05/%C3%96zel-Sekt%C3%B6rde-Yolsuzlukla-M%C3%BCadele-Rehberi.pdf>, s.14, (Erişim Tarihi: 07.03.2019).

bireylerin harcanabilir gelirlerinin düşmesine ve gelirini artırmak isteyenlerin kayıt dışı istihdama yönelmesine neden olabilir.⁸²

Rüşvet ise yolsuzluğun bir türüdür ve sadece kamu görevleri tarafından gerçekleştirilebilir. Buna göre, kamu görevlerinin görev ve yetkilerini kişisel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanmaları olarak ifade edilebilir. Rüşvetin görülme biçimleri, genellikle, yapılması istenen bir işin çabuklaştırılması ya da para alma suretiyle yasa dışı işlemlerin gerçekleştirilmesi şeklindedir. Rüşvet eğiliminin yüksek olduğu ülkelerde, devlet otoritesi ve düzenine ilişkin güven kaybı yaşanılması kaçınılmazdır.⁸³ Bu durumda ise, kayıtlı ekonomide faaliyette bulunan mükellefler dışlama etkisine maruz kalarak iş yapamaz duruma gelebilir ya da onlar da rüşvet döngüsünün içine girerek kayıt dışı faaliyette bulunabilirler.

Ülkemizde de yolsuzluk ve rüşvet önemli bir kayıt dışı ekonomi değişkeni olarak önemini korumaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi⁸⁴ (CPI)'ne göre, Türkiye, 0-100 arasında verilen puanlamada 42 puan almış ve 168 ülke içinde 66. Sırada kendine yer bulmuştur. 2015 yılı için CPI dünya ortalaması 43 puandır. Buna göre Türkiye dünya ortalamasının altında kalmıştır. Bununla birlikte G-20 ülkeleri içinde Türkiye ancak 11. Sırada kendine yer bulabilmiştir.⁸⁵

2.1.3.5. Nüfus Artışı, Köyden Kente Göç ve Çarpık Kentleşme

Nüfus artışı karşısında kırsal bölgelerde yeterli alan kalmaması ve kentlerde iş bulma umudu, çalışabilir nüfusun özellikle ülke içinde köyden kentlere göç etmesine neden olmaktadır. Göç eden nüfusun büyük bir kısmı vasıfsız işgücünü oluşturmaktadır. Bu kesim asgari ücret düzeyinden düşük düzeyde ve sosyal güvenlikten yoksun çalışmaya razı olabilmektedir. İnsanların bir şekilde hayatını sürdürme zorunluluğu bu durumun temel sebebi olabilmektedir.⁸⁶ Söz konusu

⁸² Gülsüm Akalın ve Ferdi Kesikoğlu, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi ve Büyüme İlişkisi", **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, 2007, s.74.

⁸³ Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.91-92.

⁸⁴ Yolsuzluk ve Algı Endeksi puanlamasında; 0, yolsuzluk algısının en yüksek olduğu puanı, 100 ise yolsuzluk algısının hiç olmadığı puanı ifade etmektedir.

⁸⁵ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015, <https://www.transparency.org/cpi2015> (Erişim Tarihi: 07.02.2019).

⁸⁶ Ilgın, s.32.

kesim özellikle enformel sektörde istihdam edilmekte hatta kimi zaman yasa dışı faaliyetlerde çalışabilmektedir. Kayıtlı kesimin, göç eden vasıfsız işgücünü karşılayamaması kayıt dışı ekonomik faaliyetleri artıran bir unsurdur. Özellikle göç edilen kentlerdeki emek talep edilebilecek alanların sınırlı olması veya nitelikli işgücünün talep edilmesi, göç sonucu oluşan bu vasıfsız işgücünün kayıt dışı çalışma şeklinde faaliyet göstermesinin altında yatan bir diğer unsurdur. Kentlerdeki nüfus artışı eğitim, sağlık ve barınma taleplerinin de artmasına neden olmaktadır.⁸⁷ Özellikle konut sayısının belirli bir dönemde sabit olması sonucu gecekondulaşma problemi ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise kayıt dışının yarattığı en büyük sorunlardan kurlsızlık olgusunun toplumsal olarak yerleşik bir hal almasına neden olabilmektedir. Bir başka anlatımla, yasalarca her ne kadar yasaklanmış olsa da düzensiz kentleşme ve yanında kayıt dışı istihdama kamu otoritesi tarafından yeterince yaptırım uygulanmaması, kurlsızlığın meşru bir olgu olarak algılanmasına neden olabilecektir. Böylece yasa dışı faaliyetlere ve dolayısıyla kayıt dışılığa uygun bir ortam hazırlanmış olacaktır.

2.1.3.6. Siyasal Nedenler

Kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olan unsurlardan bir diğeri de siyasal nedenler ve ekonomik, mali, hukuksal ve sosyal politikaları yürütmekle görevli olan yönetici konumundaki siyasi iktidardır. Gelişmiş ülkelerde, devlet ve yurttaşlar denetim konusunda birbirlerine karşı sorumluluk içerisindedir. Yani devlet de yurttaşlarına karşı hesap verebilir anlayıştadır. Ne var ki, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, devletin yaptığı kanun ve diğer düzenlemeler, genellikle, tepeden inme bir anlayış içerisinde düzenlenmekte ve uygulamaktadır. Başka bir anlatımla, katılımcı bir uygulama yoktur ve yurttaşlar devleti denetim hakkına sahip değildir. Böylesi bir durumda ise, devlete karşı güven kaybı oluşması kaçınılmaz olmaktadır. Devlet-yurttaş ilişkisinin zayıflaması ise, kayıt dışı gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin toplum tarafından haklı bir nedene dayanmasına ya da olağan karşılanma gibi bir tutum gelişmesine neden olabilmektedir.⁸⁸ Bu durum ise, kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olabilmektedir.

⁸⁷ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.3.

⁸⁸ Ülker Toptaş, **Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara: TES-AR Yayınları, No:26, 1998, s.50-51.

Kayıt dışı ekonomiye yol açan diğer bir siyasi neden ise, baskı gruplarının siyasi iktidar üzerindeki etkileri ile meydana gelmektedir. Vergisel düzenlemelerin, oy kazanma ya da kaybetme endişesi ile yapılması, vergi yükünün toplumun belirli kesimleri üzerinde kalmasına neden olabilmektedir. Siyasi iktidar üzerinde etkisiz ve güçsüz olan söz konusu kesim, üzerlerindeki ağır vergi yükünü faaliyetlerini kayıt dışı gerçekleştirerek ortadan kaldırmaya çalışabilmektedir. Vergi ile ilgili muafiyet ve istisnalar tanınabilmesi, af kanunu düzenlenebilmesi, denetimlerin yönetilmesi gibi faktörlerin tümü siyasi iktidarı elinde tutanların yetki alanı kapsamında olması, kayıt dışı ekonominin orta çıkması ve genişlemesi konularında siyasi yapının işlevini önemini ortaya koymaktadır.⁸⁹

2.2 KAYIT DIŞI EKONOMİYİ ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

Kayıt dışı ekonomi içinde birçok unsuru barındıran, dinamik bir yapıya sahip, etki alanları oldukça geniş ve sınırları tam olarak çizilemeyen bir kavramdır. Bu nedenle ortak bir tanım geliştirilememesi ya da olmaması kesin bir ölçüm yapılmasını da zorlaştırmaktadır. Yani, kayıt dışı faaliyetin tamamı ya da bir bölümü kamu otoritesinden gizli bir biçimde yürütüldüğü ve dolayısıyla resmi hesaplamalarda yer almadığı için, ölçümü de tam ve doğru olamayacaktır. Her ne kadar çeşitli ölçüm yöntemi ya da verisi kullanılsa da yapılan ölçüm ve sonucu ancak tahmin olarak ifade edilebilir ve yorumlanabilir.⁹⁰ Ne var ki, uygulanacak ekonomi politika ve kararları, kaynakların etkin ve verimli kullanımı ve vergi politikalarının oluşturulması konusunda, ülkedeki resmi verilerden hareket edilmektedir. Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bir ülkede resmi veriler gerçeği yansıtmaktan uzak olacağı için kayıt dışının ölçümünün yapılması çok önemli bir politika aracı olmaktadır. Çünkü, kayıt dışılığın boyutu dikkate alınmadan oluşturulacak ekonomik ve mali politikaların bir çoğu büyük bir olasılıkla başarılı bir sonuç vermeyecektir. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonominin ölçümü gerçeğe ne kadar yakın tahmin edilebilirse, ülke ekonomisinde uygulanacak ekonomik politikalar da o kadar iyi sonuç verebilecek ya da ülkenin kalkınması için gereken politikalar belirlenebilecektir. Bu amaçla, kayıt dışı ekonomiyi ölçmek için birçok teknik

⁸⁹ Bakkal, s.72-73.

⁹⁰ Altuğ, s.82-83.

geliştirilmiştir. Tekniklerin hemen hepsi, kayıt dışılığın ekonomide bıraktığı izlerden yola çıkarak bir ölçüm yapılması temeli üzerine kuruludur.⁹¹

Kayıt dışı ekonomi, doğrudan ve dolaylı ölçme yöntemleri ve daha sonradan eklenen model yaklaşımı yöntemi ile ölçülmeye çalışılmaktadır. Her bir yöntem kayıt dışılığın belirli bir yönünü ölçümlemektedir. Bu nedenle, hemen hepsinin kendi içinde eksik kaldığı veya güçlü olduğu yanlar mevcuttur. Kayıt dışı ekonominin ölçüm yöntemleri ve nasıl ölçüm sağladıkları aşağıda başlıklar itibariyle detaylandırılmış ve her bir yöntemin zorlukları, eksikleri ve güçlü yönleri ifade edilmiştir.

2.1.1. Doğrudan Ölçüm Yöntemleri

Bu yöntemlerde, kayıt dışı ekonominin boyutunu ölçmek amacı ile gerçekleştirilen çalışmalarda verilerden yola çıkılarak, kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Dolaylı yöntemlerde ise, farklı amaçlar için yapılan çalışmalarda veriler kullanılarak kayıt dışı ölçülmeye çalışılmaktadır.⁹² Doğrudan ölçüm yöntemlerinde mikro verilerden hareket edilerek kayıt dışı ekonominin toplamı hakkında bir sonuç elde edilmektedir.⁹³ Böylece, kayıt dışı ekonomiye neden olan yapısal unsurlar belirlenebilir hale gelmekte ve bu unsurları önleyici gerekli politika önerileri sunulabilmektedir..

Doğrudan ölçüm için başlıca kullanılan teknik anket yöntemidir. Bu yöntemde, işletme ve kişilere kayıt dışı ekonomiye katılıp katılmadıkları konusunda sorular sorulmakta ve verilen cevaplar çapraz olarak karşılaştırılarak kayıt dışı ekonominin boyutuna ilişkin bir tahmin yapılmaya çalışılmaktadır.⁹⁴ Beyan dışı gelirlerinin olup olmadığı, varsa ne kadarını resmi makamlara bildirmediği başlıca soru biçimleri olmaktadır.

Anket yönteminde sorulacak soruların özenli hazırlanması, soru yöneltilecek örnek kitlenin rastgele seçimi ve anlamlı bir sonuç için yeterli sayıda olması, anketin doğru sonuç verebilmesinin en önemli koşullarıdır. Aynı zamanda, ankete katılan kişilere, kendi ve/veya işletme adlarının

⁹¹ Fatih Savaşan. “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışılıkla Mücadelenin Serencamı”, **Seta Analiz**, Sayı: 35, Mart 2011, s. 9.

⁹² Ilgın, s.69.

⁹³ Özsoylu, s.25.

⁹⁴ Bakkal, s.111.

açıklanmaması konusunda gereken güvence verilmeli ve doğru cevap vermeleri için teşvik edici açıklamalar yapılmalıdır.⁹⁵ Öyle ki, bu yöntemde anket sonuçlarının güvenilirliği verilen cevaplarla doğru orantılı olmaktadır. Ne var ki çeşitli kamu kurumları tarafından anket yapıldığı durumlarda, isim veya işletmelerin bir yerlerde kaydı tutulabileceği, herhangi bir ceza ile karşılaşılabilmesi gibi unsurlar gerçek cevaplar verilmemesi nedeni olabilecek böylece kayıt dışı ekonomi anketlerde gerçekte olduğundan daha düşük bir oranda görülebilecektir. Bu durumun aksine, banka ve finans kuruluşları tarafından yapılan anketlerde ise, daha yüksek kredi ve finans performansına ulaşmak adına elde edilen gelir düzeyi olduğundan daha yüksek gösterilmesi için yine yanlış cevaplar verilmesi görülebilecektir.⁹⁶ Özellikle, uyuşturucu ticareti, kaçakçılık, tefecilik gibi yasa dışı faaliyet gösterenlerin, kayıt dışı faaliyetlerine ilişkin kendileriyle yapılan ankette doğru cevaplar vermesi hayatın olağan akışı içinde beklenmemektedir.⁹⁷ Anket yöntemini oluşturan diğer bir dezavantaj ise, bu yöntemi uygulamanın maliyetli olması olarak ifade edilebilir. Diğer taraftan ise, anket yöntemi mikro bazlı bir uygulama olduğu için kayıt dışı ekonomiye neden olan yapısal sorunların tespit edilebilmesi bu yöntemde mümkün olabilmektedir. Belirtmek gerekir ki, eğer veriler doğru toplanabilirse, kayıt dışı ekonominin boyutunun en iyi tahmin edildiği yöntem olması muhtemeldir.⁹⁸

2.2.2. Dolaylı Ölçüm Yöntemleri

Bu yöntemde, kayıt dışı ekonominin ölçümü için makro verilerden yararlanılarak bir tahmin yapılmaya çalışılmaktadır. Özellikle kayıt dışı ekonomiye neden olan ekonomik, mali ve demografik faktörler ve milli gelir hesaplamaları bu yöntemdeki kullanılan başlıca verilerdir. Dolaylı yöntemler, makro bazlı bir ölçüm tekniği olduğu için, doğrudan yöntemlere göre ekonomik faaliyetlerin daha kapsamlı kavranabilmesi ve tespit yapılabilmesi imkanı sunmaktadır. Dolaylı ölçüm yöntemler aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

⁹⁵ Çetintaş ve Vergil, s. 21.

⁹⁶ Aydemir, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, s.25.

⁹⁷ Adil Temel, Ayşegül Şimşek, Kuddusi Yazıcı, **Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü**, Ankara: DPT, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Eylül, 1994, s.2.

⁹⁸ Mustafa Besim vd., **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Kayıt Dışı Ekonomi: Boyutlarının Ölçümü, Çözüm Önerileri ve Eylem Planı**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası, <https://www.ktto.net/dosyalar/eylemplani.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.02.2019), s. 79.

2.2.2.1. Milli Gelir Hesaplamalarının Karşılaştırılması Yöntemi

Bir ülkedeki milli gelir üretim, gelir ve harcama yöntemi kullanılarak hesaplanabilir. Üretim yönteminde, bir ekonomide, belirli bir dönemde, üretilen mal ve hizmetlerin üretim değerlerinin toplanması ile milli gelir hesaplanır. Gelir yönteminde, üretime katılan üretim faktörlerine yapılan ödemeler toplamı milli geliri ifade etmektedir. Harcama yönteminde ise, yine belirli bir dönemde üretilen mal ve hizmetler için yapılan harcamalar toplamı ile milli gelir elde edilmektedir.⁹⁹ Buna göre üretim, gelir ve harcama yöntemine göre milli gelirin hesaplanması aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3. Milli Gelir Hesaplama Yöntemleri

Üretim Yöntemi	Harcamalar Yöntemi	Gelir Yöntemi
(Gayri Safi Katma Değerler)	Özel Nihai Tüketim	Maaş ve Ücretler
Tarım	+Devlet Nihai Tüketimi	+Mülkiyet Geliri
+Madencilik	+Gayri Safi Sabit Sermaye Teşekkülü	Net Kâr
+İmalat	+Stok Değişimleri	Net Faiz
+Elektrik, Gaz, Su	+Mal ve Hizmet İhracatı	Temettü
+İnşaat	-Mal ve Hizmet İthalatı	+Kâr
Ticaret	+Dış Alem Net Faktör Gelirleri	-Aşınma ve Eskime
+Ulaştırma		+Dolaylı Vergiler
+Konut		-Sübvansiyonlar
+Hizmetler		
+İthalat Vergileri		
+Dış Alem Net Faktör Gelirleri		
Gayri Safi Milli Hasıla =	Gayri Safi Milli Harcamalar =	Gayri Safi Milli Gelir

Kaynak: Özsoylu, s.35.

Tabloda görüldüğü gibi her üç yönteme göre hesaplanan milli gelir rakamları aynı sonucu vermelidir. Ne var ki, kayıt dışı ekonomi söz konusu olduğunda, milli gelir rakamları arasında farklılık oluşabilecektir. Buna göre, harcama ve gelir yöntemlerine göre hesaplanan milli gelir rakamları karşılaştırılır ve bu farklılıktan yola çıkılarak kayıt dışı ekonominin büyüklüğü hakkında

⁹⁹ Nurdan Aslan, **Makro İktisat**, İstanbul: İkinci Sayfa Yayınları, 2008, s.11-13.

bir tahmin yapılmaktadır. Gelir yönteminde, üretim faktörlerinin elde ettikleri gelirlerin bir kısmını kamu otoritesine bildirmemesi resmi milli gelir hesaplamalarında da kullanılamamasına neden olur. Ancak, söz konusu gelirler harcamaya dönüştüğünde harcama yolu ile milli gelir hesaplamalarına dahil olmaktadır.¹⁰⁰ Dolayısıyla söz konusu bu vergi dışı kazançlar kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda bir veri oluşturmaktadır.

Hesaplanan milli gelir rakamları arasındaki farklılığın tek nedeni kayıt dışı ekonomi değildir. Bir başka anlatımla, her farklılık kayıt dışı ekonominin göstergesi olmayabilir. Nitekim, elde edilen gelir ile döviz ve altın ya da son dönemde ilgi odağı haline gelen sanal paralar talep ediliyorsa ve/veya kaynaklar yabancı ülkeye aktarılıyorsa, söz konusu farklılığın nedeni kayıt dışı ekonomi olmayacaktır.¹⁰¹ Yine, milli gelir farklılıkları istatistiksel hata gibi hesaplama hatalarından da kaynaklanabilmektedir.

Sendikalaşma oranı düşüklüğü ve güçlü sendikalar olmaması gibi nedenlerle emeğin sömürüye maruz kalabildiği ve küçük çaplı üretimin ekonominin ağırlıklı yapısını oluşturduğu, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, harcama yöntemi ile ulaşılan milli gelir, gelir yönteminde bulunan milli gelirden daha fazla olacaktır.¹⁰² Çünkü söz konusu ülkelerde beyan dışı gelir yüksek ve tasarruf düşük düzeydir. Bir başka anlatımla, elde edilen eksik bildiriliyor bunun birlikte gelirin büyük bir bölümü harcama olarak ekonomiye dönüyor.

2.2.2.2. İstihdam Yöntemi

Bu tahmin yönteminde kayıt dışının boyutu, emek piyasasındaki izlerden yola çıkılarak ölçülmeye çalışılmaktadır. Emek piyasasında kullanılan veriler ise nüfus, sivil işgücü ve istihdamdır. Söz konusu değişkenlerin belirli bir zaman içindeki azalış veya artışları kayıt dışı ekonominin boyutu konusunda bilgi verebilmektedir. Buna göre, sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı değişmiyorken, istihdamın toplam nüfus içindeki oranında bir düşüş meydana geliyorsa, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artma eğiliminde olduğu şeklinde bir anlam çıkabilir. Bir başka anlatımla, işgücü; işsiz ve çalışanların toplamı ile oluşurken, işgücüne katılım oranı; işgücünün

¹⁰⁰ Bakkal, s.115.

¹⁰¹ Temel, Şimşek ve Yazıcı, s. 2-3.

¹⁰² Bakkal, s.116.

nüfusa bölümü ile bulunmaktadır. İstihdam oranını ise; çalışanların nüfusa bölümü vermektedir.¹⁰³ Dolayısıyla, işsiz ve çalışanlar toplamının nüfusa oranı sabitken, çalışanların nüfusa oranında bir azalma oluyorsa bunun nedeni kayıt dışı istihdam artışı olarak yorumlanabilir.¹⁰⁴

İstihdam yaklaşımı ile kayıt dışı ekonomi tahmini yapmanın en büyük kolaylığı basit ve görece maliyetinin düşük olmasıdır. Öyle ki, istatistiksel araştırma yapan resmi kurumlarca her yıl rakamlar güncellenmekte ve bunlara ulaşma imkanı kolaydır. Bu yöntemi ve ölçüm sonucu için bir takım olumsuz yaklaşımlar da bulunmaktadır. Hem kayıtlı hem de kayıt dışı sektördeki verimlilik aynı kabul edilmiştir. Oysa ki, kayıt dışı sektörde işgücü maliyetleri kayıtlı sektöre göre daha düşüktür. Çünkü, sosyal güvenlik, asgari ücret, vergi gibi maliyet artırıcı unsurlar yoktur. Diğer taraftan, kayıt dışı sektörde çalışanlar herhangi bir iş güvenliği sözleşmesi gibi koruyucu haklardan yoksundur. Bunlar ise, verimliliği düşürücü faktördür. Aynı zamanda, bir kimsenin hem kayıtlı hem de kayıt dışı olarak çalışabileceği faktörü de göz ardı edilmiştir. Bu durumda ise, hesaplanan işgücü doğru bir veri olmayabilir.¹⁰⁵

2.2.2.3. Parasalcı Yaklaşımlar

Bu yöntemde kayıt dışı ekonominin ölçümü parasal izler takip edilerek yapılmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle gerçekleştirilen faaliyetlerde ödemelerin banka ve benzeri finans kurumları yerine nakit olarak yapıldığı varsayımından hareket edilmektedir. Nakit ödeme yapmanın en önemli amacı ise, kamu otoritesince takip ve tespit edilebilmesinin çok zor olmasından ileri gelmektedir. Parasalcı yaklaşımda, sabit oran, işlem hacmi ve ekonometrik yaklaşım olarak üç yöntem bulunmaktadır.¹⁰⁶

2.2.2.3.1. Sabit Oran Yaklaşımı

Bu yaklaşım para talebi veya emisyon hacmi olarak da adlandırılmıştır. En önemli hareket noktası, kayıt dışı ekonomideki ödemelerin nakit olarak gerçekleştirildiğidir. Bununla birlikte, kayıt dışı ekonominin olmadığı belirli bir dönem olduğu, dolaşımdaki nakit paranın mevduata oranı

¹⁰³ Erdal Ünsal, **Makro İktisat**, Ankara: İmaj Yayınları, 2007, s.12.

¹⁰⁴ Yücel, s.54.

¹⁰⁵ Yendi, s.29.

¹⁰⁶ Bakkal, s.119-120.

zaman içinde değişmediği, paranın dolanım hızının kayıt dışı ve kayıtlı ekonomide birbirine eşit olduğu ve dolaşımdaki paranın kayıtlı ve kayıt dışında kullanılan para miktarının toplamı olduğu bu yöntemdeki diğer varsayımlardır.¹⁰⁷

Kayıt dışı ekonomiyi genişletici göstergenin, nakit paranın (vadesiz) mevduata oranının zaman içinde artması yani nakit para talebinin artması olduğu öne sürülmüştür.¹⁰⁸ Ne var ki, bu yaklaşımın önermelerinde kimi şüpheler mevcuttur. Kayıt dışı ekonomide ödemelerin nakit gerçekleştirildiği ve paranın dolanım hızının kayıtlı ve kayıt dışı ekonomide aynı olduğunun kabul edilmesi bu yaklaşıma yapılan en önemli eleştirilerdir. Çünkü, kayıt dışı ekonomik faaliyet gerçekleştirenlerin asıl amacı paranın banka ve benzeri finans kuruluşlarına girmesini önlemek yani iz bırakmamaktadır. Bunun için nakit kullanımının yanı sıra çek ve senet ile ödeme gerçekleştirilerek de kayıt dışı ödeme yapılabilir. Dolayısıyla, çek ve senet kullanımının dikkate alınmaması bu yaklaşımdaki ilk eksiklik olarak kabul edilmektedir. Paranın dolanım hızının ise, nakit işlemlerin yoğun olduğu kayıt dışı sektörde daha yüksek olması beklenmektedir.¹⁰⁹ Bunların yanı sıra, ekonomide kayıt dışılığın olmadığı bir dönem seçilerek¹¹⁰ tahmin yapılması bu yöntemin en zayıf noktasıdır. Yanlış bir zaman aralığının seçilmesi, gerçekçi olmayan sonuçlar verebilecektir.¹¹¹

2.2.2.3.2. İşlem Hacmi Yaklaşımı

Ünlü Klasik İktisatçı İrving Fisher'ın miktar teorisi kullanılarak kayıt dışı ekonominin hacmi belirlenmeye çalışılmaktadır. Miktar teorisi kullanılarak kayıt dışı ekonominin ölçümünün yapılması, L. Feige tarafından geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Miktar kuramı; $M.V=P.T$ eşitliğidir. Denklemden, dolaşımdaki para miktarı M, paranın dolaşım hızı V, fiyatlar genel düzeyi P, işlem hacmi T ile gösterilmektedir. Denklemden M.V, gerçekleştirilen ödeme tutarlarını gösterirken, P.T, mal ve hizmetlere ilişkin tahsil edilen tutarları göstermektedir. Başka bir anlatımla, denklemin sol tarafı toplam harcama miktarını, sağ tarafı ise toplam gelir miktarını göstermektedir. Bu

¹⁰⁷ Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.124-125.

¹⁰⁸ Temel, Şimşek ve Yazıcı, s.5.

¹⁰⁹ Erdinç, s.95.

¹¹⁰ Söz konusu dönem, 1978 yılında ABD 'deki kayıt dışı ekonomi ölçümünü gerçekleştiren Gutmann tarafından, 1937-1941 arası olarak belirlenmiştir. Bkz: Castells ve Portes, s. .30.

¹¹¹ Ilgın, s.58.

bilgilere göre, toplam ödemeler ile toplam tahsil edilen tutarlar birbirlerinden bağımsız bir biçimde ölçümlenebilirse, M.V ile P.T arasındaki fark belirli bir dönemdeki kayıt dışı ekonomiyi gösterebilir.¹¹² Bu yaklaşıma ilişkin temel varsayımlar ve aynı zamanda eleştiriler, işlem hacmini ifade eden T ile GSMH'nin uzun dönemde değişmemesi, paranın dolaşım hızı olan V'nin hem kayıtlı hem de kayıt dışı ekonomi için aynı olması ve kayıt dışının ölçümü için kayıt dışı ekonomi olmayan baz bir yıl belirlenmesi¹¹³ olarak ifade edilebilir. Bunlara ilaveten nakit paranın yanı sıra çek ve senet gibi kıymetli evraklar da işlem hacmi yaklaşımına dahil edilmiştir.¹¹⁴ Bu varsayımlara göre, *“belirli bir dönemde M.V'nin belirlediği GSMH rakamı ile istatistiklerle açıklanan GSMH arasındaki fark, kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü vermektedir.”*¹¹⁵

2.2.2.3.3. Ekonometrik Yaklaşım

Tanzi tarafından geliştirilmiş ve 1983 yılında ABD'de kayıt dışı ekonominin ölçümünde kullanılmıştır. Bu yöntem de sabit oran ve işlem hacmi yaklaşımı gibi kayıt dışı gerçekleştirilen işlemlerde ödemelerin yoğun bir biçimde nakit yapıldığı ve paranın dolanım hızının kayıtlı ve kayıt dışı ekonomide aynı olduğu varsayımlarından hareket etmektedir. Ekonometrik yaklaşımda, kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkan en önemli faktörün yüksek vergi yükü olduğu kabul edilmiştir. Buna göre, yüksek vergi oranları ve bunun neden olduğu yüksek vergi yükü vergiye karşı direnç gelişmesine neden olabilecek ve vergi kaçırma güdüsünü ortaya çıkarabilecektir. Kayıt dışı işlemlerin nakit yapılması durumunda iz bırakması çok güç olduğu için, vergi kaçırmanın nakit kullanımı ile gerçekleşeceği varsayılmıştır.¹¹⁶

Nakit para talepleri ekonometrik bir analizle ve iki farklı denklem yardımıyla hesaplanmaktadır. İlkinde, *“nakit paranın geniş tanımlı paraya oranının, kişi başına düşen reel gelir, mevduat faiz oranı, kamu personel harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı, ortalama vergi oranı ve enflasyon oranına bağlı olduğu varsayılmakta ve nakit para talebi bir regresyon analizi ile ölçülmeye çalışılmaktadır.”* İkinci denklemde ise, vergi değişkeni dikkate

¹¹² Ilgın, s. 59.

¹¹³ Yendi, s.33.

¹¹⁴ Özsoylu, s. 30.

¹¹⁵ Yücel, s.52.

¹¹⁶ Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.127.

alınmadan nakit para talebi ölçülmektedir. Buna göre, söz konusu iki ölçüm arasındaki fark, kayıt dışı ekonomide kullanılan nakit düzeyini göstermektedir. Böylece, kayıt dışı ekonominin boyutu ölçümlenmiş olmaktadır.¹¹⁷

2.2.2.4. Vergi İnceleme Yöntemi

Bu yöntemin hareket noktası, vergi incelemeleri yoluyla beyan dışı gelirlerin tespit edilmesi ve resmi kayıtlara yansıtılmayan gelirlerin ne kadar matrah farkı yarattığının hesaplanması esasına dayanmaktadır. Matrah farkı vergilendirilmemiş gelir ifade etmektedir. Dolayısıyla, söz konusu vergi dışı gelirin kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü gösterdiği kabul edilmektedir. Bu yolla kayıt dışılığın tahmininde, incelemelerde saptanan matrah farklarının istatistiksel hesaplama ve modellerle ekonominin geneline uygulanması ile kayıt dışı ekonominin boyutu tespit edilebilmektedir.¹¹⁸

Bu yöntem, kayıt dışılığı meydana getiren sektörler ve bunların yapısı hakkında ayrıntılı bilgi verebilmekte ve beyan dışı gelirlerin, tam manasıyla, sektörel haritasının çıkarılabilmesi olanağını sağlayabilmektedir. Ne var ki, bu yöntemde vergi idaresine hiç kayıt yaptırmamış yani vergi mükellefi olmayan kesim ihmal edebilmektedir. Öyle ki, vergi incelemeleri sıklıkla, kayıtlı olan kesimlere yönelik gerçekleştirilmektedir. Bu durumda ise, kayıtlara hiç girmeyen ekonomik kesimin yarattığı tam kayıt dışılık esasında göz ardı edilmiş olmaktadır.¹¹⁹ Eleştirilen bir diğer noktası ise, milli gelir hesaplamalarında yer alan bütün işlemlerin vergilendirildiği varsayımının doğru olamayacağına ilişkindir. Oysa ki, GSMH hesaplamalarına dahil ancak vergilendirilmeyen faaliyetler de bulunabilmektedir. Özellikle, kamu otoritesinin ekonomik, mali ve sosyal birtakım gerekçelerle vergi muaflık ve istisnaları tanıması en sık karşılaşılan örneklerdir.¹²⁰

2.2.2.5. Karma Yöntemler

Bu tahmin yönteminde elektrik üretim ve tüketimi, inşaat alanındaki gelişmeler ve çimento üretimi, üretim ve ihracat arasında ilişki kurulması ile kayıt dışı ekonominin boyutu ölçülmeye

¹¹⁷ US, s.21.

¹¹⁸ Zuhale Ergen, “Kayıt Dışı Ekonomi”, **Güncel Mali ve Ekonomik Sorunlar** içinde, Ahmet Fazıl Özsoylu, Neşe Algan (Der), Karahan Yayınları, Nisan, 2011, s.169.

¹¹⁹ Erdinç, s.91.

¹²⁰ Yücel, s.56.

çalışılmaktadır. Bununla birlikte, ikinci işten sağlanan gelirin ölçülmesi ile de kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye çalışılmaktadır.¹²¹

Fiziksel girdileri esas alarak kayıt dışı ekonominin ölçümü, yaygın kullanım alanı olan karma ölçüm yöntemlerinden birisidir. Bu yaklaşımda, bir ülke ekonomisinin üretim yapısında en sık kullanılan girdi –ki üretimin gerçekleşmesi için gerekli enerji genellikle elektriktir- ile toplam üretim arasında ilişki kurularak kayıt dışı ekonomi tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Buna göre, ekonomik büyümeyi sağlamak için gerekli olan elektrik kullanımının çok üzerindeki kümülatif elektrik kullanımı, kayıt dışı ekonominin boyutunun genişlediğinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ne var ki bu varsayım aynı zamanda fiziksel girdi yaklaşımına yöneltilen en önemli eleştiri halini de almıştır. Çünkü, elektrik tüketimi ile toplam üretim arasında her zaman aynı yönlü ve kuvvetli bir ilişki olmayabilir. Ülke genelinde üretim için kullanılan enerjinin ne kadarının elektrik ile sağlandığı belirleyici bir faktör olabilmektedir. Öyle ki, üretimin enerji yapısını oluşturan girdinin yoğunluğu belirlenmeden yapılan bir ölçüm gerçek sonucu vermeyecektir. Bununla birlikte, ekonomik büyümenin yalnız elektrik tüketimine bağlı olarak değiştiği varsayımı da geçerli olmayabilir. Çünkü, milli gelir artışı pek çok faktörden etkilenmektedir. Buna ilaveten, elektrik, güçlü bir talebi olan tüketim unsurudur. Dolayısıyla, elektriğin tüketimden bağımsız yalnız bir üretim girdisi olarak dikkate alınması, elektrik tüketim artışlarının tek nedeni olarak kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde artış gibi gerçeği yansıtmayan bir sonuç doğurabilir.¹²²

Bu yaklaşıma yöneltilen bir başka eleştiride ise, kayıt dışı ekonominin özellikle enformel kesiminde faaliyet gösterenlerin gerçekleştirdikleri üretimin küçük çaplı ve emek-yoğun olması, elektrik tüketiminin düşük olması sonucu doğurabileceğidir. Yine üretim yapısındaki verimlilik artışının bu yöntemde göz ardı edilmesi de bir diğer eleştiri konusudur.¹²³

2.2.2.6. Model Yaklaşımı

Kayıt dışı ekonomiyi ölçmek için kullanılan model yaklaşımı olan çoklu neden çoklu gösterge yöntemi (MIMIC), kayıt dışı ekonominin ölçümünde kullanılan bir zaman serisi tahmin

¹²¹ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kayıtdışı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.10.

¹²² Bakkal, s.125-126.

¹²³ Fatih Savaşan, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 2004, s.58.

modelidir. MIMIC modelinde kayıt dışı ekonomiyi büyüten birçok neden ve gösterge, ölçüm yapılırken kullanılabilir. Yani değişken kullanımında istem dışı bir sınırlama yoktur, değişkenlerin hepsi aynı anda kullanılarak bir modelleme yapılabilir. Bu özelliği nedeniyle de, kayıt dışı ekonomiyi ölçen yöntemler içinde en sık uygulama alanı olan yöntem olduğu söylenebilir.¹²⁴ Aynı zamanda, diğer yöntemlere kıyasla kayıt dışılığa ortam hazırlayan sebepler ve kayıt dışının yarattığı sonuçlar gibi sorunlara odaklanması ayırt edici yanlarından birisidir. Yani, diğer dolaylı ölçüm yöntemleri emek, para ve mal piyasalarında gerçekleştirilen kayıt dışı işlemlerin yarattığı izlerden tahminde bulunmaya çalışırken, MIMIC yönteminde, doğrudan kayıt dışının kendisini hedef alarak bir ölçüm yapılabilir. Dolayısıyla, MIMIC modelinin sonuçlarının, diğer yöntemlere göre daha gerçekçi olması beklenmektedir.¹²⁵ Ne var ki, bu modeli kullanabilmek için çok iyi bir veri seti olması gerekmektedir. Ancak, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gereken veriler yeterince sağlanamaması, bu yöntemin uygulanmasını güçleştirmekte veya uygulama sonuçlarını tartışmalı bir hale getirebilmektedir.¹²⁶

¹²⁴ Ergen, s.169.

¹²⁵ Savaşan, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri”, s.58.

¹²⁶ Çetintaş ve Vergil, s.24.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 2000-2017 YILLARI ARASINDA KAYIT DIŞI EKONOMİNİN GELİŞİMİ VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, ilgilendiğimiz zaman aralığı olan 2000-2017 döneminde Türkiye’de kayıt dışı ekonomide meydana gelen gelişmeler ele alınacaktır. Bu dönemi anlayabilmek için öncesini de ele almak gerektiğinden 1990’lı yıllardaki durum incelenecektir. Sonraki başlıkta ise 2000-2017 dönemi, kayıt dışı ekonominin durumu ve alınan önlemler boyutlarıyla analiz edilecektir.

3.1. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİNİN GELİŞİMİ

3.1.1. 1990’lı Yıllar Türkiye’nde Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi sorunu Türkiye’de 1990’lı yıllarda gündeme gelmeye başlamıştır. Kayıt dışı ekonominin boyutu, gelişimi konusundaki çalışmalar da ilk defa 1994 yılında yapılmış ve literatürde yerine almıştır. Bu ilginin ve çalışmaların altında yatan temel unsurun yapısal bir sorun haline gelmiş olan konsolide bütçe açıkları ve bu açıkların karşılanması için gerekli olan finansman sorunu olduğu söylenebilir. Özellikle bütçe açıklarının Merkez Bankası’ndan sağlanan kaynaklarla karşılanmaya çalışılması, enflasyon oranının yükselmesine neden olmuştur. Enflasyonun kontrol altına alınamaması neticesinde bütçe açıklarının kapatılması için borçlanma yolu kullanılmıştır. Borçlanma ise, ülkedeki ekonomik göstergelerin hızla bozulması sonucunu doğurmuş ve özellikle ödemeler dengesi, gayri safi milli hasıla, istihdam, faiz oranları ve enflasyon bundan en çok etkilenenler olmuştur. Borçlanmanın faiz artışına neden olması, bütçenin adeta faiz ödemeleri için harcanmasına yani bütçe kaynaklarının vergi ödeyen kesimden, borçlanılan kesime kayması ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla kamu otoritesinin ek kaynak sağlama çabaları ve ülke ekonomisindeki bu bozulmalar kayıt dışı ekonominin varlığına da ortam hazırlamıştır. Ekonomideki bozulmalar sonucu 1994 ve 2000-2001 yıllarında krizler meydana gelmiştir. Krizlerde ise, ücretler ve karlar düşmüş ve denetimler görece azalmıştır. Bu durum ise, üretim maliyetleri zaten yükselmiş olan işverenleri kayıt dışı gelir elde etmeye yöneltmiş, bununla birlikte enflasyon nedeniyle satın alma

gücü düşen kesimi enformel faaliyetlerde bulunmaya zorlamıştır.¹²⁷ Bu nedenle, kayıt dışı faaliyetlerde bulunmak dar gelirli kesim için adeta bir zorunluluk, krizi fırsat bilenler için ise kolaylıkla vergi dışı kazanç elde etme yolu haline gelmiştir. Bununla birlikte, kamu otoritesi de 2000’li yıllara gelinceye kadar kayıt dışı ekonomi konusunda gerekli önlemleri almamış ve herhangi bir mücadele politikası oluşturmamıştır. Böylece, kayıt dışılığın yarattığı kurlsızlık yaygınlaşmış ve ülkenin sosyal, kültürel, demografik yapısında aşınmalar yaratmıştır. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin 2000’li yıllara kadar olan boyutunu tahmin etmek için yapılan birçok çalışma, kayıt dışılığın ne kadar yaygın bir duruma geldiğini destekler niteliktedir.

Tablo 4’te, 2000 yılı öncesi Türkiye’de yapılan kayıt dışı ekonomi ölçüm sonuçları gerçekleştirildikleri tarihlere göre sıralanmıştır. Söz konusu ölçümlerin dikkat çekici bir yanı ise, araştırmacıların buldukları sonuçların birbirlerinden çok farklı olmasıdır. Öyle ki, bir taraftan %1,5 gibi bir kayıt dışı ekonomi ölçüm sonucu bulunabilirken, diğer taraftan %137,8 varan ölçüm sonuçları açıklanmıştır.

Özellikle, 2000 yılı öncesi veri setindeki eksikler ve verilere ulaşamaması bunun altında yatan temel unsurdur. Bir başka neden ise, ölçüm yöntemlerinin aynı olmamasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, her yöntemin üstün olduğu veya eksik kaldığı tarafların bulunması, ölçüm yapanın farklı değişkenler kullanması ya da tek bir değişken esas alınarak ölçüm yapılması gibi etmenler sonuçlardaki tutarsızlığın sebepleri olduğu söylenebilir. Ne var ki, söz konusu çalışmalar ülkemizde kayıt dışı ekonominin boyutuna ilişkin ilk tahminlerdir. Bu ölçümlerde, genellikle, kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran sebepler ve bunların etkileri gözlemlenmeye çalışılmıştır. Yani kayıt dışı ekonominin yapısına ilişkin bir inceleme yapılmamıştır.¹²⁸

¹²⁷ Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.143, 149.

¹²⁸ Erdinç, s.122.

Tablo 4. 2000 Yılı Öncesi Kayıt Dışı Ekonomi Tahminleri

Araştırmacılar	Tahmin Yöntemleri	Yılı	GSMH'ya %'si
D.Hakioğlu	Parasalıcı Yaklaşım (Ekonometrik)	1984	137,80
T. Derdiyok	Parasalıcı Yaklaşım	1984	27,30
L.Koçoğlu	Duyarlılık Analizi	1987	19,60 - 26,50
T. Derdiyok	Vergi Yaklaşımı	1989	46,94
D.Hakioğlu	Parasalıcı Yaklaşım (Ekonometrik)	1989	18,00
A.F. Özsoylu	GSMH Yaklaşımı	1990	7,50
	Parasalıcı Yaklaşım (Sabit Oran)	1990	11,50
	Parasalıcı Yaklaşım (İşlem Hacmi)	1990	11,50
Z. Kasnakoğlu	Parasalıcı Yaklaşım Ekonometrik - Varsayımlardaki Farklılıklara Göre	1990	7,75
		1990	9,34
		1990	7,24
		1990	9,07
T. Derdiyok	Vergi Yaklaşımı Vergi İnceleme - En Düşük Vergi Oranı - Sıfır Vergi Oranı	1991	40,40
		1991	7,78
		1991	26,20
A. Temel, B. A. Timtek, K. Yazıcı	Harcamalar Yaklaşımı	1991	1,50
	Vergi Yaklaşımı	1991	16,40
	Parasalıcı Yaklaşım (Sabit Oran)	1991	1,91
	Parasalıcı Yaklaşım (İşlem Hacmi)	1991	1,91
	Parasalıcı Yaklaşım (Ekonometrik)	1991	7,88
O. Altuğ	Kayıt Dışı Ücret Yaklaşımı	1992	35,00
Y. Ilgın	Parasalıcı Yaklaşım (Ekonometrik)	1992	45,30 - 53,90
	Nakit Oranı	1993	54,30
R. Yamak	Parasalıcı Yaklaşım (Ekonometrik)	1994	10,00
Z. Kasnakoğlu	Nakit Oranı (Ekonometrik)	1997	30,00 - 61,00
		1997	9,00 - 13,00

Kaynak: İbrahim Halil Sugözü, “Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemede Vergi Politikaları (1980-2004) Örneği”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s.139.

3.1.2. Türkiye’ de 2000-2017 Yılları Arasında Kayıt Dışı Ekonominin Gelişimi

Yukarıda bahsedildiği üzere 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’de kayıt dışı ekonominin gelişimi ve boyutlarının artmasının ana nedeni ekonomide yaşanan kronik problemler olduğu söylenebilir. 2000’li yıllara gelindiğinde ise kayıt dışı ekonominin en önemli belirleyicilerinden olan enflasyon oranları azalmış, faiz oranları düşmüş ve bütçe açıklarında önemli derece gerilemeler yaşanmıştır. Dolayısıyla ekonomik verilerdeki toparlanma milli gelir düzeyindeki

artışın da temel unsuru olmuştur. Ayrıca belirtilmelidir ki, kamu maliyesinde yaşanan iyileşmeler kayıt dışı ekonomiyi azalış trendine sokan önemli bir etkidir. Nitekim, 1990'lı yıllar Türkiye'sinde yaşanan ekonomik krizlerinde temelinde kamu maliyesi yatmaktadır.

Ekonomik performansın artış gerçekleştirmeleri Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutlarındaki azalış olumlu yönde etkilemiş ve kayıt dışı ekonominin yıllar itibarıyla kademeli düşmesine katkı sağlamıştır. Bu durum, çeşitli ölçüm çalışmalarıyla ortaya konmuş ve desteklenmiştir. Her ne kadar kayıt dışı ekonominin ölçümü esasında bir tahmin olsa da, yani tam ve eksiksiz bir sonuca ulaşmak mümkün olmasa da kayıt dışı ekonominin izlediği trendin gözlemlenmesi yapılan ölçümlerden anlaşılmaktadır.

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin gelişimi konusunda farklı tahmin çalışmaları ve sonuçlar ortaya konmuştur. Bu ölçümler, genellikle dolaylı tahmin yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, 2000 yılı sonrasında Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin gelişimi, AB üyesi olan ve olmayan ülkeler ve diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırmalı olarak da gösterilmiştir. Böylece, diğer ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin gelişimi de takip edilebilmiş ve kayıt dışı ekonominin diğer ülkeler özelinde ve uluslararası bir sorun olduğunun tespiti ölçüm sonuçlarıyla da gösterilebilmiştir.

Aşağıda Schneider tarafından MIMIC yöntemi kullanılarak hesaplanan kayıt dışı ekonomi ölçüm değerleri yer almaktadır. Buna göre, 28 AB üyesi ülkenin, AB üyesi olmayan 3 Avrupa ülkesinin, Avrupa ülkesi olmayan gelişmiş 5 ülkenin kayıt dışı ekonomisinin GSMH içindeki yüzdelik payları 2003-2016 yılları için tablolar halinde gösterilmiştir.

Tablo 5'te, AB üyesi 28 ülkenin 2003-2016 yılları arası kayıt dışı ekonomisinin GSMH içindeki payının gelişimine yer verilmiştir. Tabloya bakıldığında AB üyesi olan 28 ülkenin kayıt dışı ekonomisinin GSMH içerisindeki payı 2003 yılında %22,6 iken yıllar itibarıyla gerileyerek 2016 yılında %17,9'a gerilemiştir. Dolayısıyla 13 yıl gibi bir sürede söz konusu oran %4.7 azalmıştır.

Tablo 5. AB Üyesi Ülkenin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016)

Ülke / Yıl	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avusturya	10.8	10.3	9.4	8.5	7.9	7.6	7.5	7.8	8.2	7.8
Belçika	21.4	20.1	18.3	17.8	17.1	16.8	16.4	16.1	16.2	16.1
Bulgaristan	35.9	34.4	32.7	32.5	32.3	31.9	31.2	31.0	30.6	30.2
Hırvatistan	32.3	31.5	30.4	30.1	29.5	29.0	28.4	28.0	27.7	27.1
Çek Cumh.	19.5	18.5	17.0	16.9	16.4	16.0	15.5	15.3	15.1	14.9
Danimarka	17.4	16.5	14.8	14.3	13.8	13.4	13.0	12.8	12.0	11.6
Estonya	30.7	30.2	29.5	29.6	28.6	28.2	27.6	27.1	26.2	25.4
Finlandiya	17.6	16.6	14.5	14.2	13.7	13.3	13.0	12.9	12.4	12.0
Fransa	14.7	13.8	11.8	11.6	11.0	10.8	9.9	10.8	12.3	12.6
Almanya	17.1	15.4	14.7	14.6	13.2	12.9	12.4	12.2	12.2	10.8
Yunanistan	28.2	27.6	25.1	25.0	24.3	24.0	23.6	23.3	22.4	22.0
Macaristan	25.0	24.5	23.7	23.5	22.8	22.5	22.1	21.6	21.9	22.2
İrlanda	15.4	14.8	12.7	13.1	12.8	12.7	12.2	11.8	11.3	10.8
İtalya	26.1	24.4	22.3	22.0	21.2	21.6	21.1	20.8	20.6	20.2
Letonya	30.4	29.5	27.5	27.1	26.5	26.1	25.5	24.7	23.6	22.9
Litvanya	32.0	31.1	29.7	29.6	29.0	28.5	28.0	27.1	25.8	24.9
Lüksemburg	9.8	9.9	9.4	8.8	8.2	8.2	8.0	8.1	8.3	8.4
Malta	26.7	26.9	26.4	25.9	25.8	25.3	24.3	24.0	24.3	24.0
Hollanda	12.7	12.0	10.1	10.2	9.8	9.5	9.1	9.2	9.0	8.8
Polonya	27.7	27.1	26.0	25.9	25.0	24.4	23.8	23.5	23.3	23.0
Portekiz	22.2	21.2	19.2	19.5	19.4	19.4	19.0	18.7	17.6	17.2
Romanya	33.6	32.2	30.2	29.4	29.6	29.1	28.4	28.1	28.0	27.6
Slovenya	26.7	26.0	24.7	24.6	24.1	23.6	23.1	23.5	23.3	13.7
Güney Kıbrıs	28.7	28.1	26.5	26.5	26.0	25.6	25.2	25.7	24.8	23.1
İspanya	22.2	21.3	19.3	19.5	19.2	19.2	18.6	18.5	18.2	24.2
Slovakya	18.4	17.6	16.8	16.8	16.0	15.5	15.0	14.6	14.1	17.9
İsveç	18.6	17.5	15.6	15.4	14.7	14.3	13.9	13.6	13.2	12.6
İngiltere	12.2	12.0	10.6	10.9	10.5	10.1	9.7	9.6	9.4	9.0
28 AB Ülkesinin Ortalaması	22.6	21.8	20.3	20.1	19.6	19.3	18.8	18.6	18.3	17.9

Kaynak: Friedrich, Schneider. “Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results”. **CESifo DICE Research Report**, 4/2016, <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.04.2019), s. 48.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta 2003 yılından itibaren AB üyesi ülkelerinin sayısının artmasıdır. AB’nin 6 kurucu ülkesi Almanya, İtalya, Belçika, Fransa, Hollanda ve Lüksemburg dışında muhtelif yıllarda 22 üye daha eklenmiştir. Eklenen ülkelerin tekil bazda kayıt dışı

ekonomi/GSMH oranına bakıldığında kurucu ülkelerden çok daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin Romanya'da %27,6, Bulgaristan'da %30,2 ve Estonya'da %25,4'tür. Bu nedenle sonradan eklenen ülkelerin kayıt dışı ekonomi/GSMH oranı yüksek olsa da yıllar itibarıyla genel ortalamanın azalış gösterdiği, dolayısıyla kayıt dışı ekonomiyi azaltmaya yönelik uygulanan politikaların başarılı olduğu bir nevi kanıtlanmıştır. Ayrıca, 2016 yılının sonunda kayıt dışı ekonominin boyutunun en az tahmin edildiği ve tek haneli oranlarda olduğu Avrupa ülkeleri, %7,8 ile Avusturya, %8,4 ile Lüksemburg, % 8,8 ile Hollanda ve %9 seviyeleri ile İngiltere olmuştur.

Tablo 6'da ise AB üyesi olmayan 3 Avrupa ülkesinin kayıt dışı ekonomilerinin GSMH içindeki payı ile AB üyesi ülkelerin ortalamalarının 2003-2016 yılları arası kayıt dışı ekonomisinin GSMH içindeki payının gelişimine yer verilmiştir.

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu AB üyesi olmayan 3 Avrupa ülkesinin oranlarına bakıldığında, ülkemizde kayıt dışı ekonominin GSMH içindeki payının oranındaki yükseklik dikkat çekmektedir. Her ne kadar 2003 yılı sonrasında Türkiye'deki kayıt dışı ekonomi azalarak devam etse de 2016 yılı sonunda halen çok yüksek boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır. Yine de Türkiye'de kayıt dışı ekonomiyle ilgili uygulana politikalarda kısmi başarı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak 3 ülkenin ortalamasına bakıldığında ise özellikle 2016 yılı itibarıyla son derece düşük olduğu ve %16 olarak hesaplandığı görülmektedir. Ayrıca, İsviçre'nin 2016 yılı için hesaplanan %6.2'lik oranı dünya ortalamasının da çok altındadır. Anlaşılacağı üzere AB üyesi olmayan Avrupa ülkelerinden Norveç ve İsviçre'nin AB ortalamalarına dahil edilmesi genel ortalama rakamlarını olumlu yönde etkileyecek, Türkiye'nin ortalamaya dahil edilmesi ise kayıt dışı ekonomi / GSMH oranının ortalamasını kötüleştirerek yukarı çekecektir. Ayrıca, Norveç ve İsviçre'nin kayıt dışı ekonomiyi önleme konusunda Avrupa ülkerinden birçoğuna kıyasla daha başarılı olduğu da söylenebilir.

Tablo 6. AB Üyesi Olmayan 3 Avrupa Ülkesinin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016)

Ülke / Yıl	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norveç	18.6	27.6	15.4	15.3	14.8	14.2	13.6	13.1	13.0	12.6
İsviçre	9.5	9.0	8.2	8.3	7.8	7.6	7.1	6.9	6.5	6.2
Türkiye	32.2	30.7	29.1	28.9	27.7	27.2	26.5	27.2	27.8	29.20
3 Ülkenin Ortalaması	20.1	19.1	17.6	17.5	16.8	16.3	15.7	15.7	15.8	16.0

Kaynak: Friedrich, Schneider. “Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results”, s.49.

Tablo 7’de, Avrupa ülkesi olmayan ve ekonomisi gelişmiş 5 ülkenin 2003-2016 yılları arası kayıt dışı ekonomisinin GSMH içindeki payının gelişimine yer verilmiştir.

Tablo 7. Avrupa Ülkesi Olmayan Gelişmiş 5 Ülkenin Kayıt Dışı Ekonomisinin GSMH İçindeki % Payı (2003-2016)

Ülke / Yıl	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avusturalya	13.7	12.6	11.7	10.9	10.1	9.8	9.4	10.2	10.3	9.8
Kanada	15.3	14.3	12.6	12.6	11.9	11.5	10.8	10.4	10.3	10.0
Japonya	11.0	10.3	9.0	9.5	9.0	8.8	8.1	8.2	8.4	8.5
Yeni Zelenda	12.3	11.7	9.8	9.9	9.3	8.8	8.0	7.8	8.0	7.8
ABD	8.5	8.2	7.2	7.6	7.0	7.0	6.6	6.3	5.9	5.6

Kaynak: Schneider Friedrich, Schneider. “Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results”, s. 50.

Özellikle ABD’nin kayıt dışı ekonomisinin GSMH içindeki payının düşüklüğü dikkati çekmektedir. Bununla birlikte, hiçbir Avrupa ve AB üye ülkesinde ABD’den daha düşük bir kayıt dışı tespit edilememiştir. Ayrıca söz konusu tablodan şu çıkarım da rahatlıkla yapılabilir ki; kayıt dışı ekonomi oranları ile ülkelerin gelişmişlik düzeyi arasında yüksek oranda bir korelasyon ilişkisi bulunmaktadır. Öyle ki, gelişmişlik seviyesi arttıkça kayıt dışı ekonomi oranlarında azalma meydana geldiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde görülen kayıt dışılık gösterme şekli genellikle,

gelirlerin bir kısmının beyan dışı bırakılması ve yasa dışı ekonomi kapsamına giren faaliyetleri gerçekleştirme şeklindedir.

Tablo 8’de ise, yalnızca Türkiye’ye ait 1999-2016 yılları arasında kayıt dışı ekonominin gelişimine ilişkin sonuçlar gösterilmektedir. Tablodan da görüleceği üzere 1999 yılında %32,7 olarak ölçülen kayıt dışı ekonomi boyutu yıllar itibarıyla önemli derecede olmasa da azalış göstermiş ve nihayetinde 2016 yılında %29,20’ye kadar gerilemiştir. Söz konusu durumu destekleyecek belirgin dönemler de mevcuttur. Örneğin 2008 yılında ABD kökenli küresel ekonomik kriz yaşanmış ve sadece Türkiye değil neredeyse serbest ticaret yaparak global ekonomi içerisinde yer alan tüm ülkeler olumsuz etkilenmiştir. Türkiye’ye bakıldığında söz konusu krize bağlı olarak 2008 yılında %28,4 olarak ölçülen kayıt dışı ekonomi oranı krizin etkisiyle 2009 yılında %28,9’a yükselmiştir. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin gelişim trendine bakıldığında 1999-2013 yılları arasında sürekli bir düşüş olduğu tablodan anlaşılmaktadır. Ne var ki, 2013 yılından sonra kayıt dışı ekonominin azalış trendi devam etmemiş ve bir önceki yıl %26,5 olan kayıt dışı ekonomi seyivesi 2014 yılında %27,2’ye, 2015 yılında %27,8’e ve 2016’da %29,20 seviyelerine çıktığı tahmin edilmiş ve kayıt dışı ekonomide artma eğilimi başlamıştır.

Tablo 8. Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları (1999-2016)

Yıl	Oran	Yıl	Oran	Yıl	Oran
1999	32,7	2005	30,7	2011	27,7
2000	32,1	2006	30,4	2012	27,2
2001	32,8	2007	29,1	2013	26,5
2002	32,4	2008	28,4	2014	27,2
2003	32,2	2009	28,9	2015	27,8
2004	31,5	2010	28,3	2016	29,20

Kaynak: Sevda Babaoğlu, Kayıtdışı Ekonominin Ülkelere Etkisi: Türkiye Örneği (2008-2016), **Konya Karatay Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya, 2018, s.62.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin ölçümüne ilişkin bir başka çalışmada ise, Tanzi’nin kayıt dışı ekonomiyi ölçmek için geliştirdiği nakit para talebi denklemi ölçümün esasını oluşturmaktadır. Bu ölçümde iki varsayım öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, kayıt dışı olarak

yapılan faaliyetlerin tamamında işlemlerin nakit para ile gerçekleştirildiğidir. Bir diğeri ise, hem kayıt dışı hem kayıtlı ekonomide paranın dolanım hızı birbirine eşit olduğudur. Buna göre Tablo 9’da yapılan ölçüm sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 9. Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Para Talebi Yaklaşımıyla Boyutu (2001-2016/Cari Fiyatlarla, Milyon TL)

Yıllar	Dolanımdaki Para	Hesaplanan Dolanımdaki Para	Sıfır Vergi Oranında Hesaplanan Dolanımdaki Para	Yasa Dışı Para	Paranın Gelir Hızı	Kayıt Dışı Ekonomi	Yüzde
2001	939.904.850	2.116.734.610	1.558.187.655	558.546.955	25,6	14.275.533.265	59,4
2002	1.295.682.350	3.317.710.671	2.435.715.837	881.994.834	27,0	23.857.552.801	68,1
2003	1.782.164.458	4.462.009.322	3.246.762.324	1.215.246.998	25,5	31.011.213.806	68,2
2004	2.579.470.341	5.646.250.688	4.121.221.635	1.525.029.053	21,7	33.051.033.414	59,1
2005	3.531.057.629	6.753.286.155	4.868.183.998	1.885.102.157	18,4	34.644.083.968	53,4
2006	6.498.796.272	8.110.966.018	5.860.159.636	2.250.806.382	11,7	26.266.261.443	34,6
2007	6.976.828.505	9.194.623.894	6.635.532.472	2.559.091.422	12,1	30.927.672.401	36,7
2008	8.026.300.798	10.604.456.489	7.666.104.660	2.938.351.829	11,8	34.798.148.266	36,6
2009	9.329.788.403	10.555.907.982	7.609.347.678	2.946.560.304	10,2	30.083.975.908	31,6
2010	11.520.984.966	12.387.528.644	8.895.289.923	3.492.238.721	9,5	33.306.784.455	30,3
2011	14.590.965.529	15.127.819.028	10.857.179.101	4.270.639.927	8,9	37.982.858.926	29,3
2012	16.125.440.878	16.581.419.784	11.913.327.029	4.668.092.755	8,8	41.014.362.409	28,9
2013	19.873.312.388	18.608.009.270	13.362.119.443	5.245.889.827	7,9	41.371.194.238	26,4
2014	23.669.805.673	21.227.710.462	15.302.239.238	5.925.471.224	7,4	43.763.426.861	25
2015	28.824.054.698	24.333.645.801	17.511.903.033	6.821.742.768	6,8	46.212.779.862	23,7
2016	33.734.342.570	32.644.621.351	23.428.922.572	9.215.698.779	6,1	56.008.012.509	27,3

Kaynak: Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, **Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2018, s.217. Not: Paranın Gelir Hızı GSYH/M1 dikkate alınarak hesaplanmıştır.

İlk dikkati çeken nokta, kayıt dışı ekonomiyle 2000 ve 2001 krizinin ilişkisidir. 2000 yılında % 24 seviyelerinde ölçümlenen kayıt dışı, krizin etkisiyle 2001’de % 59,4 düzeylerine yükselmiştir. Ayrıca, 2002 yılını da etkileyen kriz, bu dönemde kayıt dışı ekonominin % 68,1

seviyelerine çıkmasına neden olmuştur. Türkiye ekonomisinde görece yüksek büyüme oranları ve düşük enflasyon oranları gerçekleştiği yıllarda kayıt dışı ekonomi artan hızda azalmıştır. Buna göre, 2003 yılında % 68,2 olan kayıt dışı ekonomi oranı 2008 yılı sonunda % 36,6'ya gerilemiştir. Takip eden 2009-2016 döneminde kayıt dışı ekonomi oranı her geçen yıl düşmüş ancak azalış hızında yavaşlama olmuştur. Bu dönemde, özellikle, kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye yönelik kararlık gösterilmesi en önemli katkı sağlayan unsurlardandır. Öyle ki, stratejik eylem planları, orta vadeli programlar ve kalkınma planlarına kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye dönük amaç, hedef ve eylem politika demetleri en önemli etkenlerdir.

3.2. TÜRKİYE'DE 2000-2017 YILLARI ARASI KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Ekonominin sağlam ve dengeli bir yapıya kavuşması ve güçlü olması için yapılması gerekenler, ekonomide etkinliğin sağlanması, üretimde verimliliğin artırılması, büyümenin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması, enflasyonun kontrol altında tutulması, kişi başı milli gelirin adil bir biçimde dağılması ve dış dengesinin sağlanması olarak ifade edilebilir. Bunların ne kadarının gerçekleştiği veya gerçekleşmediğinin kontrolü ya da göstergesi, istatistiksel hesaplamalardır. Söz konusu hesaplamalar uygulanan politikaların başarılı olup olmadığını ölçmenin yanı sıra uygulanacak politikalara da yön verebilmektedir. Kayıt dışı ekonominin var olduğu bir ekonomide, milli gelir, istihdam oranı, fiyat düzeyi gibi göstergeler gerçeği yansıtmayabilir ya da doğru hesaplanamayabilir.¹²⁹

Türkiye de kayıt dışı ekonomi sorunu özellikle 2000-2001 yıllarına gelinceye kadar kamu otoritesinden hak ettiği ilgiyi görmemiştir. Başka bir anlatımla, söz konusu yıllara kadar kayıt dışı ekonominin yapısal bir problem olmadığı anlayışıyla yaklaşılmış ve gerekli politikalar oluşturulamamıştır. Ne var ki 2000 ve 2001 yaşanan krizler, ekonomi politikalarında da büyük bir değişim yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadele edilmesi için birçok tedbir uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle, kalkınma planlarında kayıt dışı ekonomiye özel bir yer verilmesi, bakanlıklar arasında koordinasyon sağlanması ve dahası 2004 yılının kayıt dışıyla

¹²⁹ Ergün Aktürk, Muammer Yaylalı, Hüseyin Özer ve Yusuf Akan, “Parasalcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt 19, Sayı 215, 2004, s.122.

mücadele yılı olarak açıklanması bunun ilk örnekleridir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadele edilmesinin ilk koşulu siyasi iradenin kararlı olmasından geçmektedir. Nitekim, vergi ve sosyal güvenlik oranlarına ilişkin düzenlemeler, vergi denetimleri ve afları, vergisel ayrıcalıklar gibi kayıt dışının boyutunu doğrudan belirleyen düzenlemelerin yetkisi siyasi iradenin yapacağı düzenlemelerle şekillenmektedir. İkinci koşul ise, kayıt dışına neden olan faktörlerin gerçekçi bir biçimde belirlenmesi ve bu faktörleri ortadan kaldırmak için gerekli politikaların uygulanması oluşturmaktadır. Son koşul ise, mücadele için ortaya konan politikaların tutarlı bir yapıda olması ve kararlılıkla uygulanması gerekmektedir.¹³⁰ Buna göre Türkiye’de 2000-2017 yılları arasında ortaya konan mücadele yöntemleri bu açıdan irdelenmiştir.

3.2.1. Plan ve Programlarda Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele

3.2.1.1. Kalkınma Planlarında Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele

2000 yılı sonrası Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan ve uygulanan “*Uzun Vadeli Strateji ve Sekinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*” in içinde “*Kayıt Dışı Ekonominin Kayıt Altına Alınması*” başlığı ayrıca yer almış ve bununla birlikte “*Kayıt Dışı Özel İhtisas Komisyon Raporu*” da yayınlanmıştır.¹³¹ Özellikle 2001 yılındaki kriz sonrası ekonomide faiz ödemeleri hariç gelir ve gider dengesinin sağlanması ve gelirlerin artırılması hedefleri kayıt dışı ekonomiye gereken önemin verilmeye başlamasının en temel sebeplerinden birisidir. Öyle ki, vergi ve sosyal güvenlik prim artışının sağlanabilmesi, yani potansiyel gelirlerin artırılması, tam anlamıyla borçsuz ek kaynak yaratılması ile eş değer olmaktadır. Bunu sağlayacak en önemli unsurun ise, kayıt dışı faaliyetlerin kayda alınmasıyla gerçekleşeceği tespit edilmiş ve böylece kayıt dışıyla yapısal anlamda mücadelenin ilk adımları atılmıştır.¹³² Söz konusu kalkınma planıyla birlikte yayınlanan “*Kayıt Dışı Özel İhtisas Komisyon Raporu*”nda kayıt dışı ekonomi vergisel,

¹³⁰ Gülay Akgül Yılmaz, “2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B Dergisi*, Sayı 2, s.458.

¹³¹ Erdinç, s.163.

¹³² Gülay Akgül Yılmaz, 2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, s.459.

istihdam ve yasa dışı açıdan sınıflandırılmış ve kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenler bu sınıflandırmadaki başlıklara göre şu şekilde açıklanmıştır.¹³³

- Vergisel açıdan kayıt dışı ekonomide, özellikle devletin bilerek kayıt dışı bıraktığı muaflık ve istisnalar, kronik enflasyon, mevzuatın karmaşıklığı ve vergi idaresi ve denetiminin etkinsizliği kayıt dışının nedenleri arasında sayılmıştır.
- İstihdam açısından kayıt dışının nedenleri, kayıt dışı istihdamın ortaya çıkış şekilleri, işçi istihdam etmenin getirdiği yükün yüksekliği, ücretlilerin vergi yükünün yüksekliği, af ve borç yapılandırması düzenlemeleri, yabancı kaçak işçilik ve işletmelerin sendikalaşmaya karşı çıkmaları olarak açıklanmıştır.
- Yasa dışı ekonomide ise özellikle kara para süreci ve tanımı açıklanmış ve köyden kenti yoğun göçlerin, bürokrasinin ağır aksak yapısının, kaynak dağılımında etkinsizliğin yarattığı ahlaki çöküntünün, adalet mekanizmasına olan inancın azalmasının ve çağdaş demokrasiden uzaklaşmanın yasa dışı ekonomiyi oluşturan nedenler olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, "Kayıt Dışı Ekonominin Kayda Alınması" bölümünde kayıt dışı ekonomi konusunda yapılması planlanan ve gereken düzenlemeler şöyle sıralanmıştır.¹³⁴

- Kayıt dışı ekonominin önlenmesi vergilendirebilir potansiyelin artırılması bakımından önemlidir. Bu nedenle belge ve kayıt düzeninin iyi işlemesi için gerekli koşullar sağlanacaktır.
- İşverenlerin çalıştırdığı işçilere yönelik sosyal güvenlikle ilgili yükümlülükleri makul seviyelere çekilecek ve kayıt dışı işçi çalıştırma azaltılacaktır.
- Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon için gereken düzenlemeler hayata geçirilecek ve denetim yapanlarca sağlıklı bilgilere ulaşılması sağlanmalıdır.

¹³³ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.31-35, 43, 46-47, 57-60, 63.

¹³⁴ DPT, "Uzun Vadeli Strateji ve Sekinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)", Haziran, 2000, s.264.

- Toplumda kural dışılığın oluşmasına neden olan yolsuzluk ve suç ekonomisi birbirlerinden bağımsız değerlendirilmeyecek, her iki unsur için de ortak mücadele geliştirilecektir.

Bu kalkınma planında kayıt dışı ile ilgili son derece olumlu ve yararlı adımlar atılması planlanmıştır. Ancak, kayıt dışı ekonomiyle etkin mücadele için, kayıt dışına neden olan unsurların eksiksiz ve doğru olarak belirlenmesi gereklidir. Dolayısıyla, söz konusu planda kayıt dışı ekonominin nedenlerinin sayılanlarla sınırlandırılması, mücadele için atılacak adımların kısıtlanmasına neden olabilir. Bu nedenle de kayıt dışı ekonomiyi önlemede başarı sağlanamayabilir. Bu planın kayıt dışı ekonominin nedenlerini kapsamlı belirlemediği söylenebilir.¹³⁵

Dokuzuncu Kalkınma Planı, DPT tarafından hazırlanmış ancak DPT'nin 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'na devri sonucunda bakanlık tarafından yürütülmüştür. Plan, 2007-2013 yılları için uygulamaya konulmuştur. Buna göre, büyümenin istikrarlı bir yapıya kavuşması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, uluslararası düzlemde rekabet edilebilmesi, bilgi toplumuna geçişin gerçekleşmesi ve Avrupa Birliği'ne üyelik için gerekli şartların yerine getirilmesi için hedefler belirlenmiş ve rekabet kapasitesinin yükseltilmesi kapsamında “*ekonomide kayıt dışılığın azaltılması*” hedefi ortaya konmuştur.¹³⁶

“*Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması*” başlığında, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin artık yapısal bir problem haline geldiği kabul edilmiştir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin altına yatan nedenler makro ekonomik istikrarsızlık, kronik ve kontrol altına alınamayan enflasyon, vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yüksek oluşu ve diğer ekonomik ve yasal yükler olarak belirtilmiştir. Bu sorunlardan makro ekonomide ve enflasyonda kısmen olumlu gelişmeler gerçekleştiği ancak “*özellikle işletmelerin çok büyük bölümünün küçük çaplı olması, yoksulluk, işsizlik, kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, nakit ekonomisinin yaygınlığı*”, denetimin etkin bir biçimde yapılamadığı, sürekli af çıkarılması ve kayıt dışılıkla mücadele için

¹³⁵ Akgül Yılmaz, “2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, s.459.

¹³⁶ **Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013**, Resmi Gazete, T: 01.07.2006, S: 26215, s. 3

toplumun yeterince bilgilenmediği veya bilinçlendirilemediği ve siyasi iradenin üzerine düşeni gerekeni tam olarak yapmadığı nedenlerinin kayıt dışı ekonomiyi genişletici sonuç doğurduğu belirtilmiştir.¹³⁷

Türkiye’deki kayıt dışı ekonomi oranının gelişmiş ülkelere göre halen oldukça yüksek olduğu yapılan çalışmalarla gösterildiği, ifade edilmiştir. Aynı zamanda, kayıt dışı ekonominin boyutlarının artması, kayıtlı ekonomide faaliyet gösterenler bakımından haksız rekabet doğuracağı, gelir dağılımını adaletsiz bir hale getireceği ve vergiye gönüllü uyumda azalma yaratacağı ortaya konmuştur. Daha da ötesi, kayıt dışı ekonominin yaygınlaşması, sıradanlaşmasına ve toplum tarafından kayıt dışı faaliyetlere tolerans gösterilmesi gibi tehlikeli bir sonuç doğurabileceği planda belirtilmiştir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadele kapsamında, “*bürokrasinin azaltılması, enflasyon muhasebesi sistemine geçilmesi, gümrük, sosyal güvenlik ve vergi işlemlerinde otomasyona geçilmesi, mali işlemlerde vergi kimlik numarası kullanımına geçilmesi, fikri mülkiyet haklarının korunması*” önlemleri alınmasına karşın kayıt dışılıкта bir düzelme yaşanmadığı ifade edilmiştir.¹³⁸

Kayıt dışı ekonomiyle mücadele kapsamında yapılacaklar ise “*Ekonomide Kayıt Dışılığın Azaltılması*” başlığında anlatılmıştır. Buna göre,¹³⁹

- Kayıt dışı işletmeler ve kayıt dışı istihdam edilenlerin kayıtlı sisteme geçirilebilmesi için, kayıtlı sistemde gereken düzenleme ve iyileştirmeler yapılacaktır.
- Bu amacı gerçekleştirmek için, vergi, prim ve diğer yükümlülükler bütçe üzerinde baskı oluşturmayacak şekilde azaltılacaktır.
- Özellikle küçük ve orta ölçekteki işletmeler ve diğer kayıtlı faaliyet gerçekleştiren işletme ve kişilere finansman kaynağı sağlanması için gereken adımlar atılacaktır.
- Bürokratik işlemlerin hızlı ve kolay bir şekilde yürütülmesi için gereken düzenlemeler yapılacaktır.
- Kayıt dışı faaliyet gerçekleştirmeyenlere kamu hizmetleri daha iyi bir biçimde sağlanacaktır.

¹³⁷ Acar ve Aydın, s.46.

¹³⁸ Acar ve Aydın, s.46.

¹³⁹ Acar ve Aydın, s.47-48.

- Emek piyasasında esnekliği artırıcı düzenlemeler yapılacaktır.
- Kayıt dışıyla mücadelede öncelikli ve etkin rol oynan birimler arasında, ortak hareket etme ve sağlıklı bilgi akışı sağlanacaktır.
- Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösterenlere adeta bir umut olan aksine kayıtlı mükelleflerin devlete olan güveninin sarsılmasına yol açan af ve borç yapılandırmaları beklentileri gündeme getirilmeyecektir.
- Tüzel kişiler özelinde tek numaraya dayalı bilgi sistemi kurulacak ve elektronik dönüşüm (e- ihale, e-fatura, elektronik ödeme sistemi, tapu kayıtlarına ilişkin veri tabanları vb.) için gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Böylece nakit ekonomisinden finansal sisteme geçiş sağlanabilecektir.
- Denetimlerin etkin yapılabilmesi için gerekli kapasite ve teknolojik altyapıları güçlendirmesi gerçekleştirilecektir.
- Vergisel düzenlemelerin yanı sıra ticari hayatı düzenleyen ticaret hukuku, borçlar hukuku gibi alanlarda yapılacak düzenlemelerle kayıt dışılık konusunda kanun ve diğer idari düzenlemeler konusunda da eş güdüm sağlanacaktır.
- Kayıt dışının ülke ekonomisinde verdiği zararları anlatmak ve toplumsal bir tepki yaratabilmek için reklam, broşür ve bilgilendirici diğer çalışmalar yapılacaktır.

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) ise “*Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme*” başlığında uygulanacak maliye politikaları, kayıt dışı ekonomiyle ilgili düzenlenen iki politika olarak ifade edilmiştir.¹⁴⁰

- Öncelikli olarak vergiye uyumun sağlanması ve kayıt dışı ekonomi oranının düşürülmesiyle yaratılacak ek kaynaklar, işlem vergilerinin azaltılması başta olmak üzere ekonomide üretim ve istihdama katkı sağlayarak büyümenin gerçekleştirilmesi için harcanması öngörülmüştür.
- Kayıt dışı ekonomiyle mücadele de etkinliğin artırılması amacıyla kurumlar arası bilgi akışı ve eş güdümlü çalışma artırılacaktır. Aynı zamanda denetim kapasitesinin

¹⁴⁰Acar ve Aydın, s.49.

artırılması çerçevesinde kurumların teknolojik ve beşeri olanakları ve altyapılarının daha sağlam bir yapıya kavuşturulacağı belirtilmiştir.

Yine Onuncu Kalkınma Planı'nın "*Öncelikli Dönüşüm Programları*" bölümü, "*Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı*" alt başlığında kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda son yıllarda yapılan düzenlemelerin, kayıt dışı ekonomi sorununu ortadan kaldırmadığı ifade edilmiştir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadelede başarılı olmanın, ülkenin ekonomik büyümesine ve istikrarına, istihdamına ve diğer makro ekonomik verileri ve dengelerine katkı sağlayacağı ve kamu gelirlerinin artmasını sağlayacağı belirtilmiştir.¹⁴¹ Yine bu Kalkınma Planı'nın "*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı*"nın daha etkili bir biçimde uygulanmasına katkı vereceği belirtilmiştir.

Kayıt dışı ekonomiyle mücadelede yapılması gerekenler şu şekilde anlatılmıştır.¹⁴²

- Kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmek için her ülkede kullanılan verilerle yapılan ölçüm yöntemleri yerine Türkiye'de kayıt dışılık sorununa neden olan unsurlar dikkate alınarak bir tahmin geliştirilecektir. Bununla birlikte, bazı sektörler özelinde kayıt dışının boyutu belirlenmeye çalışılarak neden olduğu sorunların etkileri gözlemlenmeye çalışılacaktır.
- Potansiyel vergi gelirleri ile fiili gelirler arasındaki farkın milli gelire oranı, elde edilmesi umulan vergi gelirleri ve vergi türleri yönünden, vergi yükümlülerinin, vergi dairesi başkanlıkları ve defterdarlıkların yetki alanı çerçevesinde, vergiye gönüllü uyum oranları belirlenmeye çalışılacaktır.
- Kayıt dışı istihdama ilişkin bir çalıştay yapılacaktır. Bu çalıştayda tarım dışı kalan sektörlerde kayıt dışı istihdam analiz edilerek, elde edilen sonuç ve veriler kamuya açıklanacaktır.

¹⁴¹ T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 06.07.2013 tarih ve 28699 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete, s.188-189.

¹⁴² Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), "**Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı**", Koordinatör GİB, s.3-6.

- Vergiye gönüllü uyumu etkileyen tüm etmenler analiz edilerek, uyumu artırmaya yönelik düzenlemeler yapılacaktır.
- Vergisel bildirimle ilişkin her türlü beyan ve belge, mükelleflerin de talepleri dikkate alınarak daha anlaşılır ve basit bir hale getirilecektir.
- Kayıt dışı ekonomiyle topyekün mücadele etmek için, bilinçlendirme ve farkındalık çalışmaları gerçekleştirilecektir.

“Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı”, kayıt dışı ekonomiye neden olan vergiye gönüllü uyum maliyetine yönelik, özgün ve sektör bazında yapılan ölçümlere yoğunlaşmaktadır. Bir başka dikkat çekici mücadele yöntemi ise, kayıt dışı istihdama ilişkin tespit ve kamuoyu bilgilendirmesidir. Yine, denetim mekanizmasının iyi işleminin kayıt dışıyla mücadelede öne çıkartıldığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, etkili bir denetim mekanizması ve kayıtlı ekonomiye teşviki ön planda tutan ve iş kolları itibariyle mücadeleyi gerçekleştirmeyi amaçlayan bu planda, kayıt dışı ekonominin boyutunda yıllar itibariyle kademeli bir düşüş sağlanması da öngörülmüştür.¹⁴³ Söz konusu hedeflere ilişkin veriler aşağıda tablo biçiminde gösterilmiştir.

Tablo 10. Kayıt Dışı Ekonominin Düşüşüne İlişkin Hedefler

NO	Gösterge Adı	Mevcut durum	2014	2015	2016	2017	2018
1	Kayıt dışı ekonominin GSYH'ya oranı	%26,5	%26	%25	%24	%23	%21,5
2	Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların tarım dışı istihdama oranı	%22	%22	%20	%19	%18	%17
3	Kayıtlı faal mükellef sayısı	4,9 milyon	5 milyon	5,1 milyon	5,2 milyon	5,3 milyon	5,4 milyon

Kaynak: Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı, s.2.

Yukarıdaki tabloda kayıt dışı ekonominin milli gelir içindeki payının 2018 yılına kadar kademeli bir şekilde 5 puan düşmesi beklenmektedir. Buna göre 2015 yılı için %25, 2016 yılı için

¹⁴³ Erdinç, s.164.

%24, 2017 yılı için %23 ve kalkınma planının son uygulama yılı olan 2018’de %21,5’lik bir kayıt dışı ekonomi oranı hedeflenmiştir. Söz konusu hedeflerin bir kısmının kayıtlı mükellef sayısının artırılacak sağlanacağı ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, kayıtlı mükellef sayısında öngörülen artış 500 bin olarak hedeflenmiştir. Bunu sağlamak için gerekli mevzuat basitleştirmeleri, vergi yükleri ve sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi gibi teşvikler ve kayıt dışı faaliyet gösterenlerin kayıt altına alınması şeklinde düzenlemelerin yapılacağı onuncu kalkınma planında belirtilmiştir. Yine kayıt dışı istihdamın tarım dışı kesimine yönelik de 5 puanlık bir düşüş hedeflenmektedir.

3.2.1.2.Stratejik Eylem Planlarında Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele

Bu başlık altında 2008-2017 dönemini kapsayan üç stratejik eylem planı incelenecektir. Böylece kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin yansıdığı üç eylem planından mücadele yöntemleri incelenmiş olacaktır.

3.2.1.2.1. (2008-2010)

Türkiye’de kayıt dışılıkla mücadele için stratejik bir eylem planı oluşturulması gerekli olduğunu belirten Dokuzuncu Kalkınma Planı yürürlük süresi içinde, 2009 yılında “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı*” bir genelgeyle yürürlüğü konulmuştur. Bu genelgede, ekonominin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve kamu gelir-gider dengesinin sürdürülebilir ve istikrarlı bir yapıda olması için kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin önemi vurgulanmıştır. Bu eylem planının altyapısı esasen 2008 yılının, kayıt dışı ekonomiyle mücadele yılı ilan edilmesinden geçmektedir. Bu planının uygulamasından GİB sorumlu tutulmuştur.¹⁴⁴

Kayıt Dışı Ekonomiyle Eylem Strateji kayıt dışı ekonomiyle mücadelede üç nihai amaca vurgu yapmıştır.¹⁴⁵

- Kayıtlı faaliyetleri teşvik edilmesini sağlamak,
- Denetimin etkinliğini ve oranını artırmak ve yaptırımlarda caydırıcılık unsurunu ön plana çıkarmak,

¹⁴⁴ Akgül Yılmaz, “2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, s.468.

¹⁴⁵ GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**, Yayın No 87, Ankara, Nisan, 2007, s. 43.

- Kurumsal ve toplumsal olarak bir mutabakat sağlanması ve bunun güçlendirilmesi olarak ifade edilmiştir.

Bunlardan ilki olan kayıtlı faaliyetlerin teşvik edilmesi için, toplumda vergi ödeme bilinci ve vergi ahlakı yerleştirilmelidir. Çünkü, vergisel mevzuat ya da vergi idaresi ne kadar iyi olsa da, vergiye karşı direnç geliştirilmesi, verginin baskı ve tehdit gibi unsuru gibi görülmesi ve vergiye gönüllü uyumun olmaması, insanları her fırsatta kayıt dışılığa yönlendirebilecektir. Bu nedenle vergi kaçırmanın bir suç olduğunu dahası yüz kızartıcı cinsten bir suç olduğunun toplumsal olarak anlatmak amacıyla, görsel ve yazılı basın aracılığıyla bilgilendirme, kampanya çalışmaları yapılacaktır. Diğer taraftan kayıtlı işçi istihdam etmenin de özendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesinin sağlanabilmesi bakımından bu çok önemlidir. Nitekim, sosyal güvenlik sistemindeki açık bütçe kaynaklarından karşılanmaktadır. Bu durum ise, kamu harcamalarının bu alanlara yönelmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir anlatımla, ülkenin kalkınmasının alternatif maliyeti olmaktadır. Bununla birlikte, eylem planında kayıt dışı istihdamın iş sağlığı ve güvenliğini bozucu etki yaratması, iş güvencesi olmadan yani belirli haklardan yoksun bir biçimde çalışmak zorunda bırakması gibi olumsuzluklarının kamuoyu ile paylaşılması kararlaştırılmıştır.¹⁴⁶

İkinci hedef ise denetimin daha etkin bir yapıya kavuşturulması ve yaptırımların caydırıcılığının artırılmasıdır. Denetim etkinliğinin artırılması, mükelleflerin olası bir denetimle karşılaşma riskine karşın eksik beyan güdüsü gibi dirençlerini kırmak üzerine kuruludur. Nitekim, denetim ve denetime tabi tutulma düşüncesi arttıkça gelirlerin beyan dışı bırakılması ve dolayısıyla kayıt dışı ekonomi azalacaktır. Eylem planında denetimlerde amacın cezalandırmak değil, bilinçlendirmek olduğuna dikkat çekilmiştir. Vatandaşların yasalara gönüllü uyumun sağlanması denetimin hedefi olarak vurgulanmıştır.¹⁴⁷

¹⁴⁶ GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**, s. 44.

¹⁴⁷ GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**, s. 44.

Son hedefte ise, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede toplumun bütün kesimlerinin birlikte hareket etmesi gerektiğinin önemli olduğu vurgulanmıştır. Kayıt dışının ülke ekonomisinde yarattığı yükün ön plana çıkartılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu nedenle, kayıt dışı ekonominin Türkiye’de üretim verimliliğini düşürdüğü, ülkeyi ikili bir duruma mahkum ettiği ve gelecek hedeflerinden uzaklaştığının vurgulanacağı belirtilmiştir.¹⁴⁸

Bununla birlikte, vergilerin yerinde kullanıldığının gösterilmesi de vergi bilinci ve vergi uyumunu artırma açısından önemli olduğu belirtilmiştir. Vergilerin belirli gruplara çıkar amaçlı ve israf niteliğinde kullanılmadığı görüldüğü takdirde vergi ödeme bilinci ve vergiye uyumun artacağı savunulmuştur. Aynı zamanda, kayıt dışılığın yoğun yaşandığı sektörlerin temsilcileriyle işbirliği gerçekleştirilecek, bunlara yönelik gerekli bilgilendirmeler yapılacaktır. Böylece, kayıt dışıyla mücadele için yapılan kampanyalardan daha etkin bir sonuç alınması beklenmektedir.

3.2.1.2.2. (2011-2013)

Bu eylem planı kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusuna devam edileceği, gereken önemin verildiği ve kayıt dışı ekonomiyi ortadan kaldırmak bakımından kararlı olunduğunun bir göstergesidir. 2010 yılında yürürlük dönemi sona eren eylem planına, 2012 yılında yayınlanan Başbakanlık Genelgesi ile 2011-2013 yılları arasında uygulanacak olan yeni bir eylem planı ile devam edilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁴⁹ Söz konusu yeni planda, bir önceki planda yer alan hedeflerin gerçekleşme sonuçları, planda eksik kalan hususlar ve kurumlardan gelen yeni eylem önerilerinin değerlendirilmesi konularının da dikkate alınacağı açıklanmıştır. Bu çerçevede 2008-2010 arası yürütülen eylem planında yer almayan yasa dışı ekonomi ile mücadele konusu, 2011-2013 yılları arasında yürürlükte olan eylem planında da bu doğrultuda hazırlanan 47 eylem, aşağıda sıralanmış olan 5 amaç çerçevesinde belirlenmiştir.

- *“Gönüllü Uyumun Artırılması,*
- *Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi,*
- *Yaptırımların Caydırıcılığının Artırılması,*

¹⁴⁸ GİB Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**, s. 45.

¹⁴⁹ Akgül Yılmaz, “2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, s.471.

- *Veri Tabanı Paylaşımı,*
- *Toplumsal Farkındalığın Artırılması.”*

Buna göre, eylem planına ilişkin sonuçları değerlendirmek ve hedeflerin başarısını saptamak için, “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Yüksek Kurulu, İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Yürütme Kurulu oluşturulmuştur.*” Bu kurullardan en mühimi, eylem planına ilişkin gerçekleştirmeleri yılda asgari bir defa değerlendirmek, gerekiyorsa planda güncelleme yapmak ve bu konuda kararlar almak üzere; Başbakanın başkanlığında eylem planını yürütecek bakanlardan oluşan “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Yüksek Kurulu*”dur. Gelir İdaresi Başkanlığı’na kurulun sekreteryasını yürütme görevi verilmiştir. “*Kurul toplantılarına, gerekli görülürse, diğer bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek birlikleri ve özel sektör temsilcileri de davet edilebilecektir.*”¹⁵⁰

Kayıt dışı ekonomiyle mücadele, kayıt dışı emek piyasasındaki kayıt dışılığı ortadan kaldırmayı da kapsamakta olduğu eylem planında belirtilmiştir. Aynı zamanda, eylem planından ayrı bir belge olarak düzenlenecek Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi’nde, kayıt dışı istihdamla ilgili yapılması gereken politikalar yer aldığından, stratejik eylem planında bu politikalar tekrar edilmemiş, ancak gelir-istihdam boyutunda kurumların işbirliği yapması gerektiren eylemlere yer verildiği ifade edilmiştir.¹⁵¹

3.2.1.2.3. (2015-2017)

Kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye yönelik uygulamaya konulan ve 2015-2017 yıllarını kapsayan bu eylem planında¹⁵² kayıt dışılık sorununun yapılan uygulamalara rağmen devam ettiği ve önemini koruduğu vurgulanmış ve ülkemiz açısından bir sorun olmaya devam ettiği belirtilmiştir. Ayrıca, kayıt dışı ekonominin boyutlarının azaltılmasının Türkiye’nin ekonomik dengelerine sağlayacağı yararlar ifade edilmiştir. Öyle ki, hem orta hem de uzun vadede ekonomik açıdan istikrarın sağlanması, gelir dağılımının adil bir biçimde dağılması, emek piyasasının daha

¹⁵⁰ Mustafa Çolak, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözümüne Yönelik Politika Önerileri**, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, , 2012, s.271-272.

¹⁵¹ Mustafa Çolak, “Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadeleye Yönelik Yapısal Bir Öneri: Düzenleyici Etki Analizi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 230, Subat, 2012, s.30.

¹⁵² Bu eylem planı çalışmamızda Onuncu Kalkınma Planı’nın incelendiği başlıkta ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır.

işlevsel ve verim düzeyi yüksek olması, ekonominin rekabetçi bir yapıya kavuşması ve kamu gelirlerinin artması konularında başarı sağlanabilmesi kayıt dışıyla mücadelenin önemi olarak vurgulanmıştır. Program hedefi, kayıt dışı ekonominin milli hasılaya oranının ve tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranının % 5 azalması olarak belirlenmiştir.

3.2.1.3. Orta Vadeli Programlarda Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele

Orta vadeli program, bütçeleme sürecini başlatarak stratejik amaçlar doğrultusunda kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirerek kaynak tahsisini bu açıdan yönlendiricidir. İlk orta vadeli plan 5018 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*” doğrultusunda 2006-2008 yıllarını kapsayacak bir biçimde hazırlanmıştır. Hem kamu hem de özel kesimce öngörülebilirliği yükseltecek bir yol haritası niteliği taşıyan Orta Vadeli Program, ekonomik, sosyal ve mali alanda gerçekleştirilen iyileştirme ve reformların tutarlı ve kararlı bir biçimde sürdürülmesi imkanı yaratarak istikrara önemli bir katkı sunmaktadır.¹⁵³

2006-2008 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program’da kayıt dışı ekonomi ele alınmıştır. Buna göre, vergilere ilişkin uygulanacak politikaların önemli amaçlarından birinin de kayıt dışı ekonominin önlenmesi olduğu belirtilmiştir. Kayıt dışı ekonomi ile ilgili kısım vergi politikası içinde geçmektedir. Özellikle, vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve etkinliğinin artırılması, vergi politikalarında sık sık değişikliğe gidilmeyerek özel sektöre güven verilmesi, kurumlar vergisinin Avrupa Birliği uyumu çerçevesinde yeniden düzenlemesi gibi kayıt dışı ekonomiyi artıran unsurların ortadan kaldırılması ifade edilmiştir.¹⁵⁴

2007-2009 yıllarında uygulanan Orta Vadeli Program’da kayıt dışı ekonomiyle ilgili politikalara kamu gelirleri bölümünde yer verilmiştir. Buna göre kayıt dışılıkla mücadele amacıyla şu politikaların uygulanacağı belirtilmiştir.¹⁵⁵

- Kararlı bir siyasi ve toplumsal irade ile toplumsal mutabakatın sağlandığı geniş kapsamlı bir mücadele yöntemi oluşturulacaktır. Bunun için, ilk önce iş yaşamının

¹⁵³ http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf, (Erişim Tarihi: 27.04.2019), s.1.

¹⁵⁴ http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf, (Erişim Tarihi: 27.04.2019), s.6.

¹⁵⁵ Acar ve Aydın, s.90-91.

tümünü kapsayan mevzuat sadeleştirilecektir. Bununla birlikte kamu kurumlarının birbirleriyle etkin çalışmasını sağlayacak adımlar atılacak ve altyapıları güçlendirilecektir.

- Af ve borç gibi kayıt dışı ekonomiye katkı sağlayan düzenleme beklentilerinin önüne geçilecektir.
- Kayıt dışılıkla mücadele sonucunda yaratılacak kaynaklar, kayıtlı ekonomiye katkı sağlayacak vergi ve sosyal güvenlik primlerinde indirim olarak kullanılacaktır.

2008-2010 arasında uygulanan Orta Vadeli Program'dan başlamak üzere kayıt dışı ekonominin önemi giderek artmıştır. Bu programda, kayıt sisteminin etkinleştirilmesinin sağlanması, kayıt dışı ile mücadelede aktif rol alacak kurumların altyapılarının iyileştirilmesi gibi noktalara değinilmiştir.

2009-2011 Orta Vadeli Program'da ekonominin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, kamusal finansmanın sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi koşullarının gerçekleşmesi bakımından kayıt dışının artmasını önlemenin temel amaç olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu amaçları gerçekleştirme çerçevesinde kayıt dışı ekonomiyle mücadelede uygulanacak politikalar aşağıdaki gibi açıklanmıştır.¹⁵⁶

- Kayıt dışılıkla mücadele öngörülen strateji kapsamında etkili bir biçimde devam ettirilecektir.
- İş ve çalışma yaşamına ilişkin, önceki planda belirtilen amaçlar aynı şekilde uygulanacaktır.
- Kayıt dışıyla mücadele kapsamında, vergi kayıpları ve kaçaklarının ne boyutta olduğuna ilişkin ölçüm yapılacak ve ölçüm sonuçlarının etkinliği kontrol edilecektir.
- Vergi ile ilgili yeni güvenlik kuruluşları oluşturulacak, hali hazırda olanların etkin olması sağlanacak, böylece vergisel yükümlülüklerin eksiksiz bir biçimde yerine getirilmesi sağlanacaktır.

¹⁵⁶ http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2009-2011.pdf, s.28-29. (Erişim Tarihi: 30.04.2019)

- Öncelikle Gelir İdaresi Başkanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı olmak üzere, kamu kurumlarının hepsinde teknik ve idari yapısı sağlamlaştırılarak, ithalat özelinde kaçakçılıkla kararlı bir şekilde mücadele yürütülecektir.
- Kayıtlara hiç girmeyen ya da yarı kayıtlı olarak faaliyet gerçekleştiren işletme ve kişileri kayıtlara almak amacıyla, kayıt sistemi güçlendirilecektir.
- Toplumsal olarak kayıt dışılığı tepki oluşturulması amacıyla, bilgilendirme faaliyetleri yapılmaya devam edilecektir.

2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program'da özellikle çalışma yaşamında esnekliği artırıcı düzenlemeler öngörülmüştür. Dolayısıyla kayıt dışı istihdamın azalmasını öngören bir politika güdüldüğü anlaşılmaktadır. Yine bu planda 2009 yürürlüğe giren “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı*”na atıf yapılmış ve denetimlerin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi için “*çapraz kontrol*” mekanizması vurgulanmıştır.¹⁵⁷

2011-2013 arası Orta Vadeli Program'da, kayıt dışı ekonomiyle mücadele kapsamında, ekonominin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, haksız rekabetin önüne geçilmesi ve kamu kesiminin gelir-gider dengesine katkı vermesi hedefleri yönünde, kayıt dışı ekonominin azaltılması temel amaç olarak ele alınmıştır. Buna yönelik politikalar ise şöyle açıklanmıştır.¹⁵⁸

- “*Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı*” revize edilecektir. Bu plan kapsamında, kayıt dışı ekonomiye yönelik olarak kurumsal ve toplumsal birliktelik sağlamlaştırılarak, kayıtlı faaliyetler teşvik edilecek, denetim kapasitesi yükseltilecek, kayıt dışı faaliyetlerde bulunanlara yönelik daha etkili yaptırımlar uygulanacaktır.
- Özellikle vergi denetimleri olmak üzere, denetimlerde çapraz kontrollerin sağlanması yönelik gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

¹⁵⁷ http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2010-2012.pdf, s.9. (Erişim Tarihi: 30.04.2019)

¹⁵⁸ http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2010-2012.pdf, s.9,21. Erişim Tarihi: (30.04.2019)

2012-2014 yılları arasında uygulanan Orta Vadeli Program’da kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda uygulanması öngörülen politika ve düzenlemeler şöyle ifade edilmiştir.¹⁵⁹

- Kayıt dışı işçi çalıştırılmasını önleyici ve kayıtlı istihdamı teşvik edecek düzenlemeler yapılacaktır.
- Çalışanların belirli şartlar altında kazandığı bir hak olan kıdem tazminatının, ilgililerle müzakere içerisinde bir çözüme kavuşturulması amaçlanmış ve kıdem tazminatına ilişkin bir fon oluşturmak suretiyle sorunun çözüleceği belirtilmiştir.
- Sendikal haklar ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nün norm ve standartlarına ulaşılması için gerekli düzenlemeler gerçekleştirilecektir.

2013-2015 yılları arasında uygulamaya konulan Orta Vadeli Program’da da kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda, bundan önceki programlara benzer şekilde denetimde etkinliğin sağlanması, idarelerin teknolojik altyapılarının güçlendirilmesi, kurumlar arası eş güdümlü çalışma gibi amaçlar belirlenmiştir.¹⁶⁰

2014-2016 yılları arasında yürütülen Orta Vadeli Program’da biçim ve içerik değişikliğine gidilmiştir. Buna göre yalnızca, “*belirli makro ekonomik amaç, hedef ve politikalara değinilmiştir*”. Ekonomik olmayan ve sektör bazlı konular, makro ekonomiyi doğrudan etkileyen yönleri varsa değinilmiştir.¹⁶¹ Bu programda kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye “Makro Ekonomik Politikalar” ana başlığının, “*Kamu Gelir Politikası*”, “*İstihdam Politikaları*” alt başlıklarında değinilmiştir. Buna göre uygulanması öngörülen politikalar aşağıda yer alan biçimde açıklanmıştır.¹⁶²

¹⁵⁹ Mustafa Akyüz, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılmasına Yönelik Uygulamalar”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.90.

¹⁶⁰ Acar ve Aydın, s.97.

¹⁶¹ Kalkınma Bakanlığı, 2014-2016 Orta Vadeli Program, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program_2014-2016.pdf, s.1. (Erişim Tarihi: 03.05.2019)

¹⁶² Kalkınma Bakanlığı, 2014-2016 Orta Vadeli Program, s.4.

- Kamu finansmanın sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi için, vergi politikalarında sık sık değişikliğe gidilmeyecek ve istikrarlı bir verilendirme politikası uygulanacaktır.
- Vergileme, kaynakların etkin dağıtılması ve istihdam ve yatırımların teşvik edilmesini sağlamaya yönelik yapılacaktır.
- Vergi mevzuatı anlaşılabilir ve sade bir yapıya dönüşümü sağlanacaktır.
- E-ticaretteki yasal vergi boşluğunu giderici düzenlemeler gerçekleştirilecektir.
- Potansiyel vergilemeye ulaşma amacıyla, vergileme alanı genişletilecektir.¹⁶³
- Yoksul kesimin istihdamının sağlanması ve ekonomik hayata kazandırılması yönelik sosyal transfer ile istihdam ilişkisi güçlendirilecektir.
- Kayıt dışı emek piyasasını önlemeye yönelik gerekli mücadele gerçekleştirilecektir.¹⁶⁴

2015-2017 ve 2016-2018 yılları arasında uygulanan Orta Vadeli Program'larda da kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda, önceki programlara benzer şekilde, denetimin etkinleştirilmesi ve çapraz kontrol mekanizmanın işletilmesi, kurumlar arası eş güdümlü çalışmanın sağlanması, idarelerin teknolojik altyapısının güçlendirilmesi, toplumsal farkındalığın yaratılması, kayıt dışı istihdamı azaltacak ve prim tabanını genişletecek düzenlemelerin yapılması, vergi mevzuatında sade ve anlaşılabilir bir yapının olması, vergileme politikalarında istikrarın sağlanması gibi politikaların uygulanacağı belirtilmiştir.¹⁶⁵

3.2.2. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelede Diğer Politikalar

3.2.2.1. Gelir İdaresi Başkanlığının Kurulması

Kayıt dışı ekonomiyle mücadele için etkin bir vergi sistemi ve vergi idaresi olması gerekmektedir. Bu nedenle, 16.05.2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 sayılı Kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve özerk bir yapı

¹⁶³ Kalkınma Bakanlığı, 2014-2016 Orta Vadeli Program, s.35-36

¹⁶⁴ Kalkınma Bakanlığı, 2014-2016 Orta Vadeli Program, s.48.

¹⁶⁵ Erdinç, s.163.

olarak Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) kurulmuştur. Söz konusu kanunun 1. Maddesinde çıkarılma amacı;¹⁶⁶

“Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetler toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkinlik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak üzere Maliye Bakanlığı’na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulmasına, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektedir.” şeklinde düzenlenmiştir.

GİB vizyonunda ise kayıt dışı ekonomi, vergi uyumu ve vergi idaresinde etkinlik kavramlarına değinilmiştir. Buna göre, *“ekonomik aktiviteleri kavrayarak kayıtlı ekonomiyi teşvik eden, mükellef haklarını gözeterek gönüllü uyumu sağlayan ve kaliteli hizmet sunarak vergi ve diğer gelirleri toplayan örnek bir idare olmalıdır.”* ifadeleriyle vizyon açıklanmıştır.¹⁶⁷ GİB, kurulduğu tarihten bugüne kadar kayıt dışı ekonomiyle ilgili birçok çalışma yapmıştır. Özellikle Kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye dönük olarak, kayıt dışı ekonomiyle ilgili hazırladığı stratejik planlar dikkat çekicidir.

3.2.2.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Oluşturulması

Türkiye’de vergi denetimleri, Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrollüğü, Vergi Denetmenleri Kurulu’nca yürütölmekteydi. Vergi denetimde etkinliğin sağlanması ve vergiye uyumun yükseltilmesi amacıyla 2011 yılında çıkarılan 646 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle söz konusu denetim birimleri lav edilmiş ve yerine Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’ kurulmuştur. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’nda, denetim tek çatı altına toplanmıştır. Kurulun misyonu, *“risk odaklı ve çağdaş denetim tekniklerini kullanarak vergi incelemeleri yapmak, vergi kayıp ve kaçığının neden olduğı kayıt dışı ekonomiyi en aza indirmek*

¹⁶⁶ GİB, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2017/2017_faaliyet_raporu.pdf, Yayın No 276, Şubat, 2018 (Erişim Tarihi: 22.03.2019), s. 20.

¹⁶⁷ GİB, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, s. 17.

ve böylelikle mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu artırmak, idarenin etkin ve hukuka uygun işleyişinin sağlanması amacıyla teftiş ve soruşturma faaliyetlerini yürütmek ve maliye politikalarının oluşturulmasına yönelik hukuki düzenlemelerin hazırlanmasına katkıda bulunmak” olarak ifade edilmiştir.”¹⁶⁸ Kurulun amaçları, kayıtlı ekonomiye geçişi teşvik etmek, mali yönden meydana gelen suçları azaltmak, kayıt dışı ekonominin küçülmesini sağlamak ve kayıtlı ekonomiyi büyütmek ve yasa dışı yollardan elde edilen ve teröre kaynaklık eden kara parayla etkin mücadele gerçekleştirmek olduğu özetlenebilir.¹⁶⁹ Vergi Denetim Kurulu 2012 yılından itibaren her yıl faaliyet raporu hazırlamaktadır. Bu raporlarda vergi kayıp ve kaçaklarına ilişkin sonuçlar, inceleme ve teftiş rakamları, inceleme sonucu kesilmesi önerilen ceza gibi konularda açıklamalar yapılmaktadır.

3.2.2.3. Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığının Görev ve Yetkilerinin Revize Edilmesi (MASAK)

4208 sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun’un 1996 tarihinde yürürlüğe konmasıyla MASAK kurulmuş ve Türkiye’de kara paranın aklanması ile mücadele çalışmaları başlamış olmuştur. MASAK, yasa dışı gelirlerin aklanması ve terörün finansman kaynağı etkili bir biçimde mücadele ederek, ekonomide etkinlik ve toplumsal güvenlik oluşmasına katkıda bulunmayı hedeflemiştir. MASAK’ın görev ve yetkileri 2006 tarihinde yürürlüğü konulan 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlemesi Hakkında Kanun ile revize edilmiştir. Söz konusu kanun ile getirilen yenilik ise, teröre finansman sağlanması suçuyla mücadeledir.¹⁷⁰ Her ne kadar MASAK’ın öncelikli amacı suç gelirleri ve bunların aklanmasıyla mücadele olsa da, 2013-2017 yılı arasında yürürlükte olan ve MASAK tarafından hazırlanan Stratejik Plan’da, “*kayıtlı ekonomiyi genişletmek ve mali suçları azaltmak*” hedefine katkı verileceği de belirtilmiştir.¹⁷¹

MASAK tarafından yayınlanan 2016 faaliyet raporunda stratejik amaç ve hedefine ulaşmak için özetle aşağıdaki politikalara yer verileceği bildirilmiştir.¹⁷²

¹⁶⁸ https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/vergi_denetim_kurulu_200513.pdf, s.3. (Erişim Tarihi: 18.05.2019)

¹⁶⁹ Erdinç, s.150.

¹⁷⁰ https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2016_faaliyet_raporu.pdf, s.3. (Erişim Tarihi: 18.05.2019)

¹⁷¹ https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2016_faaliyet_raporu.pdf, s.12. (Erişim Tarihi: 18.05.2019)

¹⁷² https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2016_faaliyet_raporu.pdf, s.4. (Erişim Tarihi: 18.05.2019)

- Yasa dışı yollardan elde edilen gelirlerin aklanmasını önlemek için politika geliştirmek ve ilgili kuruluşlarla eş güdümlü çalışmalar yapmak,
- Aklama suçunu önlemek ve tespit etmek konusuna ilişkin yöntemler hakkında araştırmalar yapmak,
- Yasa dışı gelirlerin aklanmasını engellemek için, sektörel incelemeler yapmak, önlemler geliştirmek ve yürütülen uygulamayı takip etmek,
- Yasa dışı gelirlerin aklanması ve terörün finansmanının önlenmesi bakımından veri toplamak, şüpheli işlem bildirimlerini almak, analize tabi tutmak ve değerlendirmektir.

3.2.2.4. Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi (VEDOP)

Kayıt dışılığı önleme konusunda çok önemli projelerden birisi de vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu yapılandırma esasen teknolojik bir dönüşümü ifade etmektedir. Nitekim, gerçekleştirilen dönüşüm sayesinde, vergi dairesinde yapılan tüm işlemlerde bilgisayar kullanımı sağlanacak ve böylece iş yükünün görece azaltılması ve vergi kayıp ve kaçaklarına yönelik daha iyi sonuçlar alınabilecektir. Bununla birlikte, GİB bünyesinde oluşturulan Veri Ambarı Projesi ile de vergi dairesinde tüm dataların bilgisayar ortamına yüklenmesi ve bunlardan yola çıkılarak kayıt dışı kalmış işletme ve kişilerin vergilendirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu proje ile riskli mükellefler daha iyi analiz edilebilmekte ve vergi kayıp ve kaçakları konusunda daha iyi tespit yapılabilecektir.¹⁷³

VEDOP ilk defa 1995 yılında pilot bir proje olarak başlamış, sonuçlarının olumlu olmasıyla 1998 yılında VEDOP-1 hayata geçirilmiştir. Bu proje çok kısa bir süre içerisinde 22 ilde 155 vergi dairesinin otomasyonu tamamlanmıştır. Bunun ardından 2000’li yıllarda bu projenin uygulanmasına devam edilmiş ve 2004 yılında VEDOP-2’ye geçilmiştir. VEDOP-2 ile illerin hepsinde bulunan vergi daireleri ve defterdarlıklar otomasyon sistemine dahil olmuşlardır. Böylece kayıt dışı ekonomiyi önleme konusunda ülke çapında bir düzenleme yapılmıştır. Ardından 2007

¹⁷³ Abdulkadir Bilen, “ Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Çabalar”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı 36, 2007,Ekim, s.138.

yılında VEDOP-3 projesi başlatılmış ve projenin yapımı 2 yılda tamamlanmıştır. Bu projeyle, Türkiye çapında 448 vergi dairesi ve 585 mal müdürlüğü otomasyona geçiş yapmıştır. VEDOP projeleri sonucu internet vergi dairesi, e-beyanname, e-vergi levhası uygulamaları gerçekleştirilebilmekte ve tüm mükellefler ve çalışanlar otomasyon sistemindeki hizmetlerden yararlanabilmektedir.¹⁷⁴

3.2.2.5. Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadelede E-Dönüşüm

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın tarafından uygulanan ve denetimi gerçekleştirilen kayıt dışılıkla mücadele ve kaçakçılığı politikalarının sonucu olarak meydana gelen e-fatura, e-defter, e-arşiv ve diğer yapısal e-dönüşümler birbirlerinin eksiklerini tamamlayan ve bütünleşik çalışmaları takdirde operasyonel açıdan çarpan etkisi yaratabilen uygulamalardır. E-fatura, basılı fatura ile bire bir aynı hukuki hak ve niteliklere sahip olan, oluşturma, gönderme, saklama ve ibraz gibi adımların hepsinin elektronik sistemde yapıldığı faturalama biçimidir. E-defter, şekil hükümlerinden bağımsız olarak VUK'a göre düzenlenmesi gerekli olan belgelerde yer alan bilgileri içerir. E-kayıt, elektronik ortamda tutulan ve elektronik defter ve belgeleri oluşturan, elektronik yöntemlerle erişilen ve işlenen en küçük bilgi ögesidir. E-dönüşüm uygulamalarını kullanan işletme sayısı arttıkça, bu sistemlerin de işlevi artmaktadır.¹⁷⁵ Onuncu Kalkınma Planı'nda kayıt dışılıkla mücadelede uygulanacak politikalar arasında kurumların teknolojik altyapısının güçlendirilmesi kapsamında e-dönüşüm uygulamaları da bulunmaktadır.

3.2.2.6. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)

KADİM projesini yürütecek ve sorumlu kuruluş Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Proje, 2006 tarihli 26309 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. KADİM projesi, Türkiye'de kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamını meydana getiren ve bunların boyutlarını artıran sebeplerin belirlenmesi ve ortadan kaldırılmasını amaçlar. Böylece, istihdamın kayıtlı hale geçişine katkı sağlanacağı savunulur. Ortaya konan bu hedefleri gerçekleştirebilmek için ise öncelikle kayıt dışı ekonomiyi önleyici ve azaltıcı projelere destek

¹⁷⁴ A. Atilla Uğur, İbrahim Çütçü, "E Devlet ve Tasarruf Etkisi Kapsamında Vedop Projesi", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 2009, s.11-13.

¹⁷⁵ Erdinç, s.169-170.

verilmesi gerektiği savunulur. Sonrasında ise sosyal güvenceye tabi olmadan çalışmanın uzun dönemde yarattığı olumsuz geri dönüşlere ilişkin bilgilendirme ve bilinçlendirme yaparak kayıt dışı istihdamla mücadele etme hedefi taşır.¹⁷⁶ Kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemleri ise,¹⁷⁷

- Kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi paylaşım kanalı,
- Hem işveren hem de çalışanların üzerinde yük oluşturan prim ve vergilerin azaltılması,
- Yeni işyeri açılışında ya da işçi istihdamında karşılaşılan bürokratik engellerin azaltılması, yaptırımların caydırıcı olması ve denetimde etkinliğin artırılması gibi politikalardan oluşmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın önde gelen nedenleri arasında aşağıdaki sorunlar sayılmıştır:¹⁷⁸

- İşçi istihdam etmenin getirdiği yüksek maliyet,
- Bürokratik işlem yoğunluğu,
- Denetim etkin yapılamaması,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinden sağlanan faydanın yeterince olmadığı düşüncesi,
- Yüksek işsizlik seviyesi ve istihdamdan sağlanan marjinal faydanın düşük ve işgücünün niteliksiz olması,
- Kamu kurumları arası iletişim kopukluğu,
- Adil gelir dağılımı olmaması, yoksulluk ve işsizlik,
- Sosyal güvenlik sisteminin aksaklıklarıdır.

KADİM projesinin uygulama sonuçlarından beklenenler ise aşağıda özetlenmiştir.¹⁷⁹

- Yabancı kaçak işçi oranı olabildiğince düşük seviyelere indirilecektir.

¹⁷⁶ Mehmet Tunç, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Ülke Örnekleri, **Uzmanlık Tezi**, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007, s. 48-49.

¹⁷⁷ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, Resmi Gazete: Tarih: 04.10.2006, Sayı: 26309. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004-13-1.pdf>, s.19. (Erişim Tarihi: 26.05.2019)

¹⁷⁸ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, Resmi Gazete: Tarih: 04.10.2006, Sayı: 26309. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004-13-1.pdf>, s.4. (Erişim Tarihi: 26.05.2019)

¹⁷⁹ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, Resmi Gazete: Tarih: 04.10.2006, Sayı: 26309. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004-13-1.pdf>, s.11. (Erişim Tarihi: 26.05.2019)

- Yabancı kaçak işçi çalıştırılması sonucu meydana gelen sektörel haksız rekabet ortadan kaldırılacaktır.
- Kayıt dışı istihdam edilmiş olanların, proje uygulama süresinin sonu olan 2008 yılında kayıtlara girmeleri sağlanacaktır.
- Kayıt dışı istihdama yol açan mali, hukuki, idari ve sosyal sebeplerin tespiti ve bunların ortadan kaldırılması konusunda; kamu yönetimi, sosyal taraflar ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında işbirliği sağlanacaktır.
- Kayıt dışı istihdamın, ekonomik dengeleri bozucu etkileri hususunda kamuoyu oluşturulacak, gelecek nesillerin bilinçlendirilmesi sağlanacaktır.
- Kayıtlı çalışan kesimin sosyal güvenlik avantajları ön plana çıkarılacaktır.

3.3. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE UYGULANAN POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin en sık görülme biçimi mükelleflerin gelirlerinin bir kısmını beyan dışı bırakması yani vergi kaybı yaratmaları ve kayıt dışı istihdam yaratılması olarak ifade edilebilir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye yönelik uygulanan politikalara bakıldığında söz konusu iki unsurun hazırlanan plan ve programlarda da öne çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de 2000 yılı sonrası vergi denetimi ve sonuçları, vergi oranları ve vergi yükü, vergi afları, vergi ahlakı bu kısımda incelenecek ve vergi politikalarına ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yapılacaktır.

Kayıt dışı ekonomiye neden olan ve kayıt dışılıkla mücadelede en önemli unsurlardan birisi de kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam, makro ekonomik açıdan, emek piyasasında dengenin bozulmasına, haksız rekabet ortaya çıkmasına ve istatistiksel göstergelerin gerçekliğine kaybetmesine yol açabilmektedir. Ayrıca üretim ve verimlilikte düşmeye sebep olabilmektedir. Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri arasında gösterilen işsizlik, gelir dağılımı, işgücü üzerindeki maliyet uygulanan politikalar da gözetilerek incelenecek ve değerlendirilecektir.

Bu incelemelerde, Türkiye’de yıllar itibariyle oluşan veriler kullanılacak ve sıklıkla da çeşitli ülkelerdeki durum ile kıyaslama yapılarak, genel görünüm analiz edilecektir. İnceleme

dönemi Türkiye’de 2000 yılı sonrası ve mücadeleye yönelik politikaların uygulama ve sona erme dönemleri olarak belirlenmiştir.

3.3.1. Vergi Politikalarına İlişkin Değerlendirmeler

Kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin önemli bir yönü de vergi kaçırma olanaklarının engellenmesi yolu ile yoğun ve etkin vergi denetimlerinden geçmektedir. Vergi denetimlerinin etkinliğini ise nitelikli ve yeterli düzeyde denetim elemanı ile yoğun vergi denetimleri yapmak oluşturur. Vergi denetimlerinin verimlilik ve kalitesini artırmak için 646 Sayılı KHK ile kurulan Vergi Denetim Kurulu (VDK) tarafından Türkiye’de vergi denetim reformu gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda VDK kuruluşu öncesi ve sonrası denetime ilişkin bazı göstergeler aşağıda tablo halinde sunulmuştur.

Tablo 11. 2000 Yılından VDK’nın Kuruluşuna Kadar Denetim Oranları

Yıllar	Denetim Sayısı	Toplam Faal Mükellef Sayısı	Denetim Oranı(%)
2000	60,335	2.388.850	2,52
2001	68,132	2.334.209	2,91
2002	113,244	2.315.241	4,89
2003	68,251	3.896.382	1,75
2004	153,881	4.031.702	3,81
2005	104,578	3.876.305	2,69
2006	110,442	3.937.878	2,8
2007	135,847	4.027.665	3,37
2008	113,073	4.035.013	2,8
2009	92,752	4.103.583	2,26
2010	96,976	4.112.267	2,35

Kaynak: Mehmet Yücel, s.199.

Tablo 11’de görüldüğü gibi kayıt dışı ekonomiyle mücadelede çok önemli bir yer tutan vergi denetimi, yeterli düzeyde yapılamamıştır. Vergi incelemelerine yakalanma olasılığı en çok 2002 yılında % 4,89 olmuş ve genel olarak da %2-%3 civarlarında seyretmiştir. Vergi incelemesinin zaman aşımı süresi olan 5 yıl içinde ise her mükellefin incelenme olasılığı %10-%15

oranları arasında gerçekleşmiştir¹⁸⁰. Bir başka anlatımla, denetim geçirmeyenlerin oranları %90'lara yaklaşmıştır.

Tablo 12'de, VDK kurulduktan sonra 2012-2016 arası inceleme oranları gösterilmektedir. Buna göre inceleme oranı söz konusu yıllarda %1-%2 arasında gerçekleşmiştir. Bu oranların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle, VDK öncesi ve sonrası rakamlar karşılaştırıldığında yıllar itibariyle inceleme oranlarında kayda değer bir değişiklik olmamıştır. Bu anlamda, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede kalkınma planları ve orta vadeli programlarda belirtilen denetim konusunda beklenen iyileşmeler, inceleme oranı bazında gerçekleştirilememiştir.

Tablo 12. Türkiye'de Vergi İnceleme Oranları (2012-2016)

Değer/ Yıllar	Mükellef Sayısı*	İncelenen Mükellef Sayısı	İnceleme Oranı (%)
2012	2.422.975	46.845	1,93
2013	2.460.281	71.352	2,90
2014	2.472.658	55.284	2,24
2015	2.527.084	58.676	2,32
2016	2.541.016	49.817	1,96

Kaynak: VDK faaliyet raporu (2016),

https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/VDK_2016_Faaliyet_Raporu_22.05.17.pdf, s.45. (Erişim Tarihi: 09.06.2019)

Tablo 13'te, 2001-2016 yılları arasında toplam vergi gelirleri, mükellef sayıları ve vergi incelemeleri ve inceleme sonuçlarına ait bilgiler yer almaktadır. Buna göre, 2001-2016 yılları arasında mükellef sayılarında büyük bir değişme yaşanmadığı anlaşılmaktadır. İncelenen mükellef sayıları için bir artış trendi yakaladığını söylemek güçtür. Nitekim, 2015 yılında incelenen mükellef sayıları 2016 yılına göre daha fazladır. Ne var ki, kişi başına incelemede, oransal bir artış olduğu söylenebilir. Ayrıca, tarhı talep edilen ek vergi, denetimin etkinliği bakımından çok önemli bir yere sahiptir. Öyle ki, tarhı istenen ek vergi artışı, denetimin belirli bir risk analizine göre yapıldığının

¹⁸⁰ İstanbul Ticaret Odası, **Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi**, İstanbul: İTO Yayın No:2002-14, 2002, s.29.

da bir göstergesi olmaktadır. Nitekim, Türkiye’de kurumların teknolojik altyapısının güçlendirilmesine bağlı olarak bunun sağlandığı, tarhı istenen ek verginin yıllar itibariyle artmasından anlaşılmaktadır. Ancak, 2016 yılında tarhı istenen vergide düşüş olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, vergi incelemesi oluşturulan raporlar, vergi kanunları ile ilgili diğer düzenleyici işlemler bakımından kontrol edilmek üzere gönderilen Rapor Değerlendirme Komisyonu (RDK) tarafından da değerlendirilmektedir.¹⁸¹ Söz konusu değerlendirmeler sonucunda mükellef başına kesilmesi önerilen cezaların da arttığı görülmektedir.

Tablo 13. Türkiye’de Vergi İncelemeleri Verileri (2001-2016)

Değer	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016***
Toplam Vergi Gelirleri (Milyon TL)	39.735	89.893	131.948	171.098	196.313	284.490	317.218	367.517	401.683	465.229	529.607
Vergi Mükellefi Sayısı*	2.334.209	2.340.742	2.284.665	2.358.935	2.324.094	2.367.721	2.422.975	2.460.281	2.472.658	2.527.084	2.541.016
İncelenen Mükellef Sayısı **	34.143	34.125	41.831	45.282	47.787	16.267	46.845	71.352	55.284	58.676	49.817
Bulunan Matrah Farkı (Milyon TL)	13.478	18.835	38.715	30.451	97.972	-	131.001	53.675	39.378	46.750	32.641
Tarhı İstenen Ek Vergi (Milyon TL)	-	-	-	-	7.532	3.926	4.536	8.561	7.939	9.804	7.234
Mükellef Başına Düşen Ek Vergi	-	-	-	-	157.616	241.348	96.830	119.987	143.610	167.087	145.229
Mükellef Başına Düşen Ceza	-	-	-	-	-	-	-	185.976	224.832	242.156	257.975

* Gelir ve Kurumlar vergisi mükellefleridir. ** 2009 yılına kadar açıklanmayan söz konusu veri için tahminleme yapılmıştır.
 ***VDK, *Faaliyet Raporu*, s. 45, 49’dan alınmıştır.
 Not: 2001 yılı vergi gelirleri Mahalli İdare ve Fon Payları hariç, red ve iadeler dahil tutardır.

Kaynak: F.Bakar, A.Gerçek, “Vergi Denetiminde Risk Analizinin Yeri: Bazı Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **31. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 15 – 19 Mayıs 2016, s.236.

Türkiye’de kayıt dışı ekonomiyle mücadele uygulanan politikaların başarılı olup olmadığını anlamamanın en önemli yollarından birisi de vergi yapısını incelemekten geçmektedir. Türk vergi sisteminin en önemli özelliklerinden birisi vergi tabanının dar ve vergi yükünün adaletsiz

¹⁸¹ VDK 2016 Faaliyet Raporu https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/VDK_2016_Faaliyet_Raporu_22.05.17.pdf, (, 2016), s.48. (Erişim Tarihi: 09.06.2019)

olmasıdır. Bununla birlikte, harcamalar üzerinden geniş bir vergileme söz konusuysa, gelir üzerinden görece sınırlı bir vergi alınmaktadır. Başka bir anlatımla, Türkiye’de gelir elde edenlerden değil, harcama yapandan vergi toplanmaktadır. Buna göre, Türkiye’de görece kolay toplanabilen ama adil olmayan dolaylı vergilerin, vergi gelirleri içindeki payının yüksek olduğu söylenebilir. Vergilemenin dolaylı vergi tahsilatı üzerine yoğunlaşması, vergi tabanının dar olduğunu ifade etmektedir.¹⁸²

Tablo 14’te, Türkiye ve Avrupa Birliği’nde yer alan ülkelerin ortalamaları ile dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı gösterilmiştir. Tabloya göre AB’ye dahil 28 ülkenin dolaylı vergileri ile dolaysız vergileri neredeyse birbirine eşittir. Dolayısıyla dolaylı vergiler ve dolaysız vergilerin dengeli bir biçimde dağıldığını söylemek mümkündür. Türkiye’deki durum ise tam tersidir. 2000-2016 yılları arasındaki periyotlarda dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payında pek bir değişim olmadığını söylemek mümkündür. Bir başka anlatımla, kayıt dışı ekonomiyle ilgili uygulanan politikalarda sözü geçen vergi sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için gereken düzenlemelerin yapılacağına dair hedef gerçekleşmemiş gözükmektedir. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi oranının gelişmiş ülkelerde düşük, gelişmekte olan ülkelerde ise yüksek olmasının nedenlerden birisi de vergi sisteminin adaletsiz yapısıdır. Nitekim, dolaylı vergiler yoksul ve varlıklı kesim için herhangi bir ayırım yapılmadan, aynı oranda uygulanmakta ve geliri düşük olan kimselerin marjinal tüketim eğilimi görece yüksektir.¹⁸³ Bu nedenle, yoksul kesimin yapacağı harcamalarda özellikle dolaylı vergi yüküne katlanmamak için fatura, fiş ve benzeri resmi belgeleri talep etmemesi ya da almakta ısrarcı olmaması gibi maliyet düşürücü yollara yöneldiği takdirde kayıt dışı ekonomiyle mücadele olumsuz etkilenebilir.

¹⁸² Ebru Kılıç, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Mücadele Yöntemleri”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi** Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s.48.

¹⁸³ Esra Siverekli Demircan, “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme Kalkınmaya Etkisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 21, 2003, s.112.

Tablo 14. Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Paylarının Karşılaştırması

<i>YIL</i>	2000		2005		2010	
<i>VERGİ TÜRÜ</i>	DOLAYLI	DOLAYSIZ	DOLAYLI	DOLAYSIZ	DOLAYLI	DOLAYSIZ
TÜRKİYE	66,4	33,6	67,2	32,8	68,4	31,6
AB-28	48,3	51,7	50,0	50,0	50,7	49,3
	2011		2012		2013	
TÜRKİYE	67,7	32,3	66,8	33,2	69,2	30,8
AB-28	50,9	49,1	50,8	49,2	50,3	49,7
	2014		2015		2016	
TÜRKİYE	67,5	32,5	68,5	31,5	67,2	32,8
AB-28	50,5	49,5	50,4	49,6	50,2	49,8

Kaynak: Hünkar Güler, Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Vergi Politikalarının Sürdürülebilirliği Üzerindeki Etkisi”, *İstanbul İktisat Dergisi*, Sayı 68, 2018, s.171.

Kayıt dışı ekonomiye ilişkin bir başka gösterge ise vergi yüküdür. Öyle ki, vergi yükü, bireylerin vergiye karşı direnç göstermesine neden olabilmektedir. Çünkü, yüksek vergi oranları karşısında ezilenler, gelirlerinin bir kısmını veya tamamını beyan dışı bırakabilir ve kayıt dışı faaliyet gerçekleştirmeye yönelebilir.

Tablo 15’te, Türkiye’de 2002-2016 yılları arasında vergi yükünün gelişimi gösterilmiştir. Buna göre, 2002-2016 yılları arasında vergi yükü %18-%20 aralığında gerçekleşmiştir. Vergi yükünün kayıtlı ekonomik kesimde yer alanlarca karşılanması ve özellikle gelir vergisinin içinde payı yüksek olan ücretli kesimler tarafından yüklenilmesi, vergide adalet kavramına ters düşmektedir. Aynı zamanda, yüksek vergi yükü kayıt dışı çıkışına çıkışın en önemli göstergelerinden birisidir.¹⁸⁴ Söz konusu artış, aynı zamanda, vergi gelirlerinin GSYH’ya kıyasla daha çok arttığını da anlatmaktadır.

¹⁸⁴ Sugözü, s.229.

Tablo 15.Türkiye’de Vergi Yükünün Gelişimi (2002-2016)

GSYH, GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ VE VERGİ YÜKÜ (2002-2016/ BİN TL)			
	GSYH	VERGİ GELİRLERİ(*)	VERGİ YÜKÜ
	(2009 BAZLI)		(%)
YILLAR	(1)	(2)	(2/1)
2002	359.358.871	65.188.479	18,1
2003	468.015.146	89.893.112	19,2
2004	577.023.497	111.335.368	19,3
2005	673.702.943	131.948.778	19,6
2006	789.227.555	151.271.701	19,2
2007	880.460.879	171.098.466	19,4
2008	994.782.858	189.980.827	19,1
2009	999.191.848	196.313.308	19,6
2010	1.160.013.978	235.714.637	20,3
2011	1.394.477.166	284.490.017	20,4
2012	1.569.672.115	317.218.619	20,2
2013	1.809.713.087	367.517.727	20,3
2014	2.044.465.876	401.683.956	19,6
2015	2.338.647.494	465.229.389	19,9
2016	2.608.525.749	529.607.901	20,3
(*) Vergi Gelirleri Rakamları Mahalli İdare ve Fon Payları ile Red ve İadeler Dahil Tutarlardır.			
Not : 2008-2016 Yılları Vergi Gelirleri İçerisindeki Gelir Vergisi Tevkifat Rakamına Asgari Geçim İndirimi Tutarı Dahildir.			

Kaynak: GİB,https://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_2.xls.htm (Erişim tarihi: 23.03.2019).

Tablo 16’da, seçilmiş OECD ülkeleri ve Türkiye’deki vergi yükünün 2000-2016 yılları arasındaki gelişimini göstermektedir. Tabloya göre, 2016 yılında, toplam vergi yükünün en yüksek olduğu ülkeler % 46,2 ile Danimarka, % 44,1 ile Belçika ve % 42,2 ile Avusturya olduğu görülmektedir. Yine 2016 yılında en düşük vergi yüküne sahip ülkeler ise, % 16,6 ile Meksika, %

20,2 ile Şili ve % 25,3 ile Türkiye olmuştur. Dolayısıyla Türkiye en düşük vergi yüküne sahip ülkeler arasındadır. Ayrıca, Türkiye’deki vergi yükü 2011 yılından itibaren bir azalış trendine girmiştir. Yalnız, 2012 yılında % 27,6 olan vergi yükü 2013 yılında artış göstermiş ve % 29,3 olmuştur. OECD ortalamasına bakıldığında, Türkiye’deki vergi yükü 2000-2016 yılları arasında hep söz konusu ortalamanın altında seyretmiştir. OECD ortalamasında ise, yıllar itibariyle dalgalı bir seyir meydana gelmiş ancak çok fazla bir değişiklik olmamıştır. Dolayısıyla, tabloya göre Türkiye’deki vergi yükü birçok OECD ülkesi ve ortalamasının yıllar itibariyle altında kalmıştır.

Tablo 16. Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Toplam Vergi Yüğü (2000-2016)

Ülke / Yıl	2000	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Avusturya	42,1	40,9	40,8	41,0	41,7	42,5	42,8	43,1	42,2
Belçika	43,5	43,2	42,6	43,1	44,2	45,0	45,0	44,8	44,1
Şili	18,8	20,7	19,7	21,2	21,5	20,0	19,8	20,4	20,2
Danimarka	46,9	48,0	45,1	45,1	45,8	46,8	49,6	46,1	46,2
Almanya	36,2	33,9	35,0	35,7	36,3	36,4	36,6	37,0	37,4
Macaristan	38,6	36,7	37,5	36,5	38,6	38,2	38,2	38,7	39,2
Japonya	26,6	27,3	27,6	28,6	29,4	30,3	32,0	30,6	30,6
Meksika	13,6	12,6	14,1	14,0	13,9	14,6	15,2	15,9	16,6
Y.Zellanda	32,5	36,0	30,3	30,4	32,0	31,3	32,5	31,6	31,6
Norveç	41,9	42,6	41,9	42,1	41,5	39,9	38,7	38,4	38,7
İsviçre	27,4	26,5	26,5	27,0	26,8	26,9	27,0	27,6	27,8
Türkiye	24,2	24,3	26,2	27,8	27,6	29,3	28,8	25,1	25,3
İngiltere	32,8	32,5	32,5	33,4	32,7	32,5	32,1	32,2	32,7
ABD	28,2	25,9	23,5	23,9	24,1	25,7	25,9	26,2	25,9
OECD Ortalama	34,0	33,6	32,6	33,0	33,4	33,8	34,2	33,7	34,0
*2015 ve 2016 verileri https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm adresinden derlenmiştir.									

Kaynak: Esra Uygun ve Hicran Kasa, “Vergi Yüğü Kavramı: Türkiye ve Diğer OECD Ülkelerinin Karşılaştırılması (1965-2014 Yılları)”, **International Journal of Academic Value Studies**, 2017, s. 33.

Toplam vergi yükü her zaman ekonomik gelişmişlik düzeyi hakkında doğru bir sonuç vermeyebilir. Çünkü, devletlerin uyguladığı ekonomik politikalar ve ekonomi dışı kültürel, siyasal

etmenler toplam vergi yükünü etkilemektedir. Örneğin, ABD’de uygulanan liberal ekonomi politikaları devletin ekonomideki payının da azalmasına yol açmakta, böylece vergi gelirleri de görece düşük kalmaktadır. Ayrıca, küreselleşmeyle beraber artan vergi rekabeti de, ülkelerin vergi indirimlerine gitmelerinde en büyük etkenlerden biridir. Nitekim, dışarıdaki sermayenin çekilebilmesi için vergi oranlarında indirim etkili bir yöntemdir. Dolayısıyla vergi yükü konusunda daha anlamlı sonuçları bireysel vergi yükü ve ücretler üzerindeki vergi yükü üzerinden gözükmektedir. 2013 yılı OECD verilerine göre, Türkiye’deki bireysel vergi yükü %4,07 seviyesinde, OECD ülkeleri içinde en düşük 4. ülke konumundadır.¹⁸⁵ Ücretler üzerindeki vergi yükü kayıt dışı istihdama ilişkin değerlendirmeler bölümünde incelenecektir.

Kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin en önemli göstergelerinden bir diğeri de, vergi af ve borç yapılandırma uygulamalarıdır. Vergi affı ve yapılandırmaları yapılmayacağı dahası böyle bir beklentinin önünün kesileceği kayıt dışıyla mücadele eylem stratejilerinde ‘yaptırımlarda caydırıcılığı sağlamak’ ifadesi ile dolaylı yünden, 2007-2009 yılı arasında uygulanan Orta Vadeli Program’da ise, ‘böyle düzenlemeler yapılmayacağı’ ifadesi ile doğrudan vurgulanmıştır.

Tablo 17’de, Türkiye’de 2000 sonrası çıkan vergi afları ve borç yapılandırmaları gösterilmiştir. Buna göre, çeşitli adlar altında yedi kez af ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Bir başka anlatımla, ortalama her 2 yılda bir af kanunları düzenlenmiştir. Özellikle, kayıt dışıyla mücadele konusunda böyle bir düzenleme yapılmayacağının ifade edilmesine rağmen, birçok af ve yapılandırma yasası yapılması, söz konusu politika uygulamasında başarısız olduğunun bir göstergesidir.

Çıkarılan af kanunlarından 4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu 2001 krizinin etkilerinin hafifletilmesi, ödeme gücüğü içine düşen mükelleflere ödeme kolaylığı sunması ve devlet ile yurttaş arasındaki vergi barışının sağlanması, bir başka ifadeyle temiz bir sayfa açılması gibi gerekçelerle görece kabul edilebilir gözükmektedir.¹⁸⁶ Ne var ki, özellikle 2008 ve 2013 yılında yapılan düzenlemeler içinde yer alan varlık barışı, kara para geliri elde edenler ve aklayıcıları

¹⁸⁵ Harun Kılıçaslan, Sercan Yavan, “Türkiye’de Vergi Yükünün Değerlendirilmesi: OECD ülkeleri ile Karşılaştırma”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 2017, s.39-40.

¹⁸⁶ Fatih Savaşan, “ Vergi Afları: Teori ve Türkiye Uygulamaları (Vergi Barışı Uygulama Sonuçları)”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, 2006, s.54.

bakımından adeta bir fırsat sunmuştur. Yine 2014 ve 2016 yıllarında çıkarılan kanunlarında kasa ve stok afları gibi düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeler kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin en çok gerçekleştirilme biçimleri olan nakit ekonomisi ve belgesiz alış ve satışın muhasebe kayıtları ve işletmelerde en önemli görülme biçiminin af kapsamına alınmasını ifade etmektedir. Bir başka anlatımla, kayıt dışı mükellefler ödüllendirilmiş, kayıtlı mükellefler bakımından da haksız rekabet yaratılmıştır. Bu anlamda kayıt dışı ekonomiyle mücadele için ortaya konulan politika hedefinin başarısız olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 17. Türkiye’de Uygulamaya Koyulan Vergi Af ve Borç Yapılandırmaları (2000-2016)

Sıra	Tarih	Kanun Sayı ve Açıklama
1	06.02.2001	414 Sayılı Tahsilat Genel Tebliği
2	07.03.2002	4746 Sayılı Yasa İle Emlak Vergisi İle İlgili Af Düzenlemesi (Emlak Vergisi Yasasının Geçici Madde 21)
3	27.02.2003	4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu
4	22.11.2008	5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun (Varlık Barışı)
5	13.02.2011	6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
6	10.09.2014	6552 Sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun
7	19.08.2016	6736 sayılı Bazı Alacakların Yapılandırılmasına İlişkin Kanun

Kaynak: Cahit Şanver, “Türkiye’de 1980 Sonrası Vergi Afları ve Kamu Gelirleri Açısından Etkinliği,” **AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2018, Cilt:18, Yıl:18, Sayı: 2, 18, s. 47.

Kayıt dışı ekonominin sosyal ve psikolojik nedenlerinden vergi ahlakı da, kayıt dışılıkla mücadele konusunda önemli bir göstergedir. Bu kavram, mükelleflerin vergiye karşı yaklaşımını belirtmektedir. Başka bir anlatımla vergisel sorumluluk bilincini ifade etmektedir. Bu anlamda, 2008-2010 yılları arasında uygulanan Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Stratejisinde, vergi ahlakı kavramı vurgulanmış ve bu kavramın niteliğini oluşturan, vergisel ödevlerin yerine getirilmesi konusunda isteklilik, vergi kaçırmanın hoş karşılanmayan bir davranış olduğu yaklaşımının oluşturulması için gerekli politika düzenlemeleri yapılacağı ifade edilmiştir.

Tablo 18’te, vergi ahlakı seçilmiş 20 OECD ülkesi ve Türkiye için, 1999-2014 arası dönemleri 5 yıllık dönemler itibariyle gruplandırılarak gösterilmiştir. Vergi ahlakı ile ilgili skorlar, dünya değerler araştırmasının kullandığı sosyal anket ölçeğinde “*eğer fırsatınız olsa vergilemede hile yapar mısınız? Bunları ne ölçüde doğru ve haklı, ne ölçüde yanlış ve haksız buluyorsunuz?*” soruları ve verilen cevaplar ile ölçülmektedir. “*Katılımcılar, eğer bir davranışı kesinlikle yanlış/haksız buluyorsa cetvelde 1 puanı, tamamen doğru/haklı buluyorsa 10 puanı ya da arada bir puan seçmektedir. Analizin sonucuna göre, ortalama 1’e yaklaştıkça vergi ahlakı yüksek 10’a yaklaştıkça düşük çıkmaktadır.*”¹⁸⁷ Dolayısıyla, tabloya göre vergi ahlakı ile ilgili skorlama 1-10 puan arasında bir değer almaktadır.

Görüldüğü gibi ülkelerin genel itibariyle vergi ahlak skorları 1999-2014 yılları arasında her üç dönemde de bir artış eğiliminde olduğu görülmektedir. OECD ortalaması ilk dönem olan 1999-2004 arasında 2,00 seviyesindeyken, 2005-2009 döneminde 1,87 olmuş yani vergi ahlak seviyesi yükselmiş ve son dönem olan 2010-2014 arasında 1,61 olarak gerçekleşerek, vergi ahlak seviyesinde yükseliş devam etmiştir. Türkiye’de ise 1999-2004 döneminde 2,15 olan vergi ahlak seviyesi OECD ortalamalarının üzerinde gerçekleşmiş ancak takip eden dönemler itibariyle önce 1,35 son dönemde ise 1,27 seviyesine düşerek vergi ahlakı yükseliş göstermiş ve OECD ortalamasını yakalamıştır. Dönemler itibariyle ortalama vergi ahlak skorlarına baktığımız OECD ülkeleri ile aynı doğrultuda Türkiye’de de ortalama vergi ahlak seviyesi dönemler itibariyle artma eğilimi göstermiştir.

¹⁸⁷ Ulvi Sandalcı, İnci Sandalcı, “ Vergi Ahlakı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi: OECD Ülkeleri Özelinde Bir İnceleme”, Sakarya İktisat Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 2017, s.77

Tablo 18. OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Vergi Ahlakı Seviyeleri

Ülke	Ortalama Vergi Ahlakı			
	1999-2004	2005-2009	2010-2014	ORTALAMA
Almanya	1,73	1,58	1,50	1,60
ABD	2,28	2,06	1,91	2,08
Avustralya	-	2,04	1,10	1,04
Finlandiya	2,10	2,14	1,92	2,05
Fransa	1,72	1,65	1,32	1,56
Hollanda	1,71	1,42	1,34	1,49
İngiltere	1,82	1,51	1,33	1,55
İspanya	2,16	2,06	1,73	1,98
İsveç	1,82	1,53	1,40	1,58
İsviçre	1,78	1,62	1,25	1,55
İtalya	2,20	2,18	2,05	2,14
Japonya	1,46	1,46	1,31	1,41
Kanada	1,91	1,68	1,30	1,63
Güney Kore	1,59	1,64	1,71	1,64
Meksika	2,31	2,62	2,16	2,36
Norveç	2,32	2,28	1,98	2,19
Polonya	2,40	2,44	2,34	2,39
Slovenya	2,56	2,37	1,76	2,23
Şili	2,15	1,89	1,70	1,91
Türkiye	2,15	1,35	1,27	1,59
Yeni Zelanda	2,01	1,88	1,63	1,84
ORTALAMA	2,00	1,87	1,61	1,80

Kaynak: Sandalcı ve Sandalcı, s. 78.

Bununla beraber, Türkiye’nin vergi ahlak düzeyi, 3 dönem ortalaması yönünden, OECD ortalamasından yüksek olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de bu yönde uygulanan politikaların, kayıt dışı ekonomiyle mücadele eylem stratejisinde ortaya konulan vergi ahlakı yükseltilmesi amacını gerçekleştirdiği ve başarı sağladığı söylenebilir.

3.3.2. Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Değerlendirmeler

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden ve göstergelerinden birisi kuşkusuz işsizliktir. İşsiz olanlar hayatlarını sürdürebilmek adına kendi niteliklerine uygun çalışma alanları aramaktadırlar. Özel sektörde iş bulamayan söz konusu kişiler veya ekonomik şartlar nedeniyle kamuda çalışmasına karşın geçinemeyenler, kayıt dışı istihdama yönelmektedirler.¹⁸⁸

Tablo 19’da, Türkiye’de 2000 ve 2016 yılını da kapsayacak bir biçimde işsizlik oranları gösterilmiştir.

Tablo 19. Türkiye’de İşsizlik Oranları (2000-2016)

Yıllar	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)
2000	6,5	9,4
2001	8,4	12,7
2002	10,3	15,0
2003	10,5	15,0
2004	10,8	14,7
2005	10,6	13,5
2006	10,2	12,7
2007	10,3	12,6
2008	11,0	13,6
2009	14,0	17,4
2010	11,9	14,8
2011	9,8	12,4
2012	9,2	11,5
2013	9,7	12,0
2014	9,9	12,0
2015	10,3	12,4
2016	10,9	13,0

Kaynak : Ferhat Apaydın, “Türkiye’de İşsizliğin Karakteristiklerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 30, 2018, s. 171.

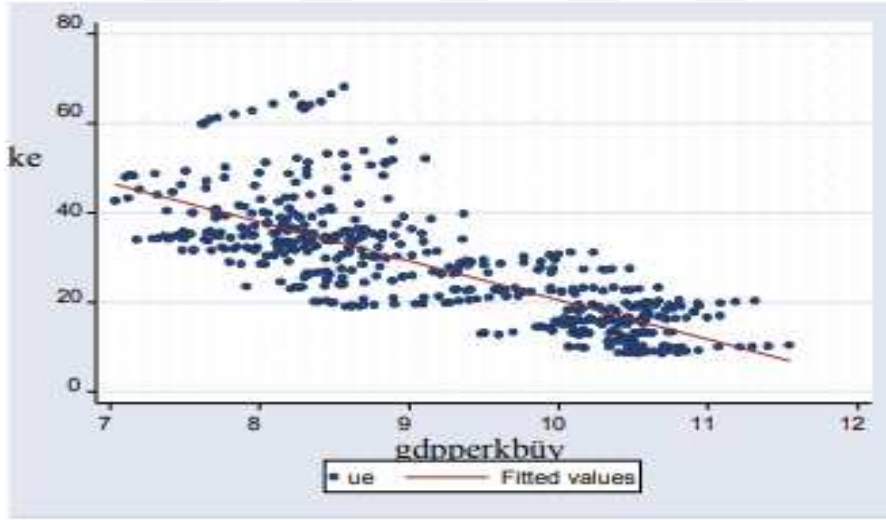
Tabloya göre, işsizlik oranlarında 2000-2002 yılları arasında önemli artışlar olmuştur. Söz konusu yıllarda yaşanan 2000 ve 2001 krizlerinin bunun en temel nedeni olduğu söylenebilir. 2002-

¹⁸⁸ Çelik, E. ve Güney, A., “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu Ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, **İktisadiyat Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2017,, s.30.

2006 yılları arasında ise Türkiye’de ekonomik büyüme istikrarlı bir biçimde artmış, ancak buna paralel işsizlikte herhangi bir düşüş söz konusu olmamıştır. Bu durum büyümenin sürdürülebilir bir yapıda olmadığını da gösterebilmektedir. Ayrıca, dünyada ekonomik krizin yaşandığı ve etkilerinin hissedildiği 2008 ve 2009 yıllarında işsizlik oranı son 16 yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2009 yılından sonra işsizlik oranı 2012 yılına kadar düşüş göstermiştir. Ancak 2012 yılında %9,2 seviyesinde gerçekleşen işsizlik oranı takip eden yıllarda artış trendine girmiş 2016 yılında %10,9 seviyesine yükselmiştir.

Kayıt dışı ekonomi ve işsizlik arasındaki doğru yönlü ilişki aşağıdaki şekilde gösterilmektedir. Dikey eksenle kayıt dışı ekonomi, yatay eksenle işsizlik gösterilmiştir. Buna göre işsizlik oranı yükseldikçe, kayıt dışı ekonominin boyutun da artış olmaktadır.

Şekil 2. Kayıt Dışı Ekonomi ve İşsizlik İlişkisi



Kaynak: Yendi, s.60.

Kayıt dışı istihdamı artıran bir başka unsur ise gelirin adil bir biçimde dağılmaması olarak açıklanabilir. Bir ülkede milli gelirin eşit dağılıp dağılmadığı gini katsayısına bakarak gözlemlenmektedir. Gini katsayısı 0 ile 1 arasında bir değer alır. Bu değer 0’a yaklaşması gelir dağılımında adalet, 1’e yaklaşması ise adaletsizliğe işaret etmektedir. Gelirin adil bir biçimde

dağılmadığı durumlarda ise yoksulluk meydana gelir.¹⁸⁹ Böylece, gelirini artırmak isteyen ya da satın alma gücünü korumak isteyen kişiler, ek işlerde kayıt dışı çalışma talebi oluşturlar. Bu durum ise, kayıt dışı ekonominin artmasına neden olur.

Tablo 20’de, Türkiye’de 2002-2016 yılları arasındaki gelir dağılımının seyri gösterilmektedir. Buna göre, P80 ile ifade edilen en varlıklı %20’lik kesimin gelirden aldığı payın göstergesi iken, P20, en yoksul %20’lik kesimin gelirden aldığı payın göstergesidir . P80/P20 oranı ise, varlıklı kesimle, yoksul kesim arasındaki gelir farkını ifade etmektedir. İnceleme iki dönem olarak yapılacaktır. İlk dönem 2002-2008 yılları arası olarak belirlenmiştir. KADİM projesinin uygulama döneminin bitişi 2008 yılına rastladığı için bu yıl kesiti belirlenmiştir. İkinci dönem ise, 2009-2016 yılları olarak incelenecektir.

2002-2008 yılları arasındaki gini katsayılarına bakıldığında, P80/P20 oranının, KADİM’in uygulama dönemi başlangıcı olan 2006 yılında 9,49 seviyesinde olduğu, 2007 yılında 8,09 seviyesine düştüğü ve 2008 yılında da azalarak 8,05 oranında gerçekleştiği gözükmektedir. Bir başka anlatımla, varlıklı kesim ile yoksul kesim arasındaki gelir farkında bir düşüş gözlemlenmiştir. Gini katsayısı ise, 2006 yılında 0,43, 2007 yılında azalarak 0,41 seviyesine düşmüş ve 2008 yılında ise değişmeyerek 0,41 oranında kalmıştır. 2006 yılı öncesi, özellikle enflasyonun görece kontrol altına alınması, yüksek büyüme oranları yaşanması ve dünya konjonktüründe yaşanan likidite fazlalığının da etkisiyle 2002-2005 yılları arasında gini katsayılarında kayda değer düşüşler gözlenmiştir. 2002 yılında 0,44 olan bu katsayı, 2005 yılında 0,38 seviyelerine gerilemiştir. Ayrıca, P80/P20 oranı da 2006 yılında 9,5 seviyesinde iken, 2007 ve 2008 yıllarında 8,1 olarak gerçekleşmiştir.

¹⁸⁹ Çelik ve Güney, s.229-230.

Tablo 20. Türkiye’de P80/P20 Oranları ve Gini Katsayıları (2002-2016)

Yüzde 20’lik fert grupları	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
İlk yüzde 20 (En düşük)	5,30	6,00	6,00	6,10	5,10	5,80	5,80	5,60	5,80	5,80	5,90	6,10	6,20	6,10	6,20
İkinci yüzde 20	9,80	10,30	10,70	11,10	9,90	1,60	10,40	10,30	10,60	10,60	10,60	10,70	10,90	10,70	10,60
Üçüncü yüzde 20	14,00	14,50	15,20	15,80	14,80	15,20	15,20	15,10	15,30	15,20	15,30	15,20	15,30	15,20	15,00
Dördüncü yüzde 20	20,80	20,90	21,90	22,60	21,90	21,50	21,90	21,50	21,90	21,70	21,70	21,40	21,70	21,50	21,10
Beşinci yüzde 20	50,10	48,30	46,20	44,40	48,40	46,90	46,70	47,60	46,40	46,70	46,60	46,60	45,90	46,50	47,20
P80/P20 oranı	9,45	8,05	7,70	7,28	9,49	8,09	8,05	8,50	8,00	8,05	7,90	7,64	7,40	7,62	7,70
Gini katsayısı	0,44	0,42	0,40	0,38	0,43	0,41	0,41	0,42	0,40	0,40	0,40	0,40	0,397	0,40	0,404

Kaynak: Sabri Öz, “Gelir Dağılımında GINI Katsayısı ve P80/P20 Oranı Arasındaki İlişkiler: 2000-2016 Dönemi Türkiye Örneği”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi** Yıl:18 Sayı:35, Bahar, 2019/1, s. 600.

Tabloda 2009-2016 döneminde, P80/P20 oranlarına bakıldığında 2009 yılında oran 8,50 iken, 2010 yılında 8,0 seviyesine düştüğü, 2011 yılında biraz artarak 8,05 seviyesine geldiği, 2012 yılında tekrar 7,90 seviyesine yükseldiği, 2013 yılında 7,64 ve 2014 yılında 7,40 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Dolayısıyla, 2009-2014 yılları arasında söz konusu oranının azaldığı görülmektedir. Ancak, 2015 yılında oran 7,62’ye ve 2016 yılında yine yükselerek 7,70 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, P80/P20 oranları bu dönemde 2014 yılına kadar azalmış ancak bu azalış 2015 yılından itibaren yerine artma eğilimine bırakmıştır. Söz konusu oranlar arasındaki farkın açılması yoksul ve varlıklı kesim arasındaki gelir farkının da yükselmesi olarak kabul

edilmektedir. Yine bu dönemde gini katsayısı 2009 yılında 0,42 olarak gerçekleşmiş, 2010-2013 yılları ve arasında ise herhangi bir değişim göstermeyerek 0,40 olarak gerçekleşmiştir. Bir başka anlatımla, söz konusu yıllar arasında uygulanan politikaların gelir dağılımı bakımından iyileştirici bir etkisi olmamıştır. 2014-2016 yılları arasında ise gini katsayısı çok az farklılaşma gösterse de kayda değer bir değişim olmamıştır.

2002-2016 yıllarına bir bütün olarak bakıldığında ise, gelir dağılımındaki adaleti gösteren gini katsayısında yeterli derecede iyileşme gözükmemektedir. Bir başka anlatımla, gelir dağılımında adalet bakımından kayda değer bir düzelme yaşanmamıştır. Yoksul ve varlıklı kesim arasındaki farkta ise düşüş meydana geldiği söylenebilirse de, 2002 yılındaki 9,45'lik değer 2001 ekonomik krizinin hemen ertesi yılı olması ve 2003 yılında söz konusu oranda önemli bir miktar düşüş yaşanması, baz yılın 2003 olarak değerlendirilmesi gerektiğini ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir bakışta yoksul ve zengin arasındaki gelir farkının yine düştüğü söylenebilirse de, 2002 yılına kıyasla daha az olduğu görülmektedir.

Tablo 21'de ise 2014 yılına ilişkin seçilmiş kimi ülkeler ve Türkiye'nin gini katsayıları verilmiştir. Görüldüğü gibi 2014 yılında, Türkiye'deki gini katsayısının gelişmiş birçok ülkenin gerisinde kaldığı görülmektedir. Avrupa ülkelerine bakıldığında gini katsayısı 0,28 ile 0,36 arasında değerler almaktadır. Gini katsayısının, en iyi olduğu ülkeler 0,250 seviyesi ile İsveç ve Norveç iken, gini katsayısının, bir başka deyişle gelir dağılımı eşitsizliğinin en yüksek olduğu ülke 0,547 seviyesi ile Brezilya olmuştur. ABD'de ise, 0,408 seviyesinde olup, Türkiye ile hemen hemen aynı düzeydedir. Buna göre, Türkiye 2014 yılı sonunda, gelir dağılımında eşitliği bakımından birçok ülkenin gerisinde kalmıştır. Yalnızca, kırılgan beşli ülkelerinden Brezilya'dan ve Latin Amerika ülkelerinden Arjantin'den daha iyi durumda olduğu söylenebilir.

Tablo 21. Seçilmiş Ülkelerde Gini Katsayıları (2014 yılı)

ÜLKELER	GİNİ KATSAYISI
İSVEÇ	0,250
NORVEÇ	0,258
HOLLANDA	0,309
İTALYA	0,360
ALMANYA	0,283
YUNANİSTAN	0,343
İNGİLTERE	0,360
ABD	0,408
ÇİN	0,421
ARJANTİN	0,445
BREZİLYA	0,547
TÜRKİYE	0,40

Kaynak: İlhan Acar, “Türkiye’de Gelir Dağılımı”, **Emek ve Toplum**, C: 4, S: 8, 2015, s. 42-59, s.54

Kayıt dışı istihdama neden olan bir diğer unsur ise işgücü üzerindeki maliyetlerdir. Ücretler üzerinde oluşan bu yüke ise vergi takozu adı verilmektedir. Buna göre vergi takozu, “*işgücünün işverene maliyeti ile işgücünün eline geçen net ücreti arasındaki farkın toplam işgücü maliyeti üzerindeki yüzdesi*” olarak ifade edilebilir. Vergi takozu hem çalışanlar hem de işverenler üzerinde oluşabilmektedir. Türkiye’de vergi takozu işverenler açısından oluşan vergi takozuyla, işverenlerin katlandığı işgücü maliyeti anlatılmak istenmektedir. Türkiye’de toplam işgücü maliyeti üzerinde oluşan vergi yükü, “*asgari ücret üzerinden, (çalışan açısından) çalışanın gelir vergisi ve damga vergisi toplamı ile çalışanın devlete ödediği sigorta primi ve işsizlik sigortası kesintisi ve (işveren açısından) işveren tarafından çalışan adına devlete ödenen sigorta primi ile işsizlik sigortası kesintisi toplamı*”ndan oluşmaktadır.¹⁹⁰ Türkiye’de özellikle sosyal güvenlik primleri hem işveren hem de çalışan açısından vergi takozunun içinde en çok yer tutan unsurlardır. Sigorta primi yükseldikçe vergi takozu da yükselmektedir. Bunun anlamı, maliyetlerde de yükselme meydana

¹⁹⁰ Reyhan Leba Tansöker, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takozu Açısından Değerlendirilmesi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 15, Sayı 30, 2017, s. 316-317.

gelmekte ve kayıt dışı istihdam oluşabileceğidir. Türkiye’de işgücü maliyetlerinin azaltılacağı birçok kalkınma planı, orta vadeli program, eylem stratejileri ve KADİM ‘de ifade edilmiştir.

Tablo 22’de seçilmiş OECD ülkeleri ve Türkiye’deki vergi takozunun gelişimi gösterilmiştir. Vergi takozunun en yüksek olduğu ülkeler, 2016 yılında, %53,95 ile Belçika ile ardından gelen %49,54 oranı ile Almanya olarak gözükmektedir. Bu oranın tüm OECD ülkeleri bazında ortalaması 2016 yılında %36,37 olarak gerçekleşmiştir. Vergi takozunun en düşük olduğu ülkeler ise, 2000-2016 periyodu boyunca %7’lik oranın sabit devam ettiği Şili ve %20,11 ile Meksika olmuştur. Türkiye’de ise vergi takozunun yüksek olduğu söylenebilir. Bu oran, 2016 yılında %38,24 olarak gerçekleşmiş ve OECD ortalamasının üzerinde seyretmiştir. Ayrıca, Türkiye’de 2002 yılında %40,36 olan oran düzenli bir biçimde artarak 2006 yılında %42,69 seviyesine yükselmiştir. 2006-2009 yıllarında ise vergi takozu olumlu bir seyir izleyerek azalış trendi içine girmiştir. Ancak, 2010 yılından itibaren Türkiye’de vergi takozu olumsuz bir seyir izleyerek 2016 yılına kadar artış göstermiştir. Bununla birlikte, Türkiye’de vergi takozu oranı 16 yıllık period boyunca OECD ortalamasının her zaman üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de işgücü maliyetleri yüksek seyretmekte ve istihdamın önündeki engeller yeterince kaldırılamamış gözükmektedir.

Kayıt dışı istihdama neden olan en önemli faktörlerden işsizlik, gelir dağılımı ve işgücü maliyetlerine bakıldığında Türkiye 2000-2016 yılları çerçevesinde iyi bir performans gösterememiştir. Dolayısıyla, kayıt dışı istihdamın önlenmesi bakımından bu alanlarda başarılı olunamamıştır. Kayıt dışı istihdam açısından çok önemli olan söz konusu unsurların yansımaları ve elbette diğer faktörlerin (ekonomik, mali, siyasi, sosyal) etkileri, 2002-2016 yılları arasında kayıt dışı istihdam oranına bakılarak gözlemlenebilir. Ayrıca, KADİM projesinin uygulama dönemi başlangıcı olan 2006 yılı sonrasındaki kayıt dışı istihdam oranındaki değişimler çok önemlidir. Nitekim, uygulamaların ölçümü ve başarısı bu yıldan sonra ölçümlenecektir.

Tablo 22. Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Vergi Takozu (%) (2000-2016)

Ülke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avusturya	47,31	46,91	47,07	47,38	48,27	48,14	48,45	48,76	49,03	47,95	48,17	48,54	48,84	49,18	49,42	49,62	47,33
Belçika	57,10	56,66	56,33	55,74	55,43	55,51	55,49	55,56	55,88	55,65	55,93	56,09	55,99	55,66	55,59	55,28	53,95
Şili	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Danimarka	41,46	40,64	39,97	39,96	38,61	38,49	38,59	38,77	38,58	37,19	35,94	36,08	36,16	35,79	35,63	35,89	35,87
Almanya	52,86	51,91	52,47	53,20	52,24	52,13	52,31	51,80	51,34	50,79	49,05	49,68	49,65	49,27	49,31	49,45	49,54
Macaristan	54,68	55,80	53,74	50,76	51,74	51,07	51,92	54,53	54,10	53,10	46,61	49,49	49,52	49,03	49,03	49,03	48,25
Japonya	29,84	29,88	30,20	27,36	27,34	27,74	28,79	29,31	29,47	29,18	30,23	30,85	31,28	31,58	31,96	32,29	32,44
Meksika	12,68	13,29	15,88	16,82	15,30	14,74	15,06	15,94	15,08	15,32	15,98	18,73	19,01	19,26	19,53	19,80	20,11
Yeni Zelanda	19,37	19,36	19,42	19,46	19,71	20,03	20,44	21,08	20,51	18,07	16,99	15,87	16,39	16,89	17,25	17,56	17,89
Norveç	38,56	39,22	38,65	38,09	38,15	37,25	37,42	37,54	37,59	37,30	37,29	37,57	37,41	37,35	36,90	36,78	36,25
OECD Ortalama	37,40	37,05	36,95	36,78	36,87	36,66	36,62	36,57	36,08	35,54	35,61	36,10	36,24	36,47	36,45	36,41	36,37
İsviçre	22,87	22,90	22,89	22,43	22,21	22,22	22,11	22,39	21,86	21,93	22,10	22,30	22,11	22,21	21,87	21,86	22,07
Türkiye	40,36	43,61	42,49	42,20	42,76	42,80	42,69	42,22	38,72	36,74	36,98	37,03	37,13	37,36	38,09	38,19	38,24
İngiltere	30,84	30,74	30,58	30,46	30,48	30,42	30,55	30,92	30,06	30,28	30,75	29,91	29,84	31,45	31,64	31,44	31,58

Kaynak: <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (Erişim Tarih: 02.04.2019)

Tablo 23’te, Türkiye’de 2002-2016 arası genel kayıt dışı istihdam ve sektörel kayıt dışı istihdam seviyeleri gösterilmiştir. Buna göre kayıt dışı istihdam oranının en yüksek olduğu sektör tarım olarak gözükmektedir. 2002 yılında bu oran %90,14 seviyesindeyken yıllar itibariyle azalış göstermiş ancak yine de %82,09 gibi yüksek bir seviyede kalmıştır. Başka bir anlatımla, 2016 yılında tarım sektöründeki her 10 kişiden ortalama 8’i kayıt dışı olarak faaliyet göstermektedir. Tarım hariç kayıt dışı istihdam ise, önemli düşüşler göstermiştir. Buna göre sanayi sektöründe 2002 yılında %36,40 olan kayıt dışı istihdam 2016 yılında %20,20’ye, hizmet sektöründe %29,19 olan kayıt dışı istihdam oranı ise %20,35 seviyesine düşmüştür. Özellikle, 2006 yılında başlatılan kayıt dışı istihdamla mücadele projesiyle birlikte, kayıt dışı istihdamın istikrarlı bir biçimde düştüğü

gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de tarım dışı kayıt dışı istihdamda önemli bir başarı elde edilmiş gözükmektedir. Bu durum nedeni olarak, işveren lehine uygulanan teşvik paketleri, kurumların eş güdümlü çalışmasının sağlanması ve teknolojik alt yapılarının geliştirilmesi olarak gösterilebilir. Çünkü, işsizlik, gelir dağılımı ve işgücünün çalışan kesimindeki vergi yükünde önemli bir iyileşme sağlanmadığı verilerden anlaşılmaktadır.

Tablo 23. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%) (Sektörel ve Genel) (2002-2016)

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	Genel
2002	90,14	31,74	36,40	29,19	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29,00	51,75
2004	89,90	33,83	37,28	31,96	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	43,50
2009	85,84	30,08	33,43	28,40	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	43,25
2011	83,85	27,76	31,50	25,71	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	39,02
2013	83,28	22,40	25,23	20,90	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	33,57
2016	82,09	21,72	20,20	20,35	33,49

Kaynak: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, (Erişim Tarihi: 15.02.2019)

3.4. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELEYE İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.4.1. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Genel Çerçevesi

Kayıt dışı ekonominin ortadan kaldırılabilmesine ilişkin, her ülkede aynı bir şekilde uygulanabilecek bir önlemler dizisi olduğu söylenemez. Her ülkenin kendi ait ekonomik ve sosyal koşulları vardır. Dolayısıyla, kayıt dışılığı ilişkin önlemler buna göre belirlenmelidir. Diğer taraftan, bir ülkede kayıt dışılığı azaltan bir politikanın, bir başka ülkede başarısız olması da

görülebılır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomiyile mücadeleyle ilişkin çözümler ülkedeki ekonomik, mali, sosyal ve siyasi etmenler tarafından belirlenir.

Kayıt dışı ekonominin genel olarak etkileri şöyle özetlenebilir.¹⁹¹

- Kayıt dışı ekonominin yaşandığı bir ülkede resmi istatistikler gerçeğı göstermeyebilir ve bunlara bakılarak uygulanan politika demetlerinin başarısız olması muhtemeldir.
- Kayıt dışı ekonomi, vergilendirilebilir gelirin azalmasına neden olarak, vergi tabanında daralmaya yol açar. Kamu otoritesi ise bütçe finansmanı için vergi oranlarını yükseltmek zorunda kalabilir.
- Kayıt dışı faaliyet göstermesi nedeniyle vergisel yükler ya da sosyal güvenlik yüklerinin getirdiğı yükümlülöklere katlanmayan işletmeler, düşük maliyetle çalışma imkanı elde ederek haksız rekabet yaratabilir.
- Kayıt dışı çalışma nedeniyle, prim gelirleri tahsil edilemez, bu ise sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesine neden olur.
- Hem vergi gelirlerinin hem de sosyal güvenlik primlerinin yeterince toplanamaması ise devletin kamu harcamalarını sekteye uğratar. Sosyal transfer harcamalarının azaldığı ya da yapılamadığı durumlarda ise yoksulluk yaşanabilir. Bu durumda ise tekrar kayıt dışına yönelik başlaması muhtemeldir. Diğer bir anlatımla, kayıt dışı ekonomi sarmalı yaşanabilir.
- Kayıt dışı ekonomi, sosyal ve kültürel yaşamda kural dışılığın ortaya çıkmasına neden olur. Yani, yasal olmayan bazı faaliyetler toplum tarafından kabul edilebilir bir görünüm oluşturabilir. Böylece, kayıt dışılığın olağan bir durum olarak kabul edilmesi sonucu doğabilir. Bu ise, kayıt dışı ekonomiyile mücadelede başarısızlığa neden olabilir.

Kayıt dışı ekonomiyi azaltmaya yönelik politikalar iki başlık olarak ele alınabilir. Bunlar, cezalandırıcı önlemler ve teşvik uygulamalarıdır. Teşvik edici uygulamalarla anlatılmak istenen kayıtlı ekonomiyi daha cazip hale getirmek için uygulama politikalarıdır. Cezalandırıcı önlemler,

¹⁹¹ Coşkun Karaca, **Türkiye'nin Güncel Ekonomik Mali Sorunları ve Politikaları**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2016, s.192-194.

kayıt dışı faaliyet gerçekleştirenlere yönelik caydırıcı yaptırımlar uygulanması usulüne dayanmaktadır. Bu politikanın başarılı olabilmesinin koşulları ise, güçlü bir yasal altyapı, kurumlar arası iletişim ve eş güdümlü hareket edilmesi ve denetimlerde etkinliktir. Teşvik politikalarında ise, kayıtlı çalışan mükelleflerin ödüllendirilmesi usulüne dayanmaktadır. Örneğin, kayıtlı işçi çalıştıranlara belirli teşvikler, vergisini düzenli ödeyenlere indirimler yapılması gibi politikalar vardır.

3.4.2. Elektronik Ödeme Sistemlerini Yaygınlaştırılması

Kayıt dışı olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin iz bırakmasını önlemek amacıyla nakit para kullanımının tercih edildiği görülmektedir. Banka ve benzeri finans kurumları kullanılarak yapılan ödemeler, dijital iz bıraktığı için kamu otoritesi bunları kolaylıkla takip edebilmektedir. Bu nedenle, kayıt dışıyla mücadelede öncelikle elektronik ödeme sistemleri yaygınlaştırılmalıdır. Avrupa Merkez Bankası'nın (ECB) 2011 verilerine göre AB ülkelerinde kayıt dışı ekonominin boyutu ile kişi başı elektronik işlemler arasında sıkı bir ilişki vardır. Buna göre, elektronik ödemelerin görece düşük olduğu Bulgaristan ve Romanya'da kayıt dışı yüksek boyutta iken, Hollanda ve Avusturya'da kayıt dışılık düşük bir seviyededir. Birçok Avrupa ülke söz konusu ilişkiye istinaden banka/kredi kartından, aidat alınmasını yasaklamıştır. İtalya 2010 yılında, 5.000 Avro'yu aşan faaliyetlerde ödemelerin finans kurumları aracılığıyla yapılmasını zorunlu tutmuştur. Yunanistan'da da benzer bir düzenleme 2012 yılında hayata geçmiş ve 1.500 Avro'yu aşan işlemlerin nakit ödenmesini yasaklamıştır.¹⁹²

Türkiye de bu konuda birtakım adımlar atılmıştır. 2000 yılında 8.000 TL'yi aşan tutarlarda ödemelerin, 2016 yılında ise 7.000 TL ve üzeri ödemelerin¹⁹³ banka ve benzeri finans kurumları üzerinden ödenmesi konusunda yasal düzenleme yapılmıştır. Böylece, beyan dışı gelir bırakılmasının önüne geçmeye çalışmıştır.¹⁹⁴

¹⁹² Karaca, s.196-197.

¹⁹³ Getirilen düzenlemede birtakım istisnalar bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151224-6.htm>, (Erişim Tarihi:05.04.2019)

¹⁹⁴ Akgül Yılmaz, s.220.

3.4.3. Etkin Yasal Düzenlemeler ve Ceza Sistemi Oluşturulması

Vergi ile ilgili yasalar mükelleflerin gelirlerini beyan dışı bırakmasını engelleyemiyorsa, ya denetimde etkinlik ya da yaptırımlarda caydırıcılık yoktur denilebilir. Denetimlerin etkin olmaması sonucu, mükellefler ‘nasıl olsa yakalanmam’ düşüncesiyle faaliyetlerinde kayıt dışılığa yönelebilirler. Yine, yakalandığı takdirde kesilecek ceza caydırıcı olmasa, beyan dışı gelirden sağlayacağı fayda ile yakalanınca kesilecek cezanın maliyeti arasında bir analiz yapıp kayıt dışına yönelebilirler. Bu nedenle, vergi yasalarının etkin olması ve yaptırımların caydırıcı olması gereklidir. Örneğin, İtalya’da 2006 yılında çıkarılan “Bersani Kararnamesi” ile, 5 yıllık bir period içinde 3 defa arka arkaya fiş, fatura ya da benzeri belge düzenlemediği tespit edilen işletmelere geçici olarak işyeri kapatma cezası vermektedir. Bununla birlikte, inşaat sektöründe yer alan bir işletmenin, denetleme sırasında kayıt dışı işçi istihdam ettiği anlaşılırsa, inşaat şantiyeleri kapatılmaktadır.¹⁹⁵

Türkiye’deki vergi denetim oranları, daha önce ifade edildiği gibi %2-%3 gibi çok düşük seviyelerde kalmaktadır. Aynı zamanda kayıt dışı gelir tespit edilen mükelleflere uzlaşma imkanları sunulmakta ve kesilen ceza miktarları büyük ölçüde düşürülmektedir. Öyle ki, vergi asıllarında %40’a kadar bir düşme yaşanırken, cezalarında ise %90’lara varabilmektedir. Bu durum ise kayıtlı mükellefler lehine bir haksızlık, faaliyetlerini kayıt dışı gerçekleştiren mükellefler için ise bir ödül niteliğindedir.¹⁹⁶ Bu nedenle, Türkiye’de vergi denetim oranlarının artırılması ve uzlaşma müessesesinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

3.4.4. Etkin Vergi Sistemi Oluşturulması

Devletin, en temel gelir kaynağı vergilerdir. Devletin vergiyi en optimum şekilde sağlayabilmesi, etkin ve işlevi yüksek bir verilendirme sisteminden geçmektedir. Böyle bir vergileme sisteminde yapılması gereken temel esaslar ise, vergi idaresinin etkinliğinin sağlanması, vergi oranlarının düşürülmesi, vergi tabanının genişletilmesi, vergi kaçırma olanaklarının azaltılması ve vergilerin tarafsız bir yapıya kavuşturulmasıdır.

¹⁹⁵ Karaca, s.198.

¹⁹⁶ Celal Hocaoglu, “Vergi Hukukunda Uzlaşma”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 5, 2015, s.509.

3.4.4.1. Vergiye Uyumun Sağlanması

Vergiye gönüllü uyum olarak da ifade edilebilen bu kavram, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede çok önemli bir konudur. Vergisel ödevlerin eksiksiz bir biçimde yerine getirilmesi bu kavramın anlamını oluşturur ve vergi ahlakının içsel bir motivasyonunu ifade eder.¹⁹⁷ Dolayısıyla vergiye uyumun artırılması kayıt dışı ekonomiyi önleyici bir işlev görmektedir.

Türkiye’de vergiye uyumu zorlaştıran ve kayıt dışı faaliyetlerin önünü açan unsurlar arasında,

- Hem gelir üzerinden hem de harcamalar üzerinden alınan vergilerin, mükelleflerce yüksek oranlarda olduğu algısı,
- Vergi yükünün adil bir dağılım göstermemesi,
- Kamu hizmetlerinden beklenen fayda sağlanamaması ve vergilerin yerinde kullanılmadığına dair algı ile kamu harcamalarının etkin yapılmadığına dair genel düşünce,
- Vergiyle ilgili af ve yapılandırma gibi düzenlemeler,
- Vergi mevzuatının istikrarlı bir yapıda olmaması, sıklıkla değiştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve daha iyi hizmetler sunulması için vergi toplanması gerektiği düşüncesinin kabul edilmemesi, sayılabilir.¹⁹⁸

3.4.4.2. Vergi Oranları Düşürülmesi ve Vergi Yükünde Adalet Sağlanması

Vergi yükünün adaletsiz dağıtımı mükellefleri kayıt dışı ekonomiye yönelten ve kayıt dışıyla mücadeleyi olumsuz etkileyen önemli unsurlardan birisidir. Adil bir vergi sistemi için vergi yükünün belirli bir kesim üzerine yüklenmemesi adalate uygun bir dağılım yapılması gerekmektedir. Ne var ki, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, vergi yüküne, kayıtlı faaliyet gösteren mükelleflerin katlanması sonucunu doğurmaktadır.¹⁹⁹ Vergi yükü dağılımında adalet olup olmadığının en önemli göstergesi ise, dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki

¹⁹⁷ Aktan, s.122.

¹⁹⁸ Akgül Yılmaz, s.214.

¹⁹⁹ Nihat Edizdoğan, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007, s.229.

payı ve oransal dağılımıdır. Nitekim, dolaysız vergilerde ödeme gücü ilkesi hakimken, dolaylı vergilerde böyle bir ilke yoktur.

Türkiye’de daha önce tablo olarak da ifade edildiği gibi dolaylı vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payı %70 oranlarına yaklaşmış durumdadır. AB ülkelerinin ortalaması ise % 50 civarındadır. Ayrıca, Türkiye’nin milli gelir seviyesi, yaşam standartları, yoksulluk düzeyi gibi faktörler Avrupa’nın gerisinde olmasına rağmen bu oran söz konusu düzeylerde seyretmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de gelir ve servet gibi ödeme gücüyle orantılı vergilerin ağırlığının artırılması, aksine harcamalar üzerinden alınan vergi oranlarında ise düşme sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, kayıtlı ekonomik faaliyet gösterenlerde vergilemenin sınırlarına gelindiği düşüncesi vergi oranlarının düşmesi gerektiğinin bir başka göstergesidir. Diğer taraftan, vergi oranlarını düşürücü düzenlemeler yaparken, vergi tarifelerinde de değişiklik yapılması gerekir. Buna göre, dilim sayısı artırılmalı, dilimler arası oran farkı birbirine yakın tutulmalıdır.²⁰⁰

3.4.4.3. Vergi Muafiyet ve İstisnaları Sınırlandırılması

Vergi harcaması şeklinde de bilinen, vergi muafiyet ve istisnaları, devlet tarafından ekonomik ve sosyal gerekçelerle bilerek kayıt dışı bırakılan vergi kayıplarıdır. Ne var ki, muafiyet ve istisnalar çok fazla tanındığı takdirde olumsuz sonuçlara neden olabilir. Öyle ki, bir vergi sisteminde çok fazla muafiyet ve istisna ilişkin düzenleme olması, vergi sisteminin basit yapıda olması gerektiği ilkesini bozarak, vergiye uyumu güç bir hale getirmektedir. Özellikle, vergi bilinci ve ahlakının yerleşmemiş olduğu ülkelerde, söz konusu ayrıcalıklar vergi erozyonuna neden olabilirler.²⁰¹

Türkiye’de muafiyet ve istisna uygulaması bir hayli fazladır. Her ne kadar, KDV ve Kurumlar Vergisi Kanunu gibi bazı kanunlarda açıkça belirtilmedikçe, diğer kanunlarda düzenlenen muafiyet ve istisna hükümlerinin geçersiz olacağı gibi düzenlemeler olsa da, uygulamada birçok kanuna atıfta bulunularak muafiyet ve istisna hükümleri öngörülmektedir. Dolayısıyla, muafiyet ve istisnaların fazla olması vergi ödeme potansiyeli olan bazı kesimlerin kayıt

²⁰⁰ Akgül Yılmaz, s.215.

²⁰¹ Karaca,, s.200

dışı kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, istisna ve muafiyetlerin kapsamı daraltılmalı ve çok gerekmedikçe uygulanmamalıdır.²⁰²

Bu sorunların ortadan kaldırılabilmesi için, genellikle, düz oranlı vergi sistemine geçilmesi önerilmektedir. Bu sistem, gelir tanımının kapsamının genişletildiği, geliri düşük olanları vergi dışı bırakıldığı, basit yapılı ve etkin bir vergileme sistemini önermektedir.²⁰³

3.4.4.4. Servet Beyanı Esası Yeniden Uygulanması

Servet beyanı esası düzenlemesi yeniden yürürlüğü konmalıdır. Nitekim, servet beyanı esası yolsuzluk ve rüşvetin azaltılması bakımından kayıt dışı ekonomiyle mücadele etmede önemli bir uygulamadır. Bu müessese, mal varlıklarını belirli aralıklarla beyan etme zorunluluğu olanların rüşvet ve yolsuzluğa yönelme eğilimlerinin azalmasına katkı sağlayacaktır. Servet beyanı uygulamasından istenen sonucun elde edilebilmesi için, Türkiye’de, vergisel yönden gelir tanımında bir değişme yapılması gerekir.²⁰⁴ Buna göre, Türkiye’de uygulanan kaynak teorisi sistemine göre, belirli gelir unsurları tanımlanmakta ve bunlar üzerinden vergileme yapılmaktadır. Eğer bu unsurların dışında elde edilen gelirler varsa vergilendirilmemektedir. Safi artış teorisinde ise, her türlü kaynaktan elde edilen gelirler vergi konusu kabul edilerek, vergilendirme yoluna gidilmektedir.²⁰⁵ Dolayısıyla, servet beyanı esası ile bu düzenleme ile birlikte uygulandığında, serveti oluşturan tüm unsurlar da verginin konusuna girmiş olacaktır.

3.4.5. İşletmelere Kurumsal Kimlik Kazandırılması

Ekonomik sistemde bulunan küçük ölçekli işletmelerin, kamu otoritesi tarafından izleme ve denetim yapma zorlukları nedeniyle kayıtlı sistemden uzaklaştıkları ve kayıt dışı alana yöneldikleri görülmektedir. Kurumsal kimliğini tamamlamış işletmelere kıyasla söz konusu işletmelerde belge ve kayıt düzeni yerleşmiş değildir. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede başarılı olma bakımında küçük ölçekli işletmelere kurumsal kimlik kazandırılması

²⁰² Cemali Oktay, **Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Vergi Ağırlıklı Çözüm Önerileri**, Ankara Siyasal ve Ekonomik Araştırmalar Mekezi, Haziran, 2013, s.27.

²⁰³ Karaca, s.200.

²⁰⁴ Akgül Yılmaz, s.219.

²⁰⁵ Oktay, s.20.

gerekmektedir. Bunun yolu ise, bu işletmelerin finansman kaynaklarına daha kolay erişebilmelerini sağlamaktan geçmektedir.

Türkiye’de işletmelerin büyük bir çoğunluğu KOBİ niteliğindedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde KOBİ’lerin bankadan sağlanan kredi imkanlarıyla kurumsal kimlik kazanmaları ve ölçek yapılarını büyütmeleri zordur. Nitekim, gelişmiş ülkelerde toplam krediler içinde KOBİ payı %25-%50 arasındayken, bu oran Türkiye’de %9 seviyelerindedir. Ayrıca, küçük işletmelerin kayıt dışı faaliyetlerde kolaylıkla bulunması nedeniyle, üretim maliyetlerini azaltmak isteyen kurumsal işletmeler, bu türden işletmeleri fason üretim yapma biçiminde kullanmaktadır. Dolayısıyla, KOBİ’lerin sermaye yapılarının güçlendirilmesi ve ölçeklerinin büyütülmesi gerekmektedir.²⁰⁶ Küçük işletmelerin kurumsallaşmasına katkı sağlamak için, ucuz kredi almaları konusunda düzenlemeler yapılmalı ve ihracat yapabilme olanakları artırılmalıdır.

3.4.6. Hamiline Kıymetli Evrak Uygulaması Kaldırılması

Ticari hayatta kullanılan çek, senet, bono gibi kıymetli evrakların hamiline yazılı bir biçimde devredilmesi, bir başka anlatımla, fiziki olarak el değiştirmesi veya ilk düzenleyinin bilinmekle beraber sonraki teslimlerin bilinmemesi şeklinde yapılan uygulamaların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Hamiline yazılılıkta, herhangi bir iz bırakmadan işlem gerçekleştirilmekte ve böylece ne alan ne de satan bilinmemektedir. Bu durumda gelir ve gider ya da harcama arasında bağ kopmuş olduğundan kayıt dışı faaliyet gerçekleştirme imkanı da kolay bir hale gelmektedir.

Türkiye’de 2009 tarihinde yürürlüğü giren 5941 Sayılı Çek Kanunu’nun amaçlarından birisi de kayıt dışılıkla mücadele olmasına karşın, özellikle hamiline çek sistemine yönelik bankalara yalnızca belirli periyotlarda bildirim zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanunda daha çok hamiline çeki düzenleyen kimselere yönelik düzenlemeler içermektedir. Dolayısıyla çekin devri halinde bunun takibi ve tespit ve kayıtlara alınması konusunda herhangi bir düzenleme söz konusu

²⁰⁶ Karaca, s.206.

değildir. Dolayısıyla, çek ve diğer kıymetli evrakın hamiline devrini sınırlandıran ya da tamamen ortadan kaldırılmasını sağlayan düzenlemeler yapılmalıdır.²⁰⁷

3.4.7. Elektronik Ticaret Kontrol Edilmesi

E-ticaret, her geçen gün yaygınlaşmakta ve ticaret yapma biçiminin dönüşüm geçirmesinde neden olmaktadır. Ne var ki, bu ticaretin takip edilmesi ve tespitin zorlukları ve belge düzeninin halen yerleşmemesi nedeniyle, kayıt dışı faaliyet çok kolay bir biçimde gerçekleştirilebilmektedir. E-ticaret kapsamında kayıt dışılıkla mücadelede, bankalara gerçekleştirdikleri tahsilatlara ilişkin belirli periyotlarda GİB'e bildirim yapma zorunluluğu getirilmesi kayıt dışılığı önlemede yardımcı olabilir. Aynı zamanda kargo şirketlerinin de nakit yaptıkları tahsilatları GİB'e bildirme zorunluluğu şeklinde bir düzenleme, kayıt dışı gerçekleştirilen faaliyetin iz bırakmamak amacıyla nakit yapılması yöntemini engelleyici bir etki yapması muhtemeldir.²⁰⁸

3.4.8. İşgücü Maliyetleri Düşürülmesi

İşgücü üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik maliyetleri kayıt dışı ekonomiye yönelişin en önemli nedenleri arasında yerini almaktadır. Hem işverenler hem de çalışanlar adına oluşan bu maliyet, çalışanlar ve işverenlerin kendi aralarında ücret pazarlığı yapmalarına ve bunun sonucu da tamamen kayıt dışı işçi çalıştırma ya da işçi ücretinin düşük gösterilmesi yoluyla kayıt dışılık yaratılabilmektedir. Dolayısıyla, bunun önlenmesi için işçi çalıştırmanın ve işçi olarak çalışmanın önündeki engeller kaldırılmalıdır. İşverenler yönünden birçok teşvik imkanı düzenlemesi söz konusu olduğu halde, çalışanların üzerindeki yükler, yüksek boyutlarda yer almaktadır. Bunun sonucu çalışanlar üzerinde yüksek vergi takozları oluşmakta ve böylece kayıt dışılığa yönelişin önü açılmış olmaktadır.

3.4.9. Yoksullukla Mücadele Edilmeli

Gelişmiş ekonomilerde, vergi oranları düşük olmamasına rağmen kayıt dışı ekonominin boyutu yüksek değildir. Çünkü, söz konusu ülkelerde yaşayanların birçok sosyal hakkı vardır ve kamusal hizmetlerin yeterli düzeyde verilmesiyle, yaşamlarını görece rahat sürdürebilmektedirler.

²⁰⁷ Oktay, s.23-24.

²⁰⁸ Oktay, s.24.

Bu nedenle, vergisel ödevlerin yerine getirilmesi konusunda gönüllü uyumları da yüksektir. Böylece, kayıt dışı faaliyet gerçekleştirmenin önemli bir toplumsal sorun olduğunun farkındadırlar ve kayıt dışı faaliyet gerçekleştirenler üzerinde bir baskı olarak toplumun kendisi bulunmaktadır. Türkiye’de en önemli sorunlardan olan yoksulluk ve gelir dağılımında adaletsizlik kayıt dışılığa çıkışın yapı taşlarındandır. Devletin bu sorunları çözmesi, yani gelir dağılımını iyileştirici düzenlemeler yapması ve kamu hizmetlerinin çeşit, miktar ve etkinliğini artırması kayıt dışı ekonomiye yönelişi sınırlandırabilecektir. Özellikle, gelirden pay alan kesimler ya da geçimlerini sağlamada zorlananlar, ek iş yaparak kayıt dışı istihdam yaratabilmektedirler. Böylece, enformel ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, devletin kamu hizmetleri aracılığıyla bu sorunları çözmesi hem vergi direncinde azalma sağlayacak hem de vergi uyumu artırıcı etkisi olacaktır. Bunun sonucu da kayıt dışı ekonomiyle mücadelede önemli bir engel aşılmış olacaktır.²⁰⁹

²⁰⁹ Akgül Yılmaz, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, s.215-216, 218-219.

SONUÇ

Çalışmamızda kayıt dışı ekonominin Türkiye’de 2000-2017 yılları arasındaki seyri incelenmiştir. Çalışmanın temel amacı kayıt dışı ekonominin Türkiye’deki durumu ve mücadele yollarını ele almaktır. Bu kapsamda önce kavram tanımlanmış, sonrasında 2000-2017 yıllarına odaklanılarak Türkiye’deki gelişimi, nedenleri, halihazırdaki mücadele araçları incelenmiştir. Son kısımda ise literatürde tartışılan ve kayıt dışı ile mücadelede etkin bir yöntem olacağı ileri sürülen başka mücadele araçlarına yer verilmiştir.

Öncelikle, kayıt dışı ekonomi sorununun, üzerinde uzlaşmış bir tanımı olmadığından kavramın tanımı yapılmaya çalışılmıştır. Yabancı literatürün aksine Türkiye’deki tanım mali ve vergisel boyutun öne çıkarıldığı bir anlayışa dayanmaktadır. Kavramın yabancı literatürde en sık kullanılan tanımı, resmi gayrisafi milli hasıla hesaplamalarında kullanılamayan, mevcut istatistik yöntemleriyle tespit ve tahmin edilemeyen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür. Türkiye’de ise, ilk kez vergi ve muhasebe alanında çalışan araştırmacıların ilgilenmesi kayıt dışı ekonominin sıklıkla vergisel yönleriyle ele alınmasını sağlamış ve tanımı da bu alan çerçevesinde yapılmıştır. Vergisel ifadeyle kayıt dışı ekonomi, vergi idarelerinin bilgi alanı dışında bırakılmış, vergiden kaçınma ve vergi kaçırma amacıyla yapılan ekonomik faaliyetlerdir.

Tarihçesine bakıldığında kayıt dışı ekonominin salt iktisadi bir sorun olmadığı görülmüştür. Dünyada da ülkemizde de kayıt dışı ekonomi toplumsal göçler, toplumsal krizler, toplumsal ve psikolojik etkenlerden etkilenmektedir. Batı’da kayıt dışı ekonomiyle ilgili ilk düzenlemeler, 2. Dünya Savaşı öncesi dönemde kayıt dışı istihdam boyutuyla ilgili olmuştur. Ancak, kavramsallaştırılması 1971 yılını beklemiştir. Enformel ekonomi kavramıyla bilinen ve bir antropolog tarafından literatüre kazandırılan kavram, 1972 yılında uluslararası alanda da ilgi çekmiş ve konferans düzenlemelerine konu olmuştur. Kayıt dışı ekonominin enformellik yönüyle bir antropolog tarafından yapılması, sorunun yalnız ekonomik ve mali değil aynı zamanda sosyal ve kültürel yanları da olan bir yapısı olduğunu kanıtlamaktadır. 1950’li yılların başlarında başlayan ve yaygınlaşan göç dalgası, kayıt dışı ekonominin nedenlerinin farklılaşması ve artmasında önemli bir katmandır. Öyle ki, bu göç dalgasıyla, hem ekonomik ve mali yönden sorunlar belirmiş hem de demografik yapı şekillenmiştir. Bizde ise kayıt dışı ekonomi olgusu, tarihsel olarak çok gerilere

gitse de kavramın çalışılması yine yakın dönemde ağırlık kazanmış bir eğilim gibi görünmektedir. Özellikle son yıllarda farklı bilim dallarından çalışmaların yoğunlaştığı görülmektedir.

Kayıt dışı ekonomiye neden olan faktörlere bakıldığında ise, tanımlanmasındaki çok sesliliğin aksine, üzerinde uzlaşılmış kimi kategorilerden söz edilebilir. Çalışmada detaylı olarak yer verildiği üzere kayıt dışı ekonominin oluşmasında birçok faktör bulunmaktadır. Ekonomik boyutlarına bakılırsa toplumların ekonomik yapısının, yüksek enflasyonun, gelir dağılımındaki adaletsizliklerin, işletmelerin ölçek büyüklüklerinin ve ülkedeki gelir dağılımlarının, ekonomide nakit kullanımının yaygın oluşunun, elektroniik ticaretin, kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasına etki ettiği görülecektir. Mali açıdan ise vergi denetimi ve etkinliği, vergi oranlarındaki yükseklik, vergi mevzuatının karmaşıklığı, vergi afları ve mali müşavirlik-yeminli mali müşavirlik hizmetlerinin yetersiz olması gibi nedenler yine kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışı ve yaygınlaşmasında etkiye sahiptir.

Toplumsal olarak bakıldığında da yine pek çok nedenin bu ekonomik faaliyetler bütününe etki ettiğini görebiliriz. Olgunun gelişmesi ve akademik olarak çalışılmasının temel nedenlerinden olan göç ve göçün beraberinde getirdiği toplumsal nedenler özellikle dikkat çekicidir. Nüfus artışı, bölgeler arası kalkınmışlık farkları gibi göçü tetikleyen etkenler de bu kısımda anılabilir, ilaveten, köyden kente ve kentten başka kentlere göç gibi nedenler de yine toplumsal faktörler arasında sayılabilir. Toplumsal faktörlere ilaveten psikolojik ve sosyo-psikolojik nedenler de dikkat çekicidir. Vergi ahlakının ve kültürünün, toplumun devletle olan ilişkisinin niteliği, vergi verme eğilimlerinin geleneksel olarak zayıf olması, vergi aflarının çok sık yapılması gibi etkenler kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasını beraberinde getirmektedir.

Çalışmanın incelediği hususlardan biri de kayıt dışı ekonominin ölçümüdür. Kayıt dışı ekonominin ölçülmesinde uzun yıllar farklı yöntemler kullanılmıştır. Anket yöntemi doğrudan yöntem olarak kullanılmakta olup, milli gelir hesaplamalarının karşılaştırılması yöntemi, istihdam yöntemi, parasalcı yaklaşım yöntemi, vergi inceleme yöntemi, karma yöntemler ve model yaklaşımı yöntemi ise dolaylı yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda sayılan muhtelif yöntemler sonucu yapılan ölçümlerde farklılıklar ortaya çıksa da varılan sonuç kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin oldukça olduğudur. Yapılan araştırmalara göre 28 AB üyesi ülkede kayıt dışı ekonomi oranı ortalaması 2016 yılı itibarıyla %17,9 ve ABD’de %5,6 olarak ölçülmüştür. Türkiye’de 1999 yılında %32,7 olan kayıt dışı ekonomi oranı 2003, 2009, 2013 ve 2016 yıllarında sırasıyla %32,20, %28,90, %26,50 ve %29,20 olarak ölçülmüştür. Söz konusu oranların sıfırlanmasının mümkün olmadığı göz önünde bulundurulduğunda bu oranın daha da düşürülmesi ülke ekonomisine ve kamu kaynaklarına sağlayacağı katkı olacaktır. Bu kapsamda da ülkemizde önemli adımlar atılmaktadır. Bu önlemler kamu politikaları metinlerine de yansımıştır. Gerek beş yıllık kalkınma planlarında, gerekse orta vadeli planlarda ve stratejik planlarda kayıt dışı ekonomi ile mücadele kendine yer bulmaktadır. Burada genel ilke olarak düzenlenen ve uygulanacak politikalar öneren tartışmalara dönük somut adımlar da atılmıştır.

2000’li yıllardan sonra yasal otorite tarafından alınan önlemlere bakıldığında en önemli adımlardan biri teşkilatlanmadaki reformlardır. Bağımsız bir idare olarak Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulmasıdır. Bu yapı sayesinde vergi tahsilatları ve yasal düzenlemeler daha özerk bir hale kavuşmuş, vergi gelirlerinde yaşanan artış ile kayıt dışı ekonomi ile mücadelede yol katedilmiştir. İkinci en büyük adım ise Vergi Denetim Kurulunun kurulmasıdır. 2011 yılında 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan bu kurul sayesinde, vergi denetiminde görev yapan farklı kamu denetim birimleri birleştirilmiştir. Böylece denetimde çok başlılık ortadan kaldırılmış ve daha koordinasyonlu ve etkin bir denetim otoritesi inşa edilmiştir. Bu durumlara ilaveten, kurumların teknolojik altyapıları güçlendirilmiş ve denetimlerin risk analizine bağlı olarak yapılması yöntemi geliştirilmiştir. Bu katkıyla, her ne kadar denetim sıklığında artış olmasa da, teknoloji desteğiyle hedefe yönelik denetim tekniği kullanılmaya başlanmıştır. Bu şekilde riskli sektör ve mükellef grupları belirlenerek matrah farkı bulunma oranında artış sağlanmıştır. Bu karma düzenlemeler sayesinde kayıt dışı ekonomi oranlarında az da olsa gerileme yaşandığı söylenebilir.

Kurumsal düzenlemelere ilaveten pratik düzeyde de pek çok değişiklik yapılabilir. Yazında bu alanda çok sayıda öneri de tartışılmakta ve geliştirilmektedir. Söz konusu önerilerin başlıcaları elektronik ödeme sistemlerinin yaygınlaştırılması, etkin yasal ve cezai düzenlemelerin yapılması ve yine etkin bir biçimde uygulanması, vergi sisteminin etkinleştirilmesi gibi önlem önerileridir.

Vergi sisteminin etkinleştirilmesi kapsamında, etkin vergilendirmenin de etkisiyle vergiye uyumun sağlanması, vergi yükünde adaletin gözetilmesi ve vergi oranlarının düzenlenmesi, vergi muafiyetlerinin sınırlandırılması, servet beyanı ilkesinin yeniden uygulanmaya başlanması gibi öneriler kayıt dışı ekonomiyle mücadelede yol katedilmesini sağlayabilecek araçlar gibi görünmektedir. Bunlardan başka, elektronik ticaretin kontrol edilmesi, işletmelere kurumsal kimlik kazandırılması, hamiline kıymetli evrak uygulamasının kaldırılması gibi araçlar da kayıt dışı ekonomiyle mücadele işlevsel olacaktır.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede bankacılık sektörünün yüksek öneme sahip olduğu kayıt dışı ekonomiyle mücadele eylem planlarında görülmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdare Başkanlığı koordinatörlüğünde hazırlanan ve T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan “Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı” başlıklı 10’uncu Kalkınma Planında (2014-2018) yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere genel olarak parasal hareketlerin bankalar kanalıyla yapılmasının, işlemleri tüm detayları ile kayıt altına alındığından zorunlu kılınmaya çalışılmaktadır. Örneğin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan muhtelif yasal düzenlemeler ile belli bir limitin üzerinde gerçekleştirilen ödemelerin bankalar aracılığı ile yapılması zorunlu kılınmıştır. Söz konusu limit 2000 yılı için 8000 TL iken 2016 yılında 7000 TL düzeyine indirilmiştir. Bu şekilde parasal işlemlerin kayıt altına alınarak vergi kayıp ve kaçığının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusunda bankalar tarafından ihraç edilen banka ve kredi kartlarına da ayrıca değinmekte fayda görülmektedir. Elektronik ödeme sistemleri kayıt dışı ekonomi ile mücadelede ve vergi kayıp-kaçığını önlemede azami öneme sahiptir. Söz konusu kredi kartları ve banka kartları ile yapılan elektronik işlemler bankacılık sistemine entegre olduğundan kayıt altına alınmaktadır. Avrupa Merkez Bankası’nın 2011 yılında elde ettiği verilerde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile kişi başı yapılan elektronik işlemler arasında yakın bir ilişki tespit edilmiştir. Elektronik sistem üzerinden yapılan ödemelerin düşük kaldığı üye ülkelerde kayıt dışı ekonomi ölçümü daha yüksek bulunurken, elektronik sisteme sıkı bir biçimde entegre olan üye ülkelerde kayıt dışı ekonomi görece daha az gözlemlenmiştir. Bu verilerden yola çıkarak, birçok Avrupa ülkesi banka ve kredi kartları aidatlarını kaldırma seçeneğine yönelmiştir. Neticesinde

banka kartları ve kredi kartları aracılığı ile yapılan işlemlerdeki artışlar hem milli geliri artırmakta hem de vergilendirilebilir gelirlerin artmasına neden olmaktadır.

Tüm bu önerilerin eş zamanlı yapılması şüphesiz ki mümkün değildir. Bu nedenle söz konusu önerilerin, belli bir program çerçevesinde ve yeni bir vergi reformu paketi biçiminde yapılması, sonuç vermesi açısından daha uygun olacaktır. Kayıt dışı ekonomi olgusunun sadece iktisadi ve mali değil, toplumsal, psikolojik ve siyasal boyutlarının olduğunu yukarıda belirtmiştik. Tam da bu nedenle hukuksal ve yönetsel düzenlemeler biçiminde sadece iktisadi ve mali tedbirlerin alınması yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda yurttaşlık anlayışı kapsamında vergilendirmeye ilgili düzenlemeler yapılarak halkın vergilendirme açısından bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Bu bilince ilaveten yapılan denetimlerin ve uygulanan ceza ve yaptırımların caydırıcı nitelikte olması önemlidir. Bu araçlar sayesinde kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin önündeki toplumsal ve psikolojik engeller kaldırılmasa bile zayıflatılmış olacaktır. Toplumsal ve siyasal boyutları nedeniyle kayıt dışı ekonominin sıfıra indirilmesinin mümkün olmadığını belki de baştan belirtmek ve kabullenmek gerekmektedir. Buna rağmen etkin bir mücadele ile, gelişmiş ülke ekonomilerindeki oranlara yakın bir düzeyde kalabilmek ülke ekonomisine ve kamu kaynakları yapacağı katkı düşünüldüğünde devletin sosyal ve iktisadi faaliyetlerine katkısı büyük olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Acar, Fatih; AYDIN, Fazıl. Vergi ve İstihdam Politikaları Açısından Kayıt Dışı Ekonomi, Ankara: TODAİE Yayınları, 2014.

Akar, Yıldırım. Kara Paranın Aklanması. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No: 90, 1997.

Aktan, Coşkun Can; Dilek Dileyici ve Özgür Saraç (Ed.). "Anayasal İktisat Perspektifinden Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007.

Altuğ, Osman. Kayıtdışı Ekonomi. İstanbul: Türkmen Kitabevi, 1999.

Aslan, Nurdan. Makro İktisat. İstanbul: İkinci Sayfa Yayınları, 2008.

Aydemir, Şinasi. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi. İstanbul: Hesap Uzmanları Kurulu Yayınları, 1995.

Bakar Feride ve Adnan Gerçek, “Vergi Denetiminde Risk Analizinin Yeri: Bazı Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, 31. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15 – 19 Mayıs 2016, 217-241.

Bakkal, Ufuk. Kayıt Dışı Ekonomi. İstanbul: Derin Yayınları, Şubat, 2007.

Besim, Mustafa; Zeren Mungan, Aziz Gürpınar ve Göksel Saydam. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Kayıt Dışı Ekonomi: Boyutlarının Ölçümü, Çözüm Önerileri ve Eylem Planı. Kıbrıs Türk Ticaret Odası, <https://www.ktto.net/dosyalar/eylemplani.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.02.2019).

Bozdoğanoglu, Burçin. Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadelede Harcama Eksenli Önlemler. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2011.

Çolak, Mustafa. Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüme Yönelik Politika Önerileri. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012.

Çomaklı, Şafak Ertan. Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçağının Kayıtdışı Ekonomi Çerçevesinde Ölçülebilirliği. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Yayınları, 2001.

DPT. Uzun Vadeli Strateji ve Sekinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). Haziran, 2000.

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

Ekin, Nusret. Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 1995-17, 1995.

Ercan, Metin. Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü. 1.Basım, Ankara: Nurol Matbaacılık, 2006.

Erdinç, Zeynep. Kayıt Dışı Ekonomi – İzlenen Politikalar ve Çözüm Önerileri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.

Ergen, Zuhale, “Kayıt Dışı Ekonomi”, Güncel Mali ve Ekonomik Sorunlar içinde, Ahmet Fazıl Özsoylu, Neşe Algan (der.), Karahan Yayınları, Nisan, 2011.

GİB, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2017/2017_faaliyet_raporu.pdf, Yayın No 276, Şubat, 2018 (Erişim Tarihi: 22.03.2019), s. 20.

Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Kimlik/Tutar/Beklenti Özet Raporu. Ankara, 2014.

İlgin, Yılmaz, Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları. Ankara: DPT Yayınları, 1999.

İstanbul Ticaret Odası. Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi. İstanbul: İTO Yayın No:2002-14, 2002.

Kalkınma Bakanlığı, 2014-2016 Orta Vadeli Program, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program_2014-2016.pdf, (Erişim Tarihi: 03.05.2019).

Karaca, Coşkun, Türkiye’nin Güncel Ekonomik Mali Sorunları ve Politikaları, Bursa: Ekin Yayınevi, 2016.

Kırbaş, Sadık. Kayıtdışı Ekonomi, Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları. Ankara: Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV), Yayın No: 9. 1995

Kırbaş, Sadık. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk, Siyasetin Finansmanı. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2012.

Maliye Hesap Uzmanları Kurulu. PANEL- Kayıtdışı Ekonomi. Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:19, Mayıs, 2005.

Mavral, Ülker. Kara Para Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim, 2003.

Medina, Leandro ve Friedrich Schneider. Shadow Economics Around the World : What Did We Learn Over the Last 20 Years?. IMF Working Paper, African Department, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>, Ocak, 2018 (Erişim: 12.03.2019).

Moğol, Tayfun ve M. Erkan Üyümez. “Vergi Suç ve Cezalarının Ekonomisi”. 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2004.

Önder, İzzettin. Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam Paneli. İstanbul: Özçelik-İş Sendikası, 1994.

Özçelik, Özer ve Emre Özcan. “Kayıtdışı Ekonominin Sebepleri, Etkileri, Ölçümü ve Türkiye Örneği”. Yolsuzluk, Nedenleri – Etkileri – Çözüm Yolları içinde, Süleyman Aydın (ed.) içinde. Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.

Özsoylu, Ahmet Fazıl. Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi. Bağlam Yayıncılık, İstanbul: 1996.

Özşuca, Şerife Türcan ve Gülay Toksöz. Sosyal Koruma Yoksunluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 591, 2003.

Savaşan, Fatih. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri. 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2004.

Soylan, Bülent. Kayıtdışı. İstanbul: (Yayın evi yok) 2008.

Sönmez, Mustafa. Türkiye’de Gelir Eşitsizliği. İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Resmi Gazete: T: 06.07.2013, S: 28699 (Mükerrer).

Tansöker, Reyhan Leba. “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Takoza Açısından Değerlendirilmesi”. Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 15, Sayı 30, 2017, ss. 309-334.

TC Gelir İdaresi Başkanlığı, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No 276, Şubat, 2018.

TC Gelir İdaresi Başkanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı, Koordinatör GİB.

TC Gelir İdaresi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), Yayın No 87, Ankara: Nisan, 2007.

Temel, Adil; Ayşegül Şimşek ve Kuddusi Yazıcı, Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğü. Ankara: DPT, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Eylül, 1994.

Toptaş, Ülker. Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri. Ankara: TES-AR Yayınları, No:26, 1998.

Uluslararası Şeffaflık Derneği. Özel Sektörde Yolsuzlukla Mücadele Rehberi. Peter Wilkinson (Ed.), <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/05/%C3%96zel-Sekt%C3%B6rde-Yolsuzlukla-M%C3%BCcadele-Rehberi.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.03.2019).

Us, Vuslat. Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği. Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, Haziran, 2004.

Uyanık, Yücel. Gelir Dağılımında Gelişmeler ve Vergi Politikası, Ankara: Gazi Kitabevi, 2015.

Ünsal, Erdal. Makro İktisat, Ankara: İmaj Yayınları, 2007.

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

Yetim, Sedat. Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt Dışı Ekonomi. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1999.

Yılmaz, Gülay Akgül. Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları. Ankara: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayınları, 1.Basım, 2006.

Yurtsever, Haluk. Kapitalizmin Sınırları ve Toplumsal Proleterya, İstanbul: Yordam Kitap, 2012.

Yücel, Mehmet. Kayıtdışı Ekonomi Bakımından Türk Vergi Sisteminin Analizi. İstanbul: Legal Yayıncılık, Mayıs, 2016.

Sürekli Yayınlar

Acar, İlhan. “Türkiye’de Gelir Dağılımı”. Emek ve Toplum. C: 4, S: 8, 2015, ss. 42-59.

Ak, Ahmet. “Kayıtdışı Ekonomi Olgusu ve Vergi Sosyolojisinin Kayıtdışılığı Belirlemedeki Önemi”, Vergi Raporu., Sayı 102, 2008.

Akalın, Gülsüm ve Ferdi KESİKOĞLU. “ Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Büyüme İlişkisi”. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 5, 2007, ss. 71-87.

Aktürk, Ergün; Muammer Yaylalı; Hüseyin Özer ve Yusuf Akan, “Parasalcı Ekonometrik Yaklaşımla Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini”. İktisat İşletme ve Finans Dergisi. Cilt 19, Sayı 215, 2004, ss. 121-131.

Altuğ, Osman. “Kayıtdışı Ekonominin Boyutları”. Öneri Dergisi. Sayı 9, 1998, ss. 1-13.

Apaydın, Ferhat. “Türkiye’de İşsizliğin Karakteristiklerinin Karşılaştırmalı Analizi”. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı 30, 2018, ss. 159-200.

Aydemir, Şinasi. “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine (I)”. Vergi Dünyası Dergisi. Sayı 161, Ocak, 1995, ss.72-86.

Bağırzade, Elşen. “Kayıt Dışı Ekonomi Kavramına Ortak Yaklaşım Sorunu: Makroiktisat Kapsamlı Kavramsal Analiz”. Sosyo Ekonomi Dergisi. Cilt:18, Sayı:18, 2012, ss. 195-223.

Bilen, Abdulkadir. “Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Çabalar”, Muhasebe ve Finansman Dergisi. Sayı 36, Ekim 2007, ss. 134-143.

Candan, Turgut. “Yargı Kararları Işığında Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Değerlendirilmesi”, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu. Antalya, 2004.

Castells, Manuel ve Alejandro Portes. “Başka Bir Dünya: Enformel Ekonominin Kökenleri, Dinamikleri ve Sonuçları” (Çev. Çağrı Erenuluğ). Planlama Dergisi. 1992, ss. 28-39.

Chen, Hailin ve Friedrich Schneider “Size and Causes of Shadow Economy in China over 1978–2016: Based on the Currency Demand Method”. May 3, 2018, http://www.econ.jku.at/t3/staff/schneider/papers/Chen_Schneider_2018_Sizeandcausesofshadow.pdf, ss. 1-44, (Erişim tarihi: 03.04.2019).

Çelik, Elif, ve Ahmet Güney. “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu Ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”. İktisadiyat Dergisi. Cilt 1, Sayı 1, 2017, ss. 213-248.

Çetintaş, Hakan ve Hasan Vergil. “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutu”. Doğu Üniversitesi Dergisi. Cilt:4, Sayı:1, 2003, ss. 15-30.

Çolak, Mustafa. “Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadeleye Yönelik Yapısal Bir Öneri: Düzenleyici Etki Analizi”. Yaklaşım Dergisi. Sayı: 230, Subat, 2012.

Çomaklı, Şafak Ertan. “AB İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye’deki Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesine Yönelik Uygulamalar”. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. Cilt 22, Sayı:1, 2008, ss. 51-82.

Demircan, Esra Siverekli. “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 21, 2003, ss. 97-116.

Derdiyok, Türkmen. “Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini”, Türkiye İktisat Dergisi. Sayı 14, 1993, ss. 54-63.

Dizman, Şakir ve Ramazan Yanık. “Türkiye’de Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Açısından Ekonomik Kalkınmaya Etkilerinin Değerlendirilmesi”. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi. Sayı 18 (Özel Sayı-19), 2016.

Erdut, Zeki. “Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 12, 2007, ss. 53-82.

Eyidemi, Hamza, “Vergisel Yaklaşım Açısından Kayıtdışı Ekonomiye Giriş-2”. Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi. Sayı 375, 2002.

Feige, Edgar L., “Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the "Shadow Economy". Journal of Tax Administration. Vol 2, No. 1, March 2016.

Güler, Hünkar ve Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2018, ss. 209-220.

Hocaoğlu, Celal. “Vergi Hukukunda Uzlaşma”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi. Sayı: 5, 2015, ss. 491-515.

Kılıçaslan, Harun ve Sercan Yavan. “Türkiye’de Vergi Yükünün Değerlendirilmesi: OECD ülkeleri ile Karşılaştırma”. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi. Cilt 13, Sayı 2, 2017, ss. 33-51.

Kılıçdaroğlu, Kemal. “Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokrasi”. Vergi Dünyası. Sayı 190, Haziran, 1997.

Kildiş Yusuf. “Kayıtdışı Ekonominin Ulusal – Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri”. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 2, Sayı 2, ss. 182-210.

Önder, İzzettin. “Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. No:23-24, Ekim 2000-Mart 2001, ss. 241 - 254.

Öz, Sabri. “Gelir Dağılımında GINI Katsayısı ve P80/P20 Oranı Arasındaki İlişkiler: 2000-2016 Dönemi Türkiye Örneği”. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Yıl:18 Sayı:35 Bahar 2019/1, ss.587-605.

Sandalcı Ulvi ve İnci Sandalcı. “ Vergi Ahlakı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi: OECD Ülkeleri Üzerinde Bir İnceleme”. Sakarya İktisat Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 2017, ss.70-93.

Saraçoğlu, Fatih. “Vergi Kapasitesini Belirleyen Faktörler ve Türkiye’de Vergi Kapasitesi”, Vergi Raporu Dergisi. Sayı:71, 2004, ss. 56-69.

Sarılı, Mustafa Ali. “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler. Bankacılar Dergisi., Sayı 41, Haziran, 2002, ss. 32-51.

Savaşan , Fatih. “ Vergi Afları: Teori ve Türkiye Uygulamaları (Vergi Barışı Uygulama Sonuçları)”. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, 2006, ss.41-65.

Savaşan, Fatih. “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışılıkla Mücadelenin Serencamı”, Seta Analiz, Sayı: 35, Mart 2011.

Schneider, Friedrich ve Dominic H. Enste. “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”. Journal of Economic Literature. Vol.38, March, ss. 77-114.

Şanver, Cahit. “Türkiye’de 1980 Sonrası Vergi Afları ve Kamu Gelirleri Açısından Etkinliği”. AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 2018, Cilt:18, Yıl:18, Sayı: 2, 18, ss. 35-63.

Uğur, A. Atilla ve, İbrahim Çütçü. “E Devlet ve Tasarruf Etkisi Kapsamında Vedop Projesi”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi. Cilt 1, Sayı 2, 2009, ss. 1-20.

Uygun, Esra ve Hicran Kasa, “Vergi Yüğü Kavramı: Türkiye ve Diğer OECD Ülkelerinin Karşılaştırılması (1965-2014 Yılları)”, International Journal of Academic Value Studies, 2017, ss. 30-38.

Yılmaz, Gülay Akgül. “Kayıtdışı Ekonomi: Ulusal ve Küresel Boyutları ve Dinamiklerinin Analizi”. 19. Türkiye Maliye Sempozyumu. Antalya, 10 – 14 Mayıs 2004.

Yılmaz, Gülay. “2000’li Yıllarda Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”. Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi. Sayı 2, ss. 455-496.

Yurdakul, Funda. “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. C: 63, S: 4, 2008, ss. 205-222.

Diğer Yayınlar

Akyüz, Mustafa. “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılmasına Yönelik Uygulamalar”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

Altın, Gülören. “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler”. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

Babaoğlu, Sevdâ. “Kayıtdışı Ekonominin Ülkelere Etkisi: Türkiye Örneği (2008-2016)”. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Konya Karatay Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2018

Kılıç, Ebru. “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Mücadele Yöntemleri”. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Schneider, Friedrich. “Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results”. **CESifo DICE Research Report**, 4/2016, <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2016-4-schneider-december.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.04.2019)

Şişman, Yener. “Ekonomik Faaliyetlerde Enformelleşme ve Türkiye’de Enformel Ekonomik Faaliyetlerde Çalışanlara Yönelik Sosyal Politikalar –Eskişehir’deki Seyyar Satıcılar Üzerine Bir Alan Araştırması”. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015, <https://www.transparency.org/cpi2015>, (Erişim Tarihi: 07.02.2019).

Tunç, Mehmet. “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Ülke Örnekleri”. Uzmanlık Tezi, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007.

Yendi, İrem. “Kayıt Dışı Ekonominin İktisadi Mali ve Kurumsal Nedenlerinin Analizi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2011.

İnternet kaynakları:

Resmi Gazete: www.resmigazete.gov.tr.

TC Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program: 2006-2008
http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2006-2008.pdf, (Erişim Tarihi: 27.04.2019).

TC Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program: 2009-2011,
http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2009-2011.pdf, (Erişim Tarihi: 30.04.2019).

TC Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program: 2010-2012,
http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2010-2012.pdf, (Erişim Tarihi: 30.04.2019).

TC Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program: 2014-2016
http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta-Vadeli-Program_2014-2016.pdf, Erişim Tarihi: (03.05.2019).

TC Gelir İdaresi Başkanlığı,
https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/Yararli_Bilgiler/kdviade_ortakhususlar.pdf, (Erişim tarihi: (27.03.2019).

TC Maliye Bakanlığı, Mali Suçları Araştırma Komisyonu Başkanlığı, 2016 Faaliyet Raporu, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2016_faaliyet_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 18.05.2019).

TC Maliye Bakanlığı, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, 2012 Faaliyet Raporu, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/vergi_denetim_kurulu_200513.pdf, (Erişim Tarihi: 18.05.2019).