

**T.C.
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI**

**KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE
DİKEY DENETİM YÖNTEMİ**

Yusuf BAYTAR

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Keramettin TEZCAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2006

**T.C.
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI**

**KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE
DİKEY DENETİM YÖNTEMİ**

YUSUF BAYTAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2006

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

BAŞKAN : Yrd. Doç. Dr. Keramettin TEZCAN

ÜYE :Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU

ÜYE :Doç. Dr. Yıldırım Bayezıt ÖNAL

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım...../...../.....

Prof. Dr. Nihat KÜÇÜKSAVAŞ
Enstitü Müdürü

NOT : Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılmış bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

ÖZET

KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE

DIKEY DENETİM YÖNTEMİ

Yusuf BAYTAR

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Yard. Doç. Dr. Kerametdin TEZCAN

Haziran 2006, 134 sayfa

Kayıtdışı ekonomi, Gayri Safi Milli Hasıla hesapları içerisinde görünmeyen ekonomik faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetler ahlaki olmamak, nakit olmak ve istatistiksel olarak ölçülememek gibi özelliklere sahiptir. Yasadışı ekonomik faaliyetler, yarı kayıtlı ekonomik faaliyetler ve hiç kayıt altına alınmamıŐı ekonomik faaliyetler kayıtdışı ekonominin unsurlarıdır. Hükümetler açısından en önemli unsur yarı kayıtlı ekonomik faaliyetlerdir. Çünkü bu grupta yer alan faaliyetler kayıtlı ekonominin unsurları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin nedenleri mali, ekonomik ve siyasal nedenler olarak sayılmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede denetimin etkinliği önem arz etmektedir. Etkin bir vergi denetim yapısı ve vatandaşlık bilincinin birlikteliği kayıtdışılığı önleyeceği gibi, mükellef uyumu sağlanmalı, muafiyet ve istisnaların daraltılması gerekmektedir.

Sonuç itibariyle yapılması gereken mali revizyon, etkin bir denetim mekanizması ve en önemlisi vergi bilincinin oluşturulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Kayıtdışı Ekonomi, Denetim, Vatandaşlık, Muafiyet, İstisna, Dikey Denetim.

ABSTRACT

THE VERTICAL AUDIT METHOD TO STRUGGLE WITH INFORMAL ECONOMY

Yusuf BAYTAR

The Master Thesis, Public Finance

Assistant of Professor: Yard. Doç. Dr. Keramettin TEZCAN

June 2006, 134 pages

Informal economy is defined to invisible economic activities in Gross National Product. Underground economic activities have got some properties. For instance, not moral activities, cash activities and not evaluate activities. Half registered economic activities, illegal economic activities and never registered economic activities are elements of informal economy. Half registered economic activities are very important for government because in this group activities are happened by registered economic activities.

Informal economic activities are happened by some reasons. For instance, financial problems, economic problems and political problems. Audit efficiency is important to struggle informal economy. Structure of effective tax auditing and accompany citizen coincious prevent informal economy. In addition existing exemptions and exceptions must be again taked into consideration.

Finally, financial revision, efficient audit system and to be constituted to taxship conscious are important things have to do.

Key Words: Underground Economy, Audit, Citizenship, Exemption, Exception, Vertical Audit.

ÖNSÖZ

Kayıtdışı ekonomi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tamamı için önem arz etmektedir. Geneli itibariyle benzer özellikler göstermekte ve benzer nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Verginin kamu otoritesi tarafından zora dayılı olarak, bireylerin ve işletmelerin gelirlerinden karşılıksız olarak alınması kayıtdışı ekonominin en önemli nedenini oluşturmaktadır. Vergi denetiminin aktif olarak işlerlik kazanmasının kayıtdışı ekonomi ile mücadelede sonuçları üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu yüksek lisans tezi, bir çok değerli kişinin katkı ve destekleri sayesinde yapılmıştır. Çalışmam süresince her türlü desteğini esirgemeyen tez danışmanım Yard. Doç. Dr. Kerametdin TEZCAN'a, kıymetli vakitlerini ayırarak tez jürisinde yer alan Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU ve Doç. Dr. Yıldırım Beyazıt ÖNAL hocalarıma, zor zamanlarda yardıma yetişen Dr. Zuhale ERGEN hocama, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Prof. Dr. Nihat KÜÇÜKSAVAŞ'a, yardımlarını esirgemeyen H. İbrahim AYKAN ve Sibel KOÇAŞ'a teşekkür ederim.

Yüksek lisans tez çalışmam süresince, beni maddi ve manevi yönden destekleyen annem Şükran BAYTAR'a, rahmet ve saygıyla andığım babama, ailemin her ferdine, Vergi Denetmenleri Levent KÜÇÜK'e ve Recep YAVUZ'a, Vergi Denetmen Yardımcıları Hasan ABDİOĞLU'na, Ümit ERDEM'e, Kartal Vergi Dairesi Müdürü Hasan Hüseyin ÖĞÜTCÜ'ye, Müdür Yardımcıları Semra GÜNEŞ'e, Ali Hakan YÜCE'ye ve Nuran AKSOY'a, çalışmamı tamamlayabilmem için bana kolaylık sağlayan Kartal Vergi Dairesi Vergilendirme 2 Servis Şefi Ahmet KÖSE'ye, Vergilendirme 2 servisinin çalışanlarına ve dostluğu kendisinde keşfettiğim, can dostum Mansur ÖZER'e teşekkür ederim.

Adana, Haziran, 2006

Yusuf BAYTAR

İÇİNDEKİLER

Sayfa

| | |
|-------------------|----------|
| Özet..... | i |
| Abstract..... | ii |
| Önsöz..... | iii |
| Tablolar..... | ix |
| Şekiller..... | x |
| Kısaltmalar..... | xi |
| GİRİŞ..... | 1 |

1. BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ KAVRAMI, ÖZELLİKLERİ, NEDENLERİ VE SONUÇLARI

| | |
|--|----|
| 1.1.Kayıtdışı Ekonomi Kavramı Ve Tanımı..... | 4 |
| 1.2.Kayıtdışı Ekonominin Özellikleri..... | 5 |
| 1.1.1.İstatistiksel Olarak Ölçülememeleri..... | 6 |
| 1.1.2.Ahlaki Olmaması..... | 6 |
| 1.1.3.Kanunsuz Olması..... | 7 |
| 1.1.4.Gelir ve Fayda Sağlaması..... | 7 |
| 1.3. Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri..... | 8 |
| 1.3.1.Kamu Maliyesinden Kaynaklanan Nedenler..... | 9 |
| 1.3.1.1.Vergi Oranlarının ve Vergi Yükünün Yüksekliği..... | 9 |
| 1.3.1.1.1. Vergilemede Adalet ve Ödeme Gücü İlkesi..... | 10 |
| 1.3.1.1.2. Belirlilik ve Açıklık, Eşitlik ve Genellik, Verimlilik ve Tasarruf İlkeleri..... | 11 |
| 1.3.1.2.Türk Vergi Sisteminden Kaynaklanan Belirsizlikler..... | 13 |
| 1.3.1.3.Vergi İdaresinden Kaynaklanan Nedenler..... | 14 |
| 1.3.1.4.Vergi Denetiminden Kaynaklanan Nedenler..... | 18 |
| 1.3.2.Muhasebe Hizmetlerinin Yetersizliği..... | 21 |
| 1.3.3.Siyasi Nedenler..... | 21 |

| | |
|--|----|
| 1.3.4.Ekonomik (İktisadi) Nedenler..... | 23 |
| 1.3.4.1.Enflasyon..... | 23 |
| 1.3.4.2.Ekonomik Krizler..... | 25 |
| 1.3.4.3.Nakit Ekonomisi..... | 25 |
| 1.3.5. İşletmelerin Rekabet Yapılarının ve Faaliyet Gösterdikleri Piyasalarının Farklılıklarından Kaynaklanan Nedenler..... | 26 |
| 1.3.6.Diğer Nedenler..... | 26 |
| 1.4.Kayıtdışı Ekonominin Sonuçları..... | 30 |
| 1.4.1.Makroekonomik Sonuçlar..... | 30 |
| 1.4.1.1.Para Talebinin İstikrarsızlığı ve Para Talebinin Öngörülmezliği..... | 31 |
| 1.4.1.2.Döviz, Menkul Kıymet ve Gayrimenkul Piyasasında İstikrarsızlık..... | 32 |
| 1.4.1.3.Uzun Dönemli Büyüme Oranında Düşme..... | 32 |
| 1.4.2.Kamu Maliyesi İle İlgili Sonuçları..... | 33 |
| 1.4.2.1.Bütçe Açıklarının ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Artması..... | 33 |
| 1.4.2.2.Vergi Yükünün Artması..... | 35 |
| 1.4.3.Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Kabul Edilen Sonuçları..... | 36 |

2. BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİNİN UNSURLARI, ÖLÇME YÖNTEMLERİ VE BOYUTLARI

| | |
|---|----|
| 2.1.Kayıtdışı Ekonominin Unsurları..... | 38 |
| 2.1.1.Yasadışı Ekonomik Faaliyetler..... | 38 |
| 2.1.1.1.Karapara Aklama..... | 39 |
| 2.1.1.1.1.Karapara Aklamanın Aşamaları..... | 42 |
| 2.1.1.1.1.1.Yerleştirme Aşaması..... | 42 |
| 2.1.1.1.1.2.Ayrıştırma Aşaması..... | 43 |
| 2.1.1.1.1.3.Bütünleştirme Aşaması..... | 43 |
| 2.1.1.1.2.Karapara Aklama İle Mücadelenin Nedenleri..... | 44 |
| 2.1.1.1.3.Karapara Aklama İle Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi..... | 45 |
| 2.1.1.2.Kayıtdışı İstihdam..... | 46 |

| | |
|---|----|
| 2.1.1.2.1.Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri..... | 49 |
| 2.1.1.2.2.Kayıtdışı İstihdamın Etkileri..... | 51 |
| 2.1.1.2.2.1.Kamu Maliyesi ve Sosyal Güvenlik Üzerine Etkileri..... | 51 |
| 2.1.1.2.2.2.Firmaların Rekabet Gücü Üzerine Etkileri..... | 52 |
| 2.1.1.2.2.3.Toplum Üzerine Etkileri..... | 52 |
| 2.1.1.2.3.Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler..... | 53 |
| 2.1.2.Yarı Kayıtlı Ekonomik Faaliyetler..... | 54 |
| 2.1.2.1.Yasal Olarak Geliri Kayıtdışı Kalan Mükellefler..... | 55 |
| 2.1.2.2.Gelirini Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkaran Mükellefler..... | 55 |
| 2.1.3.Hiç Kayıtlara Girmeyen Ekonomik Faaliyetler..... | 57 |
| 2.2.Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri Ve Kayıtdışı Ekonominin Boyutları..... | 58 |
| 2.2.1.Doğrudan Ölçme Yöntemleri..... | 58 |
| 2.2.2.Dolaylı Ölçme Yöntemleri..... | 59 |
| 2.2.2.1.Nakit Oranı Yöntemi..... | 60 |
| 2.2.2.2.Ekonometrik Yaklaşım Yöntemi..... | 63 |
| 2.2.2.3.Vergi Denetimleri ve İncelemeleri Yöntemi..... | 64 |
| 2.3.Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları..... | 66 |
| 2.4.Dünya’da Kayıtdışı Ekonominin Boyutları..... | 68 |

3. BÖLÜM

DENETİM, DENETİM TÜRLERİ, DENETİM BİRİMLERİ

| | |
|---|----|
| 3.1.Kayıtdışı Ekonomi Ve Denetimi..... | 72 |
| 3.1.1.Vergi Denetiminin Konusu..... | 72 |
| 3.1.2.Vergi Denetiminin Tanımı..... | 74 |
| 3.1.3.Vergi Denetiminin Önemi..... | 75 |
| 3.1.4.Vergi Denetiminin Amacı ve İşlevleri..... | 77 |
| 3.1.4.1.Araştırma İşlevi..... | 78 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.4.2.Düzeltilme İşlevi..... | 78 |
| 3.1.4.3.Önleme İşlevi..... | 79 |
| 3.1.5.Vergi Denetiminin Türleri..... | 79 |
| 3.1.5.1.Denetimin Akışı Bakımından Vergi Denetimi..... | 80 |
| 3.1.5.2.Denetleyen – Denetlenen İlişkisi Bakımından Vergi Denetimi..... | 80 |
| 3.1.5.3.İçerik Bakımından Vergi Denetimi..... | 81 |
| 3.1.5.4.Uygulamadaki Niteliği Bakımından Vergi Denetimi..... | 81 |
| 3.1.5.5.Süreklilik Bakımından Vergi Denetimi..... | 86 |
| 3.1.5.6.Yapıldığı Yer Bakımından Vergi Denetimi..... | 86 |
| 3.1.5.7.Vergi İdaresinin Denetim Görevi Kapsamına ve Önemine Göre Vergi Denetimi..... | 87 |
| 3.2.Denetim Birimleri..... | 89 |
| 3.2.1.Hesap Uzmanları Kurulu..... | 91 |
| 3.2.2.Maliye Teftiş Kurulu..... | 93 |
| 3.2.3.Gelirler Kontrolörleri Dairesi Başkanlığı..... | 95 |
| 3.2.4.Vergi Denetmenleri..... | 98 |
| 3.2.5.İlin En Büyük Mal Memuru..... | 99 |
| 3.2.6. Vergi Dairesi Müdürleri İle Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Taşra Teşkilatlarında Müdür Olarak Görev Yapanlar..... | 100 |
| 3.2.7.Yoklama Memurları..... | 100 |
| 3.3.Mali Suçları Araştırma Kurulu (M.A.S.A.K.)..... | 101 |
| 3.4.Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadelede Vergi Denetiminin Etkinliği..... | 102 |

4. BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE DİKEY DENETİM UYGULAMASI VE SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

| | |
|--|-----|
| 4.1.Dikey Denetim Yöntemi..... | 110 |
| 4.1.1.Dikey Denetim Yöntemi Hazırlık Ve Uygulama Aşaması..... | 110 |
| 4.1.2.Dikey Denetim Yöntemi Uygulamasının Değerlendirilmesi..... | 116 |
| 4.2.Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadelede Yapılması Gerekenler..... | 120 |
| 4.2.1.Vergi Mevzuatında Yapılması Gerekenler..... | 120 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.2.Gelir İdaresinde Yapılması Gerekenler..... | 121 |
| SONUÇ | 124 |
| KAYNAKÇA | 127 |
| ÖZGEÇMİŞ | 134 |

TABLolar LİSTESİ

SAYFA

| | | |
|-----------------|--|-----|
| TABLO 1 | :Gelir İdaresi Otomasyon Durumu (31.01.2006)..... | 17 |
| TABLO 2 | :İşletmelerin Karşılaştıkları Sorunlar..... | 28 |
| TABLO 3 | :K.K.B.G./ G.S.M.H. (Türkiye, 1996 – 2005)..... | 34 |
| TABLO 4 | :Vergi Yükü (Türkiye, 1994 – 2005)..... | 35 |
| TABLO 5 | :Nakit Oranı Yöntemi İle Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi..... | 62 |
| TABLO 6 | :Vergi İnceleme Yöntemleri İle Kayıtdışı Ekonominin Boyutlarının Ölçülmesi..... | 65 |
| TABLO 7 | :Kayıtdışı Ekonomi Ölçüm Sonuçları..... | 67 |
| TABLO 8 | :Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü (Batı Avrupa Ülkeleri ve ABD)..... | 70 |
| TABLO 9 | :Para Talebi ve Modeli Yaklaşımlarını Uygulayarak Kayıtdışı Ekonominin Boyutu (Resmi GSMH’nın %’si olarak)..... | 71 |
| TABLO 10 | :Yaygın ve Yoğun Denetim Sonuçları (1986 – 2004)..... | 84 |
| TABLO 11 | :Denetim Kadroları..... | 90 |
| TABLO 12 | :HUK’un Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları(2001 - 2006)..... | 92 |
| TABLO 13 | :MTK’nun Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları (1995 – 2002) | 94 |
| TABLO 14 | :GKB’nın Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları (2001 – 2006)..... | 98 |
| TABLO 15 | :Vergi Kimlik Numarası Sayısı (1995 – 2005)..... | 108 |

ŞEKİLLER LİSTESİ

| | SAYFA |
|---|-------|
| ŞEKİL 1 :Laffer Eğrisi..... | 12 |
| ŞEKİL 2 :Karapara – Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi..... | 47 |
| ŞEKİL 3 :Özel Sektörün İşgücü Piyasası..... | 49 |
| ŞEKİL 4 :Dikey Denetim Süreci..... | 113 |

KISALTMALAR

| | |
|---------------------|---|
| A.B.D. | :Amerika Birleşik Devletleri |
| B.D.D.K. | :Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu |
| C.M.U.K. | :Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu |
| D.İ.E. | :Devlet İstatistik Enstitüsü |
| D.P.T. | :Devlet Planlama Teşkilatı |
| E.V.D.O. | :Elektronikli Vergi Daireleri Otomasyonu |
| G.İ.B. | :Gelir İdaresi Başkanlığı |
| G.K.B. | :Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı |
| G.S.M.H. | :Gayri Safi Milli Hasıla |
| H.U.K. | :Hesap Uzmanları Kurulu |
| I.L.O. | :International Labour Organization |
| K.D.V. | :Katma Değer Vergisi |
| K.H.K. | :Kanun Hükmünde Kararname |
| K.K.B.G. | :Kamu Kesimi Borçlanma Gereği |
| K.K.O. | :Kapasite Kullanma Oranı |
| K.O.B.İ. | :Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler |
| K.O.S.G.E.B. | :Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Başkanlığı |
| M.A.S.A.K. | :Mali Suçları Araştırma Kurulu |
| M.O.T.O.P. | :Nakil Vasıtaları Vergi Daireleri Otomasyonu Projesi |
| M.T.K. | :Maliye Teftiş Kuruluşu |
| O.E.C.D. | :Organisation for Economic Co-operation and Development |
| S.S.K. | :Sosyal Sigortalar Kurumu |
| V.E.D.O.P | :Vergi Daireleri Tam Otomasyonu Projesi |
| V.U.K. | :Vergi Usul Kanunu |

GİRİŞ

Kayıtdışı ekonomi Türkiye’de ve dünyada son yıllarda üzerinde en çok tartışılan konu olarak literatürde yerini almıştır. Akademik alanda yapılan çalışmalarda “Vergidsizi Ekonomi, Paralel Ekonomi, Kara Ekonomi, Yeraltı Ekonomisi gibi” adlarla anılsa da genel kabul olmuş şekliyle Kayıtdışı Ekonomi olarak adlandırılmaktadır.

Kamu harcamaları modern devletlerde ve özellikle sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ile birlikte artış göstermeye başlamıştır. Sosyal amaçlı yapılan ve topluma olumlu dışsallıklar sağlayan harcamalar devletler tarafından bütün insanlara ayırım gözetmeksizin eşit olarak sunulmak istenmektedir. Bu amaçla hazırlanan fiskal ve parafiskal politikalar hayata geçirilmektedir. İşte bu politikalar kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Artan bu kamu harcamaları, kamu otoritesi tarafından elde edilen ve ana ayağını vergi gelirlerinin oluşturduğu, kamusal gelirlerle finanse edilebilmektedir. Artan kayıtdışı faaliyetler, bazı gelirlerin kayıtdışında tutulması ile kaçırılan veya kayıtdışına alınan gelirler kamu otoritesinin ihtiyaç duyduğu geliri maliyetsiz olarak elde etme imkanını azaltmaktadır. Bu noktada yapılması gereken bu harcamaların finansmanı için borçlanma yoluna gidilmesidir. Fakat borçlanma kamunun üzerindeki yükü arttırmakta ve gelecek nesillere bir borç yükü bırakmaktadır.

Bununla birlikte, ekonomik aktiviteleri kayıtdışı alanlarda olan bireylerin gelirlerinde büyük artışlar gözlemlenmektedir. Bu artışlar toplumda gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır. Gelir dağılımındaki bu adaletsizlik düzenli ve kayıtlı ekonomik faaliyetlerde bulunan mükellefleri de kayıtdışı olan ekonomik alanlara doğru çekmekte ve ortaya çözülmesi zor bir problem çıkarmaktadır.

Bu iki temel problem bile kayıtdışı ekonomi ile mücadele için yeterlidir. Kamu hem kendi gelirini korumak ve arttırmak, hem de bireyler arasında gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltmak için mücadele etmek zorundadır.

Mücadele anlamında yapılması gerekenler ise vergi sisteminin yeniden yapılandırılma, vergi idaresinin yapılandırılmasının devam etmesi, mali müşavirliğin etkin hale getirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin yeniden gözden geçirilmesi, işçi –

işveren paylarının yeniden ayarlanması ve ayrıca karapara aklama ile ilgili olan kanunun etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Bu tezin amacı; kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yol açtığı vergi kayıp ve kaçakları ile mücadelede denetimin önemini ve mücadelede kullanılan bir yöntem olan **Dikey Denetim** yönteminin uygulamasını ve sonuçlarını ortaya koymak ve değerlendirmektir.

Bu tezin;

Birinci Bölümünde, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin nedenleri, özellikleri ve sonuçları üzerinde durulmuş,

İkinci Bölümünde, kayıtdışı ekonominin bir tasnifi yapılacaktır. Burada yasadışı ekonomik faaliyetler, yarı kayıtlı ekonomik faaliyetler ve hiç kayıt altına alınmayan ekonomik faaliyetler hakkında bilgi verilmesi ve kayıtdışı ekonominin boyutlarını tespit etmek için kullanılan ölçme metodları ve elde edilen sonuçları hakkında bilgi verilmiş,

Üçüncü Bölümde kayıtdışı ekonomi ile mücadelede önemli görevleri olan denetim organları ve mücadele için yapılması gerekenler üzerinde durulmuş,

Dördüncü ve son bölümde İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı'nın uygulanan Dikey Denetim yönteminin Kayıtdışı ekonomi ile mücadeledeki rolü örnek uygulama olarak çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ KAVRAMI ÖZELLİKLERİ NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Kayıtdışı ekonomi, bilinen istatistiksel yöntemlere göre tahmin edilemeyen ve Gayri Safi Milli Hasıla hesaplarını elde etmekte kullanılmayan gelir yaratıcı faaliyetlerin tamamı olarak tanımlanabilir. Kayıtdışı ekonominin en göze çarpan özelliği, kayıtlı mevcut ekonomiye paralel olarak ikinci bir ekonominin ortaya çıkmasıdır (Koban, 1999:3).

Yapılan faaliyetler yasadışı olarak kabul edilmektedir ve bu yasa dışılık istatistiklere yansımamaktadır. Bu faaliyetlerin istatistiklere yansımalarının olasılığı bir hayli düşüktür. Çünkü; hesaplama tekniklerinin içerisine dahil edilecek verilere ve rakamlara ulaşamamaktadır. İstatistiksel olarak ölçülememesinde, vergi mükelleflerinin itaatlerindeki düşüşlerde önemlidir. Bu itaat sorunu mükelleflerin kayıtdışı faaliyetlerde bulunma ve vergi dönemlerinde beyanlarını yanıltıcı olarak düzenleme ile ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamunun istatistiklerinin yanıltıcı olmasına ve hazırlanan politikaların başarısının düşmesine neden olmaktadır (Altuğ, 1997:262).

Yasadışı ekonomik faaliyetler, hem devletin yasakladığı hem de toplumun ahlaki normlarına uymayan ekonomik faaliyetler olarak görölmektedir. Bu toplumun ahlak normlarına uymayan faaliyetler; uyuşturucu madde kaçakçılığı, kadın ticareti, organ ticareti gibi faaliyetlerdir. Ayrıca yalan beyanlarla hem müşterilerin hem de devletin kandırılması da bu gruba dahil edilebilmektedir (Özsoylu, 1996:11). Ekonomik bir faaliyetin kayıtdışı ekonomi kavramı içerisinde yer alabilmesi için kanunsuz olma kriterine uyması gerekmektedir. Faaliyetleri devletten gizlemekle, kayıtlı düzenli ve güvenilir bir ekonomi için gerekli olan kanunlar çiğnenmektedir.

Kayıtdışı ekonominin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ölkeler yönünden değerlendirildiğinde ise; gelişmiş ölkelerde kayıtdışı ekonominin nedeni

regülasyonlardan ve vergilerden kurtulmak olarak tespit edilirken, gelişmekte olan ülkelerde kentsel nüfusun göçle ve doğumla artması, bu artışın massedilememesi olarak tespit edilmektedir (Çetintaş ve Vergil, 2003:17).

Mevcut kayıtlı ekonominin yanında, değişik nedenlerle ortaya çıkan kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin, kayıtlı ekonomi üzerinde değişik etkileri vardır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin makro ekonomik kararlar üzerine, kamu maliyesi üzerine ve toplum üzerine olumsuz etkileri yanında, bazı araştırmacılar tarafından olumlu kabul edilen sonuçlarının da olduğu ileri sürmektedir.

Bu bölümde öncelikle, kayıtdışı ekonomi kavramı, tanımı ele alınacaktır. Sonra, kayıtdışı ekonominin özellikleri ve nedenleri üzerinde durulacaktır. Bu bölümün sonunda kayıtdışı ekonominin sonuçları açıklanacaktır.

1.1. Kayıtdışı Ekonomi Kavramı Ve Tanımı

Kayıtdışı ekonomi kavramından söz eden bir çok kaynakta, bazı kavramların kayıtdışı ekonomi ile aynı anlamda kullanıldığı dikkat çekmektedir (www.canaktan.org). Bunlar,

- Vergi dışı Ekonomi
- Yeraltı Ekonomisi
- İllegal Ekonomi
- Kara Ekonomi
- Resmi Olmayan Ekonomi
- Gizli Ekonomi
- Düzensiz Ekonomi

- Marjinal Ekonomi
- Kayıp Ekonomi
- Karaborsa Ekonomi
- Gözlemlenemeyen Ekonomi
- Paralel Ekonomi
- Enformel Ekonomi

olarak sıralanabilir. Ancak bu kavramların her birisi tek başına ele alındığında, kayıtdışı ekonomi kavramını tam olarak açıklamakta yetersiz kalmakta yada çağrıştırdıkları bizim anladığımız anlamdaki kayıtdışı ekonomi kavramına denk gelmemektedir. Örneğin, yer altı ekonomisi, illegal ekonomi veya kara ekonomi kavramları daha çok uyuşturucu, kıymetli maden ve silah kaçakçılığı gibi yasadışı faaliyetleri, vergi dışı ekonomi kavramı ise sadece vergilendirilmemiş faaliyetleri çağrıştırmaktadır. Bu kavramların hepsi kayıtdışı ekonomi içinde olmakla birlikte kayıtdışı ekonomiyi tam olarak tanımlayamamaktadır (Küçük, 2000:2 – 3).

Kayıtdışı ekonomiyi tanımlamak gerekirse, kayıtdışı ekonomi, bilinen istatistiksel yöntemlere göre tahmin edilemeyen ve Gayri Safi Milli Hasıla hesaplarını elde etmekte kullanılamayan gelir yaratıcı faaliyetlerin tamamı olarak tanımlanabilir. Kayıtdışı ekonominin en göze çarpan özelliği, kayıtlı mevcut ekonomiye paralel olarak ikinci bir ekonominin ortaya çıkmasıdır (Koban, 1999:3).

1.2.Kayıtdışı Ekonominin Özellikleri

Kayıtdışı ekonomi ile neyin anlatılmak istenildiğinin bilinmesi, kayıtdışı ekonomi kapsamında değerlendirilen ekonomik faaliyetlerin genel ekonomi içerisinde piyasa kurallarına göre yürütülen ekonomik faaliyetlerden farklı özellikler arzettiğidir. Bu

özellikler genel olarak istatistiksel olarak ölçülememek, kanunsuz ve kuralsız olmak, haksız bir gelir yaratmak ve ahlaki olmamak başlıkları altında sıralanmaktadır.

1.2.1.İstatistiksel Olarak Ölçülememesi

Kayıtdışı ekonominin tanımı yapılırken *milli gelir hesapları içerisinde gösterilemeyen* olarak tanımlanmaktadır. Hesaplanamaması, kayıtdışı ekonominin istatistiksel olarak ölçülememesi anlamına gelmektedir. Ekonomik bir faaliyetin Muhasebe Tekniklerine göre ölçülememesi üç temel nedene dayanmaktadır. Birincisi, sürdürülen ekonomik faaliyetlerin yasalara aykırı olması, ikincisi, yasal olan faaliyetlerin istatistiklerinin yetersiz olması, üçüncüsü, hesaplama yöntemlerinin bu faaliyetleri kapsamamasıdır (Özsoylu, 1996:11).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler zaten kamu otoritesinden ve ekonomik ajarlardan gizlenerek gerçekleştirildiği için istatistiksel veriler elde edebilmek imkansızdır. Yapılan faaliyetler yasadışı olarak kabul edilmektedir ve bu yasadışılık istatistiklere yansımamaktadır. Bununla birlikte bu faaliyetlerin istatistiklere yansımalarının olasılığı bir hayli düşüktür. Çünkü; hesaplama tekniklerinin içerisine dahil edilecek verilere ve rakamlara ulaşamamaktadır.

İstatistiksel olarak ölçülememesinde, vergi mükelleflerinin itaatlerindeki düşüşlerde önemlidir. Bu itaat sorunu mükelleflerin kayıtdışı faaliyetlerde bulunma ve vergi dönemlerinde beyanlarını yanıltıcı olarak düzenleme ile ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamunun istatistiklerinin yanıltıcı olmasına ve hazırlanan politikaların başarısının düşmesine neden olmaktadır (Altuğ, 1997:262).

1.2.2.Ahlaki Olmaması

Yasadışı ekonomik faaliyetler, hem devletin yasakladığı hem de toplumun ahlaki normlarına uymayan ekonomik faaliyetler olarak görülmektedir. Toplumun ahlak normlarına uymayan faaliyetler uyuşturucu madde kaçakçılığı, kadın ticareti, organ

ticareti gibi faaliyetlerdir. Ayrıca yalan beyanlarla hem müşterilerin hem de devletin kandırılması da bu gruba dahil edilebilmektedir (Özsoylu, 1996:11).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler ahlaki olmadığı gibi, kendisinde ahlaki olmayan faaliyetlere neden olmaktadır. Yani kısır bir döngü devam etmektedir. Kayıtdışı faaliyetler mi ahlaki zafiyetlerin nedenidir, yoksa ahlaki zafiyetler mi kayıtdışı faaliyetlerin nedenidir? Bu da çözülmesi gereken bir problemdir.

Sonuç itibariyle bu sorun vatandaşlık bilincinin insanların içerisinde iyice yerleşmesi ile çözülebilecektir. Ahlaki normların her yerde aynı şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.2.3.Kanunsuz Olması

Ekonomik bir faaliyetin kayıtdışı ekonomi kavramı içerisinde yer alabilmesi için kanunsuz olma kriterine uyması gerekmektedir. Faaliyetleri devletten gizlemekle kayıtlı, düzenli ve güvenilir bir ekonomi için gerekli olan kanunlar çiğnenmektedir. İşveren, işçi ve nihai tüketici arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar ve kanunlar hiçe sayılmaktadır. Kayıtdışı istihdam açısından olay değerlendirildiğinde, kayıtdışı çalışan işçi, eğer kayıtlı olsaydı kanunen ödenmesi gereken sosyal güvenlik primleri ve vergiler ödenmiş olacak, devlet zarara uğratılmayacaktır (Altuğ, 1997:261). Ayrıca firmaların rekabet üstünlüğü sağlamak için yaptıkları haksız fiiller genel olarak kanunsuz olma özelliğinin doğmasına neden olmaktadır.

1.2.4.Gelir ve Fayda Sağlaması

Bu özellik kayıtdışı ekonomik faaliyetlerden bir gelir ve fayda sağlanmasını ifade etmektedir (Yetim, 1999:10). Kayıtdışı ekonomik faaliyetler sonuç itibariyle bu faaliyetlerde bulunanların gelirlerinde bir artış sağlamaktadır. Bireyler arasında gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır. Sağlanan bu gelir ve fayda toplumsal hayat üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Bu tanımlamalara göre kayıtdışı istihdam, gelir ve fayda sağlama özelliğini en çok görebileceğimiz kayıtdışı ekonomik faaliyettir.

1..3.Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri

Kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasının temel nedeni iktisadın tanımında yatmaktadır. İktisadın tanımında, kaynakların kıt insanların ihtiyaçlarının sonsuz olduğu ifade edilmektedir. Sonsuz olan ihtiyaçlar insanları kayıtdışı faaliyetlere yöneltmektedir. İnsanlar kayıtlı ekonomi içerisinde faaliyetlerine devam ettikleri sürece vergi yükleri artmakta, harcamalara ve tasarruflara ayıracağı pay azalmaktadır. Bireyler gelirlerindeki artışla birlikte tüketim düzeyleri yükseldiğinde bunun vergi ve benzeri kesintilerle azalması karşısında, bir üst tüketim düzeyinden bir alt tüketim düzeyine inmek istemeyecekler ve bu üst düzeyi korumak için kayıtdışı yollara başvuracaklardır (Kıldış, 2000:2). Bu etkiyi vergilendirme açısından değerlendirmeye tabii tutarsak, kayıt içerisinde kalarak vergisini ödeyen bireyin gelirinde bir azalma meydana gelecektir. İşte bu noktada Duesenberry Etkisi kendini gösterecek ve bir alt tüketim grubuna düşmek istemeyen mükellef/tüketici bazı faaliyetlerini kayıtlarının dışına taşıyarak önceki tüketim düzeyini koruyacaktır.

Kayıtdışı ekonominin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler yönünden değerlendirildiğinde ise; gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin nedeni regülasyonlardan ve vergilerden kurtulmak olarak tespit edilirken, gelişmekte olan ülkelerde kentsel nüfusun göçle ve doğumla artması, bu artışın massedilememesi olarak tespit edilmektedir. Bu işgücü artışının insanları kayıtdışına yönlendirdiği gözlemlenmektedir (Çetintaş ve Vergil, 2003:17).

Aşağıda kayıtdışı ekonominin nedenleri mali, ekonomik, siyasal ve firma yapıları yönünden değerlendirilmiştir.

1.3.1. Kamu Maliyesinden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye’de gelir dağılımında varolan adaletsizlik, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini arttırmak amacıyla ek işlerde ve kayıtsız olarak çalışmalarına yol açmaktadır. Bu durum kayıtdışı ekonominin büyümesine neden olmaktadır. “Kayıtdışı faaliyetlerin kayıtlı faaliyetler karşısında sağladığı avantajlar kayıtlı ekonomiden kayıtsız ekonomiye doğru gidişin ortamını hazırlamaktadır” (Aydemir, 1995:41).

Gelir dağılımından bakıldığında, gelir dağılımında varolan adaletsizlik, düşük gelir elde eden grubun genişliği ve orta gelir grubununun darlığı kayıtdışı ekonominin nedenlerindedir. Bu yapı kriz zamanlarında kayıtdışı ekonominin artmasına yol açmaktadır(Acar ve Işık, 2003:120).

Vergiler sonuç itibariyle bireyin kullanılabilir gelirinde yada servetinde bir azalmaya neden olmaktadır. Bundan dolayı bireyler vergi ödemekten kaçınmaktadır. Bunlar insanların yaratılışları gereği gayet doğal bir tepkidir. Çünkü; hiç kimse çalışarak kazandığı gelirin bir kısmını başkasına vermek istemez.

Vergi sisteminin yapısından ortaya çıkan sorunlardan, vergi oranlarının yüksekliğinden, vergi yükünün yüksek olmasından, vergi idaresinden ve bürokrasinin çok ağır işlemeden ve benzer nedenlerden mükellefler kayıtdışına yönelmektedir.

1.3.1.1. Vergi Oranlarının ve Vergi Yükünün Yüksekliği

Vergi teorisyenleri tarafından yapılan çalışmalarda ve toplumlarda zamanla ortaya çıkan ve kabul gören ilkeler vardır. Bu ilkeler ışığında vergi oranlarındaki yükseklik ve vergi yükünün yüksekliğinin kayıtdışı ekonomiye neden olmasının değerlendirilmesi daha verimli ve daha sağlıklı olacaktır.

1.3.1.1.1. Vergilemede Adalet ve Ödeme Gücü İlkesi

Vergilemede adalet ilkesi, verginin tarafsızlığı ve düzenleyici olması bakış açılarına göre şekillendirilmelidir. Bu ödeme gücüne göre vergilendirme şeklinde değerlendirilebileceği gibi; sosyo – ekonomik düzenlemelere göre vergilendirme şeklinde de değerlendirmeye tabii tutulabilir (Akdoğan, 1999:181). Bu ilkeye göre herkes gelirine göre ve uygun olan oranlarla vergilendirilmelidir. Fakat adalet soyut bir kavram olduğu için bunun için doldurmak son derece güçtür. Adalet kavramı zamana, topluma göre değişiklik göstermektedir. Dolayısıyla vergi yasalarının bu ilkeye tam olarak uyduğunu söylemek oldukça güçtür. Fakat vergi yasalarını ve vergi sistemlerini bu ilkeye uydurmak için azami gayret gösterilmelidir.

Vergilemede adalet ilkesi, yatay adalet ve dikey adalet olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Yatay adalette, aynı gelir elde edenlerin ve eşit ödeme gücüne sahip olanların eşit vergi, dikey adalette ise farklı gelir düzeyinde olan mükelleflerin ise farklı vergi ödemeleri önerilmektedir. Yatay ve dikey adalet, vergi dilim ve oranları ile sağlanmakla birlikte, ekonomik ve sosyal koşulların gerektirdiği özel durumlar nedeniyle uygulanan istisna ve muafiyetlerle en uygun vergi oranı ve dilimleri bile vergi sistemini adalet ilkesinden uzaklaştırmaktadır (Us, 2004:11).

Ödeme gücünün belirlenmesi adalet ilkesinin uygulanabilmesi açısından önemlidir. Ödeme gücünün belirlenmesine ilişkin kriterler; servet, gelir ve harcamadır. Bunlardan hangisinin öncelikli olarak alınacağı tartışılmaktadır. Bu üç unsurun kendine göre zaafı ve üstünlükleri bulunmaktadır. Bu kriterlerden hangisinin belirleneceğinde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum dikkate alınmalıdır (Aydemir, 1995:41-42).

1.3.1.1.2. Belirlilik ve Açıklık, Eşitlik ve Genellik, Verimlilik ve Tasarruf İlkeleri

Bu ilkelere göre mükellef ne zaman, nasıl ve ne kadar vergi ödeyeceğini bilmelidir. Bu nedenle vergi kanunları mükellefleri belirsiz bir vergilendirme ortamına itmemelidir. Verginin konusunun, oranının sık sık değişmesi, ek vergiler konulması ve

sıklıkla çıkan vergi afları ve kanunların karmaşıklığı mükelleflerin vergi ödeme gayretlerini azaltmaktadır.

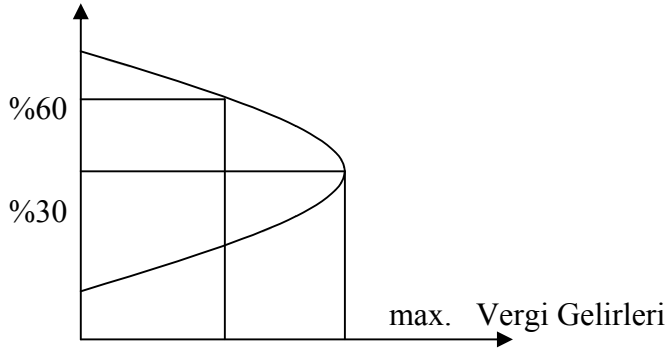
Eşitlik ve genellik açısından toplumun tüm bireyleri kanunlar önünde eşittir. Vergi ödeme açısından da bu durum aynen geçerlidir. Hiç kimse değişik nedenlerle vergilendirme mekanizmasının dışında bırakılamaz.

Verimlilik ve tasarruf ilkelerine göre, verimlilik iki açıdan değerlendirilmektedir. Birinci olarak, vergi toplamının maliyetleri azaltılarak verginin ucuz ve kolayca toplanması, ikinci olarak da, toplanan vergilerin devlet tarafından etkin ve verimli şekilde kullanılması akla gelmektedir. Eğer devlet topladığı vergileri etkin olarak kullanmıyorsa, mükellef vergi ödemek istemeyecektir. Bu durumda mükellef gelirlerinin bir kısmını vergi dışı bırakmak isteyecek ve kendisi daha etkin ve verimli kullanma yoluna gidecektir.

Vergileme ile ilgili bu ilkeler ışığında, vergi oranlarının yüksekliği ile kayıtdışı ekonomi arasında doğru yönlü bir ilişki mevcuttur. Vergi oranlarının yüksekliği bir çok vergi mükellefi tarafından kayıtdışı ekonominin temel nedeni olarak gösterilmektedir. Vergi oranlarının yüksekliği nedeniyle mükelleflerin elde ettikleri gelirin büyük bir kısmı ellerinden tekrar geri çıkmaktadır (DPT, 2001).

Vergi oranlarının yüksekliğinin ekonomik faaliyetlere etkisi Arthur LAFFER tarafından ortaya konulmuştur. Arz yönlü iktisadın temelini oluşturan bu görüş vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. LAFFER'e göre, vergi oranları optimal düzeyin üzerine çıkmaya başladıkça vergi gelirlerinde azalma meydana gelmektedir. Bu azalmaya neden, vergi oranlarının yüksekliği nedeniyle kayıtlı mükelleflerin bazı faaliyetlerini kayıtdışı alanlara kaydırmaya başlamasıdır (ÇSGB, 2004:20).

Vergi Oranları



Şekil 1: Laffer Eğrisi

Kaynak: Pehlivan, 2000:64

Yukarıdaki grafiğe göre vergi oranlarındaki artışlar %30'da maksimum seviyeye ulaşıyor. Buna karşılık %30'un üzerindeki oranlar bireylerin çalışmalarının azalmasına ve daha fazla vergi kaçırma veya vergiden kaçınma yollarına başvurmalarına neden olacağından, daha az vergi ödemeleri ve dolayısıyla devletin daha az vergi toplaması sonucunu doğuracağı varsayılmıştır (Pehlivan, 2000:64).

Benzeri durum Katma Değer Vergisi açısından değerlendirildiğinde, Katma Değer Vergisi oranlarının yüksekliğinin, nihai tüketici ile mükellef arasında belgeli, belgesiz alışveriş pazarlığına neden olmaktadır.

Ayrıca vergiler, mükellefler tarafından karşılığı olmadan alınan bir fiyat olarak algılanmakta ve vergi oranlarının ekonomik gücüne göre yüksek olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte vergilerini ödemeyen mükelleflerinde kamu hizmetlerinden faydalanmaları ve bunların maliyetlerine katlanmamaları, vergilerini düzenli olarak ödeyen mükelleflerin vergi yükünün daha da artmasına neden teşkil etmektedir. Kayıtlı olarak faaliyetlerini sürdüren mükellefler artan bu vergi yükünü azaltabilmek amacıyla faaliyetlerinin bir kısmını kayıtdışı bırakma yoluna gitmektedirler (ÇSGB, 2004:20).

1.3.1.2. Türk Vergi Sisteminden Kaynaklanan Belirsizlikler

Türk Vergi Sistemi denilince yoğun ve karmaşık bir vergi mevzuatı, vergi yargısı, vergi idaresi ve vergi denetim mekanizması akla gelmektedir. Vergi oran ve çeşitliliğinin fazla olmasına bağlı olarak mükelleflerin prosedüre uyması zor olmaktadır (Acar ve Işık, 2003:121). Sıkça değişen çok sayıda kanun, bakanlar kurulu kararları, genel tebliğler, iç genelgeler mevcuttur. Bu değişikliklerin ve yoğun mevzuatın takibinde işin uzmanlarının bile zorlandığı görülmektedir (ÇSGB, 2004:21).

Bugün özelde vergi idarelerinin yani vergi kanunlarını birebir uygulamakta olan birimlerin bürokratik işlemlere boğulmuş olması önemli bir sorundur. Vergi Usul Kanununda tanımlanan tarh, tahakkuk işlemlerini yerine getirme, yoklama ve inceleme işlemlerini yapması gereken vergi daireleri maalesef sadece beyanname ile bildirilen matrahların tarh ve tahakkukunu yapar birimler haline gelmiştir. Evrak sirkülasyonu, günümüz koşullarına cevap vermeyen vergi daireleri işlem yönergeleri, mükellef sayısındaki artışa paralel olarak bir türlü çözüm üretilmeyen nitelikli eleman sorunu başta olmak üzere etkinsizliğe götüren bir kısır döngünün varlığı devam etmektedir. Bu bağlamda, vergi dairelerinin mevcut statüleri içinde etkin ve performans kriterlerine göre iş üretebilme kapasitelerinin, nitelikli eleman, otomasyona geçiş, toplam kalite uygulamalarının yerleştirilmesi ve kurum kültürü haline dönüştürülmesi gibi yöntemler suretiyle desteklenmesi gerekmektedir (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:36).

Türk Vergi Mevzuatının bir diğer önemli problemi de, muafiyet ve istisnaların oldukça fazla olmasıdır. Bu muafiyetler ve istisnalar vergi tabanının genişletilmesini engellemekte dolayısıyla kayıtdışı ekonomiye davetiye çıkarmaktadır. Vergi mevzuatında muafiyet ve istisnalara ekonomik, mali, idari ve kültürel nedenlerle yer verilmektedir (Akdoğan, 1999:148). Vergi mükellefleri de devlet tarafından bu muafiyet ve istisna sınırlarını aşmamak için kazançlarının bir kısmını gizleyerek beyan etmemektedir. İndirim, istisna, muafiyet gibi müesseselerin getiriliş amaçları yatırımı teşvik etmek ve iktisadi canlanmayı sağlamaya yöneliktir. Bir takım düzenlemelerin geri planında ise siyasi tasarruflar yatmaktadır. Bu araçların yerinde kullanılıp kullanılmadıkları veya beklenen faydayı yeterince sağlayıp sağlamadıkları konusu tartışmalıdır. Ekonomide haksız rekabeti körükleyen, vergi tarh ve tahakkuklarında önemli oranlarda düşüslere neden olan geniş vergisiz alanların oluşturulması, bir yandan

vergisini düzenli ödeyen mükelleflerin tepkisini çekmekte, diğer yandan ise vergi ödemekten kaçınma mekanizmalarını gündeme getirmektedir (ÇSGB, 2004:20).

Vergi kanunları ve mevzuatın karmaşıklığı kanunların anlaşılabilirliğini ve uygulanabilirliğini daha da zorlaştırmakta ve mükellefleri kayıtdışı ekonomiye yöneltmektedir. Vergi mevzuatının karmaşıklığının yanında kanunları açıklamak amacıyla yayımlanan tebliğler, sirküler ve özeldeler mevzuatı daha da karmaşık hale getirmektedir (ÇSGB, 2004:20).

Vergi İdaresinin etkin çalışmaması, vergi bürokrasisinin yoğun olması ve denetimlerdeki eksikliklerle birlikte, toplumda yaygın olan toplanan vergi gelirlerinin kötü harcanması da bireyleri vergi idaresine karşı şüpheler içerisinde itmekte ve kayıtdışına doğru yönlendirmektedir (Kırkulak, 1999:156).

Türkiye’de toplanan vergi gelirlerinin etkin bir şekilde ve bireylerin gerekli gördükleri alanlarda kullanılmaması, rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olması, kamu kaynaklarının israf edilmesi, vergi ödeyenlerin vergi bilincinin ve vergi ahlakının zayıflamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, vergi bilinci ve ahlakının düşmesi, kayıtdışı ekonominin hızla artmasının sebeplerinden biri olarak görülebilir. Çünkü; insanlar vergi olarak ödediklerinin kendilerine hizmet olarak dönmeyeceğini düşünmekte ve vergi ödemekte isteksiz davranmaktadır. Ayrıca iyi niyetli mükellefler açısından olaya baktığımızda ise; bazı gerçek giderlerin indirim konusu yapılamaması nedeniyle mükellefler zor durumda kalmaktadır. En az geçim indirimi gibi enstrümanların kullanılmaması da insanların ödeme gücüne göre vergilendirilmesi ilkesine ters düşmektedir (Çetintaş & Vergil, 2003:18).

1.3.1.3. Vergi İdaresinden Kaynaklanan Nedenler

Gelir İdaresinde merkez teşkilatındaki birim ve kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarının sınırları açık olarak belirlenmemiş, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın örgütlenme yapısı, kanunların kendine yüklediği görevleri yerine getirecek ve günün ihtiyaçlarını karşılayacak yapıda değildir. Bununla birlikte hiyerarşik yapının iyi

olmaması, vergisel işlemlerin yoğunluğu gibi nedenlerle merkez ve taşra teşkilatları arasında bir uyum ve bütünlük sağlanamamaktadır (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:2 - 3).

Gelir İdaresinin Genel Müdürlük olarak örgütlenmiş olması, daha güçlü ve daha bağımsız bir konuma gelmesini engellemekteydi. 5345 Sayılı Kanunla Gelir İdaresi Başkanlığı Maliye Bakanlığı'nın merkez yapısı dışına çıkarılmış ve bağlı kuruluş olarak özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu yapının teşkilata getireceği kolaylıklar mevcuttur. Bağımsız bir bütçeye sahip olma, harcamalarını kendisinin yapabilmesi, merkez ve taşra örgütleri arasındaki yazışmaların aracısız olarak yapılabilmesi bu kolaylıklardan bazılarıdır. Fakat bağlı bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılan Gelir İdaresi Başkanlığına, diğer bağlı kuruluşlardan farklı olarak tüzel kişiliği verilmemiştir (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:31 – 32).

Taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarının net olarak belirlenememesi nedeniyle taşra teşkilatı inisiyatif kullanarak sorumluluk üstlenmekten kaçınmakta, merkez teşkilatın günlük sıradan işlerin yükü altında bırakılmasına bu da merkez teşkilatın vergi politikalarının hazırlanması, gelir ve usul mevzuatının iyileştirilmesine, uygulamanın koordinasyonuna yeteri kadar vakit ayırmasını engellemektedir (Gerçek, 2004:623 – 624).

Gelir İdaresinde yapıcı, yol gösterici ve eğitici iç denetim anlayışının yerine inisiyatif kullanmayı önleyici iç denetim anlayışının hakim olması, personelin sorumluluk almasını engelleyen en önemli nedenlerden biridir. Bu durum, sorunların yerinde ve kısa sürede çözülmesini önlemektedir. Sonuçta, aynı işlemler hem taşrada hem de merkezde uğraşılmakta ve dolayısıyla merkez teşkilatının iş yükünün gereksiz yere artmasına neden olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde kurumların ve kurum çalışanlarının başarıları, önceden belirlenmiş performans kriterlerine ne derece uydukları ile ölçülmektedir. Türkiye'de kamu kesimi için henüz yeni olan performans değerlemesi ve denetimi Gelir İdaresi Başkanlığı'nda uygulanmamaktadır. Bu durum ise idarenin ve özellikle çalışanların performanslarına göre değerlendirilmemesi sonucunu ve dolayısıyla etkinlik ve verimliliklerini azaltmaktadır. Bununla birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı, Genel

Müdürlük düzeyinde iken 2001 yılında başlatılan Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları yedi pilot bölgede başlatılmış olup, bu TKY çalışmaları eğitim ve yapılandırma aşamasındadır (Gerçek, 2004:625). Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığında performans yönetimi 5345 sayılı kanununun 30. maddesinde¹ yer almıştır. Kanunun ilgili maddesi ile performans yönetimi ve değerlendirmesi belirlenmiş fakat bunun uygulamaya geçirilmesi ve uygulanması henüz başlamamıştır (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:36).

Mükelleflerin, mükellefiyetlerinin tesisinden vergilerini zamanında ödeyip ödemediklerine kadar her aşamada vergi dairesi tarafından yakından takip edilmesi Gelir İdaresi Başkanlığı'nın etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında son derece önemlidir. Ancak, uygulamada bunun iyi işlediğini söylemek mümkün değildir. Çünkü; pek çok vergi dairesinin yetki bölgesi üstesinden gelemeyeceği büyüklükte tutulmuştur. Ayrıca, vergi dairesi yöneticileri, yürürlükteki mevzuat gereği ağır bir evrak trafiğine boğulmuş olduğundan planlama, koordinasyon ve izleme gibi temel yöneticilik görevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler. Vergi dairelerinde çalışan memurlar gelen evrakları tanzim etmek, dosyalarına yerleştirmek ve yazışmaları yapmaktan dolayı gerçek anlamda vergisel işlemlere fırsat bulamamaktadır (Karyağdı, 2005:4).

Diğer taraftan, mükelleflerin beyanname vermek, vergilerini ödemek ve benzeri vergisel mükellefiyetlerini yerine getirmek için sık sık vergi dairelerine gitme yönündeki alışkanlıklarının devam etmesine yol açan yürürlükteki vergi uygulamalarının kanunlarla değiştirilmeye çalışılmasına rağmen daha oturmaması vergi dairelerinin iç iş yükünü büyük ölçüde arttırması nedeniyle vergi dairesi personelinin rasyonel istihdamı sağlanamamaktadır. Bu durum vergileme süreci açısından son derece önemli olan yoklama faaliyetinin sistemli ve etkin bir şekilde yapılmasını engellemektedir.

Vergi dairelerinin tam otomasyonu yönetsel karar alma sürecinde çok önemli bir fonksiyon üstlenmesine rağmen, bu konuda yapılan VEDOP (Vergi Dairesi Tam

¹ Başkanlık personelinin; mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedefleri Başkan tarafından belirlenir. Uyum oranından maksat, mükellef beyanlarının vergi kanunlarına uygunluğu ölçüsüdür. Başkan, performans modeli çerçevesinde birimlerin ve bireylerin genel performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere özel performans ölçütleri ve hedeflerini belirler. Personel bazındaki bireysel performanslar merkezdeki personel ve vergi dairesi başkanları için Başkan, taşradaki personel için vergi dairesi başkanları tarafından belirlenir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakan tarafından belirlenir.

Otomasyon Projesi) EVDO, EVDO'lu MOTOP ve MOTOP vergi dairelerinde uygulanmakta ve kullanılmaktadır. Tablo 1'de 31.01.2006 tarihi itibariyle Türkiye genelinde her ilde VEDOP uygulamasının olduğu ve VEDOP kullanılan vergi dairesi sayısının 301 olduğu yer almaktadır. VEDOP ve diğer kullanılan otomasyon programlarının toplamı ise 466'dır.

Tablo 1: Gelir İdaresi Otomasyon Durumu (31.01.2006)

| | VEDOP | EVDO | SİCİL OTOMASYONLU (İNTERNET) | SİCİL OTOMA SYONLU (İNTRA NET) | EVDO'LU MOTOP | MOTOP | TOPLAM |
|---------------------------|-------|------|------------------------------------|--|------------------|-------|------------|
| Türkiye Geneli | 301 | 12 | 124 | 12 | 16 | 1 | 466 |

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_40.xls.htm.10.06.2006

Beyannamelerin internet vasıtası ile gönderilebilmesi ve vergilerin bankalar aracılığı ile tahsilinin yaygınlaştırılması yönündeki çıkarılan kanunlara rağmen yaygınlaştırılmamıştır. Mükelleflerin bu iki mekanizmaya güven duymaması beyannamelerin vergi dairelerine gönderilmesi ve ödemelerin vergi dairelerine yapılması uygulamasından vazgeçmemelerine neden olmaktadır.

Bazı kurum ve kuruluşlar (Bankalar, Noterler, Tapu Sicil Müdürlükleri, Belediyeler, Elektrik Dağıtım Şirketleri, Borsalar, Meslek Odaları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Trafik, İçişleri Bakanlığı v.b.) ile Gelir İdaresi Başkanlığı arasında bilgi akışını hızlandıracak çağdaş teknolojik donanımına sahip alt yapının henüz oluşturulmamış olması da Gelir İdaresi Başkanlığı'nın etkinliğini artırıcı politikaların uygulamaya geçirilmesini engellemektedir (DPT, 2001).

Çağdaş yönetimlerin ne kadar başarılı olduğunun değerlendirilmesi kamuoyunca yapılmaktadır. Doğal olarak kamuoyunun böyle bir değerlendirmede bulunabilmesi için sağlıklı bilgilere sahip olması gerekmektedir. Vergi gibi, tüm toplumu yakından

ilgilendiren önemli bir konuda gerekli bilgilere ulaşmak zaruretten de öte kamuoyunun hakkı da olması icap eder. Oysa Gelir İdaresi Başkanlığı, kendisinin kamuoyunca değerlendirilmesini sağlayacak sağlıklı bilgileri kamuoyunun bilgisine düzenli olarak sunma geleneği henüz yerleşmemiştir.

İyi işleyen bir yapının kurulabilmesinin, etkin ve verimli bir gelir politikasının hazırlanmasının, bu gelir politikalarına uygun mevzuatın hazırlanıp etkin bir şekilde uygulanmasının ancak iyi eğitilmiş kalifiye personelle yapılabileceği unutulmamalıdır. Ancak, uzun yıllardan beri izlenmekte olan ücret politikaları nedeniyle Gelir İdaresi Başkanlığı amaca uygun yüksek öğrenim görmüş kişilerin işe girmek için ilk sıralarda tercih yaptıkları bir yer olmaktan çıktığı gibi, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir kurum haline gelmiştir. Bu nedenle nitelikli personel giderek azalmaya ve dolayısıyla arzulanan ölçüde hizmet üretilmemeye başlamıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın merkez ve taşra personelinin atanma, yükselme ve yer değiştirmeleri ile ek ücret ödemelerinde objektif kriterlerin kullanılmamış olması etkinlik ve verimliliği büyük ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir (DPT, 2001).

Vergi kanunlarının objektif ve tarafsız uygulanması, vergilemede başarılı olunmasının en önemli anahtarlarından birisi olduğu kuşkusuzdur. Ancak, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yeterli güvenceye kavuşturulmaması nedeniyle sık sık karşılaşılan dış müdahaleler objektif ve tarafsız uygulamayı büyük ölçüde zedelemektedir (Aydemir, 1995:71-72).

1.3.1.4. Vergi Denetiminden Kaynaklanan Nedenler

İdarenin çalışmalarının hukuka ve performans kriterlerine uygun çalışmalarının denetlenmesi anlamına gelen iç denetim ve mükelleflerin vergisel faaliyetlerin denetlenmesi anlamına gelen dış denetim görevleri Maliye Bakanlığına ve Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı denetim elemanlarınca yerine getirilmektedir (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:42). Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı iç denetim elemanlarının teftiş ve soruşturma (iç denetim) yetkisi, vergi inceleme (dış denetim)

yetkisi ile çakışmaktadır. Bu durum, vergi uygulamalarının etkinliğinin arttırılmasında son derece önemli olan yönlendirici, eğitici ve yol gösterici iç denetimin gereği gibi yapılmamasına yada idari görevin yürütülmesinde aksamalara neden olmaktadır.

İç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması, yeni işe alınan denetim elemanlarının² hem iç hem de dış denetim ile ilgili eğitim verilmesi zorunluluğunu gündeme getirmekte, bu hem gereksiz zaman kayıplarına yol açmakta hem de denetim amaçlı olarak işe alınan denetim elemanlarının ne iç denetim ne de dış denetim konusunda yeterli eğitim almamaları sonucunu doğurmaktadır (DPT, 2001).

İç denetimin temel ilke ve stratejileri belirlenmediği gibi, Türkiye çapında genel iç denetim yıllık uygulama programları da yapılmamaktadır. Bu durum denetlenmesi gereken birimlerin ve konuların öncelik sıralarının belirlenmesinde ve iç denetim elemanlarının işgücü planlamasında rasyonellikten uzaklaşılmasına yol açmakta, iç denetimin etkinlik ve verimliliğini büyük ölçüde azaltmaktadır (DPT, 2001).

Vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenmiş değildir. Vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri ile bölgelerin coğrafi konumları ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurularak Türkiye çapında genel vergi denetimi yıllık uygulama programları yapılmamaktadır. Genel vergi denetimi yıllık uygulama programlarında yer alması gereken esaslar çerçevesinde, bölgelerin coğrafi durumları ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurularak bölgesel vergi denetimi programları yapılmamaktadır. Bu durum, incelenmesi gereken mükelleflerin öncelik sıralarının belirlenmesinde ve vergi inceleme elemanlarının işgücü planlanmasında rasyonellikten uzaklaşılmasına yol açmakta; vergi incelenmesinin etkinlik ve verimliliğinin büyük ölçüde azalmaktadır (Acar ve Merter, 2004:7).

Bazı vergi denetim birimlerinin kendi elemanları için yapmış oldukları yıllık çalışma planlarının ne hazırlanışı ne de uygulanışı sırasında ilgili birimler arasında yeterli koordinasyon sağlandığını söylemek de mümkün değildir. Vergi denetiminin bugünkü kurumsal yapısı içinde Türkiye çapında vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerinin belirlenip planlanması mümkün görülmemektedir. Böyle bir planlama yapılsa bile, bugünkü kurumsal yapı içinde başarı mümkün görülmemektedir. Çünkü;

² Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri

denetim sisteminin çoklu yapısı problemin temel nedenini teşkil etmektedir (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:12). Vergi denetim mekanizmasının tek bir merkezden planlanmaması ve programlanmaması, bazı ekonomik merkezlerde gerek sayısal gerekse vasıfları açısından gereğinden fazla vergi inceleme elemanının görevlendirilmesine karşılık bazı merkezlere gönderilen vergi inceleme elemanlarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Etkin bir vergi denetim sisteminin oluşturulabilmesi için, vergi denetim elemanlarının yalnızca kalitelerinin artırılması yeterli değildir. Kalitenin artırılmasına paralel olarak vergi denetim elemanlarının yetersiz olan sayılarında artırılması gerekmektedir. Mükellef sayısı hızla artarken, meslekten ayrılmalarla zaten sayıları az olan denetim elemanlarının sayısı daha da azalmaktadır (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:13)

Vergi denetimi ile ilgili bir diğer problem, vergi incelemelerinin en kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlayan olanaklardan yeterince yararlanılamamasıdır. İncelemeye alınacak mükelleflerin seçiminde klasik yöntemler kullanılmaya devam etmekte, çağdaş veriler ve objektif kriterler henüz yeterince kullanılamamaktadır. Vergi denetimlerinde hız ve dolayısıyla etkinlik sağlanacak sektörel vergi inceleme kılavuzları tam ve gereği gibi hazırlanmış değildir. Vergi inceleme elemanlarının, monotonlaşmaya yol açmayacak ölçüde, kendi içinde vergiler ve sektörler itibarıyla uzmanlaşmaları ve eğitimlerinin de buna yönelik verilmesi, vergi incelemelerine hız kazandıracak bir başka husus olmasına karşın buna uyulduğunu söylemek mümkün değildir. Vergi inceleme elemanlarına destek hizmeti sağlamak üzere, sanayinin muhtelif alanlarında uzmanlaşmış mühendis, yazılımcı, teknisyen, istatistikçi, v.b. personel istihdam edilmemektedir (DPT, 2001).

1.3.2. Muhasebe Hizmetlerinin Yetersizliği

Mükellefle vergi idaresi arasında bağlantıların kurulmasında köprü görevi gören muhasebeci ve mali müşavirler, ortaya çıkabilecek vergi kayıplarını önlemede önemli

role sahiptir (ÇSGB, 2004:21). Vergi kaçakçılığını önlemede muhasebeci ve mali müşavirler etkin olmalıdırlar.

Mükellefin ve vergi idaresinin; organize olmuş ve bilgi düzeyi yüksek muhasebe ve mali müşavir mekanizması, vergileme sisteminde ortaya çıkacak sorunları azaltacaktır. Fakat günümüzde bu işi yapan insanların bilgi düzeylerinin yeterli olmaması nedeniyle önemli sorunlarla karşılaşılmaktadır (Aydemir, 1995:66-67).

3568 Sayılı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Yasası bu mesleği çok iyi bir konuma getirilmiştir. Yeminli Mali Müşavirlik Mesleğinin bu iyi konumu nedeniyle vergi ve muhasebeden fazla anlamayan çeşitli meslek gruplarına (Tekel Müfettişliği, Gümrük Kontrolörleri, Bankalar Yeminli Murakıpları, Devlet Demir Yolları Müfettişleri v.s.) belli bir süre sonra bu mesleğe geçebilme hakkı tanınmıştır (Aydemir, 1995:67). Özellikle mali müşavirlik mesleğinin gerektirdiği nitelikleri taşımayan bir çok kişi bu hakkı elde etmiştir. Bu meslek için gerekli donanıma sahip olmayan kişilerin bu mesleği yapma hakkı kazanması, vergi sistemindeki sorunları artırmaktadır.

1.3.3. Siyasi Nedenler

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin boyutlarının artmasının nedenlerinden bir diğeri de siyasi yapıdır. Gelişmiş ülkelerin demokrasilerinde, devletin vatandaşı denetlemesinin yanında, vatandaş da devleti denetleme hakkına ve yetkisine sahiptir. Türkiye’deki demokrasi anlayışına göre ise, kanunlara tabi olanlar ve kanunları uygulayanlar, kanunların oluşumuna katılamamakta ve vatandaşlar da devleti denetleme hakkına sahip olamamaktadır. Devlete bağlılığın azalması, devletin saygınlığını yitirmesi, ekonomik faaliyetlerin kayıtdışında tutulmasının toplum tarafından hoşgörü ile karşılanmasına neden olarak kayıtdışı ekonominin gelişmesine yol açmaktadır (Toptaş, 1998:50-51).

Kamu otoritesi tarafından yapılan harcamalara toplum tarafından şüphe ile bakılmakta ve bu durum vatandaşlar arasında vergi bilincinin azalmasına neden

olmaktadır. Kötü idare – artan vergilere yükü sarmalı sürekli birbirini izleyecek ve kayıtdışı ekonomini nedeni olacaktır (Afşar, 2005:3).

Ülkemizde özellikle baskı gruplarının istekleri doğrultusunda ve oy kaygısı ile siyasal iktidar, vergi ile ilgili kararlardan kolayca vazgeçmekte, bunun sonucunda vergi yükünün belirli kesimler üzerinde kalmasına neden olmaktadır. Siyasal iktidarlar vergi politikaları ile ilgili çalışmalar yapmakta fakat baskı grupları nedeniyle uygulanamamaktadır (ÇSGB, 2004:21 - 22).

1950 – 2003 yılları arasında yapılan bütün vergi kanunu değişiklikleri, ekonomik krizlerin arkasından ve kamu gelirlerini arttırma amacı güden niteliktedir. Yapılan değişikliklerin hiçbirisi vergi sisteminin iyileştirilmesi amacı taşımamaktadır. Yapılan bu vergi kanunları değişikliklerinde, siyasi irade üzerinde baskı kuranlar faaliyetlerini yasal olarak kayıtdışına taşımışlardır. Yapılan bu çalışmaların doğurduğu tek sonuç, dürüst mükellefler üzerindeki vergi yükünü arttırmak olmuştur (Kıldış, 2000:6).

Siyasal iktidarlar tarafından ülke gündemine sık aralıklarla getirilen vergi afları, vergi sisteminin problemlerinde ortaya koymaktadır. Ülkemizde 2003 yılına kadar çıkarılan vergi affı kanunlarının sayısının 18 olduğu göz önüne alındığında, siyasal iradenin kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin önemli bir nedeni olduğu bir kez daha anlaşılmaktadır. Siyasal irade mükellefler arasında hakkaniyeti bozmamak için mümkün olduğunca vergi aflarını gündemlerine almamak zorundadırlar. Sık aralıklarla çıkarılan vergi afları mükellefleri af beklentisi ile hareket etmeye zorlamakta ve ekonomik faaliyetlerinin bir kısmını veya tamamını kayıtdışı alanlara yönlendirmesine neden olmaktadır (Akbulak ve Tahtakılıç, 2003:24-25).

Ayrıca vergi afları, vergileme ilkelerinden adalet ilkesine de tamamen ters düşmektedir. Vergisini zamanında ödeyen mükellef, vergisini ödemeyerek vergi affı ile süresinden sonra ve daha az miktarda ödeyen mükellef karşısında mağdur edilmektedir. Olması gereken, siyasal iradenin baskılardan etkilenmeden vergi kanunlarını, adalet ve eşitlik ilkesine göre uygulamasıdır (Acar ve Işık, 2003:121).

1.3.4. Ekonomik (İktisadi) Nedenler

Kayıtdışı ekonominin iktisadi nedenlerini makro iktisat ve mikro iktisat açısından değerlendirmek gerekmektedir. Ülkelerdeki mevcut ekonomik yapılarda kayıtdışı ekonomiyi doğurmaktadır. Bir ülke ekonomisinde gereken büyümenin sağlanamadığı, kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılmadığı, kayıtlı istihdamın maliyetlerinin azaltılmadığı durumlar, kayıtdışı ekonominin iktisadi nedenin en önemli ayaklarını oluşturmaktadır. İster her şeyiyle devletin ekonomiye hakim olduğu kapalı ekonomik sistemlerin, isterse tamamen açık piyasa sisteminin tüm elemanları ile işlediği liberal sistemlerin hepsinde kayıtdışı ekonomi mevcuttur. Fakat bürokrasinin ve ekonomik regülasyonlarla ilgili sınırlamaların çok fazla olduğu az gelişmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutları, gelişmiş ülkelere nazaran daha fazladır (İlgin, 1999:24).

Belli başlı üç ekonomik sektörde³ durum incelendiğinde kayıtdışı ekonomik faaliyetler sırasıyla en çok tarım ve hizmet sektörlerinde görülmektedir. Kayıtdışılığın bu sektörlerde yoğunlaşmasının nedeni, bu alanlardaki işletmelerin küçük olmalarıdır. Ekonomi içerisindeki dengenin imalattan sektöründen, tarım ve hizmet sektörlerine doğru kayması kayıtdışılıkla doğru bir orantı oluşturmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geleneksel ilişkiler, aile içerisinde ücretsiz ve sosyal güvenlik dışında işçilik faaliyetlerinin gözlemlendiği tarım sektöründe kayıtdışılık bu şekilde gözlemlenmektedir (Acar ve Işık, 2003:120).

1.3.4.1. Enflasyon

Enflasyon rakamlarının yüksek olduğu ülkelerde kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artması beklentisi vardır. Yüksek rakamlarda seyreden ve süregelen enflasyon adaletsizliklere yol açmaktadır. Enflasyon nedeniyle gelirlerinde aşınma meydana gelen düşük ve sabit gelirlili tüketiciler bu kayıplarını gidermek, enflasyon nedeni ile maliyetlerinde artışlar meydana gelen üreticilerde maliyetlerini azaltmak amacıyla kayıtdışı ekonominin değişik unsurlarına özellikle, kayıtdışı istihdama yönelmektedirler (Us, 2004:11).

³ İmalat, hizmet ve tarım sektörleri.

Enflasyon, vergi bilincini ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte enflasyon, vergi sistemi üzerinde etkili olmaktadır. Eğer mevcut sistem mükellefi enflasyona karşı korumuyorsa ve enflasyondan kaynaklanan etkileri ortadan kaldırmıyorsa, mükellefler vergiye karşı direnç gösterecektir (Şengül, 1997:27). Ödenecek vergi konusunda enflasyondan kaynaklanan bir belirsizlik hüküm sürecektir. Mükelleflerin gelirlerinde enflasyon nedeniyle nominal bir artış meydana gelecek ve bu nominal artış mükelleflerin vergiye matrah teşkil edecek olan vergilendirilebilir gelirlerinde de artışa sebep olacaktır. Bu nominal artış sonucunda mükellefin, vergi matrahı ve hesaplanan vergisine esas teşkil edecek vergi dilimi yükselecektir (Aydemir, 1995:52).

Enflasyonun etkisi ile işletmelerin mali tabloları gerçekleri yansıtmamaktadır. Mükellefler bu yanılsama nedeniyle ödemesi gerekenden daha fazla vergi ödemek zorunda kalmaktadır. Enflasyonist ortamlarda bireylerin veya işletmelerin reel gelirlerinde bir artış gerçekleşmeden vergi ödemek zorunda kalmaktadırlar. Bunun neden olacağı temel problem, işletmelerin özkaynaklarında bir azalma, buna mukabil yatırım kararlarında bir azalma ve en önemlisi bazı faaliyetlerini kayıtdışına çıkarma şeklinde ortaya çıkmaktadır (Akbulak ve Tahtakılıç, 2003:21).

Özkaynaklardaki bu azalma işletmeleri, yeni yatırımlarını yüksek faizli borç ile finanse etmeye yönlendirmekte, fakat işletmeler bu borç yükünden, gelirlerinin bir kısmını vergi dışı bırakıp, kendine maliyetsiz finansman kaynakları yaratarak kurtarabilmektedir. Kredi maliyetlerinin yüksek olduğu şartlarda finansman sağlamak büyük sorundur. Bankalar işletmelerin finansman ihtiyaçlarını gideremezse, işletmeler finansman ihtiyaçlarını kayıtdışı finans piyasalarından gidereceklerdir (Acar ve Işık, 2003:120).

1.3.4.2. Ekonomik Krizler

Ekonomik kriz ve durgunluk dönemleri kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artması için uygun zemin oluşturmaktadır. Kriz dönemlerinde işsiz topluluklar, mevcut kayıtlı ekonomide kendilerine iş bulamadıkları için, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu alanlarda kendilerine iş arayacaklardır. Üreticiler ise kriz ve durgunluk

dönemlerinde, ortaya çıkan olumsuz etkileri en az düzeye indirmek için özellikle istihdam ile üretim açısından esnek davranabilmek amacıyla kayıtdışı alanlarda ekonomik faaliyetlere yönelebilmektedir (İlgın, 1999:25 – 26).

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde ise; ülkemizde arka arkaya yaşanan ekonomik krizler kayıtdışı faaliyetlerin artmasına zemin hazırlamıştır. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıtdışı ekonomi alanlarında aramaktadırlar. İşletmelerde krizin olumsuz etkilerini azaltmak için üretimlerini kayıtdışı alanlarda yapmak ve istihdamı kayıtdışı yollardan sağlayarak, buna bağlı olarak maliyetlerini azaltmaya çalışmaktadırlar.

1.3.4.3. Nakit Ekonomisi

Nakit ekonomisi, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artmasında Türkiye için çok önemli bir unsurdur. Ekonomide bir değişim esastır. Bu değişim sisteminde takasın oynadığı rolün büyüklüğü, yapılan faaliyetlerin büyüklüğünün gizlenebilmesine imkan sağlamaktadır. Bu kolaylıkta kayıtdışılığa neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomide genel olarak nakit para kullanımının çok fazla tercih edildiği kabul edilmektedir. Bunun böyle kabul görmesinin nedeni, farklı üçüncü kişilerin araya girmesine neden olan ve üçüncü kişilerin araya girmesini gerektiren çek, senet gibi ödeme araçlarına kullanılmasıdır. Bu tür belgelerle işlemlerin yapılmamış olması geride hiçbir delil bırakılmamasına yol açmaktadır. Faaliyetlerin nakit para ve takas ile yapılması ödeme delilleri ortadan kaldırılmaktadır (İlgın, 1999:26).

Olması gereken kayıt altına almanın kolay olduğu ödeme araçlarına yönelmektir. Kredi kartı kullanımının yaygınlaşması kayıtdışı ekonomi ile mücadele açısından önemli bir çözüm yolu olarak gözlemlenmektedir. Toplum olarak nakit para ile iş yapma alışkanlıklarının terk edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla Maliye Bakanlığı, kayıtdışı ekonomi ile mücadele amacına yönelik olarak 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu

320, 323 ve 332 Seri Nolu Genel Tebliğleri yayımlanmıştır⁴. Fakat 04.07.2003 tarih 25158 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 320 sıra nolu V.U.K. Genel Tebliğinde tevsik sınırı 5.000 YTL (5.000.000.000 TL) olarak belirlenmişken, bu tevsik sınırı 01.08.2003 tarih 25186 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 323 Seri Nolu V.U.K. Genel Tebliğinde 10.000 YTL’ye (10.000.000.000 TL) çıkarılmıştır. Konuya ilişkin son tebliğ 27.04.2004 tarihinde 25445 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış ve tevsik sınırı 8.000 YTL’ye (8.000.000.000 TL) indirilmiştir. Bu meblağ altında kalan nakit işlemlerinin tevsiki (belgelendirilmesi) isteğe bırakılmıştır.

1.3.5. İşletmelerin Rekabet Yapılarının ve Faaliyet Gösterdikleri Piyasalarının Farklılıklarından Kaynaklanan Nedenler

Kayıtdışı ekonominin daha iyi anlaşılabilmesi için Türkiye’de şirketlerin yapısının, göz önüne alınması gereklidir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de kayıtdışı alanda faaliyet gösteren işletmeler daha çok küçük ölçekli işletmelerdir. KOSGEB’in değerlendirmelerine göre Türkiye’de faaliyet gösteren işletmelerin %99,5’i küçük ve orta ölçekli işletmelerdir (Çiloğlu, 1998:74). Bu sebeple kayıtdışı ekonomi yönünden işletmeleri incelerken; KOBİ’ler ve büyük işletmeler olarak ikili bir ayrımla incelemek gerekmektedir.

Büyük ölçekli işletmelerin faaliyet gösterdikleri piyasalar genel itibariyle monopol yada oligopol piyasalardır. Bu işletmeler faaliyette buldukları sektörde üretim miktarını, fiyatı ve firmanın kar maksimizasyonunu kendilerine göre ayarlayarak uygun olan arz – talep dengesini yaratırlar. Bu firmalar seçtikleri sektörler gereği büyük sermayeye ihtiyaç duymaktadırlar. Bundan dolayı bu firmalar ya uzun süre tek başlarına

⁴ Birinci ve ikinci sınıf tüccarlar, kazancı basit usulde tespit edilenler, defter tutmak zorunda olan çiftçiler, serbest meslek erbabı ile vergiden muaf esnafın kendi aralarında yapacakları ticari işlemleri ile nihai tüketicilerden (Türkiye’de mukim olmayan yabancılar hariç) mal veya hizmet bedeli olarak yapacakları 5.000.000.000.-Türk Lirasını aşan tahsilat ve ödemelerinin 01/08/2003 tarihinden itibaren banka veya özel finans kurumları aracı kılınarak yapılması ve bu kurumlarca düzenlenen dekont veya hesap bildirim cetvelleri ile tevsiki zorunludur. Tespit edilen tutarın altında kalan tahsilat veya ödemelerin banka veya özel finans kurumları aracılığıyla yapılması ihtiyaridir. Tespit edilen tutarı aşan avansların da banka veya özel finans kurumlarınca düzenlenen belgelerle tevsiki zorunludur. Tespit edilen tutarın üzerinde kalan işlemlerin tevsik zorunluluğundan kaçınmak amacıyla parçalara ayrılması kabul edilmeyecek, aynı günde aynı kişi veya kurumlarla yapılan işlemler tek bir ödeme veya tahsilat kabul edilecektir.

faaliyet gösterirler yada piyasaya giren sınırlı sayıdaki firmaların ile anlaşma yaparak Pazar paylarını korurlar. Rekabetten korunmak için bu firmalar reklam, marka, ambalaj gibi farklılıklara başvurumaktadırlar.

Büyük ölçekli işletmelere 1980'den sonra sağlanan teşvik amaçlı vergisel düzenlemelerle, sermayelerini, özel tasarrufları artırma ve yatırımların maliyetlerini azaltma olanakları sağlanmıştır. Bu durum vergi sistemini bozduğu gibi, kayıtdışı fonların ekonomiye girmesine yol açmıştır. Bu avantajlarla gelişen büyük ölçekli işletmeler karşısında, KOBİ'ler ayakta kalabilmek için fason üretim yapan işletmelere dönüşmüştür. Bugün itibariyle kayıtdışı ekonominin (özellikle kayıtdışı istihdamın) yoğun olduğu alanlar fason üretim yapılan sektörlerdir (Us, 2004:11).

Bu işletmeler kaynak finansmanında avantajlıdırlar. Bunlar genel itibariyle holdingler bünyesinde dirler. Finansman ihtiyaçlarını holding bünyesinde yer alan finans kuruluşlarından sağlamakta yada ellerindeki fazla finansmanı bu finans kurumlarında değerlendirmekte ve kendilerine kısa vadeli ek gelir sağlamaktadırlar (Çiloğlu, 1998:74).

Tablo 2: İşletmelerin Karşılaştıkları Sorunlar

| Büyük İşletmeler | % Ağırlıkları | Küçük İşletmeler | % Ağırlıkları |
|-----------------------------|---------------|-----------------------------|---------------|
| 1. İç Talep Yetersizliği | 51 | 1. Talep yetersizliği | 25 |
| 2. Dış Talep Yetersizliği | 16 | 2. Finansman Güçlüğü | 21 |
| 3. Hammadde İşgücü ve Diğer | 23 | 3. Pazarlama Sorunları | 15 |
| 4. Finansman | 10 | 4. Hammadde Temini | 21 |

Kaynak:ÇİLOĞLU, İsmail (1998), “Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi”, Hazine Dergisi, Sayı:11 s.75.

Yukarıda yer alan Tablo 2’de işletmelerin faaliyetleri süresince karşılaştıkları ekonomik sorunlar yer almaktadır. Büyük işletmeler açısından en önemli sorun %51 paya sahip olan İç Talep Yetersizliği iken, küçük ölçekli işletmelerde talep yetersizliğinin ağırlığı %25’dir. Büyük ve küçük ölçekli işletmeler açısından bir diğer problem olan Finansman güçlüğü; büyük ölçekli işletmelerde %10 paya sahipken, küçük işletmelerde bu oran %21’e çıkmakta ve küçük işletmelerin kayıtdışı ekonomik faaliyetlere veya faaliyetlerinin bir kısmını kayıtdışı alanlara yönlendirmesine neden olmaktadır. Küçük işletmeler ihtiyaç duydukları finansman ihtiyacını, daha az vergi ödemek suretiyle sağlama yoluna gitmekte ve bu nedenle bazı faaliyetlerini kayıtdışı alanlara kaydirmakta yada gelirlerinin bir kısmını beyandışı bırakmaktadır (Acar ve Işık, 2003:120).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler daha çok şirketleşmemiş girişimler ve küçük işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde işletmelerin çok büyük bir bölümü küçük ve orta ölçekli işletme niteliğine sahiptir ve kayıtdışı ekonomi bu işletmeler arasında daha yaygındır (Kırbaş, 1995:15).

Küçük ve orta ölçekli işletmelerde belge düzeninin yerleşmemiş olması kayıtdışı ekonomik faaliyetleri etkilemektedir. Özellikle tarım ve hizmet sektöründe belge düzeni yeterince yerleşmemiştir. Türkiye’de ekonominin büyük ölçüde tarım ve hizmet sektörüne dayalı olması ve bu sektörlerdeki işletmelerin büyük çoğunluğunun KOBİ niteliğinde olması bu sektörlerde kayıtdışılığın artmasına neden olmuştur (Aydemir, 1995:63).

KOBİ’lerin kayıt ve muhasebe teknikleri zayıftır. Kayıtların kanuna uygun olarak tutulduğu görünmekle birlikte kayıtlar kullanılarak mali ve teknik analiz yapma imkanı çok fazla yoktur. Bu işletmelerin büyük kısmının sermaye şirketi görüntüsü vermesine rağmen şahıs şirketleri gibi yönetilmektedirler. Maliye Bakanlığı’nca yapılan denetimlerde KOBİ’in %78’i yanıltıcı belge düzenlemekte ve kayıtdışı faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu kayıtdışılık işletmelerin yapılarından kaynaklanmaktadır (Çiloğlu, 1998:75). Büyük işletmelerin yapacakları kayıtdışı faaliyetlerin tespiti küçük işletmelere göre daha kolaydır.

Rekabet piyasasında kısa dönemde firmalar ucuz işçilik, teknoloji gibi nedenlerle aşırı kar elde edebilmektedir. Eğer sektörde kayıtdışı faaliyetler engellenirse işletmelerin düşük maliyetleri ortadan kalkacak ve uzun dönemde firma normal kara geçebilecektir. Devletin piyasalara müdahale etmesi kayıtdışı faaliyetlerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olacak ve işletmeler normal kara geçebilecektir. Piyasaların yapısı ve firmaların yapısı kayıtdışını etkilemektedir (Us, 2004:14).

1.3.6. Diğer Nedenler

Ülkemizde nüfus artış hızının yüksek olması, ülke nüfusunun büyük oranının kırsal alanlarda yaşaması, hizmet ve tarım sektörünün önemli bir paya sahip olması kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü etkilemekte ve nedenlerinden birini teşkil etmektedir (Acar ve Işık, 2003:122).

Bu nedenlerin yanında hızlı nüfus artışı, kente göç ile meydana gelen işsizlik ve çarpık kentleşme, mevcut işgücü piyasalarında olumsuzluklara neden olmaktadır. Bu

durum kayıtdışı istihdama neden olmaktadır. İşsizliğin yüksek olduğu durumlarda kayıtdışı istihdamın büyümesi olasılığı yüksektir. Kayıtlı ekonomilerden elde edilen gelirin düşük olması durumunda bireylerin ek gelir yaratmak amacıyla ek bir işte çalışması durumu da kayıtdışılığı tetiklemektedir (Us, 2004:10).

1.4.Kayıtdışı Ekonominin Sonuçları

Mevcut kayıtlı ekonominin yanında, değişik nedenlerle ortaya çıkan kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin, kayıtlı ekonomi üzerinde değişik etkileri vardır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin makro ekonomik kararlar üzerine, kamu maliyesi üzerine ve toplum üzerine olumsuz etkileri yanında, bazı araştırmacılar tarafından olumlu kabul edilen sonuçlarda doğurmaktadır.

1.4.1.Makro Ekonomik Sonuçlar

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler ekonomik göstergeleri çarpıtır ve buna bağlı olarak ekonomik durumun yanlış değerlendirilmesine neden olur (Özsoylu,1994:16).

Ayrıca kayıtdışı faaliyetlerde bulunan işletmelerin kendilerine sağladıkları avantajlar ile birlikte rekabeti bozucu etkileri, ekonomik verilerin yanlış yorumlanması ve buna bağlı olarak yanlış uygulanan ekonomik politikalara yol açmaktadır (Alp, 2001:1). Kayıtdışı ekonominin makro ekonomik olarak;

- i. Para talebinde istikrarsızlık ve öngörülemezliği,
- ii. Menkul ve gayrimenkul piyasalarda istikrarsızlık,
- iii. Büyüme oranlarında düşme, şeklinde değerlendirilmiştir.

1.4.1.1. Para Talebinde İstikrarsızlık Ve Öngörülemezliği

Para talebinde meydana gelen istikrarsızlık ve para talebinin öngörülemezliği makro ekonomik politikalar açısından oldukça önemli göstergelerdir. Para talebinde meydana gelen istikrarsızlığın ve beklenmedik miktarlarda gerçekleşen para talebi artışının nedenlerinin çok iyi gözlemlenmesi gerekmektedir. Nakit para temeline dayanan ve fiyatlarda istikrar olmayan bir ekonomide, istikrarlı olan başka paralara olan talep artış gösterecek ve dolarizasyona neden olacaktır (Us, 2004:14).

Kayıtdışı ekonomi ile ilgili mevcut düzenlemelerin gevşek olması, nakit temelli işlemlerin çok fazla olması, şirket kurmanın çok kolay olması ve kayıtdışı faaliyetlerin kayıt altına alınamaması ve ülkeye giren – çıkan para miktarının artması, para politikalarının belirleyicileri tarafından öngörülememektedir. Bundan dolayı, para talebinde bir istikrarsızlık meydana gelmekte ve para politikacısı uygulayıcılarının bu talep değişmesini önceden belirleyememesine bağlı olarak para politikaları başarısız olmaktadır (Alp, 2001:1).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle elde edilen gelirin kullanılmaya başlaması ile birlikte mevcut kayıtlı sistem verilerine bağlı olarak üretim kararları alan ve planları yapan işletmeler ek kaynak ve ek kapasite kullanımına ihtiyaç duyacaklardır. Çünkü; kayıtdışı faaliyetlerle edinilen gelirleri işletmelerinde kullanan üreticiler rakipleri karşısında bir rekabet avantajı elde etmektedir (Us, 2004:14).

Aynı sektörde faaliyette bulunan rakipler, rekabet edebilmek için ek kaynak ve ek kapasite kullanımına ihtiyaç duymaktadır. Bu ek kaynak ve ek kapasite için işletmelerin daha fazla sermayeye ihtiyaçları olmakta yada işletmeler ürünlerinin fiyatlarını düşürmek zorunda kalmaktadır (Çiloğlu, 1998:75).

Özellikle Karapara aklama amacı ile gerçekleşen fon giriş ve çıkışları ülkelerde para piyasalarında dalgalanmalara ve para talebinde istikrarsızlığa yol açmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle elde edilen gelirin kayıtlı sisteme dahil olması, politika belirleyicilerinin yanlış verilerden yola çıkarak programlar belirlemelerine ve onların başarılarının düşmesine neden olmaktadır.

1.4.1.2. Döviz, Menkul Kıymet ve Gayrimenkul Piyasasında İstikrarsızlık

Kayıtdışı ekonomi özellikle karapara aklama faaliyetler sonucu elde edilen gelirler reel yatırımcı gibi getiri oranı yüksek olan yerlere değil de, denetimin ve düzenlemelerin zayıf olduğu yerlere doğru yönelmektedir (Us, 2004:4).

Özellikle karapara aklama faaliyetlerinde Karapara ülkeye döviz olarak sokulmakta elde tutulan bu dövizin zaman içerisinde yerli paraya dönüştürülerek bir müddet daha elde tutulması nedeniyle, orta vadede bu durum yerli paranın değerinin azalmasına neden olmaktadır. Yaşanan beklenmedik sıcak para girişi, Karapara aklamanın en kolay olduğu yer olan gayrimenkul piyasaları ve menkul sermaye piyasalarına yönelmektedir. Yaşanan bu durum piyasalarda fiyat dalgalanmalarına yol açabilmektedir (Alp, 2001:2).

Gayrimenkul fiyatlarında başlayacak olan bir dalgalanma gayrimenkul sahiplerinin beklentilerini etkileyecek ve gerçekleri yansıtmayan şişirilmiş fiyatların oluşmasını sağlayacaktır.

Menkul kıymet piyasalarına yönelecek olan para girişleri özellikle hisse senetlerinin işlem gördüğü borsalarda suni bir olumlu hava yaşanmasına ve hisse senetlerinin olması gerekenden daha yüksek fiyatlara çıkmasına neden olacaktır.

1.4.1.3. Uzun Dönemli Büyüme Oranında Düşme

Finans piyasalarında meydana gelecek olan istikrarsızlıklar reel ekonomiyi de etkileyecektir. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin oransal olarak fazla olduğu ülkelerde yaşanan istikrarsızlıklar o ülke ekonomisinin kredibilitesini de etkilemektedir.

Ekonominin istikrarsızlığından dolayı ülkeye yatırım amacıyla yabancı sermaye girişinde bir azalma yada hiç girmemesi gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Ülkeye sadece spekülatif amaçlı para girişleri olmakta ve spekülatif amaçlı para girişinden kaynaklanan istikrarsızlıklardan dolayı ekonomiye yasal olarak para girişleri

olmayacak, bu durum uzun vade de sürdürülebilir büyümenin düşmesine neden olacaktır (Alp, 2001:2-3).

1.4.2.Kamu Maliyesi İle İlgili Sonuçlar

Kamu Maliyesi toplumu her yönüyle ilgilendiren, en kritik kararların alındığı ve uygulamaların hayata geçirildiği alandır. Kayıtdışı ekonominin bu alan üzerine yaptığı etkiler toplumu tüm yönleri ile etkileyebilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin kamu maliyesi üzerine etkileri, gelir dağılımının bozulması, bütçe açıklarının artması ve kamu kesimi borçlanma gereğinin artması ve vergi yükünün artması altında değerlendirilmektedir.

1.4.2.1. Bütçe Açıklarının ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Artması

Kamu kesimi borçlanma gereği belli bir dönem de bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle yapabilecekleri harcamaları göstermektedir. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle bir gelir yaratılmakta bu yaratılan gelir kamuya ya hiç aktarılmamakta yada çok az miktarda aktarılmaktadır. Devletin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yapması gerekenler ile kamusal faaliyetler açısından yapması gereken harcamalar vardır. Bu harcamaların boyutları gün geçtikçe artmaktadır. Artan kamu harcamaları kamu gelirleri ile finanse edilememektedir. Kayıtdışı ekonomi ile bir vergi kaybı doğmaktadır. Bir ülkede vergi kaybı vazgeçilen vergi ile yasal kayıt dışında bırakılan işlemler dolayısıyla devletin izleyemediği ve alamadığı vergi toplamından oluşur. Bu durumda devlet artan kamu harcamalarının finansmanı için borçlanma yoluna gitmektedir (Seviğ, 1998:111 – 112).

Devlette nakit paraya duyulan ihtiyaç arttıkça borçlanmanın vadesi kısalmakta, faiz oranları yükselmekte ve buna bağlı olarak da kamunun borçlanma maliyetleri artmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereği belli bir düzeyden sonra olumsuz etkiler

göstermektedir. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/ G.S.M.H. oranı %3'ün üzerine çıkmadıkça olumsuz etkilerde bulunmaz (Aydemir, 1995:105).

Tablo 3: K.K.B.G. / G.S.M.H. (Türkiye 1996 – 2005)

| YILLAR | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| KKBG/GSMH | 8,6 | 7,7 | 9,4 | 15,6 | 12,5 | 16,4 | 12,7 | 9,4 | 5,8 | 3,6 |

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/upload/ButceBulteni%5C2005%5CNisan%5CBolum4%5CTIV32.pdf>
10.06.2006

Tablo 3'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranı 1996 yılında %8,6 iken, ekonomomik kriz yaşanan 2001 yılında **olumsuz etki sınırı olan %3 oranının 5,47** katına ulaşmış ve %16,4 olarak tespit edilmiştir. 2002 yılından itibaren kademeli olarak azalmaya başlamış ve 2005 yılı itibariyle olumsuz etki sınırı olarak belirtilen %3 oranına yaklaşmış ve %3,6 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek olmasının en olumsuz sonucu Milli Gelirin artışının engellenmesidir. Çünkü; kamunun borçlanma gereksinimi, faizlerde artışa, faizlerde meydana gelen artış sonucunda yatırımların azalmasına ve bunlara bağlı olarak da reel üretimde azalmaya neden olmaktadır. Bununla birlikte artan faiz oranları, kamunun borçlanma maliyetini ve borç yükünü arttırmaktadır (Us, 2004:13).

Ayrıca vergi istisna ve muafiyetleri de kamu harcaması niteliğindedir. Ve kayıtlı düzeni bozmaktadır. Bu bozulmada kamu kesiminin borçlanma gereğinin artmasına neden olmaktadır. Kayıtdışı olduğu kadar kayıt içi fakat vergi dışı bırakılmış kazançta da kamu borçlanmasıyla faiz ödenmektedir (Şengül, 1997:3).

1.4.2.2. Vergi Yükünün Artması

Vergi gelirlerinin yetersiz olduğu ve daha fazla vergi gelirlerine ihtiyaç duyulan ortamlarda vergi yükü oranı büyük önem kazanmaktadır. Artan kamu harcamalarının finansmanı ile birlikte kamu, ihtiyaç duyduğu geliri borçlanma ile sağlamak yoluna gidecek yada ek vergi ve benzeri gelirleri artırma yoluna giderek sağlayacaktır. Ek vergiler bireyler üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olmaktadır. İşte kayıtdışı ekonomi ile doğan finansman ihtiyacı vergi yükünü artırmaktadır. Artan vergi yükü, vergi adaletsizliğine ve gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır(Us, 2004, s.13). Resmi istatistiklere göre sosyal güvenlik primleri çıkarıldığında Tablo 3’de Türkiye için vergi yükü rakamları yer almaktadır.

Tablo 4: Vergi Yükü (Türkiye 1995 - 2004)

| YILLAR | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vergi Yükü | 13,8 | 15,0 | 16,1 | 17,2 | 18,9 | 21,1 | 22,3 | 21,5 | 23,4 | 23,5 |

Kaynak:<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0/83bc884d25939c2080256f980050b5d6?OpenDocument>

Türkiye’deki vergi yükünü gösteren Tablo 4 incelendiğinde 1995 yılında %13,8 olan vergi yükü 2000 yılında %21,1 ve 2004 yılında da %23,5 olarak tespit edilmiştir. Vergi yükü 1995 – 2004 yılı arasında %70,28 oranında artış göstermiştir. 2000 - 2004 yılından itibaren vergi yükü oranları yaklaşık olarak aynı düzeyde gerçekleşmiştir. Vergi yükünün zamanla azalması, ekonominin büyüme ve verimliliği üzerine olumlu etkilere neden olur (Aktan, 1997:32)

OECD ve AB ülkelerinde ortalama vergi yükü rakamları, sosyal güvenlik primleri hariç %29 - %30 oranları arasındadır. Oranlar Türkiye’deki vergi yükü rakamlarından

büyüktür fakat kişi başına düşen milli gelir çok fazla olduğu için etkisi Türkiye'ye nazaran daha azdır (Aydemir, 1995:117).

1.4.3.Kayıtdışı Ekonominin Olumlu Kabul Edilen Sonuçları

Mükelleflerin bir kısmı ekonomik faaliyetlerini kayıtdışı alanlara kaydırarak daha az vergi ödemektedirler. Daha az vergi ödenmesi sonucunda bu mükelleflerin yatırımlara yönlendirecekleri fonlarda artış olmaktadır. Bu fonlar yatırımlara yönlendirildiği takdirde üretim artacak ve dolayısıyla milli gelirden bir artış olacaktır. “Devlete ödemesi yapılan vergiler yerinde kullanılmamakta (yolsuzluklar, yersiz harcamalar, gereksiz tüketim, çalışmayan kişilere maaş ödenmesi v.b.), buna mukabil kayıtdışı ekonomik faaliyetlerle vergilendirilmeyen gelirler ise, üretime, istihdama, yatırıma kaynak teşkil etmekte, vergi kaçırarak kaçırıldığının (kazandığının) kıymetini daha iyi bildiğinden yerine / zamanında harcanmaktadır” (Altuğ, 1994:67).

Kayıt altında bulunan ekonominin yüksek maliyetleri, kapasitenin eksik kullanımı ve kaynakların sınırlı olması gibi nedenlerle herkese iş yaratma imkanı yoktur. Kayıtdışı ekonomi açıkta kalan işsiz kitlelere iş imkanı sağladığı için bir çok insanın geçim kaynağı olma özelliği taşır. Kayıt altında olan sektörlerde çalışanlar, eğitim düzeyleri belirli seviyede ve kalifiye elemanlardır. Bunların işletmelere olan maliyeti yüksektir. Kayıtdışı ekonomide ise, her seviyeden insana istihdam olanağının sağlanması hem işsizliği azaltır hem de işverenlere daha düşük maliyette işgücü çalıştırma olanağı sağlar (Us, 2004:14). Kayıtdışı ekonomi, bir yandan çalışanlar arasında haksız rekabet yaratırken, diğer taraftan da resmi ekonomiye göre üretim maliyetlerinin düşük olması nedeniyle iç ve dış piyasalarda rekabet gücünü artırmaktadır.

Diğer yandan düşük gelir seviyelerinde yaşamlarını sürdüren bazı insanlar, kayıtdışı faaliyetlerle elde ettikleri gelirle yaşam standartlarını yükseltebilmektedir. Kayıtdışı alanlardaki faaliyetlerden elde edilen gelirler nihayetinde bir şekilde kayıtlı ekonomiye dönmektedir. Kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirler kayıtlı ekonomide yer alan mal ve hizmetlere talep yaratmaktadır. Dolayısıyla, kayıtdışı ekonomiden elde edilen gelirlerin tüketim aşamasında kayıt altına alınma ihtimali sözkonusudur. Kayıtlı

ekonomiye dönen bu gelirler sektörlerin gelişmesine kaynak oluşturmaktadır. Ayrıca kayıtdışı ekonomi, ekonomide katma değer yaratması bakımından da ekonomik büyüme oranının yüksek çıkmasına yardımcı olmaktadır. Nihayetinde kayıtdışı alanlardan elde edilen gelirler düşük gelirli gruplar için bir sigorta vazifesi de görmektedir (Özsoylu, 1996:50).

Kayıtdışı ekonominin belirli ekonomik göstergeler çerçevesinde incelendiğinde; atıl kalmış kaynakların kullanımının sağlanması, gelir dağılımından kaynaklanabilecek sosyal patlamaları önlemede sigorta görevi göreceğide iddia edilmektedir (Özsoylu, 1994:17).

İKİNCİ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİNİN UNSURLARI, ÖLÇME YÖNTEMLERİ VE BOYUTLARI

Bu bölümde, öncelikli olarak kayıtdışı ekonominin unsurları olan yasadışı ekonomik faaliyetler, yarı kayıtlı ekonomik faaliyetler ve hiç kayda girmeyen ekonomik faaliyetler üzerinde durulacaktır. Ayrıca, kayıtdışı ekonominin boyutlarını hesaplama ile ilgili olarak kullanılan yöntemler değerlendirilecektir. Son olarak, kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemleri ile elde edilen kayıtdışı ekonominin boyutları üzerinde durulacaktır.

2.1.Kayıtdışı Ekonominin Unsurları

Kayıtdışı ekonomi kapsamı içerisinde yer alan ve birbirinden farklılık gösteren unsurlar, gelir elde edenler açısından iç grupta toplanabilir (Aydemir, 1995:76). Bunlar;

- i. Yeraltı Ekonomisi (veya yasadışı faaliyetler)
- ii.Yarı kayıtlı ekonomi,
- iii.Hiç kayıtlara girmeyen ekonomidir.

2.1.1. Yasadışı Ekonomik Faaliyetler

Kayıtdışı ekonominin diğer bir şekli olan yasadışı ekonomik faaliyetler, toplumun zararlı ve ahlâk dışı olarak gördüğü, kötü olarak nitelendirdiği ve kanunen yasaklanmış faaliyetleridir. Kayıtlı ekonomilerde yasaklanmış olan faaliyetler doğal olarak kayıtdışı

faaliyetlerdir. “Ekonomik faaliyetlerden bir kısmının çeşitli sebeplerle yer altına kayması anlamına gelmekte ve sonuçta vergi kaybı doğmaktadır”(Yılmaz, 1998:483).

Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin tespit edilmesi halinde ilgililer sadece vergi cezaları ile cezalandırılırken, yasadışı işler yapanlar vergi cezalarının yanında ilgili kanunlardaki hapis ve para cezaları ile cezalandırılmaktadırlar. “Daha çok kamu düzenini ilgilendiren ve devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanı içinde olan bu faaliyetleri silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, kalpazanlık, sahte pasaport ve vize ticareti, gayri yasal iş takipçiliği, çek – senet tahsilatı, tefecilik, kadın ticareti ve organ ticareti olarak saymak ve bu sayılan unsurları artırmak mümkündür”(Aydemir, 1994:14).

Bu yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelire karapara, bu paraya yasal bir kazanç görünümü kazandırılmasına Karaparanın aklanması denir. “Esas itibariyle, kanunların suç saydığı fiillerin işlenmesinden elde edilen para veya para yerine geçen evrak ve senetleri, mal veya gelirleri ve bir para biriminden bir diğerine çevrilmesi de dahil olmak üzere sağlanan her türlü ekonomik menfaat ve değeri karapara olarak tanımlamak mümkündür ve kayıtdışı ekonominin var olduğu ülkelerde yaygın olduğu bir gerçektir”(Çolak, 2001:196). Bir çok ülkede, yasadışı faaliyetlerden elde edilen karaparanın aklanması suç olarak kabul edilmektedir.

2.1.1.1. Karapara Aklama

Toplumlarda genel itibariyle yüksek gelir sağlayan ve yasadışı olarak görülen ve suç unsuru içeren faaliyetler sonucunda elde edinilen gelirler karapara olarak adlandırılmaktadır.

Hangi suçlar ile elde edinilen gelirlerin karapara olarak adlandırılacağı ülkelerin kanunları ile belirlenmektedir. Türkiye’de kazuistik yöntem kabul edilmiştir. 19.11.1996 tarihinde yürürlüğe giren 4208 Sayılı Karaparanın Aklanmasına Dair

Kanun'un İkinci maddesinde⁵, karapara aklamanın tanımı yapılmış, karapara ve karapara aklama suçu hüküm altına alınmıştır. Bu kanunun ilgili maddelerine göre; karapara aklama olarak sayılan suçların işlenmesi sonucu gelir elde edilmesi ve elde edilen gelirlerin çeşitli yollarla (paravan şirket kurma, kumarhaneler, döviz büfeleri, bankalar) yasal bir forma dönüştürülmesi (meşruiyet kazandırmak) amacı ile mali sisteme sokulması karapara aklama fiili; bu fiilin diğer bütün unsurları ile işlenmesi işe karapara aklama suçu olarak tanımlanmaktadır (Mavral, 2001:21).

Kanunda yer alan tanım dikkatlice incelenecek olursa, karapara aklama suçunun oluşabilmesi için bazı unsurların olması gerektiği ortaya çıkmaktadır (Tokmakkaya, 2000:222).

- i. Karapara niteliği olan bir paranın olması,
- ii. Karapara niteliği taşıyan parasal değere meşruiyet kazandırılmaya çalışılması,
- iii. Karapara olarak kabul edilen bu parasal değerler, bilerek, muhtelif işlemler uygulanmalı; karapara bu şekilde kaynağından ayrılmaya çalışılması.

En temel tanımı ile karapara, yasadışı faaliyetlerden elde edilen her türlü gelir olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanımda ise, yasadışı yollardan elde edilen gelirlerin mevcut değerlerini mümkün olarak koruyarak ve kanun koyucunun ve uygulayıcılarının dikkatini çekmeden, kullanılabilir başka varlıklara dönüştürme işlemi olarak anlatılmaktadır(Us, 2004:4).

Temelinde suç olan her türlü faaliyetten kazanılan paraya kara para denmektedir. Ancak, yine bazı ülkeler, kara parayı, her türlü yasadışı faaliyetten elde edilen gelir olarak tanımlamışken, bazı ülkeler sadece belirli suçlardan elde edilen gelirin, kara para olduğu yolunda düzenlemeler yapmışlardır (Taşdelen, 2004:465 – 466). Ülkelerin kara

⁵ “Türk Ceza Kanununun 296’ncı maddesinde belirtilen haller haricinde, bu maddenin (a) bendinde sayılan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen karaparanın elde edenlerce meşruiyet kazandırılması amacıyla değerlendirilmesi, bu yolla elde edildiği bilinen karaparanın başkalarınca iktisap edilmesi, bulundurulması; elde edenlerce veya başkaları tarafından kullanılması, kaynak veya niteliğinin veya zilyet ya da malikinin değiştirilmesi, gizlenmesi veya sınır ötesi harekete tabi tutulması veya bu hareketin gizlenmesi, yukarıda belirtilen suçların hukuki sonuçlarından failin kaçmasına yardım etmek amacıyla kaynağının veya yerinin değiştirilmesi veya transfer yoluyla aklanması veya karaparanın tespitini engellemeye yönelik fiilleri, (ifade eder)”

paraya ilişkin yasal düzenlemelerinde, uyuşturucu, kaçakçılık, silah kaçakçılığı, hileli iflas, zimmete para geçirme, hırsızlık, şantaj, çocuk kaçırma, kumar ve kadın ticareti gibi faaliyetlerin önlenmesine dair girişimler önemli yer tutmaktadır. Bu faaliyetlerden elde edilen gelir vergilendirilmediği için vergi avantajı sağlamaktadır (Savaşan, 2005:29).

Ülkelerin, karapara yaratan faaliyetleri önleyebilmek kadar ciddiye aldığı ve üzerinde durduğu bir diğer konu da; elde edilen bu kara paranın aklanmasına yönelik girişimlerin önlenmesidir. Paraya yasal bir kimlik kazandırmak olarak özetleyebileceğimiz, kara para aklanması yerleştirme, ayırıştırma ve bütünleştirme aşamalarında gerçekleşir (Başak, 1998:4). Yerleştirme aşamasında nakit halindeki gelirin transfer edilebilecek hale getirilmesi ve bir finansal sisteme sokulması gereklidir. Eğer elde edilmiş kara para nakit değilse bu aşamaya da gerek yoktur.

Ayırıştırma aşamasında, çok sayıda finansal işlemle gelir dağıtılır. Burada çok fazla işlem yapılmasına, işlem hacimlerinin ve niteliklerinin, takip edilebilme riskini minimize edebilmek amacıyla, çok fazla olmasına özen gösterilir. Bütünleştirme aşamasında ise sorunlar asgariye inmiştir. İlk iki aşamanın başarıyla geçilmesi sayesinde, paranın elde edildiği kaynağa dair sorulabilecek bir soruya, para yasal kimlik kazandığı için verilecek yasal bir cevap artık vardır. Ancak, dikkat edilmesi gereken bir nokta da kara paranın aklanmasında tek amacın paraya yasal bir kimlik kazandırmak olmadığıdır. Bir diğer amaç da paranın gizlenmesidir. Gizleme söz konusu olduğunda, bu paranın kaynağının yasal olup olmadığı konusundaki incelemenin başlatılması daha zordur (MASAK & T.B.B., 2003:21).

Karapara aklamada kullanılan metodları mantarlama (smurfing), yanlış veya fiktif hesap açma, finansal kurumlarla ortak hareket etme ve çeşitli şirketlerden yararlanma şeklinde sıralanmaktadır. Mantarlama olarak adlandırılan metod da kanun koyuncunun belirlediği nakit işlem sınırının üzerine çıkmamak için para küçük miktarlara bölünerek sisteme dahil edilmektedir (Başak, 1998:5).

2.1.1.1.1. Karapara Aklamının Aşamaları

Karapara aklanması genelde üç basamaktan oluşan bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir. Karapara aklama; yerleştirme (placement), ayırıştırma (layering) ve bütünleştirme (integration) aşamalarından oluşmaktadır. Karapara aklama, çamaşırın makineye atılmasına, yıkanmasına ve makineden çıkarılmasına benzetilmektedir. Her karapara aklama olayında bu aşamaların üçünün de ayrı ayrı gerçekleşmesi gerekmez. Bazen bu aşamalardan ikisi hatta üçü tek işlemde gerçekleştirilebilir veya bazı aşamalar gerçekleştirilmeden karapara aklamaları tamamlanabilir.

2.1.1.1.1.1. Yerleştirme Aşaması

Bu aşama suçtan elde edilen nakit şeklindeki gelirin finansal sisteme sokulması aşamasıdır. Karaparayı doğuran suçlarda para nakit olarak elde edilmişse karapara elde eden ve bunu aklamak isteyen kişi açısından en önemli problemlerden birisi bu paranın nakit şeklinden kurtarılmasıdır. Çünkü; nakit şeklindeki paranın dikkat çekici olmasının yanı sıra aktarılması, taşınması veya benzeri işlemlere tabi tutulması zordur ve kamu otoritelerince bulunması ve el konulması riski yüksektir (Us, 2004:5).

Karaparanın nakit şeklinden kurtarılması özellikle bankacılık sistemine sokulması teknolojik imkanlar nedeniyle paraya hareketlilik kazandıracak ve kaynağından uzaklaştırılması son derece kolay ve hızlı olacaktır. Karapara aklayanlar açısından en zor ve riskli aşama budur. Karapara aklama ile mücadele eden birimler açısından ise Karaparanın takip edilmesinin, tespit edilmesinin ve karaparaya el koymanın en kolay olduğu aşamadır. Çünkü; bu aşamada karapara aklama ile Karaparanın illegal kaynağı arasındaki bağ henüz kesilmemiştir. Dolayısıyla paranın, karapara olduğunu ispat etmek diğer aşamalara nazaran daha kolaydır (Başak, 1998:4).

Bu aşamada paranın küçük tutarlara bölünerek ülke içindeki çeşitli bankalara yatırılması, farklı kişiler adına açılmış hesaplara yatırılması, hisse senedi, tahvil, bono gibi mali araçlara dönüştürülmesi veya şirketin geliri gibi gösterilerek banka hesaplarına

yatırılması ve zaman içine yayılarak şirket karı görünümünde mali sisteme dahil edilmesi gibi yöntemler izlenmektedir (MASAK & T.B.B., 2003:14).

2.1.1.1.1.2. Ayrıştırma Aşaması

Bu aşamanın amacı; yasadışı faaliyetler sonucu ortaya çıkan fonu elde edildiği kaynağından olanaklar dahilinde olabildiğince uzaklaştırmak, böylece paranın hareketlerinin izlenilmesini ve bulunmasını imkansız hale getirmektir (Us, 2004:6). Fonun kaynağının suç unsuru içerdiğini gizlemek veya yasadışı kazancı kaynağından ayırmak amacıyla sıklık, karmaşıklık ve hacim açısından yasal işlemlere benzeyen bir dizi mali işlem yapılmaktadır. Bu aşamada, para küçük tutarlar halinde bankacılık sistemi içerisinde sürekli yer değiştirmekte, takip edilmesi hemen hemen imkansız hale getirilmektedir. Böylece karmaşık mali işlemler kullanılarak denetim mekanizması aşılmaya çalışılmaktadır (MASAK & T.B.B., 2003:15).

Karapara aklama suçunun sınır aşan özelliği dikkate alındığında, bu aşamada para finans sistemi içerisinde ülkeden ülkeye aktarılarak bir dizi işleme tabi tutulabilirken karapara ile mücadele eden birimler açısından, bu aşamada karaparanın izini sürmek oldukça zor olduğu kadar tespiti uzun zaman almaktadır. Zira ayrıştırma aşamasında sınırlar suçlular açısından avantaj teşkil ederken, mücadeleciler için oldukça uzun zaman alan bir soruşturma sürecinin nedeni haline gelebilmektedir (Başak, 1998:4).

2.1.1.1.1.3. Bütünleştirme Aşaması

Ayrıştırma aşamasında yasadışı kaynağı ile bağlantısı koparılan karapara, bütünleştirme aşamasında yasal bir kimlikle mali sisteme girer. Karaparanın sahibi, aklanmış olan Karaparayı yeniden elinde toplar, mali sistemde rahatça işlem yapmaya başlar ve akladığı fonlarla ilgili ekonomik varlığını nereden bulduğu yönündeki bir soruya karşılık yasal mercileri ikna edecek bir cevap verebilir (MASAK & T.B.B., 2003:17).

Yerleştirme ve ayrıştırma aşamalarında para henüz yasal görünüme kavuşmamıştır. Oysa bütünleştirme aşamasında mali sistemde boy gösteren para artık kullanıma hazır paradır. Bu aşamadan son olarak, herkesin yaptığı yasal işlemler yapılarak tüketim, yatırım veya başka bir şekilde değerlendirilebilir (Başak, 1998:4).

2.1.1.1.2. Karapara Aklama İle Mücadele Nedenleri

Karapara aklamanın ekonomi ve toplumsal yaşantı üzerine olumsuz etkileri sözkonusu olduğu için devlet tarafından önlemler alınmaktadır. Karapara aklama öngörülmeven kararlar ve sermaye hareketleri aracılığı ile ekonomik mekanizmaların dengesini bozmakta ve istikrarsızlaştırmaktadır. Karapara aklama, kar güdüsü ile yatırım mantığının dışında nedenlerle gerçekleşmektedir. Yatırım kolaylıkları bankacılık, şirketler ve ceza hukuku mevzuatlarının zayıf olduğu alanlara bakmaktadır. Ekonomik ve mali birleşmelerle birlikte karapara aklama her yerde kendisine yer bulmaktadır (Us, 2004:4).

Küreselleşmenin hızla gerçekleştiği günümüzde sermaye hareketlerinin üzerindeki engellerin kalkması nedeniyle, karapara ülkelere beklenmedik miktarlarda fon girişlerine ve çıkışlarına neden olmaktadır. Bu fon giriş – çıkışları döviz kurlarının istikrarında bozulmalara, entegrasyon içerisinde olan ülkelerin birisinde çıkabilecek krizin zincirleme boyutlar kazanmasına, menkul sermaye ve gayrimenkul sermaye piyasalarının yapılarının bozulmasına neden olmaktadır. Döviz kurlarında meydana gelebilecek değişimler kur risklerinin doğmasına neden olmaktadır (Alp, 2001:2).

Karapara aklanması işletmelerin mali yapılarında değişikliklere neden olmaktadır. Karapara aklama amacı ile kurulan ve faaliyet gösteren işletmeler, ekonomik sürece ve piyasalardaki mevcut koşullara bağlı kalmaksızın kendi muhasebe dengelerini kurabilmektedir. Bundan dolayı, bu işletmeler mali yönden bir sıkıntı yaşamamaktadır. Bu şartlar altında bu tür işletmeler ile aynı sektörde faaliyet gösteren diğer işletmeler arasında haksız rekabet doğacaktır. Zaman içerisinde, önlemler alınmadığı takdirde, yasal olarak faaliyet gösteren işletmeler yerlerini karapara aklama amacı ile kurulan işletmelere bırakacaktır (MASAK & T.B.B., 2003:2-3).

Karapara aklama, uyuşturucu ve silah kaçakçılara, örgütlü suç şebekelerine diğer suçları için fon kaynakları oluşturmaktadır. Bu örgütlerin topladıkları karapara, bu örgütlere ekonomik olarak bir güç sağlamakla kalmayacaktır. Ayrıca mevcut kayıtlı ekonominin temellerini sarsacaktır (MASAK & T.B.B., 2003:3).

2.1.1.1.3. Karapara Aklama ile Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi

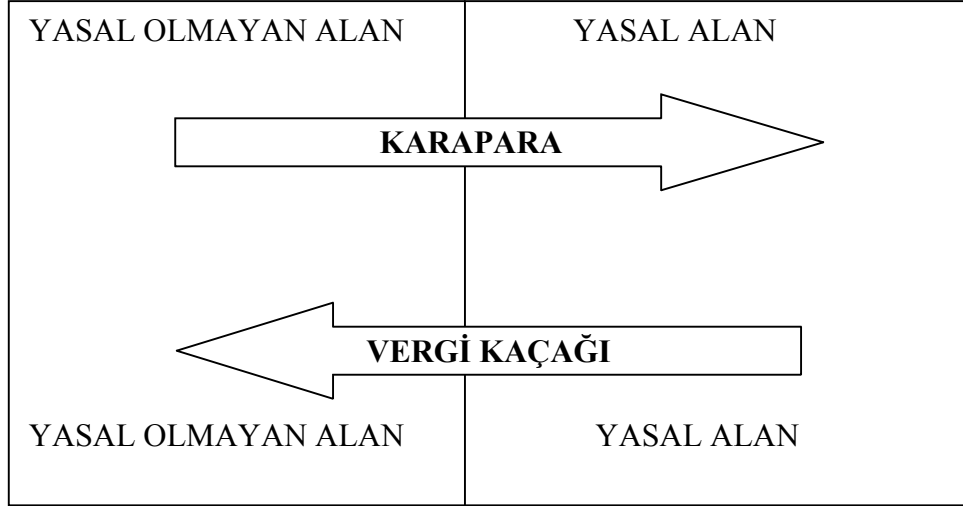
Batı ülkelerinde parasal işlemlerin tamamı banka sistemi içerisine kanalize edilmiştir. Dolayısıyla nakit işlemler ortadan kalktığından kayıtdışı para dolaşımı sorunu da azaltılmıştır. Bu ülkelerde kayıtdışı kalabilen paranın büyük ölçüde karapara olduğu söylenebilir ve amaç karaparayı kayıt içine yani sisteme dahil edebilmektir. Zira karapara sisteme girmeden, kullanılabilirlik özelliği kazanmadan bir değer taşımamaktadır.

Türkiye’de nakit ekonomisinin boyutu dikkate alındığında kayıtdışı para ile karapara veya başka bir deyişle kayıtdışı ekonomi ile suç ekonomisi aynı şey olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak farkları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (M.A.S.A.K. & T.B.B., 2003:5 – 7).

- i. Kayıtdışı ekonomi çok geniş bir kavramdır, karapara onun bir unsurudur.
- ii. Karapara her zaman kayıtdışı ekonomi kapsamına girmektedir. Ancak kayıtdışı ekonomiyi oluşturan unsurların bir kısmını karapara olarak tanımlamak mümkün değildir.
- iii. Kayıtdışı ekonomide kişiler vergisel yükümlülükten kaçmak için kazançlarını kayıtdışı tutarken, yasadışı ekonomik faaliyetlerden gelir elde edenlerde, aklama sürecinde vergi ödemesinde sorun yaşanmamaktadır.

Karapara da kayıtlı ekonomiye girme çabaları hakim iken kayıtdışı kazancın kayıtlı ekonominin dışına çıkmaya çalıştığı söylenebilir. Karaparaya sahip olan bir kişi bu parayı aklamak amacıyla bina veya lüks bir araba alırken kendisine yüklenen vergisel yükümlülükleri rahatlıkla yerine getirmektedir. Aşağıdaki şekilde bu durum

özetlenmektedir. Yasal olmayan alanlardan elde edilen gelirler yasal alanlara girme gayretinde iken, yasal alanlardan elde edilen gelirler ters yönde bir hareket göstermektedir.



ŞEKİL 2: Karapara – Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi

Kaynak:M.A.S.A.K. & T.B.B., 2003:6.

iv. Buna paralel olarak her ikisi ile mücadelede amaç da farklı olmaktadır. Karapara aklama ile mücadelede amaç suç ekonomisini ortadan kaldırmaktır. Ama kayıtdışı ekonomi ile mücadelede amaç kayıtlı ekonomik faaliyetleri kayıt altına almak, sistem içerisine dahil etmektir.

2.1.1.2. Kayıtdışı İstihdam

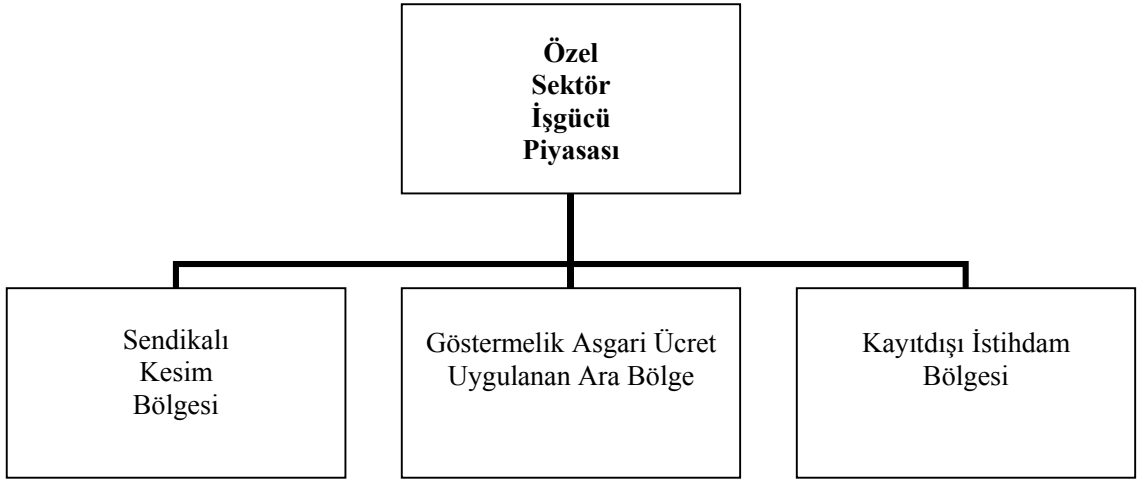
Kayıtdışı istihdam, “İstihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması” şeklinde tanımlanmaktadır (Güloğlu, 2005:2). Tanımdan hareket ettiğimizde kayıtdışı istihdam, kayıtdışı ekonominin işgücüne ve istihdama yansımaları olarak değerlendirilebilecektir.

Kayıtdışı ekonomiye istihdam yönünden bakıldığında, resmi olmayan sektörün büyüklüğü kayıtdışılığın boyutu için bir gösterge olarak kullanılabilir. Ülkenin çalışan nüfusunun resmi toplam istihdam rakamları içinde kapsanamaması kayıtdışı istihdamı oluşturmaktadır (TİSK, 2003,).

Kayıtlı ekonomide faaliyette bulunmanın kayıtdışı ekonomide faaliyette bulunmaya göre alternatif maliyetleri arttırdığı için işletmeler ve/veya bireyler kayıtdışı ekonomide faaliyette bulunmayı tercih etmektedirler. “Ülkemizdeki kalifiye olmayan işgücünün vergiler ve fonlarla işverene maliyetinin yüksek olması kayıtdışı ekonomiyi arttıran en önemli etkenlerden birisidir” (Özsoylu, 1994:15). İşverenler bu tür maliyetlerini en aza indirmek için ya sermaye yoğun üretime geçmekte ya da düşük ücretlerin geçerli olduğu kayıtdışı istihdama yönelmektedir. Ayrıca nüfusun hızlı bir şekilde artmasına karşın yatırımların aynı hızla arttırılamaması işsizliğin her geçen gün artmasına neden olmakta dolayısıyla bir çok kişi işsiz kalmamak için kayıt dışında çalışmak zorunda kalmaktadır.

Vergi, sigorta ve benzeri kesintiler nedeniyle istihdam üzerindeki maliyetlerin yüksek olması, hem işçiyi hem de işvereni kayıtdışı istihdama yönelten önemli bir etkidir. İstihdam üzerindeki maliyetlerin yüksek olması, işverenlerin bu maliyetlerden kısmen veya tamamen kurtulma çabası içine girmelerine neden olabilmektedir (Önder, 2000 – 2001:2).

İşverenler bu maliyetlerden kısmen veya tamamen kurtulabilmek için iki farklı yöntem başvurmuştur. Birincisi, işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin maaşlarını tamamen kayıtdışında tutarak istihdam üzerindeki maliyetlerden tamamen kurtulmalarıdır. İkincisi ise, çalıştırılan işçilerin ücretlerini asgari ücret üzerinden göstererek ücret farkını açıktan vermek suretiyle sözkonusu ücretler üzerinden daha az vergi, sigorta ve benzeri kesintilerin ödenmesiyle istihdam üzerindeki maliyetlerin kısmen azaltılması şeklinde olmaktadır.



Şekil 3: Özel Sektörün İşgücü Piyasası

Kaynak: TİSK, 2003.

Şekil 3’de görüldüğü gibi özel sektörde işgücü piyasası toplu iş sözleşmesi uygulayan sendikalı kesim, göstermelik yasal asgari ücretin geçerli olduğu ara bölge ve kayıtdışı kesim olmak üzere üçlü bir yapılanma içinde işlemektedir (TİSK, 2003). Kayıtdışı ekonomi açısından bu üçlü yapının unsurlarından; göstermelik olarak asgari ücret uygulanan ara bölge ile kayıtdışı istihdam bölgesi önem arz etmektedir. Bu iki bölgedeki faaliyetlerle vergi kaybına ve ödenmesi gereken sosyal güvenlik primlerinin ödenmemesine neden olunmaktadır.

Her türlü yasal mükellefiyetinin ve sendikal faaliyetin toplu iş sözleşmesi uygulayan kesimle sınırlı kalması ve özellikle vergi tabanının yaygınlaştırılmaması, diğer taraftan ücreti, istihdamı ve çalışma süresini düzenleyen mevzuatın esnekleştirilmesi yerine katılaştırılması ve ek mükellefiyetler getirilmesi, toplu iş sözleşmesi uygulayan diğer iki kesim karşısında işgücü maliyeti açısından ağır bir haksız rekabet baskısı altında bırakmaktadır (Güloğlu, 2005:6).

2.1.1.2.1. Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri

Kayıtdışı istihdamın artış nedenlerine baktığımızda genel itibariyle, nüfusun artması, mevcut kayıtlı ekonomideki işsizlik, kentleşme ve iş göç olgusu, yabancı kaçak işgücü görülmektedir.

Kalkınmakta olan ülkeler açısından nüfus önemli faktördür. Ekonomik açıdan her türlü kaynağa sahip olduğu halde, yeterli nüfusa sahip olmayan ülkeler, bu işgücü eksiklerini yurtdışından işgücü ithal ederek karşılamak yoluna gitmektedirler. Nüfus kendine has özellikleri nedeniyle, gelişmenin bir şartı olabildiği gibi gelişmeyi engelleyen bir etkiyede sahiptir (Yazıcı, 1999:94).

Hızlı nüfus artışı eksik istihdama neden olmakta, ücretlerin yönünü aşağıya doğru çevirmekte, düşük ücretlileri gelirlerini artırmak amacı ile kayıtdışı alanlarda ve kayıtsız olarak faaliyette bulunmaya itmektedir (Yetim, 2005:13). Bunun yanında, Türkiye’de genç nüfusun, toplam nüfus içindeki payının yüksek olması nedeniyle, verilmesi gereken yeterli eğitimin verilememesi, nüfusun fazla GSMH’nin düşük olması kayıtdışı istihdamı artırmaktadır (Güloğlu, 2005:8).

İşsizlik, kayıtdışı istihdam için neden olarak görülmekle birlikte, işsizlik kayıtdışı istihdamın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Nüfus artışı, iç göç ve hızlı ve çarpık kentleşme işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Mevcut kayıtlı sektörlerde iş bulamayan işgücü kaynakları, kayıtdışı istihdam alanlarına yönelmektedir. İşsizlik arttıkça kayıtdışı istihdam da artış göstermektedir (Güloğlu, 2005:8).

Ülkemizdeki ekonomik yapının büyük ölçüde tarım ve hizmet sektörlerine dayanması ve ayrıca hızlı nüfus artışı, bölgesel dengesizliğe bağlı göç, çarpık kentleşme ve işsizlik insanları kayıt altına almalarını gerekli kılan sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalmaya yönlendirmektedir (Yetim, 2005:12). İnsanlar işsiz kalmaktansa az da olsa bir gelir elde etmeyi düşünmektedir. Daha düşük ücret ve sigortasız çalışma, devlete ödenmesi gereken vergilerin ve primlerin azalmasına neden olmaktadır (TİSK, 2003).

Ülkemizde, özellikle kayıtlı işletmelere getirilen her yeni yükümlülük, kayıtdışı ekonominin gelişmesine neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de kayıtdışı istihdamın gelişmesi temelinde, istihdama dayandırılan vergi sistemi yatmaktadır. Üstelik istihdam ve ücret kayıtları gerçeğe uygun olan işletmeler, toplu iş sözleşmesi uygulayanlardan ibaret kaldığından, bu durum sendikal ilişkilerin de zayıflamasına sistemden kaçış eğiliminin yükselmesine neden olmaktadır (ÇSGB, 2004:28 – 29).

Belirtilen kısır döngü, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin finansmanını da sıkıntıya düşürmüştür. Yüksek sosyal güvenlik primleri işletmeleri sosyal istemeyen ve buna bağlı olarak da, üretim maliyetlerinin düşmesine olanak tanıyan kaçak işçi, çocuk işçi gibi alternatiflere yönelmektedir. Yapılması gereken işveren üzerindeki sosyal güvenlik yükünü azaltmak ve bununla birlikte denetimleri sıklaştırarak bir kontrol sistemi oluşturulmaktadır (Güloğlu, 2005:8).

Çalışma hayatı ile ilgili düzenlemelerin işletmelerin küresel rekabet şartlarında işletmelerin esneklik ihtiyacına yanıt vermemesi ve giderek yaygınlaşmakta olan standart dışı istihdam türlerini kapsamaması kayıtdışı istihdamda önemli rol oynamaktadır. Organize sektörün yatırım için elverişli ortam bulamaması işsizliğe neden olmakta ve bu durum kayıtdışı istihdamı teşvik etmektedir (ÇSGB, 2004:30).

Kaçak işçi istihdam edilmesi ve maliyetlerin düşük olması da kayıtdışı istihdamı artırmaktadır. İşgücünün pahalı olduğu ülkelerde kaçak işçi çalıştırmak işverenler açısından cazip olmaktadır. Kaçak işçi çalıştırmanın ortaya çıkması için gerekli olan ortam tam istihdam durumudur. Fakat bu sadece teoride kalmakta ve kaçak işçi çalıştırmak işsizliğin olduğu ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Bunun temel nedeni işgücü maliyetinin yüksek olması ve kaçak olarak gelen insanların kendi ülkelerinde çok düşük ücretlerle çalıştırılmalarıdır (ÇSGB, 2004:34 – 35).

Kaçak işçiler genellikle komşu ülkelerden ve ekonomik şartları nispeten daha kötü olan ülkelerden gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde yapılan çalışmalarda Florida, Kaliforniya, Arizona ve Teksas eyaletlerinde kaçak işçi istihdamının çok fazla olduğu belirlenmiştir. Genellikle komşu ülke Meksika’dan gelen göçmenler kaçak olarak çalıştırılmaktadır (Sennholz, 2003:11).

2.1.1.2.2. Kayıtdışı İstihdamın Etkileri

Kayıtdışı istihdamın etkileri üç grupta incelenebilir. Bunlar; sosyal güvenlik ve kamu maliyesi üzerine etkileri, firmaların rekabet gücü üzerine etkileri ve topluma etkileridir.

2.1.1.2.2.1. Sosyal Güvenlik ve Kamu Maliyesi Üzerine Etkileri

Kayıtdışı olarak işgücü istihdam edilmelerinin gelir idaresinin ve bağlı birimlerinin bilgisi dışında yapılması, elde edilen gelirlerin ve ortaya çıkan katma değerlerin vergilendirilmemesinden dolayı bir vergi kaybı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, devletin asli varlık nedeni olan kamu hizmetlerini sunabilmesi için gerekli olan kaynak ihtiyacını karşılamada sorunlar yaşamaktadır. Devletin gereken kaynağı sağlayabilmek için iki alternatif söz konusudur. Birinci alternatif yol, mevcut dolaylı ve dolaysız vergileri arttırmak, ikinci alternatif ise borçlanma ile gereken finansmanı sağlamaktır (Altuğ, 1994:65).

Vasıtalı ve vasitasız vergilerin artması (özellikle vasıtalı vergilerin artması) gelir adaletini bozarken, bozulan gelir adaletinin sosyal yapı üzerinde olumsuz etkileri ortaya çıkabilmektedir. Borçlanma sonucunda ise ekonominin uzun vadeli dengeleri bozulacağından, mevcut ekonomik yapı istikrarsız bir duruma sürüklenecektir. Bu durum ekonomik krizlere ve dış borçlanmaya açık bir ekonomiye neden olabilmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı için gerekli olan primlerin tam olarak toplanamaması, bu kurumlar üzerinde olumsuz baskının oluşmasına neden olmaktadır (Özsoylu, 1994:14).

Kayıtdışı olarak istihdamın vergi yükünü, vergilerini düzenli olarak ödeyen kayıtlı mükelleflere yansıtılarak vergi adaletinin ihlal edilmesine yol açmaktadır. Bu durum ise, toplumsal yapıda ahlaki değerleri incitmekte ve yıpratmakta, kamu otoritesine karşı güven bunalımı yaratmaktadır. Bu güven bunalımı bireysel ya da organize olarak vergi direncine neden olmaktadır (Güloğlu, 2005:6).

Sosyal güvenlik Kurumlarının prim yükü kayıtdışı istihdamı beslemektedir. Türkiye’de Sosyal güvenliğe ilişkin yasal işçi yükümlülük oranı %15, işverende %22,5 – 30 oranındadır. Bu oranlar oldukça yüksektir. Bununla birlikte, sosyal güvenlik primine esas olan kazancın alt sınırının, asgari ücreti aşması nedeniyle, işveren aradaki farka ilişkin işçi ve işveren primlerinin tamamını ödemekle yükümlü tutulmaktadır. Ödemediği ücretin primini Sosyal güvenlik kurumuna vermektedir. Bu uygulama, işsizliğin ve kayıtdışı istihdamın nedeni olmaktadır (ÇSGB, 2004:59).

2.1.1.2.2.2. Firmaların Rekabet Gücü Üzerine Etkileri

Kayıtdışı istihdamın, firmaların maliyetlerini azaltıldığından hem ülkelerin kendi içindeki (kayıtdışı istihdama başvuran işletmeler ile kurallara uyanlar arasındaki) hem de devletler arasındaki rekabet koşullarını etkilediği savunulabilir.

Kayıtdışı istihdam haksız rekabete beraberinde getirmektedir. Kayıtlı olarak faaliyetine devam edenlerin aleyhine, kayıtdışı işgücü istihdam edenler lehine bir haksızlık ortaya çıkmaktadır. Kayıtlı işletmeler işgücünün kendilerine getirdiği maliyetleri karşılarken, kayıtdışı olarak istihdam edilen işgücünde böyle bir maliyet sözkonusu değildir. Ortaya çıkan bu haksız rekabet kamu otoritesi tarafından giderilmediği sürece, kayıtlı olarak faaliyetine devam eden işletmelerde benzer yollara yöneleceklerdir. Ayrıca hızla küreselleşen dünyada, rekabette hızla artmaktadır. İşletmeler dışarıdaki firmalarla rekabet edebilmek içinde maliyetlerini azaltma yoluna gitmektedir. Maliyetleri azaltma konusunda yapılan ilk çalışmalar, işgücünün kayıtdışı alanlardan sağlanması ile başlamaktadır (Güloğlu, 2005:7).

2.1.1.2.2.3. Toplum Üzerine Etkileri

Kayıtdışı istihdamın toplum üzerine etkileri genellikle olumsuz şekilde olmaktadır. Kayıtdışı istihdam, sosyal güvenlik sisteminin toplum üzerindeki olumlu yapısının bozulmasına ve etkinliğini yitirmesine neden olmaktadır. Kayıtdışı istihdam, çalışanların gerekli vasıflara sahip olmaması ve asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla ve

işyeri standartlarına uyulmaması, gerekli sosyal güvenlik şemsiyesi altında kapsanmaması, yeterli miktarda prim toplanmaması, finansman sıkıntısı çeken sosyal güvenlik kuruluşlarının kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememelerine yol açmaktadır (İlgin, 1999:44).

2.1.1.2.3. Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler

Kayıtdışı sektörün kayıtlı ekonomiye kazandırılması, kayıtdışı istihdamın nedeni olarak gördüğümüz yapısal nedenler ile ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Bu itibarıyla kayıtdışı ekonomi hacminin küçültülmesine ve kayıtdışı istihdamın kayda alınmasına ilişkin olarak, O.E.C.D. ülkelerindeki uygulamalar ışığında;

Sosyal amaçlı fon uygulamalarına son verilmelidir. Vergi, S.S.K. primleri, kıdem ve ihbar tazminatları, istihdam kotaları gibi mali ve yasal yükümlülükler toplu iş sözleşmeleri yapan işyerleri için azaltılmalıdır. Sosyal Sigortaların finansmanına devlet katkı sağlamalı, işveren prim oranları düşürülmelidir. S.S.K. tarafından uygulanan prime esas ücretlerin alt sınırı, yürürlükteki asgari ücreti aşmamalıdır. Çalışma mevzuatımızda esnekliği sağlayıcı düzenlemelere gidilmeli, standart dışı çalışma yöntemleri yasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır (TİSK, 2003).

Üretime bağlı ücretin işgücü maliyeti içindeki payı büyütülmelidir. Yan ödeme kalemleri artırılmamalı, mevcut yan ödemeler ücrette birleştirilmelidir. Çalışanlara yapılan ödemeler fiili çalışma saatleri ile ilişkilendirilmeli ve tüm ödemelerde fiili çalışma saatleri esas alınmalıdır. Fazla çalışmanın ücretlendirilme oranı A.B. seviyelerine çekilmelidir. Ayrıca, esnekliği sağlamak bakımından fazla çalışma günlük çalışma sürelerinde sözkonusu olmamalı, ancak haftalık azami çalışma süresi aşıldığında gündeme gelmelidir. Fazla çalışmalarda fazla çalışma ücreti yerine fazla çalışılan süre kadar işçiye serbest zaman verilebilmesi imkanı da getirilmelidir (ÇSGB, 2004:114).

Çevre, işyerinde hekim çalıştırma, zorunlu istihdam, kreş ve anaokulu işletme, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konularda ilgili mevzuatın ekonomik gelişmeyi sekteye

uğratan yönleri iş dünyası ile koordinasyon içinde yeniden düzenlenmelidir. Türkiye'nin rekabet gücüne, ekonomik gelişmesine ve dolayısıyla istihdam artışına ayak bağı olan ve işletmeler tarafından üstlenilen bu tür sosyal yükler hafifletilirken, topluma rekabet gücü kaybı, yatırımın azalması, işsizlik, gelir kaybı gibi şekillerde yansıyacak ilave sosyal yükler de getirmemelidir (DPT, 2001).

İstihdama ilişkin yükümlülükler dair bürokratik işlemler basitleştirilmeli, azaltılmalı ve kolaylaştırılmalıdır. Özellikle, S.S.K. hizmetlerinin başta sanayi bölgeleri olmak üzere, küçük sanayicinin ayağa götürülmesi, buralara hizmet bürolarının açılması gereklidir. Mesleki eğitim alanında yasal yükümlülükler azaltılırken, gönüllü faaliyeti özendirerek ilave vergi teşvikleri öngörülmelidir. Sigortalılık bilincini geliştirecek etkili tanıtım ve eğitim faaliyetlerinde bulunulmalıdır (ÇSGB, 2004:65).

SSK'ya kayıt, prim ödeme gibi işlemler basitleştirilmelidir. Sosyal güvenlik kuruluşlarında kurumsal ve idari etkinlikler artırılmalıdır. Sorunun daha çok küçük işletmeler ve kendi hesabına çalışanlar kapsamında ortaya çıktığı dikkate alınarak, bu kesimlere yönelik olarak finansman, işletme yönetimi, eğitim, teknoloji kullanımı, standardizasyon, mevzuat ve pazarlama konularında etkin bir destekleme sistemi uygulanmalıdır. Bu şekilde teşviklerden yararlanmak isteyenlerin kayıtlı hale gelmeleri sağlanabilir (DPT, 2001).

Organize sanayi bölgelerinin sayıları artırılmalıdır. Özel istihdam bürolarının faaliyetine yasal düzenleme ile imkan tanınmalıdır. Özel sigortacılığın teşviki açısından işveren tarafından yapılan ihtiyari sigorta primi ödemeleri, Gelir Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak, gider olarak yazılabilmelidir (TİSK,2003).

2.1.2. Yarı Kayıtlı Ekonomik Faaliyetler

Faaliyetleri yasal olup ancak bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin büyük bir kısmı kayıtdışı kalan ekonomik aktiviteler yarı kayıtlı ekonomi kapsamı içerisinde yer almaktadır. Bu tür faaliyetleri yürüten mükellefleri kendi aralarında ikiye ayırmak mümkündür (Aydemir, 1995:77).

2.1.2.1. Yasal Olarak Gelirleri Kayıtdışı Kalan Mükellefler

Ülkemizde bazı vergi mükelleflerini elde ettikleri gelirlerin tespit edilmesinde güçlük çekilmesi nedeniyle bu gelirler vergi kanunlarıyla muafiyet kapsamına alınarak vergi dışında bırakılabilmekte veya ödenecek vergi devlet tarafından basit usul ile belirlenebilmektedir. Başka bir ifadeyle, bu mükelleflerin faaliyetleri sonucu elde ettikleri kazançların yasal olarak kayıtdışı tutulmasına izin verilmekte iken 01.01.1999 tarihine kadar, götürü usule tabi mükelleflerin gerçek gelirleri yasal olarak kayıtdışı kalmaktaydı. Bu usule tabi olan mükelleflerin gelir ve giderlerinin belgelendirilmesi mümkün değildir. Götürü usule tabi mükellefler, kendileri yeterince vergi ödemedikleri gibi asıl vergiyi ödenmesi gereken kesimin de kazançlarını tam olarak beyan etmesine engel olmakta dolayısıyla onlarında daha az vergi ödenmesine neden olmaktadır. Götürü usulde vergilendirilen mükellefler, bir yandan kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri kayıtdışı tutmakta diğer taraftan iktisadi ilişkilerde buldukları diğer mükelleflerin de kayıtdışı kalmasına neden olmakta dolayısıyla kayıtdışı ekonominin daha çok büyümesine sebep olmaktadır. 22.07.1998 tarihli 23417 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4369 sayılı kanunla, götürü usul yerini Basit Usule bırakmıştır (ÇSGB, 2004:18).

Basit Usule tabi olanlar, faaliyetlerine ilişkin mal alış ve giderleri ile hasılatlarını gösteren belgeleri vermek, istemek ve almak zorunda oldukları için belge yerleşmesine yardımcı olmaktadır.

2.1.2.2. Gelirlerini Yasalara Aykırı Olarak Kayıtdışına Çıkaran Mükellefler

Mükelleflerin bir kısmı hiç vergi ödememek yada daha az vergi ödemek için faaliyetlerinin bir kısmını veya tamamını kayıtdışı tutmaktadır. Bu tür mükellefler hemen hemen her sektörde faaliyet gösterirken, kayıtdışılığın boyutlarını aslında sektörün kendi özel yapısı belirlemektedir. Bazı sektörlerde yürütülen faaliyetler yapıları gereği tespit edilmesi ve denetlenmesi çok güç olduğu için daha kolay kayıtdışı kalmaktadır (ÇSGB, 2004:18).

“Ekonomik hayatı gözlemleyen herkesin üzerinde fikir birliği ettiği ve gelirlerinin önemli bir kısmının kayıtlara geçirilmediği ve yeterince vergi ödemedikleri genel kabul gören iş kolları aşağıdaki şekilde sıralanabilir” (Aydemir, 1995:17 – 18).

- i. Kendisini hayat standardı üzerinde ödenen vergiye endekslemiş olan serbest meslek erbabı (Doktor, Avukat ve Muhasebeciler),
- ii. Kereste ve mobilya imalatı yapanlar,
- iii. Oto galerileri,
- iv. Emlak komisyoncuları,
- v. Kum ocakları,
- vi. Kaçak olarak yurda giren demir ticareti ile uğraşanlar,
- vii. Kuyumcular,
- viii. Döviz büroları,
- ix. Yüksek ücret alan ücretliler,
- x. Müteahhitler (Yap – Sat şeklinde çalışanlar),
- xi. Proje büroları,
- xii. Tekstil iplik piyasasında çalışanlar,
- xiii. Gayrimenkul kiraya verenler,
- xiv. Spot piyasasında dayanıklı tüketim malları ve elektronik cihaz ticaret yapanlar,
- xv. Küçük sanayi bölgelerinde oto tamir bakımı yapanlar,

- xvi. Oto yedek parçası satanlar,
- xvii. Deri imalatı ve satışı ile uğraşanlar,
- xviii. Otel, lokanta ve eğlence yerleri işletenler,
- xix. Sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler,
- xx. Tarımsal ürünleri alıp satanlar.

Yukarıda sayılan işlerle uğraşan herkes kayıtdışı ekonominin bir unsuru ve vergi kaçırıcı kişi değildir. Her sektörde yasalara uymaya ve vergisini tam olarak ödemeye gayret eden kişi ve kuruluşların bulunduğu da göz ardı edilmemesi gerekir.

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

2.1.3. Hiç Kayıtlara Girmeyen Ekonomik Faaliyetler

Ekonomik faaliyetlerini aktif olarak yürütenler vergi dairelerinin bilgisi dışında faaliyet gösterebilmektedir. Bu kişilerin vergi dairesinde herhangi bir mükellefiyet kayıtları da yoktur. “Her yerde rastlamakla birlikte özellikle büyük kentlerde daha sıkça görülen bu mükelleflere aşağıdaki meslek grupları girmektedir” (Aydemir, 1995:80).

- i. İşportacılar,
- ii. Hamallar,
- iii. İş takipçileri,

- iv. Boş buldukları yerleri otopark olarak işletenler,
- v. Belediye hallerine girmeyen sebze – meyve satıcıları,
- vi. Şehir içi nakliyat yapan bir kısım kişiler,
- vii. Belli bir işyeri olmaksızın küçük çapta imalat ve ticaret yapanlar,
- viii. Küçük çaplı tamir – bakım işleriyle uğraşanlar,
- ix. İnşaat işçileri,
- x. Jeton ve bilet satanlar,

Yukarıda sayılan kişilerin faaliyetlerinin tespit edilmesinin güçlüğü ve küçük çaplı olması marjinal sektör olarak nitelendirilmesine neden olmakta ve bu kişilerin yapmış oldukları faaliyetlerin toplamı gerçekte kayıtdışı ekonominin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.

2.2. Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri Ve Kayıtdışı Ekonominin Boyutları

Kayıtdışı ekonomiyi ölçmek için kullanılan yöntemleri doğrudan ve dolaylı yöntemleri şeklinde iki ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür. Aşağıda bu iki başlık açıklanmıştır.

2.2.1. Doğrudan Ölçme Yöntemleri

Bu yöntemin temeli, anket çalışmaları ile kayıtdışı ekonominin tahmin edilmesidir. Bu yöntemde, kişi ve kuruluşlara kayıtdışı faaliyetlerde bulunup bulunmadıkları, kişilere kayıtdışı mal ve işgücü hizmetlerinin alıcısı veya satıcısı olup olmadıkları, mevcut faaliyetlerinin ne kadarının kayıtlı olduğuna yönelik sorular

sorulmakta ve alınan bilgilere göre kayıtdışı ekonomi hakkında bilgi edinilmekte ve bu kapsama giren faaliyetlerin yapısal özellikleri tespit edilmektedir (Temel, 1994:2).

Burada seçilen örneklem grubunun cevaplarının tüm ekonomiyi yorumlayacak şekilde kullanılabilmesi için, soruların ciddi bir çalışma sonucunda hazırlanmış olması gerekmektedir. Ancak ankete katılan kişiler ve kuruluşların faaliyetlerinin önemli bir kısmının yasal olmaması, vergiden kaçınma ve sosyal güvenlik ile ilgili yükümlülüğü kapsamına girme gibi nedenlerle bilgi saklama eğilimleri bu yönetime olan güveni azaltmaktadır (Akbulak ve Tahtakılıç, 2003:29).

Bu metod sayesinde, kayıtdışı işgücünün bileşimi, istihdamın yapısı ve özelliği, işgücünün verimliliğinin niteliği hakkında detaylı bilgilere sahip olunması mümkündür.

Bu metod açısından önemli bir tespit, araştırmayı kimin yaptığıdır. Eğer araştırma kamu otoritesi tarafından yapılıyorsa ankette sorulan sorulara doğru cevap verilmesi beklenmemelidir. Fakat aynı anket yöntemi bir başka kurum tarafından yapılıyorsa istenilen sonuçları elde edebilme olasılığı yüksektir.

İşyeri sayısı ve kapasitesine ilişkin normal sayımlarda bile çeşitli sıkıntıların yaşandığı bir ortamda vergi mükelleflerinin kayıtdışı faaliyetleri konusunda gerçeğe uygun bilgi vermelerini beklemek aşırı iyimserlik olacaktır.

2.2.2. Dolaylı Ölçme Yöntemleri

Bu ölçme yönteminde kayıtdışı ekonominin ölçülebilmesi için veri olacak her türlü bilgiden faydalanılmaktadır. Üretim, gelir, istihdam, tüketime ait her türlü veri kullanılmaktadır. Değişik verilerle ölçme çalışmalarından dolayı farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Geliri esas alan yaklaşım ile istihdamı esas alan yaklaşım kullanarak yapılan çalışmalarda bulunacak sonuçlar farklılık göstermektedir. Dolaylı ölçmede tercih edilen yöntemler, parasal temelli yöntemlerdir. Parasal temelli yöntemler kendi içerisinde nakit oranı yöntemi, ekonometrik yaklaşım yöntemi, vergi incelemeleri ve vergi denetimleri yöntemi kullanılmaktadır.

Parasal temelli yöntemlerin kullanılmasındaki amaç; parasal işlemlerle özellikle de nakit para hareketlerini ve bu hareketlerin boyutları çerçevesinde kayıtdışı ekonominin rakamları arasında olabilecek bir ilişkiyi ortaya çıkarmaktır. Bu yöntemlerin en önemli varsayımı takip edilmesi zorluğu nedeniyle ekonomik ilişkilerde nakit paranın kullanımının tercih ediliyor olmasıdır. Bu nedenle kayıtdışı ekonomideki gelişmeler ve hareketler kendini nakit stokundaki değişikliklerle göstermektedir.

2.2.2.1. Nakit Oranı Yöntemi

Nakit oranı yönteminde, kayıtdışı ekonominin boyutlarını ölçmek için para piyasalarındaki hareketler incelenmektedir. Bu metod da, ekonomide kayıtdışı sektörün olmadığı bir dönem olduğu kabul edilmekte ve dolaşımdaki paranın mevduat oranının zaman içinde sabit kaldığı kabul edilmektedir. Ancak, başka objektif kriterler yoksa, anlamlı sonuçlar elde edebilmek için, yıllar itibariyle dolaşımdaki paranın vadesiz mevduata oranını gösteren C/D değerinin en düşük olduğu yılın baz yıl olarak seçilmesi gerekmektedir (İlgın, 1999:56). Bu oranın yükselmesi, kayıtdışı ekonominin artması anlamına gelmektedir.

Nakit oranı metodu, kayıtdışı ekonominin boyutlarının ölçülmesi amacıyla kullanılan ilk parasal metottur. Bu yöntemde, kullandığı varsayımlar nedeniyle, sabit oran yaklaşımı da denilmektedir. İlk olarak Cagan tarafından 1958 yılında kullanılmıştır (Akbulak ve Tahtakılıç, 2003:23). Bu metodun varsayımları şunlardır:

i. Nominal Milli Gelir ve piyasadaki para miktarı arasındaki oran olarak tanımlanan paranın dolaşım hızının gerek kayıtlı ekonomide gerekse kayıtdışı ekonomide aynı olduğu kabul edilmektedir.

ii. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde ödeme aracı nakit paradır. Dolaşımda kullanılan para kayıtlı ve kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde kullanılan para miktarının toplamına eşittir.

iii. Dolaşımdaki paranın mevduata oranı kayıtdışı ekonomik faaliyetler olmadığı sürece sabittir. Bu oranın artması kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin arttığını göstermektedir.

Bu metod da kayıtdışı ekonomide çek ve senetle de ödeme yapıldığı ve paranın dolaşım hızının kayıtlı ekonomiye göre daha yüksek olduğu hususları göz ardı edilmiştir (Akbulak ve Tahtakılıç, 2003:23).

Bu model kullanılarak Türkiye için yapılmış olan ölçümler aşağıda verilmiştir. Tablo 5’de yer alan veriler ve sonuçlar incelendiğinde ekonomik krizlerin yaşandığı yıllarda ve o yılları takip eden yıllarda kayıtdışı ekonomi oranının yüksek çıktığı tespit edilmiştir. Bu yöntemde kayıtdışı ekonomi oranının dalgalı bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. 1994’de G.S.M.H.’nin %69,1 olan kayıtdışı ekonomi oranı 1995 yılında G.S.M.H.’nin %84 olarak hesaplanmıştır. Benzer durum 1998 – 1999 yıllarında da hesaplanmıştır. 1998 yılında 82,5 olan oran 1999 yılında 58,6 olarak hesaplanmıştır.

Bu model için eleştiriler yapılmaktadır. Yapılan eleştirilerin kaynağını modelin varsayımları teşkil etmektedir (İlgın, 1999:56). Bu eleştiriler;

i. Nakit kullanımı yanında çek, senet ve kredi kartı gibi ödeme araçlarının da kullanımının yaygın olması,

ii. Kayıtdışı ekonomide paranın dolaşım hızı kayıtlı ekonomiye göre daha yüksektir. Bunun nedeni kayıtdışı ekonomide ara işlemlerin miktarının daha az olması ve paranın bu nedenle daha kolay el değiştirmesi,

iii. Nakit parayı elde tutmanın ve bankada mevduat olarak tutmanın maliyeti,

iv. Perakende satışın gelişmesi,

v. Şehirleme ve seyahat olanaklarının artması,

vi. Nakit para taşıma gerekliliğini etkileyen A.T.M. ve kredi kartları gibi teknolojik gelişmelerin dikkate alınmaması, başlıkları şeklinde sıralanmaktadır.

Tablo 5: Nakit Oranı Yöntemiyle Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi

| YILLAR | KAYITLI GSMH (Milyar TL) | KAYITDIŞI GSMH (Milyar TL) | Kayıtdışı GSMH / Kayıtlı GSMH | Yıllık Değişim % |
|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| 1968 | 164 | 62 | 37,9 | - |
| 1969 | 183 | 64 | 34,8 | -8,2 |
| 1970 | 208 | 87 | 41,8 | 20,3 |
| 1971 | 261 | 100 | 38,2 | -8,2 |
| 1972 | 314 | 110 | 35 | -8,5 |
| 1973 | 399 | 135 | 33,8 | -3,2 |
| 1974 | 538 | 180 | 33,6 | -0,9 |
| 1975 | 691 | 212 | 30,7 | -8,4 |
| 1976 | 868 | 271 | 31,2 | 1,7 |
| 1977 | 1.108 | 385 | 34,7 | 11,2 |
| 1978 | 1.646 | 670 | 40,7 | 17,3 |
| 1979 | 2.877 | 1.126 | 39,1 | -3,9 |
| 1980 | 5.303 | 1.923 | 36,3 | -7,3 |
| 1981 | 8.023 | 2.596 | 32,4 | 10,8 |
| 1982 | 10.612 | 3.803 | 35,8 | 10,8 |
| 1983 | 13.933 | 4.340 | 31,1 | - 13.1 |
| 1984 | 22.168 | 8.820 | 39,8 | 27,7 |
| 1985 | 35.530 | 13.251 | 37,5 | - 5.8 |
| 1986 | 51.185 | 12.874 | 25,2 | - 32.9 |
| 1987 | 75.019 | 19.955 | 26,6 | 5,8 |
| 1988 | 129.175 | 45.273 | 35 | 31,8 |
| 1989 | 230.370 | 103.168 | 44,8 | 27,8 |
| 1990 | 397.178 | 189.268 | 47,7 | 6,4 |
| 1991 | 634.393 | 318.035 | 50,1 | 5,2 |
| 1992 | 1.103.605 | 593.890 | 53,8 | 7,3 |
| 1993 | 1.997.323 | 1.137.178 | 56,9 | 5,8 |
| 1994 | 3.887.903 | 2.686.953 | 69,1 | 21,4 |
| 1995 | 7.854.887 | 6.596.840 | 84 | 21,5 |
| 1996 | 14.978.067 | 8.358.098 | 55,8 | -33,6 |
| 1997 | 29.393.262 | 22.378.663 | 76,1 | 36,4 |
| 1998 | 53.518.332 | 44.170.423 | 82,5 | 8,4 |
| 1999 | 78.282.967 | 45.853.918 | 58,6 | -29 |
| 2000 | 125.596.129 | 68.747.977 | 54,7 | -6,6 |
| 2001 | 179.480.078 | 118.851.323 | 66,2 | 21 |
| 1968 – 1980 Ortalaması | | | 36 | |
| 1981 – 1990 Ortalaması | | | 35,6 | |
| 1991 – 2001 Ortalaması | | | 59 | |
| 1968 – 2001 Genel Ortalaması | | | 45 | |

Kaynak: www.e-kutup.dpt.gov.tr.03.04.2006

2.2.2.2. Ekonometrik Yaklaşım Yöntemi

Ekonometrik yaklaşım metodu, nakit oranı metodunun geliştirilmesi ve farklılaştırılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Kayıtdışı ekonomini varlığına bağlanan aşırı nakdin tahmini için, nakit talebi üzerindeki faktörlerin etkilerinin tanımlanmasına çalışılmıştır. Vergi yükünün insanlar üzerindeki etkisi göz önüne alınmış ve nakit para ile vergi yükü arasındaki ilişkinin açıklanmasına çalışılmıştır. Bu yaklaşımda da birinci aşamada, kayıtdışı ekonomide ödeme aracının peşin para olduğu ve dolaşım hızının kayıtlı ve kayıtdışı ekonomilerde aynı olduğu varsayılmaktadır (Yılmaz, 1998:498).

Ekonometrik yaklaşımda, diğer parasalcı yaklaşımlarda olduğu gibi, kayıtdışı ekonomilerde işlemlerin nakit para ile yürütüldüğü ve paranın dolaşım hızının kayıtlı ve kayıtdışı ekonomilerde aynı olduğu varsayılmaktadır. Nakit paranın geniş anlamli paraya oranının, kişi başına düşen reel gelir, mevduat faiz oranı, kamu personel harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı, ortalama vergi oranı ve enflasyon oranına bağlı olduğunun kabul edildiği bu yöntemde, nakit para talebi bir regresyon analizi ile tahmin edilmektedir. İkinci aşamada ise vergi değişkeni sıfır alınmak suretiyle verginin olmadığı durumda ortaya çıkacak ikinci nakit para talebi tahmin edilmektedir. İki para tahmini arasındaki fark, kayıtdışı ekonomiyle ilgili nakit para düzeyini vermektedir. Son aşamada ise, paranın dolaşım hızından yararlanılarak ve kayıtdışı ekonomiye ilişkin nakit para düzeyi kullanılarak kayıtdışı ekonominin büyüklüğü hesaplanmaktadır (Us, 2004:22).

Ekonometrik yaklaşımla ilgili ilk çalışma ABD’de Tanzi, Norveç ve İsveç’de Klovland tarafından 1980 yılında yapılmıştır. Tanzi çalışmasında, ABD’de 1930 – 1980 yılları arasındaki 50 yıllık dönemde, nakdin vadesiz mevduat oranının sabit olduğu ve bu oranın sadece, vergi oranları ile sınırlamalarını arttırdığı varsayımından vazgeçmiştir (Özsoy, 2000:35).

Nakit para talepleri, vergilerin uygulandığı ve uygulanmadığı durumlarda ayrı ayrı hesaplanmakta ve bu rakamlar arasındaki fark kayıtdışı ekonomi ile ilgili nakit para seviyesi tespit edilmektedir. Paranın dolaşım hızı da analize dahil edilerek kayıtdışı ekonominin büyüklüğü tahmin edilmektedir (Akyüz ve Bahçekapılı, 1995:274).

2.2.2.3. Vergi Denetimleri ve Vergi İncelemeleri Yöntemi

Vergi denetimleri ve incelemeleri kullanılarak kayıtdışı ekonomiyi ölçme yöntemi, vergi incelemeleri esnasında mükelleflerin beyandan kaçırdıkları gelirlerin tespit edilmesi ile ortaya çıkan matrah farklarının, kayıtdışı ekonomi ile ilgili bilgiler verdiği varsayımından hareketle oluşturulmuş bir yaklaşımdır. Vergi incelemeleri yoluyla kayıtdışı ekonominin ölçülmesinde, tespit edilmeye çalışılmasında ortaya çıkarılan matrah farklarının istatistiksel yöntemlerle ekonominin geneline uygulanması ile, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün tespitine çalışılmaktadır (Us, 2004:16 – 17).

Vergi inceleme teknikleri uygulandığında, gelirlerini kayıtdışına çıkarmış mükelleflerin yardımcı olması beklenmemelidir. Temelde olması gereken, inceleme elemanlarının, mesleki bilgilerini ve tecrübelerini kullanarak doğru sonuçlara ulaşılmasıdır. Sistem açısından en önemli sorunlardan birisi, inceleme ve kontrole alınan mükelleflerin beyanname veren mükellefler olmasıdır. Hiç beyanname vermeyen mükelleflerin inceleme ve kontrole alınamamaları sorun teşkil etmektedir.

Bu yöntemle kayıtdışı ekonominin boyutlarının tahmininde, GSMH hesapları içerisinde yer alan tüm ekonomik faaliyetlerin vergilendirildiği kabul edilmektedir. Fakat bazı ekonomik aktiviteler bir şekilde vergilendirilmemektedir. Buna rağmen milli gelir hesapları içerisinde yer alabilmektedir. Diğer yandan, bazı ekonomik aktivitelerin vergilendirilmesi zorunlu olmasına rağmen vergilendirme sistemi dışına çıkarılabilmektedir (Us, 2004:18). Ülkemizde uygulanmakta olan beyan esasında, mükellefin kişisel hatalarından ve mevcut kanunları yanlış yorumlamasından kaynaklanabilecek sorunlar kayıtdışı ekonominin boyutlarının hesaplanmasında yanıltıcı sonuçlara neden olacaktır.

Tablo 6: Vergi İncelemeleri Yolu ile Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğünün Ölçülmesi (1985 – 2004)

| YILLAR | İNCELEME SAYISI | İNCELENEN MATRAH | MATRAH FARKI | MATRAH FARKI ORANI |
|--------|-----------------|------------------|----------------|--------------------|
| 1985 | 66,681 | 299,632 | 294,345 | 98 |
| 1986 | 66,55 | 1,157,301 | 1,498,315 | 129 |
| 1987 | 80,264 | 2,949,620 | 764,388 | 26 |
| 1988 | 51,495 | 3,092,819 | 953,237 | 31 |
| 1989 | 47,225 | 4,286,511 | 1,933,443 | 45 |
| 1990 | 108,574 | 9,969,063 | 6,257,501 | 63 |
| 1991 | 78,803 | 13,754,808 | 6,875,619 | 50 |
| 1992 | 59,378 | 22,180,600 | 13,217,780 | 60 |
| 1993 | 68,954 | 35,897,015 | 12,906,858 | 36 |
| 1994 | 48,056 | 120,145,917 | 135,755,349 | 113 |
| 1995 | 56,096 | 169,827,303 | 71,167,159 | 42 |
| 1996 | 54,536 | 375,262,112 | 99,724,529 | 27 |
| 1997 | 63,198 | 723,888,102 | 284,899,552 | 39 |
| 1998 | 68,748 | 1,763,429,888 | 684,220,838 | 39 |
| 1999 | 51,731 | 1,288,777,870 | 1,043,797,167 | 81 |
| 2000 | 60,335 | 3,621,021,663 | 1,987,099,014 | 55 |
| 2001 | 68,132 | 7,312,698,061 | 13,479,141,747 | 184 |
| 2002 | 113,244 | 13,863,392,055 | 7,971,330,648 | 57 |
| 2003 | 68,251 | 25,563,195,271 | 18,834,977,142 | 73 |
| 2004 | 153,881 | 22,124,052,747 | 18,712,916,620 | 84 |
| 2005 | 104578 | 32,548,467,217 | 38,715,354,165 | 118 |

Kaynak:Us, 2004:27 ve Gelirler Genel Müdürlüğü, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, 2006:131.

Tablo 6’da 1985 yılından 2004 yılına kadar geçen süre içinde vergi incelemeleri sonucunda çıkarılan matrah farkları ve oranları yer almaktadır. Tabloya göre 1986, 1994 ve 2001 yıllarında yapılan incelemeler sonucunda mükelleflerin beyanlarından daha fazla matrah farkları tespit edilmiştir. Bu yönetime göre kayıtdışı ekonominin oranı yıllar itibariyle fazlaca dalgalanma göstermektedir. 2001 yılında %184 olan matrah farkının 2002 yılında %57’ye gerilediği görülebilmektedir.

Kayıtdışı ekonominin ölçüm metotlarından birisi olarak vergi denetiminin vereceği sonuçların kesinliği açısından dezavantajları vardır. Bu yöntemde, büyük oranlarda vergi kaçakçılığının veya hilesinin gerçekleştirildiği sektör ve gelir gruplarında kayıtdışına çıkarılmış rakamlarının tamamına ulaşılmasına olanak tanımamaktadır (Altuğ, 1999:97 – 98).

2.3. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları

Türkiye ekonomisinde kayıtdışılıkla ilgili olarak yapılmış pek çok çalışma bulunmaktadır. Değişik metotlar esas alınarak yapılmış sözkonusu çalışmalarda, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ile ilgili olarak farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Kayıtdışı ekonominin büyüklüğü gerek kullanılan yöntem, gerek eldeki verilerin yetersizliği ve gerekse çalışmaya konu olan döneme göre çeşitlilik göstermektedir (Us, 2004:23).

Bu çerçevede, Türkiye’de kayıtdışı ekonominin büyüklüğünü ölçmeye yönelik yapılmış değişik çalışmalar aşağıda yer almaktadır. Tablo 7’de rakamsal sonuçları sunulan çalışmalarda ağırlıklı olarak parasal yöntemler, vergi incelemelerinden hareket eden yöntemler tercih edilmiştir. Fakat aynı yöntemle aynı yıla ilişkin ölçüm sonuçları farklılık arz etmektedir. DERDİYOK ve HAKİOĞLU 1984 yılı için parasalcı yaklaşımdan hareketle kayıtdışı ekonomiyi ölçmeye çalışmışlar fakat ikisi de birbirinden çok farklı sonuçlar elde etmiştir. DERDİYOK %27,3 olarak hesaplarken, HAKİOĞLU %137,8 olarak kayıtdışı ekonominin oranını hesaplamıştır.

Tablo 7: Kayıtdışı Ekonomi Ölçüm Sonuçları

| ARAŞTIRMACILAR | TAHMİN YÖNTEMLERİ | YILI | KAYITDIŞI EKONOMİNİN YÜZDESİ |
|----------------|-------------------------------------|------|------------------------------|
| ALTUĞ O. | Kayıtdışı Ücret Yaklaşımı | 1992 | 35,00 |
| DERDİYOK T. | Parasalcı Yaklaşımı | 1984 | 27,3 |
| | Vergi yaklaşımı | 1991 | 40,4 |
| HAKİOĞLU D. | Parasalcı Yaklaşım (Ekonometrik) | 1984 | 137,8 |
| ÖZSOYLU A.F. | GSMH Yaklaşımı | 1990 | 7,5 |
| | Parasalcı Yaklaşım | 1993 | 12,9 |
| | Nakit Oran Yaklaşımı | 1993 | 8,5 |
| TEMEL A. | Harcamalar Yaklaşımı | 1991 | 1,5 |
| | Vergi Yaklaşımı | 1991 | 16,4 |
| ŞİMŞEK A. | Parasalcı Yaklaşım | 1991 | 1,91 |

Kaynak: ÖZSOYLU, 1996, s.116

Bu araştırmaların sonuçları göstermiştir ki, kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün tahmin edilmesinde aynı yöntemler kullanılsa dahi farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, Türkiye’de kayıtdışı ekonominin büyüklüğü konusunda kesin bir rakam vermek oldukça güçtür. Ancak son yıllarda, Türkiye’de kayıtdışı ekonominin milli gelire oranının %50’nin üzerine çıktığı tahmin edilmektedir.

“Türkiye ekonomisinde özellikle 1980’li yıllardan itibaren varlığını önemli ölçüde hissettiren ve toplumun giderek artan oranda bir kesimi tarafından üzerinde düşünölen bir konu haline gelen kayıtdışı ekonomi, büyüklüğü hangi yöntemle hesaplanırsa hesaplansın, boyutları itibariyle rakamsal büyüklüğünü aşan bir noktaya ulaşmıştır” (Us, 2004:23).

2.4. Dünyada Kayıtdışı Ekonominin Boyutları

Kayıtdışı ekonominin ölçülmesinde, resmi ve resmi olmayan ekonomi üzerindeki etkilerin ölçülmesinde çok engellerin aşılması gerekmektedir. Kayıtdışı ekonominin ölçülmesi imkansız denecek kadar zor olsa bile asla imkansız değildir. Para talebini esas alan metotlarla OECD ölekelerinde kayıtdışı ekonominin boyutları hakkında bazı gerçekler temin edilebilmiştir.

Kayıtdışı ekonomi, resmi Gayri Safi Milli Hasıla içerisinde hesaplanmayan bütün üretimleri kapsar. Kayıtdışı ekonominin boyutu %3 ile %40 arasında değişebilmektedir. Oranlar arasındaki bu genişliğin sebebi, kayıtdışı ekonomi ile ilgili değişik tanımlamaların yapılmasıdır. Çünkü; kayıtdışı ekonomi ile ilgili olarak yapılan çalışmaların çoğunluğunda ev işleri hiçbir şekilde analize dahil edilmemiştir. Yapılan tahminlere göre ödeme yapılmayan ve hiç kayda girmeyen ev işlerinin ekonomik değeri Amerika Birleşik Devletleri’nde 1981 yılının resmi rakamları ile Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın %31’i kadardır. Nakit olarak yapılan işlemlerin artması ile birlikte hacmi genişleyen yer altı ekonomisi hakkında yapılan tahminde, Amerika Birleşik Devletleri’nde kayıtlara girmeyen gelirlerin miktarının yıllık bazda 800 milyar dolar civarında olduğu tespit edilmiştir. Farklı yöntemlere göre birbirinden oldukça farklılık gösterebilen kayıtdışı ekonominin ölçümü oldukça zor bir işlem görünümündedir.

Günümüzde dünyadaki kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin boyutunun 3 Trilyon dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise kayıtdışı ekonomi Gayri Safi Milli Hasılanın %10'u - %15'i civarındadır (SARILI, 2002, s.14).

Araştırılan 17 O.E.C.D. ülkesinin 11'inde kayıtdışı ekonominin Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payının %10'dan fazla olduğu kanıtlanmıştır. Kayıtdışı ekonominin boyutunun ölçülmesinde bir çok metot arasında herkes tarafından kabul edilen bir metot yoktur. Her yaklaşımın kendine göre zayıf noktaları vardır. Her bir metot, özel sonuçlar ortaya koymaktadır. Değişik metotlar kayıtdışı ekonomiyi oldukça geniş aralıklarla tahmin etselerde, üzerinde uzlaşılan genel kanı O.E.C.D. ülkelerinde geçtiğimiz son on yılda kayıtdışı ekonominin büyüdüğü şeklindedir. Avusturya'da yapılan çalışmalarda bu ispatlanmıştır ki, bu ülkede kayıtdışı ekonomi 1975 yılında 12,02 milyar Avusturya Şilini'nden (resmî G.S.M.H.'nin %1,73'ü), 1995 yılında 89,56 milyar Şilin'e (resmî G.S.M.H.'nin %7,20'sine) çıkmıştır (SARILI, 2002, s.14).

Amerika Birleşik Devletleri kayıtdışı ekonominin boyutlarını tahmin için yapılan ölçme çalışmalarında, (kayıtdışı ekonomi/G.S.Y.İ.H.) 1970 yılında Tanzi %2,6, Scheider ve Pommerehne %11 oranını tahmin etmişlerdir. Buna karşılık Bhattacharyya 1960 yılı için İngiltere'de oranı %3,8, 1976 yılı için %11,1 ve 1984 yılı için ortalama %8 olarak bulmuştur. Chote ise 1995 yılında bu oranı %6 ile %8 arasında değişebileceğini belirtmiştir (GILES, 1999, s.9).

David GILES'in 1998 yılında Kanada ve Yeni Zelanda için yaptığı çalışmada;

- i. Kayıtdışı ekonominin göreceli büyüklüğü son 25 – 30 yıl içinde artmaktadır.
- ii. Vergi yükü kayıtdışı ekonomiyi etkileyen temel itici güçlerden birisidir.
- iii. Vergi bileşimi de kayıtdışı ekonomiyi etkileyen faktörlerden birisidir. Sonuçları tespit edilmiştir.

Tablo 8: Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü-Batı Avrupa Ülkeleri ve ABD

| ÜLKELER | 1960(%) (a) | 1995(%) (b) | DEĞİŞİM (b)/(a) |
|-----------|----------------|----------------|--------------------|
| İSVEÇ | 2 | 16 | 8 |
| DANİMARKA | 4,5 | 17,5 | 3,88 |
| NORVEÇ | 1,5 | 18 | 12 |
| ALMANYA | 2 | 13,2 | 6,6 |
| A.B.D. | 3,5 | 9,5 | 2,7 |
| AVUSTURYA | 0,5 | 7 | 14 |
| İSVİÇRE | 1 | 6,7 | 6,7 |

Kaynak:Us, 2004:25 – 26.

Tablo 8’de Batı Avrupa’da ve Amerika Birleşik Devletlerinde 1960 ve 1995 yıllarındaki kayıtdışı ekonominin büyüklüğü verilmiştir. 1960 yılı itibariyle en yüksek kayıtdışı ekonomi oranı %4,5 ile Danimarka’da ölçülmüştür. Danimarka’da kayıtdışı ekonomi 1995 yılında yapılan ölçümlerde 1960 yılının 3,8 katına ulaşmış ve %17,5 olmuştur. 1960 – 1965 yılları arasında en büyük artış %0,5’den %7’ye 14 kat artışla Avusturya’da, en düşük artış A.B.D.’de gerçekleşmiştir.

Tablo 9: Para Talebi ve Modeli Yaklaşımlarını Uygulayarak Kayıtdışı Ekonominin Boyutu (Resmi GSMH'nın %'si olarak)

| ÜLKELER | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1978 | 1980 | 1990 | 2005 ⁶ |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Avusturya | 0,4 | 1,2 | 1,8 | 1,7 | 2,6 | 3,1 | 5,1 | 6,2 |
| Belçika | - | 7,8 | 10,4 | 15,2 | - | 16,4 | 19,6 | 20,8 |
| Kanada | - | - | - | 5,8 | - | 10,1 | 13,6 | 29,4 |
| Danimarka | 3,8 | 5,0 | 5,3 | 6,4 | 6,7 | 6,9 | 9,0 | 12,4 |
| Almanya | 2,0 | 3,6 | 2,7 | 8,1 | 8,1 | 10,3 | 11,4 | 15 |
| Fransa | - | - | 3,9 | - | 6,7 | 6,9 | 9,4 | 23,2 |
| İrlanda | - | - | 4,3 | 6,9 | - | 8,0 | 11,7 | 7,2 |
| İtalya | - | 8,4 | 10,7 | - | - | 16,7 | 23,4 | 30,1 |
| Norveç | 1,3 | 3,2 | 6,2 | 7,8 | 9,6 | 10,2 | 14,5 | 9,0 |
| İsveç | 1,5 | 3,7 | 6,8 | 10,2 | 12,5 | 11,9 | 15,8 | 14,1 |
| İsviçre | 1,2 | 1,6 | 4,1 | 6,1 | 6,2 | 6,5 | 6,9 | - |
| İngiltere | - | - | 2,0 | 6,5 | 7,8 | 8,4 | 10,2 | 34,3 |
| ABD | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 5,1 | 11,3 |

Kaynak :

SCHNEIDER, F., "The Shadow Economies of Western Europe", Economic Affairs, September, 1997, s.46.

COLLIN C. Williams, Small Businesses in the Informal Economy: Making the Transition to the Formal Economy, Small Business Council, London, 2005, s.15.

Tablo 9'da yer alan sonuçlara bakıldığında, OECD ülkelerinde kayıtdışı ekonomide 1960'dan 1995'e kadar olan süreçte en düşük artışın Avusturya ve Amerika Birleşik Devletlerinde gerçekleştiği, en yüksek artışın İtalya'da gerçekleştiği tespiti görülmektedir. COLLIN tarafından yapılan ve 2005 yılını içeren çalışmada, kayıtdışı ekonominin boyutları gelişmiş ülkeler için bile önemli kabul edilebilecek oranlara, Kanada'da %29,4'e Fransa'da %23,2'ye, İtalya'da %30,1'e ve İngiltere'de %34,3'e kadar yükselmiştir. Büyüyen ekonomiler beraberinde kayıtdışı ekonomide de artışa neden olmaktadır.

⁶ 2005 yılı için yapılmış olan en düşük ve en yüksek oranların ortalamasının alınması suretiyle oluşturulmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM, DENETİM TÜRLERİ, DENETİM BİRİMLERİ

3.1. Kayıtdışı Ekonomi Ve Denetim

Kayıtdışı ekonomi nasıl önlenabilir konusunda yapılan çalışmaların temelinde denetim vardır. Denetim ekonomik etkinlik ve olaylarla ilgili iddiaların, önceden belirlenmiş kaidelere, prensiplere ve kriterlere uygunluk derecesini araştırmak ve elde edilen sonuçları konu ile ilgisi olan birimlere bildirmek amacıyla tarafsız olarak delil toplayan ve topladığı delilleri subjektif olarak değerlendiren sistematik bir süreçtir.

3.1.1. Vergi Denetiminin Konusu

Vergi denetimi, ödenmesi gereken vergi borcunun zamanında ve eksiksiz olarak ödettirilmesini sağlamak amacıyla gelir idaresinin ve mükelleflerin vergi kanunlarından doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin araştırılmasıdır. Buna göre, vergi denetimi hem gelir idaresinin teftişi ve bu idarede çalışan personelin soruşturmasını hem de mükelleflerin vergi kanunlarına uygun olarak hareket edip etmediğinin tespitini kapsamaktadır. Vergi denetimi, beyan esasına dayanan vergi tarhi sisteminde en önemli konulardan birisidir. Bu nedenle de vergi idaresinin en önemli görevleri arasında sayılmaktadır (SARILI, 2003, s.103).

Vergi denetimi 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 134. maddesinde “Vergi incelemesinden maksat, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalardan hareketle vergi denetiminin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (ASLAN, 1997, s.3).

- i. Vergi denetimi hukuki bir denetimdir,

- ii.Vergi denetimi tarafsızdır,
- iii.Vergi denetimi yaptırımıcı bir niteliğe sahiptir,
- iv.Vergi denetimi bir hesap denetimidir,
- v.Vergi denetimi kamusal nitelikli bir denetimdir,
- vi.Vergi denetimi arayıcı ve bulucudur.

Bir ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına uygun kanunlar yürürlükte bulunsa ve gelir idaresi mükemmel işlese dahi vergi denetimi yapılmaması ya da olması gereken nitelikte ve etkinlikte yapılmaması halinde sistemin zaman içinde bozulması ve doğru işlememesine neden olur. Denetim, oluşturulan sistemin işlemlerini güvence altına alarak bozulmasını önlediği gibi maliye politikalarının başarısında artırır (Aslan, 1997:s.3).

Geçmişte, ya “kaçan vergini önemi yoktur, nasıl olsa yatırıma giderek ekonomiye geri dönmekte ve canlılık kazandırmaktadır” denilmiş, ya da sorumluluk “denetim etkin değil” denilerek denetim örgütlerinin üzerine atılmak istenmiştir. Kaçan verginin önemi yoktur, nasıl olsa yatırım olarak kayıtlı ekonominin içine tekrar giriş yapacağı görüşünün bir ölçüde doğru olabileceği, özellikle iktisadi yönden kalkınmakta olan ülkemiz için düşünülebilirse de, bunun böyle olmadığı ekonominin 1979 – 1980 yıllarında girdiği çıkmaz ve vergi levhaları asıldıktan sonra normal vatandaşın bile kolaylıkla görüp anlayabildiği, mükelleflerin tahakkuk eden vergileri ile yaşam standartları arasındaki büyük çelişki açıkça ortaya koymaktadır. Çünkü; Türkiye’ye baktığımızda kaçan verginin büyük bir bölümünün yatırım olarak ekonomiye dönmek yerine lüks tüketimlere kaydığı ve gelir dağılımındaki adaletsizliği daha körüklediği, yatırımlara çok az bir kısmının gittiği bilinmektedir (Biçer, 1982:36 – 37).

Vergi güvenliğinin ve mükellefleri kontrol etmenin en önemli aracı olan vergi denetimi, kaçakçılıkla mücadele anlamında bir idari tedbir değil, yükümlü ile işbirliği düşüncesine dayanan önleyici ve yapıcı bir güvenlik sistemidir. Bunun için idarenin mükellef grupları ile mümkün olduğunca sıkı temas içinde bulunması, vergilemede mükellefe yardım edilmesi ve mükellefin eğitilmesi gereklidir.

Vergi denetiminin sahip olduğu fonksiyon ağırlıklı olarak, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun araştırılması, durumların tespit edilmesi ve varsa yanlışlıkların ve eksikliklerin giderilmesidir. Bu süreçte vergi denetimiyle vergiler araştırılacak,olumsuzluklar önlenecek ve düzeltilecektir. Böyle bir işleve sahip olan vergi denetiminde genel olarak aşağıdaki işlemler yapılmaktadır (Dalak, 1999:79).

- i. Muhasebe işlemlerinin mevzuata uygunluğu,
- ii. Muhasebe defterleri ve kayıtlarının mevzuata uygunluğu,
- iii. Muhasebe kayıtlarına geçmeyen işlemlerin ve belgelerin saptanması,
- iv. Yeniden değerlemenin mevzuata uygunluğu,
- v. Aktif ve pasif hesapların değerlendirilmelerinin mevzuata uygunluğu,
- vi. Ticari kardan vergi matrahına geçiş işlemlerinin kontrolü ve vergi matrahının doğruluğunun tespit edilerek saptanması,
- vii. Vergi beyannamelerinin (yıllık, münferit, özel, muhtasar, K.D.V.) mevzuata uygunluğunun test edilerek belirlenmesidir.

3.1.2. Vergi Denetiminin Tanımı

Vergi denetimi, vergi idaresinin denetim alanında uzmanlaşmış elemanları aracılığı ile mükelleflerin vergi borcu doğuran olaylarla ilgili hesap ve işlemlerini incelemektir. Başka bir ifade ile vergi denetimi, ödenmesi gereken vergi borcunun zamanında ve eksiksiz olarak ödettirilmesini sağlamak amacı ile, vergi idaresinin yetkili elemanlarınca mükelleflerin vergi kanunlarından doğan ödevlerini yapıp yapmadıklarının araştırılmasıdır (Pehlivan, 1986:34). Farklı tanımlar mevcuttur bunlardan bir diğeri de, vergi denetimi beyan esasına dayanan çağdaş vergi sistemlerinin olmazsa olmaz diye nitelendirilen tamamlayıcı bir unsur; teftiş, soruşturma ve idari denetim değil, icrai bir görevdir (Aslan, 1977:3).

Türk Vergi Sistemi, kaynakta kesinti yoluyla vergileme usulü bir kenara bırakılacak olursa, vergilendirme ile ilgili bilgilerin en iyi mükellef tarafından bilineceği düşüncesiyle beyan esasına dayanan bir sistemi benimsemiştir. Bu sistemde mükellefin beyanı aksi ispat edilinceye kadar doğru kabul edilmektedir. Bununla birlikte yükümlülerin vergiye karşı bir dirençlerinin olduğu da bilinmektedir. Özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde vergilemenin yükümlünün bildirimine dayalı olması, bildirim esasının denetim mekanizması aracılığıyla desteklenmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Mükelleflerin beyanlarının doğruluğunu tespitine yönelik olarak vergi hukukunda yer alan önemli düzenleme (vergi incelemesi) vergi denetimidir. Vergi idaresi, mükelleflere göstermiş olduğu güvenin geçerliliğini tespit etmek ve doğabilecek aksaklıkları önlemek amacıyla beyan işlemlerini denetime tabi tutmaktadır. Bu durumda vergi denetimi, idarenin ve mükelleflerin ilgili kanunlarla belirlenen ilkeler çerçevesinde hareket edip etmediklerinin belirlenmesini sağlamaktadır (Can, 1981:66).

İktisadi dengenin sağlanması için vergilerin amaca uygun bir şekilde alınması ve kullanılması gerekir. Bunun için vergi kayıp ve kaçığı sorunu üzerinde durulmalı, denetime önem verilmelidir.

3.1.3. Vergi Denetiminin Önemi

Devlet sürekli artan görevleri karşısında büyüyen kaynak ihtiyacını gerçek kaynağından karşılamak isterse ya yeni vergiler koyma yoluna gidecek, ya mevcut vergilerin tabanının genişletilmesini veya oranlarının artırılmasını talep edecek ya da vergi kayıp ve kaçaklarının ortadan kaldırılması için önlem alacaktır. Bu yöntemlerden ilk ikisinin sınırları iktisadi ve siyasi şartlara göre belirlenirken, kayıp ve kaçakların giderilmesine yönelik vergi denetimi, her dönemde başvurulabilecek sürekli ve zorunlu bir güvenlik aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Vergi denetimlerinin mali açıdan beklenen en önemli etkisi ise vergi kayıp ve kaçakçılığına yönelebilecek mükellefleri caydırması, iyi niyetli olmakla beraber hata ve eksiklikleri bulunan mükellefleri ise eğitmesidir. İktisadi ve mali politikaların üretilme ve uygulanma sürecini engellemesi ve hem ulusal hem de uluslararası ticaret açısından haksız rekabete yol açması nedeniyle kayıtdışı ekonominin engellenmesi, gelir dağılımına olan etkisi nedeniyle

herkesin ödeme gücüne göre vermesi gereken verginin doğruluğunun sağlanması gibi unsurlar da vergi denetimini zorunlu kılan diğer nedenler arasındadır.

Denetim, hukuk devletinin temel koşullarından biridir. Demokrasi çeşitli grupların ve sınırların birbirini karşılıklı denetleyerek güçlerin sınırlandırıldığı bir dengeler sistemidir. Bu sistem içinde yürütme erkinin, hukuka uygunluğunun sağlanması açısından idare edilenleri denetlemesi yanında, idare edilenlerinde siyasal iktidarı denetleme hak, yetki ve sorumluluğu vardır. Yürütme erki özellikle saldığı vergileri toplayabilmek için çıkardığı hukuk kurallarına idare edilenlerin uymasını ister ve bu amaçla bir denetim sistemi kurar. Vergi salınması, toplanması bu amaçla siyasal iktidarlara yetkiler tanınması ile bu konuda verilen yetkilerin düzen içinde kullanılmasının sağlanması demokrasinin doğuş nedeni ve temel amacını oluşturur. Bu nedenle vergi kanunlarının konulması, uygulanması ve vergi kanunlarının uygulanması ile ilgili sorunlar demokratik hukuk devleti açısından çok büyük önem taşımaktadır (İnan, 2001:28).

Vergiler, kamu harcamalarının finansmanında kullanılan en önemli gelir kaynağıdır. Vergilerin zamanında ve tam olarak toplanabilmesi için vergi tahsilatında etkinliğin sağlanması gerekir. Bilindiği üzere, çağdaş vergi sistemleri beyan esasına dayanmaktadır. Beyan esasına göre, mükellefler kazançlarını bir beyanname ile vergi dairesine beyan ederler. Beyan edilen kazançların gerçeğe uygun olup olmadığı ancak vergi denetimleriyle ortaya çıkarılabilir. Vergi denetimi, ödenmesi gereken verginin zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamak amacıyla vergi idaresinin, mükelleflerin ve mükelleflerin vergi kanunlarından doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin belirlenmesidir. Türkiye’de vergi denetimi ilk kez Maliye Teftiş Kurulu’nun 1789 yılında kurulmasıyla başlamıştır. Günümüzde ise vergi denetimleri, Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatında görev yapan denetim birimleri tarafından yapılmaktadır (Sarılı, 2003:107).

Gelir idaresinin üstlendiği görevler göz önüne alındığında, bu idarenin denetime büyük önem vermesi gerektiği anlaşılmaktadır. Gerçekten de, Devletin gelir bütçesini hazırlamak ve bütçenin hedefine ulaşmasını sağlayacak geliri toplamak, ancak denetimin varlığının hissettirilmesi ile mümkündür. Çünkü; verginin doğasında “zor alım” yatmaktadır. Kişilere ne kadar yüce duygularla hitap edilirse edilsin, vergilerini tam ve doğru olarak yatırma konusunda genellikle görevlerini yapmayı bilinçli veya

bilinçsiz olarak ihmal ederler. Bu da kişilerin doğası gereğidir. Kuşkusuz olaya bu açıdan bakılınca Gelir İdaresinin niçin denetime ihtiyaç duyduğu, daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır (Kılıçdaroğlu, 1990:193)

3.1.4. Vergi Denetiminin Amacı ve İşlevleri

Vergi denetiminin amacı, denetim yoluyla, vergi mükellefiyetini meydana getiren, verginin konusunu teşkil eden gerçek olaylarla matrahı belirleyen hesap ve vergilendirme sürecindeki işlemlerin doğruluğunun veya yanlışlığının belirlenmesidir. Bu şekil de mükellefin kanuna uygun beyanda bulunmasını sağlamaktır. Asıl amaç bu olmakla birlikte, vergi denetiminin gerçekleştirilmesine imkan verdiği başka amaçlardan da söz edilebilir. Bunlar;

- i. Mükelleflerin eğitilmesi,
- ii. Vergi bilincinin yerleştirilmesi,
- iii. Vergide adalet ve eşitlik ilkelerinin gerçekleştirilmesi,
- iv. Toplumsal ve iktisadi amaçlara ulaşılması.

Vergi mükelleflerinin hata sonucu vergi ödememe durumu ya da bilerek vergi kaçırma eğilimleri ile vergi idaresinin en yüksek verimlilikle çalışması gerekliliği, vergi denetimi ihtiyacını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda vergi denetimi toplumda kişiler arası yatay ve dikey adaletin sağlanması açısından da önem taşımaktadır. Bilindiği üzere vergilemede yatay adalet eşit durumdaki mükelleflerin eşit, dikey adalet ise vergi ödeme gücü fazla olan mükelleflerin daha fazla vergi ödemesini gerektirir (Akdoğan, 1999:181).

Denetim olmadan, beyan esasının geçerli olduğu ülkelerde ve özellikle ülkemizde, sadece yükümlülerin beyanlarına dayanılarak yapılan vergileme, az çok yükümlülerin vergi dürüstlüğüne ve vergi yasalarının kişisel olarak yorumlamalarına bağlıdır

(Pehlivan, 1986:26). Vergi denetiminde amaç büyük tutarda matrah farkı bulmak değil beyan edilen ve/veya ödenen verginin doğruluğunu araştırmaktır.

Vergi denetiminin araştırma, düzeltme ve önleme işlevleri olmak üzere üç tür işlevi bulunmaktadır.

3.1.4.1. Araştırma İşlevi

Yasal açıdan vergi denetiminin asli fonksiyonu araştırma fonksiyonudur. Vergi denetimleri, mükellefleri ve idareyi vergi yasalarının çizdiği sınırlar içerisinde davranmasını sağlayarak, vergi adaleti içerisinde gelecekteki vergi kaynaklarını araştırarak vergilendirme, yükümlülerin işlemlerini ve bu işlemlerle ilgili olarak tuttıkları defter ve belgelerde yapılan hata ve hileleri tespit etmek, ortaya çıkarmak ve uygulamada karşılaşılan sorunlara çözüm önerileri getirerek vergi sistemine katkıda bulunmaktır (Şeker, 1994:38).

Hazırlanmış olan vergi kanunları ne kadar mükemmel olursa olsun vergi denetiminin yapılmaması yada olması gereken özelliklerde, verimlilikte, kalitede ve etkinlikte yapılmaması kurulan vergi sisteminin yozlaşmasına neden olmakta ve vergilendirme sürecinin doğru olarak işlememesine neden olmaktadır.

3.1.4.2. Düzeltme İşlevi

Vergi denetimi sürecinde, denetim görevini yerine getiren memur, denetimi yapılan memuru veya mükellefi gerekli durumlarda uyarmak, onlara konu ile ilgili gerekli olan bilgileri vermek, yardımcı olmak, vergi yasalarını ihmal ve kasıtlı hareketlerle ihlalini tespit ederek doğruyu ve olması gerekeni ona anlatmak görevini üstlenmiştir. Vergi denetiminin, herşeyden önce ikaz edici, denetim elemanından bilgi alıcı ve yapıcı yönleri de sözkonusudur. Bundan dolayı düzeltme işlevi, vergi denetiminde verginin doğruluğunu sağlama yönünde mükellefleri bilgilendirme, konu

ile ilgili olarak yetiştirme, vergi ahlakı ve bilincini yerleştirme görevlerini de yüklemiştir (Can, 1981:68).

3.1.4.3. Önleme İşlevi

Vergi denetiminin önleme işlevi, meydana gelmiş olan hata ve hileleri tespit ederek cezalandırmak değil, hatalara ve hilelere neden olan kaynakları tespit etmek ve ortadan kaldırmak suretiyle bunların yapılmasını önleyici etkiler oluşturulmasına yöneliktir (Erdem, 1986:59). Bu fonksiyonun kendisinden bekleneni verebilmesi hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi için, idarenin olanaklarına bağlı olarak mükelleflerin periyodik ve düzenli bir şekilde denetlenmesi ile mümkündür.

Öncelikli olarak mükelleflerin vergi incelemesine alınma olasılığının mükellef açısından risk olarak yüksek olması gerekir. Tarh zamanasını süresi içinde ekonomik olarak faaliyetine devam eden mükellefler, faaliyet konuları ne olursa olsun incelemeye tabi tutulma ihtimallerinin yüksek olması gereklidir. Mükelleflerin bu olasılığının düşük olması mükelleflerin beyanlarının doğru olmasını beklemek aşırı derecede iyimserliktir. Bu açıdan bakıldığında vergi incelemesinin önleyici işlevini yerine getirmesinde mükelleflerin denetime alınma olasılığının yüksek olması durumunda, bildirim esas olduğu mevcut vergi sisteminde önleyici bir fonksiyon olacaktır.

3.1.5. Vergi Denetim Türleri

Vergi denetimi uygulamadaki niteliğine göre, içeriğine göre, denetimin yapıldığı yere göre, denetimin akışına göre, sürekliliğine göre, denetleyen denetlenen ilişkisine göre ve vergi idaresine göre yapılan inceleme ve denetim başlıkları altında sınıflandırılmaktadır.

3.1.5.1. Denetimin Akışı Bakımından Vergi Denetimi

Bu denetim türü ileriye doğru denetim ve geriye doğru denetim olmak üzere ikiye ayrılır.

İleriye doğru denetim türünde tümevarım kuralı işler, yani işlemlerin kayıt aşamasından bilanço ve kar – zarar tablolarına doğru bir inceleme sözkonusudur (Türedi, 2001:24).

Geriye doğru denetim türünde ise tümdengelim kuralı uygulanmakta ve bilanço ve kar – zarar tablolarından belgelere doğru bir denetim sözkonusu olmaktadır (Türedi, 2001:24).

3.1.5.2. Denetleyen – Denetlenen İlişkileri Bakımından Vergi Denetimi

Bu denetim türü kendi içinde iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İç denetim, kuruluşların bünyesinde çalıştırdığı elemanlar tarafından yapılan bir denetim türüdür. Vergi denetimi açısından ise, gelir idaresinin merkez ve taşra örgütü üzerinde yaptığı denetime iç denetim denilmektedir. Başka bir tanımla, gelir idaresi birimlerinin mevzuata uyup uymadıklarının, doğru, adaletli, etkin ve ekonomik olarak çalışıp çalışmadıklarının belirlenmesi iç denetimin konusunu teşkil etmektedir(Türedi, 2001, s.27).

Dış denetim, denetlenecek kuruluşların dışından bağımsız kişi, bağımsız denetim kuruluşları veya kamuda çalışan elemanlarca yapılan bir denetimdir. İç denetime nazaran daha objektiftir(Güredin, 1999 s.11).

3.1.5.3. İçerik Bakımından Vergi Denetimi

İçerik bakımından denetim tam denetim ve kısa denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Tam denetim, belli hesap döneminde mükelleflerce yapılan ve verginin konusunu oluşturan işlemlerin ve bu işlemlerle ilgili defter, kayıt ve belgelerin incelenmesine tam denetim denilmektedir. Yeterli elemanın olmaması, zaman kaybı, iş yoğunluğu sebebiyle bu tür bir denetimin günümüz şartlarında uygulanma imkanı azdır. Bu denetim yöntemi idare üzerine mali açıdan yük getirmektedir (Erol, 2000: 42).

Kısa denetimde, verginin konusunu oluşturan işlemlerin belirli bir kısmı denetlenmektedir. Örnekleme olarak da adlandırılan kısa denetim hata ve hilelerin yaygınlığı ilkesine göre işlediğinden, az rastlanan hata ve hilelerin saptanması bakımından yetersiz kalsa da kısa zamanda az elemanla ve ekonomik bir maliyetle sonuca ulaşabilmektedir (Erol, 2000:42).

3.1.5.4. Uygulamadaki Niteliğine Göre Vergi Denetimi

Vergi incelemesi, beyan esasının işlerliğinin sağlanması açısından yapılması gereken bir vergi denetim türüdür. Vergi incelemesinde amaç, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun teyit edilmesi ve saptanmasıdır (Erol, 2003:37). vergi denetiminin önemli bir türü olan vergi incelemesi, vergi denetim elemanları tarafından mükelleflerin beyan ettikleri vergi matrahlarının vergi kanunlarına uygun olarak belirlenip belirlenmediğinin araştırılmasıdır.

Vergi incelemesini, mükellefin işlem ve hesaplarının muhasebe ilkeleri ve vergi hukuku yönünden eleştirel bir gözle, yetkili uzman kişilerce denetlenerek hata, noksanlık ve hilelerin ortaya çıkarılması suretiyle ödenmesi gereken verginin doğruluğunun tespit edilmesi ve sağlanmasına yönelik bir denetim türü olarak da tanımlayabiliriz. Vergi incelemesini kapsamı 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 134.

maddesinin ikinci fıkrasında “ İncelemeye yetkili olanlar tarafından lüzum görüldüğü takdirde inceleme, işletmeye ait iktisadi kıymetlerin fiili envanterlerinin yapılmasına ve beyannamelerde gösterilmesi gereken unsurların tetkikinde teşmil edebilir. Fiili envanterin yapılmasının gerektirdiği ve incelemeyi yapan tarafından tasdik edilen giderler Hazinece mükellefe ödenir” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre vergi inceleme elemanları, inceleme konusu vergi ile gerçek matrahın tespitini defter, belge, kayıt ve hesapların incelemesinin yanı sıra, fiili durumları araştırıp incelemek suretiyle de yapabilirler. Vergi incelemesinin nasıl yapılacağına olayın özelliğine göre, incelemeye yetkili birim tarafından karar verilir.

Yüzeysel vergi denetimi olarak da anılan yaygın ve yoğun vergi denetimi uygulaması, mükelleflerle ilgili işlemlerin doğuşu sırasında doğru, tam, düzenli ve sürekli bir biçimde kayıtlara alınıp alınmadığının belirlenmesidir. Yaygın ve yoğun denetimin yasal dayanağı 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 127. maddesinin birinci fıkrasında yer alan;

a. Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenmiş usuller dahilinde özel yetki verilmiş olmak kaydıyla günlük hasılatı tespit etmek,

b. 3100 Sayılı Kanunun (KDV Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihaz Kullanıma Mecburiyeti Hakkındaki Kanun) kapsamına girip ödeme kaydedici cihaz kullanmak mecburiyetinde olanların bu mecburiyete uyup uymadıklarını, bu cihazları belli edilmiş esaslara göre kullanıp kullanmadıklarını ve günlük hasılatı tespit etmek,

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

d. Nakil vasıtalarını, Maliye ve Gümrük Bakanlığının belirleyeceği özel işaretlerle durdurmak ve taşıtta bulundurulması icap eden taşıt pulu, yolcu listesi, fatura

veya sevk irsaliyesi, yolcu bileti ile taşıma irsaliyelerinin muhtevası ile taşınan yolcu ve malların miktar ve mahiyetlerini ölçmek, tartmak, saymak suretiyle tespit etmek,

e. Taşıma irsaliyesi, sevk irsaliyesi ve faturanın taşıtta bulunmaması halinde bu belgelerin ibrazına kadar nakil vasıtalarını trafikten alıkoymak, taşınan malın sahibi belli değilse tespitine kadar malı bekletmek ve muhafaza altına almak, (Beklemeye ve muhafaza alınan malların bozulmaya ve çürümeye maruz mallar olması halinde dehal, diğer mallar ise üç sonra Maliye ve Gümrük Bakanlığının belli edeceği esaslar dahilinde tasfiye olunur.) bentlerdir.

Maliye Bakanlığı 31.12.1985 tarih 18975 sayılı Resmi Gazete’de Vergi Usul Kanunu 168 Sıra Sayılı Genel Tebliğini yayımlamış ve 30.06.1994 tarihinde Vergi Denetim ve Koordinasyonu 1994/1 Sıra Numaralı İç Genelgesini yayımlamış ve zaten uygulanmakta olan yaygın ve yoğun vergi denetimlerine ilişkin detaylı düzenlemeler yapmıştır.

Bu yoklama ve denetleme işini yapanlar Özel Yoklama Yetki Belgeli Memur olarak adlandırılmaktadır. Bu yoklama işlemi Vergi Dairesi Başkanlığı bünyesinde Denetim Grup Müdürlüğü’nün kontrolü altında ve ona bağlı olarak Özel Yetki Belgeli Memurlar tarafından Vergi Denetmenlerinin eşgüdümünde yerine getirilmektedir. Vergi idaresi denetim elemanları aracılığı ile mükelleflerin kurallara uygun hareket edip etmediklerini sürekli olarak denetlemektedir. Bu tür denetimler hem mükellef açısından hem de idare açısından yararlı olmaktadır. Böylelikle vergi kaybına yol açan suçların zamanında önlenmesi imkan dahiline girmektedir. Yaygın ve yoğun denetimlerinin sonuçları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 10: Yaygın ve Yoğun Denetim Sonuçları (1986 – 2005)

| YILLAR | DENETİME KATILAN PERSONEL SAYISI | DENETLENEN MÜKELLEF SAYISI | KESİLEN CEZA MİKTARI (YTL) |
|---------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1986 | 11.593 | 4.293.364 | 10.607,00 |
| 1987 | 13.110 | 4.087.437 | 10.296,00 |
| 1988 | 16.396 | 5.315.475 | 15.098,00 |
| 1989 | 17.446 | 4.382.291 | 28.674,00 |
| 1990 | 16.756 | 5.866.550 | 87.057,00 |
| 1991 | 15.054 | 5.351.730 | 75.505,00 |
| 1992 | 15.313 | 5.966.359 | 117.302,00 |
| 1993 | 10.757 | 5.599.709 | 246.224,00 |
| 1994 | 5.894 | 4.254.838 | 801.311,00 |
| 1995 | 4.776 | 4.127.233 | 1.540.240,00 |
| 1996 | 4.937 | 4.647.853 | 2.748.224,00 |
| 1997 | 4.608 | 3.898.920 | 3.516.235,00 |
| 1998 | 4.148 | 4.460.098 | 7.367.988,00 |
| 1999 | 4.107 | 4.731.624 | 10.964.412,00 |
| 2000 | 3.590 | 5.430.971 | 19.771.849,00 |
| 2001 | 3.797 | 3.448.523 | 29.703.010,00 |
| 2002 | 3.094 | 2.866.037 | 45.840.631,00 |
| 2003 | 4.507 | 2.903.111 | 65.443.280,00 |
| 2004 | 4.849 | 3.176.412 | 64.262.698,00 |
| 2005 | 3.779 | 3.342.798 | 98.775.956,00 |
| | 168.511 | 88.151.333 | 351.326.597,00 |

Kaynak : Gelir İdaresi Başkanlığı, 2005 Yılı Faaliyet Raporu, 2006, s.133.

Tablo 10’da 1994 yılı itibariyle denetime katılan eleman sayısı 10757’den 5894’e düşmüş fakat kesilen usulsüzlük cezası miktarı artış göstermiştir. Tablonun genelinden elde edilen sonuç, ülkemizde artan ekonomik hacimle birlikte vergi kaçırma veya bazı gelirleri kayıtdışı bırakarak ödenmesi gereken vergi miktarı azaltılmıştır. Fakat denetimler sonucunda yapılan tespitlerle birlikte kesilen usulsüzlük cezası miktarı artış göstermektedir.

Yaygın ve yoğun vergi denetiminin altı ana fonksiyonu olduğu söylenebilir (Şeker, 1994:25).

- i. Kayıtdışı kalmış mükellefleri tespit etmek,
- ii. Defter ve belge denetimine veri toplamak,

iii.Belgesiz ve faturasız mal dolaşımını ve hizmet ifasını engellemek,

iv.Bilgisizlik, mevzuat bilgisini yetersizliği nedeniyle yapılan yanlışları önlemek,

v.Vergi hasılatını artırmak,

vi.Bilinçli olarak mevzuata aykırı işlem yapanları cezalandırmak.

Beyanname tetkiki ve yoklama işlemleri şeklinde idarenin memur vasıtasıyla veya denetim elemanları aracılığıyla kayıtlı olan mükelleflerin kurallara uygun hareket edip etmediklerinin devamlı incelemesidir. Beyanname tetkikinde amaç, beyanname ve beyannameye bağlı olan eklerindeki bilgilerden yola çıkarak ödenmesi gereken verginin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak, mükellef tarafından yapılan hataların tekrarını engellemektir (Şeker, 1994:25). Vergi istatistiklerine göre mükellefler beyanname düzenlerken çok hata yapmakta, bu hataların tespiti için genel inceleme teknikleri uygulamadan bu yöntemi kullanarak eksik beyanlar belirlenmektedir. Bu sayede mükelleflerin vergi yasalarına uymaları azamiye çıkarılmış olmaktadır.

Teftiş, örgüt işleyişinin kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelere uygun olup olmadığının denetimidir. Ana amacı, yönetimin planlanan amaçları ile işleyişinin arasındaki uyumu sürekli bir şekilde sağlamaktır. Yasaların mükellefler eşit olarak uygulanması ve personelin doğru işlem yapmaya yönlendirilmesi fonksiyonları ile verginin gerçeğe uygun alınmasına katkıda bulunan iç denetim vergi denetiminin önemli bir aracıdır (Sarılı, 2003:115).

Uygulamada denetim denildiğinde genellikle inceleme ve teftiş kavramı anlaşılmaktadır. Fakat revizyon denildiğinde vergi dairelerinde mükelleflerin verdikleri beyannameler üzerinde yürütülen bir iç revizyon özelliğinde olan beyanname revizyonu akla gelmektedir. Beyanname revizyonu, mükellefler tarafından vergi dairelerine verilen tüm beyannamelerin ve eklerin tarh dosyasına kaldırılmadan önce tekrar kontrol edilmesi ve değerlendirilmesidir (Erol, 2000:38).

3.1.5.5. Süreklilik Bakımından Vergi Denetimi

Sürekli denetim, vergi kaybının önlenmesini amaçlayan bu denetim türünde, kuruluşların defter, kayıt ve belgelerini belli bir dönemi baz alarak inceleyen, dolayısıyla sürekli olarak denetim altında bulundurulmuş bir denetim türüdür (Erol, 2000:44). Dördüncü Bölümde ele alınacak olan Dikey Denetim Uygulaması süreklilik bakımından vergi denetimi içerisinde değerlendirilmektedir.

Devresel denetim belirlenmiş bir zamanı olmayan, tamamiyle tesadüfi olarak yapılan bir denetim türüdür (Erol, 2000:44).

3.1.5.6. Yapıldığı Yer Bakımından Vergi Denetimi

Denetim işyerinde yapılan denetim ve devlet dairesinde yapılan denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Denetim, vergi kanunlarına göre esas itibariyle mükellefin işyerinde yapılmaktadır. Mükelleflerin defter, kayıt, belge ve işlemlerinden yararlanmak suretiyle yapılan bu denetim, envanter denetimini kapsamaktadır. İşyerinde denetim, denetim esnasında ortaya çıkan bir problemin anında mükellefe sorumluluk suretiyle giderilmesine imkan verdiği için olumlu bir uygulama olmaktadır.

Dairede yapılan denetim, bazen işyerinin müsait olmaması, ölüm, işin terki gibi zaruri sebeplerle birlikte mükellef veya vergi sorumlusunun isteği üzerine dairede yapılmaktadır. Zaman ve maliyet bakımından ekonomik olmakla birlikte denetimin dairede yapılması nedeniyle daha çok bildirimlerin incelenmesine imkan vermektedir.

3.1.5.7. Gelir İdaresinin Denetim Görevi Kapsamına ve Önemine Göre Vergi Denetimi

Gelir idaresi açısından vergi denetimi yoklama, yaygın ve yoğun denetim, ve vergi incelemesi uygulamaları ile yerine getirilmektedir.

Yokalama; 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 127. maddesine göre, yoklamalardan maksat, mükellefleri ve mükellefiyetle ilgili maddi olayları, kayıtları ve mevzuları araştırmak ve tespit etmektir. Yoklamaya yetkili olanlar, vergi dairesi müdürleri, yoklama memurları, yetkili makamlar tarafından yoklama işiyle görevlendirilenler ve vergi incelemesine yetkili olanlardır. Yoklama, normal yoklama ve toplu yoklama olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Normal yokalama, vergi daireleri tarafından çoğunlukla ve yoğunlukla kullanılan yoklama şeklidir. Bu yöntem genellikle, işyerinin yeni açılışında, karışık incelemeyi gerektiren durumlarda, inceleme yetkisi olan elemanlarca talep edilmesi durumunda ve beyanname revizyonları sırasında tereddütlere yol açan herhangi bir durumun varlığında, 3568 Sayılı Yasa kapsamında Yeminli Mali Müşavirlerce teyit istenmesi durumunda tercih edilen yoklama yöntemidir. Bu yoklama, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 128. maddesinde sayılan yoklamaya yetkili olanlar;

(Madde 128: Yoklama;

1.Vergi Dairesi Müdürleri,

2.Yoklama Memurları,

3.Yetkili makamlar tarafından yoklama işi ile görevlendirilenler,

4.Vergi incelemesine yetkili olanlar,

5.Gelir Uzmanları,

Tarafından yapılır.”

Yoklama her an yapılabilir. Yoklama yapılacağı ilgili yerler önceden haber verilmesine gerek yoktur. Yapılan yoklama sonucunda elde edilen hususlar, tutanak özelliği taşıyan yoklama fişine yazılır.

Toplu yoklama 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 133. maddesinde hükme bağlanmıştır (Erol, 2000:41). Toplu yoklama uygulamada çok sıklıkla başvuru bir yöntem değildir. Vergi idaresi, bu uygulamaya ekonominin kayıt altına alınmasının çok zor olduğu durumlarda başvurmakta, bu yöntemle kayıtdışı çalışan ve etkinlikte bulunan oyuncuları saptamaya çalışmaktadır. Çok sayıda insan gücüne ihtiyaç duyulan bir yoklama şeklidir. Bu yoklama yöntemine başlamadan önce çok iyi bir ön hazırlık çalışmasına ve plalamaya ihtiyaç vardır. Bu denetimde görev alacak personelin çok iyi bir eğitime tabi tutulması, bu yoklamadan beklenen ve amaçlanan hususların belirlenmesi, denetim yapılması planlanan bölgelere bakan vergi daireleri ile işbirliğinin yapılması, toplu yoklama yapacak motorize birliklerin bütün kırtasiye ihtiyaçlarının depolanarak hazır hale getirilmesi gereklidir.

Vergi incelemesi hususunda, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 134. maddesinin değerlendirilmesinde “İncelemeye yetkili olanlar tarafından lüzum görüldüğü takdirde inceleme, işletmeye ait iktisadi kıymetlerin fiili envanterlerinin yapılmasına ve beyannamelerde gösterilmesi gereken unsurların tetkikinde teşmil edebilir. Fiili envanterin yapılmasının gerektirdiği ve incelemeyi yapan tarafından tasdik edilen giderler Hazinece mükellefe ödenir” hükmüne yer verilmiştir.

Arama, ihbar veya yapılan incelemeler dolayısıyla, bir mükellefin vergi kaçırdığına delalet eden emareler bulunursa, bu mükellef veya kaçakçılıkla ilgili görülen diğer şahıslar nezdinde ve bunların üzerinde arama yapılabilir(213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 142. madde). 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 141. maddesine göre arama yapılabilmesi için; vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların buna lüzum göstermesi ve gerekçeli bir yazı ile arama kararı vermeye yetkili Sulh yargıcından bunu istemesi, sulh yargıcının ilgili yerde arama yapılmasına karar vermesi şarttır. İhbar üzerine yapılan aramada inkar sabit olmaz ise nezdinde arama yapılan kimse muhbirin adını bildirmesini isteyebilir. Bu takdirde, vergi idaresi muhbirin ismini bildirmeye mecburdur.

Vergi kayıp ve kaçaklarını önlemenin bir yolu da vergilendirmeye ilişkin olaylar hakkında düzenli ve sürekli bilgi toplamaktır. Kamu idareleri, mükellefler veya mükelleflerle muamelede bulunan diğer gerçek ve tüzel kişiler, Maliye Bakanlığının veya vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların isteyecekleri bilgileri vermeye mecburdur. Bu mecburiyetin kaynağını 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 150. maddesi oluşturmaktadır.

İstihbarat arşivi, toplanan bilgilerin saklandığı yerdir. Vergi istihbarat arşivlerinin amacı, vergi kayıp ve kaçığına neden olan mükellefleri kolayca tespit etmek ve vergi inceleme elemanlarına sağlıklı bilgi akışını sağlamaktır. Bu amaçla, 1989 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı (Gelirler Genel Müdürlüğü) bünyesinde merkezi bir vergi istihbarat arşivi oluşturulmuştur. 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 152. maddesine göre, ölüm vakaları ve bunlara ilişkin intikaller hariç toplanan bilgiler vergi istihbarat arşivinde gizli olarak saklanır. Danıştay kararlarına göre, istihbarat arşivlerinden sağlanan bilgilere dayanılarak tarhiyat yapılabilmesi için arşivden alınan bilgilerin doğruluğunun inceleme yapmak suretiyle tespit edilmesi gerekmektedir (Pehlivan, 2002:117).

3.2. Denetim Birimleri

Denetim birimleri kayıtdışı ekonomi ile mücadelede önemli bir yeri teşkil etmektedir. Türkiye'deki denetim birimleri Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışanlar ve Gelir İdaresi Başkanlığı'na bağlı olarak çalışanlar olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir.

Tablo 11: Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı Denetim Kadroları

| | DOLU | BOŞ | TOPLAM |
|---------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| Maliye Bakanlığı | 398 | 1.220 | 1.618 |
| Hesap Uzmanları | 290 | 861 | 1.151 |
| Maliye Müfettişleri | 108 | 359 | 467 |
| Gelir İdaresi Başkanlığı | 2.996 | 5.404 | 8.400 |
| Merkez | DOLU | BOŞ | TOPLAM |
| Gelirler Kontrolörleri | 330 | 570 | 900 |
| Taşra | DOLU | BOŞ | TOPLAM |
| Vergi Denetmenleri | 2.666 | 4.834 | 7.500 |
| TOPLAM | 3.394 | 6.624 | 10.018 |

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_43.xls.htm.10.06.2006

Maliye teşkilatının denetim birimlerinin önemli bir kısmı merkezi denetim birimleri tarafından oluşmaktadır. Bu merkezi denetim Hesap Uzmanları ve Maliye Teftişten oluşmaktadır. Daha önce merkezi denetim birimleri arasında yer alan Gelirler Kontrolörleri 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesine dahil edilmiştir. Diğer iki denetim birimi Maliye Bakanlığına bağlı olarak Merkezi Denetimi oluşturmaktadırlar.

Tablo 11’de mevcut denetim birimlerinin Maliye Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı’ndaki dağılımları yer almaktadır. Buna göre, Maliye Bakanlığı bünyesinde olması gereken denetim elemanı sayısının 1628 olması gerekirken bu rakam 398’de kalmıştır. Benzer durum Gelir İdaresi Başkanlığı’na bağlı denetim elemanlarında da gözlemlenmektedir. Toplamda 8400 denetim elemanı olması gerekirken, mevcut denetim elemanı sayısı 2996’dır. Bu açıkların giderilmesi gerekmektedir.

3.2.1. Hesap Uzmanları Kurulu

1950 yılında beyan esasına dayalı vergi sistemine geçiş döneminde vergi reformunun (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Vergi Usul Kanununun) hazırlık çalışmaları yapılırken çağdaş bir vergi sisteminin oluşturulması ve bu sistemin uygulama sonuçlarının denetlenmesi amacıyla 4709 sayılı kanunla Maliye Bakanlığında üst düzey denetim, araştırma ve danışma birimi olarak 29.05.1945 tarihinde Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuştur. Maliye Bakanlığının en etkin denetim birimi olan Hesap Uzmanları Kurulu, hem ülke genelinde üst düzeyde vergi denetimini gerçekleştirmekte hem de vergi politikalarının belirlenmesi çalışmalarına katılarak modern vergi sisteminin oluşmasında görev almaktadır.

HUK doğrudan Maliye Bakanlığı’na bağlı danışma ve denetim birimi olup bu kurulun mensubu Hesap Uzmanları, bakan adına büyük işletmelerin vergi denetimini yapmaktadırlar. 4709 Sayılı kuruluş kanununa göre HUK’ un asli görevi, gelir kanunlarının emrettiği mükelleflerin hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından gerekli görülecek etütleri yapmaktır. Kurulun asli görevi vergi incelemesi yapmaktır. Her ne kadar kanunda etüt ve araştırma yapma görevi verilmişse de bu ikinci derece de bir görevdir. Hesap Uzmanları ihtisas ve mesleki tecrübelerinin doğal bir sonucu olarak büyük ölçekli işletmelerin incelenmesini benimsemiş ve bunu Türkiye genelinde gerçekleştirmektedir. Hesap Uzmanları Kurulu’nun kuruluşundaki bu bağımsız denetim anlayışı, ne yazık ki, geliştirilememiş, vergi denetiminin vergi idaresinden tamamen koparılarak bağımsızlaştırılması başarılamamıştır. Öte yandan HUK’ un diğer merkezi denetim birimleri gibi gelir idaresinin teftişi ve bu idarede çalışan personelin soruşturulmasında yetkileri yoktur. Bu durum HUK’ un vergi incelemelerine daha fazla

zaman ayırmasına dolayısıyla vergi incelemesini daha verimli bir şekilde yapmasını sağlamaktadır.

Vergi denetim alanında Hesap Uzmanları Kurulunun varlığı ve çalışmaları Gelir, Kurum, Katma Değer Vergileri kanunları ile çağdaş vergi sisteminin gereklerinin ülkemizde gerçekleştirilmesinde, geliştirilmesinde en büyük rolü oynamıştır. Ülkemizde yaklaşık yarım asırdır yapılmak istenilen her yeni sistemin ve reformların toplumumuza benimsetilmesi, vergi ahlak ve bilincinin geliştirilmesi, modern vergi inceleme tekniğinin uygulanması, işletmelerin genel revizyon ve analizlerine ilişkin bilgilerin yayılmasında Hesap Uzmanları Kurulu en etkili unsur olmuştur.

Tablo 12:HUK'un Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları(2001 - 2006)

| YILLAR | DOLU KADRO | BOŞ KADRO | MEVCUT KADRO | BOŞ KADRO / MEVCUT KADRO (%) |
|--------|------------|-----------|--------------|------------------------------|
| 2001 | 307 | 843 | 1.150 | 73,3 |
| 2002 | 304 | 846 | 1.150 | 73,5 |
| 2003 | 279 | 871 | 1.150 | 75,7 |
| 2004 | 294 | 857 | 1.151 | 74,4 |
| 2005 | 292 | 859 | 1.151 | 74,6 |
| 2006 | 290 | 861 | 1.151 | 74,8 |

KAYNAK:<http://www.huk.gov.tr/kadrohareketleri.html>.10.06.2006

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_43.xls10.06.2006

HUK'un 2001 - 2006 yılları arasında mevcut kadroları ile boş kadro oranları Tablo 12'de gösterilmiştir. Bu tabloya göre, 2001 yılında 307 olan Hesap Uzmanı

sayısı, 2004 yılında 294'e ve 2006 yılı itibariyle de 290'a kadar gerilemiştir. Kurula yeni eleman alınmadığı veya alınan yeni eleman sayısının çok az olması, bunun yanında kurumdan ayrılan eleman sayısının fazlalığı nedeniyle kadrosunun yaklaşık $\frac{3}{4}$ 'ü boş kalmıştır (Sarılı, 2003: 108).

3.2.2. Maliye Teftiş Kurulu

Maliye Bakanlığının en eski denetim birimi olan Maliye Teftiş Kurulu (MTK), 1879 yılında kurulmuştur. Bu kurulun; kuruluş, yetki ve görevlerine ilişkin esaslar 01.06.1936 Tarih 2996 Sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun beşinci maddesiyle, bu maddeye dayanılarak yayımlanmış MTK Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

MTK, Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 543 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 20. maddesi uyarınca teftiş, tahkik ve incelemeleri Maliye Bakanı adına yapmanın yanı sıra, diğer kanunlarla kendisine tevdi edilen görevleri de yerine getirmektedir. Bu açıdan kamu malının, parasının, gelir ve giderlerinin sözkonusu olduğu her yerde ve her işte Maliye Müfettişlerinin görev ve yetkileri vardır. Dolayısıyla, Maliye Müfettişlerinin vergi inceleme yetkilerinin yanı sıra teftiş ve soruşturma yetkisi de vardır. Görevlerinin tamamı düşünüldüğünde vergi incelemesi Maliye Müfettişlerinin toplam görevlerinin %10'u ile %15'ine tekabül etmektedir. Bu durum Maliye Müfettişlerinin zamanlarının büyük kısmını teftiş ve soruşturmaya ayırdıklarına, vergi incelemesine ise çok daha az zaman ayırabildiklerine işarettir.

Tablo 13'de, 1995 – 2002 yılları arasında MTK'nun mevcut kadrolarının sayısal dağılımı ve boş kadro oranı gösterilmiştir. Bu tabloya göre 1997 yılında kurulun mevcut kadrosu 217 iken bu kadronun yaklaşık yarısı boş tutulmuştur. 4369 sayılı kanunla, MTK'nun mevcut kadrosuna 250 kadro daha ihdas edilerek toplam kadrosunu 217'den 467'ye yükseltmiştir. Ancak, bu kadro artırımına paralel olarak kurula yeni alınmadığı için kurulun mevcut toplam kadrosunun $\frac{3}{4}$ 'ü boş kalmıştır.

Tablo 13: MTK'nun Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları (1995 – 2002)

| YILLAR | DOLU KADRO | BOŞ KADRO | MEVCUT KADRO | BOŞ KADRO / MEVCUT KADRO (%) |
|---------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|---|
| 1995 | 111 | 105 | 216 | 48,6 |
| 1996 | 112 | 104 | 216 | 48,1 |
| 1997 | 103 | 114 | 217 | 52,5 |
| 1998 | 110 | 357 | 467 | 76,4 |
| 1999 | 108 | 359 | 467 | 76,9 |
| 2000 | 114 | 353 | 467 | 75,6 |
| 2001 | 113 | 354 | 467 | 75,8 |
| 2002 | 114 | 353 | 467 | 75,6 |

KAYNAK : SARILI, 2003:110

Devletin mali işlerini kendilerine verilen yetkiler dahilinde denetleyen Maliye Müfettişleri, bakan emri ve onayı ile bakan adına aşağıda yazılı işleri yürütürler;

i. Genel, katma ve özel bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşları, kuruluş statüleri ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı devlete ait olan ve bütün bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,

ii. İmtiyazlı şirketlerde, sermayesinde yukarıda belirtilen kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları yetkili makamların isteği üzerine ve bakanın izni ile teftiş etmek,

- iii. Dernekleri mali yönden teftiş etmek,
- iv. Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerle kendilerine tanınan teftiş ve denetleme yetkilerini kullanmak,
- v. Bakanlığın yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, bakan tarafından verilen konularda araştırma ve inceleme yapmak,
- vi. 213 Sayılı VUK'na göre Maliye Müfettişleri ve yardımcıları vergi inceleme yetkisine sahip olup, bu yetki genel bütçe gelirleri arasında yer alan her türlü vergi, resim ve harçlarla, il özel idarelerine ait vergi, resim ve harçları da kapsamaktadır.

3.2.3. Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 43 üncü maddesinde Gelir İdaresinin “her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak; teftiş, inceleme ve soruştırma işleriyle kanunlar ve diğer mevzuatla kendilerine verilen görevleri” yapacakları belirtilerek, aynı kanun hükmünde kararnamenin 12'nci maddesi ve 543 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile bu maddeye eklenen bentlerde Gelir İdaresi Başkanlığının görevleri sayılarak Gelir İdaresi Başkanı, “Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri Kontrolörleri vasıtasıyla inceletir ve denetletir” hükmüne yer verilmiştir.

05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla Gelirler Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılarak Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Yeni yapılanmada Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının tek merkez denetim birimi olarak örgütlenmiştir.

Ayrıca, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun değişik 135'inci maddesinin ikinci fıkrası, Gelirler Kontrolörleri ve Stajyer Gelirler Kontrolörlerinin “her hal ve takdirde vergi inceleme yetkisini haiz” oldukları; 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 134'üncü maddesi, Gelirler Kontrolörlerinin” her hal ve takdirde, harçları tahsile salahiyetli

memurların hesaplarını teftiş ve kontrole yetkili buldukları ve 4208 sayılı “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi”ne ilişkin Kanunun 3’üncü maddesinin iki ve üçüncü fıkraları da Gelirler Kontrolörlerinin karapara aklama suçunun araştırılması ve incelenmesi ile görevli ve yetkili oldukları hükmüne amirdir.

Bu hükümler ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde Gelirler Kontrolörlerinin görev ve yetkileri denetim çeşitleri ile görev ve yetkiler itibariyle şunlardır:

i. Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatının bütün işlerini teftiş etmek ve incelemek, (Gelir İdaresi merkez birimlerinin teftişi, Gelir Müdürlüğü, İstihbarat arşivleri, Vergi dairesi, Takdir komisyonları ve Uzlaşma komisyonlarının teftişi.)

ii. Vergi Dairelerine ait para, kıymetli kağıt, mal ve eşyanın saklanmasına mahsus kasa, depo, ambar ve benzerlerinin muhtevasını saymak ve tespit etmek,

iii. Maliye Memurları hakkında soruşturma yapmak,

iv. Teftiş ve soruşturmaya ilgili mahrem de olsa her türlü defter, belge ve yazıları incelemek,

v. Harçlar Kanunu uyarınca yurtiçinde ve yurtdışında, harçları tahsile yetkili memurların hesaplarını teftiş ve kontrol etmek,

vi. Vergi Usul Kanunu hükümleri gereğince vergi kanunları açısından mükellefler hakkında her türlü vergi incelemesi yapmak,

vii. 4208 sayılı Kanun kapsamına giren kara para aklama suçunun araştırma ve incelemesini yapmak,

viii. Kanunlar, özel anlaşmalar ve sair mevzuatla yürütülmesi Gelir İdaresi Başkanlığı’na verilen işlerin kapsamına giren konularda, inceleme ve araştırmalar yapmak, uygulanan kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik, karar genel tebliğ ve muktezalar hakkında görüş ve önerilerde bulunmak,

ix. Kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerde verilen diğer görevleri yerine getirmek,

x. Bakanlık Makamı veya Gelir İdaresi Başkanlığınca istenen diğer işleri yapmak, görev ve yetkilerine ek olarak;

Tablo 14’de 2001 – 2006 yılları arasında GKB’nın mevcut kadroları ve boş kadro oranları görülmektedir. 4369 sayılı kanunla, GKB’nın kadrosuna 1000 kadro daha ihdas edilerek kadrosu 900’den 1.900’e çıkarılmıştır. Bu tabloya göre GKB’nın mevcut kadrosu 2001 yılında 1900 iken bu kadrosunu %81,3’ü boş kalmıştır. Ancak bu kadro artışına paralel olarak yeni eleman almadığı için GKB’nın mevcut toplam %80’inden fazlası boş kalmıştır. Boş tutulan kadroların mevcut toplam kadroya oranı, Merkezi Denetim birimlerine göre GKB’da daha yüksektir.

Tablo 14 :GKB’nın Mevcut Kadroları ve Bu Kadroların Doluluk Oranları (2001 – 2006)

| YILLAR | DOLU KADRO | BOŞ KADRO | MEVCUT KADRO | BOŞ KADRO / MEVCUT KADRO (%) |
|--------|------------|-----------|--------------|------------------------------|
| 2001 | 356 | 1.544 | 1.900 | 81,3 |
| 2002 | 354 | 1.546 | 1.900 | 81,4 |
| 2003 | 347 | 1.553 | 1.900 | 81,7 |
| 2004 | 344 | 1.556 | 1.900 | 81,8 |
| 2005 | 344 | 1.556 | 1.900 | 81,8 |
| 2006 | 330 | 570 | 900 | 63,3 |

Kaynak : <http://www.gelkont.gov.tr/kadro.asp>.10.06.2006

3.2.4. Vergi Denetmenleri

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatında görev yapan Vergi Denetmenlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına, çalışmalarına ve atamalarına ilişkin usul ve esaslar Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Denetmenlerinin görev, yetki, çalışma ve atama usulüne ilişkin yönetmelikle belirlenmiştir.

Vergi Denetmenleri Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Dairesi Başkanlıkları'nın Denetim Grup Müdürlüklerinde görev yapmaktadırlar. Vergi Denetmenleri Gelir İdaresi Başkanlığınca gerekli görülen hallerde il defterdarlıklarında, vergi dairesi başkanlıklarında, vergi incelemeleri, teftiş ve soruşturma yapmak üzere görevlendirilmektedirler. Denetmenlerden uygun görülenler, Gelir İdaresi Başkanlığınca Vergi Dairesi Başkanlıkları emrinde münhasıran vergi incelemesi yapmakla görevlendirilmektedirler. Vergi Dairesi Başkanlığı emrinde görevlendirilen denetmenler Vergi Dairesi Başkanının emir ve talimatları doğrultusunda görev yaparlar.

Denetmenler emrinde görev yaptıkları makamlar tarafından gerekli görülen hallerde ekipler halinde çalıştırılabilirler. Denetmenler;

- i. 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre vergi incelemesi, tespit ve yoklama yapmak,
- ii. Yetkili merciler tarafından verilen teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmek,
- iii. Vergi dairelerine ait para, kıymetli kağıt, mel ve eşyanın saklanmasına mahsus kasa, depo, ambar ve benzerlerinin muhtevasını saymak ve tespit etmek,
- iv. Yetkili makamlarca kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve ilgili mevzuat uyarınca verilecek işleri yapmakla görevlidirler.

Vergi Denetmenleri, görevlerini yerine getirirken mahrem de olsa ilgili her türlü defter, belge ve yazıları incelemek yetkisine sahiptir.

Vergi Denetmenlerinin 2006/Şubat ayı itibariyle mevcut toplam kadrosu 7.500 olup, bu kadronun ancak 2.666'sı (%35,5'i) doldurulabilmiştir. Kadronun ¾'ü boş tutulmaktadır. Vergi Denetmenleri bölgesel düzeyde vergi incelemesi yapmalarına rağmen, toplam vergi denetimlerinin (toplam inceleme sayısının) yaklaşık %90'ını gerçekleştirmektedirler (<http://www.gib.gov.tr>).

3.2.5. İlin En Büyük Mal Memuru

Maliye Teşkilatı'nın bir ildeki en üst amirleridir. VUK'nun 135. maddesine göre ilin en büyük mal memurunun da vergi inceleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, Defterdarların/Vergi Dairesi Başkanlarının yoğun bir iş yükü altında buldukları göz önünde tutulursa söz konusu inceleme yetkilerini kullanmaları pek mümkün olmamaktadır.

3.2.6. Vergi Dairesi Müdürleri İle Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Taşra Teşkilatlarında Müdür Olarak Görev Yapanlar

VUK' nun 135. maddesine göre, vergi dairesi müdürleri ile GİB'nın taşra teşkilatında Müdür Kadrosunda görev yapanlar da vergi incelemesi yapma yetkisine sahiptir. Vergi dairesi müdürleri, mükellefi tespit etmek, vergi tarh etmek, tahakkuk ettirmek ve tahsil etmek amacıyla kurulmuş kamu dairelerinin idarecisi olan kişilerdir.

Vergi daireleri, bağlı ve bağımsız vergi daireleri olmak üzere ikiye ayrılır. Bağlı vergi daireleri; bağımsız vergi dairesinin bulunmadığı küçük yerlerde, mal müdürlüğünün bünyesinde hizmet veren gelir servisleri şeklinde kurulan birimlerdir. Bu birimlerin yöneticisi malmüdürüdür.

Bağımsız vergi dairelerinin olmadığı yerlerde idareci konumunda bulunan malmüdürleri, Vergi Dairesi Müdürü sıfatıyla, vergi inceleme yetkisine sahiptirler. Ancak, iş yoğunluğu nedeniyle genellikle fazla zaman almayan, beyanname üzerinde tespit edilen matrah farklarına dayanılarak düzenlenen matbu raporlarla bu yetkiler kullanılmakta, detaylı araştırma ve tespitler gerektiren incelemelerde olayın merkez veya taşra denetim elemanlarınca incelenmesini sağlamak amacıyla mevcut olayları bir üst makama intikal ettirmektedirler.

3.2.7. Yoklama Memurları

Yoklama memurları, vergi dairesi müdür veya malmüdürlerince seçilerek sözkonusu müdürler tarafından kısa süreli bir eğitime tabi tutulmakta ve Vergi Dairesi Başkanlığınca ve Defterdarlıklarca yoklama yetki belgesi verilmektedir. Yoklama Yetkili Memurlar, yoklama görevi dışında 213 Sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen aşağıdaki görevleri yapmakla yükümlüdürler;

- i. Günlük hasılatı tespit etmek,
- ii. Ödeme Kaydedici Cihazlarla ilgili denetim yapmak,

iii. Günlük kayıt yapılan defterlerin iş yerinde olup olmadığını, tasdik durumunu, usulüne uygun kayıt yapılıp yapılmadığını, levha asma ve kullanma zorunluluğuna uyulup uyulmadığını denetlemek ve vergi kaybının bulunduğu emare teşkil eden deliller bulunursa bunları almak,

iv. Nakil vasıtalarındaki yolcu ve yük taşımasıyla ilgili belgeleri denetlemek, irsaliyelerin taşıtta bulunmaması halinde, malların muhafaza altına almak,

Ayrıca Vergi Dairesi Müdürlerine de inceleme ve denetim yetkisi verilmiştir. Fakat görev ve iş yoğunluğu nedeniyle Vergi dairesi Müdürleri bu görevlerini yerine getirememektedirler.

3.3. Mali Suçları Araştırma Kurulu (M.A.S.A.K.)

Mali Suçları araştırma Kurulu 4208 Sayılı kanun ile kurulmuş bir kuruldur. Bu kurul başkanlık sistem ile çalışmaktadır. Başkanlık, karapara aklama suçları ile doğrudan ilgilenmektedir. Bu işlerle ilgili araştırma ve incelemelerini Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri, Bakalar Yeminli Murakıpları, Hazine Kontrolörleri ve Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanları aracılığı ile yapmaktadır.

Yukarıda adları sayılan görevliler, MASAK Başkanının talebi üzerine konu ile ilgili olan birimin amirinin önerisi ve bağlı veya ilgili buldukları bakanın vereceği onay ile tespit edilirler ve görevlendirilirler.

Bu kurul karapara aklanmasının önlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmaktadır. Kurulun başlıca görevleri 4208 Sayılı kanunun 3. maddesinin 11. bendinde belirlenmiştir (Başak, 1998:29 – 31).

Ana hatları ile Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun görev ve yetkileri;

i. Karapara aklanmasının önlenmesine ilişkin, ulusal ve uluslararası düzeyde araştırma ve ilişkilerde bulunulması ve alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi,

- ii. Karapara aklanması ile ilgili her türlü bilgi ve belgelerin kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden alınmasını sağlamak,
- iii. Karapara aklanmasına ilişkin ön incelemelerde bulunmak – Cumhuriyet Savcılığına ön inceleme ile ilgili bilgi vermek – ve gereken hallerde bu kanuna ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun zapt ve aramaya dair hükümlerine göre işlem yapılması talebinde bulunmak, elde edilen belgeleri Cumhuriyet Savcılığına vermek,
- iv. Karapara aklanmasının önlenmesine ilişkin yapılması gerekenlerle ilgili gerekli bilgileri konu ile alakalı bütün kamu ve özel, gerçek ve tüzel kişilere vermek,
- v. Karapara aklama suçu ile ilgili istatistiki ve diğer bilgileri toplamak ve değerlendirmek,
- vi. Karapara aklanmasının önlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararlarını uygulamak, şeklinde özetlenebilir.

3.4. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadelede Vergi Denetiminin Etkinliği

Mükelleflerin vergi kanunlarına uygun davranmalarını sağlamak amacıyla, vergi idarelerinin başvurdukları vergi denetimlerinin, kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirebilme düzeyi vergi denetiminin etkinliği olarak adlandırılmaktadır (Dalak, 1999:78). Maliye politikasının en önemli araçlarından birisi olan vergi politikasının etkin olarak uygulanabilmesi, mevcut sistem içerisindeki vergilerin eksiksiz ve doğru olarak tahakkuk ve tahsil edilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu konu, çağdaş devlet anlayışı ile birlikte artış gösteren kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması ve niteliğinin yükseltilmesi açısından olduğu kadar, vergileme ilkelerinden genellik ve eşitlik ilkelerinin gerçekleştirilmesi yönünden de büyük önem taşımaktadır.

Vergi denetimi eğer yasalara uymayanlar için bir risk oluşturursa vergi kayıp ve kaçışını asgariye indirmek ve kayıtdışılığı azaltmak mümkün olabilir. Bu sonuç vergi denetiminde etkinliğin sağlanmasıyla elde edilir (Aslan,1997:18). Vergi denetimi, vergi

gelirlerini artırmanın yegane yolu olmamakla birlikte, vergi kayıplarını azaltmanın etkili yöntemidir.

Belirli bir vergilendirme döneminde yapılan vergi denetimleri ile sağlanan ek vergi gelirlerinin tutarları, aynı dönemde denetimler için yapılan giderlere oranlamak oldukça kolaydır. Böyle bir karşılaştırmanın sonucu, bir ülkede vergi denetimlerinin etkinliği ve yeterli düzeyde olup olmadığı hakkında bir değerlendirme yapılabilir. Belirli bir miktarda denetim giderine karşılık daha fazla miktarda ek vergi geliri sağlanabiliyorsa ve buna karşın denetlenebilen yükümlü sayısı yine de az ise, vergi denetiminin yetersiz olduğu söylenebilir. Öte yandan, belirli bir dönemde yapılan vergi denetimleri sonucu sağlanan ek vergi gelirleri toplamı, denetim için yapılan giderlerden daha düşük ise, vergi denetimleri etkin değildir yargısına varılabilir. Vergi denetiminin etkin olması, vergi idaresinin etkin olması sonucunu doğuracaktır. Çünkü; vergileme için yapılan giderlerin belirli bir düzeyde tutulması suretiyle toplam vergi gelirlerinde sağlanacak her türlü artışlar vergi idaresinin etkinliğini artırır (Pehlivan, 1986:28).

Bütçe açıklarının kontrol altına alınması konusunda başarılı olan ülkelerde uygulanan politikalara bakıldığında, bütçe gelirlerini artırmaya yönelik olarak alınan önlemler arasında, öncelikle vergi sisteminin etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla yapılan düzenlemeler ve vergi kayıplarını önleyici etkin vergi denetiminin kurulması yer almaktadır. Çünkü; vergilerin ilk ve en önemli amacı olan, mali amaca ulaşılması derecesi, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı ile ölçülmektedir. Bir diğer ifade ile temel amaç kamu harcamalarının finansmanını sağlamak olduğundan, kamu harcamalarının vergilerle karşılama oranı yükseldikçe mali amaca ulaşılmış olunmaktadır (Önder, 2001:5). Bu noktada çağdaş bir devlette olmaması gereken kayıtdışılığın önlenmesinde vergi denetiminin rolü önemlidir.

Günümüzde vergilerin önemli bir bölümü mükelleflerin beyanı ve vergi idaresinin denetimi esasına dayanır. Beyan esasına göre mükellef ödeyeceği vergiyi kendisi tespit etmekte ve bildirmektedir. Ancak, bu yöntem yapısı gereği çok fazla kaçakçılık riski taşımaktadır. Beyan usulü yönteminde mükellef; bir taraftan vergi konusuna ilişkin bilgileri tam, eksiksiz ve olması gereken şekilde beyan etmenin bir vatandaşlık görevi olduğu ve diğer taraftan da, bunu yapmadığında daha az vergi ödeyerek kendisine bir finansman ve menfaat sağlayabileceği şeklindeki bir ikilem içerisinde kalmaktadır.

Vergi ve vatandaşlık bilinci ve vergi eğitiminin de yetersiz kaldığı durumlarda daha fazla vergi konusunun beyan dışında bırakılması sözkonusu olabilmektedir

Beyandışı bırakılan gelirlerin idari etkinliği ve bunun gerçek vergi oranına olan olumsuz etkisinin giderilebilmesi, vergi idaresinin yapısal ve eğitim yönlerinden gelişimi ve bu amaç doğrultusunda vergi sisteminin revizyonu, etkili bir denetim mekanizmasının kurulması ile mümkündür.

Vergi denetimi, vergi kayıplarını önleme de yararlanılan bir araçtır. Zira mükellef, vergi denetiminin etkin ve yakalanma riskinin yüksek olduğunu bildiği ölçüde vergi ile ilgili yasal yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmayacaktır. Bir toplumda en iyi vergi yasaları yürürlükte olsa ve en iyi idari işleyiş sağlanmış olsa da etkin bir denetim sisteminin olmayışı zaman içinde sistemin bozulmasına neden olabilmektedir. Denetimin eğitim, vergi bilincinin yerleştirilmesi, vergide adalet ve eşitlik ilkelerine uyum sağlama gibi değişik amaçları bulunmaktadır. Ancak temel amacı, kişileri kanunlara uygun çalışmaya ve hareket etmeye yöneltmektir.

Denetim oranının düşüklüğü ülkemizin adeta bir vergi cenneti olarak görülmesine neden olmaktadır. Vergi idaremizin çağdaş vergi idarelerinin denetim esasına göre oluşturulmamış olması, inceleme birimleri arasında eş güdüm ve birim içi planlama noksanlığı, maliye teşkilatında denetim elemanı sayılarının yetersizliği ve mevcut personelin iş yükleri, vergi suçlarının takibinde uzman eleman yokluğu ve vergi denetimine yardımcı olabilecek istihbarat arşivlerinin eksikliği denetimin etkinliğini doğrudan etkilemektedir. Vergi denetimine etkinlik kazandırılarak kayıtdışı ekonominin kayda alınması arasındaki ilişki açıktır. Denetim ne kadar etkin ise, kayıtdışılık ve dolayısıyla vergiden kaçınma eğilimi o kadar azdır. Vergi denetimi yasalara uymayanlar için ciddi bir risk haline gelmedikçe, vergi kayıplarının önüne geçebilmekte mümkün değildir (Aydemir, 1995:234).

Vergi denetiminin baskısı caydırıcılığı, etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmediğinde, tahakkuk ve tahsilat oranları çok düşük olmaktadır. Bu nedenle örgütsel yapının ağırlıklı olarak denetim esasına göre oluşturulmuş olması bir gerekliliktir. Bir vergi sisteminin iyi işleyebilmesinde vergi ilkelerine uygun vergi yasalarının ve vergi idaresi ile vergi yargısının yürürlükteki yasaları etkin bir biçimde

uygulayabilecek şekilde örgütlenmesinin rolü büyüktür. Ayrıca, vergi cezalarının şiddetini ve etkinliğini ortadan kaldıran uygulamalar mümkün olduğunca ortadan kaldırılmalıdır.

Vergi denetim hukuki açıdan iki ana başlık altında işlenebilir. Birincisi, dönem içinde ve beyanname verilmeden önce mükelleflerin ve mükellefiyetle ilgili maddi olayların, kayıtların ve konuların araştırılması ve tespiti için yapılan yoklama, ikincisi ise, beyanname verildikten sonra verilen beyanların ve ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun araştırılmasına ve tespit edilmesine yönelik olarak yapılan incelemedir (Aydemir, 1995:234).

Vergi denetimi yoklama ile başlamaktadır. Yoklama yapılmadan, işyeri ve ekonomik faaliyetler saptanmadan vergi denetimi etkin bir şekilde yapılamaz ve kayıtdışı faaliyetlerin azaltılmasında etkinlik sağlanamaz. Yoklamanın en önemli fonksiyonu, mükellefiyet kaydı olmayanların mükellefiyetliklerinin tesisinin sağlanması sonucu, potansiyel vergi mükelleflerinin, gerçek mükellef statüsüne alınabilmesidir. Yoklamanın etkin hale getirilmesi, vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi açısından son derece önemlidir. Etkinliğin sağlanabilmesi ise, ciddi bir planlama ile mümkündür. Sadece yapılmış olsun diye yapılan yoklamalar amacına ulaşmadığı gibi, mükelleflerinde tepkilerine neden olmaktadır.

Beyanda bulunulmasından sonra, verilen bilgilerin doğruluğunu araştırmak için yapılan vergi incelemelerinin de etkin bir biçimde yapılabilmesi için, inceleme elemanlarının güçlü yetkiler ile donatılması ve teknolojik imkanlardan yararlanmaları gereklidir. Vergi incelenmelerinde etkinliğin sağlanamamasının altında yatan temel sebepler arasında (Aydemir, 1995:237 – 238);

- i. Gerçek anlamda vergi incelemesinin azlığı,
- ii. Bir uzmanlık alanı olan vergi incelemesini yapan inceleme elemanlarının bu özelliğe sahip olmaması,
- iii. Ülke çapında bir denetim planlamasının yapılmaması,

- iv. İnceleme birimlerinin yararlanabileceği sağlıklı bir veri tabanının oluşturulamaması,
- v. İnceleme elemanlarının incelemeyi engellemeye yönelik baskılara zaman zaman çaresiz kalabilmeleri,
- vi. İncelemelerde bilgisayar kullanmanın yetersizliği,
- vii. İnceleme elemanlarının gerekli bilgi ve delillere ulaşmada yasal engellerle karşılaşmaları,
- viii. Özellikle yerel örgütteki inceleme elemanlarının sayı ve eğitim yönünden yetersizliği şeklinde sayılabilir.

Kayıtdışı ekonomiye ilişkin olarak, etkin bir vergi denetiminin sağlanması amacı ile, mükelleflerin ülke genelinde yaptığı işlemlerin bir merkezden izlenmesi için 6 Şubat 1998 tarih ve 23250 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 262⁷ sıra nolu Vergi Usul

⁷ 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 8 inci maddesinin son fıkrasında; Türkiye Cumhuriyeti tabiyetinde bulunan her gerçek kişi ile tüzel kişilere bir vergi numarası verileceği, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tespit etmeye ve vergi numarasının kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilere yapılacak işlemlerle ilgili kayıtlarda ve düzenlenecek belgelerde kullanılması mecburiyetini getirmeye Maliye Bakanlığının yetkili olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu fıkra hükmü çerçevesinde, gerçek ve tüzel kişilere tek vergi numarası vermek amacıyla Türkiye genelinde 'Merkezi Mükellef Sicil Kütüğü' oluşturulmuş ve öncelikle vergi dairesinde kaydı bulunan mevcut mükellefler ile vergi mükellefi olmayıp ithalat yapmak isteyen bütün gerçek ve tüzel kişilere vergi numarası verilmiştir.

Ülke ekonomisinde meydana gelen değişiklikleri zamanında kavramak, ekonomik olayları ve faaliyetleri maddi delillere dayandırmak amacıyla vergi numarasının kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak işlemlerle ilgili kayıt ve belgelerde ne şekilde kullanılacağına ilişkin çalışmalar sürdürülmekte olup vergi numarasının kolay ve hızlı bir şekilde verilmesi için gerekli olan bilgisayar ve teknolojik alt yapı tamamlanmıştır.

Vergi numarasının bütün ekonomik faaliyetlerde kullanılması esas olmakla birlikte, gerek vatandaşları vergi numarası kullanmaya alıştırmak ve gerekse işlemleri yapacak olan idarelerin geçiş hazırlıklarını tamamlamalarına olanak sağlamak amacıyla, öncelikle sermaye şirketlerinin ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyeleri, motorlu taşıt alan ve satanlar, gayrimenkul alan ve satanlar, lehine ipotek tesis edilenler ile bina inşa ettiren gerçek ve tüzel kişiler tarafından söz konusu işlemler yapılmadan önce vergi numarası alınması ve bu işlemlerde kullanılması gerekli görülmüştür.

Bu çerçevede;

- a) Mevcut ve yeni kurulacak sermaye şirketlerinin ortakları, yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürleri 1.3.1998,
- b) Motorlu taşıt alan ve satan gerçek ve tüzel kişiler 1.3.1998,

Kanunu Genel Tebliği ile “tek vergi numarası” uygulamasına geçilmesi olumlu bir gelişme olup, mükelleflerin vergisel faaliyetlerinin daha yakından izlenmesi ve kavranması suretiyle vergi tabanının genişletilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır. Böylelikle ekonomik işlemlerin izlenmesi ve idarenin denetim güzünün arttırılması gerçekleştirilebilecektir. Bu uygulama ile, kayıtdışı kalan işlem, tasarruf ve harcamalar kayıt altına alınabilecek ve vergilendirilebilecektir.

c) Gayrimenkul alan ve satanlar, lehine ipotek tesis edilenler ile bina inşa ettiren gerçek ve tüzel kişiler 1.5.1998,

tarihinden itibaren vergi numarası almak ve bu işlemlerinin tamamlanmasından önce ilgili makama ibraz etmek zorundadırlar.

Tablo 15: Vergi Kimlik Numarası Sayısı (1995 – 2005)

| TARİH | VERİLEN NUMARA MİKTARI |
|--|-------------------------------|
| 3 Temmuz 1995’de Verilen Vergi Kimlik Numarası | 4.839.558 |
| 03.07.1995 – 31.12.1998 Arası | 5.394.110 |
| 1999 | 2.731.635 |
| 2000 | 2.254.525 |
| 2001 | 7.550.323 |
| 2002 | 6.623.627 |
| 2003 | 3.901.459 |
| 2004 | 3.527.106 |
| 2005 | 3.046.270 |
| TOPLAM | 39.868.613 |

Kaynak :Gelir İdaresi Başkanlığı, BİM, 2006

Tablo 15’da vergi kimlik numarası uygulaması ile ilgili rakamlar yer almaktadır. Buna göre konu ile ilgili 213 Sayılı VUK Genel tebliğinin yayımlanması ile birlikte 2005 yılı sonu itibariyle yaklaşık 40.000.000 vergi kimlik numarası verilmiştir. Fakat vergi kimlik numarası verme işlemleri esnasında mükellefe ait kimlik bilgilerinin yanlış veya hatalı girilmesi nedeniyle mükerrer vergi kimlik numarası problemi ortaya çıkmıştır.

Vergi denetimine yardımcı olması düşüncesi ile 1989 yılında kurulan ancak etkin bir şekilde işlemeyen istihbarat arşivinin kuruluş amaçları doğrultusunda etkin

çalışabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Çünkü; istihbarat arşivlerinde yer alan bilgiler “apraz denetim” de kullanılarak, vergilendirilmemiş gelirin tespitinde önemli sonuçlar elde edilebilir. Ayrıca, bu arşiv sayesinde vergi incelemesi yapan elemanlara sağlıklı bilgi akışı da sağlanabilir. Bütün bunların yanı sıra, vergi idarelerinin, mükelleflerin vergiye karşı tepkilerini gidermek üzere, mükelleflerle ilişkilerini sağlamlaştırma ve vergi bilincinin oluşturulmasına katkıda bulunma yönünde de çalışmaları olmalıdır (Erol, 2000:41).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAYITDIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELEDE DİKEY DENETİM UYGULAMASI VE SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kayıtdışı ekonomi ile ilgili devlet sadece gereken kanuni düzenlemeleri yapmaktadır. Yapılan bu kanuni düzenlemeler taşra teşkilatları tarafından uygulanmaktadır. İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı kayıtdışı ekonomi ile etkin mücadele yürüttüğü görölmektedir. Dikey Denetim olarak adlandırılan bu mücadele yönteminin uygulaması ve sonuçları değerlendirilecektir.

4.1.Dikey Denetim Yöntemi

Dikey Denetim yöntemi İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı tarafından Kayıtdışı Ekonomi ile mücadele amacı ile hayata geçirilmiş bir denetim şeklidir. Bu yöntem üçüncü bölümde bahsedilen denetim türlerinden Sürekli Denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Kayıtdışı olarak faaliyetlerini sürdüren mükellefin tespiti ile başlayan süreç, kayıtdışı olanların mükellef yapılması ile devam etmekte ve son olarak incelemeye alınmaları ile tamamlanmaktadır. Bu yöntemin amacı; öncelikli olarak kayıtdışı alanda faaliyet gösterenlerin tespit edilmesi ve devamında inceleme işlemine alınması şeklindedir.

4.1.1. Hazırlık AŞaması ve Uygulama AŞaması

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, İstanbul'da vergi kayıp ve kaçaklarının olabildiğince azaltılması için, ilk etapta bu mücadelede uygulanacak strateji tespitleri yaparak çalışmalarını sistematik ve belirli bir çerçeveye oturtmuŐtur.

İVDB'nca ekonomide kayıtdışılığın önlenmesi temel amacının gerçekleştirilebilmesi için belirlenmiş programların iki hedefi vardır. Birincisi, hiç kayıt altına alınmamış işletmeleri tespit edip kayıt altına almak, ikincisi kayıtlı mükelleflerin beyanlarının doğruluğunu kontrol etmek ve doğru olmasını sağlamak.

Başkanlıkça, İstanbul'da hiç kayıt altına alınmadan faaliyet gösteren mükelleflerin tespit edilerek kayıt altına alınması hedeflenmiş ve denetim faaliyetleri bu konuda yoğunlaştırılarak özellikle kayıtdışılığın yoğun olduğu bölgelerde toplu yoklamalar yapmak suretiyle 1999 yılını müteakiben 103.985 işletme kayıt altına alınmıştır (Küçük, 2000:5).

Bu noktadan itibaren 2001 yılı itibariyle planlanan stratejinin ikinci ayağı olan kayıt altına alınmış mükelleflerin yapacakları beyanların doğruluğunu tespit edecek denetim tedbirlerine geçilmiştir. Zira vergilemede çağımızda en fazla uygulanan ve en modern yöntem olarak kabul edilen "Beyan Usulü", ancak denetim mekanizmasının yeterli olarak işlediği varsayımı altında verginin ödeme gücüne göre ödenmesini, dolayısıyla vergilemede adalet ilkesinin gerçekleşmesini en iyi şekilde sağlayan yöntemdir.

Vergilemede güvenliği sağlamanın en sağlıklı yolu ise, mükelleflerin tüm beyanlarını kontrol etmektir. Ne var ki Türkiye'de bunun gerçekleşmesini sağlayacak denetim elemanı sayısı oldukça yetersizdir. Bu personelin bir bölümünün de idari ve benzeri görevlerde bulunduğu da dikkate alındığında vergi incelemelerinin oldukça sınırlı olduğunu söylemek mümkündür.

İVDB'nca, İstanbul'un Türkiye'nin ekonomi merkezi olması ve vergi gelirlerinin %42'sinin sağlanmasının getirdiği sorumluluk ile yaygın ve yoğun vergi denetimlerinin öteden beri vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde yeterli etkinliği göstermemesini de dikkate alarak "Dikey Denetim" adı verilen bir denetim etkinliği geliştirilmiştir (Küçük, 2000:8).

İVDB bünyesinde, dikey denetim metodu, İhbarlar ve Denetim Grup Müdürlüğü, Marmara Kurumlar Grup Müdürlüğü, Boğaziçi Kurumlar Grup Müdürlüğü, Anadolu Kurumlar Grup Müdürlüğü ve vergi dairelerinin desteği ile yaygın ve yoğun vergi

denetimlerinin yeni bir konseptte yürütülmesine karar verilmesi ile mümkün olduğuna karar verilmiş ve bununla birlikte zel Yoklama Yetki Belgeli memurlar sokaktan çekilerek nokta, yol, sektör ve gece denetimlerine ağırlık verilmiştir.

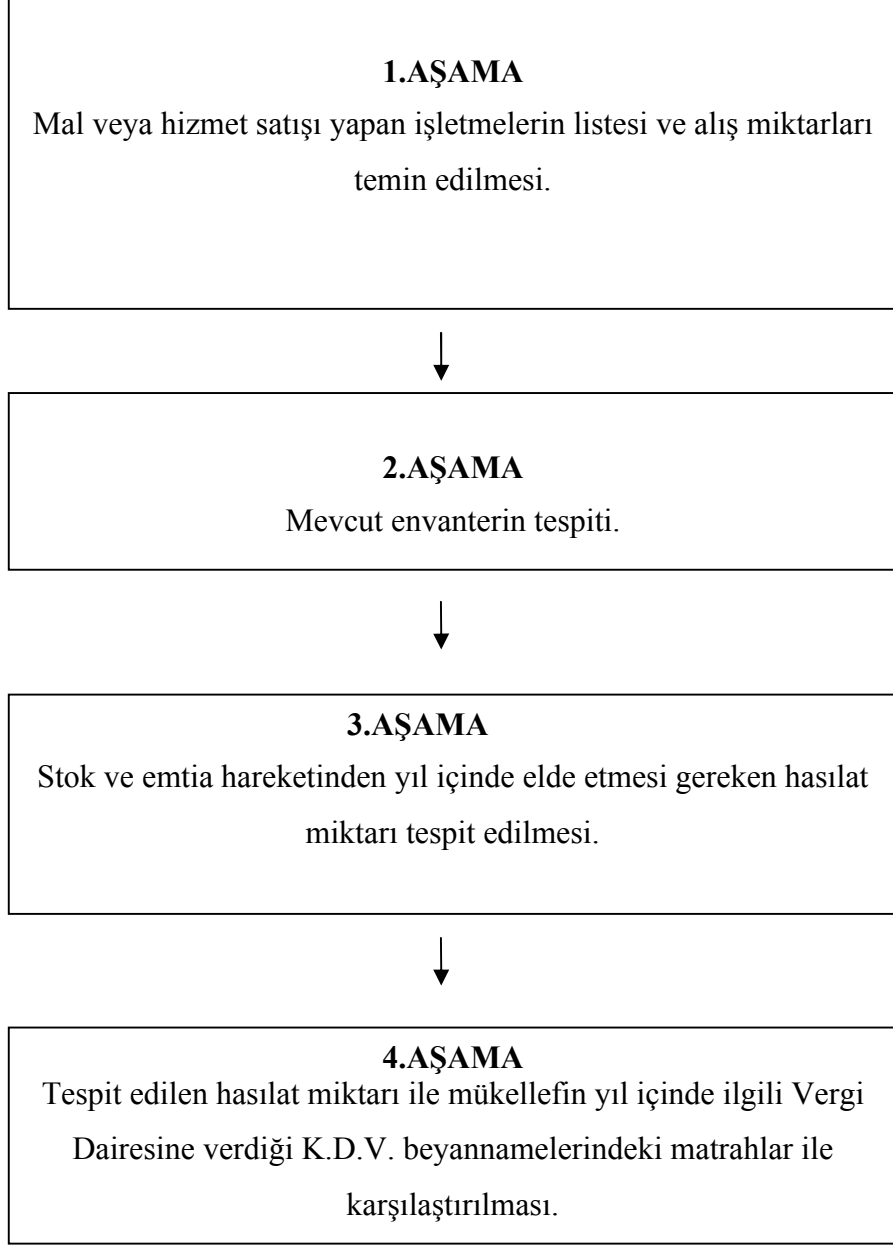
Dikey denetimin işleyiş şekli şoyledir. Denetimlerin bu yöntemle yapılmasına karar verildikten sonra gündeme şu soru oturmuştur. Hangi sektörler öncelikle denetlenmeli ve seçilen sektörde izlenecek denetim yöntemi nasıl olmalıdır?

Türkiye’de yaşanan Kasım/2000 ve şubat/2001 ekonomik krizleri İVDB’na dikey denetimin hangi sektörlerde başlaması gerektiğini gösteren ışık tutmuştur. Kriz detayları ile irdelendiğinde tüm sektörlerin krizden etkilenmesinin mümkün olmadığı tespit edilmiştir. Yaşanan ekonomik çalkantılar sonucunda tüketimde meydana gelen düşüşlerin yanında vazgeçilmeyen tüketim kalemlerinin de olduğu bir gerçektir. İşte bu gerçekler denetimin yönünü göstermektedir.

Başkanlık etkin bir vergi denetimini ülkenin makro ekonomik dengelerini gözeten, sektörel ve bölgesel bazda ekonomik hareketleri takip eden verilerle sağlanacağı kanaatinden hareketle aylık periyotlarla ekonominin nabzını kontrol etmekte, bu anlamda dinamik istatistiki veriler oluşturmaktadır. Elde edilen bu istatistiki verilerden kayıtdışı ekonominin hangi sektörlerde ve hangi bölgelerde yoğunlaştığı, hangi sektörde daralma, hangi sektörde canlanma yaşandığı tespit edilmekte, hazırlanan dönemsel raporlar çerçevesinde denetim yapılacak sektörler belirlenmektedir. Bu çerçevede ekonomik hareketliliğin yoğun olduğu bazı bölge ve caddelerde ekonominin nabzı sürekli tutularak buralardaki mükelleflerin beyanları sürekli izlenmektedir.

Yapılan tespitler sonucunda Dikey Denetimin İşleyiş süreci;

Dikey Denetim İşleyiş Şeması:



Şekil 4: Dikey Denetim Süreci

Kaynak: Tarafımızdan derlenmiştir.

İlk aşamada seçilen sektöre mal veya hizmet akışını sağlayan (bölge bayisi, Türkiye Distribütörü, üretimi gerçekleştiren fabrika gibi) satış halkasının ilk basamağında mal veya hizmet satışı yapan işletmelerin listesi ve alış miktarları temin edilmektedir.

İkinci aşamada elde edilen verilerden hareketle denetim yapılacak işletmenin o günkü envanteri (fiili envanter) tespit edilmektedir.

Üçüncü aşamada işletmenin dönem başı stok miktarı ve dönem içi satışları tespit edilmekte ve emtia dengesinden hareketle yıl içinde elde etmesi gereken hasılat miktarı tespit edilmektedir.

Dördüncü aşamada tespit edilen hasılat miktarı ile mükellefin yıl içinde ilgili Vergi Dairesine verdiği K.D.V. beyannamelerindeki matrahlar ile karşılaştırılmaktadır. Farklılık tespit edildiğinde de mükellef lehine hareketle denetim yapılan güne ait olmak üzere tespit edilen fark faturaya yansıtılarak durum bir tutanakla tespit edilmekte ve düzenlenmediği tespit edilen fatura tutarına %10 oranında özel usulsüzlük cezası kesilmektedir.

Dikey Denetimleri yapılan ve denetimi devam eden sektörler (Küçük, 2000:11);

- i. Kömür ticareti yapan işletmeler,
- ii. Unlu mamul üretim ve satışını yapanlar,
- iii. Okul Servisleri,
- iv. P.V.C. Panjur Plastik Doğrama İşleri Yapanlar,
- v. Deniz Ürünleri Ticareti Yapanlar,
- vi. L.P.G. Satışı Yapanlar,
- vii. Cep Telefonlarına Kontör Satışı Yapanlar,

- viii. Şehir İçinde Dolmuş ve Minibüs İşletenler,
- ix. Oto Lastik Servisleri,
- x. Kuaför ve Güzellik Salonları,
- xi. Sağlık Sektörü, Sağlık Kabinleri ve Poliklinikler,
- xii. Polikarbon Damacanalarda Su Satışı Yapanlar,
- xiii. İnşaat Boyası Satışı Yapanlar,
- xiv. Birahane ve Eğlence Merkezleri,
- xv. Lokanta ve Restaurantlar,
- xvi. DVD, VCD ve CD Satışı yapanlar,
- xvii. Düz Cam Satışı Yapan işletmeler,
- xviii. Doğalgaz Tesisatı Yapanlar,
- xix. Gündüz Bakımevleri , Kreşler.

Ayrıca aşağıda yazılı sektörlerde ön araştırmalar yapılarak veri tabanı hazırlılarının tamamlanmasını müteakiben dikey denetim planlanmaktadır (Küçük, 2000:11).

- i. Dekorasyon ve İç Mimari İşleri Yapanlar,
- ii. Spor ve Kondisyon Merkezi İşletenler,
- iii. Sürücü Kursları,
- iv. Tele Bilgi Servisleri (900'lü hatlar),

- v. Dijital Yayıncılık (DIGITURK gibi) Yapanlar,
- vi. Elektronik Eşya Alım Satımı Yapanlar,
- vii. Oto Yıkama Yağlama Servisleri,
- viii. Kaset ve Parfümeri Satışı Yapanlar,
- ix. Halı Satışı Yapan işletmeler,
- x. Bilgisayar Satışı Yapanlar,
- xi. Catering İşletmeleri,
- xii. Mimarlık – Mühendislik Proje İşleri Yapanlar,
- xiii. Özel Satış Yapan Kuaför ve Güzellik Merkezleri,
- xiv. Spor Malzemeleri Satışı Yapan İşletmeler,
- xv. Matbaalar,
- xvi. Çimento – Hazır Beton Satışı Yapanlar,
- xvii. Fotoğrafçılar,
- xviii. Motor – Makine Satışı Yapan işletmeler.

4.1.2. Dikey Denetim Uygulamasının Değerlendirmesi

Büyük küçük ayrımı yapılmadan sektördeki bütün mükellefler denetlenebilmektedir. Sektörlerin kendine özgü işleyi yapılarının derinlemesine kavranılarak kontrol altına alınması mümkün olmaktadır. Seçilen sektöre mal veya hizmet akışını sağlayan fabrika, bölge bayii, Türkiye distribütörü gibi satış halkasının

ilk basamağından tüketiciye kadar uzanan zincirin tüm halkalarında denetim yapılması mümkün olmaktadır.

Denetime başlanılan sektörlerde henüz denetime tabi tutulmamış mükelleflerin beyanlarında bir artış olduğu gözlemlenmiş, bu da denetimin kendisinden beklenen faydasını ortaya koymuştur.

Dikey Denetimlerde elde edilen sonuçların ölçülebilir olması ve bu sonuçların zaman zaman kamuoyuna bildirilmesi gerek denetimlerin caydırıcılık etkisini arttırmakta ve gerekse kamuoyunun mali idareden beklediği denetim sorumluluğunun yerine getirildiğine dair inancını güçlendirmektedir. Normal incelemeler çoğunlukla Mali Polis'ten intikal eden sahte belge kullanma ve düzenlenmesine ilişkin incelemeler olmasına rağmen Dikey Denetim cari yıl incelemesi olması nedeniyle incelemenin etkinlik ve verimliliği artmaktadır.

Dikey Denetimden geçen mükelleflerin beyanları izlendiği için bunların müteakip dönemlerde tahakkuk ve dolayısıyla tahsilatları artmaktadır. Dikey Denetim bazı gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan vergi incelemesine paralel bir özellik göstermektedir.

Denetimler aynı sektörde faaliyet gösteren tüm mükelleflerin denetlenmesini sağladığı gibi bu sektörlerde mal ve hizmet sağlayan üst firmaların ve bu firmalardan mal ve hizmet satın alan alt firmalarında denetlenmesini ve bu suretle denetimin eşit, herkesi kapsayan ve yaygın halde işlemlerini sağlamaktadır.

Dikey Denetim yöntemi ve mükelleflerin beyanlarının sürekli takip edilmesi mükelleflerde vergisel ödevleri konusunda konusun da duyarlı olmaları yönünden bir sinerji yaratmaktadır.

2001 yılı içerisinde sürdürülen yaygın denetim çalışmaları ile birlikte bu denetimler sonucunda;

- i. 20.058.591,44 YTL Usulsüzlük ve Özel Usulsüzlük Cezası Kesilmiş,
- ii. 800.793.292,91 YTL hasılat kayıt altına alınmıştır (www.ivdb.gov.tr).

Kayıt altına alınan hasılat tutarının belirlenmesinde, yapılan denetimlerde seçilen sektöre mal veya hizmet akışını sağlayan fabrika, bölge bayii, Türkiye distribütörü gibi satış halkasının ilk basamağından tüketim aşamasına kadar olan safhalarda yaratılan denetim etkinliğinden bahsedilmiş ve kayıt altına alınan hasılat tutarı bu çerçevede belirlenmiştir. Oysa bu zincirin halkalarını oluşturan işletmelerin ekonomik aktiviteleri yalnızca birbirleri ile olan ticari ilişkilerle sınırlı değildir. Bu firmalar diğer firmalardan da mal ve hizmet satın almakta yine benzer şekilde diğer firmalara mal veya hizmet satışı yapmaktadırlar. Sektör denetimine tabi tutulan firmaların tespit edilen belgesiz satışlarının cari dönemde belgeye bağlatılması, vergiden kaçınma temel dürtüsü içinde olan firmaların satın aldıkları mal ve hizmetler karşılığında belge temin etmelerini zorunlu kılacaktır. Nihayet bu firmalar da artan hasılat tutarlarının ortaya çıkaracağı ilave vergi yükünden sakınmak için kendi belgesiz harcamalarını da belgelendirme ihtiyacı hissedecek ve bu durum silsile yoluyla belge düzeninin yerleşmesine olumlu katkıda bulunacaktır.

Bahsedilen zincirin ve mali etkileşimin hasılatlarını belgelemek zorunda bırakılan mükelleflerin, belgeleyemedikleri harcamaları için sahte fatura temin etmeleri sonucunu doğurabileceği şeklinde bir olumsuz eleştiri de ileri sürülebilir. Ancak sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanma nedenleri arasında gelir ya da kurumlar vergisi matrahlarını azaltmak, belgesiz harcamaları belgeli hale getirmek ve KDV indirimi yaratmak ülkemizde çok önde gelen sebeplerden değildir. Ülkemizde Sahte veya Muhteviyatı İtibariyle Yanıltıcı Belge Kullanımı nedenleri arasında en önde gelenleri KDV iadesi almak ve vergi teşvik ve kredilerden yararlanma amaçlarıdır. Kaldı ki, hem sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullanımına ilişkin müeyyide ve tedbirler farklıdır, hem de çoğunlukla organize hale gelmiş sahte belge düzenleme ve kullanma eylemlerine mükelleflerin bu boyutta itibar etmeleri mümkün değildir (Erol, 2000:48).

İVDB'nin uygulamasının rakamsal sonuçları hiçte iyimser sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Vergi Denetimindeki bu yöntemin ülke genelinde uygulamaya konulması halinde çok daha olumlu sonuçlar verebilecektir. Hatta İstanbul'da elde edilen sonuçlara göre diğer illerde bu yöntemin etkilerinin çok daha fazla olacağını söylemek mümkündür.

Şöyle ki;

2001 yılı içinde GSMH; 184 Katrilyon 766,7 Trilyon,

2001 yılında Toplam Vergi Gelirleri; 39 Katrilyon 767,9 Trilyon

Vergi yükü ise %21,5'dir (www.ivdb.gov.tr).

Oysa İstanbul'un GSMH içerisindeki payı ile toplam gelirleri içerisindeki payı (%42, 2001 yılı vergi gelirleri 16,3 Katrilyon) kıyaslandığında vergi yükü Türkiye ortalamasının (%30) çok üzerinde çıkmaktadır (www.ivdb.gov.tr). Vergi yükü Türkiye ortalamasının üzerinde olan İstanbul'da uygulamaya konulan sektörel bazda dikey denetim yöntemi ülkemiz genelinde uygulamaya konulduğunda İstanbul'da elde edilen sonuçlara göre çok daha etkin sonuçlar verebileceklerdir.

Mali idare tarafından denetlenmesi zor ve vergi kayıp ve kaçaklarının yoğun olarak bulunduğu sektörlerin kendine özgü işleyiş yapılarının derinlemesine kavranılarak ülke genelinde kontrol altına alınması mümkün olabilecektir.

Vergi inceleme oranlarının düşüklüğüne oranla çok daha fazla mükellefin, üstelik cari dönemde incelemeye tabi tutulması, mükelleflerde idarenin denetim yetkisinin varlığını daha yoğun hissettirecek ve bu suretle vergi ile ilgili ödevleri konusunda duyarlılıklarını arttıracaktır. Vergi incelemelerinin çoğunlukla zamanaşımli dönemleri kapsamı dolayısıyla enflasyonist ortamda vergi incelemesi sonrası tespit edilen vergi farkı ve cezaların çok yüksek oranda gecikme faizini de zorunlu kılması, bu vergi farkları ve cezalar ile gecikme faizlerinin tahsil edilebilirliğini ortadan kaldırmakta, çoğunlukla mükelleflerin ticari faaliyetlerinin sona ermesine neden olmaktadır. Cari dönem incelemeleri mükelleflerin henüz çok geç olmadan kendilerine çekiş düzen vermelerine ve ticari faaliyetlerini mali yükümlülükleri doğrultusunda sürdürmelerini konusunda uyarılmalarına imkan sağlamaktadır (Erol, 2000:50).

Vergi sistemimizde önemli bir yer teşkil eden uzlaşma müessesesi Dikey Denetim yönteminin işleyişi doğrultusunda henüz inceleme safhasında tüm modern ülkelerde olduğu gibi inceleme elemanının inisiyatifinde gerçekleşecektir.

Dikey Denetim yönteminin sonuçlarının değerlendirilmesi, ülkenin para, sosyal ve maliye politikalarının belirlenmesinde ilgili kurum ve kuruluşlar ile hükümetlere veri sağlayabilecek; ekonomi politikalarının belirli sektörlerin teşvikini belirlemesine yardım edebilecektir.

4.2. Kayıtdışı Ekonomi İle Mücadele İçin Yapılması Gerekenler

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede Türk Vergi Sisteminde yapılması gereken değişikliklerin başlık altında incelenmesi gerekmektedir. Bunlar Vergi Mevzuatına ilişkin yapılması gereken çalışmalar ve Gider İdaresinde yapılması gerekenler çalışmalarıdır.

Vergi mevzuatının karışık ve zor olması, vergi oranlarının yüksek olması kayıtdışı ekonomik faaliyetlere bireyleri yönlendiren en önemli nedendir. Ayrıca, gelir idaresinin yetki ve görev çokluğu nedeniyle asli görevlerini yerine getiremeyecek durumlara düşürülmesi bir diğer nedendir.

4.2.1. Vergi Mevzuatında Yapılması Gerekenler

Vergi mevzuatının vergi denetiminde etkinliği sağlayacak düzenlemeleri barındırması ve denetim elemanlarının hatalı yorumlar yapmasını zorlaştırmayacak ölçüde anlaşılır ve istikrarlı olması gerekmektedir. Türk Vergi Mevzuatının, mevcut yapısı itibariyle, “yeniden yazımı” ihtiyacı belirlemiş durumdadır. Ayrıca vergi mevzuatının vergi denetiminde etkinliğin sağlanması ve ispat ve delillendirme güçlüklerinin giderilmesi bakımından bir takım oto kontrol müesseselerini bünyesinde taşınması gerekmektedir (www.tisk.org.tr). Konu ile ilgili tespitleri;

i. Verginin olduğu kadar vergi denetiminin tabanını daraltan üniter sistemden sapmalar, istisnai nitelik taşımaktadır,

- ii. Gelir unsurlarının vergileme kuralları eşit olmalı, belge düzeninin yerleşmesine yönelik yasal tedbirlere yer verilmeli,
- iii. Gider tanımlamaları yeniden düzenlenmeli,
- iv. Asgari geçim indirimi uygulamasına dönülmeli,
- v. Vergiye karşı direncin nedenleri arasında gösterilen kazanç vergileri ve katma değer vergisi yasal oranları düşürülmeli,
- vi. Vergi kaçırma maliyetinin artırılması amacıyla vergi cezaları caydırıcı olmalı,
- vii. Vergi affı uygulamalarına son verilmelidir.

4.2.2. Gelir İdaresinde Yapılması Gerekenler

Gelir idaresinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için iyi organize edilmesi gerekmektedir. Kendi içerisinde tamamlayıcılığı olan bir yapı ve hiyerarşik bir bütünlük olmalıdır. Vergilendirme sürecinde halkada yer alan işlemlerin sağlıklı ve istenilen şekilde yürütülebilmesi için merkezi idarenin aldığı kararların, bütün teşkilat içerisinde hızla uygulanabilmesi gereklidir. Ayrıca bu sürecin başarılı olarak işleyebilmesi için Merkez ve Taşra teşkilatlarının görev, yetki ve sorumluluklarının karmaşaya mahal vermeyecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir (Gerçek ve Sarılı ve Tezcan, 2006:2 – 4).

Gelir İdaresi, ekonomide, sosyal hayatta ve vergi alanında dünyada ve özellikle Avrupa Birliğinde meydana gelen gelişmelerin yakından izlenmesi, bu alanlarda meydana gelen gelişmeler de dikkate alınarak Türkiye şartlarına uygun vergi politikalarının oluşturulması, oluşturulan vergi politikalarına uygun kararname, yönetmelik tasarıları ile tebliğlerin hazırlanması, mevzuatın uygulanması, uygulamada meydana gelen tereddüt ve aksaklıkların giderilmesi, uluslararası vergi anlaşmalarının yapılması, gümrük vergilerine ilişkin politikaların belirlenmesi, vergi uygulamaları için

gerekli bina, araç, gereç, donanım ve yazılımın temini ve iyileştirilmesi, vergi uygulamalarında çağdaş teknolojinin olanaklarından azami ölçüde yararlanılarak etkinliğin artırılması, personelin atama, nakil ve yükselmesi gibi pek çok önemli görevin etkin bir şekilde yerine getirilmesinden sorumlu olmalıdır (Us, 2004:48).

Güçlü bir Gelir İdaresinin oluşturulmasından vergisini zamanında ve tam olarak verenlerin kaygı duymalarını gerektirecek herhangi bir husus bulunmamaktadır. Aksine bu kesimin, güçlü bir Gelir İdaresi sayesinde kayıtdışı ekonominin kayda alınması sağlanacağı için kamu harcamalarının gerektirdiği yüklerin paylaşılması daha geniş mükellef tabanına yayılacağından, güçlü Gelir İdaresinin oluşturulmasına destek vermeleri kendi menfaatlerindedir.

Değişik bürokratik birimler arasındaki iletişim ve uyum iyi olmalı ve uyumlu çalışma sağlanmalıdır. Diğer taraftan, ithalat ve ihracatı miktar ve değer olarak takip etmede başarılı olamayan Gelir İdaresinin vergide başarılı olmasını beklemek fazla iyimserlik olur. İthalatı ve ihracatı, mal çeşitleri, miktarları, değerleri, ithalat ve ihracatçıları itibariyle yakından takip edebilmek için, Gümrük Müsteşarlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı arasında iletişim olmalıdır.

Gümrük Müdürlükleri bünyesinde her türlü, vergi, resim ve harçları tahsil etmek ve gerekli her türlü işlemi yapmak, mal giriş ve çıkışlarının miktar ve değerleri ile ihracatçı ve ithalatçılarına ilişkin bilgileri sistemli olarak toplamak üzere ihtisas vergi daireleri kurulmalıdır.

Türkiye çapında gerekli görülen yerlerde beyanname kabul işleme ve değerlendirme merkezleri kurulmalıdır. Mükelleflerin beyanname vermelerini gerektiren durumlar söz konusu olduğunda, beyannamelerin mükellef ve mükellefiyetle ilgili kısımları Gelir İdaresi bilgisayarlarından kayıtlı bilgilere dayanılarak doldurulup her bir mükellefe göndermeli; mükelleflerde, beyannamelerin matraha ve vergilere ilişkin bölümleri doldurarak bu merkezlere geri göndermeleri istenilmektedir. Gelen beyannameler üzerinden tarh ve tahakkuk işlemleri bu merkezlerde yapılarak ilgili mükellefe ve on – line olarak bağlı bulunduğu vergi dairesine gönderilmeli, mükellef vergilerini bankalara ödemeli, bankalar ile vergi daireleri arasında kurulacak on – line bağlantılarla mükelleflerin vergilerini ödeyip ödemedikleri günü gününe ilgili vergi

dairesince izlenerek ödemeyenler üzerine vakit kaybedilmeden gidilmesi ve sorunun büyümeden önlenmesi sağlanmalıdır. Vergi beyannamelerinin ayrıntılı olmasına önem vermeli ve veri bankaları oluşturulmalıdır. Bu sistemin uygulamaya konulması ve başarılı şekilde uygulanması, bir yandan mükelleflere mükellefiyetlerinin hatırlatılması diğer yandan kendilerinin Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yakından izlendiği imajının yaratılması bakımından son derece önemlidir.

Vergi dairesi açılmasını gerektirmeyecek küçük ilçe merkezlerinde vergi dairesi şubeleri açılmalıdır. Vergi daireleri, mükelleflerin danışma dışında gelme ihtiyacı duymadıkları bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu şekilde veri dairesi personelinin daha rasyonel ve verimli istihdamı sağlanmalıdır. Vergi dairelerinin tüm işlemlerini kapsayan otomasyon uygulaması (fayda/maliyet analizleri göz önünde bulundurularak)giderek tüm vergi dairelerine yaygınlaştırılmalıdır.

SONUÇ

Kayıtdışı ekonomi genel olarak gerçekleşmiş iktisadi faaliyetlerin kayıt altına alınmamasını ifade eder. Kayıtdışı ekonomik faaliyetler insanların daha fazla gelir, daha yüksek bir yaşam standardı veya düşük olan gelirini daha yukarı çekebilmek için girişilen faaliyetlerdir. Tarım ve hizmet sektörlerinin izlenmesi ve denetlenmesinin zor olması nedeniyle kayıtdışı ekonomik faaliyetler bu alanlarda yoğunlaşmıştır.

İnsanları kayıtdışı ekonomiye yönlendiren ve kayıtdışı faaliyetleri genişleten nedenler mali, iktisadi ve siyasi nedenlerdir. İnsanlar Anayasa'nın vergi gelirlerini toplama yetkisini verdiği mercilerin bu toplanan vergilerin etkin olarak kullanmadığı fikrine sahiptir. Yapılması gereken şeffaf bir yapı içerisinde insanların ödedikleri vergilerin nerelere kullanıldığının hesabının verilmesi gereklidir.

Siyasi irade üzerinde baskı kuran bazı grupların ayrıcalıklar elde etmesi ve bu ayrıcalıkların insanlar arasında gelir dağılımının adaletli yapısını bozucu etkiler doğurmasının önlenmesi gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonominin önlenmesi için öncelikli olarak yapılması gereken insanlarda vatandaşlık bilincinin yerleştirilmesidir. İstedığınız kadar mükemmel vergi yasaları çıkarabilirsiniz, mükemmel bir denetim sistemi kurabilirsiniz fakat sonuçta bunların en önemli unsuru olan insanlara vatandaşlık bilincinin oluşturulması gerekmektedir.

Ayrıca vergi sistemi içerisinde yer alan muafiyetler ve istisnalar çok iyi niyetle düzenlenmiştir. Fakat bunlar istismar edilmeye çok müsait iki konudur. Yapılması gereken muafiyet ve istisnaların tamamen kaldırılması veya bunların revizyondan geçirilerek, muafiyetler ve istisnalar tekrar belirlenmelidir.

Vergi oranlarının yüksek olması ve bu nedenle mükelleflerin vergi kaçırmaya yönelmesi, yüksek oranlı vergilere karşı bir tepkinin sonucudur. Bu durum vergi matrahları üzerinde bir aşınmaya yol açmaktadır. Düşük vergi oranları ise, vergi kaçırma ve vergi ödemekten kaçınma arzusunu azaltacak ve vergi tabanının

genişlemesine neden olacaktır. Bu nedenle vergi oranlarının tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Vergi yönetimi ve vergi denetimi etkin ve işler hale getirilmelidir. Bugün vergilendirmenin en önemli ayağını oluşturan vergi daireleri asli görevler dışında işlerle uğraşmakta ve asli görevlerine zaman ayıramamaktadır. Ayrıca vergi denetiminin %2,5 olduğu düşünülürse kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin giderek artması kaçınılmazdır.

Bununla birlikte karmaşık ve anlaşılması güç olan vergi mevzuatının anlaşılabilir bir hale getirilmesi gereklidir. Mevzuatı uygulayanlarla, muhatapları olan mükellefler mevzuatı kolaylıkla anlayabilmelidir. Vergi cezalarının şiddeti ve etkinliğinin artırılması için para cezalarının yanında hapis ve diğer cezaların uygulanmalarına işlerlik kazandırılmalıdır. Uzlaşma müessesesinin yeniden gözden geçirilmesi gereklidir.

Kayıtdışı ekonomi fenomeninin iktisadi boyutuna baktığımızda ise; insanlar belli bir gelir düzeyine çıktıktan sonra elde ettikleri gelir bir kısmının ellerinden alınmasını istememektedir. İnsanların gelir düzeylerinde meydana gelen artış harcamalarının ve tasarruflarının artmasına neden olmaktadır.

Bu gelirlerde meydana gelecek olan azalmalarda bireyler harcama ve tasarruf düzeylerinin düşmesini istemeyecekler ve mevcut yapıları muhafaza etmek gelirlerini eski düzeyde tutmak için ya gelirlerinin bir kısmını kayıtdışına alarak gizleme yoluna gidecekler ya da kayıtdışı alanlarda faaliyet göstereceklerdir.

Anlaşılacağı üzere insanlar gelirlerinden devletin zarara ortak olmadan doğrudan kardan karşılıksız olarak pay almasına direnç göstermektedir. Bu mantık kuralları çerçevesinde doğrudur fakat devletin burada yapması gereken toplanan vergilerin yine bireyler için kullanıldığının gösterilmesidir.

Toplanan vergilerin büyük bir kısmı tam kamusal mallar olarak adlandırılan malların finansmanında kullanılmaktadır fakat bir kısmın nerede kullanıldığı ve etkinliğinin ortaya çıkmaması insanların vergi ödemediği kaçmasına neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler içerisinde karapara aklama ve kayıtdışı istihdam önem arz etmektedir. Karapara aklama yeraltı ekonomisi olarak da adlandırılan faaliyetler sonucu elde edilen gelirlerin, mevcut kayıtlı ekonomiye bir şekilde sokulmasını ifade etmektedir. Yer altı ekonomisi olarak adlandırılan bu ekonomik faaliyetler genellikle toplum tarafından ahlak dışı bulunulan faaliyetlerdir. Bu ahlak dışı olarak kabul edilen faaliyetlerin Kamu Güvenliğinden sorumlu birimlerle ortak çalışmalar ile önlenmesi gerekmektedir.

İşgücü maliyetlerinin yüksek olması işverenleri kayıtsız işgücü kullanmaya zorlamaktadır. Sosyal güvenlik payı işveren açısından oldukça yüksektir. Yapılması gereken işgücünün işverene yükünün azaltılmasıdır.

Ayrıca işsizliğin yüksek olduğu Türkiye’de ekonomik krizlerin etkileri ile işini kaybedenlerin hızla arttığı durumlarda insanlar ihtiyaçlarını azda olsa finanse edebilmek, karşılayabilmek için kayıtdışı da çalışmaktadır. İşsizlik sigortası daha etkin ve işler hale getirilmelidir.

Kayıtdışı ekonominin yol açtığı vergi kayıp ve kaçaklarını azaltmak, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede başarılı sonuçlar elde etmek için kullanılacak olan Dikey Denetim yönteminin uygulaması bize sistemli bir şekilde üzerine gidildiğinde başarılı sonuçlar vereceğini göstermiştir. Uygulamanın merkez teşkilatlar tarafından daha kolay uygulanabilir hale getirilerek, ülke genelinde uygulamaya konulması düşünülmelidir.

Sonuç olarak, çok iyi ekonomik sistemler kurabilir, vergi kanunları yapabilir veya başarılı bir denetim mekanizması kurabilirsiniz. Fakat toplumda vergi bilinci ve vergi ahlakı oluşmadıktan sonra olumlu sonuçlar beklemek anlamsızdır. Yapılması gereken vergi bilincinin ve vergi ahlakın tüm topluma kazandırılmasıdır.

KAYNAKÇA

a.Kitaplar

AKDOĞAN, Abdurrahman (1999), *Kamu Maliyesi (7. Baskı)*, Ankara, Gazi Kitabevi.

AKTAN, Coşkun C. (1997), *Anayasal İktisat*, İz Yayıncılık, İstanbul.

ALTUĞ, Osman (1994), *Kayıtdışı Ekonomi*, Cem Ofset Matbaacılık Sanayi A.Ş., İstanbul

AYDEMİR, Şinasi (1995), *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi*, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Derneği.

BAŞAK, Ramazan (1998), *50 Soruda Karapara Aklanmasının Önlenmesi*, Ankara, Yayın No:206, Türkiye Bankalar Birliği.

ERDEM, Metin (1993), *Kamu Mali Denetimi*, Bursa.

GERÇEK, A. & SARILI, M. A. & TEZCAN, K. (2006), *5345 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gelir İdaresi İle Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılmasının Değerlendirilmesi Ve Öneriler*, Ankara, Gelirler Kontrolörleri Derneği.

GÜREDİN Ersin (2000), *Denetim*, Beta Yayınları, 10.Baskı, İstanbul.

İLGİN, Yılmaz (1999), *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları*, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı.

KIRBAŞ, Sadık (1995), *Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları*, Ankara, T.E.S.A.V.

ÖZSOYLU, A.Fazıl (1996), *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi*, İstanbul, Bağlam Yayıncılık.

PEHLIVAN, Osman (2002), *Kamu Maliyesi*, Trabzon, Eser Ofset.

ŞEKER, H. Nezih (1994), *Hukuksal Yapısıyla Vergi İncelemesi*, İstanbul.

ŞENGÜL, Selami (1997), *Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi (Vergi Sistemi ve Vergi İdaresinin İçyüzü)*, Ankara, İmaj Yayınevi.

T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2004), *Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Genel Yayın No:116, Ankara.

TAŞDELEN, Aziz (2004), “*Vergi Hukuku Kurallarının Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesindeki Önemi*”, 19. Maliye Sempozyumu (*Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları*), Ankara, Yaklaşım Yayıncılık San. Ve Tic. A.Ş.

TOPTAŞ, Ülker (1998), *Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri*, No: 26, Ankara, TES – AR Yayınları.

TÜREDİ, Hasan (2001), *Muhasebe Denetimi*, Celepler Matbaacılık, Trabzon.

US, Vuslat (2004), *Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği*, Tartışma Metni 2004/17, Ankara, Türkiye Ekonomi Kurumu.

YETİM, Sedat (1999), *Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıtdışı Ekonomi*, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği.

b.Makaleler

ACAR, Mustafa & IŞIK, Nihat (2003), “*Kayıtdışı Ekonomi:Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme*”, *Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı:21, Temmuz – Aralık, s.117 – 136.

AKYÜZ, Müfit & BAHÇEKAPILI, Cengiz (1995), “*Kayıtdışı Ekonominin Boyutları:Tanzi Modeli’nin Türkiye Ekonomisi Verileriyle Çözülmesi Denemesi*”, *M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:11 Sayı:1 – 2, s.267 – 284.

- ALTUĞ, Osman (1999), “Kayıtdışı Ekonominin Boyutları (1997)”, *Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı:15, s.257 – 276.
- ASLAN, Abdullah (2001), “Kayıtdışı Ekonomi Üzerine”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı:241, s.9 – 10.
- ASLAN, Abdullah (1997), “Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik Sorunu”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı:185, s.3 – 7.
- CAN, İsmail (1981), “Türkiye’de Vergi Denetimi Uygulaması ve Eleştirisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:53, s.19 – 25.
- ÇETİNTAŞ, Hakan & VERGİL, Hasan (2003), “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, s.15 – 30.
- ÇİLOĞLU, İsmail (1998), “Kayıtdışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi”, *Hazine Dergisi*, Sayı:11, s.67 – 91.
- ÇOLAK, Mustafa (2001), “Kayıtdışı Ekonominin Vergisel Görüntüsünün İrdelenmesi”, *Yaklaşım Dergisi*, Sayı:103, s.195 – 198.
- DALAK, Güldem (1999), “Vergi Denetimi ve Muhasebe Uygulamaları”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:129, s.74 – 83.
- GILES, David (1998), “The Underground Economy: Minimizing The Size of Government”, *University of Victoria, Canada*.
- GÜLOĞLU, Tuncay (2005), “The Reality of Informal Employment in Turkey”, *Visiting Fellow Working Paper*, Cornell University.
- İNAN, Atilla (2001), “Sayıştay’ın Vergi Denetimi ve Sınırları”, *Maliye ve Sigorta Yorumları*, Sayı:344, s.28 – 31.
- KIRKULAK, Berna (1999), “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Vergilendirilmesi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:132, s.153 – 165.

- KILDİŞ, Yusuf (2000), “Kayıtdışı Ekonominin Ulusal – Uluslararası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, s.1 – 10.
- ÖĞÜNÇ, Fethi & YILMAZ, Gökhan (2000), “Estimating The Underground Economy in Turkey”, Discussion Paper, September, *The Central Bank of Republic of Turkey*.
- ÖNDER, İzzettin (2000 – 2001), “Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:23 – 24.
- ÖZSOYLU, A. Fazıl (1994), “Kayıtdışı Ekonominin Etkileri: Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor?”, *Ekonomik Forum*, Şubat, TOBB, s.14 – 17.
- PEHLİVAN, Osman (1986), “Vergi Denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı:62, s.35 – 42.
- SARILI, M. Ali (2003), “Türkiye’de Vergi Denetiminin Sorunları ve Bu Sorunların Çözümüne Yönelik Yapılması Gereken Düzenlemeler”, *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*,
- SAVAŞAN, Fatih (2005), “Türkiye’de Kayıtdışılık”, *Ekonomistler Bülteni*, Sayı:52, Eylül, s.28 – 34.
- SCHNEIDER, Friedrich (1997), “The Shadow Economies of Western Europe”, *Economic Affairs*, September, p.46.
- SENNHOLZ, F. Hans (1984), “The Underground Economy”, Ludwig von Mises Institute, *Online Edition*.
- SEVİĞ, Veysi (1998), “Kayıtdışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma” *M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1 – 2, s.105 – 114.

ŞEN, Hüseyin (2001), “Globalleşme ve Vergilemedeki Mali Boşluklar”, *Vergi Dünyası*, Sayı:241, s.165 – 169.

TOKMAKKAYA, Murat (2000), “Karapara Aklama Suçunun Tespitine Dönük İnceleme Sürecine İlişkin Özellik Taşıyan Hususlar”, *Vergi Dünyası*, Sayı:222, s.126 – 135.

YILMAZ, Gülay (1998), “Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybının Hesabı ile İlgili Yaklaşımlar ve Türkiye’de Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybı”, *M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayısı Prof. Dr. Halil NADAROĞLU’na Armağan*, Cilt:14, Sayı:1, s.483 – 501.

c.Raporlar

KÜÇÜK, Levent (2000), “İstanbul İlinde Mükelleflerin Kayıtsız Olarak Faaliyette Bulunma Nedenleri, Kayıtsız Mükelleflerin Yoğun Olarak Bulunduğu Bölgeler ve Sektörler İle Yaygın ve Yoğun Vergi Denetimlerinde – Kayıtsız Mükelleflerle Mücadelede – Etkinlik ve Verimlilik Sağlamak Üzere Yapılması Gerekenler”, İstanbul, Araştırma ve Öneri Raporu, Sayı:2000/92-3.

DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Yayın No:2597 – Ö.İ.K. 608, DPT

d.Internet ve Diğer Kaynaklar

http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/vergi-disi/kavram.htm.05.05.2006

<http://www.bumko.gov.tr/upload/ButceBulteni%5C2005%5CNisan%5CBolum4%5CTI%5CV32.pdf>

<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527>

<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608>

<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0/83bc884d25939c2080256f980050b5d6?OpenDocument.03.04.2006>

<http://www.gelkont.gov.tr/kadro.asp10.06.2006>

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_43.xls.10.06.2006

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_40.xls.htm.10.06.2006

<http://www.huk.gov.tr/kadrohareketleri.html> 02.02.2006

<http://www.masak.gov.tr/tr/akgunmakale.htm>.14.05.2006

<http://www.ivdb.gov.tr>.12.04.2006

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=249&id=15./08.05.2006

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1094&id=61./08.05.2006

http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=61./08.05.2006

- 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu,

- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu,

- 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu,

- 3568 Sayılı SM, SMMM ve YMM'lik Kanunu,

- 4208 Sayılı Karapara Aklanması Hakkındaki Kanun,

- Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkına 178 Sayılı KHK,

- Maliye Bakanlığı GİB Vergi Denetmenleri Görev, Yetki, Çalışma ve Atama Yönetmeliği,

-01.06.1936 Tarih 2996 Sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun, MTK Yönetmeliği

- 06.02.1998 Tarihli 23250 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 262 Sıra No'lu V.U.K Tebliği,

- 22.07.1998 Tarihli 23417 Mükerrer Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 4369 Sayılı Kanun,

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı – Soyadı :Yusuf BAYTAR
Doğum Yılı :04.04.1976
Doğum Yeri :Sungurlu / ÇORUM
Medeni Durumu :Bekar
E – Adresi :yusufbaytar@gmail.com – yusufbaytar@hotmail.com

ÖĞRENİM DURUMU

2001 – 2006 :Yüksek Lisans – Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, ADANA
1994 – 1999 :Lisans – Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, ADANA
1990 – 1993 :Lise – Sungurlu Lisesi, Sungurlu/ÇORUM
1987 – 1990 :Ortaokul – Fatih Ortaokulu, Sungurlu/ÇORUM
1982 – 1987 :İlkokul – Başpınar İlkokulu, Sungurlu/ÇORUM

İŞ DURUMU

2003 - :T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı'nda Gelir Uzman Yardımcısı.