



TÜRKİYE'DE YAŞAYAN GEÇİCİ KORUMA ALTINDAKİ SURIYELİLERİN VERGİ ADALETİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Meltem İLTEŞ GÜLŞEN

mirtes@anadolu.edu.tr

ORCID: 0000-0002-5068-053X

EFFECTS OF SYRIAN REFUGEES LIVING IN TURKEY ON TAX JUSTICE

ÖZ Kayıt dışı istihdam; ekonomik alanda faaliyet gösteren işgücünün gerekli başvuruları yapmadan faaliyette bulunması olarak ifade edilir. Kayıt dışı çalışanlar, vergisel ve sosyal güvenlik sigortaları ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmemeleri nedeniyle vergi adaletini olumsuz yönde etkilemektedirler. Türkiye’de kayıt dışı istihdam, 2011 yılından itibaren Türkiye’ye göç eden Suriyelilerin ekonomik hayatta kayıt dışı olarak çalışmaları ile artış göstermiştir. Kayıt dışılıktaki bu artış, ekonomide bazı olumlu ve olumsuz etkiler yaratmıştır. Haksız rekabet, vergi kaybı, vergi adaletinde bozulma ve bunun sonucunda vergiye gönüllü uyumun bozulması sözü edilen olumsuz etkilerin bazılarıdır. Vergisini zamanında ve gerektiği gibi ödeyenler, kamu hizmetlerinin finansman yükünü taşımaktadır. Ancak kaçak çalışanlar da bu kamu hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaktadır. Bu durum dürüst mükelleflerin vergi adaletini sorgulamasına neden olmaktadır. Bu çalışmada geçici koruma altındaki Suriyelilerin kayıt dışı istihdam edilmesi nedeniyle Türkiye’deki vergi gelirlerine ve vergi adaletine olan etkileri değerlendirilmiştir. 2011 - 2016 yılları arasında yasal mevzuat gereği çalışma izni alamayan geçici koruma altındaki Suriyelilerin, gerekli mevzuatta olumlu düzenlemeler yapılmasına rağmen büyük bir çoğunluğunun kayıt dışında kaldığı görülmüştür. Getirilmiş olan yüksek idari cezalara rağmen halen çok sayıda kayıt dışı çalışan Suriyeli olduğu görülmektedir. Bunun da vergi kaybına ve dolayısıyla vergi adaletine zarar verdiği, bu nedenle kayıt dışılığın azaltılabilmesi için daha sıkı tedbirlerin alınarak, işverenlerinde bu konuda daha hassas davranması gerektiği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Travma, büyüme, gelişim, travma sonrası, gelişme.

Jel Kodu: E20, H20, H24, H25.

ABSTRACT Unregistered employment is defined as the activity of the labor force engaged in economic activity without the necessary applications. Unregistered employees negatively affect tax justice because they do not fulfill their responsibilities related to tax and social security insurance. Unregistered employment in Turkey has increased in the economic life of Syrians who have migrated to Turkey since 2011. This increase in informality has had some positive and negative effects on the economy. Unfair competition, tax loss, corruption in tax justice and consequent disintegration of voluntary compliance with tax are some of the negative effects mentioned. Those who pay their taxes on time and as necessary bear the financial burden of public services. However, illegal workers benefit from these services free of charge. This causes honest taxpayers to question tax justice. In this study, the effects of unregistered employment of temporarily protected Syrians on tax revenues and tax justice in Turkey were evaluated. It was observed that the majority of Syrian refugees who could not obtain a work permit in accordance with the legislation between 2011 and 2016 were unregistered despite the positive regulations in the required legislation. Despite the high administrative fines, it is still observed that there are many unregistered working Syrians. This leads to tax loss and thus damages the tax justice, so it is thought that more stringent measures should be taken to reduce informality, and employers should be more sensitive about this issue.

Keywords: Trauma, growth, development, posttraumatic, progress.

Jel Codes: E20, H20, H24, H25

Araştırma Makalesi
Research Article

Geliş Tarihi
Received: 07.12. 2018

Kabul Tarihi
Accepted: 10.01.2019

GİRİŞ

Son yıllarda Türkiye'de gündemde olan konulardan bir tanesi, ülkelerinde yaşanan iç savaş nedeniyle ülkemize sığınan Suriyeli sığınmacılardır. Birleşmiş Milletler bu sorunu “günümüzdeki en büyük insani kriz” olarak tanımlamaktadır. Ülkemiz, yanı başımızda yaşanan bu insani krizde komşularına kapılarını açarak sığınmacıları kabul etmiş, Suriyelilerin temel ihtiyaçlarını gidermeyi insani bir sorumluluk olarak öngörmüştür. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) hazırlamış olduğu Raporu'nda (2015) ; “Türkiye’de bulunan 25 adet barınma merkezinde kalan, eğitimden sağlığa, gıdadan barınmaya kadar her türlü ihtiyaçları barınma merkezlerinden karşılanan yaklaşık 280.000 Suriyeli bulunmaktadır. Bunun yanı sıra kayıt altına alınmayan 2 milyondan fazla Suriyelinin de barınma merkezleri dışında, kendi çabalarıyla yaşamaya çalıştıkları gözlemlendiği” (GİGM, 2016: 89) belirtilmiştir. 2018 Aralık itibariyle de bu rakam 3,6 milyon’ a yaklaşmıştır.

Barınma merkezi dışında yaşayan Suriyeliler kendi geçimlerini sağlamak zorunda kalmışlardır. Yaşam mücadelesi veren Suriyelilerin hayatta kalabilmeleri için çalışmaları dolayısıyla da ülke ekonomik hayatına dâhil olmaları gerekmektedir. Ancak Suriyelilerin ülkeye giriş şekilleri ekonomik hayata nasıl dâhil olacaklarını da belirlemektedir. Kaçak yollarla Türkiye'ye gelen Suriyelilerin kayıt dışı olarak çalışmaları ülke ekonomisinde bir takım etkiler ortaya çıkarmıştır. Bu etkilerin bir kısmı olumlu olsa da büyük bir kısmı olumsuzdur. Zira bugüne kadar Suriyelilere yapılan yardımlar 30 milyar doları aşmıştır (TBMM, 2018). Devletin kendi eliyle yapmış olduğu bu harcamaların ekonomiye etkileri kadar, Suriyelilerin kayıt dışı olarak çalışmalarının, haksız rekabete neden olmalarının ve dolayısıyla vergi kaybına neden olmalarının sonucunda vergiye gönüllü uyumu bozucu etkilerin ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Bu etkiler toplumda memnuniyetsizlik yaratarak devlet vatandaş arasındaki ilişkileri olumsuz etkilemektedir.

Çalışmamızda geçici koruma altındaki Suriyelilerin kayıt dışı çalışarak ekonomiye olan olumsuz katkılarından dolayı oluşan vergi kaybı ve vergi barışını kötü yönde etkilemesi ele alınmaktadır. Çalışmanın birinci kısmında öncelikle Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin demografik yapılarına ve hukuki statülerine yer verildikten sonra çalışma hayatındaki yerleri incelenmiştir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin ne kadarı çalışma iznine sahip ne kadarı kayıt dışı çalışıyor tespit edildikten sonra, kayıt dışı çalışanların vergi gelirleri üzerinde ne gibi etkileri olduğu incelenecektir.

TÜRKİYE’DE SURİYELİLERİN DURUMU

Demografik Özellikleri

İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün açıkladığı 20 Aralık 2018 tarihli verilerine göre; Türkiye'de kayıtlı Suriyeli sayısı 3.618.624 kişidir. Bu kişilerin 1.963.553'ü erkek, 1.655.071'i ise kadındır. Ayrıca Türkiye'deki Suriyelilerin % 47,6'sı 0-18 yaş aralığındadır. Yani 1.723.473 Suriyeli çocuktur. Çalışabilir durumda olan Suriyeli sayısı 1.895.151 kişidir. Bu durum, gelecek yıllardaki eğitim ve istihdam politikamızda önemli değişiklikler yapmamız gerekliliğini gösteren önemli bir işarettir (Mülteciler Dergisi, 2018).

Hukuki Statüleri

Suriyeliler Türkiye'ye farklı yollardan giriş yapmalarından sonra hukuki olarak tanımlamaları net bir şekilde yapılamamıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile birlikte

önceden göçmen, mülteci, sığınmacı gibi kavramlar kullanılırken “Mülteci, Şartlı Mülteci, İkincil Koruma ve Geçici Koruma” gibi kavramlar kullanılmaya başlamıştır. Böylece Suriyelilerin hukuki statüsü bu kavramlar üzerinden belirlenmiştir (Uzun, 2015). 6458 Sayılı Kanun Mülteciliği; “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku sebebiyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.” şeklinde tanımlamıştır. Dolayısıyla bir kişinin mülteci olabilmesi için “Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan vakalar nedeniyle” ülkemize gelmeleri gerekmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013).

1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'ne göre “Avrupa dışından gelenlere, üçüncü bir ülkeye temelli olarak yerleştirilene kadar sığınma hakkı” olarak ifade edilen “sığınmacılık” ifadesinin yerini “şartlı mültecilik” terimine bırakmıştır. Dolayısıyla Suriye'den göç edenlerin “mültecilik” ya da “şartlı mültecilik” (sığınmacı) statüleri yoktur. Suriye'den yasa dışı olarak gelenler Türkiye'de “Geçici Koruma” dan yararlanmaktadır. Geçici koruma; “Ülkesinden çekilmeğe zorlanmış, terk ettiği ülkeye geri dönemeyen, ivedi ve geçici koruma bulmak gayesiyle kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilmektedir.” şeklinde kanunda tanımlanmıştır (Kaya ve Yılmaz Eren, 2015).

Suriyeliler Türkiye'ye iki yoldan giriş yapmıştır. Bunların ilki Yabancılar Kanun'una göre; Türkiye gümrük kapısından pasaportları ile düzenli giriş yaparak “oturma izni” ve buna ek olarak “çalışma izni” elde edebilenlerdir. Yasal yollarla gelenlerin sayısı yaklaşık olarak 80.000'dir. İkinci yol ise Türkiye'ye kaçak yollarla girerek “geçici koruma statüsü” alanlardır ve sayıları oldukça fazladır (Kaya ve Yılmaz Eren, 2015).

Ancak Geçici Koruma Yönetmeliği'ne Geçici 1. madde eklenerek: “28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar nedeniyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak Türkiye sınırına gelen veya sınırları geçen Suriye vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma talebinde bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınacaklardır. Geçici korumanın gerçekleştirildiği zaman içinde, bireysel uluslararası koruma talepleri işleme konulamayacağı” belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye içinde seyahat edebilmek için Suriyelilerin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış resmi seyahat iznine ihtiyaçları vardır (Kızılkoyun, F. 2018).

Türkiye'de Suriyelilerin Çalışma Hayatındaki Yerleri

Ülkenin hemen hemen her bölgesine ve iline dağılan Suriyeliler, hayatta kalabilmek ve gelir elde edebilmek için kayıt dışı olarak her sektörde kaçak olarak çalışmaya başlamışlardır. 2016 yılında kayıtlı olan Suriyeli sayısının 2,5 milyon (Özel ve Karakış, 2016), 2018 yılında ise 3,5 milyon olduğu ve bunların % 10'unun meslek sahibi olduğu düşünülürse, kayıt dışı çalışan Suriyeli sayısı ortaya çıkmaktadır.

Nisan 2011'den itibaren ülkeye gelen Suriyeliler, Geçici Koruma Yönetmeliği ile misafir statüsünden, “geçici koruma” statüsüne alınmışlardır. Bu yönetmelikle, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılardan girdiği” belirtilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'ye giriş yapan Suriyeliler 2011 yılının Nisan ayından 2016 Ocak ayına kadar yasal olarak çalışmaları mümkün olmamıştır. Bu durum ülkedeki kayıt dışı istihdamı ve dolayısı ile vergi kaçacağını artırmış ve vergi adaletini zedelemiştir.

Çalışma İzni

4817 Sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” gereğince, Suriyelilerin ülkemizde çalışabilmeleri için, önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’ndan çalışma izni almaları gerekmektedir. Yani ister bir işveren yanında, ister bir işyeri açarak, isterse de bir ortak olarak çalışmaya başlamadan önce mutlaka gerekli izne sahip olmaları gerekmektedir.

6575 sayılı *Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin* 5. maddesine göre; “geçici koruma altındaki” Suriyeliler, geçici koruma kimlik belgesi düzenleme tarihinden 6 ay sonra çalışma izni için başvurabileceklerdir. % 10'luk bir kota uygulanacaktır. Böylece Türk vatandaşlarının istihdam imkânlarının arttırması, yerli ve yabancı işgücü arasında oluşabilecek rekabeti engellemesi hedeflenmiştir.

Diğer taraftan sosyal sigorta uygulamaları da dikkat edilmesi gereken önemli bir husustur. Geçici koruma statüsündeki Suriyeliler için kanunlarla getirilen bir sigorta muafiyeti olmaması nedeniyle diğer çalışanlarda olduğu gibi işverenlerin, 01/10/2008 tarihinden itibaren yabancı uyruklu işçilerin çalıştırılması halinde tüm sigorta kollarına tabi olarak SGK' ya bildirilmesi mecburiyeti geçici koruma statüsündeki Suriyelileri sigorta ettirmeleri ve primlerini ödemesi gerekmektedir. (Kılıç, 2016). Ancak geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin çoğu bir işveren yanında, çalışma izni ve sigorta olmadan çalıştırılmaktadır. İlerleyen bölümde de açıklanacağı üzere sigorta hizmet akdine dayanılarak yapıldığından, geçici koruma statüsündeki Suriyeli işçinin, çalışma izni olmasa bile sigortasının yapılması yasal zorunluluktur. Bu durum kendi nam ve hesabına iş yapan işveren konumundaki ya da şirket ortağı olan yabancı uyruklu kişiler için de geçerlidir (Keskin, 2017).

Ülkemizde bir yabancıнын çalışabilmesi için, belirli koşulları yerine getirmesi gerekmektedir. Pasaport sahibi olmak, oturma iznine sahip olmak ve işverenin bir Türk vatandaşının işine engel olmadığını belgelendirmesi gerekli koşulları oluşturmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, mevzuat gereği geçici koruma statüsündeki Suriyeliler Türkiye’ye gelmeye başladıkları Nisan 2011 tarihinden Ocak 2016 tarihine kadar yasal olarak çalışmamışlardır. Yani bu süreçteki çalışanların tamamı kayıt dışıdır. Türkiye’ye resmi yollarla pasaportunu kullanarak giriş yapan Suriyelilere ise ikamet ve çalışma izni verilmesi konusunda gerekli düzenlemeler yapılmış ve bu kişilerin, *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun* kapsamında çalışmalarına imkan sağlanmıştır. Türkiye’de, geçici koruma kapsamı dışındaki Suriyeliler, kapsam içindeki Suriyelilerin ancak % 2,7’ sini oluşturmaktadır. 15 Kasım 2018 tarihinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılan açıklamaya göre; Türkiye’de çalışma izni verilen geçici koruma altındaki Suriyeli sayısının; 2016 yılında 13.285 kişi, 2017 yılında 20.970 (Mülteciler Dergisi, 2018) iken Kasım 2018’de bu sayının **32 bin 199 kişi olduğu belirtilirken**, kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen geçici koruma statüsündeki Suriyeli sayısına ilişkin bir verinin bulunmadığı bildirilmiştir (Yeniçağ Gazetesi, 2018).

Çalışma İzni Verilmesinin Sonuçları

Türkiye’ye gelen Suriyeliler için 2014 Ekim’inde geçici koruma sağlayan bir yönetmelik yürürlüğe girmiştir. 28 Haziran 2018 itibariyle, bu yönetmelikten hareketle kayıt altına alınan Suriyeli kişi sayısı 3.562.523 kişiye ulaşmıştır (HRW, 2018). Aralık 2018 itibariyle de bu rakam 3.618.624 kişiye ulaşmıştır. Kayıtlı altına alınmalarıyla birlikte geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin devletten yardım alma hakları doğmuştur. Çalışma izni bedeli 537,50 TL, 15 Aralık 2017 tarihi itibariyle Suriyeliler için 200 TL’ye düşürülmüştür.

Kayıt altına alınamayan Suriyelilerin ise sınır dışı edilmeyeceği, “idari para cezasına” çarptırılacakları yönetmelikte yer almaktadır. 3,6 milyona ulaşan geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin 18 yaş üstünde yani çalışabilir durumda olan kişi sayısı yaklaşık olarak 1.900.000 kişidir. Ancak çalışma izni için başvuran kişi sayısı 33 bin bile değildir. Bu rakamlar bize yapılan düzenlemenin etkili olmadığını, hala çok büyük bir oranda kayıt dışı istihdamın olduğunu göstermektedir. Yani geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin çok büyük bir kısmı kaçak olarak çalışmaktadır. Bu nedenle kayıt dışılığı önlemek için kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi için gerekli yasal düzenlemenin bir an önce hayata geçirilmesi gerekmektedir (Gazeteduvar, 2018).

İnsani Gelişme Vakfı'nın (2017) yaptığı bir çalışmada, Türkiye'de istihdam edilen geçici koruma statüsündeki Suriyeli sayısı yaklaşık olarak 650.000 olduğu belirtilmektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın 2018 Kasım ayında yaptığı açıklamaya göre çalışma izni olan Suriyeli sayısı ise, **32 bin 199 kişidir**. Kayıt dışı çalışan Suriyeli sayısı tam olarak bilinmese de, 2017 yılında bu rakamın 600.000 kişi olduğu (Kaygısız, 2017), 2018 yılında ise, alınan çalışma izni sayısından hareketle, yaklaşık olarak 617.800 kişinin kayıt dışı olarak çalıştığı tahmin edilmektedir.

Bu durumda geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin yaklaşık 617.800 kişinin kayıt dışı kalarak çalıştığı göz önüne alındığında sadece %1,7'sine çalışma izni verildiği, %98,3'ünün ise halen kayıt dışı olarak çalışmaya devam ettiği görülmektedir. Yani geçici koruma statüsündeki Suriyelilere geçici çalışma izni verilmesine rağmen kayıt dışı istihdamına devam edilmekte, Suriyeliler de vergi nedeniyle kayıtlı çalışmayı işverenlerinden talep etmemektedirler.

EKONOMİK ETKİLERİ AÇISINDAN SURIYELİLERİN DURUMU

Kayıt Dışı İstihdamının Ekonomiye Olumlu Etkileri

Geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin, istihdam yaratma etkisi, gelir etkisi, kaynakların etkin dağılmasına etkisi ve rekabet gücünü artırması etkisi gibi ekonomiye olumlu etkileri bulunmaktadır. Bu olumlu etkiler başka bir çalışmanın konusunu oluşturması nedeniyle sadece ismen bahsedilmiş açıklamaya gidilmemiştir.

Kayıt Dışı İstihdamının Ekonomiye Olumsuz Etkileri

Geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin kayıt dışı istihdam edilmesinin ekonomiye; vergi gelirlerini azaltması, vergi adaletini ortadan kaldırması, sosyal güvenlik sistemini bozması, kaynak dağılımını olumsuz etkilemesi, haksız rekabet yaratması, ekonomik verilerin doğru değerlendirilmesini engellemesi ve çocuk emeğinin sömürülmesine neden olması gibi olumsuz etkileri bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti ülkelerinden kaçarak gelen Suriyelileri kabul etmiş ve onları desteklemek için gereken finansal yükün tamamını üstlenmiştir. Tahminlere göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti göçün başladığı 2011 yılından bu yana Suriyelileri destek için 30 milyar dolar harcamıştır (TBMM, 2018). İnceleme konumuz Suriyelilerin istihdam edilmelerinin vergi gelirlerine etkileri olması nedeniyle burada sadece vergi gelirlerinin azalması, vergi adaletini ortadan kaldırması ve sosyal güvenlik sistemini bozması durumları kısaca ele alınacaktır.

Vergi Gelirlerini Azaltması

Devletlerin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Vergi gelirleri içerisinde kişisel gelirler üzerinden alınan vergiler önemli paya sahiptir. Kamu finansmanında kullanılan vergilerin toplanamamasına neden olan etkenlerden biri de kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Devlet gelirlerinin azalması topluma sunulacak hizmetlerin aksamasına ve azalmasına neden olacaktır.

Dolayısıyla da devletin yapacağı sosyal transferler de azalacaktır. Bu azalma toplum içinde gerginliklere, huzursuzluklara neden olabilecektir.

Vergi Adaletini Ortadan Kaldırması

Vergisini düzgün ödeyen vatandaş diğer herkesin de kendisi gibi zamanında ve doğru olarak vergilerini ödemelerini ister ve bu konuda adaletin sağlanmasını da devletten bekler. Anayasal bir yükümlülük olan vergi adaletinin sağlanması sorumluluğu devlete aittir. Devletin kişileri gelirlerine uygun şekilde vergilendirmesi gereklidir. Vergi adaleti, 1982 yılında kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Vergi Ödevi" başlıklı 73. Maddesinin ikinci fıkrasında, "*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*" hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm göre, herkes ödeme gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi sistemlerinde dolaylı vergilere daha çok yer verilmesi, muafiyet ve istisnalar, af uygulamaları ve emek gelirlerinin daha çok vergilendirilmesi gibi uygulamalar vergi adaletini bozan faktörlerdir (Kargı – Yüksel, 2010, 23 – 44). Vergi kaçakçılığı ve kayıt dışı istihdam, vergi adaletini ciddi oranda bozan yasal olmayan faktörlerdir. Kayıt dışında kalanlar adaletin sağlanamamasına ve kişilerin elde ettiği gelirlerin vergilendirilememesine neden olmaktadır.

Vergi adaletini sağlayabilmenin en önemli yollarından biri dolaysız vergilerin kullanılmasıdır. Dolaysız vergi gelirlerinin yeterince arttırılamamasının en önemli nedenlerinden biri ise kayıt dışılıktır. Bu durum da vergi yükü adaletsiz olarak dağıtılmasına sebep olmaktadır. Zira vergiler kamu hizmetlerinin finansmanı için toplanmaktadır ve kayıt dışında kalanlar bu finansmana dâhil olmadığından bütün yük vergilerini zamanında ve doğru olarak ödeyenlerin üzerinde kalmaktadır. Bu da hem ekonomik hem de toplumsal dengelerin bozulmasına neden olur.

Sosyal Güvenlik Sistemini Bozması

Sosyal güvenlik kurumları prim gelirleri ile finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin dışında kalınması durumunda; prim havuzunda toplanan gelirlerin azalmasına, sisteminin sürdürülebilirliğini bozmasına ve gelecek için yatırım yapılmasına engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla azalan prim gelirleri ile devletin vatandaşlarına sunduğu hizmetlerin kalitesinin ve ulaşılabilirliğinin azalmasına neden olmaktadır (Greiff ve Hisarcıklıoğlu, 2010).

Ayrıca kayıt dışı çalışma, kaçak çalışanların sosyal güvenlik kurumlarının sağlamış olduğu sağlık hizmetlerinden, iş kazası, malullük ve emeklilik gibi haklardan yararlanamamasına neden olmaktadır. Yani hem çalışan hem de devlet gelirleri açısından son derece olumsuz bir durumdur.

VERGİ MEVZUATI AÇISINDAN SURIYELİLERİN DURUMU

Gelir Vergisi Açısından;

Vergi kanunlarının ilk maddelerinde verginin konusu ve mükellefleri yer alır. Gelir Vergisi Kanunu'nun (GVK) 4. maddesinde de, mükellefiyet şekilleri tanımlanmıştır. Maddeye göre; "bir yıl içerisinde Türkiye'de geçici ayrılmalar haricinde altı aydan fazla oturup, ikametgâhı Türkiye'de bulunanlar Türkiye'de yerleşmiş" sayılmaktadır. GVK. 'unun 5. Maddesinde ise, "*belli ve geçici bir görev için Türkiye'ye gelen iş, ilim ve fen adamları, uzmanlar, memurlar, basın ve yayın muhabirleri ve durumları bunlara benzeyen diğer kimselerle, tahsil veya istirahat veya seyahat amacıyla gelenler ile tutukluluk, hükümlülük veya hastalık gibi elde*

olmayan nedenlerle Türkiye’de alıkonulmuş veya kalmış olanlar Türkiye’de yerleşmiş sayılmamaktadır.” hükmü yer almaktadır. Bu durumda Türkiye’de yerleşmiş sayılan tam mükellefiyet, diğerleri ise dar mükellefiyet kapsamında vergilendirilirler.

Türkiye’de yerleşmiş sayılmayanlar yani dar mükellefler sadece Türkiye’de elde ettikleri kazanç ve iratlar üzerinden vergilendirilirler. Türkiye’de yerleşmiş sayılanlar yani tam mükellefler ise ister yurt içinde ister yurt dışında olsun elde ettikleri tüm kazanç ve iratlar üzerinden vergilendirilir.

GVK 'umuzun 7. Maddesinde dar mükellefiyete tabi kimselerin kazanç ve iratlarının Türkiye’de elde edilme şartları sayılmıştır. Söz konu 7. maddenin 3. bendine göre ücretlerde;

“a) Hizmetin Türkiye’de ifa edilmiş veya edilmekte olması veya Türkiye’de değerlendirilmesi;

b) (Değişik: 24/12/1980-2361/3 md.) Türkiye’de kain müesseselerin idare meclis başkan ve üyelerine, denetçilerine, tasfiye memurlarına ait huzur hakkı, aidat, ikramiye ve benzerlerinin Türkiye’de değerlendirilmesi”; hallerinde ücret gelirinin Türkiye’de elde edilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla yabancı çalışanların Türkiye’de ifa etmiş oldukları hizmet dolayısıyla elde edecekleri ücretler Türkiye’de elde edilmiş sayılmakta ve Türkiye’de vergiye tabi olmaktadır.

GVK’ a göre; *“İşverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen paralar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler”* olarak 61. maddesinde tanımlanan ücret geliri üzerinden, adı geçen Kanun’un 94. Maddesine göre işveren tarafından gelir vergisi stopajı yapılacaktır. Bu stopaj tam mükellef olarak çalışan hizmet erbabının ücret gelirin e uygulandığı gibi, Türkiye’de belli ve geçici bir işi ifa etmek için çalışan yabancıların bu hizmetlerinden dolayı elde edecekleri ücret gelirleri üzerinden de yine aynı oranda gelir vergisi stopajı yapılacaktır.

Dolayısıyla işverenlerin Türk vatandaşlarına yani tam mükellefiyete tabi ücret geliri elde eden hizmet erbabına yaptığı gibi, çalışma izni olarak Türkiye’de çalışma imkânı bulan Suriyelilerin elde ettikleri ücret geliri üzerinden stopajı kesip, vergi sorumlusu olarak ilgili vergi dairesine yatırmaları gerekmektedir. Ancak gerekli çalışma izinlerini almamış veya alamamış Suriyeliler tarımda, sanayide ve hizmet sektöründe çalışmaya devam etmektedir. Dolayısıyla Suriyelilerin çeşitli sektörlerde çalışıp vergi ödememeleri, vergi gelirlerinde kayba neden olmaktadır.

Mevzuatımıza göre kaçak olarak çalışmak veya kaçak işçi çalıştırmak yasaktır. Hatta kaçak olarak çalışanların sınır dışı edilmesi gerekmektedir. Ancak mevzuatta yer almasına rağmen sınır dışı edilme hükmü uygulanmamaktadır. Kaçak ve sigortasız çalıştırılan her bir işçi için de idari para cezaları uygulanmaktadır. 2018 yılında kayıt dışı işçi çalıştırmamanın cezası her bir çalışan için 8.879 TL’dir.

Çalışma izni olarak bir işverenin yanında ücretli olarak çalışacak bekâr ve çocuk sahibi olmadığı varsayılan bir geçici koruma statüsündeki Suriyelinin asgari ücret tutarında bir ücret aldığı göz önünde bulundurulduğunda (ki yönetmelikte asgari ücretin altında ücret verilemeyeceği belirtilmiştir); 2018 yılı için belirlenen asgari ücret 2.029,50 TL’ dir. Bu tutarın yani 2.029,50 TL brüt asgari ücret üzerinden; %14 SSK primi ve % 1 İşsizlik Sigortası Fonu hesaplandıktan sonra %50 oranında asgari geçim indirimi hesaplanarak düşülecektir. Kalan tutar üzerinden de %15 gelir vergisi ve %7,59 damga vergisi hesaplanarak ödenecektir. Yani işverenler her bir yabancı için aynı kendi vatandaşlarına uyguladığı gibi, 106,50 TL gelir vergisi ve 15,40 TL damga vergisi olmak üzere toplam 121,95 TL’lik vergi tutarını vergi dairesine yatıracaktır. Çalışma izni alınmadan çalışmaları

durumunda her bir kişiden 121,95 TL ve 617.800 kişinin kayıt dışı olarak çalışıldığı düşünüldüğünde toplam $617.800 \times 121,95 = 75.340.710$ TL vergi kaybı olacaktır.

Tablo 1: 2018 Yılında Asgari Ücretin Hesabı

ASGARİ ÜCRET	2.029,50
SGK PRİMİ (% 14)	284,13
İŞSİZLİK SİGORTA FONU (% 1)	20,30
GELİR VERGİSİ (% 15)	106,55
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	152,21
DAMGA VERGİSİ (% 0 7,59)	15,40
KESİNTİLER TOPLAMI	426,38
NET ASGARİ ÜCRET	1.603,12

Bu durumda Suriyelilerin kayıt dışı olarak çalışmaları durumunda, gelir vergisi stopajı kapsamında her bir kaçak işçi için 121,95 TL'lik bir vergi kaybına neden olacaktır. Bunu tüm kayıt dışı çalışan geçici koruma altındaki Suriyeliler kapsamında düşündüğümüzde oldukça büyük bir rakam ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla bu da ekonomide haksız rekabete neden olduğu gibi vergi adaletini de bozucu bir durum oluşturmaktadır. Kayıt dışılıkla oluşan vergi kaybından daha önemlisi, vergi ahlakının ve adaletin bozulması, aşınması ve gönüllü vergi uyumunu olumsuz yönde etkilemesidir. Dürüst vergi mükelleflerinin vergi ödeme istekliliğini azaltmaktadır.

Sigorta Prim Ödemeleri Açısından;

Sosyal Güvenlik Kanun'una göre sigortasız işçi çalıştırmak, aynı zamanda kaçak yollarla kayıt dışı çalıştırma anlamlarına gelmektedir (Yetim, 2018). Sigorta yaptırmaksızın işçi çalıştıran işveren için **"2018 yılı için sigortasız işçi çalıştırmanın cezası her bir yıl için asgari ücretin 38 katı olarak tespit edilmiştir. İşletme defterine tabi olan işverenler her bir kayıt dışı işçi için asgari ücretin 32 katı ceza ödemekle yükümlüdür. Özel inşaatlarda olduğu gibi defter tutmaksızın işçi çalıştıran işverenler ise kayıt dışı olarak çalıştırdığı her bir işçi için 28 asgari ücret miktarında ceza"** ödeneceğini belirtmiştir. Eğer bir işveren sigortasız işçi çalıştırırsa, bir işçi için bir aylığına yaklaşık 8.879 TL prim ve idari para cezası ödeyecektir. Eğer bu süre 6 ay olursa bu tutar yaklaşık 32 bin 979 TL, 1 yıl ise yaklaşık 61 bin 899 TL olacaktır (Yetim, 2018) ve tutarlar günümüz koşullarında oldukça ciddi rakamlardır. Ancak bu rakamlara rağmen geçici koruma altındaki Suriyelilerin çok büyük bir kısmı kayıt dışı çalışmaya devam etmektedir.

Katma Değer Vergisi Açısından;

Kayıt dışı istihdam nedeniyle ücretler üzerinden gelir vergisi alınamamakta ve devlet gelirinden yoksun kalmaktadır. Ancak kayıt dışı olarak elde edilen bu gelirler, geliri elde eden kişilerin hayatlarını idame ettirebilmek için harcanarak tüketim yoluyla kayıtlı ekonomiye geri dönmektedir. Bu gelirlerin ne kadarının

tekrar ekonomiye döndüğünü tespit edebilmek için, asgari ücreti miktarını ve asgari ücretlilerin elde ettikleri bu gelirleri temel ihtiyaçlarını karşılamak için harcadığını göz önünde bulundurarak yaklaşık bir hesaplama yapabiliriz.

Yaklaşık bir hesaplama yapılması istendiğinden, bütün temel tüketim harcamalarında Katma Değer Vergisi (KDV) alınması dolayısıyla hesaplamada sadece KDV göz önüne alınarak durumu inceleyebiliriz. Kayıt dışı gelir eden kişi asgari ücret düzeyinde almış olduğu ücretin neredeyse tamamını tüketim harcamalarında kullanacağından devlet, gelir elde edilirken tahsil etmesi gereken vergiyi harcanırken yakalayarak vergilendirecektir. Genel durum hakkında fikir vermesi açısından bir hesaplama yapmak durumu daha net gösterebilir. Bunun için harcamaların önemli bir bölümünden KDV alınması nedeniyle hesaplamada sadece KDV'ni ve oranını da Kanunda belirtilen genel oran olan % 10'u esas aldığımızda; tüketim yoluyla kayıt dışı çalışan bir kişiden tahsil edilen KDV bulunacaktır. Kayıt dışı çalışan bir işçi net asgari ücret üzerinden %10 KDV oranıyla dolaylı olarak devlete $(1.603,12 \times 0,10 = 160,312)$ 160,312 TL KDV ödemektedir. Kayıt dışı istihdam sonucu toplam KDV tahsilâtı ise; $617.800 \times 160,312 = 99.040.753,60$ TL olacaktır. Bu durumda sanki gelir elde edilirken alınamayan verginin büyük bir kısmı harcanırken yakalanarak tahsil edildiği gibi bir görüntü yaratmaktadır.

Ancak buradaki en önemli konu, gelir elde edilirken verginin ödenmemiş olmasının yarattığı adaletsizlik ve vergi uyumsuzluğudur. KDV gibi dolaylı vergiler, vergi yükümlüsünün şahsi durumunu göz önünde bulundurmaksızın üretim, tüketim ve değişim aşamalarında, gelir elde edilirken değil harcanırken mal ve hizmet fiyatlarının içine gizlenerek alındığı için (Kanlı M, 2007) adaleti sağlayamaz. Asıl vergi yükü gelir üzerinden alınan Gelir vergisi olması gerekirken bu durumda KDV, vergisiz kazanç elde edenlerin asıl vergi yükü haline gelmektedir (TÜSİAD, 2012).

Bu durum, vergisini zamanında ve eksiksiz ödeyen, primlerini yatıran vatandaşların, hem ekonomik rekabetin hem de vergi adaletinin bozulmasına neden olan geçici koruma statüsündeki Suriyelilere karşı olumsuz düşüncelere sahip olmalarına neden olmaktadır.

SONUÇ

Vergi adaleti, ülkelerin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan ana finansman kaynağı vergilerin, herkes tarafından ödeme güçlerine göre ödemelerinin sağlanmasını gerektirir. Ödeme gücüne göre vergi almanın en iyi yolu dolaysız vergilerdir. Dolaylı vergilerde kişilerin ödeme güçlerini tespit etmek mümkün olamamakta, adalet sağlanamamaktadır. Vergi adaletini bozan etkenlerden biri de kayıt dışı ekonomidir. Kayıt dışı ekonomi, vergisini düzenli ve zamanında ödeyenle ödemeyen arasında huzursuzluk ve gerginliklere ve ayın zamanda da devlet için gelir kaybına neden olmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı ekonominin yeniden gündem konusu olmasının en önemli nedenlerinden biri geçici koruma altındaki Suriyelilerdir. Geldikleri ilk yıllarda mevzuat gereği çalışma izinleri olmadan işgücü piyasasında yer almışlardır. 2011-2016 yılları arasında yasal çalışma izinleri olmaması ve bu süreç içerisinde kaçak olarak çalışmaya devam etmeleri kayıt dışı ekonominin boyutlarını artırırken, vergi geliri kayıplarına ve doğal olarak da vergi adaletinde bozulmalara neden olmuştur. Kayıt dışı istihdamın Türkiye'de özellikle tarımda, inşaat, tekstil ve endüstri sektörlerinde yoğun olarak yaşanmasına sebep olmuştur. Kayıt dışı istihdam miktarında yaşanan bu yoğunluk, Türkiye'deki rekabet sisteminin ve vergi adaletinin bozulmasına neden olmaktadır. Bozulan dengeler, sosyal gerginliklere ve çatışmalara da zemin hazırlamaktadır.

Geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin kayıt dışı çalışmaları, vergi ve sigorta primi kaybına neden olarak devlet bütçesini olumsuz etkilemektedir. Buradaki kaybı sadece devlet gelirlerindeki kayıp olarak algılamamak gerekir. Çalışan kişinin kayıt altında olmaması ile devlet bütçesine aktarılmayan pay kadar, kamu hizmetlerine aktarılacak fonlar da azalmaktadır. Diğer taraftan kayıt dışı olan dolayısıyla sigortasız çalışan kişinin hastalık, emeklilik, kaza gibi durumlarda sosyal güvencesinin olmaması da kişi açısından büyük kayıptır. İşverenin sigortasız işçi çalıştırması ve yakalanması durumunda ise çok yüksek idari para cezaları ile karşı karşıya kalacaktır ve bu iş yerleri teşviklerden de yararlanamayacaktır. Öte yandan çalışma izni olmayan bir Suriyeliyi çalıştıran işveren, maliyetlerinde azalma olması nedeniyle haksız rekabete neden olacaktır.

'Gelir elde edilirken vergi alınmasa da harcanırken alınıyor' demekte doğru bir çıkarım değildir. Çünkü gelir elde edilirken vergisinin alınmaması, o vergi idaresinin vergi konusunu yakalayamadığını, geliri tespit etmekte ve vergilendirmekte eksikleri olduğunu göstergesidir. Bu durumda dolaysız vergiler yerine dolaylı vergilere ağırlık vererek geliri yakalamaya çalışmak, kişinin kişisel durumunun göz önünde bulundurulmaması nedeniyle ödeme gücünün tespit edilememesine ve verginin adaletli dağıtılamamasına neden olmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kayıt dışılığı önlemek için; gerekli düzenlemeleri yaparak geçici koruma için yönetmelik çıkartarak, gerekli şartları sağlayan geçici koruma statüsündeki Suriyelileri kayıt altına almak için tahsil ettiği ücretleri düşürerek ama kaçak çalıştırılmaları durumunda işverene çok büyük meblağlarda idari para cezası keserek gerekli tedbirleri almaktadır. Ancak 2011-2016 yılları arasında çalışma izni olmadan çalışmak zorunda kalan geçici koruma altındaki Suriyeliler, kayıt dışı çalışmaya alışmaları, kayıt altına girince ücretlerinden vergi kesilmesine memnun olmamalarının yanında sayılarının her geçen gün artması nedeniyle vergi yönetiminin bu durumları tespit etmekte yetersiz kalması, kayıt dışılığın devam etmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak kayıt dışılığın azaltılması için ekonomik ve teknik koşulların yanında siyasi olarak da bu konuda kararlı olunmalıdır. Kayıt dışı olan işçilerin ve geçici koruma altındaki Suriyelilerin kayıt altına alınması ile birlikte, haksız rekabet azalacak, vergi yükü vatandaşlar arasında daha adaletli dağılacaktır.

KAYNAKÇA;

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2016). Yabancıların Çalışma İzinleri İstatistikleri. <https://www.csgb.gov.tr/media/3209/yabanciizin2015.pdf>. (25.12.2018).

Gazeteduvar. (2018) <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2018/12/16/suriyeliler-kacak-calisiyor-iktidar-goz-yumuyor/> (25.12.2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, (2016). <https://www.goc.gov.tr>. (25.12.2018).

Greiff, W. ve Hisarcıklıoğlu, R. (2010). "AB ve Türkiye' de Kayıt Dışı Ekonomi", AB- Türkiye Karma İstişare Komitesi 28. Toplantısı, Ortak Rapor.

Human Right Watch (2018) Türkiye Suriyeli Sığınmacıları Kayıt Altına Almayı Durdurdu, <https://www.hrw.org/tr/news/2018/07/16/320474> (28.12.2018).

İnsani Gelişme Vakfı (2017) Suriyeli Mülteci Hayatlar Monitörü Özet Değerlendirme Raporu, <http://ingev.org/wpcontent/uploads/2017/07/Multeci-Hayatlar-Monitoru.pdf> (15.12.2018).

- Kanlı, M. (2007). Dolaylı Vergiler Ve Kayıt Dışı Ekonomi, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bölümü İstanbul,
- Kargı, V., Yüksel, C. (2010). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Adaleti Ve Mükellefler Üzerine Etkileri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 54. Seri.,23 – 44
- Kaya, İ. ve Yılmaz Eren, E. (2015). “Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri”, SETA Yayınları 55, I. Baskı: 2015, İstanbul.
- Kaygısız, İ. (2017). Suriyeli Mültecilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri, FES Yayınları, s: 3-22.
- Keskin, M. (2017). Mültecilerin Sigortalılığı, https://www.muhasibeweb.com/yazarlar_detay.php?id=70?baslik=SUR%DDYEL%DD%20M%DCLTEC%DDLER%DDN%20S%DDGORTALILI%D0I. (03.01.2019)
- Kılıç, C. (2016). “Suriyeli İşçide Prim Farkı Yok”, Milliyet, 16 Ocak. (03.01.2019)
- Kızılkoyun, F. (2018). “Turkish Government Stops Relocating Syrians to Istanbul,” Hurriyet Daily News, 9 Şubat 2018, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-government-stops-relocating-syrians-to-istanbul-127084p>, (04.01.2019)
- Mülteciler Dergisi, (2018). ‘Türkiye'den Mülteci Haberleri’, <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/> (26.12.2018)
- Özel, R. ve Karakış, G. (2016). “Suriyelilere ‘Çalışma İzni’ Geliyor”, Hürriyet, 11 Ocak. Ergüven, N.S. ve Özturanlı, B. (2013). “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, AÜHFD, 62 (4) s: 1007-1061.
- TBMM. (2018). İnsan Hakları İnceleme Komisyonu. Göç ve Uyum Raporu. 26. Dönem 3. Yasama Yılı, Mart, s: 269.
- Tüsiad. (2012). Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali Sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Sonuçları, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-10/532.
- Uzun, A. (2015). “Günümüzün Sosyal ve Ekonomik Sorunu Olan Suriyelilerin Mülteci ve Ekonomi Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2015/1: 107-120.
- Yeniçağ Gazetesi. 2018. ‘Türkiye’de çalışma izni alan Suriyeli sayısı belli oldu’ <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/turkiyede-calisma-izni-alan-suriyeli-sayisi-belli-oldu-217260h.htm>. (31.12.2018)
- Yetim, A. (2018). <https://www.ssk.biz.tr/2018-sigortasiz-isci-calistirmanin-cezasi/>(26.12.2018)