



Mali, Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Yönleriyle Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi

Neslihan KOÇ*

ÖZ

Kayıt dışı ekonomi, yasal ancak beyan edilmeyen, yasadışı olduğu için beyan edilmeyen ve enformel ve hane içinde üretimi gerçekleştirilen faaliyetlerden oluşur. Çalışmada kayıt dışı ekonomi oranının yüksek olduğu Türkiye’deki mali ve ekonomik sistemin, sosyal gelişmelerin ve siyasi süreçlerin kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkileri ve neden olduğu sonuçlar irdelenmiştir. Vergiden seçim sistemine kadar toplumsal ve ekonomik birçok faktörden etkilenen ve bu faktörleri olumsuz etkileyen kayıt dışı ekonomi ile mücadelede bütünsel bir yaklaşım ortaya konulması gerektiği anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı Ekonomi, Kayıt Dışı İstihdam, Vergi Kaçırma.

JEL Sınıflandırması: E26, H26, J46.

Underground Economy in Turkey with its Financial, Economic, Social and Political Aspects

ABSTRACT

Underground economy is composed of certain activities, which are legal but not declared, not declared because of illegality, and informal and produced within the household. In this study, the effects of financial and economic system, social developments and political processes on underground economy in turkey, where the underground economy rates are high, and the results of them, were aimed to be addressed. As it is affected by social and economic factors such as tax and electoral system but also adversely affects these factors, it is understood that to put forward a holistic approach in the fight against the underground economy is needed.

Keywords: Underground Economy, Informal Employment, Tax Evasion.

JEL Classification: E26, H26, J46.

Geliş Tarihi / Received: 23.02.2016 Kabul Tarihi / Accepted: 05.07.2016

* Yrd.Doç.Dr., Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, neslihan koc@hitit.edu.tr

1. GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi, devlet müdahalesinin en az olduğu ya da hiç olmadığı bir durumu anlatır. Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetlerle ilgili olan kayıt dışı ekonomi, dünya genelinde ortalama % 31,2 olarak hesaplanmaktadır (Schneider, 2012: 64).

Kayıt dışı ekonominin kamu gelirlerinin azalması, kaynak dağılımında etkinsizlik, gelir dağılımında adaletsizlik, rekabette eşitsizlik, devlete duyulan güvensizlik, bedavacılık, kurallara uymama davranışının yerleşmesi gibi olumsuz etkilerinden bahsetmek mümkündür.

Kayıt dışı ekonominin olumlu olduğu düşünülen sonuçları nedeniyle desteklediği görülebilmektedir. Bunlar, kayıtlı ekonomiye ucuz girdi sağlaması; istihdam artışı; kaynak dağılımı etkinliği; rekabet ve girişimciliği teşvik etmesi; yoksulluğu ve gelir dağılımı adaletsizliğini hafifletmesi olarak sayılabilir. Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütü'nün raporlarında gelişmekte olan ülkelerin kalkınma politikalarında enformel sektör girişimciliğinin önemine işaret edilmektedir. Aynı şekilde Dünya Bankası Raporlarında enformel ekonominin yoksulluk sorununa geçici bir çözüm olacağı belirtilmektedir (Bağırzade, 2015: 49).

Kayıt dışı ekonominin boyutunu belirlemeye yönelik çalışmalardan, yıllara göre değişimle birlikte, Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün % 30'lar civarında olduğu anlaşılmaktadır. Elbette inşaat, tekstil gibi bazı sektörlerde bu oranın çok daha üstünde, ileri teknoloji ve nitelikli istihdam gerektiren bazılarında ise daha altında oranlar söz konusu olabilir. Genel olarak kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, mücadele edilmesi gereken bir sorun olduğunu göstermektedir. Bu açıdan kayıt dışı ekonominin nerelerden beslendiğine ve hangi sonuçlara neden olduğuna bakılmalıdır.

1.1. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı

Kayıt dışı ekonomi, resmi GSMH hesaplarına dâhil edilmeyen tüm kayıt dışı ekonomik faaliyetleri içermektedir. Kayıt dışı ekonomi nedeniyle yasal veya yasal olmayan şekilde piyasada üretilen mal ve hizmetler, GSMH resmi tahminleri dışında kalır.

Kayıt dışı ekonomi, beyan dışı ekonomik faaliyetler, enformel faaliyetler ve yasadışı ekonomik faaliyetler olmak üzere temel olarak üç kaynaktan beslenmektedir (Önder, 2001:241). Beyan dışı ekonomik faaliyetler, milli gelir ile fiilen beyan edilen gelir arasındaki alanı kapsar. Bu alan, dar anlamda, yasal fakat vergi idaresine beyan edilmeyen ya da değerinin altında beyan edilen gelir kalemlerinden oluşur. Enformel faaliyetler, formel ekonomik üretim ve değişim süreçlerine dahil olmayan genelde piyasa ortamının ve yoğun sermayenin kullanılmadığı, para mübadelesinin hakim olmadığı faaliyetlerdir. Bu gruba giren işleri yapanlara işportacılar, hamallar, kaldırımlarda otopark işletenler, evlerde oluşturulan küçük atölyelerde üretim yapanlar, evlerinde özel ders verenler, inşaat ve tarım işçileri, gezici sebze satıcıları, canlı hayvan alım- satımı yapanlar, küçük çaplı tamir ve bakım işleri yapanlar ile gündelikçiler örnek olarak verilebilir (Karatay, 2009: 13). Yeraltı ekonomisi veya yasadışı ekonomik faaliyetler, kanunların yasakladığı ancak çoğu ülke mali mevzuatı açısından vergi kapsamına alınmış faaliyetlerdir. Alkol üretiminde olduğu gibi yetkili olmayanlarca üretildiği için yasadışı hale gelen faaliyetler de bu gruba dâhildir.

Kayıt dışı ekonomi kavramı, Birleşmiş Milletler 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi Sözleşmesi gereğince GSMH hesaplarına yansıtılması gereken ekonomik faaliyetlerin reel olarak kayıtlara yansıtılmayan bölümü olarak ele alınmaktadır. Daha doğru GSMH hesaplarına ulaşabilmek için kayıt dışı ekonominin de doğru ölçülmesi gerekmektedir. Bu ölçümün nasıl yapılacağı, 2002'de OECD tarafından yayınlanan Gözlemlenmeyen Ekonominin Ölçümü El Kitabı'nda sunulmuştur. Ulusal hesaplardaki anahtar kavramlardan biri, üretimdir. Bu amaçla El Kitabı'nda hangi işlemlerin üretim sayılacağı ile ilgili geliştirilen kurallar, üretim sınırı kavramı

çerçevesinde ele alınmaktadır. Bir etkinliğin üretken olması için şu iki koşulun yerine getirilmesi gerekir (OECD, 2002: 20):

-Etkinlik ve kurumsal birim arasında bağ olmalıdır: Etkinlik, üretilen malın mülkiyet haklarına sahip kurumsal birimin kontrol ve sorumluluğu altında yürütülmelidir. Bunun sonucu olarak herhangi bir insan müdahalesi veya yönlendirmesinin olmadığı doğal süreçler kapsam dışı bırakılmıştır.

-Pazarlanabilir olmalıdır: Çıktıların gerçekten değiş tokuş edilmesi gerekmemektedir; değiş tokuş edilebilir olması yeterlidir. Bu nedenle bir malın kişinin kendi nihai kullanımı için üretilmiş olması da üretime dâhildir.

Bir ekonomik faaliyetin üretken kabul edilebilmesi için ondan faydalanan dışında bir kişi tarafından yapılıyor olması gerekir. Buna göre yeme, içme, uyuma gibi temel insani faaliyetler dışarıda tutulmakta; bulaşık yıkama, yemek hazırlama, çocuklara bakma gibi hizmetlerin farklı birimler arasında değiş tokuş edilebilir olması nedeniyle üretken oldukları düşünülmektedir. El Kitabı'nda-bazı istisnalar dışında hane halkının kendi nihai tüketimleri için ürettiği hizmetler, milli hâsıla hesapları dışında tutulmaktadır. Görüldüğü gibi kendi tüketimi için bahçede sebze yetiştirilmesi üretim kavramına girmekle birlikte kayıt dışı kabul edilmemekte; yetiştirilen bu sebzelerin yol kenarında satılması ise milli hâsıla hesaplarına dâhil olması nedeniyle kayıt dışı sayılmaktadır.

Ülkelerdeki uyuşturucu ticareti, rüşvet, dolandırıcılık ve kumar gibi konusu zaten suç olan bu faaliyetlerden elde edilen gelirin bildirilmemesi doğaldır. Bu faaliyetlerin GSMH hesapları içinde yer alıp almayacağı ise tartışmalı bir konudur. Örneğin yanında çalıştırdığı işçinin vergisini ödemeyen bir işverenden beklenen, bu vergileri ödemesi ve kayıtlı çalışmasıdır. Ancak kumar yoluyla gelir elde eden kişiden beklenen, o faaliyeti hiç gerçekleştirmemesi, dolayısıyla verginin doğmasına neden olmamasıdır. Burada dikkat edilmesi gereken yasadışı faaliyetlerin yalnızca aktörlerin karşılıklı rızasına dayanarak yürütülen kısmının GSMH hesaplamaları kapsamında tutulmasıdır. Çünkü hırsızlık, dolandırıcılık gibi rızanın olmadığı faaliyetler sonucu katma değer yaratılmamakta; sadece önceleri yaratılmış katma değer bir aktörden diğerine haksız şekilde transfer edilmektedir. Bu nedenle GSMH tarafından kapsanmamakta ve kayıt dışı ekonomi kavramına da dâhil edilmemektedir (Bağırzade, 2012: 208). Aynı şekilde kumar oynamak da yeni gelir yaratmayıp gelirin el değiştirmesine neden olduğundan kayıt dışı ekonomik faaliyet sayılmaz ancak kumarhane işletilmesi kayıt dışı ekonomi içinde yer alır (Yılmaz, 2006: 26). Çalıntı malların ticaretini yapmak gibi mali, kendi kullanımı için hırsızlık yapmak gibi mali olmayan yasadışı bazı faaliyetler, yasal bir işte çalışılmasına karşın bildirilmeyen ücretler ile kendi kendine yapılan işten elde edilen bildirilmeyen gelirler, kayıt dışı ekonomi içinde değerlendirilmektedir (Friedrich, 2012: 5).

Görüldüğü gibi bir ülkedeki kayıt dışı ekonominin boyutlarını belirleyebilmek için temelde yasadışı yollardan elde edilen gelirlere ve yasal işlerle uğraşılmasına karşın ödemekten kaçınılan vergi ve sosyal güvenlik katkılarında bakmak gerekir. Yasadışı olup bildirilmeyen faaliyetlerdeki kazançlar daha yüksektir ve bu kazançları tahmin etmek daha zordur; bu nedenle yasal ancak beyan edilmeyen gelirlere biçilen değerler genelde daha güvenilir olmaktadır (Kalça, 1996: 37).

2. LİTERATÜR

Schneider'ın (2012: 64) nakit para talebi ve MIMIC yaklaşımını kullanarak yaptığı çalışmada 2007 yılında kayıt dışı ekonominin büyüklüğü hesaplanmış ve 162 ülkenin ortalaması % 31,2; aynı yıl Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ise % 29,1 olarak bulunmuştur. Schneider (2015), daha sonra aynı metodu kullanarak yaptığı çalışmasında kayıt dışı ekonominin resmi milli gelire oranını 2014 yılında % 27,2 ve 2015 yılında % 27,8 olarak hesaplamıştır. 2015

yılı AB-28 ülkelerinin kayıt dışı ekonomi oranı ise % 18,3'tür. Bu çalışmaya göre, Türkiye'nin kayıt dışı ekonomi oranı, dünya ortalamasına yakın, AB-28 ortalamasının ise hayli üzerindedir.

Çetintaş ve Vergil'in (2003: 29), 1971 ve 2000 yılları arasında Tanzi'nin metodolojisine dayalı olarak nakit para talebi kullanarak yaptıkları hesaplamada 1990 yılından sonra kayıt dışı ekonominin hacminin büyüdüğü; 1995 yılında % 31, 2000 yılında ise % 24,7 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Yurdakul (2008: 210), basit parasal oran yöntemiyle yaptığı hesaplamada 1985-2006 döneminde kayıt dışı GSMH'nin kayıtlı GSMH'ye oranının ortalama % 33,26 olduğu sonucuna ulaşmıştır. 2000 yılında kayıt dışı ekonomi % 31,57 iken 2006 yılında bu oran % 51,15 olmuştur.

Us (2006: 107), karma elektrik üretimi yaklaşımıyla kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü hesaplamış, 1979-2000 yılları arasında % 20, 1998-2003 yılları arasında ise % 24 olarak ölçmüştür.

Kalça ve Ekinci'nin (2008: 216) basit parasal yöntemi kullanarak yaptığı hesaplamada, 1968-1988 döneminde % 30- 40 aralığında hareket eden kayıt dışılık oranının, 1989-2005 döneminde % 40- 60 aralığına yerleştiği görülmüştür. 1989-2000 ve 2001-2005 dönemi ortalama kayıt dışılık oranı sırasıyla % 50,8 ve % 55,8, bütün bir dönem için ise (1989-2005) ortalama kayıt dışılık oranı % 52,2 gibi yüksek bir oranda bulunmuştur.

Akalin ve Kesikoğlu (2007: 79-81), kayıt dışı ekonomi ve büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Basit parasal oran yöntemini kullanarak kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranının 1990 yılı için % 17,99, 2000 yılı için % 30,50 ve 2005 yılı için % 36,10 olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Basit oran yönteminde tüm işlemlerin nakit parayla yapıldığı kabul edilmektedir. Bu ölçüm yapıldıktan sonra işlemlerin 2/3'ünün nakit parayla 1/3'ünün vadesiz mevduat aracılığıyla yapıldığının kabul edildiği genişletilmiş oran yöntemi kullanılmış ve aynı yıllar için sırasıyla % 37,68, % 72,27 ve % 90,9 sonucuna ulaşmışlardır.

Karagöz ve Erkuş'un (2009; 139) çalışmalarında, Tanzi'nin para talebi yaklaşımı kullanılarak, 1970-2005 dönemi için Türkiye'de kayıt dışı ekonomi ve buna bağlı vergi kaybının miktarı tahmin edilmiştir. Bu dönemde, kayıt dışı ekonominin GSYH'ye oranı % 1,82 ile % 86,73 arasında değiştiği; kayıt dışı ekonomiye bağlı olarak hesaplanan vergi kaybının GSYH'ye oranı ise % 1,22 ile % 35,37 arasında değiştiği kaydedilmiştir. Ayrıca uzun dönemde vergi oranı, faiz oranı, enflasyon ve kişi başına gelir değişkenlerinin kayıt dışı ekonomik faaliyetler üzerinde istatistiksel olarak anlamlı etkiye sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Demir ve Küçükilhan (2013: 39), Türkiye genelinde 1597 vergi mükellefi ile yüz yüze anket tekniği kullanarak yürüttükleri çalışmalarında "Size göre, ülkemizde ekonomik faaliyetlerin ne kadarı kayıt dışında (fişsiz, faturasız, kayıt dışı istihdam vb.) yürütülmektedir?" sorusunu yöneltmişlerdir. Ankete katılan mükelleflere göre ekonomik faaliyetlerin yaklaşık % 41'i kayıt dışı yürütülmektedir.

Çalışmalarda farklı sonuçların bulunması kullanılan yöntemlerin farklılığına bağlanabilir. Ancak yapısı gereği gizli ve iç içe geçmiş faaliyetlerin ölçümünün zor olduğu ve kesin bir sonuca ulaşılacak bir yöntemin belirlenemediği ortadadır. Yine de yapılan çalışmalar, Türkiye'de en az % 30'luk bir kayıt dışı alanın olduğunu göstermektedir. TÜİK verilerindeki % 34'lük kayıt dışı istihdam oranı da bu tahmini güçlendirmektedir. Kayıt dışı alandaki bu büyüklük, devletin neredeyse 1/3'lük bir kesim üzerinde egemenlik yetkisinin geçerli olmadığına işaret etmektedir. Ülke ekonomisini doğru değerlendirebilmek açısından kayıt dışı ekonominin tahmin edilmesi gerekmektedir. Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede bu olguya etki eden faktörlerin tartışılması bu açıdan önemlidir.

Kayıt dışılık sorununun çözümü, ekonomik, mali ve sosyal bazı sorunların azalmasına yardımcı olacak ancak bitirmeyecektir. Bu noktada kayıt dışı ekonominin belirli bir düzeyde var olacağı kabulü ışığında kayıt dışılıkla mücadelenin marjinal maliyetinin sağlanan marjinal faydaya eşit (Aktan ve Savaşan, 2009: 75) ya da küçük olması gerektiği söylenebilir. Ancak burada faydayı yalnızca maddi olarak ele almak yanlış olabilir. Örneğin vergi denetimleri nedeniyle katlanılan toplam maliyet ile denetimler sonucu tahsil edilen vergi gelirleri ve denetimlerin caydırıcı etkisinin (gelecekte daha az vergi kaçırılması) toplam faydası karşılaştırılmalıdır.

3. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ

Ülkelerin ekonomik sistemleri, gelişmişlik düzeyleri, nüfus artış hızları, istihdam ve gelir imkânları, enflasyon oranları, vergi yapısı gibi pek çok etken kayıt dışı ekonominin varlığını ve büyüklüğünü etkilemektedir.

3.1. Mali Yapı

Kayıt dışı ekonomi nedeniyle vergilendirilen ve vergilendirilmeyen mükellefler arasında haksız rekabet oluşmakta ve piyasa yapısının düzgün işlemesi engellenmektedir. Ayrıca devlet, vergi kaybına uğradığından vergi ödeyen mükellefler açısından vergi yükü ağırlaşmaktadır. Öncelikle verginin yansıma durumuna bağlı olarak kayıt dışı alan, kayıtlı alandaki katma değer ve buna bağlı vergi miktarının artmasını sağlamaktadır. İkinci olarak kayıt dışı ekonomi nedeniyle daralan vergi tabanını, dolayısıyla kayıtlı ekonomideki vergi oranlarını arttırmak gerekmektedir. Kısaca vergi oranları arttırılmadan dolaysız vergi hâsılatının arttırılması isteniyorsa kayıt dışı alanın küçültülmesi gerekmektedir. Bu noktada vergi kaybına neden olan faktörlerden biri olan istisna ve muafiyetlerin de dikkate alınması gerektiği unutulmamalıdır. Kayıt dışı olmamasına karşın vergi dışı bırakılan alanların büyümesi istenen vergi hâsılatına ulaşmayı engellemektedir.

Vergi yükünün artması, üretimin eski seviyesinin korunabilmesi adına kayıtlı ekonomi gölgesinde gerçekleştirilen ekonomik aktiviteler için verilen teşviklerin arttırılmasını gerektirir. Verilen teşviklerin arttırılmaması, kayıtlı sektörlerdeki üretim hacmini olumsuz etkileyecektir. Hem işverenler hem de düşük gelirliler açısından vergi yükünün artışı yüksek sosyal güvenlik primleri ödenmesi anlamına gelir. Bu açıdan sosyal güvenlik sisteminden yardım alanlar, yoksulluk tuzağı ile karşı karşıya kalmamak ve transfer alma uygunluklarını kaybetmemek için kayıt dışı ekonomide iş aramaya yönelecektir (Schaltegger, 2011: 157).

Ücret içindeki vergi ve sosyal güvenlik katkı payının artması (vergi takozu) durumunda işverenler maliyetlerin yükselmemesi adına daha az yatırım yapma, daha az kişi istihdam etme ya da kayıt dışı kalma arasında tercih yapacaktır. İşçilik maliyetinin istihdam vergilerine oranı OECD genelinde ortalama % 27,7, AB-15'de ortalama % 36,16 iken ABD'de % 11,9, İrlanda'da % 8,1 düzeyindedir (Öztürk ve Ozansoy, 2011: 205). 2005 verilerine göre Türkiye'de ortalama işçilik maliyetinin % 42,7'si istihdam vergilerine ayrılmaktadır. 2013 yılında Türkiye için bu oran % 37,4 olarak hesaplanmıştır. 2015 yılında (01.07-31.12 tarihleri için) brüt asgari ücret rakamı 1.273,50 TL, bekâr ve çocuksuz bir işçi için asgari geçim indirimi uygulandığında net asgari ücret 1.000,54 TL ve prim ve fon kesintileri dâhil işçinin işverene maliyeti 1.496,36 TL'dir. Devlet, asgari ücretliye ödenen tutarın yarısına yakın bir tutarı vergi ve sosyal güvenlik primi olarak almaktadır. Bu verilere göre 2015 için işçilik maliyetinin istihdam vergilerine oranı % 33 olarak hesaplanabilir. 2005 yılından itibaren bu oranın düşmesi ve diğer ülkelere yaklaşması önemli bir gelişme olmakla birlikte işçi ve işveren açısından hâla kayıt dışı istihdamın temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

Yüksek vergilerin kayıt dışılığı teşvik etmeyeceğini öne süren bazı çalışmaların olduğu da belirtilmelidir. Örneğin Elgin (2010: 3), yüksek vergi oranlarının daha düşük kayıt dışı ekonomi ile ilişkili olduğunu belirtmektedir. Şöyle ki iktidardaki parti, görevde kalma

olasılığının fazla olduğunu düşünüyorsa kamu gelirlerini daha üretken yatırımlarda kullanmak için daha yüksek vergi oranları belirleyecektir. Yüksek vergilerle elde edilen gelirler ise daha çok kayıtlı ekonomi içindeki verimli kamu harcamalarına yönlendirilecektir. Elgin'e göre belirli şartlar altında kayıt dışı ekonomi, vergi oranları yükselmesine rağmen küçülmektedir. Bilindiği gibi bütçenin denk olması durumunda dahi çarpan etkisi nedeniyle kamu harcamalarının milli geliri arttıracığı varsayılmaktadır. Bu açıdan tahsil edilen vergilerin özellikle verimli kabul edilen yatırım harcamalarına yönlendirilmesi ekonomiyi büyütecektir. Burada devletin harcamalarını arttırması, kayıtlı ekonomik faaliyetlerinin artması anlamına gelecektir ve oransal olarak kayıt dışı ekonominin küçülmesi mümkün gibi gözükmektedir. Ancak Türkiye'de vergi yükünün yıllar içinde artmasına karşın kayıt dışı ekonominin azaldığına dair bir bulgu bulunmamaktadır. Bu durumda büyüyen ekonomi içinde kayıt dışının da hızla büyüdüğü ve/veya kamu harcamalarının bir kısmının kayıt dışı alana aktarıldığı düşünülebilir.

Elgin (2012: 15), başka bir çalışmasında da yaptığı analiz sonucu Türkiye'de yüksek vergiler ile kayıt dışı ekonominin büyüklüğü arasında anlamlı bir pozitif ilişki olmadığını belirtmektedir. Elgin'e göre vergi ödemek mükellef için sorun yaratacak düzeyde yüksek değilse yasadışı bir faaliyet olmadığı sürece kayıt dışı kalma sebebi de ortadan kalkmış olmaktadır. Türkiye'de toplam vergi gelirlerinin yurt içi milli hâsılaya oranı olarak hesaplanan vergi yükü 2013'te % 29,3 ve aynı yıl OECD ortalaması % 34,2'dir. Aynı yıl vergi yükünün en ağır olduğu ülke % 47,6 ile Danimarka'dır. Danimarka'yı, Fransa, Belçika ve İtalya izlemekte; Meksika % 19,7 ile ve ardından Şili, % 20 en düşük vergi yüküne sahip ülkelerdir. Yine Avustralya, Şili, İrlanda, Kore, Meksika, İsviçre, Türkiye ve ABD'nde vergi yükü % 30'un altındadır. (OECD, 2015). Bu oranların kayıtlı ekonomi üzerindeki vergi yükü olduğu hatırlatılmalıdır. Kayıt dışı ekonomiyi dahil ederek yeniden hesaplanacak milli gelir ile vergi gelirleri kıyaslandığında gerçek vergi yükü çok daha küçük çıkacaktır.

Türkiye'de vergi yükü görece düşük olmasına karşın vergilerin varlığı ve hissedilen vergi yükü birçok çalışmada ekonomik faaliyetlerin kayıt dışı bırakılması çabalarındaki önemli nedenlerden biri olarak ele alınmaktadır. Demir ve Küçükilhan (2013: 42), mükelleflerin ödedikleri vergilerden dolayı ortanın üzerinde bir rahatsızlık duyduklarını hatta kayıt dışı ekonomi algısına etki eden ekonomik faktörlerden en güçlü etkiye sahip olan faktörün bu faktör olduğunu ifade etmektedirler. Yurdakul (2008: 219) da çalışmasında, vergi yükünün kayıt dışılığın varoluşunun ve artışının temel nedenlerinden biri olduğunu tespit etmiştir. Bu durumda Türkiye'de vergi yükünün fazla olması sonucu değil öyle hissedilmesi sonucunda kayıt altına alınamayan vergi dışı faaliyetlerin arttığı sonucuna ulaşılabilir.

Demir ve Küçükilhan'ın (2013:42) araştırmasında vergilerin kamu hizmeti olarak geri dönme oranı arttıkça kayıt dışı ekonomi algısının azaldığı ifade edilmektedir. Bu açıdan verimli alanlarda kullanıldığına inanıldığı sürece vergiye gönüllü uyumun artacağı ve yüksek vergi oranlarına karşı vergi kaçırma girişimlerinin azalacağı söylenebilir. Vergi ahlakına etki eden temel faktörlerden biri kamu harcamalarının etkinliği ile ilgili düşüncelerdir. Vergi gelirlerinin zaten etkin kullanılmadığını düşünen mükelleflerin bir de sıkça çıkan vergi afları karşısında vergiyle ilgili düşüncelerinin olumsuz etkileneceği muhakkaktır. Türkiye'de neredeyse her iki ya da üç yılda bir çıkarılan afların vergiler dışında sosyal güvenlik primlerini, hatta elektrik, su borcu da dâhil birçok borcu kapsadığı; beyan edildiği ya da vergi/ceza borcu doğduğu ve tespit edildiği halde ödenmeyen tutarların da af kapsamında olduğu görülmektedir. Devletin, henüz kayıtlı borçları dahi tahsil edemezken kayıt altına alınmamış gelirleri tespit ve tahsil etmesi zor gözükmektedir.

Kayıt dışı gelir elde edilse dahi bunun tüketim yoluyla zaten vergilendirileceği, kayıt dışı ekonominin aslında ülke ekonomisine katkıda bulunduğu dair düşüncelere rastlanabilmektedir. Bu düşüncenin temellerinde, kayıt dışı ek gelir yaratma imkânına sahip olanların tüketim taleplerini arttıracakları, tasarruf kararlarını değiştirecekleri; bu kişilerden gelir

vergisi değilse bile arttıracakları harcamaları üzerinden daha fazla dolaylı vergi alınabileceği düşüncesi yatmaktadır. Peacock-Shaw yaklaşımı, vergi dışı tutulan gelire uygulanan marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak nihai durumda sağlanan vergi gelirinin, ilk durumdaki vergi ziyasını telafi edebileceğini ileri sürmektedir. Buna göre marjinal tüketim eğilimi "1'e" yaklaştıkça dolaylı vergi gelirleri, dolaysız vergi ziyasını aşacak şekilde yükselir (Önder, 2001: 248). Ancak faturasız alışveriş işlemlerinin yaygınlığı, devletin dolaylı vergilerden beklediği hâsılatı sağlamayacaktır. Bu açıdan vergi sistemi içinde dolaylı vergilere ağırlık vermek, faturasız alışverişler denetlenemiyorsa kayıt dışı ekonomi açısından ekstra zararlara sebep olmaktadır. Zira Yurdakul'un (2008: 219) çalışmasında da katma değer vergisinin vergi gelirleri içindeki payının artmasının kayıt dışı ekonomiyi arttırdığı belirtilmektedir. Bunun dışında özellikle yasal olmayan yollardan elde edilen gelirin vergi cennetlerine aktarılmayacağını ve yurtdışı tasarruf ve harcamalarda kullanılmayacağını garantiye yoktur.

Kayıt dışı, vergi kaçırması mümkün olmayan kesimlerin vergi yüklerinin artırılması dışında dolaylı vergilere ağırlık verilmesi sonucunu doğurabilir. Dolaylı vergilerin mükelleflerin ödedikleri vergilerle aldıkları hizmetler ya da verimsiz harcamalar arasında doğrudan ilişki kuramamalarına neden olduğu bilinmektedir. Dolaylı vergiler, vergi tabanının geniş olması nedeniyle idaresi kolay ve verimliliği yüksek vergilerdir. Bu nedenle her iki vergi grubunun birbirine yakın oranlarda vergi sistemi içinde yer alması daha sağlıklı kabul edilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik ve kurumsallaşma düzeyleri arttıkça dolaysız vergilerin ağırlığı da artmaktadır. Türkiye'de ise ekonomik büyümenin dolaylı vergilerin ağırlığını azaltmadığı tersine arttırdığı görülmektedir. Bu tabloda siyasi otoritelerin kayıt dışı ekonomiyi önleme ve dolaysız vergi toplamadaki yetersizlikleri önemli rol oynamaktadır.

KDV, ÖTV, BSMV, Şans Oyunları Vergisi ve Özel İletişim Vergisi, Türkiye'de dâhilde alınan dolaylı vergilerdir. Uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan dolaylı vergiler, gümrük vergileri ve ithalde alınan KDV'den oluşmaktadır. Diğer dolaylı vergiler, harçlar ve damga vergisidir. Muhasebat Genel Müdürlüğü 2014 yılı genel bütçe gelirleri gerçekleştirmelerine baktığımızda, vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığı yaklaşık % 68'dir. Genel bütçe gelirleri içinde vergilerin payı oldukça yüksek olduğundan devletin tüm gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığı % 58 olmaktadır. Hesaplama, merkezi yönetim bütçesi ile sınırlı tutulmayarak genişletilir ve sosyal güvenlik primlerini de içerecek şekilde yapılırsa dolaylı vergilerin oransal ağırlığı düşmektedir. Örneğin Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014: 6) yer alan verilere göre Türkiye'de 2000 yılında dolaylı vergilerin ağırlığı % 42, 2010 yılında ise % 48,4 olarak hesaplanmıştır. Aynı yıllar OECD ortalamaları ise hem 2000 hem 2010 yıllarında % 33,1'dir. 2012 yılında AB-28 için alınan vergiler içinde ücretlilerden alınan vergilerin ağırlığının % 51, harcama vergilerinin % 28,5 ve servet vergilerinin % 20,8 olduğu görülmektedir (Eurostat, 2014). Her şekilde dolaylı vergilerin ağırlığı AB ve OECD ortalamalarının çok üzerindedir.

2014 yılına ait tahsil edilen vergilerin, toplam tahsil edilen vergi gelirleri içindeki payına baktığımızda (Muhasebat Genel Müdürlüğü) Türkiye'de vergi sisteminin giderek ücretlinin ve tüketicinin ödediği bir sistem haline geldiği anlaşılmaktadır. 2014 yılı için 352,5 milyar TL vergi geliri elde edilmiş; bunun % 30'unu gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler oluşturmuştur. Bu % 30'luk pay içinde kurumlar vergisinin ağırlığı % 9, kaynaktan kesilen gelir vergisinin % 19,5 olmuştur. Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri ile uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergilerin toplamı, toplam vergi gelirlerinin % 60'ını oluşturmaktadır. Türkiye'deki dolaylı vergilerin ağırlıklı yapısı, mükellefin farkında olmayarak ödeyeceği sınırı aşmış gibi gözükmektedir. Bu açıdan mükelleflerin aslında vergi yükü çoğu gelişmiş ülkeye göre düşük olmasına karşın (özellikle akaryakıt, beyaz eşya ve alkol ve sigara gibi KDV dışında ÖTV de uygulanan ürünlerde) vergiyi olduğundan daha da yüksek hissederek vergiye karşı bir direnç geliştirmeleri mümkündür. Ülkemizde dolaylı vergi yükünün fazla olması, kayıt dışı ekonomi açısından düşünüldüğünde diğer vergisel yükümlülüklerini yerine getiren dürüst mükellefin bir de dolaylı vergiler nedeniyle vergi yükünün daha da ağırlaşması gibi bir sorun ortaya

çıkarmaktadır. İkinci sorun, ülkemizde marjinal tüketim eğilimi “1’e” yakın olduğu için dolaylı vergiler tüketim yerine tasarrufu özendirerek bir işlev görmemektedir.

Vergi idaresi iyi çalışıyor ve caydırıcı cezalar uygulanıyorsa kayıt dışı ekonominin genişlemesi zorlaşır. Çünkü vergi mükellefi, alacağı cezanın kendisi için daha büyük bir maliyet yaratacağından endişeleniyorsa verginin gelir etkisi ortaya çıkar ve risk almaktan kaçınır. Vergi oranları yüksek ve ceza alma riski düşükse verginin ikame etkisi ortaya çıkar ve yükümlü vergi ödemek yerine vergi kaçırma tercih eder. Oral vd. (2015: 122) de çalışmalarında bu olguya paralel olarak sosyal güvenlik primlerinin işgücü maliyetine oranının en yüksek olduğu Yunanistan’da kayıt dışılığın yüksek olduğunu ancak en yüksek ülke de olmadığını; prim oranının son derece yüksek olduğu Fransa ve Avusturya’nın kayıt dışılığın en düşük olduğu ülkeler olduğunu belirtmektedir. Aynı çalışmaya göre mevcut gelir idaresi personel sayısına göre denetmen oranının en yüksek olduğu ülkeler, aynı zamanda kayıt dışılığın en düşük olduğu ülkelerdir. Türkiye’de ise sosyal güvenlik primleri oranı hem AB hem de OECD ülkeleri ortalamasının üstünde, denetmen oranı ise OECD ülkeleri içerisinde en düşükler arasındadır. Görüldüğü gibi denetim, kayıt dışılık açısından caydırıcı bir unsurdur.

Kayıt dışı ekonominin mali boyutu incelenirken vergi mükelleflerinin uğraşmak durumunda oldukları bürokrasi de göz ardı edilmemelidir. Vergi mükellefleri, vergilerini ödemek için çeşitli masraflara katlanır. Bunlar gerekli belgelerin bastırılması, muhasebe sözleşmesinin yapılması, kayıtların tutulması, geçici, muhtasar, peşin vergi beyannamesi ve esas beyannamenin hazırlanması, bunların ve defterlerin notere tasdik ettirilmesi, vergi dairesine verilmesi, tahakkuk ve ödemenin yapılması gibidir. Bu formaliteler sahte belgeyi önleme amacıyla olmasına karşın hem kayıtlı iş yapmayı zorlaştırmakta (Benlikol ve Akgür, 2002: 23) hem de gizli maliyetler yaratarak vergi yükünü arttırmaktadır. Sistemin basitleştirilmesi, kayıt dışı işlemlerin gerekçelerinden birini ortadan kaldıracaktır. Bunun dışında işletmeler büyüdükçe devletin beklentileri artmaktadır; elliden fazla işçi çalışan işletmelerde engelli çalıştırılması, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı bulundurulması gibi. Devletin sosyal niteliği, bu uygulamaların desteklenmesini gerektirirken; bu zorunluluklar, işletmeler açısından bir maliyet unsuru olarak değerlendirilebilmektedir. Bu açıdan işletme, fazla işçi istihdam etse de bildirmeme ya da sistemde görünür olmamak için büyümeme kararı verebilir. Küçük işletmelerin fazlalığı, sadece kayıt dışı ekonomi ve denetim açılarından değil ekonominin genel yapısı, verimlilik, ihracat kapasitesi gibi açılardan da olumsuz bir tablo ortaya koymaktadır.

Küçük ve orta ölçekli firmaların çokluğu, bu firmaların kazançları ve istihdam ettikleri personel için ödedikleri vergi ve diğer mali yükümlülüklerin doğruluğunun denetlenmesini, hatta bu işyerlerinin mevzuata uygun şekilde açılıp açılmadığının takip edilmesini zorlaştırmaktadır.

Tablo 1: Türkiye Genelindeki Mükelleflerin İnceleme Oranları*

	Mükellef Sayısı	İncelenen Mükellef Sayısı	İnceleme Oranı %	Büyük Ölçekli Mükellef Sayısı	İncelenen Mükellef Sayısı	İnceleme Oranı%
2012	2.422.975	46.845	1,93	13.288	589	4,43
2013	2.460.281	71.352	2,90	13.774	2.111	15,33
2014	2.472.658	55.284	2,24	15.591	1.811	11,62

*Faal gelir vergisi mükellef sayıları ile faal kurumlar vergisi mükellef sayıları toplamından oluşmaktadır.

Kaynak: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (VDK), 2015.

Tablo-1, 2014 yılında Türkiye genelinde incelenen faal Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin sayılarını göstermektedir. VDK’nın 2014 yılı içerisinde yapılan vergi incelemelerine ilişkin istatistiklerin yer aldığı faaliyet raporuna göre 55.284 mükellef incelenmiş; incelenen mükelleflerin toplam mükellef sayısına oranı % 2,24 olarak gerçekleşmiştir. Yürütülen vergi incelemeleri sonucu bulunan matrah farkı 39 milyar TL, tarhi istenen vergi tutarı 7,9

milyar TL, kesilmesi istenen ceza 16,5 milyar TL olarak bulunmuştur. Aynı yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri 352,5 milyar TL'dir. İlginç olan, incelenen mükellef sayısının tüm mükelleflere oranı ile tarhi istenen vergi tutarının vergi gelirlerine oranının neredeyse eşit olmasıdır. Buradan incelenen mükelleflerin matrahlarının ya da beyan ettikleri gelirin neredeyse tamamını eksik gösterdikleri sonucunu çıkarabiliriz. Bu verilerle bütün mükellefler incelenebilse hâlihazırda alınan kadar bildirilmemiş vergi miktarı olduğu sonucuna ulaşılabilir. Elbette incelenen mükelleflerin bir kısmının zaten sorunlu mükellefler olduğu gerçeği çerçevesinde ödenmeyen ya da bildirilmeyen gelirlerin bundan daha düşük olduğu muhakkaktır. Ancak her halükarda bildirilmeyen gelirlerin yüzde yüz olmasa da çok yüksek olduğu ve vergi potansiyelinin şu an olduğunun neredeyse iki katı olduğu anlaşılmaktadır.

Vergi yükü, çeşitli muafiyet ve istisnalarla düşürülen mükelleflerin vergi kaçırma eğilimlerinin azalacağını; aynı şekilde özellikle büyük işletmelerde kaçak işçi çalıştırma imkânının, küçük ve orta boy işletmelere göre daha az olacağını söyleyebiliriz. TÜİK 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı sonuçlarına göre 1.858.191 işletmede 6.497.040 kişi istihdam edilmektedir. 1-9 kişi çalıştıran işyeri sayısı 1.788.835 ve toplam istihdam 3.305.259'dur. Bu rakamlar doğrultusunda ülkemizdeki işyerlerinin % 96'sı 1-9 kişi çalıştıran küçük işletmelerdir ve toplam istihdamın neredeyse yarısını barındırmaktadır. Aynı sayım sonuçlarına göre 251 ve daha fazla kişi istihdam edilen 1.851 işyerinde toplam 1.144.413 kişi istihdam edilmektedir. 50 ve üzerinde kişi çalıştıran işyeri sayısı 10.835'dir ve bu işyerlerinde 2.059.704 kişi istihdam edilmektedir. Görüldüğü gibi yaklaşık on bin işyerinde toplam istihdamın 1/3'ü istihdam edilmektedir. Büyük ölçekli mükellef sayısı çok olmamakla birlikte istihdam ve iş hacimleri yüksektir. Tablo-1'deki denetim rakamları da büyük işyerlerinin daha kolay denetlenebildiğini ortaya koymaktadır. Tablo-1'e göre toplam mükellefler içinde denetlenme oranı % 2,24'dür. Büyük ölçekli mükelleflerin ise % 11,62'si denetlenmiştir.

Denetimler sonucu bulunan vergi ve cezalarla ilgili uzlaşmaya gidilmesi, yargıya başvurulması ya da bazı mükelleflere hiç ulaşamaması sonucu ne kadarının tahsil edildiği tam bilinmemekte ancak düşük bir kısmının tahsil edildiği tahmin edilmektedir. Aslında vergi kaybı çok yüksek olmasına rağmen önemli olan, gelir elde etme amacından çok, denetimler yoluyla vergiye gönüllü uyumun artırılması ve kayıt dışı ekonominin daraltılması olmalıdır. Denetimlerin bu sonucu sağlamaktan uzak olduğu söylenebilir.

3.2. Ekonomik Yapı

1980 sonrası dönemde kayıt dışılıktaki artışı destekleyen nedenlerden biri ekonomik yapıdaki serbestleşme olarak görülmektedir. Bajada ve Schneider (2005: 97) çalışmalarında kayıt dışılık oranının, gelişmiş kapitalist ekonomilerde ve merkezi planlı ekonomilerde en az; Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise daha yüksek olduğu sonucuna varmışlardır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana ekonomi politikalarının öncelikli hedefi büyüme olmuştur. Ancak bu amacı gerçekleştirebilecek ne sermaye birikimine sahip bir müteşebbis kesiminin ne de eğitilmiş ve uzman bir emek yapısının olmaması nedeniyle devlet, özellikle bu sermaye birikimini yaratabilmek adına birtakım doğrudan ve dolaylı teşvikler sağlamıştır. Bu anlamda özel girişimin büyüme sürecinde gelirlerini kayıt dışına çıkarma eğilimleri de genellikle hoşgörüle karşılanmıştır (Aktürk, 2005: 289).

Yüksek ücret maliyetlerinden kaçarak üretimine devam edebilen sektörler, taşeron veya kaçak şekilde çalışmanın artmasına neden olmaktadır. Dünya ticaretindeki rekabet ile yenilikçi teknolojik buluşlarla mücadele edemeyecek durumdaki ülkelerin verimsiz sektörlerdeki bu kaçak yapıya göz yumduğu görülmektedir. Özellikle işsizliğin yüksek olduğu ülkelerde kaçak istihdam ile hem işsizliğin etkilerinin yumuşatılması hem de üretim ve ihracat düzeyinin artırılması mümkün kabul edilebilir. Ancak baştan belirtmek gerekir ki bu, hatalı bir yaklaşımdır.

3.2.1. Genel Ekonomik Yapı İçerisinde Kayıt Dışı Ekonominin Etkileri

Günümüzde devletler, bütçelerini hazırlarken sadece mali dengeye bakmamakta; ekonomik ve sosyal bazı amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda kayıt dışı ekonomi, belirli vergilerin eksik alınmasına sebep olurken işsizlik, büyüme, enflasyon gibi değişkenlerden oluşan genel ekonominin net olarak belirlenmesini engellemekte; hem ekonomik hem de sosyal politikaların yanlış şekillendirilmesine neden olmaktadır.

Kişinin gelirinin tamamı belgeli olmadığından harcamalarının bir kısmı kayıtsız gelirlerinden gerçekleştirilir ve gerçek marjinal tüketim eğiliminin ne olduğu belirlenemez. Kayıt dışı ekonomi nedeniyle arz ve talep miktarının yanlış belirlenmesi, resmi rakamlara göre belirlenen ekonomi politikalarının genişletici ya da daraltıcı yönde istenmeyen etkiler doğurmasına sebep olur.

Kalkınmakta olan ekonomilerde enformel kesimden ucuz girdi sağlayan formel kesim, kâr marjını yükseltir, enformel kesim, bir anlamda formel kesimde oluşan birikime katkıda bulunmuş olur (Önder, 2001: 244). Buradaki tehlike, kayıtlı kesimin önemli bir bölümünün belirli bir süre sonra kayıt dışı alana kayması ve verimliliği düşürmesidir. Aynı mal ve hizmeti üreten kayıtlı ve kayıt dışı firmaların varlığı karşısında tüketim talebindeki genel artış, tüketim mal ve hizmetleri genel arzından düşükse kayıt dışı işletmeler daha düşük fiyattan satış yapacaklarından kayıtlı firmaların piyasadan çekilmesi söz konusu olur (Kalça, 1996: 97). Bu, kayıt dışılığın ekonomide yarattığı olumsuz etkilerden biridir.

Kayıt dışı ekonominin yarattığı olumsuz etkilerinden bir diğeri, para politikaları ile ilgilidir. Kayıt dışı gelirin daha az görünür olma ihtiyacı nedeniyle kayıt dışı ekonominin nakit para talebini arttıracığı ileri sürülmektedir. Para talebinin artması ise faizleri arttırarak yatırımların olumsuz etkilenmesine ve milli gelirin gerilemesine sebep olur (Önder, 2001: 249). Kayıt dışı ekonomide kişilerin daha fazla nakit para kullanmaları, özellikle fiyat istikrarının olmadığı ekonomilerde, istikrarlı bir paranın yerli parayı ikame etmesine yol açmaktadır. Dolarizasyon adı verilen bu durum, para talebini istikrarsız hale getirmekte, para politikasının etkinliğini azaltmakta ve senyoraaj gelirinde düşüşe yol açmaktadır (Us, 2004: 14).

Kayıt dışı ekonomi, enflasyon oranları ile ilgili de yanıltıcıdır. Özellikle belirli sektörlerde uygulanan fiyat kontrolleri sonucu karaborsa oluşmuşsa haksız yüksek kazanç elde eden bir kesim lehine, gelir dağılımı adaleti aleyhine bir durum yaratır. Bu durumda gerçek enflasyon oranı, resmi verilere göre belirlenen orandan yüksek olacaktır. Ancak kayıt dışı ekonomide fiyatlar daha düşüktür ve enflasyon oranı, kayıtlı sektördeki mallara göre hesaplandığından gerçekten daha yüksek çıkacaktır.

Üretim faaliyeti nedeniyle vergi vermeyen ve herhangi bir kısıtlamaya tabi olmayan işyerlerinde üretim miktarının artması ve fiyatların düşmesi doğaldır. Talebin yüksek olduğu ülkeler için bu durum dengeleyici olabilir. Yine vergi vermek yerine kazancını yatırıma dönüştüren bir işletme, ekonomideki atıl kaynakları kullanıyor ve kaynakların etkin kullanımını sağlıyor ayrıca özellikle emek yoğun sektörlerde firmaların uluslararası piyasalarda rekabet güçleri artıyor diye düşünülebilir. Ancak düşük fiyat ve yüksek talebin yarattığı ek gelir, özel kesim tarafından verimli yatırımlara aktarılmayabilir. Daha önce bahsedildiği gibi kayıt dışı ekonomi içinde kalmak isteyen firmanın daha az görünür olmaya devam edebilmek için daha küçük kalmayı tercih etmesi muhtemeldir.

Kayıt dışılık başta belirtildiği gibi geniş bir kavramdır ve üretim faaliyetlerinin ya da gelirlerinin bildirilmemesi yanında belirlenen standart ve kurallara uyulmamasını da kapsamaktadır. Olumsuz dışsallıkların önlenmesi amacıyla gerçekleştirilen düzenleyici işlemler, ürün fiyatını arttırarak talebin ve dolayısıyla üretimin düşmesini sağlar. Kayıt dışılık ise fiyatların düşmesini sağlarken yoksul kitlelerin o mal veya hizmetlere erişimini de mümkün kılar. Devletler için bu kitlelerin o mal veya hizmetlere hiç erişmemesindenense sağlıksız da olsa

ulaşabilmesi daha makul gözükebilir. Ancak kalitesiz beslenme, sağlıksız konutlarda yaşama ve korumasız çalışma şartlarından kaynaklanan toplumsal maliyetleri hesaba katmadan kayıt dışılığın faydalarından bahsetmek yersizdir.

Ayrıca devletin uygulanmasını zorunlu kıldığı standartların çoğu uluslararası düzeyde kabul edilen standartlardır ve bunlara uygun üretim yapmayan firmaların yurtdışında fazla tercih edilmeyecek olmaları nedeniyle en azından ihracat kapasitelerinin kolayca artmayacağı da bir gerçektir. Bu noktada kayıtlı olmasına ve daha yüksek maliyetlere katlanmasına karşın kayıt dışı firmalarla rekabetini sürdürebilen işletmelerin daha verimli olduğu açıktır. Kısaca verimliliği arttırabileceği düşünülen kayıt dışı ekonomik faaliyetler, aslında ekonominin genel verimlilik seviyesini aşağıya çekmektedir.

Emek arz ve talep elastikiyetlerinin yüksek olduğu varsayımı altında istihdamla ilgili verginin kaçırılması ile kullanılabilir ücret düzeyi yükselir, emek arzı artar; ücretin işverene maliyeti düşer, emek talebi yükselir. Ancak faktör fiyatlarındaki değişme, görece ucuz olan faktör lehine gerçekleşir. Enformel sektör genellikle emek-yoğun olduğundan, faktör fiyat değişimi, emek lehine sermaye aleyhine yaşanır. Buna bağlı olarak emek-yoğun alanlara yönelmek ekonominin genel verimlilik düzeyini düşürür (Önder, 2001: 248). Türkiye'de toplam katma değer büyük kısmı tekstil-hazır giyim gibi emek-yoğun sektörlerde üretilmektedir. Emek yoğun sektörlerin teşvik edilmesi iki temel sonuç doğurur. Birincisi, biraz önce bahsedildiği üzere, bu sektörlerin daha da büyüyerek vazgeçilmez hale gelmesi ve genel verimlilik düzeyini düşürmesidir. İkicisi ise uluslararası rekabet koşullarının bir sonucu olarak ücretlerin ve dolayısıyla refah seviyesinin artmamasıdır.

Son olarak kalkınma, üretim artışı ya da gelir artışından daha geniş bir kavramdır ve milli gelir dışında eğitim, sağlık, çalışma şartları, çevre, hukukun etkinliği gibi birçok faktöre bakılarak değerlendirilir. Ar-Ge ve teknolojik gelişmeler yerine daha uzun çalışma saatleri, doğanın bilinçsizce tahrip edilmesi ve sağlığa aykırı üretim koşullarıyla maliyet düşürme yarışının Türkiye'yi gelişmiş ülkeler arasına sokması mümkün gözükmemektedir.

3.2.2. Kayıt Dışı İstihdam

İşsizliğin ve yoksulluğun yüksek olduğu ülkelerde kişilerin çalışmamayı kayıt dışı da olsa çalışmaya tercih edecekleri açıktır. Ekonomik daralma dönemlerinde toplam gelirin azalmasıyla birlikte hem kayıtlı hem de kayıt dışı ekonomide mal ve hizmet harcamalarının azalması beklenir. Bu gelir etkisidir. Aynı zamanda, düşen talep sonucu işsizliğin artması beklenir. İşsiz kalan bireylerin, kayıt dışı ekonomide ikame edilmesine ikame etkisi denilir. Bu iki etkiden hangisinin belirleyici olacağı, kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiyle aynı mı veya zıt yönde mi hareket edip etmeyeceğine göre değişecektir. Kalça ve Ekinci (2008: 219), Türkiye'de gelir etkisinin ikame etkisinden daha baskın olduğu sonucuna ulaşmışlardır. TÜİK Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu Raporu 2013 yılı verilerine göre Türkiye'de en az üniversite eğitim düzeyine sahip fertlerin işgücüne katılım oranı yaklaşık % 80 seviyesinde iken lise ve altı eğitim seviyesine sahip fertlerin katılım oranı % 48 düzeyindedir. İşgücü piyasasında iş bulabilme ümitleri azalan bu kişiler de kayıt dışı alanlarda ve marjinal sektörlerde çalışmayı tercih edeceklerdir.

Kayıt dışı istihdam, işyeri açısından maliyetlerin düşürülmesinin yasal olmayan yollarından birisidir. Ayrıca işsizlik ve yoksulluğun boyutları ölçüsünde işçilerin işverenlere karşı pazarlık gücü önemli ölçüde azalmaktadır. Sendikalaşmanın azlığı ise çalışanların sosyal güvenceden yoksun çalışma şartlarına direnme şansını azaltmaktadır. Bu açıdan işyerinde uyulması gereken iş güvenliği tedbirlerinin daha az alınması hatta hiç alınmaması ve normal çalışma saatlerinden fazlasının uygulanması ile de maliyetlerin azaltılması mümkündür. Bu durumun, işgücünden daha fazla çıktı elde edilmesiyle dengesiz ve çarpık da olsa üretimi ve büyümeyi arttırması beklenebilir. Ancak kişilerin hak ettiklerini düşündükleri ücreti aldığı, yasal

hak ve izinlerini kullanabildiği bir işyerinde performansları daha yüksek olacaktır. Daha az maliyetle üretimi arttırmak sadece belirli koşullarda mümkündür. Maliyetleri azaltmak için yeni bir teknoloji geliştirilmesi başka; üretimde kalifiye olmayan ve ucuz işgücü ile çalışmak başka etkiler yaratacaktır. Bu nedenle asıl meslek hastalıkları, iş kazaları ya da motivasyon eksikliği gibi sebepler işgücünden yeterli verim alınmasını engelleyecektir. Ucuz işgücünün bir kaynağı da çocuk işçilerdir ve geniş bir kesimin eğitim yerine çalışmaya yönlendirilmesi, suç ve şiddet eğiliminin artması gibi birçok toplumsal sorun yanında, verimsiz bir üretim yapısının yerleşmesine de neden olacaktır.

Kayıt dışı istihdamın nominal işsizlik oranlarını azaltması mümkündür. Ancak ekonomide yaşanacak bir daralma, uzun vadede hem kayıtlı hem de kayıt dışı ekonomide gelir, üretim düzeyi ve istihdam kayıplarına neden olacaktır. Bu açıdan kayıt dışı ekonominin istihdam artışı yaratması her koşulda mümkün değildir ve işsizliğin önlenmesinde kayıt dışı ekonomiye bel bağlamak yerine hem kayıt dışı hem de işsizliği önleyecek politikalar üretmelidir.

TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Raporlarında gelir eşitsizliğini ölçen Gini Katsayısı 2013 yılında 0,400 olarak hesaplanmıştır. Gini Katsayısı, 1987 yılında 0,430, 1994 yılında 0,490, 2005 yılında 0,380 idi. Yıllar içinde bir miktar azalmakla birlikte gelir dağılımında önemli bir değişme olmadığı görülmektedir. OECD'nin "Gelir Eşitsizliğinde Eğilimler ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi" raporunda gelir eşitsizliğinin belirli koşullarda ekonomik büyümeye de zarar verdiği savunulmaktadır. Raporda kullanılan tablolar 1985-2010 yılları arasında Türkiye'nin büyümesinin yaklaşık % 5'ini gelir adaletsizliği nedeniyle kaybettiğini göstermektedir (Cingano, 2014: 18). Görüldüğü gibi kayıt dışı çalışmanın kişinin yoksulluğunu azaltarak gelir dağılımı adaletine olumlu etki yaratacağı da yanlış bir düşüncedir. Asıl olan, kayıt dışılığın azaltılmasının gelir dağılımını düzeltici etki yaratmasıdır. Bu amaçla yapılması gereken bütçedeki sosyal güvenlik harcama paylarının artırılmasıdır. Veriler, Türkiye'de sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için ayrılan payların AB ortalamasının oldukça gerisinde olduğunu göstermektedir. 2014 yılı için Türkiye'de bu oranlar, GSYH içinde % 5,2 ve bütçe içinde % 20,5 iken; AB-28 için sırasıyla % 19,5 ve % 40,4'tür (Eurostat,2015).

Kayıt dışı çalışan bir kişi, aslında gelir elde ediyor olmasına karşın sistemde elde ettiği gelir kayıtlı olmadığı için kendisi ve ailesi, sosyal yardımlardan ve sağlık güvencesinden ücretsiz yararlanabilmektedir. Bütçeye ek yük getirecek bu durumda ya diğer kesimlerin vergi yükleri arttırılacak ya da ayrılan sınırlı kaynak daha fazla kişi arasında bölüşürülecektir ki her iki halde de kaynak kullanımı ve dağılımında etkinsizlik oluşacaktır. Böylece gerçekten sosyal güvenceden yararlanması gereken kişiler de sistemden yeteri kadar fayda elde edemeyecektir.

TÜİK'in Mayıs 2015'de yayınladığı İşgücü İstatistiklerine göre herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan yani kayıt dışı çalışanların oranı % 34 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde yaklaşık 27 milyon kişinin istihdam edildiği düşünüldüğünde, 9 milyon civarında kişi kayıt dışı olarak çalışmaktadır.

2015 yılı için asgari ücretli bir çalışan için devlet, 495,82 TL vergi ve sigorta primi (işçi ve işveren payları dahil) tahsil etmektedir. 9 milyon kişinin tamamının asgari ücretli olarak çalıştığını varsayarsak devletin yıllık 53,5 milyar TL gelir kaybı bulunmaktadır. Buna göre 2015 yılı elde edilen vergi geliri 352,5 milyar TL olduğuna göre devletin vergi gelirinin % 15'i kadar kayıt dışı ekonomiden dolayı kaybı bulunmaktadır. Hatta yarı kayıtlı denilebilecek yani daha yüksek gelir elde etmesine karşın asgari ücretli gösterilen çalışanlar ile hiç prim ödemeyen ve asgari ücretin üzerinde gelir elde eden çalışanların da hesaplama dâhil edilmesiyle kaybın boyutları büyümektedir. Kaybın boyutlarını netleştirmek için 2015 yılı bütçesinde özel bütçeli kurumlara (yani üniversiteler ve diğer özel kuruluşlara) ayrılan payın tamamının 53 milyar olduğunu belirtmek yeterli olacaktır.

3.3. Sosyal Yapı

Kişilerde, yasal ya da değil, haksız ve kolay yoldan para kazandıklarında bunun hesabının sorulmayacağı düşüncesinin yerleşmesi, vergi bilincinin ve vergi ahlakının azalmasına yol açar. Bu durum, vergi yükünün adaletsiz dağılımına ve gelir dağılımının kötüleşmesine neden olmaktadır (Kızılot ve Çomaklı, 2004: 116). Ancak sorun yalnızca vergi gelirlerinin azalması değildir. Sosyal yaşamdaki enformel ilişkiler, başka alanlardaki yasal olmayan oluşumlara da ortam yaratmaktadır. Rüşvet, yolsuzluk ve ahlaki yozlaşma artmakta, organize suç örgütleri çoğalmaktadır.

3.3.1. Kentleşme

Kentlerdeki hızlı nüfus artışına paralel gelişen çarpık kentleşme, toplumun bir kesiminin kayıt dışı kalmasına, kayıt dışı bir yaşamın ve çalışmanın inşasına, devletin bu ekonomik birim ve kesimlere istediği yönde müdahale edememesine ve hukukun yeterince işletilememesine neden olmuştur. Türkiye'de 1950'lerde ortaya çıkan kentlere göç ve gecekondulaşma, yüksek kalkınma hedefiyle bağlantılıdır. Gecekonuda oturup kira vermeyen ve aynı zamanda sigortasız çalışan ucuz işgücü, geç kalınmış sanayileşmeyi hızlandırabilecek bir etmen olarak görülmüştür. Çünkü sanayi yatırımlarında yurtdışından gelen teknolojinin maliyetinin ucuz emek ile dengelenmesi gerekmiştir. İşleri ve evleri kayıt dışı olan bu kesimin dolaylı vergiler dışında ödemek zorunda oldukları vergiler bulunmamaktadır. Devlet, bu kesimin konut ihtiyacını kendi karşılayamadığı için kamu arazilerinde gerçekleşen izinsiz yapılaşmaya da ses çıkarmamış gözükmektedir. Ayrıca siyasiler, bu kesimleri oy kaynağı olarak görmüş; gecekonduları yıkmak yerine tapu vermiş, altyapı ve ulaşım hizmetleri sağlamışlardır (Adaman ve Keyder, 2006: 19).

En son konut sayımı 2000 yılında gerçekleştirildiği için konut sayısının ne olduğu; bunların ne kadarının hasarlı ya da depreme dayanıklı, ne kadarının kaçak olduğu bugün tam olarak bilinmemektedir. Kayıtlı konutların da ne kadarının belirlenen mevzuata ve standartlara uygun yapıldığı, satışları sırasında gösterilen bedellerin doğruluğu ayrı bir tartışma konusudur. Ancak Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu'nda TÜİK verilerine göre Türkiye'de 15 milyon civarında konut stoku bulunmakta; bunların % 55'inin ruhsatsız ve kaçak olduğu belirtilmektedir (İMO, 2011: 6). Görüldüğü gibi kayıt dışı ekonomi, sadece kazanılan gelirin gizlenmesi ve vergisinin ödenmemesi ile sınırlı kalmamakta, hayatın her alanına yayılmaktadır.

3.3.2. Hane İçi Üretim ve Kadın İşgücü

Kayıt dışı ekonomi kavramının, Birleşmiş Milletler tarafından ekonomik faaliyetlerin reel olarak milli gelir kayıtlarına yansıtılmayan bölümü olarak ele alındığı belirtilmişti. Burada anahtar sözcük, kayda geçirilmeyen faaliyetlerdir ve doğru milli geliri hesaplayabilmek için bu faaliyetlerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda kadınların enformel sektör çalışmaları dışında hane içi üretimlerinin boyutlarının belirlenmesi de gerekmektedir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de kadın ve çocuk emeğinin enformel üretim ve kayıt dışı alanı da kapsayan çalışma yaşantısındaki payı artmıştır (DPT, 2007: 33). Devlet açısından evden çalışan veya ev işlerinde çalışanları belirlemek ve vergilendirmek çok kolay değildir. Zira bu kişiler, gelir vergisi kapsamında tutulmuştur. Gelir Vergisi Kanunu 23.maddesine göre "özel fertler tarafından evlerde, bahçelerde, apartmanlarda ve ticaret mahalli olmayan sair yerlerde orta hizmetçiliği, süt ninelik, dadılık, bahçıvanlık, kapıcılık gibi özel hizmetlerde çalıştırılanlara" ödenen ücretler gelir vergisinden istisna tutulmuştur. Ancak çalışma gün sayılarına göre iş kazası ve meslek hastalığı primi ödemeleri gerekebilmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa 2014 yılında eklenen maddeye göre (Ek madde-9) "ev hizmetlerinde çalışanlar, çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 gün ve daha fazla ise sigortalı sayılırlar". Bu kişilere hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan sigortalılara ilişkin hükümlerin uygulanması ve işverenleri tarafından sigorta kurumuna bildirilmeleri gerekir.

Çalışma gün sayısı 10 günden az olanlar için ise, çalıştırıldıkları süreyle orantılı olarak çalıştıranlarca aynı kanunun 82.maddesine göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının % 2'si oranında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenmesi gerekmektedir.

Kadın işgücü arzı analizi ile ilgili zaman tahsisi (time allocation) teorisine göre kadınlar, boş zaman, çalışma ve hane içi üretim arasında bir tercihte bulunur. Kadınların işgücü arzında bulunmaları, elde edecekleri ilave kazanç hane içi üretim kaybından daha fazla olduğu sürece geçerli olmaktadır (Doğrul, 2008). Kayıt Dışı Ekonomi ÖİK Raporu'nda (DPT, 2001: 17) hane içi üretimin boyutlarının milli gelirin yaklaşık yarısını oluşturduğu; hane içinde üretilen mal ve hizmetlerin değerinin düşük gelirli hanelerde, hane gelirinin % 80'ine kadar vardığı belirtilmektedir. Fırsat maliyeti yaklaşımında evde gerçekleşen üretimin değeri, piyasa ücreti çerçevesinde değerlendirilir. Gündüz (2008: 61-62) çalışmasında Türkiye'de hane içi emeğin değerinin GSMH'ye oranının % 25 olduğunu saptamıştır. Bridgman vd. (2012: 24), hane içi üretimi de içerdiğinde milli gelirin 1965'de % 39, 2010'da % 25,7 daha fazla olacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Kadınlar, hane içi üretimi büyük ölçüde üstlenmeye devam etmekle birlikte evden ya da kısmi zamanlı da olsa enformel çalışma yaşamına katılmaktadır. Çekirdek aile yapısının toplumda hâkim olmasıyla birlikte büyük ölçüde hane içinde görülen yaşlı ve çocuk bakımının kim tarafından yürütüleceği, devlet için ekstra bir külfet yaratıp yaratmayacağı, sağlıklı sosyal politikaların oluşturulması açısından gereklidir. Görüldüğü gibi kadınların iş yaşamına katılmalarıyla hane içi üretim alanında doğacak boşluğun tahmin edilmesi önemlidir.

3.4. Siyasi Yapı

Kayıt dışı ekonomi ile mücadele, seçmen talepleri ve uzun vadeli siyasi kararlılıkla bağlantılıdır. Ancak çeşitli faktörler, kayıt dışı ekonomi gibi Türkiye'nin en önemli sorunları arasında bulunan bir konunun siyasi gündemde kendine yeterince yer bulamamasında etkili olmuştur.

3.4.1. Vergi Mükellefi Olmayan Seçmenler

Kızılot (2013), Eylül 2013 itibarıyla 19,9 milyon kayıtlı vergi mükellefi bulunduğunu; faiz geliri elde edenler gibi vergi kesintisi yapılan ancak beyanname vermedikleri için mükellef sayısı içinde gözükmeyen vergi mükelleflerinin de eklenmesiyle yaklaşık 25 milyon vergi mükellefi olduğunu belirtmektedir. Yüksek Seçim Kurulu'nun 30.03.2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri için açıkladığı seçmen sayısı 52.695.832'dir. Mükellef sayısı ile seçmen sayılarını karşılaştığımızda seçmenlerin yarısından fazlasının vergi mükellefi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu alanda genellikle gelir vergisi mükellef sayılarıyla seçmen sayıları arasında bir karşılaştırma yapıldığı görülmektedir. Bu karşılaştırma, çoğu gelişmiş ülke için anlamlı sonuçlar vermesine karşın ülkemizde geçerli değildir. Çünkü ülkemizdeki gelir vergisi mükellef sayısı olması gerekenden çok azdır. Örneğin OECD ülkeleri için nüfus, işgücü, kişisel gelir vergisi mükellefi kişi sayıları karşılaştırıldığında Türkiye'dekinden çok farklı sonuçlar çıkmaktadır. Finlandiya'da kişisel gelir vergisi mükellefinin nüfusa oranı % 98,8, kişisel gelir vergisi mükellefinin işgücüne oranı % 198,3'tür. Türkiye'de bu oranlar sırasıyla % 2,3 ve % 6,2'dir. Yani nüfusun sadece % 2,3'ü gelir vergisi mükellefidir ve çalışan işgücü içinde 100 kişiden 6,2'si gelir vergisi mükellefidir. Seçmenin nüfusa oranı açısından OECD ortalaması % 0,72'dir. Türkiye % 0,69 ile bu ortalamaya yakındır ancak kişisel gelir vergisi mükellefinin seçmene oranına bakıldığında tablo değişmektedir. OECD ortalamasına bakıldığında her 100 seçmenin 74'ü kişisel gelir vergisi mükellefiyken Türkiye'de 100 kişiden sadece 3'ü kişisel gelir vergisi mükellefidir (OECD, 2013).

Diğer ülkelere göre bu az sayıdaki gelir vergisi mükellefinin içinde Türkiye'de vergi gelirlerinin önemli bir kısmı ücret gelirinden elde edilmektedir. Örneğin 2014 yılında 73,9 milyar TL gelir vergisi tahsilâtı yapılmış, bunun % 93'ünü oluşturan 68,8 milyar TL'sini gelir

vergisi tevkifatı oluşturmuştur. Stopaj yoluyla kesilmediği sürece gelir vergisi tahsil edilemediği ortadadır. Bu şekilde kaynak kesilerek ödenen vergi, toplam vergi gelirlerinin % 19'unu oluşturmaktadır. Gelir vergisinin unsurlarını düşündüğümüzde, kişi ücret geliri elde ediyor ve kayıt dışı çalışmıyorsa stopaj yoluyla vergisi her ay düzenli kesilmekte; yine banka vadeli hesabından elde ettiği faiz gelirinden % 15 gelir vergisi kesintisi otomatik yapılmaktadır. Ancak zirai ya da ticari kazanç elde edenler, gayrimenkullerinden kira geliri elde edenler gelir vergisini beyan usulüyle ödemektedirler. 73,9 milyarlık gelir vergisi ödemesinin 68,8 milyarının ilk örnek verdiğimiz grup tarafından ödeniyor olması ya elde edilen zirai ve ticari kazancın çok az olduğunu ya da beyan edilmeyen gelirlerin ne denli büyük olduğunu gösterir.

Kaynakta kesilen gelir vergisi dolaylı vergiler gibi bir etki yaratır. Çalışanla değil de işyeri ile ilgili bir durummuş gibi bir algı oluşturması nedeniyle vergi bilincini güçlendirmeye katkı sağlamaz. Beyan usulüyle ödenen vergi gelirleri de rakamsal olarak ortada olduğuna göre vergi bilinci ve ahlakının gelişmemiş olduğu söylenebilir. Vergi ödemediği halde kamu hizmetlerinin belirlenmesinde söz sahibi olan ve bu hizmetlerden yararlanan büyük bir kesimin (free rider) varlığı ortadadır. Bu kişilerin bir kısmı, gerçekten ödeme gücü olmayan kişiler ile ödeme gücü olduğu halde vergi ödemeyenlerden oluşmaktadır. Her durumda mali külfete katlanmayan bu kişilerin vergilerin hangi oranda alınacağı, nereye ve nasıl harcanacağı ya da kayıt dışı faaliyetlerle ilgili fazlaca duyarlı olmaları beklenemez. Seçimlerde oy kullanmak elbette anayasal bir haktır ancak mükellef olmayanların çoğunlukta olduğu bir seçmen kitlesinden oluşan bu mali yapının devam ettirilmesi de mümkün değildir.

Sağbaş ve Saruç'un (2003, Ulusoy, 2008) çalışmaları, seçmenlerin siyasi parti tercihlerinde vergi politikalarının etkili olmadığını göstermektedir. Ankete katılanların % 48'i oy verdiği partinin vergileri artıracığını söylese bile yine aynı partiye oy vereceklerini ifade etmişlerdir. Soru tersten sorulduğunda da sevmediğim bir parti vergileri azaltacağını söylese yine o partiye oy vermem diyenlerin oranı ise % 58 olarak saptanmıştır (Ulusoy, 2008). Normalde seçmenlerin vergi oranlarının düşürülmesi en azından arttırılmaması yönünde bir baskı oluşturması beklenmeliyken dolaylı vergilerin bir kısmı vergi değil de fiyat olarak algılandığı diğer bir kısmı ise sistemin olağan yapısal bir özelliği olarak kabul edildiği için büyük toplumsal tepkiler ortaya çıkmamaktadır. Başka şekilde ifade edecek olursak vergilerin düşük ya da yüksek olması siyasi kararları birinci derecede etkilemiyor gözükmektedir. Siyasi baskı grubu oluşturmak yerine bir şekilde ödeyeceği vergilerden kurtulmanın yollarını keşfetmiş bir ülkede siyasilerden beklenen, bu duruma fazla müdahale etmemesi olabilir.

Kişiler, kayıt dışı alanlarla mücadele edilmediğinde değil, müdahale edildiğinde daha fazla rahatsız olmaktadır. Örneğin kaçak elektrik kullanımı nedeniyle elektriği kesilen kullanıcılar, dağıtım şirketini protesto etmiş hatta taşlamışlardır. Elektrik faturalarına kaçak kullanım bedelinin yansıtılması uygulaması, kayıt dışı her işlemin bedelinin kayıtlı kişilerce üstlenildiğinin bir göstergesidir.

3.4.2. Temsil Edilmeyen Mükellefler

Seçimler, bütçeyi yapacak hükümetlerin yani ne kadar vergi toplanacağı ve hangi harcamaların yapılacağına karar verilmesinde işlev sahibidir. Tercihlerde etkili olacak seçmenlerin katlandıkları mali yüklerle orantılı olarak söz hakkına sahip olunması gerektiği düşünülebilir. Bu nedenle illerde tahsil ya da tahakkuk eden vergilerle bu illerin Meclisteki temsil durumuna bakabiliriz.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 2015 verilerine göre genel bütçe vergi gelirleri bakımından toplam brüt vergi tahsilâtı içindeki payı en yüksek olan dört il, Ankara, İstanbul, İzmir ve Kocaeli'dir. Tahakkuk eden vergi ile ödenen vergi oranının Türkiye genelinde ortalama % 85 ve bu dört il için ortalama % 87 olduğu görülmektedir. Kısaca tahakkuk eden her 100 liralık verginin 15 lirasının çeşitli sebeplerle ödenmediği not edilmelidir. Diğer önemli bulgu,

İstanbul'un tüm vergi tahsilâtının % 46'sını tek başına karşılamakta olduğudur. Diğer üç ili de eklediğimizde bu dört il toplam vergilerin % 77'sini ödemektedir.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre, milletvekillerinin seçim çevrelerine dağılımı yapılırken 550 olan toplam milletvekili sayısından önce her bir ile bir milletvekili tahsis edilir. Son genel nüfus sayımı ile belli olan Türkiye nüfusu kalan milletvekili sayısı olan 469'a bölünmek suretiyle bir sayı elde edilir. İl nüfusunun bu sayıya bölünmesi ile her ilin ayrıca çıkaracağı milletvekili sayısı tespit olunur. YSK'nın kullandığı hesaplama yöntemi birçok açıdan eleştirilebilir. Örneğin mevcut sistemle nüfusu az olan illerdeki bir oy, İstanbul gibi nüfusu fazla olan illerdeki neredeyse üç-dört hatta daha fazla oya eşit olmaktadır. Örneğin 2015 için Ardahan'ın nüfusu 36.601 kişi ve 2 milletvekili çıkarmaktadır. İstanbul'un nüfusu 14.377.018 kişi ve 88 milletvekili çıkarmaktadır. İstanbul'da milletvekili başına düşen nüfus, Ardahan'ın 8,9 katıdır. Daha da açmak gerekirse Ardahan'da 18.300 kişi 1 milletvekili tarafından temsil edilirken; İstanbul'da 1 milletvekili 163.375 kişiyi temsil etmektedir.

Milletvekili sayılarını, illerin nüfusuna birebir oranlamak mümkün olmayabilir ancak hem nüfus yoğunluğu hem ödenen vergiler açısından adil bir dağılım olmadığı gözükmektedir. Tahakkuk eden vergilerin dörtte üçünden fazlasını ödeyen dört il, TBMM'de % 28,5 oranında temsil edilmektedir. Bu durum, vergileri ödeyenler ile kararları verenlerin aynı olmadığını ve kayıt dışı ekonomiye gösterilen toleransın sebebini az çok ortaya koymaktadır.

Vergiler, ödeme gücü ilkesine göre yürürlüğe konular ve tahsil edilir. Var olan bölgelerarası gelişmişlik farkları nedeniyle milletvekili sayılarını tamamen vergilere endekslemek elbette doğru bir yaklaşım değildir. Burada ulaşılmak istenen, vergi ödeme gücü olmayan kişilerin siyasi temsil haklarının da olmaması gerektiği değildir. Ancak nüfus kriterinin dışında seçmen ve mükellef sayısı, ödenen vergi miktarı gibi ölçütlerin de kullanılması daha bilinçli bir siyasi yapının oluşmasına yardım edebilir.

Vergilerinin nerelerden alındığı ve nerelere harcandığı ile ilgili fikri olan seçmenlerin çoğunlukta olması siyasi ve ekonomik istikrar açısından kayıt dışı ekonominin küçülmesi sonucunu yaratacaktır. Devletin hükmedemediği büyük bir kayıt dışı alanın varlığı, istenen devlet politikalarının uygulanamaması ve ekonomik veya siyasi bir istikrarsızlık anında müdahale imkânlarının sınırlılığı nedeniyle sorunların daha da büyümesi anlamına gelir.

4. TARTIŞMA VE SONUÇ

Mali alan, kayıt dışı ekonomiden en çok etkilenen alanların başında gelmektedir. Özellikle vergi sisteminden kaynaklanan sorunlar, kayıt dışı ekonomiyi bir anlamda meşrulaştırmaktadır. Ancak toplanamayan vergiler, vergi yükünün toplamda oransal olarak düşmesine, kayıtlı sektörlerin vergi yükünün artmasına neden olurken; kamu harcama düzeyinin de eksik kalmasına sebep olmaktadır. Yatırım, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlara bütçeden daha fazla pay ayrılmasını engellemektedir.

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin önemli bir sorun haline gelmesinin nedenlerinden biri, kayıt dışı ekonominin lehine olan görüşlerden kaynaklanmaktadır. Özellikle işsizlik ve istihdam yapısındaki düşük verimlilik, düşük ihracat rakamları ve yüksek büyüme hedefleri gibi nedenlerle kamusal müdahalelerin sınırlılığı, kayıt dışılığı yapısal ve vazgeçilemez bir unsura dönüştürmektedir. Ancak kayıt dışı ekonominin uzun vadede yaratacağı toplumsal ve ekonomik maliyetler, toplam faydasından büyük olacaktır.

Kayıt dışı ekonominin varlığını sürdürmesindeki önemli etkenlerden biri de siyasi tepkinin yetersizliğidir. Vergi mükellefi olmayan seçmenlerin oransal olarak yüksek olması bu tepkisizliğin nedenlerinden biri olabilir. Nüfus ve mükelleflerin illere göre dağılımıyla temsil edilme oranlarında da ciddi orantısızlık bulunmaktadır. Bu alanların daha fazla incelenmesi

gerekmekle birlikte; verdiği oyun ve ödediği verginin hesabını soracak bir seçmen ve mükellef varlığına ihtiyaç duyulduğunu belirtmek mümkündür.

Kayıt dışı diğer alanlardan beslenen ancak daha çok polisiye tedbirlerle ilgili olan yasadışı alanlar, çalışmanın konusu dışında tutulmuştur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki coğrafi konumunun da etkisiyle uyuşturucu trafiğinin bir parçası olan, terörist faaliyetlerin etkin olduğu Türkiye'de kayıt dışı ekonomi ile öncelikli mücadele, bunun gibi yasadışı alanların küçültülmesiyle ilgili olmalıdır. Kayıt dışı ekonomi ile mücadeledeki bir sonraki adım, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesini de içeren vergi reformlarının yapılmasıdır. Özellikle kayıt dışılığın yüksek olduğu tarım ve hizmet gibi sektörlerle yoğunlaşılması gerekmektedir. Ancak akademik çalışmalar dışında kayıt dışı ekonominin boyutlarını ve bileşenlerini gösteren ayrıntılı ve resmi bir veri üretilmemektedir. Aslında kayıt dışı ekonominin doğru tahmin edilmesi, ekonominin gerçek büyüklüğünü hesaplayabilmek ve gerekiyorsa önlem alabilmek için gereklidir. Örneğin yasa dışı faaliyetlerin tespiti, vergi geliri elde etme amaçlı değil bu faaliyetleri önleme amaçlıdır. Yine temizlik, bakıcılık gibi işlerle uğraşanlardan zaten gelir vergisi alınmamaktadır. Ancak çalışma yaşamına katılmalarının sonuçları ile ilgili politikalar üretilmesi için bu kişilerin bilinmesi gerekmektedir. Kaçak konutların tespiti, gelir kayıpları kadar olası bir depremde oluşacak riskin belirlenmesi açısından da önemlidir.

Sonuç olarak, kayıt dışı ekonomi, haksız kazanç yaratmakta, sosyal ve ahlaki normlar ile siyasi ve ekonomik işleyişi olumsuz etkilemektedir. Ekonomik ve toplumsal düzenin belirli parçalarının devlet denetiminden çıkması, diğer parçaları da bozmakta ve kendini besleyen bir yapı oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Adaman, F. ve Keyder, Ç. (2006). *Türkiye'de büyükşehirlerin varoşlarında yoksulluk ve sosyal dışlanma*, Avrupa Komisyonu Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Mahalli Topluluk Eylem Programı 2002-2006 [Çevrim-içi: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf], Erişim Tarihi: 01.09.2015.
- Akalın, G. ve Kesikoğlu, F. (2007). Türkiye'de kayıt dışı ekonomi ve büyüme ilişkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 71-87.
- Aktan, C.C. ve Savaşan, F. (2009). *Kayıt dışı ekonomi ve etik*. Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması.
- Aktürk, E. (2005). Türkiye'de kayıt dışı ekonomi: sebepleri ve çözüm önerileri. *Ekev Akademi Dergisi*, Yıl:9, Sayı:23, 285-300.
- Bajada C. ve Schneider, F. (2005). *Size, causes and consequences of the underground economy: an international perspective*. Ashgate Publishing.
- Bağırzade, E. (2012). Kayıt dışı ekonomi kavramına ortak yaklaşım sorunu: makroiktisat kapsamlı kavramsal analiz. *Sosyoekonomi*, 2012-2.
- Bağırzade, E.R. (2015). Kayıt dışı sektörün ekonomideki rolü tartışmaları üzerine: bir literatür taraması. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Yıl:7 Sayı:14, K1ş, 39-54.
- Bridgman, B. vd. (2012). *Accounting for household production in the national accounts, 1965–2010*. [Available online at: https://www.bea.gov/scb/pdf/2012/05%20May/0512_household.pdf], Retrieved on 10.09.2015.
- Benlikol, S. ve Akgür, M. (2002). *Avrupa Birliği'nde kayıt dışı faaliyetlerin kontrolü ve denetimi*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2002-14.
- Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.163, OECD Publishing. [Available online at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwv6j-en>], Retrieved on 03.09.2015.
- Çetintaş, H. ve Vergil, H. (2003). Türkiye'de kayıt dışı ekonominin tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(1), 15-30.
- ÇSGB, *Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti*, [Çevrim-içi: <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/cgm.portal?page=asgari>], Erişim Tarihi: 03.09.2015.

- Demir, İ. C. ve Küçükilhan M. (2013). Vergi mükelleflerinin kayıt dışı ekonomi algısı: Türkiye üzerine ampirik bir çalışma. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:9, Yıl:9, Sayı:1, 31-48.
- Doğrul, G. (2008). 2001 krizi sonrasında Türkiye’de kentsel alanlarda kadınların işgücüne katılımının belirleyicileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 22 Aralık.
- DPT (2001), *Kayıt Dışı Ekonomi ÖİK*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT (2007), *Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele ÖİK 2007-2013*, Ankara.
- DPT (2014), *Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Onuncu Kalkınma Planı, Ankara.
- Eurostat (2014). Taxation trends in the European Union, [Available online at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/pr_92-2014_en.pdf], Retrieved on 03.09.2015.
- Eurostat (2015). Total general government expenditure by function 2014, [Available online at: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2014_\(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_by_function,_2014_(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure).png)], Retrieved on 23.06.2016.
- Elgin, C. (2010). *Political turnover, taxes and the shadow economy*, [Available online at: http://www.econ.boun.edu.tr/public_html/RePEc/pdf/201008.pdf], Retrieved on 10.09.2015.
- Elgin, C. (2012). Vergiler ve kayıt dışı ekonomi: bir değerlendirme ve Türkiye örneği. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 39(2), 237-258.
- Erkuş, H. ve Karagöz K. (2009). Türkiye’de kayıt dışı ekonomi ve vergi kaybının tahmini. *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran, 126-140.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, *İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri* [Çevrim-içi: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/V1/GBG/Tablo_56.xls.htm], Erişim Tarihi: 10.09.2015.
- Gündüz, U. (2008). *The value of household production and its interactions with the market sector: the case of Turkey*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi: ITU, İstanbul.
- İMO (2011). *Türkiye’de konut sorunu ve konut ihtiyacı raporu*, [Çevrim-içi: http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/9ca6617c167713d_ek.pdf], Erişim Tarihi: 01.10.2015.
- Kalça, A. (1996). *Kayıt dışı ekonominin bazı makro ekonomik değişkenler ve crowding out üzerindeki etkileri*, Yayınlanmamış doktora tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi: Trabzon.
- Kalça, A. ve Ekinci, A. (2008). Kayıt dışı ekonomi ve iktisadi dalgalanmalar ilişkisi: Türkiye (1968-2005). *ÇÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 211-228.
- Karatay, Ö. (2009). *Kayıt dışı ekonominin ülke ekonomisine etkileri ve toplumsal maliyeti*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Cumhuriyet Üniversitesi, Adana.
- Kızılot, Ş. (2013). Neden 50 milyonluk seçmene karşı 1,7 milyon vergi mükellefi var? *Hürriyet Gazetesi*, 28 Ekim.
- Kızılot, Ş. ve Çomaklı, E.Ş. (2004). Vergi kayıp ve kaçakları ve kayıt dışı ekonomi ilişkisi ve boyutlarının mevzuat açısından değerlendirilmesi. *19.Maliye Sempozyumu*. 10-14 Mayıs Antalya.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Bütçe Gelir Tabloları*, [Çevrim-içi: https://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_veni?birimDizini=Genel+B%C3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&_afLoop=2761510773636400&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=53azkk6rl_99], Erişim Tarihi: 06.09.2015.
- OECD (2002). Measuring the non-observed economy: a handbook, OECD Publications.
- OECD (2013). Vergi idaresi 2013: OECD ve diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere ait karşılaştırmalı bilgiler. OECD Yayınları.
- OECD (2015). *Revenue statistics 2015*, [Çevrim-içi: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/table-2-total-tax-revenue--gdp-1965-2013.htm>], Erişim Tarihi: 20.06.2016.
- Oral, B.G., Fazlılar, T.A. ve Koç, Ö.E. (2015). Kayıt dışı ekonomiyi önlemeye yönelik bir öneri: vergi denetim üst kurulu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2015, C.20, S.2, s.119-149.
- Önder, İ. (2001). Kayıt dışı ekonomi ve vergileme. *İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001), 241-254.

- Öztürk, İ. ve Ozansoy, A. (2011). Ücret gelirleri üzerindeki vergi yükünün analizi. *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık, 161, 197-214.
- Sağbaşı, İ. ve Saruç, N.T. (2003). Vergi politikalarının seçmenlerin parti tercihi üzerindeki etkisi. *Vergi Sorunları Dergisi*.
- Schaltegger, C.A. (2011). *Handbook on the shadow economy*, (Eds.). Schneider, F. Edward Elgar Publishing Limited.
- Schneider, F. (2012). *The shadow economy and work in the shadow: what do we (not) know?* IZA Discussion Paper Series No. 6423.
- Schneider, F. (2012). Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: Different Developments. [Available online at: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>], Retrieved on 01.07.2016.
- TÜİK (2013). *Eğitim durumuna göre işgücü durumu*. [Çevrim-içi: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007], Erişim Tarihi: 20.09.2015.
- TÜİK (2015). *Mayıs işgücü istatistikleri*. [Çevrim-içi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18640>], Erişim Tarihi: 20.09.2015.
- Ulusoy, A. (2008). Seçmen tercihleri ve mali bağlantı. *Kent Akademisi*. [Çevrim-içi: <http://www.kentakademisi.com/secmen-tercihleri-ve-mali-baglanti/186/>], Erişim Tarihi: 12.10.2015.
- Us, V. (2004). *Kayıt dışı ekonomi tahmini yöntem önerisi: Türkiye örneği*. Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2004/17.
- Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı. *2014 Faaliyet Raporu*. [Çevrim-içi: http://www.vdk.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fDosya%2fVDK+2014+Y%C4%B1%C4%B1+Faaliyet+Raporu_1102.pdf], Erişim Tarihi: 10.09.2015.
- Yılmaz, G.A. (2006). *Kayıt dışı ekonomi ve çözüm yolları*. İstanbul: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası.
- Yurdakul, F. (2008). Türkiye'de kayıt dışı ekonomi: bir model denemesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63-4, 205-221.