

Kayıt Dışı Ekonomi-Vergi Denetimi-İdari Yapı (1)

Maliye ve Sigorta Yorumları 01 Şubat 2006

1. EKONOMİ BİLİMİ

Ekonomi, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların hayatlarını devam ettirebilmek için gereksinim duydukları yiyecek, giyecek, barınak ve diğer mal ve hizmetleri nasıl elde edecekleri, daha iyi bir yaşam standardını nasıl sağlayacakları konularını inceler.

Bu temel ve geniş tanımın altında iktisatçıların karşılaştıkları binlerce soru ve sorun bulunmaktadır. Örneğin, mal ve hizmetler nasıl üretilecek, kimler ne kadar üretecek, nasıl paylaşılacak, kimler hangi şartlarla işletmelerde çalışacak, bunlara ne kadar ödeme yapılacak, bir işe sahip olmak için neye veya hangi beceriye ihtiyaç var, kamusal mal ve hizmet nedir, vergi niçin alınır, neden yüksektir, şu anda üretilmeyen bir mal veya hizmet on yıl sonra üretilebilir mi, ihtiyaçlar değişir mi, ihtiyaçları ne belirler, gibi daha bir çok soru ve sorun sıralanabilir.

Ekonomi biliminin temel amacı, kaynakların en etkin bir şekilde kullanılarak istikrarlı bir büyüme sağlamak, toplumun refah seviyesini yükseltmektir. Ekonomik politikaların temel amaçları olarak; yüksek istihdam düzeyine ulaşılması, ortalama fiyat düzeyi istikrarının sağlanması, verimlilik ve etkinliğin sağlanarak daha çok mal ve hizmet üretilmesi, ekonomik büyümenin sağlanarak işsizliğin ortadan kaldırılması, gelirin daha adil dağılması, üretici ve tüketicilerin ekonomik faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirmeleri şeklinde sayılabilir.

Öte yandan ekonomi biliminde tek bir doğrudan bahsedilemez. Örneğin, 1776 yılında İskoçyalı bilim adamı Adam SMITH “Milletlerin Zenginliği” isimli kitabını yayınlamış ve ‘Özel Piyasalar’ ın Devlet kontrolünden çıkarılmasını; Devletin, Özel Sektörün işleyişine müdahale ederken ihtiyatlı olması gerektiğini; herkesin kendi ihtiyacına göre ekonomik davrandığını; üreticiyi toplumun ihtiyaçlarına göre yönlendiren görünmez bir el bulunduğunu; en iyi ekonomik politikanın “bırakınız yapsınlar” (Laissez-faire) anlayışı olduğunu savunmuştur.

Adam SMITH’ in “Milletlerin Zenginliği” isimli kitabının yayınlanmasından yaklaşık olarak 150 yıl sonra 1936 yılında İngiliz bilim adamı J. M. KEYNES “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli kitabını yayınlamış ve “Laissez-faire” anlayışına şiddetle karşı çıkmıştır. KEYNES’ e göre, Devletin başlıca görevi işsizlere iş vermektir. Bu da kamu harcamaları ile sağlanabilir. Devlet, ekonomide daha aktif roller üstlenmelidir.

Böylece KEYNES’ in fikirleri ile SMITH’ in fikirleri birbirleri ile çelişkili duruma düşmüştür.

Ekonomi biliminin temel amacı, kaynakların en etkin bir şekilde kullanılarak istikrarlı bir büyüme sağlamak, toplumun refah seviyesini yükseltmek olduğuna göre; benimsenen ekonomi modelinde ekonomik ve mali politikaların başarısı, kamu finansmanının mümkün olduğu kadar reel kaynaklarla karşılanmasına ve ekonomik ve mali politikalar çerçevesinde alınan kararların uygulama sonuçlarının izlenmesine bağlıdır.

Kamu finansmanının sağlam kaynaklarla karşılanması ve uygulama sonuçlarının takip edilmesi noktasında “**Kayıt Dışı Ekonomi**”, “**Vergi Denetimi**” ve vergi denetimini gerçekleştiren “**Gelir İdaresi**” akla ilk olarak gelmektedir.

2. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN TANIMI

Kayıt dışı ekonomiyi ifade etmek için literatürde en çok kullanılmış olan terimler; gölge ekonomi, enformel ekonomi, gizli ekonomi, paralel ekonomi, kara ekonomi, ikincil ekonomi, kural dışı ekonomi, hane halkı ekonomisi, görünmeyen ekonomi, gözlenmeyen ekonomi, gayri resmi ekonomi, yasa dışı ekonomi, beyan dışı ekonomi şeklinde sayılabilir.



Kayıt dışı ekonomi, bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hasıla hesaplarını elde etmede kullanılmayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü şeklinde tanımlanabileceği gibi, genel boyutuyla kayıt dışı ekonomi, resmi kayıtlara girmeyen ve belgelendirilemeyen, yani milli muhasebe kayıtlarında görülmeyen, gayri safi hasıla büyüklüklerine yansımayan tüm faaliyetler olarak da tanımlanabilir.¹

Başka bir ifadeyle kayıt dışı ekonomi, belgeye hiç bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ve yasalarla yasaklanmamış ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşınmasıdır. Kayıt dışı ekonomiyi yasal, ancak kayda alınmamış faaliyetler oluşturmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi kavramı bazen “vergilendirilmemiş gelirler” olarak algılanabilmektedir. Böylece, vergi yasaları ve diğer yasalarla vergiden istisna edilmiş kazançlar ile kazançları vergiden muaf tutulmuş kişilerin gelirlerini de bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Diğer bir anlatımla, vergi yasalarına aykırı olan işlemlerin yanı sıra vergi yasalarına uygun olarak vergilendirilmeyen her tür işlem de vergi dışı bırakılmış ekonomi içinde ele alınmak zorundadır. Esasen, vergi istisna ve muafiyetlerini, kamu harcaması niteliğinde algılamak gerekir. O halde, kayıt dışı ekonomi sadece vergilendirilmemiş kazanç olarak nitelendirilemez.

Kayıt dışı ekonomi terimi bazen de “kara para ekonomisini” kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

Yasal düzenlemelere aykırı olarak yürütülen işlemler içerisine kara para ekonomisi de dahildir. Kara para ekonomisi ise, kanunlarla yasak edilmiş sahte fatura ticareti, uyuşturucu ticareti, örgütlü suçlar ve terörizmden kaynaklanan faaliyetleri içermektedir.²

Kanunlarla yasak edilmiş faaliyetler icra ederek elde edilen bütün gelirlerin, ülkedeki mali sistem içerisinde yer alan organlar kullanılarak aklanmasında, sorun, işlemin kayıt dışı kalması değil, işlem taraflarının kimliğinin açıklanmasındaki yasal sır tutma yükümlülüğüdür.

Kara para ekonomisi ile vergilendirilmemiş iktisadi faaliyetler arasındaki fark, yapılan faaliyetin yasal veya yasa dışı olması yanında, kayıtlı fakat işlem taraflarının açıklanamaması, kayıtsız fakat kimliği açıklanabilir olması noktalarında toplanmaktadır.³

Dolayısıyla hiçbir devlet ve yasa koyucu, yasa dışı faaliyetlerden vergi geliri beklentisi içinde olamaz. Bu faaliyetlerden elde edilen kazancın tespit edilmesinden sonra, vergileneceği de durumu değiştirmeyecektir. Kaldı ki kara para, mevcut kanunlar tarafından suç

¹ DOĞRUSÖZ Bumin, Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele Açısından Vergi Hukuku Özel Hukuk İlişkilerine Bakış, “Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları” konulu 19. Maliye Sempozyumu, Yaklaşım Yayıncılık, Ağustos/2004, s. 159

² 19.11.1996 gün ve 22822 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4208 sayılı “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine, 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 178 Sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 2. maddesinde karaparanın tanımı “a) Karapara;

1. 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanundaki,

2. 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkında Kanundaki,

3. 2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanundaki,

4. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Hakkında Kanundaki,

5. 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 359 uncu maddesinin (b) fıkrasındaki,

6. 765 sayılı Türk Ceza Kanunundaki Devletin Şahsiyetine Karşı İşlenen Cürümler ve aynı Kanunun 179, 192, 211 ilâ 220, 264, 316, 317, 318, 319, 322, 325, 332, 333, 335, 339, 341, 342, 345, 350, 403, 404, 406, 435, 436, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 504 ve 506 ncı maddelerindeki, fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen para veya para yarına geçen her türlü kıymetli evrakla, mal veya gelirleri veya bir para biriminden diğer bir para birimine çevrilmesi de dahil, sözü edilen para, evrak, mal veya gelirlerin birbirine dönüştürülmesinden elde edilen her türlü maddi menfaat ve değeri... İfade eder” şeklinde yapılmıştır.

³ ŞENGÜL Selami, Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi, İmaj Yayınevi, Ankara 1997, s. 4

sayılan fiilleri icra ederek veya ekonomide geçerli olan kurallar ve usulleri ihlal ederek elde edilmiş kazanç olarak tanımlanmakta ve Türkiye’ de geniş anlamda vergi kaçakçılığında elde edilen kazançlar da kara para olarak kabul edilmemektedir.

Türkiye’ de, ekonomideki yasal faaliyetler sonucunda elde edilen ancak, kayıt altına alınmayıp beyan dışı tutulan, bu suretle de vergilendirilmeyen kazançlar ile vergilendirilmemiş söz konusu kayıt dışı kazançların tekrar ekonomi içerisine dahil edilmesi sonucu elde edilen kayıt dışı gelirler, 4208 sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun tarafından kara para olarak kabul edilmemiştir.

Kara para ekonomisinin oluşumu ve bunun önlenmesinde görevli ve sorumlu kamu birimleri de, vergilenmemiş kazancın vergilenmesinden sorumlu ve görevli olan kamu birimlerinden farklıdır.

Kayıt dışı ekonomi kapsamında yer alanların asıl amacı, vergi, sosyal güvenlik ödemeleri ve benzeri yasal yükümlülüklerden kaçmaktır. Oysa kara para ekonomisi içerisinde bulunanlar çoğu zaman vergi ödevlerini tam ve zamanında yerine getirirler.

Diğer bir ifadeyle, kara para sahibi biri ya vadeli mevduat hesabını kullanacaktır, ya da bu parayla fabrika, turistik tesis satın alacaktır. Bu şekilde kara para kayıtlı hale gelecek ve gerekli yasal parasal yükümlülükler devlete zamanında ödenecektir. Vergisini alan devlet o geliri meşrulaştıracak, ayrıca kara para da mali sisteme sızmış olacaktır.⁴

Kayıt dışı ekonomi kapsamında faaliyette bulunanlar, kayıt altına girmekten ve yasal yükümlülükleri yerine getirmekten sürekli kaçtıkları veya kaçındıkları halde, kara para aklayıcıları bunun tersine hareket ederek kayıt altına girmeye, kayıt altına girmenin getirmiş olduğu yasal yükümlülükleri de tam ve zamanında yapmaya çalışmaktadırlar.

Kayıt dışı ekonomide yer alan gelirler, herkesin gözü önünde legal bir şekilde sürdürülen faaliyetlerden elde edildiği halde; kara para, mevcut yasalara göre konusu suç sayılan faaliyetlerden elde edilmektedir.

Kayıt dışı ekonomi içerisinde yer alan faaliyetler genellikle bireysel olmasına karşılık, kara para genel olarak örgütsel faaliyetlere bağlı olmaktadır.

Yine kayıt dışı ekonomi, milli gelir hesaplarında dikkate alınması gereken faaliyetlerden oluştuğu halde, kara para, genellikle milli gelir hesaplarına konu edilmeyen faaliyetlerden elde edilmektedir.⁵

Kayıt dışı ekonomi ve kara para kavramları farklı ise de, aralarında bir paralellik de söz konusudur.

Kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bir ülkede, kara para miktarının da yüksek olduğu söylenebilir. Çünkü ülke ekonomisinde kayıt dışılık çok yüksek olduğundan, kara paranın hacmini tahmin etmek neredeyse imkânsız hale gelir. Ancak kayıt dışı ekonominin azaltılması, kara para aklanmasının önlenmesi için gereklidir, denilebilir.⁶

Kayıt dışı ekonomi ile kara para kavramları nedeniyle ortaya çıkan yasal ve yasa dışı faaliyetlerin milli gelir içerisindeki payını hesaplamak yerine, vergilenmemiş yasal faaliyetlerin milli gelir içerisindeki payını hesaplamak gerekir.

Buna göre, vergi idaresinden gizlenen ve yasal defter ve belgelerde yer almayan, vergilendirilmeyen işlemler; daha az vergi ödemek gayesiyle noksan beyan edilen ithalat ve ihracat işlemleri; aile bireylerinin kendi ikâmetlerinde bizzat yaptıkları tarım, tamir ve dokuma gibi faaliyetler; ikâmet edilen evlerde sürdürülen faaliyetlerde çalıştırılan ve kayıt dışı tutulan işçilere gördürülen hizmetler, kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilmektedir.

⁴ ÇELİK Kuntay - KOÇAĞRA Selen Işıl - GÜLER Kadir, Karapara Aklama Tanımı, Aşamaları, Yöntemleri ve İlgili Uluslar arası Çalışmalar, Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Yayın No.1, Ankara 2000, s. 14

⁵ SEYİDOĞLU Halil, Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Güzem Can Yayınları No:18, İstanbul 2002, s. 343

⁶ ÇELİK-KOÇAĞRA-GÜLER, s. 14

Kayıt dışı ekonomi kısaca, kamunun denetimi dışındaki ekonomik faaliyetler olarak ta tanımlanabilir. Bireylerin veya işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini kamunun denetimi dışında tutmasının en önemli nedeni ise vergi kaçırma arzusudur.⁷

Dolayısıyla kayıt dışı ekonomiyi, mevcut yasalarla yasaklanmamış ekonomik faaliyet ve işlemler sonucu elde edildiği tahmin edilebilen vergilendirilmemiş kazanç olarak ta tanımlamak mümkündür. Böylece kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, vergi kaybı ile de doğru orantılı olmaktadır.

3. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Dünyanın hiçbir ülkesinde sıfırlanamadığı bilinen, Türkiye’ de ise büyük boyutlara ulaştığı herkesçe kabul edilen vergi kayıp ve kaçaklarının nedenleri ana başlıklarla şu şekilde sıralanabilir:

-Mali ve Ekonomik Nedenler : Yüksek oranlarda seyreden enflasyon, ülkede bozulan gelir dağılımı, herkesin mali gücüne göre vergi alınamaması ya da vergi adaletinin sağlanamaması,⁸

-Hukuki Nedenler : Herkesin anlayabileceği şekilde yasaların yapılmayışı, özellikle ekonomiyle ilgili mali yasaların basit ve açık olmaması, bunların çok sık değişikliğe uğraması, harcama üzerinden alınan vergiler başta olmak üzere vergi oranlarının yüksek oluşu, istisna ve muafiyetlerin sınırlarının çok geniş tutulması, değişik kaynak ve faaliyetlerden elde edilen gelirlerin birleştirilerek beyan edilmesi esnasındaki bozulma, defter tutma hadlerinin sürekli değiştirilmesi ve yükseltilmesi,⁹

-İdari Nedenler : Vergi idaresinin, mükelleflerin tespit edilmesi, vergilendirilmesi, vergi uyumsuzluklarının giderilmesinde gerekli hukuki savunmaların hazırlanması, verginin takip edilmesi, tahsil edilmesi, vergilendirilmemiş gelirlerin tespiti, mükelleflerin denetimi konularındaki gerek bürokratik yapılanmadaki gerekse teknik ve personel yapısındaki yetersizlikleri, denetim mekanizmasının ağır işleyişi,

-Sosyal Nedenler : Gelir elde edenlerin vergilerini yasalara uygun tutarlarda ve zamanda ödemeleri konusundaki tutum, davranış, inanç ve değer yargılarında bozulmalar ya da bu değer yargılarının topluma kazandırılmamış olması, mükelleflerin vergi idaresi ve vergilendirmeyle ilgili olumsuz düşünceleri, adına tahakkuk eden vergileri sürekli çok fazla görme psikolojisi, vergilendirme ile ilgili olarak geçmişte yaşanan olumsuz olaylar,

-Siyasal Nedenler : Özellikle kamuoyunun sempatisini kazanmaya çalışan siyasi partilerin ve diğer baskı guruplarının etkileri ile sık sık vergi aflarının gündeme gelmesi, bazı sektörlere vergi istisnaları getirilmesi veya bazı mükellef gruplarına muafiyetler tanınması.¹⁰

Bir başka bakış açısıyla da ekonominin kayıt dışına itilmesinin nedenleri şu şekilde sıralanabilir:¹¹

► Kamu kurum ve kuruluşlarının ne tür harcamalar yaptıkları, yapılan işlemlerin mahiyetleri konusunda kamuoyunu bilgilendirmemeleri, diğer bir ifadeyle kamuda şeffaflığın sağlanamamış olması,

⁷ KILDİŞ Yusuf, Kayıt Dışı Ekonomi ve Etkileri, Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Eylül/2000, Sayı 144, s. 191

⁸ TOSUNER Mehmet, Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler, Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Ekim/1995, Sayı 85, s. 65

⁹ TOSUNER, s. 65

¹⁰ TOSUNER, s. 65

¹¹ İSO Yayını, “Şeffaf Devlet Kayıtlı Ekonomi”, Yayın No:2001/4, s. 28

► Özellikle caydırıcılık, bilgilendirme ve uyumlaştırma fonksiyonlarını yerine getiren, yapılan hataları ortaya çıkararak tekrarlanmaması konusunda rol oynayan denetimin, söz konusu fonksiyonlarını yerine getirmede yetersiz kalması,

► Faizlerin yüksek seyretmesi, enflasyonu düşürme gayesiyle talepteki fazlalığı geliri azaltma şeklinde düşürme isteği gibi bütün zorluklarına rağmen faaliyette bulunan ve faaliyetlerine devamlılık kazandırmaya çalışan kesimin elde ettiği gelirlerin yüksek oranlarda vergilendirilmesi,

► Gelirini gizlediği, faaliyetlerini kayıt dışında tuttuğu tespit edilenlere uygulanan cezai müeyyidelerin ağır olmaması, yetersiz kalması,

► Gerek siyasi gruplar gerekse diğer baskı gruplarının isteği doğrultusunda çıkarılan vergi afları ile kayıt dışında kalanların kazançlı çıkmaları, bunlara vergilendirme yoluyla ucuz ve sağlam finansman kaynağı sağlandığı düşüncesi ile vergi ödevlerini tam ve zamanında yerine getirenlerin kendilerini cezalandırılmış hissetmeleri,

► İş verenlerin daha az vergi ve sigorta primi ödemelerinin bir yolu da, kayıt dışı işçi çalıştırmak veya çalışanların ücretlerini tam olarak bildirmemek olduğuna göre, kayıt dışı işçi çalıştırmanın veya ücretlerin bir kısmını kayıt dışı tutmanın vergi sorumlularına sağladığı kolay ve rahat bir finansman kaynağı olma özelliği,

► İş sahiplerinin faaliyetlerini büyütme, gerektiğinde değiştirmeleri ve teknolojik yenilikleri takip edebilmeleri için, yeterli sermaye birikimine sahip olma istekleri, diğer bir ifadeyle müteşebbislerin sermaye birikimi sağlama amacı,

► Vergi yasalarının çok sık değiştirilmesi, yasa metinlerinin karışık ve anlaşılmaz nitelikte olması,

► Özellikle vergi idaresi ile vergi yargısının, bürokratik yapıdan kaynaklanan nedenlerle ağır ve aksak işleme, bunun da zaman kaybı ve maliyet yüksekliğine sebep olması,

► Faaliyetlerini kayıt dışı yürütenlerin, diğerlerine karşı rekabet gücü kazanmaları ve bunun beraberinde getirdiği çekicilik.

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkış nedenleri genelleme yapılmak suretiyle açıklanır, 6 ayrı ana başlık altında toplamak mümkündür.¹²

Bunlar:

1. Vergi Oranlarının Yüksekliği ve Vergiye Karşı Direnç,
2. Vergilendirme Ortamının Belirsizliği,
3. Muhasebe ve Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliği,
4. Gelir İdaresi ve Denetimden Kaynaklanan Nedenler,
5. Siyasi Nedenler,
6. Ekonomik Nedenler.

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkış nedenleri, bir sonraki yazıda ayrı ayrı değerlendirilecek olup, kayıt dışı ekonomi ne kadar azaltılırsa, kayıtlı ekonomi o ölçüde büyüyecek, ülkenin geleceğini ipotek altına almak anlamında olan bütçe giderleri finansman kaynaklarından borçlanmaya daha az müracaat edilmesine neden olunacaktır.

M. Bülent AYDIN

¹² KILDİŞ, s. 192

