

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENİSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINDA GELİR
VERGİSİNİN ROLÜ VE ETKİNLİĞİ

Doğan ÖZEN

Danışman
Prof. Dr. Kâmil TÜĞEN

İZMİR- 2012

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi 1998800130
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Doğan ÖZEN
Tez Başlığı : Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasında Gelir Vergisinin Rolü ve Etkinliği

Savunma Tarihi : 19.10.2012
Danışmanı : Prof.Dr.Kamil TÜĞEN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Kamil TÜĞEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Ahmet ÖZEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Fatma TEKTÜFEKÇİ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği 
Oy Çokluğu ()

Doğan ÖZEN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasında Gelir Vergisinin Rolü ve Etkinliği" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasında Gelir Vergisinin Rolü ve Etkinliği**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2012

İZMİR

Doğan ÖZEN

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasında Gelir Vergisinin Rolü ve Etkinliği

Doğan ÖZEN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimleri Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Mali Hukuk Programı

Kamu otoritesinin bilgisi dışında gerçekleşen faaliyetler bütününe genel anlamıyla kayıt dışı ekonomi denilmektedir. Bu tür faaliyetler bünyesinde kayıt dışı istihdam olgusunu barındırmaktadır. Nitekim çalışma gücüne sahip kişiler kendi isteklerine bağlı olarak veya istekleri dışında yasal mevzuatın dışında kalabilmektedirler. Bu durum ise bünyesinde birdizi mali, iktisadi ve sosyal sorunları barındırmaktadır. Bu tür sorunların başında kayıt dışı istihdam edilenlerin sosyal güvenlik haklarından yeterince yararlanamamaları gelmektedir. Ayrıca devlet açısından vergi ve sigorta primi kayıplarından dolayı mali sıkıntılar da ortaya çıkmaktadır. Ekonomik açıdan ise haksız rekabete neden olan ve ürün standardizasyonunda sıkıntılara yol açan bir ekonomi yapı söz konusu olmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın varlığı açısından vergisel yüklerin önemli nedenlerden biri olduğu belirtilebilir. Yani devlet kayıtlı çalışan bireyler üzerine ağır vergisel yükler uyguladığı zaman hem çalışan hem de işveren açısından ciddi sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Böyle bir durumda işveren kayıt dışı istihdamı tercih edebilmekte ve çalışan ise vergisel yükten kurtulma çabasından dolayı kayıt dışı kalma yolunu seçebilecektir. Dolayısıyla devletin vergi yüklerini dengeli şekilde dağıtan bir gelir vergisi sistemini oluşturması ve çalışma arzusunu teşvik etmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam kavramları üzerinde durulmuş, bunların nedenleri ve etkileri tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca çeşitli ülkelerdeki gelir vergisi düzenlemelerinin kayıt dışı istihdamı önleme açısından ne şekilde düzenlendiği ortaya konulmaya çalışılmış ve

Ülkemizdeki gelir vergisi açısından yapılan düzenlemeler hakkında bilgilere yer verilmiştir. Sonuçta ise kayıt dışı istihdamın azaltılması amacıyla Türk Gelir Vergisi Sisteminin ne şekilde düzenlenmesi gerektiğine yönelik öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt dışı istihdam, Kayıt dışı Ekonomi, Gelir Vergisi, Türk Gelir Vergisi Sistemi.

ABSTRACT

Master's Thesis

The Role and effectiveness of Income Tax on Decreasing Unregistered Employment

Doğın ÖZEN

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Fiscal Law Program

Public authority information referred to the informal economy activities that occur outside of the entire general terms. Such activities are within the unregistered employment. Indeed, the people with power of working will be out of legal procedures by their requests or by without their choices. This is the status of the financial, economic and social issues within the some array. At the beginning of this kind of problems in the informal employment is not to have enough social security rights. In addition, due to the loss of tax and insurance pays in terms of State financial difficulties also arise. Economically, causing unfair competition and an economic structure that leads to a product that standardization endured.

Unregistered employment is one of the important reasons for the existence of tax loads can be specified. That applies to individuals registered in the State when running heavy loads on both employee and employer tax in terms of serious problems. In such a case the employer is running second in the informal employment preference and whether to get rid of tax path because of the unregistered dating from suspended loads. Hence the State's sales tax to create an income tax system that distributes the loads balanced way and work to promote his desire.

In this study, the informal economy and informal employment concepts will be identified, their causes and effects on the great. Also in terms of the income tax regulations in various countries in the informal employment and the way of prevention is organized and information about arrangements in terms of

income tax in our country is given. As a result, suggestions are given in what way should the Turkish Income Tax System will be arranged for the purpose of reducing unregistered employment.

Keywords: Informal Employment, Informal Economy, Income Tax, Turkish Income Tax System.

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINDA GELİR VERGİSİNİN ROLÜ VE ETKİNLİĞİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	ii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xiv
TABLolar LİSTESİ	xv
ŐEKİLLER LİSTESİ	xvi
 GİRİŞ	 1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI, NEDENLERİ VE MÜCADELE YOLLARI

I. KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI VE SINIFLANDIRILMASI	3
A. Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı	3
B. Kayıt Dışı Ekonominin Sınıflandırılması	6
1. Beyandışı Ekonomik Faaliyetler	7
2. Enformel Ekonomik Faaliyetler	8
3. Yasadışı Faaliyetler	10
II. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ	11
A. Ekonomik Nedenler	11
B. Hukuki Nedenler	15
C. Diğer Nedenler	18
III. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ	18

A. Kayıt Dışılığın Olumlu Etkileri	19
B. Kayıt Dışılığın Olumsuz Etkileri	20
IV. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELENİN ÖNEMİ	22
V. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELE YOLLARI	25
A. İktisadi Politikalar	25
B. Mali Politikalar	26
1. Vergi Politikalarının Revize Edilmesi	26
2. Vergi Sisteminde Reform Gereksinimi	27
3. Vergi Yükünün Dengeli Dağılımı	28
4. Vergi Yükünün Azaltılması	29
5. İstihdam Üzerindeki Vergi Baskısının Azaltılması	30
6. Vergi Denetimlerinin Düzenlenmesi	32
7. Vergi Affı ve Vergi İstisnalarının Kontrol Altına Alınması	33
C. Hukuki Ve İdari Politikalar	34
1. Vergi Mevzuatı Açısından Yapılması Gerekenler	34
2. Kurumlararası Koordinasyonun Sağlanması	35
3. Elektronik Ticaret İle İlgili Hukuki Düzenlemelerin Gerekliği	36
D. Sosyal Politikalar	36
1. Vergi Bilincinin Kazandırılması	36
2. Devletin Saygınlığının Tesis Edilmesi	37

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE GELİR VERGİSİ İLİŞKİSİ

I.KAYIT DIŞI İSTİHDAM KAVRAMI VE TEORİK ÇERÇEVESİ	39
A. Kayıt Dışı İstihdam Kavramı	39
B. Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	40
1. Çalışanın Kendi İradesinde Olmayan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	40
a. Çalışanların Resmi Kurumlara Bildirilmemesi	41
b. Çalışanın Ücretinin ve Çalışma Gününün Eksik Bildirilmesi	41

c. Sigortalının Ek İşte Çalışma Durumunun Resmi Kurumlara Bildirilmemesi	41
d. Sigortalılığın Başlangıcının Yanlış Bildirilmesi	42
2. Çalışanın Kendi İradesinde Olan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	42
a. Yabancı Kaçak İşçiler	42
b. Çocuk İşçi İstihdamı	43
C. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	44
1. Mali ve Ekonomik Nedenler	44
a. İssizlik ve Enflasyon	44
b. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik	44
c. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü	45
2. Sosyal Nedenler	45
a. Hızlı Nüfus Artışı ve Çarpık Kentleşme	45
b. Çalışma Hayatındaki Değişim	46
c. Eğitim ve Bilgi Eksikliği	46
3. Kurumsal Nedenler	47
a. Kamu Kuruluşları Arasındaki Uyumsuzluk	47
b. Vatandaşın Kamuya Güvensizliği	47
D. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri	48
1. Olumlu Etkileri	48
a. İstihdam Yaratma Etkisi	48
b. Gelir Etkisi	48
c. Kaynakların Dağılımı Üzerine Etkisi	49
d. Rekabet Etkisi	49
2. Olumsuz Etkileri	50
a. Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi	50
b. Vergi Adaleti Üzerindeki Etkileri	50
c. Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri	50
d. Rekabet Üzerindeki Etkisi	51
e. Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerindeki Etkisi	51
f. Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi Üzerindeki Etkisi	51
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAM ÜZERİNDE VERGİLERİN ETKİLERİ	52

A. Gelir Vergisinin Rolü	52
B. Kurumlar Vergisinin Rolü	53
C. Diğer Vergilerin Rolü	53
III. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE GELİR VERGİSİNİN KULLANILMASI	55
A. Gelişmiş Ülke Uygulamaları	57
1. Amerika Birleşik Devletleri	57
2. Fransa	58
3. Almanya	60
4. Hollanda	61
5. İngiltere	62
B. Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları	63
1. Şili	63
2. Bulgaristan	64
3. Ukrayna	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINDA

GELİR VERGİSİNİN ETKİSİ VE ROLÜ

I. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BOYUTLARI VE GELİŞİMİ	66
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ	76
A. Ekonomik Nedenler	76
1. Sektörel Sorunlar ve İşletmelerin Ölçek Yetersizlikleri	76
2. İktisadi Kriz Dönemleri	77
3. Rekabetçi Olmayan Bir Ekonomik Yapının Mevcudiyeti	79
4. Teknolojik Gelişmişlik Düzeyi	80
B. Mali Nedenler	81
1. Vergi Yüklerinin Ağırlığı	81
2. Sosyal Güvenlik Primlerinin Yüksekliği	83

3. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı	84
4. Etkin Denetimlerin Gerçekleştirilememesi	85
5. Uzlaşma Müessesesinin Varlığı	86
6. Vergi Dışı Yasal Yükümlülükler	87
C. Sosyal Nedenler	87
1.Hızlı Nüfus Artışı ve İç Göçün Mevcudiyeti	88
2.Kalifiye Personel Yetersizliği ve Eğitim Düzeyinin Düşüklüğü	89
3. Gelir Dağılımındaki Dengesizliğe Rağmen Toplumun Tüketim Eğiliminin Artması	89
4. Yabancı Uyruklu Kaçak İşçilerin Varlığı	90
5. Vergi Bilincinin Oluşturulamaması	91
6. Rüşvet ve Yolsuzluk	92
III. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA YÖNELİK YAPILAN DÜZENLEMELER	92
A. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Stratejileri (KADİM)	92
B. Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi - ALO 170	94
C. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı	95
D. Sosyal Güvenlik Denetim Elemanlarının Yapısı	96
E.Kamu İhale Kanunu’nda Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi	97
F. 6111 Sayılı Kanun İle Getirilen Düzenlemeler	98
G. 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun	99
H. Kurumlar Arasında Koordinasyonun Sağlanması	99
I. İşsizlik Sigortası Uygulaması	100
İ. Yeni Türk Ticaret Kanunu	101
J. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler	101
K. Sosyal Diyalog Projesi: Kayıt Dışı istihdam	102
L. Tek Vergi Numarası Uygulaması	102
IV. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA YÖNELİK GELİR VERGİSİ KANUNUNDA YAPILAN DÜZENLEMELER	103
A. Asgari Geçim İndirimi	103
B. Enflasyon Muhasebesi Uygulamasına Geçilmesi	104
C. 5350 Sayılı Kanun Kapsamında Getirilen Yenilikler	105

D. Gelir İdaresinde Otomasyona Geçilmesi	105
E. Vergisel Uyum Analiz Modeli Ve Mükellef Değerlendirme Sistemi	107
F. Sektör Bilgi Sistemi	108
SONUÇ	109
KAYNAKÇA	113

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GV	Gelir Vergisi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HHİA	Hane Halkı İşgücü Anketi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın
s.	Sayfa Numarası
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:	Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler	s.67
Tablo 2:	Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre Dağılımı, 2011	s.74

GİRİŞ

Bir ülkenin ekonomik büyüklüğü, sadece yasal ve kayıtlı faaliyetlerden oluşmayabilmekte yani hemen hemen her ülkede kayıtlı olmayan faaliyetler söz etmek mümkündür. Bu tür faaliyetlerin toplamı kayıt dışı ekonomi şeklinde ifade edilmektedir. Kayıt dışı ekonomi, bir ülkenin vergilendiremediği ve devlete olan güveni sarsıcı sonuçlar doğurabilen faaliyetler bütünüdür. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kullanılan işgücünün de kayıtlı olması mümkün değildir. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi, bünyesinde sosyal bir sorun olarak da nitelendirebileceğimiz kayıt dışı istihdam unsurunu barındırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam kavramı, üretim faktörlerinden biri olan emeğin yasal faaliyetler dışında kullanılması neticesinde ortaya çıkmakta ve toplumdaki sosyal yapının olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Özellikle yasalara uygun çalışan kişiler için ödedikleri işverenlerin katlandıkları vergi ve sosyal güvenlik prim ödemeleri işverenler açısından ciddi sıkıntılar doğurabilmektedir. Bu yüzden kayıtlı çalışanlarına ödemeyi taahhüt ettikleri net ücretler üzerinde çalışanların beklentileri ölçüsünde artış yapmayabilmektedirler. Bu durum ise çalışanların eline geçen reel ücretin beklentilerinin altına kalmasına yol açmaktadır. Bu durumda ise çalışanlar kayıt dışı çalışmaya yönelik bir eğilim içinde olabilmektedirler. Ancak bu durumda çalışanlar açısından ciddi sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.

Bu tür sıkıntıların başında kayıt dışı çalışanların gerek sosyal güvenlik anlamında gerekse iş güvenliği anlamında kayıtlı çalışanlarla aynı haklara sahip olmamaları gelmektedir. Diğer yandan kayıt dışı çalışanlar, kayıtlı çalışanlara verilen ücretlerin de aşağıya çekilebilmesine neden olabilmektedir. Çünkü işverenler yasal olarak çalıştırdıkları kişilere yönelik kayıt dışı istihdam olgusunu koz olarak kullanabilmektedirler. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki şirketler açısından bu durum söz konusu olabilmektedir. Böylece kayıt dışı istihdamın bir ülke açısından çeşitli açılardan muhtemel sorunlara yol açabildiğini ifade etmek gerekir.

Üç bölümden oluşan bu tez çalışmasının birinci bölümünde kayıt dışı ekonomi kavramı çeşitli açılardan ele alınacak, bu tür ekonomik faaliyetlere yol açan nedenler üzerinde durulacaktır. Ayrıca kayıt dışı ekonomi farklı açılardan

sınıflandırılarak, muhtemel etkileri üzerinde durulacaktır. Son olarak kayıt dışı ekonomi ile alternatif mücadele yolları ele alınacaktır.

İkinci bölümde ise kayıt dışı istihdam kavramı üzerinde durularak, kayıt dışı istihdamın ne şekillerde ortaya çıkabildiği ve bunun nedenleri ele alınacaktır. Ayrıca kayıt dışı istihdamın muhtemel etkileri üzerinde durulacak ve vergi türlerinin kayıt dışı istihdamın varlığını ne şekilde etkilediği açıklanmaya çalışılacaktır. Ardından ise gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları arasından seçilmiş bazı örnek ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele açısından gelir vergisi açısından ne tür düzenlemelere yer verdikleri incelenecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye'deki kayıt dışı istihdam kavramı ve gelişimi ele alınacak ve ülkemizde kayıt dışı istihdamın azaltılması açısından gelir vergisi açısından ne tür düzenlemelere yer verildiği ortaya konulacaktır. Uygulamada yaşanan aksaklıkların giderilmesi açısından gelir vergisi mevzuatımızda ne tür düzenlemelerin yapılması gerektiği üzerine önerilere yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI, NEDENLERİ

VE

MÜCADELE YOLLARI

I. KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI VE SINIFLANDIRILMASI

Bir ülkede üretim faktörleri devletin yasal olarak tanıdığı ve resmiyet kazandırdığı alanlar kadar kayıt dışı olarak kabul edilebilen alternatif farklı alanlarda da faaliyet yürütebilmektedir. İşte bu tür alanlar kayıt dışı ekonomi şeklinde toplanabilmekte ve bileşeninde çeşitli kavramları barındırabilmektedir. Bu kısımda öncelikle kayıt dışı ekonomi kavramı tanımlanarak çeşitli şekillerde sınıflandırılacaktır.

A. Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı

Genel anlamı ile milli gelir hesaplarına yasal faaliyetler ölçüsünde yansıtılamayan ekonomik işlemlerden elde edilen kazanımların, gerek milli ekonomilerin dışına çıkarılması, gerekse illegal iç ve dış ticari faaliyetlerden sağlanan gelirlerin ekonomik kurallar dışında dolaşıma sokulması faaliyetlerinin tümü, kayıt dışı ekonomi kavramı içinde değerlendirilmektedir¹. Başka bir şekilde kayıt dışı ekonomi; milli geliri hesaplama da kullanılan istatistikî yöntemlere göre tahmin edilemeyen, gelir yaratan, beyan edilmeyen, GSMH büyüklüklerine dâhil edilemeyen yasal ve yasadışı faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır.

Nitekim yer altı ekonomisi, illegal ekonomi, kara ekonomi, resmi olmayan ekonomi, gizli ekonomi, düzensiz ekonomi, marjinal ekonomi, kayıp ekonomi, karaborsa ekonomisi, gözlenemeyen ekonomi, nakit ekonomisi, paralel ekonomi,

¹ Asena İlhan, **Türk Vergi Hukukunda Bilgi Toplama**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2007, s.78.

enformel ekonomi, vergi dışı ekonomi vb adlarla² benzer anlamlara gelen kayıt dışı ekonomi kavramı; bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve Gayri safi Milli Hasıla hesaplarını elde etmede kullanılamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür³. Başka bir ifade ile kayıt dışı ekonomi, belgeye hiç bağlanmamış yada içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşınmasıdır. Yani kayıt dışı ekonomi; gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan, bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve hükümetlerin kanuni düzenlemeleri ile vergilendirme ve denetimlerinden saklanmak istenen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü şeklinde tanımlanabilir⁴.

1960’lardan itibaren başta batılı gelişmiş ekonomiler olmak üzere, hemen tüm dünyada “kayıt dışı ekonomi” kavramı, çok çeşitli adlar altında ve çok değişik yapılar içinde gündemin üst sıralarına yerleşmiş bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomi farklı ekonomilerde farklı biçimlerde ortaya çıkmakta ve bu niteliklerine göre de farklı adlarla anılmaktadır. Ancak, kayıt dışı ekonomi, dokusu itibariyle iç içe geçmiş çeşitli kavramlarla adlandırılırlar⁵.

Kara ekonomi, paralel ekonomi, ikinci ekonomi, gölge ekonomi gizli ekonomi, yeraltı ekonomisi, gayri resmi ekonomi ve beyan dışı ekonomi gibi çok şekilde nitelendirilmekte olan bir kavram olan kayıt dışı ekonomi oldukça geniş bir anlama sahiptir. Nitekim sayıları arttırabilecek olan terimlerden bir kısmı tamamıyla üst kavram olan kayıt dışı ekonomi olgusunu ifade etmekteyken, bir kısmı da kayıt dışı ekonomi içinde yer alan faaliyetlerden değişik özellikte olanların farklılığına vurgu yapmak amacıyla kullanılmaktadır. Öyle ki, kayıt dışı ekonomi ile yeraltı ekonomisi, kara ekonomi, gizli ekonomi, gölge ekonomi ve görünmeyen ekonomi aynı olguyu ifade etmektedirler.

² Şinasi Aydemir, **Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul, 1995, s.8.

³ Türkmen Derdiyok, “Türkiye’nin Kayıt dışı Ekonomisinin Tahmini”, **İktisat Dergisi**, Mayıs 1993, Sayı: 14, s.54.

⁴ Şafak Ertan Çomaklı, “AB İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye’deki Vergi Kayıp Ve Kaçaklarının Önlenmesine Yönelik Uygulamalar”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 22 Ocak 2008 Sayı: 1, s.53.

⁵ İzzettin Önder, “Kayıt dışı Ekonomi ve Vergileme”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:23-24, (Ekim 2000-Mart 2001), www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/19.htm, (Erişim:07.07. 2011).

Kayıt dışı ekonominin bir bileşeni olan enformel ekonomi ile aynı özellikteki faaliyetleri ifade eden diğer terimler ise hane halkı ekonomisi, kural dışı ekonomi, gayri resmi (unofficial) ekonomidir. Yasadışı ekonomi terimi ise kayıt dışı ekonomi içinde yer alan fakat yasalara aykırı olan faaliyetler kastedilmekte olup mafya ekonomisi, kurşun ekonomisi gibi tabirlerle ifade edilmektedir. Bununla birlikte uluslararası yayınlarda neredeyse hiç kullanılmayan “kayıt dışı ekonomi” terimi ülkemizde diğer terimlerin yerine daha çok kullanılmakta olup burada vergi kayıpları boyutunun ön plana çıkarılmak istenmesinin önemli bir etkisi olduğu ifade edilebilir⁶.

Kayıt dışı ekonomi, milli geliri hesaplamada kullanılan istatistikî yöntemlere göre tahmin edilemeyen; gelir yaratan, beyan edilmeyen, resmi istatistiklere girmeyen, girmesi arzulanan ya da eksik yansıtılan yasal ve yasadışı faaliyetlerdir.⁷ Diğer bir tanıma göre ise fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen kaydı tutulmayarak, kamu idarelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem ve faaliyettir. Bir başka deyişle, resmî GSMH hesaplarına dahil edilmeyen ekonomik faaliyetlerin tümü kayıt dışı ekonomi olarak tanımlanmaktadır. Kayıt dışı ekonominin vergisel anlamdaki tanımı ise; vergi kaçırma veya vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetler bütünü şeklindedir⁸.

Kayıt dışı ekonomi kapsamında değerlendirilen ekonomik faaliyetler, genel ekonomi içerisinde piyasa kurallarına göre yürütülen ekonomik faaliyetlerden farklı özellikler arz etmektedir. Bu özellikler genel olarak gelir ve fayda sağlaması, istatistiksel olarak ölçülememesi, kanunsuz ve kuralsız olması ve ahlaki olmaması olarak sıralanabilir⁹. Kayıt dışı ekonomi, kamu gelirlerinde kayıplara yol açmasından dolayı maliye bilimiyle, ülkelerin ekonomik düzeylerini gösteren rakamlara dâhil edilememesi nedeni ile istatistik bilimiyle, suç ekonomisinden kaynaklanıyorsa

⁶ Burcu Dinçer, **Kayıt dışı Ekonomi ve Rekabetçi Piyasalar Üzerine Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2007, s.4.

⁷ Sedat Yetim, **Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt dışı Ekonomi**, Türkiye Bankalar Birliği, 1999, İstanbul, s.81.

⁸ Hakkı Mümin Ay, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomiyi Önlemede Bilgi Ekonomisinin Etkinliği Ve Gelir İdaresinin Rolü”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi**, Sayı:11, Yıl:9, Aralık 2006, s.58.

⁹ Gelir İdaresi Başkanlığı, **Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010**, Ankara, 2009, s.12.

hukuk ile haksız rekabete doğrudan neden olduğundan dolayı iktisatla doğrudan ilgilidir.

Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk, toplumun temel sorunlarından biri olarak tüm zamanlarda, iktisatçı, hukukçu, sosyolog ve diğer bilim dalı uzmanlarının, devlet ve özel sektör kurumlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve toplumun tüm diğer kesimlerinin ilgi odağı olmuş, onlarla ilgili sayısız incelemeler yapılmıştır. Özellikle, son 30 yılda bu konuda yapılmış araştırmalarda önemli bir artış gözlemlenmektedir¹⁰.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler vergi kaçakçılığı, faturasız alışveriş, sigortasız çalışma, ikinci bir iste kayıt dışı çalışma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, falcılık gibi yasadışı faaliyetler olduğu gibi çocuk bakıcılığı, ev temizliği, el işleri gibi ufak çaplı faaliyetleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi kamunun denetimi dışındaki ekonomik faaliyetler olarak da tanımlanabilir.

Bireylerin veya işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini genellikle baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilendirmekten vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Bundan başka siyasal partilerin vergileme konusunda da değişik görüşleri, birbirinden zıt uygulama projeleri bulunduğundan, politik istikrarın bulunmadığı ülkemizde her seçim döneminde mükelleflerin beklentileri başlamaktadır. Her şeye yeniden başlanacak havası verilen "vergi paketi" projelerinin çokluğu, ciddi ve istikrarlı vergi politikası olmadığı izlenimini uyandırdığından, yükümlüler kendi kararlarıyla kişisel çıkarlarını korumaya yönelmektedirler¹¹.

B. Kayıt Dışı Ekonominin Sınıflandırılması

Kayıt dışı ekonomi yasal alandan yasadışı alana kadar çok çeşitli faaliyetleri bünyesinde bulundurmaktadır. Bu faaliyetlerin arasında içsel ilişkinin de olması faaliyetlerin sınıflandırılmasında güçlük yaratır. Her ne kadar iç içe geçmiş şeyleri birbirinden ayırt etmeye çalışmak zor ve birtakım sıkıntıları beraberinde getirebilecek olsa da ortak bazı özelliklerinden hareketle kayıt dışı ekonomi için olan ekonomik faaliyetler; beyan dışı (unreported) ekonomik faaliyetler, informal

¹⁰ Ahmet B. Yereli ve Oğuz Karadeniz, **Kayıt dışı İstihdam**, Fersa Matbaacılık, Ankara, 2004, s.18.

¹¹ Mehmet Tosuner, "Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler", **Vergi Sorunları**, Sayı 85, s.71.

ekonomik faaliyetler ve yasadışı (Illegal-Criminal) ekonomik faaliyetler olarak üç grupta toplanabilmektedir¹².

1.Beyandışı Ekonomik Faaliyetler

Vergi kanunlarına göre vergi idaresine bildirilmesi gerekirken bildirilmeyen veya eksik bildirilen faaliyetler ve bunların sonucunda elde edilen gelirler beyan dışı kalan gelirler olarak ifade edilmektedir. Nitekim bazı faaliyetler iktisadi açıdan üretken ve faydalı olabilmelerine rağmen çeşitli nedenlerden dolayı kamu idaresinden saklanma gereği duyulabilir. Çünkü bu faaliyetler gelir vergisi, katma değer vergisi veya diğer vergisel yükümlülükler ile sosyal güvenlik yükümlülüklerine tabi olması gereken yükümlülüklerdir. Bunlar beyandışı tutulduğunda bu tür yükümlülüklerden de kaçınılmış olacaktır.

Özellikle işveren üzerindeki çalışanlara ait vergi ve sigorta primlerinin toplamı şeklinde ifade edilen vergi takozunun yüksek olması işveren ve işçi üzerinde olumsuz etki yaratması merdiven altı üretimi arttırmaktadır. Yüksek vergi takozu, emek piyasasının kayıt dışına ve merdiven altına kaymasına neden olmaktadır. İşveren yüksek vergi ve sosyal güvenlik yükünden kurtulmak, çalışan ise eline geçen net ücreti biraz daha artırabilmek amacı ile kayıt dışını tercih etmektedir.

Gelirin kayıtlı mükelleflerce kayıt dışı bırakılması aslında hemen her sektörde görülen bir durumdur. Ancak, kayıt dışılık oranı sektörün yapısına göre değişmektedir. Sektör faaliyetlerinin maliyet ve hâsılatlarının ölçümü ve denetimi zorlaştıkça sektörde kayıt dışılık da artmaktadır. Alışverişte belge almayan veya fiş pazarlığı yapan tüketici, kira gelirini beyan etmeyen veya düşük beyan eden ev sahibi, sattığı malın bir kısmına fatura kesmeyen tüccar veya sanayici, bordroda gösterilen ücretin üzerinde ücret alan işçi, sattığı zirai ürününden stopaj yapılmasını istemeyen köylü vb. kayıt dışı ekonomiden menfaat sağlamak ve kayıt dışı, ekonomiden sorumlu bulunmaktadır¹³.

Beyan dışı ekonominin içine, gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerden vergi kanunlarına göre beyan edilmesi gerektiği halde beyan edilmeyenler girmektedir.

¹² Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, 1.Basım, İSMMMO, İstanbul, 2006, s.23.

¹³ DPT, **Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/kayitdis/oik614.pdf> , s.33 (Erişim:17. 09.2011).

Beyan dışı ekonominin bu şekilde tanımlanması beyan dışı ekonominin *dar anlamda* ele alınması sonucunu doğurmuştur. Vergi istisnası ve muafiyeti kapsamında olan gelirler de, tıpkı beyan dışı ekonomi de yer alan gelirler gibi, vergi idaresine bildirilmemekte ve devlete vergi kaybettirmektedir.

Beyan dışı ekonomik faaliyetlerin yasalara göre beyan edilmesi gerektiği halde beyan edilmeyen gelirleri içermekteyken vergi istisna ve muafiyetliklerinin ise vergi yasalarında yer almak suretiyle kapsamına aldıkları gelirleri kısmen veya tamamen beyan ve vergi dışına çıkardıklarıdır. Dolayısıyla ilki suç niteliği taşımakta ve vergi kaçakçılığı olarak ifade edilmekteyken; ikincisi ise suç değildir ve vergiden kaçınma olarak ifade edilir. Bununla birlikte her ikisinin de ortak noktası devlet açısından vergi kaybına neden olmalarıdır.

Beyan dışı ekonomik faaliyetler hukuki ve ekonomik anlamda vergi kaybı yaratmakta, vergi istisna ve muafiyetleri ise sadece ekonomik anlamda vergi kaybı yaratmaktadırlar. Vergi istisna ve muafiyetlikleri kapsamında olduğu için beyan dışı kalan gelirlerle, kanunlara göre beyan edilmesi gerektiği halde beyan edilmeyen servet unsurları ve harcamalar ise *geniş anlamda* beyan dışı ekonomi kapsamında ele alınmaktadır. Geniş anlamda beyan dışı ekonomi, milli gelirden hareketle hesaplanan vergi matrahı ile beyan edilen matrah arasındaki farkı oluşturmaktadır. Geniş anlamda beyan dışı ekonomi kavramı, ekonomik ve hukuki anlamdaki vergi kayıplarının tamamını kapsamına alırken, dar anlamda beyan dışı ekonomi sadece gelir vergisi (GV) bakımından hukuki anlamda vergi kaybını içermektedir¹⁴.

2. Enformel Ekonomik Faaliyetler

Enformel faaliyetler, resmi olarak kayda geçmeyen ve bu bağlamda ekonomik üretim ve değişim süreçlerine sahne olmayan faaliyetlerdir. Bu alanda, piyasa ortamı kullanılmaz ve para mübadelesi hâkim değildir. Enformel ekonomik faaliyetlerde sermaye yoğun olarak kullanılmamaktadır. Örneğin; öz tüketim, seyyar satıcılık gibi faaliyetler ile yasadışı diğer bazı faaliyetler de enformel ekonomik faaliyetler alanı içinde yer almaktadır. Enformel ekonomi (informal economy) kapsamında ifade edilen bu tür faaliyetler, zaman zaman sosyal ekonomi (social economy), hanehalkı ekonomisi (household economy), yerel ekonomi (local

¹⁴ Dinçer, 2007, s.9.

economy) ya da ikinci ekonomi (second economy) gibi kavramlarla da adlandırılmaktadır.

Enformel faaliyette bulunan girişimcilerin resmi olarak kayıtlı olmaları söz konusu olmayıp, faaliyetlerine devam edebilmeleri için de lisans veya izne gereksinim duymamaktadırlar. Böylece bu kişiler bu konular üzerinden vergi ödememekte ve eğer varsa bu faaliyetleri kapsamında çalıştırdıkları kişilerle ilgili çalışma koşullarına ilişkin kurallara uymamaktadırlar. Ayrıca üretici ve ticaret erbabı üzerine yasal bağlayıcılığı olan diğer kurumsal düzenlemelerin de dışında kalmaktadırlar.

Enformel ekonominin bir kısmı pazar içinde cereyan etmekte ve para bir araç olarak kullanılmaktadır. Burs alan öğrencilerin aynı zamanda çalışmaları, emeklilerin çalışmaları, ikinci iş olarak yapılan faaliyetler, küçük çocukları çalıştırarak gerçekleştirilen faaliyetlerini bu grupta değerlendirmek mümkündür. Diğer bir kısım faaliyetler ise pazar içinde cereyan etmemekte ve burada para bir araç olarak kullanılmamaktadır. Pazar dışı olarak nitelendirilen, mal ve hizmet üreten ekonomik faaliyetler olarak; ‘hane halkı ekonomisi’, ‘sosyal ekonomi’ ve ‘yerel ekonomi’ örnek gösterilebilir. Nitekim bunların her birinde yer alan faaliyetlerin bazıları yasal iken bazıları yasadışı özellik taşır¹⁵.

Yer altı ekonomisi, resmi gayri safi milli hasıla içerisinde hesaplanmayan bütün üretimleri kapsar. Boyutu, %3 ile %40 arasında değişebilmektedir. Oranlar arasındaki bu genişliğin sebebi, yer altı ekonomisiyle ilgili değişik tanımların yapılmasıdır. Örnek vermek gerekirse, yer altı ekonomisi ile ilgili yapılan çalışmaların bir çoğunda ev işleri analize dahil edilmemiştir. Bir tahmine göre ödeme yapılmayan ev işlerinin ekonomik değeri Amerika’da 1981 yılının resmi rakamlarıyla Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın %31’i kadardır¹⁶. Nakit işlemlerinin artmasıyla büyüyen yeraltı ekonomisi hakkında Ergard L. Feige’nin yaptığı tahminde, Amerika’da kayıtlara girmeyen gelirlerin miktarının yıllık bazda 800 milyar civarında olduğunu tespit edilmiştir¹⁷. Farklı yöntemlere göre birbirinden oldukça farklılık gösterebilen kayıt dışı ekonominin ölçümü oldukça zor bir işlem görünümündedir.

¹⁵ Yılmaz, 2006, ss. 27-28.

¹⁶ Elia Kacapyr, **Notes From Underground**, American Demographics, 1998, s.30.

¹⁷ Jaclyn Fierman, “The Growing Underground”, **Fortune**, No:129, 2005, s.30.

3. Yasadışı Faaliyetler

Kanunlarca yasaklanmış eylemler yasadışı faaliyetler olarak nitelendirilmektedir. Daha çok kamu düzenini ve devletin güvenlik güçlerini ilgilendiren konular bu kapsamda yer almaktadır. Yasadışı mal ve hizmet üretimi sonucunda oluşan ve suç ekonomisi şeklinde ifade edilebilecek yasa dışı faaliyetlerde belirleyici unsur faaliyetin yasaların öngördüğü şekilde yapılmaması değil kendisinin yasaklanmış olmasıdır. Kayıt dışı ekonominin diğer tanımlarında, gelirin yasalara aykırı bir şekilde kayıt dışına çıkarılması söz konusu iken, suç ekonomisinde üretim tamamen yasalara aykırı olarak gerçekleşmektedir. Faaliyet yasadışı olduğundan, bu faaliyetin sonucunda elde edilen gelir, doğası gereği gizlenecektir.

Kayıtlı ekonomi içerisinde, konusu suç oluşturan faaliyetler sonucunda elde edilen ekonomik değerler de kayıt dışı olarak değerlendirilecektir. Ancak, suç ekonomisinde nihai amaç yasalara aykırı faaliyetleri kayıt altına almak değil ortadan kaldırmak olduğundan, mücadeleye yönelik olarak alınan önlemler, kaçınılmaz olarak yasadışı faaliyetleri ortadan kaldırmayı da içermektedir. Örneğin, silah veya uyuşturucu ticareti, insan kaçakçılığı, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, kalpazanlık, tefecilik, sahte pasaport ve vize ticareti, gayri yasal iş takibi, çek-senet tahsilâtı, kumar oynatmak gibi faaliyetleri yasadışı faaliyet olarak saymak mümkündür.

Yasadışı faaliyetlerden elde edilen kazançların düzeyini tam olarak bilmek mümkün değildir. Çünkü yasa dışı faaliyetlerin doğasında iz bırakmamak esastır ve tüm toplumlarda amaç toplum düzenine zarar veren bu faaliyetleri sona erdirmektir. Ayrıca yasalarla yasaklanmış bulunan rüşvet, hırsızlık gibi faaliyetlerde faaliyetin konusu yasak olduğu halde burada yaratılan bir katma değer söz konusu değildir. Yalnızca yaratılmış olan değerler el değiştirmektedir. Öyle ki çalınan veya rüşvet olarak verilen değerler eğer GSMH hesaplarına üretim veya harcama esnasında girmişse bu değerlerin kayıt dışı olduğundan söz edilemeyecektir. Ancak, yasalarla yasaklanmış faaliyetlerden bir katma değer yaratılıyorsa, bu katma değer GSMH hesaplarına girmesi söz konusu olmadığından gerçek anlamda bir kayıt dışılıktan söz etmek mümkün olacaktır. Uyuşturucu üretimi ve ticareti, silah üretimi ve ticareti gibi

yasadışı faaliyetlerde ekonomik anlamda yaratılan bir katma değer söz konusu olduğu halde bunların kayıtlara yansımaları mümkün değildir¹⁸.

Bu kapsamda; suç sektörü ile kayıt dışı ekonominin suç sektörü dışında kalan diğer alt sektörleri farklılaşmakta ve dolayısıyla yürütülen mücadelenin amaçları değişmektedir. Kayıt dışı ekonominin suç ekonomisi dışında kalan boyutu ile mücadelede amaç kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almak iken; suç ekonomisi-kara para ile mücadelede amaç bu sektörü ve elde edilen geliri ortadan kaldırmaktır. Buradan hareketle kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin iki temel amacı olduğu ifade edilebilir. Birincisi, devletin ekonomik faaliyetleri kayıt ve beyan altına alarak yasaların öngördüğü koşullarda vergi toplaması, bu ekonomik büyüklüğü vergi, istihdam ve milli gelir boyutlarıyla kavraması; ikincisi, suç kaynaklı ekonomik faaliyetleri denetim altında tutarak önlemesidir. Devletlerin yasadışı faaliyetlerden gelir (vergi) elde etmek gibi bir yaklaşımı ve amacı olacağı düşünülemeyeceğinden bu sektörü kayıt altına almaktan da söz edilemez.

II. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Dünyada birçok ülkenin önemli sorunlarından biri olarak nitelendirilebilecek olan kayıt dışılık birçok nedene bağlı olarak ortaya çıkabilmekte ve yaygınlaşabilmektedir. Bu nedenleri; enflasyon, adil olmayan gelir dağılımı, vergide sosyal adalet gibi ekonomik nedenler; vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması gibi idari nedenler; yasaların karmaşık olması ve sık sık değiştirilmesi gibi hukuki nedenler şeklinde gruplandırmak mümkündür.

A.Ekonomik Nedenler

Gelir dağılımında adaletsizlik, enflasyon ve işsizlik gibi yapısal sorunlar kayıt dışı ekonominin artmasına neden olan önemli ekonomik faktörlerdir. Örneğin, ekonomi politikası amaçlarından biri olan ekonomik büyümenin sağlanması için uygulanan ekonomi politikası araçları diğer bir ekonomi politikası amacı olan mili

¹⁸ Ülker Toptaş, **Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara: Türkiye Esnaf – Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü Yayını, Yayın No: 26, 1998, ss. 4-5.

gelir dağılımını olumsuz etkileyebilir ve gelir dağılımında adaletsizliğe yol açarak düşük gelirli bireylerin kayıt dışı faaliyetlerinin artmasına neden olur.

Öte yandan bir ülkedeki gelir dağılımında dengesizliğin artması o ülkede kayıt dışı ekonomik faaliyetin hacmini arttırıcı sonuçlar doğuracaktır. Öyle ki gelir dağılımından düşük pay alan gruplar, ortalama geçim düzeyine erişmek amacı ile kayıt dışı sektörde çalışma yolunu seçmek durumunda kalacaklardır. Genellikle ikinci bir iş olarak gerçekleştirilen bu tür faaliyetler, özellikle Latin Amerika ülkelerinde ve ne yazık ki son yıllarda ülkemizde de küçük yaştaki çocukların istihdamı şeklinde de ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik gelişmişlik düzeyi toplumdaki bireylerin verdikleri pek çok karar üzerinde etkili olarak, kayıt dışı ekonominin büyüklüğüne yansımaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde kişi başına milli gelir ve dolayısıyla tasarruflar daha azdır buna bağlı olarak da daha küçük ölçekli işletmeler oluşur ve bu tür işletmelerin faaliyetlerini kayıt dışında gerçekleştirme eğilimleri daha fazladır. Gelişmişlik düzeyine bağlı olarak, ekonomiye hakim sektörlerin ağırlığı değişir. Gelişmekte olan ülkelerde yaygın olan tarım, balıkçılık, inşaat ve hizmet gibi sektörler, izleme ve denetiminin zor olması sebebiyle kayıt dışılığın yoğunlaştığı sektörlerdir ve faaliyetlerin kayıt dışı gerçekleşmesi bakımından daha elverişli bir yapı sunarlar¹⁹.

Gelişme yolundaki ülkelerde özellikle orta sınıfın azlığı, alt ve üst tabakaların yoğunluğu; kayıt dışı ekonominin önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Bu durum özellikle küçük aile şirketlerinde görülmektedir. Küçük şirketler, büyük firmalarla rekabet edebilmek için vergi kaçakçılığına imkan buldukları anda bu fırsatı değerlendirmektedirler. Bu tür firmalarda, denetim ve belge düzeni büyük ölçekli firmalara göre daha düşük seviyede bulunduğundan kaçakçılık eğilimi de artış göstermektedir. Diğer yandan gelir dağılımındaki bozukluk küçük yaştaki çocukların kayıtsız olarak çalışmalarına yol açabilmekte ve ayakkabı boyacılığı, jetonculuk, işportacılık gibi marjinal kesimleri genişletebilmektedir. Bu tür sektörde işlemlerin kayıt dışı tutulması sebebiyle vergi kaçakları da artma eğilimi göstermektedir. Dolayısıyla istikrarlı bir istihdam politikasıyla yeni iş yerlerinin

¹⁹ Gül Yılmaz, **Yeminli Mali Müşavirlerin Müsterek ve Müteselsil Sorumlulukları ile Buna İlişkin Uygulamaların, Temel İnsan Hakları, Avrupa Birliği Hukuku ve Borçlar Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi**, YMMO Yayınları, 2004, Ankara. s.102.

açılması marjinal kesimi azaltacağı gibi işgücünün kayıt altına alınmasında önemli bir politik araç vazifesi de görebilmektedir.

Fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi şeklinde gerçekleşen enflasyon olgusu da kayıt dışı ekonomiye yol açan önemli faktörlerden biridir. Enflasyonist bir ortamda, vergilenebilir gelirin tespitinde kullanılan oran ve tutarlar enflasyon karşısında aşınmakta olup ödenecek vergi konusunda bir belirsizlik söz konusu olabilmektedir. Özellikle işletmelerin hazırlamış olduğu mali tablolar böyle dönemlerde gerçeği yansıtmaktan uzaklaşabilmektedir. Mükellefler enflasyondan kaynaklanan fiktif karların vergisini ödemek zorunda kalabilmektedirler. Bu da işletmelerin öz kaynaklarının erimesine yol açmakta ve işletmeler açısından özkaynak yetersizliği sonucunu doğurabilmektedir. Bu durumda işletmeler yüksek faizlerle borçlanmaya mecbur kalabilmekte ve neticede kayıt dışı finans sektörü olan tefeciliğin güçlenmesine, dolayısıyla fonların, karların ve pek çok yatırımın kayıt dışına çıkmasına neden olunmaktadır.

Kayıt dışı ekonomiyi yaratan bir diğer faktör de devletin ekonomide yaptığı düzenleyici işlemlerin maliyetidir. Nitekim devlet; üretim ilişkilerini, mal, para ve emek piyasalarındaki işleyişleri düzenleyici müdahalelerde bulunmaktadır. Üretimin bir takım lisanslara bağlanması, kurumlaşmada izlenecek prosedür, telif ve patent hakları ile ilgili düzenlemeler, ithalat kotaları, fiyat kontrolleri, asgari ücret, ek çalışma ücretleri, çevresel müdahaleler bu tür müdahalelere örnek verilebilir. Ayrıca devletin birtakım faaliyetleri, söz konusu gerekçelerle suç sayıp yasaklamasının, bu tür faaliyetlerin gizli bir şekilde gerçekleştirilmesine ve bu suretle kayıt dışı ekonomiye sebep olduğu kabul edilmektedir.

Silah kaçakçılığı, uyuşturucu ticareti, fahişelik, tefecilik, yasadışı kumar, çalınmış malların satımı, resmi dairelerde rüşvet alınması gibi faaliyetler yasadışı olarak kabul edilmiş ve yasaklanmışlardır. Bu tür faaliyetler aynı zamanda yasalarda düzenlenmiş çeşitli cezalara da tabidir. Dolayısıyla söz konusu faaliyetleri gerçekleştirmek isteyen kişiler bunları gizli olarak yapmak zorundadır ve bu tür faaliyetlerin yasadışı olması bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin de kayıt dışı gelir olmasına yol açmaktadır²⁰.

²⁰ Yılmaz, 2004, ss.112-113.

Ekonomide gelişmişlik düzeyine bağlı olarak, ekonomiye hakim olan sektörlerin de ağırlığı değişir. Gelişmiş ülkelerde imalat ve ticaret sektörü daha ağırlıkta iken, gelişmekte olan ülkelerde tarım, balıkçılık, el sanatları, el işlemeciliği, çiçekçilik inşaat ve hizmetler sektörü ağırlıktadır. Gelişmekte olan ülkelerde bu sektörlerin ağırlıkta olması, faaliyetlerin kayıt dışı gerçekleştirilmesi bakımından daha elverişli bir yapıyı sunmaktadır.

Üretim faktörlerinden biri olan ve dar anlamda istihdam şeklinde de tanımlanabilen işgücü ya da emek de kayıt dışı bir ekonomik faaliyet olarak sıklıkla kullanılabilmektedir. Emegin kayıt dışı ekonomiye kaymasını belirleyen faktörler içinde belki de en önemlisi işsizlik faktörüdür. Nitekim işsizlik, emek sahiplerinin kayıt dışı çalışan işyerlerine kaymalarına sebep olabileceği gibi kendi kendilerini küçük çaplı işler kurmak yoluyla istihdam etmelerine de yol açabilir. Nitekim işsizlik oranının düşük olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin nispeten düşük olması bu durumun bir kanıtı olarak görülebilir. Örneğin, İsviçre, Japonya, Norveç de işsizlik oranı düşüktür. Bu ülkelerde kayıt dışı ekonominin boyutu da düşük düzeydedir. İtalya, ABD, Kanada ve İrlanda'da önceki ülkelere göre işsizlik oranı daha yüksektir, buna paralel olarak kayıt dışı ekonominin hacmi de daha yüksektir.

Emek piyasasında gerek işçileri gerekse işverenleri kayıt dışı istihdama yönelten çok sayıda faktör vardır. Bu faktörlerin elverişliliği kayıt dışı ekonominin gelişmesini sağlar. İşçileri kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunmaya iten sebepler arasında: işsizliğin yanı sıra, kayıtlı ekonomideki ücretlerin düşüklüğü, esnek çalışma saatlerinin varlığı, kendi işini yapma isteği gibi faktörler sayılabilir. İşverenlerin kayıt dışı istihdamı tercih etmelerinin sebepleri arasında; vergi ve sosyal güvenlik primlerinin yükünden kurtulmak, işçi sendikalarının etkisini ortadan kaldırmak, ücret esnekliği sağlamak sayılabilir²¹.

Tüm dünya da yaşanan küreselleşme eğilimleri, ulus ekonomilerindeki serbestleşme ve dışa açık büyümenin kabul edilmesini ve bu doğrultudaki uygulamaların gerçekleşmesini sağlamıştır. 1980'den sonra ulus ekonomilerinin dış piyasaya dönük üretim yapmaları kayıt dışı ekonominin gelişmesinde önemli bir etken olmuştur. Dış piyasalara dönük üretim için ürünün dış piyasalarda rekabet

²¹ Yılmaz, 2004, ss.102-103

edebilir nitelikte olması gerekir. Hem fiyat hem de kalite bakımından rekabetin söz konusu olduğu bu durumda önemli olan maliyetlerin düşük olmasıdır.

Kaliteli üretim için nitelikli hammadde (malzeme) kullanımı gerekli olduğundan dolayı düşürülebilecek maliyet unsuru emektir. Kayıt dışı istihdam, hem daha düşük ücret ödenebilmesi, hem de vergi ve sosyal güvenlik primi ile diğer yasal yükümlülüklerin getirdiği maddi yüklerden kurtulma imkanı bakımından işgücü maliyetlerinin düşürülebilmesini sağlar. Böylece, kayıt dışı ekonomide işgücü maliyeti kayıtlı ekonomiye göre daha düşük olmaktadır. Özellikle toplam üretim maliyeti içinde emek maliyetinin büyük paya sahip olduğu sektörlerin ihracata dönük üretim yapmaları durumunda, kayıt dışı faaliyette bulunmanın önemi büyüktür. Kısaca ihracata dönük üretim yapan sektörlerde kayıt dışı ekonomi fazladır.

B. Hukuki Nedenler

Kayıt dışı ekonomiye neden olan önemli bir faktör de hukuki boyutta görülen aksaklıklardır. Nitekim vergi mevzuatındaki karmaşıklıklar, vergi mevzuatında yer alan muafiyet ve istisnalar, denetim sürecinin etkinliğini ve kalitesini önemli derecede etkileyen denetim ilke ve standartlarının geliştirilmesi gerekliliği, mevcut vergi ceza sisteminin caydırıcı olmaması, vergi kanunlarını uygulamakta olan birimlerin bürokratik işlemlere boğulmuş olması ve ekonomik kriz dönemleri haricinde uygulanan vergi afları kayıt dışılığı sebebiyet veren önemli nedenler arasında yer almaktadır.

Denetimde koordinasyon eksikliği, vergi oranlarının yüksekliği, vergi oranlarının sık sık değişmesi ve ek vergiler konulması ve bilgilendirici ve yönlendirici muhasebe ve mali müşavirlik hizmetlerinin yetersizliği gibi nedenler de hukuki yapıda yaşanan aksaklıkları daha da arttıran diğer nedenler olarak ifade edilebilir²².

Bir ülkede mevcut vergi sisteminin karmaşıklığı, adalet prensibini ihlal edebilmesi, vergi oranlarında görülen aşırı yükseklikler, vergi idaresinde yaşanan aksaklıklar ve hizmet kalitesizlikleri vergi ödeme gücüne sahip bireyleri rahatsız edebilmekte, dolayısıyla mükellefleri kayıt dışına yönlendirmektedir. Ayrıca ülkedeki mevcut vergi mevzuatı, ekonomik, sosyal ve mali ihtiyaçlarına cevap

²² Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009, s.18

verebilecek nitelikte sade ve kolay anlaşılır bir yapıda değilse, sürekli değiştirme ihtiyacı gösteriyorsa ve istikrarlı bir yapı arz etmiyorsa vergi kaçağı artabilmektedir. Bundan dolayı vergilendirmede basitlik ilkesi çok önemlidir ve vergilerin basit olması, hem vergi idaresinin hem de vergi mükelleflerinin işini kolaylaştırmaktadır.

Kayıt dışılığı neden olan mali sorunlardan bir diğeri de denetimin etkin olmayışı ve yetersizliğidir. Mükellefler vergi ödemelerini yaparken vergi denetimini de göz önünde tutacaklardır. Sık sık ve esaslı olarak yapılan incelemeler hiç şüphesiz caydırıcı bir unsur olacaktır. Vergi denetiminin yetersiz olduğunu bilen mükellef kayıt dışılığı yönelecektir. Mükellef açısından kayıt dışılığı yönelmede dikkat edilecek temel husus katlanacağı risk olup, riskin artması denetimin daha esaslı ve sık olması anlamına geleceğinden bu durum önemli bir caydırıcılık unsuru olmaktadır.

Kayıt dışılığı neden olan önemli bir durum da muhasebe ve müşavirlerin mükellefler adına yürüttüğü işlemlerde görülmektedir. Devlet ile mükellef arasında iletişimi sağlama ve mükelleflerin verdikleri beyanların ve kayıtlarının yasalara uygunluğunu sağlama görevi muhasebeci ve müşavirlerindir. Nitekim mükellefle vergi idaresi arasında köprü vazifesi gören muhasebeci ve mali müşavirler vergi kaybının önlenmesinde çok önemli bir role sahiptirler. Vergi kaçakçılığının önlenmesi açısından özellikle sahte fatura kullanımını engelleme adına bu meslek grubuna çok önemli görevler düşmektedir. Dolayısıyla muhasebeci ve müşavirlik hizmeti yapanlar, bu hususta çok hassas davranmalı, davranmayanlar hakkında da ağır müeyyideler getirilmelidir²³. Ayrıca serbest muhasebeci, mali müşavir ve yeminli mali müşavir olma konusunda yetersiz ve bilgisiz kişilerin bu mesleğe geçmeleri engellenmeli; yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmelidir. Aksi halde sorumluluk sahibi olmayan ve kötü niyetli kişiler, menfaat karşılığında mükelleflere, asgari vergi verme ve vergi kaçırma yollarını gösterebilmektedirler.

Kayıt dışılığı arttıran hukuki nedenlerin yanında bunları destekleyici şekilde yüksek vergi oranları da önemli bir faktördür. Vergi oranları ile kayıt dışı ekonomi arasında doğru yönlü bir ilişki bulunmakta olup, kayıt dışı ekonominin büyümesinde önemli bir role sahip olan yüksek vergi oranlarının düşürülmesinin, kayıt dışı

²³ Yusuf Kıldış, “Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal – Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt No: 2, Sayı: 2 (2000), s.4.

ekonominin boyutunu önemli ölçüde düşürebileceğini vurgulamak gerekmektedir²⁴. Ayrıca toplum nazarında, vergi gelirlerinin usulsüz harcandığı yönünde genel bir kanaat oluşmuş ise, bu durumda da bireyler vergi vermeme ve kaçırma eğilimi içine girebilmektedirler.

Vergi oranlarının ekonomik faaliyetlere olan etkisi teorik çapta birçok çalışmayla kanıtlanmıştır, ancak bunlar içerisinde en çok bilineni Arthur Laffer tarafından ortaya konulan ve arz yönlü iktisadın en önemli dayanağını oluşturan vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir. Bu analizde vergi oranlarının belli bir orandan sonra vergi gelirlerini düşüreceği belirtilir. Vergi oranları optimalin üzerine çıktığı zamanlarda vergi gelirleri azalmaya başlar, çünkü insanlar çalışmak yerine vergisiz para kazanma yollarını ararlar.

Vergi oranları artmaya başladığında esasen ekonomik faaliyetlerde rakamlarla ifade edildiği şekilde azalma olmaz sadece yüksek vergi oranları sebebiyle kayıtlı ekonomiden kayıt dışılığa kayış söz konusu olur bu durumda da kayıtlı ekonominin boyutu küçülür. Hükümetler, yüksek vergi oranlarının etkisini hafifletmek için vergi muafiyet ve istisna uygulamasına giderler, bu durumda da vergi adaleti gittikçe bozulur, istisnalardan yararlanamayanlar kendilerinin de daha az vergi verebileceklerini düşünerek vergi kaçakçılığı yoluna gidebilirler. Ayrıca, istisna ve muafiyet uygulamaları rekabet eşitsizliğine de sebep olmaktadır²⁵.

Bir ülkedeki vergi cezalarının caydırıcılık etkisi de son derece önemlidir. Eğer vergi yasalarında vergi ile ilgili ödev ve yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesinin müeyyideleri açık, anlaşılır ve adil olarak belirlenmişse bu durumda kayıt dışı ekonomiye yönelme eğilimi kısmen azaltılmış olur. Vergi cezalarının adil olması kadar etkinliği de önem taşır. Buradaki etkinlik kavramı, vergi cezalarının, vergi yükümlülerinin vergi kaçakçılığına yönelme eğilimleri üzerindeki caydırıcılık gücünü ifade eder. Eğer vergi cezaları işlenen suça bağlı olarak çok düşükse, bu durumda kayıt dışı ekonomi artma eğilimi gösterir²⁶.

²⁴ Yılmaz, 2004, s.102.

²⁵ Kıldış, 2000, ss. 2-3.

²⁶ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Yaşar Vural, “Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi”, **Hukuk: Vergi Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2006, Ankara, s.198.

C. Diğer Nedenler

Kayıt dışılığı destekleyen sosyal, siyasi ve mali bazı nedenler de bulunmaktadır. Bir ülkedeki sosyal ve siyasal yapı da kayıt dışılığı arttıran önemli faktörlerdir. Nitekim ağır yaşam koşulları, cezaların yetersizliği, toplumun kültür yapısı, moral ve ahlaki değerler ile eğitim düzeyi gibi sosyal faktörler kayıt dışılığın gelişmesini ve boyutlarını etkileyen unsurlardır. Örneğin yaşam koşullarının ağırlaşması bir bireyi kayıt dışı yollardan durumunu iyileştirmeye itebilmekte bu durum da “kaçak çalışmaya” yani kayıt dışı istihdama neden olabilmektedir. Kayıt dışı istihdam ise kendini emeklilik sigortası olmaksızın çalışma, ikinci iş, evde mal veya hizmet üretme gibi şekillerde gösterebilmektedir. Cezaların caydırıcı olmaması da bunu destekler bir nitelik taşımaktadır.

Moral ve ahlaki değerler ile eğitim düzeyinin düşük olduğu toplumlarda devlete olan itaat ve devlet faaliyetlerini takdir etme, destekleme ve katılma eğilimi daha düşük olabilmektedir²⁷. Sosyal yapıdan gelen temel nedenlerin başında nüfus artışı, nüfusun coğrafi dağılımı, iç ve dış göçler, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, işsizlik, aile yapısı kayıtsızlığın en büyük nedenlerindendir. Bunlar kayıt dışı nüfus, kayıt dışı ikamet, kayıt dışı araç ve kayıt dışı işyerlerinin oluşumuna zemin hazırlar²⁸.

Siyasi anlamda kayıt dışılığı destekleyen en önemli unsur siyasal karar alma sürecidir. Nitekim vergi afları ve diğer tüm vergisel faktörlerin kayıt dışı ekonomiyi yaygınlaştırıp yaygınlaştırmayacağı siyasi iradeyi elinde tutanların aldıkları kararlarca şekillenmektedir. Siyasi karar alıcıların benimsedikleri ekonomi politikaları ve bu doğrultudaki uygulamalarının ekonomik ve sosyal hayatta meydana getirdiği gelişmeler kayıt dışı ekonomi üzerinde etkilidir²⁹.

III. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ETKİLERİ

Literatürde kayıt dışı ekonominin etkileri bahsinde olumlu ve olumsuz etkiler üzerinde durulurken, bunlar içerisinde olumsuz etkilerin ağırlığı gün geçtikçe artış

²⁷ Gülay Çizgici, **Kayıt Dışı Ekonominin Türkiye Açısından İncelenmesi**, (yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE, Trabzon, 2003, s.9

²⁸ Necdet Fidan, **Kayıt Dışı Ekonomi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Onsekiz Mart Üniversitesi SBE, 2000, Çanakkale, s. 17.

²⁹ Yılmaz, 2004, s. 113

göstermektedir. Kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri özellikle sosyal barış üzerinde, ekonomi üzerinde ve rekabet üzerinde ve sosyal güvenlik sisteminde olabilmektedir³⁰.

A. Kayıt Dışılığın Olumlu Etkileri

Kayıt dışılığın yoğun bir şekilde olumsuz etkileri bulunmakla birlikte, bazı olumlu etkileri de söz konusudur. Bu etkilerden bazıları istihdam artışını, ekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi destekleme ve rekabet gücünü arttırma şeklinde belirtebiliriz.

Tasarruf yetersizliği bir ülkede ekonomik büyümenin önündeki en temel sorunlardan biridir. Buna karşın ekonominin büyüebilmesi açısından yatırım yapılması gerekmektedir. Ancak fon yetersizliği söz konusu olduğunda ve mevcut fonlar üzerine de vergi yükü bindiğinde yatırıma gidebilecek kaynak daha da azalmış olacaktır. Öte yandan ulusal finansman kuruluşlardan da elverişli ve uygun kredi imkanları söz konusu değilse girişimcilerin yeni yatırımlara yönelmesi mümkün olmayabilecektir. Böyle bir ortamda ise girişimcilerin yeni yatırımlara gidebilmek için mevcut gelirlerini kayıt dışına çıkararak daha az vergi vermekten başka pek çözüm yolu da görülmemektedir.

Kayıt dışı ekonominin olumlu görülebilecek bir diğer yönü de kayıt dışı ekonominin ülkenin karşılaştığı ekonomik krizlerin aşılması ve işsiz kitlelere istihdam sağlanması açısından bir destek unsuru olduğudur. Öyle ki kayıtlı ekonomide mevcut yüksek maliyetlerden dolayı eksik kapasite kullanımı söz konusu olabilmekte ve sınırlı kaynaklardan dolayı yeni istihdam sahaları oluşturulamayabilmektedir. Böyle bir ortamda herkese iş yaratma imkanı bulunmamakta ve bu koşullarda kayıt dışı ekonominin işsizlere iş imkanı sağlaması olumlu bir yönünü ortaya koymaktadır.

Kayıt altında olan sektörlerde çalışanlar, nispeten eğitim düzeyleri belirli bir seviyede olan kalifiye eleman olarak nitelendirilebilecek kimselerdir. Kayıt dışı ekonomide ise, her seviyeden insana istihdam olanağının sağlanması hem işsizliği azaltmakta hem de işverenlere daha düşük maliyette işgücü çalıştırma olanağı

³⁰ Gülay Yılmaz, “Yer altı Ekonominin Doğurduğu Vergi Kaybının Hesabı İle İlgili Yaklaşımlar ve Türkiye’de Yer altı Ekonominin Doğurduğu Vergi Kaybı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan**, Yıl: 1998, Cilt:XIV, Sayı:1, s. 486.

sağlamaktadır. Böyle bir durumda ise kayıt dışılığın toplumda sosyal patlamaları önleyebilmesi yönünden olumlu katkılarının bulunduğu söylenebilir.

Kayıt dışılığın bir diğer olumlu etkisi ise ekonomik istikrarın sağlanmasında destekleyici yönünün olmasıdır. Kavram olarak fiyat istikrarının sağlanması ve ekonominin tam çalışma düzeyinde devamlı dengede bulunması şeklinde nitelendirilebilen ekonomik istikrar; üretilen mal ve hizmetlerin toplam arz ve talebi arasında bir dengenin olması ve aynı zamanda üretim faktörlerinin tam kullanılması halini ifade eden bir durumdur.

Kayıt dışı ekonomi ekonominin istikrara kavuşması açısından olumlu katkılar sağlayabilmektedir. Örneğin kayıt dışı sektörde bulunmayan yoğun bürokratik işlemler ve kamunun düzenleyici müdahalelerinin var olmaması üretim maliyetlerini azaltabilmektedir. Üretimde görülen artış eğilimi ise ekonominin arz kapasitesini olumlu etkilerken, üretimin ucuz olması ise genel talebi olumlu etkileyebilmektedir. Böyle bir sonuç ise ekonomi de istikrarın sağlanması ve sürdürülebilmesi açısından olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

B. Kayıt Dışılığın Olumsuz Etkileri

Kayıt dışı ekonominin birçok olumsuz etkisi vardır. Bunlar arasında vergi gelirlerinin azalması, doğru teşhis ve tedavinin tespit edilememesi, rekabetin olumsuz etkilenmesi, sosyal güvenlik sisteminin gelişimini engellemesi

Kayıt dışı ekonominin büyümesi kayıtlı ekonominin küçülmesi anlamına gelmektedir. Kayıtlı ekonominin küçülmesi de devletin vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Vergi gelirleri azalan bir devletin ise esasen borçlanmaya başvurma dışında pek fazla tercihi bulunmamaktadır. Borçlanma sonucunda özel sektörün verimli yatırımların kendisine çekecek olan devlet, ortaya çıkan dışlama etkisiyle (crowding-out) özel sektörün yatırımlarının azalması sonucu ortaya çıkacaktır. Ayrıca borçlanma sonucu tahvillerin değerinin artmasıyla piyasada faiz oranları da artmakta ve sonuçta ekonomide enflasyonist eğilimler baş gösterebilmektedir. Ayrıca finans kesimi de ellerindeki mevduatı, reel üretime yönelik yatırımcılara aktarmak yerine devlete kredi vermek şeklinde değerlendireceklerdir.

Böyle bir ortamda daha riskli olan özel girişimcilere kredi verilmemesi doğaldır. Bu süreç devam ettikçe, daha önceleri reel üretime katkıda bulunan sermaye sahipleri, ellindeki sermayeyi üretimden çekerek mali piyasalara, dolayısıyla devlete aktarırlar. Ellerinde fon bulunanlar devlete verdikleri borcu faiziyle birlikte geri aldıkça daha fazla fon sahibi olurlar. Aynı zamanda da devletin fona olan ihtiyacı hızla artar. İç borç stoku hızla büyür. Böylesi bir iç borç sarmalının yaşandığı ekonomilerde elde edilen faiz gelirleri üzerinden vergi almak da son derece zordur³¹.

Kayıt dışı ekonomi, istatistiki verilerin sağlıklı olmasına da yol açar ve bu durumda devletin gerektiğinde alacağı ekonomik tedbirlerin dozunu ayarlayamamasına neden olacaktır. Örneğin kayıt dışılığın yoğun olduğu bir ekonomik durumda o ülkeye ait GSMH rakamları gerçeği yansıtmaktan uzak olacaktır. Öyle ki kayıt dışı ekonominin varlığı ile GSMH rakamının olması gerektiğinden daha düşük bir rakamı göstermesi ise en başta büyüme oranının doğru bir şekilde tespitine engel olur ve büyüme oranı gerçekte olduğundan daha küçük görünür.

Devletin konjonktürle mücadelede sorunların teşhisi ve tedavisi sürecinde sağlıklı kararlar vermesi pek mümkün görülmemektedir. Çünkü ekonomi politikası yöneticileri ülkedeki mevcut sorunlar hakkında eksik ve yanlış bilgilendirilmiş olmakta ve böylece kullanılacak araçların etkisi de beklenenden farklı olur. Örneğin kayıt dışı ekonomi ile tespit edilen milli gelir rakamları, gerçek milli gelir rakamlarından düşüktür ve Merkez Bankası'nın uyguladığı para arzı artışı milli gelir artışından daha düşük olur ve ekonomik sorunlar ortaya çıkar. Eksik ve yanlış bilgi sebebiyle eksik veya yanlış uygulanan politikalar sorunların daha da çoğalmasına yol açabilir. Devletin bu sorunlar karşısında pasif kalması ise kamuoyunun güvenini azaltarak ekonomik kriz beklentisine yol açabilir³².

Kayıt dışı ekonominin ekonomik manada sebep olduğu diğer önemli bir sorunda rekabet ile ilgilidir. Kayıt dışı ekonomi kapsamında faaliyet gösteren birimler diğerlerine oranla daha az veya hiç vergi vermedikleri için rekabet üstünlüğüne sahip olmakta ve işlerini büyütme imkanını bulmaktadırlar. Bu durum ise rekabet eşitsizliğini ortaya çıkarmakta ve vergilerini tam ödeyen mükelleflerin de

³¹ Aydemir, 1995, s.112.

³² Dinçer, 2007, s.57.

rekabet edebilmek için diğerlerini takip etmek zorunda kalmalarına neden olabilmektedir.

Kayıt dışı ekonominin genişlemesiyle sigortasız çalışanların sayısı da hızla artış göstermekte böylece sosyal güvenlik sistemin gelişimi durmaktadır. Nitekim çalışanların gerekli vasıflara sahip olmaması ve asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ve işyeri standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmaması, gerekli sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödenmesi veya hiç ödenmemesi anlamına gelmekte olan kayıt dışı istihdam durumunda yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedir.

Kayıt dışı istihdamın mevcut olduğu yerlerde çalışanların işyerlerinde gerekli sağlık tedbirleri alınamadığından iş kazası veya meslek hastalığı riski de artmaktadır. Ayrıca sağlık yardımları gereği gibi alınamadığından sağlıksız bir toplum da ortaya çıkabilmektedir. Bu durum sağlık maliyetlerini daha da artırarak, sosyal güvencesi olmayan, yaşlı ve bakıma muhtaç duruma düşenler için zorunlu olarak devletin himayesi altında olmayı gerekli kılmaktadır. Bunların tamamı da devlete maliyet getirmektedir.

IV. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELENİN ÖNEMİ

Kayıt dışı ekonomi, kısa vadede istihdam ve yatırım açısından geçici ve yanıltıcı bazı avantajlar sağladığı düşünülse de gerçekte ülke çıkarları ve ekonomisi açısından büyük olumsuzluklara neden olan bir paradokstur. Ekonominin yapısal bir parçası haline gelen ve mücadelesi gittikçe zorlaşan kayıt dışı ekonomiyi daraltmak için ise kısa vadeli tedbirler yerine orta ve uzun vadeli yapısal değişiklikler gereklidir. Bu tür değişikliklerin çeşitli açılardan bir dizi önemi bulunmaktadır. Bunları şu şekilde gruplandırmak mümkündür.

- Büyüme Açısından Önemi; Kayıt dışı ekonominin tanımından da anlaşılabacağı üzere kayıt dışı ekonominin söz konusu olması durumunda ilk olarak GSMH rakamı gerçeği yansıtmamaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı ile GSMH rakamının olması gerektiğinden daha düşük bir rakamı göstermesi ise en başta büyüme oranının doğru bir şekilde tespitine engel olmakta ve büyüme

oranı gerçekte olduğundan daha küçük görünmektedir³³. Büyüme hedeflerinin doğru şekilde tespit edilebilmesi açısından kayıt dışı ekonomi ile mücadele gereklilik arz etmektedir.

- Vergi Yüğü Açısından; Kayıt dışı ekonomi aktif olduğundan, kayıtlı yani resmi GSMH rakamları gerçekte olduğundan daha küçük tahmin edilir ve toplam vergi hasılatının resmi GSMH'a oranlanmasıyla bulunan vergi yüğü ise yanıltıcı olabilir. Bu şekilde tespit edilen vergi yüğü ise sadece kayıtlı ekonomi üzerindeki vergi yükünü göstermekte ve bu açıdan ekonomideki toplam vergi yükünü yansıtmamaktadır. Vergi yükünün dengeli dağılımının sağlanması ve adil gelir dağılımının tesisi açısından tüm ekonominin büyüklüğü esastır.
- Vergi Adaleti Açısından; Kayıt dışı ekonomi vergi yükünü dürüst mükellefler aleyhine çevirerek vergi adaletini bozmaktadır. Çünkü gelir elde edenlerin bir bölümü, elde ettikleri gelir üzerinden devlete vergi vermekte; diğerleri ise vergi vermeyerek gelirlerinde azalmaya yol açmamaktadırlar. Dolayısıyla vergisini vermeyenler üzerinde bir vergi yüğü bulunmazken, dürüst mükellefler üzerindeki vergi yüğü, bu iki kesim arasında adaletsizliğe yol açmaktadır. Verginin yatay ve dikey anlamda adaletinin sağlanması ve genellik ilkesine uygun olarak herkesin ödeme gücüne göre vergilendirilmesinin sağlanması açısından kayıt dışı ekonomi ile mücadele önemlidir.
- Kamu Harcamaları Açısından; Kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü, kamu harcamalarının resmi GSMH'a bölünmesi ile bulunmakta ve kayıt dışı ekonomiye bağlı olarak gerçekte olduğundan daha yüksek sonuçlar elde edilmektedir. Kayıt dışı ekonomi devletin denetimi ve bilgisi dışında gerçekleşen faaliyetler olduğundan kayıt dışı ekonominin artmasıyla aynı oranda devletin ekonomideki payı da gerçeği yansıtmaktan uzaklaşmaktadır.

³³ Dinçer, 2007, ss.59-64.

- Vergi Kapasitesi Açısından; Milli gelir ile benzer ölçüte sahip olan ve vergilendirilebilir alan şeklinde nitelendirilebilen vergi kapasitesi vergi politikalarının belirlenmesi bakımından önemli bir kavramdır. Vergi kapasitesi kayıt dışı ekonomi dikkate alınmadan hesaplandığında gerçekte olduğundan daha düşük tespit edilebilmektedir. Eğer kayıt dışı GSMH hesaba dâhil edilirse vergi kapasitesi daha gerçekçi olarak belirlenir ve böylece vergi politikaları ile ilgili daha sağlıklı kararlar alınabilmektedir³⁴.
- Vergi Esnekliği Açısından; Vergi esnekliği, belli bir vergi veya tüm vergi sisteminin sağladığı vergi hâsılatının, milli gelirdeki değişikliklere karşı duyarlı olması, milli gelir artarken artıp, azalırken azalmasıdır. Eğer bir vergi ya da vergi sistemi dolayısıyla elde edilen hâsıla; milli gelir artarken artıyor, azalırken de azalıyorsa vergi esnekliğinden bahsedilir ve vergi esnekliği; vergide meydana gelen değişikliğin milli gelirden meydana gelen değişikliğe oranlanması ile bulunur. Bu sebeple, kayıt dışı GSMH'nın varlığı, artış ya da azalışları, resmi GSMH'nın esas alınması suretiyle hesaplanan vergi esnekliklerinin değerinin gerçek durumu göstermesini de engelleyecektir³⁵. Böylece ekonomide hangi verginin ne oranlarda kullanılabileceği konusunda önemli bir gösterge olan vergi esnekliğinden yeterince faydalanılamayacaktır.
- Kişi Başına Düşen Milli Gelir; Kişi başına milli gelir de kayıtlı GSMH'a bağlı olarak hesaplanır ve böylece gerçekte olduğundan daha düşük düzeyde hesaplanır. Doğru bir şekilde kişi başına GSMH tespiti için kayıtlı (resmi) ve kayıtsız GSMH rakamlarının toplamı kullanılmadığı ve böylece ülkelerarası refah ya da gelişmişlik düzeyleri karşılaştırıldığında o ülkenin diğer ülkeler arasındaki yeri doğru bir şekilde tespit edilebilir.
- Tüketici Hakları Açısından; Belgesiz ve kayıtsız olması sebebiyle merdiven altı üretim, genel kabul görmüş standartlara uygun olmadığından, garanti kapsamı dışında kalacaktır. Bu ürünleri tüketen tüketicilerin, mağdur olmaları

³⁴ Dinçer, 2007, ss.55.

³⁵ Yılmaz, 2004, s.162.

halinde de tüketicileri korumaya yönelik yasalardan yararlanmaları mümkün olmayacaktır

- İşsizlik Oranı; Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde çalışanlar işsiz olarak nitelendirilmektedir. Çünkü resmi kayıtlarda görünmeyen ekonomik faaliyetlerde çalışanların kayıt altına alınması mümkün olmayıp, fiilen çalışmakta olup resmi anlamda işsiz olan birçok kişi neticesinde işsizlik oranı gerçekte olduğundan daha yüksek çıkabilmektedir. İstihdam politikalarının doğru tespiti açısından güvenilir ve doğru işsizlik verilerinin olması elbette son derece gereklidir.
- Sosyal Güvenlik Açısından; Kayıt altında olmayan istihdam oranının yüksek olmasıyla birlikte kayıt dışı çalışan nüfus, sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınamamakta, bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Böylece aktif sigortalılar ve pasif sigortalılar arasındaki makas gittikçe açılmakta ve aktif sigortalıların üzerindeki prim yükü artmak zorunda kalabilmektedir. Çalışanlar üzerindeki sigorta yüklerinin azaltılması ideal bir sosyal güvenlik sisteminin tesisi açısından gerekli olup, kayıt dışı istihdamın azaltılması aktif sigortalı sayısını arttırması açısından son derece önemlidir. Böylece resmi anlamda çalışanlar üzerindeki sosyal güvenlik yükü azalma gösterebilecektir.

V. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELE YOLLARI

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede farklı açılardan alınabilecek mücadele yolları bulunmaktadır. Bunları iktisadi, mali, idari, hukuki ve sosyal politikalar olarak gruplandırmak mümkündür. Bu kısımda ilgili politikalar hakkında bilgi verilecektir.

A. İktisadi Politikalar

Bir toplumundaki ekonomik yapı, kayıt dışılığın varlığı ya da önlenmesi açısından önem arz etmektedir. Öyle ki ekonomik açıdan ileri bir ülkede kayıt dışılığın nispeten az olacağı, tersi durumda ise kayıt dışılığın artma ihtimalinin

olduğu ifade edilebilir. Bir ülkedeki ekonomik yapıdaki düzelme, alınacak vergi gelirlerinin artmasına imkan verecektir. Vergi gelirlerinin artması ise kayıt dışı ekonominin önlenmesine bağlıdır.

Ülkedeki üretici kesimin kayıt dışında bulunması, devletin vergi tahsilatında arzuladığı seviyeyi koruması için kayıtlı kesime daha fazla vergi yükü yüklemesine neden olmaktadır. Bu durum ise kayıt içi kesimde yeralmanın maliyetini yükseltmektedir. Bu yüzden birçok üretici kayıt dışı kesime geçme çabası gösterebilecektir.

Kayıt dışı ekonominin kayıta alınması için, ekonomideki faiz oranlarının düşmesi önemlidir. Faizlerin düştüğü bir ortamda kayıt dışında bulunan birikimler yatırım ve yeni iş yerlerinin açılmasıyla bir şekilde kayıta alınacaktır. Ancak bunun için dolaysız vergilerin de makul bir seviyeye getirilmesi gereklidir.

Ekonomik faaliyetlerin kayıta alınmasında önemli bir ekonomik etken de kredi kartı kullanımının yaygınlaştırılmasıdır. Kredi kartının yaygınlaştırılması, hesapların kayıta alınmasını sağlayıcı önemli bir unsurdur. Bu konuda dünyada önemli örnekler mevcuttur. Örneğin Güney Kore, kayıt dışı ekonomiyle mücadele etmek için kredi kartı kullanımına vergi indirimi getirmiştir. Bu da iki yıl içinde kayıt dışı ekonomide önemli yol alınmasını sağlamıştır. Kısaca kredi kartı kullanımı, bütün parasal işlemlerin kayıta alınması açısından büyük önem taşımaktadır³⁶.

B. Mali Politikalar

Bir ülkede kayıt dışılığın en önemli nedenlerinden birisi vergi sistemindeki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu yüzden kayıt dışı ekonomiyle mücadele açısından alınması gereken tedbirlerin başında da vergi politikaları gelmektedir. Bu kısımda bu tür politikalar üzerinde durulacaktır.

1. Vergi Politikalarının Revize Edilmesi

Bir ülkede kayıt dışılıkla mücadele açısından vergi politikaları tespit edilirken; vergi yükünün tüm kesime dengeli dağılımı prensip olarak kabul edilmelidir. Nitekim vergi yükü olarak ifade edilen kamu kesimine aktarılabilecek milli

³⁶ İbrahim Halil Sugözü, **Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye (Kayıt dışı Ekonomi, Vergi Politikaları ve Önlemler)**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2010, ss.75-78.

gelir oranı, hedeflenen vergi yükünün topluma adaletli ve dengeli dağıtımı ve vergi gelirleri ile hangi tür harcamaların yapılması gerektiği konuları iyi tespit edilmelidir. Bir ülkede kişi başına düşen milli gelir artışı ile birlikte GSYH’da meydana gelen artış olarak nitelendirilen ekonomik büyüme ve buna ek olarak gerçekleştirilen yapısal gelişme ve değişimleri içeren ekonomik kalkınmanın vergi politikası ile yakından ilişkisi bulunmaktadır. Vergi sistemleri ve politikaları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişiklik göstermekle birlikte, ekonomik ve toplumsal yapı değişmelerine göre vergisel düzenlemelerin yapılması önemli bir gerekliliktir.

İyi bir vergi politikasının ekonominin gelişmesine yardımcı olması, gelir dağılımını olumlu etkilemesi, gelir, harcama ve servetteki değişimleri kendiliğinden izlemesi ve kavraması, adil olması, kamu hizmetleri için gerekli finansmanı sağlayacak verimlilikte olması önemlidir. Bu genel değerlendirmeler doğrultusunda yapılması gerekenler şu şekilde özetlenebilir;

- Vergi politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması,
- Vergi politikalarının çok sık değişikliğe gidilmemesi,
- Vergi politikalarının toplumsal yapı, gelir düzeyi gibi unsurlar dikkate alınarak belirlenmesidir.

Ülkedeki kamusal ve özel tasarrufları arttırmak; düşük gelirli grupların vergi yükünü azaltmak, enflasyon ve işsizlikle mücadele etmek ve vergilemenin neden olduğu sosyal refah kaybını azaltmak şeklinde açılımları yapabilecek olan bu amaçlara ulaşmak için bir ülkedeki vergileme düzeyi ve vergileme yapısı çok büyük önem taşımaktadır. Aşırı bir kamu borçlanmasına başvurmada ve iktisadi faaliyetleri olumsuz etkilemeden, diğer ülkelerdeki vergi sistemleriyle ters düşmeden etkin ve adil bir vergi sisteminin kurulması gelişmekte olan ülkeler için hem bir zorunluluk bir o kadar da ulaşılması zor bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Vergi Sisteminde Reform Gereksinimi

Bütçe açıklarının kontrol altına alınması konusunda ön plana çıkan ülkelerde uygulanan politikalar ele alındığında, bütçe gelirlerini arttırmaya yönelik alınan önlemler arasında, öncelikle vergi sisteminin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak

amacıyla yapılan düzenlemeler ve vergi kayıplarını önleyici etkin vergi denetiminin kurulması yer almaktadır. Vergilerin ilk ve en önemli amacı olan, mali amaca ulaşma derecesi, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı ile ölçülmektedir. Bir diğer ifade ile temel amaç kamu harcamalarının finansmanını sağlamak olduğunda, kamu harcamalarının vergilerle karşılama oranı yükseldikçe mali amaca da ulaşılmış olmaktadır. Çünkü vergi sistemindeki değişiklikler çoğu yönü ile bütün toplum kesimlerini ilgilendirmekte, zaman zaman toplumun ortak mutabakatı aranmaktadır.

Vergi reformu ise daha ziyade vergi sistemi reformu şeklinde ele alınmaktadır. Vergi reformu, gayri safi yurtiçi hasıla içindeki vergi oranlarında ya da vergi sisteminin yapısında veya her iki konuda yapılması öngörülen değişiklikler şeklinde ifade edilebilir. Vergi reformu, tek amaçlı bir kavram değildir. Bu sebepten ötürü vergi reformlarında zaman zaman birbirleriyle çatışan çeşitli amaçlar öngörülebilir. Vergileme ile optimal hasılayı sağlamak, adil gelir dağılımının gerçekleştirilmesine vergileme ile yardımcı olmak, istikrarın sağlanmasında ve optimum kaynak dağılımında vergilerden yararlanmak, vergi yargısı da dahil olmak üzere vergi hukukunda köklü usul ve değişiklikleri yapmak, sermaye birikimine yardımcı olmak ve yatırımları yönlendirmek gibi amaçlar bu konuda örnek gösterilebilir.

3. Vergi Yükünün Dengeli Dağılımı

Devletin temel fonksiyonlarından biri toplumdaki düşük gelirli kişilere daha az yük getirmek, gelir dağılımındaki uçurumları azaltarak yatay ve dikey adaleti sağlayacak bir gelir politikasını uygulamaya koymak, düşük gelirli gruplara yönelik eğitim ve sağlık hizmetlerini ön plana çıkaracak bir harcama politikası izlemektir. Devletin gelir dağılımındaki adaletsizliği gidermek üzere, iki etkin mali aracı bulunmaktadır. Bunlar ise kamu harcamaları ve vergilerdir. Nitekim vergi konusunun seçilmesinde, matrahın belirlenmesinde ve oranlarının saptanmasında sosyal amaç büyük önem taşımaktadır. Sosyal amacın gerçekleştirilmesi için başvuru yollarından bazıları şunlardır³⁷:

³⁷ Sugözü, 2010, ss.88-89.

- Artan oranlı gelir vergileri, belli bir sınırın üzerinde bulunan gelirlerden alınan ek vergi, gider vergilerinde vergiye tabi mal ve hizmetten alınan vergilerin bunların lüks olup olmamalarına göre farklılaştırılması, toplumdaki gelir farklılıklarını kısmen olsun kaldırmak amacını gütmektedir.
- Servet vergileri, türleri ile birlikte, diğer amaçlar yanında servet farklılıklarını ortadan kaldırmak amacını giden vergilerdir.
- Sosyal güvenlik aidatlarının vergiye tabi tutulmaması, sosyal yardımların vergi dışı bırakılması, teşebbüslerin sosyal yardımlarının gider kabul edilmesi ve yararlanan yönünden vergiye tabi tutulmaması, sosyal güvenlik amacıyla tanınan vergi avantajlarıdır.
- Yaşlılara, iktisaden korunmaya muhtaç olanlara ait gelirlerin vergi dışı bırakılması, sosyal güvenlik amacına yönelmiş vergi politikası araçları olarak kabul edilebilir.

Vergide eşitlik ilkesinin gereği olarak, mükelleflerin “ödeme güçleri” göz önüne alınmak suretiyle, vergilendirmenin yapılması gereklidir. Vergide adaletin gerçekleştirilebilmesi bakımından önemli bir fonksiyonu bulunan bir ilke, vergi yükünün, mükelleflerin kişisel ve ekonomik durumlarına göre dağıtılmasını gerekli kılmaktadır.

4. Vergi Yükünün Azaltılması

Vergi kayıp ve kaçığının en önemli nedenlerinden biri de vergi oranlarının yüksekliğidir. Bu durum vergi matrahını erozyona uğratmakta ve gelir kaybına neden olmaktadır. Buna karşılık, düşük vergi oranları vergi kaçırma ve vergiden kaçınma isteğini sona erdirerek, vergi tabanının genişlemesine katkıda bulunmaktadır.

Vergi indirimleri bireylerin çalışma istekleri üzerinde olumlu etkiye bulunabileceği gibi, tasarruflar ve yatırımlar üzerinde de olumlu etkilere sahip olmaktadır. Özellikle ABD’de yapılan ampirik çalışmalar, vergi indirimleri

sonucunda emek arzının ve tasarrufların artacağını ve yer altı ekonomisine yürütülen ekonomik faaliyetlerin azalacağını ortaya koymaktadır. Böylece vergi indirimleri kayıt dışı ekonomiden uzaklaşmaya ve kayıtlı ekonomiye geçişe neden olabilmektedir. Vergi indirimleri mükelleflerin çalışma gayretini olumlu yönde etkileyerek; bireylerin vergi sömürüsü altında ezilmelerine engel olmaktadır. Vergi yükünün zaman içerisinde giderek azalması, ekonomide büyüme ve üretkenlikte üzerinde olumlu sonuçlara yol açmaktadır. Bununla birlikte, vergi indirimleri ekonomik büyüme hızının artmasında gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir faktördür.

Vergi kayıp ve kaçaklarının ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkisi göz önüne alındığında; vergi yükünün azaltılması zorunluluğu ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda yapılacak olan vergi indirimleri vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi yoluyla, milli gelir artışına da yol açacaktır. Bununla birlikte; uzun dönemde vergi indirimleri ekonomide canlılık yaratmak suretiyle, potansiyel vergi alanları meydana getirmekte ve vergi gelirlerinin de artışına neden olmaktadır. Netice itibariyle yüksek vergi oranları ve etkin olmayan vergi tahsilat usulleri kayıt dışı ekonominin artmasına yardım eden temel sebep olduğu konusunda genel görüş bulunmaktadır. Daha yüksek oranlarda vergilendirme, kayıt dışı ekonomiye katılma ya da vergiden kaçma için daha büyük bir istek anlamına gelmektedir. Örneğin kişi veya kuruluşlar vergi yükü artışından kaçmak için hızlıca kayıt dışı sektöre doğru yönelirken, eğer fark edilmeyecekleri düşüncesine sahip iseler vergi oranlarında bir düşüş, kayıt dışı ekonomi üzerinde ancak küçük bir etki oluşturabilecektir.

5. İstihdam Üzerindeki Vergi Baskısının Azaltılması

Kayıt dışı faaliyet, bu tip faaliyeti yürütenlerin vergi sonrası gelirini arttırıcı etki yapmaktadır³⁸. Dolayısıyla istihdam üzerindeki vergi yükünün yüksekliği, emek arzının kayıt dışına çıkması açısından önemli bir etkidir. Bu yüzden kayıt dışılığın azaltılması için istihdam üzerindeki vergi yüklerinin makul seviyede tutulması son derece önemlidir. İstihdam üzerindeki yüklerin azaltılması konusunda iki temel yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşımda orta vadeli bir perspektif ele alınmaktadır.

³⁸ Fatih Savaşan, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Tahminleri”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, s.70.

Yaratacağı gelir etkisi de dikkate alınarak, kısa vadede düşük gelirliiler üzerindeki vergisel yükün azaltılmasına öncelik verilmesi ve asgari ücret üzerindeki yükün azaltılmasına yönelik adım atılması gerekmektedir. Diğer açıdan ise istihdam üzerindeki yüklerin bir çeşit şok indirim aracılığıyla, herkes için önemli ölçüde azaltılması da önemlidir. Bu yaklaşım, kayıt dışılığın azaltılması ve istihdam artışı konularında yaratacağı pozitif ivme kabul edilebilir olsa da, devletin maruz kalacağı mali riskler de dikkate alınmalıdır.

Avrupa Birliğinde entegrasyonun temel unsurlarından biri olarak kayıt dışı istihdamla mücadele görülmektedir. Özellikle entegrasyon sürecindeki Doğu Avrupa ülkelerindeki ucuz işgücünün, bu ülkelerin Birliğe dahil olması ile birlikte üye ülkelere göç edeceği ve büyük bir olasılıkla orta vadede kayıt dışı olarak çalışacakları beklentisi bulunmaktadır. Buna yönelik AB Komisyonu tarafından beş temel araç ortaya konulmuştur. Bunlar³⁹;

- Cezaların artırılması,
- İşyeri denetimlerinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve bilgi değişimi,
- İşverenin üzerindeki vergi ve sigorta primi gibi mali yükümlülüklerin indirilmesi,
- İşverenin işyeri açmasını ve kayıt dışılığını teşvik edici bürokratik işlemlerin azaltılması ve
- Bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarıdır.

Komisyon, bu araçların aynı anda kullanılmasını önermekte ve ayrı ayrı kullanılmasının kayıt dışılığı önlemede yeterli etki göstermeyeceğini vurgulamıştır. Fakat bu uygulamaların hangi sıraya göre yapılacağı konusu da önemlidir. Örneğin önce ceza sonra vergi ve primlerde indirimde gidilmesi yanlış bir tercih olabilecektir. Dolayısıyla istenilen sonuçların ortaya çıkması için iyi bir planlama yapılması gerekir.

³⁹ Sugözü, 2010, ss.98-99.

6. Vergi Denetimlerinin Düzenlenmesi

Vergi denetimi, vergi mükelleflerinin mevcut yasaya uygun hareket edip etmediklerine yönelik yapılan denetimleri kapsamaktadır. Böyle bir uygulama ise mükellefleri yasalara uygun hareket etmelerine ve kayıt dışılıktan kaçınmalarına yol açabilir. Bir toplumda en iyi vergi yasaları yürürlükte olsa ve en iyi idari işleyiş sağlansa da, etkin denetimin mevcut olmaması zaman içinde sistemin bozulmasına neden olabilmektedir. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede başarı kazanılması ve kayıt dışılığın azaltılması; kurumlararası işbirliği ve eşgüdümün sağlanması ve etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasıyla sağlanabilmektedir⁴⁰. Böylece denetim; eğitim, vergi bilincinin yerleştirilmesi, verilendirmede adalet ve eşitlik ilkelerine uyum sağlama gibi değişik amaçları bulunmaktadır.

Denetimin temel amacı, kişileri yasalara uygun çalışmaya ve hareket etmeye yöneltmektir. Bu sayede denetimden beklenen muhtemel faydalar elde edilebilecektir. Öyle ki denetimin temel amacı sadece cezalandırmak olsaydı, mükellefler sadece denetim sürecinde kayıt dışılıktan kaçınmayı seçebileceklerdi. Oysa mükelleflerin bilinçlendirilmesi şeklinde bir amaç ön plana çıkarıldığında, mükellefin önce kendi kendisini denetlemesi sağlanmış olacaktır. Bilinçlenmiş bir mükellef ise çevresini de etkileyerek önemli derecede faydalı bir vatandaş haline dönüşecek ve vergi denetleyicilerinden bile daha etkili olabilecektir.

Günümüzde vergilerin önemli bir bölümü mükelleflerin beyanı ve vergi idaresinin denetimi esasına dayanmaktadır. Bu yönetime göre mükellef ödeyeceği vergiyi bizzat kendisi tayin ve tespit etmektedir. Ancak, beyan usulü önemli oranda kaçakçılık riski de doğurmaktadır. Mükellef bir taraftan vergi konusuna ilişkin bilgileri tam ve eksiksiz olarak beyan etmenin bir vatandaşlık görevi olduğu, diğer taraftan ise bunu yapmadığında daha az vergi ödeyerek bir menfaat sağlayabileceği şeklinde bir ikilem içindedir. Vergi bilinci ve eğitimi de yetersiz kaldığında daha az vergi konusunun beyan dışında bırakılması söz konusu olabilmektedir. Beyan dışı bırakılan gelirlerin idari etkinliği ve bunun gerçek vergi rasyosuna olan olumsuz etkisinin giderilebilmesi, vergi idaresinin yapısal ve eğitim yönünden gelişimi ve bu

⁴⁰ Mustafa Çolak, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözümüne Yönelik Politika Önerileri**, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/423, Ankara, 2012, s.121.

amaç doğrultusunda vergi sisteminin revizyonu, etkili bir denetim mekanizması kurulması ile mümkündür.

Bir ülkede vergi denetiminin baskısı, caydırıcılığı, etkinliği ve verimliliği gerçekleştirilemediğinde tahakkuk ve tahsilat düzeyleri son derece düşük kalabilmektedir. Bu nedenle örgütsel yapının ağırlıklı olarak denetim esasına göre oluşturulmuş olması bir gerekliliktir. Bir vergi sisteminin iyi işleyebilmesinde, vergileme ilkelerine uygun vergi yasalarının ve vergi idaresi ile vergi yargısının yürürlükteki yasaları etkin bir biçimde uygulayabilecek şekilde örgütlenmesinin rolü büyüktür.

7. Vergi Affı ve Vergi İstisnalarının Kontrol Altına Alınması

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması açısından devletin önemli rolü bulunmaktadır. Bu amaçla mali gücü yetersiz olanlara vergisel teşviklerin sağlanması ve bu amaçla vergi dışında kalacak kesimin isabetli bir şekilde seçilmesi gerekir. Vergisel teşvikler doğru alanlarda ve doğru miktarlarda kullanıldığı sürece ekonomik büyüme ve kalkınma desteklenmiş olacaktır. Aksine muafiyet, istisna ve indirim uygulamaları aşırı ve gereksiz boyutlara ulaştığında idare açısından hem de mükellefler açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

Benzer durum vergi alanında gerçekleştirilen aflar açısından da geçerlidir. Nitekim bir ülkede sık sık vergi affına gidilmesi kayıtlı vergi mükellefleri açısından olumsuz beklentilerin ortaya çıkmasına sebebiyet verebilecektir. Sık aralıklarla çıkarılan vergi afları vergisini zamanında ödeyen dürüst mükelleflerin faaliyetlerini kayıt dışına yöneltmelerine sebep olmaktadır. Ayrıca çok sık aralıklarla çıkarılan bu vergi afları, mükelleflerin her zaman af beklentisi içinde olmalarına neden olarak vergi kaçırmalarını teşvik eder duruma getirmektedir⁴¹.

Af beklentilerinin vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesinde sorumlulukları aşındırdığı ve kriz ortamları dışında kayıt dışına yönelimi teşvik edici bir yapının da bulunduğu, gözlerden uzak tutulmamalıdır⁴². Vergisini düzenli ödeyen mükellefler, af beklentisi içine girdiklerinde vergilerini doğru bir şekilde beyan etmeyebilecek ve beyan ettikleri vergilerini de ödemeyebileceklerdir. Bu durum ise

⁴¹ Mustafa Sarılı, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 41, 2002, s.41.

⁴² Çolak, 2012, s.108.

kayıt dışılığın oluşması ihtimalini doğurmaktadır. Bunu önlemek adına devlet gerek vergi aflarını gerekse vergi harcamalarını tam zamanlı bir şekilde uygulamaya çalışmalı ve siyasi nedenlerle bu uygulamalara keyfi şekilde gitmemelidir.

C. Hukuki Ve İdari Politikalar

Kayıt dışılığın önlenmesi için vergi mevzuatında ve kurumlararası koordinasyonda önemli hususların yer alması gereklidir. Bu kısımda bu hususlar üzerinde durulacaktır.

1. Vergi Mevzuatı Açısından Yapılması Gerekenler

Bir ülkedeki vergi kanunlarının karmaşık olması ve sıklıkla yapılan değişiklikler, vergilemede açıklık ve kesinlik ilkelerinin işlerliğini zedeleyebilmektedir. Bu durum ise vergi mükellefleri açısından belirsizlikleri ortaya çıkarabilmekte ve mükellefler kayıtlı ekonomiden kaçınma yolunu seçebilmektedirler. Bunun için alınması gereken çeşitli tedbirler bulunmaktadır. Öncelikle vergi mevzuatında yapılması asıl gerekli olan düzenleme, kayıt dışı ekonomiye hizmet eden basit usul gibi düzenlemelerin veya vergi yüklerinin yahut oranlarının gözden geçirilmesi ve kişileri kayıt dışılığa iten veya özendiren hususların giderilmesidir.

Vergi hukuku, özel hukukla astlık-üstlük, öncelik-sonralık ilişkisi olan bir hukuk dalı olmayıp, onunla yan yanadır. İki hukuk dalının belli alanlarda paralellik göstermesi gerekir. Bu alanlardan birisi de, kayıt dışı ekonomi ile mücadele alanındadır⁴³. Nitekim bu konuda özel hukuk alanında da yapılması gerekenler bulunmaktadır. Zira kayıt dışı ekonomide kayda girmeyen unsurlar, özel hukuk alanında oluşan durumlar veya hukuki işlemlerdir. Bunlar genellikle vergi hukukunda da vergiyi doğuran olaylar olarak yer almaktadır.

Vergi kanunlarının vergiyi doğuran olay olarak seçtiği işlemler, durumlar, muameleler, özel hukuk alanında cereyan etmektedir. Dolayısıyla gizleme veya kayıt dışı kalma, esasen özel hukuk alanında cereyan etmekte, vergi hukuku ise sadece bu

⁴³ A. Bumin Doğrusöz, “Vergi Hukuku Özel Hukuk İlişkilerine Bakış”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, s.176.

kayıt dışı kalma durumuna vergisel sonuçlarına göre muhtelif yaptırımlar öngörmektedir. Kayıt dışı ekonominin, sebeplerini ve ortamını, kayıt dışına çıkmayı kolaylaştıran hukuki düzenlemeleri tartışmadan veya gözden geçirmeden, sadece müeyyide yolu ile küçültülmesi veya ortadan kaldırılması mümkün değildir.

Kayıt dışında bulunmayı engelleyici önemli bir hukuki düzenleme de ceza müessesesidir. Bu maliyet, yakalanma ihtimali ve cezaların büyüklüğü olmak üzere iki unsurdan oluşur. Ancak yüksek cezalardan, yine yasal olmayan yöntemlerle daha düşük bir maliyetle kaçınma olasılığı, bu tür bir caydırıcı politikanın etkinliğini önemli ölçüde sınırlayabilir. Etkinliğin azalışı ölçüsünde yüksek cezalar diğer yasadışı faaliyetlerin alanını genişletebilmektedir. Özellikle uyuşturucu, kaçakçılık gibi kayıt dışı sektörlerde, yüksek oranlarda cezaların amacı zararı dokunmadığı sürece etkinliği azalacaktır. Kayıt dışı sektörde faaliyet gösterenler, yakalanmamak için çok daha büyük bir suç işleme eğiliminde olacaktır. Sonuçta kayıt dışı faaliyetler hem daha ağır cezalar gerektiren hem de gözlemlenmesi zor bir faaliyet olacaktır.

2.Kurumlararası Koordinasyonun Sağlanması

Bir ülkede kayıt dışı ekonominin azaltılması için vergi idare yapısının ülkedeki ihtiyaçlara göre yeniden şekillendirilmesi gerekir. Bu amaçla vergi idaresi yer ve teknolojik açıdan geliştirilmeli, vergilerin toplanmasına ve denetimine etkinlik kazandırılması gerekir. Merkezi gelir idaresi ile taşra teşkilatları arasındaki gerekli koordinasyonun sağlanması son derece önemlidir. Bu bağlamda, vergi dairelerinde bilgisayar ağının kurulması, vergi ile ilgili işlemlerin yapılmasında bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılmasıyla hizmet kalitesinin ve hızının artırılması ve vergi istihbarat biriminin etkin şekilde çalışmasına zemin hazırlanması gerekir.

Kayıt dışılığın önlenmesi açısından istihdama yönelik bürokratik işlemlerin ülke genelinde tek bir birim tarafından gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Böylece mesleki kuruluşlarda koordinasyon sağlanabilecek, kayıt dışı istihdamın kayıttaltına alınmasında da önemli bir aşama kaydedilmiş olacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları ve gerçekleştirilebilecek projelerin hedeflenen sonuçlara ulaşabilmesinin temel koşulunun sorunun çözümüne ilişkin karar ve uygulamalarda kamu yönetiminin, sosyal tarafların ve sivil toplum örgütlerinin birlikte hareket etmeleri ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda toplumsal

mutabakatın sağlanması olduğu, yapılan analiz ve değerlendirmelerin ortak sonucudur.

3. Elektronik Ticaret İle İlgili Hukuki Düzenlemelerin Gerekliliği

İnternet kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte, ticari faaliyetlerde artan oranlarda elektronik ortamda gerçekleştirmektedir. Elektronik ticaretin vergileme üzerindeki en önemli etkisi ise yapılan işlemlerin vergilendirmeye konu olabilecek şekilde tespitinin güçlüğüdür. Elektronik ortamda vergilen hizmetin fiziki dolaşımı şart olmayan mal transferini örneğin yazılım, kitap ve müzik eserleri ticareti ve sermaye hareketinin tespiti son derece zor olduğu gibi, vergilendirme de son derece güçtür.

Elektronik ticaret geliştikçe, elektronik ortamda yapılan işlemlerin kayda alınması, saklanması, denetimi ve muhasebeleştirilmesi sorun olmaya devam edebilecektir. Bu konuda hukuki altyapının hazırlanması, vergi kanunlarında ve diğer ilgili kanunlarda gereken düzenlemelerin ve çalışmaların yapılması önemli bir gerekliliktir. Ticaretin ağırlığının hızla elektronik ticarete doğru kayması dolayısıyla bu gereklilik gün geçtikçe artmaktadır.

D. Sosyal Politikalar

Sosyal politikalar alanında vergi bilincinin kazandırılması ve devletin saygınlığının tesis edilmesi önemlidir. Bu kısımda bu hususlar ele alınacaktır.

1. Vergi Bilincinin Kazandırılması

Vergi yükümlülerinin, vergi ödeme konusunda isteksiz davranmalarının nedenlerini araştırmak ve gerekli önlemleri almak, yükümlü psikolojisi açısından onların vergi kaçırma arzularını azaltacak ve doğru beyanda bulunmaya yönleltecektir⁴⁴. Vergi vermenin değil de vermemenin olağan sayıldığı yolunda giderek yaygınlaşan düşünce zincirinin kırılması açısından öncelikle eğitim konusuna önem verilerek vergi bilincinin oluşturulması gereklidir. Ardından ise

⁴⁴ Harun Yeniçeri, “Beyan Esasına Dayanan Vergilerde Vergi kayıp ve Kaçaklarının Psikolojik Nedenlerinin Tespitine Yönelik Bir Araştırma”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, s.908.

birtakım yasal düzenlemelere gidilerek, mükelleflerin vergiye karşı dirençleri engellenmelidir.

Günümüzde kayıt dışı ekonomi sektörü ekonomik yönden çok güçlü bir sektördür. Bu konuda ilk akla gelen; mükellefin, vergi vermenin vatandaşlık görevlerinin en başında yer aldığı; ödeyeceği verginin, gerçekte, kendisinin de yararlandığı kamu hizmetlerinin finansmanını sağladığı, yani kendi yararı için ödeme yaptığı konusunda bilinçlendirilmesidir. Bunun için mükellefin ödediği verginin gerçekten yararlı hizmetler için harcandığını görmesi de gereklidir. Bilinçlendirme, küçük yaşta başlayan eğitimle olmaktadır.

Kayıt dışında olmanın bir suç olduğunu ve makro bazda ülke ekonomisi, mikro bazda vatandaş menfaatleri üzerindeki etkisini vurgulayan bir eğitim programının ilk ve orta dereceli okullardan başlayarak ders olarak okutulması gerekmektedir. Aynı zamanda sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapılarak kayıt dışında bulunan üyelerin örgüt tarafından dışlanmasını sağlayıcı bir işbirliğine gidilebilir. Bu yönde sinema, tiyatro gibi sanat dalları ve TV, radyo ve gazete gibi yayın organlarından yararlanılabilir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele açısından sosyal taraflar olarak nitelendirilebilecek sendika ve meslek örgütlerinin de desteğinin alınması gereklidir. Bu örgütler ile işbirliğine gidilerek kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin ve işyerlerinin tespiti, önemler geliştirilmesi, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi konularında ortak çalışmalar yürütülmelidir. Ancak bunun için çalışanların vergi ve prim yüklerinin de azaltılması üzerinde durulması gerekli önemli bir unsurdur. Bu yolla işsizliğin önüne de geçilmesi mümkündür.

2. Devletin Saygınlığının Tesis Edilmesi

Kayıt dışılıkla mücadele açısından çeşitli hukuki ve idari düzenlemelerin tesisi tam olarak yeterli olmayabilir. Öyle ki devlete olan güven açığının mevcudiyeti, her türlü yasal düzenlemenin başarı ihtimalini son derece zayıflatabilir. Bunun önlenmesi için devletin saygınlığının arttırılması son derece gereklidir. Bunu sağlamanın önemli bir yolu ise en başta devlet yöneticilerinin hukukun üstünlüğüne ve adalete inanmaları ve buna uygun davranmaları gereklidir. Devlet yöneticilerinin müsrif şekilde davranmaları, vatandaşların vergi ahlakının zayıflamasına yol

açabilecektir. Ayrıca devletin saygınlığını azaltan rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi olayların üzerine ciddiyle gidilmeli ve mükelleflere, ödedikleri vergilerin kendilerine hizmet olarak döneğine inandırmaları esastır.

Devletin saygınlığını arttırmaya yönelik önemli bir adım da mali istatistiklerin toplumun anlayabileceği şekilde açık ve düzenli olarak yayınlanmasıdır. Bu uygulama şeffaf devlet kavramını güçlendirerek toplumun yöneticilere olan bakış açısını da olumlu yönde değiştirecektir. Böylece devletin saygınlığı artış göstererek, kayıt dışılığa kaçış eğilimleri ise ters yönde azalma gösterecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE GELİR VERGİSİ İLİŞKİSİ

I.KAYIT DIŞI İSTİHDAM KAVRAMI VE TEORİK ÇERÇEVESİ

Kayıt dışı ekonominin önemli sonuçlarından biri, kayıt dışı istihdam olgusudur. Kayıt dışı istihdam kavramsal olarak çeşitli şekillerde nitelendirilebilmekte ve ülkeler arasında farklı nedenlere dayandırılabilir. Bu kısımda kayıt dışı istihdam kavramı tanımlanarak, türleri, nedenleri ve etkileri üzerinde durulacaktır.

A. Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Kayıt dışı istihdam; ilk defa 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporu'nda "Informal sektör" olarak ifade edilmiştir. ILO enformel (resmi olmayan) sektörü; "süreklilik unsuru taşımadan bir kişinin veya birkaç kişinin oluşturdukları, başlıca amaçları kişilere istihdam ve gelir sağlamak olan, mal ve hizmet üretiminde bulunan, örgütsel kimliği gelişmemiş küçük ölçekli birimler" olarak tanımlamıştır⁴⁵.

Kayıt dışı istihdam; "kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının, elde ettikleri ücret ve kazançların, vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesidir."⁴⁶

İlgin'e göre kayıt dışı istihdam; "çalışanlar için asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdamdır"⁴⁷.

⁴⁵ Tuncay Güloğlu, "The Reality of Informal Employment in Turkey", **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, Cornell University, 2005, s.2.

⁴⁶ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi. Ankara, 2006, s.6.

⁴⁷ Yılmaz İlgin, **Kayıt dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları**, DPT. Ankara, 1999. s.39.

Şemsa'ya göre ise kayıt dışı istihdam; "devletin denetleyici ve düzenleyici kurallarının uygulanmadığı iş ilişkileri içerisinde bulunanların elde ettiği gelirlerin kamu kurumlarına bildirilmemesi" olarak tanımlanmaktadır⁴⁸.

Kayıt dışı istihdam; istihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülüklerde dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanının dışına çıkarılması"dır.

Kayıt dışı istihdam faaliyetinin kayıtlı istihdam faaliyetinden ayırt edici bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; kayıt dışı istihdam faaliyetlerine giriş çıkış kolay olmaktadır. Kayıt dışı istihdam faaliyeti genelde kişisel tasarruflara dayanır ve faaliyetler küçük işletmelerde basit teknoloji kullanılarak gerçekleştirilir. Kayıt dışı istihdam faaliyetinde bulunacak işgücü için eğitim şartı aranmaz, eğitim gerekiyorsa çıraklık bir eğitim sürecidir. İşgücü genelde aile içinden tercih edilir⁴⁹.

B. Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Bir ülkede kayıt dışı istihdam farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Nitekim kayıt dışı istihdam edilenler; sigortalı çalıştırıldığı halde sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirilmeyenler, sigortalı çalıştırıldığı halde sosyal güvenlik kuruluşlarına eksik bildirilenler, aldıkları ücretten daha az bildirilenler, sigortalıların geç bildirilmesi, yabancı ve çocuk işçiler şeklinde sınıflandırılabilir.

1. Çalışanın Kendi İradesinde Olmayan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Bazı durumlarda çalışanlar kendi iradesi dışında kayıt dışı kalabilmektedir. Nitekim işverenler tarafından resmi kurumlara bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi ve sigortalılığın başlangıcının geç bildirilmesi çalışanın iradesi dışında gerçekleşen eksik istihdam uygulamalarına örnektir. Bu kısımda bu tür kayıt dışı istihdam şekilleri hakkında bilgi verilecektir.

⁴⁸ Şemsa Özar, "Kentsel Kayıt dışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", **ODTÜ Geliştirme Dergisi**, Cilt:23, 2006, s.510.

⁴⁹ Güloğlu, 2005, s.32.

a. Çalışanların Resmi Kurumlara Bildirilmemesi

Kayıt dışı istihdamın en sık ve en ciddi şekilde görülen şekli çalışanların çalışmalarının kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesidir. Ayrıca istihdam edilen de uzun vadede kendi aleyhine olan bu duruma kısa vadeli geçim sorunları yüzünden ses çıkartmayabilmektedir. Bu durumda devlet hem vergi hem sosyal sigorta prim kaybına uğramaktadır.

b. Çalışanın Ücretinin ve Çalışma Gününün Eksik Bildirilmesi

Kayıt dışı istihdamın bir diğer türü de istihdam edilenlerin çalışmalarına karşılık olarak aldıkları ücretlerin resmi daireleri olduğundan az gösterilmesidir. Örneğin asgari ücretin belirlendiği ülkelerde işverenler bütün çalışanları asgari ücretten göstermekte ve bir nevi kayıt dışı istihdam söz konusu olmaktadır.

Diğer bir tür ise sigortalının çalıştığı gün sayısının resmi kurumlara eksik bildirilmesi durumudur. Bu durumda devlet açısından vergi ve prim kaybı ortaya çıkmaktadır. Ücretin eksik gösterilmesi sadece ilerde alınacak emekli aylığının miktarını etkilerken; günün eksik gösterilmesi sigortalılar için daha vahim sonuçlar doğurmaktadır. Emeklilik için gereken süre belirli bir yıl ve belirli bir prim ödeme gün sayısıdır. Sigortalı işçi yılını doldursa bile her ay eksik gösterildiği için gerektiği sürede emekli olamayacak ve gününü doldurmak için prim ödemeye devam etmek zorunda kalacaktır⁵⁰.

c. Sigortalının Ek İşte Çalışma Durumunun Resmi Kurumlara Bildirilmemesi

Bir işte sürekli çalışmakta olan ve resmi kurumlara sigortalı olduğu bildirilen bir çalışan, özellikle gelir dağılımının bozuk olduğu ve ekonomide krizin yoğun olduğu dönemlerde ek işte çalışma yolunu seçebilir. Bu durumda ikinci işvereni bu kişiye ait çalışma gün ve ücretlerini resmi kurumlara bildirmemeyi tercih edebilmektedir. Çalışan da bu duruma razı olabilmektedir.

⁵⁰ Kamil Gökhan Karan, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Ve Doğurduğu Vergi Kaybı”, (yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2006, s.45.

d. Sigortalılığın Başlangıcının Yanlış Bildirilmesi

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın yaygın olduğu ülkelerde denetim mekanizması da yetersiz kabul edilebilmektedir. Bu durumda bir işverenin çalıştırdığı bir işçiyi resmi kurumlara tam zamanında bildirmesi söz konusu olmayabilmektedir. Örneğin sigorta incelemelerinde çok rastlanılan bir olgu olarak deneme süresi içinde çalıştırılan işçiler yaygın bir durumdur. Genellikle bir ay öngörölmüş olan bu süre zarfında işveren yanında çalıştırılan sigortalıyı ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirmemektedir. Denetim esnasında sigortasız bir çalışan tespit edildiği zaman işveren bu deneme süresinin söz konusu olduğunu belirterek, resmi kurumları yanıltabilmektedir.

2. Çalışanın Kendi İradesinde Olan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Kayıt dışı istihdam, bazı durumlarda çalışanların kendi iradeleri neticesinde de gerçekleşebilmektedir. Örneğin, yabancı kaçak işçiler ve çocuk işçiler buna örnektir.

a. Yabancı Kaçak İşçiler

Yabancı kaçak işçilik kavramı bir ülkeye resmi yada gayri resmi yollardan girip o ülkede sürekli yada süreksiz bir şekilde istihdam edilmek suretiyle çalışan kesimi ifade eden bir kavramdır. Türkiye’de bulunup mevcut kanunlara göre çalışma ve oturma iznine tabi olmadığı halde ülkemizde çalışan işçilere kaçak yabancı işçi denmektedir. Hemen hemen her gelişmekte olan ülkede olduğu gibi ülkemizde de çalışma hayatının en büyük tehditlerinden biri yabancı kaçak işçiliktir. Elbette ülkeye yasal yollarla girmiş ve yasal mevzuata uygun olarak çalışan yabancı işçiler de vardır. Fakat bu tip yabancı işçiler genelde özel bilgi ve uzmanlığa sahip olan veya yönetici kadrosunda istihdam edilen kişilerden oluşmaktadır. Bir diğer yabancı kaçak işçi türü ülkeye yasal yollarla girmekle beraber çalışma izni olmadan çalışan kişilerdir.

Bir ülkede hem yüksek işsizlik hem yüksek boyutlarda kayıt dışı ekonomi mevcutken yabancı işçilerinde bu ekonominin içinde olması ekonomi ve toplumu zora sokmaktadır. Zira bu işçiler topluma dağılması gereken paranın yönünü

değiştirmekte bir taraftan da ülke içi işsizliğe yol açmakta, yerli işçilerin çalışma koşullarını düşürmekte ve sendikasılaştırma süreçlerini hızlandırmaktadır. Yabancı işçi tercihinin ana nedeni, maliyetinin düşük olması nedeniyle işverene ayrıca yük getirmemesidir. Diğer yandan yabancı işçi kayıtlı emek arzında bir alternatif oluşturmakta, çalışanların pazarlık gücünün azalmasına neden olmaktadır.

Yabancı kaçak işçilik sadece işsizliğin yaşandığı gelişmekte olan ülkeler açısından problem teşkil etmekle kalmamaktadır. Gelişmiş batı ülkelerinde de büyük bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Yabancı kaçak işçiliği destekleyen temel olgu küreselleşmedir. Ülkelerarası ve büyük şirketler arası rekabetin artması firmaları işgücü maliyetlerini aşağıya çekmeye zorlamaktadır. Bu bağlamda herhangi bir ek masrafı olmayan kaçak olduğu içinde sosyal sigortalar kurumuna bildirilmeyen düşük maliyetli yabancı işçiler işverenler tarafından olumlu algılanabilmektedir⁵¹.

b. Çocuk İşçi İstihdamı

Kayıt dışı sektör istihdamının önemli bir kesimini çocuk istihdamı oluşturmaktadır. Çocuk işçi çalıştırmak düşük ücret ve sigortasız çalışma nedeniyle maliyetlerini düşürmeye çalışan işverenlere cazip gelebilmektedir. Ayrıca ekonomik kriz dönemlerinde çocukların çalıştırılması ailelerin ekonomik olarak ayakta kalmalarını kolaylaştırmaktadır. Tarım kesimi ise çocuk işçi çalıştırılmasının asıl yoğunlaştığı kesimdir. Kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi olarak tarımda çalışan çocuk kentlerde stajyer çırak adı altında kayıt dışı çalıştırılmaktadırlar. Ayrıca bazı sektörler özellikle çocuk istihdam etmek istemektedirler. Emek yoğun işlerde örneğin dokumacılık gibi işlerde çocuklar daha atik ve hızlı olduklarından dolayı çocuk istihdamı tercih edilebilmektedir.

⁵¹ Karan, 2006, ss.48-49.

C. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdamın ortaya çıkmasında birçok neden bulunmaktadır. Bu nedenleri iktisadi, mali, sosyal ve kurumsal nedenler olarak gruplandırmak mümkündür. Bu kısımda bu tür nedenler açıklanacaktır⁵².

1. Mali ve Ekonomik Nedenler

Dünyada ve ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerin sonucu olarak kişilerin gelir düzeylerindeki düşüş kayıt dışılığın büyümesine neden olmuştur. Kişilerin kar maksimizasyonu yapmaları sonucunda kayıt dışı kalma riskini göze almaktadırlar.

a. İssizlik ve Enflasyon

Son yıllarda krizlerle artan ıssızlık, iş bulamayan kişileri kayıt dışı çalışmaya sevk etmektedir. Enflasyon, fiyatlar genel seviyesinin sürekli artmasını ifade eden bir durumdur. Ülkemizde yaşanan yüksek enflasyon oranları kişilerin alım gücünü azaltmaktadır. Bunun sonucunda alım gücünü, yaşam standardını yükseltmek isteyen birey kayıt dışı çalışma yoluna gitmektedir.

b. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik

Gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda oluşan yoksulluk kişileri çaresiz bırakmaktadır. Mağdur olan kişi bugününü kurtarmak için kayıt dışı çalışmayı kabul etmek zorunda kalmıştır. Ancak bu durum bozuk olan düzenin daha da kötüye gitmesine yol açmış, kişilerin yoksulluk düzeyini artırmıştır. Kayıt dışı çalışmayı kabul eden kişi gelirinin az olmasının yanı sıra sağlık güvencesi olmadığı için giderleri daha da artmaktadır. Bu durum kişilerin durumunun daha kötü olması sonucunu doğurmuştur. Bunun yanında gelir dağılımındaki adaletsizlik, küçük yaştaki çocukların kayıtsız olarak çalışmalarına yol açmaktadır. Ayakkabı boyacılığı, işportacılık gibi alanlarda çalışan çocuklar kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.

⁵² Sema Betül Azaklı, Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Karaman Üniversitesi SBE**, Karaman, 2009, ss.27-36.

c. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü

Büyük işletmelerin yerine getirmesi gereken bazı yasal zorunlulukların olması nedeniyle mevcut durumda rekabet edemeyen işletmeler küçülmektedir. Bu durum zaten sayıca fazla olan küçük ve orta ölçekli işletme sayısını artırmaktadır. İşletmeler küçüldükçe kayıt dışı işçi çalıştırma da artmaktadır. Çünkü küçük şirketler, büyük firmalarla rekabet edebilmek için imkan buldukları anda hemen kayıt dışı işçi çalıştırma yoluna gitmektedirler. İşletmeler üzerindeki ağır mali yüklerde işletmelerin rekabet gücünü azaltmaktadır. Sosyal güvenlik primi kesintileri işverene ek bir yük oluştururken, çalışan sadece eline gecen net ücretten haberdardır. Sosyal güvenlik primlerinin yüksek olması ve devlet katkısının pek bulunmaması üretim maliyetleri içinde yer alan işçilik maliyetlerini artırmaktadır. Bu da işletmelerin kayıt dışı işçi çalıştırmasına neden olmaktadır.

2. Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdamın varlığında çeşitli sosyal nedenlerin de etkili olduğu ifade edilebilir. Öyle ki hızlı nüfus artışı ve paralelinde göçle gelen çarpık kentleşme, çalışma hayatındaki tarz değişiklikleri ve buna uyum gösteremeyen yetersiz eğitim düzeyi önemli sosyal nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

a.Hızlı Nüfus Artışı ve Çarpık Kentleşme

Kırsal kesimde özellikle tarım sektörü yaygın olup, daha ziyade emek yoğun üretimin gerçekleştirildiği bir faaliyet alanı olma özelliklerine sahiptir. Ancak özellikle teknolojinin gelişmesine paralel olarak tarımda daha az insan gücüne ihtiyaç duyulan üretim teknikleri yaygınlaşmaya başlamış ve kalifiyesiz olan bu işgücü kentlere göç etmeye başlamıştır. Bu durum ise kentlerde çarpık kentleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olan nüfus artış olana da işgücünün hızla artmasına neden olmaktadır⁵³.

⁵³ Sayın San, “Türkiye’de Kayıtlı-Kayıt dışı Çalışanların Yapısal Farklılıklarının Sosyal Devlet Bağlamında Sorgulanması”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:2009, Cilt:XXVII, Sayı:II, s.461.

Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır. Hızlı nüfus artışının sonucu olarak genç nüfusun fazlalığı, bu nüfusun istihdam edilebilmesini güçleştirmektedir. Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır. Hızlı nüfus artışının sonucu olarak genç nüfusun fazlalığı, bu nüfusun istihdam edilebilmesini güçleştirmektedir.

b. Çalışma Hayatındaki Değişim

1970'lerden itibaren artan rekabet işletmeleri, verimliliği esas alacak şekilde çalışma sistemlerini geliştirmelerine neden olmuştur. İşletmeler maliyetlerini düşürmek için iş, sosyal güvenlik ve vergi mevzuatından kaynaklanan ödevlerden kaçınmak için işletmelerini küçültmeye başlamışlardır. Günlük sekiz, haftalık kırk beş saati esas alan geleneksel istihdam şekillerinin yerini kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, eve iş verme, taşeron kullanma almıştır. Bu yeni üretim tarzı işyerini küçültürken, işçilerin ekonomik ve sosyal haklarının da kısılmasına neden olmuştur. İşyerlerinin ve çalışanların kayıt dışında kalmasında bu yeni üretim tarzının da olumsuz etkisi olmuştur. Son yıllarda özellikle büyük şehirlerde uygulanan eve iş verme üretimi artırmak ve maliyeti düşürmek için kullanılmaktadır. Bu uygulama sosyal güvenceden yoksun büyük bir iş gücünün çıkmasına neden olmuştur.

c. Eğitim ve Bilgi Eksikliği

Kayıt dışı çalışmada belki de en önemli etmen çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. Buna paralel olarak sosyal güvenlik konusunda yeterli bilgi ve birikime sahip olmama kişilerin kayıt dışı istihdamına neden olmaktadır. Kişilerin kayıt dışı çalışmaları durumunda kaybedecekleri değerler konusunda belli bir bilgi birikimine sahip olmamaları mevcut durumu kabul etmelerine neden olmaktadır. Kayıt dışı çalışmada belki de en önemli etmen çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. Buna paralel olarak sosyal güvenlik konusunda yeterli bilgi ve birikime sahip olmama kişilerin kayıt dışı istihdamına neden olmaktadır. Kişilerin

kayıt dışı çalışmaları durumunda kaybedecekleri değerler konusunda belli bir bilgi birikimine sahip olmamaları mevcut durumu kabul etmelerine neden olmaktadır.

3. Kurumsal Nedenler

Kayıt dışı istihdamı olumsuz yönde destekleyici kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan çeşitli kurumsal etmenler de bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği ve devlete olan güven açığı verilebilir.

a. Kamu Kuruluşları Arasındaki Uyumsuzluk

Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki bilgi alışverişinin yeterli ve zamanında olmayışı kayıt dışı istihdamı çıkaran nedenlerden bir tanesidir. Sosyal Güvenlik Kurumları, Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar ve mesleki kuruluşlar arasındaki iletişim koordinasyon ve bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasını zorlaştırmaktadır. Özellikle SSK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayısının farklı olması, meslek odalarına kayıtlı kişilerden birçoğunun SSK'da tescilli işyerlerinin olmaması gibi düzensizlikler koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır

b. Vatandaşın Kamuya Güvensizliği

Özellikle az gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin yetersizliği bazı kesimlerin kamu hizmetinden yeterince yararlanamadığı hissini doğurmaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımında adaletsizlik olduğu, üretim yapan birimlerin kamu hizmetinden yeterince yararlanamadığı ve kaynakların daha çok üretime katılmayan kişilere gittiği inancı vergi vermede çok büyük bir direnç yaratabilmektedir. Çalışanların kamu harcamalarına bakışlarındaki olumsuzluk vergiye karşı direnci artırmaktadır.

D. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Kayıt dışı istihdam olgusu, bir ülke için daha çok olumsuz etkiler ortaya çıkarmaktadır. Ancak tartışmalı olmakla birlikte olumlu etkilerinin de olduğu ifade edilebilir. Kayıt dışı istihdamın olumlu ve olumsuz etkileri şu şekilde belirtilebilir⁵⁴:

1. Olumlu Etkileri

Kayıt dışılığın ilke olarak doğru bir davranış olduğunu söylemek yanlıştır. Fakat ekonomik ve sosyal sistemde boşlukların doldurulması açısından olumlu etkileri olduğu söylenebilir.

a. İstihdam Yaratma Etkisi

Sosyal politika açısından çok önemli bir işlev görmesi açısından önemlidir. İşsizliğin yoğun olduğu bir ortamda istihdam yaratması açısından önemlidir. Ekonomik ve sosyal yapının bozukluklarından etkilenen kesimin hayatını devam ettirmek için bulduğu her türlü imkânı değerlendirmesi doğal görülebilecek bir durumdur. Kayıt dışı istihdamın daha çok emek-yoğun faaliyetlerin yürütüldüğü sektörlerde görülmesi, emek piyasasından herhangi bir pay alamayan bireyler için de çıkış yoludur. Toplumsal faydanın üst noktaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu nedenle en önemli olumlu etkisinin işsizliği azaltıp toplumsal faydayı en üst noktaya çıkartması olduğu ifade edilebilir.

b. Gelir Etkisi

Kayıt dışı çalışma biçimlerinden biri yetersiz gelir nedeniyle gelirleri arttırmak için yapılan ek işlerdir. Güncel ekonomilerde görülen iktisadi dalgalanmalardan en çok etkilenen kesim, bağımlı çalışanlar ve onların ücretleridir. Ekonomik baskılardan dolayı sabit kalan ücretler bağımlı kesimler için engel haline gelmektedir.

⁵⁴ Gülşen Şen, “AB ve Türkiye’ De Kayıt dışı İstihdam Ve Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2008, ss.29-33.

Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinde eksiklikler görülen ve ekonomik istikrarın bozuk olduğu gelişmekte olan ülkelerde ek işlerde çalışan kesim oldukça fazladır. Ücretlerde görülen kayıplara karşın resmi ve kalıcı çözümler bulunamaması nedeniyle bireyler kendi çözümlerini üretmekte ve ilave bir işte kayıt dışı çalışmayı tercih edebilmektedirler. Bunun dışında ilave işçi niteliği taşıyan çocuk, kadın ve yaşlıların, aile bütçesine katkı amacıyla durgunluk dönemlerinde emek piyasasına katıldıkları görülmektedir. Toplumlarda büyük sosyal sorun haline gelen bu durum, gelir arttırıcı olmasına rağmen emek sömürüsüne neden olması sebebiyle olumsuz bir etki de yaratmaktadır. Çünkü çocuklar eğitimlerini yarım bırakmak pahasına ailelerine gelir sağlamaktadırlar. Ayrıca kadınlar da elverişsiz çalışma ortamlarında ailelerine katkı amacıyla kayıt dışı çalışmaktadırlar.

c. Kaynakların Dağılımı Üzerine Etkisi

Kayıt dışı çalışma, bir istihdam faaliyeti olarak gelir yaratıcı ve arttırıcı etki yaratmaktadır. Devlet eğer kayıtlı sektörden toplamış olduğu fonları istihdam yaratacak şekilde yönlendiremiyorsa, vergi ve fonların girişimcilerin elinde kalması iktisadi büyüme açısından daha olumludur. Çünkü vergi ödemeyerek yaratılan fonlar daha ucuzdur ve bu fonlar üretime dönüştüğü sürece üretim artışını da beraberinde getirecektir.

Artan üretim, “çoğaltan etkisi” yaratarak tasarrufların yatırımlara kayış hızını ve oranını arttırarak ekonomiye canlılık getirecektir. Ayrıca bu faaliyette bürokratik ve düzenleyici masraflar olmadığından kaynaklar doğrudan mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılır, üretim artar. Üretim daha düşük maliyetlerle yapılır ve düşük fiyatlarla satılır. Bu durum da ekonominin canlı kalmasını sağlar ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına olanak verir.

d. Rekabet Etkisi

İşçi maliyetlerinin, bürokratik yükümlülüklerin, vergi ve benzeri fonların azalması nedeniyle üretimdeki maliyetlerin düşmesi satış fiyatlarını da düşüreceğinden iç ve dış piyasalarda işletmelerin rekabet gücü kazanmasına neden olmaktadır. Özellikle büyük firmalara karşı küçük ve orta ölçekli firmaların dezavantajlarını avantaja çevirmelerine olanak sağlamaktadır. Böylece düşük ücret

politikasını destekleyici kayıt dışılığın ürün fiyatlarını aşağıya doğru çekeceği ve firmaların rekabet gücünü koruyucu fiyat belirleyebilmelerini sağlayacağı ifade edilebilir.

2. Olumsuz Etkileri

Kayıt dışı istihdam olgusu, ekonomik, mali ve sosyal açıdan ciddi sorunlara neden olabilmektedir. Bu kısımda bu tür etkiler üzerinde durulacaktır.

a. Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi

Alınması gereken vergilerin alınmaması, kamu hizmetlerinin yeterli düzeyde yerine getirilmemesine neden olmaktadır. Ayrıca önceden de bahsedildiği gibi toplanması gereken dolaysız vergilerin (gelir ve kurumlar vergisi) toplanmaması, dolaylı vergilerin (KDV, harç, akaryakıt vs.) arttırılmasına da neden olmaktadır.

Bir ülkede dolaylı vergilerin arttırılması sosyal yapıyı bozarken, gelir adaletinin bozulmasına da neden olmaktadır. Ayrıca vergi gelirlerinin azalması nedeniyle borçlanmaya gidilmesi durumunda ekonomik ve sosyal yapıda uzun vadeli bozulmalar olması kaçınılmazdır.

b. Vergi Adaleti Üzerindeki Etkileri

kayıt dışı istihdam olgusu devletin vergi gelirlerinde de yetersizliklerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Nitekim vergi gelirlerinin azalması ile birlikte devletin kendi mekanizmasını devam ettirebilmek için vergi oranlarını arttırması ve buna istinaden vergi yükünün kayıtlı vergi mükelleflerine yansıtması, vergi adaletini de olumsuz etkileyecektir. Ayrıca toplumsal yapıda devlete karşı güvenin azalmasına ve bireysel ya da organize vergi direncinin artmasına neden olur.

c. Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Vergi yükünün düşük olduğu kayıt dışı ekonomi ve istihdam alanları, girişimciler için cazip gelebilmektedir. Çünkü kayıt dışı istihdamın vergi yükü kayıtlı istihdama göre düşüktür. Bu durum sermayenin makro-ekonomik hedeflere uygun

olmayan alanlara kaymasına ve orta-uzun vadeli istihdam planlarının işlevini büyük ölçüde yitirmesine neden olabilmektedir.

d. Rekabet Üzerindeki Etkisi

Faaliyetlerini yasal alanda gerçekleştiren girişimciler, kayıt dışı alanda faaliyet gösterenlere göre daha fazla mali yükümlülük altında kalmaktadır. Aynı durum istihdam için de geçerli olup, kayıtlı çalışanlar kayıt dışı çalışanlara göre daha fazla mali yükümlülük altına girerler. Yani kayıtlı bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirenler, kayıt dışı olarak çalışanlara göre cezalandırılmış olmaktadır.

Kayıt dışı istihdam netice itibariyle kayıtlı işçi çalıştıran firmalarla kayıtsız işçi çalıştıranlar arasında haksız rekabeti ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca çalıştırdıkları kayıt dışı işçilerin kendilerini güvende hissetmemesinden dolayı çalışanlarının verimsiz çalışmaları nedeniyle firmaların üretim verimlilikleri düşük olabilmektedir.

e. Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerindeki Etkisi

Bireylerin kayıt dışı olmayı seçtikleri durumlarda sosyal güvenlik primlerinin toplanmasında sorunlar yaşandığı için sosyal güvenlik sisteminde aksaklıklara neden olmaktadır. Özellikle toplumda sosyal güvenlik kapsamında sağlık ve koruma politikalarının sağlanması için sigorta primlerine gereksinim bulunmaktadır. Öyle ki yeterli mali kaynak olduğu takdirde sosyal güvenlik sistemi de tüm topluma yönelik yeterli hizmet sunabilir. Ancak kayıt dışı istihdamın yaygın olması, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından ciddi sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır. Bu durum kayıt dışı çalışanlar açısından çeşitli sıkıntılar ortaya çıkarabilmektedir. Örneğin, kayıt dışı çalışanlar kısa vadede sağlık yardımından, analık sigortasından, hastalık sigortasından ve iş kazası ve meslek hastalığı sigortasından yararlanamamaktayken uzun vadede ise yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarından yararlanamamaktadır⁵⁵.

f. Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu bir ülkede mali ve iktisadi verilerin hazırlanması ve güvenilirliğinin sağlanması da oldukça zordur. Nitekim kayıt dışı istihdamın varlığı resmi göstergelere dahil olmamasından dolayı, istatistiklerin yanlış

⁵⁵ <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=NewsD&Id=5678> (01.06.2012).

sonuçlar vermesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda yönetim açısından planlama safhasında sorunu çözmek için gerekli olan hedef belirleme ve kaynakların etkin kullanımı için gerekli olan tedbirlerin alınması da zorlaşmaktadır.

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAM ÜZERİNDE VERGİLERİN ETKİLERİ

Kayıt dışı istihdamın varlığı açısından mükellefler üzerinde yük oluşturan vergilerin önemli etkileri bulunmaktadır. Bu kısımda gelir, kurumlar ve diğer vergilerin etkileri üzerinde durulacaktır.

A. Gelir Vergisinin Rolü

Kayıt dışı istihdamın vergisel anlamdaki tanımı; vergi kaçırma veya vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış işgücüne yönelik faaliyetler, şeklindedir. Kayıt dışı istihdamın en önemli oluşum nedenlerinden birisi, kamunun özel sektöre yüklediği vergilerden oluşan mali yüklerdir. Vergi oranlarının yüksek olması ve vergi yükünün toplumun belli kesimleri tarafından karşılanması, kişi ve firmalara kayıt dışılığı cazip hale getiren nedenlerdir⁵⁶. Söz konusu mali yüklerin artması, özel sektörün doğal olarak maliyetlerini artırmaktadır. Bu durumda mükellefler çözüm olarak faaliyetlerini kısmen veya tamamen denetim dışına taşımaya çalışacaklardır⁵⁷. Vergi ve kayıt dışılık birbirini besleyen ve güçlendiren süreçlerdir. Ağır vergi ekonomiyi kayıt dışına iterken, kayıt dışı ekonominin genişlemesi de vergilerin ağırlaşmasına yol açmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin bünyesinde yer alan en önemli faktör, kayıt dışı istihdamdır. Ragner Nurkse'un 'fakirliğin kısır döngüsü' teorisinde, gelir düşüklüğü üretimin de düşük olması sonucunu verir. Üretim üzerindeki mali yüklerin ağırlığı üretim seviyesini, ardından da milli geliri düşürecektir. Üretim düşüklüğü işsizliği doğuracağı için, işsiz kalan kesim, belli bir gelir elde edebilmek için yasal olup olmadığına bakmaksızın, alternatif yollara başvuracaktır. Böylece kayıt dışı ekonomi genişleyen işsizlerin büyük bir kısmını masseder ve üretimi artırır.

⁵⁶ Coşkun Can Aktan, "Ağır Vergi Yüğü ve Yer altı Ekonomisi", **Vergi Sorunları**, Sayı:125 (Şubat 1999), ss.51-54.

⁵⁷ Ay, 2006, s.62.

Kişilerin gelirleri üzerinden alınan ve dolaysız bir nitelik taşıyan gelir vergisinden dolayı kişilerin geliri azalma göstermektedir. Kişilerin gelirin düşmesi ise gelire bağlı olan harcamaların da düşmesi sonucunu doğuracaktır. Ancak kişiler belli bir yaşam standardına ulaştıklarında, gelirleri düşse de bu standardı korumaya çalışma eğiliminde olacaklardır. Bu yüzden mevcut işlerinden yeterli gelir elde edemeyenler, ikinci bir işte çalışmaya razı olurlar. Bu da kayıt dışını doğuran ve boyutlarını artıran bir gelişmedir.

B. Kurumlar Vergisinin Rolü

Özellikle 1980’li yılların sonlarından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci, dünyadaki ekonomik faaliyetleri de yoğun bir şekilde etkilemektedir. Artık günümüzde finans sektörü reel sektörden daha fazla dünyayı etkiler hale gelmiş ve bileşim sektörünün tüm ekonomiye hakim olduğu bir duruma gelinmiştir.

Günümüzde ekonomide üretim faaliyetleri vergi cehennemlerinden vergi cennetlerine kaymaya başlamıştır. Yani bir şirket ağır kurumlar vergisi yüküne maruz kaldığı bir durumda rekabet gücü zayıflayacağı için daha ziyade daha az vergiye maruz kaldığı vergi cennetlerine yönelebilmektedir. Ayrıca firma olarak ağır vergi yüklerine maruz kalmamak adına kayıt dışı işçi çalıştırma teşebbüsünde bulunabilecektir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam yalnızca Türkiye ve azgelişmiş-gelişmekte olan ülkelerin ekonomik sorunu değil; gelişmiş ülkelerin, uluslararası sermayenin, uluslararası kurum ve kuruluşların da ilgilenmek zorunda olduğu ciddi bir sorundur.

C. Diğer Vergilerin Rolü

Kayıt dışı istihdamın varlığında gelir üzerinden alınan vergilerin etkilerinin diğer vergilere nazaran daha fazla olduğunu vurgulamak gerekir. Çünkü gelir ve kurumlar vergisi kişiler üzerinde doğrudan etki yaparken diğer vergiler ise nispeten dolaylı etkiler yapmaktadır. Yani tüketim ve servet vergileri, işgücünün kayıt dışı kalmasında sınırlı açıdan etki yapabilmektedir.

Tüketim vergilerinin kayıt dışı istihdamın varlığı açısından nispeten etkili olduğu ifade edilebilir. Öyle ki işverenlerin kayıtlı ekonomide bulunmaları durumunda kurumlar vergisi gibi dolaysız vergiler kadar Katma Değer Vergisi gibi dolaylı vergiler ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu durum ise işverenler üzerindeki üretim maliyetlerini arttırıcı ve rekabeti azaltıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Özellikle birçok küçük ve orta büyüklükteki işletme açısından bu durum önemli sıkıntılar doğurabilmektedir. Bu yüzden bu tür işletmeler kayıt dışı çalışma yollarını tercih edebilmektedirler. Doğal olarak istihdam ettikleri çalışanları da kayıt dışı istihdamı oluşturmuş olmaktadır.

Çalışanlar açısından tüketim vergilerinin etkisi ise kayıtlı bir işgücüne ödenen net ücretin açlık sınırının dahi altında kalması durumunda ön plana çıkmaktadır. Örneğin kayıtlı olarak çalışmakta olan ve eline net geçen ücret itibariyle geçinemeyen bir çalışan, tüketim ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla kayıt dışı çalışmayı tercih edebilmektedir. Kayıt dışı çalıştığında işveren üzerindeki maliyetleri azalacağı için aldığı net ücrette artış talep edebilir. Buradaki amaç çalışanın hayatını asgari düzeyde devam ettirebileceği net ücret miktarını sağlamasıdır. Eğer tüketim vergileri arttırılırsa, talep esnekliği düşük olan mallar üzerindeki mevcut kullanım miktarını koruyabilmesi için ek kaynağa daha ihtiyacı olabilir. Bu durumda ikinci bir işte daha kayıt dışı çalışmayı tercih edebilir. Yani tüketim malları üzerinde vergi yüklerinin arttırıldığı birçok durumda çalışan kayıt dışına yönelebilmekte ya da bu tür malların merdiven altında kaçak üretilmesi halinde de yine kayıt dışı istihdam söz konusu olabilmektedir.

Servet vergilerinin kayıt dışı istihdam yaratabilme etkisi ise kanımızca tüketim vergileri kadar yüksek değildir. Çünkü ekonomide servet vergilerinin gerek oranları gerekse tahsilat miktarları vergi mükelleflerinin kararlarında önemli düzeyde değişiklik yapabilecek miktarda değildir. Yani bu tür vergilerin kayıt dışı istihdamın varlığı açısından son derece sınırlı etkileri olduğunu belirtmek mümkündür. Bunların sadece mükelleflerin kararlarını önemli düzeyde etkileyebildikleri durumlarda kayıt dışı istihdama neden olabildikleri söylenebilir.

III. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE GELİR VERGİSİNİN KULLANILMASI

Kayıt dışı istihdamın Dünya ülkelerindeki boyutunun araştırılmasına yönelik en güvenilir ve güncel verileri içeren ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) 2009 yılında yayımladığı “Kayıt dışı istihdamın yükseliş i Yoksulluğu Arttıracak” konulu Araştırma Raporuna göre dünyada kayıt dışı çalışan kişi sayısı 1,8 milyara ulaşmıştır. Kayıt altında olan kişi sayısı 1,2 milyar olarak açıklanmaktadır. Raporda; global ekonomik birlikte işsizliğin özellikle orta yaşlarda istihdam edilen nüfusta arttığı ve de part-time çalışma koşulları ile kayıt dışı istihdam uygulamalarının daha sık gündeme geldiği bildirilmektedir. Rapora göre 2020 yılına kadar kayıt dışı istihdam edilenlerin çalışma gücünün üçte ikisine ulaşacağı, kriz nedeniyle bu sayının daha da artabileceği uyarısında bulunmaktadır.

İlgili Raporda, özellikle yoksul bölgelerde kayıt dışı istihdam artarken, örneğin Sahra altı Afrika'sında tarım dışı sektörde çalışanların üçte ikisinin herhangi bir güvenlik, yasal hak ve korumadan mahrum edildiği, Güney Asya'da çalışanların üçte ikisinin, Latin Amerika'da ise yarısının iş güvenliği olmadan çalıştığı vurgulanmaktadır. Hindistan ekonomisinin son on yılda ortalama % 5 büyüme kaydetmesine karşın daha iyi iş alanlarının yaratılamadığı, her 10 çalışandan 9'unun, diğer bir deyiş le 370 milyon kişinin resmi bir sosyal güvenliğ e sahip olmadığına da değ inilmektedir. Aynı Raporda; kayıt dışı sektörde çalışan 700 milyon işçinin dünyada yoksulluk sınırı olan günlük 1,25 dolardan ve 1,2 milyar insanın ise günlük 2 dolardan daha az kazandığına, yüksek büyüme oranlarına rağmen Çin, Hindistan ve Brezilya gibi ülkelerde kayıt dışı çalışmanın yoğun olarak kullanıldığına da dikkat çekilmektedir⁵⁸.

Gelişmiş ülke, kişi başına düşen milli gelirin satın alma gücü paritesi anlamında yüksek olduğu, sosyo-ekonomik açıdan refaha kavuşmuş zengin ülkeleri ifade etmektedir. Gelişmiş ülkeler, diğer ülkelere kıyasla sosyo-ekonomik açıdan daha iyi konumda olan ülkelerdir. Gelişmiş ülkelerin toplum yapıları diğer ülkelerin toplum yapılarına göre oldukça sistematik ve planlıdır. Gelişmiş ülkelerde yaşayan insanlar ağır cezai yaptırımlar nedeniyle, uygulamaya konulan yasal ve idari

⁵⁸ Ceyhun Arca, Kayıt Dışı İstihdam Gerçeği Ve Mücadele Yöntemleri - 26.04.2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

düzenlemeleri ihlal etmekten çoğu zaman çekinmektedirler. Bu nedenle kurallara riayet etmeyi düstur haline getirmiş gelişmiş ülkelerde yaşam standardı daha yüksektir.

Kuralların egemen olduğu gelişmiş ülkelerde, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında geliştirilen çözüm odaklı politikalar toplumsal mutabakatlar ile en kısa sürede hayata geçirilmektedir. Örneğin, gelişmiş ülkelerde kamu kurum ve kuruluşları arasında oluşturulan ortak veri tabanları ve düzgün işleyen kayıt sistemleri kayıt dışı istihdamın diğer ülkelere kıyasla daha az olmasını sağlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörler, genelde emek yoğun sektörlerdir. Teknoloji yoğun sektörlerde ise kayıt dışı istihdam oldukça düşüktür. Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörler, gelişmiş ülkeler itibarı ile aşağıdaki gibidir⁵⁹:

- Tarım Sektörü; Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, İspanya, İngiltere
- Toplumsal Hizmetler Sektörü; Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, İspanya
- İnşaat Sektörü; Fransa, Almanya, İtalya, İsveç, Hollanda, İspanya, İngiltere
- İmalat Sanayii Sektörü; Fransa, Almanya, İtalya, İspanya, İngiltere

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam, yasadışı göçmenler, yabancı kaçak işçiler işsizler, ikinci bir işte yasal olmayan şekilde çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve öğrenciler arasında yaygındır. Gelişmiş ülkelerde işletmelerin büyük bir çoğunluğu kurumsallaşmış bir yapıya sahip olduğu için, kayıt dışı istihdam oldukça düşük seviyededir. Ancak dünyanın bir çok ülkesinde olduğu gibi bu ülkelerde de, 1990'lı yıllar sonrası yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmuştur.

Önceki kısımda ifade edildiği üzere kayıt dışı istihdamın varlığı açısından vergilerin önemli etkileri bulunmaktadır. Yani vergisel yüklerdeki artışlar çalışanları kayıt dışılığa sevk edebilmektedir. Ancak vergi sistemini yeniden yapılandırarak çalışanlar üzerindeki bu yüklerin azalması da sağlanabilir. Böylece kayıt dışı

⁵⁹ Mehmet Tunç, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar Ve Gelişmiş Ülke Örnekleri, Ankara 2007, s.66.

istihdam açısından olumlu bir gelişme de söz konusu olabilir. İşte bu kısımda bazı ülkeler gelişmiş ve gelişmekte olan ülke şeklinde gruplandırarak ve bu ülkelerdeki gelir vergileri istihdam açısından ele alınacaktır.

A. Gelişmiş Ülke Uygulamaları

Kayıt dışı istihdamın varlığı açısından vergisel yükümlülüklerin önemli nedenlerin belki de başında bulunduğu bir gerçektir. Ancak vergisel tedbirleri aynı zamanda kayıt dışı istihdamın azaltılmasında önemli araçlar olma özelliği de taşımaktadır.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları; istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin artırılması, kayıt dışılığı teşvik eden bürokratik işlemlerin azaltılması, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, davranış değişiklikleri sağlama ve cezaların artırılması politikaları şeklindedir. Bu politikalardan herhangi birinin tek başına uygulanması kayıt dışı istihdamı önlemeye yetmemektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele ederken bu politikaları eş zamanlı olarak hep birlikte devreye sokmaktadırlar⁶⁰. Bu kısımda çeşitli gelişmiş ülke örnekleri ele alınarak, bu ülkelerdeki vergisel tedbirler ele alınacaktır.

1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri, eyalet sistemine göre yönetilen federal bir devlettir. Eyaletlerin hepsi ayrı ayrı yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptir. Her bir eyalet vergi ve sigorta prim oranlarını belirleme konusunda bağımsız bir yetkiye sahiptir. Ancak bazen eyaletler vergi ve sigorta prim oranlarını belirleme konusunda federal düzeyde sınırlamalara maruz kalabilmektedir⁶¹.

ABD’de kayıt dışı ekonomi önemli ölçüde düşük seyretmektedir. Ülkede kayıt dışılığı neden olarak etmenlerden biri olarak federal gelir vergisi oranları

⁶⁰ Jason, Heves, Tackling Unregistered Work through Social Dialogue: Final Report of the 2005-2007, Eli-ILO Project Paper for the High Level Conference on Social Dialogue, Unregistered Work and Local Development. Birmingham University. England. October. 2007. s.47.

⁶¹ Tun, 2007, s.69.

gösterilmektedir. Nitekim vergi oranında %1’lik bir artışın kayıt dışı ekonomi üzerinde 1,4 puanlık büyümeye yol açacağı ortaya konulmuştur⁶².

Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) kayıt dışı istihdam GSMH’nın %4 ile %8’i arasında değişmektedir. Ülkede kayıt dışı istihdam, daha çok hizmetler ve imalat sektöründe yaygındır. ABD’de son 30 yıl içerisinde çalışma ilişkilerinde yaşanan değişiklikler nedeni ile kayıt dışı istihdam artmış ve çeşitlenmiştir. Ayrıca esnek çalışma ilişkilerinin yaygınlaşması, bireylerin kayıt dışı istihdamını kolaylaştırmıştır. Örneğin, tele çalışma, evde bilgisayar karşısında çalışma dünyada en çok ABD’de uygulanmaktadır. Kayıt dışı istihdam sonucu elde edilen gelirler Amerikan Gelir Servisi (IRS-Internal Revenue Service) idaresinden kaçırılmaya çalışılabilmektedir. 1940-1990 dikkate alındığında İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki 10 yıllık dönem ile 1980-85 arasındaki dönem haricinde kayıt dışı ekonomi Amerika’da sürekli artış eğilimi göstermiştir⁶³.

IRS tarafından 2007 yılında vergiye gönüllü uyumu arttırmaya yönelik bir rapor yayınlanmıştır. İlgili raporda vergi kaçırma alternatiflerinin azaltılması, vergisel bildirimlerin teknoloji destekli şekilde daha kolay hale getirilmesi ve vergi mükellef hizmetlerinin artırılması şeklinde bir dizi öneri ortaya konulmuştur. Nitekim bu tür önerilerle mükelleflerin kayıt dışı çalışmaları ve sonuçta vergi kaçırmalarının engellenmesi amaçlanmıştır⁶⁴.

2. Fransa

Fransa yasalarında kayıt dışı çalışma, illegal çalışma (illegal work) olarak geçmektedir. Bu terim, yasal veya yasal olmayan göçmenleri, kişilerin düzensiz olarak gerçekleştirdikleri ikinci işleri kapsamaktadır. Fransa’da kayıt dışı çalışma en çok işsizler, iş sahipleri, sokak satıcıları ve yasadışı göçmenler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ülkede 1992 yılında yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile kayıt dışı çalışmanın önlenmesi projeler başlatılmıştır. Bu bağlamda 1996 yılında, hizmet fişi

⁶² Frederich Schneider ve Dominik Enste, “Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/index.htm>, (Erişim:03.07.2012).

⁶³ Halil İbrahim Demir, Kayıt dışı Ekonomi ve Kara Para İlişkisi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta, 2007, s.56.

⁶⁴ Çolak, 2012, s.155.

sistemine geçilerek, aileler tarafından ev hizmetlerinde çalıştırılan kişilerin kayıtlı olarak istihdam edilmeleri teşvik edilmiştir. Bu yıl itibariyle ülkede kayıt dışı çalışmanın miktarı GSYH'nın % 4 ile % 14 'ü olarak hesaplanmıştır. 1997 yılında Madelin Yasası yürürlüğe konulmuş ve kayıt dışı istihdamla mücadele eden birimler arasında koordinasyon güçlendirilmiştir. 1999 yılında ise kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla işletmelerin yaptığı harcamalarda uygulanan KDV oranlarında indirimle gidilmiştir.

25 Mayıs 1999 tarihinde yapılan bir düzenlemeye göre; İşletmeler, yeniden yapılanma, verimliliğin artırılmasında, iş organizasyonun geliştirilmesine yönelik harcamalarının KDV oranı düşürülmüştür. 2000 yılı Bütçe Kanunu ile birlikte, ev bakım ve onarım harcamalarında %5; ısıtma sistemi, asansör gibi büyük donanım harcamalarında %15 oranında gelir vergisi indirimi yapılmıştır. Bu indirim ile birlikte kayıtlı istihdam desteklenmek istenmiştir. Yeni vergi oranları ile maliyetlerin azalmasıyla kişiler ve işverenler için kayıtlı ekonomi içinde yer alma talebi doğurur. 2006 yılında ise yabancı kaçak işçilere karşı sert önlemler getirilmiş ve buna yönelik cezalar artırılmıştır. Ayrıca bunu destekleyici yönde Yeni Göç Kanunu parlamento tarafından kabul edilmiş ve geçici ikamet izinleri değiştirilmiştir. Öte yandan kayıt dışı çalışan yabancı öğrencilere karşı da tedbirler alınmıştır⁶⁵.

Fransa'da işverenler mesleki faaliyetlere başlamak, mesleki faaliyetlerini değiştirmek ve sona erdirmek için "İşletme Formaliteleri Merkezi" ne başvurmak zorundadırlar. "Tek Durak Büro" olarak adlandırılan bu merkez, yasal ve idari işlemlerin tamamlanması için başvurulması gereken tek yerdir. Bu sistem ülkede bürokrasinin hantal yapısını önlemede önemli bir adım olmuştur. Ülkede yeni işçi istihdam edilmesi durumunda "tek istihdam bildirimi"nin doldurulması gerekmektedir. Bu işlem, ev işlerinde işçi istihdamı hariç, bütün işverenler tarafından yapılması gereken yasal bir bildirimdir. Bu belge, işverence sosyal güvenlik kuruluşuna gönderilmektedir. Bu bildirimin yapılmaması kayıt dışı istihdamın gerçekleştirildiğine kanıt olmaktadır. İşverenler yapılan denetimlerde bu bildirimleri ve ücret bordrolarını göstermekle yükümlüdürler. Ayrıca, hizmet fişlerinin kullanılmasını teşvik etmek üzere çalışana ödenen ücret için vergi indirimi de söz konusu olabilmektedir.

⁶⁵ Tunç, 2007, ss.70-71.

Fransa’da kayıt dışı istihdama karşı uygulanacak cezai hükümler ise İş Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu Kanununa göre, ücretlinin sosyal güvenlik kurumlarına beyan edilmesi, personel kütüğüne kayıt, ücret bordrolarının düzenlenmesi gibi yasal yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen işverenlere, kayıt dışı çalışmaya ilişkin cezalar uygulanmaktadır. Ülkede kayıt dışı işçi çalıştırmaya para cezasının yanında hapis, işyeri kapatma, meslekten men, malların haczi ve kamu ihalelerine katılmama gibi cezalar da verilebilmektedir⁶⁶.

3. Almanya

Almanya’da kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik temel kanun 1957 yılında yürürlüğe giren ve günümüze kadar pek çok değişiklikle uygulana gelen "Kayıt dışı Çalışmaya Karşı Kanun"’dur. Bununla birlikte Almanya, kayıt dışı istihdamın oldukça yaygın olduğu bir ülke olarak ifade edilebilir. Nitekim bunun nedenleri incelendiğinde ülkede mükelleflere yönelik vergisel düzenlemelerin yoğun ve karmaşık olması ön plana çıkmaktadır. Diğer nedenler arasında ise sosyal güvenlik ödemelerinden kaçınmak, asgari ücret, azami çalışma saatleri gibi yasal istihdam politikası yükümlülüklerinden kurtulmak ve belirli idari prosedürlerden kaçınmak gösterilebilir. Bu konuda çeşitli kamuoyu araştırmaları yapılmış ve katılımcıların %20,7’lik kısmının düzenli olarak kayıt dışı sektörde çalıştıklarını ve %30,8’lik kısmı ise kayıt dışı ekonomi faaliyetlerini talep ettiklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların %73’ü yüksek vergi ve sosyal prim yükünden kurtulmak amacıyla kayıt dışılığı tercih ettiklerini beyan etmişlerdir⁶⁷.

1999 yılında kayıt dışı istihdamı önlemek için üç aşamalı vergi reformu yapılmıştır. Birinci aşama 1999’da başlamış, kademeli olarak gelir vergisi oranlarındaki indirim ve çocuk yardımlarındaki artış 2005’e kadar devam etmiştir. Vergi oranlarında yapılan reformun amaçlarından en önemlisi kayıtlı çalışmayı teşvik etmesidir. Bu kapsamda vergi muafiyetleri arttırılmış, gelir vergisi oranında indirime gidilmiştir. Yine aynı yıl uygulamaya konulan “Kendi Hesabına Çalışmayı Teşvik Kanunu” ile bireylerin işçi ya da kendi hesabına çalışan statüsünde olup olmadıklarını belirlemede yeni kriterler getirilmiştir. Vergi reformunun sonucu

⁶⁶ Tunç, 2007, ss.70-71.

⁶⁷ Çolak, 2012, s.169.

olarak özel ev çalışanlarına (households) olduğu kadar üretim sektöründe de parasal bir rahatlama oluşturulmuştur. Marjinal vergi oranlarındaki düşüş ile birlikte işverenlerin çoğu için daha fazla işçi istihdam etmelerine öncülük edilmiştir. Reformun temel amaçlarından biri de zaten kayıtlı çalışmayı desteklemektir.

Almanya’da kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu ev işlerinde (hizmetçi, çocuk bakıcısı vb.) çalışanların kayıt altına alınması için “Minijob Düzenlemesi” getirilmiştir. Bu düzenleme ile işveren konumundaki ev sahibi, hizmetçisine, çocuk bakıcısına fatura karşılığı ödeme yapabilmektedir. Ev sahibinin bu faturaları 2 yıl boyunca muhafaza etmesi gerekmektedir. Denetimlerde fatura ibraz etmeyen işverenlere cezai yaptırım uygulanmaktadır⁶⁸.

4. Hollanda

Hollanda’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin yaklaşık %14’ü düzeyindedir. Kayıt dışı çalışma erkekler ve daha önce kayıtlı bir işte nitelik kazanmış olanlar arasında yaygındır. Kayıt dışı çalışanların sektörlere göre dağılımında; otel ve ikram işleri, taksicilik, kurye hizmetleri, otobüs işletmeleri, metal işleri ve hazır giyim sanayi işleri ön plana çıkmaktadır. Hollanda’da kayıt dışı istihdam daha çok kendi hesabına çalışanlarda görülmektedir. Ülkede, kayıt dışı istihdamın daha çok sosyal güvenlik halk sigortası kapsamındaki suiistimallerden kaynaklanmasına rağmen, öğrenciler, işsizler, bağımsız çalışanlar, yasadışı göçmenler ve ikinci işte çalışanlar arasında da kayıt dışı istihdam yoğun olarak görülmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdamı önlemek için uygulanan politikalar yukarıda belirtilen kayıt dışı çalışma şekillerine yöneliktir. Özellikle yasadışı göçmenler ve yasal işsizler tarafından gerçekleştirilen kayıt dışılığı yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca bürokrasinin azaltılması, kurumlar arası bilgi değişimi ve kayıt dışı faaliyetlerin kontrolü konularına büyük önem verilmiştir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında vergi idareleri denetim elemanları ve iş müfettişlerinin denetimlerinin artırılması, özel istihdam bürolarının liberalleştirilmesi, vergi mevzuatında değişiklikler, çalışma mevzuatında esneklik, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları vb. tedbirler uygulanmıştır.

⁶⁸ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH); **Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt dışı İstihdam**, Aralık 2004, s.69-71.

1994 yılında istihdama ilişkin bürokratik işlemler basitleştirilmiştir. 1996 yılında işveren üzerindeki istihdam maliyetlerini düşürmek için “Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının Düşürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. Bu yasaya göre düşük ücretle çalışanları (asgari ücretin %115’ine kadar kazancı olanlar) istihdam eden işverenlere yönelik vergi iadesi uzun süreli işsizleri (12 ay ya da daha uzun süredir işsiz olanlar) istihdam eden işverenler için vergi indirimini öngörülmektedir 1996-1998 yılları arasında Sosyal Güvenlik Kuruluşu tarafından "Kayıt dışı çalışma başkasının ekmeğini çalmaktır." adlı kampanya yürütülmüştür. 2000 yılında işgücü maliyetlerinde indirimler yapılmıştır. Emek yoğun sektörlerde vergi oranları düşürülmüştür. Hollanda Hükümeti 2006 yılında, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, yabancı kaçak işçilerin sınır dışı edilmeleri ile ilgili yeni düzenlemeler kabul etmiştir. Buna göre, Hollanda'da üç yıldan az bir süre ikamet etmiş olan yabancıların ceza gerektiren herhangi bir suç nedeniyle sınır dışı edilmesi kararlaştırılmıştır⁶⁹.

5. İngiltere

İngiltere, kayıt dışılık konusunda özellikle göçmenlerin ülkeye yaygın şekilde gelmesinden dolayı kayıt dışılık konusunda nispeten yüksek bir ülke olarak belirtilebilir. Nitekim ülkede kayıt dışı istihdam 1996- 1997 yılları arasında GSYH'nın %13'ü olarak tahminlenmiştir. Ülkede kayıt dışı faaliyetlerin çoğunlukla ikinci işte çalışanlar, mevsimsel işçiler, resmi işsizler, devlet yardımı alan kişiler ve yasadışı göçmenler arasında yaygın olduğu kabul edilmektedir. Bu tür faaliyetlerin yer bulduğu sektörler ise daha ziyade tarım sektöründe, inşaat sektöründe, turizm sektöründe, otel ve yiyecek içecek sektöründe ve tekstil sektöründe yaygındır.

Kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yönelik ülkede bir dizi vergisel tedbir yürürlüğe konulmuştur. Bu bağlamda 1999 yılından itibaren ülkede asgari ücret uygulaması başlatılmıştır. Buna göre 18 -21 yaş arası çalışanlar için asgari ücret 3.00 pound iken, 21 yaş üstü çalışanlar için ise 3.60 pound olarak belirlenmiştir. Ayrıca Haziran 2000’ de 18- 21 yaş için asgari ücret 3.20 pound olarak değiştirilmiştir. Bu uygulamanın temel amacı işgücüne katılımı artırmak olup, uygulamanın kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisini belirlemek oldukça zordur. Ancak işsizlik tuzağı ile karşı

⁶⁹ Tunç, 2007, ss.75-76.

karşıya olan bireyler için bir çıkış yolu olduğu söylenebilir. Eğer işsizlik kayıt dışı çalışma için talep oluşturma nedeni olarak düşünülürse, uygulamaya konulan asgari ücretin kayıt dışı faaliyetleri azaltıcı bir etki yarattığı söylenebilir. 22 Haziran 2000 tarihinde ise bir ihbar hattı (Vergi ve Sigorta Yardımları Gizli Telefon Hattı) kurulmuş ve kayıt dışı ekonomi ile ilgili ihbarlar ve önlenmesine yönelik tavsiyeler değerlendirilmiştir. Ayrıca başka bir telefon hattı ile sosyal yardımlara ilişkin suiistimalleri ihbar edilmesi sağlanmıştır⁷⁰.

B.Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları

Kayıt dışı istihdam konusunda özellikle gelişmekte olan ülkelerin ciddi sorunlar yaşadığı genel kabul görmektedir. Nitekim bu tür ülkelerde az gelişmişlik ve teknolojik yetersizlikler firmaların rekabet gücünü zayıflatabilmekte ve vergisel yüklerin fazlalığı da sorunu daha da yüksek boyutlara ulaştırmaktadır. Bu kısımda çeşitli gelişmekte olan ülke örnekleri paralelinde vergisel tedbirler ele alınarak kayıt dışı istihdam üzerindeki etkileri incelenecektir.

1. Şili

Şili’de kayıt dışılık ölçümleri Ulusal İstatistik Enstitüsü tarafından aylık istihdam ve işsizlik oranları dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu enstitü tarafından 1986 yılından buyana istihdama yönelik ulusal bir anket düzenlenmektedir. Nitekim anket sonuçlarına göre toplam istihdamın %40’ı kayıt dışı sektörde bulunmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından ise bu oran %46 düzeyinde tahminlenmiştir. Ayrıca elektrik tüketimi baz alınarak fiziksel girdi yaklaşımına göre 1989-1990 yıllarında %37, 1993 yılında %18,2 ve 2000 yılında %19,8 düzeyinde kayıt dışı istihdam tahmin edilmiştir⁷¹. Nitekim farklı çalışmalarda çeşitli sonuçlar ortaya konulmuştur. Ancak ülkede kayıt dışı istihdamın boyutları hakkında net bir oranın tespitinin pek mümkün olmadığı ifade edilebilmektedir.

Ülkedeki mevcut rekabet yasaları serbest rekabetin sağlanmasını destekleyici hususları ön planda tutmakta ve kayıt dışılığın önlenmesine yönelik çeşitli cezalar yer almaktadır. Bu bağlamda vergi mevzuatı da kayıt dışı sektörün

⁷⁰ Şen, 2008, ss.59-61.

⁷¹ Demir, 2007, s.60.

cezalandırılmasına yönelik tedbirleri barındırmaktadır. Nitekim büyük indirimlerle satılan mallar ve vergi kaçakçılığı ile beslenen ticari faaliyetler ağır cezalara çarptırılmaktadır⁷².

2. Bulgaristan

Birçok ülke açısından iktisadi faaliyetlerin gelişmesini engelleyici bir faktör olarak nitelendirilen kayıt dışı ekonomi, Bulgaristan ekonomisine yönelik yatırımların ve ekonomik büyümenin sağlanması açısından önemli bir sorunu oluşturmaktadır. Ülkeye yönelik en son 2007 yılında Dünya Bankası tarafından bir anket düzenlenmiş ve ülkedeki firmaların yatırım tercihleri açısından kayıt dışı alanların öncelikle dikkat edilen husus olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ülkedeki kayıt dışı ekonomi ve paralelinde istihdamın büyüklüğünün %16 ve %38 arasında değiştiği tahmin edildiğinde bu durumun ciddi bir ekonomik sorun teşkil etmekte olduğunu ifade etmek mümkündür. Bulgaristan’da kayıt dışı istihdamın düşürülmesine yönelik ekonomik teşvik önlemleri, denetim mekanizmasının güçlendirilmesi, vergi tahsilat sisteminin modernizasyonu ve zorunlu iş sözleşmelerinin kayıt altına alınması gibi tedbirler alınmıştır⁷³.

3. Ukrayna

Sovyetler Birliği’nden ayrılarak bağımsız bir ülke niteliği kazanmış Ukrayna, geçiş ekonomisi olarak nitelendirilmektedir. Yani ülke, sosyalist mantıktan piyasa ekonomisine geçiş yolunda bir süreç izlemektedir. Elbette bu dönüşüm kolay olmamakta ve bir dizi sıkıntıları barındırmaktadır. Nitekim ülkede 1989-1990 dönemde %16,3’lük bir kayıt dışılık tahminlenmiş ancak devam eden yıllarda oran sürekli artış göstererek 2002 yılında %54,7’e ulaşmıştır. Bu durum ise kayıt dışılıkta yaklaşık %350 oranında bir artış olduğunu göstermektedir⁷⁴. Bu olumsuzlukların azaltılmasına yönelik ülkede siyasi kararlılık ortaya konulmuştur.

Ukrayna’da kayıt dışı ekonomi ve istihdamın ülkenin ekonomik yapısı üzerinde olumsuz etkilerin artmasından ötürü, kayıt dışı ekonomiyle mücadele açısından siyasi bir kararlılık ortaya konulmuştur. Nitekim tüm devlet birimlerinin

⁷² Çolak, 2012, s.158.

⁷³ Çolak, 2012, s.156.

⁷⁴ Demir, 2007, s.58.

koordinasyonunu esas alan ve Ekonomi Bakanlığının direktifinde olan bir dizi düzenleme yürürlüğe konulmuştur. Bu bağlamda devlete olan güvenin tesisi, yatırım ortamının ve yasal çalışma koşullarını iyileştirilmesi ve yaşam standartlarının arttırılması amaçlanmıştır. Bu ana ilkeler çerçevesinde vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin indirilmesi, vergi sisteminin yapısal dönüşümü ile sadeleştirilmesi, iş kurma prosedürlerinin basitleştirilmesi, yasal mevzuattan ticari faaliyetleri olumsuz etkileyen unsurların arındırılmasına yönelik çalışmalar öngörülmüştür. Vergi ve sosyal güvenlik alanında yapılan reformların sonucunda kayıt dışı istihdamda nispeten bir azalış gerçekleşmiştir⁷⁵.

⁷⁵ Çolak, 2012, s.170.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINDA GELİR VERGİSİNİN ETKİSİ VE ROLÜ

Dünyada her ülke kayıt dışı ekonomi bakımından farklı koşullar ve gerçeklere sahip bulunmaktadır. Yani bir ülke açısından belirtilebilecek bir husus başka bir ülke açısından geçerli olamayabilmektedir. Nitekim bu bölümde ülkemiz açısından kayıt dışı istihdamın boyutları ve önlenmesine yönelik vergisel tedbirler ele alınmaya çalışılacaktır.

I. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BOYUTLARI VE GELİŞİMİ

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda kayıt dışılığın tanımı gereği üzerinde uzlaşılan ortak bir rakam bulunmamaktadır. Bu büyüklüğü tahmine yönelik çalışmalar birbirlerinden farklı sonuçlar vermektedirler. Kayıt dışı ekonomiyi ölçmeye yönelik çalışmalarda kayıtlı ve kayıt dışı ekonominin birbiriyle iç içe geçmesi nedeniyle kesin sonuçlar verecek yöntemler kullanılamamakta ve tahmin metodlarından faydalanılmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı ekonomiye yönelik çalışmalar, bu sorunun mali boyutunun gelişmiş ekonomilere kıyasla hayli yüksek olduğunu göstermektedir. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü belirleyebilmek için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Basit parasal oran, vergi yaklaşımı, ekonometrik yaklaşım, nakit oran, işlem hacmi, input-output yöntemi, istihdam yaklaşımı, karma yöntem gibi çeşitli yöntemler kullanılarak aynı ya da farklı yıllar için yapılan çalışmalarda kayıt dışı ekonominin GSMH’ya oranının %1,9 ile %66,2 arasında değiştiği görülmektedir (Bakınız Tablo 1). Hesap Uzmanları Kurulu tarafından yapılan ölçümlerde, Türkiye’de 1998–2004 yılları arasında kayıt dışı ekonominin GSMH’ya oranının

%26–37 arasında değiştiği hesaplanmıştır. 1998 yılı kayıt dışılık oranı %37 olarak en yüksek seviyede, 2000 yılında ise %26 olarak en düşük seviyede hesaplanmıřtır⁷⁶.

Tablo 1: Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler

Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Kayıt Dışı Ekonomi (GSMH'ya Oran)
İlgın	2001	Basit Parasal Oran	% 66,2
	1993	Basit Parasal Oran	% 55,3
	1992	Ekonometrik Oran	% 47,2
Altuğ	1992	Kayıt Dışı İstihdam Yaklaşımı	% 35
Derdiyok	1989	Vergi Yaklaşımı	% 46,9
Temel, şimşek, Yazıcı	1992	Ekonometrik Yaklaşım	% 8,1
	1992	İşlem Hacmi	% 1,9
	1991	Vergi Yaklaşımı (Farklı varsayımlarla)	% 29,9–16,4
Çetintaş, Vergil	1992	Ekonometrik Parasal Tahmin	% 23
	2000	Ekonometrik Parasal Tahmin	% 24,7
Schneider	2001	Karma Yöntem	% 33,2
Kasnakoğlu	1997	Nakit Oranı	% 30–61
		Ekonometrik	% 9–13
		İşlem Hacmi	% 31
zsoylu	1990	Nakit Oranı	% 11,7

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010), **Yayın No:87, Ankara, Nisan 2009, s.6.**

Kayıt dışı ekonomi ile bağlantılı olan kayıt dışı istihdam, günümüzde tüm ülkelerin en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarından birisidir. Kayıt dışı istihdam kavramı ilk defa 1970 yılında ILO'nın düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda “enformel sektör” olarak kullanılmıştır. Raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformel (kayıt dışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere gücün beklenen miktarda açık işsizliğe yol amadığı saptaması yapılmıştır. Bu saptama aynı zamanda kayıt dışı istihdamın nedenlerinden olan gç olgusuna da değinmesi bakımından oldukça önemlidir.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler işgücü yoğun faaliyetler olduğundan, üretim faktörü olarak emek ön plana çıkar. Böylece ekonomide istihdam edilmeyen ya da yeterince istihdam edilemeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karşılayıp toplumsal faydayı en üst düzeyde sağlayacak biçimde devreye girmektedir. Kayıt dışı

⁷⁶ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009, ss.6-7.

ekonomik faaliyetler işgücü yoğun faaliyetler olduğundan, üretim faktörü olarak emek ön plana çıkar. Böylece ekonomide istihdam edilmeyen ya da yeterince istihdam edilemeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karşılayıp toplumsal faydayı en üst düzeyde sağlayacak biçimde devreye girmektedir⁷⁷.

Kayıt dışı istihdam kavramı ile kayıt dışı ekonomi arasında oldukça sıkı bir ilişki vardır. Kayıt dışı istihdamın kayıt dışı ekonomi hakkında ipuçları verebileceği düşüncesi ile uygulanan bu yöntemin özü şöyledir: Ekonomide kayıt dışı faaliyetlerin olmadığı varsayımı altında, işgücü arzının toplam nüfusa oranı ile istihdamın toplam nüfusa oranının zaman içinde benzer gelişimlerinin olması beklenmektedir. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün kayıt dışı istihdamın tahmini yolu ile ölçüldüğü istihdam yaklaşımına göre, 3 yıllık veri baz alınarak, işgücünün nüfusa oranının istihdamın nüfusa oranı ile aynı yönde değişeceği; buna karşılık, kayıt dışı ekonomik faaliyetler söz konusu olduğu takdirde ise, işgücünün nüfusa oranı büyürken istihdamın nüfusa oranının sabit kalacağı varsayılmaktadır⁷⁸. Ancak kayıt dışı istihdam söz konusu olduğunda, işgücünün toplam nüfusa oranı belli bir düzeyde kalırken, istihdamın toplam nüfusa oranı azalmaktadır.

Son dönemde, küresel rekabetin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle beraber kayıt dışılığı da içinde barındıran üretimde esnekliğin artması ve buna bağlı olarak resmi olmayan işgücü piyasasının toplam işgücü içinde önemli oranlara ulaşması, kayıt dışı istihdam sorununun büyümesini tetiklemektedir⁷⁹. Benzer durum ülkemiz açısından da geçerlidir. Ülkemizdeki istihdam yapısıyla ilgili bir diğer dikkati çeken husus kayıt dışı istihdamdaki yaygınlaşmadır. Varolan işsizlik, düşük ücret ve düşük verimlilik, Türkiye’de kayıt dışına yönelmenin temel gerekçelerini oluşturmaktadır⁸⁰.

Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemiz açısından kayıt dışı istihdamın varlığı ulusal göstergelerde tutarsızlıkların ve yanlışlıkların olmasına neden olmaktadır.

⁷⁷ Onur Şapçı, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğünün Tahmin Edilmesi (1980 - 2005 Dönemi Analizi)”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2006, ss.45-46.

⁷⁸ Vuslat Us, **Kayıt dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği**, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2004/17, s.29.

⁷⁹ Maliye Bakanlığı, **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008– 2010**, Ankara, 2008, s.8.

⁸⁰ Türk-İş, Türkiye’nin Uygulaması Gereken İstihdam Politikaları Ve İşsizlik Sorununa Çözüm Önerileri, www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/.../ish101.pdf, (19.06.2012).

Kayıt dışı istihdam öncelikle ekonomik büyüme ile işgücü ve işsizlik göstergelerini olumsuz etkilemekte ve ayrıca verimlilik göstergeleri de doğru hesaplanamamaktadır. Kayıt dışı sektörde işveren olarak faaliyet gösterenler; üretim sırasında kamunun öngördüğü düzenlemelere uymadıklarından, ayrıca istihdam ettikleri işgücü için sigorta, emeklilik vs. ödemeleri de yapmadıklarından, resmi sektöre göre daha ucuz üretim yapabileceklerdir. Bu durum rekabet şartlarını olumsuz etkilemekte ve resmi sektörde faaliyet gösterenler adeta cezalandırılmış olur. Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösterenler doğrudan vergi ödemediklerinden, vergi yükleri sadece ödedikleri dolaylı vergilerle sınırlı kalmaktadır. Vergi yükünün tüm kazanç elde edenlerce adil olarak paylaşılması, vergi mükelleflerinin vergi yüklerini ağırlaştırmakta ve bir kısır döngü oluşmaktadır⁸¹.

Ülkemizde vergi politikasının kamu maliyesinde oluşumun süreci parlamentoya dayalı olmakta ve ülkemizdeki her bir siyasi dönemde vergi politikaları da farklı boyutlarda gerçekleşebilmektedir. Örneğin 1980 sonrası dönemde arz yönlü ekonomi politikaları çerçevesinde yapılan vergi indirimleri sonuç vermemiş ve 1990 sonrası dönemde yerini yeniden vergi artışlarına bırakmıştır. Bununla birlikte 1991-1995 döneminde 5 Nisan Kararlarına paralel olarak alınan ek vergi uygulamaları vergi gelirlerini arttırmış ama vergi kaçakçılığını da özendirmiştir. 1995-1999 döneminde siyasi istikrarsızlıkların yoğun bir şekilde yaşandığı bir dönem olarak dikkat çekmektedir. Bu dönemde vergi gelirlerinde artış kaydedilmesine rağmen vergi kaybında da artışların görülmesi dikkat çekmektedir. 1999-2001 döneminde ise iki önemli iktisadi kriz ve büyük bir deprem felaketi yaşanmıştır. Bunların etkilerinin bertaraf edilebilmesi için ek vergisel tedbirlere başvurulmasına rağmen, vergi yükü artış göstererek vergi kaçakçılığında ve kayıt dışı istihdam da önemli artışlar gerçekleşmiştir. 2002 ve sonrası dönemde ise kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik bir dizi çalışma yürütülmüş ve siyasi ve iktisadi hayatta yaşanan olumlu gelişmeler de bu süreci destekler etkiler yaratmıştır.

Ülkemizdeki kayıt dışı istihdamın gelişimini ele aldığımızda Türkiye İstatistik Kurumu'nun Hane Halkı İşgücü Anketleri incelenebilir. Nitekim Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2007 Hane Halkı İşgücü Anketi (HHİA) Ağustos Dönemi (Temmuz, Ağustos, Eylül) sonuçlarına göre; SSK'ya kayıtlı olarak çalışması

⁸¹ Ahmet Fazıl Özsoylu, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 119-121.

gereken 4.254.000 kişi (2.498.000 ücretli, 1.756.000 yevmiyeli), Bağ-Kur'a kayıtlı olarak çalışması gereken 3.674.000 kişi (379.000 işveren, 3.295.000 kendi hesabına) ve ücretsiz aile işçisi sayılan 3.536.000 kişi olmak üzere toplam 11.464.000 kişi kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdam, toplam istihdamın %48,7'sini oluşturmaktadır. Aynı döneme göre Türkiye'de tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı % 88.3 iken, tarım dışı sektörde bu oran %33.3'tür. Tarım sektöründe sigortasız olarak çalışanların büyük bir çoğunluğu, küçük aile işletmelerinde ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlardan oluşmaktadır. Türkiye'deki işgücü piyasası ile ilgili bir diğer dikkati çeken husus kayıt dışı istihdamdaki yaygınlaşmadır. 2007 yılı itibariyle istihdam edilenlerin yüzde 46,9'unun herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kaydı bulunmamaktadır. Kayıt dışı istihdam özellikle ücretsiz aile işçiliği ve kendi hesabına çalışanlar ile yevmiyeli olanlarda yüksektir. Ücretli olanların beşte biri herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan istihdam edilirken, yevmiyeli olanların onda dokuzu kayıt dışı olarak çalışmak durumundadır⁸².

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hanehalkı İşgücü Araştırması 2010 yıllık sonuçlarına göre, esas işlerinden dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların toplamının 9 milyon 772 bin kişiye ulaştığına dikkat çekilen raporda, bunların 3 milyon 535 bininin ücretli veya yevmiyeli, 3 milyon 95 binin ise kendi hesabına çalışan konumunda olduğuna işaret edildi. TÜİK verilerine göre, 2010 yılı itibariyle kayıt dışı istihdam oranının yüzde 43.3 seviyesinde olduğu belirtilen raporda, Türkiye'de ücretli veya yevmiyelilerle kendi hesabına çalışan, ancak herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların toplamının 6 milyon 630 bini bulunduğu kaydedildi.

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın ülke ekonomisine ve sosyal güvenlik sistemine maliyetinin yüksek olduğu vurgulanan raporda, asgari ücret temel alınarak yapılan bir hesaplamanın, kayıt dışı istihdam nedeniyle alınamayan sosyal güvenlik prim ve vergi kaybının boyutunu ortaya koyduğu belirtilmiştir. Raporda, 2010 yılında geçerli olan yıllık ortalama asgari ücret tutarının brüt 744.75 lira olduğuna dikkat çekilerek, "Kayıt dışı istihdam edilen 6 milyon 630 bin kişinin, asgari ücret tutarı üzerinden kayıtlı duruma getirilmesi durumunda, devletin gerek sosyal

⁸² Enis Bağdadioğlu, Türkiye İşgücü Piyasası, www.turkis.org.tr/source.cms...tr.../web_turkiyeis_guc_upi_yasasi.doc, (06.07.2012).

güvenlik primi (işsizlik sigortası primi dahil) ve gerek gelir vergisi açısından önemli geliri söz konusu olacaktır" şeklinde görüş ortaya konulmuştur. Raporla göre, 3 milyon 335 bin ücretli ve yevmiyeli için asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken sigorta primi ve vergi toplamı yıllık 11,9 milyar liraya karşılık geldiği ve bunun 9 milyar 4 milyon 69 lirasının SGK primi, 1 milyar 708 milyon 678 lirasının gelir vergisi, 947 milyon 875 bin lirasının işsizlik sigortası primi ve 208 milyon 706 bin lirasının ise damga vergisi olduğu belirtilmiştir. Kendi hesabına çalışan 3 milyon 95 bin kişi için ödenmesi gereken sosyal güvenlik prim tutarının da 9 milyar 266 milyon 105 bin liraya ulaştığı ve kayıt dışı ücretli veya yevmiyeli ya da kendi hesabına çalışanlardan devletin toplam sosyal güvenlik primi ve vergi kaybı asgari ücret düzeyi dikkate alınarak yapılan hesaplama göre 21.2 milyar lirayı bulduğu vurgulanmıştır⁸³.

TÜİK tarafından 2012 yılı Ocak ayı tahminlerine göre ülkemizdeki istihdamın % 38,4'ü kayıt dışındadır. Nitekim 2008 Ekim itibariyle döneminde % 45,9 olduğu göz önünde tutulursa aradan geçen 3,5 yıla yakın dönemde % 7,5 civarındaki azalış kaydedilmiştir. Kayıt dışı istihdam 2010 yılında 367 bin kişi artmasına karşın, kayıtlı istihdamın daha fazla artması nedeniyle kayıt dışı istihdam azalmış ve 2011 yılında çalışanların % 42,1'i yaptığı işten dolayı sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmıştır. Ücretli-yevmiyeli açısından her dört işçiden biri kayıt dışı istihdam edilmektedir⁸⁴. TÜİK'in verilerine göre, kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu kesimler de ücretsiz aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar ve yevmiyeliler gibi yoksulluğun en yaygın olduğu gruplardır. Ayrıca, eğitim düzeyi azaldıkça yoksulluk riski artmaktadır. Sonuçta; gelirden az pay alan yoksul ve işsiz kesim hayatını devam ettirebilmek uğruna kayıt dışı çalışmayı kabullenmektedir⁸⁵.

Türkiye'de başta tarım sektörü olmak üzere imalat, tekstil, inşaat ve hizmetler sektörlerinde kayıt dışı istihdam yaygındır. Ülkede kayıt dışı istihdam edilenlerin büyük bir çoğunluğu küçük ve orta ölçekli işletmelerde (KOBİ) çalışmaktadır. KOBİ'ler tüm işletmelerin % 99.6'sını, toplam istihdamın % 63.8'ini ve katma

⁸³ <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=NewsD&Id=5670> (07.07.2012).

⁸⁴ Enis Bağdadioğlu, 2011 Yılı İşgücü Piyasası, www.turk-is.org/source.cms.docs/turkis.org.tr../turkisisgucu11.doc, (06.07.2012).

⁸⁵ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

değerin de % 36'lık kısmını oluşturmaktadır⁸⁶. Kayıt dışılık ile üretim yapısı arasında önemli bir bağlantı bulunmaktadır. Verimliliğin düşük olduğu alanlarda ise kayıt dışılık yüksektir⁸⁷. Kayıtlı ekonomi içerisinde vergi ve sigorta prim oranlarının yüksekliği işgücü maliyetlerini yükseltmekte, bu da kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmaktadır. Örneğin, Türkiye'de asgari ücretin net değeri ile brüt değeri arasında oldukça büyük bir fark bulunmaktadır. Bu farkın nedeni; asgari ücret üzerindeki vergi (gelir vergisi, damga vergisi) ve sigorta primleri ile çeşitli adlar altında alınan fonlar (zorunlu tasarruf ve işsizlik fonu) için yapılan kesintiler oluşturmaktadır. Bu kesintiler nedeniyle, brüt ücretin ortalama %62 ile %75'i işçinin eline geçmektedir⁸⁸.

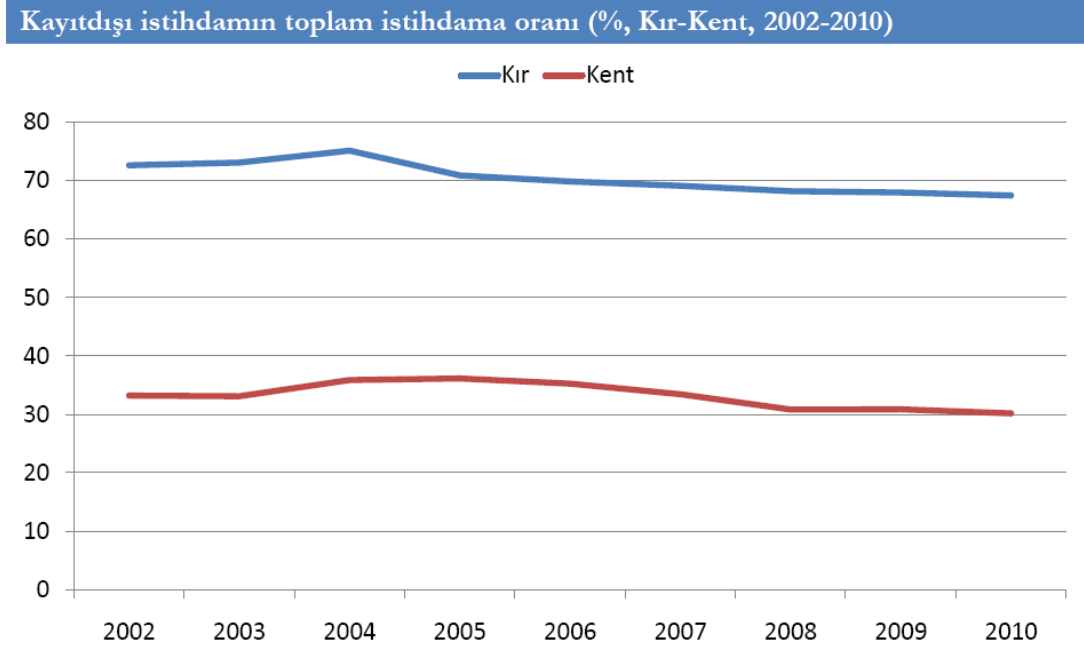
Ülkemizde tarım sektöründe yaygın olan kayıt dışı istihdamın varlığına bağlı olarak özellikle kırsal kesimde kentlere göre daha fazla kayıt dışı çalışan yer almaktadır. Nitekim Şekil 1 incelendiğinde 2002–2010 döneminde kırsal kesimde kayıt dışı çalışanların yaklaşık %70 düzeyinde olduğu, kentlerde ise %30 civarında seyrettiği görülmektedir. Bu duruma neden olarak özellikle kırsal kesimde resmi kurumlara kaydolma anlayışının ve bilincinin yaygın olmadığı, kişilerin geçici işlerde ve dönemsel olarak çalışmaları ve denetim imkanlarının güç olması gösterilebilir.

⁸⁶ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587> (16.11.2011).

⁸⁷ Ozan Acar, **Kayıt Dışı İstihdama Kayıtsız Kalmayın Projesi (KADİP)**, TEPAV, Diyarbakır, 13 Temmuz 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1310739872-0.OZAN_ACAR_Kayit_Disi_Istihdama_Kayitsiz_Kalmayin_Projesi_Sunumu.pdf, (04.06.2012).

⁸⁸ Adem Korkmaz, "Türkiye'de Asgari Ücretin Mali Yönü", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı:1, 2001, ss.276-277.

Şekil 1: Türkiye’de Kentlerde ve Kırsal kesimde Kayıt dışı İstihdamın Toplam İstihdama Oranı (2002–2010)



Kaynak: Ozan Acar, **Kayıt dışı İstihdama Kayıtsız Kalmayın Projesi (KADİP)**, TEPAV, Diyarbakır, 13 Temmuz 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1310739872-0.OZAN_ACAR_Kayit_Disi_Istihdama_Kayıtsiz_Kalmayin_Projesi_Sunumu.pdf, (04.06.2012).

Tablo 2’de ise ülkemizde 2011 yılı itibariyle kayıt dışı istihdamın tarım ve tarım dışı sektörler itibariyle dağılımı görülmektedir. 2011 yılında tarım dışı sektörlerde kayıtlı olmayan kişi sayısının yaklaşık 5 milyon kişi olduğu, sadece tarım sektöründe ise 5 milyondan fazla kişinin kayıt dışı çalıştığı tahminlenmiştir. Bu durum ise ülkemiz açısından özellikle tarım sektöründe kayıt dışılığın çok ciddi boyutlarda olduğunu göstermesi açısından dikkat çekicidir.

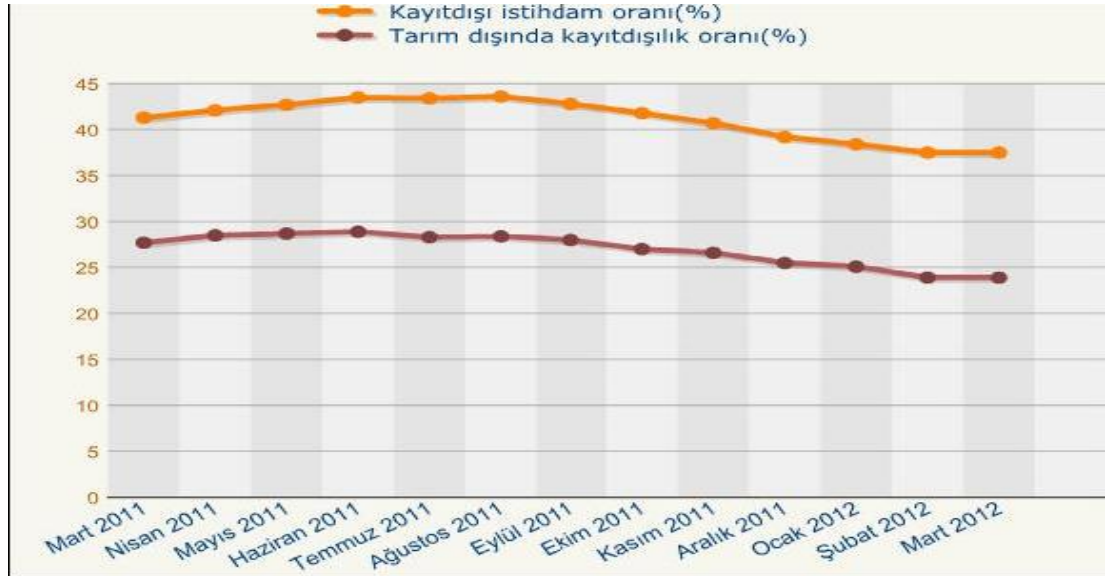
Tablo 2: Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre Dağılımı, 2011

Sektör	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam
Tarım dışı	4.988.000	12.979.000	17.967.000
Tarım	5.151.000	993.000	6.143.000
Toplam	10.139.000	13.971.000	24.110.000

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim:07.06.2012).

Şekil 2’de ülkemizde Mart 2011 ve Mart 2012 döneminde aylık kayıt dışılık oranı ve tarım dışı kayıt dışılık oranı gösterilmektedir. Şekil incelendiğinde son yıl itibariyle kayıt dışılığın gerek toplamda gerekse tarım dışı alanda düşme yönlü bir eğilim gösterdiği görülmektedir. Ancak yinede kayıt dışı istihdam oranı Mart 2012 itibariyle yaklaşık %38 olup, yinede yüksek bir seyirdedir.

Şekil 2: Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Oranı ve tarım dışı Kayıt dışılık Oranı (Mart 2011-Mart 2012 Dönemi)



Kaynak: www.tuik.gov.tr.(04.07.2012).

Küreselleşme süreci, uluslararası düzeyde rekabeti her geçen gün daha da acımasız hale getirmektedir. Türkiye’deki şirketlerin büyük çoğunluğu, uluslararası alanda rekabet gücü elde edebilmek ve bu gücü koruyabilmek için öncelikle işçilik maliyetlerini düşürmeyi ön plana çıkarmaktadır. İşgücü maliyetlerini düşürmenin en kolay yolu ise, işçinin ücretinden kesilen vergilerden, işçinin ve işverenin sosyal sigorta primlerinden, çeşitli ek parasal yükümlülüklerden ve işçiyi koruyucu mevzuatın getirdiği yükümlülüklerden (fazla mesai ücreti, kıdem tazminatı, yıllık ücretli izin, sendikalaşma, v.b.) kurtulmaktır. Bugün Türkiye’de 11-12 milyon dolaylarında ücretli vardır. Bu ücretlilerin yaklaşık 4,5 - 5,0 milyonunun kaçak çalıştığı ve çalıştırıldığı tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle, ücretli olarak çalışanların yaklaşık yarısı, sosyal güvenliğin, işçiyi koruyucu mevzuatın ve sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin mevzuatın kapsamı dışındadır; bu yasal haklardan yararlanamamaktadır. Yabancı kaçak işçilerin sayısı konusundaki tahminler 500 bin ile 1 milyon arasında değişmektedir. Türkiye ekonomisi ciddi bir bunalım yaşamaktadır⁸⁹. Vergi ve sigorta gelirlerinde azalmaya, işletmeler arasında rekabet koşullarında eşitsizliğe, çalışanlar açısından kötü çalışma koşullarına ve sosyal güvenceden yoksunluğa neden olan kayıt dışı ile mücadeleden bu dönemde de vazgeçilmemelidir⁹⁰.

Netice itibariyle ülkemizde özellikle tarım ve inşaat sektörlerinde, küçük çaplı işletmelerde ve geçici ve mevsimlik işlerde, kayıt dışılığın diğer sektör ve işletmelere göre daha yoğun olduğu görülmektedir. Ayrıca ülkemizde kayıt dışılığın en fazla görüldüğü gruplar ise işsizler, eğitim seviyesi düşük (vasıfsız) kişiler, çocuk işçiler, yabancı kaçak işçiler, emekliler ve serbest çalışanlar olarak görülmektedir. Ayrıca, kişisel bazda da en fazla 18-25 yaş ve 60+ yaş grupları ile okuma yazma bilmeyenler ile okuma yazma-bilen fakat okul bitirmeyenlerde kayıt dışılık görülmektedir⁹¹.

⁸⁹ Türk-İş, **Kayıt dışı İstihdam Ve Yabancı İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi**, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/ish102.pdf>, (12.07.2012).

⁹⁰ Türk-İş, **Ulusal İstihdam Stratejisi (Türk-İş Görüşleri)**, www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.../istihdam_stratejisi.pdf, (17.06.2012).

⁹¹ <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=NewsD&Id=5678>, (01.06.2012).

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

Türkiye’de kayıt dışı ekonomiye paralel olarak kayıt dışı istihdamda da artış söz konusu olmuştur. Kayıt dışı istihdamdaki artış kayıt dışı ekonomiye benzer nedenlere dayanmaktadır. Bu kısımda ülkemizde kayıt dışı istihdamın nedenleri ele alınacaktır.

A. Ekonomik Nedenler

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın olmasında çeşitli iktisadi nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler arasından tarım ve hizmetler sektörünün yaygınlığı, KOBİ’lerin ekonominin önemli bir kısmına hakim olması, iktisadi krizler ve firmalar arası rekabet edebilirlik gelmektedir.

1. Sektörel Sorunlar ve İşletmelerin Ölçek Yetersizlikleri

Türkiye ekonomisi özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayanmakta ve tüm sektörlerde ağırlıklı olarak KOBİ’lerin varlığı kayıt dışılığa ortam hazırlamaktadır. Nitekim tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zor olması nedeniyle kayıt dışılığa daha elverişli sektörler olarak nitelendirilebilir. Ayrıca küçük işletmelerin yaygınlığı da yine izleme ve denetlemeyi zorlaştırdığı gibi, bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemelerin dışında kalmalarına da neden olmaktadır⁹².

Ülkemizde küçük işletmelerin sayısının fazla olması, sermayelerinin düşük olması nedeniyle rekabet güçlerini artırma istekleri kayıt dışı istihdam faaliyetlerine teşvik etmektedir. Büyük şirketlerin yoğun olduğu sanayi yapılarında kayıt dışı istihdamın işgücü piyasası içindeki yeri çok küçük iken, çok sayıda küçük firmadan oluşan yerel sanayilerde, kayıt dışı istihdama yöneliş daha fazla olmaktadır⁹³.

İşletmeler küçüldükçe kayıt dışı işçi çalıştırma olasılığı da artmaktadır. Çalıştırılan işçi sayısına bağlı olarak getirilen bazı yükümlölükler de işletmelerin

⁹² Yalın Biçer, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomiye Önemeye Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta, 2006, s.55.

⁹³ Gül Çiçek Zengin, “Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıt dışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2008, s.68.

daha da küçülmesine neden olmaktadır. Örneğin 2004 yılında 448 bin işyerinden 365 bininde 1-9 arası işçi istihdam edilmiştir. Toplam 448 bin 257 işyerinde (kamu işyerleri 19 894; özel işyerleri 428 363) 4 milyon 858 bin işçi (kamuda 750 bin; özelde 4 milyon 108 bin) istihdam edilmiştir. Buna göre kamuda işyeri başına 38 olan işçi sayısı özel kesimde işyeri başına 10 işçiye düşmektedir.

Bürokratik formalitelerin fazlalığı da KOBİ'lerin kayıt dışında kalmayı tercih etmelerine neden olabilmektedir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan “Doing Business, Turkey 2008” adlı çalışma, işe başlama verileri tetkik ve araştırma yatırımlarında küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin işlemlerini kanuni olarak tamamlayabilmeleri için ihtiyaç duydukları prosedürleri temel almıştır. İş yapma kolaylığı açısından, işe başlamadan işyeri kapatmaya kadar belli başlı 10 aşamanın (işe başlamak, lisanslarla uğraşmak, işçi çalıştırmak, mülkleri kayıt altına almak, kredi almak, yatırımcıları korumak, vergi ödemek, sınır ticareti yapmak, sözleşmeleri yürütmek ve bir işi kapatmak) değerlendirildiği bu çalışmada Türkiye ortalama iş yapma kolaylığı açısından 178 ülke arasında 57'nci sırada yer almaktadır. Ancak, iş yapma kolaylığı aşamaları kendi içinde değerlendirildiğinde, Türkiye işçi çalıştırmada 136'ncı, lisans almada 128'inci ve işletme kapatmada ise 112'nci sıradadır⁹⁴.

2. İktisadi Kriz Dönemleri

Sözlük anlamı olarak “aynı biçimde sürme, kararlılık, yerleşme, denge” anlamlarını içeren istikrar, mümkün olduğunca düz ve öngörülebilir bir makro ekonomik performansın gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Ekonomik istikrardan bahsedebilmek için fiyatlar genel seviyesi, istihdam oranı, üretim düzeyi ve ödemeler dengesi gibi bazı ekonomik göstergelerde büyük sapmaların olmaması veya kabul edilebilir değişimlerin varlığı gerekmektedir. Türkiye'nin 1970'li yıllardan sonra ekonomik problemlerinin başında işsizlik ve enflasyon gelmektedir. Kısa dönemde enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki bulunduğundan,

⁹⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009, s.14.

enflasyonun indirilmesine yönelik istikrar politikaları ülkemizde işsizliğe yol açmıştır⁹⁵.

Enflasyon ortamında kurumlar, sermayelerini korumak amacıyla daha az vergi verebilmek için gelirlerini olduğundan daha düşük, maliyetlerini ise daha yüksek göstermeye çabalamaktadırlar. Enflasyon, kayıt dışı ekonomi üzerinde iki farklı şekilde etkili olmakta ve kayıt dışı ekonomiyi genişletmektedir. İlk olarak üreticiler açısından gerçekleşen durum, ikincisi ise satın alma güçleri eskiye göre azalan tüketiciler açısından ortaya çıkan etkilerdir. Satın alma gücü azalan tüketici, kayıt dışı üretilen ve fiyatı diğerine göre daha düşük olan ürünü tercih edeceğinden kayıt dışı üretilen mallara talep artacak bu da kayıt dışı kesimin genişlemesine sebep olacaktır⁹⁶. Böylece iktisadi kriz ve durgunluk dönemleri de kayıt dışılığa uygun bir zemin yaratmaktadır.

Kriz dönemlerinde ağırlaşan yaşam koşullarının bir sonucu olarak bireyler, gelirlerini artırmak amacıyla ikinci bir işte çalışmayı veya sosyal güvence olmadan çalışmayı kabul ederler. Bu da kayıt dışı istihdam yoluyla kayıt dışı ekonomiyi genişletmektedir. Kriz dönemlerinde işsizler, kayıtlı ekonomide bulamadığı istihdam imkanlarını kayıt dışı faaliyetlerde arayacaklardır. Kayıt dışı istihdam edilen işçiler açısından başlıca gerekçe, kayıtlı faaliyette bulunma imkanlarının sınırlı olmasıdır. Çalışanların büyük bir bölümü iş tercih edecek konumda değildir. Yoğun işsizlik ortamında, çalışma koşulları ne kadar ağır olsa da bulabileceği bir işte çalışmak zorundadır. İşverenler ise işçi maliyetlerini düşürmek ve istihdam- üretim açısından esnek davranabilmek için kayıt dışına yönelmektedir⁹⁷.

Ülkemizde 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler kayıt dışı faaliyetlerin artmasına ortam hazırlamıştır. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıt dışı ekonomi alanlarında aramışlardır. İşletmeler de krizin olumsuz etkilerini azaltmak için üretimlerini kayıt dışı alanlarda yaparak ve istihdamı kayıt dışı yollardan sağlayarak, buna bağlı olarak maliyetlerini azaltmaya çalışmışlardır. Kriz

⁹⁵ Pazarlıoğlu, Mehmet Vedat ve Çevik, Emrah İsmail, Ratchet Model Uygulaması: Türkiye Örneği, İzmir, 2005, sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/f_iles/2007-2-3.pdf, (02.05.2012).

⁹⁶ Burak Ali Han Tecim, “Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Ve Vergi Denetiminin Önemi Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Ve Vergi Denetiminin Önemi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2008, 120.

⁹⁷ Türk-İş, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/ish102.pdf>, (12.07. 2012).

nedeniyle kayıtlı ekonomide istihdam edilmesi zor ya da mümkün olmayan niteliksiz işçiler, kayıt dışı ekonomide daha kolay iş bulabilmektedirler. Kayıt dışında daha düşük ücretlerle çalıştırılan bu işçiler işletmelerin üretim maliyetlerini azaltmaktadır⁹⁸.

3. Rekabetçi Olmayan Bir Ekonomik Yapının Mevcudiyeti

Ülkemizdeki işletmelerin genel özelliği, satışlarında rekabeti koruyabilmek adına işgücü maliyetlerini düşürme eğilimlerinin yaygın olmasıdır. Özellikle fiyat rekabeti için işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla kayıt dışı istihdama yönelmektedir. Bu genelde gerileyen sektörlerdeki firmaların ve küçük işletmelerin maliyetleri kısarak ayakta kalma çabalarından kaynaklanmaktadır. Fakat rekabet edecek güçte olan firmalar da emeğe değerinden düşük ücret ödeyip rekabet olanaklarının güçlendirmesini sağlayan yeniden yapılanma, teknolojik yeniliklerin uygulanması gibi daha kökten önlemlerden kaçınmaktadır. Düşük ücret ve düşük maliyetli işgücü için en uygun alan kayıt dışı istihdam olmaktadır⁹⁹.

Kayıt dışı ekonominin varlığı yeterli verimlilikte çalışmayan firmalara piyasa dışına çıkarak faaliyetlerine son vermelerinin yanı sıra, kayıt dışına çıkarak faaliyetlerine devam etmeleri şansı tanınmaktadır (Bakınız Şekil 3). Bu suretle söz konusu firmalar, kayıt dışına çıkarak elde ettikleri maliyet avantajları ile daha verimli ve daha rekabetçi olarak kayıt içinde kalmış firmalarla rekabete devam edebilmektedirler. Bunun sonucunda ekonomi zaman içinde bir tarafta kayıt içinde çalışan ve daha verimli firmalar ve diğer tarafta kayıt dışında çalışan daha verimsiz firmalar şeklinde ikili bir yapıya bürünmektedir. Bu kalıcı bölünme, ekonominin daha verimli ve daha fazla zenginlik üreten bir yapıya kavuşmasını önlemektedir. Böylece kayıt dışılık bir ekonominin potansiyel verimliliğine ulaşmasını önleyerek o ülkenin büyüme performansını olumsuz anlamda etkilemektedir¹⁰⁰.

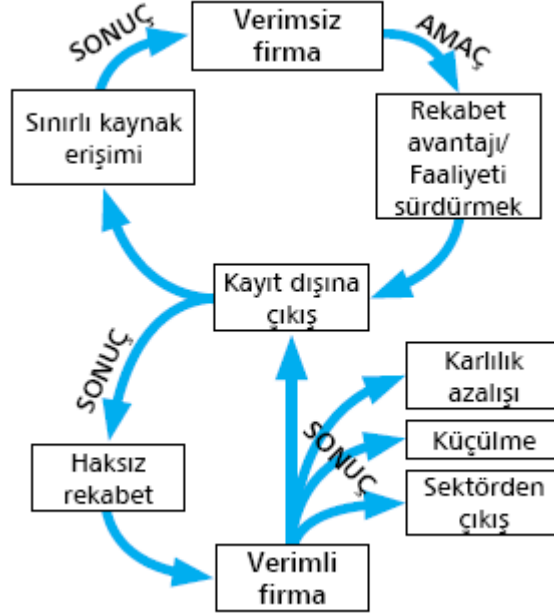
Faaliyetlerini kayıt dışı olarak yürüten işletmeler, kayıt altındaki işletmelerin katlandıkları ek maliyetlere maruz kalmadıklarından, haksız rekabet avantajı elde etmektedirler. Kayıt dışılıktan dolayı kaybolan gelirleri artırmak için artırılan vergiler ise, kayıtlı kesim aleyhine adaletsizliğe neden olmaktadır.

⁹⁸ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009, s.15.

⁹⁹ Zengin, 2008, ss.68-69.

¹⁰⁰ Maliye Bakanlığı, 2008, s.37.

Şekil 3: Verimlilik-Kayıt dışı Ekonomi İlişkisi



Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, **Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, Yayın No:87, Ankara, Nisan 2009, s.33.

4.Teknolojik Gelişmişlik Düzeyi

Teknolojik gelişmelerden kaynaklanan bazı sebepler de kayıt dışı istihdama yol açabilmektedir. Gelişen teknolojilerle bazı sermaye mallarının (çeşitli makine, alet, tezgah, bilgisayar vb. üretim araçları) evde üretimi daha kolay hale getirmekte ve insanlar geçim kaygısıyla kayıt dışı faaliyetlere yönelmektedir. Aksine etkin ve verimli bir sosyal güvenlik sistemi olmadığı, cezai yaptırımların caydırıcı olmadığı veya denetimin yetersiz olduğu, sosyal güvenlik primleri gibi istihdamla ilgili kesintilerin yüksek bulunduğu, kısacası kayıtlı sektörde bulunmaya göre alternatif maliyetin düşük olduğu bir yapıda kişiler kayıt dışında kalmayı tercih etmektedir¹⁰¹.

¹⁰¹ Türk-İş, http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/ish10_2.pdf, (12.07.2012).

B. Mali Nedenler

Kayıt dışı istihdamın yaygın bir şekilde gerçekleşmesinde iktisadi nedenler kadar mali nedenler de önemlidir. Özellikle ülkemizde ücretliler üzerinden kesilen vergi yükleri ve sigorta primleri kayıt dışı istihdamın varlığında önemli mali nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. Vergi Yüklerinin Ağırlığı

Kamu maliyesinden kaynaklanan sebepler kayıt dışının bir diğer nedenidir ve kısaca “vergi vermeme” olgusuyla açıklanmaktadır. Kayıt dışı ekonominin mali nedenleri içerisinde en önemli olanı esasen vergi oranlarının yüksekliğidir. Vergi yükü ile kayıt dışı ekonomi arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Firmaları kayıt dışına kaymaya ve bu sektörde kalmaya zorlayan temel neden yüksek vergi yüküdür.

Firmalardan alınan vergiler devlet gelirlerinin önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Kayıt içi çalışan firmalar ise nispeten daha kolay denetlenebildikleri için devletin vergilendirme alanını oluşturmaktadırlar. Özellikle ekonomik krizlerde devlet, vergi oranlarını artırarak ve/veya ek vergiler koyarak hem gelirini artırmaya, hem de kötü kamu yönetimini gizlemeye çalışmaktadır. Vergi yükünün çok daha yüksek olduğu bazı ülkelerde kayıt dışı ekonomi tahminlerinin düşük çıkması, aslında kayıt dışı ekonominin temel nedeninin “kötü kamu yönetimi” olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, sürekli vergi kanunlarında değişiklik yapmak sorununun sadece özel sektör boyutuna takılmak demektir ki, bu da kayıt dışılığı, kattığı belirsizlik nedeniyle daha cazip hale getirmek demektir¹⁰².

Vergi oranlarının yüksekliği de dolaysız vergilerde olduğu gibi dolaylı vergilerde de kayıt dışılığı teşvik etmektedir. Vergi oranları arttığında ekonomik faaliyetlerde azalma olmaz sadece yüksek vergi oranları nedeniyle kayıtlı ekonomiden kayıt dışılığa geçiş artma eğilimi gösterir¹⁰³.

Türkiye’de toplanan vergi yükü dünyaya göre düşük, kayıtlı üretimin vergi yükü ise yüksektir. Ülkemizde, ücretliler hariç tüm mükellefler için bir vergi

¹⁰² Murat Kırveli, “Kayıt dışı Elektronik Ticaretin Elektronik Ve/Veya Elektronik Ortamlı Ürün/Hizmet Satıcı Firmaların Fiyatlandırma Politikasına Etkisi Ve Anket Uygulaması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2006, s.48.

¹⁰³ Kıldış, 2000, s.3.

cennetidir. Vergi düzenlemeleri ve vergi idaresi vergi vermemeyi teşvik eder niteliktedir¹⁰⁴. Öncelikle, ücretten yapılan sigorta primi, vergi gibi kesintiler işveren için büyük bir yük oluşturmaktadır. Bununla birlikte işçilerin işe başlarken “brüt ücret” üzerinden değil, net ücret üzerinden anlaşmaları kanunların esasen işçiyi yükümlü tuttuğu fakat ödenmesinde işvereni sorumlu saydığı bazı yükümlülüklerin (sigorta primi işçi hissesi, zorunlu tasarruf işçi hissesi, gelir vergisi vb.) işveren tarafından katlanılmamasına sebep olmaktadır.

İşveren üzerindeki mali yükümlülüklerin etkisi özellikle küçük işletmelerde kendini daha fazla hissettirmektedir. Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ’ler) ülkemizde toplam istihdamın %45’ini, yatırımların %27’sini gerçekleştirirken toplam kredilerin sadece %3-4’ünü kullanmaktadır. Bu tür işletmeler ancak ağır mali yükümlülüklerden (vergi, sigorta primi vb.) kaçarak kendilerine finansman kaynağı yaratabilmektedir. Diğer yandan küçük işletmeler, çeşitli vergi yasalarının yanı sıra, Sosyal Güvenlik Yasası, Belediye Yasası, Çevre Yasası vb. mevzuatların getirdiği yükümlülükleri yerine getirmek için hem zaman hem de para harcamak zorundadırlar. Bu durum zaten finansman sıkıntısı içinde bulunan KOBİ’leri daha da zora sokmakta ve bu tür işletmeleri kaçak işçi çalıştırmaya teşvik etmektedir. İstihdam üzerindeki vergisel yüklerin ağırlığı, istihdamın kısmen veya tamamen kayıt dışına kaymasına yol açmaktadır. Brüt gelir ile net gelir arasındaki makas açıldıkça, kayıt dışı istihdamın cazibesi de artmaktadır¹⁰⁵.

Çalışanların net ücretleri ile çalışanları istihdam etmenin maliyeti arasındaki farkı ifade eden “vergi makası”, gelir vergisi ile çalışan ve işverenlerin sosyal sigorta katkılarından oluşmaktadır. Ülkemizde istihdam üzerindeki vergi makası, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere toplamda %42,7’dir. Kayıt dışılığı teşvik eden bu yapının değiştirilmesi için istihdam üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik yükünün azaltılması gerekmektedir. Vergi makasının büyüklüğü gelir vergisi oranının yüksekliğinden daha çok sosyal güvenlik katkı paylarının yüksekliğinden kaynaklanmaktadır.

¹⁰⁴ Türk-İş, http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file_ish_102.pdf, (12.07.2012).

¹⁰⁵ Maliye Bakanlığı, 2008, s.30.

2. Sosyal Güvenlik Primlerinin Yüksekliği

Kayıt dışı ekonominin mali boyutu gelir idaresinde vergi, sosyal güvenlik boyutu ise prim kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ücretten yapılan sigorta primi, vergi gibi kesintiler işveren için büyük bir yük oluşturmaktadır. Bununla birlikte işçilerin işe başlarken "brüt ücret" üzerinden değil, net ücret üzerinden anlaşmaları, kanunların esasen işçiyi yükümlü tuttuğu fakat ödenmesinde işvereni sorumlu saydığı bazı yükümlülüklerin işveren tarafından karşılanmasına sebep olmaktadır. Artan sosyal güvenlik yükü, kayıt dışı istihdamı teşvik ederek zamanla bir istihdam vergisine dönüşmektedir¹⁰⁶. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hizmetlerin yetersizliği, bireyleri mümkün olduğunca legal sistemin dışında kalmaya yönlendirmektedir.

Piyasa ekonomisinin varlığını belirleyen en önemli unsur rekabettir. Öyle ki çalıştırdığı sigortalıyı kuruma bildiren işveren, üzerine yüklenen ağır mali yükümlülükleri yerine getirirken kayıt dışı firmalar ile rekabette geri kalmaktadır. Yani kar marjı düşen kayıtlı ekonomiye dahil bir işveren, kaçak işçi ile üretim yapan ve kayıt dışı çalışan bir işverene göre dezavantajlı olacağından belirli bir süre sonra kayıt dışılığa itilmektedir. Ayrıca kayıtlı bir işveren; iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasal düzenlemeler kapsamında iş güvencesi tazminatı verme, işyeri hekimi ile ilkyardım personeli istihdam etme ve iş güvenliğinden sorumlu mühendis veya teknik eleman görevlendirmek zorundadır. Bunlara ilaveten İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu kurma, işçilere iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verme yükümlülüklerinin de bulunması işverenin maliyeti arttırıcı yük getirmekte ve istihdamı doğrudan sınırlayıcı etkide bulunduğu ileri sürülmektedir.

Sosyal güvenlik yükünün fazla olması işgücü maliyetlerini artırmaktadır. Kayıtlı ekonomide vergi öncesi işgücü maliyetleri ile vergi sonrası maliyetler arasındaki fark ne kadar büyük ise kayıt dışılığa yönelim de o kadar fazla olacaktır. Bu fark da büyük ölçüde vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının büyüklüğünden kaynaklanmaktadır¹⁰⁷. İşverenler bu maliyetlerden kısmen veya tamamen kurtulmak

¹⁰⁶ Tecim, 2008, 116.

¹⁰⁷ Şükrü Kızılot ve Şafak Ertan Çomaklı, "Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Kayıt dışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", **19. Maliye Sempozyumu Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Önlenmesi Yolları**. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını Mayıs Sayısı. Bursa, 2004, s.8.

için iki farklı yöntemle başvurmaktadır. Bunlardan birincisi, işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin maaşlarını tamamen kayıt dışında tutarak istihdam üzerindeki maliyetlerden tamamen kurtulmalarıdır. İkincisi ise çalıştırılan işçilerin maaşlarını asgari ücret üzerinden göstererek ücret farkını açıktan vermek suretiyle söz konusu maaşlar üzerinden daha az vergi, sigorta ve benzeri kesintilerin ödenmesiyle istihdam üzerindeki maliyetlerden kısmen kurtulmalarıdır¹⁰⁸.

1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Yasa öncesindeki mevzuata tabi olanlar açısından özellikle SSK'dan emekli olabilmek için Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın aksine, yıllarca birlikte düşük prim ödeme gün sayısının dikkate alınması sigortalılık süresine çalışılmayan günlerin de dahil edilmesi kişilerin emekli olabilmek için istenen prim ödeme gün sayısını doldurup yaş ve yıl şartını beklerken kayıt dışı çalışabilmelerine neden olmaktadır. Bunun dışında erken emeklilik, isteğe bağlı sigorta uygulaması gibi sosyal güvenlik uygulamaları kişilerin kolaylıkla kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. Yine 5510 sayılı yasa ve 1 Ocak 2012 tarihi itibarıyla bütünüyle yürürlüğe giren Genel Sağlık Sigortası uygulaması öncesinde sigortalı olması gereken ancak kayıt dışı çalışan kimselerin de sağlık yardımlarını da mülga 3816 sayılı Yasa kapsamında "Yeşil Kart" olarak sağladıkları görülmektedir. Ancak 5510 sayılı Yasa kapsamında getirilen bir takım değişiklikler ve kararlı uygulamalar sayesinde bu sorunlar bir nebze olsun aşılmış gibi görünmektedir¹⁰⁹.

3. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamı olumsuz yönde etkileyen önemli bir neden de o ülkedeki bürokrasinin yoğunluğu ve karmaşıklığıdır. Gerek sektöre girişte, gerekse girişten sonra harcanan zaman ve masraf kayıtlı sektörde kalmanın önemli bir maliyetidir. Türkiye'de idari yapılanmada geçmişten günümüze uzanan bürokrasinin karmaşıklığı, denetim yetersizliği ve birimler arasındaki koordinasyon eksikliği gibi olumsuzluklar, hem kayıt dışı faaliyetleri teşvik etmekte, hem de bu faaliyetlerin tespitini ve kayıt altına alınmasını zorlaştırmaktadır. Devlet düzenlemelerinin yoğunluğu (aşırı bürokrasi vb.) konusunda yapılan çalışmalar

¹⁰⁸ Sarılı, 2002, s.40.

¹⁰⁹ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

göstermektedir ki; vergiler, yolsuzluk, hileler ve aşırı düzenleyici kurallar ile beraber verimli çalışmayan devletlerin varlığı kayıt dışı ekonomiyi meydana getiren ve gelişmesine yardımcı olan başlıca etkenler arasında yer almaktadır¹¹⁰.

Dünya Ekonomik Forumu verilerine göre Türkiye, devlet bürokrasisinin is geliştirmeyi engelleyici etkisi yönünden 59 ülke arasında onuncu sırada yer almaktadır. Uluslararası Para Fonu verilerine göre de 50 ülke içinde onüçüncü sıradadır. Ülkemiz bir şirketin kuruluşu için gerekli formalite sayısı bakımından Avrupa'da ilk sıradadır. Bir şirket kurabilmek için 19 formalite gereklidir ve en önemlisi bu işlemler en az 2,5 ayda sonuçlanmaktadır. Aksine aynı şirketi Lüksemburg'da iki, İngiltere'de ise yalnızca tek bir formalite ile kurmak mümkündür. Yalnızca girişte değil, girişten sonra harcanan zaman ve maliyet açısından da bürokratik yapı aynı zamanda yolsuzlukların artmasına neden olarak kayıt dışılığı teşvik edebilir. Yoğun bürokrasi, yolsuzluklara uygun bir ortam yaratarak, firmaların vergi yükünü artırır. Türkiye'de 1980'lerde endeks 4 iken, hızla yükselerek 6.40'a çıkmıştır. Ülkemizde yoğun bürokrasi ve yetersiz denetim, bir taraftan kayıtlı ekonominin maliyetini artırdığı, diğer taraftan yolsuzluklara uygun bir ortam yaratıp firmaların vergi yükünü artırdığı için kayıt dışılığı daha cazip kılmaktadır¹¹¹.

4. Etkin Denetimlerin Gerçekleştirilememesi

İşletmelerin faaliyet dönemlerine veya geçmiş dönemlerine ilişkin denetimlerin etkin bir şekilde yapılamaması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına ve mevcut kayıt dışı faaliyetlerin de tespit edilememesi neden olmaktadır. Kişi ve kuruluşların yasalara uygun çalışmasını sağlamaya yönelik denetimin mantığında, bir gün denetlenebileceklerini bilmeleri yasalara uygun çalışmalarına neden olmaktadır. Ancak, denetimden beklenen verimin alınabilmesi için, denetçilerin bu konunun uzmanları olmaları, objektif davranabilecek bireylerden oluşan ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir¹¹².

¹¹⁰ Kızılot ve Çomaklı, 2004, s.8.

¹¹¹ Zengin, 2008, ss.75-76.

¹¹² Zengin, 2008, s.77.

Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili bilgilerin önceden oluşturulmuş ilkelere uygunluk derecesini belirlemek ve sonuçlarını bu bilgilerle ilgili olanlara bildirmek amacıyla objektif olarak kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir. Fakat bu süreci etkin biçimde gerçekleştirebilmek için yeterli personel gerekmektedir. Ülkemizde ise müfettişlerin sayısının denetim için ne kadar yeterli olduğu ise tartışma konusudur.

Kayıt dışılığını önlemede en etkin yöntem, bir takvim yılı içeri-sinde yaşam standartlarındaki değişikliğin ve servetteki net artışın hangi gelir kaynakları ile karşıladığını belirleyebilecek bir yöntemin uygulamaya konulmasıdır. Bu ise etkili bir denetim mekanizmasının kurulması ile sağlanabilir. Kayıt dışılığın önüne geçilebilmesi için mükellefleri mali açıdan izleyebilecek bir denetim mekanizmasının kurulması kaçınılmaz hale gelmiştir

5. Uzlaşma Müessesesinin Varlığı

Vergiye, hiç tahsil edememektense belirli bir indirim yapılmak suretiyle verginin ödenmesini sağlamak amacıyla, uzlaşma müessesesi ilk olarak 1963 yılında Türk Vergi Sistemine girmiş ve 1987 yılında kapsamı ve günümüze kadar birçok açıdan genişletilerek uygulanmıştır.

4369 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, 01.01.1999 tarihinden itibaren vergi cezalarında uzlaşma uygulaması kaldırılmışken, 14.08.1999 tarihli 23786 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4444 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, her nedense aynı tarihten itibaren geçerli olmak üzere vergi cezalarında uzlaşma müessesesinin tekrar uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Vergi cezalarında uzlaşma müessesesinin sıklıkla kullanılması, vergisini zamanında ödeyen dürüst mükelleflerin de kayıt dışı faaliyetlere kaymasına dolayısıyla vergi kaçakçılığının artmasına neden olmaktadır¹¹³.

Mükelleflerin inceleme sonucunda bulunan matrah farkı ve cezalar için tarhiyat öncesi veya sonrası uzlaşma hakları bulunmaktadır. Ülkemizde mükellefler ile idare arasında %90 civarında uzlaşmaya varıldığı görülmektedir. Örneğin uzlaşma talebine konu olan raporların 2006 yılında toplam 21.431 olduğunu ve uzlaşılan

¹¹³ <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=26>, (15.05.2012).

rapor sayısının ise 19.236 olduğu belirtilebilir. Bir anlamda uzlaşma konusu olan raporların tamamına yakınında uzlaşmaya varılmaktadır¹¹⁴.

6. Vergi Dışı Yasal Yükümlülükler

Yasal düzenlemeler ile kayıt dışı ekonomi arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak, suç ekonomisi açısından ise bu ekonomiyle mücadeleye yönelik olarak getirilen düzenlemelerin kayıt dışı ekonomi üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Çevrenin ve tüketicinin korunması, işçilerin refahının artırılması gibi çok değişik şekillerdeki yasal düzenlemeler, kaynakların tahsisi ve üretim etkinliğinin kontrolünde önemli araçlar olsa da, firmalar açısından önemli birer maliyet unsuru olmaktadır. Bunların içerisinde firmalar açısından önemli derecede yük getiren düzenlemeler ise işçinin refahına yönelik olarak yapılanlardır. Teoride, çalışanların refahını yükseltmeyi amaçlayan bu düzenlemeler, asgari ücret, işçiye ücreti dışında ödenen yardımlar, sosyal güvenlik, daha az çalışma saatleri, uzun tatiller, erken emeklilik, tazminatlar, sendika koruması ismiyle çok değişik şekillerde olabilmektedir. Türkiye'deki işgücü piyasasında da benzer bir yapı söz konusudur. Ülkemizde firmanın çalışanlara ödediği paranın yaklaşık üçte ikisi üretim ve verimlilik artışıyla ilişkisiz ücret dışındaki giderlerden oluşmaktadır. Konuya çalışanlar açısından yaklaşıldığında da benzer bir durumla karşılaşmaktadır. Fakat ödemeler içerisinde çıplak ücret payının yüksek, yan ödemeler payının düşük olması gerekir. Toplam işgücü maliyeti içinde çalışma karşılığı ücretin payının en düşük olduğu ülkelerden biri Türkiye'dir. Yeni Zelanda ve Danimarka gibi ülkelerde bu pay %81.6 iken, Türkiye'de ise 1999 yılı itibariyle bir işçinin çalıştığı sürelerle karşılık almış olduğu ücretin payı %39.5'dir¹¹⁵.

C. Sosyal Nedenler

Toplumun kültür yapısı ve moral ve ahlaki değerleri ile eğitim düzeyi ve özellikle kırdan kente göç olgusu gibi sosyal faktörle kayıt dışılığın gelişmesine ve yaygınlaşmasına yol açan unsurlar olmaktadır.

¹¹⁴ Tecim, 2008, 134.

¹¹⁵ Kırveli, 2006, ss.49-51.

Demografik dinamikler işsizliği ve kayıt dışı istihdamı artıran bir nitelik kazanmıştır. Ülkemizde nüfus artış hızının yüksek olması, özellikle hizmet ve tarım sektörünün yapıları gereği denetim ve izleme zorluğu kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü etkilemekte ve nedenlerinden birini teşkil etmektedir. Bu nedenlerin yanında hızlı nüfus artışı, kente göç ile meydana gelen işsizlik ve çarpık kentleşme, mevcut işgücü piyasalarında olumsuzluklara ve kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

1.Hızlı Nüfus Artışı ve İç Göçün Mevcudiyeti

Bir ülkenin kalkınmasında nüfus önemli bir faktördür. Ekonomilerini büyütmek için gerekli diğer şartlara sahip olduğu halde yeterli nüfusa sahip olmayan ülkelerin, bu eksikliği gidermek amacıyla yurt dışından işgücü ithal etmek zorunda kaldıkları bilinen bir gerçektir. Nüfus, sahip olduğu özelliklerden dolayı yerine göre ekonomik gelişmenin bir şartı veya gelişmeyi engelleyen, en azından yavaşlatan bir etkiye sahip bulunmaktadır. Türkiye'deki hızlı nüfus artışı ve 1950'lerden itibaren artan köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası özellikleri de kayıt dışı istihdamın gelişmesinde etkili faktörlerden biridir¹¹⁶.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı her kurumu ve gelişmeyi etkileyen bir olgudur. Nüfus artışı Türkiye'deki her reform hareketini ve kalkınma çabalarını olumsuz etkilemektedir. Hızlı nüfus artışı bireylerin refah artısından daha fazla pay almasının ve ekonominin değişim sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini engellemekte, sürdürülebilir kalkınma çabalarını zorlaştırmakta, konut, sağlık, eğitim ve altyapıya olan ihtiyacı artırmaktadır¹¹⁷.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve bölgesel geri kalmışlığın sonucunda ortaya çıkan iç göç olgusu nedeniyle işsizlik özellikle kentlerde artış göstermektedir. Düşük eğitim seviyesi, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, sermaye gerektirmeyen; evde çalışma, fason üretim, işportacılık, simitçilik gibi işlerin yapıldığı informal (resmi olmayan) sektörde istihdama yol açmaktadır. Nitekim kırsaldan kentlere yapılan sürekli göç işsizlerin ve gizli işsizlerin sayısını artırmıştır. Bu bağlamda kırsal yörelerden göç edenlerin kayıt

¹¹⁶ Biçer, 2006, s.55.

¹¹⁷ Zengin, 2008, ss.68-69.

dışı istihdam faaliyetleri için önemli bir işgücü kaynağı olmuşlardır. Hatta kayıtlı sektördeki sınırlı gelişmelere karşın, kayıt dışı istihdamda büyük ve hızlı bir gelişme yaşanmıştır.

2.Kalifiye Personel Yetersizliği ve Eğitim Düzeyinin Düşüklüğü

Kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden biri, katma değeri düşük istihdamın yaygınlığıdır. Bir kişinin ürettiği katma değer kendisine ücret olarak döneceği varsayımı altında, o ücretten vergi ve prim kesilmesinden sonra geriye kalanın geçinebilecek en az gelire denk olması esastır. Bu sorunun aşılması için verimi yüksek, nitelikli istihdama ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye’de istihdam edilenlerin ortalama eğitim süresi ise 6-7 yıldır. Bu düzeyde düşük eğitilmiş iş gücünün kayıt altına alınması da ayrıca zorluk taşımaktadır. Düşük prim ödeme gün sayısı, isteğe bağlı emeklilik, erken emeklilik, yaygın ve geniş bağımlı tanımı (eş, çocuk, ana, baba) gibi faktörlerin çalışma hayatı boyunca kayıtlı olmayı gereksiz kıldığına dair görüşler kayıt dışı istihdama yol açmaktadır¹¹⁸.

3. Gelir Dağılımındaki Dengesizliğe Rağmen Toplumun Tüketim Eğiliminin Artması

Gelir dağılımının kayıt dışı ekonomiyle ilişkisi, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıt dışı istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır. Gelir dağılımının adaletsizliği, toplam gelirden nispeten düşük pay alanların yaşamlarını sürdürebilmek veya belli yaşam standartlarını yakalayabilmek için kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaları sonucunu doğururken, yüksek pay alanların da daha az vergi ödemek için bu tip faaliyetlerde bulunmalarına sebep olmaktadır¹¹⁹.

Gelirlerin yetersizliği karşısında düşük gelir grubunda bulunan bireyler ya ek is talebiyle işgücü piyasasına çıkmakta ya da nitelikleri itibarıyla işgücü piyasasına dahil olmayan kadınlar ve hatta eğitimlerinin aksaması pahasına çocuklar bu piyasaya dahil olmaktadır. Gerek ek is talebiyle piyasaya çıkan işgücü, gerekse kadın

¹¹⁸ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

¹¹⁹ Tecim, 2008, 121.

ve çocuklar, üretken istihdam alanlarının yetersiz olması veya konumlarının zorlaması nedeniyle büyük ölçüde kayıt dışı sektörde istihdam sansı aramaktadır.

İşsizliğin artmasının diğer bir etkisi, işçilerin, memurların ve sözleşmeli personelin gerçek gelirlerinin sürekli olarak düşmesidir. Gerçek gelirler düşerken, televizyon programları ve reklamları gereksiz tüketimi özendirmekte ve insanların ihtiyaçlarını artırmaktadır. Tüketim eğiliminin artması, özellikle ev kadınları ve gençler arasında kısa süreli kaçak çalışma yoluyla ek gelir sağlanması eğilimini artırmaktadır¹²⁰.

Kayıtlı ekonomilerden elde edilen gelirin düşük olması durumunda bireylerin ek gelir yaratmak amacıyla ek bir işte çalışması durumu da kayıt dışılığı artırmaktadır. İstihdamın büyüme elastikiyeti, Türk ekonomisinin yeterince yeni iş yaratamadığını kanıtlayan bir göstergedir. Bu oran her yüzde birlik büyümenin (kayıtlı) istihdamı bir senelik bir geçiş dönemi sonrasında ne kadar artırdığını göstermektedir. Türkiye'nin 1994–2004 dönemindeki katsayısı yalnızca %0,08 çıkmıştır. Başka bir deyişle, her yüzde birlik büyüme net istihdamı yalnızca on binde sekiz oranında artırmıştır. Bu oranın diğer ülkelerle karşılaştırıldığında düşüklüğü Türk ekonomisinin istihdam yaratma kapasitesinin zayıflığına işaret etmektedir¹²¹.

4. Yabancı Uyruklu Kaçak İşçilerin Varlığı

Ülkemizde işverenler; resmi şartlarda işçi çalıştırmaları durumunda en azından asgari ücret, sosyal güvenlik primi ve vergi gibi zorunlulukları yerine getirmek durumundadır. Oysaki kaçak olarak işçi çalıştırılması durumunda işçilik maliyetlerinin düşmesinin yanında işletmenin diğer işyerlerine göre maliyet ve dolayısıyla rekabet avantajı sağlaması da mümkündür. Bu durumda kaçak olarak çalışan yerli işçilere göre yabancı işçilerin daha düşük ücretle çalışmayı kabul etmelerinden dolayı onlara yönelik olarak işverenlerin talebi söz konusu olmaktadır.

Ülkemizde sayısının bir milyon kişiye ulaştığı tahmin edilen yabancı uyruklu kaçak işçiler bulunmaktadır. Yabancı kaçak işçilerin işgücü piyasasına girmesi bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu işçilerin ucuz işgücü arz etmeleri, piyasadaki mevcut ücret seviyesini düşürmekte ve yerli işçilerin yerine yabancıların

¹²⁰ Türk-İş, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/ish> 102.pdf, (12.07.2012).

¹²¹ Maliye Bakanlığı, 2008, s.33.

ikame edilmesi söz konusu olmaktadır. Böylece yerli işçiler issiz kalmakta, issizlik oranı artmakta ve yerli işçiler issiz kalmamak için her türlü kötü çalışma koşullarını kabul etmek durumunda kalmaktadır¹²².

1990'lı yıllardan itibaren başlayan yabancı kaçak işçilik olgusu, Türkiye'nin karsısına bir yandan çevresindeki ülkelerde yaşanan kapsamlı ekonomik, siyasal ve toplumsal değişme süreçlerinin ve bir yandan da küreselleşme olarak algıladığımız sürecin karmaşık etkilerinin sonucu ortaya çıkmıştır. Bu süreçle birlikte Türkiye, geçmişte yaşanandan farklı, yeni bir nüfus hareketinin yöneldiği ülkelerden biri haline gelmiş ve bu göç hareketinin başlamasının ardından Türkiye'deki issizliğin nedenleri arasında yabancı kaçak işçilik de sayılmaya başlanmıştır¹²³.

5. Vergi Bilincinin Oluşturulamaması

Vergi bilinci, toplanan vergilerin nasıl, ne şekilde ve kimler için harcandığının açıklanması ve vergi mükellefinin kamu hizmetini satın alan bir tüketici olarak kabulü ile oluşur¹²⁴.

Ülkemizde çeşitli nedenlerle mükelleflerin vergi ödeme bilinçleri oldukça düşüktür. Vergi bilincinin oluşturulması amacına yönelik olarak, vergi mükelleflerine güvenilmesinin ve mükelleflerin vergilerini gönüllü olarak ödeyebilmelerini sağlayacak tedbirlerin alınması gereklidir. Vergi bilincinin oluşturulamamasına ilişkin olarak söylenebilecek önemli husus, toplanan vergilerin harcanmasına ilişkin mükelleflerde olumsuz düşüncelerin bulunmasıdır¹²⁵.

Öte yandan yoksulluğun ve gelir dağılımının adaletsiz olduğu ülkeler açısından vergi bilincinin ve ahlakının tesis edilmesinin güç olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Yoksulluğun hakim olduğu bir ekonomide vergileme yoluyla ekonomik kalkınmanın sağlanması oldukça güçleşmektedir. Bireyler sınırlı olan gelir ve servetleri üzerinde daha fazla vergi yükü hisseder ve vergiden kaçınmaya yönelerek kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artışını hızlandırmaktadırlar¹²⁶. Netice itibariyle ülkemizde vergi bilincinin yeterince tesis edilememesinde yoksulluk ve gelir dağılımının bozukluğun da önemli faktörler olduğunu ifade etmek mümkündür.

¹²² Biçer, 2006, s.102.

¹²³ Zengin, 2008, s.73.

¹²⁴ Selami Şengül, **Kayıt Dışı Ekonomi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997, s.239.

¹²⁵ Tecim, 2008, 133.

¹²⁶ Aktan, Dileyici ve Vural, 2006, s.201.

6. Rüşvet ve Yolsuzluk

Kayıt dışı ekonomi ve dolayısıyla kayıt dışı istihdama yol açan diğer bir neden de sosyal bir sorun olarak nitelendirebilecek rüşvet ve yolsuzluktur. Kısaca, “kamu gücünün kişisel çıkar için kötüye kullanımı” olarak tanımlanan yolsuzluk, devletin kurumsallaşmadaki başarısızlığı olarak nitelendirilebilmektedir. Çeşitli araştırmalarda devletin düzenleyici işlemlerinin yoğunluğu ile yolsuzluk arasında, yolsuzluk ile de kayıt dışı ekonomi arasında pozitif ilişki bulunmuş, yolsuzluğun fazla olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin de daha geniş olacağı belirtilmiştir¹²⁷.

III. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA YÖNELİK

YAPILAN DÜZENLEMELER

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele açısından çeşitli alanlarda düzenlemeler yapılmıştır. Son yıllarda, yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında bürokrasinin azaltılmasına, enflasyon muhasebesi uygulamasına, vergi oranlarının indirilmesine, gümrük, sosyal güvenlik ve vergi işlemlerinde büyük ölçüde otomasyona geçilmesine, kaçakçılıkla mücadeleye, fikri mülkiyet haklarının korunmasına ve az gelişmiş illerde istihdamın artırılmasının teşvikine yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle kayıt dışı ekonomi ve istihdamla mücadele alanında bir altyapı oluşturulmuş olmasına rağmen kayıt dışılığın boyutu istenilen düzeyde azaltılamamıştır. Sağlanan ekonomik istikrar ortamı kayıt dışı ekonomiyle mücadele için uygun bir zemin hazırlamış, ayrıca genel ve sektörel düzeyde kayıt dışılığın azaltılması amacıyla bazı önlemler alınmaya başlanmıştır¹²⁸. Aşağıda bu tür düzenlemeler hakkında açıklamalara yer verilecektir.

A. Kayıt dışı İstihdamla Mücadele Stratejileri (KADİM)

Kayıt dışı istihdamla mücadele açısından önemli bir düzenleme 2006 yılında yapılmıştır. 04.10.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/28 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, ülke ekonomisini ve sosyal hayatı olumsuz etkileyen kayıt dışı istihdamla mücadelenin ancak halkın, kamu yönetiminin ve sosyal

¹²⁷ Yılmaz, 2004, s.16.

¹²⁸ Maliye Bakanlığı, 2008, ss.41-43.

tarafların birlikteliği ile etkin bir şekilde yürütülebileceği ifade edilmiştir. Bu amaçla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca hazırlanan "Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi"nin, genelge ekinde yer aldığı, “Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi”nin uygulanmasının ve sonuçların denetlenmesinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, Türkiye’de kayıt dışılıkla mücadelenin genel olarak idari tedbirlerle yapılmasının ön plana çıktığını göstermektedir. Proje kapsamında kayıt dışılığın boyutları ve nedenleri tespit edilmeye çalışılmış, 24 aylık proje süresinde kayıt dışılığı azaltmak yönünde atılacak adımlar belirlenmiş ve 5+5 yıllık bir dönemde kayıt dışılığın AB ülkeleri seviyesine getirilmesi hedefi ortaya konulmuştur. Hayata geçirilen uygulamalar çoğunlukla denetimlerin arttırılmasına, kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasına ve bilgilendirme/bilinçlendirme faaliyetlerine yönelik olmuştur¹²⁹.

Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi kapsamında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde “Kayıt dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü” kurulmuştur. KADİM Projesi çerçevesinde 2006 yılı Ekim – 2007 yılı Aralık ayları arasında 189.567 işyeri denetimi yapılmış, toplam 731.875 çalışan denetlenmiştir. Yapılan denetimler sonucunda 43.806 kişinin kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bunların 352’si yabancı kaçak işçi statüsündedir. Proje kapsamında 400.000 adet broşür ve 50.000 adet afiş bastırılmış ve ülke geneline dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, KADİM projesi çerçevesinde eğitim faaliyetlerine devam edilmesi, projenin tanınırlığını artırmak amacıyla görsel medya araçlarına ağırlık verilmesi, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu inşaat, turizm ve hizmet sektörlerinde denetimlerin yoğunlaştırılması ile kayıt dışı ekonomiyle mücadelede kurumlar arası işbirliğinin daha etkin bir hale getirilmesi planlanmaktadır. 2002 yılında SSK’ya bağlı zorunlu sigortalı sayısı 5.223.283 kişi iken 2007 yılı Aralık ayında bu sayı 8.497.824 kişiye ulaşmıştır. Belirtilen dönemde sigortalı sayısındaki artış oranı %62,9 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında kayıt dışı istihdam oranı %52,1 iken, en son açıklanan Kasım 2007 Hane Halkı İşgücü Anketine göre bu oran %45,4’e düşmüştür¹³⁰.

¹²⁹ Ayça Akarçay Gürbüz ve Mustafa Ulus, “Ulusal İstihdam Stratejisi 2. Toplantı”, 19-21 Şubat 2010, Antalya, s.10.

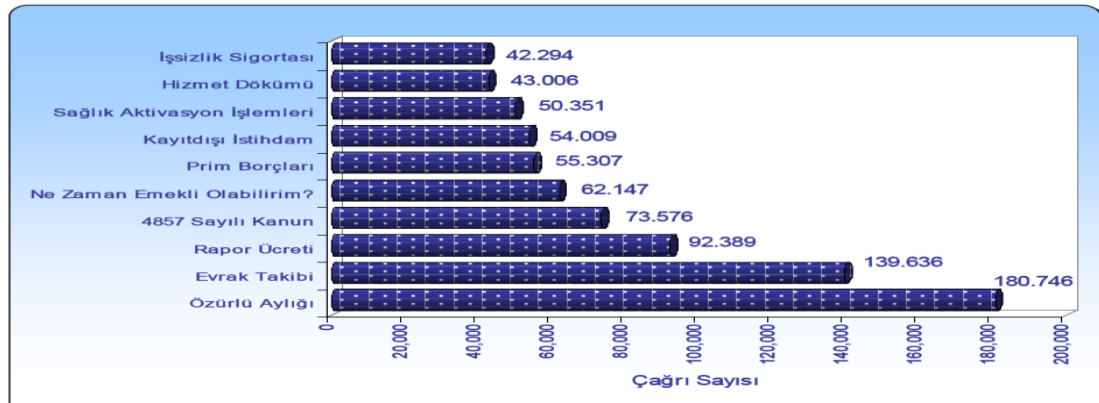
¹³⁰ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>,

B. Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi - ALO 170

ALO 170 numarası üzerinden vatandaşlara 7 gün 24 saat hizmet vermektedir. Alo 170 hattı aracılığıyla elde edilen bilgilerin ve ihbarların değerlendirilmesi sonucunda, 2008 yılından 2011 yılı Ağustos ayına kadar 25.857 kişi ve 2.136 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir. Yazılı ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesiyle de bu dönemde 747 kişinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir.

Merkezde günlük ortalama 11 bin çağrı cevaplanmaktadır. Yıllık olarak en fazla çağrı 180.746 çağrı ile özürlü aylığına ilişkin olup, kayıt dışı istihdama yönelik toplam çağrı sayısı ise 54.009 çağrı ile nispeten alt sıralarda yer almaktadır (Bakınız Şekil 4). İletişim merkezinde toplam 100 personel çalışmakta ve çalışanlarının %50'si engelli kişilerden oluşmaktadır. İletişim Merkezi, engelli çalışanların tüm ihtiyaçları göz önünde bulundurularak engelli dostu bir bina olarak inşa edilmiştir. Hizmet kalitesinin ön planda olduğu İletişim Merkezi'nde, vatandaş temsilcilerinin hizmet kalitesi ölçümlenmekte ve hizmet kalitesinin her geçen gün arttığı gözlemlenmektedir. 2011 yılı Ocak ayından %84 olan hizmet kalitesi performansı 2011 yılı Aralık ayında % 96'ya yükselmiştir¹³¹.

Şekil 4: 2011 Yılında Alo 170 hattına Yapılan Çağrıların Dağılımı



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Nisan 2012, ss.51-52.

(12.03.2012).

¹³¹ TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Nisan 2012, ss.51-52.

C. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı

Kayıt dışılıkla mücadelenin başarıya ulaşması, bir devlet politikası olarak bu mücadelenin kararlı ve sürekli bir biçimde takip edilmesiyle mümkün olduğundan Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından, 2008-2010 dönemi Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu plan kayıt dışı istihdamı da kapsamına alacak şekilde kayıt dışı ekonomi ile mücadelede alınacak tedbirleri içeren ve 05.02.2009 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde ortaya konulmuştur.

Plan incelendiğinde temel amacının ekonomide sağlanan güven ve istikrarı sürdürmek; dış talep ve özel sektör kaynaklı bir büyüme sürecini devam ettirmek; istihdamı artırmak; sağlam ve kurallı bir mali yapı oluşturarak mali disiplini sürdürmek; enflasyonu makul düzeylere çekmek; sürdürülebilir ve sağlam kaynaklarla finanse edilebilir bir cari açık seviyesine ulaşmak; öngörülebilir bir ekonomik çevre oluşturmak olduğu görülmektedir¹³².

Bu plan Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından güncellenerek, 2011-2013 yıllarını kapsayan yeni Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu kapsamda, 2011 Yılı Programının 31 numaralı tedbirinde, 2008-2010 dönemi Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planının 2011-2013 yıllarını da kapsayacak şekilde güncelleneceği belirtilmiş ve 2008-2010 dönemi Eylem Planında yer alan eylemlerin neticeleri, diğer kurumlardan alınan önerilerin değerlendirilmesi ve Ekonomi Koordinasyon Kurulunun önerileri çerçevesinde hazırlanan “Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013)”, 21/12/2011 tarihli ve 28149 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2011/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe girmiştir.

Plana göre; Gelir İdaresi Başkanlığı’nın sorumlu kuruluş olarak belirlendiği Eylem Planı; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Şeker Kurumu ve

¹³² Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009, s.1.

Türkiye Noterler Birliği ile koordinasyon içinde yürütülecek, gerek duyulan hallerde sivil toplum kuruluşlarıyla da işbirliği yapılacaktır. Eylem planında; “Gönüllü uyumun arttırılması, Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, Yaptırımların caydırıcılığının arttırılması, Veri tabanı paylaşımı ve Toplumsal farkındalığın arttırılması” hususlarından ibaret beş (5) amaç ve bunlara bağlı 47 eylemden oluşan hususlar ayrıntıları ve öngörülen takvimleri ile belirtilmektedir¹³³.

Eylem Planında, mükelleflerin gönüllü uyumunun, yaptırımların caydırıcılığının ve kayıt dışılık konusunda toplumsal farkındalığın artırılması; denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve kurumlar arası veri tabanı paylaşımına ağırlık verilmesi amaçlanmaktadır. Eylem Planı uygulama sürecinin izlenmesi Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yerine getirilecek, her bir eylem için belirlenen koordinatör kuruluş eylem gerçekleştirmelerini Gelir İdaresi Başkanlığına üçer aylık dönemler itibariyle raporlayacak ve Eylem Planı, izleme ve değerlendirme kurullarında değerlendirilecektir¹³⁴.

D. Sosyal Güvenlik Denetim Elemanlarının Yapısı

Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanı sayısını sürekli arttırmaktadır. Öyle ki 2005 yılı içerisinde taşra birimlerinde görevlendirmek ve yerinden denetim yapmak üzere 258 Yoklama Memuru (şimdiki adıyla Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru) alınmıştır. Yine, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesine ilişkin 2006 yılı mayıs ayında yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları için 3400 kadro ihdas ettirilmiş, buna istinaden 2007 yılı sonunda da 194 kişinin daha istihdamı sağlanarak denetimin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır.

Denetimin etkinleştirilmesine yönelik bir dizi düzenleme yapılmıştır. Nitekim 5510 sayılı Kanunun 59. maddesinin 7. fıkrası ile anılan Kanun kapsamındaki işyerlerinde kamu idareleri denetim elemanlarına kendi mevzuatları gereğince yapacakları inceleme, araştırma, denetim ve soruşturmalarda işyerlerinde çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı olup olmadıkları ile kayıtlı olanların gerçek

¹³³ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

¹³⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı, **2012 Yılı Performans Programı**, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:140, Ankara, Ocak 2012, s.73.

cretleri zerinden Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirimlerinin yapılıp yapılmadığı hususlarında denetim yetkisi tanınmış ve bu konuda kamu idarelerinin denetim elemanlarına yükümlülük getirilmiştir. Söz konusu Kanun hükümlerinin uygulanması konusunda 27 Eylül 2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazetede 'Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik' yayımlanmıştır.

2010 yılı içerisinde kamu idarelerinin denetim elemanlarına ilgili Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince yapacakları denetimlerde rehber olması amacıyla bilgilendirme broşürleri gönderilmiştir. Bu itibarla; kayıt dışı istihdamla mücadelede çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanlarının yaptıkları çalışmaların yanında diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi görev alanlarıyla ilgili yapacakları inceleme, araştırma, denetim ve soruştırmalarda ilgili işyerlerinde çalışanlara ilişkin kayıt dışı istihdam olup olmadığının tespiti ve Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi gerekliliği ortaya konulmuřtur¹³⁵.

Sosyal güvenlik denetim elemanlarına yönelik 19/03/2011 tarihinde "Kayıt dışı İstihdamla Mücadelede Kamu İdareleri Denetim Elemanları" başlıklı Başbakanlık Genelgesi Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Genelgede kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınmasının sadece Sosyal Güvenlik Kurumunca alınacak tedbirler ve bu kurumun denetim elemanlarınca yapılacak incelemelerle değil, kamu kurum ve kuruluşları arasında bu konuda işbirliğinin sağlanması ve çalışanların kayıt dışılığın olumsuz etkileri konusunda bilinçlendirilmesi yoluyla sağlanabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca SGK'nın 2011/51 sayılı Genelgesi'nde de; kayıt dışı istihdam ile mücadele ve sosyal güvenlik denetmenleri/sosyal güvenlik denetmen yardımcıları/sosyal güvenlik kontrol memurları iş ve işlemlerine ilişkin süreçler ayrıntılı olarak yeniden belirlenmiştir.

E.Kamu İhale Kanunu'nda Kayıt dışı İstihdamın nlenmesi

Kamu İhale Kanunu'nda kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla değişiklik yapılarak; kayıt dışı işçi çalıştırdığı saptanan işverenin, tüzel kişi olması halinde tüzel

¹³⁵ <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=NewsD&Id=5678>, (01.06.2012).

kişiliğinin yanı sıra ortakların ve onların ortak olduğu diğer şirketlerin de kamu ihalelerine beş yıl süreyle giremeyeceklerine dair değişiklik yapılacağı belirtilmiştir.

F. 6111 Sayılı Kanun İle Getirilen Düzenlemeler

6111 sayılı Kanun, 25 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu kanunda kayıt dışı istihdamın azaltılmasına katkı sağlayacak çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 6111 sayılı Kanunla, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle yeşil kart sahibiyken çalışmaya başlayan kişilerin ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, genel sağlık sigortası kapsamına girmesi sebebiyle yeşil kartlarının iptal edilmesi yerine askıya alınması, bu kişilerin çalışmalarının sona ermesinden sonra tekrar aktif hale getirilmesi düzenlenmiştir. Böylece, yeşil kartlarının iptal edilmemesi için kayıt dışı çalışmayı tercih eden kişilerin kayıtlı çalışmalarının özendirilmesi amaçlanmıştır.

6111 sayılı Kanunla 4447 sayılı kanunda da önemli düzenlemeler yapılmıştır. 2000’li yılların başlarında yasalaşan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından önemli bir kanundur. Kanun kapsamında işsizlik sigortası prim ödemelerine 01.06.2000 tarihinde başlamış ve ilk ödenekler ise 2002 Mart ayı sonu itibarı ile sigortalı işsizlere ödenmeye başlamıştır. Bu kanun ile işverene, işe aldığı işçiyi işe başlatmadan önce SSK’ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece “yeni işe aldım, bildirim süresi dolmadı” gibi mazeretlerin önüne geçilerek, işçilerin işe başladıkları andan itibaren sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak bir düzenleme getirilmiştir¹³⁶.

6111 sayılı Kanunla, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında özellikle kayıt dışılığın yoğun olduğu genç ve kadın istihdamına yönelik istihdam teşvikleri genişletilmiş; 4447 sayılı Kanun kapsamındaki istihdam teşviklerinden diğer kanunlarda düzenlenen 5 puan prim indirimi gibi istihdam teşvikleriyle birlikte yararlanabilme imkanı getirilmiştir. İlave istihdamın işverene maliyetini azaltmaya yönelik söz konusu düzenlemelerin kayıtlı istihdamı artırması beklenmektedir. 6111 sayılı Kanunla, 5510 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışanlara; ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki

¹³⁶ Zengin, 2008, s.83.

şehir içi toplu taşıma aracı işyerlerinde çalışanlara; kısmi süreli çalışanlara hizmet akdiyle çalışanlar statüsünde sigortalı sayılma imkanı getirilmiştir¹³⁷.

G. 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

Bu kanunun 21. maddesi uyarınca, çalışma izni olmaksızın çalışan yabancılara 679 TL, bunları çalıştıran işverenlere ise her bir yabancı için 6 bin 795 TL idari para cezası verilmekte ve bu durumdaki işverene; yabancının ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılama yükümlülüğü getirilmektedir¹³⁸.

H. Kurumlar Arasında Koordinasyonun Sağlanması

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi kapsamında Maliye Bakanlığı vergi dairelerince düzenlenen yoklama fişlerinin birer örneklerinin aylık periyotlarla Sosyal Güvenlik Kurumu'na gönderilmesi gerekmektedir. Söz konusu fişlerde yer alan kişi ve işyerlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na tescilli olup olmadıkları araştırılmaktadır. Bu kapsamda, 2011 yılı Ağustos ayı itibarıyla 13.351 kişi ve 1.774 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir. Kurumların kendi mevzuatı çerçevesinde kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi konusunda ortak hareket etmesi ve kurumlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla imzalanan Ortak Eylem Protokolünün uygulanmasıyla aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir¹³⁹:

- 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanununa istinaden çıkarılan yönetmelik eki formların 2008 yılı Temmuz ayından itibaren SGK'ya gönderilmesine başlanmış ve 2011 yılı Ağustos itibarıyla 58.482 kişinin sigortasız, 3.640 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir.
- Sağlık İl Müdürlüklerince düzenlenen portör muayene listelerinin 2008 yılı Haziran ayından itibaren SGK'ya gönderilmesi sağlanarak, 2011 yılı Ağustos ayı itibarıyla 63.503 kişi ve 3.512 işyerinin tescilsiz olduğu

¹³⁷ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

¹³⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012, s.37.

¹³⁹ Arca, 2012, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

tespit edilmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik kontrol memurlarınca yapılan tespitler sonucunda 94.306 kişi ve 20.329 işyerinin, kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler sonucunda da 9.184 kişi ve 1.103 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir.

- 28 Eylül 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5510 Sayılı Kanunun 8'inci Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğ uyarınca, 2008 yılı Ekim ayından itibaren bankalardan ve 14 adet kamu kurum ve kuruluşundan, işlemi yapılan kişilerin T.C. Kimlik Numaralarıyla birlikte mesleki bilgileri de alınmaya ve sigortalılık kontrolleri yapılmaya başlanmıştır.
- 21 Nisan 2010 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan ve söz konusu tebliğde yapılan değişiklikle, 5 adet kamu kurum ve kuruluşundan, çiftçi kayıt sisteminden, internet sağlayıcılarından, Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve GSM operatörlerinden de işlemi yapılan kişilerin T.C. kimlik numaralarıyla birlikte mesleki bilgileri de alınmaya ve sigortalılık kontrolleri yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, 2008 yılından 2011 yılı Ağustos ayına kadar 698.411 kişi ve 18.292 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilerek, kişi ve işyerlerinin tescil işlemleri yapılmıştır.

I. İşsizlik Sigortası Uygulaması

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 1.6.2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulanmasına başlanılmıştır. 12.12.2001 tarih ve 4726 sayılı 2002 Yılı Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 61. maddesi (f) bendi gereğince, 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 49. maddesi değiştirilmiş ve prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden kesilmesi gereken işsizlik sigortası prim oranları sigortalı işçi için % 1, işveren için % 2 ve devlet payı olarak % 1'e indirilmiş ve toplam kesinti tutarı % 4'e düşürülmüştür. İşsizlik sigortası uygulaması yasa gereği, Mart 2002 ayı içinde başlamıştır. İşsizlik ödeneğinden yararlanmak isteyen kişinin son üç ay içerisinde 120 gün sürekli olmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu'na en az 600 gün prim ödemiş olması gerekmektedir. Bu durumda, 600 gün prim ödemiş olanlara

6 ay,900 gün prim ödemiş olanlara 8 ay, 1080 gün prim ödemiş olanlara ise 10 ay süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir. Yasa gereğince, işsizlere ödenecek en az işsizlik ödeneğinin yürürlükteki brüt asgari ücretin net miktarının yarısından az olmaması gerekmektedir¹⁴⁰.

İ. Yeni Türk Ticaret Kanunu

1 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Türk Ticaret Kanunu, kayıt dışılık konusunda bazı düzenlemelere yer vermektedir. Kanun kapsamında küçük şirketlerde denetim en az 2 yeminli mali müşavir ya da serbest muhasebeci tarafından yerine getirilecektir. Ayrıca basit usulde kayıt sistemi kaldırılacak, murakıplık sisteminin yerine bütün sermaye şirketleri için bağımsız denetime geçilecektir. Ayrıca kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla şirketlerin uluslar arası muhasebe standartlarına göre finansal tablolar çıkarması zorunluluğu getirilmekte ve uluslararası bağımsız denetçilerin denetimine açılacaklardır.

J. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik 1992 yılında Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Programı (IPEC) başlatılmıştır. Ülkemiz bu programı 1992 yılında uygulamaya başlamış ve 1992-1999 arası dönemde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplam 10 proje gerçekleştirilmiştir. Projelerin uygulanması sırasında işverenlerin çocuk işçiliği konusunda duyarlılıklarını artırmak amacıyla işyeri ziyaretleri yapılmıştır. Ayrıca ILO'nun temel haklara ilişkin 8 sözleşmesinden biri olan 182 sayılı “Çok Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Eylem Sözleşmesi” ülkemiz tarafından 2001 yılında kabul edilmiştir. 182 sayılı Sözleşme çerçevesinde “mevsimlik tarım işçiliği, kentsel enformel ekonomideki işler ile sokakta yapılan işler” Türkiye’de çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri olarak belirlenmiştir¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ercan Alptürk, Kayıt dışı İstihdamın Finansal Ve Vergisel Boyutu, <http://kayitdisiekonmi.com/makale/detay.asp?id=33>, (01.04.2012).

¹⁴¹ Tunç, 2007, s.50.

K. Sosyal Diyalog Projesi: Kayıt Dışı İstihdam

Bu Proje; 2002 yılı Haziran ayında yapılan Uluslararası Çalışma Konferansında ortaya konulmuştur. Ülkemiz pilot ülke olarak seçilmiştir. Bu projenin öncelikli teması ise; “İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Kayıt dışı İstihdamın Ele Alınması” şeklinde belirlenmiştir. Proje kapsamında 2004 yılı Ekim ayında Ulusal Eylem Planı oluşturulmuş ve Çorum ve Gaziantep illerinde yürütölmek üzere hayata geçirilmiştir. Projeyi ILO Türkiye Temsilciliğı, hükümet temsilcileri (Çalışma ve Soysal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu), özel sektörde faaliyet gösteren üç sendika konfederasyonu (Türk-İş, Hak-İş ve DİSK) ve ana işveren konfederasyonu (TİSK) temsilcilerinden oluşan Ulusal Yönlendirme Komitesi tarafından koordine edilmiştir. Tamamlanan bu proje; işçi, işveren ve hükümet tarafının bir araya geldiğı üçlü yapının, kayıt dışı istihdama neden olan faktörlerin belirlenmesine yönelik sorun analizi yaptığı bir projedir ve sonuç itibariyle seçilmiş illerden hareketle genel çerçevenin belirlendiğı bir rapor hazırlamıştır¹⁴².

L. Tek Vergi Numarası Uygulaması

Ülkemizde 2001 yılı Eylül ayında tek vergi numarasına geçilmiştir. Bu çerçevede, 2001 yılı Eylül ayından itibaren mali kuruluşlarca yapılacak işlemlere taraf olanların vergi kimlik numarasının ilgili belge ve kayıtlarda kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Vergi kimlik numarasına geçiş ile kayıtlara girmeyen alım, satım, nakil, havale, takas gibi işlemler, artık kayıtlara girmektedir. Bu zorunluluk, kamu finansmanı, kayıt dışı ekonomi, devlet vatandaş yakınlaşması ve istatistiki bilgiler açısından önemlidir¹⁴³.

¹⁴² Murat Çakır, “Turizm İşletmelerinde Kayıt dışı İstihdam İle Mücadelede Etkin Denetim (İş Etüdü Yönteminin Uygulanabilirliğı)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2011, ss.171-173.

¹⁴³ Ay, 2006, s.71.

IV. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN AZALTILMASINA YÖNELİK GELİR VERGİSİ KANUNUNDA YAPILAN DÜZENLEMELER

Ülkemizde 1930 yılından beri Türk Vergi Sisteminin geliştirilmesi ve modern bir yapıya kavuşturulmasına yönelik sürekli reform çalışmaları yürütölmektedir. Bu bağlamda çeşitli dönemlerde Vergi Reform Komisyonları kurulmuş ve ilgili komisyonlar tarafından vergi sisteminin tamamını ya da bir kısmını gözden geçirilerek yeni vergi tasarıları hazırlanmıştır.

Türkiye’de toplumun genel vergi yükü dünyaya göre çok düşük, kayıtlı üretimin vergi yükü ise çok yüksek düzeydedir. İşçi çalıştırma şartları ağırlaşp, işveren istihdamdan uzaklaştıkça bu kaynak da azalmaktadır. İşverenin işçi çalıştırmak için ödediğı ile işçinin cebine girenin arasındaki farkın ölçüsünü ortaya koyan net ücret/işgücü maliyeti oranı vergi sisteminin, rekabet açısından işgücü maliyetine yaptığı avantaj veya dezavantaj etkisini belirlemekte, bütün ölkeler bu oranı büyütmek, yani istihdama dayalı yükümlölükleri azaltmak yönünde tercih belirtmektedirler¹⁴⁴. Ülkemizde de vergisel anlamda bir dizi tedbir alınarak kayıt dışı istihdam konusunda olumlu sonuçlar beklenmektedir. Bu kısımda vergisel anlamdaki tedbirler hakkında bilgilere yer verilecektir.

A. Asgari Geçim İndirimi

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele açısından çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu tür düzenlemelerin başında, işverenler açısından kayıt dışı istihdama yönelimi belirleyen işgücü maliyetlerinin düşürölmesini amaçlayan ve 2008 yılının Ocak ayında yürürlöğe giren asgari geçim indirimi gelmektedir. Nitekim 5615 Sayılı Kanun ile asgari geçim indirimi uygulaması getirilmiştir. İlgili kanunun 32. maddesine göre; “Ücretin gerçek usölde vergilendirilmesinde asgarî geçim indirimi uygulanır. Asgarî geçim indirimi; ücretin elde edildiğı takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için %50’si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için %10’u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için %7,5 diğör çocuklar için %5’idir.”Asgari geçim indirimi bu oranları

¹⁴⁴ Sugözü, 2010, ss.179-183.

aşmamak kaydıyla ücret geliri elde eden aile fertlerinden her biri için ayrı ayrı, çocuklar için de eşlerden yalnızca birisinin gelirine uygulanmaktadır¹⁴⁵.

İndirimin uygulamasında "çocuk" tabiri, mükellefle birlikte oturan veya mükellef tarafından bakılan (nafaka verilenler, evlat edinilenler ile ana veya babasını kaybetmiş torunlardan mükellefle birlikte oturanlar dâhil) 18 yaşını veya tahsilde olup 25 yaşını doldurmamış çocukları, "eş" tabiri ise, aralarında yasal evlilik bağı bulunan kişileri ifade etmektedir. İndirim tutarının tespitinde mükellefin, gelirin elde edildiği tarihteki medenî hali ve aile durumu esas alınmaktadır. Boşananlar için indirim tutarının hesabında, nafakasını sağladıkları çocuk sayısı dikkate alınmaktadır.

Ücretlerin vergilendirilmesinde asgari geçim indirimi uygulandıktan sonra, varsa teşvik amaçlı diğer indirim ve istisnalar dikkate alınmaktadır. Bakanlar Kurulu, indirim konusu yapılacak toplam tutarın asgari ücretin yıllık brüt tutarını aşmaması şartıyla asgarî geçim indirimi oranlarını artırmaya veya kanunî oranına kadar indirmeye yetkilidir. Asgari geçim indiriminin uygulama dönemleri ve mahsup şekli ile diğer hususlara ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığı'nca belirlenmektedir¹⁴⁶.

B. Enflasyon Muhasebesi Uygulamasına Geçilmesi

Türkiye uzun yıllar enflasyonla birlikte yaşamış bir ülkedir. Nitekim 1 Ocak 2004'ten itibaren enflasyon muhasebesi uygulamasına geçilerek, enflasyonun şirketler üzerinde yarattığı olumsuz etkiden dolayı kayıt dışılığın artmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak son dönemde enflasyonu düşürme başarısına bağlı olarak bu düzenlemenin sık kullanılmasına gerek kalmadığı düşüncesi de beraberinde tartışılmaya başlanmıştır. Bu anlamda Türkiye çok daha önce bu uygulamaya geçmesi gerekirken enflasyonun düşük olduğu bir zamanda geçip bir zamanlama hatasına düşmüştür.

Türk vergi sistemini iyileştirilmesi açısından son derece önemli bir gelişme olan enflasyon muhasebesi ile yapılan düzenlemelerde enflasyonun belirli oranları aşması halinde matrah düzeltmesine gidilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde

¹⁴⁵ http://www.alomaliye.com/2007/5615_sayili_kanun_gvk.htm (07.06.2012).

¹⁴⁶ <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>, (05.04.2012).

hem denetimciler hem de şirketlerin bilançosuyla ilgilenenler çok daha sağlıklı bilgilere ulaşabileceklerdir¹⁴⁷.

C. 5350 Sayılı Kanun Kapsamında Getirilen Yenilikler

Ülkemizde 01.04.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5350 sayılı Kanun ile toplam 49 ilde, yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin asgari 30 işçi çalıştırma koşulu ile gelir vergisi ve sigorta primleri açısından işverenlerin desteklenmesi esası getirilmiştir. Ayrıca bu kanunda 1 Mart 2007 tarihinde kısmi değişiklik yapılmış ve işçi sayısı 10'a düşürülmüştür¹⁴⁸.

D. Gelir İdaresinde Otomasyona Geçilmesi

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede önemli konulardan birisi de vergi idaresinin yeniden yapılandırılması konusudur. Gelir İdaresi Başkanlığının en önemli teknolojik altyapısını Vergi Dairesi Otomasyon Projesi (VEDOP) oluşturmaktadır. İlk kez 1998 yılında uygulanmaya başlanılan VEDOP projesi, bilgisayar teknolojisi olanaklarıyla vergi dairesi fonksiyonlarının tümünü içine alan bir bilgi işlem uygulamasının vergi dairelerine yaygınlaştırması ile bölge ve merkez network yapısının kurulması olarak tanımlanmıştır. VEDOP projesi ile vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliğin artırılmasına ve bilgisayar ortamında toplanan bilgilerden sağlıklı bir karar destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulmasına yönelik tüm vergi dairesi işlemlerinin bilişim teknolojileri ile otomasyona geçirilmesi hedeflenmiştir.

Ülkemizde Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi (VEDOP) uygulamaya başlanmıştır. Bu proje ile vergi dairesi işlemlerinin tümü bilgisayarla yapılmaya başlanmış ve idarenin iş yükünün azaltılması, hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması, denetimin kapsamının genişletilerek etkinliğinin artırılması ve vergi idaresi yöneticileri için sağlıklı bir karar destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. VEDOP projesi, ilk aşamada 1998 – 2004 yılları arasında, 22 il merkezindeki 155 vergi dairesinde uygulanmıştır. Proje “Cebit-Eurasia 2002 – Bilişim” etkinlikleri çerçevesinde TUSİAD tarafından dağıtılan “e-

¹⁴⁷ Şapçı, 2006, s.13.

¹⁴⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5588.html> (07.06.2012).

Türkiye için e-devlet ödülleri” içinde kamu sektöründeki yönetimler tarafından sağlanan ve rekabet gücünü artıran, yeni girişim alanları yaratan, yeni kitlelere hitap eden, internet tabanlı toplumsal uygulamalardaki iyileştirmeyi teşvik etmeyi amaçlayan “Devletten Bireye“ kategorisindeki büyük ödül ile onurlandırılmıştır¹⁴⁹.

İkinci aşama Vergi Dairesi Otomasyon Projesi (VEDOP–2) ile 2004 – 2006 yılları arasında kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması için önemli bir adım atılmış aynı zamanda mükelleflere daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunulması sağlanmıştır. VEDOP–2 ile otomasyon kapsamına dahil olmayan 283 vergi dairesi otomasyon kapsamına alınmıştır.

VEDOP 2 ile Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde oluşturulan Veri Ambarı Projesi ile tüm verilerin bilgisayar ortamında toplanması ve bu verilerden hareketle kayıt dışı alanların vergilendirilmesi ve verginin tabana yayılması amaçlanmıştır. Veri ambarı sistemi ile vergi incelemelerine ilişkin mükellef seçimleri merkezi olarak ve daha sağlıklı bir şekilde yapılabilecektir. Böylece incelemeler sonucunda vergi kaçacağına yönelik daha verimli sonuçlar alınma imkanı elde edilecektir¹⁵⁰.

Veri ambarı projesi kapsamında, beyan dışı kalmış vergisel olayların tespiti, mükellef beyanlarının doğruluğunun kontrolü ve denetim birimlerine bilgi desteği sağlamak amacıyla bilgi kaynaklarının araştırılması, tespit edilen bilgi kaynaklarından veri toplanabilmesi için faaliyetlerin yürütülmesi, bilgilerin toplanması ve analizi, vergi yönetimine karar desteği ile yapılan vergi incelemelerinde yararlanılmak üzere, iç ve dış kaynaklardan alınan bilgilerin, veri ambarına aktararak değerlendirilmesi, alınan çıktıların incelenmek üzere denetim birimlerine gönderilmesi ve veri ambarındaki bilgilerin tüm denetim birimlerinin kullanımına sunulması için veri ambarı (VERİA) oluşturularak bilgilerin değerlendirilmesi ve denetim birimlerinin kullanımına sunulması çalışmaları yapılmaktadır¹⁵¹.

2007 yılında başlayan üçüncü aşama (VEDOP–3) ile e-VDO (İnternet Tabanlı Vergi Dairesi Otomasyonu) uygulamalarının 301 vergi dairesine ve 585

¹⁴⁹ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2012, s.26.

¹⁵⁰ Suphi Aslanoğlu, “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi ve Kayıt dışı Ekonomiyi Azaltmaya Yönelik Çözüm Önerileri”, s.207, [http://journal.mufad.org.tr/attachments/article/277/15 .pdf](http://journal.mufad.org.tr/attachments/article/277/15.pdf), (04.05.2012).

¹⁵¹ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2012, s.83.

malmüdürlüğü gelir servisine yaygınlaştırılması ve kapasite altyapısının güçlendirilmesi çalışmaları tamamlanmış ve Gelir İdaresi Başkanlığında otomasyon kapsamına alınmayan birim kalmamıştır. Mükelleflere verilen kaliteli, hızlı ve güvenilir hizmetin daha da iyileştirilebilmesi için yazılımlar güncellenmekte ve modern teknolojiye uygun altyapı güçlendirme çalışmaları sürdürülmektedir. Gelir İdaresi Bilgi İşlem Merkezinin bankalar ve diğer ilgili birimlerle elektronik entegrasyonunu da güçlendirmiş olan VEDOP-3 ile beyannameden sonra tahsilat, haciz, arşivleme ve takip işlemlerinin de elektronik ortamda yapılması sağlanmıştır. VEDOP-3 ile birlikte hayata geçirilmiş bazı işlemler ise şunlardır¹⁵²:

- E-Tahsilat: Vergi, ceza ve gecikme zamları, elektronik ortamda tahsil edilmektedir. Bu sistemde banka vergiyi tahsil ettiği anda vergi dairesindeki "mükellef cari hesabına" işlenecektir. Bu şekilde mükellefin vergiyle ilgili durumu da ekrandan anında görülebilmektedir.
- E-Haciz: Devletin vadesi geçen vergi alacaklarının tahsili için elektronik ortamda haciz işlemi gerçekleştirilebilmektedir. Vergi dairelerince düzenlenen haciz bildirilerinin banka genel merkezlerine, banka bildirimlerinin vergi dairelerine ve vergi dairesi değerlendirmelerinin banka genel merkezlerine elektronik ortamda aktarımını sağlayan e-haciz projesinin pilot uygulaması anlaşma sağlanan 39 banka ile yürütülmektedir. Bunun için bankaların yanı sıra önümüzdeki süreçte Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Trafik Tescil ile elektronik bağlantılar kurulmaktadır.

E. Vergisel Uyum Analiz Modeli Ve Mükellef Değerlendirme Sistemi

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 2012 Yılı Performans Programı incelendiğinde kurum tarafından bilgisayar teknolojileri kullanılarak, tüm mükelleflerin davranış eğilimlerinden hareketle vergi kanunlarına karşı uyum ve uyumsuzlukları değerlendirebilen bir sistemin geliştirilmesinin planlandığı görülmektedir. Bu sistemde vergi kanunlarına gönüllü uyumun mümkün olan en üst seviyeye çıkarılması amaçlanmakta olup, vergisel uyumsuzluklarla ilgili ön uyarı sistemlerinin

¹⁵² <http://www.haberler.com/vergide-elektronik-takip-donemi-basliyor-haberi/> (21.07.2012).

oluşturulması ve uyumlu-uyumsuz mükelleflerin ayrıştırılarak, uyumlu mükelleflere vergi dairesi uygulamalarında (iade, tecil, haciz vs.) çeşitli kolaylıkların sağlanması hedeflenmektedir. Sistemin uyumlu mükelleflerin vergi idaresine bakışını olumlu yönde değiştirmesi ve vergi idaresinin etkinliğini artırması öngörülmektedir¹⁵³.

F. Sektör Bilgi Sistemi

Sektörel Bilgi Sistemi, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından geliştirilmiş bir sistemdir. Sistemde bilgisayar teknolojisi ve istatistiksel yöntemler kullanılmak suretiyle sektörel ve bölgesel kapsamda vergisel uyumsuzlukları tespit edilmekte ve Başkanlığın diğer birimlerine faaliyet alanları ile ilgili; KDV iadesi, vergisel uyum analiz modeli ve mükellef değerlendirme sistemi, e-fatura analiz çalışmaları, veri oluşturma ve enformasyon, transfer fiyatlandırması, yaygın ve yoğun denetim faaliyetleri, takdir komisyonları gibi çeşitli konularda istatistiksel veri ve analiz sağlamaktadır. Ayrıca sistem bu çalışmaların bir sonucu olarak ortaya çıkacak çeşitli mali ve ekonomik analiz ve sonuçlar ile diğer kamu kurumlarına da bilgi sağlamak amaçlarıyla geliştirilmiştir.

Modelin güçlü tarafı; vergi uyumsuzluklarını sektöre ve bölgeye özgü analizler ile ortaya koyacak olmasıdır. Örneğin, bir mükellefin vergi idaresine bildirdiği işçi sayısı bulunduğu bölge açısından yeterli iken, çalıştığı sektör ve bu sektörde benzer diğer mükelleflere kıyasla yetersiz kalabilmektedir. Bu ise kayıt dışı işçi çalıştırıldığı ihtimalinin idare tarafından görülebilmesini saėlamaktadır¹⁵⁴.

¹⁵³ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2012, s.82.

¹⁵⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı, 2012, s.83.

SONUÇ

Ekonomik, sosyal veya siyasal nedenlerden kaynaklanan kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri sebebiyle ülkelerin ekonomi politikalarına yön vermelerinde büyük bir engeldir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde dolaylı vergilerin ve ağır vergisel sorumlulukların sonucu olarak ortaya çıkan kayıt dışı ekonomi, yine bireyler üzerinde vergi yükü oluşturmaktadır. Devletler kayıt dışı ekonomi sebebiyle elde edemediği vergi gelirlerini, harcamalar üzerine vergi getirerek finanse etme eğilimine gitmektedirler.

Kayıt dışı ekonomi, kısa vadede istihdam ve yatırım ve hane gelirleri açısından geçici ve yanıltıcı bazı avantajlar sağladığı düşünülse de gerçekte ülke çıkarları ve ekonomisi açısından büyük olumsuzluklara neden olmaktadır. Ekonominin yapısal bir parçası haline gelen ve mücadelesi gittikçe zorlaşan kayıt dışı ekonomiyi daraltmak için ise kısa vadeli tedbirler yerine orta ve uzun vadeli yapısal değişiklikler gereklidir.

Türkiye şartları göz önüne alındığında mücadele belirli bir vadeye yayılmalı, etkin bir mücadele ortamı oluşturabilmek açısından toplumun tüm kesimlerin desteği sağlanmalı, kayıt dışı ekonomi olgusu bir ekonomide asla sıfır düzeye indirilemeyeceğinden ekonominin kendine özgü doğal kayıt dışı oranı belirlenmeli ve kayıtlı ekonomi içinde kayıt dışı ekonominin boyutu bu oran düzeyinde tutulmalıdır.

Kayıt dışı ekonomiyle mücadelede hangi önlemlerin alınacağı uygulamaya konusunda bir takvim belirlenmeli ve kayıt dışı ekonomi ile mücadele kesinlikle devlet politikası olarak benimsenmelidir. Bu bağlamda tüm toplumu kapsayacak ortak bir strateji ortaya konularak, toplumun bilinçlendirilmesi ve desteği sağlanmalıdır. Kayıt dışı istihdamın azaltılması, ülkemizde vergi yükünün adil ve dengeli dağılımının sağlanması açısından gereklidir. Kayıt dışı istihdamın artmasını engellemek için esas olarak ideal bir vergi sistemi oluşturmak gerekir. Bu konuda şu hususlar üzerinde durulmalıdır:

- Bu amaçla vergi sistemi basit ve anlaşılabilir olmalıdır.
- Vergi sistemi, gerek müteşebbislerin gerekse çalışanların kararlarını minimum düzeyde etkilemelidir.

- Vergi sistemi, toplumdaki gelir dağılımını düzenleyici yönde genellik ve eşitlik ilkelerine uygun şekilde düzenlenmelidir.
- Vergi sistemi, sürekli düzenlemelerle değişikliğe uğratılmayacak şekilde belirlilik ve uygunluk ilkelerine göre düzenlenmelidir.
- Verginin devlete yüklediği açık maliyetleri ve mükellefe yüklediği gizli maliyetleri minimum düzeyde olmalıdır.
- Vergi tahsilatında dolaysız vergilerin payını artırıcı tedbirlere yer verilmelidir. Çünkü kayıt dışı ekonomi ile dolaylı vergi oranları arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Yani kayıt dışı ekonomi ve istihdamda başarı sağlanmasının göstergesi dolaysız vergilerin payının artmasıdır.
- Vergi matrahının hesaplanması sırasında gider olarak düşülebilecek harcamaların kapsamının kayıt dışılıkla mücadeleyi destekleyici şekilde genişletilmesi uygun olabilir. Örneğin ABD’de boşanan eşe ödenen nafaka, takma dişler, saç nakli, plastik cerrahi, alkol ve bunlar gibi birçok faaliyet gider olarak yazılabilmekteyken, Türkiye’de mükellefler işleri ile ilgili olarak yapmış oldukları bazı harcamaları dahi gider olarak yazamamaktadır. Bu durumda mükellefler ya gelirlerini düşük göstermekte ya da sahte belge alma yoluna gitmektedirler. Mükellefleri böyle bir duruma itmek yerine gider olarak yazılacak harcamaların kapsamının genişletilmesi gerekmektedir.
- Vergilendirme sürecinde bürokrasi mümkün olan en düşük seviyede tutulmalıdır.
- Vergi oranları mümkün olduğunca düşük seviyede tutularak kayıt dışı istihdama yönelimi azaltılmalıdır. Yani kayıt dışı istihdamın önlenmesi için yapılan denetimler arttırılmalı ve işçinin işverene maliyetini düşürmeye yönelik vergisel avantajlar getirilmelidir.

- Vergilerini sürekli ve düzenli ödeyen vergi mükellefleri için vergisel indirimler yapılabilir. Örneğin geçmiş belli bir dönemde vergilerini düzenli ödeyen mükelleflerine gelir ve kurumlar vergilerinde belli bir indirim yapılabilir.
- Gelir vergisi kanununda ayırma nazariyesi dikkate alınarak ücretliler diğer gelir unsurlarına göre daha düşük oranlarda vergilendirilmelidir.
- Vergi denetiminde etkinlik arttırılmalıdır. Bu dönemde tüm denetim birim ve elemanları bir merkez tarafından yönetilmelidir. Mücadele süresinde resmi denetim elemanlarına ilave olarak (trafik denetimlerinde olduğu gibi) gönüllü müfettişler oluşturulmalıdır.
- Denetimlerin daha etkin hale getirilmesiyle, mükelleflerin beyanlarının sürekli denetim altında bulundurulması, gerek kayıt dışında kalma gerekse kayıt altında olup eksik beyan güdüsü gibi dirençleri zamanla azaltacaktır. Denetim sonucunda ortaya çıkacak suçlara uygulanacak cezalar arttırılarak caydırıcılık özelliğine kavuşturulmalıdır.
- Kayıt dışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin kayıt altına alınabilmesi için verginin konusuna giren gelir kavramı genişletilerek bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin vergilendirilebilir duruma getirilmesi gerekir.
- Vergi cezalarının caydırıcılığı sağlanmalıdır. Ancak caydırıcı politikaların başarısı kesin olmadığı için teşvik edici bir politikanın uygulanması daha etkin olabilir.
- Vergi kaçırmanın, yalnızca mali bir suç olarak değil, topluma karşı işlenmiş bir suç olarak benimsenmesi sağlanmalıdır.
- Vergi ihbar müessesesinde etkinlik sağlanmalıdır.
- Toplumun vergi bilinci ve ahlakını güçlendirici faaliyetler genişletilmelidir. Vergi bilincinin ve ahlakının geliştirilmesi için basın

ve yayın (yazılı veya görsel) organları yoluyla vergi kaçakçılığının utanç verici bir suç olduğu düşüncesi aşılmalı ve kayıt dışılığın önlenmesine yönelik çalışmalar, toplum desteğini güçlendirici kampanyalarla sağlamlaştırılmalıdır.

- Tek Vergi Numarası uygulamasının sosyal güvenlik numarasını da kapsayacak şekilde düzenlenmesi, kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınması açısından önemlidir.
- Ekonomide işgücünün eğitilerek uzmanlaşmasının sağlanması ve böylece niteliksiz işgücünün azaltılması yoluyla kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınması sağlanabilir.
- Toplumun tüm katmanları arasında işbirliği sağlanmalıdır. Yani kamu ile birlikte özel sektörün de işbirliği ile yürütülecek çalışmalar kapsamında kayıt dışılığın yoğun olarak görüldüğü sektörlerin temsilcilerinden de destek alınmalıdır.
- Çalışma mevzuatı esnekleştirilerek esnek istihdamı destekleyici vergisel tedbirlerin uygulamaya konması

Ödediği vergilerin daha etkin kullanıldığını gören bireyler arasında vergi verme kültürü ve vergilendirilmemiş kazanca bakış açısı da değişecek ve böylelikle kayıt dışı ile mücadele için gerekli toplumsal desteğin elde edilmesi kolaylaşacaktır. Ayrıca toplumun daha doğru bilinçlendirilmesi amacıyla, kayıt dışılığın önlenmesine yönelik kampanyanın kamu/özel sektör işbirliği ile yürütülmesi sağlanacaktır. Sonuç olarak Türkiye’de kayıt dışı faaliyetlerin kayıt altına alınmasında ve kayıt dışı ekonominin hacminin daraltılmasında, uzun dönemde uygulanabilecek en etkin politika ise kamu hizmetlerinde etkinliği artırıcı etkide bulunabilecek, üretim ve istihdam üzerindeki yasal yükümlülükleri azaltabilecek ve yasal ekonomide bulunmayı özendirici politikalar tercih edilmelidir.

KAYNAKÇA

Acar, Ozan. **Kayıt Dışı İstihdama Kayıtsız Kalmayın Projesi (KADİP)**, TEPAV, Diyarbakır, 13 Temmuz 2011, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1310739872-0.OZAN_ACAR_Kayit_Disi_Istihdama_Kayitsiz_Kalmayin_Projesi_Sunumu.pdf , (04.06.2012).

Aktan, Coşkun Can. “Ağır Vergi Yüğü ve Yeraltı Ekonomisi”, **Vergi Sorunları**, Sayı:125, Şubat, 1999.

Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici ve İstiklal Yaşar Vural. “Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi”, **Hukuk: Vergi Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 2006, Ankara.

Alptürk, Ercan. Kayıt Dışı İstihdamın Finansal Ve Vergisel Boyutu, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=33>, (01.04.2012).

Arca, Ceyhan. **Kayıt Dışı İstihdam Gerçeği Ve Mücadele Yöntemleri - 26.04.2012**, <http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/makale6.htm>, (12.03.2012).

Aslanoğlu, Suphi. “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi ve Kayıt dışı Ekonomiyi Azaltmaya Yönelik Çözüm Önerileri”, <http://journal.mufad.org.tr/attachments/article/277/15.pdf>, (04.05.2012).

Ay, Hakkı Mümin. “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomiyi Önlemede Bilgi Ekonomisinin Etkinliği Ve Gelir İdaresinin Rolü”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi**, Sayı:11, Yıl:9, Aralık 2006, ss.57-82.

Aydemir, Şinasi. **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul, 1995.

Azaklı, Sema Betül. Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam ve Ekonomik Boyutu, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karaman Üniversitesi SBE, Karaman, 2009.

Bağdadioğlu, Enis. Türkiye İşgücü Piyasası, www.turkis.org.tr/source.cms...tr.../webturkiyeisgucupiyasasi.doc, (06.07.2012).

Bağdadioğlu, Enis. 2011 Yılı İşgücü Piyasası, www.turkis.org/source.cms.docs/turkis.org.tr.../turkis%isgucu11.doc, (06.07.2012).

Biçer, Yalın. “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta, 2006.

Çakır, Murat. “Turizm İşletmelerinde Kayıt dışı İstihdam İle Mücadelede Etkin Denetim (İş Etüdü Yönteminin Uygulanabilirliği)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2011.

Çizgici, Gülay. “Kayıt Dışı Ekonominin Türkiye Açısından İncelenmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE, Trabzon, 2003.

Çolak, Mustafa. **Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüme Yönelik Politika Önerileri**, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/423, Ankara, 2012.

Çomaklı, Şafak Ertan. “AB İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye’deki Vergi Kayıp Ve Kaçaklarının Önlenmesine Yönelik Uygulamalar”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 22, Sayı:1, Ocak 2008, ss.51-82.

Demir, Halil İbrahim. “Kayıt dışı Ekonomi ve Kara Para İlişkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta, 2007.

Derdiyok, Türkmen. “Türkiye'nin Kayıt dışı Ekonomisinin Tahmini”, **İktisat Dergisi**, Sayı:14, s.54, Mayıs1993, ss.54-63.

Dinçer, Burcu. “Kayıt Dışı Ekonomi ve Rekabetçi Piyasalar Üzerine Etkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2007.

Doğrusöz, A. Bumin. “Vergi Hukuku Özel Hukuk İlişkilerine Bakış”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, ss.158-177.

DPT. **Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/kayitdis/oik614.pdf> , s.33 (17. 09.2011).

Fidan, Necdet. “Kayıt Dışı Ekonomi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Onsekiz Mart Üniversitesi SBE, 2000, Çanakkale.

Fierman, Jaclyn. “The Growing Underground”, **Fortune**, No:129, 2005.

Gelir İdaresi Başkanlığı. **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010**, Yayın No:87, Ankara, Nisan 2009.

Gelir İdaresi Başkanlığı. **2012 Yılı Performans Programı**, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:140, Ankara, Ocak 2012.

Güloğlu, Tuncay. "The Reality of Informal Employment in Turkey", **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, Cornell University, 2005.

Gürbüz, Ayça Akarçay ve Mustafa Ulus. “Ulusal İstihdam Stratejisi 2. Toplantı”, Antalya, 19-21 Şubat 2010.

Heves. Jason. Tackling Unregistered Work Through Social Dialogue: Final Report of the 2005-2007. Eli-İLO Project Paper for the High Level Conference on Social Dialogue, Unregistered Work and Local Development, Birmingham University. England. October. 2007.

İlgin, Yılmaz. **Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları**, DPT. Ankara, 1999.

İlhan, Asena. “Türk Vergi Hukukunda Bilgi Toplama”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2007.

Kacapyr, Elia. **Notes From Underground**, American Demographics, 1998.

Karan, Kamil Gökhan. “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Ve Doğurduğu Vergi Kaybı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2006.

Kıldış, Yusuf. “Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal – Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt No: 2, Sayı: 2, 2000, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=28>, (04.06.2012).

Kırveli, Murat. “Kayıt dışı Elektronik Ticaretin Elektronik Ve/Veya Elektronik Ortamlı Ürün/Hizmet Satıcı Firmaların Fiyatlandırma Politikasına Etkisi Ve Anket Uygulaması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2006.

Kızılot, Şükrü ve Şafak Ertan Çomaklı. “Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Kayıt dışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, **19. Maliye Sempozyumu Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Önlenmesi Yolları**. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını Mayıs Sayısı. Bursa, 2004, ss.115-158.

Korkmaz, Adem. "Türkiye'de Asgari Ücretin Mali Yönü", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı:1, 2001, ss.275-285.

Maliye Bakanlığı. **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010**, Ankara, 2008.

Önder, İzzettin. “Kayıt dışı Ekonomi ve Vergileme”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:23-24, (Ekim 2000-Mart 2001), www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/19.htm, (Erişim:07.07. 2011).

Özar, Şemsa. "Kentsel Kayıt dışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", **ODTÜ Geliştirme Dergisi**, Cilt:23, 2006, ss.509-534.

Özsoylu, Ahmet Fazıl. **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996.

Pazarlıoğlu, Mehmet Vedat ve Emrah İsmail Çevik. Ratchet Model Uygulaması: Türkiye Örneği. İzmir, 2005, [sablon.sdu.edu.tr/fakulte r/iibf/dergi/files/2007-2-3.pdf](http://sablon.sdu.edu.tr/fakulte/r/iibf/dergi/files/2007-2-3.pdf), (02.05.2012).

San, Sayın. “Türkiye’de Kayıtlı-Kayıt dışı Çalışanların Yapısal Farklılıklarının Sosyal Devlet Bağlamında Sorgulanması”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:XXVII, Sayı:II, 2009, ss.449-465.

Sarılı, Mustafa. “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 41, 2002, <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=26> (17.06.2012).

Savaşan, Fatih. “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Tahminleri”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, 51-74.

Schneider, Frederich ve Dominik Enste. “Hiding in The Shadow, The Growth of The Underground Economy”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/index.htm>, (03.07.2012).

Sugözü, İbrahim Halil. **Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye (Kayıt Dışı Ekonomi, Vergi Politikaları ve Önlemler)**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2010.

Sugözü, İbrahim Halil. “Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemede Vergi Politikaları (1980 – 2004 Türkiye Örneği)”, **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 13 Yıl: 10 Sayı: 19, 2010, ss.17-38.

Şapçı, Onur. “Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğünün Tahmin Edilmesi (1980 - 2005 Dönemi Analizi)”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2006.

Şen, Gülşen. “AB ve Türkiye’ De Kayıt dışı İstihdam Ve Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2008.

Şengül, Selami. **Kayıt Dışı Ekonomi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997.

T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi**, Ankara, 2006.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Nisan 2012.

TECİM, Burak Ali Han. “Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Ve Vergi Denetiminin Önemi Kayıt Dışı Ekonomide Vergi Ve Vergi Denetiminin Önemi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2008.

T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH). Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt dışı İstihdam, Aralık 2004.

Toptaş, Ülker. **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara: Türkiye Esnaf – Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü Yayını, Yayın No: 26, 1998.

Tosuner, Mehmet. “Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler”, **Vergi Sorunları**, Sayı 85, Ekim 1995, ss.65-72.

Tunç, Mehmet. **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar Ve Gelişmiş Ülke Örnekleri**, Ankara, 2007.

Türk-İş. **Türkiye’nin Uygulaması Gereken İstihdam Politikaları Ve İşsizlik Sorununa Çözüm Önerileri**, www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/.../ish101.pdf, (19.06.2012).

Türk-İş. **Kayıt dışı İstihdam Ve Yabancı İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi**, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/ish102.pdf>, (12.07.2012).

Türk-İş. **Ulusal İstihdam Stratejisi (Türk-İş Görüşleri)**, www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.../istihdam_stratejisi.pdf, (17.06.2012).

Us, Vuslat. **Kayıt dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği**, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, 2004/17, 2004.

Yeniçeri, Harun. “Beyan Esasına Dayanan Vergilerde Vergi kayıp ve Kaçaklarının Psikolojik Nedenlerinin Tespitine Yönelik Bir Araştırma”, **19.Türkiye Maliye Sempozyumu (Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları)**, Belek-Antalya, 10-14 Mayıs 2004, ss.908-927.

Yereli, Ahmet B. ve Oğuz Karadeniz. **Kayıt Dışı İstihdam**, Fersa Matbaacılık, Ankara, 2004.

Yetim, Sedat. **Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt dışı Ekonomi**, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 1999.

Yılmaz, Gül. **Yeminli Mali Müşavirlerin Müşterek ve Müteselsil Sorumlulukları ile Buna İlişkin Uygulamaların, Temel İnsan Hakları, Avrupa Birliği Hukuku ve Borçlar Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi**, YMMO Yayınları, Ankara, 2004.

Yılmaz, Gülay. “Yer altı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybının Hesabı İle İlgili Yaklaşımlar ve Türkiye’de Yer altı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan**, Cilt:XIV, Sayı:1, 1998, ss.483-501.

Yılmaz, Gülay Akgül. **Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, 1.Basım, İSMMMO, İstanbul, 2006.

Zengin, Gül Çiçek. “Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıt dışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2008.

Alo Maliye. http://www.alomaliye.com/2007/5615_sayili_kanun_gvk.htm (07.06.2012).

Gelir İdaresi Başkanlığı. <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028> (05.04.2012).

Haberler.Com. <http://www.haberler.com/vergide-elektronik-takip-donemi-basliyor-haberi/>, (21.07.2012).

Kayıt Dışı Ekonomi. <http://kayitdisiekonomi.com/makale/detay.asp?id=26>, (15.05.2012).

Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=587> (16.11.2011).

Türkiye Büyük Millet Meclisi. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5588.html>
(07.06.2012).

Vergi Portalı. <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=News D&Id= 5678>
(01.06.2012).

Vergi Portalı. <http://www.vergiportali.com/Content.aspx?Type=News D&Id= 5670>
(07.07.2012).