

KAYITDIŞI EKONOMİDE VERGİ ve SOSYAL GÜVENLİK AÇISINDAN DENETİM OLGUSU (PERAKENDE SEKTÖRÜ -BURSA ALAN UYGULAMASI)

EMİNE KOBAN

Yrd.Doç.Dr, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

ZERRİN FIRAT

Dr, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

ÖZET

Günümüzde, sosyal güvenlik sistemi, mali mevzuatlar ve vergi uygulamaları yönü ile Avrupa Birliği'ne uyum sağlama çalışmaları hız kazanmıştır. Bu çerçevede kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü en aza indirme ve kayıt içi ekonomideki kaçış ve çıkışı önleyerek vergilemede gerçek değerlere (büyüklüklere) ulaşma gibi iki önemli sorunun varlığı dikkati çekmekte ve sorunların en doğru yöntemlerle çözümü önemli görülmektedir.

Bu çerçevede; kayıtdışılığı önleyici fonksiyonu olan yasal düzenlemelere ve kurumların etkin denetim alt yapısına sahip olmasına daha fazla ihtiyaç bulunmaktadır. Yapılan araştırmada denetimlerin kayıtdışılığı önlemedeki rolü ve etkinliği değerlendirilmeye çalışılmış olup, alan araştırması bulguları ile denetim-kayıtdışılık etkileşimi ve sonuçları perakende sektörü açısından Bursa bölgesi için incelenerek bu perspektiften yola çıkarak bütün için yorumlanmıştır. Buradan hareketle kayıtdışılıkla etkin mücadele yöntemlerinin uygulama önerilerine çalışmada yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler: *Kayıtdışı ekonomi, vergi ve sosyal güvenlik yükleri, denetim.*

ABSTRACT

Recently, EU accordance, in terms of social security system, fiscal legislations and taxing exercises, has gained momentum. In this context, two important matters arise; minimizing the shadow economy and preventing leaks in registered economy to achieve real values (extent) and it seems highly important that these matters be solved through the most proper ways.

In this sense; it is now more crucial to have legislative regulations to prevent shadow economy and for institutions to have more effective auditing infrastructures. This paper discusses the roles and effectiveness of the auditing exercises and a general analysis has been reached through a field study focusing on auditing-informality interactivity and its results in retail industry in Bursa. Thus, suggestions for an effective struggle against unregistered economy have also been included in the study.

Key Words: *Shadow economy, tax and social security burdens, auditing.*

GİRİŐ

Kayıtdışı ekonomi günümüzde gelişmiş, gelişmekte olan, dönüşüm geçirme sürecine giren hemen her ülkenin çözümünü öncelikli gördüğü, ancak üzerinde çalışırken de yorulduğı bir sorun alanı haline gelmiştir. Ortaya çıkış nedenleri ve büyüklüğü, ülkelerin ekonomik, mali ve sosyal boyutta yapılarındaki değıŐkenliğe, uygulanan sistemlerin eksik ve aksayan yönlerinin olmasına, ekonomik bireylerin davranışsal istekliliğinin düzeyine göre farklılık gösterebilmektedir.

Ülkemiz için de kayıtdışılık olgusu, pek çok yönü (ortaya çıkış nedenleri, büyüklüğü, yarattığı sonuçlar ve yansımaları vb) ile akademik, siyasi ve sivil toplum örgütlenmelerinin oluşturduğı platformlarda üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiştir. Özellikle Avrupa Birliğı'ne mali açıdan uyum sağlama çalışmaları doğrultusunda kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü en aza indirme ve kayıt içi ekonomideki kaçış ve çıkışı önleyerek gerçek büyüklüklere ulaşma gibi iki önemli sorunun en doğru yöntemlerle çözüme ulaştırılması gerekmektedir. Bu noktada kayıtdışılığı engelleyici fonksiyonu olan yasal zeminin varlığı, etkin denetim fonksiyonunun oluşumu ve yaptırım gücü olan cezai mekanizmanın işlerlik kazanması önemli görülmektedir.

Yapılan çalışmada öncelikle vergi, istihdam ve sosyal güvenlik boyutunda kayıtdışılik nedenleri ve uygulamalarına ilişkin saptamalarda bulunulmuş, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde genişleme ve bu faaliyetlerdeki artışın dikkate değer sonucu olan bütçe açıkları bağlamında kayıtdışılığı önleme gerekliliği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Kayıtdışı ekonomik yaklaşımların pek çok ülkede yarattığı mali ve sosyo-ekonomik olumsuzlukların tehlikeli boyuta ulaşması gibi günümüz gerçeğinden yola çıkıldığında; önlenmesi yönünde etkin politikaların hayata geçirilmesinin artık kaçınılmaz hale geldiği kabul edilen bir gerçekliktir. Çalışmanın devamında; kayıtdışılığın önlenmesi noktasında kullanılabilir etkili araçlardan biri olan denetimler konusu ele alınmış ve denetimlerin kayıtdışılığı önlemedeki rolü ve etkinliği üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur. Özellikle ülkemiz açısında uygulanabilecek politikalara bakış açısı vermesi düşüncesi ile Bursa'da perakende sektöründe kayıtdışılik konusunda yapılan çok yönlü alan araştırmasının bulgularından bu konuda yararlanılmıştır^(**).

Ulaşılan veri ve bulguların da yönlendirmesi ile kayıtdışılıkla etkin mücadele yöntemlerinin belirlenmesinde politika üretenele katkıda bulunmak üzere detaylandırılan uygulama önerilerine çalışmanın sonunda yer verilmiştir.

I. KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomiyi oluşturan fiil ve davranışlar farklı ekonomilerde farklı şekillerde ortaya çıkmakta ve bu kapsamda olgunun farklı adlar ile anılmasına yol açmaktadır. Gizli ekonomi, beyan dışı ekonomi, paralel ekonomi, görünmez ekonomi, yasadışı ekonomi, gri ekonomi, el altı ekonomisi, kara ekonomi vb. gibi tanım ve kavramlar benzer içerikleri belirtmek amacıyla kullanılmaktadır (Yılmaz; 2004:16).

(**)Bu konuda Koban, Fırat ve Selimoğlu tarafından yapılan ve perakende sektöründe aktif katılımcıların kayıtdışılik yaklaşımını görmek üzere uygulama alanı olarak Bursa'nın seçildiği alan araştırmasının bulguları da, ülkemizde kayıtdışılığa bakışı yansıtması ve pek çok ülkede yapılan araştırmaların sonuçlarını desteklemesi yönüyle önemli görülmektedir. Araştırma kapsamında bu yönde sorulan sorulara verilen cevaplar bu görüşleri destekler niteliktedir.

Türkçe literatürde ise daha fazla “kayıtdışı ekonomi” terimi benimsenmiŐtir^(***).

Kayıtdışılık olgusu toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel anlamda gelişmişlik yapısına da bağlı olarak pek çok dünya ülkesinde, deĐiŐik sektörlerde, deĐiŐken yapıda ortaya çıksa da; temelde asgari müŐtereklerinin oluŐtuĐu görölmektedir.

Sosyal bilimlerde kayıtdışı ekonomi, öncelikle ve önemli olarak iktisat teorisi ve politikası için bir zorluk olarak değerlendirilmektedir(Schneider, Enste; 2004:4). Ülkelerin ekonomileri üzerinde olumlu/olumsuz yansımaları olan ve bünyesinde çok sayıda ekonomik aktiviteyi barındıran bu ekonomik zorluğun hacmi giderek büyümektedir. Bu durum politika üretenlerin kararlarını olumsuz yönde etkilemekte ve yapısal sorunlara neden olmaktadır.

Yasal alandan yasadışı alana kadar uzanan, bazı yönleri ile birbirinden farklı değerlendirilebilecek, ancak bazı noktalarda ise birbiriyile ilintili pek çok faaliyeti içermektedir. Son dönemde; özellikle son yirmi yılda, dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke ekonomisinde kayıtdışı faaliyetlerde gözlemlenen artış, ekonominin dinamikleri üzerinde yarattığı aŐınma ile dikkat çekici boyutta olup, tehlike sinyalleri vermektedir.

Birçok ülkede büyüklüğü ve ekonomik yansımaları ciddi boyutta tartıŐılan bu olgu ile mücadele edebilmek üzere, öncelikle genel kabul görmüŐ tanımını vermek ve çerçevesini çizmek önemlidir. Ancak buradaki ayrıntı ise, tanımlamadaki zorluktur. Henüz küresel bir tanım verilmesi güçtür. Bu durum, olayın boyutunun geniş ölçekte olması ve farklı ülkelerde farklı ekonomik aktiviteleri bünyesinde barındırmasından kaynaklanmaktadır(Schneider, Enste; 2004:7).

ÇalıŐmaların büyük bir kısmında yer bulan bir tanım vermek gerekirse; resmi kayıtlara girmeyen, gayrisafi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan bilinen istatistikî yöntemlere göre tahmin edilemeyen, milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ve kanuni belgeler ile

^(***)Başlangıçta Prof. Dr. Osman Altuğ tarafından, devamında diğer akademisyenler tarafından da benimsenen ve kullanılan kavram, gerek maliye gerekse sosyal politika alanında olguyu açıklamada yaygın kabul görmüŐtür.

belgelendirilmeyen ekonomik işlem ve faaliyetlerin bütünü olarak değerlendirildiği gözlenmektedir(Derdiyok; 1993:54).

Şiddetli artan kamu harcamalarına karşın, hacmi gün geçtikçe daha da büyüyen kayıtdışı ekonomik faaliyetler ve vergi gelirleri kaybıyla ortaya çıkan bütçe açıkları, ekonomik kararlarda belirleyici olan istatistikî verilerde eksiklik ve hatalar ile bu verilere dayalı olarak alınan yanlış kararlar ve grinin sürekli değişen tonlarına bürünen iktisadi karmaşıklık kayıtdışı ekonomideki genişlemenin ilk akla gelen yansımaları olmaktadır (Prokhorov; The World Unobserved Economy, 2001, www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf).

Günümüzde de bu tür faaliyetlere bağlı kazançların dünya GSMH'sinin dikkate değer bir payını oluşturduğu Friedman, Schneider ve Enste, Giles ve diğer bazı ekonomistler tarafından yapılan araştırmalarda ortaya konulmakta ve rapor olarak sunulmaktadır. Yapılan araştırmalarda bu tür ekonomik faaliyetlerin büyüklüğüne ilişkin rakamsal değerlerin doğruluğu tartışılrsa da; bu konuda en ılımlı tahminler bile dünya GSMH'sinin yüzde onunu aştığını göstermektedir. Dünya reel GSMH verileri kullanıldığında son on yıl boyunca sürekli artış eğiliminde olan bu kaybın 2000 yılında dört trilyon doları aştığı ifade ediliyor ki; bu rakam yıllık dünya mal ihracatına yakındır (Prokhorov; The World Unobserved Economy, s.7, www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf).

Kayıtdışı fiil ve davranışların ekonomi literatüründe uluslararası olgu olarak 70'li yılların sonlarında ortaya çıktığı şeklindeki görüşün yanı sıra, bu çerçevede ilk ekonomik incelemenin 1940'lı yıllara kadar uzandığı da bir başka gerçeklik olarak görülmektedir. Bu konuda ortak zemin aramak üzere ilk konferans 1983 yılında Almanya'da gerçekleştirilmiş, ancak tanımı noktasında tam bir uzlaşma sağlanamamış, katılımcılar birbirinden çok farklı tanımlar kullanmışlardır. Sadece belirli noktalarda bugün de geçerli olan ve kayıtdışılığın sonuçlarını yansıtabilecek bazı birleştirici temalar ortaya koymuşlardır (Prokhorov; The World Unobserved Economy, s.7, www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf).

Dünya ekonomisinin önemli bir kısmını teşkil etmesi, yasal ve suç teşkil eden fiillere bağlı ortaya çıkması, ulusal gelire dahil edilememesi, ölçülemeyen bazı değerleri içermesinden dolayı

istatistikler üzerinde yanıltıcı olabilmesi ve istatistiklerin güvenilirliğini sorgulatması, devamında ise politika üretenerin sağlıklı kararlar almasına yol açması kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin önlenmesi gerekliliğini ortaya koyan temel satırbaŐlarıdır (Prokhorov; The World Unobserved Economy, s.7, www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf).

O nedenle bu olgunun tam olarak olmasa da ortadan kaldırılmasına yönelik tedbirler konusu üzerinde de ciddiylet durulmaktadır. Günümüzde pek çok ekonomi için çarpıcı yapısal özellik; dikkate değer büyüklüğe ulaşan kayıtdışı ekonomik faaliyetler ve bununla nasıl ve ne şekilde başa çıkılabileceği konusunda bir görüş ortaklığının olmamasıdır (Prokhorov; The World Unobserved Economy, s.5, www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf). Belki de ekonomik zorluk olarak görölmesi gereken de budur. Bu zorluğun aŐılmasında ise; başlangıçta tanımının doğru yapılması, kapsamının ve alanının belirlenmesi, yansımalarının ölçölmesi ve sınırlarının çizilmesinin önemli ayrıntılar olarak dikkate alınmasının gerekliliği ortadadır.

II. KAYITDIŞI EKONOMİK YAKLAŞIMLARIN ÜLKE EKONOMİLERİNE ETKİŐİ

Günümüzde özellikle gelişmekte olan ve/veya dönüşüm sürecinde yer alan birçok ülkede temel ekonomik problemlerden biri "bütçe açıkları" konusudur. Bütçe açıklarına ilişkin geleneksel makroekonomik teorilerin incelenmesi bazı önemli sonuçlara ulaşılmasında etkili olmaktadır. Bütçe açıklarının ekonomi üzerine yansımaları arasında ekonomik tasarruflarda ve sermaye birikimlerinde erime, yatırımlarda daralma ve bunlara bağlı ekonomik büyüme hızı üzerinde yavaşlatıcı etkileri önemlidir. Uzun vadede ise, iç ve dış borçlanmada hızlı artış ve ulusal hesaplarda düzensiz ve dengesiz gelişim (Economic Survey; July, 1998:5, http://www.transparency.md/Docs/n1_eng.pdf) olarak sorun daha da belirginleŐmektedir.

Bu önemli ve ekonomik yayılımı hızlı olan sorunun çözümlüne yönelik somut önlemler geliŐtirmenin gerekliliği açıktır. Bu çerçevede var olan geleneksel yöntemler arasında (Economic Survey; July, 1998: 8, http://www.transparency.md/Docs/n1_eng.pdf);

- destekleyici kredilerle bütçe açıklarının finanse edilmesi,
- vergi oranlarında artış ve yeni vergilerin uygulamaya koyulması,
- para basımı ve emisyonu bağlı kazanç edinimi,
- devlet giderlerinin azaltılması ve
- vergi dışına çıkma, vergiden ve diğer kamu yükümlülüklerinden kaçışa olan yönelim ile etkin mücadele sayılabilir.

Destekleyici kredilerle bütçe açıklarının finanse edilmesi, ülkemizde ve bu sorun ile başa çıkmaya çalışan pek çok ülkede sıklıkla başvurulan kısa vadeli çözüm yöntemi olarak görülmüştür. Ancak ülkelerin kamu kesimi borçlanma gereğindeki hızlı artışa bağlı dış borçlarındaki büyümenin ekonomik istikrar üzerinde ciddi tehdit unsuru olan boyuta ulaşması ile daha sağlıklı tedbirler alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Zira; bütçe açıklarının finansmanının borçlanma yolu ile karşılanması, öncelikle faiz oranlarında artışa yol açmakta; faiz oranlarındaki artışın ise yatırımları azaltarak, gerek milli gelir gerekse istihdam üzerinde olumsuz yansımaları dalga dalga genişlemektedir. Devamında ise artan borçlanma maliyetine bağlı olarak daha fazla bütçe açıkları ve içinden çıkılması zor bir döngü ortaya çıkmaktadır(Us; 2004:13).

Para basımı ve emisyonunda artış ile kamu açıklarının kapatılması yönünde ekonomi politikası tercihinin negatif sonuçları ise; tartışma götürmeyecek kadar açıktır. Özellikle ekonomide enflasyonist gelişim üzerindeki rolü büyüktür (Economic Survey; July, 1998: 15, http://www.transparency.md/Docs/n1_eng.pdf). Ülkede para basım hızı, para talebi artış hızını aştığı oranda enflasyon beklenen son olmaktadır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerde enflasyon bir bütçe dengesi sorunudur. Enflasyon kamu harcamalarını arttırmakta, bu ise açıkları büyütme ve yine ortaya kısır bir enflasyonist döngü (Arjantin, Bolıvyaya, Brezilya ve Türkiye’de olduğu gibi) çıkmaktadır (Batirel; Tezel; Önder; Özmucur; 1989:52).

Bütçe gelirlerinde vergi gelirlerini arttırarak bir büyüme elde edilmesi de ekonomi politikası belirleyicileri için bir tercih olabilmektedir. Ancak; mevcut vergilerin oranlarında artış ve yeni vergilerin uygulamaya geçirilmesi şeklindeki bir uygulamanın da sonuçları şüpheli olabilmektedir (Economic Survey; July, 1998:15). Ek vergiler ağırlıkla

kayıtlı kesimin vergi yükünü arttırırken, kayıtdıŐılıŐa teşvik unsuru oluşturabilmektedir(Us; Ankara: TCMB. Araştırma Gn. Md.lüŐü, 2004, s.13). Çünkü; mali yükte %1'lik bir artışın kaçırılan vergide en iyimser tahminle %2-3 oranında bir artışa neden olabileceği de tartıŐılan konular arasındadır (Economic Survey; July, 1998: 8, http://www.transparency.md/Docs/n1_eng.pdf).

Kamu harcamalarının azaltılması ise; kısmen kısa vadede bütçe açıklarını hafifletmede kullanılabilirse de, hem sosyal hem de ekonomik sonuçları itibarıyla zor bir yöntem olarak görölmektedir. Geleneksel makro ekonomik modeller, kamu harcamalarının azalmasının GSMH'da küçölmeye ve bunun da belki kısa bir süre için sorunu çözebileceğine, buna karşın, ekonomik büyüme üzerinde geriletici etkisinin olacağına işaret etmektedir.

Problemi çözmanın diğer bir yolu ve belki de en fazla üzerinde durulması gerekeni; vergi ve kamu yükümlölüklerinin dışına çıkılması ve vergiden kaçışa doğru olan yönelim ile mücadele olmalıdır. Toplumda vergi ve kamu yükümlölüklerinin dışında kalma ve vergiden kaçış olgusu giderek yaygınlık kazandığı süreçte, bütçe için kayda değer bir kaynak kaybı söz konusu olmakta ve potansiyel bir ilave gelirin bütçeye dâhil edilmesi yönündeki düzenlemeler daha fazla önemli hale gelmektedir(Economic Survey; July, 1998:8). Vergiden kaçınma, kayıtdışı çalışma, toplumsal sahtecilik ve suç teşkil eden fiillerle gelir elde etme ile kamu kurumlarını bilgi dışı bırakarak ekonomik aktivitelerde bulunma vb. nedenlere bağlı kayıplar kapsamlı bir biçimde pek çok ölkede ve çeşitli platformlarda tartıŐılmaktadır(Schneider, Enste; 2004:1).

KüreselleŐme ve bölgesel entegrasyon hareketleri de, çağdaş devletlerin vergi toplama ve optimal vergi tabanı oluŐurmada zorluklarla karŐılaŐmalarına neden olmakta ve bağımsız mali politikalar uygulama yeteneklerini azaltmaktadır(Aktan; Vural; 2004:189).

Ölkemizde de bütçe açıkları ve kayıtdışı ekonomideki genişleme önemli bir problemdir ve bu konuda etkin tedbirlerin ivedilikle alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. KayıtdıŐılıŐa karşı etkin mücadele gerçekleştirildiğinde vergi ve diğer mali yüklerde azalma ile üretimin tetiklenmesi gibi olumlu yansımalar beraberinde gelebilecektir.

III. KAYITDIŞI FAALİYETLERDEKİ GENİŞLEME VE YANSIMALARI

Küresel düzeyde birçok ekonomide kayıtdışılığın önemli ve zorlayıcı sorun alanı olarak görülebilecek büyüklüğe ulaŐtıđını gösteren güçlü göstergeler bulunmaktadır(Schneider, Enste; 2004:5). Son yıllarda yapılan çalışmalar içinde; Schneider'in öncülüğünde tamamlanan ve çeşitli ülkeler için gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ortaya koyan kapsamlı araŐtırmalar önemli görülmektedir.

Kayıtdışı ekonominin hacmini ve gelişimini vermek üzere, çeşitli istatistikî yöntemler kullanılarak gerek geçiŐ sürecinde olan, gerekse OECD üyesi olmak üzere toplam 110 ülke üzerindeki bir araştırmanın sonucunda (resmi GSMH yüzdesi ile), 1999-2000 yıllarında gelişmekte olan ülkelerde %41, geçiŐ aŐamasında olan ülkelerde %38, OECD ülkelerinde ise %18'lik büyüklüğe sahip olduğu görülmüştür (Schneider, Klinglmaier, 2004:1).

Söz konusu araştırmada, Afrika ülkelerinin 37'sine ilişkin kayıtdışı tahmini yapılmış ve 2002 yılı için ise ortalama %43.2 tahmini verilmiştir. Ancak bu ülkeler arasında Zambia %50.8, Nigerya %59.4 oranıyla kayıtdışılığın yüksek olduğu ülkeler arasında dikkati çekmektedir. Asya ülkeleri kayıtdışılık ortalama tahmini %30,8 olarak verilmekte, bu ülkeler arasında Tayland % 54,1, Pakistan %38,7, Hindistan %25 ve Türkiye %34,3 oranındaki büyüklüğü ile dikkati çekmektedir. Singapur ise %13,7'lik kayıtdışılık oranıyla bu ülkeler arasında kayıtdışılığın en düşük tahmin edildiği ülkedir. Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinin ortalama kayıtdışılık tahmini ise %40,1 olarak hesaplanmıŐtır. Azerbaycan'da bu oran %61,3, Ukrayna'da %54,7, Moldova'da %49,4 düzeyindedir(Schneider, 2004:11,15,19). OECD ülkeleri için tahmini kayıtdışılık ortalaması 2002/2003'de %16.3 olarak hesaplanmıŐtır. Bu ülkeler arasında Yunanistan %28.2, %İtalya %25.7 oranı ile yüksek kalırken, en düşük kayıtdışılık tahmininin %9.4 ile İsviçre'de olduğu görülmüştür(Schneider, 2004:24).

Görüldüğu üzere dünya ölçeğinde pek çok ülkede kayıtdışılık olgusu genişleme sürecine girmiŐtir. Bu noktada temel ekonomik göstergeler ve dengeler üzerine olan etkileri boyutunda değerlendirmeler önemli hale gelmektedir.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlere ilgi gösteren bireyler/kurumlar, faaliyetlerini kayıtlı kurallı esaslar çerçevesinde yürütenler karşısında üretim ve hizmetlerinde maliyet üstünlüğü elde edebilmektedirler. Bu durum kayıtlı çalışan kesimin aleyhine bir haksız rekabet olgusunu doğurmaktadır. Ortaya çıkan bu haksız rekabet ortamı ve vergilemedeki adaletsiz yapı, vergiye karşı direnç yaratabilmektedir.

Bu çerçevede, büyüyen ve genişleyen kayıtdışı ekonominin önemli yansıması ise;

- omuzlarına devlet tarafından fazlası ile ağırlık yüklenmiş olduğunu,

- haksız rekabet ile karşı karşıya kaldığını düşünen, ve

- bunun deđiŐtirilmesi yönünde çaba gösterme yerine “çıkış ve kurtulma” seçeneğini tercih eden diğer kayıtlı bireylerin de kayıtdışılığa yönelimleri(Schneider, Enste; 2004:3) şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerdeki artışa bağlı olarak haksız rekabet olgusunu hisseden ekonomik bireyler, kaynaklarını vergilendirilemeyen sektörlere aktarmada daha fazla istekli olabilmektedirler. Bu durum kaynak dağılımında etkinliğin sağlanamamasına, verimli ve etkin kullanılmayan kaynakların ekonomik büyüme önünde ciddi bir engel oluŐturmasına da yol açabilmektedir(Us; Ankara: 2004:13). Günümüzde gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye geçişler ve yer deđiŐtirme sürecinin hızlılığı dikkat çeker boyuttadır. Vergiye karşı tepkiler, halka halka genişlemekte, ekonominin bozulan rekabet ortamında kayıtlı faaliyette bulunmak yerine, daha fazla rant elde edilebilen kayıtsız alanlara yönelmek, adeta giderek daha fazla tercih edilen bir durum olarak kendini göstermektedir. Bu yöndeki eğilimlerin yoğunlaşması ise kayıtdışılığın çok daha tehlikeli boyuta taşınmasında etkili olmaktadır. Bugün artık kayıtdışı ekonomi, kaynak dağılımında adaletsizliğin önemli bir nedeni olarak görülmektedir(Schneider, Enste;2004:3). Ayrıca; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hatalı istatistikî verilerin ortaya çıkmasına neden olması ve buna bağlı olarak politika oluŐturucularını yanlış yönlendirmesinin bir diğer sorun alanı olduğu söylenebilir. Nitekim Almanya ve İngiltere’de de sorunun bu yönü ile değerlendirilmesi gerekliliğine belirli dönemlerde araştırmacılar tarafından dikkat çekilmiŐtir(Smith, Wied; 1986:91).

IV. KAYITDIŞILIK OLGUSUNUN VERGİ ve SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kayıtdışı ekonomik yaklaşımlar vergi ve sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde değerlendirildiğinde, bu tür faaliyetlere yönelimin nedenlerinin ortaya konulması önemli görülmektedir. Özellikle vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerinin dışına çıkılmasında ve/veya formal ekonomiden uzaklaşma ve kayıtdışı ekonomiye doğru yer değiştirmede rolü olan en belirgin etkenler arasında(Smith; Wied; 1986:15);

- Vergi yükünün artışı,
- Sosyal güvenlik kesintilerinin artan yükü,
- Ağır mevzuat yükümlülüğü,
- Diğer maliyet arttırıcı unsurlar ve baskılar,
- Küresel rekabette yaşanan zorluklar,
- Devlet otoritesinin kabul edilmesinde ve yasal yükümlülükler uyma anlayışındaki gerileme,
- Denetim olgusunun yetersizliği,
- Göç olgusu ve buna bağlı işgücü arzındaki gelişmeler vb. önemlidir.

Dünyada otorite olarak kabul edilmiş ekonomistler başta olmak üzere, pek çok araştırmacı kayıtdışı ekonominin oluşumunda; vergi, sosyal güvenlik ve benzeri yükümlülüklerin çeşit fazlalığının ve genişliğinin, devletin düzenleyici etkinliklerinden kaçınma ve kaçma düşüncesinde etkili olduğunu ileri sürmektedir(Yılmaz, 2004:34). Bu faaliyetlerin, henüz ekonomik gelişmesini tamamlamamış, kurumsal yapıya kavuşmamış ekonomilerde daha büyük güce ve etkinliğe sahip olmasında etkili olduğu da görülmektedir(Ekin; 1995:36).

Schneider ve Klinglmair tarafından 110 ülke üzerinde yapılan araştırmanın bulguları da ağırlaşan mevzuat, artan vergi yükü ve sosyal güvenlik katkı paylarının kayıtdışı ekonominin genişlemesinin itici gücü olduğu görüşünü desteklemektedir(Schneider, Klinglmair; 2004:1). Ancak, yine bazı ülkelerde yapılan araştırmalarda, vergi oranlarının yüksekliğinin kayıtdışılık hacmini etkileyen faktör olarak tek başına çok da belirleyici olmadığı, diğer kayıtdışılığı etkileyen faktörler ile birlikte

etkisinin arttığı ve sonuçlarının ağırlaştığı bulgularına ulaşılmıştır (Schneider; 2000:19).

Öncelikle ve önemle kabul edilmesi gereken bir gerçek; vergi oranlarının ve kamu yükümlülüklerinin ağırlığının vergi dışına çıkmanın faydasını arttırdığı; kayıtdışılığa yönelimde de bu faydanın önemli görüldüğü ve değerlendirildiğidir(Yılmaz; 2004:34).

Pek çok ülke için kayıtdışı faaliyetlere yönelimin; vergi oranlarının yüksekliği, vergi yükünün baskısı ile sosyal güvenlik yüklerinin ağırlığına bağlı olduğu saptaması, ülkemizde de geçerlidir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na (2001-2005) bakıldığında, Kayıtdışı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer alan tespitler arasında, Türkiye'de vergi oranlarındaki yükseklik ve verginin adil toplanamaması nedeniyle vergi, prim ve sosyal amaçlı kesintilerin ödenemediği görüşü yer almaktadır.

Nitekim 2006 Ocak ayında Koban vd. tarafından tamamlanan - ve her ne kadar belirli bir sektöre yönelik olarak yapılmış olsa da araştırma bulguları da bu görüşleri destekler niteliktedir.

IV.1. Bursa Bölgesi Perakende Sektörü Alan Araştırması ve Kapsamı

Yapılan alan araştırması birçok yönden özellikli bir şehir olan Bursa'da yapılmıştır. Bursa; ülke nüfusunun %3,8'inin yaşadığı, nüfus artışı hızlı ve göç oranı yüksek, ekonomide yarattığı katma değer ile Türkiye'nin dördüncü büyük şehri, işyeri ve çalışan sayısı itibarı ile Marmara Bölgesinde ikinci sırada, Türkiye'de üçüncü sırada olan tekstil, makine ve gıda üretiminde ve ticaretinde önemli konumda bulunan, bunun yanı sıra otomobil ve yan sanayi alanında büyük potansiyele sahip, 2004 yılı itibarı ile tahakkuk eden vergi miktarının 2 milyar 129 milyon 183 bin 076 YTL, tahsilatının ise 1 milyar 777 milyon 868 bin 763 YTL olduğu, Türkiye vergi gelirleri tahsilâtının 2004 yılı itibarı ile %2,12'sinin karşılandığı, bir şehirdir.

Bu özelliklere sahip Bursa'da, perakende sektörü, tüm dünyada ve Türkiye'de olduğu gibi, geleneksel çarşı, pazar ve hanlardan büyük alışveriş merkezlerine doğru uzanan bir gelişim göstermiştir. Bu nedenle

perakende sektörünün aktif katılımcılarının kayıtdışılığa bakışını ve kayıtdışı faaliyetlerine ilişkin saptamalarda bulunmayı hedefleyen alan araştırmasının örneklem alanını bu çerçeve oluşturmaktadır.

IV.2. Sorun Alanının Sınırlarının Çizilmesi

Sorun alanı olarak, modern işletme yönetimi anlayışı çerçevesinde örgütlü bir yapıda konumlanan, perakende satış noktaları olan alışveriş merkezlerindeki mağazalar, geleneksel alışveriş mekânlarındaki ve çevresindeki işyerleri ile pazaryerlerinin aktif katılımcılarının, kayıtdışılık yaklaşımlarını belirleme ve sonuçlarını ortaya koyma boyutu ile konu ele alınmıştır.

Araştırmaların amacına ulaşabilmesi ve doğru sonuçları vermesi ancak hedef ana kütlenin iyi belirlenmesi ile mümkündür. Araştırmanın kapsadığı kitlenin doğru belirlenmesi ve bu kitleyi temsil edebilecek, tam olarak tanımlayabilecek bir çerçevenin oluşturulması önemlidir. Bu nedenle perakende sektörü işveren ve çalışan boyutuyla ele alınarak hedef ana kitle belirlenmeye çalışılmıştır. Bu iki grup ayrı ayrı incelemeye tabii tutulmuş, herhangi bir kapsam hatası yapılmaması için titizlik gösterilmiştir.

Hedef ana kütlenin geniş kapsamlı olması nedeniyle tümüne ulaşarak tam sayım yapmak mümkün değildir. Araştırma Bursa ili ile sınırlandırılmış ve Bursa ilinde bulunan perakende sektörü analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle hedef kitleyi temsil edebilecek ve hedef kitle içinde bulunan çeşitli etmenler(değişkenler, faktörler) dikkate alınarak örneklemin belirlenmesine ayrı bir titizlik gösterilmiştir. Ana kütle içerisinde bulunan tüm farklılıkların örneklem de yer almasına çalışılmıştır. Fakat örneklem hatasını tam sayım gerçekleştirilemediği sürece ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu nedenle örneklem hacmini iki grup içinde geniş tutmaya ve örneklem hatasını en aza indirmeye gayret edilmiştir. Çalışmada herhangi bir ölçüm hatasına rastlamamak amacıyla anketörlerin eğitimine gösterilen hassasiyet anketlerin analizinde de gösterilmiştir.

Örnekleme yönteminde anket çalışmaları için en uygun örnekleme yöntemi olan olasılıklı örnekleme yöntemi seçilmiştir. Buna

bağlı olarak örneklem ana kütleyi tam temsil edebilecek titizlikte belirlenmiştir.

Örneklem büyüklüğünü hedef kitledeki bireylerin özelliklerindeki farklılıklar önemli ölçüde etkilemektedir. Hedef kitlenin heterojen yapıda olması örneklem hacminin büyük, homojen yapıda olması örneklem hacmini küçük tutmamıza neden olur. Yapılan çalışmada hedef kitleyi oluşturan bireylerin heterojen yapıda olması nedeniyle örneklem hacmi mümkün olduğu kadar geniş tutulmaya çalışılmıştır. $\alpha=0.05$ anlamlılık düzeylerine göre örneklem büyüklüğünü belirlerken ana kütle büyüklüğü baz alınarak oluşturulan örneklem büyüklüğü tablosundan yararlanılmıştır.

Örneklem birimlerinin seçiminde tabakalı örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Birimlerin önemli farklılıklarına göre çeşitli tabakalara ayrılmış, her bir tabaka yine alt tabakalara ayrılmıştır. Ve her tabakanın birim sayısı belirlenerek toplum sayısına bölünerek ağırlıklar belirlenmiştir. Ağırlıklar ile örnek hacmi çarpılarak her tabakadan alınacak örnek birim sayısı belirlenmiştir.

IV.3. Alan Araştırmasının Yöntemi

Mükelleflerin vergi ve sosyal güvenlik politikalarına yaklaşımları ve kayıtdışılığa ilişkin gösterdikleri tepkiler gibi konularda, zaman zaman araştırmacılar tarafından çeşitli ölçme yöntemleri kullanılarak tespitler yapılmaya çalışılmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, doğrudan ölçme yöntemi (anket-yüzyüze görüşme) bunlar arasındadır.

Soru formlarının, bilimsel temeller içerecek şekilde hazırlanmasına dikkat edilmiştir. Araştırmanın Bursa ili merkez ve merkez ilçelerinde faaliyet gösteren perakende sektörüne yönelik olarak yapılması, anketörlerin deneklere ulaşmada zorlanmalarını önlemiştir. Soru formlarının uygulandığı denekler ise, perakende sektörünün, söz konusu araştırma alanında aktif kişileri, işverenler ve çalışanlar olarak tespit edilmiştir. Soru formları, her gruba ayrı ayrı ve farklı sorular içerecek şekilde hazırlanmıştır.

Örneklem genişliğinin belirlenmesinde, bilimsel araştırma süreci ve esasları dikkate alınmıştır(Ural,Kılıç, 2005: 43). İşveren 485 denek

üzerine uygulanmıştır. Tüketicilere yönelik 608 denek üzerine uygulanmıştır.

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular, SPSS paket programı kullanılarak sayısal verilere dönüştürülmüştür. Bu veriler ışığında oluşturulan tablolar ve grafikler yorumlanarak, öneriler oluşturulmuştur.

IV.4. Çalışmanın Varsayımları

Perakende sektöründe organize olma yönünde oluşan yapının, kayıtdışılıkla mücadelede etkinlik sağladığı düşünülmektedir. Bu düşünceden hareketle;

- Kayıtdışı fiil ve davranışlar haksız rekabet yaratır.
- Yüksek vergi oranları ve diğer mali yükümlülüklerin ağırlığı kayıtdışılığı artırır.
- İstihdam üzerindeki yüksek mali yükler kayıtdışılığı tetikler.
- Çalışanlar işsiz kalma yerine kayıtdışı çalışmayı kabul ederler.
- Belge düzenine uyulmaması perakende sektöründe kayıtdışılığı artırır.
- Kayıtdışılık vergi bilincinin eksikliğinden ortaya çıkar.
- Cezaların yaptırım gücünün azalması denetimlerin etkisini geçici ve sınırlı kılar.

IV.5. Alan Araştırmasının Bulguları

Araştırma kapsamında perakende sektöründe yaklaşık 485 işveren/yetkili ve 608 çalışan ile yüz yüze görüşmeye dayalı bir alan araştırması yapılmış ve mükelleflerin kayıtdışı faaliyetlere yönelme nedenleri sorgulanmıştır. İşveren boyutunda vergi kaçırma nedenleri sorgulandığında aşağıdaki tabloya ulaşılmaktadır.

Tablo 1: Vergi Kaçırma Nedenlerinin Genel Dağılımı

Vergi Kaçırma Nedenleri	Sayı	Oran
Yasalardaki Boşluklar	104	21.5
Verginin Etkin Kullanılmaması	62	12.8
Yüksek Vergi Oranları	182	37.6
Vergide Adaletsizlik	46	9.5
Bireysel Gelir Artış	28	5.8
Cezaların Caydırıcı Olmaması	22	4.5
Ahlaki Çöküntü	11	2.3
Eğitimsizlik	27	5.6
Diğer	2	0.4
Toplam	484	100.0
Cevapsız	1	
G.Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Mükelleflerin vergi kaçırma nedenlerine ilişkin olarak, %37.6'sının yüksek vergi oranlarını, %21.5'inin yasalardaki boşlukları, %12.8'inin ise vergilerin etkin kullanılmadığına ilişkin yargıyı kabul etmesi, araştırmanın bir boyutunda ulaşılan ve yukarıda yer alan görüşü de destekleyen önemli bir bulgudur.

Benzeri yargılar, diğer ülkelerde yapılan araştırmalarda da yer bulmuştur. Almanya'da vergi mükelleflerinin vergiden kaçınma düşüncesi ile geliştirdikleri legal yöntemlere başvurma nedenleri arasında; vergi yasalarının çağın gereklerinin ardında kalması ve bunun üzerinden yapılan ancak köklü olmayan değişikliklerin de yeterli olmaması nedeniyle, var olan yasal boşlukların rahatlıkla kullanılması, yanı sıra, vergi gelirlerinin devlet eliyle etkin kullanılmadığı düşüncesi ile kayıtdışı fiil ve davranışların kabul görmesi sayılabilir. Kayıtdışılığa yönelen birçok Alman vatandaşının gözünde hazineden saklayabildikleri 1 birimlik parasal değer, yasal yollardan kazanılmış aynı değerdeki paradan daha değerli dahi görülebilmektedir(Schneider, Enste; 2004:149).

Eğer kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasında vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ağırlığı önemli bir nedense, o zaman yasadışı yollara ardışık kaçış hızlanmakta buna bağlı olarak kamu gelirleri ve sosyal güvenlik ağacının kökleri kurumaktadır. Sonuç; var olan bütçe açıklarında giderek daha da büyüyen artış, buna bağlı daha da yükselen vergi oranları, devamında kayıtdışı alandaki genişleme ve ülkenin mali, ekonomik ve sosyal temellerinin giderek zayıflamasına kadar ulaşan yıkıcı bir döngü olmaktadır(Schneider, Enste; 2004:3). Ayrıca kayıtdışı faaliyetlerdeki genişlemeye bağlı bir diğer yansıma; devletin kanunlarının uygulanamaz hale gelmesi ve idari yozlaşmanın ortaya çıkmasıdır.

Vergi oranlarındaki artış, kayıtdışılığa kaçışı hızlandırırken; kayıtdışılığın genişlemesi de vergilerin ağırlaşmasına neden olabilmektedir(Önder; 2000:23-24). Bu süreçlerde iki yönlü iç içe geçmiş bir neden sonuç ilişkisinin varlığı söz konusudur. Bu görüşleri Koban vd.'nin araştırmasındaki verilerle de desteklemek mümkündür.

Tablo 2: Mali Yükümlülükler Hakkında Genel Düşünceler

Mali Yükümlülükler Hakkında Genel Düşünceler	Sayı	Oran
Mali Yükümlülükler Ağır	52	11.2
Kayıt Dışı Olanı Kayıt Altına Alma İmkânını Yok Ediyor	65	13.9
Kayıtlı Mükellefi Piyasadan Siliyor	117	25.1
Kayıt Dışı Uygulamaların Artmasına Neden Oluyor	178	38.1
Diğer	55	11.7
Toplam	467	100.0
Cevapsız	18	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Mali yükümlülüklerin kayıtdışılığı etkilemedeki rolüne ilişkin değerlendirmede kayıtdışı olanı kayıt altına alma imkânını yok ettiğini düşünenlerin oranı %13.9, kayıtdışı uygulamaları arttırdığını düşünenlerin oranı %38.1, kayıtlı mükellefi piyasadan sildiğini düşünenlerin oranı ise %25.1'dir. Bütün bu görüşlerin değerlendirmesi yapıldığında; mali yükümlülüklerin kayıtdışılık üzerinde doğrudan yansıması olduğunu düşünenlerin oranının yüksekliği dikkati çekmektedir.

Mükelleflerin, vergi vb. yükümlölüklerin ağırlığına bağılı kayıtdışılığa yönelim yaklaşımlarına benzer şekilde, sosyal güvenlik yüklerinin de bu noktada etkili olduğunu ifade ettikleri görölmektedir. Sosyal güvenlik yükümlölüklerinin istihdam maliyetlerini arttırdığı, istihdam maliyetlerinin de doğrudan üretim maliyetlerine yansımaya faaliyetlerinin devamlılığında ve artan rekabette sıkıntıya düőtükleri konusu da gündeme gelmektedir.

Sistem içinden kaçışa yönelenlerin kendilerini savunmada bu noktayı özellikle öne çıkardıkları saptanmıştır. Değerlendirmeye alınan mükelleflerin sayısal büyüklüğü sınırlı da olsa genel kanaati yansıtmaya ve bakış açısı vermek üzere Koban vd. tarafından yapılan alan araştırmasının bir diğere bulgusuna aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 3: SSK Primleri Hakkındaki Düşüncelerin Dağılımı

SSK Primleri Hakkında	Sayı	Oran
İşçilik Maliyetlerini Yükseltiyor	132	28,9
Kayıtsız İşçi Çalıştırmayı Arttırıyor	153	33,5
Ücret Düşüklüğüne Neden Oluyor	49	10,7
Sistem İçin Oranlar Korunmalı	15	3,3
Geçici İş Gücüne Çalışmasını Arttırıyor	27	5,9
Kayıtdışılık Önlemezsek Bu Oranlara Mahkûmuz	81	17,7
Toplam	457	100,0
Cevapsız	28	
G.Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

SSK primlerine ilişkin olarak; işletmelerin %33.5'i kayıtdışı işçi çalıştırmayı arttırdığı, %28.9'u işçilik maliyetlerini yükselttiği, %17.7'si ise kayıtdışılığın önlenemediği durumda bu oranlara mahkûm olduğu görüşünü belirtmiştir.

Buradan çıkarılması gereken yargı ise; vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin kayıtdışılık; kayıtdıőılıktaki artışın da vergi ve sosyal güvenlik yükleri üzerine olan yansımalarının yarattığı sarmal etkidir. Anılan araştırmada işletmelerin kayıtdışılığın sonuçları hakkındaki görüşlerine gelince; haksız rekabet yarattığı (%37) ve yasadışı faaliyetleri teşvik

edici yönünün olduğu (%15.8), yüksekliği öne çıkan yargılardır(bkz: Tablo 4) .

Tablo 4: Kayıtdışılık Artışı Hakkındaki Düşüncelerin Genel Dağılımı

Kayıtdışılık Artışı Hakkındaki Düşünceler	Sayı	Oran
Yasadışı Faaliyetleri Artırıyor	110	22.9
Ekonomiyi Canlandırır	42	8.7
Haksız Rekabet Yaratır	178	37.0
Kayıtlı Mükellefi Kayıt Dışına İtiyor	76	15.8
Koşullar Gereği	74	15.6
Toplam	480	100.0
Cevapsız	5	
G.Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Mükelleflerin yargıları bu yönde olmasına ve olumsuz yansımaları bilinmesine karşın; özellikle ihracata dayalı büyüme modellerinin geçerli olduğu günümüzde artan rekabet baskısı karşısında üstünlük elde etmek çabasında olan işletmelerde bu yüklerden kurtulma düşüncesi ağırlık kazanmakta ve kayıtdışı faaliyet alanı adeta bir rahatlama alanı olarak görülmektedir.

Diğer yandan vergi yönetimindeki zayıflık, denetim olgusunun işlevsiz kalması gibi mali politikadaki yetersizliklerin de kayıtdışılık olgusunu besleyen ve güçlendiren unsurlar olduğu söylenebilir. Vergi oranlarının vergi dışına çıkmadaki etkisinin bertaraf edilmesinde vergi idaresinin rolü açıktır. Vergi idaresi mükellefleri ne kadar yakından izleyebilirse ve takip altına alırsa vergi dışına çıkma eğiliminde belirgin bir azalma olması söz konusu olabilmektedir. Vergi idaresinin mükellefleri vergi sonrası olduğu kadar, vergilendirme öncesinde de izlemesi ile vergi tabanının genişletilmesi gibi önemli bir sonuca ulaşılabilmesi mümkün olabilecektir(Önder; 2000:23-24).

V. KAYITDIŞI EKONOMİK YAKLAŞIMLARI ÖNLEME GEREKLİLİĞİ VE DENETİMLERİN ROLÜ

V.1. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Bütçe Açıkları

Türkiye’de kayıtdışı ekonomi konusu özellikle son yirmi yıllık süreçte, ekonomik ve mali yapının görünümüne de bağlı olarak dikkat çekici boyuta gelmiştir. Ekonomide sıklıkla karşı karşıya kalınan istikrarsızlıklar, artan kamu harcamaları karşısında, giderek gerileyen kamu gelirlerinin payı ile buna bağlı bozulan kamu kesimi finansman dengesi ve çözümler olarak görölen yıldan yıla artan kamu kesimi borçlanma gereği ekonomik yapının yerinden oynayan taşlarıdır.

Bu sorunların temelinde kaynak yetersizliğinin ve vergilendirilemeyen alanların genişliğinin görölmesi, bu yönde geliştirilecek politikaların kamu yönetiminin öncelikleri arasında yer almasında etkili olmuŐtur. Bu noktada, uygulayıcılara yön verebilmek üzere, akademik çalışmalarda da konu çok yönlü ele alınmaktadır. Ülkenin tahsil edilen vergi vb. kaynaklara çok yakın vergilendirilebilecek potansiyelinin olmasına karşın, bu potansiyelin vergilendirilmesindeki yetersizlik ve kısıtlara bağlı sorunlar, ekonomik göstergelerde ciddi tehdit oluşturacak boyuta gelmiştir.

Özellikle vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karŐılama oranı, son yirmi yılda sürekli gerileme trendindedir. Bu yöndeki geliŐimde ortaya çıkan çarpıcı sonuçlardan biri, kamu açıklarının finansmanında giderek büyüyen kamu kesimi borçlanma gereğidir. Kamu açıklarının kapatılmasında borçlanmanın, vergi eksenli politikaların yerine geçmesi ekonomik yapının köklerine de zarar verir hale gelmiştir.

Değerleri somut olarak görmek üzere 1998- 2005 yıllarında temel ekonomik büyüklüklerdeki deėiŐimi veren Tablo 5’in ([Tablo 5’e ulaşmak için tıklayınız](#)) incelenmesi gerekli görölmüŐtür.

Temel ekonomik göstergelerin ve özellikle kamu açıklarının görünümü kayıtdışılıkla etkin mücadelenin gerekliliğini ortaya koyma açısından önemlidir.

V.2. Türkiye’de Vergi ve Sosyal Güvenlik Boyutunda Başlıca Kayıtdışı Faaliyetler

Çalışmanın bu kısmında; ticari organizasyon çerçevesi dışında yapılan kayıtdışı faaliyetler (ev ekonomisi vd.) ile suç ekonomisi kapsamına giren faaliyetler değerlendirilmemiş olup, çalışmalarını yasal sınırlar içinde yürüten ancak bazı iş ve işlemlerini mali nedenlerle kayda geçirmeyen ya da eksik geçirenlerin neden olduğu kayıplar üzerinde durulmuştur.

Birçok ülkenin vergi sisteminde vergilerin önemli bir bölümünde tarh işleminin esası; mükelleflerin kendi beyanlarına dayanmaktadır. Bu nedenle mükellefler tarafından beyan edilen bilgilerin doğruluğunun vergi idarelerince araştırılması ve doğru tespitlerin yapılması gerekmektedir(OECD; 1990:10).

Bilinen bir gerçektir ki; beyan esası mükelleflerin konuya ilişkin duyarlılığı ve bilinçliliği oranında kaçakçılık riski taşımaktadır. Mükellefler bir yandan vergilemeye ilişkin bilgileri tam ve eksiksiz olarak beyan etmenin bir yasal zorunluluk ve vatandaşlık görevi olduğunu düşünürken, diğer yandan da bunu yapmadığında ödeyeceği daha az verginin kendisine sağlayacağı menfaati düşünerek ikileme girmektedir. Vergi bilinci ve eğitimi de yetersiz kaldığında, çeşitli şekillerde ve yöntemlerle daha fazla vergi konusu olabilecek iş ve işlemin vergi dışına çıkarılması söz konusu olabilmektedir(Gaudement; 1975:259).

Ülkemizde de vergi sisteminin esası beyana dayalıdır. O nedenle denetimlerin rolü ve önemi bu noktada tartışılmaz. Denetim, beyan esasının yaygın olduğu sistemlerde, sistemin önemli bir tamamlayıcısı olarak görülmektedir(Batirel, Tezel, Önder, Özmucur; 1989:31-32).

Vergi boyutunda kayıtdışılığa yol açan girişimler arasında iki girişim oldukça önemlidir. Bunlar;

a. Beyan dışı ekonomi; Vergi idaresine bildirilmesi gereken toplam gelir miktarının beyan edilmeyen kısmından oluşmaktadır. Beyan edilmeyen ekonomik büyüklüğü açıklayan ölçüt ise vergi idaresi tarafından toplanması gereken vergi gelirleri ile mevcut koşullarda toplanmış olan vergi gelirleri arasındaki farkı ifade eden “vergi boşluğu

(tax gap) kavramıdır(Kızılot, Çomaklı; 2004:118). Ticari, zirai ve mesleki bir organizasyon çerçevesinde yürütölen bu yöndeki faaliyetler ölkemiz vergi gelirlerindeki kaybın önemli bir nedenidir. Temelde uygulaması fatura, yazarkasa fiői vb. belgeler kullanılmaksızın yapılan mal alım satımı ve hizmet tesliminde görölmektedir.

Kayıtdıőılıkta ölkemiz ağıısından önemli kayıp, kayıtlı mükellefler boyutunda ortaya çıkmakta ve bu mükelleflerin gelirlerinin büyük bir kısmını kayıtlarında göstermemesi ya da eksik göstermesi Şeklinde görölmektedir. Bu mükellefler ekonomik faaliyetlerine ilişkin hukuki sorumluluklarını yerine getirmiş olup, vergi numarası alma, işyeri açma bildirimi ve sosyal güvenlik kurumlarına kayıt vb. yükümlölüklerini yerine getirmişlerdir.

İşte burada dikkate alınması gereken ve vergi istatistiklerinde de göze çarpan önemli bir ayrıntı; Türkiye’de beyanname veren ve defter tutan gelir vergisi mükelleflerinin beyan ettikleri ve ödedikleri vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının gerileyen yapısıdır. Kayıtlı mükellefler üzerinden değerlendirme yapıldığında kayıtdışılığın görönümü dikkati çekmekte ve önemli görölmektedir.

b. Hiç kayda girmeyen ekonomi; Bu kesimde yer alanlar, ekonomik ve gelir getirici aktivitelerini herhangi bir kuruma bildirmeksizin gerçekleştirirken, kendilerini vergi ödeme yükümlölüğünün tümöyle dışında bırakmaktadırlar.

Çalışanlar boyutunda kayıtdışılığa yol açan girişimler ve ekonomik fiiller ise;

a. İşverenlerin çalışanlarını ilgili kamu kurum/kuruluşlarına hiç bildirmemesi,

b. Çalışanın çalışma karşılıklarının eksik bildirimi,

c. Çalışanlarının çalışmalarının gün olarak eksik bildirimi,

d. İkinci işte çalışmanın bildirim dışı bırakılması,

e. Deneme süresi adı altında kayıt dışı işçi çalıştırma,

f. Kendi iradesi ve isteği ile kayıtdışı çalışma,

g. Yabancı kaçak ve bildirim dışı işçiler,

h. Çocuk işçiler,

i. İşsizlik ödeneği alıp, kayıtdışı çalışanlar,

j. Yeşil kart sahibi olup, kayıtdışı çalışanlar şeklinde görülebilmektedir.

V.3. Kayıtdışı Ekonomik Faaliyetlerle Mücadelede Denetimlerin Rolü ve Etkinliği

Birçok gelişmekte olan ülkede ve ülkemizde; ağır, karmaşık, çok yönlü ve aşırı zorlayıcı mali yükümlülüklerin varlığının yanı sıra denetim yapısındaki zayıflık da bir yönü ile kayıtdışılık olgusunun gelişim nedenleri arasında öncelikle yer bulmaktadır.

Bu noktada kayıtdışılıkla etkin mücadelede bir yandan, yasal mali yükümlülüklerin azaltılması yönünde yapılan ve yapılacak düzenlemeler ile çağdaş vergileme ilkelerinin uygulanabilir kılındığı etkin/adil bir vergi sisteminin varlığı önemlidir. Diğer yandan da denetim olgusunun işlevini tam olarak yerine getirmesini sağlamak üzere denetim mekanizmasının niteliği ve niceliğine ilişkin iyileştirici tedbirler ve uygulamaları öncelikli görmek gerekmektedir. Çözüm; idaresi ve denetimi ile etkin bir mali yapının ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında görülmektedir.

Ciddi tehdit unsuru olan vergileme ve diğer sosyal yükümlülüklerle ilişkin kayıtdışılık olgusunun disipline edilmesinde, denetim önemli role sahiptir. Mükellefler, denetimlerin etkin ve yakalanma olasılığının yüksek olduğunu bildiği ölçekte, yasal sorumluluklarını yerine getirmede daha dikkatli olmaktadır(Gaudement; 1975:341).

Bir ülkede en iyi kanunlar yürürlükte olsa, en iyi idari düzen sağlansa bile, denetimin olmaması, zaman içerisinde sistemin bozulmasına yol açabilmektedir. O nedenle, denetim yapısının işleyişini güvence altına alan ve süreç içerisinde bozulmasını engelleyen bir yapıyı başlangıçta kurmak önemlidir(Aydemir; 1995: 84). Vergi güvenliğini sağlamada etkin bir araç olarak kabul edilen vergi denetimi, kayıtdışılıkla mücadelede yükümlü ile işbirliğini de içeren caydırıcı ve yapıcı bir görünüme sahip olduğunda fonksiyonu farklılaşacaktır. Ayrıca, denetimler yasalara uymayanlar için ciddi bir risk oluşturacak araçlarla desteklenmediği sürece kayıtdışı ekonominin önlenmesinde etkinlik sağlanamaz.

Ancak burada öncelikle ve önemle de belirtmek gerekir ki; denetimler ve ağırlaştırılmış cezalar da kayıtdışılıkla savaŐmada tek başına sınırlı güce sahiptir. Etkin mücadele; diğer önleyici politikaların da varlığı ve destekleyici role sahip olması ile mümkün olabilmektedir(Schneider, Enste; 2004:178). Mükelleflerin vergi dışına çıkma dürtüsünde etkili olan faktörlerin somut olarak ortaya çıkarılmasını sağlayacak çalışmalar önemli görülmelidir. Zira bu konuda bireysel ve sosyal pek çok faktörün etkileŐiminden söz etmek mümkündür. Bazen vergi beyannamelerinin içeriği ya da beyannamelerin verilif Şekli dahi vergi dışına çıkmada etkili olabilmektedir(Önder; 2000:24).

O nedenle vergi oranlarında iyileŐme, denetimler ve ağırlaştırılmış cezaları kayıtdışılıkla mücadelede etkin ve öncelikli tedbirler arasında saymak gerekli, ancak tek başına yeterli görülmediğini de burada özellikle belirtilmek gerekmektedir. Benzeri saptama sosyal güvenlik sistemine ilişkin kayıtdışılık olgusu için de geçerlidir.

Kayıtdışı istihdamın ülkemizdeki yaygınlığının belirleyici unsurları arasında;

- İstihdam ile ilgili yükümlülüklerin fazlalığı,
- Denetim yapısına ilişkin sorunlar,
- Mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerin fazlalığı,
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik yoksulluk ve işsizlik,
- Kurumlar arası koordinasyon ve iŐbirliđi eksikliği(Kızılot; 2004:26)

olarak belirtilebilir.

Bu çalışmanın temel varsayımları ise;

- Kayıtdışılıkla mücadelenin başarısında denetimlerin rolünü bir bakış açısı olarak ortaya koymak,
- Denetimlerin etkinliğini ve yeterliliğini arttırmada gerekli olan unsurları saptamak ve
- Bu noktada kamu otoritesi itibarı ile öncelikleri ve yapılabilecekleri belirlemektir.

Özellikle kayıtdışı ekonomi sınırları çerçevesinde geniş ölçekte faaliyet gösterilen alanlarda ve kayıtdışı uygulamaların dikkati çektiği sektörlerde, denetim olgusunun caydırıcı rolünü etkin kılmak üzere geliştirilecek politikaların önemli olduğu göz ardı edilmemelidir.

Etkin bir denetim, oluşturulan mali sistemin doğru çizgide işlemlerini güvence altına aldığı gibi, uygulanan politikaların da başarısı üzerinde de belirleyici olabilmektedir (Aslan; 1997, s.3).

Geliştirilecek politikalar ise; sadece kamunun gelir kaybını önleme hedefine odaklanmamalı, bunun yanı sıra, ödev ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere yükümlülerin moral iklimlerinin garantilenmesi ve bu tür kayıtdışılığa yol açan uygulamalar ile yaklaşımların masum bir anlayış olarak algılanmasının da önüne geçilmesi amacına da hizmet eder olmalıdır(Smith; Wied; 1986:94). Çünkü kayıtdışı ekonominin bir diğer olumsuz etkisi etik ve moral değerler üzerine olmaktadır. Kayıtlı kurallı esaslar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürenlerin bundan zarar gördükleri bir ekonomik sistemde, devlet otoritesine olan inançları azalmaktadır. Kayıtdışı faaliyetlerin yasal normların dışına çıkılarak gerçekleşmesi ise, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğini de zayıflatmaktadır.

V.4. Türkiye’de Denetim Sisteminin Görünümü ve Kayıtdışılıkla Mücadelede Etkinliğine Bakış

Türkiye’de vergi ve sosyal güvenlik sisteminde önemli bir sorun alanı olan kayıtdışılıkla mücadelede, denetimlerin etkinliği üzerinde örgütlenmeden kaynaklanan ve idari yapıya ilişkin olan pek çok faktör belirleyici olmaktadır. Vergi ve sosyal güvenlik mevzuatlarından, idari örgütlenme kapsamında denetim elemanı kadrolarının nitelik ve niceliklerine kadar genişleyen etki faktöründen söz etmek mümkündür.

Özellikle; ülkenin ekonomik ve sosyal şartları çerçevesinde ihtiyaçlara cevap veremeyen ve çok sık yapılan değişikliklerle giderek karmaşıklaşan mevzuat yapısı, kötü niyetli kullanıma izin veren yasal boşluklar denetimlerin etkinliği üzerinde belirleyici olmaktadır(Acar, Merter; 2004:8,9). Diğer taraftan, vergi ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin denetim işlevini üstlenen birimlerin nitelik ve niceliğinin de denetim yapısının başarısındaki rolü yadsınamaz.

Beyan esasına dayalı sistemin uygulamada olduğu ölkemizde, denetim işlevini yürüten kamu idaresi, mükelleflerin yasalarda belirlenmiş ilkeler çerçevesinde hareket edip etmediklerini belirlemek üzere teftiş işlemini sürdürmektedir. Vergi denetimi; merkez ve taşra teşkilatında görevli inceleme elemanları eliyle yürütölmektedir. Merkezi denetim işlevini yürüten Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri, dış denetim olarak nitelendirilen vergi incelemesi yanında Bakanlığın teftiş ve soruşturma görevlerini de yürötmektedirler. Hesap uzmanları vergi incelemesi yapmaktadırlar. Taşra teşkilatında görev yapan vergi denetmenleri ise, görev yaptıkları sınırlar içerisinde inceleme, teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmektedirler.

İş mevzuatı yönünden iş müfettişleri, SSK mevzuatı yönünden ise SSK müfettişleri sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıkları ve işleyişteki sorunları tespit etmek, yasaların uygulamasında baskı unsuru olmak ve eksik ya da bildirim dışı ekonomik iş ve işlemleri belirlemek üzere faaliyette bulunmaktadır.

Türkiye’de denetim işlevinin vergi ve sosyal güvenlik boyutunda etkinliğinden söz etmek zordur. Geçmiş dönemlere ilişkin denetim raporlarını incelemek ve denetlenenlerin tespit edilen ve cezai yaptırım uygulanan suç fiillerini aynı doğrultuda daha sonra tekrar işlediklerini görmek bu konuda bir yargı oluşmasında önemlidir.

Ölkemizde vergi denetimleri nitelikli, ancak sayıca sınırlı denetim elemanları tarafından yürütölmektedir. Denetim kadrolarında görev alan personelin işe alım sürecinde ciddi sınavların yapıılıyor olması, iyi eğitimli, nitelikli elemanların tercih edilmesi ve devamında denetim kadrolarında göreve başladıktan sonra da sürekli verilen eğitimler ile çalışmalarına katkıda bulunulması denetim kadrolarının güçlendirilmesinde etkili olmaktadır.

Ancak bu kadroların artan mükellef sayısı karşısında sayıca yetersizliği önemli bir sorundur. Konuyla ilgili fikir vermesi düşüncesiyle vergi kanunlarının uygulamasına ilişkin olarak (1985-2004) arası dönemde Türkiye genelinde yaptırılan yaygın ve yoğun vergi denetimi sonuçlarını, denetime katılan personel sayısını ve denetlenen mükellef sayısını yaklaşık 20 yıllık süreçte gösteren tabloya yer verilmiştir. Tablo 6’da da ([Tablo 6’ya ulaşmak için tıklayınız](#)) göröldüğü gibi mükellef

sayısında göreceli bir artış varken, denetime katılan personel sayısındaki gerileme dikkat çekmektedir.

Denetim elemanı sayısının yetersizliği idarenin denetim fonksiyonunu yerine getirmesini engelleyici önemli bir faktör olarak görülmektedir. Ekonomideki büyümeye paralel olarak devamlı artan mükellef sayısı karşısında denetim elemanı sayısının o oranda arttırılamaması, bu işlevin tam olarak yerine getirilmesi üzerinde ciddi bir tehdit unsuru olabilmektedir. Ayrıca kurumda belirli bir dönem çalışarak kariyerinde bir noktaya gelmiş denetim elemanlarının özel sektöre yönelimi de vergi idaresinin denetim gücünün zayıflaması açısından önemli bir sorun olarak görülmelidir.

Bu durum kayıtdışıılık yaklaşımında vergi idaresinin rolü üzerinde mükelleflerin olumsuz kanaat taşımada da etkili olabilmektedir. Bu konuda bulgularına çalışmanın diğer kısımlarında da yer verilen Koban vd. tarafından yapılan alan araştırmasının sonuçları da bu görüşü destekler görünümündedir.

Tablo 7: Vergi İdaresinin Kayıtdışıılıktaki Rolüne İlişkin Mükelleflerin Değerlendirmeleri

Vergi İdaresinin Kayıtdışıılıktaki Rolü	Sayı	Oran
Sorumluluklarını Yerine Getiriyor	62	13.0
Vergi Cezaları Yetersiz	58	12,2
Vergi Denetimleri Yetersiz	157	33.0
İncelemeye Dayalı Tahakkuk İçin Gecen Süre Uzun	8	1.7
Gelir İdaresinin Çalışma Koşulları Denetimine Engel	13	2.7
Vergi Dairesi Mükellef İlişkilerinde Çatışma	15	3.2
Herkese Aynı İlkelerle Denetim Yapılmaması	163	34.2
Toplam	476	100.0
Cevapsız	9	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Araştırmada yer alan deneklerin %33'ü vergi denetimlerini yetersiz bulurken, %34.2'si herkese aynı ilkelerle denetim yapılmadığı yönünde görüş beyan etmiştir. Vergi idaresinin kayıtdışılıktaki sorumluluklarını yerine getirdiğini düşünenlerin oranı ise sadece %13'de kalmıştır ki, bu durum mükelleflerin idareye bakışını vermesi açısından önemli bir bulgudur.

Denetim fonksiyonunun yerine getirilmesi sırasında idareye bir bakış açısı verebilmek üzere, mükelleflerin kayıtdışılık yöntemleri hakkındaki bilgileri, çevrelerinde gözlemledikleri kayıtdışılık yöntemlerinin neler olduğu şeklindeki soru ile sınanmış, burada olguya yakınlıkları ve belge düzenleme işlevine ilişkin görüşleri de önemli ipuçları vermiştir.

Tablo 8 :Kayıtdışılık Yöntemlerine İlişkin Gözlemlerin Dağılımı

Kayıtdışılık Yöntemlerine İlişkin Gözlemler	Sayı	Oran
Hiç Beyanda Bulunmamak	81	17.0
Eksik Beyanda Bulunmak	143	29.6
Yasal Boşlukları Kullanmak	105	21.7
Bilmiyorum	151	31.3
Hepsi	2	0.4
Toplam	482	100.0
Cevapsız	3	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Gözlemlenen kayıtdışılık şekilleri, %29.6 eksik beyan, %21.7 yasal boşlukları kullanmak, %17.0 hiç beyanda bulunmamak şeklinde iken, kayıtdışılık yöntemleri hakkında bilgi sahibi değilim diyenlerin oranı %31.3'te kalmıştır. Koban vd.'nin yapmış olduğu araştırmanın belki de en çarpıcı sonuçlarından biri araştırma kapsamındaki sektörde de olsa kayıtdışılık yöntemlerinin çok büyük bir grup(%70) tarafından bilindiği ve konuya aşına olunduğudur.

Tablo 9 :Belge Düzenleme İşlevine İlişkin Dağılım

Belge Düzenleme İşlevine İlişkin	Sayı	Oran
Her alışverişte	273	57.2
İsteyene	159	33.3
Belge düzenlenmesi gerekmiyor	4	0.8
Alışveriş miktarı bir kısmına düzenleniyorum	41	8.7
Toplam	477	100.0
Cevapsız	8	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Belge düzenlemeye ilişkin görüşleri sorulduğunda; her alışverişte belge düzenlediği cevabını %57.2'lik grup verirken, %33.3'ü isteyene belge düzenlediğini, %8.7'si alışveriş miktarının bir kısmına, %0.8'i ise satışlarında belge düzenlenmesinin gerekli olmadığını belirtmişlerdir. Bu bulgu ise belge düzenine uyma yükümlülüğünü yerine getirmeden uzaklaşıldığını ki; bunun da aşağıda detaylandırılan diğer bir bulgu olan denetimler konusunda mükelleflerin yetersiz bulma şeklindeki görüşlerine bağlı olduğu belirtilebilir.

V.4.1. Vergi İdaresi Boyutunda Mükelleflerin Denetim Olgusuna Bakışı ve Yargılarına İlişkin Değerlendirme

Vergi idaresinin denetim fonksiyonunu etkin olarak yerine getirememesi, öncelikle mükelleflerin vergi dışına çıkma niyetlerini belirginleştirmekte ve uygulamaya geçmelerinde de cesaretlendirici unsur olmaktadır. Bu konuda bir başka önemli ayrıntı ise denetimlerin göstermelik değil, yaptırım gücü olan yöntem ve uygulamalarla da desteklenmesidir. Denetimler yasalara uymayanlar için ciddi bir risk oluşturmadığı sürece, kayıtdışı faaliyetleri önlemedeki rolü sınırlı kalabilmektedir(Tekin; 2003:66). Mükellefler üzerinde denetlenme riski azaldığı ölçekte kayıtlı mükelleflerin ekonomik faaliyetlerinde gerçek beyanlara yaklaşılması giderek zorlaşırken, diğer taraftan da tamamen kayıtdışında olanların da kayıt altına alınması yönündeki girişimler başarılı sonuç vermemektedir.

Koban vd. tarafından yapılan çalışmada da benzer sonuçlara ulaşılmış olup, anılan yargıları destekler görünümündedir. Nitekim Tablo

10'da ise bu yargı sınanmaktadır. Bu konudaki yorumlar; yapılan çalışmanın verilerinin destekleyici rolü ile yapılmıştır. Nitekim ilgili araştırmanın verilerini yansıtan yorum tablolara dayalı olarak aşağıda yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo 10: Vergi Denetimi Hakkındaki Düşüncelerin Dağılımı

Mükelleflerin Vergi Denetimi Hakkındaki Düşünceleri	Sayı	Oran
Kesinlikle Caydırıcı	99	20.6
Etkisi geçici ve sınırlı	163	33.9
Cezaların Yaptırımı Olmayınca Gereksiz	96	20.0
Hiçbir etkisi yok	122	25.5
Toplam	480	100.0
Cevapsız	5	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Araştırma kapsamında işletmelere vergi denetimlerinin etkisi sorulduğunda; %33.9 oranında etkisinin geçici ve sınırlı olduğu, %25.5 oranında hiç etkisi olmadığı, %20 oranında cezaların yaptırım gücü ile etkili olacağı belirtilirken, kesinlikle caydırıcı olduğunu düşünenlerin oranı % 20.6'da kalmıştır.

Örnekleme alanındaki deneklerin sayısı sınırlı ve değerlendirilen sektör sadece perakende sektörü de olsa, mükelleflerin genelinin düşünce ve bakışını ortaya koyması, yargıyı güçlendirmesi yönüyle bu bulgular önemli görölmektedir.

Alan araştırmasında işverenlerin vergiye karşı tepkilerinin bir başka boyutta değerlendirmesini yapmak üzere, vergi idaresi ile ilişkilerinin hangi görüntüde olduğu sınanmak istenmiş ve bu yönde sorulan soruya verilen cevaplar, mükelleflerin idareye bakışını vermesi yönü ile değerlendirilebilir bulunmuştur.

Tablo11: Mükelleflerin Vergi İdaresine Bakışı

Vergi İdaresine Bakış	Sayı	Oran
Mükellefe Olumlu Yaklaşımları Var	181	41.0
Muhatap Olmak Beni Kaygılandırıyor	112	25.6
Vergi Mükellefi Olmak İstemem	80	18.1
Her Zaman Denetlenme Kaygısı Taşıyorum	63	14.2
Diğer	5	1.1
Toplam	441	100.0
Cevapsız	44	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Araştırmada vergi idaresine bakışı belirlemek üzere sorulan soruya %41 oranında memnuniyetini belirtenler varken, %25.6 oranındaki grup vergi idaresi ile muhatap olmaktan kaygı duyduğunu, %18.1'i mükellef olmak istemediğini ve %14.2'si ise denetlenme kaygısı taşıdığını belirtmişlerdir. Burada da denetlenme kaygısı taşıyanların oranının %14.2'de kalması denetimlerin rolüne ilişkin önemli bir ipucu bulgu olarak görülebilir. Vergi mükellefi olmak istemeyen ve idareyle muhatap olmaktan kaygı duyanların oranının göreceli yüksekliğine yer verirken, özellikle bu konuda politika belirlerken idareye bir bakış açısı verme ve mükellefin düşüncesini ve idareye yaklaşımını görme yönünde bir bulgu olması nedeniyle önemli görülmektedir.

Kayıtdışılıkla mücadelede yasal yaptırımlar mükelleflerin davranışları üzerinde ağırlıklı güce sahiptir. Yasaların gücü dikkate değer oranda önemlidir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta; yasaların uygulanabilirliğini sağlama yönündeki düzenlemelerin de etkin kılınmasıdır.

Tablo 12: Vergi Ödeme Nedenine Göre Dağılım

Vergi Ödeme Nedeni	Sayı	Oran
Yasa Gereği	304	64.4
Görevim	68	14.4
Vergi Ahlakına Sahibim	98	20.7
Ödemem	1	0.3
Diğer	1	0.2
Toplam	472	100.0
Cevapsız	13	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Tabloda görüldüğü gibi mükelleflerin vergi ödeme nedenine ilişkin düşünceleri; %64.4 oranında yasa gereği vergi ödedikleri, %14.4 oranında görevleri olarak gördükleri ve %20.7 oranında vergi ahlakına sahip oldukları biçimindedir.

V.4.2. Sosyal Güvenlik Boyutunda Denetim Yapısının Rolüne Mükelleflerin Bakışı ve Yargılarına İlişkin Değerlendirme

Kayıtdışı ekonominin bir diğer önemi gerçeği; sosyal güvenlik boyutunda ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik yükümlülüklerinden kaçışa yönelimin büyüklüğü, kayıtdışı istihdam oranlarına doğrudan yansımaktadır. İşgücü üzerindeki mali yüklerin ağırlığı, bilinç ve eğitim eksikliği, bürokratik nedenler, kamu kurum ve kuruluşları arasında yetersiz bilgi akışı, yüksek işsizlik oranı vb. nedenlerin yanı sıra denetim organlarının fonksiyonlarındaki zayıflık da bu oranların büyüklüğünde belirleyici olmaktadır.

Kayıtdışı istihdama ilişkin mükellef yargılarını ortaya koymak üzere çalışmada yararlanılan Koban vd. tarafından yapılan alan araştırması bulgularına burada da yer verilmektedir.

**Tablo 13: Sosyal Güvencesiz Eleman Çalıştırma
Nedenlerinin Genel Dağılımı**

Sosyal Güvencesiz Eleman Çalıştırma Nedenleri	Sayı	Oran
İşçilik Maliyetleri Nedeniyle Kayıtsızlık	183	38.6
İşçilik Maliyetleri Nedeniyle Eksik Gün	37	7.7
Dürüst İşverene Haksızlık Oluyor	84	17.7
Çalışanın Hayat Güvencesizliğini İstemiyorum	167	35.0
Diğer	5	1.0
Toplam	476	100.0
Cevapsız	9	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Anılan araştırmada işverenler boyutunda sosyal güvencesiz eleman çalıştırmanın temel nedeni olarak; %38.6 oranı ile işçilik maliyetlerinin yüksekliği görülmüş, ancak, sadece %35.0 gibi yüksek orandaki grup çalışanın hayat güvencesinin elinden alınmasını istemediğini belirtmiş ve %17.7 oranındaki kitlede dürüst işverenlere karşı haksızlık olarak gördüğü için çalışanlarını sisteme dahil etmekten yana görüş beyan etmiştir. Bütün bu veriler, kayıtdışıya yönelimde işverenlerin düşüncesini ortaya koymasından önemlidir. Yaklaşık %50'ye yakın bir işveren grubunun kayıtdışı uygulamaların nedenini işçilik maliyetleri olarak göstermesi de dikkate alınması gereken bir diğer bulgudur.

Çalışmada anılan alan araştırmasında değerlendirilen mükelleflerin, sosyal güvenlik kurumlarından SSK'na bakış açısını, SSK-Mükellef ilişkisini ve denetimlerin mükellefler üzerinde yarattığı baskıyı yansıtan aşağıdaki tablodan ulaşılan bulgulara burada yer verilmesi de bu noktada önemli görülmüştür.

Tablo 14: SSK – İŞveren İliŐkisi Hakkındaki Düşüncelerin Genel Dağılımı

SSK-İŞveren İliŐkisi Hakkındaki Düşünceler	Sayı	Oran
İŞverene Olumlu Yaklaşımları Var	141	32.3
Muhatap Olmak Beni Kaygılandırıyor	87	19.9
SSK İle İŞveren İliŐkisi Zorluk TaŐıyor	176	40.3
Her Zaman Denetleme Kaygısı YaŐıyorum	28	6.6
Diğer	4	0.9
Toplam	436	100.0
Cevapsız	49	
G. Toplam	485	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

SSK-İŞveren iliŐkileri konusunda %32.3 oranında olumlu görüş beyan edilmesine karşın, %40.3 oranında SSK-İŞveren ilişkilerinde güçlüklerle karŐılaŐıldıđı, %19.9 oranında ise bu iliŐkiden kaygı duyulduğunu belirten ifadeler yer almıŐtır. Ancak denetime ilişkin yargı burada önemli görülmelidir. Zira her zaman denetlenme kaygısı taŐıyan mükelleflerin oranının %6.6 da kalması denetimlerin mükellefler üzerinde baskı unsuru olabilme gücünün zayıflığını göstermesi yönüyle ele alınması gereken önemli bir bulgudur.

Kurumların denetim fonksiyonundaki yetersizlik önemle tartıŐılması gereken konu olarak burada da yer almaktadır. Denetimlerin etkinliğine ilişkin iyileŐtirmenin yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınması gerekliliği gözlenmektedir. Bağımlı ya da bağımsız çalışanların çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluŐlara bildirim yapılmaksızın ya da eksik bildirimde bulunarak iş hayatında aktif olunması Şeklinde gözlemlenen kayıtdışı istihdam olgusu; sosyal güvenlik kurumlarının denetim organlarının yeterliliğindeki zayıflığa da bağlı olarak güç kazanmaktadır. O nedenle bu noktada özellikle ilgili kurumlar ile mükellef etkileŐimini doğru kurmak önem taşımaktadır.

Çalışmada anılan alan araştırmasının bir diğer inceleme konusu olan, çalışanlar boyutunda kayıtdışılık olgusunun değerlendirilmesine ilişkin bulgulara burada yer verilmesi kayıtdışı istihdama ilişkin bir bakış

açısı oluşturması yönüyle gerekli görülmüştür. Çalışanların özellikle çalışma hayatlarının belirli bir döneminde kayıtdışı çalışıp/çalışmama durumları, işverenlerin bu yöndeki tekliflerine verilen cevapların dağılımı ile çalışanların kayıtdışı çalışma tercihlerine etki eden faktörleri yansıtan tabloların da değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

Tablo 15: Çalışanların Kayıtdışı Çalışma Teklifine Tepkileri

Kayıtdışı Çalışma Teklifine Tepkileri	Sayı	Oran
Kabul Ederim	112	20.7
Ücret Farkı İsterim	95	17.6
Kabul Etmem	278	51.4
Şikayet Ederim	56	10.4
Toplam	541	100.0
Cevapsız	10	
G.Toplam	551	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Çalışanlara kayıtdışı çalışmaları teklif edilirse nasıl tepki verecekleri sorulduğunda; %51.4'ü kabul etmeyeceğini, %20.7'si ise kabul edeceklerini belirtmişlerdir. Pazarlık ederek ücret farkı isteyeceğini belirtenlerin oranı %17.6, tepki vereceğini belirten yani yasal yollara başvurarak şikâyet etmeyi düşünenlerin oranı ise sadece %10.4'tür. Buradan çıkarılması gereken önemli bir sonuç ise istihdam boyutunda da kayıtdışı kalmanın çok da yadırganan ve benimsenmeyen bir davranış şekli olarak görülmediğidir.

Tablo 16: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıt Olmadan Çalışma

Sosyal Güvenlik Kurumuna Bağlı Çalışma	Sayı	Oran
Evet	309	57.1
Hayır	232	42.9
Toplam	541	100.0
Cevapsız	10	
G.Toplam	551	

Kaynak: Koban, Fırat, Selimoğlu; 2006.

Araştırmanın yapıldığı sektördeki çalışan grubuna, çalışma hayatları içinde geçen sürelerde her hangi bir dönem sosyal güvenlik kurumlarına kayıt olmadan çalışıp çalışmadıkları sorulduğunda %57.1'inin kayıtsız çalıştıkları dönemler olduğunu kabul ettikleri görülmüştür. Kayıtsız çalışmayanların oranı %42.9'dur. Burada incelenen sektörün perakende sektörü olması kayıtdışı çalışmanın büyüklüğünü yansıması ve önlenmesi yönünde denetim mekanizmasının doğru işlemlerini sağlayacak tedbirlere olan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

VI. SONUÇ ve ÖNERİLER

Dünyada pek çok ekonomi için günümüzün önemli sosyo/ekonomik problemlerinden biri vergi ve sosyal güvenlik sistemleri boyutunda ortaya çıkan kayıtdışılık olgusu ve önlenmesi yönünde doğru politikaların belirlenmesi konusudur. Kayıtdışı uygulamaların önüne geçilmesinde yükümlülerin yasal düzenlemelere zorunlu da olsa uyum düzeyini arttıracak etkin tedbirlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu zorunlu uyumu sağlamada etkinliği şüphe götürmez olan tedbirlerden biri ise sağlıklı bir denetim mekanizmasının kurulmasıdır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin kayda alınması yönünde denetim mekanizmasının işlevini tam olarak yerine getirmesi ve uygulanacak cezai yaptırımlarla bu işlevin güçlü kılınması sağlanabildiği ölçekte kayıtdışı fiil ve davranışlarda azalma olması olağan bir sonuç görünümündedir. Denetim mekanizmasının etkinliğini ortaya koymak üzere yapılan ve çalışmada anılan alan araştırması, sınırlı da olsa mükelleflerin belirli konularda yargılarını yansıması boyutunda önemli ipuçları vermektedir.

Özellikle vergi dışına çıkanlar hakkında mükelleflerin yargıları arasında, vergi bilinci ve eğitim eksikliğinin etkili olduğu şeklindeki görüşleri de dikkate almak gerekmektedir. O nedenle konu bu boyutu ile de değerlendirilerek, denetim işlevinin, bilinçlendirme ve eğitime yönelik geliştirilecek programlarla desteklenmesi halinde etkinliğinin artacağı düşünülmektedir. Denetim boyutundaki çalışmalarda özellikle yaptırım gücü olabilecek mekanizmalarla destekli uygulamaların sonuç verebileceği göz ardı edilmemelidir.

Bu bulguların da yönlendirici rolü ile denetim mekanizmasının, vergi tabanını genişletme ve en uygun vergi tabanını oluşturma, beyanlarda en üst gerçek değerlere ulaşmayı sağlama, özellikle belge düzenini yerleştirme yönünde yaptırım gücü ortaya koyabilmek üzere güçlendirilmesinin gerekliliği açıktır.

Kayıtdışılıkla mücadeleyi sadece denetim ile de sınırlamamak gerekmektedir. Bu noktada kayıtdışılığa yol açan ve mükellefleri bu fiil ve davranışlara yönelten diğer kayıtdışılık dinamikleri konusunda da çalışmalar yapılması önemlidir. Bunların başında da vergi bilincinin yerleşmesi, kamu gelirlerinin kamu harcamalarına tahsisinde optimal fayda/maliyet analizinin yapılması, mükelleflerin kayıtdışılığı kaçış alanı olarak görmesine neden olan sosyo-ekonomik ülke gerçeklerinin tespit edilmesi ve bu fiillere yönelimi ortadan kaldıracak tedbirlere ivedilikle ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- ACAR, İbrahim Attila; MERTER Mehmet Emin, *Vergi Denetiminde Etkinlik Sorunu*, Maliye Dergisi, S.147 (Eylül-Aralık 2004), www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md147/vergi.
- AKTAN; Yeni Ekonomi ve Yeni Rekabet; Ankara: TİSK Yayını, N.253, ISBN:975-2545-25-19.
- ASLAN Abdullah; “*Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik Sorunu*”, Vergi Dünyası Dergisi, Y.16, S.185, (Ocak 1997).
- AYDEMİR Şinasi; “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine”, *Vergi Dünyası*, Şubat 1995, S.161.
- BATIREL Ö; TEZEL A.; ÖNDER; ÖZMUCUR S; Türk Vergi Gelirlerini arttırma Yolları Alternatifler ve Beklentiler, İstanbul: İ.T.O. Yayını, 1889-15.
- DERDİYOK Türkmen; “Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini”, *Türkiye İktisat Dergisi*, Mayıs 1993.
- ECONOMIC SURVEY; Moldova in Transition, Center for Strategic and reforms, N. 1, Chisinau, 1998.
- EKİN Nusret; Kayıtdışı Ekonomi ve Enformel İstihdam, İstanbul: 1995.

- GAUDEMANT Paul Marie; *Finances publiques, Emprunt et Impot*, Paris: Editions Montchrestien, 1975.
- KIZILOT Őükrü, ÇOMAKLI Őafak E.; "Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıtdışı Ekonomi İliŐkisi ve Boyutlarının Mevzuat AçıŐından Değerlendirilmesi", *Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları Önlenmesi Yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu*,Antalya: 2004.
- KIZILOT Őükrü; Hürriyet Gazetesi, 10 Aralık 2004.
- KOBAN E., FIRAT Z., SELİMOĞLU E.; Perakende Sektöründe Kayıtlı-Kayıtdışı Faaliyetlerin Bursa Özelinde KarŐılaŐtırılmalı Analizi, İstanbul: AMPD, 2006.
- OECD; Taxpayer's Rights and Obligations, A Survey of Legal Situation in OECD Countries, Paris: OECD Publication, 1990.
- PROKHOROV Artem B.; The World Unobserved Economy:Definition, Measurement, and Optimality Consideration, May 2001; www.msu.edu/~prokhorov/a.pdf.
- SCHNEIDER Friedrich; "Illegal Activities and The Generation of Value Added: Size, Causes And Measurement of Shadow Economies" Bulletin on Narcotics, V. LII, N.1/2, 2000.
- SCHNEIDER Friedrich; ENSTE Dominik; The Shadow Economy; United Kingdom: Cambridge University Pres, 2004.
- SCHNEIDER F. KLINLMAIR R.; Shadow Economies The World: What Do We Know; Germany: CESifo Working Paper No. 1167, April, 2004.
- SMITH Stephen; Wied Susanne; The Shadow Economy in Britain and Germany, London: Printed by George Over Ltd, ISBN 090549248X, 1986.
- US Vuslat; Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi, T.C. Maliye Bakanlığı, 2004, (www.ceterisparibus.org.tr.)
- TEKİN Selçuk; "Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Denetimi", Vergi Sorunları Dergisi, Ekim 2003.
- YILMAZ Gülay Akgül; "Kayıtdışı Ekonomi Dinamiklerinin Analizi" , 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya: 2004.
- www.bumko.gov.tr/istatistik/TEB.pdf.

Tablo 5: Temel Ekonomik Büyüklükler

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Yılsonu Gerçekleşme	2005 Hedef
--	------	------	------	------	------	------	--------------------------------	---------------

BÜYÜME

1. GSMH (%)	3,9	-6,1	6,3	-9,5	7,9	5,9	9,9	5,0
2. GSMH (Cari Fiy.) (Trilyon TL)	53,518	78,283	125,596	176,484	275,032	356,681	428,932	480,963
3. GSMH (Milyon Dolar)	205,807	187,468	201,357	144,313	182,795	238,534	301,532	298,364
4. GSYİH (Cari Fiy.) (Trilyon TL)	52,225	77,415	124,583	178,412	277,574	359,763	430,511	482,432
5. GSYİH (%)	3,1	-4,7	7,3	-7,5	7,9	5,8	8,9	4,8

FİYAT (YÜZDE DEĞİŞME)

1. GSMH Deflatörü	75,3	55,8	50,9	55,3	44,4	22,5	8,1	8,0
2. TEFE Yıllık Ortalama	71,80	53,10	51,40	61,60	50,10	25,60	11,09	10,30
3. TEFE Yıl Sonu	54,30	62,90	32,70	88,60	30,80	13,90	13,84	8,00
4. TÜFE Yıllık Ortalama	84,60	64,90	54,90	54,40	45,00	25,30	10,58	9,60
5. TÜFE Yıl sonu	69,70	68,80	39,00	68,50	29,70	18,40	9,32	8,00

ÖDEMELER DENGESİ (Milyon S)

1. İHRACAT FOB	30,662	28,842	30,721	34,373	40,124	51,206	67,001	71,000
2. İTHALAT FOB	44,714	39,027	52,680	38,106	47,407	65,216	90,925	104,000
3. DIŞ TİCARET AÇIĞI	-14,052	-10,185	-21,959	-3,733	-7,283	-14,010	-23,924	-33,000
4. CARİ İŞLEMLER DENGESİ	1,984	-1,344	-9,819	3,390	-1,522	-8,037	-15,661	-10,633

BÜTÇE (TRİLYON TL)

1. BÜTÇE GİDERİ	15,614	28,085	46,705	80,579	115,682	140,455	141,021	155,628
2. BÜTÇE GELİRİ	11,811	18,933	33,440	51,543	75,592	100,250	110,721	126,490
3. BÜTÇE AÇIĞI	-3,803	-9,152	-13,265	-29,036	-40,090	-40,205	-30,300	-29,138
4. FAİZ DIŞI DENGE	2,373	1,569	7,175	12,026	11,781	18,405	26,188	27,303
5. BÜTÇE AÇIĞI/ GSMH (%)	-7,1	-11,7	-10,6	-16,5	-14,6	-11,3	-7,1	-6,1
6. FAİZ DIŞI DENGE / GSMH (%)	4,4	2,0	5,7	6,8	4,3	5,2	6,1	5,7

BORÇLANMA GEREĞİ/GSMH

TOPLAM KAMU	9,4	15,5	11,8	16,4	12,7	9,4	5,9	3,6
TOPLAM KAMU (Bütçe Faiz Ödemeleri Hariç)	-3,1	0,2	-5,7	-8,1	-7,0	-7,7	-8,4	-8,5
1. KONSOLİDE BÜTÇE	7,3	11,9	10,9	17,4	14,8	11,3	8,0	6,1
2. KİT	1,3	2,4	2,1	0,4	-1,0	-0,7	-0,4	-0,8
3. MAHALLİ İDARELER	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,5	0,0	0,0
4. SOSYAL GÜV. KUR.								
5. FONLAR	0,4	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
6. ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİTLER	0,0	0,7	-1,2	-0,5	0,0	-0,1	-0,4	-0,3
	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1	-0,4	-0,3	-0,5

İÇ VE DIŞ BORÇ STOKLARI

İÇ BORÇLAR (Trilyon TL)	11,613	22,920	36,421	122,157	149,870	194,387	224,483	
DIŞ BORÇLAR Milyon S	96,388	102,987	118,568	113,658	130,219	145,367	161,846	
İÇ BORÇLAR/GSMH	21,7	29,3	29,0	69,2	54,5	54,5	52,3	
DIŞ BORÇLAR/GSMH	47,0	55,2	58,9	79,0	71,3	60,8	53,7	

İŞSİZLİK ORANI	6,8	7,8	8,6	8,4	10,3	10,5	10,3	10,1
----------------	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------

Kaynak: www.bumko.gov.tr/istatistik/TEB.pdf

Tablo 6: Vergi Kanunları Uygulaması İle İlgili Türkiye Genelinde Yaptırılan Yaygın Ve Yoğun Vergi Denetimi Sonuçları (1985-2004)

<u>Yıllar</u>	<u>Denetime Katılan Personel Sayısı</u>	<u>Denetlenen Mükellef Sayısı</u>	<u>Kesilen Usulsüzlük Cezası Tutarı (YTL)</u>
1985	12.174	4.038.400	3.091
1986	11.593	4.293.364	10.607
1987	13.110	4.087.437	10.296
1988	16.396	5.315.475	15.098
1989	17.446	4.382.291	28.674
1990	16.756	5.866.550	87.057
1991	15.054	5.351.730	75.505
1992	15.313	5.966.359	117.302
1993	10.757	5.599.709	246.224
1994	5.894	4.254.838	801.311
1995	4.776	4.127.233	1.540.240
1996	4.937	4.647.853	2.748.224
1997	4.608	3.898.920	3.516.235
1998	4.148	4.460.098	7.367.988
1999	4.107	4.731.624	10.964.412
2000	3.590	5.430.971	19.771.849
2001	3.797	3.448.523	29.703.010
2002	3.094	2.866.037	45.840.631
2003	4.507	2.903.111	65.443.280
2004	4.834	3.176.412	64.262.698

Kaynak: www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf