

EKONOMİDE KAYITDIŞILIK VE KAYIT DIŞILIKLA MÜCADELE

Birçok az gelişmiş ekonomi gibi, Türkiye'nin en temel sosyolojik, politik ve ekonomik sorunu kayıt dışılıktır.

Kayıt dışılık, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda "*Kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem*" olarak tanımlanmaktadır. Kayıt dışılık ile eşleştirilen çeşitli tanımlar vardır. Kara ekonomi, nakit ekonomisi, gizli ekonomi, saklı ekonomi, yasadışı ekonomi, yeraltı ekonomisi ve gözlenemeyen ekonomi bunlardan bazılarıdır. Hepsinin kayıtlı ekonomiden farklı yanları vardır. Örneğin, yeraltı ekonomisi veya suç ekonomisi kayıt dışılığın önemli bir alt ayrımıdır. (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001)

Dünya Bankası 2010 yılında yayınladığı Türkiye Ülke Ekonomik Raporu: Kayıtdışılık; Nedenler, Sonuçlar, Politikalar başlıklı Raporunda kayıtdışılığı aşağıdaki grafikte yer aldığı şekilde, ekonomik faaliyetlerin bir alt alanı olarak açıklıyor. Her ekonomide gri alanların ve kayıt dışı faaliyetlerin olduğu biliniyor. Asıl olan bununla mücadele ve ekonominin ne kadarını oluşturduğunun anlaşılması. (Dünya Bankası, 2010)

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2012 yılında yayınladığı kapsamlı bir çalışmada geniş bir kayıtdışı faaliyetler listesi yer alıyor. "*Ev işlerinde çalışmak, özel ders vermek, kullanılmış eşya alıp satmak, onarım ve bakım işleri, kaçak çalışmak veya çalıştırmak, kitap, kaset, CD ve bazı sanat ürünlerinin kopyalanması suretiyle alım satımı, tarımsal içerikli üretimin ve ticaretinin kısmen veya tamamen gizlenmesi, hırsızlık, falcılık ve büyücülük, tefecilik, kumar ve bahis oyunları, alkollü içecekler ve uyuşturucu üretimi ile ticareti, fuhuş ve benzeri eğlence ticareti, rüşvet, yolsuzluk, silah ticareti gibi suç unsuru içeren faaliyetler, yasa dışı döviz ticaret, çalışan işçi sayısının düşük gösterilmesi, sağlık ve benzeri profesyonel bazı hizmetlerin gizlenmesi, günlük normal ücretli çalışma harici ikinci bir kayıtsız işte çalışmak, bavul ticareti gibi uluslararası mal ticareti faaliyetleri, kayıtdışı ekonominin alt tanımlarına uygun olarak verilebilmektedir.*" (Çolak, 2012).

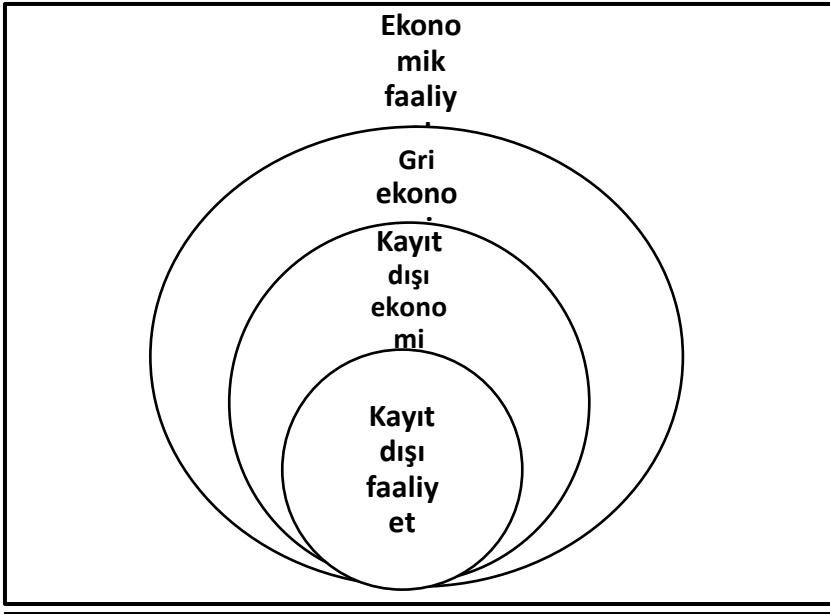
Ekonominin kayıt altında olması, sorunlar çıktıkça, karar alıcıların sağlıklı ve doğru önlemler almalarına yardımcı olur. Bir ülke düşünün ki, ekonomik faaliyetlerinin önemli bir bölümü vergi ve sosyal güvenlik primi ödememek için kayıt altında olmasın. Hangi sektörde kaç işletme var? Hangi teknolojileri kullanıyorlar? Kaç işçi istihdam ediyorlar? Ne kadar üretiyor ne kadar satıyorlar? Bunlar vb. bilgiler devletin farklı birimlerinde ve bankalarda bulunsun ama kamuoyunun bilgisine sunulmasın.

Devletin görevi ekonomi hakkındaki tüm bilgileri toplamak olmalıdır. Eğer hükümetler toplanan bilgileri siyasi çıkarları için kullanıyorlarsa o zaman büyük bir tehlike var demektir. Şirketlerin, işletmelerin zafiyetlerini istismar etmek isteyen bürokrasi ve siyasetçiler buradan siyasi veya bürokratik rant elde edebilirler. Böylesi bir ortamda üretim, satış yapmak gerçek anlamda zor olacaktır. Sonuç yeni istihdam yaratan yatırım yapmamak olursa ekonominin en temel görevi olan istihdam yaratma yeteneği zaafa uğrayacaktır.

Kayıt altında olmayan bir ekonomide, kriz veya durgunluk durumunda, sorunun nereden kaynaklandığı, hangi önlemlerin gerekli olduğunu saptamak kolay değildir. Sorun yapısal ise başka; geçici, konjonktürel ise başka önlemler gündeme gelir. Eğer sektörde yapısal bir sorun varsa konuyu sağlıklı tahlil edebilmek için sektör ve şirketler hakkında en geniş bilgiye sahip olmak elzemdir. Aynı bir hastanın kan tahlilini, röntgenini, geçmiş dosyasını görmeden ameliyat kararı alınmazsa, aynı şey sektörel müdahaleler için de geçerlidir.

Konu sadece sektörler açısından değil devlet için de önemlidir. Kayıt dışılıkla eksik kalan bilgiler sonucunda, devletin ne kadar vergiden ve sosyal güvenlik priminden vaz geçtiğini, teşvik politikalarında yaptığı yanlışları TBMM ve kamuoyu inceleyip farklı politikalar önermesinin önüne geçilmiş olur. Toplanamayan her vergi ve sosyal güvenlik primi bütçenin açık vermesi, borçlanmanın büyümesi demektir. Eğer ekonomi kayıt altında olursa, hangi kesim, ne tür bir nedenle kamuya olan yükümlülüklerini ödeyemiyor anlamak daha kolaydır. Yanı sıra karar alıcıların ne kadar doğru karar aldıklarının anlaşılması da mümkündür. Gelir toplama potansiyeli olanın yerine dar ve sabit gelirlilerden vergi alınmıyorsa bunun anlaşılması kolaylaşır.

Ekonomik ve kayıtdışı faaliyet



Yukarıda bahsi geçen Dünya Bankası Raporu'nun girişinde Türkiye'de kayıt dışılığın durumu şöyle özetlenmektedir: “Türkiye’de kayıt dışılık insanların günlük yaşamlarının bir parçasıdır. Kayıt dışı işlemler birçok farklı bağlamda ortaya çıkmaktadır: ticari anlaşmalar el sıkışma temelinde sonuçlandırılmakta; ödemeler rutin biçimde geciktirilmekte, çalışanlar nakdi ödeme almakta ve makbuzlar genellikle ancak açıkça talep edilmeleri halinde verilmektedir. Söz konusu olgular, kayıt dışı çalıştırılan işçiler, serbest meslek ve vergi kaçırma gibi kayıt dışılığın daha geleneksel tanımlarıyla etkileşim halindedir. Kayıtlı ve kayıt dışı faaliyetler, çoğu kez aynı işletmede, yan yana varlığını korumaktadır. Örneğin şirketlerin üretimlerinin sadece belirli bir bölümünü kayıt altına aldıkları görülmektedir. İki anlayış yaygın niteliktedir. İlk olarak; herkes aynı şeyi yapmakta: vergi kaçırma ve ücretlerin eksik beyanı. İkinci olarak ise; bize sunulan neyse o kadarını ödüyoruz: kamu hizmetlerinin düşük kalitesi ve kamudaki yolsuzluğun düşük “vergi ahlakı” yaratması. Herkesin aynı inançları taşıması halinde beyan edilmeyen ekonomik faaliyetler rutin ve kabul edilebilir hale gelmektedir.”

İnsanların günlük yaşamında bu kadar derin yer eden bir alışkanlığın yok edilmesi veya en aza indirilmesi için gerekli mücadeleyi verecek olan siyasi otorite yapması gerekenleri yapmayınca sorun yerinde durmaktadır. Hatta seçimlerin sıklıkla yapıldığı dönemlerde, kayıt dışılık siyasetin finansmanına da yansımaya başlamaktadır. Bu yapı, siyasi partileri, siyasi kurumları ve doğal olarak yönetenlerin tavırları nedeniyle devletin yapılanmasını da olumsuz etkilemektedir.

Konumuzla ilgili olan bir örnek olarak sosyal güvenlik primleri konusu Raporda şöyle yer almaktadır. “Türkiye’de gelirlerin ve ücretlerin eksik beyanı ile çalışanların sosyal güvenlik sistemine kaydedilmemeleri en önemli kayıt dışılık türleri olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışılık, genellikle, devletten gizli yürütülen yasal ekonomik faaliyet olarak tanımlanmaktadır ve kayıt dışı işletmeler, kayıt altına alınmayan ekonomik faaliyetler yürütülen kayıtlı işletmeler ve serbest meslek erbapları gibi kategorileri kapsamaktadır. Bahse konu kategoriler arasında kayıt altına alınmayan satışlar (vergi kaçırma maksadıyla) ve eksik beyan edilen/kayıt dışı istihdam (işgücü piyasası düzenlemeleri ve katkı payı ödemelerine tabi olmamak için) Türkiye’deki en yaygın uygulamalardır. Bu çalışma öncelikle, ekonominin tamamı üzerinde farklı sonuçlar doğuran (büyüme, sosyal ve mali boyutlar dahil) ve yeterli veri bulunan, kayıt dışı istihdam alanına odaklanmaktadır. Diğer orta gelir grubundaki ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye bağlamında şirket tescili konusu, daha küçük bir sorun teşkil etmektedir.” Sosyal güvenlik havuzunun dolmaması bütçeye ek yük gelmesi anlamına gelmektedir.

a) Devlet kayıt dışılığın farkında

Yanlış anlaşılmasın, aslında devlet uzun süredir konunun farkında. Bunun için, ilgili idare Gelir İdaresi Başkanlığı yıllardır Kayıtdışılıkla Mücadele Strateji belgeleri ve Eylem Planları yayınlıyor. En sonuncusu 2023 yılında yayınlandı.¹ Sadece onlar değil, yukarıda değinildiği gibi, 2000 yılındaki VIII. Beş Yıllık Plan hazırlıklarında Özel İhtisas Komisyonunun oldukça kapsamlı Raporu var. Konu, en azından 20 yıldır, siyasi otorite tarafından biliniyor.

Devletin bilgisi olduğuna diğer bir örnek Hesap Uzmanları Kurulunun çalışmalarıdır. Vergi konusunda devletin en yetkin kurumlarından olan Hesap Uzmanları Kurulu (HUK- Yeni adıyla Vergi Müfettişleri) 1998-2004 yılları arası dönemde yaptıkları ölçümlerde kayıt dışılık oranını hesaplamıştır. HUK’nun ölçümleri, 2008-2010 Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planında yayınlanmıştır. HUK o yıllar için yaptığı vergi incelemeleri ve diğer çalışmalarını bir araya getirerek, mükelleflerin vergi kanunlarındaki hükümlere uyararak beyan ettikleri vergi miktarının %63-70 aralığında olduğunu, kayıt dışında kalan oranın ise %26-37 arasında değiştiğini hesaplamışlardır. (Hesap Uzmanları Kurulu, 2009)

Kayıt dışı ekonominin tahmin sonuçları

	1998	2000	2004
Vergi Uyumu (%)	62,7	73,9	69,9
Kayıt Dışı Ekonomi (%)	37,3	26,1	30,1

Öte yandan konuya ilişkin son Raporlardan biri olan, Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Kayıt Dışılıkla Mücadele Stratejisinin 2014-2018 yılları Raporunda verilen mücadelenin performans kriterlerini şöyle belirtmiş. (Kayıtdışılıkla Mücadele Eylem Planı, 2015)

Tablo X.42: Kayıt dışılıkla mücadele stratejisi performans göstergeleri

¹ <http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/sites/all/themes/themetastic/EylemPlan%C4%B1/2023-2025%20EYLEM%20PLANI.pdf>

	GÖSTERGE ADI	Mevcut Durum	2018
1	<i>Kayıt dışı ekonominin GSYH'ya oranı</i>	%26,5	%21,5
2	<i>Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların tarım dışı istihdama oranı</i>	%22	%17
3	<i>Kayıtlı mükellef sayısı</i>	4,9 milyon	5,4 milyon

Rapor hem 2014 için mevcut durumu göstermiş, hem de kayıt dışılıkla mücadele edilerek 2018 yılında ulaşılabileceğini tahmin ettiği performans göstergelerini vermiş. Önceki çalışmalara göre daha iyimser sonuçlar içeren bu Rapora göre, kayıt dışı ekonominin milli gelire oranının %20'nin üstünde olduğu, devlet tarafından kabul ediliyor. Ancak konunun uzmanları bu oranın oldukça iyimser olduğunu ileri sürüyorlar.

Yanı sıra istihdam verileri de tarım dışı ile sınırlandırılmış. Ancak kayıt dışılığı en yaygın olduğu kesim tarım, yevmiyeli ve mevsimlik çalışanlar. Ücretli veya maaşlı çalışanların %17'si kadarı kayıt dışı. Kamuda maaşlı çalışanların kayıt dışı çalışamayacağına göre, bu oran ücretli çalışanlara ait dersek yanlış olmaz. İşin ilginç yanı işverenlerin %22'si kayıt altında değil. Esnafta (kendi hesabına çalışanlar) kayıt dışılık oranı %67 gibi çok yüksek bir oran. Ama en yüksek kayıt dışılık tarımda çalışanlarda; %85. TÜİK toplam istihdam için kayıt dışılık oranının %33'ten fazla olduğu belirtiyor.

İşteki Durumuna Göre Kayıtdışı İstihdam

	Ücretli veya Maaşlı	İşveren	Kendi Hesabına	Ücretsiz Aile İşçisi	Tarım	Tarım Dışı	TOPLAM
2007	29,4	27,8	65,9	95,8	88,1	32,3	45,4
2008	26,4	27,9	66,9	95,5	87,8	29,8	43,5
2009	26,2	26,9	68,4	91,4	85,8	30,1	43,8
2010	25,7	25,0	68,0	92,2	85,5	29,1	43,3
2011	25,1	22,4	65,6	92,2	83,9	27,8	42,0
2012	22,0	18,6	64,4	91,7	83,6	24,5	39,0
2013	19,9	15,3	62,5	91,9	83,3	22,4	36,7
2014	19,6	14,7	61,0	89,3	82,3	22,3	35,0
2015	18,3	12,9	60,1	89,9	81,2	21,2	33,6
2016	18,2	15,9	61,7	90,7	82,1	21,7	33,5
2017	18,3	17,0	63,3	90,8	83,3	22,1	34,0
2018	17,8	22,7	66,8	91,6	84,4	22,7	33,4
2019	17,4	21,8	67,2	92,9	85,2	22,8	33,5

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı 11. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, 2018).

Devlet kayıt dışılığın bu kadar yaygın olduğunu bildiği halde önlem almakta çok istekli davranmıyor. Veya yetki kurumları yok önlem alamıyor. İkisi de çağdaş devletin varlığı açısından sıkıntılı bir durum. Kendi ekonomik sınırları içerisinde vergi ve sosyal güvenlik primi ödememek veya başka amaçlarla iktisadi faaliyet göstermesine rağmen kaydolmayanları kontrol edemeyen bir devlet nasıl olur? Her türlü devlet düşmanı faaliyeti (!) bilen, takip edebilen ve ceza verebilen bir devletin ekonomik faaliyetleri takip edememesi düşünülebilir mi?

b) Nedenleri

Kayıt dışılığın nedenlerinden birisi ticari sözleşmelerin kayıt altına alınmamasıdır. Sözleşmelerin çoğunluğunun sözel olmasıdır. Bunun iki ana nedeni olduğu iddia edilir. Sözleşme yaparken alınması gereken profesyonel yardımın (avukatlık vs.) maliyet olarak görülmesi ve sözleşme şartlarının yerine getirilmemesi durumunda yargı sisteminin çok ağır işlemesi. Adaletin gecikmesinin sonucunda sözleşmeden elde edilecek ekonomik getirinin yok olması. Örneğin yıllarca süren bir davadan sonra alacak miktarının, yüksek enflasyon ortamında erimesi gibi. Hatta borçluların bu gecikmeyi sağlamak için çeşitli çabalar içinde olması çok sık rastlanan bir durumdur. Oysa sözleşme hürriyeti ve güvencesi kapitalist ekonominin olmazsa olmazıdır. Yasaların koyduğu genel kurallar içinde kalmak şartıyla herkes istediği sözleşmeyi karşılıklı olarak hazırlamak hakkına sahiptir. Eğer sözleşmenin taraflarından birisi şartlara uymazsa diğer taraf yargıya başvurarak sözleşmeden doğan haklarının korunmasını isteyebilmelidir. Yargı adil ve hızlı müdahalede bulunamazsa avukata para verip sözleşme yapmanın bir anlamı kalmaz.

Kayıt dışılığın yaygın olduğu ekonomilerde ticari faaliyet finansal sistemin dışına çıkarak, nakitle çalışmayı daha çok tercih etmektedir. Çek ve senet gibi ödeme araçlarının her zaman karşılığının bulunmaması, karşılıksız çıkan çekin, senedin yaptırımının olmaması, nakitle çalışma isteğinin bir nedenidir. Bununla beraber konut alım/satımında nakitle ödeme yapmanın, gayrimenkulün fiyatını ve dolayısıyla vergiler ile harçları daha düşük gösterme ve ödemenin aracı olmaktadır. Böylelikle faturalar ya düzenlenmemekte ya da eksik düzenlenmekte böylelikle vergi ödenmemekte veya eksik ödenmektedir.

Kayıt dışılık tek taraflı bir olgu değildir. Ekonomik faaliyetlerin içinde olanların anlayışları kadar bürokrasinin ve ilgili mevzuatın yapısı da olayda etkindir. İlgisiz ve geç çalışan bürokrasi insanların vergi ödeme isteklerini azaltabilir. Aynı şey karışık, çok sık değişen ve anlaşılması zor mevzuat için de geçerlidir. Böylesi durumlarda mükellefin vergi ve SGK primi ödemesi önemli bir maliyet unsuru haline gelmektedir. Özellikle küçük işletme sahipleri ve gerçek kişiler mevzuatı takip edemezler. Bürokrasi de her mükellefle ayrı ayrı ilgilenmekte zorlanır. Bu bağlamda mevzuatı ve ödeme sistemlerini olabildiğince basite indirgemek gerekir. Böylelikle küçük mükelleflerin ve kişilerin vergi dairesine daha rahat ulaşması ve vergisini ödemesi sağlanabilir. Son yıllarda internet ortamında yapılan işlemlerin çoğalması ve mükellef dostu uygulamalara önem verilmesi bu yönde atılan olumlu adımlardandır.

Öte yandan vatandaşlar vergi yükünün çok olduğuna inanmakta ve vergi ödemekten kaçınmaktadırlar. Dr. Mustafa Çolak'ın çalışmasında, *"2007 yılında yapılan, Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Uygulamaları Hakkında Mükellefler Eğilimleri Araştırmasında, araştırmaya katılan mükelleflerin yaklaşık %72'si vergi indirimleri yoluyla vergi yüklerinde yapılacak bir hafiflemenin yükümlülükleri yerine getirmelerini kolaylaştıracağını dile getirmektedir."* (Çolak, 2012)

Ancak kamu ne kadar iyi niyetle kurumsallaşırsa kurumsallaşsın asıl olan her zaman beşerî sermayedir. Diğer bir deyimle en önde gelen neden sosyo-kültürel yapıdır. Dünyanın hiçbir gelişmiş ülkesinde *"Devletin malı deniz yemeyen keriz/domuz."* türünde bir öz deyiş olmadığı söylenebilir. Böylesi bir anlayışa sahip yurttaşların, devlete karşı olan her türlü ekonomik yükümlülüğü yük görmesi ve onu yerine getirmekten kaçınması normaldir. Dolayısıyla, çözüm

arayanların ilk atacakları adım, eğitimden geçmektedir. Eğitim işin merkezindedir. Toplumun alışkanlıklarını değiştirmesi açısından sadece idari ve cezai önlemlerle, kayıt dışılığın azaltılabileceğini düşünmek saflık olur. “Vergi veriyorum, çünkü vatandaşım ve haklarım var” anlayışının yerleşmesi önce eğitimden sonra idari ve cezai önlemlerden geçer.

Böylelikle önce kamu çalışanlarının sonra vatandaşların, bayrağa sahip çıkmakta gösterdikleri duyarlılığı devlete karşı diğer görevlerini yerine getirirken de göstermeleri beklenir. Böylelikle o ülkede yaşayan yurttaşlar devletlerine sahip çıkacak, onun daha az borçlanması, özellikle dış borca olan ihtiyacını azaltmasını sağlayacaklardır.

Ekonomik eşitsizliğin çok yüksek olduğu ekonomilerde de kayıt dışına çıkmak bazen zorunluluktur. Yoksulluğun yaygın olduğu, çalışanların %40’ı kadarının asgari ücret aldığı bir ekonomide çalışanlar için, ilerideki emeklilik için para ayırmaktan çok bugün karnının doyması önemlidir. Eğer patron *brüt ücretin hepsini sana ödeyeyim* derse asgari ücret alan çalışanın bundan kaçınması ne kadar mümkündür. Bugün evini geçindirmek isteyen çalışan, kayıt dışına çıkacak vergi ve SGK primi ödemeyecek, geleceği için tasarruf edemeyecektir.

Kayıt dışılık bir yerde hukukun toplumdaki algısıdır da. Yasal yükümlülüklerinin yerine getirmemenin önemsenmediği toplumlarda, sadece gelir azlığı değil cezadan kaçabilmenin de ekonomik davranışlarda etkisi olduğu genel kabul gören bir görüştür. Zamanında vergi ve prim ödemeyenler gerekli cezaya mahkûm edilmiyorlarsa, devlete karşı olan yükümlülüklerini istedikleri gibi öteleyebileceklerdir. Buna bir de popülist politikacıların, seçim öncesinde vergi ve sosyal güvenlik primleri alacaklarına getirdikleri afları da eklerseniz kamuya olan yükümlülükler kimsenin aklına gelmemektedir. Ancak aynı şey emekli maaşını zamanında alamamak için geçerli değildir. Günü geldiğinde maaşını alamayan bir emeklinin tepkisini tahmin etmek zor olamasa gerek.

Yanı sıra yüksek enflasyon ortamı kayıt dışılığın dostudur. Kamuya ödenmeyen parayı faiz getirisi olan bir varlığa yatırıp yüksek faiz geliri elde etmek “homo economicus” için daha akılcı bir davranış olabilir. Elde edilen gelirle, gecikilen yükümlülüğün önemli bir bölümü ödenebiliyorsa, kamu böylesi bir tercihi ödüllendiriyor demektir. Bu nedenle kamu cezai faizleri genellikle piyasa faizlerinden yüksek olur. Ancak Türkiye’de son yıllarda cezai faizler ya enflasyon oranına yaklaştırılmış ya da sıfırlanmıştır. Diğer bir deyimle, kayıt dışılık, kamuya para ödememe teşvik edilir olmuştur.

Kayıt dışılığın bir nedeni de milli gelirin hesaplanma yöntemidir. 2016 yılına kadar ulusal hesapların önemli bir bölümü anketlere dayalı hesaplardan oluşuyordu. İmalat, madencilik, balıkçılık gibi sektörlerde yılsonunda bir kez anket yapılıyordu. Çiftçilik üçer aylık dönemlerde yapılan soru kağıtlarına verilen cevaplara dayanılarak, sanayi üçer aylık anketlerle hesaplanıyordu. Bu durum birçok ekonomik faaliyetin kayıt dışında kalmasına neden oluyordu. 2016 yılında yapılan değişiklikle başta sanayi olmak üzere birçok faaliyet şirketlerin vergi dairelerince ve sosyal güvenlik kuruluşuna verdikleri bilançolar esas alınarak hesaplanmaya başladı. Ve kayıt dışılığın önemli ölçüde azaldığı ileri sürüldü. Ama oran hala daha yüzde 20’lerin civarında seyrediyor.

c) Bankalar ve kayıt dışılıkla mücadele

Kapitalist ekonomilerde finansal sistem kayıt dışılığın önlenmesinde, siyasi otoritenin kararlılığı ile yasal alt yapı ve yargısal yapıdan sonraki en önemli araçlardan birisidir. Nakit ağırlıklı çalışan bir ekonominin kayıt altına alınması oldukça zordur. Ekonomik ve ticari faaliyetler, sözleşmesinden borç/alacak ilişkisine kadar sözle yapıldığından, ne kadar vergiye

tabi gelir olduğunu saptamak zordur. Burada vergi vermek tamamen mükellefin vicdanına kalmıştır ve izlenmesi zordur.

Buna karşılık tüm parasal işlemlerin finansal sistem üzerinden yapıldığı durumlarda ekonomik faaliyetleri izlemek ve vergilendirmek kolaydır. Burada en önemli konu, bankacılığın aracılık işlemlerinin ucuza indirilmesidir. Aracılık işlemleri pahalı olduğu durumlarda, özellikle küçük işletmeler, ek maliyetten kaçınmak için, bankacılık yerine doğrudan nakit işlemleri tercih edeceklerdir.

Bu konuda en güzel örnek kredi kartı ödemelerindeki artışla birlikte devletin KDV tahsilatının artmasıdır. Kredi kartları ve banka kartlarının kullanımı 2001 Krizinden sonra hızla çoğalmıştır. Bu artışın bir nedeni, Kriz sonrasında bankacılığın yeniden yapılandırılması ve sisteme güvenin artmasıdır. Bundan daha önemlisi 2001 Kriz öncesinde Hazine'ye borç vermeye odaklanan finansal sistem, bu alanın daralmasıyla yeni borç verecek alan arayışına girmiştir. Arayışı, Kriz öncesinde eşine dostuna dövizle/altınla borç verenlerin, kurların ve altın fiyatlarının patlamasından sonra, akrabalarından bile alacaklarını tahsil edememeleri de desteklemiştir.

2001 yılında kredi kartları ile yurtiçinde yapılan işletmelerin toplamının milli gelire oranı sadece %5,3 iken, bu oran 2018 yılsonunda %23'ü geçmiştir. Böylelikle, özellikle KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin tahsilatı yaygınlaşmış ve çoğalmıştır. Gelir İdaresi POS cihazlarını ve banka bilgilerini izleyerek daha fazla dolaylı vergi toplama olanağına kavuşmuştur. (Bankalararası Kart Merkezi, 2018).

d) Kayıt dışılığın etkileri ve sonuçları

Toplumun davranış kalıplarında bu kadar geniş yer tutan bir olayın sadece ekonomik sonuçları olamaz. Bununla beraber, sosyolojik ve siyasi etkileri ile sonuçlarını uzmanlarına bırakıp ekonomik sonuçlarına odaklanmakta yarar var. En büyük etkisi kamu maliyesinedir. Belirtildiği üzere hem vergi hem de sosyal güvenlik primleri konusunda yarattığı sonuçlar oldukça geniştir.

Kayıt dışı ekonominin bir etkisi de kaynak dağılımıdır. Kamu kaynak dağılımına karar verirken, hangi sektörde ne kadar üretim olduğunu, hangi teknolojilerin kullanıldığını, verimliliğin ne kadar olduğunu en ince ayrıntısına kadar bilmek durumundadır. Yanı sıra yastık altında ne kadar tasarruf saklandığını bilmeden vergi kararları almak ne kadar doğru olabilir? Örneğin, iddia edildiği gibi, yastık altında milyarlarca dolar tutarında altın/varlık saklanıyorsa, ülkenin ihtiyacı için dışarıdan dövizle borçlanmak ne kadar akılcı bir politika seçeneğidir?

Özel bir bankanın ekonomi bölümünün her ay yayınladığı verilere göre, Mart 2024 itibariyle Türkiye'de 359 milyar \$ değerinde, 5,148 ton altın bulunmaktadır. Uzmanlar bu hesabı 1992 yılından buyana izlediklerini belirterek, kayıt dışında tutulan altın stokunu 4,008 ton olarak hesaplamaktadırlar. Bunun değeri yaklaşık 284 milyar \$'a karşılık gelmektedir. Aynı dönemde Türkiye'nin dış borç stokunun 500 milyar \$ civarında olduğunu hatırlayalım. Bu durumda, dışarıdan döviz borç alıp, o dövizle altın ithal edenler, bunun büyük bir kısmını yastık altına atmaktadırlar. Ekonomik aktiviteye dahil olmayan bu devasa kaynak, ekonominin yaşadığı yatırım kaynağı için kullanılamamaktadır.

Öte yandan kaynak dağılımını ayarlarken istihdam yaratması açısından en yaygın kullanılan politika seçeneği teşvik politikalarıdır. Türkiye'de teşvik politikası yatırım ve ihracat yapan her işletmeye uygulanır. Her ne kadar belli sektör tercihleri varsa da sağlıklı bir sanayi envanteri olmadığı için karar alıcılar, çoğu zaman bazı sektörlerle gereğinden fazla teşvik verirken bazılarını da yeteri kadar kaynak ayırmamaktadırlar. Sanayi envanterinin etkin bir şekilde

kullanılması durumunda ihtiyaç olan alanlara daha geniş teşvik olanakları sağlanması mümkündür.

Kayıt dışılığın etkisi sadece makro düzeyde değildir. Onun kadar mikro, işletme düzeyinde de etkileri vardır. Kayıt dışına çıkan firma önce verimliliğini ve dolayısıyla rakipleriyle karşılaştırmayı eksik yapar. Özellikle üretim alanında rekabet avantajını kaybedeceği durumlar ortaya çıkabilir. Kaybını kapatmak için çalışanlarına ve/veya kamuya olan yükümlülüklerini ödememeye veya ötelemeye başlar. Bir süre sonra bu işletme davranışı şirketlere yerleşir. Vergi denetiminde durumun ortaya çıkması durumunda işletmenin içine gireceği sıkıntıları tahmin edebilen hissedarlar zaman zaman bürokrasinin ve/veya siyasetçinin esiri olabilirler.

Buna şirketlerin ortaklık yapısında yaşanan sorunları ve verimlilik kayıplarının hesaplanamamasını da ekleyince ekonomi darbe yemektedir. Türkiye’de hem vergi dairesine hem Ticaret ve Sanayi Odasına hem de Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı şirketlerin sayısının toplamın neredeyse yarısı kadar olduğu ileri sürülmektedir. Bu yapının sürdürülebilmesi için ilgili kurumların gerekli adımları yeteri kadar hızlı ve etkin atmadıkları iddia edilmektedir. Türkiye’deki yabancı ortaklı şirketlerin en büyük sorunu, faaliyetlerinin çoğunu kayıt dışında yapan yerli şirketlerle rekabet edememektir. Aynı durum, bankaların şirketlerin bilançosuna göre değil, patronla yaptıkları anlaşmaya göre kredi verme alışkanlıklarının gelişmesinin de nedenidir.

Kayıt dışılığın bir etkisi de gelir dağılımı üzerindedir. Türkiye’nin sosyoekonomik sorunlarının başlarında yer alan bu soruna kayıt dışılığın önemli etkisi vardır. “Gelir dağılımından düşük pay alanlar, bu adaletsizliği gidermek amacıyla kayıtlı işine ek ikinci bir kayıtdışı istihdam arzı oluşturma veya kayıtlı sistemde yer bulamadıklarından kayıtdışı alanlara kayma ve belli bir gelir seviyesini yakalama yolunu tercih etmektedirler” (Çolak, 2012)

Böylelikle daha fazla gelir elde eden düşük gelirli gruplar, özellikle sosyal güvenlik primlerini eksik ödemekte, emeklilik şartlarında önemli kayıplarla karşı karşıya kalmaktadır. Diğer bir deyimle, düşük gelirli gruplar hem çalışırken hem de emekli olduklarında düşük gelirli yaşamaya mecbur kalmaktadırlar.

e) Bütçeye etkisi

Bütçeye doğrudan etkisi vergi gelirlerinden gelir. Devlet, kayıtdışında kalan işletmelerden, toplayabileceği verginin önemli bir bölümünü toplayamaz. Olayı vergiden kaçınmak ile karıştırmamak gerekir. Kayıt dışılık bir yerde bunu içerir gibi olmakla beraber, burada asıl olan ekonomik faaliyetin kayıt altına alınamamasıdır. Vergiden kaçınmak, yasal ve idari olanaklardan yararlanarak yasal olarak daha az vergi ödemektir. Kayıt dışılıkta ise yasalara uymayan bir işlem ve sonuç vardır.

Ancak bütçeye etkisinin ne kadar olduğunu hesaplayabilmek için önce hangi sektörde ne kadar kayıtdışılık olduğunu hesaplamak gerekir. Ardından her sektör için ortalama bir vergi tahmini yaptıktan sonra gerçeğe yakın bir vergi kaybı hesabı yapılabilir. Kayıtdışılığın bütçeye dolaylı etkisi sosyal güvenlik primlerinin tahsilatı üzerinden olur. Kayıt altına alınamayan çalışan eksik ve/veya hiç sosyal güvenlik primi ödeyince SGK açık verir. Bu durumda sosyal güvenlik sisteminin sponsoru/garantörü olan devlet devreye girer, açığı kapatır. Ancak prim ödemeyen veya eksik ödeyenlerin ne kadar olduğunu tam olarak hesaplamak da zordur.

Bu bağlamda yapılacak her kayıtdışılık hesabı mutlaka eksik olacaktır. Bununla beraber, hesaplamaların zorluğunun bilinciyle, okuyucuyu düşünmeye yönlendirmek için basit bir hesap yaparak devletin nelerden vaz geçtiğini anlamasına yardımcı olunabilir.

En doğru hesaplamayı devletin ilgili kurumları yapar. Bu bağlamda, bu bölümde sıklıkla atıf yapılan Dr. Mustafa Çolak'ın adı geçen çalışmasında, 2009 yılı için, kayıtdışı istihdamdan kaynaklanan gelir kaybı aşağıdaki tabloda yer aldığı şekilde hesaplanmış.

Kayıtdışı İstihdamdan Kaynaklanan Gelir Kaybı

Gelir/Vergi Türü	Elde Edilen Toplam Gelir (Milyon TL)	Kayıtdışı İstihdam Sonucu Gelir Kaybı (Milyon TL)	Gelir Kaybı Oranı (%)
Primler	54.579	47.746	87,48
Ücretlerden Kesilen Gelir Vergisi	20.998	17.343	82,59
Damga Vergisi	1.029	885	86,03
Gelir Vergisi / Kurumlar Vergisi	20.920	13.112	62,67
Beyana Dayanan KDV	19.873	15.996	80,49
Toplam	117.399	95.082	80,99

Kaynak: (Karaaslan, 2010)

Tablo 2009 Krizi yılı için yapılan hesabı ayrıntısıyla içeriyor. Ulaşılan sonuç hiç küçümsenmeyecek kadar büyük. 2009 yılı bütçe açığı 53 milyar TL kadar. Kaybın yarısı toplanabilse bütçe açık vermeyecek veya başka alanlara, özellikle yatırımlara, daha fazla harcama yapılabilirdi. Bununla beraber hangi yıl için olursa olsun 95 milyar TL bütçe için önemli bir miktar.

Ancak konunun uzmanları dışındaki okuyucunun her yıl için aynı ayrıntıda hesaplama yapması oldukça zor. O zaman basit bir yöntem denenebilir. Böylesi, siyasetçilerin sigara paketi arkasına yaptıkları hesaplara benzeyen yöntemlerin doğruluğu tartışmalı olmakla beraber benzeri bir hesap vergi kayıpları için de yapılabilir.

2023 yılı verilerinden yola çıkarak, milli gelirin 1,120 milyar \$ olduğunu, bunun %20'sinden, kayıt dışılık nedeniyle vergi toplanamadığını varsayalım. Gerekli önlemleri aldıktan ve yıllarca hazırlık yapıldıktan sonra kayıt altına alınan ekonomiden %10 oranında vergi toplandığını düşünelim. $1,120 \text{ milyar } \$ \times \%20 = 224 \text{ milyar } \$ \times \%10 \text{ vergi} = \text{yaklaşık } 22 \text{ milyar } \$ \text{ vergi eder.}$ Bu da Mayıs 2024 kuruyla, yaklaşık 700 milyar TL'ye karşılık gelmektedir.

Bunlar tamamen pratik, çok tartışmalı varsayımlara dayandırılan, basitliği bilinen hesaplardır. Bununla beraber, böylesi basit hesaplar yapılarak siyasi ve bürokratik karar alıcılara sorular sormak gerekir. Böylelikle onların daha detaylı, kalibrasyonu yüksek hesaplamalarla devletin kayırdışılık nedeniyle uğradığı vergi ve sosyal güvenlik prim kayıplarını hesaplamalarını teşvik etmek yararlı olacaktır. Gerçek hayatta ekonominin içinde bulunduğu ortamlar, popülist siyasi tercihler, sık yapılan aflar ve borç ertelemelerinden kaynaklanan alışkanlıklar ödemelerin sağlıklı olmasını engellemektedir. Bir de esnaf ve KOBİ'lerin gelir ve nakit durumlarının ödemelere yeterliliği sorunu da eklenince sonuç kamu maliyesinin açık vermesi olarak sonuçlanmaktadır. Diğer bir deyimle ekonomideki küçük işletme yapısı da vergi ve sosyal güvenlik primlerinin takibinde ve toplanmasında maliyet unsuru olmaktadır. Arkası da artan kamu borcudur.

f) Kayıt dışılıkla mücadele

Daha önce de değinildiği gibi, devlet uzun yıllardır bir kayıtdışılığa karşı mücadele politikası yürütüyor. Mücadelede güçlü ve zayıf yanları var (Kayıtdışılıkla Mücadele Eylem Planı, 2009).

Gelir İdaresinin 2008 Raporuna göre, mücadelede kamunun güçlü olduğu alanlardan birisi bilişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve devletin de teknoloji kullanımına gösterdiği özendir. Örnek olarak kredi ve banka kartlarının izlenmesini gösterebiliriz. Yanı sıra teşvik yasaları, kamu bankaları başta olmak üzere bankaların yaygın kredi kanalları da olumlu etkiler yaratmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun bilgi altyapısı da tüm faaliyetleri içermemekle beraber, oldukça kapsamlı veri kaynağına sahiptir. Devlet eğer isterse, yaptırımlarını hayata geçirmek için kolluk gücünü de kullanabilir.

Bunlara karşılık zayıf yönleri de var. Öncelikle kayıt dışılığı ölçme sorununda karşılaşılan sorunlar bunların başında geliyor. Teori de pratikte çeşitli yöntemlerle ölçülen kayıt dışılık oranları sağlıklı kararların alınmasına engeldir. Bürokratik yapı, sık sık gündeme gelen vergi ve sosyal güvenlik primlerinin taksitlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması, vergi afları mükellefin vergi ödeme alışkanlığını olumsuz etkilemekte ve sistemin dışına çıkma alışkanlığı yaratmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi yeterli bir sanayi envanterinin olmaması da zayıf yanlardan birisidir.

Bahsi geçen rapor fırsat olarak, kamu otoritesinin konunun farkında olmasından bahsetmektedir. Ancak, bu farkındalığın, bugüne kadar verimli karar almaya ne kadar etken olabildiği tartışmalıdır. Ekonominin türbülansa girmesi durumunda, işletmelerin kayıt dışına kayma eğilimleri arttığı durumlarda, sonuçları ekonomik olarak acıtıcı kararlar almak her zaman sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Gelişmekte olan ekonomiler gerek dünyadaki dalgalanmalardan gerek iç dengelerdeki kırılmalıklardan, ekonomide sık sık iniş çıkışlar yaşamaktadırlar.

Doğal olarak mücadeleyi tehdit eden faktörler de var. Bunların başında, kişi ve şirketlere kısa vadede gelir sağlayıcı etkisi gelir. Zaten gelir düzeyi düşük kişi ve işletmeler vergi ve sosyal güvenlik primi ödememekle elde ettikleri parayı kazanç olarak değerlendirmektedirler. Yanı sıra, rekabette oldukları işletmelere oranla bazı maliyet avantajları elde etmektedirler.

Kayıt dışılığın en önemli tehditlerinden birisi gelir dağılımında yarattığı olumsuzluktur. Kayıt içinde olan, vergi ve SGK yükümlülüklerini titizlikle yerine getiren brüt gelirin bir kısmından feragat etmektedir. Bunları yapmayan, cezai uygulamayla karşılaşmayanlar ise daha fazla harcama yaparak, refahlarını görece olarak arttırmaktadırlar.

Bir diğer tehdit, kayıt dışılığın y¼ksek olduğu ekonomilerin dışarıdan gelecek şoklara karşı korumasının zayıf olmasıdır. Dış şoklar karşısında gerekli mali uyumun sağlanabilmesi için vergi ve diğer gelirlerin esnek yapıda olması gerekir. Oysa kayıt dışılığın yaygın olduğu ekonomilerde devamlı “k¼mesteki kazların t¼yleri yolunduğu” için yeni gelir yaratmak çok zordur. Dolayısıyla maliye politikalarının dış şoklara karşı korumacı yanlarını zayıflatır.