



YOLSUZLUK RAPORLARI 2016:
**TÜRKİYE'DE
KAYIT DIŞI EKONOMİ**

Yazarlar ve Katkıda Bulunanlar

Prof. Dr. Hülya Kirmanoğlu
K. İpek Miscioğlu

Çeviri

İstanbul Tercüme, Rifat Mert Elver



Southeast European Leadership for Development and Integrity (SELDI) (Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği inisiyatifi; Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye’de bulunan sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen en büyük yerel yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim inisiyatifidir. Ağın üyeleri arasında Romanya ve Moldova’dan ortaklar da bulunmaktadır. SELDI bölgede yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim alanındaki tartışmalara katılma ve karar vericileri etkileme yetkinliğine sahip dinamik bir sivil toplum oluşumuna katkı sağlamaktadır. İnisiyatif, bölgesel bir sivil toplum kuruluşları stratejisinin gelişmesi ve yerleştirilmesi amacıyla bir koalisyon ve eylem ajandası oluşturmuştur ve iyi yönetim gözetimleri gerçekleştirmektedir. SELDI toplum bilincinin gelişmesine katkı sağlamakta ve Bölgesel İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Politikaları Forumu aracılığıyla reform politikalarını desteklemektedir.

2016, Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI)



Bu yayın, Avrupa Birliği finansal yardımı ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriği, sadece SELDI inisiyatifinin sorumluluğundadır ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği’nin görüşlerini yansıtır nitelikte algılanmamalıdır. Yayın, SELDI partnerlerinin bireysel görüşlerini de yansıtmayabilir.

Creative Commons License

Attribution-Non Commercial-No Derivs 3.0 Unported

TESEV YAYINLARI

ISBN 978-605-5332-84-6

Copyright © Aralık 2016



Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV)

Mecidiye Mah. Dereboyu Cad. No.41 Kat.1-2-3 Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul

T: +90212 292 89 03 F: + 90212 292 90 46

www.tesev.org.tr

Page Layout:

MYRA



Basım Yeri

Sena Ofset, Litros yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6.Kat 4NB 7-9-11

Zeytinburnu – İstanbul/Türkiye, Telefon: +90 212 613 38 46

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV’in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir. TESEV, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü Avrupa Birliği ve SELDI’ye teşekkür eder.

YOLSUZLUK RAPORLARI 2016:
TÜRKİYE'DE
KAYIT DIŞI EKONOMİ



ÖNSÖZ

Bu rapor, TESEV tarafından Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) ağı kapsamında gerçekleştirilen bir araştırmanın ürünüdür. Karadağ, Bosna Hersek, Sırbistan, Arnavutluk, Makedonya, Kosova ve Türkiye'den 15 sivil toplum örgütünden oluşan SELDI ağı bu sivil toplum örgütleri için uluslararası bir araştırma ve iş birliği platformu olarak işlemektedir. SELDI ortaklığının ana amacı, yolsuzluğun gözleme bağlı araştırma ve veri tabanlı değerlendirilmesiyle birlikte, Güneydoğu Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de kökleşmiş olan yolsuzluka ilgili sorunların ve iyi yönetim eksikliğinin öncelikle anlaşılması sonrasında ise giderilmesidir.

2014 yılında SELDI, Güneydoğu Avrupa'da dokuz ülkenin yasal ve kurumsal değişkenleri göz önünde bulundurarak, yolsuzluğu ve oluşturduğu engelleri belirleyerek ve mevcut yolsuzluk seviyelerini ölçerek yolsuzluğun kapsamlı bir değerlendirmesini yapmıştır. SELDI, analizi ve politika yapımını bir araya getirmeyi ve bunu, iyi yönetimin gerçekleşmesi için sivil toplum yetkinliğini artırmada kullanmayı amaçlamaktadır. SELDI ortaklığı 2014 analizlerinde verilen tavsiyeleri tamamlayıcı olarak ikinci aşamada yetkinlik artırıcı projeler, toplum bilincini geliştiren kampanyalar ve 2014-2016 tarihleri arasındaki bölgesel yolsuzluk konularının geniş kapsamlı analizleri ile devam etmiştir. Bu rapor, bir bölgesel yolsuzluk değerlendirme araştırması ürünüdür ve Türkiye'yi konu almaktadır. Yolsuzlukla ilgili kamu algısını, enerji sektöründeki yolsuzluk sorunlarını ve Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin durumunu kapsayan Yolsuzluk Raporları 2016'nın üçüncü raporu niteliğini de taşımaktadır.

Kayıt dışı ekonomi oldukça karmaşıktır ve bu alanda gerçekleştirilen her etkinlik yolsuzluk olarak yorumlanamaz. Fakat, bu kavram kamu sektörünü ve çalışanları korunmasız bırakmakta olup yolsuzluğa oldukça müsait bir gri alan oluşturmaktadır. Piyasa ve finansal koşullar güvenilirliğini kaybetmekte, sosyal güvenlik ve vergi tutumu ise toplumsal refahı zedeleyerek zayıflamakta ve adil rekabet ortamı ve fırsat eşitliği zarar görmektedir. Dahası, kamu gelirleri azalmakta ve hukuki ve finansal gözetimin olmadığı noktalarda rant arayışı ve yolsuzluk baskısı ortaya çıkmaktadır. Bu rapor, Türkiye'nin kayıt dışı ekonomisinin temel nedenlerini, ortaya çıkarttığı sonuçları ve mevcut durumunu analiz ederek kayıt dışı ekonomiyi farklı açılardan ele almakta ve üstesinden gelinmesine yardımcı olacak çözümler sunmaktadır. Ayrıca kayıt dışı ekonomiye ışık tutarak konunun yolsuzlukla ilintili vb. dezavantajları bakımından da toplumla ne kadar iç içe geçmiş olduğuna dikkat çekmektedir.

Konuyla ilgili politika önerileri denetim, vergilendirme, ekonomik dönüşüm, sosyal güvenlik ve yerel yönetimlerin rolü gibi anahtar konulara odaklanmıştır. Şeffaflık, denetime açıklık, mali disiplin, kurumlarda katılımı teşvik eden yapısal tasarım, kanun hükümleri ve fırsat eşitliği hakkı gibi iyi yönetim prensiplerinin kayıt dışı ekonomiyi önlemede oldukça önemli olduğu düşünülmektedir. Dahası, sivil toplum örgütlerinin yönetimi geliştirmek ve kayıt dışı ekonomi ile yolsuzluğun üstesinden gelmekte önemli bir etmen olduğunun da altı çizilmektedir. Bu rapor ve genelinde SELDI projesi, kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk ile ilgili toplum bilinci oluşturma çabalarından oluşmakla birlikte her ikisine karşı kullanılacak kanıtlar sunmaktadır.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	3
TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI EKONOMİ	7
Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı	7
Kayıt Dışı Ekonomiye Genel Bakış	10
SELDI Kayıt Dışı İstihdam Anket Sonuçları	15
Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam	17
Vergi Uyumunu ve Vergi Kaçırma	20
Ticari Ortam	22
SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ	25
REFERANSLAR	28

TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI EKONOMİ

SELDI ağı, kayıt dışı ekonominin anlaşılması ve hem yolsuzlukla mücadele uygulamaları hem de Güneydoğu Avrupa ülkelerindeki refahın artması için önemli olan kayıt dışı ekonomi ile yolsuzluk arasındaki bağların izlenmesine katkıda bulunmak amacıyla kayıt dışı ekonomiye bir genel bakış hazırlanmasını önermiştir. Yolsuzlukla mücadele politikalarının, ekonomik reformlar ve refah artışı ile iç içe geçemedikleri sürece toplum tabanında geniş destek bulmaları pek olası değildir. Bu sebeple, yolsuzlukla mücadelede yalnız kanuni yaptırımlarla değil; yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi arasındaki bağlantı gibi daha ekonomik tabanlı bir bakış açısıyla ilerlenmesi gerekir. SELDI Kayıt Dışı Ekonomi Anketi sonuçlarına göre kayıt dışı sektör, Güneydoğu Avrupa ülkelerinin ekonomilerinin dörtte biri ile üçte biri arasında bir orana sahiptir.¹ Kayıt dışı istihdam, Güneydoğu Avrupa'da oldukça yüksek olup iş gücünün ciddi bir kısmının kanun uygulamalarının dışında bulunması ve gayri-resmi çalışanların rant arayışındaki memurlar ve yasa dışı ticari çıkar gözetken kimselere karşı oldukça zayıf bir konumda olması gibi riskler oluşturmaktadır. Bu durum da kayıt dışı ekonomi – yolsuzluk kısır döngüsünü içinden çıkılmaz bir hale getirmektedir.²

Kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi anlamak, her iki kavramın da ölçümünün zor olmasından dolayı zorlayıcı bir süreçtir. Bazıları (Katsios 2006) iki kavramın birbirinin yerine geçtiğini, bazılarıysa birbirlerinin tamamlayıcıları olduklarını ya da bu ilişkinin ülkelerin kurumsal ve/veya ekonomik durumlarına bağlı olduğunu savunmaktadırlar (Schneider 2006). Shadow Power³ (Gölge Güç) isimli SELDI raporuna göre "Kayıt Dışı Ekonomi" kısmen iyi niyetli (düşük önem teşkil eden mevzuat ihlalleri) hatta faydalı (örneğin kendi geçimini sağlayan münferit bireyler) veya düpedüz art niyetli (örneğin çeşitli yasa dışı piyasalar) iştirakleri kapsayan oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır. Söz konusu kavramın bu geniş kapsamı, tanımıyla ilgili belirsizliklere sebep olmaktadır ve bu sebeple "denetim dışı", "gayri-resmi" ve "kara" ekonomi gibi farklı boyutlar farklı isimlerle adlandırılmaktadır. Ayrıca, yolsuzluğa katılım birçok kayıt dışı uygulama ekseninde de çeşitlilik göstermektedir. Bu bölüm, kavramın karmaşıklığını ve çok boyutluluğunu göz önünde bulundurarak "kayıt dışı ekonomi" kavramını analiz etmeyi, özellikle kayıt dışı istihdamın Türkiye'deki ölçeğini ortaya çıkarmayı ve kayıt dışı ekonominin önlenmesi için ne gibi önlemler alınabileceği ile ilgili politika tavsiyelerinde bulunmayı amaçlamaktadır.

Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı

Küreselleşme çağında piyasa reformlarının, kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluktan bağımsız ve kuvvetli bir kurumsal kapasiteyi gerekli kılmasıyla, dünyanın yeni siyasi/ekonomik mimarisini tasarlayan hükümetler ve uluslararası kurumlar yönetim kalitesi başlığına odaklanmaktadır. Piyasaların güvenilirliğinin sağlanması ve reel sermaye ve mali sermayenin güçlendirilmesi için piyasalar ve piyasaları tamamlayıcı nitelikte olan hükümetlerin güven ve benzeri değerlere ek olarak iyi yönetimi gerçekleştirmeleri gerekir. Bilgi ve devinim çağında hükümetler denetime açık, mali disipline sahip ve şeffaf bir ortam oluşturmalarıdır. Demokratik rejimlerde devlet, sadece vatandaşlarının yurttaşlık bilincine

1 SELDI. Shadow Power: Güneydoğu Avrupa'da Yolsuzluk ve Kayıt Dışı Ekonomi'nin Değerlendirilmesi. 17 Ekim 2016 tarihli. http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/Shadow_Power/SHADOW_POWER_FINAL_2016.pdf

2 Ibid.

3 Ibid.

sahip olduğu ve kanunlara uyduğu bir düzende meşru olabilir. Bu sebeple, kayıt dışı ekonomi ve yolsuzluğa karşı savaşın iyi yönetim çerçevesinde oldukça önemli bir yeri vardır. Son yıllarda bu konu üstüne yapılan birçok akademik araştırma, “kurumsal mimari ve yönetim kalitesinin gölge ekonominin boyutunu belirleyen anahtar bileşenler olarak ortaya çıktığını” (B.Torgler, F. Schneider, A.Macintyre, 2011, p.490) öngörmektedir. Literatürde ise devletin gözetiminin kısmen ya da tamamen dışındaki ekonomiyi tanımlamak için gizli ekonomi, gölge ekonomi, gayrı-resmi ekonomi, beyan edilmeyen istihdam gibi çeşitli terimler kullanılmaktadır. Bunları kapsayan şemsiye kavram olarak kabul edilen “Denetim dışı” (non-observed) terimi OECD, ILO ve IMF gibi uluslararası kurumlar tarafından kullanılmaktayken Avrupa Birliği belgelerinde ise “beyan edilmeyen istihdam (undeclared work)” terimi kullanılmaktadır.

OECD'nin “Denetim Dışı” Ekonomi Tanımı⁴

Denetim dışı ekonominin bu şemsiye kavramı beş ana alanı kapsamaktadır:

1. *Kayıt dışı üretim: Vergi ödemekten veya belirli mevzuat uygulamalarından kaçınmak amacıyla kasıtlı olarak devlet makamlarından gizlenen verimli ve yasal üretim etkinlikleri.*
2. *Yasa dışı üretim: Kanun tarafından yasaklanan veya resmi yetkilendirme dışında üretimi yasa dışı olarak kabul edilen ürün ve hizmetler.*
3. *Gayrı resmi sektör üretimi: Hane halkı sektöründe tüzel kişilik kazanmamış iştirakler tarafından gerçekleştirilen üretim etkinlikleri veya kayıt dışı ve/veya gerekli olandan daha düşük istihdam sağlanarak gerçekleştirilen ve belirli bir piyasa üretimi gerçekleştiren iştirakler.*
4. *Hane halkı tarafından kendi tüketimi için gerçekleştirilen üretim: İlgili hizmet veya ürünü tüketen ya da sermayeye dönüştüren hane halkı tarafından gerçekleştirilen üretim etkinlikleri.*
5. *İstatistiksel kayıt dışı: Temel veri toplama programları tarafından tamamiyle verimli üretim olarak tanımlanan fakat istatistiki sistemdeki eksiklikler sebebiyle göz önünde bulundurulamayan verimli üretim etkinlikleri.*

“Beyan edilmeyen istihdam” kavramının AB tarafından yapılan tanımı “doğası gereği kanuna uygun, fakat üye ülkelerin farklı mevzuatları göz önünde bulundurularak, devlet kurumlarına beyan edilmeyen ücret karşılığı gerçekleştirilen etkinlikler” olarak geçmektedir.⁵ Bu tanım, yasa dışı ürünleri “kayıt dışı ekonomi” kapsamının dışında tutmaktadır. Akademik çalışmalarda, yukarıda kullanılan terimler zaman zaman birbirinin yerini alacak şekilde kullanılmaktadır, bu bağlamda üzerinde kesin olarak mutabık kalınan bir terim olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Schneider –Enste (2013) tarafından yapılan tanımda, ekonominin resmi ve gayrı-resmi kısımları bulunmaktadır ve gayrı-resmi ekonomi 4 sektörden oluşmaktadır:

4 Kaynak: *Measuring Non-Observed Economy-A Handbook, OECD-IMF-ILO-CIS Stat., 2002*

5 Avrupa Komisyonu Basın Bülteni Veritabanı

1. Üretimi yapılan çıktının yasal olduğu fakat üretim ve dağıtım süreçlerinin yasa dışı olduğu gayri nizami sektörler
2. Hem üretimi yapılan çıktının hem de üretim/dağıtım sürecinin yasal olduğu gayri-resmi sektör
3. Hem üretimi yapılan çıktının hem de üretim/dağıtım sürecinin yasa dışı olduğu yasa dışı sektör
4. Serbest çalışanlardan oluşan sektör (hane halkı sektörü)

Bu sınıflandırmaya göre gayri nizami sektör ve yasa dışı sektör gölge ekonomiyi (kayıt dışı ekonomi) oluşturmaktadır. Fakat, kayıt dışı ekonomiyle ilgili birçok raporda yasa dışı sektör araştırma kapsamına alınmamaktadır. Ekonomi içerisinde gerçekleşen kayıt dışı etkinlikleri ölçmek, doğası gereği oldukça zor bir iştir. Kayıt dışı ekonominin boyutunu ölçmek için kullanılan ana yöntemler aşağıda yer almaktadır:

- 1- Doğrudan anketler/denetimler: Bu yöntemde, kayıt dışı ekonominin boyutunu belirlemek için gayri-resmi sektörle ilgili mikro anketler gerçekleştirilir. Bu yöntemin Türkiye'de uygulanması oldukça zordur çünkü ne kayıt dışı sektör katılımcıları ne de vergi denetimcileri ellerindeki bilgileri paylaşmak istemektedir.
- 2- Parasal ölçümler: Bu yöntemde, tedavüldeki nakit para ve paranın dolaşım hızı gibi bilinen parasal istatistikler resmi ve gayri-resmi (kayıt dışı) ekonomi arasındaki farkı (örneğin para birimi oranı/talep yöntemi, işlem gören para yöntemi) öngörmek için kullanılır.
- 3- Mikro düzey gelir/gider farkı ve makro düzey GSYH gelir/gider farkı kayıt dışı ekonomiyle ilgili göstereçler olarak kullanılır. Ulusal hesaplarda, GSYH elde edinilen gelirler (maaşlar, karlar, faiz gelirleri ve kira gelirleri) ve giderler (gelir elde edenler tarafından harcanan paralar) kullanılarak hesaplanır. Kayıt dışı ekonomi sıfır olduğunda iki hesap birbirine denk olmalıdır. Bu ikisi arasındaki fark (gelirden fazla olan harcama miktarı), kayıt dışı ekonominin varlığını gösteren bir ipucu olarak kullanılabilir.
- 4- Dolaylı parasal olmayan göstereç/ölçüler sıralama yöntemi: Bu yöntemde, elektrik tüketimi gibi bazı araçlar gizli geliri saptamada kullanılır. Bu yaklaşımın bir başka çeşidi de harcama tabanlı tahmin modelidir. Gelirini belgeleyen ve belgelemeyen kişilerin aynı seviyede tüketim gerçekleştirdiği farz edilerek (seçilen kalem tüketimi) ikinci grubun geliri, seçilen kalemdaki harcamasına bakılarak hesaplanır.
- 5- MIMIC (Örtülü değişken modelleri): MIMIC (Multiple Indicator Multiple Cause – Çoklu Göstereç Çoklu Neden), örtülü bir değişkenin diğer değişkenler aracılığıyla saptandığı ve sık kullanılan bir modeldir. MIMIC yönteminin kayıt dışı ekonomiyle ilgili tahminlerin yapılmasında kullanımının ne kadar isabetli olduğu tartışılır olsa da, bu yöntem birçok araştırmada kullanılmıştır.

En sık kullanılan ölçüm yöntemi, MIMIC prosedürü ve para talep yönteminin (Currency Demand Method – Schneider and Williams, 2013) bir kombinasyo-

Kayıt Dışı Ekonomiye Genel Bakış

nundan oluşmaktadır. Bazıları Para Talep Yöntemi'ni (CDA) dolaylı ölçüm yöntemleri arasındaki en popüler yöntem olarak görmektedir. Fakat, eksik yönlerini kabul etmekle birlikte, MIMIC yöntemi en doğrudan hesaplama yöntemi olarak kabul edilmektedir (Ardizzi et al., 2013). Bu yöntemlerden herhangi birini kullanan birçok gözleme dayalı araştırma, dünyada bu sorunun ülkelerin ekonomik / sosyal gelişmişlik seviyesine ve devletin uygulama kapasitesine bağlı olarak farklı boyutlarda mevcut olduğunu göstermektedir. Son yıllarda, AB'nin genişlemesiyle ve yeni üye ülkelerin ekonomilerinin sisteme entegrasyonu ile birlikte kayıt dışı ekonomi AB'de de genişlemiştir ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele politikaları önem kazanmıştır. Avrupa Komisyonu, hükümet yetkilileri ve sivil toplum partnerlerinden oluşan ve "beyan edilmeyen istihdam" ile mücadele üzerine bir platform oluşturulması da Avrupa Birliği'nin mevzuat gündemindedir.

AB entegrasyon süreci, Türkiye'nin resmi ekonomiyi geliştirmeye ilgili izlediği yolu kesinlikle etkilemiştir. Türkiye, AB pazarlarına entegre olabilmek için ortak politika hedefleri doğrultusunda bazı politikaları uygulamaya geçirmiştir. Beyan edilmeyen istihdam ile mücadele 2007 yılından bu yana Avrupa Komisyonu'nun gündemindedir. Bu doğrultuda belirli adımlar atılmış ve AB düzeyinde işbirliğinin artırılması amacıyla beyan edilmeyen istihdamın önlenmesi ve engellenmesi için çeşitli Eylem Planları geliştirilmiştir. Aynı şekilde, Türkiye'de de 2008-2010 yıllarından başlayarak "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı" adı verilen eylem planları hazırlanmıştır.

Kayıt dışı ekonominin ana kaynakları yasa dışı ve beyan edilmeyen istihdamdır. Üretimi gerçekleştirilen çıktı herhangi bir kayda tabi olmaksızın alınır ve satılır ve bu alışveriş zinciri üretim sürecinden perakende satışa kadar devam eder. Özellikle kurumsal olmayan sektörlerde bu etkinlikler oldukça geniş kapsamlıdır. Zaman zaman bu etkinlikler kurumsal olan sektörlerde de gerçekleşmektedir. Kayıt dışı ekonomiden doğan etkiler bazen kayda tabi ekonomilere ve ekonominin geneline sıçrayabilmektedir.

İnsanların niçin yasa dışı olarak çalıştığı yalnız disiplinler arası bir yaklaşım kullanarak açıklanabilir. Sosyolojik, sosyo-ekonomik ve kültürel etkenler kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında büyük rol oynar. Devletin idari yapısı da bir kısır döngü yaratan ve kayıt dışılığın oluşmasında önemli olan bir faktördür. Daha fazla kayıt dışı istihdam, hükümetin daha fazla gelir kaybı yaşamasına anlamına gelmektedir ve bu da devletin idari yetkinliğinin azalmasına sebep olur. Bu döngünün kırılabilmesi için devlet yetkililerinin oldukça kararlı olması gerekir. Kayıt dışı ekonomiye karşı gösterilecek müsamaha, resmi sektörde bulunan firmaların haksız rekabete uğraması sonucunda bazı etkinliklerini kayıt dışı olarak gerçekleştirmesi ve bu döngünün genişlemesi anlamına gelir. Kayıt dışı ekonomi; çalışanlar, ticari işletmeler ve devletler için zararlıdır. Çalışanlar için sağlık ve emeklilik haklarından yoksunluk demektir. Ticari işletmeler bakımından işini düzgün yapan firmalara karşı haksızlık demektir. Devletler içinse vergi ve sosyal güvenlik gelirlerinde kayıp anlamına gelir. Hükümetler kayıt dışı ekonomiyi alt etmek için çeşitli politikalar uygular fakat bu politikaların etkisi aşağıdakilere bağlı olarak değişkenlik göstermektedir:

- 1- Bu durumun ülke için ciddi bir sosyo-ekonomik problem olup olmadığı veya gelirlerin artması ve işsizliğin azalması için bir sosyal güvenlik önlemi olarak algılanıp algılanmadığı.

2- Hükümetlerin bütçe gelirlerini artırmak için potansiyel bir kaynak arayıp aramadığı. Hükümetler, mali disipline ihtiyaç duydukları, yani özellikle kriz sonrası tasarruf dönemlerinde, kayıt dışı ekonominin üstesinden etkili bir biçimde gelmek için bu doğrultuda politikalar uygulamaktadır.

Kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin başarılı olması için ekonomik konjonktür giderek önem kazansa da, bu durum çoğunlukla ülkedeki sosyo-ekonomik ortam, ticari sektördeki çalışma koşulları ve toplum ile devlet arasındaki güven durumundan beslenmektedir. Bu sorunun üstesinden gelinmesi için aşağıda belirtilen şekilde daha geniş kapsamlı ve uzun vadeli bir plan yapılması gerekir:

“...kayıt dışı ekonominin üstesinden gelmek için alınan kısa vadeli önlemlerin somut sonuçlar ortaya çıkarması pek mümkün değildir. Bu durum, kayıt dışı ekonomi ile ilgili sorunların üstesinden gelinmesi ve sürecin zaman içerisindeki işleyişinin takip edilmesi için kamu-özel sektör işbirliğinde istikrarlı bir platformun geliştirilmesi gerekliliğini doğurmaktadır.” (Makedonya’da Kayıt Dışı Ekonomi’nin Takip Edilmesi: Politika Seçenekleri Trendi)

Kayıt dışı ekonominin boyutu ile ilgili akademik araştırmalar, diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ciddi belirsizlikler ile karşılaşmaktadır. Bulgular oldukça değişken olmakla birlikte bize genel eğilim ile ilgili fikir verebilecek niteliktedir.

İlk defa verilerin alınabildiği 1960’lı yıllardan 1980’li yılların ortasına kadar azalan bir seyir göstermektedir; daha sonra ise bazı yıllarda keskin düşüşler olsa da 2000’li yılların başına kadar giderek artan bir eğilim vardır. 2000’li yıllardan sonra eğilim %32.1 seviyelerinden %27.8 seviyelerine doğru azalmaktadır (son 15 yıl içerisinde) (Tablo 1). 2008 ile 2009 arasındaki artış ekonomik kriz ile ilişkilendirilebilir.

TABLO 1: TÜRKİYE’DEKİ KAYIT DIŞI EKONOMİ’NİN BOYUTU

GSYH %’si	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Türkiye	32,7	32,1	32,8	32,4	32,2	31,5	30,7	30,4	29,1	28,4	28,9	28,3	27,7	27,2	26,5	27,2	27,8

Kaynak: OECD ve Friedrich Schneider, 2015

Türkiye’de bu sorun, özellikle 2000’li yıllardan sonra politikacılar ve akademisyenler tarafından ele alınmıştır. Küreselleşme çağında kayıt dışı ekonominin payını azaltma amacıyla bazı önlemler alınmış ve mevcut önlemlerin kapsamı genişletilmiştir. En önemli gelişmeler, aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1- Beyan edilmeyen istihdamın azaltılması amacıyla bir kanunname yayınlanmıştır. Bu kanun, bir şirket onların müşterisi olduktan sonra bankaların ve kamu kuruluşlarının bu şirketlerin yasal istihdam beyanlarını kontrol etmelerini gerektirmektedir.⁶

6 Sosyal Güvenlik Kurumu: Bankalar ve kamu idareleri tarafından yapılacak olan sigortalılık kontrolü ile kurum ve kuruluşlardan alınacak bilgi ve belgelere dair tebliğ (10.06.2014).

- 2- Denetleme mekanizmaları teknolojik olarak yenilenmiştir. Örneğin, sahte faturaların tespit edilmesini sağlamak amacıyla mevcut modüle yeni bir risk analiz programı eklenmiştir. Bankalar da müşterilerinin güvenilirliğini kontrol ederken benzer bir modül kullanmaktadır. Bazı kamu ve özel sektör (özellikle bankacılık) alanlarında otomasyonun gelişimiyle birlikte devletin denetim yetkinliği artmıştır. Bir yandan Gelir İdaresi, Vergi Denetleme Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu çeşitli e-devlet araçlarını kullanarak ekonomiyi denetlerken diğer yandan da bankalar ve Merkez Bankası denetim sağlamaktadır. Şirketlerin mali ve finansal ağlarını birleştirmeleri içinse düzenli bir iş gücüne ve istihdama ihtiyaç duyulmaktadır. Son yıllarda danışılan bir banka kredi analistinin de onayladığı üzere Türkiye ekonomisinin büyük çoğunluğunu oluşturan kobilerin finansal sektöre dahil edilebilmeleri için daha organize olmaları gerekmektedir.
- 3- 10. Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı” yayınlandı. Ayrıca, Eylem Planı’nın daha etkili uygulanması amacıyla “Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı” isimli bir program başlatıldı.

Eylem Planı, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi ve Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı:

Program hedefleri:

- Kayıt dışı ekonominin GSYH’a oranının yüzde beş oranında azaltılması
- Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın yüzde beş azaltılması

TABLO 2: KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE STRATEJİSİ EYLEM PLANI HEDEFLERİ

	Mevcut Durum	2014	2015	2016	2017	2018
Kayıt Dışı Ekonomi’nin GSYH’a oranı	%26,5	%26	%25	%24	%23	%21,5
Tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdamın toplam istihdama oranı	%22	%22	%20	%19	%18	%17
Kayıtlı vergi mükellefleri	4,9 Milyon	5 Milyon	5,1 Milyon	5,2 Milyon	5,3 Milyon	5,4 Milyon

Kaynak: 10. Kalkınma Planı, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı, Vergi İdaresi Başkanlığı, Ocak 2015

Bu plan, beş yıl içerisinde kayıt dışı ekonominin genel ekonomiye oranının %26.5 seviyesinden %21.5’e düşürülmesini, tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdamın genel istihdama oranının %22 seviyesinden %17’ye düşürülmesini ve kayıtlı vergi mükelleflerinin sayısının 4.9 milyondan 5.4 milyona çıkartılmasını öngörmektedir (programın hazırlandığı 2014 yılı ile 2018 yılları arasında). Fakat plan hedefleri, kayıt dışı istihdamın çoğunluğunun bulunduğu tarım sektörünü içermemektedir.

Planın performans göstergeleri:

- Kayıt dışı ekonominin GSYH'a oranı
- Tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdamın tarım dışı sektörlerdeki genel istihdama oranı
- Denetimler aracılığıyla saptanan kayıt dışı çalışanlar
- Denetimlerde ortaya çıkan rakamlardaki yıllık değişim
- Denetimlerde ortaya çıkan vergi matrahı farklılıkları
- Kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyet seviyesi

Göstergelerin ilk üçü doğrudan kayıt dışı ekonomiyle ilgilidir; geriye kalan kısım ise vergi kaçakçılığı ile ilgilidir. Kayıt dışı ekonomideki etkinlikler vergi kaçakçılığı kapsamına girse de her vergi kaçakçılığı vakası kayıt dışı ekonomiye bağlı olarak gerçekleşmek durumunda değildir. Resmi sektörlerde faaliyet gösteren firmalar, satışlarını daha düşük KDV tutarları üstünden faturalandırmak gibi birçok yöntemle vergi kaçırabilirler.

Yakın Tarihte Yapılan Araştırmalara Göre Türkiye'deki Kayıt Dışı (Gayrı-Resmi) Ekonominin Boyutu

Daha önce de belirtildiği üzere, diğer ülkelerin kayıt dışı ekonomileriyle ilgilenen araştırmacılar da olduğu gibi Türkiye'nin kayıt dışı ekonomisiyle ilgilenen araştırmacılar arasında da ölçüm araçlarıyla ilgili bir uzlaşma yoktur. Kullanılan yöntemler ve zaman aralıklarına bağlı olarak sonuçlar çok ciddi farklılıklar ihtiva etmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutu, belirlenen zaman aralığına ve kullanılan yönteme bağlı olarak %3.6 ile %27.4 arasında farklılık göstermektedir. Aşağıdaki liste, çeşitli araştırmaların sonuçlarını özetlemektedir:

- 1- F. Ögünç & G.Yılmaz (2000), para talep yöntemini kullanarak 1971-99 arasındaki dönem için kayıt dışı (gayrı-resmi) ekonominin boyutu hakkında öngöründe bulunmuşlardır. 1971 ile 1986 arasındaki dönemde göreceli olarak düşük olan kayıt dışı ekonominin genel ekonomiye oranı bu tarihten sonra artışa geçmiş ve 1995 yılında zirve değer olarak %22.1'e ulaşmıştır.
- 2- N. Davutyan (2008), hane gelir-harcama anketlerini (beyan edilen gelir ile yapılan harcamalar arasındaki fark) kullanarak kayıt dışı sektör üyelerinin gelirlerinin resmi olarak beyan edilen gelirden %21 daha fazla olduğunu öngörmüştür.
- 3- F. Halicioğlu ve R. Dellanno (2009) "para-talep yaklaşımını kullanarak 1987 tarihinde beyan edilmeyen ekonominin büyüklüğünün GSYH'ın %10.7'sine tekabül ettiğini; daha sonra 2004 yılında %27.4 ile zirveye çıktığını" bildirmişlerdir. 2007 yılında, beyan edilmeyen ekonominin büyüklüğüne GSYH'ın %18.9'una tekabül etmektedir.
- 4- Ö. Yıldız (2013), "para-talep yöntemini" kullanarak "seçilen yıllarda (2001-2012) kayıt dışı ekonominin gerçek GSYH'a oranının %3.6 ile %4.5 arasında bir değer" olduğunu öngörmüştür.

Türkiye’de Tarihi Eğilimler: Kayıt Dışı Ekonomi Eğilimlerini Belirleyen Tarihi ve Ekonomik Gelişmeler

Ekonomik kalkınma, ekonominin yapısının da değişmesine sebep olur, bu da tarımsal ürünlerin GSYH’daki payının azaldığı anlamına gelir; fakat her zaman tarımsal istihdamın da azalacağı şeklinde yorumlanmamalıdır. Bu durumda, tarımsal sektördeki iş gücü verimliliği azalmaktadır. Düşük verimlilikte iş gücüyle gayri resmi/kayıt dışı istihdam için muazzam bir potansiyel yaratan köyden kente göçü tetiklemiştir. Bu devinim onlarca yıl boyunca devam etmiştir. Dahası, şu anda yurtdışından Türkiye’ye gerçekleşen yoğun göç dalgası da aynı sonuçları ortaya çıkarmaktadır.

Schneider’in tanımı kullanıldığında, gayri resmi ekonomi kayıt dışı sektöre dahil edilmekte fakat kayıt dışı ekonominin tamamı olarak görülmemektedir çünkü gayri resmi ekonomi yasal olarak kayıt dışıdır. Küçük işletmelerde çalışanlar ve zanaatkarların büyük çoğunluğu serbest meslek sahibidir. Büyük firmalar pazarı ele geçirdikçe bu meslekler ortadan kaybolmaktadır. Birçok araştırma bu eğilimi kalkınmayı desteklemesi sebebiyle onaylamaktadır fakat bu, verimsiz bir uygulamadır (R. La Porta, A.Shleifer; 2008). Bu ikili yapı, gelişmekte olan birçok ülkede köyden kente göç, düşük miktardaki beşeri sermaye vb. gibi sosyo-ekonomik koşullara bağlı olarak direnç göstermektedir. Türkiye’de ekonominin serbestleştiği 1980’lerden sonra ticaret, döviz piyasası ve fiyatlar üstündeki kontrollerin de kalkmasıyla hem iç hem de dış ticaret büyüme göstermiştir (aynı şekilde karlılık ve faiz gelirleri de). Bazı emtialar üretim seviyesinden perakende satışa kadar faturalandırılmaksızın alınıp satılmış ve bu kayıt dışılık ekonominin geneline etki etmiştir. 1986 yılında, vergi sistemi KDV uygulamasıyla tanıştırıldığında bu uygulamanın alıcılar ve satıcılar arasında bir kontrol mekanizması görevi görmesi beklenmiştir. Fakat birçok muafiyet ve kesinti sebebiyle bu hedefe ulaşılamamıştır.

Türkiye ekonomisi, öngörü ve süreklilik içermeyen politikaların uygulanması sonucunda 1990’lar boyunca ciddi krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Bütçe açıkları hükümeti tasarruf yapmaya iterken finansal serbestleşmenin tetiklediği sıcak sermaye girişi de faiz oranlarını arttırmış ve Türk para birimi aşırı değer kaybetmiştir. Bu konjonktür ciddi finansal spekülasyonları da beraberinde getirmiştir. Firmalar, vergiye tabi gelirlerini hasır altı etmek suretiyle çok ciddi spekülatif maddi kazanımlar elde etmişlerdir. Büyümekte olan gizli ekonomi ise, vergiye tabi gelirler hasır altı edildiği için karar alıcıların geçerli vergi politikaları geliştirmelerini zorlaştırdığından, ekonomi için ciddi tehlikeler ihtiva etmiştir. Türkiye’de 2000 yılı istatistikleri göz önünde bulundurularak “vergilerin GSMH içindeki oranına” bakıldığında bu oranın %24.2 olduğu buna karşın OECD ortalamasının aynı yıl için %34.2 olduğu görülmektedir. 2014 yılında toplanan vergilerin GSYH’a oranı Türkiye’de %28.7 iken OECD ortalaması %34.4 olarak kaydedilmiştir. Dahası, Türkiye’de vergi gelirlerinin yalnız %14’ü kişisel gelirler, kar ve kazanımlardan alınan vergilerdir (OECD Gelir İstatistikleri, 2015). Türkiye bazı diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında her iki tarafta da kayıt dışı ekonomi azalan bir trende sahip olsa da kayıt dışı ekonominin genel ekonomideki payında yüzde 10 dolaylarında seyreden bir farklılık söz konusudur. Tablo 3’te gösterildiği üzere 2003 yılında 28 AB ülkesinde gölge ekonominin payı ortalama %22.6 olarak kaydedilmiştir ve 2014 yılında bu oran %18.6’ya düşmüştür (toplam GSYH içerisindeki pay).

TABLO 3: TÜRKİYE'DE VE AVRUPA ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI EKONOMİ

GSYH içindeki %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Türkiye	32,2	31,5	30,7	30,4	29,1	28,4	28,9	28,3	27,7	27,2	26,5	27,2
31 Avrupa ülkesi*	22,4	22,1	21,6	20,9	20,1	19,4	19,9	19,7	19,3	19,0	18,5	18,3

*AB ülkelerine ek olarak Türkiye, Norveç ve İsviçre. Kaynak: F. Schneider K.Raczkowski B. Mróz , (2015) s.45

Uygulanan Politikaların Verimliliği ve Etkinliği

Hükümet politikalarının performansı belirlenirken kullanılan ölçütler büyük çoğunlukla verimlilik ve etkinliktir. Verimlilik, olabilecek en düşük miktarda girdi kullanılarak ulaşılabilecek azami çıktıyı elde etmek anlamına gelir. Etkinlik ise hedeflere ulaşabilme yetkinliğidir. Bu bağlamda, çıktılar açık bir biçimde tanımlanmıştır ve bunları ölçmek göreceli olarak daha kolaydır (ekonomi içerisindeki faaliyetlerin resmi ve beyan edilmiş bir hale getirilmesi); fakat girdileri hesaplamak pek kolay değildir (politikalarda kullanılan araçlar, idari maliyetler vb.). Buna karşın, politika hedeflerinin açıkça tanımlandığı ve bilindiği durumlarda politikaların etkinliği bu hedeflerin sonuçlar ile karşılaştırılması yoluyla ölçülebilir. Bu sebeple, hükümetin kayıt dışı ekonomiyi mücadele performansını değerlendirirken, yürürlüğe alınan politikaların "etkinliğini" göz önünde bulundurmaya daha makul olacaktır.

2014 yılında yayınlanan plan, 2015 yılı için gayri resmi ekonominin GSYH'a oranını %25 ve gayri resmi istihdamın genel istihdamdaki yerini de %20 olarak öngörmektedir (Tablo 2). Buna karşın, 2015 yılında alınan veriler bize daha yüksek oranlar sunmaktadır: Sırasıyla 27.8% (Tablo 1) ve %21.4 (Tablo 4). Şu an, sonuçlar hedefe ulaşmadığı için uygulanan politikaların etkinliğinin yüksek olmadığını söyleyebiliriz. 2016, 2017 ve 2018 plan hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğini değerlendirmemize imkan verecek verileriyse ancak önümüzdeki yıllarda elde edebileceğiz.

SELDI Kayıt Dışı İstihdam Anket Sonuçları

Kayıt dışı istihdam üstüne yapılmış çeşitli araştırmalar bulunmaktadır; fakat Batı Balkanlar ile kıyaslamaya uygun güncel bir araştırma yoktur. SELDI, dokuz ülkede 9340 kişi üstünde gerçekleştirdiği ulusal temsil testleriyle bu boşluğu doldurmaktadır⁷. SELDI anket sonuçları Türkiye'deki kayıt dışı istihdam ortamını analiz etmemize yardımcı olmaktadır. (Sonuçlar, istatistiki veriler ile paralellik göstermektedir.)

- 1- Ankete katılan insanların %40.7'si işverenleri ile yazılı bir sözleşmeleri olmadığını belirtmiştir. Eğer serbest meslek erbaplarını ve işletme sahiplerini istatistiğin dışında tutarsak bu oran %50.7'ye çıkmaktadır. Bu da çalışanların hemen hemen yarısının yazılı bir sözleşme olmadan çalıştığını göstermekte-

7 Örneklem aşağıdaki gibidir: Arnavutluk (1050), Bosna Hersek (1007), Bulgaristan (1008), Makedonya (1001), Hırvatistan (955), Kosova (1000), Sırbistan (1061), Karadağ (1040) ve Türkiye (1219). Saha araştırması profesyonel anketörler tarafından Ocak-Şubat 2016 tarihinde yapılmıştır. Kullanılan metodolojiyle ilgili daha detaylı bilgiler SELDI sekreteryasından talep edilebilir.

dir. Yazılı sözleşme, iş hukukunda belirlenen çalışan haklarını korur niteliktedir. Bir yılın üzerindeki her iş akdi sözleşmesinin yazılı olması gerekmektedir. Yazılı sözleşmesi bulunan her çalışan, sosyal güvenlik sistemine kaydedilmelidir fakat yazılı sözleşme bulunmaması çalışanın kayıtsız olduğu anlamına gelmemektedir.

- 2- Ankete katılan insanların %55.6'sı, asıl işlerindeki maaşlarının sözleşmedekinden daha yüksek olduğunu belirtmiştir ve katılımcıların %41.3'ü maaşları gerçekte daha yüksek olsa da kağıt üzerinde maaşlarının asgari ücretten gösterildiğini belirtmiştir. Bu durum, sistemde sadece beyan edilmeyen gelirin değil, aslından düşük beyan edilen gelirin de bir sorun olduğunu göstermektedir. Konu hakkında konuşulan bir sosyal sigorta müfettişi, bunun sosyal güvenlik primlerini düşürmek için sıklıkla başvurulan bir uygulama olduğunu belirtmiştir (sigorta primleri, çalışanın toplam gelirine göre belirlenmektedir). Bu da çalışanın uzun vadeli kazanımlarını zedelemektedir. 2016 itibariyle Türkiye'deki asgari ücret 1647 TL'dir ve bu tutar üzerinden mali yükümlülükler düşüldükten sonra çalışanın eline geçen net ücret 1300.99 TL'dir (çalışanın bekar ve çocuğu olmaması halinde). İşverenin yüzde 15.5 sosyal güvenlik katılım payı ve yüzde 2 işsizlik sigortası katılım ücreti ödediği düşünüldüğünde çalışanın işverene aylık maliyeti 1935.28 TL olmaktadır. İşverenler hükümete, çalışanların prim tutarlarının ya da işveren katılım oranının düşürülmesi konusunda baskı yapmaktadırlar. Çalışan insanların çoğunluğu, sosyal güvenliğe kayıtlıdır (%65.6). Çalışmayan ya da yarı zamanlı çalışan insanlar ise primlerini kendileri ödemek suretiyle sosyal güvenlik sistemine kayıt olmaktadır. Ankete katılan insanların sadece %10.4'ü sosyal güvenlik sistemine kayıtlı değildir (2014 tarihi itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından verilen rakamlarda, genel nüfusun yüzde 16.26'sının sosyal güvenlik kapsamında olduğu belirtilmiştir).
- 3- Sosyal güvenlik primleri ödemesi için baz oluşturan asıl işlerindeki maaşlarla alakalı olarak, çalışanların %48.6'sı (28.3+20.3) aldıkları ücretin sözleşmelerindeki ücretle aynı olduğunu söylemiştir. Söz konusu %28.3'lük kısım, asgari ücretten maaş alan katılımcılardır; %20.3'lük kısım ise daha yüksek maaş alıp sözleşmelerinde asgari ücret gösterilen insanlardır. Gerçekten asgari ücretle çalıştırılan insanların oranını belirlemek oldukça zordur çünkü sözleşmeler gerçeği yansıtmamaktadır. Bu ankette oran, Çalışma ve Güvenlik Bakanlığı tarafından 2014 yılında belirtilen rakam olan %40.4'ün altında kalacak şekilde %28.3 olarak belirlenmiştir. Katılımcıların %41.3'ünün sosyal güvenlik primleri, aldıkları maaş daha yüksek olmasına rağmen asgari ücret üstünden ödenmektedir. Bu sonuç, daha önce de bahsettiğimiz gibi aslından düşük beyan edilen gelir sorununu ortaya çıkarmaktadır.
- 4- Sağlık sigortasıyla ilgili olarak, katılımcıların %63.9'unun sağlık sigortası işveren tarafından karşılanmaktadır. Katılımcıların %21.4'ü ise sağlık sigortası primlerini kendileri ödemektedir. Katılımcıların yalnız %7.7'sinin sağlık sigortası yoktur.

Anket sonuçlarına göre, işveren tarafından sağlık sigortasına sahip kimselerin sayısı işveren tarafından sosyal sigortalara kayıtlı kimselerin sayısından daha fazladır. Bu durum, sözleşmelerin kısa dönemli olması halinde mümkün olabilir. Kanuna göre, kısa dönemli sözleşmeler yazılı olmak durumunda değildir fakat bu sözleşmelerle çalıştırılan kimseler genel sağlık sigortası sistemine kaydolabilir. Kişi çalıştığı sürece sağlık sigortası primleri işveren tarafından ödenmelidir.

Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam üç şekilde gerçekleşebilir⁸: 1. Çalışanlar hiçbir şekilde beyan edilmez. 2. Çalışanlar beyan edilir fakat çalışma saatleri eksik gösterilir. 3. Maaşlar düşük gösterilir.

TABLO 4: SOSYAL GÜVENLİĞE KAYITLI OLMAYAN İSTİHDAMIN GENEL İSTİHDAMA ORANI

	Toplam	Tarım sektörü	Tarım dışı sektör
2015 (Haziran)	34,6 (-1,8)	81,5	21,4
2012 (Mart)	37,5 (-3,8)	81,8	23,9
2011 (Mart)	41,3 (-0,8)	82,6	27,7
2010 (Ocak)	43 (+1,2)	85,3	29,7
2009 (Ocak)	40,8 (-0,5)	83,7	28,6

Kaynak: TUIK

Tamamen kayıt dışı istihdam, tarım sektöründe tarım dışı sektöre kıyasla daha fazladır. Tarım sektöründe sosyal güvenlik kaydı olmayan istihdam oranı %81.5 iken tarım dışı sektörde bu oran %21.4'tür (bkz. Tablo 5). Burada kayıt dışı istihdam edilen kimseler, asıl işinde herhangi bir sosyal sigortalar kurumuna kaydı bulunmayan kimselerdir. Türkiye'de 2015 itibariyle iş gücü katılım oranı %52.1, istihdam oranı %47.1 ve işsizlik oranı %9.7'dir.

İşsizlik oranı erkeklere kıyasla kadınlarda ve eğitim seviyesi düşük bireylere kıyasla yüksek olan bireylerde daha yüksektir. Çelişkili bir sonuç fakat en düşük işsizlik oranı hiç eğitim almayan bireylerde dir.

Sektörlere göre istihdam değerlendirildiğinde, çalışan insanların %22'sinin kayıt dışı iş gücünün en yüksek olduğu tarım sektöründe istihdam edildiğini görmekteyiz. Tarım sektöründe istihdam genellikle ücretsiz aile çalışanı tipinde görülmektedir (bkz. Tablo 5) ve çoğunlukla kayıt dışıdır. Tarım sektöründe yaratılan gelir, buradaki iş gücüyle kıyaslandığında buradaki verimliliğin düşük olduğu açıkça görülmektedir. Bu alanda kayıt dışı istihdam ile ilgili sonuçların iki olumsuz yönü vardır: Birincisi yoksulluk sınırında gelire sahiplerdir ve ikincisiyse kentsel bölgelere göç etme eğilimindedirler. İnsanların neredeyse yoksulluk sınırında yaşadığını düşündüğümüzde, çoğunlukla sosyal güvenlik katkı paylarını ödemeye güçlerinin yetmediğini ve istihdamın kayıt dışı kalma ihtimalinin yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Dahası, insanlar kentsel bölgelere göç ettikten sonra gayri resmi ve gayri nizami sektörlerin oluşumuna katkıda bulunan marjinal sektörlerde çalışmaktadırlar.

Serbest meslek erbapları arasında da kayıtsızlık oldukça yüksektir (%60.4). Genellikle el işi ve zanaat ile ilgili meslekler icra etmektedirler. Tarım dışı sektörde bu oran %51.1'dir.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili tarım ve tarım dışı sektörler arasındaki bu ciddi farklılık, sorunun daha çok yapısal olduğunu göstermektedir. Tarımsal istihdam

⁸ "Kayıt dışı istihdam" sosyal güvenlik kaydı bulunmadan çalışan insanlar için kullanılan terimdir. Türkiye'de sosyal sigorta kaydı bulunmadan çalışan insanların oranı Haziran 2015 itibariyle %34.6'dır. Tablo 4'te gösterildiği üzere kayıt dışı istihdam 2009 yılından itibaren giderek (2010 hariç) azalan bir eğilim sergilemektedir.

azaldıkça ve sektör modernleştikçe, bu sektörde istihdam edilen iş gücünün kayıtlı olma eğiliminin artması beklenmektedir. Endüstri ve hizmet alanındaki kurumsal sektörlerin kurumsal olmayan tarım sektöründen gelen iş gücünü emme kapasitesi olduğundan bu dönüşüm kayıt dışı istihdamı azaltacaktır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamın çalışan nüfusun eğitim seviyesi ile de çok yakından ilişkili olduğu da gözlenmiştir. Üniversite mezunlarında kayıt dışı istihdam oranı 15.8% iken eğitim seviyesi düştükçe bu oran artmaktadır (lise mezunları için 30%, ilkokul mezunları için 47.46% ve okur yazar olmayanlar için 89.70%). Eğitimin düzenli istihdam için oldukça önemli olduğu gözlenmektedir. Coğrafi bölgeler de kayıt dışı istihdamı belirlemektedir. Kuzeydoğu, Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki kayıt dışı istihdam 40%'ın üzerinde seyrederken İstanbul, Ankara ve İzmir gibi şehirlerde bu oran 20% dolaylarındadır. Kayıt dışı istihdam ile bağlantısı olan bir diğer etken de yaştır. 19-15 arası ve 55 üstü yaş grupları için bu oran 60%'ın üstündeyken 34-30 yaş grubunun 22.35% ile en düşük kayıt dışı istihdama sahip grup olduğunu görmekteyiz.⁹

TABLO 5: SOSYAL SİGORTALARA KAYITLI OLMA DURUMUNA GÖRE İSTİHDAM, HAZİRAN 2014-2015

İstihdam durumu	İstihdam		Kayıtsız ⁽¹⁰⁾		Kayıtsız(%)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Toplam	26.586	27.261	9.675	9.438	36,4	34,6
Sıradan – düzenli çalışan	17.384	18.018	3.565	3.430	20,5	19,0
İşveren	1.168	1.214	170	143	14,6	11,8
Serbest meslek erbabı	4.573	4.552	2.813	2.749	61,5	60,4
Aile çalışanı (ücretsiz)	3.462	3.477	3.126	3.116	90,3	89,6
Tarım	5.937	5.998	4.966	4.890	83,6	81,5
Sıradan – düzenli çalışan	668	731	568	554	85,0	75,8
İşveren	52	55	28	25	53,8	45,5
Serbest meslek erbabı	2.253	2.293	1.623	1.594	72,0	69,5
Aile çalışanı (ücretsiz)	2.963	2.918	2.748	2.716	92,7	93,1
Tarım dışı	20.650	21.263	4.708	4.549	22,8	21,4
Sıradan – düzenli çalışan	16.716	17.287	2.998	2.876	17,9	16,6
İşveren	1.115	1.159	143	118	12,8	10,2
Serbest meslek erbabı ¹	2.321	2.259	1.190	1.155	51,3	51,1
Aile çalışanı (ücretsiz)	498	559	379	400	76,1	71,6

Kaynak : TUIK

9 http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari!/ut/p/b1/jZJJcqNAEEXP4gPYVDGz

10 Türkiye'de bir çalışma durumu olarak serbest meslek, kişinin bir başkasını işe almadan kendi işinde çalışmasıdır.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili bir diğer konu da cinsiyetler arasındaki büyük farklılıktır (bkz. Tablo 6). Erkeklerde kayıt dışı iş gücü oranı %28.7 iken kadınlarda bu oran %48.1'dir. Tarım sektöründe bu oran sırasıyla %70.5 ve %93.8'dir. Bunun sebebiyse kadınların istihdam durumu ile ilişkilidir. Türkiye'de kadınların iş gücüne katılım oranı, diğer OECD ülkelerine kıyasla oldukça düşüktür (2015 itibarıyla %32.3). İş gücüne katılım sağladıklarında da çoğunlukla yarı zamanlı işlerde istihdam edilmektedirler. Kanunlara göre yarı zamanlı çalışanlar prim ödemelerini kendileri gerçekleştirerek sosyal güvenlik sistemine dahil olabilmektedirler. Düşük ve orta seviye eğitim alan çalışanlar için çok iyi olmayan çalışma koşulları kadınlar için daha da kötüdür. Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi Bismarkian olarak nitelendirilir yani erkeğin istihdam durumu, ailesinin sosyal güvenlik durumunu belirler. Bu bağlamda, bir taraftan tüm aileyi etkilemesi sebebiyle Türkiye'de kayıt altında çalışmak önemli bir durumken diğer yandan erkeğin istihdam durumunun tüm aileyi güvenceye alması diğer aile üyelerinin sisteme kaydolmasını caydırabilecek niteliktedir.

Sosyal güvenlik hizmetleri hem emeklilik hem de sağlık hizmetlerini kapsamaktadır. 2008 yılında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmiş ve tüm nüfusun genel sağlık sigortası kapsamına alınmasını amaçlamıştır. Sosyal güvenliği bulunmayan vatandaşların gelir testinde durumlarının uygun bulunması halinde sağlık sigortası primlerini ödemeleri gerekir. Bu testin gelir sınırı o kadar düşük tutulmuştur ki (asgari gelirin üçte biri) sadece çok düşük gelire sahip vatandaşlar sigorta primi ödememe ayrıcalığından faydalanabilmişlerdir. İstihdam sözleşmesi bulunmayan ya da gönüllü olarak sigorta sistemine dahil olmayan insanlar kamu sağlık hizmetlerinden faydalanamamaktadır. Bu sebeple, aksi takdirde sağlık hizmetleri için çok yüksek meblağlar ödeyeceklerinden, çalışan insanların sisteme kayıtlı olması onlar için oldukça önemlidir. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda, yeterli seviyede eğitime sahip olmayan bazı insanlar sosyal sigortalardan faydalanabilmek adına asgari ücretin altında çalışmayı kabul etmektedirler. Bu uygulamaysa, daha önceki bölümde değindiğimiz "maaşın düşük gösterilmesi" uygulamasının tam zıddı olan "maaşın yüksek gösterilmesine" sebep olmaktadır. Şirket, çalışanın maaşını her ne kadar asgari ücret olarak beyan etse de çalışana daha düşük ücret vermektedir. Karşılaşılan sorunlardan biri de, sözde çalışanlarına sosyal güvence sağlamak üzere sahte belgelerle kurulan sahte firmalardır.¹¹

En çok etkilenen ekonomik sektörler turizm (ufak oteller ve restoranlar), ulaşım, inşaat (yapı denetim firmaları) ve özel dershanelerdir. Kanuna göre, bütün tam zamanlı çalışanların yazılı sözleşmesi ve sosyal güvenlik kaydı bulunmalıdır. Yarı zamanlı işlerdeyse sağlık sigortası, çalışan tarafından ödenir. Bazı durumlarda, çalışan resmi olarak sisteme kaydolmak istemeyebilir ve gelir testine başvurabilir fakat bu durum işveren için risklidir. Çünkü, bu gibi kimselerin durumu Sosyal Güvenlik Müfettişleri tarafından tespit edilirse, geçmişe dönük borçlar faizleriyle birlikte istenirken, işverene ceza da kesilir. Bunun gibi yasa dışı uygulamalarla mücadele etmek için yeni müfettişlerin yetiştirilmesi ve yeni denetim standartlarının oluşturulması gereklidir.

11 Source: a consulted officer from Social Security Institution.

TABLO 6: CİNSİYETE GÖRE İSTİHDAM DURUMU

İstihdam	Erkek					Kadın					
	Kayıtsız ⁽¹⁾		Kayıtsız (%)			İstihdam		Kayıtsız ⁽¹⁾		Kayıtsız (%)	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Toplam	18.900	5.642	5.417	30,3	28,7	7.946	8.361	4.032	4.022	50,7	48,1
Sıradan – düzenli çalışan	13.028	2.472	2.380	19,4	18,3	4.663	4.989	1.093	1.050	23,4	21,0
İşveren	1.113	159	134	14,8	12,0	93	101	11	9	11,8	8,9
Serbest meslek erbabı	3.798	2.199	2.106	56,7	55,5	698	754	614	643	88,0	85,3
Aile çalışanı (ücretsiz)	961	812	796	83,8	82,8	2.493	2.517	2.314	2.320	92,8	92,2
Tarım	3.155	2.315	2.223	73,9	70,5	2.805	2.842	2.651	2.666	94,5	93,8
Sıradan – düzenli çalışan	444	332	313	80,4	70,5	256	287	236	241	92,2	84,0
İşveren	51	25	22	50,0	43,1	3	5	2	3	66,7	60,0
Serbest meslek erbabı	1.999	1.348	1.313	68,5	65,7	284	294	275	282	96,8	95,9
Aile çalışanı (ücretsiz)	661	610	575	87,0	87,0	2.263	2.257	2.138	2.141	94,5	94,9
Tarım dışı	15.745	3.327	3.193	21,5	20,3	5.141	5.518	1.382	1.355	26,9	24,6
Sıradan – düzenli çalışan	12.584	2.141	2.068	17,4	16,4	4.407	4.703	857	809	19,4	17,2
İşveren	1.063	134	112	13,1	10,5	90	96	9	6	10,0	6,3
Serbest meslek erbabı	1.799	850	794	44,6	44,1	413	459	339	361	82,1	78,6
Aile çalışanı (ücretsiz)	299	202	220	75,4	73,6	230	260	177	180	77,0	69,2

Vergi Uyumu ve Vergi Kaçırma

Türkiye'deki resmi ekonomi, büyük işletmeler ve holding grupları vb. tarafından yönetilir. Bu segment, hem reel hem de finansal anlamda uluslararası işlemlere açıktır. İstihdam etkinlikleri ve faaliyetlerinde genellikle kanuna uygun çalışırlar. Faaliyet gösterdikleri sektöre ve coğrafi bölgeye bağlı olarak "vergi gideri" adı verilen çeşitli vergi indirimlerine ve muafiyetlerinden faydalandıkları görülmektedir. Vergiden kaçınmak ve vergi yükünü yasal çerçevede asgariye indirmek üzere üst düzey vergi planlama yöntemleri kullanırlar.

Türkiye'de şirketlerin büyük çoğunluğu mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerden oluşmakta ve bu işletmeler toplam iş gücünün üçte ikisini oluşturmaktadır. Kayıt dışı ekonomiyi ilgilendiren sorun, gayri resmi ekonomiyi oluşturan mikro ve ufak ölçekli ticari sektörlerle, yani gayri resmi ve gayri nizami sektörlerle, yakından ilintilidir. Küçük ölçekli ticari sektörde, gelir vergisine konu matrahın yetersiz olmasının sebeplerinden biri de gelirlerin düşük gösterilmesi suretiyle gerçekleştirilen vergi kaçakçılığıdır. Gelir Vergisi Kanunu çeşitli muafiyet, indirim, stopaj (özellikle tarımsal gelirlerde) ve vergiden kaçınmayı mümkün kılan imkanlarıyla vergiye konu matrahın azalmasına sebep olmaktadır. Belirli koşullarda bazı mükelleflerin belirli vergilerden muaf tutulması sebebiyle gayri resmi sektörde gerçekleştirilen faaliyetlerin vergi potansiyeli düşüktür. Zanaat ve el işi faaliyetlerinden oluşan küçük işletmelerse ya tamamen vergiden muaf ya da maktu vergi uygulamasına tabidir. Kanuna göre satışlarını fatura ile beyan etmek durumundadırlar. Fakat, mali

defter kaydı tutma yükümlülükleri olmadığından bu beyan yükümlülüğünü genellikle yerine getirmezler ve bu da nizami / resmi ekonomide yasal bir boşluk yaratmaktadır. Vergi mükellefleri, gelirlerini kısmen ya da tamamen gizleme eğilimindedirler. Bazı vergi yükümlülüklerinden kaçınmaktadırlar. Gayrı resmi ve gayrı nizami sektörler arasında bir gri bölge mevcuttur.

Büyük miktarda gelir vergisi erozyonunun gerçekleşmesinin bir sebebi de yeterli teftişin gerçekleştirilmemesidir. Aralık 2015 itibarıyla Vergi Denetim Kurulu tarafından istihdam edilen vergi müfettişlerinin sayısı 9.205'tir (bu rakam her 1000 vatandaş için 0.6 müfettişe tekabül etmektedir ve aynı oran Fransa'da 1.3 ve İngiltere'de 1.5'tir.). Tablo 7'de görüldüğü üzere kayıtlı vergi mükellefleri içerisinde vergi teftişine uğrayanların sayısı (teftiş oranı) oldukça düşüktür. Vergi mükelleflerinin vergi yüklerini asgariye indirebilmesi, gelirlerini düşük gösterme eğilimlerinin temel sebeplerinden birisidir. Kayıt dışı vergi mükelleflerini de göz önünde bulundurursak – ki bunlarla ilgili mevcut veri bulunmamaktadır – kayıt dışı faaliyet göstermenin oluşturduğu risklerin firmaları bu durumdan caydırmaya yetecek ciddiyette olmadığını söyleyebiliriz.

TABLO 7: TÜRKİYE'DEKİ VERGİ MÜKELLEFLERİNİN VERGİ TEFTİŞLERİ

Yıllar	# vergi mükellefi*	# teftiş edilen vergi mükellefi	Teftiş oranı
2013	2.460.281	71.352	%2,90
2014	2.472.658	55.284	%2,24
2015	2.527.084	58.676	%2,32

* Gelir ve kurumlar vergisi

Kaynak: VDK Faaliyet Raporu 2015 Tablo 19

TABLO 8: VERGİ TÜRÜNE İLİŞKİN VERGİ TEFTİŞ SONUÇLARI

Vergi türü	Baz tutar farkı	Yeniden teftişe tabi vergi matrahı	Ceza
Kurumlar vergisi	5.721.126.30	882.807.654	1.539.588.634
Kurumlar vergisi (geçici)	8.247.413.332	688.885.406	988.481.872
Gelir vergisi	477.830.515	146.704.285	267.338.801
Gelir vergisi (geçici)	728.880.855	59.758.994	83.018.947
KDV	7.277.771.008	5.227.813.584	11.601.867.902
Banka ve sigorta işlemleri vergisi	3.060.606.206	155.262.020	185.344.151
Satış-tüketim vergisi	361.759.435	1.261.294.944	2.584.748.238
Damga vergisi	11.158.719.400	46.451.701	48.127.689
Gelir vergisi (alınan)	3.594.105.473	418.115.608	475.060.192
Kurumlar vergisi (alınan)	570.998.366	63.369.042	92.038.347
Diğer vergiler	5.550.770.223	853.536.745	977.467.856
Toplam	46.749.981.122	9.803.999.983	18.843.082.627

Kaynak: VDK Faaliyet Raporu 2015 Tablo 20.

Vergi teftiş sonuçları (Tablo 8) gerçek matrah ile beyan edilen matrah arasındaki farklılığın yaklaşık 46.7 Milyar TL olduğunu ve yeniden incelemeye tabi vergi matrahının 9.8 Milyar TL olduğunu göstermektedir. Vergi kaçakçıları tarafından ödenmesi gereken toplam ceza tutarı 18.8 Milyar TL'dir. Beyan edilen matrah ile gerçek matrah arasındaki en büyük farklılık KDV'de (Katma Değer Vergisi) ortaya çıkmaktadır. Teftiş sonuçları ile ilgili elimizde yeterli bilgi yoktur. Fakat, bildiğimiz bir şey varsa o da vergi mükelleflerinin vergi dairesine güvenmediği ve bu sebeple de yaklaşımlarını değiştirmelerinin pek olası olmadığıdır. Türkiye'de sıklıkla vergi afları çıkmakta ve mükelleflerin geçmiş borçlarını taksitlendirmesini mümkün kılmaktadır (son çıkan af Kanun No:6552 ile 11 Eylül 2014 tarihindedir). Bu kanun uyarınca borçların gecikme faizleri ve cezaları affedildikten sonra borç ödemesi yapılandırılmaktadır. Böylece, kanuna uyan vatandaşlar vergi kaçırarak vatandaşların karlı çıktığını görmektedir; bu sebeple afların olumsuz bir etkisi olduğunu da söyleyebiliriz. Vatandaşın bakış açısına göre de vergi, kaçırılması gereken bir şeydir. Vatandaşlar, satın aldıkları ürünü daha ucuza alma imkanları varsa genellikle fiş veya fatura talebinde bulunmazlar. Vergi kanunlarına uyum sağlamak vatandaşların standart bir davranışı değildir. Bu sebeple siyasetçiler yoğun bir biçimde dolaylı vergi uygulamalarını tercih etmektedir. İnsanlar, aşağıdaki sebeplere bağlı olarak gelirlerini gizlemekte ve vergi ödemekten kaçınmaktadır:

- Çok karmaşık vergi kanunları ve bürokratik süreçler
- Yasamaya güven duyulmaması (yetersiz hükümet programları, etkisiz bürokrasi, ayrıcalıklı grupların göz önünde olması vb.): Bazı insanlar hükümete verilen paranın çöpe gittiğine inanmaktadır.
- Sorumsuzluk psikolojisi: Bazı insanlar kamu hizmetleri için vergi ödemeyi daha "akılcı" bulmaktadırlar.
- Yetersiz uygulama kapasitesi: İnsanlar yakalanacağına pek inanmamaktadırlar ve yakalansalar bile ödeyecekleri cezalar az olacaktır.
- Kamu hizmetlerinden memnuniyet seviyesinin çok yüksek olmaması (vatandaşların bazı kamu hizmetleriyle ilgili memnuniyet seviyeleri şöyledir: Sosyal güvenlik (58.7 %), Sağlık (72.3 %), Eğitim (59 %), ve Adli hizmetler (50.4 %).¹²

Ticari Ortam

OECD Ülke Anket Raporu'nda Türkiye'nin ticari sektörü "sayısız mikro, gayri resmi, düşük verimlilikle çalışan işletmelerden az sayıda çekirdek, modern, yüksek verimliliğe sahip işletmelere kadar üst düzey bir ayrışma sahip" olarak tanımlanmıştır. Beş firma tipi sanayileşme seviyelerine ve boyutlarına göre ayrılmaktadır. İnsan/fiziksel sermayeleri ve yönetimleri; dünya ürünlerine, sermaye piyasalarına ve iş gücü pazarına erişim kabiliyetleri de farklılık göstermektedir. Bu tipler¹³:

1- Mikro işletmeler (tarım dışı istihdam alanlarının %45'ini oluşturmaktadır)

2- Küçük ve orta işletmeler (istihdamın %35'i)

¹² TUIK, yaşam memnuniyeti araştırması 2015

¹³ http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Turkey_2014.pdf

3- Büyük aile işletmeleri (istihdamın %15'i)

4- Borsaya kote kurumsal şirketler (istihdamın en fazla %3'ü)

5- "Yetenekli yıldızlar" (istihdamın %1'ini temsil eden yetenekli başlangıç [start-up] firmaları)

İlk iki tip (KOBİ) genellikle kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermektedir. Büyük ve kurumsal firmalar ise genellikle düzenli faaliyet gerekliliklerini yerine getirmektedir. Kobiler toplam işletmelerin %99.8'ini, toplam istihdamın %74.2'sini ve toplam katma değer %52.8'ini oluşturmaktadır (faktör maliyetinde). Özellikle mikro boyuttaki işletmeler (1-5 çalışan) kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu segmenti oluşturmaktadırlar (istihdamlarının yaklaşık %70'i kayıt dışıdır). Kayıt dışı istihdam, firmanın boyutu büyüdükçe azalmaktadır. Bu ufak ve büyük firmalar arasındaki verimlilik farkı çok yüksektir. Verimlilik (her çalışan başına eklenen katma değer) KOBİ'lerde daha düşüktür. Genellikle düşük teknoloji kullanmaktadırlar. Türkiye, büyük ve küçük işletmeler arasındaki verimlilik farkı anlamında OECD ülkeleri arasındaki en yüksek uçuruma sahiptir (2010, OECD).

Firmaların kanuna uygun çalışmaları ile verimlilikleri arasında negatif korelasyon bulunduğunu söylemek doğru olur. Düşük verimliliğe sahip ve kurumsal olmayan ufak çaplı işletmelerin kanuna uygunluk şartlarını yerine getirmelerinin oldukça zor olduğu söylenmektedir. Mikro boyuttaki işletmeler ve bazı ufak işletmeler genellikle gelir vergisi uygulamasından muaf tutulmaktadır ve Schneider tarafından tanımlanan gayri resmi ekonomiyi oluşturmaktadırlar: "Hem üretimi yapılan çıktının hem de dağıtım sürecinin yasal olduğu sektör". Gayri resmi sektör, ufak firmaların ekonomik katma değerini çoğunluğunu oluşturduğu gelişmekte olan ülkelerde oldukça yaygındır (Schneider –Enste (2013) s.12). Daha az gelişmiş ülkelerde gayri resmi faaliyetler toplumun derinlerine işlemiştir. Bu durumun oluşmasına sebep olan sosyo-ekonomik ve siyasi sebepler bulunmaktadır:

- 1- Gayri resmi sektörde verimlilik genellikle resmi sektöre kıyasla düşüktür. Ticari faaliyetlerin çoğunluğunun tamamen beyan edilmesi ve vergilendirilmesi halinde gerçekleştirilmesi pek mümkün değildir.
- 2- Ufak firmaların faaliyetlerini gizlemesi daha kolaydır, bu sebeple ufak kalmayı tercih ederler.
- 3- Hükümet, vergi gelirlerinin çoğunluğunu idari olarak toplanması daha kolay olan satış vergilerinden elde eder.

Ufak işletmelerde ve zanaat/el işi sektörlerinde çalışan insanlar genellikle serbest meslek erbabıdır. Resmi sektörlerin tabii olduğu yasal prosedürlerin çoğunluğundan muaf tutulurlar. Türkiye'de, diğer gelişmekte olan ülkelerin aksine gayri nizami sektör ve gayri resmi sektör arasındaki sınır çok belli olmadığından bu ikisi arasında geçişkenlik söz konusudur. Kobiler için alınan bazı önlemlere rağmen "resmi sektör mevzuatlarına uyum sağlamaları mümkün olmadığından gayri resmîlik ve yarı resmîlik arasında sıkışıp kalmışlardır." (W. Leibfritz, Reducing Undeclared Work in Turkey, 2009). Ekonominin bu ikili yapısı; kanun ve prosedürlerden memnuniyetsizlik doğurmaktadır. Bu

bağlamda, küçük ve büyük işletmeler farklılık göstermektedir. Büyük gruplar, kayıt dışı ekonomiyi kısıtlama amacıyla alınan kanun ve mevzuat önlemlerine uyum sağlamaya dair ciddi sorunlarla karşılaşmamaktadır. Birlikte çalışılan vergi danışmanları ve denetim firmaları karşılaşılabilecek sorunları asgariye indirmektedir. Ufak işletmeler içinse, kanun uygulamalarından memnuniyetsizlik söz konusudur. Gayri nizamiliğin norm olarak yerleştiği bir ortamda nizami kalmak buradaki asıl sorundur. Kanuna uyan firmalar, vergi yetkililerinin (Vergi Denetim Kurulu) kanuna uymayan firmalar üstündeki denetimini artırmasını istemektedir. Bunun sebebiyse, kanuna uymayan firmaların kayıt dışı olmanın avantajını kullanarak fiyatları kırması, bu suretle pazar paylarını artırması ve pazara giriş ve çıkışları daha kolay gerçekleştirmeleridir. Böylece, kanuna uyan firmalar için tehdit oluşturmaktadırlar. Türkiye’de kanun uygulamalarından memnun olunmamasının bir sebebi de vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini kapsayan afların çok sık çıkmasıdır. Yükümlülüklerini tam olarak yerine getiren şirketler, kendilerinin bu aflarla cezalandırıldığını düşünmekte ve yükümlülüklerini saklama veya geciktirme eğilim gösterebilmektedirler.

SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

İyi yönetişimin bir parçası olarak kayıt dışı ekonomiyle mücadele son yıllarda özellikle devletler ve piyasalar arasındaki ilişkiyi geliştirme bakımından önem kazanmıştır. Kayıt dışı ekonominin tanımıyla ve boyutunun ölçülmesi için kullanılacak yöntemle ilgili bir uzlaşma bulunmamaktadır. Fakat, istatistikler kayıt dışı ekonominin GSYH'a oranında, Türkiye ve diğer Avrupa ülkeleri arasında yaklaşık 10% farklılık bulunduğunu göstermektedir. Bu oranlar 28% ve 18% olarak ifade edilmektedir. Türkiye'de tarım sektöründeki kayıt dışılık oldukça yüksektir. Tarım sektöründe, özellikle aile çalışanlarının maaşsız istihdam edilmesi oldukça yaygın bir uygulama olup sistemdeki kayıt dışılığın yükselmesine sebep olmaktadır.

İnsanlar, ihtiyaç fazlası iş gücü olarak kentsel bölgelere göç ettikçe gayri resmi ve gayri nizami sektörün büyümesine sebep olurlar. Düzenli bir şekilde kayıt altında çalışan insanlar ve kayıt dışı çalışan insanlar arasında cinsiyet, eğitim ve yaş başlıklarında ciddi istatistik farklılıklar bulunmaktadır. Kadınların istihdam durumu erkeklere kıyasla daha aşağıda konumlandığından kadınların kayıt dışı ekonomide istihdam edilmesi de daha sık başvurulan bir durumdur. Dahası, çocuk işçi olarak adlandırılan; yeterli eğitimi bulunmayan ve genç yaşta çalıştırılan işçiler de kayıt dışı ekonominin bir bölümünü oluşturmaktadırlar. Gayri resmi sektör ve gayri nizami sektör birbirinden açık bir şekilde ayrılamamaktadır. Türkiye'de, firmaların çoğunluğu mikro ve ufak boyuttaki işletmelerdir. Bunların bazıları yasal olarak vergiden muaftır veya maktu vergi kapsamında değerlendirilmektedir. Bu durum, ekonomideki faturalandırma mekanizmasına zarar vermektedir ve bu kısım kayıt dışı ekonomiyle birleşmektedir. Uzun vadede ekonominin tarımsal yapıdan endüstriyel yapıya ve tüzel kişilik kazanmamış yapıdan kurumsal yapıya geçişi nizami ekonomiyi destekleyecek değişimlerdir. Türkiye'deki piyasalar (finansal, üretim ve işgücü) dünya piyasalarına entegre oldukça şirketlerin mevzuatlar ile uyumlu çalışacak bir biçimde yapılması beklenmektedir. Ayrıca, Türkiye ekonomisinin büyük çoğunluğunu oluşturan kobilerin de nizami ekonomiye geçişinin desteklenmesi gerekmektedir. Kısa vadede kayıt dışı ekonomiyle mücadelede devletin denetim ve uygulama mekanizmalarını güçlendirmek bir çare olabilir. Devlet yetkilileri tarafından kullanılan denetim mekanizmaları "Vergi Usul Kanunu" kapsamında detaylı olarak tanımlanmaktadır (izlenmesi gereken kurallar ve yasa dışı beyan veya kanunların ihlali halinde verilecek olan cezalar) fakat Maliye Bakanlığı tarafından sıklıkla gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ve iç tüzükler bu anlamda sorun teşkil etmektedir. Bu bağlamda, sivil toplumu temsil eden parlamento, sürecin dışarısında bırakılmakta ve sivil toplumun ekonomiyi denetlemesi için yapılacak çok az şey bulunmaktadır.

Devlet ve vatandaşları arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi başlıdaysa devletin, sivil toplumu oluşturma ve baskılama alışkanlığını bırakması gerekmektedir. Bu ataerkil yaklaşım çerçevesinde, insanları resmi ekonomi dahilinde faaliyet göstermeye teşvik edecek insiyatif devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu, iki şekilde gerçekleştirilebilir: ödül (vatandaşlar resmi eko-

nomi sınırlarında kaldıklarında ödüllendirilirler) ve ceza (beyan edilmeden gerçekleştirilen her türlü faaliyet ivedi olarak cezalandırılır). Fakat, devleti sivil toplum karşısında ataerkil bir konuma yerleştiren bu bakış açısı demokratik toplum prensipleriyle örtüşmemektedir. Bunun aksine, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılayan bir aracı olarak vatandaşları, toplanan vergilerin her bir kuruşunun toplum refahı için harcandığına ikna etmesi ve vergi mükelleflerinin de kanun önünde eşit olduklarını ve bazı kimselerin kanunda gerçekleştirilen değişiklikler ile kayırılmayacağından emin olması gerekmektedir. Bu bağlamda, sorunun ivedi çözümü yasal prosedürleri daha öngörülebilir hale getirmek ve vergi affı uygulamalarından bir an önce vazgeçmekte yatmaktadır. Firmaların kanunlara uymadan faaliyet göstermelerine müsamaha göstermek kayıt dışı ekonomiye mücadeleyi zayıflatmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonomiye mücadele eden en önemli iki bakanlık “Maliye Bakanlığı” ve “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”dır. Maliye Bakanlığının bu bağlamdaki görevleri ikiye ayrılır: Bir yandan vergi denetim ve incelemeleri diğer yandan vergi teftişleri. Birinci görev, Gelir İdaresi tarafından yürütülmektedir ve vergi mükelleflerini (özellikle vergilenebilir gelirlerini beyan edecek olanları) eğitmeyi ve olası gayri nizamiliklerden kaçınmak amacıyla onları süreç hakkında bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. İkinci görevse “Vergi Denetim Kurulu” tarafından gerçekleştirilir ve vergi teftişleri yoluyla yasa dışı faaliyetlerin tespit edilmesidir. Son yıllarda, vergi denetim ve teftiş mekanizmaları bilişim olanakları aracılığıyla ciddi anlamda gelişim göstermiştir. Örneğin, yayınlanan yeni bir genelgeyle şirketlerin vergi dairesi ve şirket arasında doğrudan bağlantı kullanan yeni nesil POS cihazlarını kullanması gerekmektedir. İlgili teknolojiyi kullanan firmaların sayısı belirli rakamları aştıktan sonra teknoloji aracılığıyla denetleme mekanizmaları geliştirilebilmektedir. Dahası, Gelir İdaresi şu anda yeni çevrimiçi teknolojiler kullanmaktadır fakat mikro boyuttaki işletmeler bu hizmetlerden faydalanmada güçlük çekmektedirler. Alınabilecek ivedi önlemlerden birisi de mevcut prosedürler daha karmaşık hale gelmeden, ekonominin tüm sektörlerini ve özellikle ufak firmaları kapsayan teknolojilerin kullanımını arttırmaktır. İkinci göreve gelecek olursak, devlet memuru sayısındaki eksiklikler sebebiyle bu anlamda bazı sıkıntılar bulunmaktadır. Vergi müfettişlerinin sayısı ve bu işlevle ilgili bütçe payı ivedi olarak teftiş sisteminin yeteri kadar caydırıcı olmasını mümkün kılacak seviyelere çekilmelidir (arttırılmalı). Böylece, kanuna uyan şirketler uymayanlar tarafından tehdit altında olmayacak ve ekonominin geneli daha adil ve verimli bir hale gelecektir.

Kayıt dışı ve beyan edilmeyen istihdam ile mücadele görevi “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” çatısı altında faaliyet gösteren Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmektedir. Bu kurumda çalışan müfettişlerin sayısı yeterli olsa da, bu müfettişlerin firmalara danışmanlık sağlamaktan teftiş ve incelemeye kadar çeşitli görevleri bulunmaktadır. Bu kurumla ilgili geliştirilmesi gereken şey, kurumun işlevlerinin yeniden organize edilmesidir. Danışmanlık, teftiş ve inceleme kendi çalışanları tarafından ve kendi bütçelerince ayrı olarak gerçekleştirilmelidir. Bu görevlerin bazıları yerel yönetimlere aktarılmalıdır. Türkiye’deki kamu yönetiminin merkeze fazla bağlı olduğu göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlerin ekonomiyi denetleme anlamındaki rolleri oldukça kısıtlıdır. Büyük şehirlerde marjinal sektörlerde çalışan insanların sayısı oldukça fazladır (sokak satıcıları, işportacılar vb.). Bu insanların, eğitim seviyeleri ve sosyal durumları sebebiyle resmi ekonomiye

erişimleri pek yoktur. Yerel yönetimler, bu insanlara karşı zabıta aracılığıyla mücadele vermektense onlara mesleki eğitim tedarik etmelidir. Son yıllarda, yerel yönetimlerin birçoğu bu işlevi gerçekleştirmektedir ve bu bağlamdaki performanslarının sonuçlarının anlaşılabilmesi için daha fazla araştırmanın yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu bilgiler doğrultusunda politika tavsiyeleri aşağıda yer almaktadır:

- ❖ Devletin denetleme ve uygulama kapasitesinin artırılması kayıt dışı ekonomiyle mücadelede kısa vadede oldukça önemlidir.
- ❖ Ekonominin tarımsal yapıdan endüstriyel yapıya ve tüzel kişilik kazanmamış yapıdan kurumsal yapıya dönüşümü nizami ekonominin desteklenmesi anlamında uzun vadede oldukça önemlidir.
- ❖ Devletin kamu ihtiyaçlarını karşılayan bir aracı olarak vatandaşları, toplanan vergilerin her bir kuruşunun toplum refahı için harcandığına ikna etmesi gereklidir.
- ❖ Vergi mükelleflerine kanun önünde eşit olduklarının ve bazı kimselerin kanunda gerçekleştirilen değişiklikler ile kayırılmayacağını anlatılması gerekmektedir. Bu bağlamda, sorunun ivedi çözümü yasal prosedürleri daha öngörülebilir hale getirmek ve vergi affı uygulamalarından bir an önce vazgeçmekte yatmaktadır.
- ❖ Teknolojik gelişmeler denetim mekanizmalarına entegre edilmelidir.
- ❖ Vergi müfettişlerinin sayısı ve bu işleyle ilgili bütçe payı ivedi olarak teftiş sisteminin yeteri kadar caydırıcı olmasını mümkün kılacak seviyelere çekilmelidir (arttırılmalı).
- ❖ Sosyal Güvenlik Kurumu ile alakalı olarak, bu kurumun işlevleri yeniden organize edilmelidir. Danışmanlık, teftiş ve inceleme kendi çalışanları tarafından ve kendi bütçelerince ayrı olarak gerçekleştirilmelidir. Hatta, etkinlik kazanmak adına bu görevlerin bazıları yerel yönetimlere aktarılabilir.
- ❖ Türkiye'deki kamu yönetiminin merkeze fazla bağlı olduğu göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlerin ekonomiyi denetleme anlamındaki rolleri oldukça kısıtlıdır. Fakat, ekonomik aktörlerin ve faaliyetlerin yoğun olduğu büyük şehirlerde yerel yönetimler ekonomik faaliyetlerin denetlenmesinde ve yönetiminde rol oynamalıdır. Daha açık olmak gerekirse, bu kurumlar marjinal sektörlerde çalışan insanlara karşı zabıta aracılığıyla mücadele vermektense onlara mesleki eğitim tedarik etmelidir.

REFERANSLAR

G. Ardizzi, C. Petraglia, M. Piacenza, M. and G. Turati, (2013), "Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy", Review of Income and Wealth, Oxford, Malde

F. Halicioğlu and R. Dellanno (2009) "An ARLD model of unrecorded and recorded economies in Turkey", MPRA Paper No.25763. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/25763/1/MPRA_paper_25763.pdf

S. Katsios. (2006). "The Shadow Economy and Corruption in Greece". South-Eastern Europe Journal of Economics. 1: 61-80. <http://www.asecu.gr/Seeje/issue06/katsios.pdf>

R. La Porta, A. Shleifer;" The Unofficial Economy and Economic Development", NBER Working Paper No. 14520 December 2008.

Öğünç, F., and Yılmaz G. (2000). "Estimating the Underground Economy in Turkey"

Research Department, Discussion Paper, September, the Central Bank of the Republic of Turkey.

Nurhan Davutyan (2008). "Estimating the Size of Turkey's Informal Sector: An Expenditure Based Approach", Journal of Economic Policy Reform, 11(4), 261-271.

F.Schneider (ed.), 2011, Handbook on the Shadow Economy, Edward Elgar.

Schneider, F –Enste,D.H (2013), The Shadow Economy: An International Survey, Cambridge University Press.

F. Schneider K. Raczkowski B. Mróz , (2015),"Shadow economy and tax evasion in the EU", Journalof Money Laundering Control, Vol. 18 Iss 1.

F. Schneider. (2006). "Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?".IZA Discussion Paper. No. 2315. <http://ftp.iza.org/dp2315.pdf>

F. Schneider, 2015, "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015", (ShadEcEurope31_January2015.doc)

B.Torgler, F. Schneider, A.Macintyre, 2011, "Shadow Economy, Voice and Accountability, and Corruption", pp.469-501, in Handbook on the Shadow Economy, Edward Elgar, F.Schneider (ed.) , 2011.

Measuring Non-Observed Economy-A Handbook, OECD-IMF-ILO-CIS Stat., 2002

Schneider,F and Williams,C.C., 2013. The Shadow Economy, The Institute of Economic Affairs.

Ö.Yıldız (2013) "Estimation of the Black Economy in Turkey" (dissertation thesis, Cardiff Business School, Cardiff University

OECD Revenue Statistics, 2015 TUIK Reports, 2016

10th Development Plan, The Action Plan of Strategy for Fight Against the Informal Economy, Presidency of Tax Administration, January, 2015





Mecidiye Mah. Dereboyu Cad.
No.41 Kat.2 34347
Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul
T +90 212 292 89 03
F +90 212 292 90 46
www.tesev.org.tr

ISBN 978-605-5332-84-6