

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı
Muhasebe Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE’DE VERGİ DENETİMİ VE KAYITDIŞI
EKONOMİ**

İlhan BİNBİRKAYA

2501980871

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ersin GÜREDİN

İstanbul, 2006

ÖNSÖZ

Devlet açısından en önemli gelir kaynağı olan vergi, devletin egemenlik gücünü kullanarak kişilerden karşılıksız olarak aldığı ekonomik değerler olarak tanımlanabilir. Verginin karşılıksız olması nedeniyle bireylerde bir direnç ile karşılaşması normaldir. Bu nedenle bazı mükellefler elde ettikleri gelirlerden devlete hiç pay vermemek yada daha az vermek için gelirlerinin bir kısmını veya tamamını kayıt dışına çıkarma eğiliminde olabilir. Özellikle vergi direnci vergilemede genellik ve eşitlik ilkeleri zorlandığında daha belirgin bir şekilde ortaya çıkar. Anayasamızın 73. maddesinin birinci fıkrasında “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi vermekle yükümlüdür.” İfadesi aslında vergilemede genellik ve eşitlik ilkelerinin yansımasından başka bir şey değildir. Özellikle beyan esasına dayanan vergilerde, yükümlünün gönüllü uyum isteğini artırabilmek için bu ilkelere titizlikle uyulması gerekir. Beyan esası, verginin ödeme gücüne göre alınmasını ve bundan dolayı vergilemede adalet ilkesinin oluşmasını sağlayan en etkili yöntem olarak kabul edilir. Ancak beyan sisteminde kişilerin gerçek gelirlerini beyan etmelerini sağlayan idari fonksiyon, vergi denetimidir. Beyan sisteminin geçerli olduğu bir ülkede, vergi denetiminin yeterli ve etkin bir şekilde yapılamaması, kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkarabilmektedir. Günümüzde sistemleri ve gelişmişlik düzeyleri farklı da olsa, hemen her ülkede önemli bir sorun haline gelen kayıtdışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık ve çok boyutlu bir olgudur.

Bu çalışmada; Türkiye’de vergi denetiminin ve idaresinin güncel yapısı ve sorunları incelenmiş kayıtdışı ekonominin tanımı, unsurları, ölçme yöntemleri, nedenleri, etkileri ve Türkiye’deki boyutları ayrı ayrı ele alınarak küçültülmesi için alınması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur.

Çalışmamın hazırlanmasında, yoğun bir çalışma döneminde bulunmasına karşın değerli katkılarını esirgemeyen tez danışmanım hoşgörülü, anlayışlı Sayın Hocam Prof. Dr. Ersin GÜREDİN’e teşekkür ederim.

Ayrıca çalışmamın her safhasında yardımlarını esirgemeyen tecrübesi ve bilgisi ile bana destek olan, Bankalar Yeminli Murakıbbı Sedat YETİM, değerli dostum mali müşavir Vehbi ÖNER’e, kardeşim mali müşavir Serkan Binbirkaya’ya, çalışma süresince desteğini esirgemeyen, sabır ve anlayış gösteren eşim Nevin Binbirkaya ve kızımız İrem’e en içten teşekkürlerimi sunarım

ÖZ

Devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin finansmanının ucuz bir kaynak olan vergi gelirleri ile karşılanması arzulanan bir durumdur. Günümüzde çağdaş vergi sistemleri beyan esasına dayanmaktadır. Beyan esaslı yapısı gereği bir takım riskleri de içinde barındırır. Mükelleflerin gerçek gelirlerini beyan etmelerini sağlayabilmek için iyi örgütlenmiş bir gelir idaresi ile etkin ve verimli bir vergi denetimi ön koşuldur. Aksi takdirde kişilerin kayıtdışı faaliyetlerini yürütmeleri kaçınılmaz bir sonuç olacaktır. Çalışmada, Türkiye’de güncel vergi idaresi ve vergi denetiminin kayıtdışı ekonomiyi önlemedeki becerisi üzerinde durulmuştur. Bunun için; genel olarak vergi denetimi kavramı açıklanmış, mevcut vergi idaresi ve vergi denetimi organizasyonu belirtilerek, vergi idaresi ve vergi denetiminin sorunları irdelenmiş, kayıtdışı ekonomi kavramı izah edilerek Türkiye için kayıtdışı ekonomi tahminleri yapılmış son olarak, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınabilmesi için alınması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur. Çalışmada, ülkemizde vergi denetiminin istenen düzeyde ve etkinlikle yapılamadığı ve bu nedenle vergi idaresinin ve vergi denetiminin kayıtdışı işlemleri önlemede yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır.

ABSTRACT

As known, Government wishes to finance the public services to the citizens via tax revenues that are relatively cheaper than the other resources, Modern tax systems are built upon self-declaration base. The self-declaration base entails some risks by its structure inherently. A well formed tax administration, efficient and productive tax inspection is a precondition for the tax payers to declare their true income. Otherwise, the outcome would be that the taxpayers would operate in an environment where the hidden economy prevails.

In this study, we tried to analyze how extent the tax inspection and tax administration would prevent hidden economy. Therefore, the term of tax inspection was explained, current tax administration and organization of tax inspection elaborated, current problems faced in these area discussed, hidden economy defined and estimated for Turkey and finally measures that must be taken to eliminate hidden economy analyzed. It is finally concluded that tax inspection in Turkey is not being performed properly and efficiently, and therefore tax administration and tax inspection is lack of preventing hidden economy.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ.....	1
1-VERGİ DENETİMİ.....	5
1.1.Tanımı.....	5
1.2.Tarihsel Gelişimi.....	6
2-VERGİ GÜVENLİK MÜESSESELERİ.....	10
2.1-Vergi Usul Kanununda Yer Alan Vergi Güvenlik Müesseseleri.....	10
2.1.1.Yoklama.....	11
2.1.2.Vergi İncelemesi.....	13
2.1.2.1.Tanımı.....	13
2.1.2.2.Vergi İncelemesinin Amacı.....	14
2.1.2.3.Vergi İncelemesinin Fonksiyonları.....	15
2.1.2.3.1.Araştırma Fonksiyonu.....	16
2.1.2.3.2.Önleme Fonksiyonu.....	16
2.1.2.3.3.Düzeltici Fonksiyonu.....	16
2.1.2.4.Vergi İncelemesinin Türleri.....	17
2.1.2.4.1.İncelemenin Kapsamı Açısından.....	17
2.1.2.4.1.1.Tam İnceleme.....	17

2.1.2.4.1.2.Kısa İnceleme.....	17
2.1.2.4.1.3.Sınırlı İnceleme.....	18
2.1.2.4.2.İncelemenin Kaynağı Açısından.....	18
2.1.2.4.2.1.Normal İnceleme.....	18
2.1.2.4.2.2.Olağandışı İnceleme.....	18
2.1.2.4.2.3.Karşıt İnceleme.....	19
2.1.2.4.3.İncelemenin Yöntemi Açısından.....	19
2.1.2.4.3.1.Olağan Vergi İncelemesi.....	19
2.1.2.4.3.2.Aramalı Vergi İncelemesi.....	19
2.1.3.Arama.....	20
2.1.4.Bilgi Toplama.....	21
2.1.5.Teftiş (İç Denetim).....	22
3-TÜRKİYE’DE VERGİ DENETİMİ.....	24
3.1.Genel Olarak Türk Vergi Sistemi.....	24
3.2.Ülkemizde Vergi Yönetimi ve Denetimin Mevcut Örgütsel Yapısı.....	25
3.2.1.Maliye Bakanlığı’nın Görevleri ve Teşkilat Yapısı.....	26
3.2.2.Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Görevleri ve Teşkilat Yapısı.....	28
3.2.3.Türkiye’deki Vergi Denetim Birimleri.....	33
3.2.3.1.Merkez Teşkilatı Denetim Birimleri.....	35
3.2.3.1.1.Maliye Teftiş Kurulu.....	35
3.2.3.1.2.Hesap Uzmanları Kurulu.....	37
3.2.3.1.3.Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı.....	38
3.2.3.2.Taşra Teşkilatı Denetim Birimleri.....	41
3.2.3.2.1.İlin En Büyük Mal Memuru.....	41
3.2.3.2.2.Vergi Denetmenleri.....	41

3.2.3.2.3. Vergi Dairesi Müdürleri ile GİB Taşra Teşkilatında Müdür Kadrosunda Görev Yapanlar.....	42
3.2.4- Vergi Denetim Birimlerinin Vergi İnceleme Sonuçları.....	43
3.3. Vergi İdaresinin Sorunları.....	45
3.3.1. Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatı İhtiyaçlara Cevap Verecek Fonksiyonel Bir Örgütlenme Yapısına Sahip Değildir.....	45
3.3.2. Gelir İdaresi Merkez ve Taşra Teşkilatı Hiyerarşik Bir Bütünlük İçinde Örgütlenmemiştir.....	46
3.3.3. Vergi İdaresinde Çağdaş Çalışma Koşulları Yoktur ve İş Yükünün Ağır Olması Nedeniyle Verimli Bir Hizmet Sunulamamaktadır....	47
3.3.4. Gelir İdaresinde Personel Ücretleri Yetersizdir.....	48
3.3.5. Gelir İdaresi Personeli Yeterli Mesleki Eğitime Sahip Değildir.....	49
3.3.6. Gelir İdaresi Personelinin Atama Yükselme ve Değerlendirilmesinde Objektif Kriterler Kullanılmamaktadır.....	50
3.3.7. Performans Yönetimi ve Ölçümü Yapılmamaktadır.....	51
3.3.8. Vergileme Sürecinin Her Aşamasında Vergi Dairesi-Mükellef İlişkilerinde Kopukluk ve Yetersizlik Vardır.....	52
3.3.9. Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatında Çağdaş Teknolojik İmkanlardan Yeterince Yararlanılmamaktadır.....	53
3.4. Türkiye’de Vergi Denetiminin Sorunları.....	53
3.4.1. Vergi Denetiminde Örgütlenmenin Yetersizliği İç ve Dış Denetimin Birbirinden Ayrılmamış Olması.....	54
3.4.2. Vergi Denetim Elemanlarının Sayılarının Yetersiz Olması.....	56
3.4.3. Vergi Denetimlerinde Planlama ve Koordinasyon Eksikliği.....	57
3.4.4. Vergi Denetim Birimlerinin Objektif Bir Yapıya Sahip Olmaması	58
3.4.5. Vergi İncelemesinde Teknolojinin İmkanlarından Yeterince Yararlanılmaması.....	58
3.4.6. Vergi Denetiminde Performans Değerlemesi Yapılmaması.....	59
3.4.7. Türk Vergi Sistemi Vergi İncelemelerini Kolaylaştıracak Vergi Güvenlik Müesseselerinden Yoksundur.....	60

3.4.8.Maddi ve Manevi Motivasyon Eksikliği.....	60
3.4.9.Vergi İncelemeleri Dolayısıyla Yargıya İntikal Eden Uyuşmazlıkların Büyük Bir Kısım İdare Aleyhine Sonuçlanmaktadır.....	62
4-KAYITDIŞI EKONOMİ İLE İLGİLİ GENEL KAVRAMLAR.....	64
4.1.Kayıtdışı Ekonominin Tanımı.....	64
4.2.Kayıtdışı Ekonominin Özellikleri.....	66
4.2.1.Yasalara Aykırılık.....	66
4.2.2.Ahlaki Normlara Aykırılık.....	66
4.2.3.İstatistiksel Olarak Ölçülemezlik.....	66
4.2.4.Gelir veya Fayda Elde Etme.....	67
4.2.5.Ekonomik Sisteme Uygunluk.....	67
4.3.Kayıtdışı Ekonominin Unsurları.....	68
4.3.1.Gelir Elde Edenler Açısından Kayıtdışı Ekonominin Unsurları	68
4.3.1.1.Yeraltı Ekonomisi.....	68
4.3.1.2.Yarı Kayıtlı Ekonomi.....	69
4.3.1.2.1.Yasal Olarak Gelirleri Kayıtdışında Kalan Mükellefler.....	70
4.3.1.2.2.Gelirlerini Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkaran Mükellefler (Vergi Kaçırma).....	71
4.3.1.3.Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi.....	73
4.3.2.Sektör Bazında Kayıtdışı Ekonominin Unsurları.....	74
4.3.2.1.Hane Halkı Sektörü.....	74
4.3.2.2.Belge ve Kayıt Düzeni Olmayan Sektör.....	75
4.3.2.3.Düzenlemelere Uymayan Sektör.....	76
4.3.2.4.Suç (Karapara) Sektörü.....	76
4.4.Kayıtdışı Ekonominin Oluşum Nedenleri.....	77

4.4.1.Mali ve Ekonomik Nedenler.....	81
4.4.1.1.Enflasyon.....	81
4.4.1.2.Gelir Dağılımı.....	82
4.4.1.3.Vergi Oranlarının Yüksekliği.....	83
4.4.1.4.Vergi Ortamının Belirsizliği.....	84
4.4.1.5.Vergi İdaresi ve Denetimden Kaynaklanan Nedenler.....	86
4.4.1.6.Vergi Adaleti.....	87
4.4.1.7.Vergi Cezalarının Caydırıcılıktan Uzak Oluşu.....	89
4.4.2.İdari Nedenler.....	90
4.4.3.Sosyal Nedenler.....	93
4.4.3.1.Vergi Ahlakı.....	93
4.4.3.2.Mükellefin Kamu Harcamalarına Bakışı.....	95
4.4.4.Siyasi Nedenler.....	96
4.5.Kayıtdışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri.....	97
4.5.1.Doğrudan Ölçme Yöntemleri	97
4.5.2.Dolaylı Ölçme Yöntemleri.....	99
4.5.2.1.Değişik Yöntemlerle Hesaplanan GSMH Büyüklüklerinin Karşılaştırılması.....	99
4.5.2.2.İstihdam Yaklaşımı.....	100
4.5.2.3.Vergi Denetimi Yaklaşımı.....	101
4.5.2.4.Parasalcı Yaklaşım.....	102
4.5.2.4.1.Sabit Oran Yaklaşımı.....	102
4.5.2.4.2.İşlem Hacmi Yaklaşımı.....	103
4.5.2.4.3.Ekonometrik Yaklaşım.....	104
4.6.Kayıtdışı Ekonominin Etkileri.....	104
4.6.1.Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri.....	104

4.6.2.Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri.....	105
5-TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUTLARI.....	108
5.1.Genel Olarak Kayıtdışı Ekonomi.....	108
5.2.Dolaylı Ölçme Yöntemlerine Göre Kayıtdışı Ekonominin Boyutu.....	111
5.2.1.Farklı Yöntemlerle Hesaplanan Milli Gelir Rakamlarının Karşılaştırılması.....	111
5.2.2.İstihdam Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	113
5.2.3.Parasalcı Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	117
5.2.3.1.Sabit Oran Yaklaşımı.....	118
5.2.3.2.İşlem Hacmi Yaklaşımı.....	119
5.2.3.3.Ekonometrik Yaklaşım.....	121
5.2.4.Vergi İstatistikleri ve İncelemelerine Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	123
5.2.4.1.Vergi İstatistiklerine Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	123
5.2.4.2.Vergi İncelemelerine Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	135
6-TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN KAYITLI HALE GETİRİLEBİLMESİ İÇİN ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER.....	139
6.1.Sosyal ve Ekonomik Yapı ile İlgili Tedbirler.....	143
6.1.1.Enflasyonun Denetim Altına Alınması.....	143
6.1.2.Nüfus Artışı ve İç göçün Kontrol Altına Alınması.....	144
6.1.3.Demokrasiye İşlerlik Kazandırılması.....	145
6.2.Yasalarda Yapılması Gereken Düzenlemeler.....	146
6.2.1.Enflasyonun Vergi Matrahları Üzerindeki Olumsuz Etkisini Giderici Düzenlemeler.....	146
6.2.2.Vergi Oranları Düşürülmeli Vergi Tabanı Genişletilmelidir.....	147
6.2.3.Üniter Vergi Sistemi Korunmalı ve Geliştirilmelidir.....	149
6.2.4.Basit Usul Kaldırılmalıdır.....	149

6.2.5.Servet Beyanı Esası Yeniden Uygulanmalıdır.....	150
6.2.6.Herkese Bir Vergi Numarası (Vatandaşlık) Verilmelidir.....	151
6.2.7.Cezaların Caydırıcı Etkisini Arttıracak Düzenlemeler Yapılmalıdır	152
6.2.8.Vergi İle İlgili Düzenlemeler Mutlaka Yasa İle Yapılmalı, Vergi Kanunları Basit Anlaşılabilir ve Kolay Uygulanabilir Olmalıdır.....	154
6.2.9.Ekonomik Faaliyetlerde Hamiline Uygulaması Kaldırılmalıdır.....	156
6.3.İdari Düzenlemeler.....	159
6.4.Denetimin Yeniden Yapılandırılması ve Etkinliğinin Artırılması	
Amacıyla Yapılabilecekler.....	165
6.4.1.İç ve Dış Denetim Birbirinden Ayrılmalıdır.....	165
6.4.2.Vergi Denetim Birimi İdarenin Dışında Bağımsız Özerk Bir Kurum Haline Getirilmeli Dış Etkilere Karşı Güvenceye Kavuşturulmalıdır	166
6.4.3.Vergi Denetiminde Merkezi Planlama ve Koordinasyona Gidilerek Denetim Elemanlarının Sayısı ve Niteliği Artırılmalıdır.....	167
6.4.4.Vergi İncelemelerinde Teknik ve Teknolojik Olanaklardan Yeterince Yararlanılmalıdır.....	168
6.4.5.Vergi Denetim Birimi ve Her Bir Vergi İnceleme Elemanı İçin Performans Değerlemesi Yapılmalıdır.....	169
6.4.6.Vergi Denetim Elemanlarına Hiyerarşik Yükselme Olanğı Sağlanmalıdır.....	169
6.4.7.Vergi İnceleme Elemanlığı Tercih Edilen Saygın Bir Meslek Haline Getirilmelidir.....	170
SONUÇ.....	171
KAYNAKÇA.....	179

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo-1: Türkiye’de Vergi Denetim Kadroları.....	34
Tablo-2: Vergi İnceleme Sonuçları.....	43
Tablo-3: Yargıya İntikal Eden Vergi Uyuşmazlıklarında İdare Aleyhine Gerçekleşme Oranları.....	63
Tablo-4: Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutlarını Ölçmeye Yönelik Olarak Yapılan Tahminler.....	110
Tablo-5: Milli Gelir Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini.....	113
Tablo-6: İstihdam Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini.....	114
Tablo-7: Kayıtdışı Ekonominin Boyutları.....	117
Tablo-8: Sabit Oran Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	119
Tablo-9: İşlem Hacmi Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini.....	121
Tablo-10: Ekonometrik Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi.....	122
Tablo-11: Türkiye’de İşgücü, İstihdam ve Nüfus-Endeks (1983-2004).....	125
Tablo-12: Türkiye’de Toplam Mükellef Sayısı (1983-2003).....	126
Tablo-13: Büyüme Hızları (1983-2004).....	127
Tablo-14: Gelir Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1985-2003).....	128
Tablo-15: Kurumlar Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	130
Tablo-16: Katma Değer Vergisi Mükellef Sayısı (1989-2004).....	132
Tablo-17: Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı.....	134
Tablo-18: Vergi İnceleme Sonuçları ve Vergi Kaçağı Tutarı (1990-2004).....	135
Tablo-19: Vergi İnceleme Yoluyla Bulunan Kayıtdışı Ekonomi (1995-2004).....	137

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No

Şekil-1: Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilat Yapısı.....	27
Şekil-2: Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez Teşkilat Yapısı.....	31

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.r.	: Adı geçen rapor
a.g.t.	: Adı geçen tebliğ
a.g.t.	: Adı geçen tez
a.g.ö.k.r.	: Adı geçen özel ihtisas komisyonu raporu
Bkz.	: Bakınız
D.İ.E.	: Devlet İstatistik Enstitüsü
D.P.T.	: Devlet Planlama Teşkilatı
G.B.M.	: Gelirler Bölge Müdürlüğü
G.G.M.	: Gelirler Genel Müdürlüğü
G.S.M.H.	: Gayri Safi Milli Hasıla
G.S.Y.İ.H.	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
G.V.K.	: Gelir Vergisi Kanunu
H.U.D.	: Hesap Uzmanları Derneği
H.U.K.	: Hesap Uzmanları Kurulu
H.U.V.	: Hesap Uzmanları Vakfı
İ.T.İ.A	: İktisadi Ticari İlimler Akademisi
K.D.V.K.	: Katma Değer Vergisi Kanunu
K.H.K.	: Kanun Hükmünde Kararname
K.V.K.	: Kurumlar Vergisi Kanunu
M.B.	: Maliye Bakanlığı
Md.	: Madde

M.T.K.	: Maliye Teftiş Kurulu
s.	: Sayfa
O.E.C.D.	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
VEDOP	: Vergi Daireleri Otomasyon Programı
v.b.	: Ve benzerleri
v.s.	: Ve sair
V.U.K.	: Vergi Usul Kanunu

GİRİŞ

Bilindiği üzere klasik iktisatçılar devlete sadece iç ve dış güvenliği sağlama görevi ile bireylerin yapmakla kar sağlayamayacakları kamusal işleri yapma görevini yüklemişlerdir. Ancak devletin tanımı ve fonksiyonları zaman içerisinde değişmiş, ve 19. yüzyıla damgasını vuran klasik iktisatçılar tarafından savunulan devlet anlayışı 20. yüzyılda geçerliliğini yitirmiştir. Özellikle, 1929 yılında yaşanan ve tüm dünyayı saran ekonomik buhran klasik iktisatçıların teorilerini tartışılır hale getirmiştir. Bu dönemde İngiliz İktisatçı John Maynard Keynes tarafından savunulan görüşler dikkat çekmeye başlamıştır. Keynes, devletin ekonomi içerisinde etkin olarak yer almasını savunmuştur. Bu görüşler ülkemizde de önem kazanmış ve devletin ekonomik faaliyetleri bu görüşler doğrultusunda genişlemiştir.

Sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle, devlet istikrar içinde ekonomik kalkınmanın ve tam istihdamın gerçekleştirilmesi, gelir dağılımındaki adaletin sağlanması gibi görevleri üstlenmiştir. Kamunun yüklendiği bu görevlerin artması her geçen gün harcamaların finansmanı konusunu gündeme getirmiştir. Bu harcamaların finanse edildiği çeşitli gelirler bulursa da, en önemlisi vergi gelirleridir. Bu tercihte kuşkusuz vergi gelirlerinin en ucuz finansman kaynağı olması ve iç ve dış borçlanmanın yarattığı enflasyonist sonuçlara sebebiyet vermemesi önemli olmaktadır. Ülkemizde ise uzun yıllar borçlanma maalesef vergi gelirlerine tercih edilmiştir. Bu tercihte şüphesiz siyasilerin popülist yaklaşımları da etkili olmuştur. Özellikle oy kaygısı ile vergi almak yerine borçlanma yoluna gitmek daha kolay gelmiştir.

1983 yılında Hazine'nin Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılması ile hükümetler için borçlanma daha da kolaylaşmış ve sonuçta iç ve dış borçlar giderek artmıştır. 1984 yılında 15 milyar dolar olan kamu borcu 2004 yılında 227 milyar dolara ulaşmıştır. Bilindiği üzere devlet büyük krizin yaşandığı 2001 yılında tüm vergi gelirleri ile borçlarının faizlerini dahi ödeyememiştir.

Vergi, devletin egemenlik ilkesine dayanarak aldığı zora dayanan bir ödemedir. Bu nedenle toplumda belli bir dirençle karşılaşması normaldir. Bu nedenle vergilerin gerektiği gibi alınabilmesi, bazı sistem ve mekanizmaları gerektirir. Bugün

içinde ülkemizin de bulunduğu pek çok ülkede vergi açısından beyan sistemi uygulanmaktadır. Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi, Emlak Vergisi beyan sistemine dayanan en önemli vergilerimizdir. Bu sistemde mükellefler elde ettikleri gelirleri serbestçe beyan etmektedirler.

Ancak beyan sistemi yapısı nedeniyle bir takım riskleri de içermektedir. Beyan sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi önemli ölçüde mükelleflerin dürüst davranmasına bağlıdır. Mükelleflerin dürüst davranmaları da ancak verilen beyannamelerin denetlenmesi ile sağlanabilir. Vergi denetimlerinin yapılmadığı bir durumda vergi oranları ne kadar düşük olursa olsun mükellefler gerçek kazançlarını beyan etmeyebilirler. Bu durumda mükellefler kazançlarının bir kısmını kayıtdışı bırakarak vergi kaçıracaklardır. Bu halde de devlet bütçe açıklarını borçlanma ile kapatmak zorunda kalacaktır. Kamu giderlerinin finansmanında vergi gelirleri yerine, borçlanmaya öncelik verilmesi; özel tasarrufların kamu kesimine akmasına neden olmakta ve ekonomideki yatırım-tasarruf dengesinin bozulmasına yol açmaktadır. Kamu kesimine aktarılan fonlar tekrar reel kesime dönmediği gibi mali piyasalarda oluşan karlar, mal ve hizmet piyasalarında sağlanan karlardan çok yüksek olduğu için, bu piyasalardan sağlanan faiz gelirleri dolayısıyla tüketim harcamaları artmakta bu ortamda enflasyonun kontrol altına alınmasını ve istikrarlı ve sürekli bir ekonomik büyüme gerçekleştirilmesini engellemektedir. Ekonomideki böylesi bir çıkmazdan kurtulabilmek için iki yol vardır. Birincisi kamu harcamalarını sınırlandırmak. Diğeri vergi gelirlerini artırmak. Ancak kamu harcamalarını kısmak devletin asli görevlerini yerine getirebilmesi açısından pek mümkün değildir. Bu durumda vergi gelirlerini artırmak tek seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun için de öncelikle kayıt altına girmiş mükelleflere başvurmak Türkiye’de adet haline gelmiştir. Kayıt altındaki mükelleflerin ödedikleri vergileri artırmak bu kesimi de kayıt dışına itmekte ve durum içinden çıkılmaz bir kısır döngü haline gelmektedir. Bu durumda başvurulacak kaynağın, bu ülkenin her türlü olanağından yararlanan ancak elde ettiği gelirin vergisini kayıtdışı bırakarak ödemeyen kesim olduğu konusunda toplumun tüm katmanlarında fikir birliği oluşmuştur. Oluşan bu görüşe en büyük destek, gerçekten üreten ve gelirleri kayıt altında olan kesimlerden gelmiştir. Kamu borçlanma gereğinin, normal seviyelerinin çok üzerinde olduğu

Ülkemizde, yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerden alınacak düşük maliyetli finansman kaynağından vazgeçilmesi mümkün değildir.

Kayıtdışı ekonominin ülkemizde ortaya cıkıının en önemli nedenlerinden birisi 1980 sonrasında kayıtdışı ekonomiye dayalı bir büyümenin tercih edilmesidir. Özellikle ekonomik büyüme için gerekli ve yeterli sermaye birikiminin oluşması için girişimci sınıfının elinde bir sermaye bırakmak amacıyla vergi yükü kaydırmalarına bavurulmutur. Ancak bu durum vergi adaletini zedelediği gibi girişimci kesimin elinde kalan fonların, beklendiği gibi yatırım yerine lüks tüketim harcamalarına kaymasına ve enflasyonun artmasına neden olmuştur. Türkiye uzun yıllar yakasını kurtaramayacağı yüksek enflasyon dönemine girmiştir.

Milli gelir ve istihdam gibi makro ekonomik büyüklüklerin tam olarak ölçülememesine neden olan, haksız rekabete yol açan, dürüst ve vergisini ödeyen mükelleflerin devlete olan güvenlerini sarsan, toplumda moral değerlerin bozulmasına neden olan, enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri dolayısıyla yatırımların azalmasına, üretimin dmesine, işsizliğin artmasına, devlet yönetiminin zorlamasına toplumsal barışın bozulmasına, tüketici haklarından söz edilememesine sebep olan ve dış ticareti de olumsuz yönde etkileyen yani bir ülke halkına bu denli ağır ekonomik ve toplumsal bedel dettiren kayıtdışı ekonominin ülke için makul bir düzeye cekiilmesi gerekir.

Kayıtdışı ekonominin belli bir kısmının dahi kayıt altına alınabilmesi halinde bile büyük bir sorun haline gelmiş bütçe açıklarının kapatılabileceği, hem akademisyenler ve hem de uygulamacılar tarafından ceitli ortamlarda dile getirilmektedir. Bu nedenle çalışmamızda vergi denetimi ve kayıtdışı ekonomi üzerinde durulmuş ve özellikle ülkemizde vergi denetiminin kayıtdışı ekonomiyi önlemede ne derece etkili olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu amaçla hazırlanan tezimiz üç ana bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde vergi denetimi tanımı, tarihsel gelişimi, vergi güvenlik müesseseleri olarak yoklama, vergi incelemesi, arama, bilgi toplama ve teftie yer verilmiş bunlar içerisinde vergi incelemesi üzerinde ayrıntılı durulmuştur. Türkiye’de vergi denetimi, örgütsel yapısı, Maliye Bakanlığı görevleri ve teşkilat yapısı, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın görevleri ve teşkilat yapısı incelenmiş merkez ve taşra teşkilatı vergi denetim

birimlerinin yapısı ve görevleri değerdendirildikten sonra vergi inceleme sonuçlarına yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak vergi idaresinin ve vergi denetiminin sorunları irdelenmiştir.

İkinci bölümde kayıtdışı ekonomi ele alınmış, tanımı, unsurları, özellikleri ve nedenleri incelenmiş, kayıtdışı ekonomiyi tahmin etme yöntemlerinden bahsedilerek Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutları incelenen tahmin yöntemleriyle tahmin edilmeye çalışılmış son olarak kayıtdışı ekonominin olumlu ve olumsuz etkileri hakkında bilgi verilmiştir.

Son bölümde Türkiye’de kayıt dışı ekonominin kayıtlı hale getirilebilmesi için alınması gereken önlemler üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümü ise konuya ilişkin genel gözlemler ve çalışma çerçevesinde yapılan önemli bazı tespitlerin belirtilmesinden ve önerilerden oluşmaktadır.

1-VERGİ DENETİMİ

1.1-Tanımı

Genel anlamda denetim; “ iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların, önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla, tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir.”¹ Tanımdan anlaşılacağı üzere denetim süreci, iktisadi bir faaliyet ile ilgili olarak ortaya konulan bir iddianın önceden saptanmış ölçütlere uygunluğunu araştıran sistematik bir süreçtir. Bu tanımdan hareketle vergi denetimi kavramını; vergi mükelleflerince vergiye tabi iktisadi faaliyetle ilgili beyanın, ödenecek vergi miktarının ve vergi idaresinin işleyişinin mevcut vergi hükümlerine uygunluğunu araştırmaya yönelik, tarafsızca kanıt toplayan ve kanıtları değerlendiren sistematik bir süreç olarak tanımlamak mümkündür.

Vergi Usul Kanunu’nun 134. maddesine göre vergi denetimi, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır. Vergi Usul Kanunu’nun bu tanımından her ne kadar denetim işlevinin amacının mali nitelikte olduğu anlaşılıyorsa da, vergi denetiminin bu amacına ek olarak, kayıtdışılığın önlenmesine yönelik ekonomik amacının, vergilemede ödeme gücü ilkesinin sağlanmasına yönelik sosyal amacının ve vergilemede eşitlik ilkesine yönelik hukuki amacının gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Bu tanımlamalara göre vergi denetimi, vergi mükellefleri ile vergi idaresinin vergi yasalarının çizdiği sınırlar içerisinde davranmasını sağlayarak, vergi adaleti içerisinde potansiyel vergi kaynaklarının tamamının vergilendirilmesi, ayrıca uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik olarak vergi sistemine değişiklik önerebilme işlevlerine sahiptir.²

Vergi sisteminin başarısı, vergi yasalarının iyi düzenlenmiş olmasının yanında aynı zamanda vergilemenin doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkin denetimine bağlıdır. Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısına uygun yasalar yürürlükte bulunsa ve

¹ Ersin GÜREDİN, Denetim, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul 1998, s. 5.

² Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Denetim İlke ve Esasları, Yıldız Ofset, İstanbul, 2004, s. 131.

gelir idaresinin işleyişi mükemmel olsa bile vergi denetiminin yapılmaması yada olması gereken nitelik ve etkinlikte uygulanmaması halinde sistemin zaman içinde bozulması ve doğru işlememesine neden olur.³

1.2-Tarihsel Gelişimi

Vergi denetiminin ilk olarak ne zaman yapıldığı konusunda net bir bilgi bulunmamaktadır. Bilinen ilk denetim örnekleri ilk çağda Mısır medeniyetine ilişkindir. Bu dönemde firavunların alacakları verginin tespit edilmesi için tarım ürünleri mabetlerde özel olarak yetiştirilen kişiler tarafından denetlenmekte idi. Daha sonraları Atina’da da maliye tahsildarının hesaplarını inceleyen ve yolsuzlukları ortaya çıkaran denetleme kuruluşlarının varlığını görüyoruz. Roma İmparatorluğunda ise kamu maliyesinin kontrolü Kester adı verilen denetçiler tarafından yapılmaktaydı.

Ortaçağ diğer bütün bilim ve sanat dallarında olduğu gibi ekonomik gelişme ve muhasebe yönünden de uzun bir durgunluk dönemi geçirmiş ve ancak Ortaçağın kapanmasından sonra ekonomik gelişmedeki canlanmaya paralel olarak muhasebe ve denetim olgusu yeniden canlanmıştır. Nitekim 14. yüzyılın başlarında İngiltere’de ilk defa “Auditor-Denetçi” deyimini kullanılmaya başlanmış ve devlet gelirlerini tahsil eden memurların hesaplarının bu denetçilerce denetlenmesi esası kabul edilmiştir.

Denetçiliği bir meslek olarak ifa eden kişilerin ilk örgütü 1581 yılında Venedik’te “Collegio dei Rexonati” adı altında bir devlet kuruluşu olarak ortaya çıkmıştır. Çok saygın bir kuruluş olan bu örgüte üye olabilmek ise ancak uzun bir süre meslek mensubunun yanında çalıştıktan sonra bir dizi meslek sınavından geçerek diploma alabilmekle mümkün oluyordu. Bu ülkede 1790 yılında Kral 3. Emanuel ilk defa kamu muhasipliği yapacak kişilerin mutlaka “fermanlı” olmaları şartını getirmiştir.

Modern muhasebe denetimi ise sanayi devriminin öncülüğünü yapan Anglo-Sakson ülkelerinde ekonomideki bu gelişmenin ortaya çıkardığı bir ihtiyaç olarak 19. yüzyılın başlarında uygulanmaya başlanmıştır. Nitekim sanayi devriminin ilk

³ Günter SCHMOLDERS, Genel Vergi Teorisi Çev. Salih TURHAN, İstanbul 1976, s. 97.

aşamalarında teknolojik ve ekonomik gelişmelerin etkisiyle büyük işletmeler kurulmaya başlamış ve sermaye sahipleri işletmelerinin yönetimini profesyonel yöneticilere bırakmak zorunda kalmışlardır. Diğer taraftan hisse senetleri borsalarının gelişmesi şirketlerin sahipliğini çok geniş bir kitleye yaymıştır. Bu şekilde işletmeye sahip olanlar (sermayedarlar) ile yöneticilerin ayrılması paraların kullanım biçimini ve kendilerine sunulan faaliyet sonuçlarını kontrol etmek isteyen ortaklar adına bağımsız ve uzman kişiler tarafından işletme hesaplarının denetlenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Önceleri yalnızca sermayedarlar açısından kayıt kontrolü biçiminde yapılan bu denetim zaman içinde kredi veren kuruluşların ihtiyacı olacak bilgileri sağlamaya ve devletin vergi alacağını güvence altına almaya imkan verecek biçimde mali tablolarda yer alan bilgilerin doğruluğunu da araştırma şekline dönüşmüş ve bu uygulamalar yasal düzenlemelerle de pekiştirilerek denetimin bağımsız ve saygın bir kurum haline gelmesi sağlanmıştır.

Benzeri gelişmeler daha sonra diğer Avrupa ülkeleri ile ABD ve Kanada gibi ekonomileri gelişmiş ülkelere de hemen aynı biçimde cereyan etmiştir. Bugün serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde faaliyet gösteren ve ekonomik yönden gelişmiş her ülke bağımsız çalışan uzman kişiler tarafından yapılacak denetimi yasal düzenlemelere bağlayarak ekonomik hayatta güvenlik unsurunun en önemli parçalarından biri olarak kurumlaştırmışlardır. Nitekim Anglo-Sakson ülkelerinde “fermanlı muhasipler” (chartered accountants); Amerika Birleşik Devletleri’nde “diplomalı kamu muhasipleri” (certified public accountants); Fransa’da ve İsviçre’de “uzman muhasebeciler” (experts comptables); Almanya’da “iktisat murakıpları” ve diğer ülkelerde benzer adlar altında tanımlanan bu meslek mensuplarının nitelikleri, faaliyet esasları, hukuki ve ahlaki vecibeleri ile yetkileri ve sorumlulukları yasal düzenlemelere tabi tutularak devlet tarafından güvenilirlikleri onanmış ve kendilerine mesleğin ifası için yetki verilmiştir.

Ülkemizde vergi denetimi sanayileşmenin gecikmesi ile birlikte mesleğin gelişme sürecini de geciktirmiştir. Özellikle Tanzimat döneminden itibaren devletin yeniden organize edilmesi çalışmaları ile birlikte denetim fonksiyonlarını ifa edecek özel birimlerin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Vergi denetiminin ülkemizdeki tarihsel gelişimini, Osmanlı İmparatorluğu dönemi, Cumhuriyet dönemi ve günümüzde vergi denetimi olmak üzere üç dönemde incelemek daha doğru olur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk defa 19. yüzyıl sonlarında bir denetim örgütü kurulmasına ihtiyaç hissedilmiştir. Bu nedenle devrin maliye nazırı tarafından hazırlanan ve devrin padişahı II. Abdulhamit tarafından uygun görülen 25 Temmuz 1879 tarihli “İrade-i Seniye” ye dayanılarak çıkarılan “Teftiş Muamelatı Maliye Nizamnamesi” ile “Heyet-i Teftiş-i Maliye” (Maliye Teftiş Kurulu) kurulmuştur.⁴ Maliye Teftiş Kurulunun oluşturulmasında başlıca iki zorunluluk rol oynamıştır. Bunlardan birisi Tanzimat'tan, özellikle Meşrutiyetten sonra devlet yönetiminde beliren merkeziyetçi sistemin ağır basması. Ötekisi ise bu doğrultuda umur-u maliyenin tanzim ve ıslahı ile genel maliye örgütünün ülke içerisindeki iyileştirilmesine dönük olarak projeler üretmek; devlet örgütünün çalışmalarındaki eksiklikleri her an görüp, bakanın adına bakanın vekili olarak gidermek; bu eksikliklere neden olanlar hakkında gereken tüm işlemleri yapmaktır.⁵

Cumhuriyet döneminde ise vergi denetimi, ilk kez bir müessese olarak 1926 yılında kazanç vergisinin uygulanmasıyla başlamıştır. Kazanç vergisi kanununa göre, beyannamelerin incelenmesi görevi, tahakkuk teftiş memurlarına verilmiştir. Tahakkuk teftiş memurları, ülkemizde gerçek anlamda vergi denetimi görevini üstlenmiş ilk vergi inceleme elemanlarıdır. Ancak, formasyonları ve deneyimleri yeterli olmayan tahakkuk teftiş memurları, bu alanda başarılı olamamış daha sonra kaldırılmıştır.⁶

Cumhuriyetin kurulmasından sonra vergilerin denetimi için gerekli birimler, 18.05.1929 tarih 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'un kadro bölümlerinde ve ilgili yıllara ait Seneyi Maliyesi Muvazene-i Umumiye Kanunu'na ekli cetvellerde belirtilerek oluşturulmuştur. Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı içinde; müfettiş, pul tahakkuk müfettişi ve tahsilat müfettişi gibi unvanları taşıyan denetim elemanları, 29.05.1936 tarih 2996 sayılı Maliye Vekaleti

⁴ [www.mtk.gov.tr/\(Tarihçe\)](http://www.mtk.gov.tr/(Tarihçe))

⁵ Ahmet EROL, “Devlet ve Denetim”, Mükellefin Dergisi, Haziran 1998, Sayı: 66, s. 88

⁶ Selahattin TUNCER, “Hesap Mütahassısı’ğından Hesap Uzmanlığına”, Vergi Dünyası, Haziran 2001, Sayı: 238, s.5.

Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunla yapılan değişiklikle kaldırılmış yerine varidat kontrolörlüğü kadrosu oluşturulmuştur. Daha sonra, 03.08.1944 tarih 4644 sayılı kanunla, tahsilat kontrolörlüğü ve varidat kontrolör muavini kadroları ihdas edilmiştir. Nitekim 29.05.1946 tarih 4910 Sayılı Kanunla Vasıtasız ve Vasıtalı Vergiler Umum Müdürlükleri, Gelirler Genel Müdürlüğü adı altında birleştirilmiştir. Aynı yasayla gelirler kontrolörü, gelirler kontrolör yardımcısı ve tahsilat kontrolörü kadroları ihdas edilmiş, 1950 yılında varidat ve tahsilat kontrolörleri, gelirler kontrolörlüğü kadrosuna aktarılmıştır.⁷

Türkiye’de büyük vergi reformunun başlangıç yıllarında, vergi denetiminin çok değişik bir açıdan ele alınması, bu işin inceleme tekniğini iyi bilen, dürüst, yüksek bilgi ve ihtisasa sahip, tarafsız elemanlardan kurulu bir örgütçe yapılması gerektiği anlaşılmıştır. Beyana dayalı vergi sistemine geçiş döneminde girilen reformun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yurt çapında vergi denetiminin yeni bir açıdan ele alınıp organize edilmesini sağlamak üzere 28 Mart 1945 tarih ve 4709 Sayılı Kanunla Maliye Bakanına bağlı Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuştur.⁸

1936 yılında 2996 Sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun’da Varidat Kontrol Memuru olarak başlayan Vergi Denetmenleri, 1950 yılında 5655 sayılı yasayla Vergi Kontrol Memuru, 1994 yılında 543 Sayılı KHK ile bugünkü Vergi Denetmeni unvanına kavuşmuştur.

2005 yılı itibariyle vergi denetimi, Maliye Bakanına bağlı, maliye müfettişleri, maliye müfettiş yardımcıları, hesap uzmanları, hesap uzman yardımcıları gelir idaresi başkanına bağlı olarak görev yapan gelirler kontrolörleri, stajyer gelirler kontrolörleri ile ilin en büyük mal memuru, vergi dairesi başkanına bağlı olarak görev yapan vergi denetmenleri ve vergi denetmen yardımcıları ile vergi dairesi müdürleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Türkiye’de bağımsız denetçilik, 1989 yılında 3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile gerekli yasal düzenlemeye kavuşturularak sisteme dahil olmuştur. Böylece

⁷ www.gelkont.gov.tr/ (Kuruluş)

⁸ www.huk.gov.tr/ (Kuruluş)

vergi denetiminde kamu denetçilerinin yanında bağımsız denetçilerde denetimdeki yerini almıştır. Ancak bu yetki sınırlandırılmış özel bir yetkidir. Özel yetkiye sahip ancak kamuda görev yapan diğer bir vergi denetim elemanı grubu Yeminli Banka Murakıpları olup bu grubun vergi inceleme yetkisi 7129 Sayılı Bankalar Kanunu'ndan kaynaklanmakta ve sadece denetledikleri bankalar ile sınırlıdır.

2-VERGİ GÜVENLİK MÜESSESELERİ

2.1-Vergi Usul Kanununda Yer Alan Vergi Güvenlik Müesseseleri

Beyan esasına dayanan vergilerde, verginin mali fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, kanunen alınması gerektiği kadarının tahsil edilebilmesi, mükelleflerin doğru beyanda bulunmalarına bağlıdır. Beyanların doğru olmadığı hallerde ise vergide eşitlik bozulur ve vergi yükünün dağılımı adaletsizleşir. Bu durumun önlenmesi için devlet birtakım tedbirler alır.

Bu tedbirlerden vergi kayıp ve kaçacağını önlemek amacı ile getirilenlere “Vergi Güvenlik Tedbirleri” veya “Vergi Güvenlik Müesseseleri” denilmektedir. Vergi güvenlik tedbirleri birden fazla vergi için geçerli ise “Genel Vergi Güvenlik Tedbirleri”, tek vergi için geçerli ise “Özel Vergi Güvenlik Tedbirleri” olarak ifade edilir.

Vergi sistemimizde yer alan genel nitelikteki vergi güvenlik tedbirlerinden birisi de “Yoklama ve Vergi İncelemesi”dir. Yani vergi idaresi; verginin tarh, tahakkuk, tahsili ve doğruluğu bakımından zaman zaman mükellefleri denetler. Bu denetleme işlemi ise “Yoklama” yapılması veya “Vergi İncelemesi” yapılması şeklinde olur.⁹ “Yoklama” ve “Vergi İncelemesi” en önemli iki vergi güvenlik müessese olup bu ikisinin dışında “Arama”, “Bilgi Toplama” ve “Teftiş” diğer vergi güvenlik müesseseleri olarak V.U.K’nda düzenlenmiştir. Aşağıdaki bölümlerde bu müesseseler sırası ile incelenmiştir.

⁹ Nurettin EROĞLU, Açıklamalı ve İçtihatlı Vergi Usul Kanunu, Adalet Matbacılık, Ankara 1995, s.208.

2.1.1-Yoklama

Yoklama, bir şeyin yerinde olup olmadığını araştırmak için yapılan eyleme denir¹⁰. Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenen yoklamada ise sadece mükellefin bulunup bulunmadığı değil vergiyi doğuran olayla ilgili pek çok husus tespit edilmektedir.

Yoklama, vergi hukuku açısından vergi kanunlarının uygulanması için fiilen belirlenmesi gereken durumların vergi idaresinin yetkili elemanı tarafından araştırılması şeklinde tanımlanabilir¹¹.

213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 127 ile 133'ncü maddelerinde düzenlenmiş olan yoklamanın amacı, aynı kanunun 3239 sayılı yasanın 12'nci maddesiyle değişik 127'nci maddesinin 1'nci fıkrasında "mükellefleri ve mükellefiyetle ilgili maddi olayları, kayıtları ve mevzuları araştırmak ve tespit etmektir." şeklinde hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yoklama, "mükelleflerin vergi ile ilgili işlemlerinin bir anlamda fotoğrafını çekmek amacını güder."¹²

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Yoklamaya Yetkililer" başlıklı 128'nci maddesinde "Yoklama: vergi dairesi müdürleri, yoklama memurları, yetkili makamlar tarafından yoklama işi ile görevlendirilenler ve vergi incelemesine yetkili olanlar tarafından yapılır." Denilerek yoklamaya yetkililer sayılmıştır. 3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa istinaden çıkarılan 22 Sıra No'lu Genel Tebliğ ile, bu yasaya göre yetki almış kişilere de "İşe Başlama" ve "İşi Bırakma" bildirimlerini tasdik etme yetkisi tanınmıştır. Bu meslek mensuplarının yoklamaya ilişkin yetkileri "İşe Başlama" ve "İşi Bırakma" bildirimleri ile sınırlandırılmış ve bildirimlerini imzalayacakları mükelleflerle sözleşmelerinin bulunması gerekli kılınmıştır.

Yoklama, vergilendirmeyi etkileyen ve vergi idaresinin bilgisi dışında bulunan olguları ortaya çıkarmak suretiyle vergi adaletine ve sosyal adalete katkıda

¹⁰ Mehmet Ali ÖZYER, Vergi Usul Kanunu Uygulaması, Acar Matbaacılık A.Ş., İstanbul 2004, s.211.

¹¹ Mehmet Nadir ARICA, Vergi Usul Kanunu, Ankara 1989, s.511.

¹² Prof.Dr.Abdurrahman AKDOĞAN, Türk Vergi Sistemi ve Uygulaması, Ankara 1998, s. 33.

bulunmayı ve hazineye ek gelir sağlamayı amaçlamaktadır. Şöyle ki; yoklama henüz yükümlülüğünü tesis ettirmemiş kişilerin ve vergilendirilmeyen kaynakların ortaya çıkarılması yönleri ile vergi gelirlerini artırırken; vergi kaçırانları saptayıp vergilendirilmelerine aracılık etmesi yönü ile vergi ödeyenler nezdinde ticari rekabeti daha adil hale getirmekte ayrıca yükümlülerin vergi dışı kalmasını önlemesi dolayısıyla sosyal adalete hizmet etmektedir.¹³ Vergi Usul Kanunu'nun 127.maddesinde yoklamaya yetkili olanların yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

-Günlük hasılatı tespit etmek,

-Ödeme kaydedici cihaz kullanmak mecburiyetinde olanların bu mecburiyete uyup uymadıklarını, bu cihazların belli edilmiş esaslara göre kullanıp kullanmadıklarını tespit etmek,

-Günü gününe kayıt yapılması zorunlu defterlerin iş yerlerinde bulundurulup bulundurulmadığını, tasdikli olup olmadığını usulüne göre kayıt yapıp yapılmadığını, vergi kanunları uyarınca düzenlenmesi icap eden belgelerin usulüne göre düzenlenip düzenlenmediği ile kullanılıp kullanılmadığını, faturasız mal bulunup bulunmadığını, levha asma veya kullanma mecburiyetine uyulup uyulmadığını tespit etmek, kanuni defter ve belgeler dışında kalan ve vergi kaybının bulunduğu emare teşkil eden defter, belge ve delillerin tespit edilmesi halinde bunları almak,

-Nakil vasıtalarını, Maliye Bakanlığının belirleyeceği özel işaretle durdurmak ve taşıtta bulundurulması icap eden taşıt pulu, yolcu listesi, fatura veya sevk irsaliyesi, yolcu bileti ile taşıma irsaliyelerinin muhtevası ile taşınan yolcu ve malların miktar ve mahiyetlerini ölçmek, tartmak, saymak suretiyle tespit etmek,

-Taşıma irsaliyesi, sevk irsaliyesi ve faturanın taşıtta bulunmaması halinde bu belgelerin ibrazına kadar nakil vasıtalarını trafikten alıkoymak, taşınan malın sahibi belli değilse tespitine kadar malı bekletmek ve muhafaza altına almak, yetkisine haizdirler.

¹³ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s. 132.

2.1.2-Vergi İncelemesi

2.1.2.1-Tanımı

Vergi denetiminin en önemli aracı olan vergi incelemesi hakkında birçok tanım yapılmıştır. Bazı tanımlarda vergi incelemesi, revizyon veya vergi revizyonu diye adlandırılmaktadır. Türk vergi hukukundaki vergi incelemesi kavramı, ilmi anlamda vergi revizyonunu ifade eder. Vergi incelemesi, işlem üzerinden belirli bir süre geçtikten sonra, önceden yapılmış işlemler hakkında yapılır. İşletmelerde vergi incelemesi, vergi hukuku hükümlerine göre yapılan zorunlu nitelikte bir revizyondur. Vergi incelemesinin defter ve belgeler üzerinden yapılan revizyondan ayrı olarak defter ve belgeler dışında birde araştırma yönü vardır. Vergi incelemesi, beyanların ve ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu sağlamak amacıyla mükelleflerin defter, kayıt ve belgeleri, envanteri üzerinden yapılan derinlemesine bir araştırmadır.¹⁴ Bu faaliyetin hem araştırma, hem de revizyon olduğu görüşü de ifade edilmiştir. Geniş anlamda vergi incelemesi, vergi denetimine tekabül eden bir deyim olmakla birlikte, araştırma ve revizyon olarak iki yönü bulunur. Revizyon; defter, kayıt ve belgeler üzerinden yapıldığı halde, araştırma defter ve belgelere bağlı değildir.¹⁵

Buna göre, vergi incelemesinin bir yönü vergi mevzuatına uygunluk ve muhasebe denetimi, diğeri de araştırma olmak üzere iki yönü sözkonusudur. Vergi incelemesinin tanımı günümüze uygun olarak şu şekilde yapılabilir.

Vergi incelemesi, vergi yükümlüleri ve sorumluları; defter, kayıt ve belgelerin doğruluğu karinesine dayandıkları sürece, bunlar çerçevesinde, vergi mevzuatına uygunluk denetimi faaliyeti ile çeşitli teknik ve yöntemlerle yapılan muhasebe denetimi faaliyeti; eğer vergi yönetimi tarafından belirtilen karine çürütülürse, artık defter, kayıt ve belgelerle bağlı kalmaksızın, işletme içinde veya dışında toplanan bilgiler ve ekonomik yaklaşımla delil serbestliği ilkesine göre her türlü delilden ve bazı karinelere dayanarak yapılan araştırma faaliyetidir.¹⁶

¹⁴ Mualla ÖNCEL-Ahmet KUMRULU- Nami ÇAĞAN, Vergi Hukuku, A.Ü. Hukuk Fak. Yayını, Ankara 1992, No: 494, s. 101

¹⁵ Yılmaz ÖZBALCI, Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara, 1988, s. 387.

¹⁶ H.Nezih ŞEKER, Hukuksal Yapısıyla Vergi İncelemesi, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s. 38.

Çeşitli tanımları yapılabilecek olan vergi incelemesi Vergi Usul Kanunu’nun 134. maddesinde “ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır.” Şeklinde belirtilmiş olup, aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; “incelemeye yetkili olanlar tarafından lüzum görüldüğü takdirde inceleme, işletmeye dahil iktisadi kıymetlerin fiili envanterinin yapılmasına ve beyannamelerde gösterilmesi gereken unsurların tetkikine de teşmil edilebilir. Fiili envanterin yapılmasının gerektirdiği ve incelemeyi yapan tarafından onaylanan giderler hazinece mükellefe ödenir.” hükmüne yer verilmiş bulunmaktadır. Söz konusu 134. madde ve aynı kanunun yoklamanın maksadıyla ilgili 127. ve yoklamaya yetkililer hakkındaki 128. maddeleri gereğince, vergi incelemesi, yalnızca defter, kayıt ve belgelerle sınırlı olmayıp, gerektiği takdirde bunların yansıttığı ya da defter ve kayıtlara hiç geçirilmemiş işlemlerin gerçek yönünün araştırılması, saptanması, değerlendirilmesi ve ödenmesi gereken verginin doğruluğunun sağlanmasını da içermektedir.

2.1.2.2-Vergi İncelemesinin Amacı

Vergi incelemesinin amaçlarının, modern vergicilikte doğru ve gönüllü vergi beyanını sağlamak olduğu ifade edilmektedir.

Vergi incelemesi; inceleme süresince ortaya çıkan, bilmemekten, anlayamamaktan veya yanlış anlamaktan dolayı yapılmış hatalar konusunda, yetkilileri bilgilendiren yönü ile mükellefleri eğitmeyi, gönüllü olarak daha doğru beyanda bulunmayı teşvik eden yönü ile vergi bilincini geliştirmeyi, bazı mükelleflerin vergi kaçırımlarını önleyen yönü ile de vergi adaletini güçlendirip, vergide eşitlik ilkesini pekiştirmeyi amaçlamaktadır.¹⁷

24 Aralık 1994 gün ve 22151 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Vergi Denetmenlerinin Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği”nin 40’ncı maddesinin Gelirler Genel Müdürlüğüne verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan “Vergi Denetmenlerinin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge’nin 9’ncü maddesinde ise vergi incelemelerinin amacı, kamu harcamalarının sağlıklı kaynaklardan finansmanını temin etmek üzere,

¹⁷ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s. 133.

vergi kayıp ve kaçığının asgari düzeye indirilerek, vergi mevzuatına uygun bir şekilde vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesinin sağlanması şeklinde ifade edilmiştir.

Vergi incelemesinin Kanunda tanımlanan esas amacı yanında yer alan diğer bir amacı ise, inceleme sonucunda cezalı tarhiyat yapan ve yükümlülere sunduğu incelenme olasılığının yüksekliği yönleri ile onları gönüllü olarak doğru beyanda bulunmaya yöneltmek ve bu şekilde vergi kaybını önleyerek ek gelir sağlamaktır.

Vergi incelemesi ile beyan esasına dayanan çağdaş vergi sistemlerinde, beyanları güvenilir hale getirmek ve doğru beyanı sağlamak amaçlanmalıdır. Bunun dışında sırf mükelleflere ceza sonuçlu işlem yapmak amaçlanmamalıdır.

2.1.2.3-Vergi İncelemesinin Fonksiyonları

Vergi incelemesinin en önemli iki fonksiyonu araştırma ve önleme fonksiyonlarıdır. Vergi incelemesi, vergi kayıp ve kaçığını soruşturmaktan çok önlemeye yöneliktir. Denetim yoluyla beyan dışı kalmış matrah ya da matrah farkları ortaya çıkabileceği gibi, her an denetlenebilirim düşüncesini taşıyan mükelleflerde doğru beyanda bulunmaya zorlanmış olurlar. Bu durum vergi incelemesinin önleme fonksiyonunu ifade eder.

Vergi incelemesi her şeyden önce ödenmesi gereken verginin doğruluğunu araştırır. Araştırma esas olarak incelenen mükelleflerin defter ve kayıtlarında yapılan hata ve hilelerin, dolayısıyla ödenecek verginin doğruluğunun saptanmasına yönelik olup, defter kayıtları ve belgeler üzerinde yada bunlar dışında veri toplanması anlamına gelmektedir.

Yeni bir yaklaşımla da, genel olarak, vergi incelemesinin, mükellefleri uyarıcı aynı zamanda onlara bilgi verici, yardımcı olucu; bu şekilde eğitici ve yapıcı yönlerini ifade eden “düzeltici fonksiyonu” ile, denetim sonrasında uygulanacak cezanın mükellefler yönünden caydırıcı nitelik taşıması nedeniyle hatalı ve hileli işlemleri azaltan ve vergi incelemesi amaçlarını etkin bir şekilde yerine getiren “önleme fonksiyonu” olduğu ifade edilmiştir.¹⁸

¹⁸ İsmail CAN, Türkiye’de Vergi Denetimi Uygulaması ve Eleştirisi, Maliye Dergisi, Eylül 1981, s. 68.

Bütün bu açıklamaların ışığı altında vergi incelemesinin fonksiyonları, önem sırasına göre üçe ayrılabilir; Bunlar araştırıcı, önleyici ve düzeltici fonksiyonlardır.

2.1.2.3.1-Araştırma Fonksiyonu

Vergi incelemesinin asıl fonksiyonu araştırıcı işlevidir. Eğer vergi yönetimi, vergi incelemeleri aracılığıyla mükelleflerin beyanlarını gereği gibi kontrol edemiyorsa; vergi yasalarına hataen veya kasten aykırı hareketleri araştırıp, bulup tespit edip ortaya çıkaramıyorsa vergi incelemesinin sonuçları olan yaptırımlar işletilemeyecek demektir.¹⁹

2.1.2.3.2-Önleme Fonksiyonu

Denetim sonrasında uygulanacak cezanın, yükümlüler yönünden caydırıcı nitelik taşıması nedeniyle hatalı ve hileli işlemleri azaltan ve vergi incelemesi amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştiren fonksiyonu önleme fonksiyonudur. Önleme fonksiyonunun gerçekleştirilebilmesi için, mükelleflerin belirli zamanlarda incelemeye tabi tutularak kontrol altında bulundurulmaları zorunludur. Eldeki olanakların koyduğu sınırlamalara göre gerçekleştirilebilecek olan bu kontrol, vergi inceleme sonuçları bakımından büyük önem taşımaktadır. Böylece vergi kaybına yol açan hatalı ve hileli işlemlerin mükellefe yapılacak uyarılarla önlenmesi ya da azaltılması söz konusudur.²⁰

2.1.2.3.3-Düzeltilici Fonksiyonu

Vergi incelemeleri sırasında mükelleflerin bilgilenmesi ve eğitilmesi düzeltici fonksiyonu oluşturur. Vergi incelemelerinin bu fonksiyonu modern vergi idareleri açısından her geçen gün önem kazanmaktadır.

¹⁹ H.Nezih ŞEKER, a.g.e., s. 38.

²⁰ Abdurrahman AKDOĞAN, a.g.e., s. 10.11.

2.1.2.4-Vergi İncelemesinin Türleri

Vergi incelemelerini belli başlı birtakım kriterlere göre ayırma tabi tutabiliriz. Bu ana sınıflandırmalara göre inceleme çeşitleri kapsamı, kaynağı ve yöntemine göre aşağıda çeşitlendirilmiş ve kısaca açıklanmıştır.

2.1.2.4.1-İncelemenin Kapsamı Açısından

2.1.2.4.1.1-Tam İnceleme

Tam inceleme; bir vergi mükellefinin tabi olduğu bir vergi türüne ilişkin, vergilendirme dönemi bazında tüm faaliyet ve işlemlerinin yasalara uygunluğunun araştırılması, matrah unsurlarının tümünün incelenerek ödenmesi gereken verginin doğrulunun saptanması şeklinde tanılanır. Örneğin, sadece ticari ve zirai kazançları bulunan bir gelir vergisi mükellefinin bir hesap döneminde hem ticari hem de zirai faaliyetlerinin incelenmesi durumunda tam vergi incelemesi söz konusudur.²¹

İncelemenin tüm aşamalarını kapsayan tam ve kesin sonucun alınmasına imkan sağlayan vergi inceleme şekli olmakla birlikte, uzun zaman alması, incelenecek işlemlerin fazlalığı ve masraflı olması nedeniyle her zaman uygulanması mümkün olmamaktadır.

Ayrıca inceleme elemanlarının iş yoğunluğu dikkate alınır, bir vergi mükellefinin tam incelemeye alınması ve raporun yazılması inceleme elemanı için de pek kolay değildir.

2.1.2.4.1.2-Kısa İnceleme

Kısa inceleme, bir vergilendirme döneminde, yükümlünün tabi olduğu bir vergi karşısında, vergi matrahını oluşturan unsurlardan bir veya bir kaçının incelenmesidir.²² Genellikle dar anlamlı bir tam inceleme durumudur. Tek bir verginin belli bir matrah bölümü veya bir olayın bir bölümü yahut bir durumun sadece bir

²¹ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s. 133.

²² H.Nezih ŞEKER, a.g.e., s 127.

ayrıntısı incelemeye konu olur.²³ Örnek verecek olursak; ticari ve zirai kazançları bulunan bir gelir vergisi mükellefinin bir vergilendirme döneminde sadece zirai faaliyetinin incelenmesi ve buna ilişkin rapor düzenlenmesi halinde yapılan inceleme kısa incelemedir.

2.1.2.4.1.3-Sınırlı İnceleme

Bir vergilendirme döneminde bir vergi türüne ilişkin olmak üzere, matrah unsurlarından sadece belli bir kısmına ilişkin ve belli bir konu ile sınırlı olmak üzere yapılan incelemeye sınırlı inceleme denir. Örneğin birkaç matrah unsuru bulunan gelir vergisi mükellefinin, bir hesap dönemine ilişkin olarak sadece ticari kazancı çerçevesinde amortisman uygulamasının incelenmesi durumunda sınırlı vergi incelemesi söz konusudur.²⁴

2.1.2.4.2-İncelemenin Kaynağı Açısından

2.1.2.4.2.1-Normal İnceleme

Beyanname seçimi ilkelerine göre veya vergi dairelerinin incelemeye sevk raporlarına göre belirlenen mükellefler nezdinde yapılan vergi incelemeleridir. Normal inceleme olağan vergi incelemesi olup, tamamen objektif ölçüler kullanılarak yapılır

2.1.2.4.2.2-Olağandışı İnceleme

Belli bir nedenle yapılan vergi incelemesidir. Önceden belirlenmiş beyanname seçimi ilkelerine göre veya inceleme öncesi raporları ile ilişkilendirilmeksizin vergi kaçırdığına dair hakkında ihbar, bilgi ve bulgular olan mükellefler nezdinde bu özel nedenlerle başlatılan incelemedir²⁵

²³ Yako GÖKAY, İşletmelerde Vergi Denetimi, Boyut Matbaacılık, Marmara Üniversitesi, S.B.Y.O., İstanbul, 1994, s. 77.

²⁴ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s. 134.

²⁵ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, a.g.e., s. 134.

2.1.2.4.2.3-Karşıt İnceleme

Karşıt inceleme, incelenen mükellefin beyan, defter ve belgelerinin doğru olup olmadığını kontrol etmek ve doğru değilse çürütmek amacıyla yapılan bir araştırma ve inceleme türüdür. Diğer bir ifade ile karşıt incelemeler, yürütülmekte olan incelemeler dolayısıyla, tespit edilen belli konularda başka mükellefler nezdinde yapılan vergi incelemeleridir.

Vergiye doğuran olayların tarafları konumundaki incelenen mükellef ile, bu mükellefle ilişkide bulunan üçüncü kişiler arasındaki incelenen olayları tevsik edici belgelerin doğruluğunun kontrolü, vergi inceleme elemanları için ihtiyaçtır. Vergi inceleme elemanları, karşıt inceleme yapmak suretiyle geçmişteki olaylar ve işlemler hakkında sonradan topladıkları bilgileri genişletebilmekte, bir takım sonuçlara ulaşabilmektedirler.

2.1.2.4.3-İncelemenin Yöntemi Açısından

2.1.2.4.3.1-Olağan Vergi İncelemesi

Olağan vergi incelemesinde, incelemeye mükelleflerden belge ve bilgi alınarak başlanılır. Bu tür incelemeler literatürde olağan vergi incelemesi diye adlandırılır. Mükelleflerden istenen bilgi ve belgeler üzerinde gerekli inceleme ile birlikte, inceleme süresince mükellefin sağladığı katkılarla inceleme neticelendirilir.

Normal vergi incelemesi genellikle vergi beyannamesinden hareket ederek defter ve belgelere iner. İncelemenin kapsamı, esas olarak yükümlünün bütün faaliyetlerini içerecek biçimde tam ve geneldir.²⁶

2.1.2.4.3.2-Aramalı Vergi İncelemesi

Çeşitli kaynaklardan alınan duyumlar (ihbarlar) veya yapılan incelemeler dolayısıyla bir vergi yükümlüsünün vergi kaçırdığını gösterir nitelikte belirtilerin bulunması durumunda, bu yükümlü veya kaçakçılıkla ilgisi görülen öteki kişiler

²⁶ Yako GÖKAY, a.g.e., s. 72.

nezdinde (ikametgah, işyeri, fabrika, ofis, büro, satış birimi, merkez, şube, imalathane, işletme vb.)ve bu kişilerin üzerlerinde yasal düzenlemelere uygun şekilde arama yapılması ve bu arama sonucu el konulan defter, belge ve her türlü kaydın (bilgisayar, mikrofilm, video bant, ses bandı vb. gibi tüm manyetik ortamlardaki bilgiler ve kayıtlar dahil) vergi incelemesi ile ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak ve tüm inceleme tekniklerinden yararlanılmak yoluyla incelenerek, vergi kayıp ve kaçağının ortaya çıkarılmasına aramalı vergi incelemesi adı verilmektedir.²⁷

Aramalı vergi incelemesi çok istisnai bir takım hallerde başvurulmuş bir inceleme yöntemidir. Bu durumlar şu şekilde sayılabilir;

-Yapılan ihbarın ciddiliği saptandıktan sonra, ihbar konusu hususların, defter ve belgeler boyutunu aşması durumunda,

-Yükümlünün ısrarlı bir şekilde; yasal ve makul olmayan nedenlerle defter ve belgelerini ibraz etmediği hallerde,

-Defter ve belge incelemeleri sırasında, yükümlünün vergi suçunu işlediğini açıklayacak başka maddi belgelerin varlığı saptanırsa, ve benzeri nedenlerle aramalı inceleme yapılabilir.²⁸

Arama konusu; 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun üçüncü bölümünde, 142-147'nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu maddelerde temel olarak arama ve aramalı vergi incelemesine ait özel durumlar düzenlenmiştir. İncelemede izlenecek yol ve yöntemler ile kullanılacak teknikler konusunda 213 Sayılı Yasanın vergi incelemesine ilişkin hükümleri aynen geçerlidir.

2.1.3-Arama

Aramalı vergi incelemesi ile detaylı bilgilere bir önceki bölümde ayrıntılı yer verildiğinden burada kısaca değinilecek olup; Arama vergi suçu ile ilgili kanıtların

²⁷ Ahmet EROL, Aramalı Vergi İncelemesi Kılavuzu ve İhbar İkramesi, Yaklaşım Dergisi Ücretsiz Eki Kasım 2000, Sayı: 95, s. 7.

²⁸ Yako GÖKAY, a.g.e., s. 75.

ortaya çıkarılması amacıyla kişinin ve ilişkide bulunanların üzerlerinin, ev ve işyerlerinin araştırılmasını ifade eder.²⁹

213 Sayılı Vergi Usul Kanunundaki (madde 142 ile 147) düzenleme çerçevesinde, kişinin iradesi dışında işyerleri ve evlerine zorla girmek suretiyle elde edilen belge ve bilgiler üzerinde yrtlen vergi incelemesi aramalı vergi incelemesidir.

Arama esas itibariyle CMUK'nun 86-103'nc maddelerinde düzenlenmiştir. Arama hakkında Vergi Usul Kanununda bulunmayan hususlar hakkında Ceza Muhakemeleri Usul Kanunu'nun aramaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Arama psikolojik etkisi ağır olan, ticari ve sosyal itibarı zedeleyen bir uygulama olduğundan zorunlu olmadıkça başvurulmamalıdır.

2.1.4-Bilgi Toplama

Bilgi toplama, Vergi Usul Kanununun 148'nci ve izleyen maddelerinde düzenlenmiştir. Beyan esasına dayanan vergilendirme sistemlerinde vergi idaresi; vergiyi doğuran olay, hukuki işlem, mükellef ve mükellefiyetle ilgili işlem ve konular hakkında bilgi toplamak ve toplanan bu bilgileri değerlendirmek zorundadır. Çünkü, vergiden beklenen mali fonksiyonun gerçekleşmesi ve sistemin başarıya ulaşmasında bunun büyük önemi vardır. Yani vergi idaresi, beyan esasına dayanan vergilerde vergiyi doğuran olay, mükellef ve mükellefiyetle ilgili olaylar ile mükellefin beyanının doğruluğunu devamlı olarak izlemek durumundadır. Bu izlemenin bir yolu da bilgi toplamaktır. Toplanan bu bilgiler idarece değerlendirilecek ve sistemin iyi işlemesi sağlanacaktır.

Bu durumu bilen mükellefler ise, beyanların tespitinde daha titiz ve duyarlı olma zorunluluğunu hissedeceklerdir. Zira, mükellefler bilirler ki idare devamlı olarak bilgi toplamakta veya gerektiğinde toplayacak ve bu bilgileri değerlendirecektir.

²⁹ Prof. Dr. Abdurrahman AKDOğAN, a.g.e., s. 33.

Ayrıca; vergi inceleme esasları, bilgi toplama esasları ile birlikte uygulanır. Yani vergi incelemesi sadece mükelleflerin ibraz edecekleri defter ve vesikalara dayanılarak yapılmaz. Vergi incelemesi çeşitli kaynaklardan toplanan bilgilerden de yararlanılarak tamamlanır.³⁰

Vergi Usul Kanunu'nun 148'nci maddesi bütün gerçek ve tüzel kişileri, Maliye Bakanlığı veya vergi incelemesine yetkili olanların isteyecekleri bilgiyi vermekle yükümlü tutmuştur. Burada sorulan hususla doğrudan ilgili olmamanın önemi yoktur. Mükellefle ilişkide bulunmuş olmak bile yeterlidir. Yaptıkları vergi incelemeleriyle ilgili olmak şartıyla vergi incelemesine yetkili olanlar gerçek ve tüzel kişilerle kamu idare ve müesseselerinden doğrudan bilgi isteyebilirler. Bunun için, bağlı oldukları birimler aracılığıyla yazışmaları gerekmez. Kamu idare ve müesseseleri istenen bilgiyi vermekten imtina edemezler. Zira Vergi Usul Kanunu'nun gerek 148 gerek mükerrer 355'nci maddelerinde bilgi istenmesi ve ceza prosedüründe (cezanın muhatabı dışında) kamu idare ve müesseselerine bir ayrıcalık tanınmamıştır.

Bilgi istemek için şekil şartı bulunmamaktadır. Yazılı veya sözlü olarak bilgi istenebilir. Ancak bilgi verilmemesi veya eksik ya da yanlış verilmesi halinde ceza uygulayabilmek için bilginin yazılı olarak istenmiş olması ve münasip bir süre verilmesi gerekir.³¹

2.1.5-Teftiş (İç Denetim)

Teftiş (İç Denetim) vergi denetiminde önemli bir yere sahiptir. Geniş anlamda teftiş; uygulamayı plan ile karşılaştırmak, plandan ayrılan noktaları tespit etmek ve bunların nedenlerini araştırmak, aksaklık ve yanlışlıkları giderici, düzeltici çalışmalar yapmak olarak tanımlanmıştır.³²

Vergi idaresi çalışanlarının vergi sisteminde öngörülen kurallara uygun davranıp davranmadıklarını saptamaya yönelik teftiş, uygulamada yapılan yanlışlıkların düzeltilmesini ve bu yanlışlıkları yaratan nedenlerin tasfiyesini hedeflemektedir.

³⁰ Nurettin EROĞLU, a.g.e., s. 219.

³¹ Mehmet Ali ÖZYER, a.g.e., s. 231.

³² Haydar TAYMAZ, Teftiş, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1978, s. 1.

Teftiş, örgüt işleyişinin kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelere uygun olup olmadığının denetimidir. Yönetimin temel eylemlerinden birisi olan teftişin ana işlevi, yönetimin planlanan amaçları ile işleyişinin arasındaki uyumu devamlı olarak sağlamaktır. Hiyerarşik üstlerce alınan kararların astlarca uygulanıp uygulanmadığının sürekli izlenmesi hem yönetimin etkin işleyişinin ana unsurlarından birisi, hem de herhangi bir anda örgütün ne durumda bulunduğunun bir göstergesi olmaktadır.

Teftiş esas olarak, yönetime dönük olmakla beraber, uygulama düzenliliğinin gerçekleştirilmesi sonucu sağlıklı bir vergilemenin sağlanması suretiyle dolaylı yönden ve bildirimlerin incelenmesi suretiyle de doğrudan mükelleflerin denetimine de olanak vermektedir.

Maliye Bakanlığı yapısı içinde teftişe yetkililer, merkezi denetim elemanları olarak, Maliye Müfettişleri ile Gelirler Kontrolörleri; taşra örgütü denetim elemanları olarak da Vergi Denetmenleridir.

Teftiş yapmaktaki amaç; “teftişe tabi tutulan işlemlerin mevzuat hükümlerine uygun yapıp yapılmadığını öğrenmek ve mevzuat hükümlerine aykırı ve suç teşkil eden işleri yapanları tespit ederek haklarında gerekli soruşturmanın yapılmasını sağlamaktır.”³³

Teftiş sonucunda cevaplı rapor düzenlenmekte, soruşturmayı gerektiren bir durum ortaya çıkarsa fezleke ya da tahkikat raporu tanzim edilmektedir. Bunun dışında uygulamada görülen aksaklıklara ilişkin olarak Basit Raporlar düzenlenmektedir.

Cevaplı raporlar, teftişe tabi birimlerde, yapılan denetim sonucunda eleştirilen hususları içermek üzere düzenlenir. Asıl ve iki örneği zimmetle ilgili mercie teslim edilir. Sonunda ilgililerce cevaplandırılması hususunu, teftiş elemanı bizzat ister, ilgililerce belirtilen hususlar cevaplandırıldığında, son mütalaâ teftiş elemanınca eklenir ve merkeze gönderilir.

³³ İstanbul Defterdarlığı, Vergi Kontrol Bürosu, Vergi Daireleri Teftiş Usulleri, İstanbul, 1991, s. 2.

3-TÜRKİYE’DE VERGİ DENETİMİ

3.1-Genel Olarak Türk Vergi Sistemi

Vergi sistemi, kısaca bir ülkede belli bir zamanda mevcut olan tüm vergilerden oluşan bir bütünü ifade eder. Bu bütün içinde, üniter devletlerde merkezi idare ile mahalli idarelerin ve kendilerine yetki devredilen kamu kurumlarının tahsile yetkili oldukları tüm vergi, resim, harç, fon ve benzeri mali yükümlülükler yer alır. Federal devletlerde ise merkezi (federal) devlet ile mahalli idareler arasında federe devletler de bu sisteme dahil edilirler.³⁴

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu’ndan ortaçağ kalıntısı bir vergi sistemi devralmıştır. Osmanlı devleti, teokratik yapısının doğal bir sonucu olarak vergi sistemini de şeriat ve fıkıh hükümlerine göre düzenlemiştir. Cumhuriyetin ilanından itibaren 1950 yılına kadar süre içerisinde bir taraftan imparatorluk vergi sisteminin tasfiyesine bir yandan da modern addedilen bazı vergilerin sisteme dahil edilmesine çalışılmıştır. Ancak, tüm bu çalışmalara rağmen, hem 1929 ekonomik buhranından kaynaklanan olumsuz etkiler, hem de 2. Dünya Savaşı’nın sebebiyet verdiği kamusal finansman açıklarını kapatabilme gayretlerinin ürünü olan bazı yanlış uygulamalar nedeniyle 1950 yılında büyük bir vergi reformu gerçekleştirilmiştir.³⁵

Çağdaş vergicilikte vergiler, vergi ödeme gücünü temsil ettiği varsayılan gelir, harcama ve servet unsurlarından alınmaktadır. Gelir üzerinden alınan vergiler gerçek kişilerden alınan gelir vergisi ile tüzel kişiler veya tüzel kişiliği haiz olmayan hukuki varlıklardan alınan kurumlar vergisi yolu ile sağlanır. Türkiye işte bu aşamayı 1950 yılında gerçekleştirilen reform ile sağlamıştır. Harcamalar üzerinden alınan vergilerin eksenini ise günümüzde katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi oluşturmaktadır. Emlak Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi gibi servet vergileri ise teorik yönden sosyal amaçlı vergilerdir.

Çağdaş vergiciliğin bir diğer önemli ilkesi de vergi sistemini az gelir getiren çok sayıda vergi yerine bol gelir getiren az sayıda vergiden oluşturmaktır.

³⁴ T.O.B.B., “Vergi İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara 1992, TOBB Yayınları No: 244, s. 5.

³⁵ T.O.B.B., a.g.ç., s. 10.

Bugün mevcut olan vergi sistemi, dış görüntüsü yönünden bu ilke ile de uyum halindedir.

Çağdaş gelir yönetiminin gerçekte, denetim işlevi çerçevesinde yapılan bir süreç olduğu, gerek tarhiyat, gerekse inceleme ve tahsilat işlevlerinin denetime dayalı işlevler olduğu; vergi yönetiminin, denetim işlevinin dışındaki hizmetlerinin gerçekte, muhasebe işlemlerinden ileri olmadığı belirtilmektedir. Bir kere vergi yönetimine esas olarak denetim işlevinin eksen olduğu kabul edildiğinde, denetimin bağımsızlığının önemi vurgulanmaktadır.³⁶

Gerek akademik çalışmalardaki görüşler, gerekse uygulamacıların üzerinde birleştiği husus; vergi yönetiminin örgütlenmesinde, vergi denetiminin esas alınması gereğidir. Vergi yönetiminin üç işlevi mevcuttur. Bunlar tahakkuk, tahsilat ve denetim işlevleridir. Elbette ki tahakkuk ve tahsilat işlevleri de önemlidir. Ancak vergi denetimi, tahakkuk ve tahsilat işlevlerinin yerine gelmesinde asıl belirleyici etkindir. Vergi denetimi, baskısı, caydırıcılığı, etkinliği, verimliliği gerçekleştirilmezse tahakkuk ve tahsilat düzeyleri çok düşük kalacaktır. Bu nedenle örgütsel yapının ağırlıklı olarak denetim esasına göre oluşturulması gerekmektedir.

3.2-Ülkemizde Vergi Yönetimi ve Denetimin Mevcut Örgütsel Yapısı

Türkiye’de vergi denetimi, 16.05.2005 tarihli 25817 no’lu Resmi Gazetede yayımlanan 5345 Sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile değişikliğe uğramıştır. Bu tarihe kadar sadece Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilen vergi denetimi bundan böyle Maliye Bakanlığına bağlı yarı özerk bir kuruluş olan Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından da yerine getirilecektir. Söz konusu başkanlığın kurulması ile vergi denetim hizmetleri Maliye Bakanına bağlı olarak görev yapan Maliye Müfettişleri ile Hesap Uzmanları, Gelir İdaresi Başkanına bağlı görev yapan Gelirler Kontrolörleri (bunlar merkezi denetim elemanı olarak adlandırılır) vergi dairesi başkanına bağlı görev yapan mahalli denetim elemanı vergi denetmenleri tarafından yerine getirilecektir. Aşağıda önce Maliye Bakanlığının sonra

³⁶ M. Burhan ERDEM, Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi, Eskişehir, 1981, Eskişehir İ.T.İ.A Yayını No: 233/154, s. 10.

Gelir İdaresi Başkanlığının teşkilat yapısı ve görevleri hakkında bilgi verilmeye çalışılmış daha sonra da yukarıda sayılan vergi denetim birimleri irdelenmiştir.

3.2.1-Maliye Bakanlığının Görevleri ve Teşkilat Yapısı

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesinde Maliye Bakanlığının görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

- a) Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, Maliye politikasını uygulamak,
- b) Devletin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini yapmak,
- c) Harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın takibi, yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek,
- d) Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,
- e) Gelir politikasını geliştirmek,³⁷
- f) Devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak,
- g) Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak ve hazırlanmasına katılmak,
- h) Milletler arası kuruluşların Bakanlık hizmetlerine ilişkin çalışmalarını takip etmek, bu konulardaki Bakanlık görüşünü hazırlamak, yurtdışı ve yurtiçi faaliyetleri yürütmek,
- i) Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,
- j) Çeşitli kanunlarla Maliye Bakanlığına verilen görevleri yapmak,
- k) Yukarıdaki görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek, teftiş etmek ve denetlemek,

³⁷ Bu arada yer alan “uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek”, ibaresi, 5.5.2005 tarihli ve 5345 sayılı Kanunun 35'nci maddesiyle kaldırılmıştır.

1) Karapara aklanmasının önlenmesi konusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak ve bu konuda uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.³⁸

Kanun Hükmünde Kararnamenin 3'ncü maddesinde "Maliye Bakanlığı teşkilatı merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir" denmektedir.

Bakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimlerden meydana gelir. Bu birimler aşağıdaki gibidir.

Şekil-1: Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilat Yapısı

Ana Hizmet Birimleri	Danışma ve Hizmet Birimleri	Yardımcı Birimler
1.Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Gn. Md.	1.Maliye ve Teftiş Kurulu Bşk.	1.Personel Gn. Md.
2.Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md.	2.Hesap Uzmanları Kurulu Bşk.	2.İdari ve Mali İşler Dairesi Bşk
3.Muhasebat Genel Md.	3.Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Bşk.	3.Bilgi İşlem D. Bşk.
4.Milli Emlak Gn. Md.	4.Bakanlık Müşavirleri	4.Savunma Sekreter.
5.Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı	5.Basın ve Halkla İlişkiler Müş.	5.Özel Kalem Müd.
6.Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Gn. Md.		
7.Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Dairesi Bşk.		

Kararnamenin 34'ncü maddesinde "Bakanlık taşra teşkilatı, defterdarlıklardan oluşur" diyerek bakanlığın taşra teşkilatını açıklamıştır. Maddenin sonunda yer alan Ek (3) sayılı cetvelde belirtilen bölgelerde Gelirler Bölge Müdürlükleri de kurulabilir ifadesi 5.5.2005 tarih ve 5345 sayılı yasanın 35'nci maddesi ile kaldırılmış ve bu yapılanma Gelir İdaresi Başkanlığına bırakılmıştır. Yine sözü edilen yasadan önce ana hizmet birimi olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve yerine söz konusu yasa ile Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlık 178 Sayılı Kararnamenin 35'nci maddesinde Bağlı Kuruluşlar içinde sayılmıştır.

³⁸ 13.11.1996 Tarihli 4208 Sayılı Kanunun 17'nci maddesiyle eklenmiştir.

Defterdar bulunduğu ilde Maliye Bakanlığının en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olup, işlemlerin kanun hükümlerine göre yürütölmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görölenler hakkında takibatta bulunulması, atamaları il'e ait merkez ve bağlı ilçeler maliye memurlarının sicillerinin tutturulması ile görevli ve sorumludur. İl ve ilçe birimlerini defterdar adına kontrol etmek üzere defterdar emrine denetmenler verilebilir. Defterdarlık birimleri, defterdarın yönetimi altında muhasebat, milli emlak ve muhakemat birimleri ile personel müdürlüğünden oluşur. Burada yine gelir birimleri defterdarlık bünyesinden alınarak yeni kurulan Gelir İdaresi Başkanlığının bünyesinde oluşturulmuştur.

5345 Sayılı yasa ile getirilen yeni yapılanmada defterdarlık birimleri devletin sadece giderlerine ve mallarına bakan gözeten bir birim haline getirilmiştir. Gelir kısmı ise tamamen yeni kurulan Gelir İdaresi Başkanlığına bırakılmıştır.

3.2.2-Gelir İdaresi Başkanlığının Görevleri ve Teşkilat Yapısı

Gelir İdaresinin yeniden yapılanmasına yönelik olarak, 1950'li yılların başından itibaren çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar arasında, 1952 yılında James MARTIN ve 1963 yılında Frank WHITE tarafından yazılan rapor doğrudan Maliye Bakanlığı merkez teşkilatının yapılanmasına yöneliktir. Yine 1960'lı yıllarda başlayan ve "Mehtap Projesi" olarak adlandırılan proje merkezi hükümet teşkilatının ve bu bağlamda Maliye Bakanlığının yeniden yapılanmasını öngörmekteydi. Maliye Tetkik Kurulu tarafından 1970 yılında kaleme alınan "Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Yasa Tasarısı" bu noktada söz edilmesi gereken diğeri bir girişim olarak tarihte yerini almıştır.

Bu çalışmaların ortak özelliği, kurumların üst yapısına ilişkin genel çerçevenin yeniden oluşturulması, Maliye Bakanlığının genel merkezi yapı içerisindeki yerinin belirlenmesine yönelik olmalarıdır. Ayrıca bu çalışmalarda, ekonomi yönetimi, ekonomik politikaları oluşturan birimlerin birbiriyle uyumlu çalışmaları gereği, vergi politikalarının ekonomik politikalardan bağımsız oluşturulamayacağı konularına değinilmiştir. Maliye Bakanlığının örgütlenmesine yönelik çalışmalar yanı sıra,

Gelirler Genel Müdürlüğünün daha etkin ve verimli çalışan bir yapıya kavuşturulması amacıyla da gerek sivil toplum örgütlerince gerekse uluslar arası kuruluşlar tarafından çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda vurgulanan ana unsurlar ise; idarenin güçlendirilmesi, belirli seviyede bir otonomi (özerklik) sağlanması, teknolojik altyapısının desteklenmesi, örgüt yapısının fonksiyonel tarza dönüştürülmesi, taşra ve merkez ilişkisinin yeniden dizaynı ve başta mükellef odaklılık olmak üzere yeni bir misyonun hayata geçirilmesi olarak ifade edilebilir.³⁹ Uzun yıllar süren bu çalışmalar sonucunda 16.05.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5345 sayılı Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 1. maddesine göre kanunun amacı “..... ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına uygun olarak belirlenen gelir politikasını uygulamak, vergi toplama maliyetleri ile idari giderleri en aza indirerek azami ölçüde vergileri ve diğer gelirleri toplamak, mükelleflerin vergiye uyumunu sağlamak, mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak, şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık verimlilik ve etkililik esaslarına göre hizmet sunmak...” olarak belirtilmiştir.

Başkanlığın görevleri belirtilen kanunun 4’ncü maddesinde sıralanmış olup aşağıdaki gibidir.

- a) Bakanlıkça belirlenen Devlet gelirleri politikasını uygulamak.
- b) Mükelleflerin vergiye uyumunu kolaylaştırmak ve hizmetlerini yerine getirmek.
- c) Mükellef haklarının korunması ve mükellef ile Başkanlık ilişkilerinin karşılıklı güven esasına dayanması konusunda gerekli tedbirleri almak.
- d) Mükellefleri vergi mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirmek.
- e) Devlet gelirleri politikasıyla ilgili kanun ve kararname çalışmalarına katılmak.

³⁹ Osman ARIÖĞLU, “Gelir İdaresi Başkanlığı”, Vergi Dünyası, Haziran 2005, Sayı: 286, s. 69.

f) Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak.

g) Uygulamada ortaya çıkan ihtilafların an aza indirilmesine ve uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik tedbirler almak.

h) Vergilendirmeye ilgili bilgileri toplamak ve bilgi işlem faaliyetlerini yürütmek.

i) Vergi kanunlarında veya diğer mali kanunlarda yer alan her türlü istisna, muafık ve indirimlerin maliyetlerini ölçmek, ekonomik ve sosyal etkilerini analiz etmek.

j) Bakanlıkça belirlenen temel politikalar ve stratejiler doğrultusunda vergi inceleme ve denetimlerini gerçekleştirmek, vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi konusunda gerekli tedbirleri almak.

k) Mahalli idare gelirleri politikası ile Devlet gelirleri politikasının uygulanmasında uyumu sağlayıcı tedbirler almak.

l) Gelirleri etkileyen her türlü kanun tasarı ve tekliflerini, vergi tekniğı ve uygulamaları açısından inceleyerek görüş belirlemek.

m) Gelir mevzuatının uygulanmasına ilişkin olarak diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğı yapmak, be amaçla veri alışverişini gerçekleştirmek.

n) Görev alanına giren konularda, uluslar arası gelişmeleri izlemek ve Avrupa Birliğı, uluslar arası kuruluşlar ve diğer devletlerle işbirliğı yapmak.

o) Terkini gereken vergiler ile tahsili zamanaşımına uğrayan Hazine alacaklarının kanunlar gereğince terkin edilmesiyle ilgili işlemlerin yerine getirilmesini sağlamak.

p) Nitelikli insan kaynağının kazandırılması, yetkinliklerin geliştirilmesi, kariyer planlarının yapılması ve performanslarının ölçülmesini sağlamak.

r) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediğı ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kurallar düzenleyerek personele ve mükelleflere duyurmak.

s) Faaliyet sonuçlarını, düzenli aralıklarla kamuoyuna duyurmak ve yıllık faaliyet raporunu izleyen yıl kamuoyuna açıklamak.

t) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Şekil-2: Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez Teşkilat Yapısı

Ana Hizmet Birimleri

- 1.Gelir Yönetimi Daire Bşk.
- 2.Mükellef Hizmetleri Daire Bşk.
- 3.Uygulama ve Veri Yön. D. Bşk.
- 4.Tahsilat ve İhtilaflı İşler D. Bşk.
- 5.Denetim ve Uyum Yön. D. Bşk.
- 6.Gelirler Kontrolörleri D. Bşk.
- 7.Avrupa Bir. ve Dış İliş D. Bşk.

Danışma Birimleri

- 1.Strateji Geliştirme D. Bşk.
- 2.Hukuk Müşavirliği
- 3.Basın ve Halkla İliş Müş.

Yardımcı Hizmet Birim

- 1.İnsan Kayn. Daire Bşk.
- 2.Destek Hżmt D. Bşk.

Başkanlığın taşra teşkilatı Kanunun 23'ncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur. Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikler Bakanlar Kurulunca belirlenir. Son olarak (15.10.2005 Tarihi itibariyle) Türkiye genelinde 29 adet "Vergi Dairesi Başkanlığı" kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; aynı il sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalınmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi vergi dairesi müdürlüğü veya başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Bakan yetkilidir.

5345 sayılı Yasa ile hedeflenen gelir idaresini, Maliye Bakanlığının dikey hiyerarşisi dışına taşımak, illerde defterdarlık teşkilatından bağımsız kılınarak vergi daireleri ile merkez arasında doğrudan bağlantı sağlamak, bu kurumun sadece gelir birimleri ile ilgilenecek olması sebebiyle daha etkin bir yönetim kurmak ve böylece vergi dairelerini iyileştirme çalışmalarının güçlendirilmesinin sağlanması şeklinde özetlenebilir.

Ancak Gelir İdaresi Başkanlığı; yasasının 1. maddesinde "...Maliye Bakanlığına bağlı.." 4. maddesindeki görev ve yetkilerinde "..... Bakanlık tarafından belirlenen devlet gelirleri politikasını uygulamak..." denilmesine rağmen merkez ve taşra teşkilatı itibariyle bir bakanlık şeklinde örgütlenmiş ve 5. maddesinde başkanın "...başkanlığı mevzuat hükümlerine hükümet programına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak..." yöneteceği öngörülmüştür. Buna

rağmen aynı maddenin sonunda başkanın hizmetlerin yürütülmesinden doğrudan Bakana karşı sorumlu olduğu da hükme bağlanmıştır. Bu yapılanma ise yürürlükte buluna 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları hakkındaki kanuna aykırı bir yapılanmadır. Şöyle ki söz konusu kanuna göre merkez teşkilatının müsteşarlık ve bağlı genel müdürlükler, kurul ve daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmesi zorunludur. Bir bakanlıkta birden fazla müsteşarlık kurulamayacağı gibi teşkilat yapısında olmayan ve müsteşarlıkla eş değer hale getirilerek istisnai memurluk kapsamına alınan idare başkanı ve başkanlığının ihdası da mümkün değildir.⁴⁰

Yasada Başkanlığın örgütlenmesi mükellef hizmetleri açısından fonksiyonel ve mükellef türlerine göre bir karma örgütlenmeyi çağrıştırmaktadır. Bu yapısı ile yasa Gelirler Genel Müdürlüğünü Bakanlık içinde yarı özerk bir duruma getirmeyi amaçlamaktadır. Ancak mali özerklik düşünülmemiştir. Personel ve özlük hakları yönünden diğer kamu kesiminden farklı bir düzenleme getirilmemiştir. Hesap verilebilirlik açısından da bir açıklık yoktur.⁴¹

Özellikle vergi denetimi çok başlılıktan kurtulamadığı gibi daha da karmaşık bir yapı içine sokulmuştur. Bir yanda Maliye Bakanlığı bünyesinde vergi incelemesi yapan Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları Kurulu diğer tarafta Gelir İdaresi Başkanlığı içinde merkezde Gelirler kontrolörleri taşrada Vergi Denetmenleri eski yapıdan daha karmaşık bir yapı oluşturmuştur. Bu birimler arasında vergi incelemeleri açısından koordinasyon sağlamanın güçlüğü ortadadır. Oysa yasa çıkmadan önce IMF’nde isteği ile denetim elemanlarının tek bir çatı altında birleştirilmesi ana hedefti.

Bu hali ile yasa kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilir mi? Gelir idaresinin özerkliği ile performansı arasında anlamlı bir ilişkinin varlığı savunulmakla birlikte bu güne kadar kanıtlanabilmiş değildir. Özellikle gelir idaresinin iç örgütlenmesinin çağdaşlığı, özerkliğinden daha önemli kabul edilmiş, genel olarak kamu kesimi uygulamaları birliğine aykırı bir insan kaynakları yönetimi ve mali özerklik olmadan sınırlı bir yarı özerkliğin beklenen faydayı sağlayamayacağı kabul

⁴⁰ Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL, “Gelir İdaresinin Özerkliği Üzerine Bazı Düşünceler”, Vergi Dünyası, Şubat 2005, Sayı: 282, s. 25.

⁴¹ Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL, a.g.m., s. 25.

görmüştür. Kısmi bir özerklik ve iyileşme sağlayacağı ileri sürülebilirse de vergi yönetiminde etkinlik açısından kanunun amaçlarında sayılan hedeflere ulaşması mümkün görülmemektedir. Amaçlar arasında sayılan katılımcılık, hesap verilebilirlikle ilgili herhangi bir düzenlemede bulunmamaktadır.⁴²

3.2.3-Türkiye’deki Vergi Denetim Birimleri

Vergi Usul Kanununun 135’nci maddesinde vergi incelemesi yapmaya yetkili olanlar; Maliye Müfettişleri ve yardımcıları, Hesap Uzmanları ve yardımcıları, Gelirler Kontrolörleri ve stajyer Gelirler Kontrolörleri, Vergi Denetmenleri ve yardımcıları, ilin en büyük mal memuru, vergi dairesi müdürleri, gelirler genel müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında müdür kadrolarında görev yapanlar olarak sayılmıştır. Defterdar, vergi dairesi müdürleri, merkez ve taşra teşkilatında müdür olarak görev yapanlar sevk ve idare ile yükümlü olmaları ve vergi incelemesinin bir uzmanlık ve özel bir çalışma gerektirmesi, sebebi ile bilfiil vergi incelemesi yapamamaktadırlar. Vergi incelemesine yetkili olan Maliye Müfettişleri, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri aynı zamanda teftiş, tahkik ve tahkikat görevlerini de yapmaktadırlar. Kısaca bu üç grup hem iç denetim ve hem de dış denetim işini üstlenmişlerdir.

Daha önce de belirtildiği gibi Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri merkez denetim elemanı, Vergi Denetmenleri ise taşra denetim elemanı olarak görevlerini yerine getirmektedir. Maliye Bakanlığındaki denetim birimlerinin bu yapısıyla ilgili olarak 15 Mayıs 1996 tarihinde Gelirler Kontrolörleri tarafından düzenlenen “Türkiye’de Mali Reform” adlı panelde konuşan Öğretim Görevlisi Turgut ARI’nın görüşleri şöyledir: “Maliye Bakanlığında denetim hizmeti gören bir dörtlü ayırımı içime bir türlü sindiremiyorum, bence bu konudaki yaklaşım, ordudaki gibi, buna benzer kurumlarda temel bazı kıstaslar ele alınarak, aralarında aşamalar getirerek birden yukarı çıkmalı ve bu ayrıcalıklar kaldırılmalıdır.” Aynı panele konuşmacı olarak katılan Dr. Veysi SEVİĞ ise bu konudaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir: “Maliye Bakanlığında vergi denetimi yapan dört tane farklı grup, kurul, ekip, kuruluş, bağımsız birim var. Bu dördü görev çatışmasına zaman zaman giren, zaman

⁴² Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL, a.g.m., s. 26.

zaman çekişmeler yapan, zaman zaman kendilerini sıralamaya koyan bir yapıya sahip ve zaman içerisinde o hale gelmiş ki, bir bakanlık parselasyonu söz konusu olmuş.

Eğer siz, teftiş heyetinden, hesap uzmanından olursanız, genel müdürlük, müsteşarlık, genel müdür yardımcılıkları sizindir.

Gelirler Kontrolörü kkenliyseniz, daire başkanı, genel müdür yardımcılıkları ve zaman zaman da etkinliğine göre bir genel müdürlük verilebilir.

Vergi Denetmeniyseniz, sizin yeriniz vergi dairesi müdürlüğünden pek öteye çıkmaz.”

Bu görüşler şu anki vergi denetiminin halini göstermesi açısından önemlidir.

Bahsedilen vergi denetim kadroları ve bunların doluluk oranları 1 şubat 2005 tarihi itibarıyla aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo-1 : Türkiye’de Vergi Denetim Kadroları

	<u>Dolu Kadro</u>	<u>Boş Kadro</u>	<u>Toplam Kadro</u>
Bakana Bağlı :	403	1215	1618
-Maliye Müfettişi	111	356	467
-Hesap Uzmanı	292	859	1151
Gelir İd. Bşk. Bağlı :	3016	5834	8850
-Merkezi			
(Gelirler Kontrolörü)	340	1560	1900
-Mahalli			
(Vergi Denetmeni)	2676	4274	6950
Genel Toplam	3419	7049	10.468

Kaynak : www.gelirler.gov.tr/

Tablodaki verilere göre Maliye Mfettişlerinde toplam kadronun ancak % 27’si, Hesap Uzmanlarında % 25’i, Gelirler Kontrolrlerinde % 18’i, Vergi Denetmenlerinde % 38’i doludur. Tablodan ve oranlardan görüleceği üzere, denetim elemanlarının kadro sayıları azdır. Ayrıca mevcut kadrolar bile hiçbir zaman tam dolu

olmamıştır. Buna denetim birimlerinin az sayıda eleman almak eğilimleri etken olmaktadır.

Beyan yönteminin başarısı, beyannameleri inceleyip denetleyecek olan elemanların bilgi ve ahlak seviyesinin yüksek olmasına, ayrıca sayılarının da gerçekleştirilmesi gereken işlere yetecek düzeyde olmasına bağlıdır.

Vergi incelemeleri için gerekli eğitimi görmüş ve tecrübeli vergi inceleme elemanlarının yetiştirilmeleri ve sayılarının yeterli bir düzeye ulaştırılması yolu ile her mükellefin beyanının ayrı ayrı incelenmesi, hem zor hem de masraflıdır.⁴³

Gerçekten beyan esasının geçerli olduğu vergi sistemimizde, tüm beyanların incelenmesinin zorluğu karşısında, en azından vergi incelemesinin önleme fonksiyonunu yerine getirebilecek sayıda ve belirtilen iyi seviyedeki niteliklere sahip elemanların mesleğe alınmaları ve bu hizmetin gereği bakımından uzun dönemdeki faydaları göz önüne alınarak, masraflı olmasına rağmen çok iyi yetiştirilmeleri, meslekten kısa sürede ayrılmamaları için bunlara maddi bakımdan özel imkanlar getirilmesi çok yerinde olacaktır.

3.2.3.1-Merkez Teşkilatı Denetim Birimleri

3.2.3.1.1-Maliye Teftiş Kurulu

Maliye Bakanlığının en eski denetim birimi olan Maliye Teftiş Kurulu, 1879 yılında “Heyet-i Teftişiye-i Maliye” adıyla doğrudan doğruya maliye nazırına bağlı bir kurul olarak kurulmuştur. 3 Temmuz 1879 tarihinde devrin maliye nazırı bir “Heyet-i Teftişiye-i Maliye” kurulması ihtiyacını ve bu konuda hazırlanan “Nizamname Lahiyası”nı bir tezkere ile sadrazama sunmuş ve Nizamnamenin 26 Ağustos 1879’da yürürlüğe konulması ile Maliye Teftiş Kurulu kurulmuştur.⁴⁴

Maliye Müfettişleri doğrudan doğruya Maliye Bakanı’na bağlı olup onun adına teftiş, tetkik ve tahkik yaparlar. Müfettişlerin bakan adına yönetimi ve çalışmalarının düzenlenmesi başkana verilmiştir. Başkan müfettiş sıfat ve yetkisine sahiptir.

⁴³ Salih TURHAN, Vergi Teorisi, İ.Ü. İktisat Fak. Yayın No: 480, İstanbul, 1982, s. 27.

⁴⁴ <http://www.mtk.gov.tr/>

Maliye Müfettişlerinin görev ve yetkileri, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 543 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile değişik 20'nci maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Maliye Müfettişleri bu madde ile bu maddeye istinaden çıkarılmış tüzüklerinde yer alan ve diğer özel kanunlarla kendilerine tanınmış olan yetki ve görevlerin yanı sıra V.U.K'nun 135/2'nci maddesine göre, her hal ve takdirde vergi inceleme yetkisine haizdirler.

Maliye Müfettişlerinin görev ve yetkileri:

- Genel bütçeye dahil veya katma bütçe veya İl zel İdare ve Belediye bütçeleri gibi hususi ve mahalli bütçelerle yönetilen daire ve müesseseleri,
- İktisadi Devlet Teşekkllerinden sermayesinin tamamı devlete ait olanlarla, Maliye Bakanlığı ile ilgili bulunanları,
- İmtiyazlı şirketlerle; sermayesinde devletin iştiraki olan müesseseleri,
- Bütün dernekleri ve özellikle devletten mali yardım görenleri, mali yönden teftiş etmek,
- Vergi Usul Kanunu gereğince vergi incelemelerinde bulunmak,
- Bankalar Kanunu gereğince Yeminli Bankalar Murakıplarına verilmiş görevleri yerine getirmek,
- Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanun, karar ve tebliğlerine göre incelemelere girişmek,
- Bunların dışında özel kanun, tüzük, yönetmelik ve kararlarla kendilerine verilen sair görevleri yerine getirmek, yetkisine sahiptirler.⁴⁵

Görüldüğü gibi Maliye Müfettişleri teftiş, tahkik ve inceleme görevlerini bir arada yerine getirmektedir. Görevlerinin tümü düşünüldüğünde vergi incelemesi Maliye Müfettişlerinin toplam görevlerinin % 10-15'ine tekabül etmektedir.

⁴⁵ K.H.K. 178, md. 20.

3.2.3.1.2-Hesap Uzmanları Kurulu

178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 21'nci maddesine göre, denetim ve danışma birimleri arasında yer alan, hesap uzmanları daha önce “Kazanç Vergisi Hesap Mütchassısı” ve “Muamele Vergisi Hesap Mütchassısı” adları ile görev yaparken, 1934 yılında tek örgütte toplanmışlardır. Önceleri, Defterdarlık bünyesinde görev yapan bu birim en son 29.5.1945 tarihli, 4709 sayılı yasa ile “Hesap Uzmanı” unvanını almıştır.

Kuruluş kanunu uyarınca Hesap Uzmanları Kurulu'nun asli görevi, gelir kanunlarının emrettiği mükelleflerin hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından lüzum görülecek etütleri yapmaktır. Kurul, 59 yıllık çalışma döneminde asli görevi olan vergi denetimini büyük işletme esasına göre üst seviyede ve Türkiye çapında planlamış ve gerçekleştirmiştir. Kurulun belirtilen görevi yanında özel bilgi ve ihtisası gerektirmesi nedeniyle çeşitli kanun, kararname ve bakanlık makamının onayları ile üstlendiği görevler ana başlıklar halinde aşağıdaki gibidir.

-Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kanun, Sermaye Piyasası Kanunu, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, Bankalar Kanunu, Sigorta Şirketlerinin Kuruluş ve Murakabesi Hakkında Kanun, Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun, Dernekler Kanunu ve Sendikalar Kanunu hükümlerine göre yürütölen mali incelemeler yanında; İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları ve Vakıflara ilişkin vergi ve kambiyo denetimlerini yapmak,

-Devlet gelirleri politikasının oluşturulması ile ilgili çalışmalara katılmak, vergi sistemi ve tekniğinin geliştirilmesi, uygulamalardaki tereddüt ve aksaklıkların giderilmesi ile ilgili kurulun yetki ve görev alanına giren diğer konulardaki mevzuat ve uygulama ile ilgili etüt ve araştırmaları yapmak ve tekliflerde bulunmak,

-Kurul mensuplarının vergi mevzuatı ile ilgili eğitim ve öğretimi yanında bakanlıkça gerekli görölen konularda, kamu personelinin eğitimi ve mükelleflerin

aydınlatılması amacıyla açılacak kurs, seminer ve konferanslara katılmak ve danışma hizmetlerini yürütmek,

-Çeşitli fakülte ve yüksekokullar ile diğer kamu ve kuruluşlarından gelen öğretim görevlisi, danışman ve uzman taleplerini bakanlık makamının uygun göreceği şekilde karşılamak,

-Bakanlık makamınca gerekli görülecek her türlü etüt, inceleme, araştırma ve soruşturma işlerini yapmak,

Sayılan bütün bu görevler Hesap Uzmanları Kurulu'nun ağırlıklı olarak ekonomik içerikli dış kamusal denetim fonksiyonunu üstlendiğini göstermektedir. Sürdürülen denetimle bir yandan kamu finansmanının reel kaynaklardan sağlanmasına yardımcı olunurken, diğer yandan da yapılan incelemelerden elde edilen sonuçlarla uygulanan ekonomik ve mali tedbirlerin etkinliklerinin ölçümlemesine ve bu sonuçların idarece değerlendirilmesi suretiyle de alınacak genel ekonomik kararlarla ilgili verilerin toplanmasına yardımcı olunmaktadır.⁴⁶

3.2.3.1.3-Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı

Gelirler Kontrolörleri, Maliye Vekaleti ve Vazifeleri Hakkındaki 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı bünyesinde merkez denetim elemanı olarak Varidat Kontrolörlüğü adı altında kurulmuş olup, 1946 yılında çıkarılan kanunla Vasıtasız ve Vasıtalı Vergiler Umum Müdürlükleri, “Gelirler Umum Müdürlüğü” olarak birleştirilmiştir. Aynı kanunla gelirler kontrolörü, gelirler kontrolör yardımcısı ve tahsilat kontrolörü kadroları ihdas edilmiştir.

Daha sonra 1950 yılında çıkarılan 5655 sayılı Kanunla Tahsilat ve Gelirler Umum Müdürlükleri birleştirilerek, Gelirler Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Aynı kanunla mevcut, varidat ve tahsilat kontrolörleri, gelirler kontrolörü kadrolarına aktarılmıştır.⁴⁷

⁴⁶ <http://www.huk.gov.tr/gorev.html>

⁴⁷ <http://www.gelkont.gov.tr/kurulus.html>

Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkında 178 sayılı K.H.K.'nin 543 sayılı K.H.K. ile değişik 43 üncü maddesinde gelir idaresinin “her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak; teftiş, inceleme ve soruşturma işleriyle kanunlar ve diğer mevzuatla kendilerine verilen görevleri” yapacakları belirtilerek, aynı kanun hükmünde kararnamenin 12. maddesi ve 543 sayılı K.H.K. ile bu maddeye eklenen bentlerde Gelirler Genel Müdürlüğü'nün görevleri sayılarak Gelirler Genel Müdürü, “Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri kontrolörleri vasıtasıyla inceletir ve denetletir” hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca V.U.K'nun değişik 135'nci maddesinin ikinci fıkrası, Gelirler Kontrolörleri ve Stajyer Gelirler Kontrolörlerinin “her hal ve takdirde vergi inceleme yetkisine haiz” oldukları, Harçlar Kanunu'nun 134'ncü maddesi, Gelirler Kontrolörlerinin “her hal ve takdirde, harçları tahsile salahiyetli memurların hesaplarını teftiş ve kontrole yetkili bulundukları ve “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi”ne ilişkin kanunun 3'üncü maddesinin iki ve üçüncü fıkraları da Gelirler Kontrolörlerinin karapara aklama suçunun araştırılması ve incelenmesi ile görevli ve yetkili oldukları hükmünü içerir.

Değişik kanunlarda yer alan bu hükümler çerçevesine Gelirler Kontrolörlerinin görev ve yetkileri;

-Gelirler Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatının bütün işlemlerini teftiş etmek ve incelemek;

-Vergi dairelerine ait para, kıymetli kağıt, mal ve eşyanın saklanması mahsus kasa, depo, ambar ve benzerlerinin muhtevasını saymak ve tespit etmek;

-Maliye memurları hakkında soruşturma yapmak;

-Teftiş ve soruşturma ile ilgili mahrem de olsa her türlü defter, belge ve yazıları incelemek;

- Vergi Usul Kanunu hükümleri gereğince vergi kanunları açısından mükellefler hakkında her türlü vergi incelemesi yapmak;

-Kanunlar, özel anlaşmalar ve sair mevzuatla yürütülmesi Gelirler Genel Müdürlüğüne verilen işlerin kapsamına giren konularda, inceleme ve araştırmalar yapmak, uygulanan kanun, tüzük, kararname, yönetmelik, karar, genel tebliğ ve özetler (muktezalar) hakkında görüş ve önerilerde bulunmak;

-Harçlar Kanunu uyarınca yurt içinde ve yurt dışında, harçları tahsile yetkili memurların hesaplarını teftiş ve kontrol etmek;

- 4208 sayılı Kanun Kapsamına giren kara para aklama suçunun araştırılması ve incelemesini yapmak;

-2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 47'nci maddesi uyarınca kamu yararına çalışan derneklerin mali denetimini gerçekleştirmek;

- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi uyarınca, Kurulun talebi üzerine Kurul Başkanlığı emrinde inceleme, araştırma ve denetlemelerde bulunmak;

- 90 sayılı Ödünç Para verme İşleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Kararnameye tabi gerçek ve tüzel kişiler hakkında denetlemeleri gerçekleştirmek;

-91 sayılı Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 22'nci maddesi uyarınca, borsaların her türlü işlem,hesap, kayıt ve defterlerini denetlemek;

-506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 4447 sayılı Kanun'la değişik 130'uncu maddesi uyarınca, işyerlerinde yapılan denetim ve incelemeler sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit etmek;

-Bakanlıkça ve Genel müdürlükçe hazırlanan eğitim programlarında eğitcilik işlevini yerine getirmek;

-Bakanlık Makamı ve Genel Müdür tarafından verilecek diğer işleri yapmak;

-Kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yerine getirmek şeklinde sıralanabilir.

3.2.3.2 -Taşra Teşkilatı Denetim Birimleri

3.2.3.2.1-İlin En Büyük Mal Memuru (Defterdar)

543 sayılı K.H.K'nin Ek 11. maddesine göre “Defterdarlar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı'nın en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olup, işlemlerin kanun hükümlerine göre yürütülmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması, atamaları il'e ait merkez ve bağlı ilçeler maliye memurlarının sicillerinin tutturulması ile görevli ve sorumludurlar.

Defterdar, V.U.K'nun 135. maddesine göre vergi inceleme yetkisine sahiptirler. Ancak bu yetkileri vergi yönetiminin iller teşkilatının en büyük memuru olmasının bir sonucu olarak değerlendirmek gerekir. Zira emrindeki inceleme elemanları esas itibariyle bu işleri yapmaktadırlar. Üstlendikleri sevk ve idare görevleri inceleme yetkilerinin kullanılmasına da uygun düşmemektedir. Bir defterdarın inceleme yaptığı şimdiki dek görülmemiştir.

5345 sayılı 16.5.2005 tarihli Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile gelir birimleri defterdarlık bünyesinden alınarak belirtilen kanunun 24'ncü maddesine dayanılarak çıkarılan “Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği” ile Vergi Dairesi Başkanına bağlanmıştır. Buradaki amaç defterdarın sadece devletin vergi ve diğer gelirleri ile uğraşmasını sağlamak ve uzmanlaşma ile birlikte verimlilik artışıdır. Şu anda Türkiye genelinde 29 adet Vergi Dairesi Başkanlığı kurulmuş olup başkanlığın kurulmadığı yerlerde defterdarlık sistemi devam etmektedir. Ancak başta V.U.K'nu olmak üzere diğer yasalarda yeni düzenlemeye uygun değişiklikler yapıp vergi dairesi başkanı ibaresine yer verilmemiştir.

3.2.3.2.2-Vergi Denetmenleri

29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Bakanlığı kuruluş ve görevleri Kanunuyla illerde defterdarlıkların emrine, gelir idaresinin teftişi ile görevli olmak üzere “Varidat Kontrol Memuru” unvanı ile verilen Vergi Denetmenlerinin unvanı,

29.05.1946 tarih ve 4910 sayılı Kanun ile “Gelir Kontrol Memuru” olarak değiştirilmiş, 24.05.1950 tarih ve 5655 sayılı Kanun ile “Vergi Kontrol Memuru” unvanı ile vergi inceleme yetkisi verilmiş, 20.08.1993 tarih ve 516 sayılı ve 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile bu günkü “Vergi Denetmeni” unvanını almıştır.

Vergi Denetmenleri, Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile değişik, “Kontrolör, Uzman ve Denetmen Çalıştırılması” başlıklı 43’ncü maddesine ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 135’nci maddesi ile Vergi Denetmenlerinin çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönergeye göre, mükellefler nezdinde vergi incelemesi yapmak, illerdeki vergi dairelerini teftiş etmek, il memurları hakkında inceleme ve soruşturma yapmak yetkilerine haizdirler. Bunun dışında vergi denetmenleri, üç büyük ilde kurulu uygulama grup müdürlüklerinde (eski adı vergi dairesi başkanlığı) görevlendirme usulüyle vergi incelemelerini yürütmektedirler.

3.2.3.2.3-Vergi Dairesi Müdürleri ile Gelir İdaresi Başkanlığının Taşra Teşkilatında Müdür Kadrosunda Görev Yapanlar

Vergi dairesi müdürlerinin Vergi Usul Kanununun 135’nci maddesi uyarınca vergi incelemesi yapma yetkileri bulunmaktadır. Ancak uygulamada iş yoğunluğu nedeniyle genellikle fazla zaman almayan, beyanname üzerinden tespit edilen matrah farklarına dayanılarak düzenlenen matbu raporlarla bu yetkilerini kullanmakta, derinlemesine araştırma ve tespitler gerektiren incelemelerde, olayın merkez veya yerel denetim elemanlarınca incelenmesini sağlamak üzere, olayı bir üst makama intikal ettirmektedirler.⁴⁸ Zaten vergi yönetimi de; özel bilgi ve ihtisas gerektirmeyen, anında çözümlenebilecek veya çok kısa bir araştırma ile sonuca ulaşılabilecek konuların vergi dairesi müdürlerince, özel bilgi ve uzmanlığı gerektiren konuların ise kapsamlı vergi incelemesi yapılmak üzere defterdarlıklara intikal ettirilmesini istemiştir.⁴⁹

⁴⁸ Mustafa Ali SARILI, Türkiye’de Gelir İdaresi İle Vergi Denetiminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılandırılması, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003/41, s. 84.

⁴⁹ Bkz.: V.U.K. İç Genelgesi, Sıra No: 1986/5, (8.8.1986 S.V.U.K. 1/24490-386/54777).

3.2.4-Vergi Denetim Birimlerinin Vergi İnceleme Sonuçları

Ülkemizde vergi yönetim örgütünün belirtilen sayıdaki ve yapılanmadaki vergi inceleme elemanlarına yaptırabildiği vergi inceleme sonuçları aşağıda verilmiştir. İnceleme sayısı mutlak rakam olarak fazlaca bir şey ifade etmemekte olup toplam inceleme sayısının mükellef sayısına oranlanması sonucu bulunacak vergi inceleme oranı çok daha önemlidir. Bunun içinde ilk olarak Türkiye’de 2004 yılı sonu itibariyle 4.036.697 adet faal mükellef olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Tablo-2 Vergi İnceleme Sonuçları

Denetim Birimi	İnceleme		Milyon (TL)	
	Yılı	Sayısı	İncelenen Matrah	Bulunan Matrah Farkı
Teftiş Kurulu Bşk.	1999	266	949.882	1.253.548
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	1999	2372	271.577.739	512.999.650
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	1999	1665	149.139.740	200.551.329
Vergi Denetmenleri	1999	47.428	867.110.509	328.992.640
Toplam		51.731	1.288.777.870	1.043.797.167
Teftiş Kurulu Bşk.	2000	272	43.616.463	59.070.136
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	2000	3103	1.223.427.564	959.008.208
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	2000	1650	658.274.904	430.970.298
Vergi Denetmenleri	2000	55.310	1.695.702.732	538.050.372
Toplam		60.335	3.621.021.663	1.987.099.014
Teftiş Kurulu Bşk.	2001	171	20.199.426	4.712.672
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	2001	2559	3.858.514.397	11.787.795.735
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	2001	2594	275.498.146	550.108.491
Vergi Denetmenleri	2001	46.013	2.288.863.774	958.446.579
Vergi Dairesi Müdürü	2001	16.795	869.622.318	178.078.270
Toplam		68.132	7.312.698.061	13.479.141.747
Teftiş Kurulu Bşk.	2002	3109	106.857.163	88.630.031
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	2002	1709	1.256.001.304	2.178.525.931
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	2002	3078	6.806.929.429	3.605.275.778
Vergi Denetmenleri	2002	56.864	5.216.011.211	1.803.750.356
Vergi Dairesi Müdürü	2002	48.484	477.592.948	295.148.552
Toplam		113.244	13.863.392.055	7.971.330.648
Teftiş Kurulu Bşk.	2003	1917	347.946.563	117.195.151
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	2003	1241	4.518.510.330	9.649.903.504
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	2003	2682	10.955.223.073	5.212.493.300
Vergi Denetmenleri	2003	47.886	8.699.782.793	3.309.729.644
Vergi Dairesi Müdürü	2003	14.525	1.041.732.512	545.655.543
Toplam		68.251	25.563.195.271	18.834.977.142
Teftiş Kurulu Bşk.	2004	219	19.154.936	15.350.867
Hesap Uzmanları Kurulu Bşk	2004	2494	6.139.712.986	8.999.706.865
Gelirler Kontrolörleri Bşk.	2004	2251	3.360.258.119	5.713.052.507
Vergi Denetmenleri	2004	50.292	11.198.767.276	2.836.615.496
Vergi Dairesi Müdürü	2004	98.625	1.406.159.430	1.148.190.885
Toplam		153.881	22.124.052.747	18.712.916.620

Kaynak: www.gelirler.gov.tr/

Tabloda 2001 yılından sonra istatistiklere yansıyan, vergi dairesi müdürleri tarafından gerçekleştirilen incelemeleri dahil etmeden bulunacak bir vergi inceleme oranı daha anlamlı olacaktır. Şöyle ki vergi dairesi müdürleri daha önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere derinlemesine araştırma ve tespitler gerektiren incelemeler yerine matbu birtakım raporlar düzenlemek suretiyle bu yetkilerini kullanmaktadırlar. Özellikle 2002 ve 2004 yıllarında vergi dairesi müdürleri tarafından yazılan ve istatistiklere yansıyan raporların birçoğu V.U.K'nun 160. maddesine ilişkin olarak gerçekleştirilen re'sen mükellefiyet terkinlerine ilişkindir. Bu raporlar mükelleflere bilinen adreslerinde ulaşılamadığından dolayı mükellefiyetlerinin terkin edilmesine yönelik yazılmış raporlardır. Kısacası defter ve belge üzerinden yapılmış bir inceleme bulunmamaktadır. Belirtilen nedenlerden dolayı inceleme oranı tespit edilirken vergi dairesi müdürlerinin yaptığı incelemeler hariç tutulacaktır.

Yukarıda verilen 4.036.697 adet faal mükellef sayısı da son 5 yıl içinde çok küçük farklılıklar haricinde bu seviyelerde olmuştur. Son beş yıla ait ortalama vergi inceleme sayısı 57.123 adettir. Bu durumda son beş yıla ait vergi inceleme oranı;

$$\text{Vergi İnceleme Oranı} = \frac{57.123}{4.036.697} = \% 1,415$$

Bulunan bu sonuç ülkemizde vergi inceleme oranının çok düşük olduğunu göstermektedir. Bu oranı hiç değilse % 20 seviyelerine çekmek vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek açısından önemlidir. % 20 oranı vergi incelemesi için öngörülen 5 yıllık zamanaşımı süresi içerisinde teorik olarak her mükellefin en az bir kez incelenmesi anlamına geldiği için önemlidir.

Vergi idaresinin ve denetiminin sorunlarına bu bölümde yer verilecek olup, bu sorunların çözümüne ilişkin olarak yapılması gerekenlere ise, kayıtdışı ekonominin önlenmesi ile doğrudan ilgili olduğundan sonraki bölümlerde yer alacak olan kayıtdışı ekonominin önlenmesi için alınması gerekli tedbirler bölümünde ele alınacaktır.

3.3-Vergi İdaresinin Sorunları

Gelişmiş ülkelerde gelir idaresi en iyi örgütlenmiş idarelerin başında yer alırken, gelişmekte olan ülkelerde bu idareler ihmal edilmiş örgütlerin başında gelir. Bunun en önemli nedenlerinden biri siyasi tercihlerdir. Yukarıda vergi idaresinde 2005 yılında yapılan en son düzenlemeden ve eksikliklerinden bahsettik. Yeni bir yapılanma henüz yapılmış iken yeniden bir yapılanmadan bahsetmek, mevcut yapılanmanın da yetersiz olduğu tespitinden kaynaklanmaktadır. Türk vergi idaresinde etkinliği azaltan ve yeniden yapılanmayı gerektiren başlıca sorunlar, başlıklar itibarıyla şu şekilde belirtilebilir.

3.3.1-Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatı, İhtiyaçlara Cevap Verecek Fonksiyonel Bir Örgütlenme Yapısına Sahip Değildir

Gelir idaresinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesinin en önemli koşulu mükemmel bir organizasyona sahip olması veya kendi içinde bütünlüğü olan bir idari yapının oluşturulmasıdır⁵⁰. 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” bu amaçla hazırlanmış bir kanundur. Bu kanundan önce Türkiye’de gelir idaresinin yönetim ve gelir politikasını yürütmekle görevli bakanlık Maliye Bakanlığı’dır. Gelir idaresinin uygulamasına ilişkin bütün görevler Maliye Bakanlığı’na bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekteydi. Gelir İdaresinin merkez teşkilatı olarak Gelirler Genel Müdürlüğü; ekonomik ve sosyal hayattaki gelişmelerin izlenmesinden, bu alanlarda meydana gelen gelişmelere uygun vergi politikalarının oluşturulmasından, oluşturulan vergi politikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp uygulanmasından, uygulamada meydana gelen tereddüt ve aksaklıkların giderilmesinden, uluslar arası vergi anlaşmalarının yapılmasından, kısmen vergi denetiminin yapılmasından, gümrük vergilerine ilişkin vergi politikalarının belirlenmesinden, vergi uygulamalarında çağdaş teknolojinin olanaklarından azami ölçüde yararlanılarak etkinliğin artırılmasından, personelin atama, nakil ve yükselmesinden, v.b pek çok önemli görevin yerine getirilmesinden

⁵⁰ T.O.B.B., a.g.ç., s. 234.

sorumludur. Bu kadar değişik fonksiyonun bir genel müdürlük çatısı altında verimli bir şekilde yerine getirilmesi mümkün değildir⁵¹. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde belirtilen 5345 sayılı yasa ile bu duruma son verilmek istenilmiştir. Ancak yasanın çıktığı günden bu yana uygulama anlamında değişen fazla bir şey olmamıştır. Yasa ile özellikle 29 ilde defterdarlık yerine vergi dairesi başkanlıklarının kurulması, bunun dışındaki illerde ise halen defterdarlıkların görev yapması mevcut durumu daha da karmaşık bir hale getirmiştir. Merkezde Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yarı özerk konumu sadece kağıt üzerinde kalmış, bu özerkliğini kullanan bir düzenleme getirilmemiştir. Daha öncede bahsedildiği üzere bu özerklik idari anlamda kullanılsa dahi genel olarak kamu kesimi uygulamaları birliğine aykırı bir insan kaynakları yönetimi ve mali özerklik olmadan sınırlı bir yarı özerkliğin beklenen faydayı sağlayamayacağı kabul görmektedir. Bu anlamda Gelir İdaresinin ayrı bir bütçesi olmalı ve genel kamu kesiminden farklı bir personel politikası yürütebilmelidir. Fonksiyonel örgütlenme modeli henüz gerçekleştirilemediğinden gelirler genel müdürlüğü dönemindeki uygulama devam etmektedir. Bu durum taşrada vergi daireleri ile merkez arasında kopukluğun devamına neden olmaktadır. Sonuçta yasa ile yapılan işlem Gelirler Genel Müdürlüğü'nün ismini Gelir İdaresi Başkanlığı olarak değiştirmekten öteye gitmemiştir.

Türkiye'de vergi idaresinin örgütlenme sorununa, ilk olarak Aralık 1963 yılında sunulan White Raporunda değinilmiştir. Bu raporda, "Türkiye'de vergi idaresinin ıslahı mevzuunda en bariz engeli, Maliye Bakanlığı bünyesi içinde, yukarıdan aşağıya dikkatini münhasıran gelir konularına hasretmiş bir teşkilat biriminin mevcut bulunmayışı teşkil etmektedir" görüşüne yer verilmiştir⁵². Bu rapor üzerinden 43 yıl geçmesine rağmen halen aynı mevzuların eleştiri konusu yapılıyor olması düşündürücü bir durumdur.

3.3.2-Gelir İdaresi Merkez ve Taşra Teşkilatı Hiyerarşik Bir Bütünlük İçinde Örgütlenmemiştir

Vergileme hizmetinin sağlıklı yürütülmesi için merkezde alınan kararların bütün teşkilat tarafından süratle uygulanması gerekir. Bunun için ise hiyerarşi

⁵¹ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, DPT Yayını No: 2597, s. 27.

⁵² B.Frank WHITE, "Türkiye'de Vergi İdaresi Konusunda White Heyetinin Raporu", Ankara 1963, s. 2.

zincirinin kesintisiz kurulması zorunludur. OECD üyesi ülkelerin vergi idarelerinde bölge teşkilatı, bu gereğin bir sonucu olarak doğmuştur⁵³. Bizim ülkemizde de Gelirler Bölge Müdürlükleri kurulmuş, ancak kendilerine yeterli yetki ve sorumluluklar verilmediği ve bölgesindeki vergi dairelerine yönelik fonksiyonları bulunmadığı için gereği gibi görev yapamaz duruma gelmişlerdir. Vergi idaresinin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bu bölge müdürlüklerine işlerlik kazandırılarak ve faaliyetleri etkinleştirilerek Defterdarlıkları devre dışı bırakmak yerine, bunların etkin çalışmadığı gerekçesiyle 5 Nisan 2002 tarih ve mükerrer 24717 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2002/3849 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Gelirler Bölge Müdürlüklerinin kapatılmasına karar verilmiştir. Bu durum ülkemizde gelir idaresinde mevcut statükoda bir değişiklik, yeniden yapılanma adına bir şeyler yapabilmenin güçlüğünü ortaya koymaktadır.

5345 sayılı yasa ile merkez ile taşra arasındaki bağ fonksiyonel bir örgütlenme modeli seçilerek güçlendirilmek istenilmiştir. Ancak fonksiyonel örgütlenme adına yapılmış herhangi bir şey olmadığı önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Yasanın getirdiği en önemli yenilik illerde vergi dairesi başkanlıkları ve vergi dairelerini İl İdaresi Kanunu dışına taşımasıdır.

3.3.3-Vergi İdaresinde Çağdaş Çalışma Koşulları Yoktur ve İş Yüklünün Ağır Olması Nedeniyle Etkin ve Verimli Bir Hizmet Sunulamamaktadır

Çok önemli görevleri bulunan vergi dairelerimizin hala büyük bir kısmı sıkışık, karışık ve dar mekanlarda hizmet vermeye çalışmaktadır. Özellikle büyük şehirlerde vergi daireleri geniş çevreli tutulmuş ve iş hacimleri çok yüküldür. Vergi daireleri büyümüş, hantallaşmış ve fiziki kapasite yönünden son derece yetersiz hale gelmişlerdir. Kadrolaşma, eğitim, yerleşme, araç ve gereç, imkan ve malzeme, işbirliği ve koordinasyon sorunları içinde bocalayan vergi daireleri, mükellefleri takip eden birimler olması gerekirken, beyanname kabul eden ve vergi tahsil eden birimler haline dönüşmüşlerdir. Son yıllarda vergi dairelerinin yetki alanına giren mükellef sayılarının

⁵³ TOBB, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.ç., s. 241.

artması nedeniyle iş yüklerinin oldukça ağır olması, buna karşılık söz konusu dairelerde çalışan personel sayılarının ihtiyaca tam olarak cevap vermekten çok uzak olması vergi dairelerinin etkin bir şekilde hizmet sunmasını engellemektedir. Halen vergi daireleri 50'den fazla vergi, resim, harç, fon ve ceza adı altında gelir tahsil etmekle yükümlüdür. Öte yandan, 31.12.2004 tarihi itibarıyla Gelirler Genel Müdürlüğü'nün merkez teşkilatındaki toplam personel kadrolarının % 67'si; taşra teşkilatındaki toplam personel kadrolarının % 37'si boş tutulmaktadır. Boş tutulan bu kadroların doldurulmasıyla Gelir İdaresinin özellikle vergi dairelerinin karşılaştıkları iş yoğunluğu azaltılabilir ve böylelikle daha etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunulması sağlanabilir. Özellikle, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde bulunan vergi dairelerinde çalışan personel başına düşen kayıtlı mükellef sayısı diğer illere göre çok fazla olduğu için bu illerde bulunan vergi dairelerinin iş yükü daha ağırdır.

Diğer taraftan, vergi idarelerinde hizmet standartları geliştirilmemiştir. Aynı hizmet farklı ve hatta vergi dairesi içinde farklı standartlarla yürütülmekte ve bunun sonucunda, bir taraftan benzer hizmetler farklı süre ve maliyetle sonuçlanmakta, diğer taraftan da mükelleflerin vergi idaresine olan güveni zedelenmektedir. Vergi idaresinin birimleri arasında koordinasyon ve planlı çalışma bulunmamaktadır. Ayrıca organizasyon ve metod disiplininin önemi, birçok yönetici tarafından henüz anlaşılmamıştır. Bazı yöneticiler bu disiplini fantezi uğraşlar olarak görmektedir. Bazıları ise, bu gibi düzenlemeler yapılması halinde kendi yönetim bozukluklarının ortaya çıkacağından çekindikleri için, bu tür çalışmaları küçümser görmektedirler. Bu arada konunun önemini kavrayan yöneticiler bulunmakla birlikte sayıları oldukça azdır⁵⁴.

3.3.4-Gelir İdaresinde Personel Ücretleri Yetersizdir

Gelir idaresinin en önemli sorunlarından biri personel sorunudur. Vergi idaresi, diğer kamu idarelerinden farklı olarak halka hizmet sunmak yerine karşılıksız yükümlülük yüklediğinden, vergi idaresinde çalışan personelin görevlerini kötüye kullanma olanağı son derece yüksektir. Bu nedenle vergi idaresi personelinin hem nicelik, hem de nitelik yönünden yeterli olması vergileme işleminin etkinliği açısından zorunludur. Mükellefin bilgi alma konusunda başvuracağı ilk yer olması nedeniyle,

⁵⁴ Hamdi MEHTER, "Kamu İdarelerimizin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Bir İnceleme" Mali Hukuk Dergisi, Mart 1975, Sayı: 31, s. 26.

vergi dairelerinde çalışan personelin mevzuatı bilme ve değişiklikleri izleyebilme bakımından son derece yeterli olması gerekir. İdeal olanı personelin, maliye, muhasebe, finans ve işletme dallarında üniversite bitirmiş olmalarıdır. Ancak, uzun yıllardan beri izlenmekte olan ücret politikaları nedeniyle bugün vergi dairelerinde uzmanlaşma alanı farklı olan, vergi ve muhasebe bilgisi bulunmayan çok sayıda kişi çalışmaktadır. İyi yetişmiş, tecrübeli, bilgili vergi dairesi personeli ise mevcut imkanlardan yeterince tatmin olmadığından dolayı vergi dairelerinden ayrılmakta ve özel sektörde iş bulmaktadır. Sonuçta, nitelikli personel giderek azalmakta ve vergi dairelerinde arzulanan ölçüde hizmet sunulamamaktadır.

Vergi idaresinde ücret düşüklüğünün yol açtığı sonuçlardan biri de vergi idaresi personelinin rüşvet alması ve görevi kötüye kullanma davranışlarında bulunmasıdır. Vergi idaresi personeli mali açıdan tatmin edilmediği durumlarda mükelleflerin cazip tekliflerini reddedememekte, rüşvet karşılığında mükelleflerle işbirliğine gidebilmekte ve vergi kaçırmalarına yardımcı olabilmektedir. Hatta vergi idaresi personelinin bir kısmı, mükelleflerin mali konularla ilgili işlerini bile takip edebilmektedir⁵⁵ Ayrıca ücret ve yükselmelerin liyakata göre belirlenmemesi ve ödüllendirme benzeri sistemlerin olmaması, personelin motivasyonunu azaltmakta, var olan isteksizliği daha da körüklemekte ve sonuçta vergi idaresi çalışmalarında hantal bir yapı ortaya çıkmaktadır⁵⁶

3.3.5-Gelir İdaresi Personeli Yeterli Mesleki Eğitime Sahip Değildir

Bu konuda yukarıdaki bölümde bahsedildiği gibi vergi idaresi personeli mükelleflerden gelen soruları yanıtlayamamakta veya belirsiz, her şekilde yorumlanabilecek yanıtlar vermektedir. Bu durum mükelleflerin yanlış yorumlamalarına ve hatalı uygulamalarına yol açmaktadır.

Ülkemizde istisnalar hariç vergi dairelerinde çalışan personel motivasyonunu kaybetmiş, vergi yasalarını doğru dürüst bilmeyen, sürekli değişen

⁵⁵ Adnan GERÇEK – Mehmet YÜCE, Mükelleflerin Vergiye Yaklaşımı Açısından Türk Vergi Sisteminin Değerlendirilmesi, Bursa Ticaret Sanayi Odası Yayını, Yayın No: 1998/1, s. 28.

⁵⁶ Metin TAŞ, Türk Vergi Sistemi Üzerine Bir İnceleme, Ekin Kitabevi, Bursa 1992, s. 68.

mevzuatı takip etmeyen klasik devlet memuru zihniyetinde çalışanlardan oluşmaktadır. Ayrıca vergi idaresinde çalışabilmek için personelin eğitimi de pek yeterli değildir. 2004 yılı sonu itibarıyla Gelirler Genel Müdürlüğü'nün toplam personelinin % 61,69'u yüksek okul, % 36,6'sı lise, % 1,71'i ise ilköğretim mezunudur⁵⁷. Üstelik yüksek okul mezunu personelin önemli bir kısmı vergi idaresinde çalışmaları sırasında Açık Öğretim Fakültesinin ilgisiz bölümlerinden mezun olarak tamamlamıştır. Bu nedenle, vergi idaresi personelinin son yıllarda genel eğitim durumunun yükseldiği görülse de, alınan eğitimin vergi idaresindeki işin niteliğiyle hiçbir ilgisi olmadığından, iş verimliğinde gözle görülür bir artışa yol açmamıştır. Ayrıca meslek içi eğitim de personelin ilk alındığı sırada verilmekte daha sonradan bu eğitimler görülmemektedir. Bu duruma personelin yoğun iş yükü altında kendi çalışmasını yapamamasını da eklediğimizde zaman içinde mevzuattan kopmuş, takip edemez hale geldiğinden bırakmış personel haline gelmektedir. Oysa ki yapılan iş çok teknik bir konu olup sürekli değişiklik olduğundan personele en azından yılda bir kez hizmet içi eğitim verilmesi zorunludur.

3.3.6-Gelir İdaresi Personelinin Atama, Yükselme ve Değerlendirilmesinde Objektif Kriterler Kullanılmamaktadır

Vergi idaresinin merkez ve taşra personelinin atama, yükselme ve yer değiştirmeleri ile ek ücret ödemelerinde objektif kriterlerin kullanılmamış olması etkinlik ve verimliliği büyük ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir. Vergi idaresinin değerlendirilmesi ve sicil sistemi tam bir başıbozukluk içindedir. Göreve alınırken personelde aranacak nitelikler, personelin gerek sicille gerekse diğer yöntemlerle değerlendirilmesi ve motivasyonu, hizmet içi eğitim, hizmette yükselme koşulları ve benzeri sorunlar, aslında personel sistemini oluşturan unsurların başında yer alması gerekirken, ülkemizde bunların yetersiz, bazen ters yönde işleyen, bazen de hiç dikkate alınmayan konular olduğu görülmektedir⁵⁸. Ayrıca, vergi idaresi yeterli güvenceye kavuşmadığından, sık sık yapılan siyasi ve dış müdahaleler tarafsız ve objektif değerlendirmeleri zedelemektedir.

⁵⁷ <http://www.gelirler.gov.tr/> internet adresindeki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

⁵⁸ Hamdi MEHTER, a.g.m., s. 25.

3.3.7-Gelir İdaresinde Performans Yönetimi ve Ölçümü Yapılmamaktadır

Gelir İdaresinin merkez ve taşra teşkilatına bağlı olarak görev yapan personelin görevlerinde performans değerlendirmesine göre atanma, yükselme ve yer değiştirmeleri sağlanamamıştır. Özellikle, Gelir İdaresinin taşra teşkilatında üst düzey idareci kadrolarına denetim elemanları veya merkezden personel atanmakta dolayısıyla taşrada çalışan personelin üst düzey kadrolara yükselmelerinin önü tıkanmaktadır. Ayrıca, Gelir İdaresine gerek personel alımında, terfide ve yer değiştirmelerde dikkate alınacak performans değerlendirmeleri, objektif kriterlere göre belirlenmelidir. Gelir İdaresinin verdiği hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin arttırılmasına yönelik, çalışan için performansa dayalı ödüllendirme cezalandırma sistemi uygulanmalıdır. Gelir idaresinde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi, personelin istekli çalışmasıyla yakından ilgilidir. Personelin daha istekli çalışmalarını sağlamak için, her çalışan için performans değerlendirilmesi yapılmalı ve bu personelin meslekte yükselmeleri, performans değerlendirilmesine bağlı olarak yapılmalıdır. Performans değerlemesi, belirlenecek objektif performans değerlendirme kriterleri çerçevesinde, her bir vergi inceleme elemanı için de yapılmalı, ek ücret ödemeleri de dahil olmak üzere, sağlanacak her türlü imkanın ve denetim elemanının bağımsızlığını zedelemeyecek cezaların belirlenmesinde vergi inceleme elemanının gösterdiği performans esas alınmalıdır⁵⁹. Vergi denetim elemanlarının performans değerlendirmelerinin etkin ve gerçekçi bir şekilde yapılabilmesi için performans değerlendirilmesinde kullanılacak esasların kesinlikle objektif kriterlere dayandırılması gerekir.

Böyle bir anlayışın ve değerlendirme sisteminin Türk vergi idaresinde de oluşturulmasına yönelik olarak, vergi idaresinde Toplam Kalite Yönetimine ilişkin çalışmalar 2001 yılından itibaren yedi pilot ilde başlatılmıştır. Ancak, söz konusu çalışmalar büyük ölçüde eğitim ve yapılanma aşamalarında olup, daha performans ölçümü ve değerlendirilmesi aşamalarına geçilmemiştir. Mevcut idari yapılanma ve yönetim anlayışı çerçevesinde sahip olunan yetersiz donanım ve imkanlar ile, vergi idaresinde sağlıklı bir performans yönetimi ve ölçümünün gerçekleştirilmesi pek mümkün görülmemektedir.

⁵⁹ Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörleri Derneği, Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılması, Kurtiş Matbaacılık, Ankara 2001, s. 8.

Ayrıca, performans yönetimi ve ölçümüne bağlı hesap verme sorumluluğu çerçevesinde vergi idaresinin faaliyetleri hakkında kamuoyuna yeterli ve düzenli bilgi sunma geleneği henüz ülkemiz vergi idaresinde yerleşmiş değildir. Çağdaş vergi idarelerinde yürütülen her türlü faaliyet ve projeler hakkında ayrıntılı bilgiye kolaylıkla ulaşmak mümkün iken, Türk vergi idaresi tarafından yürütülen faaliyet sonuçları ve projeler hakkında genel bilgi dahi elde etmek neredeyse imkansızdır.

3.3.8-Vergileme Sürecinin Her Aşamasında Vergi Dairesi-Mükellef İlişkilerinde Kopukluk ve Yetersizlik Vardır

Gelir idaresinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması açısından, vergi idaresinin bir taraftan mükellefiyet tesisinden vergilerin ödenmesine kadar her aşamada mükellefleri takip etmesi gerekirken, diğer taraftan onların vergiye gönüllü uyumunu sağlamak amacıyla vergileme hizmetini en kaliteli şekilde, adil, tarafsız ve profesyonelce sunulması, mükelleflerin özel durumunu ve ihtiyaçlarını dikkate alarak yardımcı olması ve mükelleflere vergileme ile ilgili her türlü bilgi ve desteği vermesi gerekmektedir. Oysa ülkemizde, vergi dairelerinin yetki bölgesi bu faaliyetleri dengeli bir şekilde yürütemeyeceği büyüklükte tutulmuştur. Ayrıca, vergi dairesi yöneticileri, yürürlükteki mevzuat gereği ağır bir evrak trafiğine boğulmuş olduğundan, planlama, koordinasyon ve izleme gibi temel yöneticilik görevlerini bile gereği gibi yerine getirememektedirler⁶⁰.

Özellikle büyük şehirlerde vergi dairesi başına düşen mükellef sayılarının büyük rakamlara ulaşması nedeniyle vergi dairesi-mükellef ilişkilerinde tam bir kopukluk söz konusudur. Mükellefler tarafından vergiye gönüllü uyumun sağlanması için vergi idaresi-mükellef işbirliğinin zorunlu olduğu günümüzde, vergi daireleri, yetki bölgesi dahilindeki mükelleflerinin tam tespitini bile yapamamakta ve onlarla iletişim kuramamaktadır. Diğer taraftan, mükelleflerin beyanname verme, vergilerini ödeme ve benzeri mükellefiyetlerle ilgili karşılaştıkları sorunları çözümlemek için vergi dairesine başvurmaları halinde, vergi dairesinde iş yükünün fazlalığı ve yetkin personele ulaşamaması nedeniyle, kesin ve güvenilir bilgi alamamalarının yanı sıra büyük zaman kaybına da uğramaktadırlar. Bütün bu

⁶⁰ DPT, a.g.ö.i.k.r., s. 28.

olumsuzluklar ise mükelleflerin vergi idaresine güven duymalarını ve vergiye gönüllü uyum sağlamalarını engellemektedir.

3.3.9-Gelir İdaresinin Merkez ve Taşra Teşkilatında Çağdaş Teknolojik İmkanlardan Yeterince Yararlanılmamaktadır

Vergi idaresi hizmetlerinin etkinliğini artırmak için, yeni teknolojik imkanların doğru bir şekilde kullanılması önemli bir destek unsuru olduğundan, vergi idareleri genellikle yeni teknolojik altyapının geliştirilmesine büyük önem vermişlerdir. Son yıllarda Türk vergi idaresinde de yeni teknolojilerin kullanılmasına yönelik projeler geliştirilmesine rağmen, istenilen anlamda tam bir otomasyona geçilememiştir. Teknolojik gelişmelerin getirdiği yenilikler vergi dairelerinde uygulama alanı bulamamış ve verginin tahakkuk, tahsilat, takibat aşamalarını içeren kapsamlı bir bilgi işlem projesi hayata geçirilememiştir⁶¹.

Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi (VEDOP), 2004 yılı sonu itibariyle 22 il merkezindeki 155 vergi dairesinde uygulanmaktadır⁶². VEDOP-2 projesi ile 138 vergi dairesi, 111 gelir müdürlüğü ve 81 ildeki denetim birimlerinin tam otomasyonlu hale getirilmesi hedeflenmektedir. Bunun dışında bu projenin ana hedeflerinden ikisi de; beyannamelerin internet üzerinden alınması ve kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almak amacıyla Veri Ambarı (VERİA) oluşturulmasıdır. Bütün bu çalışmalar teknolojik imkanların vergi idaresinde yeterince kullanılmadığını, ancak son yıllarda bir atılım içinde olduğunu göstermektedir.

3.4- Türkiye’de Vergi Denetiminin Sorunları

Vergi denetimi, vergi gelirlerini artırmanın yegane yolu olmamakla birlikte, vergi kayıplarını azaltmanın en etkili yöntemidir. Vergi sistemini veri olarak kabul ettiğimizde, yani kısa vadede vergi sisteminde değişiklik yapılamayacağı düşünüldüğünde, vergi kayıplarını önlemek için yapılan vergi denetimlerinin etkinliği vergi kaybını önleme derecesi ile ölçülebilir. Denetimin sınırları, denetim için yapılacak

⁶¹ Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörleri Derneği, a.g.r., s. 6.

⁶² Maliye Bakanlığı, Gelirler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu 2004, Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2004, s. 75.

marjinal giderlerle elde edilecek marjinal gelirlerin eşitlendiği noktaya kadar genişletilebilir. Belirli bir vergilendirme döneminde yapılan vergi denetimleri ile sağlanan ek vergi gelirlerinin tutarını, aynı dönemde denetimler için yapılan giderlere oranlamak oldukça kolaydır. Böyle bir karşılaştırmanın sonucu, bir ülkede vergi denetimlerinin etkinliği ve yeterli düzeyde olup olmadığı hakkında bir değerlendirme yapılabilir. Belirli bir miktarda denetim giderine karşılık daha fazla miktarda ek vergi geliri sağlanabiliyorsa ve buna karşılık denetlenebilen yükümlü sayısı yine de az ise, vergi denetiminin yetersiz olduğu söylenebilir. Öte yandan, belirli bir dönemde yapılan vergi denetimleri sonucu sağlanan ek vergi gelirleri toplamı, denetim için yapılan giderlerden daha düşük ise, vergi denetimleri etkin değildir yargısına varılabilir. Vergi denetiminin etkin olması, vergi idaresinin etkin olması sonucunu doğurur. Çünkü, vergileme için yapılan giderlerin belirli bir düzeyde tutulması suretiyle toplam vergi gelirlerinde sağlanacak her türlü artışlar vergi idaresinin etkinliğini artırır⁶³. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise kayıtdışı ekonomi yaygın ve vergi idaresi güçlü olmadığından vergi denetimleri de etkin bir şekilde yapılamamaktadır. Ülkemizde vergi denetimlerinde yaşanan temel sorunlar aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir:

3.4.1-Vergi Denetiminde Örgütlenmenin Yetersizliği, İç ve Dış Denetimin Birbirinden Ayrılmamış Olması

Her işte olduğu gibi vergi denetiminde de başarıdan söz edebilmek için öncelikle bağımsız, etkin ve verimli bir denetim yapısının kurulması gerekmektedir. Oysa, ülkemizde vergi idaresinin örgütlenmesinde denetim işlevi esas alınmamış ve tahakkuk ile tahsilat işlevine öncelik verilmiştir. Dolayısıyla, vergi denetiminin tahakkuk ve tahsilat idaresinden bağımsız olduğu söylenemez. Merkezi denetim elemanlarından Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları doğrudan Maliye Bakanına bağlı olarak görev yapacakları şekilde örgütlenmişler iken, Gelirler Kontrolörleri eski yapılanmada Gelirler Genel Müdürlüğü'ne, şu andaki yapılanmada ise Gelir İdaresi Başkanlığına bağlanmışlardır. Maliye Bakanlığı denetim birimlerindeki bu dağınıklık,

⁶³ Osman PEHLİVAN, “Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik”, Vergi Dünyası, Ekim 1986, Sayı: 62

bunlar arasındaki koordinasyonu bozmakta ve denetimlerin verimliliğini azaltmaktadır⁶⁴.

Vergi Denetmenleri ise, Vergi Dairesi Başkanlığı kurulan yerlerde Vergi Dairesi Başkanına, kurulmayan yerlerde ise Defterdarlıklara bağlı olarak görev yapmalarından dolayı daha da parçalanmış durumdadırlar. Özellikle Defterdarlıklara bağlı olarak görev yapan Vergi Denetmenleri, bu görevlerini merkezi bir planlama ve koordinasyondan uzak yürütmektedirler. Üstelik Defterdarların Vergi Denetmenleri gibi bir gücün kontrolünü ellerinden kaçırmamak için yeni yapılanmaya direnmeleri, taşra denetim birimlerinin etkinliğini zedelemektedir.

Diğer taraftan, merkezi denetim elemanı olan Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri, dış denetim olarak nitelendirilen vergi incelemesi yanında Bakanlığın teftiş ve soruşturma görevlerini de yürütmektedirler. Hesap Uzmanları ise sadece vergi incelemesi yapmaktadırlar. Taşra teşkilatında görev yapan Vergi Denetmenleri ise, görev yaptıkları taşra teşkilatı ile sınırlı olmak üzere inceleme, teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmektedirler. Dolayısıyla, denetim elemanları, arasında denetim alanları itibarıyla bir uzmanlaşma sağlanamadığından, görev ve yetki konularından kaynaklanan iletişim ve organizasyon bozuklukları görülmektedir.

Vergi inceleme yetkisinin yanında teftiş ve soruşturma yetkisinin ya da idari görevin de bulunması, bir taraftan söz konusu personelin vergi denetimi görevini etkin olarak yapmasını engellerken, diğer taraftan vergi uygulamalarında etkinliğin artırılmasında son derece önemli olan yönlendirici, eğitici ve yol gösterici iç denetimin yapılmasında ya da idari görevin yürütülmesinde de aksamalara neden olmaktadır. Ayrıca, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması, yeni işe alınan denetim elemanlarına hem iç denetim hem de dış denetim ile ilgili eğitim verilmesi zorunluluğunu gündeme getirmekte; bu da hem gereksiz zaman kayıplarına yol açmakta hem de bu amaçla işe alınan denetim elemanlarının ne vergi denetimi ne de iç denetim alanında yeterli eğitimi almamaları sonucunu doğurmaktadır⁶⁵.

⁶⁴ Fehamettin ERVARDAR, “Etkin Vergi Denetimi İçin Kontrol Kadrosunu Genişletmek Tek Yol Değildir”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, 15 Ekim 1982, Sayı: 200, s. 35.

⁶⁵ DPT, a.g.ö.i.k.r., s. 35.

3.4.2-Vergi Denetim Elemanlarının Sayılarının Yetersiz Olması

Vergi denetim elemanlarının sadece nitelikleri itibariyle değil, sayısal olarak da yeterli olması gerekir. Son yıllarda mükellef sayıları artarken denetim elemanlarının sayıları artmak yerine meslekten ayrılmalar nedeniyle daha da azalmıştır. Türkiye’de 1985-2001 yılları arasında ortalama vergi inceleme oranı yaklaşık olarak % 3’tür. Bu orana göre, her yıl farklı mükelleflerin denetlendiği varsayımı altında, bir vergi mükellefi 33 yılda bir defa vergi incelemesine tabi tutulabilecektir. Ancak Vergi Usul Kanunu’na göre, vergi mükellefleri tarh zamanaşımı süresi olan 5 yıl içinde denetlenebilmekte, bu süre geçtikten sonra denetlense dahi zamanaşımı nedeniyle vergi ve ceza salınamamaktadır. Ayrıca, birden fazla vergi (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, KDV) mükellefiyeti olan mükellefler aynı yıl içerisinde bu vergilerden dolayı birden fazla incelemeye tabi tutulabilmektedir. Birden fazla vergi mükellefiyeti olan mükelleflerin bu vergilerden dolayı verdikleri beyannamelerin de incelenen beyanname sayısına ayrı ayrı dahil edildiği düşünülürse, vergi inceleme oranının kayıtlı mükelleflerin % 3’nün de altında olduğu ortaya çıkar. Öte yandan herhangi bir mükellefiyet kaydı bulunmayanlar ile hiçbir beyanname vermeyen kişiler de dikkate alındığında, gerçek vergi inceleme oranı % 1’ler civarında çıkacaktır. Çünkü vergi incelemeleri kayıtlı mükellefler nezdinde yapılmaktadır.

Türkiye’de vergi inceleme oranının çok düşük olmasının en önemli nedeni, vergi denetim elemanlarının sayılarının yetersiz olması ve mevcut denetim elemanlarının vergi incelemesi dışında daha birçok görevinin olması nedeniyle vergi incelemesine yeterince zaman ayıramamalarıdır. Tablo-1’de görüldüğü üzere, Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatı denetim elemanlarının 1 Şubat 2005 tarihi itibariyle toplam kadro sayısı 10.468 olmasına rağmen bu kadroların sadece 3419’u (% 32,66’sı) doldurulabilmiştir. Bu doluluk oranına da son yıllarda büyük miktarlarda Vergi Denetmenleri alınması nedeniyle ulaşılmıştır. Son yıllarda artan Vergi Denetmeni alımına rağmen vergi denetim kadrolarının 7049’u (% 67,34’ü) boş durmaktadır. Ülkemizde vergi inceleme oranının yükseltilmesi vergi denetim birimlerinin boş kadrolarının doldurulmasıyla sağlanabilir. Ancak, bu kadroların tamamının bir anda veya kısa sürede doldurulması bazı olumsuz sonuçlara yol açabilir. Bu nedenle belli bir süre içinde boş kadroların doldurulması amaçlanmalıdır. Vergi denetim kadrolarının

doldurulmasında, denetim birimlerine girişte halen uygulanmakta olan usul ve esaslardan kesinlikle taviz verilmemelidir.

3.4.3-Vergi Denetimlerinde Planlama ve Koordinasyon Eksikliği

Vergi idaresi bünyesinde çalışan vergi inceleme elemanlarının, merkez ve taşrada örgütlenmiş olduğu daha önceden belirtilmişti. Merkez ve taşrada örgütlenmiş inceleme elemanlarının gösterecekleri yıllık faaliyetlerinin planlanmasına ve koordinasyonuna ilişkin vergi idaresinde sistematik olarak hazırlanmış denetim stratejisi ve politikasına ilişkin bir çalışma, saptanmış ilkeler ve yayımlanmış yönergeler bulunmamaktadır. Bu eksiklik, her birimin bizzat kendisi tarafından hazırlanan yıllık planları ile bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır. Ancak, vergi yönetiminin en etkili yönetim aracı olan vergi incelemesini planlama ve koordine etme konusunda yeterli titizliği gösterememiştir⁶⁶. Ülkemizde vergi denetimleri bütün denetim birimlerini kapsayan ülke çapında bir planlamayla değil, denetim birimleri itibariyle hazırlanan denetim planları uyarınca yürütülmektedir. Ayrıca, vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenmiş değildir. Bu nedenle, Türkiye koşulları dikkate alınarak ülke çapında ve bölgesel düzeyde genel vergi denetimi yıllık uygulama programları da yapılamamaktadır. Bu durum, incelenmesi gereken mükelleflerin öncelik sıralarının belirlenmesinde ve vergi inceleme elemanlarının işgücü planlamasında rasyonellikten uzaklaşılmasına yol açmakta; vergi incelemesinin etkinlik ve verimliliğini büyük ölçüde azaltmaktadır⁶⁷.

Vergi denetiminde mevcut bu çok başlılık ve koordinasyonsuzluk denetimin etkinlik ve verimliliğini azaltmakta, tüm sektörü kavramayan denetimler ise, rekabet eşitsizliği yaratmaktadır. Bu nedenle, vergi denetiminin, görevi sadece vergi denetimi olan bir birimin sorumluluğuna bırakılması gerekir⁶⁸. Vergi denetimi, merkez ve bölge düzeyinde yapılmak üzere iki kademeli hale getirilmeli, merkez ve bölgelerde görev yapan vergi denetim elemanları arasındaki yetki karmaşası ve

⁶⁶ Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Türk Vergi Sistemi Sorunlar Çözüm Önerileri, TOBB Yayını, Doğuşum Matbaacılık, Ankara 2002, s. 90.

⁶⁷ DPT, a.g.ö.i.k.r., s. 35.

⁶⁸ Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, a.g.e., s. 150.

koordinasyonsuzluk önlenmeli, işgücü kayıplarına neden olmaksızın her birimin yetkili ve sorumlu olduğu alanlar ve birbiriyle olan ilişkileri net olarak belirlenmelidir⁶⁹

3.4.4-Vergi Denetim Birimleri Objektif Bir Yapıya Kavuşturulamamıştır

Vergi denetiminin en önemli ilkelerinden biri, tarafsız (objektif) olmasıdır. Denetim elemanları, denetim sırasında tarafsız hareket etmek zorundadırlar. Bu bağlamda, denetim elemanları hazinenin menfaati kadar mükelleflerin de menfaatini korumak durumundadır. Türkiye’de vergi denetim birimleri yeterince objektif bir yapıya kavuşturulamamıştır. İdare ile vergi mükellefleri arasında taraf olmaksızın her iki tarafın da haklarını gözeterek objektif ve nesnel ölçütlere göre yürütülmesi gereken vergi incelemelerini, her türlü dış etki ve müdahalelere karşı güvenceye kavuşturmak amacıyla, vergi denetim biriminin idari ve mali özerkliği sağlanmalıdır⁷⁰.

Her ne kadar, merkez denetim birimleri siyasi baskı ve etkilerden uzak bir yapıya sahip olsa da taşra teşkilatı denetim birimleri ise bu tür dış etkilere oldukça açıktır. Bu durum, taşra teşkilatı denetim birimlerinin tarafsız ve bağımsız bir örgütlenme yapısı içinde görev yapmalarını engellemektedir. Vergi denetim birimlerinden özellikle taşra denetim birimlerinin dış etkilere karşı, tarafsız ve bağımsız bir örgütlenme yapısına kavuşturacak düzenlemeler yapılmalıdır.

3.4.5-Vergi İncelemelerinde Teknolojinin Olanaklarından Yeterince Yararlanılmamaktadır

Gelişmiş ülkeler, vergi denetim tekniklerinde oldukça ileri gitmişler ve beyannamelerin seçimi ile daire içi ve dışı incelemelerde etkili yollar bulmuşlardır. Denetime tabi tutulacak beyannamelerin seçiminde bilgisayar teknolojisinden yoğun bir şekilde yararlanılmakta ve bazı bilimsel ve objektif kriterler kullanılarak denetime tabi tutulacak mükellefler hızlı ve sağlıklı olarak tespit edilmektedir.

⁶⁹ Abdullah ASLAN, “Vergi Denetim Sistemi ve Hesap Uzmanları Kurulu”, Vergi Dünyası, Haziran 2002” Sayı: 250, s. 5.

⁷⁰ Abdullah ASLAN, a.g.m., s. 5.

Ülkemizde ise, beyanname seçimi teknik ve ekonomik bazı ölçülerin ağırlık taşıdığı sistematik ve mekanik bir işlem tarzından çok, inceleme elemanlarının takdir ve değerlendirmelerine dayanılarak yürütülmektedir. Üstelik bu işlemler vergi inceleme yetkisine sahip denetim elemanlarının bağlı bulundukları birimler itibariyle ve birbirinden kopuk bir şekilde yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, vergi incelemelerinin en kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlayacak teknolojik olanaklardan yeterince yararlanılmamaktadır. Vergi idaresinin mevcut teknik imkanlarıyla bunun yapılması da pek mümkün görülmemektedir. Ayrıca, vergi inceleme elemanlarına destek hizmeti sağlamak üzere, sanayinin muhtelif alanlarında uzmanlaşmış mühendis, yazılımcı, teknisyen, istatistikçi, v.b. personel istihdam edilmemektedir.

Vergi inceleme elemanlarının, monotonlaşmaya yol açmayacak ölçüde, kendi içinde vergiler ve sektörler itibariyle uzmanlaşmaları ve eğitimlerinin de buna yönelik verilmesi, vergi incelemelerine hız kazandıracak bir başka husus olmasına rağmen buna uyulduğunu söylemek mümkün değildir. Vergi denetimlerinde hız ve etkinlik sağlayacak sektörel vergi inceleme kılavuzları tam ve gereği gibi hazırlanmış değildir⁷¹. Vergi denetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi, denetimin mümkün olan en kısa sürede sonuçlandırılmasına bağlıdır. Vergi incelemeleri mükellefleri ve vergi denetim elemanlarını sıkmayacak nitelikte mümkün olan en kısa sürede bitirilmelidir. Özellikle, vergi incelemeleri mükellefleri ürkütüp, sindirme ve yıldırma operasyonu haline dönüşmemelidir. Vergi incelemelerinin en kısa sürede sonuçlandırılabilmesi için bilgisayar teknolojisinden de yararlanılmalıdır⁷².

3.4.6-Vergi Denetiminde Performans Değerlemesi Yapılmamaktadır

Vergi denetim birimlerince periyodik dönemler itibariyle hedefler ve faaliyet sonuçları kamuoyunun bilgisine sunulmamakta ve vergi inceleme elemanları için performansa dayalı ödüllendirme-cezalandırma sistemi uygulanmamaktadır. Bu durum, bir yandan vergi denetim birimlerinin hedeflerine ulaşıp ulaşmadıklarının kamuoyunun bilgisi dışında kalması nedeniyle söz konusu birimlerin vergi denetimi konusunda ilave gayret gösterme ihtiyacını ortadan kaldırmakta, diğer yandan, başarılı

⁷¹ DPT, a.g.ö.i.k.r., s. 36.

⁷² Mustafa Ali SARILI, a.g.e., s. 130-131.

vergi inceleme elemanlarının motivasyonlarını köreltmekte, bunların sonucunda da vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması mümkün olmamaktadır⁷³.

3.4.7-Türk Vergi Sistemi Vergi İncelemelerini Kolaylaştıracak Vergi Güvenlik Müesseselerinden Yoksundur

Türkiye’de vergi denetimi genelde mükelleflerin beyan ettikleri gelirler üzerinden yapılmakta, ancak hiçbir mükellefiyet kaydı bulunmayanlar ile herhangi bir gelir etmeyenlerin gelirleri vergi denetimi dışında kalmaktadır. Dolayısıyla, vergi denetimi ile hiçbir vergi mükellefiyeti olmayanların gelirlerinin tespit edilmesi oldukça zordur. Bu gelirler, ancak vergi güvenlik müesseseleri ile tespit edilebilir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de vergi kaybının azaltılması sadece vergi denetimi ile değil, vergi sistemine dahil edilecek vergi güvenlik müesseseleri sayesinde sağlanabilir. Türk vergi sisteminde bir süre uygulanan “Servet Beyanı Esası” sayesinde vergilendirilmeyen gelirler kolayca tespit edilebilmekteydi. Ancak, her nedense servet beyanı esası kaldırılmış ve yerine aynı nitelikte ve onu ikame edebilecek bir vergi güvenlik müessesesi ne yazık ki ihdas edilmemiştir. Vergisel olayları tek tek tespit etmeye yönelik çok eleman ve zaman gerektiren yöntemlerin yerine daha hızlı ve etkin sorgulayabilen bir vergi güvenlik müessesesi ihdas edilmelidir⁷⁴. Bu bağlamda, daha önce uygulanan “Servet Beyanı Esası” tekrar uygulamaya konulabilir.

3.4.8-Maddi ve Manevi Motivasyon Eksikliği

Türkiye’de, vergi inceleme elemanlığı, daha iyi imkanlar sunan diğer kamu ve özel kuruluşlar karşısında, amaca uygun iyi yüksek öğrenim görmüş olanların işe girmek için ilk sırada tercih ettikleri bir yer olmaktan çıkmış, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir meslek haline gelmiştir.

Yeterince iyi personelin istihdam edilememesi, işe alınıp yerleştirilen kalifiye elemanların da kısa sürede ayrılmaları nedeniyle denetim gücünün

⁷³ DPT, a.g.ö.i.k.r., s. 36.

⁷⁴ Abdullah ASLAN, a.g.m., s. 6.

artırılamaması, hatta azalması, iyi bir vergi ve denetim sistemi kurulmasının önündeki en önemli engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır⁷⁵

Etkin ve verimli bir şekilde vergi denetimlerinin yürütülebilmesi, ancak denetimi yapan denetim elemanlarının moral ve motivasyonlarının yüksek olmasıyla sağlanabilir. Moral ve motivasyonları, başta özlük hakları olmak üzere çeşitli maddi ve manevi sebeplerle düşük olan denetim elemanlarının, yapmış oldukları görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmeleri pek mümkün değildir. Bu nedenle özellikle merkez denetim birimlerinden istifa yoluyla ayrılmalara olmuştur. Özellikle, 3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, merkez denetim birimlerinden istifa yoluyla ayrılanların sayısı bir hayli artmıştır. Denetim birimlerinden daha iyi imkanlara sahip olmak için yada özel sektörde üst düzey yönetici veya Yeminli Mali Müşavir olarak çalışmak amacıyla ayrılmalara olmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse; 1995-2002 yılları arasında Hesap Uzmanları Kurulu'ndan 120 Hesap Uzmanı, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı'ndan 117 Gelirler Kontrolörü, 1991-2002 yılları arasında Maliye Teftiş Kurulu'ndan 41 Maliye Müfettişi istifa yoluyla ayrılmıştır. İstifa yoluyla ayrılan merkez denetim elemanlarının sayıları toplam ayrılanlara oranlandığında; Hesap Uzmanları Kurulu'nda % 65, Maliye Teftiş Kurulu'nda % 40, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı'nda ise % 48 olarak ortaya çıkmaktadır.

Denetim birimlerinden emeklilik yoluyla ayrılmalara artırılmasına yönelik olarak emeklilik rejiminde değişiklik yapılmalı ve bu denetim elemanlarının emeklilik yoluyla ayrılmaları özendirilmelidir. Bu elemanlardan kamunun yeterince yararlanabilmesi ve erezyonun önlenmesi için özlük haklarının düzeltilmesi turne dönemlerindeki gündelik ve gider karşılıklarının gerçekçi bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

⁷⁵ TOBB, a.g.r., s. 166.

3.4.9-Vergi İncelemeleri Dolayısıyla Yargıya İntikal Eden Uyuşmazlıkların Büyük Bir Kısım İdare Aleyhine Sonuçlanmaktadır

Kamuoyunda, vergi inceleme raporlarının büyük bir kısmının uyuşmazlık konusu yapılarak yargıya intikal ettirildiği ve yargıya intikal eden uyuşmazlıkların büyük bir kısmının idare aleyhine sonuçlandığı şeklinde bir kanaat vardır. Ancak, gerçekte durum böyle değildir. Çünkü vergi inceleme elemanları tarafından hazırlanan inceleme raporlarının önemli bir kısmı için tarhiyat öncesi uzlaşmaya gidilmekte, geri kalan kısmı ise yargı, tarhiyat sonrası uzlaşma veya merkezi uzlaşma işlemlerine konu olmaktadır. Örneğin 1995-1999 dönemine ait beş yıllık istatistiki verilere göre, Hesap Uzmanları tarafından düzenlenen her 100 vergi inceleme raporundan 78'i için mükellef tarafından tarhiyat öncesi uzlaşma talebinde bulunulmuş, uzlaşmaya konu her 100 raporun 84'ünde de uzlaşma gerçekleşmiş dolayısıyla her 100 raporun 66'sı tarhiyat öncesi uzlaşma ile kesinleşmiş, kalan 34 rapor yargı, tarhiyat sonrası uzlaşma veya merkezi uzlaşma işlemlerine konu olmuştur⁷⁶.

Tablo 3'de sadece yargıya intikal eden uyuşmazlıkların idare aleyhine gerçekleşme oranları gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere, yargıya intikal eden uyuşmazlıkların gerek dosya adedi gerekse vergi tutarı itibariyle ortalama olarak % 90'ı idare aleyhine sonuçlanmıştır. Bu oranların yüksek olması, sadece yargıya intikal eden vergi inceleme sayıları üzerinden hesaplanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca yukarıda belirtildiği gibi inceleme raporlarından kaynaklanan uyuşmazlıkların yaklaşık % 70'i tarhiyat öncesi uzlaşma yoluyla çözülmekte, geri kalan % 30'luk bir kısmı tarhiyat sonrası uzlaşma, merkezi uzlaşma ve yargıda çözülmektedir. Diğer bir ifadeyle, denetim elemanları tarafından düzenlenen vergi inceleme raporlarının % 30'un altında (%10 veya % 20 gibi) kalan kısmı uyuşmazlık konusu yapılarak yargıya intikal ettirilmekte, ayrıca mükelleflerin yargıda kazanma ihtimali yüksek olan uyuşmazlıkları yargıya intikal ettirmektedir.

⁷⁶ Abdullah ASLAN, a.g.m., s. 5.

Tablo-3 Yargıya İntikal Eden Vergi Uyuşmazlıklarında İdare Aleyhine Gerçekleşme Oranları (1995-1999)

Uyuşmazlık Nedeni	Dosya Adedi İtibariyle İdare Aleyhine Gerçekleşme Oranı (%)	Vergi Tutarı İtibariyle İdare Aleyhine Gerçekleşme Oranı (%)
Yaygın Yoğun Vergi Denetim Tutanakları	98,6	91,0
Hesap Uzmanları Vergi İnceleme Raporları	80,6	76,3
Maliye Müfettişleri Vergi İnceleme Raporları	94,7	99,8
Gelirler Kontrolörleri Vergi İnceleme Raporları	91,7	94,7
Vergi Denetmenleri Vergi İnceleme Raporları	87,0	99,9
Ortalama Oran (%)	90,5	92,3

Kaynak: Nazmi KARYAĞDI, Toplam Kalite Yönetimi ve Türk İdaresi, ASO Yayını, Yayın No: 51, Yorum Matbaacılık, Ankara Mart 2001, s. 21.

Vergilendirmeye ilişkin uyuşmazlıklarda; idare vergi almak istemekte, mükellefler ise vergi ödememek veya ödenmesi gereken vergiyi daha az yada geciktirerek ödemeyi düşünmektedirler. Vergi ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde, mükellef açısından iki yol vardır. Bunlardan birincisi idari aşama, ikincisi de yargı aşamasıdır. Yabancı ülkelerin çoğunda, vergi ile ilgili uyuşmazlıkların 9'u idari aşamada uzlaşma ya da cezada indirim gibi yollarla çözümlenmektedir. Ülkemizde ise durum biraz farklıdır. Danıştay Dördüncü Dairesinde, 1996 yılı ile ilgili olarak dosyalar üzerinde yapılan araştırmanın sonuçları, gelir ve kurumlar vergileri itibariyle; adına vergi ve ceza kesilen ve yargıya başvuran her 100 mükelleften 90'ı, davayı kazanmaktadır. Vergi idaresi, vergi mahkemesince mükellef lehine verilen kararı Danıştay'a başvurarak temyiz ettiğinde, her 100 temyiz davasının 3'ünü kazanmakta 97'sini kaybetmektedir. Buna karşılık, vergi mahkemesince mükellef aleyhine verilen kararların, mükellef tarafından temyiz edilmesi halinde, her 100 temyiz davasının 51 yada 52'si mükellef lehine sonuçlanmaktadır⁷⁷.

Sonuçta vergi idaresi yargıya intikal eden uyuşmazlıklarda, uyuşmazlıkların büyük ölçüde idare aleyhine sonuçlanmasını önleyememektedir. Bu durum da, vergi kanunlarının caydırıcılığını ve vergi denetimlerinin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

⁷⁷ Şükrü KIZILOĞLU, Memleketimden Vergi Manzaraları, Sabah Kitapları, Numune Matbaacılık, İstanbul, Haziran 1998, s. 292-293.

4-KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE İLGİLİ GENEL KAVRAMLAR

4.1-Kayıtdışı Ekonominin Tanımı

Kayıtdışı ekonomi kavramı, 1950 yıllarından itibaren tüm dünyada gündemin üst sıralarına yerleşmiştir. Kayıtdışı ekonomi farklı ekonomilerde farklı biçimlerde ortaya çıkmakta ve bu niteliklerine göre de farklı adlarla anılmaktadır. Bunlar, yer altı ekonomisi, illegal ekonomi, kara ekonomi, resmi olmayan ekonomi, marjinal ekonomi, kayıp ekonomi ve vergi dışı ekonomi olarak sıralanabilir. Ancak bu kavramların her birisi tek başına ele alındığında kayıtdışı ekonominin tamamını açıklamakta yetersiz kalmakta yada çağrıştırdıkları bizim anladığımız anlamdaki kayıt dışı ekonomi kavramına denk düşmemektedir. Örneğin yer altı ekonomisi ve kara ekonomi kavramları daha çok, uyuşturucu, kıymetli maden ve silah kaçakçılığı gibi yasa dışı faaliyetleri, vergi dışı ekonomi kavramı da sadece vergilendirilmemiş faaliyetleri çağrıştırmaktadır. Kapsamı içinde olmakla birlikte bu kavramlar kayıtdışı ekonominin tamamını açıklamaktan uzaktır.⁷⁸ En genel anlamıyla kayıtdışı ekonomi, milli geliri hesaplamada kullanılan istatistiki yöntemlere göre tahmin edilemeyen; gelir yaratıcı, mevcut tekniklerle ölçülemeyen, beyan edilmemiş, resmi istatistiklere girmeyen veya eksik yansıtılmış, yasal ve yasal olmayan faaliyetlerdir.⁷⁹ Değişik adlarla ifade edilen kayıtdışı ekonomik faaliyetler; vergi kaçakçılığı, faturasız alış-veriş, kıymetli maden ve silah kaçakçılığı, haksız muafiyetlerden ve istisnalardan yada sübvansiyonlardan faydalanma, terörizm, haraç alma, organize suçlar, sigortasız çalışma, sigortasız adam çalıştırma, ikinci bir işte çalışma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, falcılık, tefecilik, çek ve senet tahsilatı, bireyin vücudunu yada organlarını satması veya yasadışı olarak organ ticareti yapılması gibi yasaya aykırı faaliyetler olabileceği gibi; çiftçilerin ürettiğinden tohumluk ve geçimlik olarak ayırdığı kısım, komşuya yardım, ev kadınının kendi çocuğuna bakması, ev işlerinin yapılması ve aile içi ekonomik üretim gibi yasal faaliyetleri de kapsayabilir.

Ali Rıza KARDÜZ, Sabah gazetesinde yer alan bir makalesinde kayıtdışı ekonomiyi; “Normal ticari, sınai işlemlerden, parasal işlemlerden elde edilen, fakat

⁷⁸ Şinasi AYDEMİR, “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine (I)”, Vergi Dünyası, Ocak 1995, Sayı: 161

⁷⁹ Türkmen DERDİYOK, “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonominin Tahmini” Türkiye İktisat Dergisi, 1993, Sayı: 14, s. 54

vergi ödememek için kayda geçirilmeyen, vergisi ödenmeyen paradır”⁸⁰ şeklinde tanımlamıştır. Aslına bu yaklaşım tarzı kayıtdışı ekonomiye vergisel bir yaklaşım şeklindedir. Prof Dr. Osman ALTUĞ’a göre kayıtdışı ekonomi, ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış –kanuni defterlere işlenmemiş- ekonomik işlemler. (Faturasız satışlar, sigortasız işçi çalıştırılması, tefecilik, gecekondü yapımı, otopark kahyalığı, işportacılık; defin, mevlit, hatim, zekat, evde terzilik, dilencilik, hallaçlık, serbest dışçılık, sınıkcılık, tetikçilik, üfürükçülük, medyumluk, falcılık vb.) şeklinde tanımlamıştır.⁸¹ Bu tanımdaki “gerçekleştirilen ekonomik işlemler” kapsamı suç kaynaklı ekonomik işlemleri de içermiş olmasıdır.

Selami ŞENGÜL, kayıtdışı ekonomiye “vergilenmemiş kazançtır” demektedir.⁸² Vergi ve diğer yasalarla vergi dışı bırakılmış kazancı da bu kapsama dahil etmektedir.

Diğer bir tanımlamada ise kayıtdışı ekonomi; geleneksel ölçüm teknikleri ile ölçülemeyen, resmi makamlara yansımamış ve belli bir çıkar karşılığında mal ya da hizmet olarak sunulan faaliyetlerin tümünü kapsar. Çok boyutlu ve değişik faaliyetleri kapsayan bu olgu, yasalara aykırı olabileceği gibi yasal faaliyetleri de içerebilir.⁸³

Kamuoyunda kara para ile kayıtdışı ekonomi kavramı eş tutulmakta, kayıtdışı ekonominin aynı zamanda kara para anlamına geldiği düşünülmektedir. Ancak yukarıda yer verilen tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere kara para, kayıtdışı ekonominin bir parçasıdır. Ancak tamamını kavramamaktadır. Herhangi bir gelirin ya da aktifin kara para olarak tanımlanabilmesi için, yasa dışı yollardan veya faaliyetlerden elde edilmesi ve elde eden kişinin de esas itibarıyla bu faaliyetlerle iştigal eden kişi olması gerekmektedir. Aklama ise, bu paranın bir şekilde meşru hale bürünmesi faaliyetidir. Kayıtdışı ekonomi kapsamındaki gelir unsurları ise hem yasal hem de yasa dışı faaliyetlerden elde edilebilir iken, karapara konusu gelirin mutlaka konusu suç teşkil eden yasa dışı faaliyetlerden elde edilmesi gerekmektedir.

⁸⁰ Ali Rıza KARDÜZ, “Kayıtdışı Para Banka Sistemine Sokulunca Karapara Sorunu Biter”, Sabah Gazetesi, 20.09.1997, s. 9.

⁸¹ Osman ALTUĞ, Kayıtdışı Ekonomi, Türkmen Kitabevi., İstanbul Ocak 1999, s. 3.

⁸² Selami ŞENGÜL, Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi, İmaj Yayınevi, Ankara, Ekim 1997, s. 2.

⁸³ Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, Suç Ekonomisi ve Mafya, Ekonomik Forum, TOBB Yayını, 15 Kasım 1998, s. 12.

4.2-Kayıtdışı Ekonominin Özellikleri

Kayıtdışı ekonominin tanımında yer alan beş unsur aynı zamanda özelliklerini belirtir. Bu özelliklere aşağıda kısaca yer verilmiştir.⁸⁴

4.2-1-Yasalara Aykırılık

Faaliyetlerin yasal olup olmadığı ülkede yürürlükte olan düzenlemelere göre belirlenmektedir. Buna göre kayda alınmayan, hukuk nezdinde yasal olmayan her türlü faaliyet kayıtdışı ekonomi içerisinde yer alacaktır. Ancak yasalara uygun olarak yapılan bazı faaliyetler için hukuki yön değil sadece ölçülememe veya beyan dışı bırakılmak önemlidir. Öte yandan bazı faaliyetlerin de yasa dışılığı içki ve kumarhane faaliyetlerinde olduğu gibi zamana ve ülkeye göre değişebilmektedir.

4.2.2-Ahlaki Normlara Aykırılık

Bazı ekonomik faaliyetler yasal olmalarına karşın ahlaki normlara uygun olmayabilirler. Bu faaliyetlerden bireyin kendini satması (fuhuş) veya organlarını pazarlaması veya yalan beyanlarla satıcının müşteriyi kandırması bu kritere göre kayıtdışı özelliği taşımaktadır.⁸⁵

4.2.3-İstatistiksel Olarak Ölçülemezlik

Bu kriter, kayıtdışı ekonominin tanımı ve tespiti için hayati öneme sahiptir. Eğer bir faaliyet milli gelir hesaplamalarına yansıtılmak üzere tam ve doğru olarak ölçülemiyor ise, bu kritere göre yasal olduğuna bakılmaksızın söz konusu faaliyet kayıtdışı ekonomi içerisine dahil edilecektir. Geçimlik tarımsal üretim, ev işleri, çocuk bakıcılığı ve komşuya yardım gibi faaliyetler istatistiksel olarak ölçülemeyen kayıtdışı ekonomik faaliyetlere örnektir. Zira bu faaliyetler ölçülemediğinden kayıtlı ekonomi içerisinde gösterilememektedir. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin hiç veya yeterince ölçülememesinin nedenleri ise; faaliyetlerin parasal değerinin olmaması,

⁸⁴ Ahmet F. ÖZSOYLU, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık, İstanbul 1996, s. 10-12.

⁸⁵ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 11.

faaliyetlerin gizli tutularak beyan edilmemesi, hesaplamalarının fiilen imkansız veya çok zor olmaları ve bu faaliyetlerin esasında milli gelir hesaplamalarına dahil edilmesinin rasyonel, etik ve normatif kabul edilmemesi olarak sayılabilir.

4.2.4-Gelir veya Fayda Elde Etme

Bu kritere göre kayıtdışı ekonomik faaliyet karşılığında bir gelir yada fayda elde edilmesi gerekmektedir. Oysa komşuya yardım, evde çocuk bakımı, temizlik ve bahçe işleri yapılması gibi faaliyetler karşılığında gelir elde edilmemekle beraber, fayda sağlanmaktadır. Ancak ev hanımının çalışmaya başlamasıyla evde bakıcı istihdam edildiğinde veya çocuk kreşe verildiğinde ailenin ev masrafları artmaktadır. Böylece faaliyet piyasa kavramı çerçevesinde parasal bir hüviyet kazanmaktadır.

4.2.5-Ekonomik Sisteme Uygunluk

Bu kriter serbest piyasa ekonomisinin geçerli olmadığı 1990 öncesi Doğu Bloku ülkelerindeki durumu açıklamada kullanılmıştır. Bu ülkelerde üretim araçlarının mülkiyeti devlete ait olduğu ve dolayısıyla özel sektöre izin verilmediği için, ekonomik faaliyetlerin tamamı kayıtdışı ekonomi olarak kabul edilmiştir. Bu kritere göre Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları öncesi yapılan birçok faaliyet örneğin ithal sigara alım ve satımı, döviz edinmek yada dövizle alış-veriş gizli ekonomiye dahil edilirken, günümüzde bu faaliyetler sisteme uygun olduklarından gizli ekonomik faaliyet kabul edilmez. Başka bir örnek, daha önce ülkemizde kumarhanelerin yasal işletmeler olması, şu anda ise bu faaliyetin kayıtdışı ekonomi içerisinde yer almasıdır.

Dolayısıyla kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin bu kriterlerden hareket edilerek; giriş kolaylığı, içsel kaynaklara dayanma, kaynakların ailelerin elinde olması, küçük yada orta ölçekte üretim yapılması, emek yoğunluğu, belli yada geri teknoloji kullanılması, işin informal koşullarda geleneksel olarak öğrenilmesi, yasaya aykırı olabilme, belli bir ekonomik çıkar yada fayda karşılığında mal üretilmesi yada hizmet sunulması, geleneksel ölçüm teknikleriyle ölçülememesi, resmi kayıtlara yansımamış, yansıtılmamış yada eksik yansıtılmış olması ve vergi ve düzenleme olarak sayılabilecek özellikleri vardır.

4.3-Kayıtdışı Ekonominin Unsurları

4.3.1-Gelir Elde Edenler Açısından Kayıtdışı Ekonominin Unsurları

Kayıtdışı ekonominin içinde yer alan ve birbirinden farklılık gösteren unsurları gelir elde edenler açısından üçe ayırmak mümkündür.

- Yeraltı Ekonomisi (yasadışı faaliyetler)
- Yarı Kayıtlı Ekonomi
- Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi

Yukarıda sıralanan unsurların en temel özelliği, elde ettikleri gerçek gelirlerin tamamını kayda geçirmiyor ve vergisini de bu gerçek gelir üzerinden ödemiyor olmalarıdır. Ancak ekonomik hayat içindeki fonksiyonları ve varoluş şekilleri açısından birbirlerinden oldukça farklıdırlar.⁸⁶

4.3.1.1-Yeraltı Ekonomisi

Yer altı ekonomisi kayıtdışı ekonominin suç ya da karapara sektörüne tekabül etmektedir. Burada önemli olan, faaliyetin yasaların öngördüğü bir şekilde yapılmaması değil, faaliyetin kendisinin yasaklanmış olmasıdır. Daha çok kamu düzenini ilgilendiren ve devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanı içinde olan bu faaliyetleri, silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, kalpazanlık, sahte pasaport, vize ticareti, gayri yasal iş takibi, çek senet tahsilatı, tefecilik, rüşvet ve kadın ticareti gibi faaliyetler olarak saymak mümkündür.

Yasadışı ekonomik faaliyetler, yasaların engellediği ve bu nedenlerle de milli gelir hesaplarına dahil olmayan faaliyetleri kapsamaktadır.

Yasadışı ekonomik faaliyetlerin vergi açısından ağırlıklı bölümünü gelir yaratıcı faaliyetler oluşturmaktadır. Uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi, milli gelir hesaplarına alınmadığı halde, formel olarak gelir yaratan yasadışı faaliyetler reel

⁸⁶ Şinasi AYDEMİR, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, H.U.D. Yayını, İstanbul 1995, s. 11.

olduklarından dolayı vergi açısından önemlidir. Hırsızlık ve rüşvet gibi, gelir yaratıcı olmayan, fakat transfer niteliğindeki faaliyetler vergileme açısından fazla önemli değildir.⁸⁷

Sonuç olarak, kayıtdışı ekonominin bir unsuru olan ve milli gelirin tam olarak hesaplanması açısından önem taşıyan yasadışı ekonomik faaliyetleri, vergi tabanının belirlenmesine yönelik politikalarda anlamlı bir parametre olarak dikkate almak doğru değildir.

Hiçbir ülkede, yukarıda belirtilen türden faaliyetleri tam olarak kavramak mümkün değildir. Tam olarak kavranması bir yana, boyutları hakkında tahmin yapmak bile son derece güçtür. Çünkü esas olan bu tür faaliyetlerin engellenebilmesi olduğu için kolay kolay iz bırakmazlar. Faaliyet bir kez engellenemediği takdirde elde edilen gelirin kayda geçirilmesini ve vergilendirilmesini beklemek anlamsızdır. Dolayısıyla, kayıtdışı ekonominin önemli bir unsuru olan yer altı ekonomisini, vergilendirme politikalarında vergi tabanı olarak ele almak doğru değildir. Yer altı ekonomisinin yarattığı gelirlerin vergilendirilmesi amaç haline gelmemelidir. Çünkü amaç, yaratılan geliri kavrayıp vergilendirmek değil, doğrudan o faaliyetin varlığını sona erdirmek olmalıdır.⁸⁸

4.3.1.2-Yarı Kayıtlı Ekonomi

Yarı kayıtlı ekonomi içinde, yasal düzenlemelerle istisna tutulan, muafiyet tanınan ya da götürü kabul edilen kesimle gelirlerini yasa dışı olarak kayıt dışında tutan kesim yer almaktadır. Bu tür mükellefler, vergi idaresinin bilgisi dahilinde olan, hesap numarası bulunan, defter tutan, beyanname veren ve hatta bir miktarda vergi ödeyen mükelleflerdir. Bu tür mükellefleri de kendi aralarında ikiye ayırmak mümkündür.

- 1.Yasal olarak gelirleri kayıtdışında kalan mükellefler,
- 2.Gelirlerini yasalara aykırı olarak kayıtdışına çıkaran mükellefler.

⁸⁷ İzzettin ÖNDER, “Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, İstanbul, Ekim 2000- Mart 2001, No: 23-24, s. 1-2.

⁸⁸ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 14.

4.3.1.2.1-Yasal Olarak Gelirleri Kayıtdışında Kalan Mükellefler

Vergiden kaçınma; mevcut vergi kanunlarındaki boşluk ve imkanlardan fertlerin faydalanması veya vergi sahasına girecek faaliyetlerden bilerek ve isteyerek kendini alıkoyması ya da muafiyet ve istisna hadleri ve hudutları dahilinde faaliyette bulunması şeklinde görülmektedir.⁸⁹

Bir başka anlatımla vergiden kaçınma, mükellef ya da sorumlunun, vergi yasalarına aykırı hareket etmeksizin vergi yükünün bir kısmı veya tamamından kurtulması durumudur. Vergiden kaçınma da bir tür vergiye karşı koymadır ancak yasal olduğu için suç değildir.

Mükelleflerin elde etmiş oldukları gelirlerini yasal yollarla kayıtdışı bırakmaları, muafiyet şeklinde olabileceği gibi istisna , indirim, erteleme ve götürülük şeklinde de olabilir. Özellikle yakın tarihe kadar vergi kanunlarımızda yer alan götürü usulde vergilendirmede, mükellefler ne kadar kazanç elde ederlerse etsinler yasa hükmü gereği bunu kayıtdışında bırakabiliyorlardı. Götürü usulde vergilendirilen gelir vergisi mükelleflerinin kayıtdışı ekonomiye katkıları iki biçimde ortaya çıkmaktaydı. Bunlardan ilki, kendi elde ettikleri gelirleri kayıtlara sokmamaları, ikincisi ve daha da önemlisi ekonomik ilişkide bulundukları kişilerden belge almayarak, belge düzenine zarar vermeleri ve dolayısıyla kayıtlı ekonominin de kayıtdışına çıkmasında rol oynamalarıdır. Götürü usulde vergilendirme 1999 yılında kaldırılmıştır. Ancak bunun yerine getirilen “Basit Usulde Vergilendirme” şeklinin de aynı sonuçlara neden olduğu tartışmasız bir gerçektir. 2004 yılında 800.000 civarında olan basit usulde vergilendirilen mükelleflerin ödediği toplam vergi tutarı 62 Trilyon civarında olup kişi başına ödenen vergi tutarı 76.000.000.-TL’dir. Bu tutar asgari ücretli bir ücretlinin bir ayda ödediği vergi tutarına yakın bir vergi tutarıdır.

⁸⁹ Sinan ASLAN, “Vergi Kaybının Sebepleri ve Sonuçları”, Vergi Sorunları, Kasım 1996, Sayı: 98 s. 127.

4.3.1.2.2-Gelirlerini Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkaran Mükellefler (Vergi Kaçırma)

Ekonomik faaliyette bulunan ve yasaların öngördüğü biçimsel edimlerini yerine getiren bazı mükellefler, faaliyetleriyle ilgili bir kısım bilgileri çeşitli nedenlerle kayıtdışında tutmaktadırlar. Bu nedenlerin başında da daha az vergi ödemek (ya da hiç ödememek) amacının olduğu görülmektedir. Faaliyetlerin bir kısmının kayıtdışına çıkarılması demek, gelirlerin de kayıt dışında kalması anlamına gelmektedir.⁹⁰

Vergi kaçağı, kasıtlı vergi uyumsuzluğunun, daha açık anlatımla vergi mükelleflerinin vergi ile ilgili ödevlerini, vergi ödememek ya da daha az vergi ödemek amacıyla, bilerek ve isteyerek yerine getirmemelerinin veya eksik yerine getirmelerinin sonucudur. Mükellefler, vergi ödememek için bir taraftan yasal yollardan giderek vergi kanunlarındaki açık kapılardan, boşluklardan yararlanırken, diğer taraftan da yasalara aykırı yollara başvurmak suretiyle vergi kaçırmaya çalışabilmektedirler. Vergi borcu doğmuş olmasına rağmen, vergi kanunlarına aykırı düşen hareketlerle, verginin hiç ödenmemesi veya kısmen ödenmesi olarak tanımlanabilen vergi kaçakçılığı; marjinal vergi oranlarının yüksekliği, idari etkinliğin düzeyi, mükelleflerin vergi bilinci ve eğitim düzeyleri gibi faktörlerin etkisi altında ortaya çıkmaktadır.⁹¹

Vergi kaçırmanın çekiciliği, kaçırılabilir matrah büyüklüğü, marjinal vergi oranı, maruz kalınacak olan vergi cezaları ve yakalanma olasılığına bağlıdır. Vergi kaçakçılığı ile hem bir suç işlenmekte hem de eşitlik ilkesi zedelenerek vergi ödeyenler karşısında haksız bir avantaj elde edilmektedir. Azalan hasılat sebebi ile yeni vergiler getirilmesine ve dürüst mükelleflerin cezalandırılmasına yol açmaktadır. Devletin bütçe açıklarını yeni vergilerle değil de emisyonu giderek kapatma kararı alması da fiyatların yükselmesine ve vergi kaçırıcılar yüzünden vergi kaçırmayanların satın alma gücünün düşmesine neden olmaktadır.

Kayıtdışılık tüm sektörlerde değişik boyutlarda da olsa var olmakla birlikte, boyutları önemli ölçüde sektörün yapısına bağlıdır.

⁹⁰ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 15.

⁹¹ Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara 2003, s. 165.

Bazı sektörlerde uzun zamandır devam eden ekonomik işleyişin sonucunda gelenekselleşmiş bir kayıtdışılık söz konusudur. Ekonomik işleyiş öyle bir hal almıştır ki, bu sektörde çalışan her bir mükellef kayıtdışılığı faaliyetin doğal bir sonucu olarak görmektedir. Yine bu tür sektörlerde mükellefler isteseler dahi kayıtdışı faaliyetlerine son verememektedirler. Aksi takdirde, o sektörde çalışabilme şansları kalmamaktadır.

Bazı sektörler ise yapıları gereği zor denetlenebilir sektörlerdir. Yapılan işlemlerin yapısı gereği belgelendirilmesinde ve denetlenmesinde güçlükler bulunmaktadır. Örneğin döviz bürolarının ve kuyumcuların işlemlerinin denetlenebilmesi ve kayda geçirilmesi için her bir iş yerine sürekli olarak bir memur koymak gerekmektedir. Bu ise fiilen mümkün değildir. Sektörün zor denetlenebilir olması ise, kayıtdışı çalışma yönünden bir avantaj olarak ortaya çıkmakta ve mükelleflerin gelirlerini gizleme eğilimini artırmaktadır.

Ekonomik hayatı gözlemleyen herkesin, üzerinde fikir birliği ettiği ve gelirlerinin önemli bir kısmının kayıtlara geçmediği ve yeterince vergi ödenmediği genel kabul gören iş kolları aşağıdaki gibi sıralanabilir⁹².

- Serbest meslek erbabı,
- Kereste ve mobilya ticareti yapanlar,
- Oto galerileri,
- Emlak komisyoncuları,
- Kum ocakları,
- Kaçak olarak yurda giren demir ve akaryakıt ticareti ile uğraşanlar,
- Kuyumcular,
- Döviz büroları,
- Özel sektörde çalışan ve yüksek ücret alan ücretliler,
- Özel inşaat yapan müteahhitler,
- Proje büroları,
- Tekstil iplik piyasasında çalışanlar,
- Gayrimenkul kiraya verenler,

⁹² Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 17.

- Spot piyasasında dayanıklı tüketim malları ve elektronik cihaz ticareti yapanlar
- Küçük sanayi bölgelerinde oto tamir bakım işi yapanlar,
- Oto yedek parçası satanlar,
- Sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler,
- Tarımsal ürünleri alıp satanlar,
- Eğlence hizmeti veren yerler (içkili lokanta, bar, gece kulübü, casino ve disko gibi eğlence yerleri) ve bu iş yerlerinde çalışanlar,
- Turizme yönelik hizmet işletmeleri ve hediyelik eşya satan iş yerleri.

Yukarıda sıralanan iş kollarının sayısını artırmak mümkün olmakla birlikte gerekli değildir. Esas olan; ekonomik hayatın bazı kesimlerinde faaliyet gösteren mükelleflerin gelirlerini şu ya da bu biçimde kayıtların dışına çıkarıyor olduğunun bilinmesidir.

4.3.1.3-Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi

Hiç kayda girmeyen kesim, ekonomik faaliyet hacmi içerisinde aktif olmakla beraber mükellef olarak vergi idaresinde kayıtlı bulunmayan dolayısıyla hiç vergi ödemeyen kayıtdışı çalışan kişilerden oluşur. İşportacılar, hamallar, iş takipçileri, arzuhalçiler, hal dışında meyve ve sebze ticareti yapanlar, belli ve daimi işyeri olmaksızın gezici olarak imalat ve ticaret yapanlar, canlı hayvan ticareti yapanlar, tamirciler, tesisatçılar ve elektrikçiler, inşaat işçileri, kapıcılar, jeton ve bilet satanlar ile şoför muavinleri, terziler, berberler, ayakkabı boyacıları, çıraklar ve kalfalar, oto yıkayıcıları, değnekçiler, çiçekçiler, hurdacılar, çöp toplayıcıları, özel korumalar ve organizatörler genelde hiç kayda girmeyen bu kesimde faaliyet göstermektedirler.⁹³

Yukarıda verilen örnekler ilk göze çarpan faaliyetler olmakla birlikte, vergi idaresinin bilgisi ve kavraması dışında kalan faaliyetlerin sayısını çok fazla artırmak mümkündür. Bu tür faaliyetleri genel olarak toplumsal yaşayışın talebi doğrultusunda ve bir işyeri açmaksızın ortaya çıkan faaliyetler olarak tanımlamak

⁹³ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 15.

mümkündür. Genellikle bunlar küçük ve marjinal faaliyetler olarak görülmekle birlikte, içlerinden bir kısmı ekonomik olarak gerçekten etkili büyüklüğe sahiptir.

Belediye haline hiç uğramadan, doğrudan pazar yerlerinde sebze meyve satan kişilerin yarattığı ekonomik büyüklük hiç de küçümsenecek boyutta değildir. Yine vergi idaresinin bilgisi dışında inşaatlarda çalışan (genellikle ekip olarak ve taşeron düzeyinde) işçilerin yarattığı gelir; kayıtdışı ekonominin gelişmesine katkıları dolayısıyla üzerinde durulması gereken bir konudur. Diğer taraftan, bu işçileri istihdam eden müteahhitler, ödedikleri işçilik maliyetlerini belgeleyemedikleri için yasal olmayan yollara başvurmakta ve sahte belgeler (naylon fatura) edinmek zorunda kalmaktadırlar. Bu işleyiş kayıtdışı ekonominin gelişmesine ve vergi kayıplarına neden olmaktadır.⁹⁴

4.3.2-Sektör Bazında Kayıtdışı Ekonominin Unsurları

Kayıtdışı ekonomiyi, ortaya çıktığı sektörler açısından dört bölümde incelemek mümkündür.

- Hane halkı sektörü,
- Belge ve Kayıt Düzeni Olmayan Sektör
- Düzenlemelere Uymayan Sektör
- Suç (Kara Para) Sektörü

4.3.2.1-Hane Halkı Sektörü

Hane halkı sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler, yine bu sektör tarafından dağıtılmakta ve tüketilmektedir. Üretim ticari faaliyete konu olmadığından, piyasa işlemleri söz konusu değildir. Dolayısıyla da fiyatlama yapılmamaktadır. Fiyatların olmaması nedeniyle bu sektör tarafından yapılan üretim parasal olarak değerlendirilememektedir. Bu da söz konusu ekonomik faaliyetlerin milli gelir hesaplamalarına dahil edilememesine yol açmaktadır. Yapılan üretim neticesinde ortaya çıkan nihai malın fiyatı ancak alternatif maliyet yöntemine göre belirlenebilmektedir. Bu sektörde gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlere verilen en yaygın örnek kullanılmış

⁹⁴ Şinasi AYDEMİR, a.g.m., s. 12.

ev eşyalarının takas edilmesi, ev hanımlarının yaptıkları çocuk bakımı, temizlik, bahçe işleri ile yine ev içinde yapılan diğer kayıtdışı iktisadi üretim faaliyetleridir.⁹⁵ Tarımsal üretimde geçimlik ve tohumluk olarak ayrılan ve piyasa işlemine tabi tutulmayan ürün bu kesimin kayıtdışı faaliyetlerine verilebilecek bir başka örnektir. Bu tür faaliyetlerle ilgili olarak ölçüm yapılamaması nedeniyle veri eksikliği bulunmaktadır. Bu veri eksiklikleri, istatistiki tahminlerde ve politika tasarlanmasında ve gerçekleşmesinde sapmalara yol açmaktadır.

Sektörün faaliyetleri tamamen yasaldir. Ekonomik gelişme düzeyi ve dolayısıyla refah arttıkça da bu sektörün faaliyetleri kayıtlı kesim tarafından üstlenildiğinden sektörün milli gelirden aldığı pay azalmaktadır. Kayıtdışılık hukuki yapı yanında aynı zamanda ekonominin geri kalmışlığıyla da ilgilidir. Örneğin ev hanımları daha önce çocuğuna kendisi bakarken, çalışmaya başladığında çocuğunu ekonomi içinde kaydi olarak faaliyet gösteren kreşlere vermekte ve kreşler tarafından elde edilen kazançlar milli gelir hesaplarına dahil edildiğinden refah düzeyi arttıkça kayıtdışılık sorunu ortadan kalkmaktadır. Sonuçta ekonomi kayıt altına alındıkça, daha önce milli gelir hesaplarına dahil olmayan faaliyetlerin tamamı veya bir kısmı da milli gelir hesaplarına dahil edilmekte ve piyasa tarafından fiyatlanmaktadır. Böylece milli gelirden, kayıtlı ekonominin toplam ekonomi içindeki payı arttıkça mal ve hizmetlerde meydana gelen artıştan daha fazla bir artış ortaya çıkmaktadır.

4.3.2.2-Belge ve Kayıt Düzeni Olmayan Sektör

Genellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen belge ve kayıt düzeni olmayan sektör tarafından gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlere örnek olarak; kaçak çalışmak, vergisiz taşınmaz kirası elde edilmesi, işportacılar, evlerde oluşturulan küçük atölyelerde üretim yapılması ve şahıs firmalarının ticari işleri gösterilebilir. Küçük çaplı veya aile işletmelerinde mal üretimi, genelde kayıtdışı olarak çalıştırılan işçiler ve aile bireyleri aracılığı ile yapılmaktadır.⁹⁶ Üretilen bu mallar, ara malı veya nihai mal olarak tüketilmek üzere başkalarının kullanımına sunulmaktadır. Bu sektörde üretilen mal ve hizmetlerin başkalarının kullanımına nihai ya da ara malı olarak sunulması, bu sektörün

⁹⁵ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 14.

⁹⁶ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 14.

hane halkı sektöründen en önemli farkını teşkil eder. Sektör yasal olarak üretimine izin verilen iktisadi faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu nedenle, sektörün faaliyetleri ticarete konudur. Üretilen mal ve hizmetler fiyatlanmaktadır. Mal ve hizmetler piyasa işlemine tabi tutulmaktadır. Sektörün kayıtdışı ekonomik faaliyetleri hakkında bilgi toplamının güçlüğü ve söz konusu ekonomik faaliyetlere ilişkin kayıtlarının bilgi üretmeye uygun olmaması, sektörün kayıtdışı kalmasının başlıca nedenleridir.

4.3.2.3 –Düzenlemelere Uymayan Sektör

Düzenlemelere uymayan sektör kısmen yasa dışılık içermektedir. Vergi kaçırma, çalışanların primlerini eksik yatırma, ikinci kayıtdışı yasal iş yapılması ve kayıtdışı sigortasız işçi çalıştırma sektörün faaliyetleri arasında sayılabilir. Sektörde yapılan üretim yasalıdır. Ancak yasalara aykırılık dağıtım veya bölüşüm aşamasında ortaya çıkmaktadır. Vergi kaçırma, sosyal güvenlik kurumlarına primleri eksik yatırma gibi nedenlerle, milli geliri hesaplamak için burada toplanan bilgiler yanıltıcı ve eksiktir. Sektör faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan mal ve hizmetlerin ve bunların üretimlerinin yasal olması bu kesimin suç sektöründen farkını oluşturmaktadır.

4.3.2.4-Suç (Karapara) Sektörü

Suç sektörünün en büyük özelliği; üretiminin, dağıtımının, tüketiminin ve diğer her türlü faaliyetinin yasa dışı olmasıdır. Falcılık, işletme kasasından çalmak, muhasebe dışında mal takası, hayali ihracat, yetkisiz para toplamak, uyuşturucu ticareti, hırsızlık, silah ve nükleer madde ticareti, çek ve senet tahsilatı, sahte vize ve pasaport ticareti, rüşvet, zimmet, hileli iflas yoluyla şirket batırma, insan ve organ kaçakçılığı, ihaleye fesat karıştırma, kredi dolandırıcılığı, sahte (naylon) fatura düzenleme ve yolsuzluk, sektörün yasa dışı olan ekonomik faaliyetlerine örnek olarak verilebilir.

Suç sektörü vergi de ödememektedir. Ama devletin amacı buradan vergi toplamaktan çok bu sektörde yapılan yasa dışı faaliyeti yok etmektir. Çünkü hiçbir devlet, yasa dışı faaliyetlerden vergi geliri elde etme beklentisine ya da amacına sahip değildir.⁹⁷ Zira bu gruplar devletin devamlılığı ve varlığı için tehlike arz

⁹⁷ Selami ŞENGÜL, a.g.e., s. 4

etmektedir. Suçun ispatı halinde bu faaliyetler sonucu elde edilen her türlü aktife el konulmakta, failler cezalandırılmakta ve iktisadi faaliyet de sona erdirilmektedir. Netice itibariyle hem milli gelir hesaplarında hem de vergi tabanının belirlenmesinde suç ekonomisinde elde edilen para anlamsız bir parametredir.

Yasadışı sektörün faaliyetleri, milli gelir hesaplarına dahil edilmemektedir. Bu hem kayıtdışılık nedeniyle teknik olarak mümkün değildir, hem de üretilen mal ve hizmetlerin toplumun refahını gösteren milli gelir hesaplarına dahil edilmesinin rasyonel ve normatif olup olmadığı açısından tartışma vardır. Yasadışı faaliyet neticesinde ortaya çıkan malın örneğin uyuşturucunun üretiminin ve tüketiminin ve ortaya çıkan katma değerin iktisadi analize dahil edilmesi sorun teşkil edebilmektedir.

Öte yandan, bir ülke üretimi yasal olmayan mallardan, tükettiğinden daha fazlasını üretiyor ve farkı da yurtdışına satıyorsa, üretici ülke kara para sektöründen kaynaklanan net ihracat geliri nedeniyle milli gelirini de topluma zarar vermeden ve refah kaybı olmaksızın artırabilir. Ancak ürettiği uyuşturucudan daha fazlasını tüketiyorsa, bu ülkeden yurtdışına döviz çıkışı ve dolayısıyla refah transeri olacaktır. Diğer taraftan, bu sektör tarafından yapılan faaliyetler ülke ve zaman itibariyle farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin, içki üretimi ile kumar ve diğer talih oyunları bazı ülkelerde yasadışı olduğundan suç sektöründe değerlendirilerek milli gelir hesaplarına dahil edilmemektedir. Oysa diğer bir çok ülkede söz konusu ekonomik faaliyetlerin sonucu olarak ortaya çıkan ürün milli gelir hesaplarında yer almaktadır. Aynı zamanda, yasaklar zamana göre de değişebilmektedir. Örneğin ülkemizde kumarhane faaliyetleri önceden yasaklanıp yapılan düzenlemeyle günümüzde casinoların faaliyetleri artık yasaktır ve suç sektörü içerisine dahil olmuştur.

4.4-Kayıtdışı Ekonominin Oluşum Nedenleri

Kayıtdışı ekonominin nedenleri, ele alınan ekonomilere göre farklı şekilde tanımlanıp sınıflandırılabilir. Böyle bir tanımlama ve sınıflama gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde büyük farklılık göstermektedir. Kayıtdışı ekonomiyi gelişmiş ekonomiler bağlamında ele alan yazarlar genelde iki önemli neden ileri

sürmektedirler. Bunlardan birincisi vergisel faktörler, ikincisi ise kamunun vergi-dışı müdahale ve yasaklamalarıdır. Vergisel faktörler de kendi içinde, vergi oranlarındaki değişimler, vergi kaçığının yakalanma olasılığı ve vergi cezalarının şiddeti olarak, üç ana gruba ayrılmaktadır⁹⁸.

Mükelleflerin vergi ve benzeri yükümlülüklerden kurtularak üretim maliyetinde avantaj sağlamak ya da kullanılabilir net gelirlerini yükseltmek amacı peşinde olabilecekleri çok büyük bir olasılıktır. Ancak, vergi yükünden kurtulmaya çalışan yükümlünün davranışı, vergide olduğu gibi, iki ayrı yöndeki etkinin net sonucu olarak ortaya çıkar. Birinci etkiye gelir etkisi adı verilir ve bu etki altında mutlak gelir kaybına uğramak istemeyen yükümlü risk alma eğiliminden uzak durur ve bu davranışın sonucunda kayıtdışı ekonomiye kaymaz. İkinci etki ise, vergi vermek ve kaçırmaq arasında yükümlüyü ikinci alana iter ve yükümlü risk alarak kayıtdışı alanda faaliyetini sürdürmeye başlar.

Söz konusu gelir ve ikame etkilerinin bileşkesi biçiminde ortaya çıkan net etkinin gücü, vergi oranları, yakalanma oranı ve cezanın şiddetine bağlı olarak belirir. Vergi yükünün yüksek olması, açıktır ki, vergi dışına çıkmanın getirisini yükselteceğinden dolayı, kayıtdışı alanı genişletir. Buna karşın, bireyin yakalanma olasılığının artması ve cezanın yüksekliği yükümlülere risk almaktan uzaklaştırır.

Vergi oranlarının vergi kaçırmadaki etkisinin bertaraf edilmesinde vergi idaresinin rolü açıktır. Vergi idaresi yükümlülere ne derece yakından izleyebilirse, vergi dışına çıkma eğilimi o derece azalır. Vergi idaresinin yükümlülere vergi sonrası olduğu kadar vergi öncesi aşamada da izlemesi çok önemlidir. Bilgisayar destekli yaygın ve yatay denetimli devamlı izleme ağının varlığı, salt vergiyi doğuran olaydan sonra yapılan detaylı incelemelerden daha da önemlidir.

Vergi cezalarının yüksekliği de, açıktır ki, vergi dışına çıkışlar üzerinde olumsuz etkisi olan bir faktördür. Vergi cezalarının yüksekliği özellikle yakalanma olasılığının düşük olduğu koşullarda önemli olmaktadır.

⁹⁸ İzettin ÖNDER, a.g.m., s. 2.

Vergi karşısında gelişen reaksiyoner davranışlar ve bunun sonucu olarak gerçekleşen vergi dışına çıkış ile ilgili ilk standart teorik yaklaşım Allingham ve Sandmo (1972) tarafından, belirsizlik koşulu altında gelişen karar süreçleri ortamında geliştirilmiştir. Buna göre, vergi kaçırma davranışı, vergi oranları kadar verginin uygulanışına da bağlıdır. Ancak sonraki çalışmalar, bu genel görüşü doğrulamakla beraber, marjinal oranların vergi dışına çıkmada fazlaca belirleyici rolü olmadığını ortaya koymuştur. Bu çalışmada, vergi kaçırmaya yönelik davranışsal kalıpların salt parasal faktörlere dayandırılmayacağı, bunun yanında, çok çeşitli bireysel ve sosyal faktörlerin de önemli olduğu ileri sürülmüştür.

Vergi kaçırma konusunda yapılmış olan başka araştırmalarda vergi kaçırma dürtüsünün salt vergi yükü ile açıklanamayacağı, bunun yanında çok sayıda bireysel ve sosyal faktörlerin bulunduğu ileri sürülmüştür. Bu faktörler arasında yükümlünün cinsiyeti ve medeni durumu da yer almaktadır. Söz konusu çalışmalarda kadınlara göre erkeklerin, evlilere göre bekarların daha çok vergi dışına çıkma eğilimi taşıdığı ortaya konulmuştur.

Vergi beyannameleri yada beyannamelerin veriliş biçimi dahi vergi kaçakçılığında rol oynayabilmektedir. A.B.D.'de sermaye kazançları vergisi oranının düşük olmasına rağmen, düşük beyanda bulunmanın kolay olması nedeni ile, bu alanda çoğunlukla düşük beyanda bulunulduğu belirtilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin oluşumunda, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde ekonominin genel verimsizliği ve yaygın işsizlik önemli etkenlerdir. Üretim sürecinde varolan genel verimsizlik düzeyi, yükümlüyü karı artırmaya yönelik olarak, maliyet unsurlarından tasarrufa yöneltir. Bu yöneliş, vergi dairesine düşük gelir göstermek ya da beyanname vermemek şeklinde ortaya çıkabilir.

Kalkınmakta olan ekonomilerde varolan ikili yapılanma, formel kesime de avantaj sağlar. Enformel kesimden girdi sağlayan formel kesim, avantajı nedeni ile girdi maliyetinde indirimli fiyat elde eder. Böylece, formel kesime girdi sağlayan enformel kesim, vergi dışına çıkarak sağladığı vergi avantajı ile formel kesime ucuz girdi sağlarken, aynı anda formel kesimde kar marjını yükselterek, bu kesimde oluşan birikime de katkıda bulunmuş olur.

Kayıtdışı ekonominin oluşmasına neden olan diğer bir faktör de, devletin ekonomiye yasaklayıcı ve/veya düzenleyici müdahaleleri sonucunda, bu tür müdahalelerden kaçınmaya çalışanların kayıtdışı alana kaymalarıdır. Devletin ekonomiye yasaklayıcı veya düzenleyici müdahalesi sonucu oluşan kayıtdışı sektör daha çok yasadışı ekonomi alanının genişletilmesine katkıda bulunur.

Devletin ekonomiye müdahalesi çeşitli piyasalarda veya sektörlerde yasadışı olmayan kayıtdışı faaliyetlerin oluşmasına neden olabilir. Devletin çalışma saatlerine, bazı sektörlerde fiyatlara ya da çalışma koşullarına müdahalesi enformel sektörün oluşumuna neden olabilir. Mal piyasalarında oluşan karaborsa, emek piyasalarındaki denetimsiz istihdam ya da para piyasalarında görülen tefecilik, hep kamu müdahalesi sonucunda oluşan enformel sektörlerin örneklerini oluşturmaktadır⁹⁹.

Kayıtdışı ekonominin genel olarak nedenlerinden bahsettikten sonra daha spesifik olarak muhtelif yazarlar tarafından kaleme alınan çeşitli eserlerde, kayıtdışı ekonominin nedenleri aşağıdaki gibi sınıflandırılmıştır.

-Mali ve ekonomik nedenler: Ekonomideki enflasyonist süreç, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, vergi adaletinin olmayışı şeklinde sınıflandırılmaktadır.

-Hukuki nedenler: Yasaların basit ve açık olmaması, sık değişikliğe uğraması, vergi oranlarının yüksek oluşu, istisna ve muafiyetler, üniter yapıdaki bozulma, vergi cezalarının caydırıcılıktan uzak oluşu, götürü usul, defter tutma hadleri, çek ve senetlerin kayıtlara girmemesi.

-İdari nedenler: Vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapısı, personel yapısı ve denetim mekanizmasının yetersiz oluşu.

-Sosyal nedenler: Vergi ahlakı, mükellef psikoloji ve tarihsel nedenler.

-Siyasal nedenler ve baskı gruplarından kaynaklanan nedenler.

⁹⁹ İzettin ÖNDER, a.g.m., s. 2-3.

4.4.1-Mali ve Ekonomik Nedenler

4.4.1.1-Enflasyon

Kayıtdışı ekonominin yoğun bir şekilde yaşandığı ülkelerde en önemli ekonomik sorunlardan birisi de enflasyondur çünkü enflasyon mükelleflerin fiktif karlarının da vergilendirilmesine neden olmaktadır. Türkiye’de son 30 yıldan beri yaşanan yüksek oranlı enflasyon ekonomideki tüm dengeleri bozarak, vergi sistemi, işletmelerin gelir ve kaynak yapısı üzerindeki etkileriyle kayıtdışı ekonominin artmasına neden olmuştur. Fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine bağlı olarak reel gelirleri artmadığı halde daha yüksek gelir dilimlerinden vergi ödemek zorunda kalan mükellefler, ekonomide üstlendiği rollerin tanıdığı imkanlar ölçüsünde kendilerini enflasyona karşı ayarlama yoluna gitmişlerdir. Ancak bu ayarlama genellikle kayıtdışı ekonomiye kayarak yapılmaktadır.¹⁰⁰ Özellikle yüksek oranlı enflasyonun uzun süre hüküm sürdüğü ülkelerde mükelleflerin gerçek kazançları değil öz sermayeleri vergilendirilmeye başlanmakta olup öz sermayesinin vergilendirilerek küçülmesini, hatta yok olmasını istemeyen mükellefler, bazı işlemlerini kayıtdışına alarak, daha az vergi ödemekte, bu yolla öz sermayelerini güçlendirme yolunu seçmektedirler.¹⁰¹

Ülkemizdeki yüksek enflasyon oranları, vergi yönetiminin etkinsizliği ve vergi uyumsuzluğunun yaygınlığıyla birleşince vergi politikası, kendisinden beklenen yatay ve dikey adaleti sağlama ve gelir dağılımını düzeltme fonksiyonlarını yerine getirmek bir tarafa, gelir dağılımını bozucu bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, yüksek enflasyon oranları, bireylerin adalet düşüncelerini zedelediği ve onların da bunun farkına vardığı ölçüde, vergi kaçakçılığı yoluyla satın alma güçlerini geri almaya ve adaletsizliği kendilerince düzeltmeye yönelik bir teşvik unsuru olmaktadır.¹⁰²

Bütün bu tespitler, kayıtdışı ekonomi ile enflasyon arasında ters oranlı bir ilişkinin varlığını ve kayıtdışı ekonominin küçültülebilmesi için enflasyonun düşürülmesi gerektiği sonucuna götürmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalara göre,

¹⁰⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara 2001, Yayın No: DPT: 2603-ÖİK: 614, s. 4.

¹⁰¹ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 33.

¹⁰² Mehmet TUNCER, “Enflasyon Vergi Uyumu İlişkisi ve Türkiye”, Vergi Dünyası, Mart 2002, Sayı: 247, s. 156.

enflasyon oranı ile vergi kaybı arasında gerek mutlak gerek nispi olarak bir ilişkinin varlığı ortaya konmuştur. Enflasyon oranındaki % 1 düzeyindeki bir artış, eksik beyan edilen gelir oranında % 0,14 düzeyinde bir artış getirmektedir.¹⁰³

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele konusunda alınması gereken önlemlerin başında enflasyonun düşürülmesi gelmelidir. Son dönemde ülkemizde enflasyon oranlarında ciddi düşüşlerin olması ve enflasyon muhasebesinin 1.1.2004 tarihinden itibaren uygulamaya konulması olumlu gelişmeler olarak görülmektedir.

4.4.1.2-Gelir Dağılımı

Kayıtdışı ekonominin artmasına etken bir diğer faktör ülkedeki gelir dağılımıdır. Gelir dağılımının kayıtdışı ekonomiyle ilişkisi, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır. Gelirlerin yetersizliği karşısında düşük gelir grubunda bulunan bireyler ya ek iş talebiyle işgücü piyasasına çıkmakta ya da nitelikleri itibariyle işgücü piyasasına dahil olmayan kadınlar ve hatta eğitimlerinin aksaması pahasına çocuklar bu piyasaya dahil olmaktadır. Gerek ek iş talebiyle piyasaya çıkan işgücü, gerekse kadın ve çocuklar, üretken istihdam alanlarının yetersiz olması veya konumlarının zorlaması nedeniyle büyük ölçüde kayıtdışı sektörde istihdam şansı aramaktadır. Bu durum milli gelirin bireyler arasında adil dağılmamasının kayıtdışı istihdamın kayıtlı istihdam aleyhine genişlemesini ortaya koyar. Bunun dışında gelir dağılımının bozuk olması alıcı ile satıcıyı çıkar birliği içine itmektedir. Gelir ve Kurumlar Vergisinde vergilendirme, mükellefi mükellefle kontrol yöntemine dayanmamakta, alıcı ile satıcı devlete karşı çıkar birliği içine girmektedir. Çünkü ya satıcı vergi mükellefidir, alıcı vergi mükellefi değildir ya da genellikle olduğu gibi her ikisi de vergi mükellefi değildir.¹⁰⁴ Dolayısıyla alıcı ile satıcının çıkar birliği içinde olması kayıtdışı ekonominin boyutlarını artırmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 2002 yılı hane halkı gelir dağılımı anketi sonuçlarına göre; hane halkının ilk % 20'si gelirin %5,3'ünü, ikinci % 20'si gelirin

¹⁰³ Türkmen DERDİYOK, "Vergi Kaçakçılığını Etkileyen Faktörler", Maliye Yazıları Ocak-Mart 1993, Sayı : 38, s. 36.

¹⁰⁴ Osman ALTUĞ, a.ge., s. 324.

% 9,8'ini, üçüncü % 20'si gelirin % 14'nü, dördüncü % 20'si gelirin % 20,8'ni, beşinci % 20'si gelirin % 50'1'ni elde etmektedir ¹⁰⁵. Gelir dağılımındaki bu bozukluğun vergilendirmeye yansımaları, vergi direncinin artması şeklinde olmuştur.

4.4.1.3-Vergi Oranlarının Yüksekliği

Vergi oranları ile kayıtdışı ekonomi arasında doğru yönlü bir ilişki vardır. Vergi oranlarının gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere nazaran yüksek olması bu ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutlarını genişletmiştir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde para talebi yaklaşımına göre 1990 yılında kayıtdışı ekonomi % 5,1- 8.0 arasında tahmin edilmiştir. Bu ülkenin vergi tarifesi ilgili yılda artan oranlı olup % 15'den başlayıp % 28'de nihayetlenmektedir. Gelişmekte olan ülke kategorisindeki ülkemizde aynı yılda vergi oranları % 25'den başlayıp % 55'de bitmekteydi. Aynı dönemde ülkemizde kayıtdışı ekonominin oranı çeşitli hesaplamaların ortalamasına göre (Derdiyok, Özsoylu, Kasnakoğlu) % 14,8 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla kayıtdışı ekonominin büyümesinde önemli bir role sahip olan yüksek vergi oranlarının düşürülmesinin, kayıtdışı ekonominin boyutunu önemli ölçüde azaltacağı ileri sürülebilir. A.B.D'de verginin üretimi azalttığı bilincine ulaşıldığından, her iki ülkede de makro vergi yüklerinin GSMH'nın % 30'u civarında olmasına yani aynı düzeyde bulunmasına karşılık, Türkiye'de iktidar ve idare kayıtdışı ekonomiyi vergi yükünü artırmak için bir vasıta olarak görmekte, Amerika'da ise vergi yükünün azaltılması çalışmaları yürütülmektedir.¹⁰⁶

Vergi oranlarının ekonomik faaliyetlere olan etkisi teorik çapta bir çok çalışmayla kanıtlanmıştır, ancak bunlar içerisinde en çok bilineni Arthur Laffer tarafından ortaya konulan ve arz yönlü iktisadın en önemli dayanağını oluşturan vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir. Bu analizde vergi oranlarının belli bir orandan sonra vergi gelirlerini düşüreceği belirtilir. Vergi oranları optimalin üzerine çıktığı zamanlarda vergi gelirleri azalmaya başlar, çünkü insanlar çalışmak yerine vergisiz para kazanma yollarını ararlar. Vergi oranları artmaya başladığında esasen ekonomik faaliyetlerde rakamlarla ifade edildiği şekilde azalma olmaz sadece yüksek

¹⁰⁵ <http://www.die.gov.tr/>

¹⁰⁶ Güneri AKALIN, "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (I), Vergi Dünyası, Haziran 1996, Sayı: 178, s. 38.

vergi oranları sebebiyle kayıtlı ekonomiden kayıt dışılığa kayış söz konusu olur bu durumda da kayıtlı ekonominin boyutu küçülür.¹⁰⁷

Hükümetler, yüksek vergi oranlarının etkisini hafifletmek için vergi muafiyet ve istisna uygulamasına giderler, bu durumda da vergi adaleti gittikçe bozulur, istisnalardan yararlanamayanlar kendilerinin de daha az vergi verebileceklerini düşünerek vergi kaçakçılığı yoluna gidebilirler. Ayrıca, istisna ve muafiyet uygulamaları rekabet eşitsizliğine de sebep olmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin en önemli nedenlerinden biri de katma değer vergisi oranlarının yüksekliğidir. Bu durum fatura-fiş pazarlığını hızlandırmakta ve belgesiz alış-verişi yaygınlaştırmaktadır. Dolayısıyla katma değer vergisi oranlarının düşürülmesi bu tür pazarlıkların azalmasına sebep olacaktır.

Ülkemizde henüz tam anlamıyla mükellef, devlet uzlaşması sağlanamadığından böylesi bir ortamda vergilerden şikayetçi olan ve kendi gelirlerini devletin kullanımına aktarmak istemeyen mükellefler faaliyetlerinin bir kısmını ya da tamamını kayıtdışına çıkararak amaçlarına ulaşmaya çalışmaktadır. Vergi konusunda uzlaşmanın sağlanmamış olması nedeniyle vergiye karşı koymanın farklı biçimlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Vergiye karşı koyma yolları zamana, ekonomik ve sosyal sınıflara göre değişik biçimlerde olabilir. Örneğin büyük sanayici ve işadamları hukuksal yoldan yararlanarak vergiden kaçınma yollarını yeğledikleri halde, küçük ve orta ölçekli işletmeler doğrudan vergi kaçakçılığına başvururlar. Sabit ve dar gelirli ücretliler ayaklanmaya yakın yöntemleri seçebilirler.¹⁰⁸

4.4.1.4-Vergi Ortamının Belirsizliği

Mükelleflerin vergilendirme konusundaki en önemli beklentilerinden biri de, ne kadar vergiyi ne zaman ödeyeceklerini bilmeleridir. Mükelleflerin hiçbir yasal değişiklik olmaksızın uygulamadan (idarenin, denetim elemanlarının ya da yargının uygulamasından) kaynaklanan nedenlerle farklı işleme muhatap kalmaları, siyasal

¹⁰⁷ Yusuf KILDİŞ, “Kayıtdışı Ekonomi ve Etkileri-I”, Vergi Sorunları, Eylül 2000, Sayı: 144, s. 193.

¹⁰⁸ TOSYÖV, KOBİ’ler ve Kayıtdışı Ekonomi (3), Yuvarlak Masa Toplantıları, s. 25.

yaklaşımlar ve ekonomik gerekçelerle sık sık vergi affı çıkarılması veya bir anda ek vergilere başvurulması, mükellefleri vergi yasalarına uymamaya yöneltmektedir.¹⁰⁹

Türk vergi mevzuatı, çok sayıda yasa hükmü, Bakanlar Kurulu kararı ve genel tebliğle uzmanların bile izlemekte zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer maddeler, geçici maddeler, değiştirilen maddeler vergilendirmede açıklık ilkesini de zedelemektedir. Bu nedenle vergi yasalarının yeniden redakte edilmesi gerekmektedir. Bu arada mevzuatın vergi idaresi ve mükelleflerce rahatça izlenebilmesi için vergi ile ilgili her türlü hükmün vergi yasalarında yer almasında yarar vardır. Vergi kanunları ile Türk Ticaret Kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu arasındaki uyumsuzluklar giderilmelidir. Ülkede uygulanan vergi mevzuatı, ülkenin ekonomik, sosyal, mali ihtiyaçlarına cevap veremiyorsa, sade, kolay anlaşılır bir yapıda değilse, sürekli değiştirme ihtiyacı gösteriyorsa ve istikrarlı bir yapı arz etmiyorsa vergi kaçağı artar. Dolayısıyla vergilendirmede basitlik ilkesi çok büyük önem taşımaktadır. Vergilerin basit olması, hem vergi idaresinin hem de vergi mükelleflerinin işini kolaylaştırmaktadır.¹¹⁰

Ülkemizde iki-üç yılda bir çıkarılan vergi afları da, vergilendirmede belirlilik ve adalet ilkesine zarar vermektedir. Sık aralıklarla vergi affı olması, zaten vergi ödemek istemeyen bir kısım mükelleflere cesaret kaynağı olmuştur. Yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükellefler, iki yıl içinde bir vergi affının olacağından emin olarak rahat hareket etmektedirler. Bu tür mükelleflerin vergi kaçırmakta ya da beyan ettikleri gelirin vergisini ödememekte karşı karşıya oldukları yegane risk, bir iki yıl içinde vergi incelemesine tabi tutulmaktır. Bu risk de son derece düşük olduğu için vergi ödememenin pek bir yaptırım kalmamaktadır.

Vergi aflarından vergi idaresi ve vergi inceleme birimleri de zarar görmektedir. Ödenmeyen vergiyi araştırmak, saptamak ve tahsil edebilmek için verilen emeklerin büyük bir bölümü, vergi affı ile birlikte anlamsız kalmaktadır.¹¹¹

¹⁰⁹ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 63.

¹¹⁰ Yusuf KILDİŞ., a.g.m., s. 194.

¹¹¹ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 66.

4.4.1.5-Vergi İdaresi ve Denetimden Kaynaklanan Nedenler

Kayıtdışı ekonominin önlenmesinde belki de en etkili olanı denetim mekanizmasıdır. Mükellefler kendilerinin ne kadar az denetleneceğini bilirlerse vergi kaçırma konusunda o oranda cesaretli olacaklardır. Fakat ülkemizde vergi inceleme oranları daha öncede bahsettiğimiz üzere son derece düşüktür. Bunun temelinde de vergi inceleme elemanlarının sayıca yetersiz olması, vergide uzmanlaşan kişilere özel sektörden son derecede cazip tekliflerin gelmesi ve kamunun bu elemanları bünyede tutacak imkanlar sunamaması gelmektedir. İnceleme elemanlarının bir grubunun ayrıca idari teftişte görev almaları da vergisel incelemelerde yoğunluğu azaltmaktadır ¹¹².

Türk vergi sisteminin tarihi çok eski değildir. Bu nedenle halkımız vergi incelemesine yabancıdır. Bir çok vergi mükellefi vergi incelemesinin mahiyeti hakkında henüz yeterli bilgiye sahip değildir. Çoğunlukla tesadüfen incelemeye alınan mükellefler ise incelemenin sebebinin bir ihbar veya şikayetten kaynaklandığını düşünmektedirler¹¹³. Bunun nedeni ise mükelleflerin vergi incelemesi konusunda yeterli bilgiye sahip olmaması, vergi inceleme oranının düşüklüğü ve yapılan çalışmaların kamuoyuna yeterince anlatılmamasıdır. Etkin bir vergi denetimi mükelleflerin gelirlerini kayıtdışına çıkarma cesaretini ortadan kaldıracaktır.

Sayfa 31’de yer alan “Vergi İnceleme Sonuçları ” na ilişkin tabloda yer aldığı üzere denetim elemanlarının 2004 yılında yaptığı 55.256 vergi incelemesinin 50.292’ni vergi denetmenleri yapmış olup bu oran % 91’e tekabül etmektedir. Merkezi denetim elemanları olan Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörlerinin 2004 yılında yaptıkları inceleme sayısı 4964’dır. Merkezi denetim elemanlarının yaptığı vergi incelemesinin oranını hesapladığımızda ise yaklaşık % 9’dur. Bu inceleme oranlarının yetersiz olduğu ve mükellefleri caydırıcılığının olmadığı ortadadır.

¹¹² Yusuf KILDİŞ., a.g.m., s. 195.

¹¹³ Sakıp ŞEKER, “Vergi İncelemeleri Üzerine Genel Bir Değerleme”, Mayıs 1993, Yaklaşım, Sayı: 5, s. 56.

Ülkemizde vergi inceleme oranı çeşitli hesaplamalara göre, mükelleflerin % 3 ile % 5'i arasında değişmektedir. Yani bir yılda her yüz mükelleften sadece üç ile beşi incelenebilmektedir. Zaman aşımı süresi (beş yıl) içinde her mükellefin en azından bir defa incelenmesi gerektiği noktasından hareketle, bu oranın % 20 civarında olması gerekmektedir¹¹⁴. Beyan esasına dayalı bir vergi sisteminde % 3-5 oranının yetersiz olduğu ve mükellefi “devlet nasıl olsa bana uğramaz” düşüncesiyle kayıtdışına ittiği aşıkardır.

Aslında vergi denetimlerinin etkin, koordineli, planlı-programlı ve doğru bir şekilde yapılması, en az denetleme oranları kadar önemlidir. Örneğin, A.B.D’de vergi inceleme oranı % 1,34 gibi çok düşük bir orandır, fakat her yüz kişiden sadece üçü vergi kaçırdığı halde, incelemeye alınan her yüz mükelleften yetmiş beşinin vergi kaçırdığının tespit edildiği göz önüne alınırsa, vergi incelemesine tabi tutulan % 1,34’lük kısmın ne kadar isabetli seçildiği anlaşılır¹¹⁵.

Türkiye’de vergi denetim elemanları arasında denetim planlamasında koordinasyon ve işbirliğinin olmaması, verimsiz incelemelerin yapılmasına ve denetimlerden beklenen faydanın temin edilememesine yol açmaktadır. Genellikle ülkemizde sektör ve işkolları itibariyle en çok vergi ödemiş, belirli büyüklüklere ulaşmış olan işletmeler, beyanlarının dürüstlüğüne bakılmadan, inceleme için seçilmektedirler. Bu kolaycı yöntem hem dürüst mükelleflerin birkaç yılda bir gereksiz incelenmesine, hem de vergi kaçakçılığının daha yaygın olduğu küçük işletmelerin vergi incelemesi dışında kalmasına neden olmaktadır.

4.4.1.6-Vergi Adaleti

Vergi adaleti, kişilerin vergi ödeme güçlerine göre vergilendirilmesi şeklinde ele alınabildiği gibi, sosyo-ekonomik düzenlemelere de olanak sağlayabilecek bir uygulamanın sağlanması olarak da değerlendirilebilir.¹¹⁶ Vergi sisteminin adil olması, toplam vergi yükünün eşit ödeme gücüne sahip olanlara eşit, olmayanlara ise farklı biçimde dağıtılmasına ve vergilemede subjektifleştirmenin sağlanmasına bağlıdır.

¹¹⁴ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 60-61.

¹¹⁵ Ömer TUNÇ, “ABD’de Vergi İncelemesi”, Maliye Yazıları, Mart-Haziran 1989, Sayı: 17-18, s. 60.

¹¹⁶ Abdurrahman AKDOĞAN, a.g.e., s. 188.

Diğer bir ifadeyle vergilemede yatay ve dikey eşitliğin sağlanması, adalet ilkesi açısından belirleyici rol oynamaktadır.

Yatay eşitlik konusunda karşılaşılan sorunlar, genelde politik amaçlarla belirli kişilere ayrıcalık tanıyan muafiyet ve istisnaların varlığından kaynaklanmaktadır. Vergi oranları yüksek iken muafiyet ve istisnaların yaygın olması, bazı iyi organize olmuş çıkar gruplarına yarar sağlarken, bunlardan yararlanmayanların vergi yükü altında ezilmelerine neden olmaktadır. Bu da, günümüzde vergi sisteminin özel çıkarlara ve kişilere hizmet ettiği düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Dikey eşitlik, ortalama vergi oranlarının ödeme gücü ile birlikte arttırılmasını gerektirir ve bunu sağlamak amacıyla artan oranlı vergi tarifeleri kullanılmaktadır. Vergi yükünün dengeli dağılması, mükelleflerin vergiye bakışını olumlu etkilerken, bu yükün dengesiz dağılımı, özellikle yüksek yük algılayan mükelleflerin vergiye karşı direncini artırmaktadır.¹¹⁷

Vergi yükü dağılımında adalet ilkesinin zedelenmesi, vergi ödemekle yükümlü birimlerin bu görevden kaçınmasına neden olmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında ekonomik tercihlerle ilişkili olarak ortaya çıkan vergi yükü kaydırma çabalarının Türk Vergi Sistemi'nde bozulmaya yol açarak vergi adaletini zedelemesi, kayıtdışı ekonominin gelişmesini kolaylaştırmıştır. 1980 sonrasında vergi idaresinin kayıtlı ekonominin kayıtdışına çıkmasını engellemede en etkili aracı olan servet beyanı müessesesinin kaldırılması, gelir ve kurumlar vergilerinde istisna ve muafiyet uygulamalarında üretimi özendirmeye ve ekonomiyi sağlıklı yönlendirmeye yönelik değişikliklerin yapılmaması, stopaj tarifelerinin yaygınlaştırılması enflasyon ortamında uygun bir politika olmakla birlikte, stopajın geçici olmak yerine nihai vergileme aracı olarak kullanılması, menkul sermaye iratlarının beyana tabi olmaktan çıkartılarak bunlar üzerindeki vergi oranlarının 0 ile % 10 arasına çekilmesi, kentsel rantlardan kamunun vergi alma olanağının yapılan vergi yasası değişiklikleri sırasında dikkate alınmaması vb. düzenlemeler vergi sisteminin üniter bir yapıdan sedüler bir yapıya dönüştürülmesine neden olarak vergilemede adalet ilkesini zedelediği gibi kayıtdışı ekonominin gelişmesini kolaylaştırmıştır. 1999 yılındaki vergi yasalarında yapılan değişiklikler sırasında, gelir vergisini tekrar üniter bir yapıya kavuşturması

¹¹⁷ Adnan GERÇEK – Mehmet YÜCE, a.g.ç., s: 11-12

amaçlanmışsa da bunda başarılı olunamamıştır. Kaldı ki 1999 yılında yapılan vergi değişiklikleri sırasında, daha önce yapılan değişikliklerin bir kısmından geri dönülmüştür.¹¹⁸

4.4.1.7-Vergi Cezalarının Caydırıcılıktan Uzak Oluşu

Birçok ülkede vergi kaybının temel nedenlerinden biri olarak; vergi cezalarının yeterince rasyonel olmaması, etkin bir şekilde uygulanmaması ve bu yüzden çok sert ve adaletsiz görünmesi ileri sürülmektedir. Yasalarla konulan vergilerin toplanmasında en etkili araç olan cezaların çok iyi tanımlanması ve işletilmesi gerekmektedir. Belirsiz, yoruma açık cezaların uygulanmasında her zaman güçlükler vardır. Vergi cezaları, yargı organlarının dahi yoruma girmesini gerektirmeyecek belirlilikte olmalıdır. Yoruma açık cezalar, uygulamada adaletsizlik yaratmaya uygun ortam hazırlar.¹¹⁹ Örneğin, kaçakçılık suçunun cezası oldukça ağırdır. 6 aydan 3 yıla kadar hapis, bu kadar süreyle meslekten men, masrafı mükelleften alınmak üzere teşhir, ziyaa uğratılan verginin 3 katı kadar para cezasıdır. Cezaların kağıt üstünde böyle ağır olmasına karşılık yeterince işlemediği görülmektedir.¹²⁰ Cezalar ne kadar yüksekse, onların uygulanma imkanları o derecede düşük olduğu görülmüştür. Buna karşılık vergi cezalarının düşük olması ve tam olarak uygulanmaması, vergi kaçırmanın riskini ve dolayısıyla cezaların caydırıcılığını azaltmaktadır. Vergi cezalarının miktarı kadar uygulama süresi ve mükelleflerce bu cezaların algılanma derecesi de önemlidir.

Mükellefin, vergi yasalarının ve esas olarakta kamu vicdanının vergi kaçırmayı basit, sıradan yüz kızartıcı olmayan ve dolayısıyla da hoş görülebilir bir olgu olarak görmesi ekonomik faaliyette bulunanların gelirlerini kayıtdışı çıkarmalarında önemli bir rol oynamaktadır.¹²¹

Vergilendirmeye olan ilişkileri açısından vergi idaresinin saygınlığını belirleme yönünde vergi yargısının önemli fonksiyonu vardır ve vermiş olduğu kararlar

¹¹⁸ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 5.

¹¹⁹ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 51.

¹²⁰ Sadık KIRBAŞ, Kayıtdışı Ekonomi, Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı (TESAV), Ankara 1995, Yayın No: 9, s. 23.

¹²¹ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 51.

ile idareye güç kazandırabilir. Bu nedenle, teorik olarak idare ile yargı ne ölçüde aynı görüşü paylaşıyorsa, vergilemenin o kadar adil olduğu kabul edilmektedir.

Ayrıca, yargı organlarında ortaya çıkan kararların çelişkili olması, uzun zaman alması ya da yasalara uygun bulunmaması hem mükelleflerin ve hem de vergi idaresinin sisteme olan inancını zayıflatmaktadır. Yargının başarısızlığı hukuk sistemine inanan insanların son başvuru yeri olan yargı organlarına karşı güvensizliği beraberinde getirmektedir. Bu durumda, kişi ve kurumlar uyuşmazlıklarını yasaların öngördüğü zeminin dışına çıkarak çözmeye kalkışmaktadırlar.

Türk mali ceza hukukunda, vergi düzenlemelerine uymayanlar için birçok müeyyide olmasına rağmen, bunlar etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Nitekim yargı yoluna intikal eden ve temyiz edilen uyuşmazlıkların büyük bir kısmı mükellef lehine sonuçlanmaktadır. 1995-1999 yılları arasında dava konusu edilen dosyaların % 90,5'i mükellef lehine terkin edilmiştir.¹²² Böylece vergi yargısı sistemindeki aksaklıklar ve vergi idaresi ile vergi yargısı kararları arasındaki çelişkiler, vergi kaçırma eğilimi olan mükellefleri cesaretlendirirken dürüst mükelleflerin vergi idaresine olan güvenini sarsmaktadır.

4.4.2-İdari Nedenler

Vergi idaresi, vergi kanunları ile kendisine görev olarak verilen mükellefin tespiti, vergilerin zamanında tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsili, beyannamelerin kabulü, bunların incelenmesi, vergi ihtilaflarının çözülmesi, vergi muhasebesinin tutulması işlemlerini yerine getiren idaredir şeklinde tanımlanabilir.¹²³

Vergileme hizmetinin başarılı bir şekilde sunulabilmesi için, öncelikle vergi idaresi ve denetiminin merkez ve taşra teşkilatının iyi bir şekilde örgütlenmesi ve tüm mükellefleri takip edebilecek bir organizasyon yapısına sahip olması gerekmektedir. Etkin bir vergileme, vergi idaresi, vergi denetimi ve vergi yargısının

¹²² Nazmi KARYAĞDI, Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Vergi İdaresi, Ankara Sanayi Odası Yayını, Yayın No: 51, Yorum Matbaacılık, Ankara Mart 2001, s. 21.

¹²³ İlhan ÖZER, "Türkiye'nin Vergi Yapısı ve Vergi Reformu Üzerine Bazı Düşünceler", Maliye Yazıları, Haziran-Temmuz 1995, Sayı: 47, s. 35.

dengeli, tutarlı ve profesyonelce işleyişi ile mümkündür. Bu üçlünden birinin iyi işlememesi, diğerlerinin de iyi işlememesine neden olur.¹²⁴

Vergi idaresinin başarısı iki temel sorunun çözümüne bağlıdır. Bunlardan birincisi; vergi idaresinin yasalara uymak ve vergi ödemek isteyen mükelleflerin haklı taleplerini karşılayabilme becerisi; ikincisi ise, yasalara aykırı davranan mükelleflerin bu yönelimlerinden vazgeçirilmesinde vergi idaresinin etkin olmasıdır.¹²⁵ Bu iki noktadan birincisinde, mükelleflerin haklı taleplerinin kaliteli bir şekilde karşılanabilmesi için vergi idaresinde mükellef odaklı bir yönetim ve çalışma anlayışının yerleştirilmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca vergileme hizmetinin hızlı ve profesyonelce sunulabilmesi için, vergi idaresi birimleri arasında iyi koordinasyon ve bilgi akışı ile bunu sağlayacak nitelikli eleman, çağdaş bina, araç-gereç ve iletişim imkanlarının olması gerekir. İkincisinde ise, mükelleflerin yasalara aykırı davranışlarını en aza indirmek için vergi denetiminin çok iyi örgütlenmiş ve caydırıcı olması gerekir. Mükelleflerin bir gün denetlenebileceklerini bilmeleri, yasalara uygun davranmalarına neden olmaktadır. Çünkü etkin bir vergi denetimi zamanında vergisini ödemeyenler için ciddi bir risktir.

Ülkemizde vergi idaresi, yasalarla kendisine yüklenen görevleri gereği gibi yerine getirmekten uzaktır. Özellikle büyük şehirlerde vergi daireleri geniş çevreli tutulmuş ve iş hacimleri çok yüküldür. Vergi daireleri büyümüş, hantallaşmış ve fiziki kapasite yönünden son derece yetersiz hale gelmişlerdir. Hatta bir çok vergi dairesi çalışanı zamanlarının büyük bir kısmını mükellef evraklarını dosyasına yerleştirmekle geçirmekte, araç gereç, imkan ve malzeme, işbirliği ve koordinasyon sorunları içinde bocalamaktan mükellefi takip edememektedir. Vergi idaresinde görülen bu aksaklıklar mükelleflerin vergi idaresine yaklaşımını ve vergiye bakışını olumsuz yönde etkilemektedir.

Vergi idaresi, diğer kamu idarelerinden farklı olarak halka hizmet sunmak yerine karşılıksız yükümlülük yüklemektedir. Bu nedenle, mükelleflere yükümlülüklerinin iyi anlatılabilmesi ve uygulanabilmesi için, öncelikle vergi

¹²⁴ Osman PEHLİVAN, “Vergi Yönetiminde Etkinlik Etkinliğe Tesir Eden Faktörler”, Yeni İş Dünyası, Ocak 1987, s. 87.

¹²⁵ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 44.

idaresinde çalışan personelin mevzuata hakim ve değişiklikleri izleyebilme açısından son derece yeterli ve bilgili olması gerekir. İdeal olanı, vergi idaresi personelinin maliye, muhasebe, finans ve işletme dallarında üniversite eğitimi almış olmasıdır. Mükelleflere yüksek kaliteli hizmet sunulabilmesi için vergi idaresi personelinin alımında ve yükseltilmesinde sıkı ve objektif değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesinin büyük önemi vardır. Ayrıca gelir idaresi personelinin becerilerinin geliştirilmesi ve mevzuat değişikliklerini zamanında takip edebilmesi için sürekli eğitimine önem verilmelidir. Ülkemizde Maliye Bakanlığı bürokratlarıyla, üst düzey yöneticileri ve inceleme elemanları konularında uzman ve başarılı kişilerdir. Ancak, istisnalar hariç vergi dairelerinde çalışan personel klasik devlet memuru zihniyetindedir. Kendine pek güveni olmayan ve motivasyonunu kaybetmiş olan bu personel, vergi yasalarını doğru dürüst bilmemekte ve sürekli değişen mevzuatı takip edememektedir.¹²⁶

Gelir idaresinde çalışan personelin ücret düşüklüğü, özlük haklarının yetersizliği, bir yandan yetenekli personelin bir-iki yıl çalıştıktan sonra yüksek ücret karşılığında özel sektöre geçmesine, diğer yandan personelin rüşvet alması ve görevi kötüye kullanma davranışlarında bulunmasına neden olmaktadır. Gelir idaresinde çalışan personel mali yönden tatmin edilmediği halde mükelleflerin cazip tekliflerini geri çevirememekte, rüşvet karşılığında mükellefle işbirliğine gidebilmekte ve vergi kaçırmalarına yardımcı olabilmektedir.

Vergileme hizmetinin yapılmasında yeni teknolojilerden yararlanılması, gelir idaresinin etkinliğinin artırılması ve yeni yönetim anlayışının yerleşmesi açısından vazgeçilmez bir destek unsurdur. Gelir idaresinde yeni teknolojilerin kullanılması sayesinde mükelleflerin vergileme ile ilgili işlem ve sorunlarının hızlı ve etkin bir şekilde çözümlenmesi sağlanmakta ve mükelleflerle ilgili veri tabanları oluşturularak, her mükellef hakkında tam ve güvenli bilginin anında elde edilmesi mümkün hale gelmektedir. Yeni teknolojilerden yararlanılması vergi denetiminde etkinliği büyük ölçüde artırmaktadır. Teknolojik imkanlardan yararlanan ülkeler bir taraftan etkin şekilde vergilendirme işlevini yerine getirirken diğer taraftan vatandaşların vergi sistemine güven duymalarını sağlamaktadırlar.

¹²⁶ Mehmet TOSUNER, “Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler” Vergi Sorunları, Ekim 1995, Sayı: 85 s. 69.

Bu konuda önemli bir faktör de vergi idaresinin mükellefler nezdindeki konumu ve algılanmasıdır. Bir vergi idaresi ne kadar güçlü olursa olsun, mükelleflerin gönüllü işbirliğini sağlamadıkça başarılı olması mümkün değildir. Vergi idaresi vatandaşa bir kaçakçı, vatandaş da vergi idaresi memuruna iyi niyetten yoksun ve yetkisini kırıncı yönde kullanan bir görevli olarak baktıkça, vergi idaresi ile mükellef arasında sağlıklı bir ilişkinin kurulması olanaksızdır.¹²⁷ Mükelleflerin vergi idaresine güveninin sağlanması ve vergi ödeme bilincinin yerleşmesi için vergi idaresi-mükellef ilişkileri çok önemli rol oynamaktadır. Gelişmiş ülkelerin vergi idareleri bu güveni tesis edebilmek ve mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak için, mükellef haklarını yasaların güvencesi altına almakta ve bunları ayrıntılarıyla açıklamaktadır. Ayrıca, vergileme işlemi sırasında vergi idaresinin mükelleflere karşı adil, saygılı ve nazik davranacağı, mükelleflerin özel durumlarını karşılayacağı, talep edilmesi halinde eksiksiz bilgi vereceği, uyuşmazlık durumunda bunun çözümlenmesi için mükellefe yardımcı olacağı gibi çeşitli konularla ilgili taahhütler verilmektedir.

4.4.3-Sosyal Nedenler

4.4.3.1-Vergi Ahlakı

Mükelleflerin vergi yasalarından doğan yükümlülüklerini, gerçeğe uygun bir şekilde yerine getirme konusundaki davranışlarının düzeyine vergi ahlakı denilmektedir. Vergi bilinci ile iç içe bir kavram olan vergi ahlakı, vergilendirme ile ilgili yükümlülüklerin olması gerekene uygun bir şekilde yerine getirilmesi ile anlam kazanır.¹²⁸ Vergi bilinci ve vergi ahlakı birbirini tamamlayan temel kavramlardır. Vergi bilinci, vatandaşların bizzat vergileme ve vergileme ile kendilerine yüklenen özel mükellefiyet karşısında takındıkları genel tavidir. Vergi bilincinin genel çerçevesi içinde yer alan vergi ahlakı ise, mükellefin vergi kaçakçılığı ve vergi cezaları karşısında takındıkları tavidir.¹²⁹

¹²⁷ Ersin GÜREDİN, Türkiye’de Vergi Kayıplarının Önlenmesi Sorunu, İstanbul Üniversitesi Yayını İstanbul 1977, Yayın No: 2341, s. 133.

¹²⁸ Abdurrahman AKDOĞAN, a.g.e., s. 181.

¹²⁹ Schmolders, a.g.e., s. 107.

Vergi bilinci ve ahlakının tüm yükümlüler için aynı olması beklenemez. Birçok mükellef, ödemesi gereken vergi borcunun tutarını, kanunun öngördüğü miktar yerine kendi vicdanını tatmin eden miktar olarak kabul etme eğilimindedir.

Vergi ahlakı ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkenin çeşitli bölgeleri arasında farklılıklar gösterebilir. Vergi ahlakı, genel kültür ve iktisadi seviyenin bir fonksiyonudur. Bu itibarla gelişmiş ülkelerdeki vergi ahlakı, gelişmemiş ülkelere oranla daha yüksektir. Hatta aynı ülkenin gelişmiş ve gelişmemiş bölgelerin dahi, vergi ahlakı açısından durumları birbirinden farklıdır.

Vergi ahlakı ile kişinin vicdanında kökleşen genel ahlakı arasında hiç ya da çok az ilişki vardır.¹³⁰ Normalde çok dürüst ve temiz bir kişi bile vicdan azabı duymadan vergi kaçırabilmektedir.

Vergi ahlakı kişilerin vergi kaçırma imkanları ile de yakından ilişkilidir. Stopaj yoluyla alınan vergilerde kişilerin hemen hemen hiç vergi kaçıramamaları onların daha ahlaklı olmalarından değil, vergi kaçırma imkanına sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Bir ülkede kanun hakimiyeti ve kanunlara riayet, aynı zamanda vergi ahlakının da bir göstergesidir.

Vergi bilincinin yerleşmesi ve vergi ahlakının oluşmasında toplumun gelişmişlik düzeyi ve genel kültür seviyesinin doğrudan etkisinin yanı sıra, eğitimin basın yayın organlarının işlevine rağmen, toplumda vergi adaletinin sağlanamaması, vergilerin kamu otoritelerince savurganca kullanıldığı veya bazı kesimlere transfer edildiği kanaatinin yaygınlaşması halinde başarı beklemek mümkün değildir. Bu doğrultuda ülkemizde, rüşvetin, yolsuzluğun, adam kayırmanın, rant kollamanın önüne geçecek tedbirlerin alınarak devlete olan güvenin, inancın yeniden sağlanması temin edilmelidir. Bu ortamı sağlayacak olan devlettir. Devlet, tüm kurum ve kuruluşları ve her alandaki icraatı ile vatandaşın yanında olduğunu samimi bir şekilde hissettirmelidir. Vergi kayıp ve kaçığına yol açanların kendilerine göre haklı gerekçelerini oluşturan söz konusu nedenlerin ortadan kaldırılması halinde vergi gelirlerinde önemli artışlar beklemek mümkündür.¹³¹

¹³⁰ Schmöders, a.g.e., s. 110.

¹³¹ Mehmet TOSUNER, a.g.m.,s. 71.

4.4.3.2-Mükellefin Kamu Harcamalarına Bakışı

Vergi ödeyenlerin üzerinde en çok durdukları konulardan birisi; toplanan vergilerin nerelere ve nasıl harcılandığıdır. Gerçekten de vergilerin kimlerden ve nasıl alınacağı ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği halde, kamu harcamalarının kimler için ve nasıl yapılacağına dair düzenlemeler yoktur. Diğer tüm koşullar vergileme için en uygun ortamı hazırlasa bile; toplumda, alınan vergilerin kötü harcılandığına dair bir kanı oluşmuşsa, vergiye karşı ciddi bir direncin oluşması kaçınılmazdır. Bu nedenle, devlet harcamalarının, vergi ödenmesi ve dolayısıyla da kayıtdışı ekonominin gelişimi üzerinde doğrudan belirleyici etkisi vardır. Kamu harcamalarının toplumun beklentilerini karşılayacak biçimde yapılmaması ve savurganlık vergi ödeyenler için önemlidir. Ekonomik ve sosyal gelişim için acil olan yatırımların yeterli düzeyde yapılmaması, eğitim, sağlık, adalet, ve savunma gibi konularda ortaya çıkan sorunların çözülmemesi karşısında, gereksiz ve toplumun gözünde lüks olan harcamaların artma eğiliminde olması vergi ödeyenleri, vergi ödemekten caydırmaktadır.¹³²

Vergilerin verimli kullanılmadığı, kamu kesiminde yolsuzlukların yapıldığı haberlerinin ayyuka çıktığı bir ortamda, mükelleflerin devlete olan inancı ve güveni sarsılmaktadır. Çok önemli olan bu psikolojik faktör, mükelleflerin vergilerini devlete ödemek yerine kaçırıp, kendilerinin verimli gördükleri alanlarda kullanmalarına neden olmaktadır.

Yukarıda bahsettiğimiz olay yani, mükelleflerde devletin etkin çalışmadığı, kaynakların israf edildiği kanısı yerleşmişse, devlete bağlılık duygusu, ardından da vergi ahlaki zayıflayacaktır. Yolsuzluklar bunun etkisini daha da arttırır.¹³³ Ülkemizde bu konuda yapılan bir araştırma, vergi mükelleflerinin % 97'nin ödedikleri vergilerin layıkıyla gerekli yerlere sarf edilmediğini düşündüğünü göstermektedir.¹³⁴

¹³² Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 55-56.

¹³³ Serap DURUSOY, "Siyasi ve Ekonomik Yozlaşmanın Yansıması: Yolsuzluk Ekonomisi", Banka ve Mali Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mart 2003, Sayı: 468 s. 53.

¹³⁴ Şükrü KIZILOĞLU-Şafak E. ÇOMAKLI, "Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", 19.Türkiye Maliye Sempozyumu, 10-14 Mayıs 2004, Belek/ ANTALYA, Yaklaşım Yayıncılık, s. 133.

4.4.4-Siyasi Nedenler

Ülkemizde siyasi iktidarlar, genellikle baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilendirmeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Bundan başka siyasi partilerin vergileme konusunda da değişik görüşleri, birbirinden zıt uygulama projeleri bulunduğundan, politik istikrarın bulunmadığı ülkemizde her seçim döneminde mükelleflerin beklentileri başlamaktadır. Her şeye yeniden başlanacak havası verilen vergi paketi projelerinin çokluğu, ciddi ve istikrarlı vergi politikası olmadığı izlenimini uyandırdığından yükümlüler kendi kararlarıyla kişisel çıkarlarını korumaya yöneltmektedirler.¹³⁵

1950 yılından günümüze kadar vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, iktisadi kriz dönemlerinin hemen arkasından, kamu gelirlerini artırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Siyasi karar mekanizmalarına baskı imkanı olan grupların faaliyetleri yasal olarak vergi dışı bırakılmıştır. Aşarın kaldırılmasıyla çiftçi kesiminin rahatlatılarak geniş halk kesiminin desteği temin edilmiştir. Azalan aşar vergisi geliri, istihlak vergisi ile telafi edilmiştir. Bir vergi yükü azalırken diğeri artırılmıştır. Ayrıca 1980 sonrasında verilen teşvikler, konulan istisna ve muafiyetler, dengesizliği büyüttüğü gibi, piyasa payı yüksek; her alanda faaliyet gösteren işletme türlerini -holdingleri- ortaya çıkarmıştır.

Bu arada daha önce mevcut olan servet beyanı müessesesinin kaldırılmasının haklı sebepleri ortaya konabilmiş değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi ile pek çok meslek sahiplerinin ve pek çok kurum yöneticileri ile üyelerinin mal beyanına tabi tutulduğu ülkemizde vergi mükelleflerinin mal beyanının dışında bırakılması haklı sebeplerle savunulamaz. Bu bakımdan gerek kara paranın aklanmasının önlenmesi gerekse kayıtdışı ekonomiden sağlanan kazançların vergilendirilmesi için servet beyanı müessesesinin yeniden yasallaştırılmasına ihtiyaç vardır.¹³⁶

¹³⁵ Mehmet TOSUNER, a.g.m., s. 71.

¹³⁶ Yusuf KILDİŞ., a.g.m., s. 198-199.

Gelişmiş ülkelerin demokrasilerinde, devletin vatandaşı denetlemesinin yanında, vatandaş da devleti denetleme hakkına ve yetkisine sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerdeki demokrasi anlayışına göre ise, kanunlara tabi olanlar ve kanunları uygulayanlar, kanunların oluşumuna katılamamakta ve ayrıca vatandaşlar da devleti denetleme hakkına sahip olamamaktadırlar. Kanunların oluşumuna katılamayan veya kanunların uygulanmasını denetleyemeyen vatandaşlar, tepkilerini kayıtdışı faaliyetlere kayarak ortaya koyabilmektedirler. Devlete bağlılığın azalması, bir diğer deyişle devletin saygınlığını yitirmesi, ekonomik faaliyetlerin kayıt dışında tutulmasının toplum tarafından hoşgörü ile karşılanmasına neden olarak, kayıtdışı ekonominin gelişmesine yol açmaktadır.¹³⁷

4.5-Kayıtdışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri

4.5.1-Doğrudan Ölçme Yöntemleri

Doğrudan ölçme yöntemlerinin temelini, kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün anket uygulamalarıyla tahmin edilmesi oluşturmaktadır. Bu yöntemlerde kayıtdışı ekonomi büyüklüğü hakkında ayrıntılı veri derlemek mümkün olmakta, hanehalkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri ve diğer anketler kullanılmaktadır.¹³⁸

- a) **Hane Halkı Anketleri:** Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin alıcıları ve bazen de üreticileri olarak hane halklarına uygulanan anketlerdir.
- b) **İşyeri Anketleri:** Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin üreticileri ve alıcıları olarak işyerlerine uygulanan anketlerdir.
- c) **Zaman Kullanım Anketleri:** Açık ve saklı ekonomik faaliyetlerde bulunanların, bu faaliyetlerde harcadıkları zaman araştırılmaktadır. Ayrıca, daha sonra yapılan araştırmalarla, bu faaliyetlere ilişkin parasal değerler bulunmaktadır.
- d) **Vergi Anketleri:** Vergi kaçacağı olan hane ve işyerlerini belirlemeye yönelik anketlerdir. Burada vergi kaçacağı olan gelir tahmin edilmektedir.

¹³⁷ Ülker TOPTAŞ, Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, TES-AR Yayınları, Ankara 1998, s. 50.

¹³⁸ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 9.

e) **Diğer Anketler:** Yukarıdakilerin dışında, hanede veya kamuda uygulanan anketlerdir.

Anket çalışmalarında elde edilen sonuçlar kendi aralarında belli kategorilere ayrılarak, kayıtdışı ekonominin tamamına ulaşılmaya çalışılır. Bu yöntemin çok sağlıklı sonuçlar verebilmesi mümkün görülmemektedir. Eğer, araştırmayı yapan kamu otoritesi ise, gelir elde edenlerin doğru yanıtlar vermesi beklenmemelidir. Bankaların araştırma yapması durumunda ise tam tersi bir sonuç elde edilebilir. Çünkü banka nezdinde kredibilitesini artırmak isteyenler, gelirlerini olduğundan daha yüksek gösterebilirler. Dolayısıyla, anket yöntemiyle ölçüm yapmak, kayıtdışı ekonominin boyutları konusunda inandırıcı sonuçlar ortaya çıkarmaya uygun değildir.¹³⁹ Bu yöntemin bir başka dezavantajı ise tahminlerin ancak belli bir zaman kesiti için geçerli olabileceğidir. Bu tahminlerden hareket edilerek bir trend bulmak hatalı olacaktır. Ayrıca tahminler, gizli ekonominin ancak en alt sınırını verebilir.¹⁴⁰

Bazı ülkelerde yapılan anket çalışmaları sonucu bulunan kayıtdışı ekonomi ve oranları aşağıdaki gibidir.¹⁴¹

-Federal Almanya'da 1974 yılında yapılan bir anket çalışmasında kayıtdışı ekonomik faaliyet hacmi 30 milyar DM olarak bulunmuştur. Bu tutar, o yıldaki GSMH'nin % 3 civarındadır.

-Norveç'te 1982 yılında yapılan anket sonucu bulunan kayıtdışı ekonominin oranı % 40'tır.

-İtalya'da 1974 yılında İstatistik Enstitüsünün (ISTAT) yaptırmış olduğu anket sonuçlarına göre; toplam işgücünün % 12'sine tekabül eden 2,2 milyon kişinin kaçak çalıştığı tespit edilmiştir.

¹³⁹ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 25.

¹⁴⁰ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 27.

¹⁴¹ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 26-27.

-ABD’de 1979 yılında Gelir İdaresi olan Internal Revenue Service (IRS) tarafından yapılan bir çalışmada, vergi kaçakçılığı oranının GSMH’nın % 4,4-5,9’u arasında olduğu tespit edilmiştir.

-İsveç’te Reichstueramt’ın yaptırdığı çalışmada vergi kaçağının, o yılki vergi gelirlerinin % 8-15’i arası olduğu tahmin edilmiştir.

4.5.2-Dolaylı Ölçme Yöntemleri

Dolaylı ölçüm metodlarında genellikle dört makro göstergeden hareket edilerek gizli ekonominin boyutları tahmin edilmeye çalışılır. Dolaylı ölçme yöntemleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.

4.5.2.1-Değişik Yöntemlerle Hesaplanan GSMH Büyükliklerinin Karşılaştırılması

GSMH’nın hesaplanmasında üretim, gelir ve harcama yöntemlerinden birisinden yararlanılabildiği gibi bazı ülkelerde birden fazla yöntem birlikte kullanılabilir. Normal olarak bu üç yöntemin ayrı ayrı kullanılması durumunda aynı sonuçlara ulaşılması beklenir. Ancak, kayıtdışı ekonominin varlığı farklı yöntemlerle ulaşılan sonuçların sistematik olarak farklılaşmasına yol açmaktadır. Gelir yöntemiyle bulunacak büyüklükle üretim yaklaşımıyla bulunan değer karşılaştırılabileceği gibi, harcamalar yaklaşımıyla da kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirin harcamaya dönüşme aşamasında tespiti mümkündür. Ancak GSMH’nın genellikle üretim yolu ile hesaplanması ve gelirler yolu ile GSMH’nın tespitinin sadece bir tahmin olması nedeni ile harcamalar yolu ile bulunan GSMH rakamları üretim yolu ile bulunan GSMH rakamları ile karşılaştırılır.¹⁴²

Bu yöntemin sakıncası GSMH hangi yöntemle hesaplanırsa hesaplanırsa kullanılan ara değerler kesin rakamlar değildir. Ayrıca resmi istatistiklerde harcama ve üretim yolu ile hesaplanan GSMH rakamlarının her zaman birbirine eşit olması, rakamlarla oynandığı imajını uyandırmaktadır. Aynı şekilde gayrimişru elde edilen bir

¹⁴² Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, DPT Yayını, Ankara Eylül 1994, s. 2-3.

gelir harcanmıyor ise (ülke dışına transfer ediliyor ya da döviz, altın vs. gibi elde tutuluyor ise), tahminler düşük seviyede kalacaktır.¹⁴³ Buna karşılık, kayıtdışı kesimin büyüdüğü, organize olmayan işçi kesiminin göreceli payının arttığı, küçük üreticiliğin yaygın ve kentleşmenin hızlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde harcamalar yoluyla tespit edilen GSMH diğer yöntemlerle elde edilenlerden nispi olarak daha yüksek bulunmaktadır.¹⁴⁴

4.5.2.2-İstihdam Yaklaşımı

Bu yöntemde nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içinde gelişimine bakılarak kayıtdışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü konusunda tahminde bulunulmaya çalışılmaktadır. Sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfus içindeki payında zaman içinde benzer gelişmenin olması beklenmektedir. Eğer sivil işgücünün toplam nüfusa oranı belirli düzeyde kalırken, istihdamın toplam nüfusa oranının gerilemesini toplam istihdam içinde kayıtdışı ekonomideki istihdam payının arttığına bir göstergesi olarak kabul etmek gerekmektedir.

Bu yaklaşımda kullanılan bir diğer yöntem, her ülke için hesaplanması güç ancak var olan, normal istihdam oranını tespit etmek; tespit edilen normal istihdam oranını da resmi işgücü ve resmi istihdam rakamları ile karşılaştırmaktır. Normal istihdam oranının hesaplanması ancak resmi kurumlarca gerçekleştirilebileceğinden bu çalışmada bu yaklaşımla hesaplama yapılmamıştır.¹⁴⁵

Belirli bir yılın baz alınarak karşılaştırmanın buna göre yapıldığı bu yöntemin basitliğine karşılık; kırsal alandaki kadın nüfusun toplam istihdam içinde yer alması, kente göç halinde bunların organize kesimde çalışmaması halinde işgücüne dahil edilmemesi ve okullaşma oranlarının zaman içindeki artışı gibi sosyal gelişmelerin sivil işgücünün toplam nüfusa oranına gerilemesine neden olması, bazı gelirlerin birden fazla kez hesaplama katılma olasılığı gibi nedenler bu yöntemle yapılacak tahminin güvenilirliğini etkilemektedir. Bu yöntemle kayıtdışı ekonominin GSMH'ya oranı 1975

¹⁴³ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 28.

¹⁴⁴ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 3.

¹⁴⁵ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 37.

yılı için Fransa ve Batı Almanya'da % 42, ABD'de % 44, İngiltere'de % 46 ve İtalya'da da % 35,5 olarak bulunmuştur.¹⁴⁶

4.5.2.3-Vergi Denetimi Yaklaşımı

Kayıtdışı ekonominin tahmininde vergi incelemeleri sonucunda mükelleflerin beyan etmediği gelir tutarı esas alınarak kayıtdışı tahmin edilmektedir.

Türk vergi sisteminde beyan esas olduğundan mükellef vergiye tabi gelirini vergi dairelerine beyan etmektedir. Bu beyanlar, kişisel hatalar, kanunları yanlış yorumlama veya mükellefin bilerek hatalı hesaplama yapması nedeniyle doğru olmayabilir. Vergi incelemelerinde mükellef beyanları incelenir ve yanlışlık varsa düzeltilerek matrah farkları bulunur. İnceleme sonucunda incelenen beyanlar nispetinde bir gelir büyüklüğü vergi kapsamına alınabilmektedir. Ancak ülkemizde toplam mükellef beyanlarının yüzde 2-3'ü oranında bir miktar incelemeye konu olmaktadır.

Ancak vergilendirilmeyen ekonomi ile kayıtdışı ekonomi birbirinden farklı kavramlardır. Bazı faaliyetler vergilendirilmediği halde milli gelir büyüklüğü içerisinde yer alabilir. Örneğin; bir mal ve hizmetin satışı vergilendirilmediği halde üretimi milli gelir hesabında dikkate alınıyor olabilir. Burada Maliye Bakanlığı hesaplarında yer alan ancak çeşitli nedenlerle vergi alınamayan ekonomik faaliyetler tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bulunan değer hem vergilendirilmeyen hem de kayıtdışı ekonomiyi kapsayabileceği gibi vergilendirilmeyen ancak kayıt içerisinde yer alan değerleri de kapsayabilir. Ancak Maliye Bakanlığı kayıtlarına girmemiş faaliyetlerin kapsanması söz konusu değildir. Bulunan değerlerin bu çerçevede değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.

¹⁴⁶ Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 29.

4.5.2.4-Parasalcı Yaklaşım

Bu yöntemin temel hareket noktası, yapılan ödemelerde çek ve nakit para kullanımının kayıtdışı ekonomi hakkında bir takım ipuçları verebileceğidir.

Parasalcı yaklaşımların kabul etmiş olduğu en önemli varsayım, kayıtdışı ekonomide yapılan ödemelerin büyük bir çoğunluğunun, bu konudaki denetimlere imkan vermemek bakımından, nakit para ile yapılmakta olduğudur. Buna göre, kayıtdışı ekonomide oluşacak gelişmeler kendisini parasal büyüklüklerde, özellikle nakit para stokunda gösterecektir.¹⁴⁷ Bu yaklaşımda $MV=PT$ olarak bilinen Fisher eşitliğinden yararlanılmaktadır. Bu yöntemin avantajı alverişlerde her türlü ödeme aracının kullanıldığını varsayması, dezavantajı ise işlem hacmi miktarının hesabında karşılaşılan güçlölüdür.

Parasalcı yöntem de kendi içinde, sabit oran, işlem hacmi ve ekonometrik yaklaşım olarak üçe ayrılmaktadır.

4.5.2.4.1-Sabit Oran Yaklaşımı

İlk defa Cagan ve Guttman tarafından kullanılan sabit oran yaklaşımı bazı temel varsayımlara dayanmaktadır. Bu varsayımlara göre, kayıtdışı ekonomide yürütölen işlemlerde kredi kartı, çek ve diğör ödeme araçlarından ziyade nakit kullanılmakta, baz alınan yılda kayıtdışı ekonomi sıfır kabul edilmekte ve kayıt içi ve kayıt dışı ekonomide paranın dolaşım hızı aynı olarak alınmaktadır. Yaklaşımda ayrıca, bulunan oranın zaman içinde yükselmesi paraya olan talebin arttığı anlamına gelmektedir. Bu da kayıtdışı ekonominin genişlediğine göstermektedir. Öte yandan sabit katsayının en düşük olduğu yıl baz yıl olarak kabul edilmektedir. Bu yılda kara para miktarı sıfırdır.

Ancak yaklaşımın bazı eksiklikleri bulunmaktadır. Öncelikle, kayıtdışı ekonomideki paranın dolaşım hızı esas itibariyle nakit kullanımının nispeten yoğunluğundan dolayı kayıtlı ekonomideki paranın dolaşım hızından daha fazladır.

¹⁴⁷ Türkmen DERDİYOK, a.g.m., s. 55.

Dolayısıyla ikisinin aynı varsayılması söz konusu olmamalıdır. Öte yandan hiçbir yılda kara paranın sıfır kabul edilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla bu varsayım da yaklaşımı zayıflatmaktadır. Ayrıca rasyo, ödeme araçlarındaki gelişmeler, yeni bankacılık ürünlerinin kullanımına sokulması ve bunların da giderek daha yoğun olarak yapılmaları gibi nedenlerle 1980 sonrasında, önceki döneme göre küçülme trendine girmiş olabilir. Bu nedenlerle sabit oran yaklaşımı uygulanarak bulunan sonuçların ihtiyatla karşılanması gerekir.

4.5.2.4.2-İşlem Hacmi Yaklaşımı

Bu yaklaşımda Fisher'in Miktar Teorisi eşitliği kullanılmaktadır. İşlem hacminin milli gelire oranındaki değişiklikten kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hakkında bilgi edinilebileceği düşünülmektedir.

$$MV=PT$$

M:Para miktarı

V: Paranın dolaşım hızı

P: Genel fiyat endeksi

T: İşlem hacmi

$$M = C + D$$

$$(C+D)v = PT$$

$$\begin{aligned} \text{Kayıtdışı Ekonomi} &= vM - Y_r \\ &= Y - Y_r \end{aligned}$$

Bu yaklaşımda **PT / Nominal GSMH** oranı bilinmekte olup, bu oran sabittir. Belirli bir dönemde **Mv**'nin belirlediği GSMH rakamı ile istatistiklerle açıklanan GSMH arasındaki fark kayıtdışı ekonomide yaratılan geliri vermektedir.

4.5.2.4.3-Ekonometrik Yaklaşım

Bu yaklaşımda nakit para talebi ekonometrik bir denklem ile tahmin edilmektedir.1983 yılında Tanzi tarafından kullanılan bu yöntemde, nakit paranın, geniş anlamli paraya oranının bir takım faktörlere bağıli olduğu varsayılmakta ve nakit paranın geniş anlamli paraya oranı, bir regresyon analizi ile elde edilmektedir. Bu yaklaşımın temel varsayımları; kayıtdışı ekonominin, yüksek vergi oranlarına bağıli olarak ortaya çıkmakta olduğu ve kayıtdışı ekonomide işlemlerin nakit para aracılığı ile yürütüldüğüdür. Ayrıca paranın dolaşım hızının, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomilerde aynı olduğu varsayılmaktadır. Bu yaklaşımın üstünlüğü, herhangi bir yılda kayıtdışı ekonominin olmadığı varsayımına gerek duyulmamasıdır.

Kayıt dışı ekonominin GSMH'ya oranı Türkiye üzerine yapılan bir ekonometrik çalışmada, 1975-1992 dönemi için % 21,3 ile % 6,3 arasında tahmin edilmiştir.¹⁴⁸

4.6-Kayıtdışı Ekonominin Etkileri

Kayıtdışı ekonomi, genelde olumsuz olarak algılanmakla beraber, bazı yazarlarca bunun olumlu sonuçları olduğu da belirtilmiştir. Ancak olumsuz etkilerin ağırlığı gün geçtikçe artış göstermektedir. Burada önce kayıtdışı ekonominin olumlu olduğu düşünülen etkilerinden söz edip, daha sonra genelde çok konuşulan olumsuz etkileri açıklanacaktır.

4.6.1-Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Etkileri

-Kayıtdışı ekonomide kayıtlı ekonomideki vergi, sigorta primi vb. kamusal yükümlülüklerin olmaması, kayıtdışı üretim maliyetlerinin ve satış fiyatlarının görece olarak düşük gerçekleşmesine yol açmakta ve böylece kayıtdışı ekonomiye yurt içi ve yurt dışı pazarlarda rekabet gücü kazandırmaktadır.

¹⁴⁸ Adil TEMEL,Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 23.

-Kayıtlı ekonominin yüksek maliyetler sonucu istihdam edemediği kişilere iş sağlamaktadır.

-Devletin bastığı para (emisyon) ve aldığı iç/dış borçlar kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye transfer edildiğinde, çoğaltan etkisi yaratarak tasarrufları yatırıma dönüşme hızını, oranını ve büyüme hızını artırmaktadır.

-Devlete ödenen vergi israfa varan gereksiz harcamalar ve transferlerle verimsiz bir şekilde kullanılırken, ödenmeyen vergi üretime, istihdama ve yatırıma kaynak oluşturmaktadır.

-Kayıtdışı işlemler ekonomide yarattığı talep nedeniyle işsizliği ve yoksulluğu azaltıcı ölçüde gelir dağılımını olumlu etkilemektedir. Bu sayede sosyal patlamaları engeller.

-Kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonominin müşterisidir. Kayıtdışı işlemler sonucu elde edilen fonlar, menkul kıymet borsaları ve bankacılık sistemi kanalıyla mali kaynak sağlamaktadır.

-Kayıtdışı ekonomide bürokratik işlemler ve gereksiz giderler olmadığından kaynaklar doğrudan mal ve hizmet üretimine kanalize olmakta, maliyetler düşmekte, işletme sermayesi gereksinimi azalmakta, üretim artmaktadır.

-Kayıtdışı ekonomide işlemler genelde nakit para ile yapılmakta ve elde tutulan nakdin reel gücünün enflasyon vergisi ile aşındırılması suretiyle devlete aktarılan tutar kadar devlete gelir sağlanmaktadır.¹⁴⁹

4.6.2-Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri

-Kayıtdışı işlemler nedeniyle ödenmeyen vergiler bütçe açığına yol açmaktadır. Bazı ekonomik faaliyetlerin kayıtdışında kalması, vergilerin eksik ya da hiç ödenmemesine neden olmakta ve sonuçta devletin vergi gelirleri azalmaktadır. Devletin vergi gelirlerinin azalması sonucu doğan bütçe açıkları ya borçlanma ya da para basma

¹⁴⁹ Yavuz AKBULAK-A. Koray TAHTAKILIÇ, “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine Düşünceler”, Banka-Mali ve Ekonomik Yorumlar, Mart 2003, Sayı: 468 s. 27.

yoluyla karşılanır. Bütçe açıkları, borçlanma yoluyla karşılandığı takdirde faiz oranları yükselmekte dolayısıyla özel sektörün yatırım maliyetlerini arttırarak yatırımları azaltmaktadır. Yatırımların azalması, işsizliği arttırarak işsiz kitlelerin kayıtdışı ekonomide çalışmasına neden olmaktadır. Bütçe açıklarının borçlanma yoluyla karşılanması sonucu artan faiz oranları nedeniyle kamu borçlanma maliyeti de artmakta dolayısıyla bütçe açıkları daha da artmaktadır. Bütçe açıklarının Merkez Bankası aracılığıyla para basılarak karşılanması, enflasyon oranının yükselmesine dolayısıyla gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır.¹⁵⁰

-Kayıtdışı ekonomi içinde faaliyet gösterenler ödemeleri gereken vergileri ödemeyip kendi servetlerine eklediklerinden, vergisini tam ödeyenlere göre adaletsiz bir duruma sebebiyet verirler. Vergi yükünün adaletsiz dağılımı gelir dağılımının bozulmasına ve adaletsizliğe yol açar.

-Kayıtdışı olarak üretilen mal ve hizmetler daha düşük fiyatla satıldığından kayıtlı mükellefler aleyhine haksız rekabet ortamı oluşmaktadır. Kayıtdışılığın olduğu sektörlerde vergi, sigorta ve diğer kesenekler ödenmediği için bu sektörler lehine bir durum ortaya çıkar. Diğer taraftan, resmi kayıtların tutulduğu sektörlerde faaliyette bulunanların, vergi, sigorta ve diğer kesintilerden dolayı üretim maliyetleri artmaktadır. Bunun sonucunda, dürüst vergi mükellefleri açısından haksız rekabet ortaya çıkmaktadır. Kayıtdışı ekonomi nedeniyle, üretim kaynakları vergilendirilmeyen sektörlerle kayabilmekte ve dolayısıyla kaynaklar da verimsiz alanlarda kullanılabilir. Şöyle ki, vergi veren sektör vergiye rağmen, kayıtdışı sektörün yanında varlığını sürdürebiliyor ise, bu sektör kayıtdışı çalışan göre daha verimli demektir. Bu durumda, kayıtçı sektörden enformel sektöre kaynak aktarımı ekonomideki genel verimliliği düşürürken, formel sektörün verimliliğini arttırabileceği halde, vergi vermeme marjını kullanan kayıtdışı sektör ise, verimsizlik üzerine faaliyetini sürdürmeye devam eder. Kaynakların daha düşük verimli alanlarda istihdamı ise, genel düzeyde verimsizliği ifade eder ve bunun sonucunda da ekonominin genel verimlilik düzeyi geriler ve fiili gelir artışı potansiyel gelir yaratma kapasitesinin altında kalmış olur. Başka bir ifade ile, kayıtdışılık yoluyla önü açılan sektörler genel

¹⁵⁰ Dr. Mustafa Ali SARILI, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Kayıtlı Hale Getirilebilmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler” Vergi Sorunları, Ağustos 2002, Sayı: 167 s. 145-146.

verimliliğin altında kaynak kullanma eğilimi içine girmiş olur.¹⁵¹ Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanamaması ve kaynakların verimli olarak kullanılamaması ekonominin sağlıklı ve dengeli büyümesini engellemektedir.

-Kayıtdışı ekonomi resmi kayıtlara girmediğinden kayıtlı ekonomide belirlenen ekonomik göstergeler (enflasyon, işsizlik, büyüme oranları ve milli gelir) gerçekte olduğundan farklı çıkmaktadır. Çünkü resmi ekonomik göstergeler sadece kayıtlı ekonominin göstergeleridir. Ekonomik verilerin, milli istatistik içinde gerçeği yansıtmaması refahı olumsuz yönde etkilemekte ve bir çok gösterge milli istatistiklere girmediği için ekonominin durumu hakkında yanlış bilgi vermekte ve bu verilere göre uygulanacak iktisadi ve mali politikalarından beklenen sonuçlar alınamamaktadır.

-Kayıtdışı ekonomi devlete karşı bir başkaldırı yaratmakta, ahlaki değerleri bozmakta ve sonuçta enflasyon ve işsizliği artırırken yatırımları ve üretimi azaltmakta, sosyal barışın bozulmasına, suç ve suçlu sayısının artmasına yol açmaktadır.

-Kayıtdışı çalışanların sayısı arttığı ölçüde sigortasız çalışanların sayısı artacağından bu durum sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısının bozulmasına sebep olacaktır.

-Vergi kaçak ve kaybının hoşgörü ile karşılanması, toplumdaki suç anlayışını değiştirmekte, devlete ve topluma karşı işlenen suçlara gösterilen hoşgörü ile başlayan süreç, toplumsal ahlak anlayışında çöküntülere yol açabilmektedir.

-Ağır vergi yükünden kurtulmak amacıyla gelişen kayıtdışı ekonomi, yüksek oranlı ve sürekli enflasyon ile karşılaştığında, satın alma gücünü korumak için efektif yabancı paraya sığınmakta (para ikamesi), kayıtdışı ekonomik işlemlere katılan özellikle alt gruplar dolarize olarak serbest kur-resmi kur rekabeti başlatmakta ve kur makası sorununu büyütürken, zaman zaman kriz tetikleyicisi de olabilmektedir.¹⁵²

¹⁵¹ İzettin ÖNDER, a.g.m. s. 4.

¹⁵² Yavuz AKBULAK-A. Koray TAHTAKILIÇ, a.g.m., s. 28.

5-TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUTLARI

5.1-Genel Olarak Kayıtdışı Ekonomi

Kayıtdışı ekonomi bütün sektörleri içine almış, ölçümü oldukça güç ve karmaşık olan bir olgudur. Kayıtdışı ekonominin hacmini ölçmeye çalışan çok sayıda yöntem ve çalışma olmasına karşın, kayıtdışı ekonomi tahminlerinin kendisi sapmalara, eksikliklere ve tutarlılığı tartışılan bazı varsayımlara sahiptir. Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutları ile ilgili tahminler GSMH’nın % 1,50 ile % 137,8’i arasında değişmektedir. Çalışma sonuçlarının bu derece geniş bir aralıkta yer almasının önemli bir sebebi kayıtdışı ekonominin tahmine dayanması, bir başka nedeni de kullanılan yöntemlerin birbirinden farklı olmasıdır. Bunun dışında tahminin yapıldığı tarihlerin farklı olması da farklı sonuçlar çıkması üzerinde etki eder. Ayrıca neyin kayıtdışı olduğu da farklı yorumlanmaktadır. Batı ülkelerinde kayıtdışı ekonomi denince daha çok yasa dışı faaliyetler (uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı vb.) akla geldiğinden yaygın olarak kullanılan terim “underground economy” (yer altı ekonomisi) dir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kayıtdışı ekonomi, daha çok mal ve hizmetlerin belgelendirilmemesi şeklinde ortaya çıkar.¹⁵³

Farklı yöntemler kullanılarak elde edilen farklı sonuçlar kayıtdışı ekonominin ölçülmesinin ne kadar zor olduğunu da gösterir. Bu genel nedenlerin yanında Türkiye, kayıtdışı ekonominin ölçümü ile ilgili olarak bazı dezavantajlara sahiptir. Öncelikle Türkiye henüz para ekonomisine tam olarak geçebilmiş değildir. Bu nedenle parasal değerler, Türkiye gerçeğini tam olarak yansıtamamaktadır. Dolayısıyla kayıtdışı ekonomi değerlendirilirken bu konu dikkate alınmalıdır.

Kayıtdışı ekonominin boyutlarına yönelik tahminlerin, kamuoyu tarafından inanılır bulunması için, farklı yöntemlerle yapılan ölçümlerin birbirine yakın sonuçlar vermesi gerekir. Aynı yöntemle yapılan ölçümlemede, birbirini izleyen iki yıla ilişkin tahminler birbirine uzak ise ya da aynı yıl için farklı yöntemlerle yapılan

¹⁵³ Dr. Kamil GÜNGÖR, “Ağır Vergi Yükünün Kayıtdışı Ekonomi Üzerindeki Etkisi ve Türkiye” Vergi Sorunları, Ocak 2003, Sayı: 172 s. 112-113.

ölçümler arasında uçurum varsa, kayıtdışı ekonominin tahminine yönelik ölçüm yöntemlerine güven azalmaktadır.¹⁵⁴

Son yıllarda, Türkiye’de yaşanan kronik enflasyon, spekülatif kazançların yoğun olması,gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler ve ekonomik faaliyetlerin denetim dışında kalması kayıtdışı ekonominin boyutunun genişlemesine neden olmuştur. Bazı ekonomik faaliyetlerin niteliği bu faaliyetlerin kayıt altına alınmasını güçleştirir. Bu tür faaliyetlerin başında tarımsal faaliyetler gelmektedir. Dolayısıyla, tarıma dayalı hammadde kullanan sektörlerde de kayıtdışı ekonomi daha büyüktür. Özellikle tarıma dayalı hammadde kullanan tekstil sektöründe kayıtdışı ekonominin geniş boyutta olduğu tahmin edilmektedir.¹⁵⁵ Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutları konusunda farklı tahmin yöntemleri kullanılarak bazı araştırmalar yapılmış olup bu araştırma sonuçlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Bu araştırma sonuçları birer tahminden öteye gidemez, çünkü kayıtdışı ekonomiyi gerçek boyutlarıyla hesaplama imkanı yoktur. Dolayısıyla bu araştırmalar ancak kayıtdışı ekonominin boyutu hakkında fikir verir.

¹⁵⁴ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 34.

¹⁵⁵ Dr. Mustafa Ali SARILI, a.g.m., s. 138.

TABLO-4 Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutlarını Ölçmeye Yönelik Olarak Yapılan Tahminler

Araştırmacılar	Tahmin yöntemleri	Yılı	Kayıtdışı Eko./GSMH(%)
ALTUĞ O	Kayıtdışı Ücret Yaklaşımı	1992	35,00
DERDİYOK T.	Parasalcı Yaklaşım	1984	27,30
	Vergi Yaklaşımı		
	- Vergi İnceleme	1991*	40,40
	- En Düşük Vergi Oranı	1991*	7,78
HAKİKİOĞLU D.	- Sıfır Vergi Oranı	1991*	26,20
	Parasalcı Yaklaşım		
ÖZSOYLU A.F.	- Ekonometrik	1984	137,80
	GSMH Yaklaşımı	1990	7,50
	Parasalcı Yaklaşım		
	- Sabit Oran Yaklaşımı	1990	11,50
KASNAKOĞLU Z.	- İşlem Hacmi Yaklaşımı	1990	11,50
	Parasalcı Yaklaşım		
	- Ekonometrik (1)	1990	7,748
			9,338
KOÇOĞLU			7,244
			9,069
	Duyarlılık Analizi	1987	19,6-26,5
Yılmaz ILGIN	Nakit Oranı	1998	83,1
	Nakit Oranı	1993	54,3
	Ekonometrik	1992	45,3-53,9
TEMEL A. ŞİMŞEK A. YAZICI K.	Harcamalar Yaklaşımı	1991	1,50
	Vergi Yaklaşımı	1991	16,40
	Parasalcı Yaklaşım		
	- Sabit Oran Yaklaşımı	1991	1,91
	- İşlem Hacmi	1991	1,91
	YaklaşımEkonometrik	1991	7,88

(1) Farklı Varsayımlara Göre

(*) GSYİH’ya göre

Kaynak: Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, DPT Yayını, Ankara Eylül 1994, s. 27.

Prof. Dr. Friedrich Schneider vergi değişkenlerini kullanarak “nakit para talebi” yaklaşımı ile yaptığı hesaplamada, Türkiye’deki kayıtdışı ekonominin GSMH içindeki payını 1999 yılı için yaklaşık % 28 olarak bulmuştur.¹⁵⁶

Schneider’e göre Türkiye’de kayıtdışı ekonomide tekstil, hizmet ve özellikle turizm, inşaat ve bakım onarım sektörlerinin payı büyüktür. Schneider’e göre 1999-2000 yıllarındaki gölge ekonominin üçte ikisi bu sektörlerden kaynaklanmaktadır.

¹⁵⁶ Sedef SEÇKİN, “Gölgedeki Ekonomi”, Capital Dergisi, Haziran 2000, s. 86.

Ekonomi alanında oynanan oyunu yasal kuralları içinde oynamak isteyen, karmaşı, kuralsızlık ve belirsizlikten rahatsız olan, yarınlara umutla bakmak isteyen ve bunun için de haklı gerekçeler arayan insanların hissettiğı kayıtdışılığın boyutları; yukarıdaki ve bunun gibi çalışmaların belirlediğı oranlardan daha önemlidir ve bu anlamda hissedilen kayıtdışılık boyutu önemli düzeye ulaşmıştır.

Bu bölümde öncelikle, genel olarak Türkiye’de kayıtdışılığın boyutlarını tespite yönelik yapılan çalışmalara yer verilmiştir. Aşağıda ise, daha önceki bölümde detaylı bir şekilde açıklanan kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemleri kullanılarak bulunan sonuçlara ayrı ayrı değinilecek ve bu yöntemlere göre bulunan sonuçlara göre kayıtdışı ekonominin ülkemizdeki boyutları değerlendirilecektir.

5.2-Dolaylı Ölçme Yöntemlerine Göre Kayıtdışı Ekonominin Boyutu

Dolaylı ölçme yöntemlerine çalışmamamızın önceki bölümlerinde detaylı olarak yer verilmişti. Burada dolaylı ölçme yöntemleri kullanılarak bulunan kayıtdışı ekonomi büyüklükleri ayrı başlıklar halinde verilerek ortaya çıkan büyüklükler değerlendirilecektir.

5.2.1-Farklı Yöntemlerle Hesaplanan Milli Gelir Rakamlarının Karşılaştırılması

Daha öncede belirtildiğı üzere, GSMH’yi üretim, gelir ve harcama yoluyla hesaplayabiliriz. GSMH’den amortismanlar çıkarılırsa, Safi Milli Hasıla bulunur. Safi Mili Hasıladan da dolaylı vergiler toplamı çıkarılırsa Milli Gelire ulaşılır. Tanım gereğı üretim, gelir ve harcama yöntemiyle bulunan Milli Gelir rakamlarının aynı olması gerekmektedir.

Ancak kayıtdışı ekonominin varlığı, farklı yöntemlerle ulaşılan sonuçların sistematik olarak farklılaşmasına yol açmaktadır. Gelir yöntemiyle bulunacak büyüklükle, üretim yaklaşımıyla bulunan değer karşılaştırılabileceğı gibi, harcamalar yaklaşımıyla da kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirin harcamaya

dönüşmesi aşamasında tespiti mümkündür.¹⁵⁷ Döviz ve altın gibi tasarruf araçlarına yatırım eğiliminin yüksek olduğu dönemlerde ve yurt dışına transferlerin varlığında, bu yaklaşım sağlıklı sonuç vermeyebilir. Buna karşılık, kayıtdışı kesimin büyüdüğü, organize olmayan işçilerin göreceli payının arttığı, küçük üreticiliğin yaygın ve kentleşmenin hızlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde harcamalar yöntemiyle tespit edilen GSMH (ve dolayısıyla Milli Gelir) diğer yöntemlerle elde edilenlerden nispi olarak yüksek bulunmaktadır.¹⁵⁸

1987-2004 döneminde harcama ve üretim yöntemlerine göre bulunan GSYİH (Gayri Safi Yurtiçi Hasıla) rakamları arasında özellikle bazı yıllarda önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. 1987 -1990 döneminde beklenenin aksine üretim yöntemine göre bulunan değerler harcama yöntemine göre bulunan değerlerden yüksek çıkmış ve 1996,1997,2003 ve 2004 yılları hariç diğer yıllarda ise beklenen sonuçlar elde edilmiş yani harcama yöntemine göre hesaplanan değerler, üretim yöntemine göre bulunan değerlerden daha yüksek olarak gerçekleşmiştir. Kayıtdışı ekonominin milli gelire oranı 1987-2004 döneminde 0,001 ile 0,071 arasında değişmiştir. Ortalama oran 0,023'dir. Kayıtdışı ekonominin en düşük olduğu yıl 1990, en yüksek olduğu yıl ise 2001'dir. 2001 yılında harcama ve üretim yöntemine göre bulunan değerler arasındaki fark 9,72 katrilyon liradır. Bu yıl meydana gelen ekonomik krizin etkisi de neden olmuş olabilir. Yıllar itibariyle Milli Gelir Yaklaşımına göre kayıtdışı ekonominin tahminine ilişkin bilgiler ile oran ve miktarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

¹⁵⁷ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 27.

¹⁵⁸ Adil TEMEL,Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 23.

TABLO-5 Milli Gelir Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini

(Milyon TL)

Yıllar	GSYİH (Harcama Yoluyla)	GSYİH (Üretim Yoluyla)	FARK	Kayıtdışı Ekonominin Oranı (Fark/Üretim)
1987	74.416	74.722	306	0.004
1988	125.801	129.225	3.424	0.026
1989	220.152	227.324	7.172	0.032
1990	392.580	393.060	480	0.001
1991	638.130	630.117	-8.013	-0.013
1992	1.129.413	1.093.368	-36.045	-0.033
1993	2.062.187	1.981.867	-80.320	-0.041
1994	4.025.623	3.868.429	-157.193	-0.041
1995	7.926.359	7.762.456	-163.903	-0.021
1996	14.345.413	14.772.110	426.698	0.029
1997	28.720.649	28.835.883	115.234	0.004
1998	52.715.195	51.625.143	-1.090.052	-0.021
1999	82.925.538	77.415.300	-5.510.238	-0.071
2000	127.844.312	124.583.500	-3.260.812	-0.026
2001	188.141.291	178.412.400	-9.728.891	-0.054
2002	278.220.631	277.574.100	-646.531	-0.002
2003	358.699.629	359.762.900	1.063.271	0.002
2004	427.151.940	430.511.500	3.359.560	0.007

Kaynak: Milli Gelir Rakamları www.dpt.gov.tr, www.die.gov.tr internet adreslerinden temin edilmiştir.

Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu rakamlar ve oranlar, kayıtdışı ekonominin en alt sınırı konusunda bir fikir verebilir.

5.2.2- İstihdam Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi

Daha önceki bölümde de belirtildiği üzere, bu yöntemde nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamının zaman içindeki gelişimine bakılarak kayıtdışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü konusunda tahminde bulunmaya çalışılmaktadır. Sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfus içindeki payında zaman içinde benzer gelişmenin olması gerekir.¹⁵⁹ Eğer bu gelişim olmuyor ve zamanla istihdamın toplam nüfusa oranı iş gücü arzının toplam nüfusa oranının altında kalıyorsa, kayıtdışı istihdamın varlığından söz edilebilir.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 2.

¹⁶⁰ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 27.

Resmi istatistiklere göre çalışan kişi sayısı ile, sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olarak çalışan kişi sayısı arasındaki fark da bir kısım istihdamın kayıtdışı yaratıldığının ciddi bir göstergesidir.

Bu yöntem esas alınarak Türkiye için yapılan hesaplamalara Tablo-6’da yer verilmiştir.

TABLO-6 İstihdam Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini (BİN)

YIL	SİVİL İŞGÜCÜ	İSTİHDAM	NÜFUS	SİVİL İŞGÜCÜ/NÜFUS (%)	İSTİHDAM/NÜFUS (%)
1980	17.078	15.702	44.438	38,4	35,3
1981	17.047	15.839	45.540	37,4	34,8
1982	17.205	16.006	46.688	36,9	34,3
1983	17.513	16.169	47.864	36,6	33,8
1984	17.763	16.419	49.070	36,2	33,5
1985	17.973	16.699	50.306	35,7	33,2
1986	18.462	17.010	51.433	35,9	33,1
1987	18.974	17.402	52.561	36,1	33,1
1988	19.285	17.668	53.715	35,9	32,9
1989	19.672	18.005	54.893	35,8	32,8
1990	19.954	18.364	56.098	35,6	32,7
1991	19.967	18.420	57.326	34,8	32,1
1992	20.196	18.600	58.584	34,5	31,7
1993	21.628	19.906	60.034	36,0	33,2
1994	22.136	20.397	61.110	36,2	33,4
1995	22.900	21.378	62.171	36,8	34,4
1996	23.030	21.698	63.221	36,4	34,3
1997	22.359	20.815	64.266	34,8	32,4
1998	23.415	21.928	65.235	35,9	33,6
1999	23.878	22.048	66.350	35,9	33,2
2000	23.078	21.580	67.420	34,2	32,0
2001	23.491	21.524	68.407	34,3	31,4
2002	23.818	21.354	69.388	34,3	30,7
2003	23.640	21.147	70.363	33,5	30,0
2004	24.289	21.791	71.332	34,0	30,5

1980-2004 döneminde, sivil/işgücü ve istihdam/nüfus oranları genellikle beraber hareket etmiştir. Her ikisi de düşme yönünde eğilim göstermiştir. Ancak istihdam/nüfus oranındaki düşüş, özellikle 2000 yılından sonra daha hızlı olmuştur. Bu durum 2000 yılından sonra kayıtdışı çalışanların arttığı şeklinde yorumlanabilir.

Türkiye’de kayıtdışı istihdam üzerinden hareketle kayıtdışı gelirlerin tespitine yönelik çalışmaların sayısı sınırlı kalmıştır. Bu konuda Prof. Dr Osman

ALTUĞ tarafından yapılarak, yayımlanan çalışmada kayıtdışı istihdamdan hareket edilerek, Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutları hesaplanmıştır.¹⁶¹

Altuğ’un çalışmasına göre;

1996 yılı sonu itibariyle çalışan kişi sayısı 20.894.000 kişidir. Buna karşılık Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar ve Özel Sandıklara kayıtlı her tür aktif sigortalının sayısı 6.730.000, emekli maaşı alanlarla (3.647.000) birlikte yaklaşık 10.377.000 kişidir. Resmi kayıtlarda yer alan emeklilerinde kayıtlı istihdam edildikleri varsayılrsa dahi, kayıtdışı istihdam;

$$20.894.000 - 10.377.000 = 10.517.000 \text{ kişidir.}$$

Aynı yıl, sanayi ve hizmet kesiminde çalışan ve 16 yaşından büyük işçilere uygulanan asgari günlük ücret 567.000.- liradır. Kayıtdışı çalışanların tamamının sanayi ve hizmetler kesiminde çalıştığı ve her bir işçinin en azından asgari ücret düzeyinde gelir elde ettiği varsayımı ile 1996 yılında elde edilen vergilendirilmemiş ve primlendirilmemiş gelir;

	<u>(Milyon TL)</u>
Bir günlük tutarı :	10.517.000 kişi x 567.000 TL/gün = 5.963.139
Aylık tutarı :	5.963.139 (milyon TL) x 30 gün = 178.894.170
Yıllık tutarı :	178.894.170 (milyon TL) x 12 ay = 2.146.730.040.-TL’dir.

Altuğ, toplam kayıtdışı ekonominin tutarını hesaplarken ise, yukarıda yer alan 2 katrilyon 146 trilyon 730 milyarlık tutarı esas almamış, tarımsal üretime yönelik üretimi ayrı yöntemle hesapladığı için, yalnızca sanayi ve hizmetler kesiminde çalıştığını varsaydığı 4.785.000 kişiyi esas alan hesaplamadan hareket etmiştir. 4.785.000 kişiye ulaşırken de, resmi istatistiklere göre sanayi ve hizmetler kesiminde çalışan toplam 11.515.000 kişiyi kendi içinde ve kayıtlı çalışanlarla oranlamıştır.

¹⁶¹ Prof. Dr. Osman ALTUĞ, a.g.m., s. 457.

Resmi İstatistiklere Göre;

Tarım kesiminde çalışanlar	9.379.000 kişi
Sanayi kesiminde çalışanlar	3.327.000
Hizmetler kesiminde çalışanlar	8.188.000
TOPLAM	20.894.000

Kayıtlı İşte Çalışanlar

Emekli Sandığına tabi aktif sigortalılar	1.964.000 kişi
Sosyal Sigortaya tabi aktif sigortalılar	4.695.000
Özel Sandıklara tabi aktif sigortalılar	71.000
TOPLAM	6.730.000

Yukarıdaki hesaplamada, Bağ-Kur'lu ve tarımda çalışan aktif sigortalılar kayıtlı çalışanlar içine dahil edilmemiştir. Kayıtlı çalışan 6.730.000 kişi ile, resmi istatistiklere göre sanayi ve hizmetler kesiminde çalışan toplam 11.515.000 kişi birbirine oranlanarak, tarım kesimi dışındaki kayıtdışı çalışma oranı ve kişi sayısı hesaplanmıştır.

Kayıtdışı çalışan kişi sayısı :

$$11.515.000 - 6.730.000 = 4.785.000 \text{ kişi}$$

$$\text{Kayıtdışı çalışma oranı} : 4.785.000 / 11.515.000 = \% 41,6$$

4.785.000 kişinin sanayi hizmetler kesiminde çalıştığı ve en azından bu sektörlerde 16 yaşından büyük işçiler için geçerli olan asgari ücret düzeyinde gelir elde ettiği varsayılarak, kayıtdışı işçilikten bir yılda elde edilen gelir;

1996 yılı için (günlük asgari ücret 567.000.-TL)

$$(4.785.000 \text{ kişi} \times 567.000 \text{.-TL/gün}) \times 360 \text{ gün} = 976.714.200.000 \text{.-TL}$$

1997 yılı için (günlük asgari ücret 1.181.250.-TL)

$$(4.785.000 \text{ kişi} \times 1.181.250 \text{.-TL/gün}) \times 360 = 2.034.821.250.000 \text{.-TL}$$

1998 yılı için (günlük asgari ücret 1.594.650.-TL)

$$(4.785.000 \text{ kişi} \times 1.594.650 \text{.-TL/gün}) \times 360 = 2.746.944.090.000 \text{.-TL}$$

olarak hesaplanmıştır.

Elde edilen kayıtdışı işçilik gelirinin üretilen mal ve hizmet bedeli içindeki payının % 20 olduğu varsayımı ile kayıtdışı üretilen mal ve hizmetin satış bedeli hesaplanmıştır. Buna göre kayıtdışı üretilen mal ve hizmetin değeri, yaklaşık;

-1996 yılı için $976.714.200.000 \times 100) / 20 = 4.883$ trilyon 570 milyar TL dir.
-1997 yılı için $2.034.821.250.000 \times 100) / 20 = 10.174$ trilyon 105 milyar TL olur.
-1998 yılı için $2.746.944.090.000 \times 100) / 20 = 13.734$ trilyon 720 milyar olarak hesaplanmıştır.

Prof. Dr. Osman ALTUĞ'un çalışmasında vergi inceleme yöntemi ile yapılan hesaplama ile ayrıca, 1996 yılı için 1 katrilyon 110 trilyon liralık kayıtdışı ticari ve sınai faaliyetlerden elde edilen gelir ve 1 katrilyon 544 trilyon 564 milyar liralık kayıtdışı tarımsal gelir bulunmuş ve aynı yöntemle 1997 ve 1998 yıllarına ait verilerde tespit edildikten sonra belirtilen üç yıla ait toplam kayıtdışı gelir aşağıdaki gibi oluşmuştur.

Tablo-7 Kayıtdışı Ekonominin Boyutları (Hacmi)

(Milyar TL)

	1996	1997	1998
Kayıtdışı işçilikle yapılan üretim	4.883.570	10.714.105	13.734.720
Kayıtdışı tarımsal üretim	1.544.564	2.886.553	4.989.844
Kayıtdışı ticari ve sınai faaliyet	1.110.000	2.410.000	5.238.000
Toplam	7.538.134	16.010.658	23.962.564

Kaynak: Prof. Dr. Osman ALTUĞ, Kayıtdışı Ekonomi, Türkmen Kitabevi, İstanbul 1999, s. 466.

5.2.3- Parasalcı Yaklaşım Göre Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi

Bu yaklaşımda; sabit oran, işlem hacmi ve ekonometrik olmak üzere 3 tahmin yöntemi kullanılarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tespit edilmeye çalışılmaktadır. Kayıtdışı ekonominin ölçülmesinde her yöntemin kayıtdışı ekonomi içine dahil ettiği unsurlar birbirinden farklı olduğundan ölçülen kavramda aynı olmamaktadır. Bu durum parasal yaklaşımda da görülür. Nitekim sabit oran ve işlem hacmi yaklaşımı kayıtdışı ekonomiyi daha geniş olarak algılar ve yasadışı faaliyetler sonucu yaratılan değerleri de ölçüm içine alır. Dolayısıyla bu yöntemlerin yer altı ekonomisinin ölçümü için geliştirdikleri yöntemler yer altı ekonomisinin tüm unsurlarını kapsar niteliktedir, yahut kapsar nitelikte olması hedeflenmiştir. Ekonometrik yaklaşım yer altı ekonomisini, beyan edilmediği yahut eksik beyan edildiği için resmi istatistiklerce ölçülmeyen GSMH olarak tanımladığı için ölçülen

şeyin aslında kayıtdışı ekonominin bir bölümü olan beyandışı ekonomi olduğu görülmektedir.

5.2.3.1-Sabit Oran Yaklaşımı

Gutmann (1977) tarafından geliştirilen sabit oran yaklaşımı, kayıtdışı ekonominin boyutlarını inceleyip tahmin ederken para piyasasındaki izlerden hareket eder. Bu yaklaşıma göre gizli ekonominin ölçümü için dört temel varsayım gereklidir.¹⁶²

- Paranın dolaşım hızı gerek resmi gerekse kayıtdışı ekonomide birbirine eşittir.
- Kayıtdışı ekonomide yürütülen işlemlerde ödeme aracı peşin paradır.
- Baz alınan yılda kayıtdışı ekonominin sıfır kabul edilir.

Bu varsayımlarla hareket eden yaklaşımda, bulunan oranın zaman içinde yükselmesi paraya olan talebin arttığı anlamına gelir ki bu durumda kayıtdışı ekonominin genişlediğini gösterir. Ayrıca bu yöntemle yapılan hesaplamalarda yapılan en önemli hatalardan biri de, hesaplamalarda vadesiz mevduat yerine vadeli mevduatın dikkate alınmasıdır. Oysa vadeli mevduat faiz oranlarından doğrudan etkilendiğinden hatalı sonuçlar verir. Aşağıdaki tabloda bu yönteme göre Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutları yer verilmiştir.

¹⁶² Ahmet F. ÖZSOYLU, a.g.e., s. 38.

Tablo-8 Sabit Oran Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi

(Milyar TL)

Yıllar	Dolaşımdak Para (C)	Mevduat (D)	C/D	(Co)=(ko) * (Do)	GSMH (Yo)	vO=Yo/ (Co+Do)	Kayıtdışı Ekonomi	Kayıtdı şılık Oranı
1985	1.011	514	1,9669	761	35.350	23,2	6.926	19,59
1986	1.302	878	1,4829	1.300	51.184	23,5	42	0,08
1987	2.208	1.491	1.4809	2.208	75.019	20,3	----	----
1988	3.424	1.830	1,8710	2.710	129.175	24,6	20.315	15,73
1989	6.833	3.373	2,0258	4.995	230.370	22,6	50.599	21,96
1990	11.343	5.261	2,1561	7.791	397.178	23,9	108.091	27,21
1991	17.415	7.294	2,3876	10.802	634.393	25,7	231.853	36,55
1992	30.244	12.164	2,4864	18.013	1.103.605	26,0	447.276	40,53
1993	51.364	19.422	2,6446	28.762	1.997.323	28,2	936.913	46,91
1994	101.401	34.538	2,9359	51.147	3.887.903	28,6	2.280.257	58,65
1995	188.506	54.612	3,4517	80.874	7.854.887	32,3	6.240.022	79,44
1996	315.896	133.776	2,3614	198.107	14.978.067	33,3	5.315.889	35,49
1997	641.707	236.499	2,7134	350.228	29.393.262	33,5	14.602.231	49,68
1998	1.106.023	326.004	3,3927	482.775	53.518.332	37,4	41.241.473	77,06
1999	2.003.483	613.117	3,2677	907.956	78.282.967	29,9	56.381.981	72,02
2000	3.214.550	905.778	3,5489	1.341.353	125.596.129	30,5	104.696.261	83,36

Kaynak: Ayşegül Şimşek TANDIRCIOĞLU, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, DPT Yayınları, Yayın No: 2661, Ankara Kasım 2002, s. 33.

Sabit oran yaklaşımına göre kayıtdışı ekonomi 1985-2000 yılları arasında artan bir seyir izlemiştir. Dönem ortalaması 41,51 olmuştur. Özellikle 1997 yılından sonra artarak devam eden kayıtdışı ekonomi 2000 yılında % 83,36 oranı ile neredeyse o yılki GSMH büyüklüğüne erişmiştir. İlgili yıldaki kayıtdışı ekonomin parasal tutarı 104 Katrilyon 696 Trilyon 261 Milyar olarak hesaplanmıştır.

Ancak bu yaklaşımda referans yılı olarak seçilen (ki burada 1987 yılı) yılın büyük önemi vardır. Dolayısıyla sonuçlar etkilenebilmektedir. Bu nedenle sonuçların ihtiyatla ele alınması gerekir.

5.2.3.2-İşlem Hacmi Yaklaşımı

Bu yaklaşımda bir ekonomideki işlemlerin miktarının milli gelire oranında meydana gelen değişim incelenerek kayıtdışı ekonominin boyutları hakkında tahminde bulunulmaya çalışılmaktadır. Rasyonun normalde değişmediği varsayıldığından rasyodaki artış, kayıtdışı ekonominin arttığı şeklinde yorumlanmaktadır.¹⁶³ İşlem hacmi yaklaşımı ile sabit oran yaklaşımı arasındaki temel

¹⁶³ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 6-7.

fark, dolaşımdaki nakit para ile çek ve senet miktarının da işlem hacmi yaklaşımında dikkate alınmasıdır. Çek ve senetlerin göstergesi olabileceği düşüncesiyle ticari vadesiz mevduat da dolaşımdaki paraya ilave olarak analize dahil edilmiş ve dolaşım hızı tespit edilmeye çalışılmıştır.¹⁶⁴

İşlem hacmi yöntemi ile Türkiye’de kayıtdışı ekonominin tespiti amacıyla bugüne kadar yapılan çalışmalardan ilki Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI tarafından gerçekleştirilmiş olup kullanılan veriler sabit oran yönteminin uygulanmasında kullanılan verilerle aynı olduğundan sonuçlarda aynı olmuş bu yaklaşımla bulunan değerler beklenen değerleri vermemiştir.

Diğer bir çalışma Ahmet Fazıl ÖZSOYLU tarafından gerçekleştirilmiş olup, 1980-1990 yılları arasındaki kayıtdışı ekonomiyi tahmin etmeyi hedeflemiştir. Çalışma sonunda kayıtdışı ekonominin GSMH’ya oranı 1980 yılında % 24,4 olarak tahmin edilmiş söz konusu oran 1989 yılına kadar düşme eğilimi göstermiş 1989 yılında % 8,3 iken 1990 yılında % 11,7 olarak tahmin edilmiştir.¹⁶⁵

Bu yöntemle Türkiye’de kayıtdışı ekonomiyi tahmin amacına dayalı üçüncü çalışma Sedat YETİM tarafından gerçekleştirilmiş olup, çalışma sonuçları Tablo-9’da yer almaktadır.

¹⁶⁴ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 20.

¹⁶⁵ Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, a.g.e., s. 43.

Tablo-9 İşlem Hacmi Yaklaşımına Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini
(Milyar TL)

Yıl	V	M2Y	Y=M2*V	YR	KD=Y-YR	KD/GSMH %
1980	6	882	5.292	5.303	-11	-0,2
1981	4,9	1.637	8.021	8.023	-2	0
1982	4,2	2.554	10.727	10.612	115	1,1
1983	4,2	3.288	13.810	13.933	-123	-0,9
1984	4,3	5.179	22.270	22.168	102	0,5
1985	4,3	9.328	40.110	35.350	4.760	11,9
1986	4,2	14.609	61.358	51.185	10.173	16,6
1987	4,3	23.004	98.917	75.019	23.898	24,2
1988	4,8	36.707	176.194	129.175	47.019	26,7
1989	4,9	61.274	300.243	230.370	69.873	23,3
1990	5,5	93.363	513.497	397.178	116.319	22,7
1991	5,4	168.054	907.492	634.393	273.099	30,1
1992	5,8	293.970	1.705.026	1.103.605	601.421	35,3
1993	7,1	473.059	3.358.719	1.997.323	1.361.396	40,5
1994	6,2	1.195.353	7.411.189	3.887.903	3.523.286	47,5
1995	6,3	2.414.597	15.211.961	7.854.887	7.357.074	48,4
1996	5,3	5.504.597	29.174.364	14.978.067	14.196.297	48,7
1997	6	9.790.356	58.742.136	29.694.889	29.047.247	49,4
1998	5,3	18.967.964	102.955.553	53.012.781	49.942.772	48,5

Kaynak: Sedat YETİM, Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, İstanbul 1999, s. 71-72.

V=Dolaşım Hızı

M2Y=Para Miktarı

YR= Kayıtlı Ekonomi

Y-YR=Kayıtdışı Ekonomi

İşlem hacmi yaklaşımına göre 1980-1998 yılları arası hesaplanan kayıtdışı ekonomi için ortalama oran % 24,96 olarak bulunmuştur. Özellikle 1992 yılından itibaren artmaya başlayan kayıtdışı ekonomi 1994 yılından sonra yaklaşık % 50 civarına yerleşmiş gözükmemektedir. 1998 yılında kayıtdışı ekonominin parasal tutarı 49 katrilyon 942 trilyon 772 milyar olarak tahmin edilmiş olup bu tutar resmi milli gelirin % 48,5’ne denk gelmektedir.

5.2.3.3-Ekonometrik Yaklaşım

Bu yaklaşımda, nakit para talebi ekonometrik bir denklem ile tahmin edilmektedir. Bu yaklaşımın temel varsayımları; kayıtdışı ekonominin, yüksek vergi oranlarına bağlı olarak ortaya çıkmakta olduğu ve kayıtdışı ekonomide işlemlerin nakit para aracılığı ile yürütüldüğüdür. Ekonometrik yöntem Türkiye’de kayıtdışı ekonominin hacmini tahminde en çok kullanılan yöntem olmuştur. Farklı modellerin kurulabildiği ekonometrik yöntemlerin en tanınmış Tanzi tarafından geliştirilen modeldir. Temel-Şimşek-Yazıcı tarafından 1975-1992 yılları arasında kayıtdışı ekonomi ekonometrik

yöntem kullanılarak tahmin edilmeye çalışılmış olup sonuçları Tablo-10’da yer almaktadır.

Tablo-10 Ekonometrik Yaklaşım Göre Kayıtdışı Ekonomi Tahmini

YILLAR	İllegal Para Miktarı	Legal Para Miktarı	L.Paranın Gelire Göre Dönme Hızı	Kayıtdışı Ekonomi	Kayıtdışı Ekonomi/GSMH
1975	23.282	123.318	5.506	128.193	18.880
1976	27.745	153.455	5.566	154.420	18.080
1977	39.060	204.540	5.400	210.941	19.097
1978	55.507	272.593	6.057	336.225	20.362
1979	97.537	458.163	6.147	599.512	21.289
1980	154.266	770.134	6.962	1.074.067	20.031
1981	184.548	1.525.152	5.272	972.879	12.100
1982	246.480	2.432.520	4.399	1.084.148	10.133
1983	340.925	3.136.075	4.500	1.534.017	10.871
1984	415.787	5.358.313	4.239	1.762.695	7.760
1985	646.830	8.660.270	4.154	2.686.928	7.469
1986	931.872	12.997.628	4.006	3.732.720	7.170
1987	1.446.918	20.323.382	3.741	5.413.178	7.119
1988	2.068.077	32.631.223	4.010	8.293.609	6.338
1989	4.196.019	53.786.381	4.333	18.182.383	7.801
1990	6.599.981	82.595.419	4.786	31.590.165	7.991
1991	11.723.485	148.708.515	4.186	49.079.961	1.884
1992	21.762.401	267.749.599	4.004	87.140.264	8.128

Kaynak: Ayşegül TEMEL-Adil ŞİMŞEK-Kuddusi YAZICI, Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, DPT Yayınları, Ankara 1994, s. 23.

Tabloya göre, kayıtdışı ekonominin resmi GSMH’ya oranı 1975 yılında %18,9 iken 1980’e kadar artış trendi göstermiş, 1980 yılında % 20’ye ulaşmış, bu tarihten sonra azalış trendine girmiş 1992 yılında % 8,1 oranında gerçekleşmiştir.

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin hacmini tahmin etmek amacıyla kullanılan ekonometrik yöntem sonucu elde edilmiş oranlar % 10 ile % 20’ler civarında olmuştur. Ekonometrik yöntem Türkiye’de kayıtdışı ekonominin hacminin tahmin edilmesine sağlıklı sonuçlar verebilecek bir yöntem değildir. Yöntemin Türkiye açısından kabul edilebilir sonuçları ortaya koymaması önemli ölçüde kendi yapısından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de kayıtdışı ekonominin vergi oranlarına bağlı olarak değiştiğini, vergi oranlarındaki artışın kayıtdışı ekonominin hacmini artıracaklarını varsayan ve bu anlayışa dayalı olarak hazırlanmış modelle vergi değişkeni olarak “faiz gelirleri üzerinden alınan vergilerin ağırlıklı ortalamasının” dahil edilmiş olması eleştiriye oldukça açık bir varsayımdır. Diğer taraftan modelde yer alan diğer

değişkenler ile verilerin Türkiye’de sağlıklı bir şekilde üretiliyor olmaması, modelin ülkemiz için uygulanabilirliğini sınırlamaktadır.

Bu eleştiri yalnızca ekonometrik yaklaşım için değil, tüm parasalcı yaklaşımlar için getirilebilir. Genel olarak parasalcı yaklaşımların en önemli eksikliği, ekonomideki parasallaşma oranının dönem boyunca sabit kalacağı varsayımının yapılmasıdır. Şüphesiz ki, ekonomideki parasallaşma oranının artması kayıtdışı ekonominin büyümesi dışındaki faktörlerle de ilişkilidir. Ekonomide entegrasyonun artması, pazarlanabilir mal kapasitesinin genişlemesi ve mali piyasalardaki derinleşme parasallaşma oranını artıran başlıca faktörleri oluşturmaktadır.¹⁶⁶

5.2.4- Vergi İstatistikleri ve İncelemelerine Göre Kayıtdışı Ekonomi

5.2.4.1-Vergi İstatistiklerine Göre Kayıtdışı Ekonomi

Bu yöntemde vergi incelemeleri ve başka amaçlar için toplanan vergi istatistiklerinden yararlanarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu alanda özellikle ülkemizde veri üretimi yetersiz olduğundan sağlıklı tahminler yapılması güçleşmektedir. Çağdaş vergi sistemlerinin en önemli özelliği mükelleflerin vergiye tabi gelirlerini vergi idarelerine kendilerinin beyan etmeleridir. Beyana tabi vergi sistemlerinde vergi denetimi (inceleme, yoklama) en önemli vergi güvenlik müesseselerinden biridir. Vergi incelemelerinde, mükelleflerin beyan ettikleri kazançlar incelenir, eksiklik varsa matrah farkları bulunur. Bu yaklaşıma göre, bulunan matrah farkları esas alınarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılır. Ancak bu yaklaşımla kayıtdışı ekonomi değil, vergilendirilmeyen ekonominin büyüklüğü tespit edilmiş olur. Ancak vergilendirilmeyen ekonomi ile kayıtdışı ekonomi birbirinden farklı kavramlardır. Bazı faaliyetler vergilendirilmediği halde milli gelir büyüklüğü içerisinde yer alabilir. Bu tahminde bulunan değerler, hem vergilendirilmeyen hem de kayıtdışı ekonomiyi kapsayabileceği gibi vergilendirilmeyen ancak kayıt içerisinde yer alan değerleri de kapsayabilir. Ancak Maliye Bakanlığı kayıtlarına girmemiş faaliyetlerin kapsanması sözkonusu değildir. Bulunan değerlerin

¹⁶⁶ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 25.

bu çerçevede değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.¹⁶⁷ Ayrıca vergi inceleme oranının düşük olduğu durumlarda, (Örneğin Türkiye’de % 2-3 arasındadır) vergi inceleme sonuçlarının yansıttığı rakam tüm vergi mükelleflerini temsil etmeyebilir. Çünkü vergi incelemelerinde incelenmesine karar verilen mükellefler vergi kaçırma anlamında en riskli mükelleflerdir. Böyle olunca ortaya çıkan matrah farklarından hareketle tüm mükelleflerin aynı oranlarda vergi kaçırdığını kabul ederek yapılacak hesaplamalar abartılı sonuçlara götürür.

Vergi istatistikleri ve incelemeleri yoluyla kayıtdışı ekonominin boyutlarının tespitinde, öncelikle 1983 yılı baz yıl kabul edilerek sivil işgücü, istihdam ve nüfus rakamlarındaki gelişmeler karşılaştırılacaktır. İşgücü, istihdam ve nüfus rakamlarına istihdam yaklaşımına göre kayıtdışı ekonomi tahmini yapılırken yer verilmişti.

¹⁶⁷ Adil TEMEL, Ayşegül ŞİMŞEK, Kuddusi YAZICI, a.g.ç., s. 4.

Tablo-11 Türkiye’de İlgücü, İstihdam ve Nüfus-Endeks (1983-2004)

YILLAR	SİVİL İŞGÜCÜ	İSTİHDAM	NÜFUS
1983	100,0	100,0	100,0
1984	101,4	101,5	102,5
1985	102,6	130,2	105,1
1986	105,4	105,6	107,5
1987	108,3	107,6	109,8
1988	110,1	109,3	112,2
1989	112,3	111,4	114,7
1990	113,9	113,6	117,2
1991	114,0	113,9	119,8
1992	115,3	115,0	122,4
1993	124,4	123,1	125,4
1994	126,4	126,1	127,7
1995	130,8	132,2	129,9
1996	131,5	134,2	132,2
1997	127,7	128,7	134,3
1998	133,7	135,6	136,3
1999	136,3	136,3	138,6
2000	131,7	133,4	140,8
2001	134,1	133,1	142,9
2002	136,0	132,0	144,9
2003	134,9	130,7	147,0
2004	138,6	134,7	149,0

Ekonomik faaliyet hacminde ortaya çıkan önemli iniş ve çıkışlar, vergi kanunlarında tanımlanan istisna ve muafiyet uygulamalarındaki köklü değişiklikler ve vergi idaresinin performansı veriyken, mükellef sayısının sivil işgücü, istihdam ve nüfus rakamlarındaki gelişmeye paralel olarak ve aynı yönde hareket etmesi beklenir.¹⁶⁸ Ancak mükellef sayısı, sivil işgücü, istihdam ve nüfus rakamları ile orantılı bir biçimde artmıyorsa kayıtdışı ekonominin arttığı söylenebilir. Mükellef sayılarının belirtilen büyüklük rakamları ile karşılaştırılması gerçek usulde vergilendirilen gelir vergisi mükellefleri, götürü veya basit usulde vergilendirilen mükellefler, kurumlar vergisi mükellefleri açısından ayrı ayrı karşılaştırılabileceği gibi toplam mükellef sayısı ile de karşılaştırılabilir. Bu konuda kanımızca daha gerçekçi yaklaşım toplam mükellef sayısının nüfus, sivil işgücü ve istihdam rakamları ile karşılaştırılması olmalıdır. Çünkü gelir vergisi mükelleflerinin kendi arasındaki değişimler veya gelir vergisinden birtakım avantajlar nedeniyle kurumlar vergisi mükellefiyetine geçişler olabilir ki bu durum yanıltıcı bir takım sonuçlara götürebilir. Burada kayıtdışı ekonominin tespiti açısından toplam mükellef sayısının zaman içerisindeki değişiminin alınması daha anlamlıdır. Bu

¹⁶⁸ Sedat YETİM, a.g.e., s. 27.

nedenle aşağıda toplam mükellef sayısının 1983-2004 yılları arasındaki gelişimine yer verilmiştir.

Tablo-12 Türkiye’de Toplam Mükellef Sayısı (1983-2003)

Yıllar	Gerçek ve Götürü –Basit Usulde Vergilendirilen Mükellef Sayısı	Kurumlar Vergisi Mükellef Sayısı	Toplam Mükellef Sayısı	Endeks
1983	2.798.751	52.540	2.851.291	100,0
1984	2.905.558	56.393	2.961.951	103,9
1985	2.993.440	61.990	3.055.430	107,2
1986	3.080.379	65.335	3.145.714	110,3
1987	3.072.495	75.031	3.147.526	110,4
1988	2.631.186	111.534	2.742.720	96,2
1989	2.692.423	131.035	2.823.458	99,0
1990	2.768.216	142.995	2.911.211	102,1
1991	2.930.805	155.920	3.086.725	108,3
1992	2.929.879	189.859	3.119.738	109,4
1993	2.866.031	232.091	3.098.122	108,7
1994	2.813.401	280.393	3.093.794	108,5
1995	2.741.806	319.698	3.061.504	107,4
1996	2.647.811	406.830	3.054.641	107,1
1997	2.649.863	472.899	3.122.762	109,5
1998	2.720.339	533.282	3.253.621	114,1
1999	2.727.646	560.411	3.288.057	115,3
2000	2.652.737	542.556	3.195.293	112,1
2001	2.577.440	565.556	3.142.996	110,2
2002	2.539.427	585.981	3.125.408	109,6
2003	2.556.343	605.020	3.161.363	110,9

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı

Gelir vergisi mükellefleri gerçek usul ve basit usul (22.07.1998 tarih ve 4369 sayılı yasa öncesinde götürü usulü göre vergilendirme söz konusu olup, 1.1.1999 tarihinden itibaren götürü usul kaldırılmış yerine basit usul getirildiğinden bu mükellefler basit usulde vergilendirilmeye başlanmıştır.) olmak üzere iki şekilde vergilendirilmektedir. Bu nedenle tabloda 1999 yılından itibaren basit usulde vergilendirilen mükellefler bu yıldan önce götürü usulde vergilendirilen mükellefler dikkate alınmıştır.

Tablo-11 ve Tablo-12’nin karşılaştırılması sonucunda; sivil işgücü, istihdam ve nüfus için baz alınan yıl olan 1983 yılı 100 iken, istikrarlı olarak artan bir trend izlemiş ve 2004 yılında sivil işgücü 138,6, istihdam 134,7 nüfus ise 149 olmuştur. Bu durum ülke nüfusunun aynı dönemde % 49 arttığını buna mukabil sivil işgücünün % 38,6 istihdamın ise % 34,7 oranında arttığını ortaya koymaktadır. Nüfusun sivil

işgücünden daha yüksek oranda artışı toplam nüfus içinde genç nüfusun giderek arttığının göstergesi olarak kabul edilebilir. Aynı dönemde istihdam oranındaki artışın nüfus ve sivil işgücü artışının altında kalması işsizliğin arttığının delilidir. Bütün bunların yanında konumuzla alakalı olan aynı dönemde mükellef sayısındaki artış Tablo-12’de görüldüğü üzere % 10,9 oranında olmuştur. Özellikle 1999 yılına kadar ki dönemde yavaş da olsa bir artış trendinde olan mükellef sayısı bu yıldan sonra azalışa geçmiştir. 1983 yılından 2003 yılına kadar ki dönemde mükellef sayısı 310.072 kişi artarken aynı dönemde nüfus 22,5 milyon kişi artmıştır. Bu durum kayıtdışı ekonominin varlığına karine teşkil etmektedir. Özellikle aynı dönemde GSMH’deki ortalama yıllık büyüme % 4,32 olmasına karşın (Tablo-13) mükellef sayısındaki gerileme dikkat çekicidir.

Tablo-13 Büyüme Hızları (1983-2004)

Yıllar	GSMH Büyüme Hızı
1983	4,2
1984	7,1
1985	4,3
1986	6,8
1987	9,8
1988	1,5
1989	1,6
1990	9,4
1991	0,3
1992	6,4
1993	8,1
1994	-6,1
1995	8,0
1996	7,1
1997	8,3
1998	3,9
1999	-6,1
2000	6,3
2001	-9,5
2002	7,9
2003	5,9
2004	9,9
Ortalama	4,32

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilatı

Son seçimlere göre Türkiye’de yaklaşık 44 milyon seçmen olmasına karşılık yaklaşık 3,2 milyon beyannameli mükellefin olması oldukça düşündürücüdür. Prof Dr. Güneri AKALIN 1996 yılında yayımlanan bir makalesinde kayıtdışı

ekonominin kontrol yöntemleri ile ölçülmesi başlığı altında; “Türkiye’deki seçmenler sayısının yaklaşık 40 milyon olduğunu kabul edersek, gelir vergisi mükelleflerinin miktarını (bir milyon götürü + iki milyon beyannameli+ beş milyon stopaja bağlı=) sekiz milyon olarak saptadığımızda, seçmenlerin % 80’nin bedavacı yani vergi fiyatlarını ödemeksizin sosyal mal (kamu harcaması) talep ettiklerini hesaplayabiliriz. Bu durum seçmen sayısı açısından, kayıtdışı ekonominin % 80’ler dolayında olduğunu gösterir.” Tespitinde bulunmaktadır¹⁶⁹. Mükellef sayısındaki gelişme ile birlikte gelir, kurumlar ve katma değer vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payında kaydedilen gelişme önem arz etmektedir. Bu amaçla aşağıdaki tablolarda sırasıyla gelir vergisi, kurumlar vergisi ve dolaylı vergilerinden katma değer vergisinin aynı dönemde toplam vergi gelirleri içindeki payında meydana gelen gelişmeye yer verilmiş ve sonuçları analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tablo-14 Gelir Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1985-2003)
(Milyar TL)

YILLAR	VERGİ GELİRLERİ	ENDEKS	GELİR VERGİSİ	VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)	ENDEKS
1985	3.829	100,0	1.324	34,6	100,0
1986	5.972	156,0	2.104	35,2	101,7
1987	9.051	236,4	3.093	34,2	98,8
1988	14.232	371,7	4.801	33,7	97,4
1989	25.550	667,3	9.871	38,6	111,6
1990	45.399	1.185,7	18.609	41,0	118,5
1991	78.643	2.053,9	33.355	42,4	122,5
1992	141.602	3.698,1	60.056	42,4	122,5
1993	264.273	6.901,9	106.661	40,4	116,8
1994	534.888	13.969,4	181.884	34,0	98,3
1995	1.084.350	28.319,4	329.795	30,4	87,9
1996	2.248.420	58.720,8	675.895	30,1	87,0
1997	4.745.484	123.935,3	1.500.245	31,6	91,3
1998	9.228.596	241.018,4	3.481.752	37,7	109,0
1999	14.802.280	386.583,4	4.936.551	33,3	96,2
2000	26.503.698	692.183,3	6.212.977	23,4	67,6
2001	39.735.928	1.037.762,5	11.579.424	29,1	84,1
2002	59.631.868	1.557.374,5	13.717.660	23,0	66,5
2003	84.334.247	2.202.513,6	17.058.460	20,2	58,4

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı

¹⁶⁹ Prof. Dr. Güneri AKALIN, “Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (II)” Vergi Dünyası, Temmuz 1996, Sayı: 179 s. 53.

Gelir Vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı baz yıl kabul edilen 1985 yılında 100 iken, 1987 ve 1988 yılları hariç 1992 yılına kadar artan bir trend izlemiş ve 1992 yılında 122,5 ile en yüksek noktasına ulaşmıştır. Ancak Tablo-12’de görüleceği üzere aynı dönemde gelir vergisi mükellefi sayısında ciddi bir artış yaşanmamıştır. Bu dönemde gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payının artışı mükellef sayısındaki artıştan çok toplam vergi tahakkuku içinde ücretlerin payının yaklaşık %10’dan % 22,7’ye yükselmesinden kaynaklanmaktadır. Bu dönemde ücretlilerin toplam vergi tahakkuku içindeki payı % 120 artmıştır. Bu durum, toplam vergi gelirleri ile gelir vergisindeki artışın ücretlilerin vergi yüklerinin artmasıyla sağlandığını göstermektedir. 1985-1992 döneminde gelir vergisinin vergi gelirleri içindeki payı yaklaşık % 23 artarak, % 34,6’dan % 42,4’e çıkmış, bu yükselme ücretlilerin vergi yükünde % 120 oranındaki bir artış karşılığında gerçekleşmiştir. 1992 yılından sonra gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı giderek azalmaya başlamış 1998 yılında çok sınırlı bir artış yaşanmış bu yıldan sonra ise artan bir şekilde azalarak nihayet 2003 yılında vahim bir azalışla (% 41,6) 58,4 olmuştur. 2003 yılında gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 20,2’dir. Baz alınan 1985 yılına göre azalış belirtildiği gibi % 41,6 oranındadır. Toplanan gelir vergisinin 2003 yılında % 90’nın tevkifat suretiyle vergilendirilen gelirlerden oluştuğu gerçeğini de dikkate aldığımızda, gelir vergisinin zaman içinde stopaj vergisine (bunun da yaklaşık % 75’i ücretlilerden alındığından ücret vergisine) dönüştüğünü söylemek yanlış olmaz. Nitekim 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren gelir vergisinde beyan esasından stopaj usulüne doğru bir dönüşüme gidilmiştir. Toplam gelir vergisi tahsilatı içinde stopajın payı 1987’de % 74, 1989’da % 81,5, 1993’te % 86, 1994’te 84,3, 2003’te % 90 seviyelerine ulaşmıştır.

**Tablo-15 Kurumlar Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı
(Milyar TL)**

YILLAR	VERGİ GELİRLERİ	ENDEKS	KURUMLAR VERGİSİ	VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)	ENDEKS
1985	3.829	100,0	448	11,7	100,0
1986	5.972	156,0	949	15,9	135,9
1987	9.051	236,4	1.331	14,7	125,6
1988	14.232	371,7	2.118	14,9	127,4
1989	25.550	667,3	3.598	14,1	120,5
1990	45.399	1.185,7	4.637	10,2	87,2
1991	78.643	2.053,9	7.063	9,0	76,9
1992	141.602	3.698,1	10.078	7,1	60,7
1993	264.273	6.901,9	19.132	7,2	61,5
1994	534.888	13.969,4	43.976	8,2	70,1
1995	1.084.350	28.319,4	103.241	9,5	81,2
1996	2.248.420	58.720,8	189.426	8,4	71,8
1997	4.745.484	123.935,3	396.238	8,3	70,9
1998	9.228.596	241.018,4	748.383	8,1	69,2
1999	14.802.280	386.583,4	1.549.525	10,5	89,7
2000	26.503.698	692.183,3	2.356.787	8,9	76,1
2001	39.735.928	1.037.762,5	3.675.665	9,3	79,5
2002	59.631.868	1.557.374,5	5.575.495	9,3	79,5
2003	84.334.247	2.202.513,6	8.644.348	10,3	88,0

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı

Kurumlar vergisi mükelleflerinin sayısı, 1983-2003 yılları arasında sürekli artmış ve artış eğilimi devamlılık göstermiştir. Tablo-12’de görüleceği üzere 1985 yılında 61.990 olan kurumlar vergisi mükellef sayısı 2003 yılı sonu itibariyle 605.020 olmuştur. Artış yüzdesi % 976’dır. Kurumlar vergisi mükellef sayısındaki bu artış sermaye şirketi sayısındaki artıştan kaynaklanmıştır. 1988 yılında sermaye şirketlerinin toplam kurumlar vergisi mükellefleri içindeki payı % 66 iken 1992 yılında % 83 olmuştur. Özellikle 1988 yılından sonra kurumlar vergisi mükellefleri içinde sermaye şirketlerinin payının artması 1988 yılında gelir vergisi mükellefleri için getirilen hayat standardı esasına bağlanabilir. Zaten, 1988 yılından sonra gelir vergisi mükelleflerinin sayısındaki azalış hayat standardı ve peşin vergiden kaçmak isteyen gelir vergisi mükelleflerinin sermaye şirketi kurarak faaliyetlerini devam ettirdiklerinin bir göstergesidir. Bu dönemdeki artışın temel nedeni bundan kaynaklanmaktadır. 1985-2003 döneminde toplam kurumlar vergisi mükellefi sayısı artmasına karşın, kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmüştür. Kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı 1985=100 kabul edildiğinde, 1989’da 120,5, 1992’de 60,7,

1998’de 69,2 , 2003’de 88 olarak gerçekleşmiş 1986-1989 dönemi hariç baz alınan 1985 yılının daima altında kalmıştır. Kurumlar vergisi mükellefi sayısının özellikle 1988 yılından sonra sermaye şirketi sayısındaki artıştan kaynaklandığını daha önce belirtmiştik. Buna rağmen mükellef sayısı yaklaşık 10 kat artarken kurumlar vergisi hasılatının toplam vergi gelirleri içindeki payının azalması bunlara getirilen istisna ve teşvik politikalarının sürekli ve genel olmasındandır. Vergi yasaları ile kurumların daha az vergi ödemeleri hedeflenmiştir. Burada kayıt dışı mükellef aramak yerine, uygulanan teşvik politikaları ile vergi istisna rejimi sorgulanmalıdır. Kayıtdışı ekonomi savunucularının gözardı ettikleri, geniş ve süreklilik arz eden istisna ve muafiyet politikalarıdır. Geniş vergi istisnaları, yeniden değerlendirme değeri artış fonuna isabet eden amortisman payının gider kaydı, 1992’den itibaren uygulanmaya başlanan asgari kurumlar vergisi, kurumlar vergisi hasılatının vergi gelirleri içindeki payının azalmasının başlıca nedenleri arasındadır. 1992 yılı, asgari kurumlar vergisi uygulamasının sonucu açısından, 1991 yılı ile karşılaştırıldığında, bu durum açık bir şekilde görülmektedir. 1991’de kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı % 9,0 iken, 1992’de % 7,1’e inmektedir. 1993, 1994 ve 1995’te sırasıyla, bu oranlar % 7,2, % 7,5 ve % 9,5 olmuştur. Son yıldaki artış, kimi kurumlar vergisi istisnalarının kaldırılmasından kaynaklanmıştır. Zaten, 1995 rakamları, kurumlara sağlanan vergi istisnalarının bu verginin toplam vergi gelirlerine olan katkısının azalma nedenini açıkça ortaya koymaktadır.¹⁷⁰ Benzer bir durum 1998 yılında gerçekleştirilen ve yürürlük tarihi 1.1.1999 olan 4369 sayılı yasa ile gerçekleşmiştir. Söz konusu yasa kurumlar vergisi kanununda yer alan birtakım istisnaları kaldırdığından 1999 yılında kurumlar vergisinin payı % 10,5 olarak gerçekleşmiştir. Bir önceki yıl olan 1998 yılında oran % 8,1’dir. Bu durum istisnalardaki ufak bir düzenlemenin bile kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payını değıştirdiğini göstermektedir.

Dolaylı vergilerden olan Katma Değer Vergisi, harcamalar üzerinden alınan vergilerin en gelişmiş ve modern bir çeşididir. Katma değer vergisi uygulamasında vergiyi ödeyen mükellefler, ödedikleri vergiyi indirebildikleri için kendi içinde bir oto-kontrol mekanizması içerir. Kısacası belge almayan indirim de yapamaz. Ayrıca indirim hakkının kullanılabilmesi için sıkı şekil şartları getiren bu vergi, gelir ve kurumlar vergisi açısından bir oto-kontrol mekanizması görevini de görür. Ülkemizde

¹⁷⁰ Selami ŞENGÜL, a.g.e., s. 50-51.

Katma Değer Vergisi 1.1.1985 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. KDV mükellefleri, gerçek ve götüre usulde (1.1.1999 tarihinden itibaren Basit Usulde) vergilendirilen gelir vergisi mükellefleri ile kurumlar vergisi mükelleflerinden oluşur. KDV mükellef sayısının 1989-2004 yılları arasındaki gelişimi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo-16 Katma Değer Vergisi Mükellef Sayısı (1989-2004)

YILLAR	KDV MÜKELLEF SAYISI	ENDEKS
1989	1.980.017	100,0
1990	2.084.157	105,3
1991	2.160.726	109,1
1992	2.206.246	111,4
1993	2.274.920	114,9
1994	2.287.249	115,5
1995	2.294.665	115,9
1996	2.514.544	127,0
1997	2.572.351	129,9
1998	2.700.781	136,4
1999	2.730.891	137,9
2000	2.876.610	145,3
2001	2.870.826	145,0
2002	2.887.598	145,8
2003	2.142.949	108,2
2004	2.230.815	112,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı

KDV mükellef sayısı, 1989 yılından başlayarak 2002 yılına kadar artmıştır. 2003 yılı başından itibaren Basit Usul'de vergilendirilen mükellefler KDV mükellefiyetinden çıkarıldığından son iki yıl KDV mükellef sayısında sanal bir düşüş olmuştur. Bu nedenle 2003 ve 2004 yıllarının diğer yıllarla karşılaştırabilmek için Basit Usulde vergilendirilen mükellef sayılarının bu yıldaki KDV mükellef sayılarına eklenmesi gerekir. Bu nedenle değerlendirmelerde 2002 yılı esas alınacaktır. 1989 yılı baz yıl olup 100 kabul edilmiştir. 2002 yılında mükellef sayısı baz yıla göre % 45,8 oranında artmıştır. Oysa yukarıda belirttiğimiz gibi KDV mükellefleri gelir vergisi mükellefleri ile kurumlar vergisi mükelleflerinin toplamından oluşmaktadır. 2002 yılında kurumlar vergisi mükellefi sayısı 585.981, gelir vergisi mükellefi sayısı ise 2.539.427'dir. Bu ikisinin toplamı ise 3.125.408 olup, olması gereken KDV mükellefi sayısını verir. Ancak tabloda da görüleceği üzere 2002 yılında KDV mükellefi sayısı 2.887.598'dir. Bu durum, KDV'nin kurumlar vergisi ve gelir vergisi mükellefi sayısındaki artışı dahi takip edemediğinin açık bir göstergesidir. Katma değer vergisi

mükellefi sayısı, toplam gelir ve kurumlar vergisi mükellefi sayısının altındadır. Katma değer vergisi mükellef sayısındaki artış oranı, aynı dönemde kurumlar vergisi mükellef sayısındaki artış oranının altında kalmaktadır. Yani, katma değer vergisinin mevcut mükellef sayısının artmasına bir katkısı olmamıştır. KDV vasıtasıyla gelir ve kurumlar vergisinin kontrolü olanağı doğmamıştır. Mevcut mükellefler KDV öder hale gelmiş, KDV mükellef sayısındaki artış, kurumlar vergisi mükellef sayısındaki artış izleyememiştir. Bu durum, KDV'nin yerleşmesi amacının gerçekleşmediğini göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, gelir ve kurumlar vergisi ne kadar ödeniyorsa, ona paralel bir şekilde de KDV ödenmektedir.¹⁷¹

Katma değer vergisinin gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin toplam sayılarında meydana gelen artışı izleyememesinin nedeni, tanınan geniş vergi muafiyetlerindendir. Vergi sisteminin istisna, muafiyet ve götürülük esasına dayanan bir sistem olması bu durumun oluşmasına sebebiyet vermiştir. Kısacası devlet kendi düzenlemeleriyle kayıtdışılığa izin vermektedir.

Aynı dönemde KDV tahsilatının genel bütçe gelirleri içindeki payının gelişimini de irdelemekte fayda olduğundan buna aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

¹⁷¹ Selami ŞENGÜL, a.g.e., s. 68.

**Tablo-17 Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı
(Milyar TL)**

YILLAR	VERGİ GELİRLERİ	ENDEKS	KATMA DEĞER VERGİSİ	VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)	ENDEKS
1985	3.829	100,0	951	24,8	100,0
1986	5.972	156,0	1.568	26,3	106,0
1987	9.051	236,4	2.567	28,4	114,5
1988	14.232	371,7	4.177	29,3	118,1
1989	25.550	667,3	6.461	25,3	102,0
1990	45.399	1.185,7	12.371	27,2	109,7
1991	78.643	2.053,9	22.832	29,0	116,9
1992	141.602	3.698,1	42.088	29,7	119,8
1993	264.273	6.901,9	81.877	31,0	125,0
1994	534.888	13.969,4	176.742	33,0	133,1
1995	1.084.350	28.319,4	354.980	32,7	131,9
1996	2.248.420	58.720,8	742.777	33,0	133,1
1997	4.745.484	123.935,3	1.561.562	32,9	132,7
1998	9.228.596	241.018,4	2.725.083	29,5	119,0
1999	14.802.280	386.583,4	4.164.334	28,1	113,3
2000	26.503.698	692.183,3	8.379.554	31,6	127,4
2001	39.735.928	1.037.762,5	12.438.860	31,3	126,2
2002	59.631.868	1.557.374,5	20.400.201	34,2	137,9
2003	84.334.247	2.202.513,6	27.031.099	32,1	129,4
2004	101.061.191	2.639.362,5	34.325.168	34,0	137,0

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı

Tablolardan görüleceği üzere, KDV mükellefi sayısındaki artışa paralel olarak KDV tahsilatının toplam vergi gelirleri içerisindeki payı da 1985-2004 döneminde artış göstermiştir. 1989-2002 döneminde KDV mükellef sayısı % 45,8 artarken, aynı döneme KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 35,17 artmıştır. Bu sonuç toplam vergi gelirleri içinde KDV'nin payındaki artışın, mükellef sayısındaki artışın altında kaldığını göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken diğer bir husus da, katma değer vergisinin dolaylı bir vergi olduğu ve KDV'nin toplam vergi gelirlerindeki payının artmasının adil olmayan bir vergileme sistemine doğru gidildiğinin bir göstergesi olarak kabul edildiğidir. OECD ülkelerinde katma değer vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 18 civarındadır. Bu oran tabloda da görüldüğü gibi bizde neredeyse iki katına çıkmış durumdadır. Oranın yüksek olması vergilendirmede adalet ilkesini zedeleyici ve dolayısıyla gelir dağılımını bozucu bir etki yaratmaktadır.

5.2.4.2-Vergi İncelemelerine Göre Kayıtdışı Ekonomi

Vergi kaçakçılığının nedenlerini açıklayan ekonomik yaklaşıma göre rasyonel davranan mükellef kaçınmak, ödemek ve kaçırmak seçeneklerini bir tür iktisadi fayda maliyet analizi ile değerlendirebilir. Vergi kaçakçılığını tahmin etmede kullanılacak yöntemlerden biri kuşkusuz vergi denetim sonuçlarının incelenmesidir. Bu amaçla vergi denetim istatistiklerinden yararlanılarak oluşturulan tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo-18 Vergi İnceleme Sonuçları ve Vergi Kaçağı Tutarı (1990-2004)

Yıllar	İnceleme Sayısı	İncelenen Matrah (Milyar TL) (1)	Matrah Farkı (Milyar TL) (2)	(2)/(1) %	Vergi Yüğü % (3)	Vergi Kaçağı (Milyar TL) (2)*(3)
1990	108.574	9.969	6.258	62,8	15,1	945
1991	78.803	13.755	6.876	50,0	16,1	1.107
1992	59.378	22.181	13.218	59,6	16,2	2.141
1993	68.954	35.897	12.907	36,0	16,3	2.104
1994	48.056	120.146	135.755	113,0	17,5	23.757
1995	56.096	169.827	71.167	41,9	16,3	11.600
1996	54.536	375.262	99.725	26,6	17,9	17.851
1997	63.198	723.888	284.900	39,4	19,3	54.986
1998	68.748	1.763.430	684.221	38,8	20,3	138.897
1999	51.731	1.288.778	1.043.797	81,0	22,0	229.635
2000	60.335	3.621.022	1.987.797	54,9	24,6	488.998
2001	68.132	7.312.698	13.479.142	184,3	26,2	3.531.535
2002	113.244	13.863.392	7.971.330	57,5	23,7	1.889.205
2003	68.251	25.563.195	18.334.977	71,7	25,2	4.620.414
2004	153.881	22.124.052	18.712.916	84,6	26,2	4.902.784

Tablodaki sonuçlar incelendiğinde, yapılan vergi incelemeleri sonucunda bulunan matrah farklarının, 1994 ve 2001 yıllarında sırasıyla % 113 ve % 184 ile incelenen matrahın üzerinde olduğudur. Dikkat çekici bir husus bu yılların ülkemizde iki büyük ekonomik krizin yaşandığı yıllar olmasıdır. Bu durum ekonomik krizlerin olduğu dönemlerde vergi kaçakçılığının arttığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Diğer yıllarda da oran oldukça yüksek seyretmiştir. İncelenen mükellef sayısı toplam mükellef sayısının % 2-3 olduğu düşünülürse mükelleflerin tamamının incelenmesi halinde bulunacak matrah farkının çok büyük tutarlara ulaşabileceği söylenebilir.

Diğer bir yöntemde yine, Maliye Bakanlığı vergi inceleme elemanları tarafından gerçekleştirilmiş inceleme sonuçlarına göre bulunan matrah farklarından

hareketle kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu yöntemde bulunan değeri kayıtdışı ekonomiden çok vergi dışı kalmış ekonomi olarak değerlendirmenin uygun olacağına daha önceki bölümlerde yer verilmişti. Kayıtdışı ekonomi, beyandışı ekonomiyi de kavrayan geniş bir kavramdır. Ayrıca, burada bulunan değer Maliye Bakanlığı'na bildirilmemiş gelirleri kapsamaz. Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca gerçekleştirilmiş vergi inceleme sonuçlarına göre kayıtdışı ekonomi büyüklüğü aşağıdaki tabloda yer almakta olup çalışma ile ilgili varsayımlar;¹⁷²

-İncelenen matrahın tamamının Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi ve KDV ile ilgili olduğu kabul edilmiştir.

-Vergi yükü olarak Toplam Vergiler/GSYİH alınmıştır.

-Toplam Gelir Vergisinden stopaj yöntemiyle vergilendirilen ücretli kesimden alınan vergi çıkarılmıştır. (Çünkü vergi incelemeleri genellikle ücretli kesimin dışındaki mükellefler nezdinde yürütülmektedir.)

¹⁷² Bu çalışmanın benzeri daha önceden Adil TEMEL-Ayşegül ŞİMŞEK- Kuddusi YAZICI tarafından 1984-1991 dönemi için gerçekleştirilmiştir.

Tablo-19 Vergi İnceleme Yoluyla Bulunan Kayıtdışı Ekonomi
(Milyar TL)

YILLAR	İNCELENEN MATRAH (1)	BULUNAN MATRAH FARKI (2)	MATRAH FARKI ORANI % 3=(2)/(1)	GELİR V KURUMLAR V + KDV * (4)	VERGİ KAÇAĞI 5=(3)*(4)	
1995	169.827	71.167	41,9	550.278	230.566	
1996	375.262	99.725	26,6	1.141.450	303.626	
1997	723.888	284.900	39,4	2.495.271	983.137	
1998	1.763.430	684.221	38,8	5.242.697	2.034.166	
1999	1.288.778	1.043.797	81,0	7.942.778	6.433.650	
2000	3.621.022	1.987.797	54,9	13.206.980	7.250.632	
2001	7.312.698	13.479.142	184,3	22.090.228	40.712.290	
2002	13.863.392	7.971.330	57,4	31.754.685	18.227.189	
2003	25.563.195	18.334.977	71,7	42.714.465	30.626.271	
2004	22.124.052	18.712.916	84,5	50.132.629	42.362.072	

(*) Matrah farkının tamamının gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV incelemeleri sonucu bulunduğu varsayılmıştır

(4) Ücretlerden alınan gelir vergisi hariç

Matrah farkı oranı, 2001 yılında % 184 olarak bulunmuştur. Yukarıda da bahsedildiği gibi özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı yıllarda vergi kaçığının arttığı gözlemlenmektedir. 2001 yılında tahakkuk eden Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi (ücretliler hariç) ve Katma Değer Vergisi 22.090.228 milyar TL.- olduğundan vergi kaçığı 40.712.290 milyar TL.- olmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ise vergi kaçığının ortalama vergi oranına bölünmesiyle bulunmuş olup, 2001 yılı için bu tutar 155.390.421 milyar TL.-'dir. 2001 yılı GSYİH rakamının 178.412.400 milyar TL olarak gerçekleştiği düşünülürse kayıtdışı ekonominin büyüklüğü daha iyi anlaşılmış olur. Burada daha öncede belirtilen bir hususu ifade etmekte yarar vardır. Bulunan rakam beyandışı ekonomi kavramı ile özdeş olup kayıtdışı ekonomi, beyandışı ekonomiyi de kavrayan daha geniş bir büyüklüktür. Tabloyu incelediğimizde kayıtdışı ekonominin GSYİH'ya oranının 1995-2004 yılları arasında % 11,5 ile % 87,1 arasında dalgalanmış, ortalama oran % 31,4 olarak gerçekleşmiştir. 1996 ve 1997 yılları kayıtdışı ekonominin en az olduğu yıllardır. Kayıtdışı ekonomi/GSYİH oranı 2003 yılında % 33,8 olup ortalama vergi oranından (%25,2) hareketle bu tutar üzerinden alınacak vergi 30.626.271 milyar TL olarak hesaplanabilir. İlgili yıl bütçe açığının 40,2 katrilyon olarak gerçekleştiği düşünülürse bütçe açığının % 76,11'i oranında bir vergi gelirinden mahrum kalındığı söylenebilir. 2004 yılında kayıtdışı ekonomi 161.687.296 milyar TL.- bu tutar üzerinden ortalama vergi yükü üzerinden hesaplanan ve mahrum kalınan vergi kaçığı tutarı 42.362.072 milyar TL.-'dir. 2004 yılı bütçe açığı 24,4 milyar TL.- olarak gerçekleşmiş olup, bu yılda vergi kaçığı tutarı bütçe açığının % 173,6'na denk gelmektedir.

Ancak çalışmada yapılan vergi incelemeleri sonucu bulunan matrah farkı oranının, tüm beyan edilen gelirlere uygulanması, bu gelirlerin incelendiğinde aynı oranda bir vergi kaçığı ile karşılaşılacağı varsayımına dayanmaktadır. Oysa mevcut vergi incelemeleri zaten riskli mükellefler üzerinde yürütülmektedir. Gelen inceleme talepleri genellikle mükellefle ilgili olumsuz bir durumun tespitine dayanır. Durum böyle olunca bulunan matrah farklarının incelenen matrahın önemli bir bölümünü kapsamaması doğaldır. Bulunan bu oranın tüm matrahlara uygulanması ve aynı oranda fark bulunacağı düşüncesi fazla iyimser bir varsayımdır. Bu nedenle sonuçların ihtiyatlı değerlendirilmesinde fayda vardır.

6-TÜRKİYE’DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN KAYITLI HALE GETİRİLEBİLMESİ İÇİN ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

Önceki bölümlerde çeşitli yönleriyle incelenen kayıtdışı ekonominin zararları yanında bir takım faydalarının da olduğu belirtilmişti. Bu durumda kayıtdışı ekonomi ile mücadele etmeli mi? Yoksa ekonomiye bahsedilen faydaları nedeniyle kabullenmeli mi? Sorusu karşımıza çıkmaktadır. Kısacası kayıtdışı ekonomi konusunda terazinin iki kefesinde de bir şeyler vardır. Hangi kefenin ağır bastığı ise, bütünüyle konuyu tartışının; dünyaya, ekonomiye, hukuka ve demokrasiye bakış açısına bağlıdır. Bu konuda başlıca, “teslimiyetçi yaklaşım” ve “mücadeleci yaklaşım” adlarını verebileceğimiz iki yaklaşım mevcuttur¹⁷³.

Teslimiyetçi yaklaşıma göre kayıtdışı ekonomi ile mücadele etmeye gerek yoktur. Çünkü hangi önlem alınırsa alınsın, başarılı olunamayacaktır. Bu görüşte olanların bazıları da kayıtdışı faaliyetleri, ekonomik ve sosyal sistemin sigortası saymaktadır. Nitekim Türkiye’de “iyi ki kayıtdışı ekonomi var; yoksa geçen yılki krizi nasıl atlattırdık?” türünden ifadelerle, vergisiz sermaye birikiminin adeta sistemin sigortası olarak gösterildiği olmuştur. Bu anlayışı iki sebepten dolayı haklı görmek mümkün değildir. Birincisi, devlet otoritesini yok saymaktadır. İkincisi, mücadele edilmedikçe, belli çıkar gruplarının toplum üzerindeki baskısı gittikçe artacak; adeta devlet içinde devlet oluşmasına göz yumulmuş olacaktır. Zaten son dönemde ülkemizde kayıtdışının siyasal iktidarları dahi belirleyebilecek bir güce ulaştığı görülmektedir. Asıl tehlikeli olan da budur.

Mücadeleci yaklaşım, gizli ekonomiyle savaşmayı savunur. Bu mücadele iki biçimde karşımıza çıkar. Birincisi “sert yaklaşım” dır. Buna göre gizli ekonomiyle, çok ağır yaptırım ve cezalar öngörüp uygulayarak mücadele etmelidir. İkincisi “yumuşak yaklaşım”dır. Bu yaklaşıma göre, gizli ekonomi; istihdam yaratıcı ve yoksulluğu hafifletici özellikler taşır. Dahası önemli gelirlerin oluştuğu, sermaye birikimi olan bir sektördür. Dolayısıyla kontrol altına alınmalı ve vergilendirilmelidir.

¹⁷³ Prof.Dr. Cihan DURA, “Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri” Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 1997, Sayı: 124 s. 9.

Bu mücadele şekli; gizli ekonominin sebeplerinin iyi belirlenmesini, bunların üzerine gidilmesini, bu sebeplerin ortaya çıkmasını önleyici tedbirler alınmasını savunur.

Bu konuda politikalar geliştirilirken iki noktaya öncelikle dikkat edilmelidir. Bunlar faaliyetlerin heterojenliği ile gelir ve risk farklılığıdır.

1) Faaliyetlerin Heterojenliği: Çok geniş bir yelpaze oluşturan gizli ekonomi faaliyetleri içinde, “gayrimeşru ve gayrikanuni (kriminal) faaliyetler” ile “bunların dışında kalan faaliyetler” birbirinden iyi ayırt edilmelidir. Daha somut bir anlatımla “üretim ve istihdam artırıcı faaliyetler” ile “narkotik, tefecilik gibi yer altı faaliyetleri” aynı kefeye konmamalıdır.

2) Gelir ve Risk Farklılığı : Gizli ekonominin birer öznesi olarak girişimci ile işçi; gerek sağladıkları gelir, gerekse karşı karşıya bulundukları risk bakımından birbirinden farklıdır. Politika oluştururken, bu iki kesimin sorunlarına ayrı ayrı yaklaşmalıdır.

Öyleyse en iyi mücadele yöntemi, “sert” ve “yumuşak” yaklaşımların birlikte kullanıldığı politikalar olacaktır. Örneğin, genel ahlaka aykırı faaliyetlere ağır cezalar uygulanmalıdır. Vergi kaçırmayı zorlaştıran kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. Elverişli hallerde, kayıtdışı faaliyetlerin resmileştirilmesi için özendirici politikalara başvurulmalıdır.

Eklememiz gerekir ki kayıtdışı ekonomiyle mücadelede, demokrasi rejimiyle yönetilen ülkelerin en büyük handikapı; siyasal iktidarın “yeniden seçilme kaygısı”dır. Çünkü gizli ekonominin nimetlerinden yararlanmakta olan üretici ve tüketiciler; politik güçlerini, lehlerine olan mevcut ekonomik yapının değişmemesi yönünde kullanacaklardır.

Kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilmesi için alınması gereken tedbirlere geçmeden önce; kayıtlı ekonomiye geçişte alınacak tedbirler konusunda öncelikle aşağıda belirtilmiş olan koşulların sağlanması zorunludur¹⁷⁴.

1) Siyasal İradenin Kararlılığı:

Kayıtdışı ekonomi ile mücadele konusunda başlangıç noktası siyasal iradenin tüm unsurlarıyla bu mücadelede kararlı olmasıdır. Siyasal iktidarın devamlılığını sağlamaya yönelik popülist uygulamalarla, oy deposu olarak görülen kesimlerin tepkisini çekmemek için yanlış olduğu bilinmesine rağmen bazı aksaklıkların üstüne bilinçli olarak gidilmemesi, bu mücadeleyi açık bir şekilde baltalar. İstihdam sorunları nedeniyle işporta ile yeterince mücadele edilememesi, kamu ihalelerinden hareketle yapılması gereken yolsuzluklarla mücadelede başarılı olunamaması, toplumsal gerginlik yaratmamak amacıyla devri-sabık yaratmama düşüncesi yolsuzluklarla mücadele eder gibi görünüp gerçekte hiçbir araştırma, inceleme ve soruşturma yapılmaması veya yeterli nitelik ve nicelikte kişilere bu çalışmaları yaptırmamak suretiyle eksik ispat ve delillendirmeler sonucu yargısal süreçte sonuç alınamaması, konusu suç teşkil eden eylemleri affederek kamu vicdanının yaralanması, sürekli mali af beklentisi yaratılmak suretiyle kamu alacaklarının ilgililer tarafından ödenmesinin engellenmesi ve bunlar gibi sayılabilecek pek çok husus siyasal iradenin kararlılığının sorgulanmasını ve mücadelenin başarısızlığa mahkum olması sonucunu doğuracaktır. İnanırcılık sorunu halledilmeden, güven duygusu tesis edilmeden etkin ve verimli mücadele gerçekleştirilemeyecek ve başarıya giden yolun olmazsa olmaz şartı olan toplumsal mutabakat sağlanamayacaktır. Bu sebeplerle siyasal irade, kayıtdışı ekonomi ile ciddi bir şekilde mücadele edeceğine yönelik olarak toplumun her kesimine, o kesime hitap edebilecek araç ve yollarla bu kararlılığını hissettirmelidir.

2) Toplumsal Mutabakatın Sağlanabilmesi

Türk Ekonomisinin içinde bulunduğu durum tüm şeffaflığıyla toplumun her kesiminin anlayacağı basitlikle ortaya konulmalıdır. Sorunların temelinde nelerin

¹⁷⁴ Sedat Abdullah ARISOY, “Kayıtdışı Ekonominin Kavranması Kapsamında Sistem Değişikliği Önerileri” Vergi Dünyası, Haziran 2003, Sayı: 262 s. 132.

yattığı ve bu sorunların çözüm yollarının neler olabileceği tüm açıklığıyla anlatılmalıdır. Kalkınmanın temelinde özel sektör dinamiğinin olması gerektiği, kamu finansmanının temel kaynağının vergi olması gerektiği, devletin esas itibarıyla özel sektörün kullanımına sunulması gereken kredi unsurlarını tüketen konumunda bulunmaması gerektiği herkes tarafından kabul edilmesi gereken bir doğru olmalıdır. Toplumsal mutabakatın sağlanmasından sonra mücadelede başarılı olunabilir.

3- Sistem Bütünlüğünün Sağlanabilmesi

Anayasal yetkilerin paylaşımında söz konusu olan güçler ayrılığı sistemi içinde bu güçlerin bir bütünün parçaları olarak hareket etmeleri gerektiği açıktır. Yasama fonksiyonun yürütme fonksiyonundan, yürütme fonksiyonunu yargı fonksiyonundan ayrı düşünemezsiniz. Eşgüdüm içerisinde görev yapılmalı ve yetkilerin kullanımında diğerlerinin görüş ve amaçlarına dikkat edilmelidir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için bürokrasi etkin kullanılabilmesi sistemin kendisinden kaynaklanan sorunlar ile kişilerden kaynaklanan sorunlar iyi ayırt edilmeli sistemden kaynaklanan sorunlar gerekli yasal düzenlemeler yapılmak suretiyle ortadan kaldırılırken aynı zamanda kritik yetkilerin ve görevlerin liyakat esasına göre doğru kişiler tarafından yürütülmesini sağlamak için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Vergi sistemi sadece fiskal amacı doğrultusunda organize edilip yönetilemez. Verginin aynı zamanda maliye politikasının amaçları doğrultusunda kullanılan en önemli araç olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. Her devlet gibi Türkiye Cumhuriyeti devletinin de evrensel hedefi konumunda olması gereken “Hukuk Devleti” haline gelebilmenin yolu; vergileme ilkelerinin kanunlar sistemimize istisnasız sokulmasından geçmektedir. Bu amaçla başarıya ulaşmak için gerekli Anayasa, Uluslar arası Antlaşmalar, Yasa, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararları, Danıştay ve Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararları, Tüzük, Yönetmelik, Tebliğ ve genelgelerin hepsinin bu ilkeler çerçevesinde vücut bulması gerektiği kabul edilmeli düzenlemeler bu esas doğrultusunda yapılmalıdır¹⁷⁵.

Belirtilen koşulların sağlanmasından sonra, kayıtdışı ekonominin önlenmesi için alınması gereken tedbirleri; ülkenin sosyal ve ekonomik yapısına

¹⁷⁵ Sedat Abdullah ARISOY, a.g.m., s. 133.

ilişkin tedbirler, yasalarda yapılması gereken düzenlemeler, vergi idaresi ve denetimi konusunda yapılması gerekenler olarak dört başlık altında incelemek doğru olacaktır. Bu konuda özellikle tez konusu da olması dolayısıyla vergi denetimi açısından yapılması gerekenler ayrıntılı ele alınacaktır.

6.1-Sosyal ve Ekonomik Yapı İle İlgili Tedbirler

Türkiye ve benzeri özellikleri taşıyan gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı ekonominin en büyük nedenleri sosyal ve ekonomik yapı ile ilgili olanlardır. Ülkenin yapısal özelliklerinden kaynaklanan bu nedenlerin bugünden yarına değiştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenlerin ortadan kaldırılması ancak uzun dönemli ekonomi politikalarının uygulanması ile mümkündür.

Türkiye’de uzun dönemli kalkınma planları 1960’lı yıllardan itibaren Devlet Planlama Teşkilatı tarafından uygulanmaya başlamıştır. Ancak plan hedeflerine genellikle ulaşamamıştır. 1960’lı yıllarda plan hedeflerine ulaşmada başarılı sonuçlar alınmış, ancak 1970’li yıllarda dünya ekonomik konjonktüründeki dalgalanmalar ve bunun Türkiye’ye yansımaları, siyasi istikrarsızlık gibi nedenler plan hedeflerine ulaşılmasını zorlaştırmıştır. 1980’li yıllarda ise dünyada ve Türkiye’de liberal düşüncenin etkisinin artması ile ekonominin işleyişi planlardan çok piyasaya bırakılmaya başlanmıştır. Halen kalkınma planları hazırlanmaya devam etmekle birlikte kalkınma planlarının önemi azalmıştır. Oysa oluşturulacak uzun dönemli politikalarda, Türkiye’nin sahip olduğu yapısal özelliklerin ve dünya ekonomisindeki değişikliklerin dikkate alınması ve avantaj sağlayacak özelliklerin tespit edilerek geliştirilmesi gerekmektedir. Bu alanda alınacak tedbirleri enflasyon, nüfus artışı ve iç göçün kontrol altına alınması, demokrasiye işlerlik kazandırılması olarak başlıklandırabiliriz.

6.1.1-Enflasyonun Denetim Altına Alınması

Türkiye’de uzun yıllar yaşanan yüksek oranlı enflasyon kayıtdışı ekonomiyi büyüten nedenlerden biri olduğu gibi, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü de enflasyon hızını artırmaktadır¹⁷⁶. 1980’li yıllardan sonra, enflasyon oranının devamlı

¹⁷⁶ Ülker TOPTAŞ, a.g.e., s. 85.

yükselmesi, kayıtdışı ekonominin büyümesine neden olmuştur. Bu yüzden, kayıtdışı ekonominin küçültülmesi için enflasyonu düşürmeye yönelik ekonomik politikalar uygulanmalıdır. Ancak bu politikaların aynı zamanda kayıtdışı ekonominin payını azaltacak tedbirleri de içermesi gerekir. 1980’li yıllarda enflasyonun düşürülmesi amacıyla alınan tedbirler kayıtdışı ekonominin kapsamının genişlemesine neden olmuştur. Bu dönemde enflasyonun düşürülmesi için ekonomideki tasarrufların ve yatırımların artırılarak mal arzında artış sağlanması hedeflenmiş, bu nedenle de üst gelir gruplarının gelirlerini, dolayısıyla tasarruflarını ve yatırımlarını artıracak vergisel bağışıklıklar kabul edilirken, kayıtdışı fonların kayıtlı ekonomiye kazandırılması amacıyla para ve banka sisteminde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemeler, mal arzında beklenen artışı sağlamadığı gibi kayıtdışı ekonominin payının artmasına ve Türkiye’nin karapara aklama cenneti olarak anılmasına neden olmuştur.

Üst gelir gruplarına tanınan istisna ve muafiyetler nedeniyle azalan vergi gelirlerini artırabilmek veya en azından eski seviyesinde tutabilmek için vergi yükü alt gelir gruplarına kaydırılmıştır. Vergi yükünün devlet eliyle belirtilen şekilde değiştirilmesi, vergi adaletinin zedelenmesine kayıtdışı ekonominin payının artmasına sebep olmuştur. Yüksek enflasyon sebebiyle gelirleri aşınan sabit gelirli geniş kitleler bunu telafi etmek amacıyla kayıtdışı ekonomi içinde faaliyet göstermeye başlamışlardır.

2005 yılında enflasyon tek haneli rakamlara (% 7-8) düşürülmüştür. Ancak enflasyon düşürülürken izlenen politikaların aynı 1980’li yıllardaki gibi kayıtdışı ekonominin payının artmasına neden olduğu gözlemlenmektedir. Bu nedenle enflasyonun kontrol altına alınabilmesi için izlenen politikaların kayıtdışı ekonomiye sebep verecek politikalar olmamasına özen göstermek gerekir. Enflasyon düşsün de nasıl düşerse düşsün politikasının, ileriki yıllarda telafisi çok daha zor toplumsal sorunlar yaratacağı unutulmamalıdır.

6.1.2-Nüfus Artışı ve İç Göçün Kontrol Altına Alınması

Ülkemizde nüfus artış hızı uzun yıllar %2 ile %3 gibi yüksek oranlarda seyretmiştir. Nüfus artış hızının yüksek olması, ülkedeki genç nüfusun ve bağımlılık

oranının fazla olmasına neden olmaktadır. Bu durum ülkenin kaynak ihtiyacını artırdığı gibi, bu nüfus için istihdam olanaklarının yaratılmaması durumunda kayıtdışı ekonomiye zemin hazırlamaktadır.

Nüfus artışına dayalı emek piyasası, işgücünün daha düşük ücretle ve sosyal güvenliğe sahip olmaksızın çalışmasını zorunlu kılarak kayıtdışı ekonominin büyümesine neden olmaktadır. Emek piyasası özelliklerinin, kayıtdışı ekonomiyi destekler durumdan çıkarılması ise ancak eğitimle mümkündür. İşgücünün uzmanlık ve ustalığının artırılmasına yönelik olarak verilecek bir eğitim ve böylece niteliksiz işgücünün azaltılması, kayıtdışı ekonomiyi denetim altına almada önemli bir araçtır¹⁷⁷.

Bölgesel dengesizlik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan iç göç, başta İstanbul olmak üzere büyük kentleri yaşanmaz duruma getirmekte ve şehirlerde biriken işsiz kitle, kayıtdışı ekonominin genişlemesine zemin hazırlamaktadır. Ayrıca 80'li yıllarda terörün de etkisiyle Doğu Anadolu'daki bazı kentlerin GSMH'ya katkısı çok fazla düşmüştür ki, bu sözü geçen illerde yoksulluğun artması anlamına gelmektedir. Büyük kentlere göçü hızlandıran ve özellikle yer altı ekonomisinin gelişmesine yol açan bu olgu nedeniyle, bölgesel dengesizliğin azaltılmasına yönelik politikalar son derece önem kazanmaktadır. Bu amaçla, sanayinin gelişmemiş bölgelere yaygınlaştırılmasını sağlayacak bölgesel gelişme politikalarının uygulanması gerekmektedir. Küçük üreticiliğin yaygın olduğu ve bu niteliğini daha uzun süre koruyacağı anlaşılan tarım sektöründe, kooperatif örgüt yapısı içinde üretici birliklerinin ve tarıma dayalı sanayi bölgelerinin oluşturulmasına gerek vardır. Altyapı ve sosyal yatırım ağırlıklı projelerle desteklenen bu tür bölgesel gelişme politikaları, yeni sanayi bölgelerinin ortaya çıkmasına yol açacak ve iç göç hareketini belki de tersine çevirebilecek bir süreci başlatacaktır¹⁷⁸.

6.1.3-Demokrasiye İşlerlik Kazandırılması

Demokratik kuralların tam olarak uygulanmasına işlerlik kazandırılarak vatandaşların devleti denetleme hakkına ve yetkisine sahip olması gerekir. Böylelikle, vatandaşların devlete olan bağlılıkları artmış olacak ve bu bağlılığın artması devletin saygınlığını daha da artırmış olacaktır. “Demokrasi ve hukuk devletin yerleştirilmesi,

¹⁷⁷ Ülker TOPTAŞ, a.g.e., s. 82.

¹⁷⁸ Ülker TOPTAŞ, a.g.e., s. 84-85.

sisteme ve işleyişe duyulan güvenin pekiştirilmesi ölçüsünde, kayıtdışı ekonominin denetim altına alınması kolaylaşacaktır”¹⁷⁹ . Bunun için de özellikle sivil toplum örgütlerinin alınan kararlardaki ağırlıklarının artırılması, 1961 Anayasası ile bir ölçüde sağlanan ancak daha sonradan yapılan birtakım düzenlemeler ile bozulan, yasama, yürütme ve yargının kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı bir biçimde örgütlenmesinin sağlanması gerekir.

6.2-Yasalarda Yapılması Gereken Düzenlemeler

Kayıtdışı ekonominin doğmasında; çok sık değişiklikler yapılmasına rağmen vergi yasalarının, ekonomik hayatı kavramakta yetersiz kalmasının büyük payı vardır. Vergi yasalarının etkinliği ve başarısı vergiyi doğuran olayı anında ve eksiksiz kavrayabilmesi ile ölçülür. Ülkemizde ise vergi yasaları genellikle ekonomik olayları geriden takip etmektedir. Buna göre önce bir ekonomik olay cereyan etmekte, bundan doğan vergi kaybı tespit edilip önlem alınıncaya kadar başka bir olay gündeme gelmektedir. Bu açıdan yasal düzenlemelerin objektif olması, ileriye dönük ve geniş perspektif içermesi gerekmektedir. Dağınık bir şekilde çeşitli vergi yasalarına serpiştirilmiş, değişiklik gerektiren veya ekleme yapılan hükümler yerine, vergi kanunlarının etkinliğini arttırıcı düzenlemelerin bir arada eş zamanlı olarak benimsenip kabul edilmesi gerekir¹⁸⁰. Yasalarda yapılacak düzenlemeler çok kapsamlı bir ön çalışma ve toplumsal uzlaşma sonrası yapılmalı, böylece kabul edilen yasal düzenlemeler toplumsal mutabakat sonucu oluşacağından üzerinde uzunca bir süre değişiklik yapılmayacaktır.

6.2.1-Enflasyonun Vergi Matrahları Üzerindeki Olumsuz Etkisini Giderici Düzenlemeler

Vergi matrahının hesaplanmasında enflasyonun yarattığı etkinin dikkate alınmaması, reel değil nominal gelirler üzerinden vergi alınmasına yol açmaktadır. Bu ise, karın değil sermayenin vergilendirilmesi anlamına geldiğinden, vergi mükelleflerini kayıtdışına iten en büyük nedenlerden biri olmaktadır. Çünkü mükellefler rekabet

¹⁷⁹ Ülker TOPTAŞ, a.g.e.,s. 87.

¹⁸⁰ Yakup TOKAT, “Vergi Kayıp ve Kaçağını Azaltabilecek Bir Öneri”, Yaklaşım Dergisi, Eylül 1994, s. 21.

edebilmek ve faaliyetlerini devam ettirebilmek için sermayelerini korumak zorundadır. Enflasyon, gelir vergisi tarifelerini zaman içinde aşındırarak düşük gelir gruplarının yükledikleri vergi yükünü artırabilmektedir. Enflasyon nedeniyle ortaya çıkan bu sorunun tek ve gerçekçi çözümü, enflasyonun katlanabilir makul bir düzeye düşürülmesidir. Enflasyon düşürülemediği takdirde ikinci çare, mükelleflere karlarının tümünü enflasyondan arındıracak yöntemleri uygulama olanağı vermektir.

Bu açıdan yapılacak yasal düzenlemelerden ilki gelir vergisi tarife dilimlerinin enflasyona göre ayarlanması suretiyle düşük gelir gruplarının vergi yükünün hafifletilmesi veya en azından aynı kalmasının sağlanmasıdır. Yine kurumların nominal (fiktif) karlarının vergilendirmelerini önleyecek enflasyon muhasebesinin uygulanması için gerekli yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır. Bu anlamdaki düzenleme nihayet ülkemizde gerçekleştirilmiş ve gerekli yasal düzenlemeler yapılarak 1.1.2004 tarihinden itibaren enflasyon muhasebesi uygulanmaya başlanılmıştır. Yukarıda bahsedildiği üzere 2005 yılında enflasyon oranının tek haneli rakamlara düşmesi ve bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak enflasyon muhasebesinin vergi mevzuatı içerisine dahil edilmiş olması, enflasyonu, kayıtdışı ekonominin en önemli nedenleri arasından çıkartmıştır.

6.2.2-Vergi Oranları Düşürülmeli Vergi Tabanı Genişletilmelidir

Vergi sistemimizin içerdği vergi oranlarının yüksekliği gerçek gelirlerin beyan edilmemesine yönelik gerekçe oluşturmaktadır. Bu nedenle katma değer, gelir ve kurumlar vergisi oranları tekrar gözden geçirilerek mümkün olan ölçüde aşağıya çekilmelidir. Faaliyetlerini kayıtdışında bırakanların, söz konusu faaliyetleri belgelendirmeleri halinde karşılaşacakları vergi yükü ürkütücü olmaktan çıkarılmalıdır. Örneğin kayıtlı ve kayıtsız ekonomik faaliyetleri aynı zamanda yapanların tüm faaliyetlerini belgelendirdiklerinde karşılaşacağı vergi yükü, önceki kayıtlı faaliyetlerin vergi yükünün çok fazla üzerinde olmamalıdır¹⁸¹.

¹⁸¹ Ahmet CESUR-Erkan YETKİNER, “Kayıtdışı Ekonominin Vergilendirilmesine Yönelik Öneriler”, Vergi Dünyası, Kasım 1994, Sayı: 159, s. 76.

Vergi oranlarının yüksek belirlenmesi, bazı istisna ve indirim baskılarını ortaya çıkarmaktadır. Vergi oranları yüksek belirlendiğinde, istisna ve muafiyetler artmakta istisna ve muafiyetler arttığında da, oluşan vergi kaybını önlemek için vergi oranları yükseltilmekte ve vergi yükü istisna ve muafiyet dışında kalan mükelleflere yansımaktadır. İstisna ve muafiyetlerin kapsamının daraltılmasıyla birlikte, vergi oranları da düşürülmeli ve vergi tabanı genişletilmelidir. Bu durum kısa vadede vergi gelirlerinin azalmasına yol açsa da uzun vadede vergi gelirlerinin daha sağlıklı toplanmasını sağlayacaktır. Verginin tabana yayılması, toplumdaki yatay vergi adaletinin de sağlanmasına yardımcı olacaktır. Türk mali sisteminin en önemli sorunu “bedavacılık” olup, potansiyel vergi mükelleflerinin yüzde 80’i bir karşılık ödemeksizin kamu hizmetlerinden yararlanmaktadır. Ancak son yıllarda sağlıklı gelir kaynaklarının etkili kullanımının sağlanamadığı ülkemizde bedavacılığında sınırına gelinmiştir.

OECD ülkelerinde, sosyal güvenlik primlerinin de dahil olduğu toplam vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payını ifade eden en geniş anlamıyla vergi yükü, yıllar itibariyle fazla bir sapma göstermeden % 34-38 aralığında gerçekleşmiştir. Oysa, Türkiye’de durum biraz farklılık arz etmektedir. Aynı vergi yükü özellikle 1990’lı yılların başlarına kadar son derece düşük düzeyde seyrederken 1990’lı yılların başlarından itibaren düzenli olarak artış kaydetmiş ve 1997 yılı sonu itibariyle %27,9’a yükselmiştir. Sosyal güvenlik primlerinin hariç tutulduğu vergi yükü ise, OECD ülkelerinde % 22-28 aralığında değişirken, Türkiye’de 1965 yılında % 9,9 olan bu oran yıllar itibariyle önemli oranda artarak 1997 yılında % 23,8’e yükselmiştir.

Kayıtlı mükelleflerin bu konudaki eleştirileri doğrultusunda 4369 sayılı Kanunla vergi yükünün azaltılması amacıyla gelir vergisinin hesaplanmasında esas alınacak tarife ve dilimler yeniden belirlenmiştir. Bu çerçevede en düşük oran % 25’den %15’e en yüksek oran da % 55’den % 40’a indirilmiştir. Bununla vergi tabanın genişletilmesi ve mükellefler üzerinde oluşan vergi yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Ancak Gelir Vergisi’ndeki bu uygulamaya karşılık, Katma Değer Vergisi’nde oranlar yükseltilmiştir. 2006 yılının Şubat ayında T.B.M.M’de görüşülmesi beklenen yasa ile kurumlar vergisi oranının %30’dan %20’ye düşürülmesi beklenilmektedir. Bu gelişme ile vergi oranlarının düşürülmesi çabaları hız kazanmış olup kayıtdışı ekonominin önlenmesi açısından sevindirici bir gelişmedir.

6.2.3-Üniter Vergi Sistemi Korunmalı ve Geliştirilmelidir

Vergi sisteminin bütünündeki sorunlar gerçek bir üniter vergi sistemini zorunlu kılmaktadır. Bu gerçekten hareketle ücret gelirleri hariç olmak üzere kaynağı ve tutarı ne olursa olsun her türlü gelir toplanarak beyan edilmelidir. Yani Gelir Vergisi Kanunu'nun toplama ve beyan ile ilgili hükümleri yeniden düzenlenerek üniter bir vergi sistemi oluşturulmalıdır. Zira bugünkü toplama ve beyan sistemi pek çok geliri beyan dışı bıraktığı gibi, getirdiği maktu hadlerle ilgili sınırlamalar yoluyla da adaletsiz sonuçlar doğuran vergi yükleri ortaya çıkarmaktadır.

6.2.4-Basit Usul Kaldırılmalıdır

4369 sayılı Kanunla 1.1.1999 tarihinden itibaren vergi kanunlarında yapılan değişiklikler sonucu vergilendirmede götürü usul kaldırılmış, mükelleflerin gerçek gelirleri vergilendirme kapsamına alınmıştır. Daha önceki sistemden farklı olarak, götürü usuldeki mükellefiyete ilişkin şartları taşıyan mükellefler için basit usul uygulamaya konulmuş, ancak bu mükellef grubuna da belge alıp verme zorunluluğu getirilmiştir.

Türk vergi sisteminde yavaş yavaş bir faciaya dönüşen adı kadar basit olmayan basit usul kesinlikle kaldırılarak söz konusu mükellefler gerçek usulde vergilendirilmelidir. Zira basit usul yerine ikame edildiği götürü usulden daha az vergi hasılası sağlamaktadır. 2003 yılında basit usulde vergilendirilen mükellef sayısı 820.621 kişidir. Bunlardan sağlanan vergi geliri 38 Trilyon 322 Milyar liradır. Dolayısıyla mükellef başına ödenen gelir vergisi tutarı 46.698.780.-TL olmaktadır. 2004 yılı basit usul mükellef sayısı 814.532 kişi, bunlar adına tahakkuk eden toplam vergi tutarı 63 Trilyon 904 Milyar olup, kişi başı vergi tutarı 78.454.867.-TL'dir. Bu tutar bir asgari ücretli çalışanın neredeyse bir ayda ödediği vergi tutarına eşittir. Ödedikleri vergi bir yana basit usul kayıtdışı ekonomiyi besleyen bir mekanizmaya dönüşmüştür. Sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge yatağına dönüşme eğiliminde olan basit usulün kaldırılması ve bu kamburun sistemin sırtından alınması zorunlu hale gelmiştir.

6.2.5-Servet Beyanı Esası Yeniden Uygulanmalıdır

Vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesinde bir oto-kontrol mekanizması olan “servet beyanı ve gider esası” 1960-1984 yılları arasında uygulanmış, 2995 sayılı kanunla 1984 yılında kaldırılmıştır. Servet beyanının sisteme konuluş nedeni, Gelir Vergisi gibi beyana dayanan şahsi bir vergide, gelir ile servet ve servet artışı arasındaki sıkı ilişkiden yararlanmaktır. İşte bu sıkı ilişkiden yararlanmak amacıyla, bir kısım gelir vergisi yükümlüsüne, servetlerini ve harcamalarını beyan etme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu vergi güvenlik müessesesinin, kolay ve anlaşılır bir mantığı vardır. Buna göre servetin kaynağı esas itibariyle bir dönemde elde edilen gelirle, bu dönemde çeşitli şekillerde intikal eden değerlerdir. Dolayısıyla kişilerin, belli bir dönemde servetinde oluşan artışlar ile harcamalar toplamının kaynağı bunlar olması gerekir. Servet ve harcamaların bunlar dışındaki kaynaklardan karşılanması halinde, bu kaynakların da kanıtlanması gerekmektedir. Eğer bir dönemdeki servet artışı ile harcamalar toplamı, o dönem için beyan edilen gelirden fazla ise, yükümlünün bu farklılığın nedenini açıklaması, artışın vergiye tabi olmayan gelirlerden veya miras, piyango gibi kaynaklardan elde edildiğinin izah ve ispat edilmesi gerekir. Aksi halde bu artış farklılığı, dönem içinde elde edilen ancak beyan edilmeyen, dolayısıyla vergilenmemiş gelir olarak nitelendirilebilecektir¹⁸².

Vergi incelemelerini verimli kılabilmek için servet beyanı müessesesinin etkin hale getirilmesine ihtiyaç vardır. 1984 yılında servet beyanının kaldırılması, vergi incelemelerini önemli ölçüde zorlaştırmıştır. Çünkü artık mükelleflere, servetlerindeki artışın ya da harcamalarının kaynağı sorulamaz olmuştur. Herkes tarafından bilinen ve orta yerde duran deliller vergi incelemelerinin kapsamı dışında kalmıştır. İnceleme elemanları bu sağlam delilleri kullanmak yerine, geçmişte olmuş bitmiş olaylar için somut deliller aramak durumunda bırakılmış ve bu çabadan her zaman da olumlu sonuç alınamaz olmuştur.

Ancak sadece servet beyanı müessesesinin yasalara konmasının tek başına bir anlamı olmaz. Bunun yanında çeşitli yasalarda düzenlemeler yapılarak tek vergi numarası uygulaması ile birlikte kişilerin servetlerini ve harcamalarını sıkı bir şekilde

¹⁸² Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 214.

kontrol imkanının sağlanması gerekir. Tapu kayıtlarının vergi idaresine hızlı ve doğru biçimde ulaşmadığı, bankalarda gizli yada olmayan kişiler adına hesapların açılabilirdiği, tasarruf ve yatırım harcamalarının izlenemediği bir ortamda, servet ve harcamalarını beyan ettikleri gelire göre bildiren mükelleflere karşı fazlaca bir şey yapılamaz. Bu yüzden vergi yasalarının yanında vergi idaresinin, mükellef beyanlarına gerek duymayacak şekilde servet ve harcamaları izleyebilecek düzeye getirilmesi gerekir. Teknolojik katkı ile bilgiye ulaşmanın sağlanması halinde etkin bir denetim ortamı yaratılabilir. Zaten belirtilen ortam yaratılamaz ise servet beyanı müessesesinin salt yasalara konulması bir şey ifade etmez. 1984 yılında servet beyanı ve gider müesseselerini kaldıran 2995 sayılı yasanın genel gerekçesinde belirtilen bir husus da; mükelleflerin beyan ettikleri gelire uygun gider ve servet bildiriminde bulunduklarıdır. Bu durum devletin mükelleflerin bu konudaki beyanlarını esas aldığı başka hiçbir belge ve bilgiye ulaşamadığından beyanda bulunanların ayarlamalarına karşılık herhangi bir şey yapılamadığı ve aciz kalındığının kabul edilmesidir. Bu durumda servet beyanının işlemlerini beklemek hata olur o halde kabahati servet beyanında değil bu müessesenin işleyebilmesi için gerekli altyapıyı hazırlayamayanlarda aramak gerekir.

Servet beyanı müessesesinin işleyebilmesi için, belli bir tarihte servet bildiriminde bulunulması, böylece geçmiş ile bağların kopartılması gerekir. Bu bildirim için de zamanlama çok önemlidir. Özellikle 1998 yılında 4369 sayılı Yasa ile getirilmek istenen servet beyanı müessesesi ilgili yılda gelişmekte olan piyasalarda baş gösteren global kriz, bankacılık sektörünün zayıf mali yapısı ve ülkeden yüklü miktarda fon çıkışları nedeniyle hüsrarla sonuçlanmıştır. Bu açıdan yapılacak düzenlemede bu olaydan gerekli dersler çıkartılarak zamanlama hususuna çok dikkat etmek gerekir.

6.2.6-Herkese Bir Vergi Numarası Verilmelidir

Vergi idaresi mükellefler ve faaliyetleri hakkında sağlıklı bilgi toplama sorunuyla karşı karşıyadır. Bu amaçla 1995 yılında Vergi Usul Kanunu'nun 8. maddesine, 4108 sayılı Kanun ile bir fıkra eklenmiştir. Bu düzenlemeye göre; Türkiye Cumhuriyeti tabiyetinde bulunan her gerçek ve tüzel kişiye bir vergi numarası verilecektir ve bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tespit etmeye ve vergi numarasının kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak

işlemlerle ilgili kayıtlarda ve düzenlenecek belgelerde kullanılması mecburiyetini getirmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı bu yetkisini kullanarak 1 Eylül 2001 tarihinden itibaren uygulamanın kapsamını genişletmiştir. 2004 yılı itibariyle vergi numarası alan gerçek ve tüzel kişi sayısı 36.822.343'e ulaşmıştır.

Tek vergi numarası kullanılarak, ülke genelinde nakit akımının ve gayrimenkul gibi tescile tabi varlıkların sahipleri bazında izlenebilmesi imkanının sağlanması halinde, mal ve diğer servet hareketlerinin bağlantılarının kurulması kolaylaşacaktır. Bazı kayıtdışı faaliyetler bilinmesine rağmen, yasaların istediği şekilde somut belge ve bilgilerle ortaya konulamadığından herhangi bir yaptırım uygulanamamaktadır. Vergi numarası uygulaması yasada belirtilen tüm işlemlerde zorunlu hale getirilince bu işlemlerin bilgisayar ağı vasıtasıyla bir merkezden izlenmesi mümkün olacaktır. Bu şekilde yerleşecek bir uygulama; vatandaşlara, ekonomik değeri olan hareketlerin, bu numara olmadan kesinlikle yapılamayacağı ve yapılan işlemlerin de, merkezi bir sistemden kontrol edildiği kanısını verecektir. Bu uygulamanın yerleşmesi ile birlikte kayıtdışı faaliyetler azalacaktır. Gerekli alt yapının tamamlanmasından sonra, vergi kimlik numarasının, A.B.D'de olduğu gibi sosyal güvenlik sisteminde de kullanılmak üzere, "vatandaşlık numarası"na dönüştürülmesi amaçlanmalıdır.

Ayrıca Maliye Bakanlığı ve vergi inceleme elemanlarının istedikleri bilgileri vermemelerinin cezası 213 Sayılı V.U.K'nun mükerrer 355'nci maddesinde düzenlenmiş olup belli tutarda para cezasına tekabül etmektedir ve şu an için caydırıcı değildir. Vergi Usul Kanunu'nda yapılacak bir değişiklik ile istenen bilgileri vermeyenlere veya yanlış bilgi verenlere hapis cezası da dahil olmak üzere ağır cezalar uygulanabilmelidir.

6.2.7-Cezaların Caydırıcı Etkisini Arttıracak Düzenlemeler Yapılmalıdır

Vergi kayıp ve kaçaklarının önlenbilmesine yönelik olarak, vergi hukukumuzun cezalarla ilgili hükümlerinin yeniden düzenlenmesinde yarar bulunmaktadır. Bu hususta, "Aşırı cezalarla vergi terörü meydana getirmeye gerek

olmadığı” görüşü ile, “yatay ve dikey eşitliği gerçekleştirememiş bir sistemin hapis cezası ile desteklenmesinin adil olmadığı” şeklindeki görüşleri de dikkate almak gerektiğinin altını çizdikten sonra, ALKAPON örneği Türkiye’de yaşanmadığı sürece vergi kaçırmada cezaların caydırıcı etkisinin sağlanamayacağı da kabul etmek gerekir¹⁸³. Bu çerçevede yapılacak düzenleme esas itibarıyla belge düzenlenmemesi, sahte belge düzenlenmesi, belgede sahtekarlık yapılması hallerinde uygulanacak cezaların daha çok caydırıcı nitelik kazanmasını hedeflemelidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için; Türk Ceza Kanunu’nda vergi kanunlarına paralel olarak hürriyeti bağlayıcı cezalar tanımlanmalıdır, halihazırda öngörülen ekonomik cezaların tutarları enflasyon ve kredi faiz oranları da dikkate alınarak caydırıcı tutarlara yükseltilmelidir. Özellikle kaçakçılık suçunun iyi tanımlanarak, bu suçun mutlaka paraya çevrilemez ve ertelenemez hapis cezası ile cezalandırılması gerekmektedir. Bütün gelişmiş ülkelerin yaptığı da budur. Çünkü o toplumlarda vergi kaçırmak, topluma karşı işlenmiş bir suç olarak görülmektedir. Vergi kaçırmayı yalnızca mali suç olarak gören bir bakış açısı; toplumsal yaşayışın ve sosyal devlet olabilmenin gereklerini kavramaktan uzaktır¹⁸⁴.

Vergi cezalarının ödünsüz uygulanması, uzun vadede vergi bilincinin vatandaşlar arasında yerleşmesini sağlayacaktır. Kişilerin vergi kaçırmayı göze alamadıkları ve yasalara uymayı görev bildikleri bir ortam, sonraki nesiller üzerinde doğrudan eğitim işlevi görerek vergi bilincinin kalıcı olarak yerleşmesine katkıda bulacaktır.

Bunun dışında sık aralıklarla, politik amaçlarla af kanunlarının çıkartılması vergi cezalarının caydırıcılık etkisini azaltacağından bunun önü gerekirse Anayasa’da yapılacak bir düzenleme ile kesilmelidir. Çünkü bu aflar dürüst ve dürüst olmayan mükellefler arasında adaletsizliklere neden olmakta ve dolayısıyla vergi kaçakçılığını teşvik etmektedir.

Yine vergi cezalarının caydırıcılığını ortadan kaldıran “Tarhiyat Öncesi Uzlaşma” gibi uygulamalar tümünden kaldırılmalıdır. Uygulamada vergi incelemesi sonucunda düzenlenen ve kesilmesi öngörülen cezaların uzlaşma komisyonları

¹⁸³ Mehmet TOSUNER, a.g.m., s. 67.

¹⁸⁴ Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 190.

tarafından genellikle % 85-90 oranında bazen de tamamının kaldırıldığı bilinmektedir. Bu durumda mevcut cezaların caydırıcı olması çok güçtür. Bu nedenle tarhiyat öncesi uzlaşma uygulamasının kaldırılması veya vergi incelemelerine hız verecek şekilde inceleme sürecinde vergi inceleme elemanı ile mükellef arasında uzlaşma şekline dönüştürülmesi, hem vergi incelemesine etkinlik kazandıracak ve hem de cezaların etkinliğini azaltan bir uygulama olmaktan çıkarılmış olacaktır.

6.2.8 –Vergi İle İlgili Düzenlemeler Mutlaka Yasa İle Yapılmalı, Vergi Kanunları Basit, Anlaşılabilir ve Kolay Uygulanabilir Olmalıdır

Ülkemizde, vergilerin kapsam ve yapılarının belirlenmesi açısından uyulması gereken vergileme ilkelerinde devamlılık unsuru bulunmamaktadır. Özellikle vergilemede genellik, vergilemede eşitlik olarak adlandırılan ahlaki ilkeler ile verginin yasallığı, açıklığı/belirliliği, uygulanabilir olması gibi hukuki ilkeler ve rekabet eşitliğinin korunması gibi iktisadi ilkelerde zaman içinde uyulması gereken normlarda farklılıklara gidilmektedir.

Gerçekten, olandan çok olması gerekeni amaçlayan bu ilkelerin vergi sistemindeki ağırlık ve öncelikleri, bir yandan ekonomik ve sosyal yapının ve ideolojilerin değişimine, diğer yandan ülkenin vergilemeden bekledikleri amaçlara göre değişebilmektedir¹⁸⁵.

Vergi kanunlarında sık sık yapılan değişikliklerle bir yandan mevzuat karmaşık hale getirilerek girişimcilerin vergi planlaması yapmaları imkansız hale getirilmekte, diğer yandan, aynı tutarda gelir elde eden mükellefler nezdinde, gelirlerinin farklı gelir unsurlarından oluşması nedeniyle farklı vergileme yapıları ile adaletsizliğe yol açılmaktadır. Vatandaş sık sık anlamadığı, bilmediği vergi mevzuatı ile karşı karşıya getirilmemelidir. Vergi kanunlarında sık aralıklarla yapılan değişiklikler mükelleflerin vergiye olan uyumunu bozmakta ve dürüst mükellefler için vergi ödemek, ödememekten daha zor ve külfetli hale gelmektedir. Bugün çok sayıda vergi ve benzeri

¹⁸⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara 2001, Yayın No: DPT: 2597-ÖİK: 608, s. 16.

mali yükümlülüğün yer aldığı Türk Vergi Sisteminde değişiklikleri ve yenilikleri izleyebilmek bir hüner halini almıştır. Meslek mensupları dahil vergi idaresi personeli mevzuatı takip etmede aciz kalmaktadır ve bu durum kuşkusuz çoğu kez mükelleflerin mağdur olmalarına, aynı zamanda da vergi kaybına yol açmaktadır¹⁸⁶. Vergileme işlemlerindeki formalite yoğunluğunu olabildiğince azaltarak, mükellefler için literatürde “vergi çılgınlığı” ya da “vergi işkencesi” deyimlerinin kullanılmasına yol açan psikolojik bunalımın önüne geçilmelidir¹⁸⁷.

Vergi mevzuatının daha anlaşılır bir yapıya kavuşturulması için bazı kanunların sadeleştirilerek yeniden yazılması ve diğer kanunlardaki vergi ile ilgili hükümlerin vergi kanunlarına alınması gerekir. Ayrıca, vergi mükelleflerine, yeni vergisel düzenlemelerle ilgili bilgilendirici ve açıklayıcı kitapçık ve broşürler hazırlanmalıdır. Kanunlar gözden geçirilmeli sık değişiklikler nedeniyle sistematığı bozulan başta 4 temel kanun olmak üzere yeniden yazılmalıdır. Kanunlara ilişkin çıkarılmış tüzük, yönetmelik genel tebliğ, genelge, mükerrer maddeler, geçici maddeler vs. elenmeli mevzuat tek tip kılavuz haline getirilmeli, dağınıklıktan kurtarılmalı, bu çerçevede gelecekte hesaba katılıp standart gerçekçi, her zaman ihtiyaca cevap verebilecek kalıcı değişiklikler yapılmalıdır. Vergi kanunları gelişen ve dinamizme sahip toplumlarda bu gelişme ve dinamizmi takip etmek zorundadır. Değişiklikler teorik ve pratik gerekçeleri iyice araştırıldıktan sonra ciddi hazırlık çalışmalarını takiben yapılmalıdır.

Vergi yükümlülerin rahatsızlığına yol açan ve çoğu zaman mağdur olmalarına sebebiyet veren bir başka husus, 1980 sonrası dönemde hükümetlerin Anayasanın 73/4 maddesi ile kendilerine tanınan kısmi düzenleme yetkisini aşırı kullanmalarıdır. Meclisi devre dışı bırakarak, Bakanlar Kurulu Kararları şeklindeki düzenlemelerle çok sık yapılan mevzuat değişikliklerinde ortaya çıkan belirsizlik ortamında mükellefler ve doğal olarak vergi idaresi zor durumda kalmaktadır. Özellikle stopaj oranlarının ve kapsamının belirlenmesinde yetkinin, vergi koymak veya vergi istisnası ya da muafiyeti sağlamak anlamına gelecek şekilde Bakanlar Kurulunca sık sık

¹⁸⁶ Mehmet TOSUNER, a.g.m., s. 72.

¹⁸⁷ Sadık KIRBAŞ, “Türkiye’de Vergi Kaçağı Sorunu”, Mali Hukuk Dergisi, Ankara Ocak-Şubat 1993, Sayı: 43, s. 11.

kullanılması, vergilemenin kanuniliği tartışmalarına doğal olarak sebep olmaktadır.

6.2.9–Ekonomik Faaliyetlerde “Hamiline” Uygulaması Kaldırılmalıdır

Kayıtdışı işlemlerin kayıt altına alınamamasına yönelik eleştirilerin başında hamiline çek ve senet düzenlenmesi uygulaması gelmektedir. Dolayısıyla öncelikle bu durumun önlenmesi ya da sınırlandırılması gerekmektedir. Bunun için ekonomik faaliyetlerde hamiline uygulamasının tamamen kaldırılması gerekir. Çekler, ticari hayatın en hareketli ve en çok kullanılan senetleridir. Bu nedenle, Türk Ticaret Kanunu’nda yapılacak değişikliklerle, çeklerin hamiline düzenlenemeyeceği ve nama yazılı olması gerektiği sağlanabilir. Türk Ticaret Kanunu’nun 697’nci maddesine göre “... Muayyen bir kimse lehine olarak veya “hamiline” kelimesinin yahut buna benzer diğer bir tabirin ilavesiyle keşide kılınan çek, hamile yazılı bir çek sayılır. Kimin lehine keşide edildiği gösterilmemiş olan bir çek, hamile yazılı çek hükmündedir.” Aynı kanunun 700’ncü maddesine göre de nama yazılı çeklerin, alacağın temliki yoluyla devredebileceği ve bu devrin alacağın temlikinin hukuki sonuçlarını doğuracağı hüküm altına alınmıştır¹⁸⁸.

Yukarıdaki maddelerde yapılacak değişikliklerle, çekleri hamiline yazılı çek olmaktan çıkarmak mümkündür.

Diğer taraftan, ticari senetlerden olan poliçe ve bono da lehdarın adı ve soyadı senet metninde bulunmak zorunda olduğundan, bunların hamiline düzenlenemeyecekleri anlaşılmaktadır. Ancak, Türk Ticaret Kanunu’nun 595’nci maddesine göre, poliçe ve bonoda beyaz ciro yapma imkanı bulunduğu için, bunların da hamiline yazılı senet hükümlerini doğuracağı görülmektedir. Bu nedenle gerekli kanuni düzenlemeyle, bunlarda beyaz ciro kaldırılmalıdır.

Diğer taraftan kayıtdışı ekonominin kavranması için malların izlenmesine ilişkin uygulamaların, paranın izlenmesine ilişkin önlemlerle desteklenmesi

¹⁸⁸ Erol BEKTAŞ, “Kayıtdışı Ekonomik Hareketlerin Kavranabilmesi Açısından Tek Vergi Numarası Uygulaması Neden Gereklidir ve Uygulama Nasıl Olmalıdır?”, Vergi Dünyası, Mart 1998, Sayı: 199, s. 154-155.

gerekmektedir. Bu çerçevede belli tutardaki ödemelerin çek, senet veya bankadan havale suretiyle yapılması zorunluluğu getirilmeli, para ile ödeme yerine kredi kartı ile ödeme gibi uygulamalar artırılmalıdır. Bu anlamda bir düzenleme Vergi Usul Kanunu'nun 257'nci maddesindeki yetkiye dayanılarak, 04.07.2003 tarihinde yayımlanan 320 seri nolu Genel Tebliğ ile yapılmıştır. Bu tebliğe göre "Birinci ve ikinci sınıf tüccarlar, kazancı basit usulde tespit edilenler, defter tutmak zorunda olan çiftçiler, serbest meslek erbabı ile vergiden muaf esnafın kendi aralarında yapacakları ticari işlemleri ile nihai tüketicilerden (Türkiye'de mukim olmayan yabancılar hariç) mal veya hizmet bedeli olarak yapacakları 10.000.000.000.- (On Milyar) Türk Lirasını aşan tahsilat ve ödemelerinin 01.08.2003 tarihinden itibaren banka ve özel finans kurumları aracılığıyla yapılması ve bu kurumlarca düzenlenen dekont veya hesap bildirim cetvelleri ile tevsiki zorunludur." Tespit edilen tutarın altında kalan tahsilat veya ödemelerin banka veya özel finans kurumları aracılığıyla yapılması ihtiyaridir. Tebliğ ile getirilen zorunluluklara uymayanlar özel usulsüzlük cezasına tabi olacaklardır. Buna göre, 10 milyar lirayı aşan tahsilat ve ödemelerini bankalar ya da özel finans kurumları aracılığıyla yapmayan mükelleflere her işlem için özel usulsüzlük cezası kesilecektir. 10 milyar liralık tutar 27.04.2004 tarihinde 332 nolu tebliğ ile 8 milyara düşürülmüştür.

Bu düzenleme kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin önlenmesi için istenen ve beklenen bir düzenleme olmakla birlikte, uyulmaması halinde kesileceği belirtilen özel usulsüzlük cezasının caydırıcılık gücünün bulunmaması, belirlenen tutarın yüksek olması, takip eden günlerde aynı kişiye 8 milyar liranın üzerinde bir paranın parçalara bölünerek gönderilmesi durumuna karşı bir önlem belirtmemiş olması gibi nedenlerle çokta başarılı olması beklenmeyen bir düzenlemedir. Bu anlamdaki düzenlemelerin başarılı olması bekleniyorsa, teknolojik alt yapının gerçekleştirilmesi daha sonra ve en önemlisi servet incelemesi müessesesinin vergi kanunlarında açık bir şekilde yerini alması gereklidir.

Yasal düzenlemeler açısından alınması gereken diğer bazı tedbirler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

-Teşvik sistemi ekonomiyi doğal işleyişinden saptırabileceği için vergi kanunlarının dışında tutulmalıdır.

-Ücretliler üzerindeki vergi, sigorta primi ve işsizlik primi kesintisi gibi mali yüklerin azaltılarak istihdam üzerindeki maliyetlerin düşürülmesiyle kayıtlı olarak çalışma teşvik edilmelidir. İşveren açısından da, kayıtlı işçi çalıştırmanın teşvik edilmesi için sigorta prim oranlarının düşürülmesi, kıdem ve ihbar tazminatları yükünün hafifletilmesi gerekir. Sigorta primine esas taban ücretin asgari ücret seviyesine düşürülmesi gerekir.

-Ücretliler açısından en az geçim indirimi müessesesi tekrar uygulamaya konularak kişilerin kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini sağlayacak asgari gelirlerinin vergi dışı kalması sağlanmalıdır. En az geçim indirimi müessesesi sayesinde ücretlinin eline daha fazla para geçecek dolayısıyla kayıtsız şekilde ek işler yapması da önlenmiş olacaktır.

-Gider yazılabilecek harcamaların kapsamını genişletecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

-Tarım sektörünün belgelendirilmesine yönelik olarak, bu ürünlerin borsada işlem görmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalı, ayrıca bu sektöre verilecek teşviklerde prim sistemi uygulanmalıdır.

-Şirketlerin kuruluş sermayelerine, yüksek tutarı içeren asgari sınır getirilmesi, sermayenin belli bir oranının şirketin potansiyel borçları nedeniyle teminat olarak yatırılması gibi önlemlerle şirket kurulması kısmen daha ciddi şartlara tabi tutulmalıdır. Bu çerçevede sahte belge düzenleyen paravan şirketlerin kurulabilmesi güçleştirilmelidir.

-Vergi Usul Kanunu'ndaki ekonomik delil sistemi yeniden tanımlanmalıdır. Bazı gelişmiş ülkelerde kullanılan yönteme uygun olarak ekonomik ve teknik icaplara uygun düşmeyen gelir rakamları, inceleme elemanlarınca re'sen yükseltilebilmelidir. Bu amaçla faaliyet kollarına göre farklılaştırılmış şablonların kullanılması temin edilmelidir.

-Ücretlilerin vergilendirilmesinde aşamalı olarak stopaj usulünden, beyan usulüne geçilmelidir. Bu uygulama ile vergi bilincinin güçlendirilmesi hedeflenmelidir.

-Büyük tutarlarda vergi kaçakçılığını ihbar edenlere bu ihbar dolayısıyla tahsil edilecek tutarın tatminkar bir yüzdesi ikramiye olarak verilmelidir.

-Belge kullanımını artırmak için, ücretlilere uygulanan özel gider indirimi aylık esasa dönüştürülmeli; buna paralel olarak vergi iadesi kapsamı da olabildiğince genişletilmelidir.

Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınabilmesi için yapılması gereken yasal düzenlemeleri artırmak mümkündür. Ancak yukarıda en önemlilerine yer vermeye çalışılmıştır.

6.3 –İdari Düzenlemeler

Çalışmamızın “Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Görevleri ve Teşkilat Yapısı” başlıklı 4.2.2 bölümünde gelir idaresinin bugünkü mevcut durumu ve yapılanması ile eleştirilen noktalara ayrıntılı yer verilmiştir. Yine 4.3 bölümünde vergi idaresinin sorunları 9 başlık altında ayrıntılı olarak irdelenmiştir. Aslında bu bölümde belirtilen sorunların her birine getirilecek çözüm kayıtdışı ekonominin önlenbilmesi adına atılmış önemli bir adım olacaktır.

Bugünkü gelir idaresi, 16.05.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5345 sayılı Kanun ile yapılanmıştır.

5345 sayılı Yasa ile hedeflenen; gelir idaresini Maliye Bakanlığının dikey hiyerarşisi dışına taşımak, illerde defterdarlık teşkilatından bağımsız kılınarak vergi daireleri ile merkez arasında doğrudan bağlantı sağlamak, bu kurumun sadece gelir birimleri ile ilgilenecek olması sebebiyle daha etkin bir yönetim kurmak ve böylece vergi dairelerini iyileştirme çalışmalarının güçlendirilmesinin sağlanması şeklinde özetlenebilir.

Gelir İdaresi Başkanlığı merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerden meydana gelir ve Maliye Bakanlığı’na bağlı yarı özerk bir yapılanma içindedir.

Başkanlığın taşra teşkilatı Kanunun 23'ncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur. Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikler Bakanlar Kurulunca belirlenir. Son olarak (15.10.2005 Tarihi itibarıyla) Türkiye genelinde 29 adet “Vergi Dairesi Başkanlığı” kurulmuş ve faaliyete geçmiştir. Vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde defterdarlık sistemi devam etmektedir.

Bu yapılanmanın yarı özerk olması ve mali özerkliği ise hiç getirmemesi beklenen etkiyi sağlamasını güçleştirir. Ayrıca merkez ile taşra teşkilatı arasındaki kopukluk aynen devam ettiği gibi birde taşra teşkilatında defterdarlık ve vergi dairesi başkanlığı gibi ikili bir uygulama getirilmiş olması durumu iyice çıkmaza sokmuştur. Bu konuda eleştirilere çalışmamızın belirtilen bölümlerinde yer verildiğinden burada tekrarlanmayacaktır. Ancak vergi idaresinin yeniden biçimlendirilmesi kadar, içeriğinin değiştirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Yoksa yalnızca örgüt yapısı ile oynayarak sorunlara çözüm getirmek bir yana, sıkıntıları bugün olduğu gibi iyice artırabilir. Konu ile ilgili olarak, aşağıda yer alan önerilerin vergi idaresinin etkinliğini artırıcı nitelikte olduğu söylenebilir¹⁸⁹.

-Öncelikle idari ve mali özerkliğe sahip, genel olarak kamu kesimi uygulamalarından farklı bir insan kaynakları yönetimi olan, mükellef hizmetleri açısından fonksiyonel ve mükellef türlerine göre bir karma örgütlenmeyi gerçekleştirmiş güçlü bir gelir idaresi oluşturulmalıdır.

-Devlet gelir idaresi merkez ve taşra teşkilatı hiyerarşik bir bütünlük içinde örgütlenmelidir. Bu örgütlenmede, merkez teşkilatı-vergi dairesi başkanlığı-vergi dairesi hiyerarşik zinciri kurulmalı, böylece, sadece kamu gelirlerinden sorumlu, ayrı fakat kendi içinde bütünlüğü olan bir birim oluşturulmalıdır.

-Devlet gelir idaresinin merkez ve taşra teşkilatındaki birim ve kişilerin görev, yetki ve sorumlulukları açık olarak belirlenmeli, hiyerarşik bir oto-kontrol mekanizması kurulmalıdır.

¹⁸⁹ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 53-55.

-Gelir idaresinin taşra teşkilatı, merkezin iş yükünü hafifletecek tarzda daha fonksiyonel hale getirilerek yeniden yapılandırılmalıdır. Bu amaçla vergi dairesi başkanlıklarında ana ve destek hizmet birimlerine yer verilmelidir. Vergi dairesi başkanlıkları, yetki bölgesi dahilindeki vergi dairelerinin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamanın yanı sıra merkez teşkilatı ile vergi daireleri arasındaki iletişimi sağlayan bir fonksiyon ifa etmelidir. Başkanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren vergi daireleri; danışma, uzlaşma, özelge ve bütün vergi uyuşmazlıklarında takip ve son sözü söyleme yetkisine sahip olmalı, uyuşmazlıkların takibinde vergi konusunda uzmanlaşmış hukukçular istihdam edilmelidir. Vergi dairelerinin yetki alanı içinde bulunan mükelleflerin daha yakından izlenebilmesi ve ihtisaslaşmanın yaygınlaştırılarak verimliliğin artırılması için “Yeni İhtisas Vergi Daireleri” kurulmalıdır. Bu konuda örnek olarak özellikle büyük illerimizde ihracat yapan firmaların işlemlerine yönelik yeterli sayıda dış ticaret vergi dairesi kurulabilir. Diğer taraftan yine büyük illerimizde çok büyük oranda vergi kayıp ve kaçığının olduğu bilinen sadece gayrimenkul sermaye iratlarının takibine yönelik özel vergi daireleri kurulabilir. Gerek duyulması halinde sektörel bazda ihtisas vergi dairelerinin sayısı artırılabilir. Yine gümrük kapılarında her türlü vergi resim ve harçların tahsil edilmesi amacıyla özel ihtisas vergi daireleri kurulabilir. Bölgelerin ekonomik ve coğrafi yapıları, sahip oldukları mükellef sayı ve büyüklükleri dikkate alınarak, vergi daireleri sınıflandırılabilir. Ayrıca, vergi dairesi açılmasını gerektirmeyecek küçük ilçe merkezlerinde vergi dairesi şubeleri açılmalıdır.

-Vergi daireleri, yetki bölgesindeki mükelleflerin faaliyetlerini yakından takip edebilecek büyüklük ve yetenekte olmalıdır. Mükelleflerin, mükellefiyet tesisinden vergilerini zamanında ödeyip ödemediklerine kadar mükellefiyetlerinin her aşamasının vergi dairesi tarafından yakından takip edilmesi Gelir İdaresinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında son derece önemlidir. Bunun için;

*Vergi dairelerinin yetki bölgeleri, faaliyetlerini aksatmadan, etkin ve verimli bir şekilde yürütebilecekleri büyüklükte tutulmalıdır.

*Vergi dairesi yöneticilerinin, yürürlükteki mevzuatın ağır evrak trafiğinden kurtarılarak planlama, koordinasyon ve izleme gibi temel yöneticilik görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini sağlayıcı idari ve yasal tedbirler alınmalıdır.

*Mükelleflerin beyanname vermek, vergilerini ödemek ve benzeri vergisel mükellefiyetlerini yerine getirmek için sık sık vergi dairelerine gitmelerine

neden olan hususlar alınacak tedbirlerle asgariye indirilmeli, bu yolla vergi dairesinin dahili iş yükünde meydana gelecek azalmanın sonucunda tasarruf edilen işgücü, vergileme bakımından son derece önemli olan “yoklama” faaliyetlerinin sistemli ve etkin bir şekilde yapılmasına kanalize edilmelidir.

-Gelir idaresinde çağdaş iç denetim anlayışı yerleştirilmelidir. Devlet gelir idaresinde, insiyatif kullanmayı önleyici iç denetim anlayışından yapıcı, yol gösterici ve eğitici iç denetim anlayışına geçilmeli; istenmeyen durumların ortaya çıkması halinde cezalandırıcı bir iç denetim anlayışı yerine, söz konusu istenmeyen olayların meydana gelmesini önleyen bir iç denetim anlayışı yerleştirilmeli ve bunu sağlayan mekanizmalar oluşturulmalıdır.

-Gelir idaresinde performans yönetimi anlayışı yerleştirilmeli ve performans ölçümüne geçilmelidir. Gelişmiş ülkelerde, performans yönetimi anlayışı çerçevesinde kurumların ve kurum çalışanlarının başarıları, önceden belirlenmiş performans kriterlerine ne kadar uyduklarına ve hedeflere ne derece ulaştıklarına göre ölçülmektedir. Gelir İdaresinde de, performans yönetimi ve ölçümüne en kısa zamanda geçilmelidir. Gelir idaresinin performansını ölçmek için, girdi-faaliyet-çıktı-sonuç modeli kullanılarak vergileme hizmetlerinin verimliliği, etkinliği, kalitesi ve mükelleflerin memnuniyeti ölçülmelidir. Bu unsurları ölçmek için tahakkuk hatası, tahsilat kayıpları, verimlilik ve kalite gibi çeşitli performans kriterleriyle bunlarla ilgili performans göstergeleri kullanılabilir veya bunlar özel amaç ve durumlara göre geliştirilebilir. Performans yönetiminin ayrılmaz bir parçası da hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gelir idaresinin faaliyetleri hakkında kamuoyuna bilgi verilmesidir. Bu nedenle, gelir idaresi hedefleri ve faaliyet sonuçları bakımından, kendisinin kamuoyunca değerlendirilmesine olanak verecek sağlıklı bilgileri, periyodik dönemler itibarıyla bir rapor halinde kamuoyunun bilgisine düzenli olarak sunmalıdır¹⁹⁰.

-Gelir idaresi mükellef ilişkileri geliştirilmeli, mükelleflere haklarının neler olduğu ve nasıl kullanabilecekleri anlatılmalıdır. Vergi dairelerinde ve bölge müdürlüklerinde, tüm mükelleflerin her türlü vergileme sorunlarını danışabilecekleri sürekli “danışma büroları” oluşturulmalı, söz konusu danışma bürolarında vatandaşların

¹⁹⁰ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 55.

her türlü sorusuna tatmin edici cevaplar verebilecek şekilde özel eğitime tabi tutulmuş nitelikli personel bulundurulmalıdır. Aslında vergi kanunlarımızda mükelleflerin ne tür haklara sahip olduğu yazılıdır. Ancak, bunların bir “Mükellef Hakları Bildirgesi” şeklinde topluca açıklanması ve bu hakların güvence altında olduğunun vurgulanması gelir idaresi-mükellef ilişkilerinin geliştirilmesi açısından önemlidir. Bu bildirmede, gelir idaresi tarafından mükelleflere sunulacak hizmetin standartları, hangi konularda yardım ve destek alabilecekleri, dilek ve şikayetleri ne şekilde işleme koyabilecekleri de net bir şekilde tespit edilmelidir. Bu husus mükelleflerin ödevlerini yerine getirmesine önemli ölçüde yardımcı olacaktır. Ayrıca, gelir idaresinin mali bilgileri düzenli olarak açıklaması ve halkla ilişkilerde modern tekniklerden yararlanılması suretiyle idare-mükellef diyalogu ve şeffaflık sağlanmalıdır¹⁹¹.

-Vergi uygulamalarında çağdaş teknolojinin olanaklarından etkin bir şekilde yararlanılmalıdır. Yönetmelik karar alma sürecinde ve vergilemede etkinliğin sağlanmasında çok önemli bir fonksiyon üstlenen vergi dairelerinin tüm işlemlerini kapsayan otomasyon uygulaması giderek tüm vergi dairelerine yaygınlaştırılmalıdır. İlgili ve gerekli tüm kurum ve kuruluşlar (Bankalar, Noterler, Tapu Sicil Müdürlükleri, Belediyeler, elektrik dağıtım şirketleri, Borsalar ve Meslek Odaları, Emniyet Genel Müdürlüğü, trafik, v.b.) ile Gelir İdaresi arasında vergi kimlik numarasına dayalı bilgi akışını hızlandıracak çağdaş teknolojik donanıma sahip alt yapı oluşturulmalı ve bu yolla alınan bilgiler Gelir İdaresinin ve vergi inceleme elemanlarının hizmetine sunulmalıdır. Vergi kimlik numarasının uygulandığı alanlardan elde edilen bilgilerin etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayan sağlıklı bir alt yapı oluşturulmadan vergi kimlik numarasının uygulama alanlarının yaygınlaştırılmasına geçilmemelidir. Çünkü, toplanan bilgiler etkin olarak kullanıldığı veya kullanılacağı inancı hakim olduğu sürece bir anlam ifade edecektir.

-Gelir İdaresi personelinin çalışma koşulları ücret ve eğitim düzeyi iyileştirilmelidir. Vergileme hizmetinin en kaliteli şekilde sunulabilmesi amacıyla, vergiyi doğuran olayın tespiti, mükellefiyetin tesisi, vergilerin zamanında ve tam olarak toplanması gibi görevleri üstlenen vergi dairelerinin fonksiyonel olması ve etkin bir şekilde görev yapabilmesi için, öncelikle personele fiziki olarak çalışma koşulları

¹⁹¹ Saygın EYÜPGİLLER, “Vergi İdaresinin Yapılandırılması; Global Eğilimler ve Türkiye İçin Öneriler”, Vergi Dünyası, Ocak 2001, Sayı : 233 s. 126.

sunulmalı, teknik ve çağdaş araç-gereçlerle donatılmalı ve ileri teknolojinin olanaklarından yoğun bir biçimde yararlanılmalıdır. Ayrıca iyi işleyen bir organizasyonun kurulması, Türkiye'nin koşullarına uygun sağlıklı gelir politikalarının oluşturulması, bu gelir politikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp etkin bir şekilde uygulanmasının ancak iyi eğitilmiş kalifiye personelle yapılabileceği unutulmamalıdır. Ancak, uzun yıllardan beri izlenmekte olan ücret politikaları nedeniyle Gelir İdaresi, amaca uygun iyi yüksek öğrenim görmüş kişilerin işe girmek için ilk sıralarda tercih yaptıkları bir yer olmaktan çıktığı gibi, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir kurum haline gelmiştir. Bu bakımdan Devlet Gelir İdaresi, mesleğe uygun iyi öğrenim görmüş personeli alan, bunları mesleğin gerektirdiği hizmet içi eğitime tabi tutan, eğittiği kalifiye personeli muhafaza etmeyi sağlayacak maddi ve manevi motivasyonları sunabilen bir kurum haline getirilmelidir. Bu amaçla, gelir idaresi personeli mutlaka maliye, vergi, muhasebe ve finans dallarında eğitim görmüş kişiler arasından seçilmelidir. Eğitim sürecinde, personelin belli konularda uzmanlaşması sağlanmalıdır. Belli konularda yetkinliğe kavuşturulan personelin hem vergi kayıplarını engelleyeceği, hem de mükelleflerle çıkacak ihtilaflarda yargı aşamasına gitmeden vergi dairesinde daha kolay çözeceği açıktır¹⁹². Her işi biraz bilen memur değil, yaptığı işi en ince ayrıntısına kadar bilen memur tipinin geliştirilmesi ve bunlara mümkün olduğunca fazla sorumluluk yüklenmesi gerekmektedir.

-Gelir idaresinin merkez ve taşra personelinin atanma, yükselme ve yer değiştirmeleri ile ek ücret ödemelerinde, performans değerlendirme sonuçları da dahil olmak üzere, objektif kriterler kullanılmalıdır. Çalışanın ödüllendirildiği böyle bir sistem sayesinde, Türk toplumunun en temel hastalıklarından biri olan kayırmacılığın yaratmış olduğu olumsuzluklar ortadan kaldırılarak Devlet Gelir İdaresinin etkinlik ve verimliliği artacaktır¹⁹³.

¹⁹² Şinasi AYDEMİR, a.g.e., s. 229.

¹⁹³ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 55.

6.4 –Denetimin Yeniden Yapılandırılması ve Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Yapılabilecekler

Önceki bölümlerde (3.4 bölüm) Türkiye’de vergi denetiminin sorunlarından detaylı bir şekilde bahsedilmiştir. Aslında bu bölümde belirtilen sorunlar ortadan kaldırılabildiği takdirde bu konudaki problemde kendiliğinden çözülmüş olacaktır. Vergi denetimine etkinlik kazandırmak ile kayıtdışı ekonominin kayda alınması arasındaki ilişki açıktır. Denetim ne kadar etkin ise, kayıtdışılık ve dolayısıyla vergi kaçırma eğilimi o kadar az olacaktır. Vergi denetimi, yasalara uymayanlar için ciddi bir risk haline gelmedikçe vergi kayıplarının önüne geçmek mümkün değildir. Türkiye’de vergi denetiminin çeşitli sebeplerle etkin olmadığı önceki bölümlerde belirtilmiştir. Vergi inceleme oranı Türkiye’de %1,5 - % 3 arasında olup, bu oran gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında yeterli değildir (Fransa’da % 90 civarındadır). Diğer nedenler bir yana salt bu oranlar dahi ülkemizde etkin bir vergi denetiminin olmadığını göstermektedir. Bu nedenle vergi denetiminde etkinliğin artırılması kayıtdışı ekonominin önlenmesi açısından birinci derecede önemlidir. Bunun için alınması gereken tedbirlere aşağıda kısaca değinilmiştir.

6.4.1-İç ve Dış Denetim Birbirinden Ayrılmalıdır

Hesap Uzmanları dışındaki diğer tüm vergi denetim elemanlarının vergi inceleme yetkilerinin yanı sıra, teftiş ve soruşturma yetkilerinin de olması, vergi denetimi görevlerini etkin ve verimli şekilde yapmalarını güçleştirmektedir. Öte yandan, sürekli teftiş ve soruşturma yapmakla görevli bulunan denetim elemanlarının vergi inceleme konusunda uzmanlaşması engellenmektedir. İç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması, yeni işe alınan denetim elemanlarına hem iç denetim hem de dış denetim ile ilgili eğitim verilmesi zorunluluğunu gündeme getirmekte; bu da hem gereksiz zaman kayıplarına yol açmakta hem de bu amaçla işe alınan denetim elemanlarının ne vergi denetimi ne de iç denetim alanında yeterli eğitimi almamaları sonucunu doğurmaktadır.

Denetimle uğraşan organların işlevleri, her biri ayrı ihtisası gerektiren iç denetim ile vergi denetim görevleri bağlamında birbirinden ayrılmalıdır. Vergi

denetiminde etkinliğin ve verimliliğin tam anlamıyla sağlanabilmesi için vergi inceleme yetkisine sahip olan denetim elemanlarının teftiş ve soruşturma yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin bir düzenleme yapılmalı, diğer taraftan idari görevde bulunan defterdar, vergi dairesi müdürleri ile merkezde müdür kadrolarında bulunanların da vergi inceleme yetkilerinin kaldırılmasına yönelik bir düzenleme yapılmalıdır. Diğer bir ifade ile, vergi incelemesi ile teftiş, soruşturma ve idari görevler ayrı ayrı birimlerin yetkisine verilmelidir.

Son olarak 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nu gereğince iç kontrol ve dış denetim birbirinden ayrılacağı öngörülmekle birlikte bu tarihe kadar kanun uygulamaya başlanmamıştır.

6.4.2-Vergi Denetim Birimi İdarenin Dışında Bağımsız, Özerk Bir Kurum Haline Getirilmeli, Dış Etkilere Karşı Güvenceye Kavuşturulmalıdır

Vergi Denetimi, vergi inceleme elemanlarının kanundan almış oldukları yetkileri kullanarak, idare ile mükellef arasında taraf olmaksızın, her iki tarafın da haklarını gözeterek, objektif kıstaslara göre yürüttükleri önemli bir fonksiyondur. İdarenin içinde kalınarak bu fonksiyonun gerçek anlamda tarafsız olarak yürütülmesi mümkün değildir. Bu bakımdan, Gelir İdaresinin merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde bulunan tüm vergi inceleme elemanlarının idareden ayrılarak, bağımsız bir vergi denetim biriminin şemsiyesi altında toplanmaları yararlı olacaktır. Vergi incelemesinin bu özelliği gereği, tarafsızlığın ve objektifliğin idare dışından gelecek müdahalelerle de zedelenmemesi önem taşımaktadır. Bu nedenlerden dolayı, vergi incelemelerini her türlü dış etkilere karşı korumak amacıyla, vergi denetim birimine özerklik sağlayacak yasal düzenlemeye gidilmesi en uygun çözüm olacaktır. Bağımsızlaştırılmış, özerk bir vergi denetim birimi yapılanmasında tek merkezden vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenebilecek, Türkiye genelinde ve bölgesel düzeyde, sağlıklı ve amaca uygun vergi denetim programları yapılabilecek, böylesine önemli bir işlevin koordinasyonun ana merkezden (merkezi vergi denetim birimi) etkili bir biçimde yapılması mümkün olabilecektir. Bunun için de merkez ve taşra olarak tüm örgütün yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu yapıda merkezi ve bölge denetim

elemanlarının yetki ve sorumluluk alanları ile birbirleri ile olan ilişkileri koordinasyonsuzluğa, yetki kargaşasına yer vermeyecek şekilde net olarak belirlenmelidir¹⁹⁴.

Ülkemizde toplam denetim kadrolarının yaklaşık % 75'i boş durmaktadır. Vergi inceleme oranının yükseltilmesi bu boş kadroların doldurulmasıyla sağlanabilir. Ancak, bu kadroların doldurulmasında denetim birimlerine girişte halen uygulanmakta olan usul ve esaslardan kesinlikle taviz verilmemeli, dolayısıyla boş kadroların doldurulması belli bir zamana yayılarak belli bir program ve plan dahilinde gerçekleştirilmelidir.

6.4.3-Vergi Denetiminde Merkezi Planlama ve Koordinasyona Gidilerek Denetim Elemanlarının Sayısı ve Niteliği Artırılmalıdır

Merkezi ve bölge vergi denetim elemanları arasında yetki karmaşasına, koordinasyonsuzluğa ve dolayısıyla bunun yaratacağı işgücü kayıplarına imkan vermeyecek şekilde her birinin yetki ve sorumluluk alanları, birbirleri ile olan ilişkileri net olarak belirlenmelidir. Oluşturulacak vergi denetim birimi merkez teşkilatının temel görevi vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerini belirlemek, bu ilke ve stratejiler ile ekonominin ve bölgelerin coğrafi durumları göz önünde bulundurarak Türkiye çapında genel vergi denetimi yıllık uygulama programlarını hazırlamak, vergi inceleme elemanlarının işe alınmaları ve yetiştirilmeleri ile ilgili iş ve işlemler ile vergi inceleme elemanı genel işgücü planlamasını yapmak olmalıdır. Bunun için, planlama, koordinasyon, araştırma, geliştirme, denetim destek hizmetleri, eğitim, atama ve nakil gibi işlevleri başarıyla yürütebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ayrıca, özel olarak yetiştirdiği vergi inceleme elemanları vasıtasıyla özel ihtisası gerektiren vergi incelemelerinin yapılmasını da üstlenmelidir. Bölge düzeyinde görev yapacak vergi denetim elemanları ise, genel vergi denetimi yıllık uygulama programları ile bölgenin

¹⁹⁴ T.O.B.B., Vergilemede Global Eğilimler AB ve Türk Vergi Sistemi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Aydoğdu Ofset, Mayıs 2001, s. 170.

coğrafi ve ekonomik koşullarına uygun olarak hazırlanan kendi bölgelerine özgü planların etkin bir şekilde uygulanmasından sorumlu olmalıdırlar¹⁹⁵

6.4.4-Vergi İncelemelerinde Teknik ve Teknolojik Olanaklardan Yeterince Yararlanılmalıdır

Vergi denetiminde etkinliğin sağlanması, mükellef seçimi ve incelemelerin en kısa sürede sonuçlandırılması ile yakından ilgilidir. Bu nedenle mükelleflerin seçimi ve incelenmesinde klasik yöntemler yerine, çağdaş ve objektif kriterlerin yaygın olarak kullanıldığı bilgisayar teknolojisine gerekli yatırımlar yapılmalıdır. Ayrıca, çağdaş teknolojik imkanlardan da yararlanılarak sektörler ve faaliyet konuları itibariyle pek çok standardın ve mükelleflerin vergilendirme ile ilgili bilgilerinin yer aldığı dinamik bir veri tabanı oluşturularak kendi alanındaki standartlara en aykırı olan mükellefin öncelikle incelemeye alınmasına imkan veren sistem uygulamaya konulmalıdır.

Vergi denetim birimlerinin her zaman güncel ve tam bilgi ile desteklenmesi için Vergi İstihbarat Arşivi sürekli güncel tutulmalı ve tüm denetim elemanlarının bu bilgiden yararlanmaları sağlanmalıdır¹⁹⁶. Vergi denetimlerinin etkinleştirilmesi ve kayıtdışı ekonominin önlenmesi açısından denetim birimleri sadece vergi idaresinin sahip olduğu bilgilere değil, diğer kamu kurumlarının bilgilerine de ihtiyaç duymaktadır. Denetim elemanlarının bu bilgilerden etkin bir şekilde yararlanabilmesi için mükelleflerin ekonomik faaliyetleri ile ilgili bilgi sahibi olan kamu kurumları (tapu idaresi, nüfus idaresi, bankalar, emniyet, gümrükler v.b.) arasında elektronik bilgi akışını sağlayacak projeler geliştirilmeli ve bunun yasal altyapısı hazırlanmalıdır.

Ayrıca, vergi inceleme elemanlarına destek hizmeti sağlamak üzere, sanayinin muhtelif alanlarında uzmanlaşmış mühendis, yazılımcı, teknisyen, istatistikçi v.b. personel istihdam edilmelidir.

¹⁹⁵ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 58.

¹⁹⁶ T.O.B.B., a.g.r., s. 236.

Vergi inceleme elemanlarının, monotonluk yaratmayacak şekilde, kendi içinde vergiler ve sektörler itibariyle birkaç alanda uzmanlaşmaları ve eğitimlerinin de buna yönelik verilmesi sağlanmalıdır¹⁹⁷.

6.4.5-Vergi Denetim Birimi ve Her Bir Vergi İnceleme Elemanı İçin Performans Değerlemesi Yapılmalıdır

Maliye Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatlarına bağlı olarak görev yapan vergi denetim elemanlarının mesleki kariyerlerinde performans değerlendirmesine göre yükselmeleri sağlanamamıştır. Performans değerlendirmesinin yapılamaması, vergi denetim elemanlarının çalışma şevklerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi, denetim elemanlarının istekli çalışmasıyla yakından ilgilidir. Vergi denetim elemanlarının daha istekli çalışmalarını sağlamak için, her denetim elemanı için performans değerlendirilmesi yapılmalı ve bu denetim elemanlarının meslekte yükselmeleri performans değerlendirilmesine bağlı olarak yapılmalıdır. Performans değerlemesi, belirlenecek objektif performans değerlendirme kriterleri çerçevesinde, her bir vergi inceleme elemanı için de yapılmalı, ek ücret ödemeleri de dahil olmak üzere, sağlanacak her türlü imkanın ve denetim elemanının bağımsızlığını zedelemeyecek cezaların belirlenmesinde vergi inceleme elemanının gösterdiği performans esas alınmalıdır. Vergi denetim elemanlarının performans değerlendirmelerinin etkin ve gerçekçi bir şekilde yapılabilmesi için performans değerlendirilmesinde kullanılacak esasların kesinlikle objektif kriterlere dayandırılması gerekir.

6.4.6-Vergi Denetim Elemanlarına Hiyerarşik Yükselme Olanağı Sağlanmalıdır

Çalışan denetim elemanlarının motivasyonunu ve verimliliğini etkileyen en önemli unsurlardan birisi de iş yaşamında geleceğe ilişkin ilerleme, yükselme şansının varlığıdır. Bu nedenle tüm kademedeki denetim elemanları için başarılarına göre, objektif ve bilimsel kıstaslar uygulanarak yükselme olanağı veren bir yapı oluşturulmalıdır.

¹⁹⁷ D.P.T., a.g.ö.i.k.r., s. 59.

6.4.7-Vergi İnceleme Elemanlığı Tercih Edilen, Saygın Bir Meslek Haline Getirilmelidir

Vergi inceleme elemanlığı, yüksek öğrenim görmüş, kaliteli elemanların, işe girmek için öncelikli olarak tercih ettikleri, işe girdikten sonra da ayrılmak istemeyecekleri, özelliğı olan saygın bir yer haline getirilmelidir. Bunun için de maddi ve manevi olanakların tatminkar düzeyde olması son derece önemlidir¹⁹⁸.

¹⁹⁸ T.O.B.B., a.g.r., s. 170-171.

S O N U Ç :

Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen harcamaların olağan finansman kaynağı kuşkusuz vergi gelirleridir. Ancak, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde hem artan kamu harcamalarının finansmanının sağlanması, hem de daha kolay yoldan alternatif bir gelir elde etme yöntemi olması nedeniyle başta borçlanma aracı olmak üzere, emisyon, bütçe dışı fonlar ve özelleştirme de ağırlıklı olarak kullanılan kaynaklar olmuştur. Özellikle borçlanmaya ağırlık verilmesi sonucunda ülkemizin iç ve dış borçlar tutarındaki artışın hızlanması ciddi boyutlarda faiz yükünü de beraberinde getirmiştir. Kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirleri yerine, borçlanma yoluna gidilmesi özel kaynakların kamuya aktarılması anlamına gelmektedir. Vergileme yoluyla da sonuçta piyasadan para çekilmesi söz konusu olmakla birlikte, iki yöntem arasında; vergi olarak alınan kaynakların, reel üretim için kullanılmaması, hazinenin vergi toplama maliyetine nazaran kıyaslanamayacak büyüklükte katlandığı faiz yükü, kronikleşen enflasyon dolayısıyla gelir dağılımında ortaya çıkan bozulma gibi ciddi farklılıkları bulunmaktadır. Dolayısıyla devlet harcamalarının finansmanı için vergi gelirleri hayati öneme sahiptir.

Günümüzde vergi sistemimizin özünde beyan esası bulunmaktadır. Mükellefler ile gelir idaresi arasında yazılı olmayan bir mutabakat bulunmaktadır. Bu anlaşma ile mükelleflere olan güven açıkça ifade edilmektedir. Ancak beyan esası, vergi kaçakçılığı açısından bir risk teşkil ettiği için vergi kayıp ve kaçaklarının, kayıtdışı ekonomiyi besleyen damarların da başlıca nedeni olarak görülmektedir. Bu aşamada vergi denetimi, vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde etkin olan bir uygulama aracı olarak karşımıza çıkar. Vergi denetiminin temel amacı; mükellefleri, gelirlerini tam ve doğru beyan etmeye yöneltmek bu sayede vergi ahlak ve bilincinin oluşmasına katkıda bulunarak bu bilincin kuşaktan kuşağa geçmesini sağlamaktır. Denetim, oluşturulan sistemin işlemlerini güvence altına alarak bozulmasını önlediği gibi maliye politikalarının başarısını da artırır.

Vergi sistemimizde yer alan genel nitelikteki vergi güvenlik tedbirleri; yoklama, vergi incelemesi, arama, bilgi toplama ve teftiş şeklinde sıralanabilir. Bunların içinde vergi incelemesi ayrı bir anlam ve öneme sahiptir. Vergi denetimi, denetim

işlevini araştırma, önleme ve düzeltme fonksiyonları ile yerine getirir. Bu işlem beyanların ve potansiyel vergi kaynaklarının doğruluğunun araştırılması ile başlar, yanlışlık ve eksikliklerin düzeltilerek bunların ortadan kaldırılması ile sona erer.

Vergi denetimi yoklama ile başlamaktadır. Yoklama yapılmadan, işyeri ve ekonomik faaliyetler saptanmadan vergi denetimi etkin bir şekilde yapılamaz, kayıtdışı faaliyetler azaltılamaz. Yoklama işleminden sonra vergi denetimi ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, saptamak ve sağlamaya yönelik olarak yapılan vergi incelemesiyle devam eder.

Türkiye’de vergi denetimi, merkez ve taşra teşkilatında görevli inceleme elemanları eli ile yürütülmektedir. Merkezi denetim elemanı olan Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri, dış denetim olarak nitelendirilen vergi incelemesi yanında Bakanlığın teftiş ve soruşturma görevlerini de yürütmektedir. Hesap Uzmanları ise sadece vergi incelemesi yapmaktadırlar. Taşra teşkilatında görev yapan Vergi Denetmenleri ise, görev yaptıkları taşra teşkilatı ile sınırlı olmak üzere inceleme, teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmektedirler. Gelir İdaresi 16.05.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri” hakkındaki kanuna kadar Maliye Bakanlığı bünyesinde Genel Müdürlük olarak faaliyetlerini yürütmekteydi. Bu kanun ile yarı özerk bir kuruluş haline getirilmeye çalışılmış ancak genel olarak kamu kesimi uygulamaları birliğine aykırı bir insan kaynakları yönetimi ve mali özerklik olmadan sınırlı bir yarı özerkliğin beklenen faydayı sağlamayacağı kabul edilmiştir.

Günümüzde gelişmiş ülkelerde gelir idaresi en iyi örgütlenmiş idarelerin başında gelirken, gelişmekte olan ülkelerde bu idareler ihmal edilen örgütlerin başında yer alır. Türk vergi idaresinde etkinliği azaltan ve yeniden yapılanmayı gerektiren başlıca sorunlar; merkez ve taşra teşkilatının ihtiyaçlara cevap verebilecek fonksiyonel bir örgütlenme yapısına sahip olmaması, merkez ve taşra teşkilatının hiyerarşik bir bütünlüğe sahip olmaması, çağdaş çalışma koşullarının bulunmaması ve iş yükünün ağır olması, personel ücretlerinin yetersiz oluşu, yeterli mesleki eğitimin bulunmaması, personelin atanması, yükselmesi ve değerlendirilmesinde objektif kriterlerin kullanılmaması, performans yönetimi ve ölçümünün yapılmaması, vergi dairesi-

mükellef ilişkilerinde kopukluk ve yetersizliğin oluşu, idarede teknolojik imkanlardan yeterince yararlanılmaması olarak sıralanabilir.

Ülkemizde vergi denetiminde yeterli düzeyde etkinlik ve verimliliğin sağlanamamasının altında yaşanan temel sorunlar ise;

- İç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması,
 - Denetim elemanlarının sayısal yetersizliği,
 - Vergi denetimlerinde planlama ve koordinasyon eksikliği,
 - Denetim birimlerinin objektif bir yapıya kavuşturulmamış olması,
 - Vergi incelemelerinde teknolojik olanaklardan yeterince yararlanılmaması,
 - Performans değerlemesi yapılmaması,
 - Vergi mevzuatında, vergi incelemelerini kolaylaştıracak vergi güvenlik müesseselerinden yoksun oluşu,
 - Maddi ve manevi motivasyon eksikliği,
 - Yargıya intikal eden uyuşmazlıkların büyük bir kısmının idare aleyhine sonuçlanması,
- olarak sıralanabilir.

Ülkemizde vergi denetim elemanları tarafından son beş yıl içinde gerçekleştirilen vergi inceleme sonuçlarına göre, vergi inceleme oranı % 1,415 olarak bulunmuştur. Bu oran kuşkusuz yeterli değildir. Bu oranın hiç değilse % 20 seviyelerine çekilmesi, 5 yıllık zamanaşımı süresince her mükellefin en az bir kez incelenmesi anlamına gelmesi açısından önemlidir. Gerçekleştirilen denetimlerin yetersiz kalması, vergi kayıp ve kaçaklarının boyutlarının son yıllarda daha fazla artış göstermesinin önemli nedenlerinden biridir.

Kamu kesimi finansman dengesinin kurulabilmesi için, bir yandan kamu harcamalarına ilişkin önlemler alınırken, diğer yandan da ucuz finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik önlemlerin alınması gereklidir. Zaman içerisinde vergi gelirlerinin artırılabilmesi için, gelir ve faaliyetlerini kayıtlarında izleyen mükelleflere başvurularak bazı ek vergiler ile geçici bir rahatlama sağlanmışsa da bunlar uzun vadeli tedbirler olamamıştır. Bu nedenle vergi gelirlerinin artırılmasında,

faaliyet ve gelirleri kayıtlı olan mükellefler yerine, kayıtdışı kalan ve gerçek gelirlerini beyan etmeyen kesimlere başvurulması gereklidir. İşte bu noktada kayıtdışı ekonomi kavramı karşımıza çıkmaktadır.

Kayıtdışı ekonomiyi, ister yasal, isterse yasa dışı olsun, GSMH hesaplamalarına dahil edilemeyen piyasaya dayalı tüm mal ve hizmet üretimi olarak tanımlayabiliriz. Bir başka deyişle, ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış, kanuni defterlere işlenmemiş, ekonomik işlemlerdir. (faturasız satışlar, sigortasız işçi çalıştırılması, gecekondu, işportacılık vb..)

Kayıtdışı ekonomik faaliyetleri, yer altı ekonomisi (yasadışı faaliyetler), yarı kayıtlı ekonomi, kayıtlara hiç girmeyen ekonomi olarak sınıflandırmak mümkündür. Yer altı ekonomisi kayıtdışı ekonominin suç yada kara para sektörüne tekabül etmektedir. Yarı kayıtlı ekonomi iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlki, vergi idaresinin bilgisinde olmakla birlikte, yasalarla kendilerine tanınan istisna ve muafiyetlerle kazançlarını vergilendirmeyen kesim, ikincisi de faaliyetleri yasal olup gelirlerinin bir kısmını vergi idaresinin bilgisinden kaçırarak vergi kaybına yol açan kesimdir. Kayıtlara hiç girmeyen ekonomi ise mükellef olarak vergi idaresinde kaydı bulunmayan dolayısıyla hiç vergi ödemeyen kayıtdışı çalışan kişilerden oluşur. Devletin yasadışı faaliyetlere karşı yaptığı mücadelenin esas amacı, bu faaliyetlerden vergi almak değil, bu faaliyetlerin yapılmasını önlemektir. Diğer kayıtdışı alanlarda ki amaç ise bu kesimleri kayıt içine alarak vergi almaktır.

Kayıtdışı ekonominin oluşumunda, mali ve ekonomik, hukuki, idari, siyasal ve sosyal nedenler bulunmaktadır. Enflasyon kayıtdışı ekonominin nedenlerinden biri olduğu gibi, kayıtdışı ekonomi de enflasyona neden olmaktadır. Gelir dağılımındaki adaletsizlikler, vergi adaletinin sağlanamamış olması, ülke ekonomisinin büyük ölçüde tarıma dayalı ve küçük işletmelerden kurulu olması mali ve ekonomik nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuki nedenler olarak, vergi yasalarının karmaşık ve yoruma açık olması, istisna, muafiyet ve teşviklerin fazla oluşu, üniter yapıdaki bozulma, vergi cezalarının caydırıcı olmaması sayılabilir. Vergi idaresinin örgütlenmesindeki eksiklikler, denetim eksikliği ve koordinasyon eksikliği, teknolojik imkanlardan yeterince yararlanılmaması idari nedenlerdir. Mükelleflerin vergi

yasalarından doğan yükümlülüklerini, gerçeğe uygun bir şekilde yerine getirme konusundaki davranışları olarak ifade edilen vergi ahlakı bir ülkedeki kayıtdışı ekonomiyi belirleyen sosyal nedenlerin başında gelir. Yine bu alanda mükelleflerin kamu harcamalarına bakış açısı önem arz eder niteliktedir. Ülkedeki siyasal iktidarların kayıtdışına bakış açısı özellikle az gelişmiş ülkelerde hoşgörülü olduğundan bu durum kayıtdışında faaliyet gösterenleri cesaretlendirici niteliktedir. Sadece bir kısmını saydığımız yukarıdaki faktörlerin dışında medeni hal, yaş, cinsiyet, ırki özelliklerin dahi rol oynadığı tespit edilmiştir. Bu konuda hangi faktörün daha baskın olduğu o ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi yapısı ile doğrudan alakalıdır. Bir ülke için belirleyici olan faktör diğer ülke için hiçte önemli olmayabilir.

Kayıtdışı ekonomi genellikle olumsuz olarak algılanmakla beraber özellikle ekonomiye canlılık getirmesi ve işsizliği azaltması ölçüsünde, sosyal patlamaları önlediğini belirten ve olumlu yaklaşan yazarlarda mevcuttur. Ancak her geçen gün ülke ekonomileri için olumsuz etkileri artan kayıtdışı ekonominin olumlu etkileri ne kadar fazla olursa olsun en azından devlet otoritesine bir başkaldırı anlamına geldiğini kabul etmek gerekir. Devlet otoritesini hiçe sayan bir anlayışın ise uzun vadede çok daha büyük problemler yaratacağı kuşkusuzdur.

Kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemleri, doğrudan ve dolaylı yöntemler olmak üzere iki grupta toplanabilir. Doğrudan ölçme yöntemlerinin temelini, kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün anket uygulamalarıyla tahmin edilmesi oluşturur. Dolaylı ölçme yöntemlerinden ilki farklı yöntemlerle hesaplanan GSMH rakamlarının karşılaştırılmasıdır. İkincisi istihdam yaklaşımı olarak ifade edilip bu yöntemde nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içinde gelişimine bakılır. Üçüncü yöntem ise parasalcı yaklaşım olup, bu yöntemin temel hareket noktası, yapılan ödemelerde çek ve nakit para kullanımının zaman içindeki değişiminin kayıtdışı ekonomi hakkında fikir verebileceğidir. Dördüncü yöntem kayıtdışı ekonomiyi vergi inceleme sonuçları ve vergi istatistiklerinden yararlanarak tahmin etmeye çalışır. Kayıtdışı ekonominin boyutlarını tahmin etme konusunda geliştirilen bu yöntemler, tahmin sonuçlarını büyük ölçüde etkileyecek varsayımlar yapılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yöntemler eleştiriye açık özellikler taşırlar.

Değişik yazarlar tarafından yapılan araştırmalar sonucunda Türkiye’de kayıtdışı ekonominin GSMH’ya oranı % 1,50 (harcamalar yaklaşımı) ile % 137,8 (parasalcı yaklaşım-ekonometrik) arasında tahmin edilmiştir. Ülkemiz çalışma sonuçlarının bu derece geniş bir aralıkta yer almasının bir sebebi kayıtdışı ekonominin tahmine dayanması, bir başka nedeni de kullanılan yöntemlerin birbirinden farklı olmasıdır. Çalışmamızda harcama ve üretim yöntemiyle belirlenen milli gelir rakamlarının karşılaştırılması sonucunda 1987-2004 döneminde kayıtdışı ekonominin milli gelire oranı 0,001 ile 0,071 arasında bulunmuştur. İstihdam yaklaşımına göre; 1980-2004 yılları arasında sivil işgücü/nüfus ve istihdam/nüfus oranları beraber hareket ederek düşme yönünde eğilim göstererek % 38,4’ten 2004 yılında % 34’e düşmüştür. Özellikle 2000 yılından sonra istihdam/nüfus oranı hızlı bir şekilde düşüş göstermiştir. Prof.Dr Osman ALTUĞ tarafından kayıtdışı istihdamdan hareketle kayıtdışı ekonominin tahmin çalışmasında kayıtdışı ekonominin boyutu; 1996 yılı için 7.538.134, 1997 yılı için 16.010.658, 1998 yılı için 23.962.564 milyar lira olarak tahmin edilmiştir. Parasalcı yaklaşıma göre kayıtdışı ekonominin tahmini çalışmalarında kayıtdışılığın boyutları % 15,73 ile % 83,36 arasında geniş bir aralıkta tahmin edilmiştir. Vergi istatistiklerine göre Türkiye nüfusunun 1983 yılı baz yıl olarak alındığında 2004 yılında baz yıla göre % 49 oranında arttığı aynı dönemde toplam mükellef sayısının ise % 10,9 oranında arttığı tespit edilmiştir. Gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payının 1985-2003 yılları arasında %34,6’dan % 20,2’ye düştüğü tespiti yapılmıştır. Kurumlar vergisinin payı aynı dönemde % 11,7’den % 10,3’e düşmüştür. Katma değer vergisinin payı % 24,8’den % 34 düzeyine yükselmiştir. Bu oranlar dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının arttığını ve mükellef sayısındaki artışın ülke nüfustaki artışı takip edemediğini dolayısıyla kayıtdışı ekonominin arttığını göstermektedir. Maliye Bakanlığı denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen vergi inceleme sonuçlarına göre 1995-2004 yılları arasında kayıtdışı ekonomi tahmini % 11,5 ile % 87,1 arasında tahmin edilmiş ortalama oran % 31,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu çalışmada özellikle ekonomik krizlerin arttığı yıllarda vergi kaçığının arttığı gözlemlenmiştir. 2004 yılı rakamları ile kayıtdışı ekonomi 161.687.296 milyar lira olarak tahmin edilmiş olup aynı yıl ortalama vergi yükü % 26,2 üzerinden hesaplanan ve mahrum kalınan vergi kaçağı tutarı 42.362.072 milyar liradır. 2004 yılı bütçe açığının 24,4 milyar lira olarak gerçekleştiğini düşünürsek tahmin edilen vergi kaçağı tutarı bütçe açığının % 173,6’na denk gelmektedir.

Sadece ülkemizde değil tüm OECD ülkelerinde son 20 yılda kayıtdışı ekonominin boyutunun büyüdüğü gözlemlenmiştir. Prof. Dr. Friedrich Schneider'in yaptığı araştırmaya göre, 1980 yılında kayıtdışı ekonominin boyutları Avusturya'da % 3 iken, 1997 yılında % 8,3 olmuştur. Aynı yıllarda Fransa'da kayıtdışı ekonomi % 6,9'dan % 14,7'ye, İtalya'da % 16,7'den % 27,3'e yükselmiştir. Gelişmiş ülkelerde, Schneider nakit para talebi yöntemi ile yaptığı hesaplamalarda Yunanistan'da % 30 İtalya'da % 27 İspanya'da % 23, Almanya'da % 15, Amerika'da % 8,8 büyüklüğünde bir kayıtdışı ekonominin varlığını hesaplamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutları daha fazladır. Schneider'in yaptığı araştırmaya göre, elektrik tüketiminden hareketle bulunan kayıtdışı ekonominin GSMH'ya oranı Mısır'da % 68, Meksika'da % 29, Tayland'da % 71 olarak tahmin edilmiştir. Schneider nakit para talebi yaklaşımı ile yaptığı hesaplamada, Türkiye'de kayıtdışı ekonominin GSMH içindeki payını 1999 yılı için yaklaşık % 28 olarak bulmuştur.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede alınan tedbirlerin başarılı olabilmesi için başlangıç noktasında siyasal iradenin tüm unsurlarıyla bu mücadelede kararlı olması ve toplumsal mutabakatın sağlanması ön koşuldur. Bu anlamda siyasi irade ve toplumsal mutabakat sağlandıktan sonra yasal ve idari anlamda teknik düzenlemeleri yapmak her zaman mümkündür. Kayıtdışı ekonominin önlenmesi açısından gelir idaresinin ve vergi denetiminin iyi örgütlenmesi en başta yapılması gerektirir. Vergi idaresi ve denetimi güçlü olmadıkça sistemin çalışması mümkün değildir. Yürürlükteki yasalar çok mükemmel dahi olsa bu yasaları uygulayacak olan insandır. İnsanın ise tek başına bir şey yapabilmesi mümkün değildir. İnsanın kendisi için hazırlanmış iyi işleyen bir örgüt içinde yeteneklerini göstermesi mümkündür. Çünkü dağınık ve hiyerarşi zinciri iyi belirlenmemiş bir örgütlenme içinde çalışanlar ne kadar yetenekli olursa olsun beklenen performansı gösteremez. Bu nedenle kayıtdışı ekonomi ile mücadele de öncelikle yapılması gereken vergi idaresinin ve denetiminin daha önce belirtilen sorunlarının ortadan kaldırılarak iyi bir yapılanma sonrası etkin hale getirilmesidir. Bu yapıldıktan sonra sadece vergi yasaları değil bağlantılı olan tüm yasalar gözden geçirilerek kayıtdışılığa neden olan yasal boşlukların tespit edilerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir. Bunun dışında devletin izleyeceği ekonomik, sosyal ve mali politikalarda kayıtdışı ekonomiyi azaltacak en azından genişlemesine izin vermeyecek nitelikte olmalıdır. Bu konuda enflasyonun denetim altına alınması, nüfus artışı ve iç göçün kontrol altına alınması, demokrasiye işlerlik kazandırılması önemlidir.

Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınabilmesi için, vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi tabanın genişletilmesi, üniter vergi sisteminin korunması ve geliştirilmesi, basit usulün kaldırılması, vergi incelemelerinde servet beyanının getirilmesi, vergi sisteminin anlaşılır ve basit hale getirilmesi, herkese vergi numarası verilmesi, herkesin ve her kesimin beyannameye tabi tutularak mükellefin mükellefle kontrol sisteminin sağlanması, ekonomide hamiline yazılı sistemden nama yazılı sisteme geçilmesi, ceza sisteminin caydırıcılık kazanması özellikle sahte belge düzenleyenlerin ağır cezalara çarptırılması yasalarda gerçekleştirilmesi gereken düzenlemeler olarak sıralanabilir. Vergi idaresinin yeniden yapılandırılarak idari ve mali özerklik sağlanması, merkez ve taşra teşkilatının hiyerarşik bir bütünlük içinde örgütlenmesi, vergi dairelerinin teknolojik imkanlar açısından geliştirilmesi, çağdaş iç denetim anlayışının yerleştirilmesi, performans yönetimi anlayışının yerleştirilmesi, personelin çalışma koşulları ücret ve eğitim düzeyinin iyileştirilmesi idari tedbirler, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılması, denetim biriminin idarenin dışında bağımsız, özerk bir kurum haline getirilmesi ve dış etkilere karşı güvenceye kavuşturulması, denetim elemanlarının sayısının ve niteliğinin artırılması, vergi incelemelerinde teknik ve teknolojik olanaklardan yararlanılması, her bir vergi inceleme elemanı ve denetim birimleri için performans değerlemesi yapılması, denetim elemanlarına hiyerarşik yükselme olanağı sağlanması, inceleme elemanlığının tercih edilen saygın bir meslek haline getirilmesi vergi denetimi konusunda alınabilecek tedbirlerdir.

Kayıtdışılığın tamamen ortadan kalkması dünyanın hiçbir ülkesinde mümkün değildir. Asıl amaç kayıtdışılığı tamamen yok etmek değil boyutlarını ülke için sorun olmayacak bir seviyeye çekmektir. Bu mücadele de sadece yasal ve idari düzenlemelerle yetinilmemeli, devletin saygınlığını ortadan kaldıran rüşvet, yolsuzluk gibi olayların üzerine ciddiyetle gidilmeli ve mükellefler ödedikleri vergilerin hizmet olarak tekrar kendilerine döneceğine inanmalıdır. Artık, kayıtdışı ekonomiyle mücadele sadece hükümetin değil, devletin politikası haline getirilmelidir.

KAYNAKÇA

A- KİTAPLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman: **Kamu Maliyesi**, Dokuzuncu Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2003.
- AKDOĞAN, Abdurrahman: **Türk Vergi Sistemi ve Uygulaması**, Ankara 1998.
- ALTUĞ, Osman: **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitapevi, İstanbul Ocak 1999.
- ARICA, Mehmet Nadir: **Vergi Usul Kanunu**, Ankara 1989.
- AYDEMİR, Şinasi: **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, H.U.D Yayını, İstanbul 1995.
- ERDEM, Burhan M.: **Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi**, Eskişehir 1981
Eskişehir İ.T.İ.A Yayın No: 233/154.
- EROĞLU, Nurettin: **Açıklamalı ve İctihatlı Vergi Usul Kanunu**, Adalet Matbaacılık, Ankara 1995.
- EROL, Ahmet: **Aramalı Vergi İncelemesi Kılavuzu ve İhbar İkramiyesi**, Yaklaşım Dergisi Ücretsiz Eki, Kasım 2000, Sayı: 95.
- GERÇEK, Adnan.,
YÜCE, Mehmet: **Mükelleflerin Vergiye Yaklaşımı Açısından Türk Vergi Sisteminin Değerlendirilmesi**, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası Yayını, Yayın No: 1998/1.
- GÖKAY, Yako: **İşletmelerde Vergi Denetimi**, Boyut Matbaacılık, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Yüksek Okulu, İstanbul 1994.
- GÜREDİN, Ersin: **Denetim**, Beta Yayınları 8. Baskı, İstanbul 1998.
- İSTANBUL DEFTERDARLIĞI
Vergi Kontrol Bürosu: **Vergi Daireleri Teftiş Usulleri**, İstanbul 1991.
- KARYAĞDI, Nazmi: **Toplam Kalite Yönetimi ve Türk İdaresi**, Ankara Sanayi Odası Yayını, Yayın No: 51, Yorum Matbaacılık, Ankara Mart 2001.
- KIRBAŞ, Sadık: **Kayıtdışı Ekonomi, Nedenleri, Boyutları, Çözüm Yolları**, TESAV, Ankara 1995, Yayın No: 9.
- KIZILOT, Şükrü: **Memleketimden Vergi Manzaraları**, Sabah Kitapları, Numune Matbaacılık, İstanbul Haziran 1998.

Maliye Bakanlığı Gelirler
Kontrolörleri Derneği:

**Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Yeniden
Yapılandırılması**, Kurtış Matbaacılık, Ankara 2001.

Maliye Bakanlığı Hesap
Uzmanları Derneği:

Denetim İlke ve Esasları, Yıldız Ofset, İstanbul 2004.

Maliye Hesap Uzmanları Vakfı:

Türk Vergi Sistemi Sorunlar Çözüm  nerileri, TOBB
Yayını, Doğuşum Matbaacılık, Ankara 2002.

ÖNCEL, Mualla.,
KUMRULU, Ahmet.,
ÇAĞAN, Nami:

Vergi Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yayını, Ankara 1992, No: 494.

ÖZBALCI, Yılmaz:

Vergi Usul Kanunun Yorum ve Açıklamaları,
Ankara 1998.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl:

Suç Ekonomisi ve Mafya, Ekonomik Forum,
TOBB Yayını, 15 Kasım 1998.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl:

Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayıncılık,
İstanbul 1996.

ÖZYER, Mehmet Ali:

Vergi Usul Kanunu Uygulaması, Acar Matbaacılık A.ř,
İstanbul 2004.

SARILI, Mustafa Ali:

**Türkiye’de Gelir İdaresi ile Vergi Denetiminin
Sorunları, Çözüm  nerileri ve Yeniden
Yapılandırılması**, İstanbul Ticaret Odası
Yayın No: 2003/41.

SCHMOLDERS, Günter:

Genel Vergi Teorisi,  eviri Salih Turan, İstanbul 1976.

şEKER, Nezih, H.:

Hukuksal Yapısıyla Vergi İncelemesi, Beta Yayınları,
İstanbul 1994.

şENGüL, Selami

Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi, İmaj Yayınevi, Ankara,
Ekim 1997.

TAş, Metin:

Türk Vergi Sistemi  zerine Bir İnceleme, Ekin Kitapevi,
Bursa 1992.

TAYMAZ, Haydar:

Teftiş, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara 1978.

TEMEL, Adil.,
şİMşEK, Ayşegül.,
YAZICI, Kuddusi:

**Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk
Ekonomisindeki Büyüklüğü**, DPT Yayını, Ankara Eylül
1994.

- TOPTAŞ, Ülker: **Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, TES-AR Yayınları, Ankara 1998.
- TOSYÖV: **Kobi'ler ve Kayıtdışı Ekonomi (3)**, Yuvarlak Masa Toplantıları.
- TURHAN, Salih: **Vergi Teorisi**, İ.Ü İktisat Fakültesi, Yayın No: 480, İstanbul 1982.
- YETİM, Sedat: **Türkiye'de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi**, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No: 215, İstanbul 1999.

B- MAKALELER

- AKALIN, Güneri: "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (I)", **Vergi Dünyası**, Haziran 1996, Sayı: 178, s. 27-38.
- AKALIN, Güneri: "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (II)", **Vergi Dünyası**, Temmuz 1996, Sayı: 179, s. 10-16.
- AKBULAK, Yavuz.,
TAHTAKILIÇ, Koray.A.: "Kayıtdışı Ekonomi Üzerine Düşünceler", **Banka Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mart 2003, Sayı: 468, s. 17-26.
- ARIOĞLU, Osman: "Gelir İdaresi Başkanlığı", **Vergi Dünyası**, Haziran 2005, Sayı: 286, s. 68-71.
- ARISOY, Sedat Abdullah: "Kayıtdışı Ekonominin Kavranması Kapsamında Sistem Değişikliği Önerileri", **Vergi Dünyası**, Haziran 2003, Sayı: 262, s. 131-137.
- ASLAN, Abdullah: "Vergi Denetim Sistemi ve Hesap Uzmanları Kurulu", **Vergi Dünyası**, Haziran 2002, Sayı: 250, s. 4-7.
- ASLAN, Sinan: "Vergi Kaybının Sebepleri ve Sonuçları", **Vergi Sorunları**, Kasım 1996, Sayı: 98, s. 124-134.
- AYDEMİR, Şinasi: "Kayıtdışı Ekonomi Üzerine (I)", **Vergi Dünyası**, Ocak 1995, Sayı: 161, s. 72-86.
- BATIREL, Ömer Faruk: "Gelir İdaresinin Özerkliği Üzerine Bazı Düşünceler", **Vergi Dünyası**, Şubat 2005, Sayı: 282, s. 22-26.

- BEKTAŞ, Erol: “Kayıtdışı Ekonomik Hareketlerin Kavranabilmesi Açısından Tek Vergi Numarası Uygulaması Neden Gereklidir ve Uygulama Nasıl Olmalıdır”, **Vergi Dünyası**, Mart 1998, Sayı: 199, s. 150-183.
- CAN, İsmail: “Vergi Denetimi Uygulaması ve Eleştirisi” **Maliye Dergisi**, Eylül 1981, s. 65-88.
- CESUR Ahmet.,
YETKİNER, Erkan: “Kayıtdışı Ekonominin Vergilendirilmesine Yönelik Öneriler” **Vergi Dünyası**, Kasım 1994, Sayı:159, s.73-79.
- DERDİYOK, Türkmen: “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”, **Türkiye İktisat Dergisi**, Mayıs 1993, Sayı: 14, s. 61-65.
- DERDİYOK, Türkmen: “Vergi Kaçakçılığını Etkileyen Faktörler”, **Maliye Yazıları**, Ocak-Mart 1993, Sayı: 38, s. 29-42.
- DURA, Cihan: “Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Nisan 1997, Sayı: 124, s. 3-12.
- DURUSOY, Serap: “Siyasi ve Ekonomik Yozlaşmanın Yansıması: Yolsuzluk Ekonomisi”, **Banka Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mart 2003, Sayı: 468, s. 53-56.
- EROL, Ahmet: “Devlet ve Denetim”, **Mükellefin Dergisi**, Haziran 1998, Sayı: 66, s. 81-99.
- ERVARDAR, Fehamettin: “Etkin Vergi Denetimi İçin Kontrol Kadrosunu Geniştirmek Tek Yol Değildir”, **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**, 15 Ekim 1982, Sayı: 200, s. 35-38.
- EYÜPGİLLER, Saygın: “Vergi İdaresinin Yapılandırılması, Global Eğilimler ve Türkiye İçin Öneriler”, **Vergi Dünyası**, Ocak 2001, Sayı: 233, s. 123-127.
- GÜNGÖR, Kamil: “Ağır Vergi Yükünün Kayıtdışı Ekonomi Üzerindeki Etkisi ve Türkiye”, **Vergi Sorunları**, Ocak 2003, Sayı: 172, s. 111-127.
- GÜREDİN, Ersin: “Türkiye’de Vergi Kayıplarının Önlenmesi Sorunu”, **İstanbul Üniversitesi Yayını**, İstanbul 1977, Yayın No: 2341, s. 133-135.
- KARDÜZ, Ali Rıza: “Kayıtdışı Para Banka Sistemine Sokulunca Karapara Sorunu Biter”, 20.09.1997 Tarihli **Sabah Gazetesi**, s. 9.

- KILDİŞ, Yusuf: “Kayıtdışı Ekonomi ve Etkileri-I”, **Vergi Sorunları**, Eylül 2000, Sayı: 144, s. 190-213.
- KIRBAŞ, Sadık: “Türkiye’de Vergi Kaçağı Sorunu”, **Mali Hukuk Dergisi**, Ankara Ocak-Şubat 1993, Sayı: 43, s. 11-15.
- MEHTER, Hamdi: “Kamu İdarelerimizin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Bir İnceleme”, **Mali Hukuk Dergisi**, Mart 1975, Sayı: 31, s. 26-30.
- ÖNDER, İzzettin: “Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ekim 2000-Mart 2001, No: 23-24, s. 1-5.
- ÖZER, İlhan: “Türkiye’nin Vergi Yapısı ve Vergi Reformu Üzerine Bazı Düşünceler”, **Maliye Yazıları**, Nisan-Haziran 1995, Sayı: 47, s. 32-35.
- PEHLİVAN, Osman: “Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik, **Vergi Dünyası**, Ekim 1986, Sayı: 62, s. 33-35.
- PEHLİVAN, Osman: “Vergi Yönetiminde Etkinlik, Etkinliğe Tesir Eden Faktörler” **Yeni İş Dünyası**, Ocak 1987, s. 13-16.
- SARILI, Mustafa Ali: “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Kayıtlı Hale Getirilmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler”, **Vergi Sorunları**, Ağustos 2002, Sayı: 167, s. 131-154.
- SEÇKİN, Sedef: “Gölgedeki Ekonomi”, **Capital**, Haziran 2000, s. 86.
- ŞEKER, Sakıp: “Vergi İncelemeleri Üzerine Genel Bir Değerleme”, **Yaklaşım**, Mayıs 1993, Sayı: 5, s. 53-64.
- TOKAT, Yakup: “Vergi Kayıp ve Kaçağını Azaltılabilecek Bir Öneri”, **Yaklaşım**, Eylül 1994, Sayı: 21, s. 44-45.
- TOSUNER, Mehmet: “Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler”, **Vergi Sorunları**, Ekim 1995, Sayı: 85, s. 65-72.
- TUNCER, Mehmet: “Enflasyon Vergi Uyumu İlişkisi ve Türkiye”, **Vergi Dünyası**, Mart 2002, Sayı: 247, s. 151-156.
- TUNCER, Selahattin: “Hesap Müttehassıslığından Hesap Uzmanlığına”, **Vergi Dünyası**, Haziran 2001, Sayı: 238, s. 5-10.
- TUNÇ, Ömer: “A.B.D’de Vergi İncelemesi”, **Maliye Yazıları**, Mart-Haziran 1989, Sayı: 17-18, s. 60-63.

C- RAPORLAR

Maliye Bakanlığı,
Gelirler Genel Müdürlüğü:

Faaliyet Raporu, 2003-2004.

Sekizinci Beş Yıllık
Kalkınma Planı:

Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001,
DPT Yayını No: 2597.

Sekizinci Beş Yıllık
Kalkınma Planı:

Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
Ankara 2001, Yayın No: DPT: 2603-ÖİK: 614.

Türkiye Odalar ve
Borsalar Birliği:

Vergi İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1992, TOBB
Yayınları, Yayın No: 244.

Türkiye Odalar ve
Borsalar Birliği:

Vergilemede Global Eğilimler, AB ve Türk Vergi
Sistemi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Aydoğdu Ofset,
Mayıs 2001.

WHITE, Frank B.:

Türkiye’de Vergi İdaresi Konusunda White Heyetinin
Raporu, Ankara 1963.

D- TEBLİĞLER

KIZILOT, Şükrü.,
ÇOMAKLI, Şafak E.:

“Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Mevzuat Açısından
Değerlendirilmesi”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu,**
10-14 Mayıs 2004, Belek- ANTALYA.

YENİÇERİ, Harun:

“Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Psikolojik Nedenleri”,
19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 10-14 Mayıs 2004,
Belek-ANTALYA.

E- TEZLER

AKTÜRK, Ergün:

Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama,
Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum 2003.

FİDAN, Necdet:

Kayıtdışı Ekonomi, Çanakkale Onsekiz Mart
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale 2000.

ILGIN, Yılmaz:

Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları, DPT
Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Ekim 1995.

YILMAZ, Gülay Akgül:

Yer Altı Ekonomisi ve Vergi Kaybı, Marmara
Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış
Doktora Tezi, İstanbul 1996.

F- İNTERNET SİTELERİ

www.gelirler.gov.tr

www.gelkont.gov.tr

www.huk.gov.tr

www.mtk.gov.tr

G- KANUN TEBLİĞ VE YÖNETMELİKLER

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu

5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu

3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

1986/5 Sıra Nolu V.U.K'nun İç Genelgesi