# KAYITDIŞI EKONOMİ
# VE TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

**Ferhat SELMAN**

**(Yüksek Lisans Tezi)**

**Eskişehir 2007**

# KAYITDIŞI EKONOMİ VE TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

Ferhat SELMAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ
İktisat Anabilim Dalı
Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Tuğberk TOSUNOĞLU

Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü
Mart 2007

# YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

## KAYITDIŞI EKONOMİ VE TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

**Ferhat SELMAN**

**İktisat Anabilim Dalı**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart 2007**

**Danışman: Yrd.Doç.Dr. Tuğberk TOSUNOĞLU**

Gelişmiş Batı ekonomilerinde 1970'li yılların ikinci yarısından sonra tartışılmaya başlayan, 1990'lı yıllardan beri Türkiye'nin temel sorunlarından biri olan kayıtdışı ekonomi kavramı, nedenleri, etkileri ve sonuçları itibariyle çeşitli unsurları içeren önemli bir sorundur.

Kayıtdışı ekonomi, resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır.

Günümüzde kayıtdışı ekonomi olgusu, ülke ekonomileri üzerinde yarattığı tahribatlar nedeniyle birçok platformda tartışılmakta, bu konuda her ülke kendi ekonomik ve sosyal yapısına uygun çözümler aramaktadır. Kayıtdışı ekonomi, kamu finansman dengesinde meydana getirdiği olumsuzluğun yanı sıra kamusal yükümlülüklerini zamanında ve eksiksiz yerine getiren ekonomik birimler aleyhine haksız rekabet ortamı yaratmaktadır. Ayrıca toplam ekonominin bir bölümü resmi kayıtlara girmediği sürece, ekonominin gerçek boyutunu, ekonomik büyüklüklerin göreli ağırlığını, uygulanan ekonomik politikaların sonuçlarını ve geleceğe dönük gerçekçi öngörüleri saptamak olası değildir. Bunların dışında makroekonomik dengelere, çalışma hayatına ve toplumsal sosyal yapıya sirayet eden birçok olumsuzluğa da neden olmaktadır.

Bu çalışmada kayıtdışı ekonomi tanımlanmış, kapsamına ve genel özelliklerine değinilmiş, karapara ile ilişkisi ele alınıp incelenmiştir. Ayrıca kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenler, kayıtdışı ekonominin ölçüm yöntemleri, boyutları, etkileri açıklanmıştır. Ancak çalışmanın asıl amacını oluşturan, Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi oluşturan nedenler ve Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi kayıtlı hale getirebilmek için alınması gereken önlemler konusunda, özgün yaklaşımla tespitler yapılmaya çalışılmış ve çözüm önerileri sunulmuştur.

## ABSTRACT

The concept of non-observed economy, which is one of the main problems of our country from 1990's and which is started to be discussed in developed Western economies after the second half of 1970's, is an important matter by its causes, effects and results.

Non-observed economy is the total of economic operations and activities which is not registered formally, not documented legally, not controlled by authorized public sectors and not taken into consideration of national income calculations.

Nowadays, the subject of non-observerd economy is being discussed on many platforms because of the damage it makes on country economies, for this subject every country search a solution which is suitable for their social and economic structure. Non-observed economy, which makes negativeness on public finance balance, creates an unjust competition atmosphere for the disadvantage of people who performs their public responsibilities on time and complete. Besides, real size of the economy, relative weightness of economic sizes, results of economic politics which are applied and realistic foresights made for the future are not able to be determined as long as a part of total economy is not get registered. Furthermore, it causes many negativenesses which infect macroeconomic balances and social structure.

In this workout, non-observed economy is defined, its scope and general features are mentioned, its relationship with black money is examined. Besides, causes which create non-observed economy, measurement methods of non-observed economy, its size, effects are explained. However, causes which create non-observed economy in Turkey and precautions to get non-observed economy registered in Turkey, which are the subjects create the main purpose of the workout, there tried to make determinations by an original approach and solution suggestions are given.

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

**Ferhat SELMAN**'ın "**Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu**" başlıklı tezi **13 Mart 2007** tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca **İktisat** Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

| | **Adı Soyadı** | **İmza** |
|---|---|---|
| **Üye (Tez Danışmanı)** | **: Yard.Doç.Dr. Tuğberk TOSUNOĞLU** | |
| **Üye** | **: Doç.Dr. Bülent GÜNSOY** | |
| **Üye** | **: Yard.Doç.Dr. M.Erkan ÜYÜMEZ** | |

**Prof.Dr. Nurhan AYDIN**

**Anadolu Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

# ÖZGEÇMİŞ

Ferhat SELMAN

İktisat Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

## Eğitim

Ls. 2000 Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF) İktisat Bölümü

Lise 1996 Çankaya Yabancı Dil Ağırlıklı Lisesi

## İş

2006 - T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu - TÜİK Uzman Yardımcısı

2003 - T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı - Vergi Denetmen Yardımcısı

## Kişisel Bilgiler

Doğum yeri ve yılı: Ankara - 12 Temmuz 1978 Cinsiyet: Erkek Yabancı dil: İngilizce

# İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... ii
ABSTRACT ..... iv
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI ..... v
ÖZGEÇMİŞ ..... vi
TABLOLAR LİSTESİ ..... xii
KISALTMALAR LİSTESİ ..... xiii
GİRİŞ ..... 1

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**KAYITDIŞI EKONOMİYLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR**

1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN TANIMI ..... 3
2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ÇEŞİTLERİ ..... 5
    2.1. Yeraltı Ekonomisi (Yasadışı faaliyetler) ..... 5
    2.2. Yarı Kayıtlı Ekonomi ..... 6
        2.2.1. Gelirlerin Yasal Olarak Kayıtdışında Bırakılması ..... 7
        2.2.2. Gelirlerin Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkarılması ..... 7
    2.3. Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi ..... 9
3. KAYITDIŞI EKONOMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ ..... 10
    3.1. Yasalara Aykırı Olması ..... 10
    3.2. Vergi Dışı Bırakılma ..... 11
    3.3. Ölçüm Zorluğunun Bulunması ..... 12

4. KAYITDIŞI EKONOMİ VE KARAPARA İLİŞKİSİ..... 13

## İKİNCİ BÖLÜM

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ VE ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ..... 17

1.1. Ekonomik Nedenler..... 17

1.2. Kamusal Nedenler..... 18

1.2.1. Kamusal Yükümlülüklerin ve Müdahalelerin Yüksekliği..... 19

1.2.2. Aksak Kamu Yönetişimi..... 20

1.3. Sosyal Nedenler..... 20

2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ..... 21

2.1. Doğrudan Ölçme Yöntemleri..... 21

2.2. Dolaylı Yöntemler..... 21

2.2.1. Gayrisafi Milli Hasıla Yaklaşımı..... 22

2.2.2. İstihdam Yaklaşımı..... 22

2.2.3. Vergi Denetimi Yaklaşımı..... 23

2.2.4. Parasalcı Yaklaşım..... 24

2.2.4.1. Sabit Oran (Emisyon Hacmi) Yaklaşımı..... 24

2.2.4.2. İşlem Hacmi Yaklaşımı..... 25

2.2.4.3. Ekonometrik Yaklaşım..... 25

2.3. Karma Yöntemler..... 25

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUTU VE ETKİLERİ

1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ BOYUTLARI... 27

1.1. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi ……..…..... 31

1.1.1. A.B.D'de Kayıtdışı Ekonomi..... 31

1.1.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi……..... 33

1.1.2.1. İngiltere'de Kayıtdışı Ekonomi..... 34

1.1.2.2. İtalya'da Kayıtdışı Ekonomi..... 35

1.1.2.3. Almanya'da Kayıtdışı Ekonomi..... 36

1.1.3. Diğer Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi..... 37

1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi..... 37

2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ..... 39

2.1. Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri..... 39

2.1.1. Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkisi..... 40

2.1.2. Devlet Bütçesi Üzerindeki Olumsuz Etkisi..... 41

2.1.3. Çalışma Hayatı Üzerindeki Olumsuz Etkisi..... 43

2.1.4. Toplumsal Sosyal Yapı Üzerindeki Olumsuz Etkisi……..... 44

2.2. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Olduğunu İleri Süren Görüşler..... 45

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

**TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİ**

1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU..... 47

1.1. Vergisel Açıdan Kayıtdışı Ekonomi..... 51

1.2. İstihdam Açısından Kayıtdışı Ekonomi..... 54

1.3. Yasadışı Faaliyetler ve Karapara Açısından Kayıtdışı Ekonomi…… 57

2. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİYİ OLUŞTURAN NEDENLER..... 62

2.1. Makroekonomik Nedenler..... 63

2.2. Mali (Vergisel Tabanlı) Nedenler..... 66

2.2.1. Vergiye Karşı Direnç ..... 66

2.2.2. Vergi Oranlarının ve Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Yüksekliği..... 68

2.2.3. Vergilendirme Ortamının Belirsizliği ve Vergi Afları..... 69

2.2.4. Vergi Denetiminin Yetersizliği ve Vergi Cezalarının Etkinsizliği..... 71

2.3. Siyasal Nedenler..... 72

2.4. Sosyal Yapı Değişikliğine Bağlı Nedenler..... 73

2.5. Coğrafi Nedenler..... 74

2.6. Psikolojik Nedenler..... 74

3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN KAYITLI HALE GETİRİLEBİLMESİ İÇİN ALINAN VE ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER - ÇÖZÜM ÖNERİLERİ... 75

3.1. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Hale Getirilebilmesi İçin Son Yıllarda Alınan Önlemler ve Yapılan Değişiklikler..... 75

3.1.1. Vergi Kanunlarında Yapılan Değişiklikler..... 75

3.1.2. Diğer Kanunlarda Yapılan Değişiklikler..... 87

3.1.3. Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılmasına Dayanan Değişiklikler……... 87

3.1.4. İstatistik Kurumunun Yeniden Yapılandırılmasına Dayanan Değişiklikler..... 91

3.1.5. Diğer Değişiklikler……... 92

3.2. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Hale Getirilebilmesi İçin Alınması Gereken Önlemler ve Çözüm Önerileri..... 93

3.2.1. Sosyo-Ekonomik Önlemler ve Çözüm Önerileri..... 93

3.2.1.1. Ekonomik Konjonktürün İyileştirilmesi..... 93

3.2.1.2. Hızlı Nüfus Artışı, Çarpık Kentleşme ve Artan Göçün Önlenmesi..... 94

3.2.1.3. Sivil Toplum Örgütlerinin ve Karar Almada Katılışımın Güçlendirilmesi..... 95

3.2.1.4. Kamusal Kaynakların Rasyonel Alanlara Harcanması ve Kamusal Şeffaflığın Artırılması..... 96

3.2.2. Vergi Sistemiyle İlgili Önlemler ve Çözüm Önerileri..... 96

3.2.2.1. Belge Düzeninin Sağlanması..... 96

3.2.2.2. Servet Beyanı Müessesine Geçilmesi..... 99

3.2.2.3. Vergi İncelemesiyle Uğraşan Personelin Özlük Haklarının Düzeltilmesi..... 99

3.2.2.4. Vergi Oranlarının Düşürülmesi.....100

3.2.2.5. Vergi Cezalarının Artırılması, Paraya Çevrilememesi, Affa Uğratılmaması..... 101

3.2.2.6. Uzlaşma Müessesesinin Kaldırılması..... 102

3.2.2.7. Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Azaltılması..... 104

3.2.2.8. Vergi Kanunlarının Çok Sık Değiştirilmemesi ve Açık Olması..... 104

3.2.2.9. İşe Başlamak İçin İlgili Odalara Kaydın Zorunlu Tutulması..... 105

3.2.2.10. Ekonomideki Hamiline İşlemlerin Azaltılması…..... 105

SONUÇ..... 106

KAYNAKÇA..... 113

# TABLOLAR


| Tablo Adı | | Sayfa No |
|---|---|---|
| Tablo 1: | Dünyada Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri | 28 |
| Tablo 2: | Resmi GSMH'nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi | 30 |
| Tablo 3: | Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonominin GSMH'ya Oranı | 33 |
| Tablo 4: | Türkiye İçin Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri | 50 |
| Tablo 5: | Vergi Yaklaşımı İle Kayıtdışı Ekonomi | 53 |
| Tablo 6: | Meslek Grubu ve Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam Edilenler | 56 |

# KISALTMALAR

| | |
|---|---|
| a.g.m. | :Adı Geçen Makale |
| a.g.e. | :Adı Geçen Eser |
| BSMV | :Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi |
| DİE | :Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı |
| DPT | :Devlet Planlama Teşkilatı |
| ESA | :European System of Integrated Economic Accounts |
| GGM | :Gelirler Genel Müdürlüğü |
| GİB | :Gelir İdaresi Başkanlığı |
| GSMH | :Gayri Safi Milli Hasıla |
| GSYİH | :Gayri Safi Yurtiçi Hasıla |
| GV | :Gelir Vergisi |
| GVK | :Gelir Vergisi Kanunu |
| IR | :Inland Revenue |
| İSO | :İstanbul Sanayi Odası |
| İTO | :İstanbul Ticaret Odası |
| KDV | :Katma Değer Vergisi |
| KKBG | :Kamu Kesimi Borçlanma Gereği |
| KOBİ | :Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler |
| KOSGEB | :Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Başkanlığı |
| KV | :Kurumlar Vergisi |
| MASAK | :Mali Suçları Araştırma Kurumu |
| No | :Numara |
| OECD | :Ekonomik İşbirliği Kalkınma Örgütü |
| s | :Sayfa |
| SSK | :Sosyal Sigortalar Kurumu |
| TBB | :Türkiye Bankalar Birliği |
| TBMM | :Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TESAR | :Türkiye Esnaf, Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü |
| TİSK | :Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu |
| TL | :Türk Lirası |
| TOBB | :Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| TÜİK | :Türkiye İstatistik Kurumu |
| TÜRMOB | :Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odası Birliği |
| VEDOP | :Vergi Dairesi Tam Otomasyonu Projesi |
| VUK | :Vergi Usul Kanunu |
| YMM | :Yeminli Mali Müşavir |
| YTL | :Yeni Türk Lirası |

## GİRİŞ

Kayıtdışı ekonominin hacmi son otuz yıl içinde gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere bütün dünya ekonomisinde büyük boyutlara ulaşmış, çözülmesi gereken önemli bir sorun haline gelmiştir.

Kayıtdışı ekonomi, resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır. Diğer bir tanımla, gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür.

Bu çalışmada kayıtdışı ekonomi kavramıyla ilgili olarak aşağıdaki sorulara yanıt aranmıştır. Bunlar;

-Kayıtdışı ekonomi ne demektir? Kayıtdışı ekonominin unsurları ve genel özellikleri nelerdir?

-Dünyada ve Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenler nelerdir?

-Kayıtdışı ekonomiyi en gerçekçi biçimde ortaya çıkartacak ölçme metotları nelerdir?

-Seçilmiş bazı ülkeler ile Türkiye ekonomisinde kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ne kadardır?

-Kayıtdışı ekonomi - karapara ilişkisi nasıl ortaya çıkmaktadır?

-Kayıtdışı ekonominin ülke ekonomilerine etkileri nelerdir?

-Türkiye'de kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilebilmesi için son yıllarda ne gibi önlemler alınmıştır?

-Türkiye'de kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilebilmesi için gelecekte alınması gereken önlemler nelerdir? Bu konuda Türkiye için ne gibi çözümler üretilebilir?

Bu bağlamda, çalışmanın ilk bölümünde kayıtdışı ekonominin literatürde bulunan tanımlarına, kapsamına ve genel özelliklerine değinilmiş, karapara ile ilişkisi ele alınıp incelenmiştir.

İkinci bölümde, dünyada kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenler ekonomik, kamusal ve sosyal nedenler başlıkları altında incelenmiş, kayıtdışı ekonominin ölçüm yöntemleri açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde, seçilmiş bazı ülkeler için kayıtdışı ekonominin uluslararası boyutu ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş, ilgili ülke ekonomileri üzerindeki etkileri ekonomi, devlet bütçesi, çalışma hayatı ve toplumsal sosyal yapı tasnifi altında tartışılmıştır.

Dördüncü bölümde ise kayıtdışı ekonominin Türkiye'deki boyutu ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi oluşturan nedenler, makroekonomik, mali, siyasal, sosyal, coğrafi ve psikolojik nedenler tasnifi altında detaylı bir şekilde irdelenmiştir. İlgili bölümde ayrıca Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi kayıtlı hale getirebilmek için son yıllarda alınan önlemler ile geleceğe yönelik alınması gereken önlemler belirtilmiş, özgün çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# KAYITDIŞI EKONOMİYLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

## 1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN TANIMI

Literatürde "kayıtdışı ekonomi" kavramı farklı kaynaklarda farklı şekillerde ifade edilmeye çalışılmaktadır. Tanım farklılıkları nedeniyle "kayıtdışı ekonomi" terimi için çok farklı isimler kullanılmaktadır. Bunlardan başlıcaları; yeraltı (underground) ekonomisi, yasadışı (illegal) ekonomi, gölge (shadow) ekonomi, resmi olmayan (unofficial) ekonomi, gizli (hidden) ekonomi, marjinal (marginal) ekonomi, kayıtlı olmayan (unrecorded) ekonomi, düzensiz (irregular) ekonomi, enformel (informal) ekonomi, paralel (parallel) ekonomi, görünmeyen (invisible) ekonomi vs. gibi pek çok kelimeyle ifade edilen terimlerdir. Birçok dilde en sık olarak kullanılan terim, kara (black) ekonomi terimidir.

İsimlerin her biri belli konuları ve faaliyetleri kapsamakta olup, hepsinin ortak özelliği egemen üretim biçimine göre yerine getirilmesi gerekli yasal, vergisel ve toplumsal zorunlulukların tümüyle ya da kısmen yerine getirilmemesine yönelik faaliyetler olmalarıdır.[1]

Kayıtdışı ekonominin 1970'lerin sonunda yayınlanan ve yayınlandığında önemli etkiler bırakan birkaç makale ile hızla gündeme geldiği söylense de, konuya ilişkin ilk ekonomik araştırmalar 1940'lı yılların başlarına rastlar. Ancak asıl bilimsel ilgiyi Gutmann'ın 1977'de yayınlanan makalesi ile çekmeye başlamıştır. Bu nedenle 1980'lere kadar kayıtdışı ekonomi uluslararası bir olgu olarak kabul edilmemiştir. Kayıtdışı ekonomiye ilişkin ilk uluslararası konferans 1983'de Almanya'nın Bielefeld eyaletinde yapılmıştır. Tanımsal sorunlar konusunda genel ilkelere varmak, konferansın temel amaçlarından biri olmasına rağmen katılımcılar bir konsensüse varamamışlar ve çok farklı tanımlamalar kullanılmıştır.[2]

---

[1] İsmail Çiloğlu, "Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi," **Hazine Dergisi**, (Sayı:12, Ekim- 1998), s.68.

[2] H. Çetintaş, H. Vergil, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini," **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, (Sayı:4, 2003), s.15-16.

Ekonomik faaliyetlerin fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen bu faaliyetlerle ilgili kayıtların tutulmaması olarak nitelendirilen kayıtdışı ekonomi, kamu idarelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem ve faaliyetlerdir. Diğer bir ifadeyle, kayıtdışı ekonomi; resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır. "Genel olarak bir tanım yapmak gerekirse, kayıtdışı ekonomi; gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür."[3]

Bu ekonomik faaliyetler; faturasız alış-veriş, haksız yere muafiyet, indirim ya da sübvansiyonlardan faydalanma, vergi kaçakçılığı, sigortasız çalışma, ikinci bir işte çalışma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti gibi gayri kanuni işler olabileceği gibi; karşılığında ücret ve para alınan buna mukabil herhangi bir kanuni belge verilmeyen her türlü yardım vb. işleri de kapsamaktadır.

"Vergisel anlamda ise kayıtdışı ekonomi, vergi kaçırma veya vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetlerin bütünüdür."[4]

Özetle, en geniş anlamıyla kayıtdışı ekonomi, resmi istatistiklere yansımayan yasal-yasa dışı bütün üretim faaliyetlerini kapsar. Burada üretim kavramının sınırı, kumar uyuşturucu ticareti gibi (yasa dışı olsa da) ekonomik değer yaratan faaliyetleri, paranın değişim aracı olarak kullanılmadığı mal veya hizmet değişimini ve üreticinin kendi tüketimi için ürettiği mal ve hizmetleri kapsarken, hırsızlık ve gasp gibi ekonomide katma değer yaratmayan faaliyetleri kapsamaz.[5]

---

[3] Türkmen Derdiyok, "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini," **Türkiye İktisat Dergisi**, TOBB Yay., (Sayı:14, Mayıs- 1993), s.54.

[4] Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi** (Türkmen Kitapevi, 2.baskı, 1999- İstanbul ), s.3.

[5] Çetintaş, Vergil, **a.g.m.**, s.15-16.

## 2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ÇEŞİTLERİ

Kayıtdışı ekonomi kapsamı içerisinde yer alan ve birbirinden farklılık gösteren unsurlar, gelir elde edenler açısından üç grupta toplanabilir.[6] Bunlar;

i. Yeraltı Ekonomisi (Yasadışı Faaliyetler)

ii. Yarı Kayıtlı Ekonomi

iii. Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi

Yukarıda sayılan üç unsurun ortak özelliği; gelir elde edenlerin, elde ettikleri gerçek gelirlerinin bir kısmını veya tamamını kayda geçirmiyor ve bu gelirler üzerinden de ödemesi gerekenden daha az vergi ödüyor veya hiç vergi ödemiyor olmalarıdır.

### 2.1. Yeraltı Ekonomisi (Yasadışı Faaliyetler)

Resmi kayıtlara girmeyen ve belgelendirilmeyen yasal ya da yasadışı faaliyetler, kayıtdışı ekonomi olarak nitelendirilmektedir. Bu ekonominin bir kesimini oluşturan yeraltı ekonomisi, başta uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, muazzam gelirler, yani kara para ya da kirli para doğuran, bir çok suç faaliyetini içerir. Bu faaliyetler ise genel de, örgütlü ve gelirleri de nakit formundadır.[7] ABD gibi gelişmiş ülkelerde faaliyetler daha çok yasadışılık taşıdığından konuya yönelik çalışmalarda "yeraltı ekonomisi (underground economy)" şeklinde isimlendirme yaygın olarak kullanılmaktadır.

Kısaca yeraltı ekonomisi, toplumun zararlı ve gayri ahlaki gördüğü, kanunla yasaklanmış olan faaliyetler olarak tanımlanabilir. Daha çok kamu düzenini ilgilendirmesi nedeniyle devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanına giren bu faaliyetler arasında silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, sahte pasaport,

---

[6] Şinasi Aydemir, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi** (Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Aralık 1995- İstanbul), s.11.

[7] Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara, s.11.

kalpazanlık, vize ticareti, gayri yasal iş takibi, çek-senet tahsilatı, organ ticareti, tefecilik ve rüşvet gibi faaliyetler girmektedir. Bu yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelire karapara, bu paraya yasal bir kazanç görünümü kazandırılmasına ise karaparanın aklanması denir. Birçok ülkede kara paranın aklanması fiili suç sayılmakta ve fiilin önlenmesi için mücadele edilmektedir.

Yeraltı ekonomisi ile mücadelede güdülen amaç, söz konusu yasadışı faaliyetlerden sağlanan gelirden vergi alınması değil, yasadışı faaliyetin tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Zira yeraltı faaliyetleri kanunen yasaklanmış olduğundan bu faaliyetleri önüne geçilmesi halinde herhangi bir vergi geliri sağlama imkanı bulunmamaktadır. Bu bağlamda kayıtdışı ekonominin bir unsuru olan ve milli gelirin doğru hesaplanması bakımından büyük önem taşıyan yasadışı ekonomik faaliyetleri, vergi tabanının belirlenmesine yönelik politikalarda anlamlı bir parametre olarak dikkate almak doğru değildir. Ayrıca "kayıtdışı ekonominin boyutları, yeraltı ekonomisini de kapsayacak biçimde genişletildiğinde, bu alanın ölçümündeki aşırı zorluklar ve hatta olanaksızlıklara bağlı olarak, sonuçların geçerliliği daha da zayıflamaktadır."[8]

Yapılan bu çalışmada da kayıtdışı ekonominin yasadışı boyutuna ana hatlarıyla değinilmekte, çalışmanın asıl ağırlığını kayıtdışılığın yasal faaliyetler (yarı kayıtlı ve kayıtlara hiç girmeyen faaliyetler) boyutu oluşturmaktadır.

### 2.2. Yarı Kayıtlı Ekonomi

Kayıtdışı ekonominin en geniş kitlesi olduğu düşünülen yarı kayıtlı ekonomi içerisinde; faaliyetleri yasal olup, kendileri de kayıtlı olan, ancak gelirlerinin büyük bir kısmı kanuni istisna veya muafiyet uygulamalarıyla ya da gerçek usul dışında vergilendirilmeleri vb. nedeniyle kayıt dışında kalan kesim ile faaliyetlerinin bir kısmını ya da tamamını yasalara aykırı şekilde kayıt dışında tutan kesim yer almaktadır. Bu durumda yarı kayıtlı ekonomi terimiyle bahsedilen faaliyetler iki ana grup halinde incelenebilir. Bunlar, "gelirlerin yasal olarak kayıtdışında bırakılması" ile belge ve kayıt düzenine uymayarak "gelirlerin yasalara aykırı olarak kayıtdışına çıkarılması" dır.

---

[8] İzzettin Önder, "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme," **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:23-24, Ekim 2000-Mart 2001- İstanbul, s.5.

### 2.2.1. Gelirlerin Yasal Olarak Kayıtdışında Bırakılması

Genellikle sosyal ve iktisadi nedenlerle, kanunen ödenecek verginin daha önceden ve gelirden bağımsız olarak belirlendiği mükellef kesimi kayıtdışının bu grubunu oluşturmaktadır. Söz konusu mükellefler bu şekilde elde etmiş oldukları kazançlar sonucunda ödemeleri gereken vergiyi yasal olarak kayıtdışında tutmuş olmaktadırlar.

Bu kesimin içinde, yasal düzenlemelerle istisna tutulan, muafiyet tanınan ya da gerçek usul dışında vergilendirilen mükellefler girmektedir. Bu mükelleflerin önemli bir bölümü gerçekten de düşük gelir düzeyindeki insanlardan oluşmaktadır, ancak yine de kayıtdışı ekonominin ihmal edilemeyecek boyuttaki unsurlarını teşkil etmektedirler. Gerçek usulde vergilendirilmeyen gelir vergisi mükelleflerinin kayıtdışı ekonomiye iki şekilde katkıları bulunmaktadır. Birincisi, bunlar kendi elde ettikleri gelirleri kayıtlara sokmadıkları için ciddi bir şekilde vergi kaybına neden olmaktadırlar. İkincisi ve daha da önemlisi ise ekonomik ilişki içerisinde bulundukları kayıtlı sektörlerden belge almayarak, belge düzenine zarar vermekte ve bunun sonucunda ise iş ilişkisi içerisinde bulundukları kesimleri de kayıtdışına sevk etmektedirler.[9]

### 2.2.2. Gelirlerin Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkarılması

Bu gruba giren mükellef kesimleri, faaliyetlerinin bir kısmını veya tamamını daha az vergi ödemek ya da hiç ödememek amacıyla kayıt dışında tutmaktadırlar. Söz konusu mükellefler hemen hemen her sektörde faaliyet gösterirken, kayıtdışılığın boyutlarını aslında sektörün kendi özel yapısı belirlemektedir. Bazı sektörlerde yürütülen faaliyetlerin, yapıları gereği tespiti ve denetlenmesi çok güç olduğu için daha kolay kayıt dışında kalabilmektedir.

---

[9] Selami Şengül, **Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi** (İmaj Yayınları, Ekim 1997- Ankara), s.15.

"Ekonomik hayatı gözlemleyen herkesin, üzerinde fikir birliği ettiği ve gelirlerinin önemli bir kısmını kayıtlara geçirmediği ve yeterince vergi ödemedikleri genel kabul gören iş kolları aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Gerçek gelirleri daha yüksek olmasına karşın, kendilerini hayat standardı üzerinden ödenen vergiye endekslemiş olan serbest meslek erbabı (Doktorlar, muhasebeciler ve avukatlar)

- Kereste ve mobilya ticareti yapanlar,

- Oto galerileri, kum ocakları, emlak komisyoncuları

- 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, spot piyasasında dayanıklı tüketim malları ve elektronik cihaz ticareti yapanlar,

- Küçük sanayi bölgelerinde oto tamir-bakımı yapanlar ve oto yedek parçası satanlar,

- Sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge (naylon fatura) düzenleyenler,

- Tarımsal ürünleri alıp-satanlar,

- Eğlence hizmeti veren yerler ve bu iş yerlerinde çalışanlar,

- Turizme yönelik hizmet işletmeleri ve hediyelik eşya satan iş yerleri."[10]

Ancak, burada hemen belirtmek gerekir ki yukarıda sayılan sektörlerde faaliyet gösterenlerin büyük çoğunluğunun, gelirlerinin büyük bir kısmının gizleme eğiliminde

[10] Aydemir, **a.g.e.**, s.16-17-18.

olmalarına karşın, söz konusu sektörlerde vergisini tam ödeyen dürüst mükelleflerinde bulunduğu bir gerçektir.

Kolay denetlenebilir olan sektörlerin faaliyetlerinin her aşamasında belirli yaptırımların uygulanması sonucu kayıtdışılığın önüne geçilebilirken, denetimin zor olduğu sektörlerde kayıtdışı çalışma, kişiler tarafından bir avantaj olarak görülmektedir. Dolayısıyla bu sektörlerde faaliyet gösterenler, gelirlerinin büyük bir kısmının gizleme eğilimlerine girdiklerinden kayıtdışılığın önüne geçilmesinde güçlükler yaşanmaktadır.

### 2.3. Kayıtlara Hiç Girmeyen Ekonomi

Bu gruba giren kimselerin yaptıkları faaliyetlerin yasal olmasına karşın, vergi idaresinde mükellefiyet kayıtları bulunmamakta, dolayısıyla bu kimseler hiç vergi ödememektedirler. Genellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen belge ve kayıt düzeni olmayan sektör tarafından gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlere işportacılar, hamallar, kaldırımlarda otopark işletenler, jeton ve otobüs bileti satıcıları, evlerde oluşturulan küçük atölyelerde üretim yapanlar, evlerinde özel ders verenler, inşaat ve tarım işçileri, gezici sebze-meyve satıcıları, canlı hayvan alım-satımı yapanlar, küçük çaplı tamir ve bakım işleriyle uğraşanlar örnek olarak verilebilir. Ancak burada sayılan faaliyetlerin bütünü için bir genelleme yapmak yanlış olabilmekte, söz konusu meslekleri icra edenlerden istisna da olsa vergi mükellefi olanlar çıkabilmektedir.

Bu tür faaliyetleri genel olarak toplumsal yaşayışın istemi doğrultusunda ve sürekli bir işyeri açmaksızın ortaya çıkan faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür. Genellikle bunlar küçük ve marjinal faaliyetler olarak görülmekle birlikte, içlerinden bir kısmı ekonomik olarak gerçekten etkili büyüklüğe sahiptir. Belediye haline uğramadan doğrudan semt pazarlarında yapılan sebze ve meyve ticareti küçümsenemeyecek boyutlardadır. Diğer yandan, ekonomik faaliyetler içerisinde önemli bir ağırlığa sahip olan inşaat sektöründe vergi dairesinin bilgisi dışında çalışan çok sayıda inşaat işçisinin varlığı ve bunların kazançları da ciddi boyutlara ulaşmaktadır. Ayrıca tarım sektöründe

çalışan işçilerin yarattığı gelirin kavranabilmesi ve vergilendirilmesinde de büyük güçlükler bulunmaktadır.[11]

Bu sektöre katılan işçiler, genellikle geçim sıkıntısı yüzünden kırsal kesimlerden kentlere göç eden insanlardan oluşmaktadır. Bu insanlar kar elde etmekten çok, ailelerinin ve kendilerinin hayatlarını devam ettirmeyi sağlayacak temel ihtiyaçların temin edilmesi amacıyla çok ağır koşullar altında, çok az ücretlerle çalışmaktadırlar. Kadın ve çocukları da içeren ve bu amaçla faaliyet gösteren gayri resmi sektör işçileri; işportacılık, hamallık, gündelikçilik gibi günlük işlerde, düşük ücret karşılığı çok uzun saatler çalışırlar ve genellikle alt yapısı tamamlanmamış, birçok temel kamusal hizmetlerin ulaştırılamadığı gecekondularda yaşamaktadırlar.[12]

"Milli gelir içindeki payı % 60 civarında olan hizmetler sektörünün yarattığı istihdamın önemli bir kısmı kayıtlı değildir. Denetimin zorluğu, yapılan işin niteliği ve işsizliğin kişileri sosyal güvenlik sisteminin dışında çalışmaya ittiği bir ortamın varlığı, tıpkı tarım sektöründe olduğu gibi, hizmetler sektöründeki kayıtdışı çalışmayı önemli boyutlara ulaştırmıştır."[13]

## 3. KAYITDIŞI EKONOMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Kayıtdışı ekonomi terimi irdelendiğinde birçok nitelikleri bulunduğu gözükmektedir. Kayıtdışı ekonominin en belirgin özelliklerine aşağıda kısaca değinilmiştir.

### 3.1. Yasalara Aykırı Olması

Bir ülkede yürürlükte olan düzenlemelere göre ekonomik faaliyetlerin yasallığı/ gayriyasallığı farklılık gösterebilmektedir. Buna göre kayda alınmayan, hukuksal olarak yasal olmayan her türlü faaliyet kayıtdışı ekonominin kapsamı içinde

---

[11] Aydemir, **a.g.e.**, s.19.

[12] Erdoğan Özötün, "Milli Gelir ve Kayıtdışı Ekonomi," **Ekonomik Forum Dergisi**, 2/1994, s.20.

[13] Aydemir, **a.g.e.**, s.19-20.

yer almaktadır. Ancak yasalara uygun olarak yapılan bazı faaliyetler için hukuki yön değil sadece ilgili faaliyetin ölçülememesi veya beyan dışı bırakılması önemlidir.

Kayıtdışı ekonomi herşeyden önce "nizamsızdır" yani hukuka dayanmamaktadır. Kayıtdışı faaliyet başlangıcından bitim aşamasına kadar hiçbir şekilde takip edilememekte, resmi idarenin bilgisi dışında kalmaktadır. Ekonomik faaliyetlerini kamu yönetiminden gizlemek suretiyle kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde bulunan işveren ve işçi, hatta mal ve hizmet satıcısıyla alıcısı, aralarındaki alışverişi düzenlemek üzere konulan yığınla kanuna boyun eğmekten kurtulma imkânına sahip olabilirler. Kayıtdışı istihdamda asgari ücret seviyesi, azami çalışma saati, ek bir işte çalışma yasağı, iş güvenliği, iş ve işçi sağlığı standartları ve ayrım gözetmeyen kurallar söz konusu olmamaktadır. Ayrıca, kayıtdışı çalışan işçi, kayıtlı ekonomilerde kamu yönetimi ve işçi sendikaları tarafından temin edilebilen ücretli tatil izni, hastalık izni, sağlık sigortası, yaşlılık, malullük ve emeklilik gibi çeşitli imkânlardan da faydalanamamaktadır. Kayıtdışı istihdam sağlayan işverenler; tüketici, çevre koruma ve ruhsat alma konularına ilişkin kanunları da göz ardı edebilmektedirler.[14]

### 3.2. Vergi Dışı Bırakılma

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler; vergi kanunlarıyla getirilmiş bir takım muafiyet ve istisnalarla yasal olarak vergi dışı bırakılmış olabileceği gibi, vergi kaçırma şeklinde yasadışı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Kayıtdışı ekonominin varlığı, ülkedeki vergilenebilir kapasitenin bir kısmının vergilendiril(e)memesine neden olmaktadır.

"Vergi dışı kalma, eksik vergileme ve tümüyle vergi dışı bırakılma, temelde şu durumlarla ilgili olabilir.

i. Yasal çerçevede yürütülen iktisadi faaliyetlerin vergi idaresinin bilgisi dışında kalması, dolayısıyla vergi mükellefi olmama hali,

ii. Vergi mükellefi olunduğu halde eksik vergi ödenmesi,

---

[14] Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi** (Türkmen Kitapevi, 2.baskı, 1999- İstanbul), s.9-10.

iii. Vergi yasalarının düzenlenmesi sırasında, sonuçlarının iyi hesap edilmemesi yüzünden ortaya çıkan vergi kayıpları veya aşırı vergileme ve bunun sonucunda oluşan vergiye karşı direnç,

iv. Vergi idaresinin etkiye açık olması, vergi idaresince vergi denetiminin geliştirilmesinin ihmali, kamu birimleri arasında eşgüdüm noksanlığı,

v. Vergi sisteminin tüm kesimleri kapsayıcılığını ve homojenliğini yitirmesi, gelir ve gider vergilerinin mahiyet olarak aynılaşması ve aynı gelir üzerinden, farklı adlarla vergi alınması, adı vergi olmayan mali yükümlülüklerin yaygınlaşması,

vi. Kamu harcamalarında verimsizlik, usulsüzlük, yolsuzluk ve denetimsizliğin artması, devletin temel işlevinin vergi toplamadan borçlanarak harcama yapmak olarak anlaşılmasının giderek kabul görmesi ve anlaşılması."[15]

### 3.3. Ölçüm Zorluğunun Bulunması

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler beyan edilmediği için ekonomik göstergeler için kaynak teşkil eden hesaplamalara dahil edilemezler. 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 olup olmadığına bakılmaksızın söz konusu faaliyet kayıtdışı ekonomi içine 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, 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.[16]

---

[15] Şengül, **a.g.e.**, s.8-9.

[16] Ahmet F. Özsoylu, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi** (Bağlam Yayınları, 1996- İstanbul) s.11.

Yukarıda bahsedilen sebeplerden ötürü, kayıtdışı ekonominin GSMH hesaplamaları gibi ekonomik göstergeler için kaynak teşkil eden birçok istatistiki hesaplamalara dahil edilememesi nedeniyle uygulamaya konulan tedbir ve politikaların sonuçları net olarak saptanamamakta, ülkenin sosyal ve ekonomik gücü tam olarak belirlenememektedir. Ayrıca bu durum geleceğe dönük ekonomik öngörülerin doğru yapılamamasına da yol açmaktadır.

## 4. KAYITDIŞI EKONOMİ VE KARAPARA İLİŞKİSİ

Günümüzde kayıtdışı ekonomi ile yeraltı (suç) ekonomisini ifade etmekte kullanılan karapara kavramı eş anlamlı kavramlarmış gibi yanlış bir düşünce hakimdir. Şöyle ki karapara, kayıtdışı ekonominin bir ayağını oluşturmakta ve dolayısıyla kapsamına girmektedir. Buna karşın, kayıtdışı ekonomiyi oluşturan unsurların bir kısmını karapara olarak tanımlamak mümkün değildir. Yeraltı (suç) ekonomisinde, faaliyetlerin yasaların öngördüğü şekilde yapılıp yapılmaması önemli değildir. Zira faaliyetin kendisi kanunen yasaklanmıştır, bu anlamda vergisel boyutu da yoktur. Kayıtdışı ekonominin diğer çeşitlerinde ise yasal olarak elde edilmiş olan gelirin, yasalara aykırı bir şekilde kayıtdışına çıkarılması söz konusudur.

Resmi kayıtlara girmeyen ve belgelendirilmeyen yasal ya da yasadışı faaliyetler, kayıtdışı ekonomi olarak nitelendirilmektedir. Bu ekonominin bir kesimini oluşturan yeraltı ekonomisi, başta uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, muazzam gelirler, yani karapara ya da kirli para doğuran, bir çok suç faaliyetini içerir. Bu faaliyetler ise genel de, örgütlü ve gelirleri de, nakit formundadır.[17]

Karapara, yasadışı yollardan elde edilen her türlü gelirdir. Hukuksal bir tanımla, 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Yasa'nın, 2. maddesinin (a) bendinde belirtilen fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen para veya para yerine geçen her türlü kıymetli evrakla, mal veya gelirlere karapara denilmektedir. Bir başka deyişle, 4208 Sayılı Yasanın 2. maddesinin (a) bendinde sayılan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen;

[17] Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara, s.11.

- Para
- Kıymetli Evrak
- Mal
- Gelir
- Menfaat ve Değer

karaparadır.[18]

Yasadışı yollardan elde edilen gelirlerin (paraların) statüsünün değiştirilerek, normal ve temiz bir kazanç gibi, yasal ekonomiye sokulmasına imkân veren metotların tümüne karapara aklama faaliyeti denir. Bu anlamda "Uyuşturucu, silah ve tarihi eser kaçakçıları, mafya tipi suçlar gibi ağır olarak nitelenen suçlardan elde edilen gelirler tüm mevzuatlarda karapara sayılmaktadır."[19]

Kaynakları, sebepleri, mahiyetleri, içerikleri ve bunlara karşı geliştirilecek mücadele teknikleri ile toplumlarda doğurduğu sonuçlar bakımından, birbirinden çok farklı unsurları içeren bu iki kavramı aynı kategoride değerlendirmek yanlış olmaktadır. Bu iki kavramın aynı anlamda kabul edilmesi durumunda, mücadelede alınacak önlemlerin etkinliği ortadan kalkacağı gibi, bu alanlarda mücadele amacıyla oluşturulan kamu kurumları arasında görev ve yetki karmaşası da ortaya çıkacaktır.[20]

"Günümüzde dünyadaki kayıtdışı sektörün büyüklüğü 3 trilyon dolar olarak tahmin edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise kayıtdışı ekonomi, GSMH'nın % 10-15'i

---

[18] TBB, **Karaparanın Aklanması Suçu İle Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri** (MASAK ve TBB Yayını, Yayın No: 235, Aralık 2003- Ankara), s.7.

[19] Ergün Ergül, **Kara Para Endüstrisi ve Aklama Suçu** (Yargı Yayınevi, 2001- Ankara), s.2.

[20] Ülker Mavral, **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları** (Vergi Denetmenleri Yayını, 2001- Ankara), s.169.

civarındadır."[21] "Dünya karapara sandığının tutarı ise, 1 ila 2 trilyon dolar arasında tahmin edilmektedir. Asgarî rakam göz önüne alınsa bile, bu Fransa bütçesinin 3 katına denk gelmektedir. Bunun yarısı ise uyuşturucu kaçakçılığından gelmektedir."[22]

Kayıtdışı ekonomi ile karapara ekonomisinin ortak özellikleri her ikisinin de belgeye bağlanmamasıdır.

Kayıtdışı ekonomi kapsamı içinde ele alınarak incelenen karapara ekonomisi ile kayıtdışı ekonomi arasındaki farklılıklar şöyle sıralanabilmektedir:[23]

Kayıtdışında tutulan ekonomik büyüklülüklerin kaynağı nitelik olarak herkesin gözü önünde yapılan yasal faaliyetlerden oluştuğu halde, karapara denen büyüklülüklerin kaynağı tamamen suç sayılan ve gizlenen fiillerden oluşmaktadır. Kayıtdışı ekonomiyi gerçekleştirenlerin tespiti halinde ilgililer sadece vergi cezalarıyla cezalandırılmalarına rağmen, karaparayı elde edenlerin tespitinde vergi cezalarından ayrı olarak, ihlal ettikleri kanunlarda sayılan hapis ve para cezalarıyla da cezalandırılmalarının yanında, elde ettikleri bütün gelirler nemalarıyla birlikte müsadere edilmektedir.

Kayıtdışı ekonomide, işlemlerin tamamı veya bir kısmı herhangi bir resmi kayda tabi tutulmamakta ve kanuni belgelerle belgelendirilmemektedir. Elde edilen karaparalar ise, kaynağını gizlemek amacıyla, farklı ekonomik işlemlere tabi tutulmakta, değişik alanlarda resmi kayıtlara sokulmakta ve kanuni belgelerle belgelendirilmektedir. Örneğin, bu parayla ev, araba, fabrika, banka satın alınmakta ve işlemler resmi belge ile resmi kayıtlara dayandırılmaktadır. Sadece aklanmasına ihtiyaç duyulmayan karaparalar herhangi bir kayda tabi tutulmadan harcanabilmektedir.

---

[21] Yusuf Kıldiş, "Kayıtdışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri," **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2000- İzmir, s.11.

[22] Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara, s.11.

[23] Hayrettin Gümüşkaya, **Karaparanın Ulusal ve Uluslararası Finans Düzenine Etkileri** (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, MÜ-SBE, 1998- İstanbul), s.68.

Ekonomik işlemlerini kayıtdışı ekonomi kapsamında tutanların amacı, vergi ve diğer sosyal güvenlik ödemelerinden kaçınmak olduğu halde, karapara elde edenlerin amacı kara paranın aklanması için bu parayı ekonomik sisteme entegre etmektedir.

Devletin kayıtdışı ekonominin önlenmesine yönelik mücadeledeki amacı, gerçekleşen tüm ekonomik işlemleri kayıt altına alıp, toplanması gereken vergi vb. yükümlülüklerin tespiti olması rağmen, karapara ekonomisine yönelik mücadeledeki amaç, bu faaliyetlerin tamamını ortadan kaldırmak ve tekrarını önlemektir.

Kayıtdışı ekonomiyi engellemek özellikle vergi idarelerinin görevidir. Kayıtdışı ekonominin büyümesi genelde vergi idarelerinin yetersizliğinden ve ehliyetsizliğinden kaynaklanmaktadır. Kara paranın engellenmesinden ise, iç ve dış adalet ve güvenlik birimleri sorumludur.

Kayıtdışı ekonomi, genellikle bireysel tercihler sonucu oluştuğu halde, karapara özellikle örgütlü faaliyetler sonucu elde edilmektedir.

Kayıtdışında bırakılan büyüklükler milli gelir hesaplarında dikkate alınması gereken faaliyetlerden olup, herhangi bir resmi kayda tabi tutulmadığı için milli gelir hesaplarının dışında tutulduğu halde, karapara elde etmek amacıyla gerçekleştirilen iş ve üretimler milli gelir hesaplamalarına konu faaliyetler olmamaktadır.

# İKİNCİ BÖLÜM

# KAYITDIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ VE ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

## 1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenleri ekonomik, kamusal ve sosyal nedenler olarak gruplandırmak mümkündür. Kayıtdışılığın nedenlerini, birbirleriyle olan bağlantıları açısından bir bütün olarak göz önünde tutulması gerekmektedir. Aşağıda bu nedenlere kısaca değinilmiştir.

### 1.1. Ekonomik Nedenler

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturabilmektedir. Ekonomik düzenlemelerin, sınırlamaların ve bürokrasinin daha yoğun olduğu ülkelerde kayıtdışılığın daha büyük oranda olduğu gözlemlenmektedir. Ekonomide sektörlerin ağırlığı da kayıtdışılığın boyutlarını etkileyen bir diğer ekonomik unsurdur. Tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zor olması nedeniyle kayıtdışılığa daha elverişli sektörlerdir. Bu bakımdan, ekonomisi özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olduğu azgelişmiş ülkelerde kayıtdışılığın daha büyük oranda olduğu görülmektedir.

Kayıtdışılığı ortaya çıkaran ekonomik nedenlerden bir diğeri de ekonomilerin genellikle küçük ve orta boy işletmelerden (KOBİ) oluşmasıdır. KOBİ'lerin dış finansman sağlama olanaklarının kısıtlı olması ve risk sermayesi yatırım ortaklığı, KOBİ borsaları, kredi garanti fonu gibi kurumların henüz yeterince yerleşmemiş olduğu ülkelerde, bu işletmeleri, aynı zamanda bir oto-finansman yolu olan daha az vergi ödeme yoluyla faaliyetlerini finanse etmeye itmektedir. Ayrıca işletmeler küçüldükçe kayıtdışı işçi çalıştırma artmaktadır. Çalıştırılan işçi sayısına bağlı olarak getirilen bazı yükümlülükler de işletmeleri küçük işletme şeklinde yeni arayışlara yöneltmektedir.[24]

---

[24] M. Acar, N. Işık, "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme," **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, (Sayı:21, Temmuz-Aralık 2003), s.120.

Kayıtdışılığı etkileyen diğer bir faktör ise 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.[25]

Ülke ekonomilerinde yaşanan yüksek oranlı enflasyon, kayıtdışı ekonominin büyümesine yol açan diğer bir faktördür. Ekonomideki tüm dengeleri bozan enflasyon, vergisel boyutta da belirsizliğe neden olmakta, işletmelerin gelir ve gider dengeleri üzerinden kayıtdışı ekonominin büyümesine yol açmaktadır. Enflasyonist ortamda fiyat yükselişleri karşısında reel gelirleri artmadığı halde daha yüksek gelir dilimlerinden vergi ödemek zorunda kalan üretici ve tüketici kesimler, olanaklar ölçüsünde kayıtdışılığa kayarak, enflasyona göre kendilerini ayarlamaktadırlar.

Globalleşme ve ülkelerarası bütünleşme eğilimleri ile birlikte dış ticaretteki rekabet ortamı da kayıtdışılığa neden olabilmektedir. Söz konusu ekonomik koşullarda çalışan firmalar, maliyet avantajı sağlamak ve ucuz emek gücü temin edebilmek için kayıtdışı çalışmayı tercih edebilmektedirler.

### 1.2. Kamusal Nedenler

Kamu otoritesinin, özel sektör üzerindeki her türlü bürokratik ve hukuki düzenleme ve yaptırımları kayıtdışılığın niteliği ve büyüklüğünü doğrudan etkilemektedir. Bu bağlamda kayıtdışına geçişi hızlandıran kamusal faktörler arasında genel olarak aşırı vergileme ve yüksek sosyal güvenlik yükümlülükleri, gereğinden fazla kamusal düzenleme, aksak kamu yönetişimi (bürokratik yapının etkin olmaması) ve yolsuzluk sayılmaktadır.

---

[25] DPT, **Kayıtdışı Ekonomi VIII Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001, s.3.

### 1.2.1. Kamusal Yükümlülüklerin ve Müdahalelerin Yüksekliği

Ekonomi literatüründe kayıtdışılığı hızlandıran kamusal faktörler arasında, kayıt içinde kalmanın yüksek maliyeti sıklıkla vurgulanmaktadır. Vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerinin ağır olduğu ekonomilerde kayıtdışılığın yüksek olma ihtimali fazladır. Örneğin, çalışanlar, ya işini kaybetmek korkusu ile kayıtdışı tutulmaya itiraz edememekte, ya da vergi ve sosyal güvenlik yükümlülükleri için ayrılması gerekenin çok altında bir tutarın kazançlarına eklenmesi karşılığında kayıtdışında çalışmayı kabul etmektedir. Ayrıca, vergi mevzuatının çetrefil ve karmaşık olduğu ekonomilerde, mevcut vergi istisnaları ve kolaylıkları vergiden kaçınma (tax avoidance) teşebbüslerini artırmaktadır. Denetimin eksik ya da rüşvetin yoğun olduğu ekonomilerde vergi kaçırma da (tax evasion) artmaktadır.[26]

Kayıtdışı ekonomiyi inceleyen birçok çalışmada, vergilendirmenin kayıtdışı ekonomi üzerindeki etkileri araştırılmış ve vergisel yük ile kayıtdışı ekonominin yönü arasında kuvvetli bir ilişki gözlemlenmiştir.

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 sonucunda 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 oluşturmaktadır.[27]

---

[26] Metin Ercan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü** (Comart Uluslararası Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Yayını, Şubat 2006- Ankara), s.46.

[27] Önder, **a.g.m.**, s.3.

### 1.2.2. Aksak Kamu Yönetişimi

Bu grupta sayabileceğimiz nedenler, daha çok vergi sisteminin ve vergi idaresinin aksaklıklarından kaynaklanmaktadır. Vergi kanun, yönetmelik ve tebliğlerinin yeterince açık, anlaşılabilir olmaması ve sık değiştirilmesi sonucu, mükelleflerce düzenlemelerin izlenebilmesinde yaşanan güçlükler, mükelleflere tanınan muafiyetler, vergi istisnaları, genel bütçe gelirlerine dahil olmayan ancak, devletçe zorunlu kılınarak karşılıksız olarak alınan katılma payları, kamu vakıf ve derneklerine yapılan zorunlu bağışlar gibi "kayıtdışı vergiler"[28], vergi idaresinin hantal yapısı, bu yapı nedeniyle ortaya çıkan denetleme zorluğu, denetim sıklığının seyrekliği ve kamudaki yolsuzlukların artması gibi nedenler de mükellefleri kayıtdışı çalışmaya itmektedir.

Ekonomik birimlerin kamu yönetimine ve kamu kaynaklarının kullanımı ile verimliliğine yönelik düşünceleri de kayıtdışı ekonominin boyutunu etkilemektedir. Devlet harcamalarının yapıldığı alanlara ilişkin olarak güvenirliliğinin azalması, toplumsal vergi bilincinin zayıflamasına yol açarak, ekonominin kayıtlı olmayan sektörünün büyümesine, rüşvet ve yolsuzluğun hacminin artmasına yol açabilmektedir.

### 1.3. Sosyal Nedenler

Kayıtdışı ekonominin boyutlarının gelişmesinde sosyal sebepler de rol oynamaktadır. Nüfusun hızla arttığı, bölgelerarası gelişmişlik farkının yarattığı iç göç olgusu ve çarpık kentleşmenin yoğun olarak gözlemlendiği ülkelerde, kayıtdışı çalışma ülke ekonomilerinin karakteristik özelliklerinden biri haline gelmiştir. Bunların dışında işsizlik, istihdam vergilerinin yüksek oluşu, bürokratik engeller, işgücü piyasasına yönelik katılıklar da kayıtdışı ekonominin istihdam boyutunda artışına neden olan diğer sosyal sebeplerdir. Aynı zamanda bu nedenler, kayıtlı sektörden kayıtdışı sektöre kayışı da açıklamaktadır.

---

[28] Güneri Akalın, "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (II)," **Vergi Dünyası Dergisi**, (Sayı: 179, 1996), s.36

## 2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin tespit edildiğinde cezalandırılma ihtimali, söz konusu faaliyetlerin gizlilik içerisinde yürütülmesine ve bu nedenle tespitinin güçleşmesine neden olmaktadır. Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçmek için çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemler, doğrudan ölçme, dolaylı ölçme ve karma yöntemler olmak üzere üç gruba ayrılır.

### 2.1. Doğrudan Ölçme Yöntemleri

Bu yöntemde, anket çalışması yapılarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu yöntemde kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hakkında ayrıntılı veri toplamak mümkün olmakta, hanehalkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri ve diğer anketler kullanılmaktadır. Yapılan anketlerde, kişi ve kuruluşlara kayıtdışı faaliyette bulunup bulunmadıkları, ya da faaliyetlerinin ne kadarını kayıtlara yansıtmadıkları sorularak kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün hesaplanabilmesi için gerekli veriler toplanır. Anket çalışması sonuçlarının gerçeğe yakın çıkması için, anket sorularının titizlikle hazırlanması ve anketin uygulanacağı kişi ve kuruluşların anketin güvenirliliğini sağlayacak sayıda ve rasgele belirlenmesi, ankete katılanların isimlerinin ankette yer almaması gerekir. Ancak, kayıtdışı faaliyetlerinin önemli bir kısmı yasalara aykırı olması, kişi ve kuruluşların bu tür faaliyetleri ile ilgili bilgileri gizleme eğilimde olması bu yöntemin güvenirliliğini zayıflatır.[29]

### 2.2. Dolaylı Yöntemler

Kayıtdışı ekonomiyi ölçmede, daha yoğun olarak dolaylı ölçme yöntemleri kullanılmaktadır. Söz konusu yöntemler makro ekonomik verilerin analizine dayanmaktadır. Bu yöntemlerde, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün ölçülmesinde çeşitli yaklaşımlar uygulanmaktadır. Bunlar; gayrisafi milli hasıla (GSMH) yaklaşımı,

---

[29] A. Temel, A. Şimşek, K. Yazıcı, **Kayıtdışı Ekonomi Tanımı Tesbit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, (DPT. Yayını, Eylül 1994- Ankara), s.11-12.

istihdam yaklaşımı, vergi denetimi yaklaşımı ve parasalcı yaklaşımdır. Bu yaklaşımlar aşağıda kısaca açıklanacaktır.

### 2.2.1. Gayrisafi Milli Hasıla Yaklaşımı

GSMH'nın hesaplanmasında genellikle üretim, gelir ve harcama yöntemleri olmak üzere üç farklı yöntem kullanılır. Bu yöntemlerin hangisi kullanılırsa kullanılsın GSMH rakamlarının eşit çıkması gerekir. Ekonomide kayıtdışı ekonomi nedeniyle, farklı yöntemler ile hesaplanan GSMH rakamları da farklı çıkmakta; gelir yöntemi ile bulunan rakam en düşük, harcama yöntemi ile bulunan rakam ise en büyük GSMH değerini vermektedir. Bu yaklaşıma göre, harcama yöntemi ile bulunan GSMH ile gelir yöntemi ile bulunan GSMH rakamları arasındaki fark, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hakkında bilgi verir. "Ancak, döviz, altın gibi tasarruf araçlarına yatırım eğiliminin yüksek olduğu dönemlerde ve yurt dışına transferin varlığında bu yaklaşım da sağlıklı bir sonuç vermeyebilir."[30]

GSMH yaklaşımı ile hesaplanan kayıtdışı ekonominin büyüklüğü genellikle diğer yaklaşımlara göre hesaplananlardan düşük çıkmaktadır.

### 2.2.2. İstihdam Yaklaşımı

Bu yaklaşımda, nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içinde gelişimi incelenerek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Sivil işgücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfusa oranının zaman içinde benzer gelişme göstermesi beklenir. Sivil işgücünün toplam nüfusa oranı belirli seviyede kalırken, istihdamın toplam nüfusa oranının düşmesi, toplam istihdam içinde kayıtdışı ekonomideki istihdamın payının artmasını ifade eder ki bu da kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hakkında bilgi verir.

---

[30] Temel, Şimşek, Yazıcı, **a.g.e.**, s.12.

"Resmi istatistiklere göre çalışan kişi sayısı ile sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olarak çalışan kişi sayısı arasındaki fark da, bir kısım istihdamın kayıtdışı olduğunun ciddi bir göstergesidir."[31]

Bu yaklaşımın en önemli eksikliği, hesaplamanın yapıldığı dönemin sosyal gelişmelerini ve ikinci işte çalışanları dikkate almamasıdır. Sosyal gelişmelerden bir kısmı istihdamın toplam nüfusa oranını yükseltirken, bir kısmı da sivil işgücünün toplam nüfusa oranını düşürerek sanki kayıtdışı ekonominin küçüldüğü izlenimi yaratarak, bu yöntemin güvenirliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.[32]

### 2.2.3. Vergi Denetimi Yaklaşımı

Vergi denetimleri yoluyla mükelleflerin beyan etmediği gelirler tespit edilerek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. "Kayıtdışı ekonominin yarattığı vergi kaybı, teorik olarak, tüm ekonominin kayıt altına alınmış olduğu hipotetik durumdaki potansiyel vergi geliri ile fiili olarak toplanan vergi geliri arasındaki fark olarak görülüp, öylece hesaplama yöntemleri geliştirilmeye çalışılmıştır."[33]

Çağdaş vergi sistemlerinin en önemli özelliği mükelleflerin vergiye tabi gelirlerini vergi idarelerine kendilerinin beyan etmeleridir. Bazen mükellefler, kazançlarını bilerek veya bilmeyerek olduğundan daha az beyan ederler. 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. Bu yaklaşımın en önemli eksikliği, kayıtdışı ekonomi yerine vergilendirilmeyen

---

[31] Kıldiş, **a.g.e.**, s.9.

[32] Mustafa Ali Sarılı, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler," **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 41, 2002, s.37.

[33] Önder, **a.g.m.**, s.4.

ekonominin büyüklüğünü tahmin etmesidir. Bazı faaliyetlerin, vergilendirilmediği halde milli gelir büyüklüğü içerisinde yer alması, kayıtdışı ekonominin vergilendirilmeyen ekonomiden daha büyük olduğunu gösterir.[34]

### 2.2.4. Parasalcı Yaklaşım

Bu yaklaşımda, para ve sermaye piyasasındaki hareketlerden yola çıkılmakta, parasal istatistikler kullanılarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır.

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.[35]

Parasalcı yaklaşım; sabit oran (emisyon hacmi), işlem hacmi ve ekonometrik yaklaşım olmak üzere üç grup altında incelenecektir.

#### 2.2.4.1. Sabit Oran (Emisyon Hacmi) Yaklaşımı

Bu yaklaşımda, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü belirlemek için para piyasalarında hareketler izlenmekte ve kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde ödemelerin genellikle peşin para ile yapıldığı, çek ve senet gibi ödeme araçlarının kullanılmadığı varsayılmaktadır. Ayrıca, ekonomide kayıtdışı ekonomi olmadığı dönemlerde emisyon hacminin mevduata oranının sabit kalacağı varsayılmakta ve bu oranın zaman içinde artması, paraya olan talebin arttığını ve dolayısıyla kayıtdışı ekonominin de arttığını göstermektedir. Bu yaklaşımın en önemli eksikliği, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde

---

[34] Sarılı, **a.g.m.**, s.36-37.

[35] Türkmen Derdiyok, "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini," **Türkiye İktisat Dergisi**, TOBB Yay., Sayı:14, Mayıs- 1993, s.55.

ödeme aracının peşin para olduğunu ve paranın dolaşım hızının kayıtlı ve kayıtdışı ekonomide aynı olduğunu kabul etmesidir. Oysa, kayıtdışı ekonomide çek ve senet ile ödeme de yaygındır, ayrıca paranın dolaşım hızı kayıtlı ekonomiye göre daha yüksektir.

#### 2.2.4.2. İşlem Hacmi Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre, Fisher'in miktar teorisi eşitliği kullanılarak işlem hacminin milli gelire oranındaki değişikliklerden kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Kayıtdışı ekonomide peşin para yanında çek ve senet ile ödeme araçlarını da dikkate alması, yaklaşımın emisyon hacmi yaklaşımına göre avantajlı olmasına yol açmaktadır. Paranın dolaşım hızının kayıtlı ve kayıtdışı ekonomide aynı olduğunu varsayması ve işlem hacmi miktarının hesaplanmasının güç olması ise yaklaşımın önemli eksikliğidir.

#### 2.2.4.3. Ekonometrik Yaklaşım

Bu yaklaşımda, nakit para talebinin ekonometrik bir denklem ile tahmin edilmesiyle kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu yaklaşıma göre, kayıtdışı ekonominin en önemli nedeni yüksek vergi oranlarıdır. Bu yaklaşımda da, kayıtdışı ekonomide ödeme aracının peşin para olduğu ve paranın dolaşım hızının kayıtlı ve kayıtdışı ekonomilerde aynı olduğu varsayılmaktadır. Ayrıca, nakit para talepleri, vergilerin uygulandığı ve uygulanmadığı durumlarda ayrı ayrı hesaplanmakta ve bu rakamlar arasındaki fark, kayıtdışı ekonomi ile ilgili nakit para seviyesi tespit edilmektedir. Paranın dolaşım hızı da analize dahil edilerek kayıt-dışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmektedir.

### 2.3. Karma Yöntemler

Kayıtdışı ekonomi büyüklüğü yukarıda bahsedilen yöntemler dışında, değişik veriler esas alınarak farklı yöntemlerle de hesaplanmaktadır. Karma yöntemler olarak da ifade edebileceğimiz bu yöntemlerden bazıları şunlardır: Elektrik tüketimi yöntemi,

inşaat sektöründeki gelişmeler ve çimento üretimi yöntemi, emek girdisi analizi, ihracat ve üretim arasındaki bağlantının analizi vs. dir. Ayrıca, ikinci işteki çalışmalardan elde edilen gelir ölçülerek de kayıtdışı ekonomi büyüklüğüne ulaşılmaya çalışılmaktadır.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# KAYITDIŞI EKONOMİNİN BOYUTU VE ETKİLERİ

## 1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ BOYUTLARI

Son yıllarda ülkemizin önemli sorunlarından birini oluşturan kayıtdışı ekonomi kavramı, gelişmekte olan ülkelerin yanısıra, dünya ekonomisindeki global değişime paralel olarak, gelişmiş ülkelerin de sorunları arasında yer almaya başlamıştır. Sorun, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde aynı olmakla birlikte, bu ülkeler arasındaki fark üretilen çözümlerde ortaya çıkmaktadır.

Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetler ekonomik, politik, kültürel ve diğer faktörlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu nedenle ülkeden ülkeye değişmektedir. Dolayısıyla kayıtdışı ekonominin tespiti ve tedbir alınması aşamasında, her ülke, kendi yapısal özelliklerini göz önünde bulundurarak yöntem belirlemek zorundadır.

Örneğin, ABD'de 1970'li yıllarda piyasadaki nakit para miktarındaki fazlalık tespit edilerek parasal yöntemlerle kayıtdışı ekonomi tespit edilmeye çalışılmıştır. Aynı şekilde 1980'lerde İtalya'da, sanayileşmiş ülkelerdeki büyüme hızını göstermesine rağmen yüksek işsizlik oranı kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin varlığını düşündürmüş ve işgücü piyasası analiz edilerek kayıtdışı ekonominin tespit çalışmaları yapılmıştır. Dünyada son 20 yılda yükselme trendi gösteren kayıtdışı ekonominin OECD ülkelerinde GSMH'nın yaklaşık % 15'i olduğu belirtilmektedir.[36]

Günümüzde dünyadaki kayıtdışı sektörün büyüklüğü 3 trilyon dolar olarak tahmin edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomi GSMH'nın % 10-15'i civarındadır.[37]

---

[36] David Giles, **The Underground Economy: Minimizing the Size of Government** (Department of Economics University of Victoria, 1997), s.34.

[37] Kıldiş, **a.g.m.**, s.11.

Çeşitli ülkeler için farklı ölçme yöntemleri kullanılarak hesaplanan kayıtdışı ekonomi tahminleri Tablo 1'de verilmiştir.

**Tablo 1. Dünyada Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri (Resmi GSMH'nın Yüzdesi Olarak)**

| Ülke | Araştırmacı | Yıl | Yöntem | Tahmin (%) |
|---|---|---|---|---|
| | Bhattacharyya | 1984 | Ekonometrik | 16.18 |
| | Feige | 1979 | İşlem Hacmi | 28.0 |
| ABD | Gutmann | 1979 | Emisyon Hacmi | 13.5 |
| | Park | 1977 | GSMH | 4.0 |
| | Yurtiçi Gelir Servisi (İRS) | 1976 | Vergi Denetimi | 4.4-7.9 |
| | Tanzi | 1976 | Ekonometrik | 3.4-5.1 |
| | Kjrehgaessner | 1980 | Ekonometrik | 8.0-12.0 |
| Almanya | Langfeldt | 1980 | Emisyon Hacmi | 4.0-13.0 |
| | Petersen | 1974 | GSMH | 4.8 |
| Avustralya | Norman | 1982 | Ekonometrik | 13.40 |
| | Tucker | 1979 | Emisyon Hacmi | 10.70 |
| | Dilnot ve Morris | 1979 | Emisyon Hacmi | 7.2 |
| İngiltere | Feige | 1979 | İşlem Hacmi | 15.0 |
| | Macafee | 1978 | GSMH | 2.5-3.0 |
| | O'higgins | 1978 | GSMH | 2.9 |
| İtalya | Geatani-Darogana | 1980 | İstihdam | 10-20 |
| | Hansson | 1979 | GSMH | 3.9-6.5 |
| İsveç | Klovland | 1978 | Ekonometrik | 13.2 |
| | Riskspolisstrvrelse | 1977 | Vergi Denetimleri | 1.4-5.6 |

**Kaynak:** DPT (2001), **Kayıtdışı Ekonomi VIII Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.12.

Literatürdeki son çalışmalardan biri olarak 1998 yılı için Friedrich Schneider tarafından çeşitli ülkelerdeki kayıtdışı ekonomi büyüklüğü hesaplanmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan toplam 76 ülkeyi kapsayan çalışmada, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün gelişmiş ülkelerde resmi GSMH'nın % 15'ine, gelişmekte olan ülkeler içinse resmi GSMH'nın yaklaşık üçte birine eşit olduğu görülmüştür. Schneider

gelişmiş ülkeler için emisyon hacmi yaklaşımını kullanırken, gelişmekte olan ülkeler için fiziki girdi yaklaşımını kullanmıştır. Zira gelişmekte olan ülkelerde, resmi ekonomide de çoğunlukla nakit para kullanıldığından, emisyon hacmi yaklaşımının yanıltıcı sonuçlar verebileceği düşünülmüştür. Oysa ki fiziki girdi yaklaşımında Schneider, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü aşırı elektrik kullanımından hareketle tahmin etmeye çalışmıştır. Bunu yaparken de ülkenin resmi GSMH değeriyle yine o ülkedeki elektrik tüketimini kıyaslamış ve elektrik tüketimindeki fazlalığı kayıtdışı ekonominin göstergesi olarak kabul etmiştir. Schneider'in bu çalışmasında incelemeye aldığı 76 ülke için tespit ettiği kayıtdışı değer toplam 9 trilyon dolara ulaşmaktadır. IMF'nin hesaplamalarına göre 1998 yılı için resmi global GSMH'nın 39 trilyon dolar olduğu düşünüldüğünde, bu 76 ülkede yaklaşık bir ABD ekonomisi büyüklüğünde kayıtdışılıktan bahsedilebilmektedir.[38]

Araştırma kapsamında incelenen bazı ülkelerde 1998 yılı için GSMH'nın yüzdesi olarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü aşağıda Tablo 2'de verilmiştir.

Tablodan da görüleceği gibi, Nijerya ve Tayland resmi GSMH'nın % 70'inden fazlası kayıtdışında olan, dünyanın oransal olarak en büyük kayıtdışı ekonomisine sahip iki ülkesidir. Gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı ekonomi, gelişmiş ülkelerin aksine yoğun olarak vergi kayıp ve kaçaklarından değil daha ziyade, cinayet, kumar ve uyuşturucu gibi yasadışı faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Mesela Tayland'da kayıtdışı ekonomi büyük oranda kumar, cinayet, uyuşturucu kaçakçılığı ve fuhuş gibi faaliyetlerden oluşmaktadır. Gelişmiş ekonomiler içerisinde, İtalya, İspanya ve Belçika resmi GSMH'ların yaklaşık % 22-26'sına tekabül eden kayıtdışılık oranıyla bu grubun başını çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomi daha ziyade yüksek vergi yükü ve diğer zorlayıcı kamusal düzenlemelerden (yüksek sosyal güvenlik ödemeleri gibi) kaynaklanmaktadır. Örneğin İtalya ve Belçika'da, kişi başına ödenen satış ve gelir vergileri ile sosyal güvenlik ödemeleri toplamı, kişisel kazançların yaklaşık % 70'i gibi çok yüksek bir meblağa ulaşmaktadır. Oysa ki ABD'de bütün bu ödemeler

---

[38] F. Schneider, D.H. Enste, "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences," **Journal of Economic Literature**, 2000, s.58.

toplamı kişisel kazançların % 41'i kadardır. Bu yüksek oranlar gelişmiş ülkelerde kayıtdışılığı teşvik eden en önemli unsurdur.[39]

**Tablo 2. Resmi GSMH'nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi (1998)**

| Ülkeler | Kayıtdışı ekonomi / GSMH (%) |
|---|---|
| Nijerya | 76 |
| Tayland | 70 |
| Mısır | 68 |
| Filipinler | 50 |
| Meksika | 49 |
| Rusya | 40 |
| Malezya | 39 |
| Güney Kore | 38 |
| Brezilya | 29 |
| Yunanistan | 29 |
| Macaristan | 27 |
| İtalya | 26 |
| İspanya | 24 |
| Belçika | 22 |
| Arjantin | 21 |
| İsveç | 20 |
| Danimarka | 19 |
| Kanada | 16 |
| Çek Cumhuriyeti | 15 |
| Fransa | 15 |
| Almanya | 14 |
| Avustralya | 13 |
| Hollanda | 12 |
| İngiltere | 11 |
| Hong Kong | 11 |
| Avusturya | 10 |
| ABD | 9 |
| Japonya | 8 |
| İsviçre | 8 |

**Kaynak:** F. Schneider, D.H. Enste (2000), "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences," **Journal of Economic Literatüre**, 38, s.58.

Kayıtdışı ekonominin artışı vergi gelirlerinin azalması, dolayısıyla kamu hizmetlerinin kalite ve miktar olarak düşüşüne sebep olacaktır. Kayıtdışı ekonominin

[39] The Economist, "The Shadow Economy Black Hole," **The Economist**, Aug. 1999, s.63.

yüksek olduğu ülkelerin temel özellikleri ise; yüksek oranlı vergiler, rüşvet ve yolsuzlukların boyutunun büyük, yasal ve idari düzenlemelerin uygulamasında ayrımcılığın olmasıdır. Araştırmada varılan nihai değerlendirmede, OECD ülkeleri ile bazı doğu Avrupa ülkelerinin düşük vergi ve sosyal güvenlik yükümlülükleri ile yolsuzluklarla iyi mücadele ve ciddi bir kanun hakimiyeti sebebiyle, kayıtdışı ekonominin boyutlarının göreli olarak küçük olduğu, buna karşılık Latin Amerika ülkeleri ile Orta Asya ülkelerinin yukarıda belirtilen sebeplerden kayıtdışı ekonominin yüksek düzeyde seyrettiği sonucuna varılmıştır.[40]

Çalışmanın ilerleyen bölümünde, birçok ülkede önemli boyutlara ulaşmış olan kayıtdışı ekonomi olgusunu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler boyutunda ayrı ayrı açıklamaya çalışacağız.

### 1.1. Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi

Kayıtdışı ekonomi, gelişmekte olan ülke ekonomileri açısından esaslı bir sorun olmakla beraber, gelişmiş ekonomilerin bazılarında da boyutları gittikçe artan ve bu nedenle de tedbir alınması gereken bir olgu görünümündedir. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomi başlığı altında, ABD'de, Avrupa Birliği ülkelerinde ve diğer bazı gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutu açıklanmaya çalışılmıştır.

#### 1.1.1. A.B.D'de Kayıtdışı Ekonomi

1976'da ABD'de yapılan bir araştırmada, kayıtdışı ekonominin GSMH'nın % 23'üne ulaştığı ve kayıpların 175 milyar dolar olduğu görülmüştür. 1980 yılına gelindiğinde ABD'de kayıtdışı ekonominin GSMH'ya oranının % 24'e çıktığı görülmektedir. Bu dönemde kamu otoritelerine bildirilmeyen gelir tutarının yaklaşık 400 milyar dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir. ABD'de kayıtdışı ekonomi açısından dikkat edilmesi gereken bir nokta da, bildirilmeyen bu gelirlerin % 15'inin

[40] http://www.activefinans.com/activeline/sayi3/kayitdisi_ekonomi.html (12 Nisan 2004)

yasadışı faaliyetlerden elde edildiğidir. Bu da, yasadışı faaliyetlerin ABD'de kayıtdışı ekonomi içinde önemli bir yer tuttuğunu göstermektedir.[41]

ABD'de kayıtdışı ekonomi ile ilgili çeşitli yaklaşımlar yapılmış ve çoğunlukla bu yaklaşımlar kayıtdışı ekonominin boyutlarında bir büyüme olduğunu işaret etmiştir. Kayıtdışı ekonominin tespiti ile ilgili çalışmalarda bulunan Feige, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tespit etmek için transaction (iş görme) yöntemini kullanmıştır ve 1978 yılı için 571.7 milyar dolarlık ve GSMH'nın % 27 sine denk gelen bir kayıtdışı ekonominin varlığını öngörmüştür. Gutmann, kayıtdışı ekonomiyi tespit etmek için parasal yaklaşımı kullanmış, 374.8 milyar dolar olan ve 1980 yılı itibarı ile GSMH'nın % 14.27 sine tekabül eden bir kayıtdışı ekonominin varlığını tespit etmiştir.[42]

1990 yılına gelindiğinde, kaçakların bilgisayar sistemiyle takibi, uzman ve bağımsız denetim kadrolarının oluşturulması, mali denetimlerin sıklaştırılması ve daha etkin hale getirilmesi gibi tedbirler sayesinde vergi kayıp ve kaçakları büyük oranda azaltılmıştır. Bu dönemde kayıtdışı ekonomi daha ziyade yasadışı faaliyetlerden kaynaklanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllarda yapılan çalışmalarda ABD'de kayıtdışı ekonominin ortalama olarak GSMH'nın % 3-20'si arasında değiştiği görülmektedir.[43]

ABD 1990'lı yıllarda, ekonomi açısından istenmeyen olarak nitelendirilen kayıtdışı ekonomiyle mücadele etmek için son derece ciddi tedbirler alma yoluna gitmiştir. Örneğin, bankacılıkta karapara aklayanların her üç ayda bir bilgisayar programlarını değiştirmelerinden dolayı, bu işlemlerin izini sürecek özel teknikler geliştirilmiştir. Vergi yükünün adil bir şekilde dağılımı sağlanarak, beyan edilmeyen

---

[41] N. Ekin, **Kayıtdışı Ekonomi ve Enformel İstihdam** (İstanbul Ticaret Odası Yayını, No:1995/17-İstanbul), s.12.

[42] R.L. Chugh, J.S. Uppal, **Black Economy in India** (Tata McGraw-Hill Publishing Company, New Delhi- 1986), s.22.

[43] J. Shear, "New York City Unearths the Underground Economy," **Government Finance Review**, 1990, s.8.

gelir beyan ettirilmeye çalışılmış ve suç sektörü faaliyetlerini önlemek amacıyla yasal düzenlemeler hızlandırılmış ve uygulamaya geçirilmiştir.[44]

### 1.1.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonomi

Avrupa Birliği ülkelerinde kayıtdışı ekonomi, ülkemiz ile kıyaslanamayacak kadar düşük seyretmekle birlikte son yıllarda artış eğilimi göstermektedir. Bu ülkelerdeki kayıtdışılık, vergisel boyuttan ziyade daha çok istihdam alanında yaşanmaktadır. Özellikle ilgili ülkelerde kaçak olarak çalışan yabancılar kayıtdışı istihdamı büyük ölçüde artırmaktadır. Avrupa Birliği içinde, Akdeniz ülkelerinde kayıtdışı ekonomi oranının daha yüksek olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerindeki kayıtdışı ekonominin büyüklüğü, aşağıda Tablo 3'de gösterilmiştir.

**Tablo 3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıtdışı Ekonominin GSMH'ya Oranı**

| **Ülkeler** | **Kayıtdışı Ekonomi / GSMH (%)** |
|---|---|
| Almanya | 13.2 |
| İngiltere | 13.2 |
| Hollanda | 13.2 |
| İtalya | 24.3 |
| İspanya | 24.3 |
| Portekiz | 24.3 |
| Yunanistan | 24.3 |
| İsveç | 16.0 |
| Danimarka | 17.5 |
| Norveç | 18.0 |
| Avusturya | 7.0 |

**Kaynak:** S. Benlikol, M. Akgür (2002), **Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi** (İstanbul: İTO Yayını), s.35.

[44] P. Spiro, "Invisible Outlawed and Untaxed: America's Underground Economy," **Business Economics**, 1994, s.75-76.

### 1.1.2.1. İngiltere'de Kayıtdışı Ekonomi

Dilnot ve Morris, İngiltere için yaptıkları hanehalkı harcama anketi ile 1977 yılı GSMH'sının % 2-3'ü oranında kayıtdışılık tespit etmişlerdir. Aynı araştırmacılar, gelir ve harcama farklılığı yöntemiyle, İngiltere'nin 1981 yılı kayıtdışı ekonomisini GSMH'nın yaklaşık % 3'ü olarak bulmuşlardır. Macafee'nin, İngiltere GSMH'nın gelir ve harcama tahminleri arasındaki farkları dikkate alarak bulduğu kayıtdışılık oranları, 1977 yılı için % 4.5, 1978 yılı için % 3.5 ve 1982 yılı için ise % 1.5 civarındadır.[45]

İngiliz kayıtdışı ekonomisiyle ilgili en çok bahsi geçen yaklaşım, bir dönem İngiliz Yurtiçi Gelir Dairesi (Inland Revenue, IR) başkanlığı görevini de yapmış olan Sir William Pele tarafından GSMH'nın % 7.5'i olacak şekilde 1977 yılında yapılmıştır. Bu yaklaşım, herhangi bir istatistiki analizle desteklenmemiş olsa da ülke içerisinde geniş yankı uyandırmıştır. Kerrick Macafee İngiltere'de kayıtdışı ekonominin boyutunu hesaplamak için GSMH'daki toplam gelir ve gider ölçülerini kıyaslama yoluna gitmiştir. Macafee zaman serileri çizerek GSMH'da kayıtdışı ekonomiyi gösteren 1973-78 yılları arasında % 1.5- 3.3'lük bir açık saptamıştır.[46]

Schneider ve Enste'nin çalışmasına göre İngiltere'nin 1998 yılı kayıtdışı ekonomisi GSMH'nın % 11'ine eşittir.[47]

İngiltere'de Yurtiçi Gelir Dairesi (Inland Revenue, IR), kayıtdışı ekonomiyle mücadele etme çabası içine girmiş ve bunun için Parlamento, 1983 yılında IR ve KDV toplayan Gümrük ve Vergi Tahsil Dairesi'nin daha sert bir vergi politikası uygulamasını öngören bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda, mevcut vergi toplama yöntemleri geri kalmış yöntemler olarak nitelendirilmiş ve vergi mükellefleri de daha titiz kayıt tutmaları konusunda uyarılmışlardır. Ayrıca, vergi kaçıranların isimlerinin halka duyurulması, habersiz mali denetimler yapılması ve cezalanın arttırılması

---

[45] Carol S. Carson, "The Underground Economy: An Introduction," **Survey Of Current Business**, May-1984/a, s.30.

[46] Chugh, Uppal, **a.g.e.**, s.24.

[47] Schneider, Enste, **a.g.m.**, s.58.

önerilmiştir. IR'nin bu önerilen hayata geçirilmesiyle, beyan edilmeyen gelir üzerinden yaklaşık 200 milyon dolarlık vergi tahsil edildiği görülmüştür.[48]

### 1.1.2.2. İtalya'da Kayıtdışı Ekonomi

İtalya, kayıtdışılığın yeraltı (suç) ekonomisi boyutunda, özellikle de ABD'yi yaygın biçimde etkilemesinden dolayı bu konuda başı çeken bir ülke konumundadır. Özellikle 1970'lerin sonunda tüm dünyaya yayılmakta olan kayıtdışılık olgusunun, İtalya için de vazgeçilmez bir gerçek olduğu gözlenmektedir.

1990'lı yıllara gelindiğinde İtalya'da kayıtdışı ekonomiyle ve kendini özellikle, uyuşturucu ve silah kaçakçılığında gösteren, organize suç sektörüyle mücadele etmek için çok çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Kayıtdışı ekonominin faturasını sadece suç sektörüne yüklemeyen İtalyanlar, vergi kaçakçılığını takibe almışlar ve bireylerin gelirleri oranında vergi ödemelerini sağlayıcı düzenlemelere gitmişlerdir. Bu konuda verilebilecek önemli bir örnek, futbol kulüplerini yakından ilgilendiren "temiz ayaklar" operasyonudur. Burada yapılan, yüksek meblağlarla transfer olan futbolcuların transfer ücretlerinin doğru beyan edilmemesi nedeniyle oluşan vergi kaybının önlenmeye çalışılmasıdır. Bu ülkede kayıtdışı ekonomiyle mücadele alanında alınan ve tüm dünya tarafından bilinen bir diğer önlem de meşhur "temiz eller" operasyonudur. Ünlü politikacıların ve işadamlarının da adının karıştığı bu operasyon sonucunda, bu kişilerin, hileli iflas, vergi kaçakçılığı ve organize suç sektörüyle ilişkileri olduğu ve bu sayede milyonlarca dolar gelir sağladıkları tespit edilmiştir.[49]

İtalya'da kayıtdışı ekonomiyle ilgili olarak yapılan başka çalışmalarda elde edilen sonuçlar şöyledir; Martino, anket yöntemiyle 1975 yılı için % 25-35; Saba, parasal yöntemlerle 1974 yılı için % 25.3, 1978 yılı için % 30; Gaetani-D'arogana, istihdam yaklaşımıyla 1980 yılı için % 10-20 oranında kayıtdışılık tespit etmişlerdir.[50]

---

[48] H. Özer, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu** (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1998- İstanbul), s.59.

[49] Özer, **a.g.e.**, s.67-68.

[50] Ahmet F. Özsoylu, "Gizli Ekonomi," **İktisat Dergisi**, (Şubat-Mart 1993), s.45.

1998 yılı için Schneider ve Enste tarafından parasal yaklaşım kullanılarak yapılan çalışmada, İtalya'da kayıtdışı ekonominin % 26 düzeyinde olduğu tespit edilmiştir.[51]

### 1.1.2.3. Almanya'da Kayıtdışı Ekonomi

European System of Integrated Economic Accounts (ESA)'nın hem 1979 hem de 1995'de belirtmiş olduğu kurallar çerçevesinde gizli/gayriresmi ekonomik faaliyetler, üretim konsepti altında tanımlanmakta ve bunun sonucu olarak GSMH'ya dahil edilmektedir. Öyle ki, sıkça vurgulanan bir görüşe göre, gizli/gayriresmi ekonomik faaliyetlerin dahil edilmediği bir GSMH değeri yanlış olacaktır. Bu durumda GSMH altında görülen üretim aktiviteleri, yasadışı üretim aktivitelerini veya vergilendirme, sosyal güvenlik yada istatistiksel değerlendirmeye tabi tutulmamış üretim aktivitelerini içermektedir. Almanya'da ayrıntılı ve eksiksiz sonuçların elde edilmesi ulusal muhasebenin en önemli amacıdır. ESA 95'in gereklerini yerine getirirken, GSMH'nın tüm ayrıntılarıyla ortaya çıkarıldığından emin olmak, revize edilen Alman ulusal muhasebesinin en önemli amacı olmuştur. Bu bağlamda bir takım ölçümler gerçekleştirilmiştir.[52]

Almanya'da, istihdam yaklaşımına göre; 1976 yılında % 39.5, 1978 yılında % 37.5, GSMH farklılıkları yöntemine göre; 1968 yılında % 8.9, 1974 yılında % 4.8, işlem hacmi yöntemine göre; 1976 yılında % 17.5, 1978 yılında % 24, 1980 yılında % 27.5 oranlarında kayıtdışılık tespit edilmiştir.[53] Alınan tedbirler neticesinde Almanya'da kayıtdışı ekonomi 1998 yılı itibariyle GSMH'nın % 14'üne kadar gerilemiştir.[54] Almanya'da yine 1998 yılı itibariyle, parasal oran yöntemiyle hesaplanan kayıtdışı ekonominin büyüklüğü % 13 civarında bulunmuştur.[55]

---

[51] Schneider, Enste, **a.g.m.**, s.55-56.

[52] United Nations Economic Commision For Europe, **Non-Observed Economy in National Accounts** (United Nations, Geneva- 2003), s.109.

[53] Ahmet F. Özsoylu, "Gizli Ekonomi," **İktisat Dergisi**, (Şubat-Mart 1993), s.45.

[54] http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=493&id=30 (30 Ağustos 2004)

[55] The Economist, **a.g.m.**, s.64.

Avrupa Birliği'nin, 1992 yılında, çeşitli nedenlerden ötürü, birliğe üye olan ülkelerin ulusal ürün datalarının ayrıntılarını sorgulamasıyla birlikte üye ülkeler doğruca ulusal muhasebe sistemlerini revize etme yoluna gitmişlerdir. Almanya'da bu revizyon sonucunda, GSMH'da ve ulusal ürün seviyelerinde 1988-1997 periyodu arasında nominal değerlerle 0.5 ila 1.5'luk bir artış ortaya çıkmıştır.[56]

### 1.1.3. Diğer Gelişmiş Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi

Isachsen, Klovland ve Strom'un Norveç'de 1983 yılında yaptıkları çalışmada kayıtdışı ekonominin, kayıtlı GSMH'nın % 4-6'sı seviyesinde olduğu tespit edilmiştir.[57]

Hanson'un 1978 yılı için İsveç'de istihdam yaklaşımı ile tespit ettiği kayıtdışı ekonomi % 8-15 oranındadır. Aynı araştırmacının, GSMH farklılıkları yöntemiyle tespit ettiği kayıtdışı ekonomi ise GSMH'nın % 4.7'si seviyesindedir.[58]

Kayıtdışı ekonominin kolgezdiği ülkelerden bir diğeri olan Fransa'da ise kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran, büyük boyutlara varan vergi kaçırmaların varlığına dair bulgular vardır.[59]

Yukarıda belirtilen çalışmalardan anlaşılacağı üzere, gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutu, ülke GSMH'larının yaklaşık % 10'u ile % 25'i arasında değişmekte olup, ağırlıklı olarak vergisel kayıp ve kaçaklara dayanmaktadır.

## 1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kayıtdışı Ekonomi

Kayıtdışı ekonomi sorununu yoğun bir şekilde yaşayan ülkelerin başında Peru yer almaktadır. Ekonomist Soto tarafından "işporta ekonomisi" olarak adlandırılan Peru ekonomisinde, kayıtlı GSMH'ya ilave olarak % 29 oranında yıllık kayıtdışı

---

[56] United Nations Economic Commision For Europe, **a.g.m.**, s.112

[57] Carson, **a.g.m.**, s.27-32.

[58] Özsoylu (1993), **a.g.m.**, s.68.

[59] Chugh, Uppal, **a.g.e.**, s.26

GSMH yaratılmaktadır. Yine Soto'ya göre, Peru'daki işgücünün yarısı resmi (formal) sistem dışında çalışmakta ve toplam işgücü saatinin % 60'ı kayıtdışı işlere ayrılmaktadır.[60]

Uyuşturucu üretimi ve ticaretinin merkezi olan Bolivya, kayıtdışı ekonominin en yaygın boyutlarda görüldüğü bir örnek ülke konumundadır. Yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre, bu ülkede 1985 yılında 2.5 milyar dolarlık kokain üretilerek yurtdışına gönderilmiştir.[61] Yasal kaynaklı diğer kayıtdışılıkla beraber toplam kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ise 3.147 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. 3.147 milyar dolarlık bir kayıtdışı ekonomi, söz konusu yılda, 3.055 milyar dolar olan Bolivya kayıtlı GSMH'sının % 103'üne tekabül etmektedir. Bu miktar geliri absorbe edebilecek bir kayıtdışı sektörün olmayışı, fiyatların 1985 yılında % 12000 artmasına sebep olmuştur. Araştırmalara göre polis ve diğer silahlı kuvvetler ile yasama organı ve yargı organı üyelerinin gelirlerinde yasadışı gelirler önemli bir yer tutmaktadır.[62]

Arjantin'de, suç sektöründen, kayıtdışı istihdamdan ve gelirin yanlış beyan edilmesinden kaynaklanan kayıtdışı ekonomi önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Schneider ve Enste tarafından yapılan son araştırmaya göre Arjantin'de kayıtdışı ekonomi 1998 yılı itibariyle resmi GSMH'nın % 21'i düzeyindedir.[63]

1975 yılı itibarı ile Kolombiya'da yapılan çalışmalar göstermiştir ki, küçük ölçekteki girişimcilerin yaklaşık % 50'lik bölümü gelirlerini vergilendirmemişlerdir. Profesyonel girişimcilerde ise kayıt altına alınmayan

---

[60] J. Main, "How to Make Poor Countries Rich," **Fortune**, January 1989, s.101.

[61] J.B. Jimenez, Cocaine, **Informality and the Urban Economy in La Paz. Bolivia** (In the Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries, The John Hopkins University Press, 1989- London), s.135-148.

[62] Y. Ilgın, **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları** (DPT Yayınları, Nisan 1999- Ankara), s.67.

[63] Schneider, Enste, **a.g.m.**, s.58.

gelirlerin büyüklüğü % 70'lere kadar dayanmaktadır. Jugnito ve Coballero'nun yaptıkları çalışmalara göre Kolombiya'nın yurtdışına ihraç ettiği kahvenin gerçek değerinin GSMH'nın % 23'ü olması gerekirken bunun kayıtlara sadece % 17 olarak yansıdığı görülmüştür. Bu da sadece kahve ihracatından kaynaklanan GSMH'daki % 6'lık bir kayıtdışı ekonominin varlığını göstermektedir.[64]

150 milyonluk nüfusuyla, dünyanın beşinci büyük ülkesi konumundaki Brezilya ekonomisinde de ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Brezilya'daki kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin, ülkedeki tüm ekonomik faaliyetlerin yaklaşık % 50'sini oluşturduğu ve bu faaliyetlerin ülke ekonomisinde birçok dengesizliğe sebep olduğu iddia edilmektedir.

Tayvan'da kayıtdışı ekonomiyle mücadele etme çabası içinde olan ülkelerin başında gelmektedir. Toplam ekonomik faaliyetlerin yaklaşık % 35-40'ı arasında bir kayıtdışı ekonomiye sahip olan Tayvan'da bu sektör kendini en çok marka hırsızlığı sayesinde kazanılan yasadışı gelir, işportacılık veya seyyar satıcılık ve suç sektörü denilen, akla ilk gelen faaliyet olan uyuşturucu kaçakçılığı şeklinde kendini göstermektedir.[65]

## 2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ

Kayıtdışı ekonomi, farklı ekonomilerde farklı boyutlarda ortaya çıkmış bir olgu olarak, genelde olumsuz olarak algılanmakla beraber, bazı yazarlarca olumlu sonuçları olduğu da belirtilmiştir. Burada önce kayıtdışı ekonominin olumsuz etkilerinden söz edilip, daha sonra bazı yazarlarca olumlu olduğu ileri sürülen etkileri açıklanacaktır.

### 2.1. Kayıtdışı Ekonominin Olumsuz Etkileri

Kayıtdışılığın; ekonomiye, devlet bütçesine, sosyal yapıya ve çalışma hayatına nüfus eden birçok olumsuz etkisi bulunmaktadır. Söz konusu etkiler, aşağıda ayrı başlıklar halinde açıklanmaya çalışılmıştır.

---

[64] Chugh, Uppal, **a.g.e.**, s.30.

[65] J. Wang, **Under the Cpunter Securities in Taiwan** (International Financial Law Rewiev, 1990), s.41-42.

### 2.1.1. Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkisi

Kayıtdışı ekonominin en önemli olumsuz etkisi, devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerini azaltmasıdır. Bazı ekonomik faaliyetlerin kayıtdışında kalması, vergilerin eksik ya da hiç ödenmemesine neden olmakta ve sonuçta devletin vergi gelirlerini de azaltmaktadır. Devletin vergi gelirlerinin azalması sonucu doğan bütçe açıkları ya borçlanma ya da para basma yoluyla karşılanır. Bütçe açıkları, borçlanma yoluyla karşılandığı takdirde faiz oranları yükselmekte dolayısıyla özel sektörün yatırım maliyetlerini artırarak 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 ise, enflasyon oranın yükselmesine dolayısıyla gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır. Bu anlamda, kayıtdışı ekonominin kişisel refahı artırdığı bir gerçek olmakla birlikte toplumsal refahı artırıp artırmadığı tartışılmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi, istatistiki verilerin sağlıksız olmasına yol açmaktadır. Bu anlamda kayıtdışı ekonominin bir diğer olumsuz etkisi, ekonomi politikaları oluşturma sürecinde görülür. Geniş hacimde bir kayıtdışı ekonomi; istihdam, fiyatlar genel seviyesi, milli gelir vb. resmi makroekonomik verileri çarpıtarak bu verilerin güvenirliliğini azaltır. Ekonomik verilerin, milli istatistik içinde gerçeği yansıtmaması refahı olumsuz yönde etkilemekte ve ekonominin durumu hakkında yanlış bilgi vermektedir. Bu verilerden yola çıkarak oluşturulan ekonomik politikaların etkinliğini sınırlayabilmekte ya da tamamen ortadan kaldırabilmektedir.

"Kayıtdışı üretilen mal ve hizmetlere, vergisinin ödenmemesi nedeniyle daha düşük bedelle satılma imkanı verilerek dürüst vergi mükellefleri açısından haksız rekabet ortaya çıkmaktadır. 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 keseneklerden dolayı üretim maliyetleri artmaktadır. Bunun sonucunda, dürüst vergi

mükellefleri açısından haksız rekabet ortaya çıkmaktadır. Kayıtdışı ekonomi nedeniyle, üretim kaynakları vergilendirilmeyen sektörlere kayabilmekte, dolayısıyla kaynaklar da verimsiz alanlarda kullanılabilmektedir. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanamaması ve kaynakların verimli olarak kullanılamaması, ekonominin sağlıklı ve dengeli büyümesini de engellemektedir."[66]

Ekonomi içerisinde kayıtdışı faaliyetlerde bulunan firmalar daha çok KOBİ'dir. Kayıtdışı faaliyette bulunan KOBİ'lerin ödedikleri vergi oranı düşük olmaktadır. Büyük ölçekli işletmelerin üzerindeki vergi yükü ve diğer giderler daha fazla bulunmaktadır. Böylece, büyük firmaların da işlerini taşeronlar aracılığıyla veya küçülerek yürütme çabaları, ekonominin merkezilikten uzaklaşmasına yol açmakta, bu durum da optimum ölçek büyüklüğünün sağlayacağı verimlilik artışı gibi avantajların elde edilmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Kayıtdışı üretimler, belgesiz ve kayıtsız üretilmeleri sebebiyle standart dışı ve garantisiz olduğundan, söz konusu ürünleri tüketen tüketici kesimin de kayıtdışılıktan dolayı mağdur olması ve kayıtlı sektör tüketicilerini korumaya yönelik yasalardan ve satış sonrası hizmetlerden yararlanamaması söz konusu olmaktadır.[67]

Kayıtdışı ekonomide ödemelerin daha çok nakit para kullanılarak gerçekleştiriliyor olması, fiyat istikrarının olmadığı durumlarda, kayıtlı ekonomi yanında kayıtdışı ekonomide de istikrarlı bir para birimi arayışına ve dolar/euro gibi nispeten istikrarlı para birimlerinin ekonomide yaygın olarak kullanılmasına, yani "dolarizasyona" yol açmaktadır.[68]

### 2.1.2. Devlet Bütçesi Üzerindeki Olumsuz Etkisi

Kayıtdışı ekonominin büyümesiyle kayıtlı ekonominin küçüldüğünü, bununda devletin vergi gelirlerinin azalması anlamına geldiği daha önce belirtilmişti. Vergi

---

[66] Sarılı, **a.g.m.**, s.44.

[67] DPT (2001), **a.g.e.**, s.8.

[68] DPT (2001), **a.g.e.**, s.8.

gelirleri azalan devletin iki seçeneği bulunmaktadır; bunlardan ilki borçlanmadır. Borçlanma sonucunda özel sektörün verimli yatırımlarını kendisine çeken devlet, dışlama (crowding-out) etkisiyle özel sektörün yatırımlarını azaltmaktadır. Ayrıca borçlanma sonucu tahvillerin değerinin azalmasıyla piyasada faiz oranları artmakta ve bu mekanizmanın sonucunda enflasyon oranının artışıyla ülke birçok sorunla karşı karşıya gelmektedir. Açıkları kapatmanın diğer bir yolu olan para basma politikasında da sonuç anlatılandan farklı olmamaktadır. Bankalar da topladıkları mevduatı, reel üretime yönelen yatırımcılara aktaramamaktadırlar. Çünkü reel yatırımların karlılık oranının, devletin verdiği faiz oranını yakalaması zor olmaktadır. Diğer taraftan devlete kredi vermek bankalar için de çok az bir risk taşımaktadır. Bu durumda daha riskli olan özel girişimcilere kredi verilmemesi doğal olmaktadır. Bu süreç devam ettikçe, daha önceleri reel üretime katkıda bulunan sermaye sahipleri, ellerindeki sermayeyi üretimden çekerek mali piyasalara, dolayısıyla devlete aktarmaktadırlar. Ellerinde fon bulunanlar devlete verdikleri borcu faiziyle birlikte geri aldıkça daha fazla fon sahibi olmaktadırlar. Aynı zamanda da devletin fona olan ihtiyacı hızla artmakta, iç borç stoku hızla büyümektedir. Böylesine bir iç borç döngüsünün yaşandığı ekonomilerde elde edilen faiz gelirleri üzerinden vergi almak da son derecede zor olmaktadır.[69] Sonuçta devlet borçları sürdürülemez hale gelmekte, kayıtdışı ekonomi artışı ile borç stokundaki artış birbirini izlemektedir.

Kamunun asli gelir kaynağı olan vergiler yeterince toplanamayanca, kamu yönetiminin yerine getirmek zorunda olduğu savunma ve iç güvenlik ile adalet, eğitim, sağlık ve altyapı hizmetleri aksamakta, büyüyen kamu açıkları sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu da kamusal hizmetlerin zamanında ve etkin olarak gerçekleştirilmesi zorlaşmaktadır. Bu da toplumsal yaşam kalitesinde ve refah düzeyinde azalma anlamına gelmektedir.

Kayıtdışı ekonomi, vergi sistemini ve vergi idaresini olumsuz etkilemekte, idarenin vergi toplama kabiliyetini ve etkinliğini azaltmakta, toplumsal vergi zihniyetinin dejenere olmasına yol açmaktadır.

---

[69] Kıldiş, **a.g.m.**, s.15.

### 2.1.3. Çalışma Hayatı Üzerindeki Olumsuz Etkisi

Çalışma hayatı ile ilgili olumsuz etkiler büyük ölçüde kayıtdışı istihdamdan kaynaklanmakladır. Kayıtdışı istihdam, her şeyden önce, sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini bozmaktadır. Kayıtdışı istihdam; çalışanların gerekli vasıflara sahip olmaması ve asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ve işyeri standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmaması, gerekli sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödenmesi veya hiç ödenmemesi anlamına gelmektedir. Böyle olunca yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedir.

"Kayıtdışı istihdamın bir diğer yönü de, kayıtdışı çalışanların sendikal haklardan yoksun olmasıdır. Çeşitli gerekçelerle kayıtdışı çalışma durumunda olanlar, sendikasız ve sosyal güvenlik kapsamı dışında olma, çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle, sağlıksız ortamlarda, işyeri ve iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve korumasız, istismara açık ve sigortasız olarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde kadın ve çocuk işçilere de talep olduğundan, bu kesimin de zor şartlarda çalışması söz konusu olmaktadır."[70]

Kayıtdışı istihdamın diğer bir olumsuz etkisi ise, ülkenin yabancı kaçak işçilerin akınına uğramasına neden olmasıdır. Yabancı işçilerin ucuz işgücü arzetmeleri, piyasadaki mevcut ücret seviyesini düşürmekte ve yerli işçilerin yerine yabancıların ikame edilmesi sonucuna yol açabilmektedir. Bunun sonucu olarak yerli işçiler işsiz kalmakta veya işsiz kalmamak için her türlü kötü çalışma koşullarını, düşük maddi olanakları kabul etmek durumunda kalmaktadır.

[70] DPT (2001), **a.g.e.**, s.9.

### 2.1.4. Toplumsal Sosyal Yapı Üzerindeki Olumsuz Etkisi

Kayıtdışı faaliyetlerin artması, toplumun moral ve ahlaki değerlerinin bozulmasına ve yasadışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına sebep olmaktadır. Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıtdışılığı gördükçe kendileri de kayıtdışı çalışmakta, gelirlerini devletten gizlemektedirler. Kayıtdışı faaliyetler, kayıtdışılığın doğası gereği yasal düzenlemeler, genel ve açık kurallar dışında yürütülmektedir. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğu doldurması ve toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmekte, sosyal açıdan sakıncalı durumlar yaratabilmektedir.

Kayıtdışı faaliyetlerin yaygınlaşması, bireylerin devlet otoritesine olan güvenlerini azaltır. Devlete olan güvenlerinin azalması sonucu, bireyler sorunlarını yasadışı yollarla (rüşvet, suistimal yoluyla veya mafya olarak bilinen yasadışı örgütler yoluyla) çözme yoluna gidebilirler. "Kayıtdışı ekonomi devlete karşı bir başkaldırı (ekonomik anarşi) yaratır, moral değerleri bozar."[71] Ahlaki değerler üzerinde ortaya çıkan bu yozlaşma, kişileri devlete ve topluma karşı suç işlemeye yöneltir.

Kayıtdışılığın yasadışı faaliyet boyutunu oluşturan, toplumun zararlı ve ahlak dışı olarak gördüğü fuhuş, kumar ile çeşitli kaçakçılık, uyuşturucu satışı ve kullanımı vb. ların artması özellikle genç kuşakları olumsuz etkilemekte, toplumda ahlaki çöküntüye yol açmaktadır.

Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren firmalar, sosyal güvenlik primi ödemedikleri için devletin vergi gelirlerini azaltarak, düşük gelir gruplarına devletçe sağlanan sosyal transferleri sınırlayabilir. Azalan sosyal transferler, düşük gelirli grupların yaşam standartlarını daha da zorlaştırarak, sosyal ve siyasal huzursuzluklara neden olabilir.[72]

---

[71] Osman Altuğ, "Kayıtdışı Ekonomi: Vergiye Karşı Başkaldırı," **Görüş**, Sayı: 24, Mart 1994, s.66.

[72] F. Öğünç, G. Yılmaz, **Estimating the Underground Economy in Turkey** (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2000- Ankara), s.5-6.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler, çoğu zaman çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerden dolayı doğal kaynakların tahribi söz konusu olmaktadır. Kuşkusuz bu durumda geleceğe dönük telafisi mümkün olmayan zararlara yol açmaktadır.

### 2.2. Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Olduğunu İleri Süren Görüşler

Kayıtdışı ekonominin olumsuz etkileri yoğun olmakla birlikte, ekonomi üzerinde olumlu etkileri olduğu da ileri sürülmektedir. Bu anlamda ekonomik büyümenin öncelikli tercih olduğu bir ülkede; eğer alınan vergilerle devlet tarafından gerçekleştirilen büyüme oranı, bu vergiler kişilerin ve firmaların elinde kalsaydı sağlanacak büyümeden daha düşük ise, kayıtdışı çalışmanın olumlu sonuçlar yarattığı ileri sürülebilir.

Kayıtdışı ekonominin ileri sürülen en önemli olumlu etkisi, kayıtdışı çalışan kişilere ve firmalara rekabet gücü kazandırmasıdır. Kayıtdışı ekonomide kayıtlı ekonomideki kazanç üzerinden alınan vergiler, işçilik üzerinden ödenen sigorta, vergi gibi yüksek oranlı kamusal yükümlülükler bulunmadığından, üretim maliyetlerinin, dolayısıyla satış fiyatlarının düşük gerçekleşmesi, kayıtdışı ekonomiye yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda rekabet gücü kazandırmaktadır.

"Çeşitli nedenlerle kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye kayan gelirler, tasarruflar üzerinde çarpan etkisi yaratarak ekonomiye canlılık getirir ve rekabet gücünü artırır. Kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirler kayıtlı ekonomide yer alan mal ve hizmetlere talep yaratmaktadır. Dolayısıyla, kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirlerin tüketim aşamasında kayıt altına alınma ihtimali söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, elde edilmesi aşamasında kayıt altına alınamayan gelirler harcanması aşamasında kayıt altına alınabilir."[73] Almanya ve Avusturya'daki ampirik kanıtlar, kayıtdışı ekonomide elde edilen kazançların % 66'sından daha fazlasının doğrudan resmi sektörde harcandığını ve kayıtlı ekonomide bir patlamaya yol açtığını göstermektedir. Bu nedenle, bu harcamaların ekonomik büyüme ve vergi gelirleri

[73] Sarılı, **a.g.m.**, s.45.

(özellikle dolaylı vergi gelirleri) üzerindeki pozitif etkileri de mutlaka hesaba katılmalıdır. İngiltere'deki kanıtlarda kayıtdışı ekonominin, tüketim harcamalarını önemli ölçüde teşvik eden bir faktör olduğunu göstermektedir. Yine Peru'da yaratılan zenginliğin % 36'sının kayıtdışı faaliyetlerden kaynaklandığı görülmektedir.[74]

Kayıt altında bulunan ekonominin yüksek maliyetler, kapasitenin eksik kullanımı ve kaynakların sınırlı olması gibi nedenlerle herkese iş yaratma imkanı yoktur. Kayıtdışı ekonomi, açıkta kalan bu işsiz kitlelere iş imkanı sağladığı için bir çok insanın geçim kaynağı olma özelliği taşır. Kayıt altında olan sektörlerde çalışanlar, eğitim düzeyleri belirli bir seviyede ve ayrıca kalifiye elemanlardır. Kayıtdışı ekonomide ise, her seviyeden insana istihdam olanağının sağlanması hem işsizliği azaltır hem de işverenlere daha düşük maliyette işgücü çalıştırma olanağı sağlar.

Kayıtdışının yararları arasında sayılan bir diğer özellik ise kayıtdışılığın toplumda sosyal patlamaları engelleyeceği yolundaki görüştür. "Kayıtdışı ekonominin sosyal anlamda iki önemli yararı vardır. Birincisi, geçimlik düzeyde gelir elde etmek isteyenlere bu olanağı tanıması, diğeri ise bir kısım insanların istedikleri yaşam standardını sağlamasına katkıda bulunmasıdır. Eğer insanlar bu ihtiyaçlarını karşılayamaz ise zaman içinde sosyal patlamaların ortaya çıkması kaçınılmazdır."[75] Bu görüşe göre mükellefler ağır bir vergi yükü altında ezilmektedirler, dolayısıyla hayatiyetlerinin devamı açısından vergi kaçırmak zorunda kalmaktadırlar. Böyle bir durumda devletin vergi gelirlerinde azalma olmakta fakat sosyal patlamalar da engellenmektedir ve buna ilave olarak da ekonomiye canlılık getirmekte, resesyon ve depresyon görülmemektedir.[76]

---

[74] Çetintaş, Vergil, **a.g.m.**, s.19.

[75] Aydemir, **a.g.e.**, s.99.

[76] Kıldiş, **a.g.m.**, s.15.

# DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİ

## 1. KAYITDIŞI EKONOMİNİN TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetler ekonomik, politik, kültürel ve diğer faktörlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu nedenle ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu anlamda bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturabilmektedir. Son yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan kronik enflasyon, gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler, ekonominin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı olması, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması, nüfus ve göç artışı, artan vergi ve prim yükü, spekülatif kazançların yoğun olması ve ekonomik faaliyetlerin denetimindeki yetersizlikler kayıtdışı ekonomiye neden olan başlıca faktörler olarak sıralanabilir.

Türkiye için kayıtdışı ekonomi olgusu, yeraltı ekonomisini ve buna bağlı karapara trafiğini içeriyorsa da, genel olarak kastedilen yasal ekonomik faaliyetlerdeki kayıtdışılık ve bunun yarattığı vergisel kayıp ve kaçaklardır. Bu kabulde, yeraltı ekonomisinin ekonomik büyüklüğü tartışılmakla birlikte tümüyle ortadan kaldırılmasının mümkün olmayacağı ve Türkiye'ye özgü olarak ekonomik yapının, yasal faaliyetlerde kayıtdışılığı benimsemiş olmasının etkisi vardır.

Cumhuriyet döneminden bu yana uygulanan ekonomik plan ve programların öncelikli hedefinin büyüme olduğu bilinmektedir. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek sermaye birikiminin yetersizliği, gerekse sermayeyi verimli şekilde kullanabilecek müteşebbis kesiminin yokluğu, devletin özel mülkiyet ve özel girişimciliğe olanak tanıyan ekonomik sistem tercihi yapmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla 1924 Anayasası'nda özel mülkiyet ve miras hakları en temel haklar arasına alınmıştır. Ayrıca sanayi kesimindeki özel birikimi uyarmak, ülkeye müteşebbisler kazandırmak, elverişli bir toplumsal, siyasal ve iktisadi ortamı yaratmak ve bir takım doğrudan destekler sağlamak amacıyla, müdahaleci bir iktisat politikası izlenmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında ortaya konulan bu tercih, kısa dönemli sapmalara rağmen günümüze kadar süregelmiştir. Türkiye'nin büyüme performansı göz önüne alındığında, tercih edilen ekonomik sistemin uzantısı olarak uygulanan söz konusu politikaların uzun dönemde başarılı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü, Türkiye Ekonomisi süreç içinde azımsanamayacak bir büyüme trendi gerçekleştirmiştir.

Ancak, sermaye birikiminin sağlanması ve özel girişimciliğin oluşturulması sürecinde alınan bir takım önlemlerin ya da uygulanan teşviklerin zamanla kayıtdışı ekonominin gelişmesine katkıda bulunduğu da gerçektir. Temel ekonomik tercihlerin sonucunda ortaya çıkan uygulamalar, özel girişimcilerin (bir başka ifade ile mükelleflerin) sermaye biriktirme ve büyüme sürecinde gelirlerini kayıtdışına çıkarma eğilimlerine hoşgörü ile yaklaşılması sonucunu doğurmuştur.[77] Bu süreçte vergi sistemi büyük ölçüde bozulmuş, kayıtdışı fonların sisteme girmesi kolaylaştığından kayıtdışı sektörün ekonomideki payı giderek büyümüştür.

Kayıtdışılık dolayısıyla ülkemizde karşılaşılan vergi kaçaklarının boyutları önemli ölçüdedir. 1980 sonrasında çok sayıda vergi düzenlemesi yapılmış olmasına ve oldukça yüksek kanuni vergi oranlarına rağmen, vergi tahsilatında arzu edilen gelişme sağlanamamıştır. Bunun başlıca nedenleri; vergisel teşviklerin yoğun olarak kullanılması sonucunda vergi matrahının erimesi, belge ve kayıt düzeninin yerleştirilememesi ve denetim fonksiyonunun işletilememesi sonucunda vergi kayıp ve kaçağının önemli boyutlara ulaşmış olmasıdır.[78]

İstihdam bakımından kayıtdışılık da ülkemizde yüksek düzeylere ulaşmış olup, kayıtdışı istihdamın ücretliler içindeki oranı da giderek artmaktadır.

Ülkemizde en çok gözlenen kayıtdışı ekonomik faaliyetler şöyledir;

- İkinci bir işte kayıtsız çalışanlar (öğretmenlerin özel ders vermesi gibi),

[77] Aydemir, **a.g.e.**, s.50.

[78] DPT, **VII. Beş Yıllık Kalkınma Plan Stratejisi (1996-2000)** (DPT yayınları, Ankara- 1995), s.18.

- İnşaat, altın ve döviz sektörü çalışanları,

- Eğlence dünyası çalışanları (ses sanatçıları, mankenler ve turist rehberleri gibi),

- Gündelikçi, hizmetçi ve bakıcı olarak çalışanlar,

- Sebze, meyve, oto ve emlak komisyoncusu olarak çalışanlar,

- Evlerde imalat hizmeti yapanlar.

Yukarıda sıralanan bu faaliyetlerin önemli bir kısmı, tamamen vergi kapsamı dışında tutulmakta, istihdam biçimleri ise kayıtdışı sektörün bütün özelliklerini taşımaktadır.

Türkiye'de ve uluslararası alanda birçok araştırmacı, kayıtdışı ekonominin boyutlarını ölçmek için çeşitli çalışmalar yapmışlardır. Kayıtdışı ekonominin genel kabul görmüş bir teorisinin bulunmaması; ayrıca çalışmalarda kullanılan tanımların, yöntemlerin ve varsayımların değişik olması nedeniyle söz konusu çalışmalarda çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Ülkemizdeki veri yetersizlikleri ve toplanan verilere bazı durumlarda ulaşma zorlukları da kayıtdışı ekonominin ölçümünü zorlaştırmış, farklı araştırmacıların farklı sonuçlara ulaşmasına yol açan bir başka neden olmuştur. Ülkemizdeki kayıtdışı ekonomi üzerine çalışmaların olmasına karşın sağlıklı ölçüm yapılamamasının başlıca nedenleri ise şu şekilde sıralanabilmektedir:

i. Sanayileşmiş ülke ekonomileri, Türkiye gibi inişli çıkışlı ekonomik gelişmeleri pek göstermezler.

ii. Türkiye'de istatistiki veri toplama ve veri değerlendirmesi, 5429 sayılı kanunla yeniden yapılandırılan T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nun bu konudaki yoğun çalışmalarına rağmen, henüz uluslararası düzeyde değildir.

iii. Konu ile ilgili araştırmalar önemli bir kaynak gerektirse de bu konuda ayrılan kaynaklar yeterli değildir.[79]

[79] Özsoylu, **a.g.e.**, s:198.

Yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü, ülkemizdeki kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne ilişkin olarak yapılan tahminlerde, GSMH'nın % 2'si ila % 137'si arasında değişen, birbirinden çok farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne ilişkin olarak çeşitli araştırmalarda bulunan çalışma sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4. Türkiye İçin Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri**

| **Araştırmacılar** | **Tahmin Yöntemleri** | **Yılı** | **Kayıtdışı Ekonomi /GSMH (%)** |
|---|---|---|---|
| Altuğ | Vergi Yaklaşımı | 1992 | 35 |
| Derdiyok | Ekonometrik Yaklaşım<br>Vergi Yaklaşımı | 1984<br>1991 | 27.3<br>40.4 |
| Hakioğlu D. | Ekonometrik Yaklaşım | 1984 | 137.8 |
| Kasnakoğlu | Ekonometrik Yaklaşım | 1990 | 9.34 |
| Özsoylu A.F. | GSMH Yaklaşımı<br>İşlem Hacmi Yaklaşımı | 1990<br>1993 | 7.5<br>8.5 |
| Temel A.<br>Şimşek A.<br>Yazıcı K. | Harcama Yaklaşımı<br>Vergi Yaklaşımı<br>İşlem Hacmi Yaklaşımı | 1991 | 1.5<br>16.4<br>1.91 |
| Yazıcı K. | İşlem Hacmi Yaklaşımı | 1998 | 40.5 |
| Yetim | Sabit Oran Yaklaşımı | 1998 | 12.5 |

**Kaynak:** Farklı kaynaklardan derlenmiştir.

Ülkemizdeki kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü tespit etmeye yönelik olarak yukarıda değinilen çeşitli akademisyenlerce yapılan çalışmaların yanında, kamu kuruluşlarınca da zaman zaman tespit noktasında çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin, T.C. Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu'nca gerçekleştirilen çalışmada, yıllar

itibariyle Türkiye'de kayıtdışı ekonominin boyutu; 2001 yılında % 31.48, 2002 yılında % 29.74, 2003 yılında % 29.61, 2004 yılı itibarıyla da % 30.07 olarak ölçülmüştür. Yine aynı araştırmada, 1998 yılında % 37.26 oranında seyreden kayıtdışı ekonominin, 2000 yılında % 26.12'ye gerilediği tespit edilmiştir.[80]

Günümüzde Türkiye'de kayıtdışı ekonominin resmi GSMH'nın yarısı kadar olduğu tahmin edilmektedir. Türkiye bu boyuttaki kayıtdışılıkla, kayıtdışılığın en yaygın olduğu ülkeler arasındadır.

### 1.1. Vergisel Açıdan Kayıtdışı Ekonomi

Ekonomik faaliyetlerin fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen bu faaliyetlerle ilgili kayıtların tutulmaması olarak nitelendirilen kayıtdışı ekonomi, kamu idarelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem ve faaliyetlerdir. Söz konusu ekonomik işlem ve faaliyetlerin bazıları yasalarla yasaklanmış, bazıları ise yasaklanmamıştır. Ancak her iki unsurun ortak özelliği; bunlar üzerinden gelir elde edenlerin, elde ettikleri gerçek gelirlerinin bir kısmını veya tamamını kayda geçirmiyor ve bu gelirler üzerinden de ödemesi gerekenden daha az vergi ödüyor veya hiç vergi ödemiyor olmalarıdır. Çalışmanın bu kısmında, yasalarla yasaklanmamış faaliyetlerden bilinçli olarak kayıtdışı kalan işlemler ve bu işlemler dolayısıyla ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçağı esas alınmaktadır.

Vergi kayıp ve kaçağına sebep olan kayıtdışılık, iki başlık altında incelenmektedir. Bunları, yasalarla kayıtdışı bırakılmasına izin verilen faaliyetlerden veya işlemlerden doğan vergi kayıpları (muafiyet ve istisnaların yarattığı kayıtdışılık) ve kayıtlara geçirilmesi zorunlu olduğu halde iradi olarak kayıtdışı bırakılan işlemlerden doğan vergi kayıp ve kaçakları (vergi vermemek veya az vermek amacıyla iradi olarak yaratılan kayıtdışılık) olarak sıralamak mümkündür.

Türk vergi sisteminde, ekonomik ve sosyal politikalar nedeniyle yasalarla vergiden muaf ve müstesna tutulan kazanç ve iratların sayısı oldukça fazladır. Yasal düzenleme sonucu olarak vergiden muaf faaliyetler için defter ve belge tutma zorunluluğu yoktur. Bazı faaliyetler yasalarla kayda geçirilme zorunluluğu dışında

[80] http://www.malihaber.com (28 Eylül 2005)

bırakılmıştır. Resmi nitelikte kayda geçirilmeyen ve dolayısıyla vergi tahsilatını azaltan, her türlü ekonomik faaliyeti veya işlemi kayıtdışı saymak gerekmektedir. Vergi sistemimizde vergi kaybını özendiren ve büyümesine neden olan yasal ve idari düzenlemeler oldukça fazladır. Vergi kanunlarında yer alan bu düzenlemelerden bazıları aşağıda belirtilmiştir:

a. Kişilere Yönelik İstisna ve Muafiyetler

- Esnaf muaflığı,
- Diplomat muaflığı,
- Serbest meslek kazançları istisnası,
- Gayrimenkul sermaye iradı istisnası,

b. Kurumlara Yönelik İstisna ve Muafiyetler

- Kurumlar vergisi kanunu kapsamındaki istisna ve muafiyetler,

c. Kişi ve Kurumlara Yönelik İstisna ve Muafiyetler

- Serbest bölgeler kanunundan doğan istisna,
- Yatırım indirimi istisnası,•
- Katma değer vergisi kapsamındaki bazı istisna ve muafiyetler.[81]

Bu tür vergi kayıplarının önlenmesinin tek yolu, vergi yasalarındaki istisna ve muafiyetlerin ekonominin şartları çerçevesinde azaltılmasıdır.

Ülkemizde, vergisel açıdan kayıtdışı ekonomik faaliyetleri, büyük ölçüde, yasal olarak yaptığı (kanunlarla yasaklanmış bir faaliyet olmayan) ekonomik faaliyeti gerçek şekilde kayıtlarına yansıtmayan ancak görünürde vergi mükellefi olan veya hiç mükellefiyet kaydı bulunmayan insanlar veya kurumlar yürütmektedir. Türkiye'de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin büyük kısmı vergi idaresinde kaydı bulunan fakat defter ve belgelerinde ticari faaliyetlerinin bir kısmı yer almayan yükümlüler tarafından yapılmaktadır. Ticari faaliyeti olup, vergi idaresine bildirilmeyen ve mükellefiyet kaydı yaptırmayanların sayısı, diğer gruba göre daha azdır.

• 5479 Sayılı kanunla 01.01.2006 tarihinden itibaren yatırım indirimi istisnası yürürlükten kaldırılmış olup, bu tarihten önceki harcamalar üzerinden hesaplanan ve bu tarih itibariyle henüz kullanılmamış olan istisna tutarlarının indirimine ise 3 yıl süreyle devam edilecektir.

[81] DPT (2001), **a.g.e.**, s.31-32.

Ülkemizde vergi oranlarıyla sosyal güvenlik kesintilerinin yüksekliği, sıkça çıkarılan vergi afları, vergilendirme ortamındaki belirsizlik gibi nedenler toplumun vergiye karşı direnç göstermesine, dolayısıyla vergi kayıp ve kaçağına neden olmaktadır. Ancak vergisel boyutta ülkemizdeki kayıtdışılığın en önemli nedenini vergi denetimindeki yetersizlikler oluşturmaktadır. Bugün ülkemizde vergi mükelleflerinin ancak % 3-5'i incelenmekte ve yapılan vergi incelemelerinin de etkin olduğu söylenememektedir. Dolayısıyla mükellefler, özellikle nicelik itibariyle yeterli olmayan vergi denetiminden çekinmemektedirler. Ayrıca etkin bir vergi denetiminin olmayışı, kayıtdışı çalışan mükelleflerle, kayıtlı çalışan mükellefler arasında haksız rekabete neden olmaktadır.

**Tablo 5. Vergi Yaklaşımı İle Kayıtdışı Ekonomi**

| İnceleme Yılı | İnceleme Sayısı (Adet) | İncelenen Matrah (Milyar TL) | Bulunan Matrah Farkı (Milyar TL) | İnceleme Oranı (%) | Vergi dışı Gelir (Milyar TL) | GSYİH (Milyar TL) | Vergi dışı Gelir/ GSYİH (%) | Vergi Yükü (%) | Vergi Kaçağı (Milyar TL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | 66681 | 299.6 | 294.3 | 3.28 | 8973.9 | 35720.0 | 25.12 | 12.90 | 1157.6 |
| 1986 | 66550 | 1157.3 | 1498.3 | 3.15 | 47565.6 | 51958.0 | 91.55 | 15.50 | 7372.7 |
| 1987 | 80264 | 2949.6 | 764.4 | 3.78 | 20221.9 | 74722.0 | 27.06 | 15.70 | 3174.8 |
| 1988 | 51495 | 3092.8 | 953.2 | 2.77 | 34412.9 | 129225.0 | 26.63 | 15.00 | 516.9 |
| 1989 | 47225 | 4286.5 | 1933.4 | 2.46 | 78595.2 | 227324.0 | 34.57 | 15.10 | 11867.9 |
| 1990 | 108574 | 9969.1 | 6257.5 | 5.52 | 113360.5 | 393060.0 | 28.84 | 16.00 | 18137.7 |
| 1991 | 78803 | 13754.8 | 6875.6 | 3 72 | 184828.5 | 630117.0 | 29.33 | 16.80 | 31051.2 |
| 1992 | 59378 | 22180.6 | 13217.8 | 3.50 | 377650.9 | 1093368.0 | 34.54 | 17.70 | 66844.2 |
| 1993 | 68954 | 35897.0 | 12906.9 | 3.50 | 368764.4 | 1981867.0 | 18.61 | 18.00 | 66378.1 |
| 1994 | 48056 | 120145.9 | 135755.3 | 3.50 | 3878724.3 | 3868429.0 | 100.27 | 19.00 | 736957.6 |
| 1995 | 56096 | 169827.3 | 71167.2 | 3.50 | 2033347.4 | 7762456.0 | 26.19 | 17.60 | 357869.1 |
| 1996 | 54536 | 375262.1 | 99724.5 | 3.50 | 2849272.3 | 14772110.0 | 19.29 | 18.60 | 529964.6 |
| 1997 | 63198 | 723888.1 | 284899.6 | 3.50 | 8139987.2 | 28835883.0 | 28.23 | 20.30 | 1652417.4 |
| 1998 | 68748 | 1763429.9 | 684220.8 | 3.50 | 19549166.8 | 52224945.0 | 37.43 | 21.80 | 4261718.4 |
| 1999 | 5173 1 | 1288777.9 | 1043797.2 | 3.50 | 29822776.2 | 77415272.0 | 38.52 | 23.50 | 7008352.4 |
| 2000 | 60335 | 3621021.7 | 1987099.0 | 3.50 | 56774257.5 | 124982454.0 | 45.43 | 23.50 | 13341950.5 |
| | | | | | | Ortalama | 38.23 | | |

**Kaynak:** Tandırcıoğlu A.Ş. (2002), **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi** (Ankara: DPT Yayını), s.18.

Tablo 5'den de görüldüğü gibi vergi inceleme yoluyla 1985-2000 yılları için bulunan vergi dışı gelirin GSMH'ya oranları oldukça farklılık göstermektedir. Vergi dışı gelirin GSMH'ya oranı 1993 yılında % 18.6 ile en düşük, 1986 yılı % 91.5 ve 1994 yılı % 100 oranları ile en yüksek yıllar olmuştur. Esasen 1994 yılı ülkemizde ekonomik anlamda çok ciddi sıkıntıların yaşandığı yıl olmuştur. Aynı şekilde 2000 yılında da vergi dışı gelirlerin GSMH oranında belirgin bir artış dikkati çekmektedir. Bu sebeple oranlara yıllık olarak bakmak yerine ortalamasını alarak yorum getirmek daha anlamlı olacaktır. Bu dönemde vergi dışı gelirlerin GSMH'ya oranının ortalama % 38.23 olduğu görülmektedir. Bu sonucun daha önce vergi yaklaşımı ile yapılmış tahminlerle oldukça uyumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Vergi kimlik numarası kullanımındaki yaygınlık bu alanda çok önemli mesafelerin alınmasını sağlamaktadır. Vergi kimlik numarası kullananların sayısı 3 Temmuz 1995 tarihinden 31 Aralık 1998 tarihine kadar yaklaşık 5.4 milyon kişiye ulaşmıştır. 2001 yılında ise 7.6 milyon kişi vergi kimlik numarası almıştır. Ocak 2002 itibariyle vergi kimlik numarası alan kişilerin sayısının 23.3 milyona ulaşması da çok önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.2. İstihdam Açısından Kayıtdışı Ekonomi

Gelişmekte olan ülkeler açısından kayıtdışılığın önemli bir ayağı da istihdam boyutundadır. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı bir ekonomi olması, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması ve bu işletmelerin kayıtdışılığa ortam hazırlayan yapıda olması, gelir yetersizliği nedeniyle ek işlerde çalışanların kayıtdışı çalışmayı kabul etmesi, konumları nedeniyle kadın ve çocuk çalışanların büyük bir bölümünün kayıtdışı çalışmayı kabul etmesi, kırsal kesimden kentlere yoğun bir göçün sürmesinin sonucunda herhangi bir beceriye sahip olmayan ücretsiz aile işçisi konumundaki kişilerin kentlerde kayıtlı işgücü piyasasına girememesi, işletmelerin rekabet güçlerini artırmak amacıyla önemli bir harcama kalemi olan işgücü maliyetlerini kayıtdışı istihdam yoluyla gidermesi, yasal mevzuattan kaynaklanan formalitelerin fazla olması ve artan vergi ve prim yükü kayıtdışı istihdama neden olan başlıca faktörler olarak sıralanabilir. Söz konusu nedenlerle, kayıtdışı sektörde faaliyetini sürdüren, kalifiye düzeyi düşük, eğitimsiz işgücü; herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen, fazlaca sermayeye

gereksinim duyulmayan, fason üretim, işportacılık, pazarcılık vs. gibi işler yapmaktadır.

Kayıtdışı çalışma ya da çalıştırmada, elde edilen gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler tahakkuk ettirilmemekte ve ilgili kurumlara ödenmemektedir.

Ülkemizde kayıtdışı istihdamın son dönemde artmasına yol açan bir diğer neden de yabancı kaçak işçiliktir. Bugün Türkiye'de sayıları ve milliyetleri bilinmeyen çok geniş yabancılar grubu istihdam edilmektedir. Yabancı kaçak işçilik arttıkça, genel ücret seviyesi düşmekte, yerli çalışanların pazarlık gücü azalmakta, sonuçta kayıtdışı işçilik daha da yaygınlaşmaktadır. Yabancı kaçak işçilik dışında, ülkemizdeki diğer kayıtdışı çalışma şekilleri, çocuk işçi çalıştırılması ve ek gelir elde etmek amacıyla kişilerin ikinci bir işte çalışmalarıdır. Çocuk işçilerin yaygın oluşunun temel sebepleri, çocuk emeğinin ucuz olması, çocukların kolayca işten çıkartabilmeleri ve bazı işlerin çocuklar tarafından daha kolay yapılabilmesidir. Diğer taraftan Türkiye'de uzun yıllar enflasyonist ortamın hüküm sürmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle geniş bir kesimin geçim sıkıntısı çekmesi, gelir elde etmek amacıyla kişileri ikinci bir işte çalışmaya mecbur bırakmaktadır. Yasal ücret ve yan ödemeler dışında bu şekilde elde edilen gelir ise devlet için bir kayıp, elde eden için de kayıtdışı bir gelir niteliğindedir.

Prof.Dr. Tuncer BULUTAY başkanlığında imalat sanayinde istihdam konulu çalışmanın sonucunda, istihdam yaklaşımıyla Türkiye'de 1996 yılında kayıtdışı istihdamın toplam istihdam içindeki oranı yaklaşık % 30 olarak tespit edilmiştir. Türkiye Ekonomisinde informal kesimin payı ise 1992 yılında tüm Türkiye için % 16, kentsel kesim için % 26 olarak tespit edilmiştir.[82]

Tablo 6, 2003 yılı itibariyle Türkiye'de istihdamın meslek gruplarına göre dağılımını göstermektedir. Bu tabloya göre, Türkiye'de 2003 yılı sonu itibariyle 21 milyonu geçen toplam istihdamın yaklaşık % 52'si kayıtdışıdır. Toplam kayıtdışı istihdamın % 60'ına tekabül eden yaklaşık 6.5 milyonu tarım sektöründen (tarım,

[82] DPT (2001), **a.g.e.**, s.11.

hayvancılık, ormancılık, balıkçılık, avcılık) gelmektedir. Tarımda kayıtdışı çalışanlar, toplam istihdamın yaklaşık % 31'ini temsil etmektedir.

Sektörel olarak ikinci büyük kayıtdışı kalemi olan tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananların sayısı 2.2 milyonu geçmektedir. Bu meslek grubu tüm kayıtdışı istihdamın yaklaşık % 20'sini teşkil etmektedir. Ticaret ve satış personeli meslek grubuna göre, kayıtdışı istihdam 1 milyonun üzerindedir. Kayıtdışı olarak hizmet işlerinde çalışanların toplamı da 700 bini geçmektedir.

**Tablo 6. Meslek Grubu ve Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam Edilenler**
(2003 Yılı / Bin Kişi)

| Kayıtlılık Durumu / Meslek Grubu | SSK | Emekli Sandığı | Bağ-Kur | Bilinmiyor (Kayıtlı Değil) | Diğer | Toplam İstihdam |
|---|---|---|---|---|---|---|
| İlmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleı ve bunlarla ilgili meslekler | 534 | 1.013 | 116 | 142 | 3 | 1.808 |
| Müteşebbisler, direktörler ve üst kademe yöneticileri | 180 | 144 | 239 | 84 | 3 | 650 |
| İdari personel ve benzeri çalışanlar | 674 | 446 | 15 | 147 | 2 | 1.285 |
| Ticaret ve satış Personeli | 621 | 6 | 743 | 1.042 | 6 | 2.419 |
| Hizmet işlerinde çalışanlar | 863 | 406 | 233 | 721 | 2 | 2.226 |
| Tarım, hayvancı, ormancı, Balıkçı ve avcılar | 81 | 1 | 546 | 6.531 | 2 | 7.162 |
| Tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlaı ve ulaştırma makineleri kullananlar | 2.490 | 78 | 502 | 2.229 | 4 | 5.363 |
| Meslekleri tayin edilemeyenler | 107 | 82 | 0 | 46 | 0 | 235 |
| **TOPLAM** | **5.550** | **2.177** | **2.455** | **10.943** | **23** | **21.147** |

**Kaynak:** Ercan M. (Şubat 2006), **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü** (Ankara: Comart Uluslararası Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Yayını), s.35.

Meslek gruplarında kayıtdışılığa bakıldığında, en yüksek kayıtdışılık oranının % 91.2 ile tarım alanında çalışanlarda olduğu görülmektedir. Meslek gruplarına göre en düşük kayıtdışılık ise % 7.9 ile ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili meslekler grubuna aittir.[83]

Hak-İş'e bağlı Öziplik-İş Sendikası tarafından yapılan bir araştırmaya göre 2002 yılı itibariyle yaklaşık 4.5 milyon kişinin kayıtdışı istihdam edilmelerinden ötürü devletin yılda toplam 6.3 katrilyon lira tutarında kaybı olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırmaya göre. 4.5 milyon kişinin kaçak olarak çalıştırılması nedeniyle, brüt 222 milyon 750 bin lira olan yürürlükteki asgari ücret üzerinden SSK ayda 334 trilyon 666 milyar 130 milyon 625 bin lira, yılda 4 katrilyon 15 trilyon 993 milyar 567 milyon 500 bin lira tutarında prim gelirinden; Maliye yılda 1 katrilyon 870 trilyon 134 milyar 318 milyon lira gelir ve damga vergisinden yoksun kalmaktadır. Yine 4.5 milyon kişinin kayıtdışı çalıştırılması nedeniyle, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan da yılda 359 trilyon 641 milyar 296 milyon lira prim gelirinden kaybı olurken, 4.5 milyon kişinin kayıtdışı istihdam edilmesi nedeniyle devletin yıllık kaybı, toplam 6.3 katrilyonu bulmaktadır.[84]

### 1.3. Yasadışı Faaliyetler ve Karapara Açısından Kayıtdışı Ekonomi

"Resmi kayıtlara girmeyen ve belgelendirilmeyen yasal ya da yasadışı faaliyetler, kayıtdışı ekonomi olarak nitelendirilmektedir. Bu ekonominin bir kesimini oluşturan yeraltı ekonomisi, başta uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, muazzam gelirler, yani karapara ya da kirli para doğuran, birçok suç faaliyetini içerir. Bu faaliyetler ise genel de, örgütlü ve gelirleri de, nakit formundadır."[85]

---

[83] Metin Ercan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü** (Comart Uluslararası Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Yayını, Şubat 2006- Ankara), s.32-38.

[84] http://www.ntvmsnbc.com/news (6 Mart 2002)

[85] Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara, s.11.

Karapara, yasadışı yollardan elde edilen her türlü paradır. Diğer bir ifadeyle, "kanunların suç saydığı fiillerden elde edilen her türlü ekonomik menfaat ve değer" olarak tanımlanmaktadır.[86] Yasadışı yollardan elde edilen paraların (gelirlerin) statüsünün değiştirilerek, normal ve temiz bir kazanç gibi, yasal ekonomiye sokulmasına imkân veren metotların tümüne karapara aklama faaliyeti denir. Bu anlamda "Uyuşturucu, silah ve tarihi eser kaçakçıları, mafya tipi suçlar gibi ağır olarak nitelenen suçlardan elde edilen gelirler tüm mevzuatlarda karapara sayılmaktadır."[87]

1980 sonrasında paranın kaynağı konusunu önemsemeyen hükümetlerin, esnek politika uygulamaları sonucunda, karapara olgusu ülkemiz açısından çok ciddi düzeylere ulaşmıştır. Bu süreçte hükümetler, karapara aklanmasının önlenmesi doğrultusunda politikalar geliştir(e)memiş, bir bakıma karapara aklanmasına göz yummuşlardır.

Türkiye'de karapara aklamanın en yaygın yolları, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün saptamalarına göre;

- Paravan şirketlerin kurulması,
- Sahte ve şişirilmiş faturaların kullanılması,
- Kumarhane ve bahis işletmelerinin kullanılması,
- Nakit alımlarının yapılması,
- Paranın yurtdışına kaçırılması,
- Paranın kıymetli evraka dönüştürülmesi,
- Turizm şirketlerinin kurulması,
- Gayrimenkullere yatırım yapılması,
- Ticaretle uğraşmak (özellikle lokanta ve benzinci gibi hesapların kalem kalem, tek tek kontrolünün zor yapıldığı faaliyetler) olarak sıralanmıştır.[88]

---

[86] Altuğ (1999), **a.g.m.**, s.118.

[87] Ergül, **a.g.e.**, s.2.

[88] K. Kılıçdaroğlu, **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği** (TÜRMOB Yayını, 1997- Ankara), s.21-23.

Türkiye'de yeraltı (yasadışı) ekonominin yoğun olarak gözlendiği alanlar; fikri ve sınai mülkiyet haklarının ihlali, uyuşturucu kaçakçılığı, yolsuzluk, rüşvet, tefecilik ve kumar gibi sektörlerdir.

Türkiye'de yeraltı ekonomisi bağlamında gerçekleştirilen en kapsamlı faaliyet uyuşturucu kaçakçılığıdır. Türkiye'nin Asya ve Avrupa kıtalarının birleştiği yerde olması, doğusunda üretim, batısında tüketim bölgeleri bulunması ve Balkanlar yolu üzerinde yer alması, uyuşturucu trafiğinde transit ülke konumunda olmasına yol açmıştır. Türkiye karapara için bir geçiş noktasıdır. Karaparadan Türkiye'nin elde ettiği gelirin yıllık 50 milyar dolar civarında olduğu telaffuz edilmektedir. Bundan ayrı olarak, Türkiye'den 30-50 milyar dolar arası bir karaparanın transit geçtiği de savunulmaktadır. Bu transferden de Türkiye'ye yılda 5-6 milyar dolar kaldığı belirtilmektedir.[89]

Alınan her türlü hukuki tedbirlere rağmen, bu son derece zararlı uyuşturucu maddelerin üretimi, ticareti ve tüketimi engellenememiştir. Ülkemizde uyuşturucu maddeler bağlamında esrar, eroin, kokain ve son zamanlarda ithal edilen sentetik uyuşturucular yaygın yer tutmaktadır.

Ülkemizde 2000 yılında 2952 uyuşturucu madde kaçakçılığı olayında 6527 şahıs hakkında yasal işlem yapılmış olup. bu olaylarda 24798 kilo esrar, 5230 kilo eroin, 1299 kilo baz morfin, 215 kilo afyon, 8 kilo kokain, 6227 kilo asetik anhidrit maddeleri ele geçirilmiştir.[90]

Suç ekonomisinin bir unsuru olarak yolsuzluklar da ülkemizde önemli bir sorun olarak kabul edilmektedir. Merkezi Almanya'da bulunan Uluslararası Şeffaflık Kurumu

---

[89] A. Günay, R. Sahbazov, "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar," **Vergi Sorunları Dergisi**, 1999, s.152.

[90] http://www.kom.gov.tr/kom/kom_frame.htm (18 Eylül 2004)

adlı örgüt, 1998 yılında Türkiye'nin en fazla yolsuzluk olan 85 ülke arasında 54. sırada olduğunu belirtmiştir.[91]

Genellikle üç veya daha fazla kişinin bir araya gelerek, bazı kamu görevlilerinin de katılımıyla, devlet hazinesinin zarara uğratılması, yolsuzluk olarak tarif edilebilir. Yolsuzluk; devletin hizmet ve mal alımı sırasında, gümrük işlemleri sırasında, tarım, hayvancılık ve ihracat gibi sektörlerin desteklenmesi amacıyla yapılan prim ödemeleri ve bankacılık alanında karşımıza çıkmaktadır.

Bu çerçevede, ülkemizdeki yolsuzluk çeşitlerini;

- İhale yolsuzluğu
- Gümrük yolsuzluğu (hayali ithalat ve ihracat)
- Tarım desteklemeleri yolsuzluğu (gübre, pamuk, ilaç vb.)
- Vergi iade yolsuzluğu
- Banka yolsuzluğu

gibi isimlerle gruplandırmak mümkündür. Bunları aşağıda kısaca tanımlanmıştır:

İhale Yolsuzluğu: İhale komisyonunu oluşturan devlet görevlilerinin, ihaleye katılan kişilerle birlikte, organize bir şekilde, devleti zarara uğrattıkları görülmektedir.

Gümrük Yolsuzluğu (Hayali ihracat ve ithalat): Gerçekte herhangi bir ihracat ve ithalat işlemi olmadığı halde, fiktif işlem yapılmakta ve sahte belgelerle KDV iadesi alınarak, devlet hazinesi zarara uğratılmaktadır. Bu suçun işlenişi sırasında, bazı kamu görevlileri de, menfaat karşılığı organizasyona dahil olabilmektedir.

Tarım Desteklemeleri Yolsuzluğu (Gübre, pamuk, ilaç vb.): Devlet, kaliteli tarım ürünü elde edilmesi amacıyla, gübre ve zirai ilaç gibi katkı maddelerinin kullanımını teşvik ederek, çiftçiye destekleme primi ödemektedir. Bu prim ödemeleri sırasında, çiftçilikle ilgisi olmayan bazı kişiler tarafından, sahte belgeler hazırlanarak,

[91] Altuğ (1999), **a.g.m.**, s.9-10.

devlet hazinesi dolandırılmaktadır. Bu yolsuzluk türünde de, bazı kamu görevlileri organizasyon içerisinde karşımıza çıkmaktadır.

Vergi İade Yolsuzluğu: Devlet, çeşitli sektörleri desteklemek amacıyla KDV iadesinde bulunmaktadır. Sahte belgeler düzenlenerek devlet hazinesi dolandırılmaktadır.

Banka Yolsuzluğu: Çeşitli yöntemlerle yolsuzluk yapılarak, bankaların mali yapıları zayıflatılmakta ve mevduat garantisi nedeniyle, devletçe el konulan bankaların, tüm zararları hazine tarafından karşılandığı için, devlet hazinesi büyük boyutlarda zarara uğratılmaktadır. Bankaların içinin boşaltılması, genellikle, beş ayrı yöntemle gerçekleştirilmektedir:

- Back to back yöntemiyle,•
- Off-shore bankalar (kıyı bankacılığı) kurarak,
- Vergi cennetlerinde şirketler kurarak,
- Yurtiçinde paravan şirketler kurarak,
- Banka sahibinin şirketlerine kredi görüntüsü altında para aktararak.[92]

Yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin yasal ekonomik sisteme entegresi, diğer bir deyişle aklama faaliyeti, ilk olarak para talebinde istikrarsızlığa neden olmaktadır. Zira karaparanın yurtiçinde veya dışında hangi nedenlerle ve hangi dönemlerde yoğunlaştığı bilinememektedir. Oysa hem faaliyetler hem de reel ekonomi üzerinde etkin ve başarılı bir para politikasının şartı para talebinin istikrarlı olmasıdır. Öte yandan karaparanın kontrolün az olduğu ülkelere yöneldiği, kaynakların yönünü uluslararası boyutlarda ters yöne çevirdiği, böylece döviz ve faiz piyasasını etkilediği de görülmektedir. Özellikle aklama sürecindeki karapara, beklenmedik fon giriş ve çıkışları dolayısıyla döviz kurunda ve faiz oranında dalgalanmalar ve istikrarsızlıklar

• Back to back yöntemi, iki bankanın grup şirketlerine açabilecekleri kredi limitlerini doldurmamak için anlaşarak, karşılıklı birbirlerinin şirketlerine kredi aktarması olarak tanımlanmaktadır.

[92] Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara, s.47-48.

doğurabilmektedir. Benzer bir istikrarsızlık hisse senedi ve gayrimenkul fiyatlarında ortaya çıkabilmekte, bu varlıkların değerleri istikrarsız olarak artıp azalabilmektedir.[93] Ayrıca karapara aklama faaliyeti, gelir ve servet dağılımı üzerinde de olumsuz etkiler doğurmaktadır.

Yukarıda belirtilenlerin dışında, karapara aklanmasının sosyo-politik etkileri de bulunmaktadır. Devlet idaresinin suç örgütleriyle bağlantılı olduğu izlenimini yaratan söz konusu etkiler, ekonomik birimlerin devlete güvenini azaltarak, toplumsal huzursuzluklara yol açabilmektedir.

## 2. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİYİ OLUŞTURAN NEDENLER

Dünya ekonomisinde 1990'lı yıllardan itibaren ağırlığını hissettiren kayıtdışı ekonomi kavramı, tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de önemli bir sorun haline gelmiştir. Son yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan kronik enflasyon, gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler, ekonominin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı olması, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması, nüfus ve göç artışı, artan vergi ve prim yükü, spekülatif kazançların yoğun olması ve ekonomik faaliyetlerin denetimindeki yetersizlikler kayıtdışı ekonomiye neden olan başlıca faktörler olarak sıralanabilir.

Türkiye için kayıtdışı ekonomi olgusu, yeraltı ekonomisini ve buna bağlı karapara trafiğini içeriyorsa da, genel olarak kastedilen yasal ekonomik faaliyetlerdeki kayıtdışılık ve bunun yarattığı vergisel kayıp ve kaçaklardır. Bu kabulde, yeraltı ekonomisinin ekonomik büyüklüğü tartışılmakla birlikte tümüyle ortadan kaldırılmasının mümkün olmayacağı ve Türkiye'ye özgü olarak ekonomik yapının, yasal faaliyetlerde kayıtdışılığı benimsemiş olmasının etkisi vardır.

Yukarıda belirtilen hususlar ve birinci bölümde yapılan açıklamalar doğrultusunda, Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi oluşturan nedenler; yasal faaliyetlerdeki kayıtdışılık boyutunda, makroekonomik, mali (vergisel tabanlı), siyasal, sosyal, coğrafi ve psikolojik nedenler başlıkları altında incelenecektir.

---

[93] DPT (2001), **a.g.e.**, s.34.

### 2.1. Makroekonomik Nedenler

Cumhuriyet döneminden bu yana uygulanan ekonomik plan ve programların öncelikli hedefinin büyüme olduğu bilinmektedir. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek sermaye birikiminin yetersizliği, gerekse sermayeyi verimli şekilde kullanabilecek müteşebbis kesiminin yokluğu, devletin özel mülkiyet ve özel girişimciliğe olanak tanıyan ekonomik sistem tercihi yapmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla 1924 Anayasası'nda özel mülkiyet ve miras hakları en temel haklar arasına alınmıştır. Ayrıca sanayi kesimindeki özel birikimi uyarmak, ülkeye müteşebbisler kazandırmak, elverişli bir toplumsal, siyasal ve iktisadi ortamı yaratmak ve bir takım doğrudan destekler sağlamak amacıyla, müdahaleci bir iktisat politikası izlenmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında ortaya konulan bu tercih, kısa dönemli sapmalara rağmen günümüze kadar süregelmiştir. Türkiye'nin büyüme performansı göz önüne alındığında, tercih edilen ekonomik sistemin uzantısı olarak uygulanan söz konusu politikaların uzun dönemde başarılı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü, Türkiye Ekonomisi süreç içinde azımsanamayacak bir büyüme trendi gerçekleştirmiştir.

Ancak, sermaye birikiminin sağlanması ve özel girişimciliğin oluşturulması sürecinde alınan bir takım önlemlerin ya da uygulanan teşviklerin zamanla kayıtdışı ekonominin gelişmesine katkıda bulunduğu da gerçektir. Temel ekonomik tercihlerin sonucunda ortaya çıkan uygulamalar, özel girişimcilerin (bir başka ifade ile mükelleflerin) sermaye biriktirme ve büyüme sürecinde gelirlerini kayıtdışına çıkarma eğilimlerine hoşgörü ile yaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Sermaye birikiminin sağlanması ve özellikle finans piyasalarının gelişmesini amaçlayan temel tercihlerin sonucunda, vergi idaresinin kayıtlı ekonominin kayıtdışına çıkmasını engelleyecek en etkili aracı olan servet beyanı müessesesi 1984 yılında kaldırılmıştır.[94]

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturabilmektedir. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı, tüm sektörlerde küçük

[94] Aydemir, **a.g.e.**, s.50.

işletmelerin yaygın olan yapısı kayıtdışılığa ortam hazırlayan önemli faktörlerden biridir. Tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zor olması nedeniyle kayıtdışılığa daha elverişli sektörlerdir.[95] Faaliyet sonucunda elde edilen gelirin en belirsiz, denetimin neredeyse olanaksız olduğu ve yasalar hakkında en az bilgi düzeyine sahip kitlenin tarımsal sektörde bulunduğu kabul edilmektedir. Yine kısa süreli hizmet veren sektörlerde (lokantalar, berberler, doktorlar, komisyoncular ve eğlence yerleri) gelirlerin kayda alınmasında önemli sıkıntılar vardır. Sözkonusu sektörde verilen hizmetler, en fazla birkaç saat sürmekte ve o anda saptanamadığı takdirde, belgeye bağlanması neredeyse olanaksız hale gelmektedir.[96]

Kayıtdışılığı etkileyen bir diğer faktör ise 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.[97]

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren yaşanan yüksek oranlı enflasyon kayıtdışı ekonominin büyümesine yol açan diğer bir faktördür. Ekonomideki tüm dengeleri bozan enflasyon, vergisel boyutta da belirsizliğe neden olmakta, işletmelerin gelir ve gider dengeleri üzerinden kayıtdışı ekonominin büyümesine yol açmaktadır. Enflasyonist ortamda fiyat yükselişleri karşısında reel gelirleri artmadığı halde daha yüksek gelir dilimlerinden vergi ödemek zorunda kalan üretici ve tüketici kesimler, olanaklar ölçüsünde kayıtdışılığa kayarak, enflasyona göre kendilerini ayarlamaktadırlar.

---

[95] DPT (2001), **a.g.e.**, s.2-3.

[96] Aydemir, **a.g.e.**, s.56-57.

[97] DPT (2001), **a.g.e.**, s.3.

Ülkemizde ardarda yaşanan ekonomik krizler kayıtdışı faaliyetlerin artmasına zemin hazırlamıştır. Ekonomik kriz dönemlerinde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıtdışı faaliyetlerde aramaktadırlar. İşletmeler de krizin olumsuz etkilerini azaltmak için üretimlerini kayıtdışı faaliyetlere yönelterek istihdam ve üretim maliyetlerini düşürmeye çalışmaktadırlar.[98]

Türkiye'de küçük ve orta ölçekli firmaların yoğunluğu ve fason üretimin yaygınlaşması kayıtdışı ekonominin büyümesine neden olan önemli bir unsurdur. İşletmelerdeki ölçek büyüklüğü ile kayıtdışılığın ülke ekonomisindeki büyüklüğü arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Çünkü küçük ve orta boy işletmelerde (KOBİ), tüm işletme faaliyetleri işletme sahibinin idare ve denetimi altındadır. Küçük ve orta boy işletmelerdeki bu yapı sayesinde, işletme sahipleri mal ve para akımlarını kendileri devletin bilgisi dışında kendileri izleyebilmekte, böylece kayıtdışı çalışabilmektedirler. Büyük işletmelerin ise kayıtdışı çalışma tercihini uygulamakta bazı zorlukları vardır. Söz konusu işletmelerin hesap ve işlemlerinin kayıt altına alınması, her şeyden önce işletme sahiplerinin güvenlikleri içindir. Büyük işletmelerde, işletme sahipleri gelir ve giderlerini ancak bir takım belgelere bağlayarak denetleyebilmektedirler. KOSGEB kıstaslarına göre ülkemizde faaliyette olan işletmelerin yaklaşık % 99.5'i küçük ve orta ölçekli işletmelerden meydana gelmektedir. Ülkemizde küçük işletmelerin yaygınlığı, izleme ve denetlemeyi zorlaştırdığı gibi, bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemelerin dışında kalmalarına da neden olmaktadır. Vergi, iş, sosyal güvenlik vb. konularla ilgili yasalar genellikle belli bir büyüklüğün altındaki işletmeleri kapsamamaktadır.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren pazarların daralması ve talebin çeşitlenmesi nedeniyle şiddetlenen rekabet koşulları sonucunda ortaya çıkan ve üretimde esnekliğe ve enformasyona dayalı yeniden yapılanma, kayıtdışılığı dünyada ve dolayısıyla bir ferdi olarak Türkiye'de artıran bir diğer unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Üretimde esneklik, firma ölçeklerinin küçülmesiyle sağlanmaktadır. Ana firmalar ürün dizaynı ve üretimin organizasyonuyla uğraşan yüksek nitelikli bir çekirdek kadro dışında sürekli eleman istihdam etmeyip, mal üretimini küçük üretici firmalara aktarmaktadır. Küçük olmaları nedeniyle kuruluş maliyetleri çok yüksek

---

[98] Sarılı, **a.g.m.**, s.43.

olmayan bu işletmeler, talep azaldığında işçi çıkarabilme veya toplu sözleşme düzeninin dışında kalarak ücretleri düşük tutabilme şansına sahiptir. Kuruluş maliyetlerinin düşüklüğü ayrıca, kolayca tasfiye edilebilmelerini de sağlamaktadır. Enformasyon olanaklarının gelişmesi, ana firmaların mal üretimini aktaracakları fason imalat yapan küçük firmaları herhangi bir ülkeden seçmelerini kolaylaştırmaktadır.

Uluslararası rekabet, üretim koşullarını değişikliğe zorlamaktadır. Özellikle emek yoğun sektörlerde, işgücü maliyetlerini düşürme çabaları, büyük ölçekli işletmeleri 'fason üretim' yaptırmaya zorlamaktadır. Fason üretim, bugünün şartlarında bir zorunluluk olarak görülmektedir. Fason üretim yaptırma veya fason firma ile çalışma, maliyetleri azaltmakta, ancak çalışan işçilerin ücretlerinin düşmesine ve sosyal güvenlik haklarından yararlanamamalarına yol açmaktadır. Ulusal sınırların önemini yitirmesini, tüm ekonomik ve sosyal birimlerin daha yoğun ve daha rahat bir etkileşim içine girmesini ifade etmekte kullanılan küreselleşme, sermayenin dünya çapındaki hareketliliği anlamında gerçekleşmektedir. Gerek firma ölçeklerinin küçülmesi, gerekse sermayenin bu hareketliliği tüm ülkelerde kayıtdışı ekonominin payını büyütmekle birlikte, özellikle küçük işletmelerin halen yaygın bir biçimde varlığını sürdürdüğü, yüksek işsizlik oranına sahip ve toplu sözleşme, sosyal güvenlik gibi kurumların tam yerleşmediği az gelişmiş ülkelerde fason üretimin ve kayıtdışı ekonominin payını gelişmiş ülkelerdekinden daha büyük bir oranda artırmaktadır.

### 2.2. Mali (Vergisel Tabanlı) Nedenler

Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi ortaya çıkaran sebeplerin başında vergilendirme ile ilgili sorunlar gösterilmektedir. Mali (vergisel tabanlı) nedenler, aşağıda dört alt başlık altında incelenmiştir.

#### 2.2.1. Vergiye Karşı Direnç

İnsanlar, tüketim harcamaları ile tasarruf miktarlarını arttırmak amacıyla hareket ettiklerinden, ceplerinden karşılıksız herhangi bir nakit ödeme çıkmasını istemezler. Bu doğrultuda vergi ödememek için direnç gösterirler. Bu nedenle verginin tanımı yapılırken, verginin, devletin tek taraflı iradesi ile alınabileceği noktasından hareket edilmiş; devletin tek egemen güç olması sıfatıyla cebren ve karşılıksız olarak

vergi toplayacağı vurgulanmıştır. Ancak bu, uygulamada, vergi ödeyenlerin rızasının hiç alınmayacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü modern hukuk devletlerinde vergi, devlet ile mükellef arasında varılacak uzlaşma sonucunda alınabilecek bir kamu kaynağı niteliği taşımaktadır. Eğer sözkonusu uzlaşma sağlanamamışsa, mükellefler vergi ödemeye karşı direnecek, sonuçta toplumdaki vergi bilinci, vergi ödenmemesi veya eksik ödenmesi gerektiği yönünde oluşacaktır.

Vergiye karşı dirençte etkili olan faktörlerden belkide en önemlisi vatandaşların devlet harcamalarına bakış açısıdır. Vergi ödeyen mükelleflerin üzerinde durdukları konulardan biri toplanan vergilerin nerelere ve nasıl harcandığıdır. Eğer toplumda toplanan vergilerin kötü harcandığına ilişkin genel bir kanı oluşmuşsa, mükellefin vergiye karşı direnci artmaktadır. Zaman zaman kamuoyuna da yansıyan kamu ihalelerinde yolsuzluk, hayali ihracat, örtülü ödenek tartışmaları vatandaşların ödedikleri vergilerin harcandığı yerler konusundaki kuşkularını artırıcı niteliktedir. Bu tür gelişmeler vergi ödemekle yükümlü vatandaşların vergi ödememek için kayıtdışı sektöre kayma eğilimlerini artırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.[99]

Aşağıda ayrı başlıklarda bahsedilen, vergi oranlarıyla sosyal güvenlik kesintilerinin yüksekliği, sıkça çıkarılan vergi afları, vergilendirme ortamındaki belirsizlik gibi nedenler de toplumun vergiye karşı direnç göstermesine neden olabilmektedir.

Bahsedilen tüm bu nedenlere bağlı olarak oluşan vergi konusundaki toplumsal uzlaşmanın sağlanamamış olması nedeniyle vergiye karşı koymanın farklı biçimlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar dört grupta toplanabilir:

i. Bireysel olarak ya da topluca kamu gücüne karşı baskı yapılabilir. Örneğin bir verginin kabulü sırasında parlamento üzerinde veya vergilendirme işlemleri ile ilgili olarak mali idare üzerinde baskı yapılabilir ki, bu her zaman suç niteliğinde değildir,

[99] DPT (2001), **a.g.e.**, s.4-5.

ii. Hukuksal yollarla daha az vergi ödenmesi şeklinde olabilir (vergiden kaçınma),

iii. Doğrudan doğruya vergi kanunlarına ve mali idarenin uygulamalarına karşı gelinebilir (vergi kaçakçılığı),

iv. Ayaklanmaya yakın bir biçimde vergiye karşı koyma olabilir.[100]

Bütün bunların yanında vergiye karşı koyma yolları, zamana, ekonomik ve sosyal sınıflara göre değişik biçimlerde olabilir. Örneğin büyük sanayici ve iş adamları hukuksal yollardan yararlanarak vergiden kaçınma yolunu yeğledikleri halde, küçük ve orta ölçekli işletmeler doğrudan vergi kaçakçılığına başvurabilir, sabit ve dar gelirli ücretliler ise ayaklanmaya yakın yöntemler seçebilirler.[101]

### 2.2.2. Vergi Oranlarının ve Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Yüksekliği

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 iktisatın en önemli dayanağını oluşturan vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir. Bu analizde vergi oranlarının belli bir orandan sonra vergi gelirlerini düşüreceği belirtilir. Vergi oranlarının optimalin üzerine çıktığı zamanlarda vergi gelirleri azalmaya başlar. Çünkü insanlar çalışma yerine vergisiz para kazanma yollarını ararlar, yani esasen vergi oranları artmaya başladığında ekonomik faaliyetlerde rakamlarda ifade edildiği şekilde azalma olmaz. Sadece yüksek vergi oranları sebebiyle kayıtlı ekonomiden kayıtdışılığa kayış söz konusu olur, bu durumda da kayıtlı ekonominin boyutu küçülür.

Başta Türk sanayi kesimi olmak üzere, ekonomik birimlerin üzerinde mutlak uzlaşı sağladıkları nadir konulardan biri, Türk vergi sisteminin adil olmadığı ve vergi oranlarının yüksek olduğudur. Vergi oranlarının yüksek olmasının yanı sıra sosyal

---

[100] Aydemir, **a.g.e.**, s.47-48.

[101] Nevzat Saygılıoğlu, "Ülkemizde Vergi Kayıplarının Boyutları ve Ölçülebilirliği," **Vergi Dünyası Dergisi**, 107.Sayı, Temmuz-1990, İstanbul, s.13.

güvenlik kesintileri de yüksektir. "Türkiye, gelir, kurumlar ve servet vergileri ile KDV ve sosyal güvenlik primi oranlarının toplamından oluşturulan vergi oranları endeksinde dünya ülkeleri arasında 19'uncu sırada yer almaktadır. Türkiye, 124.5 endeks değeriyle ABD, İsviçre, İngiltere, Almanya, Kanada, İrlanda, Avusturalya ve Danimarka gibi ülkeleri geride bırakmaktadır."[102] Gerek vergi, gerekse sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek olması, bu ödemeleri yapmakla yükümlü olanların bu sorumluluklarını eksik yerine getirmelerine veya hiç yerine getirmemelerine yol açmakta ve kayıtdışılığı özendirici hale getirmektedir.

Türkiye'de başta KDV olmak üzere dolaylı vergiler çok yüksek düzeylerdedir. Özellikle KDV oranlarının bu denli yüksek oluşu, üretici ve tüketici birimlerin fatura-fiş pazarlığını hızlandırmakta ve belgesiz alışverişi yaygınlaştırmaktadır. Bu şekilde belge ve kayıt düzeninde oluşan bozulma, ekonomiyi zincirleme şekilde kayıtdışına yöneltmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kesintilerinin çok yüksek oluşu, üretici kesimde kayıtdışı istihdama yol açmakta, firmalar mali nedenlerle kayıtdışı işçi çalıştırmaya adeta mecbur bırakılmaktadır. Türkiye'de bir işverenin kayıtlı ekonomide işçi çalıştırmak için ödediği miktar, işçinin cebine net ücret olarak giren miktarın nerdeyse iki katıdır. Bir işletme yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği ve kayıtdışı faaliyette bulunması durumunda, bir yerine iki işçi istihdam edebilmektedir. Ayrıca çalıştırılan işçi sayılarına bağlı olarak, sakat, eski hükümlü istihdamı gibi çalıştırılması zorunlu işçilerle, işyeri hekimi bulundurma vb. gibi unsurlarda ek yük getirmektedir.

### 2.2.3. Vergilendirme Ortamının Belirsizliği ve Vergi Afları

Mükelleflerin vergilendirme konusundaki en önemli beklentisi, ne kadar vergiyi, ne zaman ödeyeceklerini bilmeleridir. Vergi toplamada temel ilkeler olan adalet, açıklık ve belirlilik ilkelerinin tahrip edilmesine bağlı olarak ortaya çıkan vergilendirme ortamındaki belirsizlik olgusu, mükelleflerin vergi sistemine olan güveninin azalmasına neden olmakta ve bunun sonucu olarak kayıtdışılığı arttırmaktadır.

---

[102] http://www.ekonomikcozum.com/vergi1.html (25 Aralık 2004)

Ülkemizde, vergilemede belirlilik ve adalet ilkesini tahrip eden en önemli unsur, sıkça çıkarılan vergi aflarıdır. Türk Vergi Hukuku'nda 1960'dan 2007 yılına kadar vergi affına ilişkin hükümler taşıyan onaltı adet kanun düzenlemesi yapılmıştır. Siyasi tercihler ve ekonomik gerekçelerle ülkemizde ortalama iki yılda bir çıkarılan vergi afları, vergilemede belirlilik ilkesini zedelediği gibi, vergisini zamanında eksiksiz ödeyen mükellefler aleyhine adaletsizliğe neden olmaktadır. "Ödenmeyen vergilerin bir kısmını kısa zamanda tahsil etmek, vergi yargısının yükünü azaltmak ve vergi idaresi ile mükellef arasındaki gerginliği azaltmak gibi ilk bakışta anlamlı bazı gerekçelerle çıkarılan vergi aflarının en büyük zararı; vergilemede adalet ilkesi üzerinde yapmış olduğu tahribattır. Vergi afları, vergisini zamanında ve binbir güçlükle ödemiş olan mükellefleri son derece rahatsız edici niteliktedir."[103] Yine zaman zaman ekonomik zorunluluklara bağlı olarak bir defaya mahsus olmak üzere getirilen, ancak daha sonra sürekli uygulamaya konulan ek vergiler, kamu finansman dengesi için zorunlu olsa da, vergilemede kesinlik ilkesini zedelemekte, mükelleflerin kayıtlı olmalarından ötürü pişmanlık duymalarına neden olmaktadır.

"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."[104] Dolayısıyla vergilendirmede açıklık ve basitlik ilkesi çok büyük önem taşımaktadır. Ülkemiz vergi mevzuatının çok sayıda hükmü, mükerrer maddeler ve geçici maddeler ile sıklıkla değiştirilmektedir. Söz konusu durum vergilemede açıklık ve basitlik ilkelesini zedelemekte, zaten karışık olan mevzuatın toplumca anlaşılmasını iyice zorlaştırmaktadır.

"Vergi yükümlülerinin 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 kullanmalarıdır. TBMM'yi devre dışı bırakarak, Bakanlar Kurulu Kararları şeklindeki

---

[103] Aydemir, **a.g.e.**, s.65.

[104] Zeynep Arıkan, "Vergi Kaçağının Nedenleri ve Çözüm Yolları," **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı: 44, Temmuz- Eylül 1994, s.76.

düzenlemelerle çok sık yapılan mevzuat değişiklikleriyle ortaya çıkan belirsizlik ortamında mükellefler ve doğal olarak vergi idaresi zor durumda kalmaktadır."[105]

### 2.2.4. Vergi Denetiminin Yetersizliği ve Vergi Cezalarının Etkinsizliği

Kayıtdışı ekonominin önlenmesinde en etkili husus denetim, daha doğru bir ifadeyle denetimin etkinliğidir. Denetimdeki etkinlik hem doğrudan idarenin başarısını arttırır, hem de kanunların öngördüğü yaptırımların uygulanmasına imkan verir. Kanunlarla çizilen kurallara uymamanın yaptırımsız kaldığı bir ortamda, ekonomik birimlerin kendiliğinden, kanunların öngördüğü bir biçimde davranış sergilemesini beklemek olası değildir. Dolayısıyla etkin olmayan bir denetim, kurallara uymayanları ödüllendirme gibi bir sonuç doğurmaktadır.

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin ortaya çıkışı ve boyutlarının genişlemesinin en önemli nedeni vergi denetiminin yetersizliği ve zaten yetersiz olan bu denetim sonucunda kesilen cezaların da çeşitli nedenlere bağlı olarak etkinliğini yitirmesidir.

"Ülkemizde vergi inceleme oranı, çeşitli hesaplamalara göre % 3 ile % 5 arasında değişmektedir. Zaman aşımı süresi (5 yıl) içinde her mükellefin en azından bir defa incelenmesi gerektiği noktasından hareketle, % 20 civarında olması gereken inceleme oranına göre, % 3 ile % 5 arasında değişen oran düşük kalmaktadır. Bu verilere göre ülkemizde incelenme riski oldukça azdır."[106] Bunun temel nedenleri arasında; ülkemizdeki vergi inceleme elemanlarının sayıca yetersiz olması, bir grup inceleme elemanının çok verimsiz çalışması, vergi konusunda uzmanlaşan kişilere özel sektörden çok cazip tekliflerin gelmesi ve kamunun bu elemanları bünyesinde tutacak imkanlar sunamaması gelmektedir. Ayrıca inceleme elemanlarının (hesap uzmanları hariç) büyük çoğunluğunun idari teftişte görev almaları da vergi incelemelerindeki yoğunluğu azaltmaktadır.

---

[105] Mehmet Tosuner, "Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler," **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 85, Ekim 1995, s.71.

[106] Aydemir, **a.g.e.**, s.60-61.

Bir ülkede kayıtdışılığın önlenmesinde en az denetimin önemi kadar denetim sonucunda kesilen cezaların etkinliği de önemlidir. Zira denetim ile cezaların etkinliği birbirine bağlı ve ancak ikisi de etkin ve verimli uygulanır ise kayıtdışılığı önlenmesinde faydalı olabilir. Kuşkusuz birindeki etkinsizlik diğeri için sarfedilen çaba ve zahmetleri boşa çıkaracak, amaca ulaşılamamasına yol açacaktır. Vergi mükelleflerin vergi kaçakçılığı yapma düzeyini dört değişken belirler. Bunlardan birincisi bir vergi denetimi geçirme ihtimali, ikincisi beyan dışı kalan gelir sebebiyle ödenecek vergi cezasıdır. Üçüncü olarak mükelleflerin muhatap oldukları marjinal gelir vergisi oranı sayılabilir. Son sırada ise mükelleflerin risk alma eğilimi yatmaktadır. Mükellefler, yakalanma ihtimaline göre ödeyecekleri vergi cezası, tam beyan yapmaları halinde ödeyecekleri vergi miktarından daha düşükse, vergi kaçırma eğiliminde olacaklardır. Denetim geçirme ve ceza görme ihtimali yüksek ise vergi kaçakçılığı düzeyi düşecektir.

Türkiye'de vergi cezaları, kanunlarda yeterli caydırıcılıkta düzenlenmiş olsa bile, yine kanunlarda yer alan cezaların indirimine ya da terkinine yönelik çeşitli müesseselerin varlığı, cezaların uygulamada etkinliğini azaltmaktadır. Düşük inceleme oranları sonucunda kesilen vergi cezaları, uzlaşma ve af uygulamalarıyla büyük ölçüde terkin edilmekte ya da çok cüzi miktarlara düşürülmektedir. Mükellef ile idare arasında vergisel uzlaşma sağladığı yönüyle savunulabilecek söz konusu uygulamalar, cezaların etkinsizliğine yol açarak, ekonomik birimleri kayıtdışılığa yöneltebilmektedir.

Ülkemizde vergi bilincinin tam olarak oluşmamış olmasının da, kayıtdışı çalışmanın etik sorun olarak görülmemesine yol açtığı söylenebilir. Vergi kaçırmanın basit, sıradan, yüz kızartıcı olmayan, hoş görülebilir ve en önemlisi topluma karşı işlenilmemiş gibi düşünülmesi, ekonomik faaliyette bulunanların gelirlerini kayıtdışına çıkarmalarında önemli rol oynamaktadır.

### 2.3. Siyasal Nedenler

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin oluşması ve boyutlarının artmasının önemli bir nedeni de siyasi iktidarların tutumudur. Ülkemizde siyasi iktidarlar, günümüze kadar genellikle baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna

vergilendirmeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Özellikle muafiyet ve istisna uygulamalarıyla yasal olarak vergi dışında bırakılan kesimin, kanunların himayesinde olduğu ve siyasal iktidarların izniyle vergi dışı kalmasının sağlandığı söylenebilir.

### 2.4. Sosyal Yapı Değişikliğine Bağlı Nedenler

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin boyutlarının gelişmesinde sosyal sebepler de rol oynamaktadır. Nüfusun hızla artması, bölgelerarası gelişmişlik farkının yarattığı iç göç olgusu ve çarpık kentleşme Türkiye'nin karakteristik özelliklerinden biri haline gelmiştir. Bunların dışında işsizlik, istihdam vergilerinin yüksek oluşu, bürokratik engeller, işgücü piyasasına yönelik katılıklar da Türkiye'de kayıtdışı ekonominin istihdam boyutunda artışına neden olan diğer sosyal sebeplerdir. Aynı zamanda bu nedenler, kayıtlı sektörden kayıtdışı sektöre kayışı da açıklamaktadır.

"Türkiye'deki hızlı nüfus artışı ve 1950'lerden itibaren artan, köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası özellikleri de kayıtdışı ekonominin gelişmesinde etkili faktörlerden biridir. Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken büyük ölçüde niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır."[107] Kentlerde yeni istihdam yaratma olanaklarının yetersiz olması, kalifiye düzeyi düşük, eğitimsiz işgücünün; herhangi bir eğitim yada uzmanlık gerektirmeyen, fazlaca sermayeye gereksinim duyulmayan, fason üretim, işportacılık, pazarcılık vs. gibi işlerin yapıldığı kayıtdışı sektörde istihdamına neden olmaktadır.

Ülkemizde kayıtdışı ekonominin son dönemde artmasına yol açan bir diğer neden de yabancı kaçak işçiliktir. Bugün Türkiye'de sayıları ve milliyetleri bilinmeyen çok geniş yabancılar grubu istihdam edilmektedir. Yabancı kaçak işçilik arttıkça, genel ücret seviyesi düşmekte, yerli çalışanların pazarlık gücü azalmakta, kayıtdışı ekonomi daha da yaygınlaşmaktadır.

---

[107] DPT (2001), **a.g.e.**, s.3.

### 2.5. Coğrafi Nedenler

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin özellikle yasadışı faaliyet (yeraltı ekonomisi) boyutunda en önemli nedenlerinden biri de ülkemizin içinde bulunduğu coğrafi konumdur. Tarihi ipek yolunu barındıran ülkemizin, Asya ile Avrupa arasında önemli bir köprü durumunda olması nedeniyle kaçakçılık önemli boyutlardadır ve bir türlü önlenememektedir. Bu anlamda ülkemizdeki kayıtdışı ekonominin önemli kalemlerinden biri de yasadışı yollardan ve kaçakçılık yoluyla elde edilen gelirler oluşturmaktadır.[108]

### 2.6. Psikolojik Nedenler

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin boyutlarının artmasının nedenlerinden biri de mevcut siyasi yapı nedeniyle toplumun devlete olan güveninin azalmasıdır. Gelişmiş ülkelerin demokrasilerinde, devletin vatandaşı denetlemesinin yanında, vatandaş da devleti denetleme hakkına ve yetkisine sahiptir. Türkiye'deki 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.[109] Ülkemizde zaman zaman kamuoyuna yansıyan kamu ihalelerinde yolsuzluk, 1980-1990 yılları arasında hayali ihracat, 1990 yılında örtülü ödenek tartışmaları, banka boşaltmaları ve kamuda israf gibi hususlar, vatandaşların ödedikleri vergilerin harcandığı yerler konusundaki kuşkularını arttırmıştır. Özellikle 1996 yılında Susurluk'daki trafik kazasıyla gündeme gelen devlet-siyaset-mafya ilişkisi, kayıtdışı ekonomi ve karapara konusunda ortaya çıkardığı vahim tablonun yanı sıra mükelleflerin devlet harcamaları konusundaki olumsuz yargılarını pekiştirmiştir. Devlete bağlılığın azalması, bir diğer deyişle devletin saygınlığını yitirmesi, ekonomik

---

[108] http://www.ekonomikcozum.com/vergi1.html (25 Aralık 2004)

[109] Sarılı, **a.g.m.**, s.43.

faaliyetlerin kayıt dışında tutulmasının toplum tarafından hoşgörüyle karşılanmasına neden olarak, ülkemizde kayıtdışı ekonominin gelişmesine yol açmaktadır."[110]

## 3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI EKONOMİNİN KAYITLI HALE GETİRİLEBİLMESİ İÇİN ALINAN VE ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER - ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### 3.1. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Hale Getirilebilmesi İçin Son Yıllarda Alınan Önlemler ve Yapılan Değişiklikler

Kayıtdışı ekonominin yarattığı mali, ekonomik ve sosyal sakıncaları gidermek amacı ile son on yıllık dönemde hükümetlerce çeşitli tedbirler alınmış olup, kurumsal yapılanmada ve birçok kanunda değişikliklere gidilmiştir. Söz konusu değişiklikler; vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, diğer kanunlarda yapılan değişiklikler, gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına dayanan değişiklikler, istatistik kurumunun yeniden yapılandırılmasına dayanan değişiklikler ve diğer değişiklikler başlıkları altında aşağıda açıklanmıştır.

#### 3.1.1. Vergi Kanunlarında Yapılan Değişiklikler

**-** *Kredi kartı kullanımının yaygınlaştırılması amacı ile kredi kartı sözleşmelerinden alınan damga vergisi kaldırılmıştır.*

488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu'na ekli olan ve Damga vergisinden istisna edilmiş kağıtları belirleyen (2) sayılı tabloda 4962 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 07.08.2003'den geçerli olmak üzere, kişilerle bankalar arasında düzenlenecek kredi kartı üyelik sözleşmeleri damga vergisinden istisna edilmiş, 5228 sayılı Kanunla da istisnanın kapsamı genişletilerek 31.07.2004 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, tüm kredi kartı üyelik sözleşmeleri damga vergisinin konusu dışında tutulmuştur. 5228 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile, bankalar dışındaki finans kurumlarının da yaptıkları kredi kartı sözleşmeleri damga vergisinden istisna edilerek, bankalarla diğer

---

[110] Ülker Toptaş, **Türkiyede Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri** (Türkiye Esnaf, Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TESAR) Yayınları, Yayın No: 26, 1998- Ankara), s.49-50.

finans kurumları arasında kredi kartı üyelik sözleşmelerinde damga vergisi uygulaması nedeniyle doğabilecek rekabet eşitsizliği önlenmiştir.

Bununla beraber kredi kartlarının kullanımını yaygınlaştıran asıl yasal düzenlemenin 4962 sayılı Kanunla yapıldığı açıktır. Söz konunu düzenleme ile, bankalar için bir gider mahiyeti taşıyan damga vergisi kaldırılmak suretiyle bankaların kredi kartlarını daha düşük komisyon ve yıllık aidatlarla vermeleri ve dolayısıyla da daha çok tüketicinin kredi kartı kullanması sağlanmıştır.

**-** *Kambiyo senetleri ve kambiyo senetlerine benzeyen senetler damga vergisi kapsamından çıkarılmıştır.*

5035 sayılı Kanunla 02.01.2004'den geçerli olmak üzere Damga Vergisi Kanunu'na ekli (2) sayılı tablonun IV. bölümüne eklenen 29. bend ile kambiyo senetleri ve kambiyo senetlerine benzer senetler üzerine konulan aval ve kefalet şerhleri ile bu mahiyetteki şerhler damga vergisinden istisna edilmiştir. Bu uygulamayla, kambiyo senetlerinin yapılması aşamasında veya bu senetlerin kullanımıyla ilgili olarak senetler üzerine konulan imzalar (şerhler) vergi dışında tutularak, senetlerin kullanımının yaygınlaşması amaçlanmıştır.

**-** *Mükelleflerin ticari işlemleri gereği veya nihai tüketicilere mal ve hizmet bedeli olarak yapacakları 8.000 YTL'yi aşan tahsilat ve ödemelerini banka, özel finans kurumları veya PTT aracılığıyla yapmasını öngören düzenleme yürürlüğe girmiştir.*

Vergi Usul Kanunu (VUK)'nun mükerrer 355. maddesine 5228 sayılı Kanunla 03.08.2004 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere eklenen IV. fıkra hükmü uyarınca, tahsilat ve ödemelerini banka, benzeri finans kurumları veya posta idarelerince düzenlenen belgelerle tevsik etme zorunluluğuna uymayan mükelleflerden her birine, her bir işlem için belirlenen maktu ceza tutarından az olmamak üzere işleme konu tutarın % 5'i nispetinde özel usulsüzlük cezası kesilmektedir. Konuyla ilgili olarak çıkarılan 323 seri no'lu VUK Genel Tebliği uyarınca, 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 mal veya hizmet bedeli olarak yapacakları tahsilat ve ödemeler tevsik zorunluluğunun kapsamına alınmıştır. Yine tevsik zorunluluğu belli tutarı aşan ödeme ve tahsilatlar için geçerli olacaktır.

Kayıtdışı ekonomiyle mücadelede en önemli araç, kuşkusuz kayıtlara intikal ettirilmeyen mal ve hizmet alım satımları dolayısıyla ödenilen meblağların, mali otoritelerin kolayca takip edebilecekleri finansal sistemlere aktarılmasıdır. Bu doğrultuda yapılan ve yukarda yer verilen düzenlemeler de tahsilatların banka, finans kurumu, kredi kartı, posta ve kambiyo senetleriyle yapılmasına yöneliktir. Ancak, mal ve hizmet alım satımı nedeniyle yapılan tahsilat ve ödemelerin mali otoritelerin kontolü altındaki finansal sistemlere aktarılması da kayıtdışı ekonomiyle mücadele de tek başına yeterli olmayacaktır. Çünkü, kayıtdışılık başlı başına hukuk dışı bir olaydır ve sadece hukuki düzenlemelerle kayıtdışını engellemek mümkün olmayacaktır. Alış ve satışları kayıtlara intikal ettirilmeyen bir mal veya hizmet dolayısıyla yapılan ödeme ve tahsilatların finansal sistem aracılığıyla yapılması (kanunda böyle bir zorunluluk olsa dahi) pek mümkün görünmemektedir. Çünkü, kayıtdışı mal satan kişi zaten hukuka aykırı bir işlem gerçekleştirmiştir ve onun için hukuka aykırı diğer işlemi gerçekleştirmek çok da zor olmayacaktır. Kayıtdışı satış yapan bir işletme bu satışlar nedeniyle tahsil ettikleri paraları da herhangi bir sisteme sokmaksızın elden tahsil etmeyi tercih edecek, aynı şekilde kayıtdışı alım yapan işletmelerde alımları nedeniyle yaptıkları ödemeleri de nakit olarak elden yapacaklardır. Bununla birlikte, alınan önemlerin tamamen anlamsız olduğu da söylenemez. Bu önlemlerin herbirinin ayrı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, kredi kartı kullanımını yaygınlaştırılması, kayıtdışı ekonomiyle mücadelede etkili olabilecektir. Çünkü, kredi kartı ekonomide “nihai tüketici” olarak tabir edilen kesim tarafından kullanılmakta ve bu kesimin mal ve hizmeti kayıtdışı almasında herhangi bir fayda bulunmamaktadır. Yani, nihai tüketici satın aldığı malı tekrar tedavüle sokmayacağı için, kayıtdışı mal satmak amacıyla kayıtdışı mal almak istemesi gibi bir durum söz konusu olmayacaktır.

Ancak, vergi ödeme veya ödettirme bilincini göz ardı ettiğimizde, nihai tüketici malı kredi kartıyla belgeli ya da nakit olarak belgesiz almak konusunda iktisadi bir tercih kullanacaktır. Nihai tüketicinin, malı belgesiz alması durumunda (kredi kartı kullanmaksızın nakit olarak), satıcının malı belgesiz vermesi koşuluyla fiyatta yaptığı iskonto kadar kar sağlayacaktır. Malı kredi kartıyla alan nihai tüketici ise, kredi kartıyla yaptığı harcamaları yaklaşık bir ay sonra ödemek suretiyle parayı bir ay nemasız kullanma, kredi kartlarının vermiş olduğu harcamaya dayalı ve belirli bir parasal değer taşıyan bonus, parapuan vs. kazanması ve de kredi kartıyla sağlanan taksitlendirme imkanları nedeniyle alım gücünün artması gibi faydalar elde edecektir. Sadece iktisadi koşullarla hareket eden bir tüketici, kayıtdışı alışın sağladığı fayda ile kredi kartıyla alışveriş yapmanın sağladığı faydayı karşılaştırmak suretiyle kayıtlı ya da kayıtdışı alış tercihini belirleyecektir.

Örneklemde göz ardı edilmekle birlikte, tüketicideki vergi bilinci de, kredi kartıyla alışveriş - kayıtdışı alışveriş tercihini etkileyebilecektir. Örneğin, ortalama bir vergi bilinci olan bir tüketici, kayıtdışı alışverişten sağlayacağı faydanın 100-YTL, kredi kartıyla alışverişten sağlayacağı faydanın da 80-YTL olması durumunda dahi kredi kartıyla (ve belgeli olarak) alışveriş yapmayı tercih edebilecektir. Kayıtdışı ekonomiyle mücadelede de, vergi bilinci gibi psikolojik etkiler bu noktada kendisini göstermektedir. Bu nedenle de, kredi kartı kullanımının yaygınlaştırılması kayıtdışı ekonomiyle mücadelede faydalı olabilecektir ancak, bu önlemin vergi bilincinin geliştirilmesi gibi diğer önlemlerle birlikte ele alınması zorunludur.

Ödemelerin mali otoritelerin kontrolü altındaki sistemlerden gerçekleştirilmesine yönelik diğer önlemler, kredi kartı kullanımının yaygınlaştırılmasına nazaran daha az etkili olacaktır. Çünkü, bahsedilen önlemler tamamen ticari faaliyet içinde yürütülen işlemlere yönelik olup, bu işlemde taraflardan birisi nihai tüketici olmadığı için malı satın alan kişi malı tekrar tedavüle sokmak amacındadır. Satışlarını kayıtdışı gerçekleştiren bir işletme kuşkusuz ki, alımlarını belgesiz yapma durumunda kalacak ve belgesiz mal alışı o işletmeye daha büyük bir fayda sağlayacaktır. Alıcı da, belgesiz mal almak suretiyle peşin ödemede bulunmanın riski ile bu işlemin getirisini karşılaştırmak suretiyle iktisadi açından en rasyonel

davranışı sergileyecektir ki, bu davranış nihai tüketicininkine nazaran kayıtdışılığa daha yatkın olacaktır. Zira, belgesiz mal alan işletme, bu alışını banka ve benzeri finans kurumlarından gerçekleştirmeyerek belli bir riske katlanacaktır ancak, belgesiz aldığı malı belgesiz satabileceği için ödemesi gereken vergiler kadar fayda sağlayacaktır.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda ilgili düzenlemenin, kayıtdışılığın önlenmesi açısından olumlu bir gelişme olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce, ödeme ve tahsilatlarda tevsik zorunluluğuna uymayanlara belirli bir ceza getirilmiş olup, söz konusu uygulama kayıtdışılığın riskini arttırmıştır. Yani, ticari faaliyette bulunanların iktisadi tercihleri bir nebze de olsa, kayıtlı işlemlere kaymıştır. Çünkü, alışlarını banka ve benzeri finans kurumu aracılığıyla gerçekleştiren işletmelerin, bu alışlarına ilişkin satışlarını kayıtdışında tutmaları genel itibariyle sık rastlanılan bir durum değildir.

*- Vergi kanunlarındaki "gelir tanımı"nda ve "gelir unsurları"nda çeşitli değişiklikler yapılmıştır.*

Gelirin vergilendirmesinde vergiye giren gelir unsurlarının tanımı önem arz etmektedir. Bilindiği üzere, gelirin tanımı iki teorem çerçevesinde belirlenebilmektedir. Geliri tanımlayan teoremlerden birincisi kaynak teoremi, ikincisi ise safi artış teoremidir.

Kaynak teoremi, belli bir kaynağın gelir olarak tanımlanması ve o kaynaktan elde edilen gelirler üzerinden vergi alınmasını temel almaktadır. Bu teorem, kanunların gelire giren gelir kaynaklarını tadadi olarak sayması ve bu şekilde vergilenecek kaynağın sınırlarını net olarak çizmesi halinde uygulama bulmaktadır.

Safi artış teoremi ise, vergiye tabi olacak geliri belirli bir kaynakla sınırlamamakta, her türlü geliri vergilemektedir. Buna göre, bir dönem içinde elde edilen gelir ya serveti arttıracağı ya da harcanacağı için safi artış teoreminde bir dönem içinde elde edilen gelir aşağıdaki şekilde formülize edilmiştir.

Dönem İçinde Elde Edilen Gelir = Servette Meydana Gelen Artış +
Dönem İçinde Yapılan Harcama

Servette meydana gelen artış ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir;

Servette Meydana Gelen Artış = Dönem Sonu Servet – Dönem Başı Servet

Türk Vergi Mevzuatında, 1999 öncesinde kaynak kuramına göre vergileme yapılmaktaydı. Bu vergilendirme rejimini sağlayan ise Gelir Vergisi Kanunu'nun 1, 2, 80, mükerrer 80, ve 82. maddeleridir. GVK'nın 2'nci maddesinde, gelire giren kazanç ve iratlar 7 kaynak halinde tanımanmış, 7. gelir unsuru ise "diğer kazanç ve iratlar" olarak belirlenmiştir. İlk bakışta, "diğer kazanç ve iratlar" safi artış kuramını çağrıştırsa da, Kanun'un 80 ve takip eden maddelerinde "diğer kazanç ve iratlar" tanımlanmış ve bunların belirli kaynaklardan elde edilen kazançlar olduğu hükme bağlanmıştır. Yani, diğer kazanç ve iratlar her türlü kazanç ve iradı değil de 80. ve takip eden maddelerde tanımlanan kazanç ve iradları ifade etmektedir.

1999 öncesinde geçerli olan sistem, kayıtdışı ekonomiyle mücadelede safi artış kuramına göre daha başarısız bir sistemdir. Çünkü, bu sistemde mükellefler, harcama ya da servet artışlarına kaynak oluşturan gelirlerin, kanunda yazılı gelir unsurlarından kaynaklanmadığını iddia edebilmektedirler. Örneğin, yapılan bir vergi incelemesi sırasında, vergi inceleme elemanın mükellefin banka hesabına yüklü bir havale yapıldığının tespit edilmesi halinde, mükellef bunun kumardan elde ettiği gelir olduğunu iddia edebilecektir. Kumar geliri, 2'nci maddede yazılı gelir unsurları içinde değerlendirilmeyeceğinden, mükelleflere bir anlamda kaçış yolu sunmakta ve bu durum vergi inceleme elemanının kayıtdışılıkla mücadelesini zorlaştırmaktadır.

1999 yılında 4369 sayılı Kanunla gelirin tanımında değişiklik yapılmış ve bu değişiklik devrim niteliğinde addedilmiştir. Buna göre, vergilemede kaynak kuramından safi artış kuramına geçilmiş ve her türlü gelirin vergilendirilmesi (istisna ve muafiyet hükümleri hariç) öngörülmüştür. Safi artış kuramında vergilemeyi sağlamak için kanunda aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır:

Gelir unsurlarını tanımlayan GVK'nın 2. maddesindeki 7. gelir unsuru değiştirilmiş ve "kaynağı ne olursa olsun diğer her türlü kazanç ve iratlar" ifadesine yer verilmiş, diğer gelir unsurları ise aynen korunmuştur.

Eski kanunda diğer kazanç ve iratları tanımlayan 80. ve takip eden maddeler değiştirilmiş ve kaynağı ne olursa olsun diğer her türlü kazanç ve iratlar, Gelir Vergisi Kanunu'nun 2'nci maddesinin 1-6 numaralı bentlerinde yazılı gelir unsurları ile ilişkilendirilemeyen gelirler olarak tanımlanmıştır.

Gelirin tanımında yapılan değişiklikle 4008 sayılı Kanunla yürürlüğe giren Vergi Usul Kanunu'nun 30'uncu maddesinin 2'nci fıkrasının 7 numaralı bendi de önem kazanmıştır. Bu bent, maliye müfettişleri, hesap uzmanları ve gelirler kontrolörlerince yapılan incelemeler sırasında mükelleflerin, her türlü harcama ve tasarruflarını vergisi ödenmiş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağladıklarını kanıtlayamama durumunu re'sen takdir nedeni saymıştır.

Yukarıda anlattığımız safi artış kuramına göre vergileme sistemi yürürlüğe girdiği dönemde finans piyasalarınca büyük bir tepkiyle karşılanmış ve bu sistemin ekonomiyi çökerteceği iddia edilmiştir. Bunun üzerinde, 4444 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanunu'na geçici 56'ncı madde eklenmiş ve safi artış kuramına geçiş 2002 sonuna kadar ertelenmiştir. Bu düzenleme uyarınca, 2002 sonuna kadar kaynak kuramı çerçevesinde vergilemeye devam edilecek ve 2003 başından itibaren de safi artış kuramı çerçevesinde vergilemeye geçilecektir.

Ancak, bu ertelemede piyasaların yasaya olan tepkisini dindirmeye yetmemiş ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle, 07/01/2003 tarih ve 4783 sayılı Kanunla yapılan yasal değişiklikler çerçevesinde safi artış kuramı ülkemizde hiç uygulanmadan yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı kanunla, Vergi Usul Kanunu'nun 30'uncu maddesinin 2'nci fıkrasının 7 numaralı bendine yer alan re'sen takdir nedeni de kaldırılmıştır.

Öncelikle, iki sistemin kayıtdışılıkla mücadelede etkinliğini değerlendirmek gerekmektedir. Teorik açıdan bakıldığında her iki sistemde de gelirler tam beyan edildiğinde herhangi bir kayıtdışılık söz konusu olmayacaktır. Safi artış kuramı çerçevesinde gelir geniş olarak tanımlanmış olsa da sadece bu durum, kaynak kuramı çerçevesinde vergilemenin kayıtdışılığa yol açacağı anlamına gelmemektedir. Yani, kaynak kuramının gelir unsurlarını daha dar tanımlamış olmasına rağmen, o gelir unsurlarının tamamının mükelleflerce beyan edilmesi durumunda herhangi bir kayıtdışılık söz konusu olmayacaktır. Esas önemli olan ayrım, gelirin beyan edilip edilmediğinin denetimi sırasında ortaya çıkmaktadır.

Kaynak kuramı çerçevesinde vergilemede, vergi inceleme elemanının defter ve belge üzerinden yaptığı standart vergi incelemesi dışında kayıtdışılığı önlemede elindeki tek kanuni dayanak, VUK 30/7'de belirlenen re'sen takdir nedenidir. Yukarıda da açıklandığı üzere, bu madde mükelleflere harcama ve tasarruflarındaki artışlarını vergilendirilmiş gelirlerinden kaynaklandığını kanıtlama yükümlülüğü vermektedir. Ancak, bu madde hükmünün kaynak kuramı çerçevesinde işlerliği yok denecek kadar azdır. Çünkü, mükellefler harcamalarına ve servetlerindeki artışa kaynak oluşturan gelirlerinin vergiye tabi olmayan gelir unsurlarından kaynaklandığını rahatlıkla iddia edebileceklerdir. Her ne kadar kanun, ispat külfetini mükellefe vermişse de mükellef harcama ve servet artışının, ispatı mümkün olmayan gelirlerden (kumar vs.) kaynaklandığını söyleyebilecektir. Öte yandan, VUK'un 30/7'nci maddesi sadece gerçek kişilerin gelirlerinin vergilenmesinde uygulanabilecekken, bu yetki ağırlıklı olarak şahıs işletmesi incelemesi yapan vergi denetmenlerine tanınmamış, büyük firmalar nezdinde incelemeler yapan maliye müfettişleri, hesap uzmanları ve gelirler kontrolörlerine tanınmıştır.

Safi artış kuramında vergileme ise uygulama ve denetleme açısından kayıtdışılığı önlemede daha etkilidir. Bu sistemdeki bir vergilemede, mükellef esasen ticari faaliyetlerden kaynaklanan gelirini vergiye tabi olmayan gelir adı altında gizleyemeyecektir, çünkü her türlü gelir bu sistemde vergilenmektedir. Ayrıca, bu sistem VUK 30/7'nin gerçek anlamda işlerlik kazanmasını da sağlamaktadır. Yani, her türlü gelirin vergilenmediği bir sistemde, VUK 30/7 anlamsız kalmaktadır ki, kanun

koyucu da tekrar kaynak kuramına dönerken 4783 sayılı Kanunla VUK 30/7'yi de yürürlükten kaldırmıştır.

4369 Sayılı Kanunla 1999 yılında getirilen düzenlemeler kayıtdışılıkla mücadelede daha etkin olabilecekken, finans piyasalarının tepkisiyle karşılaşmış ve hiç uygulanmadan yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenlemeye yönelik eleştiriler, paranın yurtdışına kaçmasına neden olacağı ve bunun da bir ekonomik krize yol açacağı yönünde toplanmıştır. Her şeyden önce, ekonomisi kayıtdışılıkla beslenen bir ülkede bu tarz bir düzenlemenin krizi tetikleyeceği açıktır. Burada siyasi iradenin tercihi önem kazanmaktadır. Siyasi idare, nasıl enflasyonla mücadele için belli bazı ödünler veriyorsa, kayıtdışılıkla mücadele için de bazı ödünler verilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, 4369 sayılı yasa, 2001 krizinin oluşumuna doğrudan bir etkide bulunmamış, ülkemizin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik konjonktür krizin oluşumunda öncü rol oynamıştır.

4369 sayılı Kanunla esnaf muaflığını düzenleyen Gelir Vergisi Kanunu'nun 9'uncu maddesi yeniden düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeyle esnaf muaflığından faydalanmak suretiyle vergiye tabi olmayanlara, satın aldıkları mallara ve yaptıkları giderlere ilişkin almış oldukları belgeleri saklama mecburiyeti getirilmiştir. "Böylece ekonomide malın üretiminden tüketimine kadar uzanan zincirde gerçek ve basit usulde vergilendirilen mükellefler yanında, vergiden muaf esnaf da belge alma ve saklamaya zorlanmakta ve böylece otokontrol ile belge düzeninin yerleştirilmesi sağlanmaktadır."[111]

Kazançları vergilendirilmeyen esnafa belge alma ve saklama zorunluluğunun getirilmesi, belge düzenini sağlayarak kayıtdışılığı önlemede atılmış önemli bir adımdır.

4369 sayılı Kanun öncesinde, küçük çiftçi muaflığı dışında kalan zirai kazançlar, hasılatları üzerinden götürü usulle vergilenmekteydi. Bu da, çiftçileri

[111] Kıldiş, **a.g.m.**, s.18.

kayıtdışı satış yapmaya yönlendirmekteydi. Adı geçen yasa ile, küçük çiftçi muaflığı kaldırılmış ve zirai kazançta tevkifat ve gerçek usulde vergileme benimsenmiştir.

4369 sayılı Kanunla götürü usulde ticari kazanç tespiti tamamen kaldırılmış ve bu suretle gerçek gelirin beyanı ile belge düzeninin yerleşmesi amaçlanmıştır.

Aynı şekilde, 4369 sayılı Kanunla belirli seviyede yaşam standardı (bu standart araba, ev vb. sayısına göre belirlenmekteydi) olanların belirli matrahları beyan etme zorunluluğuna dayalı hayat standardı esası da kaldırılmıştır. Bu düzenleme de, vergiyi götürülükten gerçekliğe taşımıştır.

**-** *Enflasyondan kaynaklanan karın vergilendirilmesini önlemeye yönelik olan LİFO, maliyet artış fonu, yeniden değerleme gibi uygulamalar yürürlükten kaldırılarak, "Enflasyon Muhasebesi" uygulamasına geçilmiştir.*

Enflasyon muhasebesi, Türk vergi sistemine Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesinde 5024 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle girmiştir. Sistemin kanundaki adı, "Enflasyon Düzeltmesi" olup Vergi Usul Kanunu'nun işletmeye dahil iktisadi kıymetleri değerleme bölümünde düzenlenmiştir. Bu haliyle, enflasyon düzeltmesi esasen, vergi matrahlarının hesaplanmasıyla ilgili iktisadi kıymetlerin takdir ve tespiti şeklinde tanımlanan değerleme hükümlerine dahildir.

Enflasyon düzeltmesi, firmaların mali tablolarının enflasyondan arındırılarak vergilenmesini amaçlayarak, işletmelerin üzerindeki vergi yükünü azaltma temelinde düzenlenmiştir. Bu husus, enflasyon düzeltmesiyle ilgili yasal değişikliğin gerçekleştirildiği 5024 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de belirtilmiş ve ülkemizde uzun yıllardır süren yüksek enflasyonun, çok çeşitli tahribatlarının yanında, mali tabloları da bozduğu, söz konusu tabloların gerçek durumu yansıtmaktan uzaklaşmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Enflasyonist ortamlarda öz sermaye ile çalışan firmalar, borçlanmayla çalışan firmalara nazaran fiktif karlara ulaşmakta ve bu karlar üzerinden vergilendirilmektedirler. Zaten genel gerekçede de, enflasyonun, borçla çalışan mükelleflerin vergi matrahlarını suni bir biçimde azalttığı, özsermaye ile çalışan

mükelleflerin vergi matrahlarını ise suni bir biçimde arttırdığı, bu nedenle de işletmelerin daha çok borçlanmayı tercih ettikleri ve bu durumun da ülkemizin kaynak dağılımı ile işletmelerin mali yapılarını bozduğu belirtilmiştir.

Enflasyon düzeltmesi, Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesinde düzenlenmekle birlikte, uygulamaya Maliye Bakanlığı'nın çıkardığı tebliğ ve sirkülerler yön vermektedir. Enflasyon düzeltmesi kısaca, bilançonun ait olduğu günün değeriyle ifade edilmesidir ki, bu uygulamada sermayesi güçlü olan işletmeler vergi matrahlarını düşük tespit edebilmektedirler. Aşağıda yer alan iki işletmenin bilançosu üzerinden konu bir örnekle açıklanacaktır:

(A) İşletmesi

| *AKTİF* | | *PASİF* | |
|---|---|---|---|
| Kasa | 100 | Borçlar | 300 |
| Sabit Kıymet | 200 | | |
| AKTİF TOPLAMI | 300 | PASİF TOPLAMI | 300 |

(B) İşletmesi

| *AKTİF* | | *PASİF* | |
|---|---|---|---|
| Kasa | 100 | Sermaye | 300 |
| Sabit Kıymet | 200 | | |
| AKTİF TOPLAMI | 300 | PASİF TOPLAMI | 300 |

Örnekte (A) işletmesi aktiflerini borçla finanse etmekte, buna karşılık (B) işletmesi ise aktiflerini sermaye ile finanse etmektedir. İlgili firmaların faaliyet gösterdiği ülkede enflasyonun % 20 olduğu ve enflasyon düzeltme katsayısının 1.20 olduğu varsayıldığında; (A) işletmesi sabit kıymetler nedeniyle 40-YTL enflasyon karı hesaplayıp bunun üzerinden vergilenecekken, (B) işletmesi 300-YTL sermayesi nedeniyle hesaplayacağı 60-YTL sermaye farkından, sabit kıymete ilişkin olarak

hesaplanan 40-YTL düzeltme farkı düşüldükten sonra kalan 20-YTL'yi vergi matrahından düşebilecektir.

Aslında enflasyon düzeltmesi, kayıtdışılığı önlemek amacıyla getirilmiş bir uygulama değildir. Dikkat edileceği üzere, enflasyon düzeltmesi bütün mükelleflerin vergi yükünü azaltmamaktadır. Enflasyon düzeltmesinin bazı işletmelerin vergi yükünü azaltarak kayıtdışılılık eğilimini azaltabileceği iddia edilecek olsa da, aşağıda sayacağımız nedenlerle, enflasyon düzetmesi eski uygulamaya göre bazı işletmelerin vergi yükünü arttırmaktadır. Bu haliyle de, toplam vergi yükünü azaltarak kayıtdışılığı önleme amacından daha çok işletmelerin mali yapılarını güçlendirme amacındadır.

Öncelikle, enflasyon düzeltmesi uygulanan dönemlerde sadece sermaye yapısı güçlü olan işletmeler vergisel bir avantaj sağlayabilmekte, yukarıdaki örnekteki (A) işletmesi tarzında aktifini ağırlıklı olarak borçla finanse eden firmalar ise enflasyon düzeltmesi nedeniyle daha fazla vergi ödemektedirler.

İkincisi, enflasyon düzeltmesi uygulamasına dayanak oluşturan 5024 sayılı Kanun, 2004 öncesinde yürürlükte bulunan LİFO, maliyet artış fonu, yeniden değerleme vb. uygulamaları tamamıyla yürürlükten kaldırmıştır. Şu halde, enflasyon düzeltmesi uygulanmayan dönemlerde enflasyondan kaynaklanan fiktif karları önleyecek başkaca bir uygulama bulunmamaktadır. Mükelleflerin fiktif karları üzerinden vergi ödemelerini engelleyen tek müessese enflasyon düzeltmesidir ki, bunun uygulanması için de, son üç yıl enflasyon oranları toplamının % 100'ün, içinde bulunulan dönemde ise enflasyon oranının % 10'u aşması gerekmektedir. Örneğin, 2005 yılında enflasyon düzeltmesi yapılmamıştır. Şu anki iktisadi duruma göre 2006'da da enflasyon düzeltmesi uygulanmayacaktır. Ancak, bu dönemde hadlerin altında kalsa bile enflasyon olmaktadır ve mükellefler bu enflasyonun doğurduğu fiktif karlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Oysa, LİFO, maliyet artış fonu, yeniden değerleme gibi enflasyonun etkilerini giderici müesseseler işletmeler tarafından 2004 öncesinde sürekli uygulanmıştır.

### 3.1.2. Diğer Kanunlarda Yapılan Değişiklikler

*- Sosyal Sigortalar Mevzuatında yapılan düzenlemeler ile SSK tabanına esas prim ile yürürlükteki asgari ücret miktarı eşitlenmiştir.*

SSK tabanına esas olan primin uzun yıllardır ilgili dönemdeki asgari ücretten yüksek oluşu, asgari ücretle personel çalıştıran firmaların, çalışanları için ödedikleri sosyal güvenlik ödemelerini haksız yere artırmakta ya da firmaları kayıtdışı istihdama yöneltmekteydi. Özellikle kayıtdışı istihdamın önlenmesi noktasında, SSK tabanına esas prim ile yürürlükteki asgari ücret miktarı eşitlenmesi önemli bir gelişmedir.

### 3.1.3. Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılmasına Dayanan Değişiklikler

**-** *Gelir İdaresi yeniden yapılandırılmış olup, Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı oluşturulmuştur.*

05.05.2005 tarihinde kabul edilen ve 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 sayılı kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 5345 Sayılı Kanun'un 1'nci maddesinde bu kanunun amacı; "gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak üzere Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığının kurulmasına, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektir." şeklinde açıklanmıştır.

5345 Sayılı Kanunla kurulan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın görevleri ise aynı kanunun 4 üncü maddesinde açıklanmış bulunmaktadır. Buna göre, Başkanlığın görevleri şunlardır:

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.

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

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

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

i) Vergi kanunlarında veya diğer mali kanunlarda yer alan her türlü istisna, muaflık 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 kaçağının önlenmesi konusunda gerekli tedbirleri almak.

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

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

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

n) Görev alanına giren konularda, uluslararası gelişmeleri izlemek ve Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerle işbirliği 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 belirlediği 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[112] olarak belirtilmiştir.

*- T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nda bilişim politikası ve bilgi teknolojileri çerçevesinde Vergi Dairesi Tam Otomasyonu Projesi (VEDOP) gerçekleştirilmiştir.*

T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (GGM)•, Vergi Dairesi Tam

[112] http://www.gib.gov.tr (3 Aralık 2006)

• T.C. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (GGM), yapılandırmadan önce T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı' nın görevlerini gerçekleştiren birimdir.

Otomasyonu Projesi (VEDOP) ile birlikte vergi dairelerindeki tüm işlemlerin bilgisayar yardımı ile yapılmasını sağlayan, Gelirler Genel Müdürlüğü (GGM) Bilgi İşlem dairesinde bir karar destek ve yönetim bilgi sistemi kurulmasını gerçekleştiren, entegre bir bilgi sistemini 22 ilde 155 Vergi Dairesinde, 5 Defterdarlıkta ve GGM Merkez Teşkilatında gerçekleştirmiştir.

Vergi dairelerinde VEDOP ile evrak girişinden başlayarak sicil, tahakkuk, tahsilat, düzeltme, tarhiyat, takip, iade, araç tescil, muhasebe, özlük işlemleri gibi vergi dairesinin bütün işlemleri birbiri ile entegre şekilde bilgisayar ortamında yapılmakta ve uygulamada kullanılan defter, belge ve çeşitli raporlar bilgisayar yardımı ile hazırlanabilmektedir. Değişik kademelerdeki güvenlik önlemleri ile yapılan tüm işlemlerin izi sürülebilmekte, vergi dairesi yöneticilerine karar destek hizmeti verilmektedir. VEDOP ile birlikte, vergi daireleri işlem yönergesi de uygulama yazılımlarının kullanımına paralel olarak tekrar hazırlanmış, vergi dairelerinin çalışma düzenleri de e-Kurum dönüşümüne uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.

VEDOP ile GGM, e-devlet•'in gerçekleştirilebilmesi için öncelikle gereken kurum içi otomasyonunu büyük ölçüde tamamlayarak e-kurum olma sürecinde önemli bir aşama kaydetmiştir. VEDOP ile birlikte, GGM IT altyapısı modern teknolojilerle yenilenmiş, kullanıcıya, yöneticiye ve mükellefe hizmet kolaylığı sağlayan uygulamalar devreye alınmıştır. 8000 personelin eğitimi sayesinde bilinçli ve etkin bilgisayar kullanımı yaygınlaştırılmış, Intranet ile birlikte, her seviyede kullanıcının gerekli bilgi ve raporlara erişmesi ve bilgilenmesi sağlanmıştır.

VEDOP "Cebit-Eurasia 2002 – Bilişim" etkinlikleri çerçevesinde TUSİAD tarafından dağıtılan "e-Türkiye için e-Devlet Ödülleri" içinde kamu sektöründeki yönetimler tarafından sağlanan ve rekabet gücünü artıran, yeni girişim alanları yaratan, yeni kitlelere hitap eden, internet tabanlı toplumsal uygulamalardaki iyileştirmeyi teşvik

---

• E-devlet, tanım olarak, devletin, kendi içindeki işleyişini, birey ve kurumlarla iletişimini, birey ve kurumlara sağladığı hizmetleri bilgi teknolojilerini doğru olarak kullanarak elektronik ortamda gerçekleştirmesidir.

etmeyi amaçlayan "Devletten Bireye" kategorisindeki büyük ödül ile onurlandırılmıştır.[113]

### 3.1.4. İstatistik Kurumunun Yeniden Yapılandırılmasına Dayanan Değişiklikler

Türkiye Cumhuriyetinin en köklü kurumlarından biri olan, 1924 tarihinden bu yana kamusal hizmet veren T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 18.11.2005 tarih ve 5429 sayılı Kanunla, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ünvanı altında yeniden yapılandırılmıştır. Kurum, istatistik alanında Avrupa Birliği'nin ilgili standartlarını hedef edinmiştir. Kurumun önde gelen misyonu, idari kayıt sisteminin oluşturulması ve düzeni olarak kaliteli veri edinimi olarak belirlenmiştir. Bu süreçte, Avrupa Birliği standartlarıyla uyumlu yeni anketler hazırlanmış, ekonomik göstergelerin tespiti noktasında yığını temsil eden örnek kitle (birey, hane, işyeri) sayısı arttırılmış, kuruma uzman yardımcısı olarak genç, dinamik, kalifiye gençler istihdam edilmiştir.

Bunların dışında kurumun veri-bilgi temininde yaşayabileceği sorunları önlemek ve en doğru veri-bilgiye ulaşabilmek amacıyla, kurumca istenilen bilgileri vermeyenlere veya eksik ya da hatalı verenlere cezai müeyyide öngörülmüştür. Kurumun kuruluş kanunu olan 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun 54. maddesinin ikinci fıkrasında; "Başkanlık veya kurum ve kuruluşlar tarafından program kapsamında istenilen bilgileri, geçerli bir mazereti olmaksızın belirlenen şekil ve sürede vermeyen veya eksik veya hatalı verenler, bir kereye mahsus olmak üzere uyarılır ve kendilerinden yedi gün içerisinde bilgileri vermeleri veya eksik ve hataları gidermeleri istenir. Bu uyarıya rağmen, bilgileri hiç vermeyen veya talep edildiği halde eksikleri gidermeyen ve hataları düzeltmeyen gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişilerinin organ ve temsilcileri hakkında 1098 (bin doksan sekiz) YTL idari para cezası uygulanır." hükmü bulunurken söz konusu maddenin üçüncü fıkrasına göre ise; "İdari para cezası ve diğer cezaların uygulanması, istatistik birimin bilgi verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz." hükmü yer almaktadır. Bu anlamda kurumun,

[113] http://inet-tr.org.tr/inetconf8/bildiri/138.doc (16 Ocak 2007)

ilerleyen süreçte kayıtdışı ekonominin özellikle tespiti boyutunda önemli işlevler yürüteceği beklenmektedir.

İstatistik kurumunun yeniden yapılandırılmasının, Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması ile yakın tarihlerde gerçekleştirilmesi, idari ve mali kayıtların düzenli tutulması ve böylece kayıtdışılığın tespiti ile önlenmesi boyutunda son dönemde Türkiye'de yeni, çağdaş bir sürece girildiğini göstermektedir.

### 3.1.5. Diğer Değişiklikler

- Mükelleflerin daha kolay takibinin sağlanması ve bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik olarak 2006 yılında Maliye Bakanlığınca yapılan düzenlemeyle, gerçek kişilerin vergi kimlik numaraları, ilgili kişilerin TC kimlik numaraları ile birleştirilmiş olup, her gerçek kişi mükellefin tek numarası olması sağlanmıştır.

**-** Maliye Bakanlığı vergi denetim birimleri kayıtdışılığın yoğun olduğu sektörlerde vergi incelemelerini yoğunlaştırarak, bu alanlarda denetimlerini artırmışlardır. Ayrıca, kayıtdışı ekonominin azaltılması ve vergi tabanının genişletilmesi ile ilgili olarak Vergi Konseyi'nde de halen çeşitli çalışmalar yürütülmektedir.

**-** Yatırım ortamının iyileştirilmesi ve istihdamın artırılmasına yönelik uygulamalar neticesinde işsizlik oranının azaltılması ve böylece kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede 5084 sayılı Kanun ile istihdamın artırılmasına yönelik olarak, gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta prim teşviki, bedelsiz yatırım yeri tahsisi ve enerji desteği gibi teşvikler verilmiştir.

- Ayrıca, kayıtdışı ekonominin kontrolü ve küçültülmesi konusuna Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve yıllık programlarda yer verilmiş, DPT koordinatörlüğünde "Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu" kurulmuş ve bu komisyonca kapsamlı bir rapor hazırlanmıştır.

## 3.2. Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Kayıtlı Hale Getirilebilmesi İçin Alınması Gereken Önlemler ve Çözüm Önerileri

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin önlenmesi amacıyla alınması gereken tedbirler bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Türkiye'de kayıtdışı ekonomiyi doğuran nedenler ortadan kaldırılmak suretiyle kayıtdışı ekonomi önlenebilecektir. Bu nedenlerin ortadan kaldırılması ise iki ayrımlı bir politika sayesinde mümkündür. Yani, kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilebilmesi için alınması gereken önlemler iki grupta ele alınacaktır. Birinci grup önlemler daha çok ekonominin tümünü ilgilendiren sosyo-ekonomik tedbirler olup, uzun vadede sonuç getirebilecek önlemlerdir. İkinci grup önlemler ise vergi sisteminde somut olarak yapılması gerekenleri içermekte olup, genelde yasa değişikliği ile gerçekleştirilecek ve kısa vadede çözüm getirebilecek önlemlerdir.

### 3.2.1. Sosyo-Ekonomik Önlemler ve Çözüm Önerileri

Yukarıda da değindiğimiz gibi bu önlemler uzun vadeli sosyo-ekonomik politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Sosyo-ekonomik önlemler birkaç başlık altında aşağıda belirtilmiştir.

#### 3.2.1.1. Ekonomik Konjonktürün İyileştirilmesi:

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjoktürün iyileştirilmesi gerekmektedir. Yani, ülkede yaşayanlar ekonomik olarak kendilerini güvence altında hissetmelidirler. Bir ekonomide, enflasyonun, faiz oranlarının ve/veya işsizliğin yüksek olması ülkede yaşayanları kayıtdışına itebilir. Mükellefler bakımından düşünüldüğünde enflasyonun veya faiz oranlarının yüksek olduğu bir ekonomide mükelleflerin geleceğe yönelik beklentileri iyimser olmadığından bir anlamda kendilerini güvence altına almak isteyecekler ve devlete aktarılması gereken bir kaynağı devlete aktarmak yerine kendilerinde tutmayı tercih edeceklerdir. Bununla birlikte yüksek enflasyon nedeniyle reel gelirleri aşınan kesimler de gelirlerindeki aşınmayı telafi etmek için kayıtdışılığa yöneleceklerdir.

Bu bağlamda makroekonomik istikrar programları uygulanmak suretiyle enflasyon sürekli kontrol altında tutulmalı, faiz oranları ise düşürülmelidir. Öte yandan, işsizliğin azaltılmasının da kayıtdışı istihdamı azaltmak suretiyle kayıtdışı ekonominin kayıtlı hale getirilmesine katkı sağlayacağı açıktır.

#### 3.2.1.2. Hızlı Nüfus Artışı, Çarpık Kentleşme ve Artan Göçün Önlenmesi:

Kayıtdışılığı besleyen nedenlerden birisi de emek arzının nicelik olarak fazla, nitelik olarak ise düşük seviyede kalmasıdır. Türkiye'de emek arzının bu halde olmasının ise iki nedeni vardır. Bunlardan birincisi, hızlı nüfus artışı nedeniyle genç nüfusun artması ve bu nüfusa kayıtlı ekonomide istihdam sağlanamamasıdır. İşgücünün fazla olması, işgücünün daha düşük ücretle ve sosyal güvenliğe sahip olmaksızın çalışmasını zorunlu kılarak kayıtdışılığa zemin hazırlamaktadır. Nitelik olarak yeterli olmayan bu işgücünün niteliğinin arttırılmasıyla bu durum önlenebilecektir ki bu da ancak işgücünün eğitimiyle mümkündür. Bu bağlamda bölgesel eğitim projeleri yürütmek devletin asli görevidir.

Emek arzının nicelik olarak fazla nitelik olarak düşük seviyede olmasının ikinci nedeni ise, iç göçtür. Bölgeler arasındaki dengesizlik nedeniyle İstanbul başta olmak üzere birçok büyük şehrimiz göç almaktadır ve bu şehirlerde işletmeler kalifiye olmayan, her türlü işi yapmaya gönüllü, düşük ücretlere razı, niteliksiz işgücüyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu oluşumun önlenmesi açısından, bölgesel dengesizliğin azaltılmasına yönelik politikalar son derece önem kazanmaktadır. Bu doğrultuda, sanayinin geri kalmış bölgelere yayılmasını sağlayacak bölgesel geliştirme politikaları uygulanmalıdır.

Türkiye'deki istihdamın büyük çoğunluğu küçük işletmeler tarafından kullanılmaktadır. Bu işletmeler küçük çaplı olmalarına rağmen toplamları ülke içindeki istihdamın önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu nedenle de, küçük işletmelere yönelik olarak alınacak tedbirler kayıtdışı istihdamın önlenmesinde etkili olabilecektir. Bu bağlamda, küçük işletmelerin eğitim, finansman, pazar vb. sorunlarının

çözülmesinde bu işletmelere danışmanlık hizmeti verilmesi, söz konusu işletmelere düşük faiz ve uzun vadeli kredilerin verilmesinin sağlanması gerekmektedir.

#### 3.2.1.3. Sivil Toplum Örgütlerinin ve Karar Almada Katılışımın Güçlendirilmesi:

Kamusal uygulamalar sonucu alınan ve toplumdaki birey ya da sektörleri ilgilendiren kararların, ilgili birey ya da sektör temsilcilerinin katılımıyla alınmasını sağlayacak sistemlerin ülke yapısının içine monte edilmesi gerekmektedir. Aslında, bu şekilde bir konsensusun sağlanması sadece kayıtdışılığı önleyecek düzenlemeler için değil, bütün yasal ve idari düzenlemelere karşı toplumda oluşan direnci kıracaktır. Bu bağlamda, bir vergideki istisna hadleri değiştirilirken ya da vergi oranları kaldırılırken sivil toplum örgütlerinin de bu düzenlemelere katılmaları ya da bu düzenlemelerin içerisinde yer almaları, bu düzenlemelerin uygulanmasını kolaylaştıracak ve de kayıtdışı çalışma şeklinde ortaya çıkan tepkilerin azalmasını sağlayacaktır.

Bazı Avrupa ülkeleri, bu tarz katılımlar sayesinde konsensusun sağlanmasına yönelik kurumları anayasal seviyede düzenlemişlerdir. Türkiye'de de 1995 yılında "Ekonomik ve Sosyal Konsey" kurulmuş ancak bu konsey sivil toplum temsilcilerine fazla yer vermemesi nedeniyle benimsenmemiştir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yapısı 1997 yılında yeniden düzenlenmiş ve 11 hükümet temsilcisi ile 10 sivil toplum örgütü temsilcisine yer verilmiştir. Oysa bu konseyin Avrupa ülkelerindeki benzerlerinde hükümet tarafından atanan temsilciler konseye ya hiç katılmamakta ya da konseye katılmakla birlikte, hükümetçe atanan bu temsilciler, içinden seçildikleri sivil toplum örgütlerini temsil etmektedirler. Bu bağlamda, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yapısı yeniden düzenlenerek burada sivil toplum örgütünün temsilcilerine daha fazla yer verilmelidir.

Yine bu bağlamda Vergi Konseyi'nin oluşturulmuş olması önemli bir gelişmedir. Bu konseye hükümet temsilcileri dışındaki kimselerin de katılıyor olmasını sağlayacak düzenlemeler, vergisel uzlaşıyı sağlayarak, toplumsal vergi direncinin azalmasına katkıda bulunacaktır.

#### 3.2.1.4. Kamusal Kaynakların Rasyonel Alanlara Harcanması ve Kamusal Şeffaflığın Artırılması:

Ülke kaynaklarının harcanmasında şeffaflık sağlanmalıdır. Bu doğrultuda, hükümet, siyaset ve kamu kesiminde ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzlukların üzerine kararlılıkla gidilmesi, toplumda "kamu kaynaklarının belli kesimlere peşkeş çekildiği" yolundaki inancın kırılması gerekmektedir. Ödenen verginin yolsuz bir biçimde belli kesimlere aktarılmayıp da, 1980'lerde televizyonlarda sıkça söylendiği gibi "yol, su ve elektrik olarak tekrar topluma döneceği" veya başka şekillerde kamu yararına kullanılacağı inancının topluma yerleştirilmesi gerekmektedir.

Devletin iç ve dış borçları için ödediği faizlerin vergilerden karşılanması da mükellefleri kayıtdışılığa yönlendirmektedir. Bu nedenle de, ödenen faizler düşük bir seviyede tutulmalı ve alınan borçların devletin ve toplumun gelişimini sağlayacak alanlarda yapıldığının kamuoyuna aktarılması gerekmektedir.

### 3.2.2. Vergi Sistemiyle İlgili Önlemler ve Çözüm Önerileri

Sosyo-ekonomik önlemlerin tersine vergi sistemiyle ilgili önlemlerin çoğu kısa zamanda sonuçlarını gösterebilecek, yasal ve idari düzenlemelerle gerçekleştirilebilecek önlemlerdir. Vergi sistemiyle ilgili önlemler aşağıda başlıklar halinde belirtilmiştir.

#### 3.2.2.1. Belge Düzeninin Sağlanması:

Türkiye'de kayıtdışılığı besleyen en önemli unsur belge düzeninin yerleşmemiş olmasıdır. Bu durum, vergi kayıp ve kaçağının denetimini de zorlaştırmaktadır. Belge düzeninin sağlanması kayıtdışılığı doğrudan azaltacağı gibi, kayıtdışılığa karşı yapılacak vergi incelemelerini de etkinleştirecektir. Bu doğrultuda, belge düzenini sağlamaya yönelik denetimlerin sıklaştırılması gerekmektedir. Ayrıca, rutin denetimlerin dışında merkezi denetim elemanları olan maliye müfettişleri, hesap uzmanları ve gelirler kontrolörlerine, karşılaştıkları belge düzenine aykırı davranışlar

nedeniyle doğrudan ceza kesme yetkisi de verilmelidir. Çünkü, ülkemizde belge kontrolü sadece Vergi Usul Kanunu (VUK)'nun 127. ve müteakip maddelerinde düzenlenen "yoklama" müessesi çerçevesinde yapılmaktadır. Uygulamada, birçok görevli (incelemeye yetkili olanlar vs.) yoklamaya yapmaya yetkili olmakla beraber, uygulamada yoklama sadece "yoklama memurları" eliyle gerçekleştirilmektedir. Kuşkusuz ki, bir vergi inceleme elemanının yapacağı daha kalifiye işler varken, yoklama suretiyle vergi kontrolü yapması kaynak israfına yol açacağı gibi anlamsız da olmaktadır. Ancak, bizim burada önerdiğimiz sistem merkezi denetim elemanlarına günlük hayatlarında karşılaştıkları belge düzenine aykırı fiiller dolayısıyla, resmi kimlik belgelerini ilgililere göstermek suretiyle anında ceza kesebilme yetkisi verilmesidir. Bu sistem şu anda fahri trafik müfettişliği adı altında trafik cezalarında uygulanmaktadır ki fahri trafik müfettişlerinin devlet memuru olma gibi bir zorunluluğu yoktur. Düzenleyiciler, devlet memuru dahi olmayan kişilere trafik cezası kesebilme yetkisi vermekteyken, trilyonlarca liralık vergi gelirlerini emanet ettikleri ve yaptıkları vergi incelemeleriyle devlet bütçesine katrilyonlarca vergi geliri sağlayan merkezi denetim elemanlarına böyle bir yetki vermemektedir. Yukarıda belirttiğimiz sistem hayata geçirildiğinde, maliyenin gizli ve güvenilir memurları eliyle yapılacak denetimlerle belge düzeninin sağlanmasında önemli bir adım atılabilir.

Ancak, belge düzenini sağlamaya yönelik denetimlerin tek başına etkili olamayacağı açıktır. Denetimlerin yaptırımının da kesin ve ağır cezalara bağlanması gerekmektedir. Ülkemizde uygulanan sistemde, belge düzenine uymama fiiline işleme konu tutarın % 10'u kadar özel usulsüzlük cezası kesilmektedir. Belge düzenine uymama, daha da özelleştirirsek herhangi bir satış için belge düzenlenmemesi, kasten yapılan bir fiildir ve daha ağır bir cezayla yaptırıma bağlanması gerekmektedir. Bu fiil devlet kaynaklarına aktarılması gereken bir meblağın aktarılmaması sonucunu doğurmaktadır ki, bu fiil özel kişilere karşı işlendiğince ceza hukukunda hapis cezasıyla cezalandırılmaktadır. "Devlet kaynağının çalınması" fiilinin de adli yargılama sonucunda hapis cezasıyla cezalandırılması sonucunu doğuracak düzenlemelerin yapılması ya da en azından bu fiilin ciddi idari para cezasına bağlanması gerekmektedir.

Belge düzeninin sağlanmasına yönelik olarak alınması gereken bir önlemde, halen uygulanmakta olan "ücretliler için gider indirimi" müessesesinin daha da geliştirilerek, alıcı ve satıcı arasında belge vermemeden kaynaklanan çıkar birliğini yok etmektir. Bu suretle tüketicilerin rasyonel çıkarları belge alma yönünde oluşturulmalıdır.

Yine tüketicilerin belge almalarını sağlamak için, beyanname verme zorunluluğu tüm ücretliler için geçerli hale getirilebilir. Örneğin, ücretlilerin kişisel ihtiyaçları için yaptıkları harcamaların bir kısmını gider olarak matrahtan düşülmesine yönelik bir uygulama da belge düzenini sağlamaya katkıda bulunabilir.

Tüketicilerin vergi bilincini geliştirmeye yönelik eğitim programları ve televizyon yayınları da tüketicilerin belge alma alışkanlıklarını arttırabilir. Ayrıca, belge alan tüketicilere çekilişle hediye verilmesi de tüketicileri belge almaya özendirebilir. Nitekim Maliye Bakanlığı da bu uygulamaya ilişkin çalışmalar yapmış ve pilot bölgelerde uygulamayı başlatmıştır.

Tüketicilerin yaptıkları alışverişlerde nakit kullanımının azaltılarak kredi kartı kullanımına ağırlık verilmesi de belge düzeninin sağlanması açısından önemlidir. Bu anlamda, gerekirse Maliye Bakanlığı bankalarla irtibata geçip, kredi kartı ile yapılan alışverişlerde tüketicilerin kazandıkları bonus, para puan, word puan vs. nin arttırılması sağlanabilir. Ayrıca Maliye Bakanlığı'nca, bankanın katlandığı giderlere de katılınabilinir.

Belge düzeninin sağlanmasına yönelik oto kontrol sistemlerinin kurulmasına ağırlık verilmelidir. Örneğin, lokanta, restoran, kafe, bar vs. gibi yerlerde siparişlerin elektronik adisyonla verilmesi zorunlu kılınmalı hatta müşterinin bu adisyonu görmesi sağlanmalı ve bu elektronik adisyonların doğrudan yazarkasayla irtibatlandırılması, piyasa taksilerinde taksimetrelerin doğrudan yazarkasa işlevi de görmesinin sağlanması, benzin pompalarından verilen benzine göre hesaplanacak meblağın doğrudan yazarkasaya bağlanması, dolmuşlarda para verme usulünün kaldırılarak her yerden alınabilecek biletle ödeme yapılabilmesi ve bilet bedelleri üzerinden kesinti

suretiyle vergi alınması gibi uygulamalar düşünülebilir. Nitekim Maliye Bakanlığı, akaryakıt istasyonları ile ilgili benzin pompalarının doğrudan yazarkasaya bağlanması ile ilgili düzenlemeyi yürürlüğe koymuş bulunmakta olup, taksimetrelerle ilgili olarak da çalışmalarını sürdürmektedir.

#### 3.2.2.2. Servet Beyanı Müessesine Geçilmesi:

Türkiye'de zaten yetersiz olan vergi denetimleri, daha çok kayıtlara dayanılarak ve dolayısıyla kayıtlı olan mükellefler üzerinde yapılmakta, kayıtlı olmayan mükellefler ise genelde vergi denetimi dışında kalmaktadır. Bundan dolayı, vergiye tabi işlemleri kayıt altına alabilecek otomatik vergi güvenlik tedbirleri, Türk Vergi Sistemi'ne monte edilmelidir. Türkiye'de kaynağı yasal olmayan gelirin ekonomiye kazandırılması amacıyla 1984 yılına kadar uygulanan servet beyanı esası sayesinde, servetteki iki dönem arasındaki artıştan hareket edilerek, beyan edilen gelirin doğru olarak beyan edilip edilmediğinin tespit edilmesi mümkün olmaktaydı. Ancak, fonksiyonel bir vergi güvenlik müessesesi olan servet beyanı esası 1984 yılında 2995 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Kayıtdışı ekonominin azaltılması için, servet beyanı esası tekrar Türk Vergi Sistemi içerisine dahil edilmelidir.

#### 3.2.2.3. Vergi İncelemesiyle Uğraşan Personelin Özlük Haklarının Düzeltilmesi:

Vergi incelemesi kamu kaynaklarını doğrudan olumlu şekilde etkileyen bir müessesedir. Bu nedenle de, vergi incelemesiyle uğraşan personelin çalışma performansının arttırılması da devlet için son derece önem kazanmaktadır. Ancak, vergi incelemesiyle uğraşan memurlar; vergi, muhasebe, işletme vs. konularda da uzmanlaştıkları için özel sektör tarafından da aranan kalifiye eleman konumunda olmaktadırlar. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde, başta Hesap Uzmanları Kurulu'ndan olmak üzere denetim birimlerinden özel sektöre çok sayıda ayrılma gerçekleşmektedir.

Devletin özenle seçtiği, üç yıl süreyle ders, refakat, bağımsız inceleme yaptırma vs. suretlerle eğitime tabi tuttuğu ve yurtdışında yüksek lisansa gönderdiği denetim elemanları, belki de kamuya en faydalı olacakları dönemde, özlük hakları ve diğer imkanların yetersizliği nedeniyle istifa etmekte ve özel sektöre geçmektedirler. Şu anki koşullarda, özel sektörde çalışan bir eski hesap uzmanı aylık ortalama 10.000-15.000 YTL gelir elde etmekte olup, bu rakam ilgili kişiler YMM'lik yaptıklarında ise 70.000-80.000 YTL'ye kadar çıkabilmektedir. Oysa, mesleğe yeni başlamış bir maliye müfettiş yardımcısı veya hesap uzman yardımcısı yaklaşık 1.700 YTL (net) almakta olup, bu rakam bağımsız üst kurullarda çalışan bir sekreterin maaşından dahi düşüktür.

Denetim birimlerinde yaşanan diğer bir kan kaybı ise, özellikle maliye müfettişleri ile hesap uzmanlarının idarede üst düzeyde görevler almaları nedeniyle kurullarından ayrılmalarıdır. Bu ayrılmalar nihayetinde kamu sektörüne olmakla beraber, devletin vergi denetim gücünü azaltmaktadır.

Vergi incelemesinin nitelik ve nicelik olarak etkinleşmesi için, denetim elemanlarının özellikle özel sektöre geçişlerinin azaltılması gerekmektedir. Bu kişilerin ilerde denetim elemanlığını diğer alternatiflere tercih edebilmelerini sağlayacak ortamın oluşturulması şarttır. Bunun için**,** merkezi ve taşra teşkilatlarına bağlı olarak çalışan denetim elemanlarının özlük hakları ve çalışma koşulları iyileştirilmelidir. Bu sayede, vergi idaresince verilen hizmet kalitesi artarak kayıtdışı ekonominin küçültülmesine katkıda bulunulmuş olacaktır. Bilinmelidir ki, vergi kanunları ne kadar mükemmel olursa olsun, bu kanunları uygulayacak ve denetleyecek birimlerin yetersiz veya niteliksiz olması vergilerin etkin şekilde toplanmasını engeller.

#### 3.2.2.4. Vergi Oranlarının Düşürülmesi:

Gelir, kurumlar ve katma değer vergisi gibi genel nitelikteki vergilerin oranları düşürülerek, bu vergilere karşı olan direnç kırılmalıdır. Vergi oranları, vergide ikame etkisi yaratmayacak ve vergi kayıp ve kaçaklarına neden olmayacak şekilde belirlenmelidir.

Hammaddeler düşük oranlı KDV'ye tabiyken, bu hammaddelerden üretilen mamullerin daha yüksek KDV oranlarına tabi olması da, söz konusu mamul mallarda kayıtdışılığı tetiklemektedir. Bu durum, özellikle tekstil sanayi için geçerli olmaktadır. Tekstil ürünlerinin hammaddesi olan pamuğun düşük oranlı KDV'ye tabi olması, tekstil ürünlerinde kayıtdışı satış eğiliminin doğmasına neden olmuştur.

**3.2.2.5. Vergi Cezalarının Artırılması, Paraya Çevrilememesi, Affa Uğratılmaması:**

Vergi kanunlarına aykırı hareket edenler, VUK'da yazılı vergi ziyaı cezası, usulsüzlük cezası ve hürriyeti bağlayıcı cezalarla cezalandırılmaktadırlar. VUK'un 344. maddesi uyarınca vergi ziyaına sebebiyet verilmesi vergi ziyaı cezasını gerektirirken, VUK'un 351. maddesi uyarınca da vergi kanunlarının şekle ve usule ilişkin hükümlerine riayet edilmemesi sonucunda da usulsüzlük cezaları kesilmektedir. Söz konusu iki ceza da idari para cezasıdır. Türkiye'de hürriyeti bağlayıcı ceza; sahte belge, muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleme ve kullanma gibi VUK 359. maddede belirtilen kaçakçılık suçları için öngörülmektedir. Bunların büyük bir kısmında da hürriyeti bağlayıcı cezalar, para cezasına çevrilmektedir.

Mükellefler vergi kanunlarına aykırı fiillerle çeşitli faydalar elde etmektedirler ki, bunların hemen hepsi maddi değerle ölçülebilecek faydalardır. Ancak, sırf bu nedenle vergi kanunlarına aykırı hareketlerin ağırlıklı olarak para cezasıyla cezalandırılması yeterli bir yaptırım olmayacaktır. Çünkü, mükellefler kanunlara aykırı fiillerle yüksek karlar elde edecekleri için kayıtdışı çalışmanın riskini alabilmektedirler. Öte yandan, maddi durumu güçlü olan mükelleflerde para cezası caydırıcı olma vasfını kaybedebilmektedir.

Öncelikle, vergi ziyaına kasten sebebiyet verilmesi hallerinde (usulsüzlük cezalarını gerektiren fiiller hariç) işlenen fiillerin hürriyeti bağlayıcı cezalarla cezalandırılması gerekmektedir. Çünkü vergi ziyaına sebebiyet verilmesi şekle ilişkin hükümlere değil, esasa ilişkin hükümlere aykırılık oluşturmaktadır ve kasti olarak işlendiğinde de daha ağır cezalarla (hürriyeti bağlayıcı cezalar gibi)

cezalandırılmalıdır. Bununla birlikte VUK'un 359. maddesinde tanımlanan kaçakçılık suçları için öngörülen hürriyeti bağlayıcı cezaların da, para cezasına çevrilmesi uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ülkemizde vergi suçları için uygulanan para cezaları da yeterli seviyede değildir. Vergi kaçakçılığını önleyebilecek en ciddi para cezası olan vergi ziyaı cezası şu an itibariyle ziyaa uğratılan vergi kadardır. Ayrıca af, uzlaşma, cezalarda indirim vs. müesseseler de düşünüldüğünde vergi ziyaı cezasının etkisinin çok azaldığı görülmektedir.

#### 3.2.2.6. Uzlaşma Müessesesinin Kaldırılması:

Uzlaşma, mükellefin genellikle vergi incelemesi sonucunda oluşan ilave vergi ve bu vergiye ilişkin cezaların ödenecek tutarları konusunda idareyle anlaşmaya varmasıdır. Ülkemizde, tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası olmak üzere iki türlü uzlaşma uygulanmaktadır. Aslında, uygulamada pek bir fark yoktur. Ancak, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezaları tarhiyat öncesinde uzlaşma konusu yapılabilecekken, tarhiyat sonrasında uzlaşmaya götürülememektedir.

Tarhiyat öncesi uzlaşmayı, ilgili vergi borcunu inceleyen denetim (inceleme) elemanının bağlı olduğu denetim birimlerince oluşturulan komisyon gerçekleştirmekteyken, tarhiyat sonrası uzlaşmayı Maliye Bakanlığı'nın idari birimleri gerçekleştirmektedir.

Uzlaşma; çabuk tahsilat sağlanması, vergi yargının yükünün azaltılması, mükelleflerle vergi uzlaşısı sağlaması gibi olumlu sonuçlar doğursa da, vergi cezalarının etkinliğini azaltmakta, vergisini tam ve zamanında ödeyen mükellefler aleyhine haksız rekabete neden olmaktadır.

Anayasanın 73. maddesinde, "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." hükmü yer almaktadır. Bu anlamda, kanunla konulmuş bir vergiden veya cezasından idarenin vazgeçmesi, her ne kadar

yasaya dayansa da, anayasal düzeyde belirlenen verginin kanuniliği ilkesiyle çelişki oluşturabilmektedir.

Ülkemizde mükellefler, ödemeleri gereken bir vergiyi ödememeleri veya eksik ödemeleri durumunda yapılan inceleme sonucunda, VUK 112., 341. ve 344. maddeleri uyarınca şunları ödemektedirler:

- Önceki dönemlerden ödemesi gereken vergi
- Ziyaı uğratılan vergi tutarında hesaplanacak vergi ziyaı cezası
- Gecikme faizi

Gecikme faizi, kendi yasasının gerekçesinde belirtildiği üzere, paranın mükellefçe kullanıldığı dönem için bu kullanıma karşılık alınmaktadır. Yani, gecikme faizi mükellef için bir kredi faizi niteliğinde olup cezai mahiyet taşımamaktadır.

Bununla birlikte, ülkemizdeki uygulamada uzlaşma sonucunda vergi asıllarının küsuratlarından, vergi cezalarının ise yaklaşık % 90'ından vazgeçilebilmektedir. Bu durumda, yukarıdaki örnekten hareketle, mükellefler uzlaşma yolunu seçtiklerinde katlanacakları mali yükümlülükler aşağıdaki gibi olmaktadır:

- Önceki dönemlerden ödenmesi gereken vergi (yaklaşık olarak)
- Vergi ziyaı cezasının yaklaşık % 10'u
- Gecikme faizi

Yine, yukarıda açıklandığı üzere, gecikme faizi paranın kullanım bedeline karşılık olarak alındığı için, vergisini tam ödemeyen ve bu nedenle incelenen bir mükellefin uzlaşma sonucunda katlanacağı ek maliyet, sadece ödemesi gereken verginin % 10'undan oluşan vergi ziyaı cezasından ibaret olmaktadır.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda, ülkemizdeki inceleme oranlarının artırılmasına yönelik düzenlemelere müteakip Türk Vergi Sistemi'ndeki uzlaşma

müessesesinin kaldırılması, kayıtdışı ekonomiyle mücadeleye dönük bir adım olarak düşünülebilir.

### 3.2.2.7. Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Azaltılması:

Vergi yükündeki adaletsizliklerin, kayıtdışı faaliyetlere yol açmayacak şekilde giderilmesi; ücretliler üzerindeki vergi, sigorta primi ve işsizlik primi kesintisi (sadece işçi ücretlerinden kesilen) 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 gerekmektedir. En az geçim indirimi müessesesi tekrar uygulamaya konularak kişilerin kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini sağlayacak asgari gelirlerinin vergi dışı kalması sağlanmalıdır. Bu sayede ücretlinin eline daha fazla para geçecek, dolayısıyla kayıtsız şekilde ek işler yapması da önlenmiş olacaktır.

### 3.2.2.8. Vergi Kanunlarının Çok Sık Değiştirilmemesi ve Açık Olması:

Çok sık değişen bir mevzuat, söz konusu mevzuatın uygulanmasını zorlaştıracağı gibi, mükelleflerde mevzuatın getirdiklerine karşı bir direnç oluşturabilmektedir. Ülkemizde, vergi kanunlarında sık aralıklarla yapılan değişiklikler ve bu değişiklikleri açıklayan tebliğlerin açık olmaması, vergi mevzuatını daha karmaşık hale getirmiştir. Bu bağlamda vergi mükelleflerine, mecburi olarak yapılan yeni vergisel düzenlemelerle ilgili bilgilendirici ve açıklayıcı kitapçık ve broşürler hazırlanmalıdır. Ayrıca "kanunlar gözden geçirilmeli, basit, anlaşılır ve günümüz ihtiyaçlarına cevap verir hale getirilmeli, bunlara ilişkin tüzük, yönetmelik, genel tebliğ, genelge, mükerrer maddeler, geçici maddeler vs. elenmeli, mevzuat tek tip kılavuz haline getirilmeli, dağınıklıktan kurtarılmalı, bu çerçevede gelecek de hesaba katılıp standart gerçekçi, her zaman ihtiyaca cevap verebilecek kalıcı değişiklikler yapılmalı ve kanunların takibi için 'Mevzuat Takip Birimleri' kurulmalıdır."[114]

---

[114] Mavral, **a.g.e.**, s.24.

### 3.2.2.9. İşe Başlamak İçin İlgili Odalara Kaydın Zorunlu Tutulması:

Kayıtdışılığı önlemek için geliştirilecek otokontrol sistemlerinden birisi de, meslek odalarının teşkilatından yararlanmaktır. İşe başlamak için ilgili odalara kaydın zorunlu tutulmasının yanı sıra, oda mensupları arasında haksız rekabeti önlemek için, ilgili odaların bizzat kayıtdışılığı önleyecek cari denetimler gerçekleştirebilmesi ve aldıkları sonuçları Maliye Bakanlığı denetim birimleriyle paylaşmaları sağlanmalıdır. Ayrıca vergi bilincini geliştirecek eğitim programlarının, odalar tarafından kendi mensuplarına verilmesi gibi önemlerle de odaların etkinliğinden yararlanılmalıdır.

### 3.2.2.10. Ekonomideki Hamiline İşlemlerin Azaltılması:

Kayıtdışı ekonomiyi azaltmak için, ekonomik işlemler hamiline olmaktan çıkarılıp nama yazılı hale getirilmelidir. "Türk Ticaret Kanunu ile Bankalar Kanunu'nda gerekli düzenlemeler yapılarak, hamiline işlemler yerini nama ait işlemlere bırakmalıdır."[115] Örneğin, Türk Ticaret Kanunu'nda yapılacak bir değişiklikle, çeklerin hamiline düzenlenemeyeceği ve nama yazılı olması gerektiği sağlanabilir ve aynı kanunda yapılacak diğer kanuni bir düzenleme ile poliçe ve bonoda beyaz ciro yapma imkanı kaldırılarak, bunların hamiline yazılı senet olma özelliği ortadan kaldırılabilir.

[115] Salih Özel, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sorunları ve Çözümleri," **Yaklaşım**, Sayı: 71 Kasım 1998, s.23.

## SONUÇ

1970'li yılların ikinci yarısından sonra, başta gelişmiş batı ekonomilerinde olmak üzere tüm dünyada tartışılmaya başlayan kayıtdışı ekonomi kavramı, ister yasadışı faaliyetler kaynaklı olsun isterse yasal faaliyetler kaynaklı olsun, etkileri ve sonuçları itibariyle tüm ülkeler için önemli bir sorundur.

Kayıtdışı ekonomi terimi irdelendiğinde birçok nitelikleri bulunduğu gözükmektedir. Yasalara aykırı olması, vergisel dışı bırakılması ve ölçüm zorluğunun bulunması kayıtdışı ekonominin en belirgin özellikleri arasındadır.

Gelişmişlik düzeyleri ve rejimleri farklı da olsa hemen her ülkede karşılaşılan kayıtdışı ekonomi, özellikle müdahale ve sınırlamaların yoğun olduğu ülkelerde daha büyük boyutta görülmektedir. Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasında, bireylerin kayıtlı ekonomik faaliyetlerde bulunmasını engelleyen aşırı devlet müdahaleleri ve düzenlemeleri, ekonomide sektörlerin ağırlığı, gelir dağılımı ve enflasyon, vergi oranları ile sosyal güvenlik pirimi gibi istihdamla ilgili kesintilerin yüksekliği, denetimlerin yetersiz olması ve vergi bilincinin oluşmaması gibi ekonomik ve mali nedenlerin etkili olmasının yanı sıra boyutlarının gelişmesinde sosyal sebepler de rol oynamaktadır. Nüfusun hızla arttığı, bölgelerarası gelişmişlik farkının yarattığı iç göç olgusu ve çarpık kentleşmenin yoğun olarak gözlemlendiği ülkelerde, kayıtdışı çalışma ülke ekonomilerinin karakteristik özelliklerinden biri haline gelmiştir.

Kayıtdışı faaliyetlerin yaygınlaşmasıyla, yeterince vergi toplanamaması sebebiyle ortaya çıkan önemli kamu açıkları ve dürüst mükellefler aleyhine bozulan vergi yükü dağılımı ekonomide haksız rekabet, sosyal yapıda ve çalışma ilişkilerinde bozulma gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, kayıtdışı ekonomi istatistiki verilerin sağlıksız olmasına yol açmaktadır. Kayıtdışı ekonominin GSMH hesaplamaları gibi ekonomik göstergeler için kaynak teşkil eden birçok istatistiki hesaplamalara dahil edilememesi nedeniyle uygulamaya konulan tedbir ve politikaların sonuçları net olarak saptanamamakta, ülkenin sosyal ve ekonomik gücü tam olarak belirlenememektedir. Ayrıca bu durum geleceğe dönük ekonomik öngörülerin doğru yapılamamasına da yol açmaktadır. Bu olumsuz yanlarına rağmen, kayıtdışı ekonomiyi

geniş kitlelere iş ve gelir imkanı sağlayan bir sosyal güvenlik sübabı olarak düşünenler ve olumlu yaklaşanlar da vardır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin tespit edildiğinde cezalandırılma ihtimali, söz konusu faaliyetlerin gizlilik içerisinde yürütülmesine ve bu nedenle tespitinin güçleşmesine neden olmaktadır. Ayrıca kayıtdışı ekonominin boyutlarını ortaya koymak amacıyla geliştirilen yöntemlerden herbirinin, tahmin sonuçlarını büyük ölçüde etkileyecek farklı varsayımlar içermesi ve bir diğerine göre farklı dezavantajlar barındırması nedeniyle kayıtdışı ekonominin boyutuna ilişkin tahmin çalışmalarının birbirinden farklı sonuçlar verme potansiyeli her zaman mevcuttur.

Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetler ekonomik, politik, kültürel ve diğer faktörlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu nedenle ülkeden ülkeye değişmektedir. Dolayısıyla kayıtdışı ekonominin tespiti ve tedbir alınması aşamasında, her ülke, kendi yapısal özelliklerini göz önünde bulundurarak yöntem belirlemek zorundadır. Günümüzde dünyadaki kayıtdışı sektörün büyüklüğü 3 trilyon dolar olarak tahmin edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonomi GSMH'nın % 10-15'i civarındadır.

Dünya ekonomisinde 1990'lı yıllardan itibaren ağırlığını hissettiren kayıtdışı ekonomi kavramı, tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de önemli bir sorun haline gelmiştir. Son yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan kronik enflasyon, gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler, ekonominin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı olması, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması, nüfus ve göç artışı, artan vergi ve prim yükü, spekülatif kazançların yoğun olması ve ekonomik faaliyetlerin denetimindeki yetersizlikler kayıtdışı ekonomiye neden olan başlıca faktörler olarak sıralanabilir.

Türkiye için kayıtdışı ekonomi olgusu, yeraltı ekonomisini ve buna bağlı karapara trafiğini içeriyorsa da, genel olarak kastedilen yasal ekonomik faaliyetlerdeki kayıtdışılık ve bunun yarattığı vergisel kayıp ve kaçaklardır. Bu kabulde, yeraltı ekonomisinin ekonomik büyüklüğü tartışılmakla birlikte tümüyle ortadan kaldırılmasının mümkün olmayacağı ve Türkiye'ye özgü olarak ekonomik yapının, yasal faaliyetlerde kayıtdışılığı benimsemiş olmasının etkisi vardır.

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin ortaya çıkışı ve boyutlarının genişlemesinde etkili olan mali nedenler arasında; vergi oranları ile sosyal güvenlik kesintilerinin yüksekliği, vergi denetiminin yetersizliği ve zaten yetersiz olan bu denetim sonucunda kesilen cezaların da çeşitli nedenlere bağlı olarak etkinliğini yitirmesi gösterilebilir. Ülkemizdeki gerek dolaylı gerekse dolaysız vergiler OECD ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça yüksektir. Vergi inceleme oranı ise çeşitli hesaplamalara göre % 3 ile % 5 arasında değişmektedir. Zaman aşımı süresi (5 yıl) içinde her mükellefin en azından bir defa incelenmesi gerektiği noktasından hareketle, % 20 civarında olması gereken inceleme oranına göre, % 3 ile % 5 arasında değişen oran düşük kalmaktadır. Ayrıca Türkiye'de vergi cezaları, kanunlarda yeterli caydırıcılıkta düzenlenmiş olsa bile, yine kanunlarda yer alan cezaların indirimine ya da terkinine yönelik çeşitli müesseselerin varlığı, cezaların uygulamada etkinliğini azaltmaktadır. Düşük inceleme oranları sonucunda kesilen vergi cezaları, uzlaşma ve af uygulamalarıyla büyük ölçüde terkin edilmekte ya da çok cüzi miktarlara düşürülmektedir. Mükellef ile idare arasında vergisel uzlaşma sağladığı yönüyle savunulabilecek söz konusu uygulamalar, cezaların etkinsizliğine yol açarak, ekonomik birimleri kayıtdışılığa yöneltebilmektedir. Ülkemizde vergi bilincinin tam olarak oluşmamış olmasının da, kayıtdışı çalışmanın etik sorun olarak görülmemesine yol açtığı söylenebilir. Vergi kaçırmanın basit, sıradan, yüz kızartıcı olmayan, hoş görülebilir ve en önemlisi topluma karşı işlenilmemiş gibi düşünülmesi, ekonomik faaliyette bulunanların gelirlerini kayıtdışına çıkarmalarında önemli rol oynamaktadır.

Türkiye'de mali açıdan ve sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlılık açısından önemli ölçüde kayıtdışılık olduğu, yani iktisadi faaliyetlerin büyük ölçüde kamu otoritesinden gizlendiği görülmektedir. Vergi inceleme yoluyla 1985-2000 dönemi için bulunan vergi dışı gelirin GSMH'ya oranları oldukça farklılık göstermekle birlikte, ortalama % 38.23 gibi oldukça yüksek bir oran olarak karşımıza çıkmaktadır. Sadece 2000 yılında nominal olarak yaklaşık 125 katrilyon olan GSYİH'nın yaklaşık % 45'i vergi dışı gelirlerden oluşmakta, bu da yaklaşık 13 katrilyonluk bir vergi kaybı anlamına gelmektedir. Yine vergi incelemeleri yoluyla ulaşılan sonuçlar, 1985-2000 döneminde vergi dışı gelirin GSMH'ya oranının giderek artan bir eğilim içinde olduğunu da göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından kayıtdışılığın önemli bir ayağı da istihdam boyutundadır. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı bir ekonomi olması, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması, gelir yetersizliği nedeniyle ek işlerde çalışanların kayıtdışı çalışmayı kabul etmesi, konumları nedeniyle kadın ve çocuk çalışanların büyük bir bölümünün kayıtdışı çalışmayı kabul etmesi, kırsal kesimden kentlere yoğun bir göçün sürmesinin sonucunda herhangi bir beceriye sahip olmayan ücretsiz aile işçisi konumundaki kişilerin kentlerde kayıtlı işgücü piyasasına girememesi, işletmelerin rekabet güçlerini artırmak amacıyla önemli bir harcama kalemi olan işgücü maliyetlerini kayıtdışı istihdam yoluyla gidermesi ve artan vergi ve prim yükü kayıtdışı istihdama neden olan başlıca faktörler olarak sıralanabilir. Söz konusu nedenlerle, kayıtdışı sektörde faaliyetini sürdüren, kalifiye düzeyi düşük, eğitimsiz işgücü; herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen, fazlaca sermayeye gereksinim duyulmayan, fason üretim, işportacılık, pazarcılık vs. gibi işler yapmaktadır.

Ülkemizde istihdam açısından kayıtdışılığın yoğunlaştığı sektörler, tarım ve hizmetler sektörleridir. Türkiye'de 2003 yılı sonu itibariyle 21 milyonu geçen toplam istihdamın yaklaşık % 52'si kayıtdışıdır. Toplam kayıtdışı istihdamın % 60'ına tekabül eden yaklaşık 6.5 milyonu tarım sektöründen (tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık, avcılık) gelmektedir. Tarımda kayıtdışı çalışanlar, toplam istihdamın yaklaşık % 31'ini temsil etmektedir. Sektörel olarak ikinci büyük kayıtdışı kalemi olan tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananların sayısı 2.2 milyonu geçmektedir. Bu meslek grubu tüm kayıtdışı istihdamın yaklaşık % 20'sini teşkil etmektedir. Ticaret ve satış personeli meslek grubuna göre, kayıtdışı istihdam 1 milyonun üzerindedir. Kayıtdışı olarak hizmet işlerinde çalışanların toplamı da 700 bini geçmektedir.

Meslek gruplarında kayıtdışılığa bakıldığında, en yüksek kayıtdışılık oranının % 91.2 ile tarım alanında çalışanlarda olduğu görülmektedir. Meslek gruplarına göre en düşük kayıtdışılık ise % 7.9 ile ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili meslekler grubuna aittir.[116]

---

[116] Metin Ercan, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü** (Comart Uluslararası Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Yayını, Şubat 2006- Ankara), s.32-38.

Suç ekonomisi bağlamında ülkemizdeki durum değerlendirildiğinde, suç ekonomisinin yoğun olarak gözlendiği alanlar; fikri ve sınai mülkiyet haklarının ihlali, uyuşturucu kaçakçılığı, rüşvet, tefecilik, yolsuzluk ve kumar gibi faaliyetlerdir. Türkiye'de suç ekonomisi bağlamında gerçekleştirilen en kapsamlı faaliyet uyuşturucu kaçakçılığıdır. Asya ve Avrupa arasında bir geçiş bölgesi olmasından dolayı, ülkemiz bu maddelerin ticareti için elverişli bir konumdadır. "Ülkemizde 2000 yılında 2952 uyuşturucu madde kaçakçılığı olayında 6527 şahıs hakkında yasal işlem yapılmış olup, bu olaylarda 24798 kilo esrar, 5230 kilo eroin, 1299 kilo baz morfin, 215 kilo afyon, 8 kilo kokain ve 6227 kilo asetik anhidrit maddeleri ele geçirilmiştir."[117] "Suç ekonomisinin bir unsuru olarak, yolsuzluklar da ülkemizde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Merkezi Almanya'da bulunan Uluslararası Şeffaflık Kurumu adlı örgüt, 1998 yılında Türkiye'nin en fazla yolsuzluk olan 85 ülke arasında 54. sırada olduğunu belirtmektedir."[118] Bütün bu yasadışı faaliyetlerden elde edilen ve karapara olarak adlandırılan kanunsuz gelirler, Türk mali sektörü için önemli bir tehlike oluşturmaktadır. "Yapılan çalışmalar, Türkiye'de yıllık yaklaşık 50 milyar dolar kara para aklandığını ve 30-50 milyar dolarlık bir karaparanın da ülkemizden transit geçtiğini ortaya koymaktadır."[119]

Kayıtdışı ekonominin ülkemizde yarattığı mali, ekonomik ve sosyal sakıncaları gidermek amacı ile son on yıllık dönemde hükümetlerce çeşitli tedbirler alınmıştır. Vergi kanunlarında birçok değişiklik yapılmış, bazı kanunlarda yeni düzenlemelere gidilmiştir. Gelir idaresi ve istatistik kurumu yeniden yapılandırılmış, kayıtdışı ekonominin kontrolü ve küçültülmesi konusuna Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve yıllık programlarda dahi yer verilmiştir. Bununla birlikte, gerek yeterli düzenlemelerin yapılamaması gerekse öngörülen politika ve tedbirlerin bir kısmının siyasi ve mali sebeplerle etkin olarak uygulamaya geçirilememesi, ülkemizde kayıtdışı ekonomi sorununun her geçen gün büyümesine yol açmıştır.

---

[117] http://www.kom.gov.tr/kom/kom_frame.htm (18 Eylül 2004)

[118] Altuğ (1999), **a.g.m.**, s.9-10.

[119] A. Günay, R. Sahbazov, "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar," **Vergi Sorunları Dergisi**, 1999, s.152.

Bu bağlamda ülkemizdeki kayıtdışılığı önlemeye yönelik olarak;

-Vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve başta dolaylı vergiler olmak üzere vergi oranlarının düşürülmesi,

-Vergi yasalarındaki istisna ve muafiyetlerin ekonominin şartları çerçevesinde azaltılması,

-Kesimler arasındaki vergi yükü adaletsizliğinin, kayıtdışı faaliyetlere yol açmayacak şekilde giderilmesi ve ücretlilerin vergi yükünün düşürülerek istihdam üzerindeki vergi ve benzeri kesintilerin azaltılması,

-Belge ve kayıt düzeninin sağlanmasına yönelik tedbirlerin acilen uygulamaya geçirilmesi,

-Servet beyanı uygulamasına geçilmesi ve vergide uzlaşma müessesesinin kaldırılması,

-Vergi denetim birimlerinin özlük haklarının düzeltilmesi ve ilgili birimler arasındaki koordinasyonun güçlendirilerek denetimlerin daha yoğun ve etkin bir şekilde yapılmasının sağlanması,

-Vergi cezalarının caydırıcı olacak şekilde düzenlenmesi, cezaların indirimine ya da terkinine yönelik uzlaşma ve af gibi müesseselere başvurulmaması,

-Ekonomideki hamiline işlemlerin azaltılmasını sağlayacak düzenlemelere gidilmesi,

-İşgücü maliyetini artıran ve kayıtdışı istihdamı teşvik eden yüksek vergi ve prim kesintilerin aşağı çekilmesinin sağlanması,

-Hızlı nüfus artışı, çarpık kentleşme ve artan göç olgusunu önlemeye yönelik aktif politikaların geliştirilmesi,

-Sivil toplum örgütleri güçlendirmeye ve karar almada katılışımı artırmaya yönelik çalışmalar yapılması,

-Vergi bilincini artırmaya yönelik eğitim programlarına ağırlık verilmesi,

-Kamusal kaynakların rasyonel alanlara harcanması ve yapılan harcamalara yönelik olarak kamuoyunun düzenli aralıklarla bilgilendirilmesi gibi tedbirlerin alınarak uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülkemizdeki kayıtdışılığın boyutunu makul seviyelere indirmenin, ekonomik, mali ve sosyal açıdan güçlü bir Türkiye yaratmak noktasında "olmazsa olmaz" olduğu unutulmamalıdır.

## KAYNAKÇA


ACAR M., IŞIK N., "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003

AKALIN, Güneri, "Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (II)", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı: 179, 1996

ALTUĞ, Osman, **Kayıtdışı Ekonomi**, Türkmen Kitapevi, 2.baskı, 1999- İstanbul

ALTUĞ, Osman, "Kayıtdışı Ekonomi: Vergiye Karşı Başkaldırı", **Görüş**, Sayı: 24, Mart 1994

ARIKAN, Zeynep, "Vergi Kaçağının Nedenleri ve Çözüm Yolları", **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı: 44, Temmuz- Eylül 1994

AYDEMİR, Şinasi, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, Aralık 1995- İstanbul

BENLİKOL S., AKGÜR M., **Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2002/14, Nisan 2002- İstanbul

CARSON, Carol S., "The Underground Economy: An Introduction" **Survey Of Current Business**, May- 1984/a

ÇETİNTAŞ H., VERGİL H, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini", **Doğuş Üniversitesi Dergisi,** Sayı:4, 2003

ÇİLOĞLU, İsmail, "Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi", **Hazine Dergisi**, Sayı:12, Ekim- 1998

CHUGH R.L., UPPAL J.S., **Black Economy in India**, Tata McGraw-Hill Publishing Company, New Delhi- 1986

DERDİYOK, Türkmen, "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", **Türkiye İktisat Dergisi**, TOBB Yay., Sayı:14, Mayıs- 1993

DPT, **VII. Beş Yıllık Kalkınma Plan Stratejisi (1996-2000)**, DPT yayınları, Ankara-1995

DPT, **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT yayınları, Ankara-2001

EKİN, N., **Kayıtdışı Ekonomi ve Enformel İstihdam**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, No:1995/17- İstanbul

ERCAN, Metin, **Kayıtdışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, Comart Uluslararası Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Yayını, Şubat 2006- Ankara

ERGÜL, Ergün, **Kara Para Endüstrisi ve Aklama Suçu**, Yargı Yayınevi, 2001- Ankara

FEIGE, Edger, **The Meaning and Measurement of Underground Economy**, Cambridge University, 1989

GİLES, David, **The Underground Economy: Minimizing the Size of Government**, Department of Economics University of Victoria, 1997

GÜMÜŞKAYA, Hayrettin, **Karaparanın Ulusal ve Uluslararası Finans Düzenine Etkileri**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, MÜ-SBE, 1998- İstanbul

GÜNAY A., ŞAHBAZOV R., "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar", **Vergi Sorunları Dergisi**, 1999

HAVRYLYSHYN Oley, NSOULI M. Saley, **A Decade of Transition: Achievements and Challenges**, IMF Institute, 2001- Washington

ILGIN, Y., **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları**, DPT Yayınları, Nisan 1999- Ankara

İPEK, Halim., **Önemli Bir Sorun: Karapara ve Karaparanın Aklanması**, Beta Basım A.Ş., Eylül 2000- İstanbul

JIMENEZ, J.B., **Cocaine, Informality and the Urban Economy in La Paz. Bolivia,** In the Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries, The John Hopkins University Press, 1989- London

KALÇA, Adem, "Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Etmeye Yönelik Çalışmaların Analizi", **İktisat Dergisi**, Sayı:52, Nisan 1998

KILDİŞ, Yusuf, "Kayıtdışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2000- İzmir

KILIÇDAROĞLU, K., **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMOB Yayını, 1997- Ankara

KIRBAŞ, Sadık, **Kayıtdışı Ekonomi**, TESAV Yayını, 1995- Ankara

MAIN, J., "How to Make Poor Countries Rich", **Fortune**, January 1989

Maliye Teftiş Kurulu ve Ankara Üniversitesi S.B.F. Ortak Çalışması, **"Kayıtdışı Ekonomi ve Kara Para Konferansı"**, 8 Ocak 2003- Ankara

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, **"4369 Sayılı Vergi Reformu Gerekçesi"**, 1999

MAVRAL, Ülker, **Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları**, Vergi Denetmenleri Yayını, 2001- Ankara

ÖĞÜNÇ F., YILMAZ G., **Estimating the Underground Economy in Turkey**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2000- Ankara

ÖNDER, İzzettin, "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:23-24, Ekim 2000-Mart 2001- İstanbul

ÖZBALCI, Yılmaz, **Gelir Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları**, Oluş Yayıncılık, Ocak 2005- Ankara

ÖZBALCI, Yılmaz, **Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları**, Oluş Yayıncılık, Ocak 2005- Ankara

ÖZEL, Salih, "Kayıtdışı Ekonomi Kavramı, Sorunları ve Çözümleri", **Yaklaşım**, Sayı: 71, Kasım 1998

ÖZÖTÜN, Erdoğan, "Milli Gelir ve Kayıtdışı Ekonomi", **Ekonomik Forum Dergisi**, 2/1994

ÖZSOYLU, Ahmet F., **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayınları, 1996- İstanbul

ÖZSOYLU, Ahmet F., **Yeraltı Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, 1999- İstanbul

ÖZSOYLU, Ahmet F., "Gizli Ekonomi", **İktisat Dergisi**, Şubat-Mart 1993

ÖZER, H., **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutu**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1998- İstanbul

PORTES A., CASTELLS M., BENTON A.L., **The Informal Economy: Studies In Advanced And Less Developed Countries**, The John Hopkins University Press, 1989- London

SARILI, Mustafa Ali, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi,** Sayı: 41, 2002

SAYGILIOĞLU, Nevzat, "Ülkemizde Vergi Kayıplarının Boyutları ve Ölçülebilirliği", **Vergi Dünyası Dergisi**, 107.Sayı, Temmuz-1990, İstanbul

SCHNEIDER F., ENSTE D.H., "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", **Journal of Economic Literature**, 2000

SHEAR, J., "New York City Unearths the Underground Economy", **Government Finance Review**, 1990

SPIRO, P., "Invisible Outlawed and Untaxed: America's Underground Economy", **Business Economics**, 1994

ŞENGÜL, Selami, **Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi**, İmaj Yayınları, Ekim 1997- Ankara

TANDIRCIOĞLU, A.Ş., **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, DPT Yayını, Yayın No: 2661, Kasım 2002- Ankara

TBB, **Karaparanın Aklanması Suçu İle Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri**, MASAK ve TBB Yayını, Yayın No: 235, Aralık 2003- Ankara

TEMEL A., ŞİMŞEK A., YAZICI K., **Kayıtdışı Ekonomi Tanımı Tesbit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, DPT. Yayını, Eylül 1994- Ankara

THE ECONOMIST, "The Shadow Economy Black Hole", **The Economist**, Aug. 1999

TOBB'un Kayıt Dışı Ekonominin Vergilendirilmesi Raporu, Yeni Türkiye, Eylül-Ekim 1995, Yıl 1, Sayı: 6.

TOPTAŞ, Ülker, **Türkiyede Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Türkiye Esnaf, Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TESAR) Yayınları, Yayın No: 26, 1998- Ankara

TOSUNER, Mehmet, "Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 85, Ekim 1995

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISION FOR EUROPE, **Non-Observed Economy in National Accounts**, United Nations, Geneva- 2003

Vergi Reformu Gerekçesi (4369 Sayılı), **Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü**

WANG, J., **Under the Cpunter Securities in Taiwan**, International Financial Law Rewiev, 1990

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu:510, Ankara 1996.

YETİM Sedat, **Türkiye'de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi**, TBB Yayını, Yayın No: 215, 1999- İstanbul

YILDIRIM K, KARAMAN D., **Makroekonomi,** Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı Yayını, Yayın No:125, 2003- Eskişehir

İnternet Kaynakları

http://inet-tr.org.tr/inetconf8/bildiri/138.doc (16 Ocak 2007)

http://www.activefinans.com/activeline/sayi3/kayitdisi_ekonomi.html (12 Nisan 2004)

http://www.die.gov.tr (21 Ağustos 2005)

http://www.ekonomikcozum.com/vergi1.html (25 Aralık 2004)

http://www.evrensel.net/06/03/23/ekonomi.html (23 Mart 2006)

http://www.gib.gov.tr (3 Aralık 2006)

http://www.gozlemgazetesi.com/20050617/haber.php?haberid=1734 (17 Haziran 2005)

http://www.huk.gov.tr/konusma6.html (27 Mayıs 2005)

http://www.kom.gov.tr/kom/kom_frame.htm (18 Eylül 2004)

http://www.malihaber.com (28 Eylül 2005)

http://www.mtk.gov.tr/Konferans.zip (8 Ocak 2003)

http://www.ntvmsnbc.com/news (6 Mart 2002)

http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi41/Kayitdisi.doc (17 Eylül 2005)

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=493&id=30 (30 Ağustos 2004)

http://www.tuik.gov.tr (11 Aralık 2006)