



SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

DPT: 2603 - ÖİK: 614

KAYITDIŞI EKONOMİ ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2001

ISBN 975 – 19 – 2812 – 5 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayının 1000 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.


Dr. Akın İZMİRİOĞLU
Müsteşar

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	VI
1. GİRİŞ	1
2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ VE ETKİLERİ	2
2.1. Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri	2
2.2. Kayıtdışı Ekonominin Etkileri	6
3. KAYITDIŞI EKONOMİYİ ÖLÇME YÖNTEMLERİ, TÜRKİYE'DE VE ULUSLARARASI ALANDA YAPILAN ÇALIŞMALAR	9
3.1. Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri	9
3.2. Kayıtdışı Ekonominin Ölçülmesine Yönelik Olarak Türkiye ve Uluslararası Alanda Yapılan Çalışmalar	10
4. MİLLİ GELİR VE KAYITDIŞI EKONOMİ	12
4.1. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'ne Göre Kayıtdışı Ekonominin Tanım ve Kapsamı	13
4.1.1. Kurumsal Birimler ve Sektörler	13
4.1.2. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi Üretim Sınırı	15
4.1.3. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi Açısından Kayıtdışı Ekonomi Tanımı	18
4.2. Türkiye'de GSMH Hesapları ve Kayıtdışı Ekonomi	23
4.2.1. Milli Gelir Hesaplama Yöntemleri	23
4.2.2. Faaliyet Kollarına Göre GSMH Hesapları	24
4.3. Milli Gelir ve İstatistiki Açından Kayıtdışı Ekonominin Etkileri	29
4.4. Milli Gelir Açısından Kayıtdışı Ekonominin Ölçülmesine Yönelik Öneriler	30
5. VERGİSEL AÇIDAN KAYITDIŞI EKONOMİ	31
5.1. Vergisel Açından Kayıtdışı Ekonomi Tanımı	31
5.1.1. Yasalarda Yer Alan Muafiyet ve İstisnalar	31
5.1.2. Bilinçli Olarak Kayıtdışı Bırakılan Yasal Faaliyetler ve İşlemler	32
5.2. Vergisel Açından Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri	33
5.3. Vergi Kayıp ve Kaçağının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Önlemler	36
6. İSTİHDAM AÇISINDAN KAYITDIŞI EKONOMİ	43
6.1. İstihdam Açısından Kayıtdışı Ekonomi Tanımı	43
6.1.1. Tamamen Bildirilmeyenler	44
6.1.1.1. Yasal Olmayan Ekonomik Faaliyetler	44
6.1.1.2. Yasal Olan Ekonomik Faaliyetler	44

6.1.2. Kısmen Bildirenler	44
6.1.2.1. Primden Kaynaklanan Eksik Bildirilme	45
6.1.2.2. Gelir ve Ücretten Kaynaklanan Eksik Bildirilme	45
6.2. Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri	46
6.3. Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Öneriler	52
7. YASADIŞI FAALİYETLER VE KAYITDIŞI EKONOMİ	56
7.1. Suç Ekonomisi	57
7.1.1. Suç Ekonomisinin Nedenleri	58
7.2. Suç Ekonomisi ve Karapara	61
7.2.1. Çeşitli Açılardan Karapara	62
7.2.2. Hukuki Anlamda Karapara	63
7.2.3. Yasadışı Faaliyetlerin Elde Edilen Menfaat Açısından Değerlendirilmesi	65
7.2.4. Karapara Aklama	66
7.2.5. Karaparanın Ekonomik ve Sosyo-Politik Etkileri	69
7.3. Suç Ekonomisi ve Organize Suçlar	71
7.4. Suç Ekonomisi İle Mücadele Nedenleri	75
7.5. Suç Ekonomisi ile Mücadelede Yolsuzluk ve Rüşvet	76
7.6. Suç Ekonomisi ile Mücadele Yöntemleri	78
8. SONUÇ	83
9. KAYNAKÇA	86
EK:1- TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YER ALAN BAZI MUAFLIK, İSTİSNA VE İNDİRİMLER.....	89
EK:2- TİSK'İN YAZILI GÖRÜŞÜ.....	97
EK:3- 4208 SAYILI KARAPARANIN AKLANMASININ ÖNLENMESİNE DAİR KANUNDA SAYILAN ÖNCÜL SUÇLAR	98

TABLolar

TABLO: 1- Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri	11
TABLO: 2- Dünyada Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri	12
TABLO: 3- Bazı Ülkelere Ait Gelir Vergisi Tarifesi	33
TABLO: 4- Vergi Denetim Sonuçları	35
TABLO: 5- Yıllar İtibariyle Mükellef Sayıları	35
TABLO: 6- Sosyal Sigortalar Kurumuna Dört Ayda Bir Verilen Dönem Bordrolarında Prim Ödeme Gün Sayılarına Göre Sigortalıların Dağılımı	45
TABLO: 7- Seçilmiş Ülkelerde İşverenin İstihdama İlişkin Yasal Yükümlülüklerinin Toplam İşgücü Maliyeti İçindeki Payı (1997)	48
TABLO: 8- Ülkeler İtibariyle Ortalama Brüt Ücretin Yüzdesi Olarak Net Ücret ve Kesinti Oranları (1997)	49
TABLO: 9- Ülkeler İtibariyle Net Ücret/İşgücü Maliyeti Oranı (1997).....	50
TABLO: 10- Yurtiçi İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler	51
TABLO: 11- İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kayıtlılık Durumu	51
TABLO: 12- Sigortalıların Kurumlarına ve Niteliklerine Göre Dağılımı (1998)	53
TABLO: 13- Türkiye Genelinde Uyuşturucu Madde Yakalamalarına İlişkin İstatistikler	74
TABLO: 14- Organize Suçlar (1998)	75
TABLO: 15- Yolsuzlukla İlgili Temel Nedenler	78

KAYITDIŞI EKONOMİ ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU ÜYELERİ

GÖREVİ	ADI SOYADI	KURULUŞU
Başkan	Kemal KILIÇDAROĞLU	Yeminli Mali Müşavir
Koordinatörler	Doç.Dr. Adil TEMEL Ayşegül ŞİMŞEK TANDIRICIOĞLU	DPT DPT

MİLLİ GELİR AÇISINDAN KAYITDIŞI EKONOMİ ALT KOMİSYONU

Başkan	Gülşen GÜMÜŞLÜ	DİE
Raportör	Esengül TANRIKULU	DİE
Üyeler	Prof.Dr.Zehra KASNAKOĞLU Yrd.Doç.Dr. Meltem DAYIOĞLU Yılmaz ILGIN Enver TAŞTI Ülker TOPTAŞ	ODTÜ ODTÜ DPT DİE

VERGİ AÇISINDAN KAYITDIŞI EKONOMİ ALT KOMİSYONU

Başkan	Mustafa ÖZDİL	Maliye Bakanlığı
Üyeler	Naci AĞBAL Mehmet AHKEMOĞLU Halil SOLMAZ Dr. Hamdi KORKMAZ Ahmet Dursun YILMAZ Mete PINAR	Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Esnaf ve Sanatkarlar Konf. Mali Müşavir Tüketici Hakları Derneği Türkiye Ziraat Odaları Birliği

İSTİHDAM AÇISINDAN KAYITDIŞI EKONOMİ ALT KOMİSYONU

Başkan	Bahattin ÖZTEKİN	İş ve İşçi Bulma Kurumu
Raportör	Melda ARSLAN	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Üyeler	Prof.Dr.Tansı ŞENYAPILI Ahmet Salih İKİZ Enver TAŞTI Ömer GÜMÜŞ İrfan YÖNEL Cemil GÖKAHMETOĞLU Selahattin KIZILDERE Dr. Adem KALÇA Turgay MERİNÇ Ferhat İLTER Zübeyde ÇELEBİOĞLU	ODTÜ Ege Üniversitesi DİE Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bağ-Kur SSK Karadeniz Üniversitesi KAMU-İŞ TİSK TİSK

YASADIŞI FAALİYETLER ALT KOMİSYONU

Başkan

Selami **ŞENGÜL**

Raportör

İnönü Akgün **ALP**

Üyeler

İbrahim **YUMUŐAK**

Banu **OKUMUŐ**

Doç.Dr.Ahmet Fazıl **ÖZSOYLU**

Dr. Yaőar **METHİBAY**

Ülker **TOPTAŞ**

Yeminli Mali Müşavir

MASAK Uzman Yrd.

MASAK Başkan Yrd.

MASAK Vergi Denetmeni

Çukurova Üniversitesi İİBF

Gazi Üniversitesi İİBF

Redaksiyon Grubu

Kemal **KILIÇDAROĞLU**

Ayşegül **ŞİMŞEK**

TANDIRCIOĞLU

Esengül **TANRIKULU**

Melda **ARSLAN**

Banu **OKUMUŐ**

İnönü Akgün **ALP**

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu, Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin tüm boyutlarını inceleyebilmek amacıyla milli gelir hesapları, vergi, istihdam ve yasadışı faaliyetler çerçevesinde olmak üzere 4 ayrı alt komisyon olarak çalışmalarını sürdürmüştür.

Kayıtdışı ekonominin nedenlerinin saptanması ve daraltılması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla, Komisyonda kayıtdışı ekonomi tüm boyutlarıyla tartışılmıştır.

Bilineceği üzere, kayıtdışı ekonominin daraltılması ve ekonomi içindeki payının azaltılması için öncelikle kayıtdışı faaliyete yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Kuşkusuz, kayıtdışı ekonominin istatistiki olarak hesaplara dahil edilmesinde ulusal ve uluslararası alanda genel kabul görmüş tanım ve sınıflamaların kullanıldığı iyi bir istatistik alt yapısı büyük önem taşımaktadır.

Kayıtdışı ekonomi genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıktığımızda, bazı kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin yasalarla yasaklanmış faaliyetler olduğu halde, bazılarının da yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla vergilendirilmemesi şeklinde ortaya çıktığını görürüz. Bu çerçevede yasalarla yasaklanmamış faaliyetlerden bilinçli olarak kayıtdışı kalan işlemler ve bu işlemler dolayısıyla ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçağı önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ekonomik faaliyetler sonucunda ortaya çıkan kar veya zararın sağlıklı olarak saptanması, ancak tüm işlemlerin belgelendirilmesi ve yasal defterlere kaydedilmesiyle mümkündür.

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin, dolayısıyla da vergi kayıp ve kaçağının giderek büyüdüğü görülmektedir. Kayıtdışı ekonominin kayda alınması, dolayısıyla vergi gelirlerinin artırılması, mutlaka ulaşılmaması gereken bir hedef olmalıdır. Ekonomik yapıdaki düzelleme, alınacak diğer önlemlerin yanısıra, vergi gelirlerinin artmasına, dolayısıyla büyük ölçüde kayıtdışı ekonominin daralmasına bağlıdır.

Kayıtdışılıkla mücadelede en önemli araçlardan biri güçlü bir vergi idaresi ve etkin bir vergi denetimidir. Kuşkusuz vergi yasalarında yapılacak düzenlemeler önemli olmakla birlikte, öncelikle ele alınması gereken konunun, vergi yönetimindeki yapısal reformlar olduğu unutulmamalıdır. Bu düzenlemeler sırasında, başta vergi yasaları olmak üzere, hukuk sisteminin, idarenin yeniden yapılanmasıyla uyumlu olmasına ayrı bir özenin gösterilmesi gerektiği açıktır. Örneğin, vergi incelemeleri sırasında, nakit hareketinin izlenmesinde, banka kayıtları önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda Bankalar Kanununun vergi incelemelerini kolaylaştıracak hükümlerle donatılması gerekmektedir.

Ülke genelinde çalışma ve çalıştırmaya yönelik bürokratik işlemlerin ve işyeri açmaya yönelik başvuruların bir merkezde toplanması büyük önem taşımaktadır. Çünkü ekonomik faaliyetlerin gözlenmesi ile denetlenmesi aşamalarında bu merkezi kütüğün kullanılması, mesleki kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması, kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınmasında önemli bir başlangıç sayılacaktır.

İstihdamda ortaya çıkan yeni çalışma türlerine yönelik mevzuatın hazırlanması ve gittikçe yaygınlaşan bu tür çalışmaların denetlenmesinin, kayıtdışı istihdama yönelik tedbirler arasında bulunması gerekmektedir.

Yasadışı faaliyetler, konusu suç olan ve dolayısıyla yasalarla cezalandırılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu bağlamda yasadışı faaliyetler sonucu oluşan ekonomik değerler, elde edildikleri kaynak nedeniyle suç ekonomisini oluşturmaktadırlar.

Ülkemizde, 4208 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadarki tüm ceza yasaları temelde fiilin yani yasadışı faaliyetin kendisini cezalandırmaya yönelik olarak düzenlenmiş ve caydırıcılık bu şekilde sağlanmaya çalışılmıştır. 4208 sayılı Yasa, uluslararası gelişmeler doğrultusunda, suçla mücadelede geliştirilen yeni teknikleri esas alarak, suç kaynaklı gelirleri suçluların elinden almayı, başka bir ifade ile ekonomik bir yaklaşım benimsenerek suçla mücadeleyi hedef almış ve mevzuatımıza yeni bir yaklaşım tarzı getirmiş bulunmaktadır.

Yasadışı mal ve hizmet üretimi sonucunda oluşan kayıtdışı ekonomi, bir başka ifadeyle suç ekonomisi, kayıtdışı ekonominin önemli bir alt ayrımıdır. Suç ekonomisinde belirleyici unsur faaliyetlerin yasaların öngördüğü şekilde yapılmaması değil, faaliyetin kendisinin yasaklanmış olmasıdır. Kayıtdışı ekonominin diğer bölümlerde "gelir" in yasalara aykırı bir şekilde kayıtdışına çıkarılması söz konusu iken, suç ekonomisinde "üretim" yasalara aykırı olarak gerçekleşir. Faaliyet yasadışı olduğundan, yasadışı üretim sonucunda elde edilen gelir de doğası gereği gizlenme eğiliminde olması nedeniyle kayıtdışıdır. Diğer taraftan kayıtlı ekonomi içerisinde, konusu suç oluşturan faaliyetler sonucunda elde edilen ekonomik değerlerin de sözkonusu olabileceği bir gerçektir. Bu anlamda kayıtlı ekonomi ile bir geçişkenlik sözkonusu olabilmektedir. Ancak nihai amaç bu ekonomiyi kayıt altına almak değil ortadan kaldırmak olduğundan, suç ekonomisinde mücadeleye yönelik olarak alınan önlemler, kaçınılmaz olarak bu hususları da içermektedir.

Ekonomide gerçekleştirilen yasal faaliyetler sonucu elde edilen, ancak gerek hukuki boşluklardan yararlanılarak, gerekse denetim mekanizmaları ve idari kurumların bilgisi dışında kalarak kayıt düzeni ve beyan dışında tutulan vergilendirilmemiş kazançlar ile bu kazançların tekrar ekonomik faaliyetlere kanalize edilmesi sonucu elde edilen kayıtdışı gelirler, 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun tarafından karapara olarak kabul edilmemiştir.

Ulusal Hesaplar Sistemi'nde, yasadışı üretken faaliyetler sonucunda yaratılan mal ve hizmet üretimleri hesaplara dahil edilmektedir. Bu üretimlerin yanısıra, servetin el değiştirmesi niteliğinde olan hırsızlık ve rüşvet gibi yasadışı faaliyetler de suç ekonomisi kapsamında değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda özel bir önemle vurgulanmasında yarar görülen konu; suç sektörü ile kayıtdışı ekonominin suç sektörü dışında kalan diğer alt sektörlerinin farklı kavramlar olduğu ve dolayısıyla yürütülen mücadelenin amaçlarının da farklı olduğudur. Kayıtdışı ekonominin suç ekonomisi dışında kalan boyutu ile mücadelede amaç kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almak iken, suç ekonomisi-karapara ile mücadelede amaç bu sektörü ve elde edilen geliri ortadan kaldırmaktır. Buradan hareketle kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin iki temel amacı olduğu ifade edilebilir. Birincisi, devletin ekonomik faaliyetleri kayıt ve beyan altına alarak yasaların öngördüğü koşullarda vergi toplaması, bu ekonomik büyüklüğü vergi, istihdam ve milli gelir boyutlarıyla kavraması; ikincisi, suç kaynaklı ekonomik faaliyetleri denetim altında tutarak önlemesidir. Çünkü devletlerin yasadışı faaliyetlerden gelir (vergi) elde etmek gibi bir yaklaşımı ve amacı olacağı düşünülemez. Dolayısıyla bu sektörü kayıt altına almaktan söz edilemez. Burada temel amaç, yasadışı faaliyetleri gelirleri ile birlikte ortadan kaldırmaktır. Bu çerçevede yürütülen uluslararası çalışmalar, düzenlenen uluslararası sözleşmeler ve yine uluslararası düzeyde belirlenen ilke ve standartlar, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu ülkelerin ulusal mevzuatını şekillendirmektedir.

Türkiye'de yapılan kayıtdışı ekonomi ölçümleri, bu büyüklüğün hiç de azımsanmayacak boyutlarda olduğunu göstermektedir. Yapılan ölçümler kayıtdışı ekonominin Türkiye için önemli bir değer olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıtdışı ekonominin, ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkileri gözönünde bulundurulduğunda, bu büyüklüğün payının azaltılmasını gereği açıktır. Bu nedenle kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ülkemiz için hayati öneme sahiptir.

1. GİRİŞ

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıtdışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması hem gelişmekte olan ülkeler için hem de gelişmesini tamamlamış ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorun olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ile ilgili olarak ortaya çıkan ilk zorluk, bu kavramın tanımında ortaya çıkmaktadır. Çünkü kayıtdışı ekonomi çok boyutlu, değişik faaliyetleri kapsayan oldukça karmaşık bir olgudur. Bu nedendir ki tanımı kadar, adlandırılmasında da değişik görüşler ortaya çıkmıştır. Örneğin, kara ekonomi, nakit ekonomisi, gizli ekonomi, saklı ekonomi, kayıtdışı ekonomi, yasadışı ekonomi, informal sektör, yeraltı ekonomisi, gözlenemeyen ekonomi gibi. Bu tanımlar farklı içeriklere sahip olmalarına rağmen, üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanımın olmaması nedeniyle birbirleri yerine de kullanılabilirlerdir.

Kayıtdışı ekonomiye ilişkin ilk çalışmalar kayıtdışı ekonominin nedenleri ve sonuçları üzerine yoğunlaşmış olmasına karşın daha sonraki çalışmalar kayıtdışı ekonominin çeşitli yöntemler kullanılarak ölçülmesine ve yapısal durumunun incelenmesine yönelik olmuştur.

Ekonomik yapıları oturmuş, kurumları yerleşmiş ülkelerde kayıtdışı ekonominin boyutunun düşük olduğu görülmektedir.

Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün doğru olarak tahmini, Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) ve istihdam gibi makroekonomik büyüklüklerin doğru olarak belirlenmesini mümkün kılacaktır. Böylece bu büyüklükler esas alınarak oluşturulacak ekonomik ve sosyal politikaların güvenilirlik ve doğrulukları artacak ve uygulamaların daha başarılı olması sağlanabilecektir.

Kayıtdışı ekonominin faaliyet alanları yasal alanlar olsa dahi, genel olarak gelişmesi amaçlanmayan faaliyetler olduğundan kaynakların arzulanmayan sektörlerle yönelmesine yol açarak ekonomik verimliliğin düşmesine neden olmakta, yarattığı sosyal sorunların yanında vergilendirilmeyen bir alan olması nedeniyle de kamu gelirlerine bir katkı sağlamamaktadır. Ayrıca, benzer mal ve hizmet üretiminde bulunan kuruluşlar arasında kayıtdışı-kayıtdışı kesimde faaliyet göstermelerine bağlı olarak da haksız rekabete yol açmakta, rekabetçi bir piyasa yapısının oluşmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

Kayıtdışı ekonominin daraltılması ve ekonomi içindeki payının azaltılması için öncelikle kayıtdışı faaliyete yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Kuşkusuz kayıtdışı ekonominin, ekonomik nedenlerinin yanısıra sosyolojik nedenleri de vardır. Örneğin, hızlı nüfus artışı ve göçün doğurduğu işsizlik ve çarpık kentleşme işgücü piyasasını olumsuz etkilemekte ve bu durum kayıtdışı istihdama ortam hazırlamaktadır. Kentleşme ve nüfus artış hızları dikkate alındığında, metropol niteliği kazanan yerleşme merkezlerinde ortaya çıkan sorunlar giderek ağırlaşmakta, bu durum yeni değer yargılarının oluşmasına ve yasalara itaat eğiliminin azalmasına yol açmaktadır. Ayrıca ülkenin eğitim düzeyinin düşüklüğü vergi bilincinin geliştirilip yaygınlaştırılmamasına, vergi ve diğer yasal yükümlülüklerin gerektiği gibi yerine getirilememesine neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin büyümesinde bir başka etken küreselleşmeye bağlı olarak esnek üretimin önem kazanmasıdır. Dünya ölçeğinde pazar ve rekabet koşullarının değişmesi, işvereni sürekli verimliliğini artırmak ve işgücü maliyetini düşürmek zorunda bırakmakta, bu ise üretimin esnekleştirilmesiyle mümkün hale gelmektedir.

Kayıtdışı ekonomiyi kayıtlı ekonomiden ayırmak ve aralarında ilişkinin olmadığını düşünmek mümkün değildir. Kayıtdışı ekonomi kayıtlı ekonomi ile içiçedir. Bugüne kadar Türkiye’de kayıtdışı ekonominin tahminine ilişkin çalışmalarda sonuçlar ne kadar farklı olursa olsun önemli olan, kayıtdışı ekonominin ekonomi içindeki payının küçültülmesi için yasal ve idari önlemlerin ivedilikle alınmasının sağlanmasıdır.

Genellikle ekonomik ve sosyal açıdan olumsuz sonuçları olan kayıtdışı ekonominin kayda alınabilmesi ve politikaların üretilebilmesi için alınacak önlemler çağdaş bir devlet olmanın gereğidir. Bunu gerçekleştirmek için toplumun tüm kesimlerinin ve birimlerinin çaba harcaması gerekmektedir.

Kayıtdışı ekonominin nedenlerinin saptanması ve daraltılması için alınması gereken önlemlerin tespiti amacıyla yapılan bu çalışma ile kayıtdışı ekonominin tanımı, nedenleri ve alınması gereken önlemler konusunda yapıla gelen tartışmalara ciddi katkılar yapılabilecek, daha güvenilir ve doğru sonuçlara ulaşılabilecektir.

Kayıtdışı ekonomi hakkında genel bir bilgilendirme için Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda kayıtdışı ekonominin boyutuna ilişkin yaklaşımlar belirtilmiş ve ülkemizde ve dünyada bu konuda yapılmış çalışmalar özetlenmiştir.

Ayrıca milli gelir, vergi, istihdam ve yasadışı faaliyetler olmak üzere dört ayrı alt komisyon olarak kayıtdışı ekonominin ülkemizdeki nedenleri incelenmiş ve bu alanların daraltılması veya ortadan kaldırılmasına yönelik olarak alınması gereken önlemler tartışılmıştır.

Komisyon, Türkiye’deki kayıtdışı ekonominin boyutlarının tespitinden çok, kayıtdışı ekonominin tanımı, nedenleri, etkilediği alanlar ve daraltılması amacıyla alınması gereken önlemler üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak "suç ekonomisi" olarak tanımlanan ve yasal olmayan faaliyetleri kapsayan bu oluşumun çok daha farklı çerçeveden incelenmesi gerekmiştir.

2. KAYITDIŞI EKONOMİNİN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

Kayıtdışı ekonominin nedenleri ve etkileri, çok genel olarak "kayıtdışı ekonominin nedenleri" ve "kayıtdışı ekonominin etkileri" olmak üzere iki alt başlık altında incelenmektedir.

2.1. Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri¹

Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıtdışılığa uygun bir zemin oluşturabilir. Türkiye ekonomisinin özellikle istihdam açısından tarım ve hizmetler sektörüne dayalı, tüm sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olan yapısı kayıtdışılığa

¹Toptaş,1998

ortam hazırlayan önemli faktörlerden biridir. Tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zor olması nedeniyle kayıtdışılığa daha elverişli sektörlerdir. Küçük işletmelerin yaygınlığı da yine izleme ve denetlemeyi zorlaştırdığı gibi, bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemelerin dışında kalmalarına da neden olmaktadır. Vergi, iş, sosyal güvenlik vb. konularla ilgili yasalar genellikle belli bir büyüklüğün altındaki işletmeleri kapsamamaktadır.

Kayıtdışılığı etkileyen bir diğer faktör ise ülkedeki gelir dağılımıdır. Gelir dağılımının kayıtdışı ekonomiyle ilişkisi, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıtdışı istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır. Gelirlerin yetersizliği karşısında düşük gelir grubunda bulunan bireyler ya ek iş talebiyle işgücü piyasasına çıkmakta ya da nitelikleri itibarıyla işgücü piyasasına dahil olmayan kadınlar ve hatta eğitimlerinin aksaması pahasına çocuklar bu piyasaya dahil olmaktadır. Gerek ek iş talebiyle piyasaya çıkan işgücü, gerekse kadın ve çocuklar, üretken istihdam alanlarının yetersiz olması veya konularının zorlaması nedeniyle büyük ölçüde kayıtdışı sektörde istihdam şansı aramaktadır.

Türkiye'deki hızlı nüfus artışı ve 1950'lerden itibaren artan köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası özellikleri de kayıtdışı ekonominin gelişmesinde etkili faktörlerden biridir. Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken büyük ölçüde niteliksiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır. Hızlı nüfus artışının sonucu olan genç nüfus fazlalığı, bu nüfusun barınma, sağlık, eğitim, istihdam vb. ihtiyaçlarının karşılanması için ülkenin harcaması gereken kaynak miktarını da artırmaktadır.

Köyden kente göç ve nüfus artışına bağlı hızlı kentleşme sonucu ortaya çıkan gecekondu olgusu, kayıtdışı ekonominin gelişimi açısından özel bir öneme sahiptir. Gecekondu önceleri kent yoksullarına yaşam olanağı sağlaması ve Hazine arazilerine yapıldığından bireysel çıkarlara ters düşmemesi nedeniyle yasal olmasa da toplumsal olarak meşru sayılmıştır. Bu durum kayıtdışılığı meşru gören değer yargılarının yerleşmesi açısından önemlidir.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren pazarların daralması ve talebin çeşitlenmesi nedeniyle şiddetlenen rekabet koşulları sonucunda ortaya çıkan ve üretimde esnekliğe ve enformasyona dayalı yeniden yapılanma, kayıtdışılığı artıran bir diğer unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Üretimde esneklik, firma ölçeklerinin küçülmesiyle sağlanmaktadır. Bu modelde ana firmalar ürün dizaynı ve üretimin organizasyonu ile uğraşan yüksek nitelikli bir çekirdek kadro dışında sürekli eleman istihdam etmeyip mal üretimini küçük üretici firmalara aktarmaktadır. Küçük olmaları nedeniyle kuruluş maliyetleri çok yüksek olmayan bu işletmeler, talep azaldığında işçi çıkarabilme veya toplu sözleşme düzeninin dışında kalarak ücretleri düşük tutabilme şansına sahiptir, kuruluş maliyetlerinin düşüklüğü ayrıca, kolayca tasfiye edilebilmelerini de sağlamaktadır. Enformasyon olanaklarının gelişmesi, ana firmaların mal üretimini aktaracakları fason imalat yapan küçük firmaları herhangi bir ülkeden seçmelerini kolaylaştırmaktadır. Ulusal sınırların önemini yitirmesini, tüm ekonomik ve sosyal birimlerin daha yoğun ve daha rahat bir etkileşim içine girmesini ifade etmekte kullanılan küreselleşme, sermayenin dünya çapındaki hareketliliği anlamında gerçekleşmektedir. Gerek

firma ölçeklerinin küçülmesi, gerekse sermayenin bu hareketliliği tüm ülkelerde kayıtdışı ekonominin payını büyütmeyle birlikte, özellikle küçük işletmelerin halen yaygın bir biçimde varlığını sürdürdüğü, yüksek işsizlik oranına sahip ve toplu sözleşme, sosyal güvenlik gibi kurumların tam yerleşmediği az gelişmiş ülkelerde fason üretimin ve kayıtdışı ekonominin payını gelişmiş ülkelerdekinden daha büyük bir oranda artırmaktadır.

Türkiye’de sermaye birikiminin sağlanması ve özel girişimciliğin oluşması sürecinde alınan bir takım önlemler ya da vergi muafiyeti veya istisnası yoluyla sağlanan teşviklerin kayıtdışı ekonominin oluşmasında ve gelişmesinde etkisi olmuştur. Temel ekonomik tercihlerin sonucunda ortaya çıkan uygulamalar, özel girişimcilerin sermaye biriktirme ve büyüme sürecinde gelirlerini kayıtdışına çıkarma eğilimlerine hoşgörü ile yaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Özellikle 1980 sonrası ekonomide yapısal bir değişikliği amaçlayan düzenlemelerle, özel tasarrufları artıracak ve yatırım maliyetini düşürecek vergisel teşviklere önemli bir ağırlık verilmiştir. Bu dönemde uygulanan ve arz yönlü iktisat anlayışını yansıtan politika modeli, kaynak tahsislerinin içe dönük üretimden dışa dönük yapılanmaya, imalat sanayiinden hizmet sektörlerine çevrilmesini ve özellikle kamu kesiminin daraltılmasını hedeflemiştir. Geriye kalan kamu harcamalarının ve yatırımlarının özel üretim ve yatırımlarla ikame edilme sürecini hızlandırmak için özel tasarrufları artıracak ve yatırım maliyetlerini düşürecek vergisel teşviklere ağırlık verilmiştir. Gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerin oran ve kapsamının küçültülmesi yoluyla ekonomide çalışma, tasarruf ve yatırım şevkinin uyarılması bu politikanın özünü oluşturmaktadır. Uygulanan politikaların ikinci bir amacı da düşük vergi oranlarına razı edilmesi düşünülen kayıtdışı sektörün belirli bir ölçüde açık dolaşıma sokulması ve bu sektörün elindeki fonların Türkiye dışından ülkeye döndürülmesi veya sermaye çıkışının frenlenmesinin sağlanmasıdır.

Ancak bu amaçla yapılan iktisadi ve mali düzenlemeler, gerek vergi sisteminin büyük ölçüde bozulmasına yol açması, gerekse kayıtdışı fonların sisteme girmesini kolaylaştırması nedeniyle kayıtdışı sektörün payını artırmıştır.

Türkiye’de 70’li yıllardan itibaren yaşanan yüksek oranlı enflasyon kayıtdışı ekonominin payının artması açısından önemli bir diğer unsurdur. Ekonomideki tüm dengeleri bozan enflasyon, vergi sistemi, işletmelerin gelir ve kaynak yapısı üzerindeki etkileriyle kayıtdışı ekonominin artmasına neden olmaktadır. Fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine bağlı olarak reel gelirleri artmadığı halde daha yüksek gelir dilimlerinden vergi ödemek zorunda kalan üretici ve tüketici birimler, ekonomide üstlendiği rollerin tanıdığı imkanlar ölçüsünde kendilerini enflasyona karşı ayarlamaktadır. Ancak bu ayarlama genellikle kayıtdışı ekonomiye kayarak yapılmaktadır.

Vergiye karşı direnç, kayıtdışı ekonominin ortaya çıkmasına neden olan faktörlerden bir diğeridir. Vergiye karşı dirençte etkili olan faktörlerden biri de vatandaşların devlet harcamalarına bakış açısıdır. Vergi ödeyen mükelleflerin üzerinde durdukları konulardan biri toplanan vergilerin nerelere ve nasıl harcılandığıdır. Eğer toplumda toplanan vergilerin kötü harcılandığına ilişkin genel bir kanaat oluşmuşsa, mükellefin vergiye karşı direnci artmaktadır. Zaman zaman kamuoyuna da yansıyan kamu ihalelerinde yolsuzluk, hayali ihracat, örtülü ödenek tartışmaları vatandaşların ödedikleri vergilerin harcılandığı yerler konusundaki

kuşularını artırıcı niteliktedir. Bu tür gelişmeler vergi ödemekle yükümlü vatandaşların vergi ödememek için kayıtdışı sektöre kayma eğilimlerini artırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Vergi yükü dağılımında adalet ilkesinin zedelenmesi, vergi ödemekle yükümlü birimlerin bu görevden kaçınmasına neden olmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında ekonomik tercihlerle ilişkili olarak ortaya çıkan vergi yükü kaydırma çabalarının Türk Vergi Sistemi'nde bozulmaya yol açarak vergi adaletini zedelemesi, kayıtdışı ekonominin gelişmesini kolaylaştırmıştır. 1980 sonrasında vergi idaresinin kayıtlı ekonominin kayıtdışına çıkmasını engellemede en etkili aracı olan servet beyanı müessesesinin kaldırılması, gelir ve kurumlar vergilerinde istisna ve muafiyet uygulamalarında üretimi özendirilmeye ve ekonomiyi sağlıklı yönlendirmeye yönelik değişikliklerin yapılmaması, stopaj tarifelerinin yaygınlaştırılması enflasyon ortamında uygun bir politika olmakla birlikte, stopajın geçici olmak yerine nihai vergileme aracı olarak kullanılması, menkul sermaye iratlarının beyana tabi olmaktan çıkartılarak bunlar üzerindeki vergi oranlarının 0 ile %10 arasına çekilmesi, kentsel rantlardan kamunun vergi alma olanağının yapılan vergi yasası değişiklikleri sırasında dikkate alınmaması vb. düzenlemeler vergi sisteminin üniter bir yapıdan sedüler bir yapıya dönüştürülmesine neden olarak vergilemede adalet ilkesini zedelediği gibi kayıtdışı ekonominin gelişmesini kolaylaştırmıştır.

1998 yılındaki vergi yasalarında yapılan değişiklikler sırasında, gelir vergisini tekrar üniter bir yapıya kavuşturması amaçlanmışsa da bunda başarılı olunamamıştır. Kaldı ki 1999 yılında yapılan vergi değişiklikleri sırasında, daha önce yapılan değişikliklerin bir kısmından geri dönmüştür.

Vergi kanunlarında çok sık değişiklik yapılması ise vergilemede açıklık ve kesinlik ilkesini zedelemektedir. Mükelleflerin vergilendirme konusundaki en önemli beklentilerinden biri ne kadar vergiyi, ne zaman ödeyeceklerini bilmeleridir. Vergi kanunlarında yapılan değişikliklerin yanı sıra kanunlarla Bakanlar Kuruluna verilen düzenleme yetkisi de aynı konuda olmak üzere bazen yılda birkaç kez kullanılmaktadır. Yüksek oranlarda seyreden enflasyon nedeniyle aşınan matrahları düzenleme bir zorunluluk olsa da, bu sıklıkla yapılan değişiklikler açıklık ve kesinlik ilkesini zedelediği gibi, sade mükellefler bir yana konunun uzmanlarının bile değişiklikleri izlemesini zorlaştırmaktadır.

Türkiye'de siyasi tercihler veya ekonomik gerekçelerle sıkça vergi affı çıkarılması veya ek vergilere başvurulması da mükellefleri belirsiz bir vergilendirme ortamına sokmaktadır. Türk Vergi Hukukunda 1960'dan 1992 yılına kadar vergi affına ilişkin hükümler taşıyan 15 adet kanun düzenlemesi yapılmıştır. Ortalama olarak 2 yılda bir vergi affı yapılması anlamına gelen bu durum, vergilemede açıklık ilkesini zedelediği gibi, vergisini zamanında ödeyen mükellefler aleyhine bir adaletsizliğe yol açmaktadır. Gelirini beyan eden ve vergisini zamanında ödeyen mükellefleri cezalandıran bu tutum ise zaman içinde mükelleflerin gelirlerini gizleme eğilimlerini artırmaktadır. Yine zaman zaman ekonomik gerekçelerle bir defaya mahsus olmak üzere getirilen ek vergiler, kamu finansman dengesi için zorunlu olsa da, mükelleflerin geçmiş dönem gelirleri üzerinden alındığı için vergilemede kesinlik ilkesini zedeledikleri gibi mükelleflerin kayıtlı olmalarından ötürü pişmanlık duymalarına neden olmaktadır.

Bu denli değişken ve toplumdaki geniş bir kesim tarafından adaletsiz olduğu düşünülen vergi sistemi, mükelleflerin gelirlerini beyan etme ve vergi ödemekten kaçınma konusundaki eğilimlerini artırmaktadır.

Ayrıca devlet hemen her sektörde üretimden pazarlamaya, personel yönetiminden çevre korumaya kadar pek çok alanda düzenlemeler getirmiştir. Bu tür yasal düzenlemeler, işverene getirdiği mali yükler çerçevesinde kayıtdışı ekonominin oluşmasında etkilidir.

Sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili yasal düzenlemeler, çevrenin korunması için alınması gereken önlemler vb. işverenler için maliyetleri yükseltici niteliktedir. 70'li yıllardan itibaren değişen pazar koşulları ve artan rekabet baskısı ise işletmelerin maliyetlerini düşürmesini zorunlu kılmaktadır. Birbiriyle çelişen bu iki olgu nedeniyle rekabet gücünü artırmak isteyen bazı işletmeler yasal düzenlemelerin dışına çıkarak kayıtdışı çalışmayı tercih edebilmektedir.

Bunun yanısıra Türkiye'deki temel sorunlardan birisi de idari yapılanmadaki eksikliklerdir. İdari yapılanmada öteden beri varolan bürokrasinin karmaşıklığı, çok başlıktan kaynaklanan denetim yetersizliği ve birimlerarası eşgüdüm eksikliği gibi olumsuzluklar, kayıtdışı çalışanların tespiti ve kayıt altına alınmasını zorlaştırmaktadır.

Bu kısımda açıklanan nedenler çoğunlukla vergi, sosyal güvenlik ödemeleri ve çeşitli yasal düzenlemelerden sakınmak amacıyla oluşan kayıtdışı ekonominin nedenleridir. Ulusal hesaplar açısından istatistiki olarak kayıtdışı kalmak da büyük önem taşımaktadır. Bireysel istatistik bilincinin oluşmaması, istatistiksel duyarsızlık sonucu oluşan cevapsızlık durumu bu anlamda önemli faktörlerdir.

2.2. Kayıtdışı Ekonominin Etkileri

Bir ülkede kayıtdışı ekonominin varlığının ve büyüklüğünün önemi, yol açtığı sonuçlar bakımından değerlendirilmektedir. Kayıtdışılığın ekonomik, mali, sosyal, çalışma hayatı ve teknolojik gelişmelere yönelik etkileri bulunmaktadır².

İstatistiki anlamda kayıtdışılığın olumsuz etkileri, kaynağından eksik ve hatalı olarak gelen verilere göre hazırlanan göstergeleri temel alarak oluşturulacak politikaların ve alınacak önlemlerin uygulamada başarısız olması ve istenmeyen sonuçlara yol açması şeklinde dolaylı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Yapılan düzenlemelere uyulmamasından kaynaklanan kayıtdışılığın etkileri ise daha çok doğrudan olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Kayıtdışılık, planlama örgütleri ve araştırma kurumları ile iktisatçıların ve diğer akademisyenlerin, ekonominin mevcut ve geçmiş durumuna ilişkin açıklamalarını ve ileriye yönelik tahmin konusundaki saptamalarını da olumsuz etkileyebilecektir.

² ILGIN,1999

Bir ekonomide ulaşılmaya çalışılan temel amaçlar; kaynak dağılımında etkinlik ve kaynakların verimli kullanılması, yeterli ve sürdürülebilir büyüme, fiyat istikrarı, gelir dağılımında adalet, dış dengenin sağlanması olarak özetlenebilir.

Ülkenin refah düzeyi, istihdam ve fiyatlar genel seviyesi ve gelir dağılımı konularındaki iktisadi gerçeklerin doğru saptanamaması şeklinde ortaya çıkan istatistiki kayıtdışılığın, bu sayılan amaçlara ulaşma konusunda etkisi bulunmaktadır.

GSMH, istihdam, fiyatlar, gibi temel göstergelerin kayıtdışılık nedeniyle doğru olarak belirlenememesi, etkin ve doğru politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına, uygulamaların başarısızlığına, kaynakların yanlış yönlendirilmesine ve istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Ülkede kayıtdışı altın ve döviz bulunması nedeniyle döviz ve altın mevcutlarının eksik belirlenmesi söz konusu olmaktadır.

Belge ve kayıt düzenine uymamaktan, vergi ve sosyal güvenlik primi gibi mali yükümlülükleri yerine getirmemekten kaynaklanan kayıtdışılığın ekonomik etkileri ise aşağıdaki özetlenmektedir.

Hükümetler tarafından yapılan düzenlemeler, alınan vergiler ve yapılan diğer kesintiler ve bunların nasıl kullanılacağı, toplumun genel çıkarı ve bireysel olduğu kadar sosyal yararları da düşünülerek, ekonominin bütünü için etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmek amacıyla belirlenmektedir. Kayıtdışı faaliyetlerin genel olarak arzulanmayan faaliyetler olduğu, emek yoğun ve gelişmiş olmayan teknolojiler kullanılan alanlarda yoğunlaştığı dikkate alınırsa, kayıtdışı ekonominin kaynak dağılımında etkinliği bozduğu ve kaynakları verimsiz alanlara yönelttiği sonucu çıkmaktadır.

Faaliyetlerini kayıtdışı olarak yürütenler, faaliyetlerini kayıtlı olarak yürütenlerin kayıtlı olmaktan dolayı katlandıkları oldukça yüksek ek maliyetlere katlanmadıklarından, haksız rekabet avantajı elde edilmektedir. Bu ekonomideki rekabet yapısını bozmakta, sonuçta rekabetçi piyasanın etkin kaynak tahsisini gerçekleştirme fonksiyonu kaybedilmektedir.

Büyük firmalardan kaynaklanan kayıtdışılık dışında, kayıtdışı faaliyetlerin daha çok küçük organizasyonlar ve şirketleşmemiş birimler tarafından gerçekleştiriliyor olması, büyük firmaların da işlerini taşeronlar aracılığıyla veya küçülerek yürütme çabaları, ekonominin merkezilikten uzaklaşmasına yol açmakta, bu durum optimum ölçek büyüklüğünün sağlayacağı verimlilik artışı gibi avantajların elde edilememesi sonucunu doğurmaktadır.

Kayıtdışılığın en önemli nedenlerden birisinin de yüksek vergi oranları olduğu düşünülürse, kayıtlı kesimin vergi yükünün artırılması, bu kesim aleyhine olan adaletsizliği daha da artırmaktadır.

Açıkların kendisi enflasyonist beklentileri artırmakta, para basma ve/veya iç ve dış borçlanma yöntemleriyle açıkların kapatılmaya çalışılması da enflasyonist baskıların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Kayıtdışılık enflasyona ve yüksek enflasyondan kaynaklanan

gelir dağılımında bozulmalara, istikrarsızlığın yol açacağı üretim ve yatırımlarda düşüşe ve işsizliğe, durgunluk gibi krizlere ve diğer sosyal maliyetlere yol açabilmekte, kamu kesimi açıkları, hükümetlerin ekonomiyi yönlendirmede kullanacakları para ve maliye politikalarının etkinliğini de azaltmaktadır.

Ayrıca, kayıtlı ekonomideki düzenleme ve vergilerden kaynaklanan yüksek maliyet, insanları kendi ihtiyaçlarını kendi üretimleri ile karşılamaya yöneltmekte ve hanehalkı üretimi geliştirebilmektedir.

Kayıtdışı ekonomide ödemelerin daha çok nakit para kullanılarak gerçekleştiriliyor olması, fiyat istikrarının olmadığı durumlarda, kayıtlı ekonomi yanında kayıtdışı ekonomide de istikrarlı bir para birimi arayışına ve dolar ve mark gibi nispeten istikrarlı para birimlerinin ekonomide yaygın olarak kullanılmasına, yani "dolarizasyona" yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin yerine getirmek zorunda olduğu savunma ve iç güvenlik ile adalet, eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok hizmet bulunmaktadır. Kamunun asli gelir kaynağı olan vergiler yeterince toplanamayınca da büyüyen kamu açıkları sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu da kamusal hizmetlerin zamanında ve etkin olarak gerçekleştirilmesi zorlaşmaktadır. Bu da yaşam kalitesinde ve refah düzeyinde azalma anlamına gelmektedir.

Kayıtdışı ekonomi, vergi sistemini ve vergi idaresini olumsuz etkilemekte, idarenin vergi toplama gücünü ve etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca, vergi tabanının aşınmasına ve kaynakların gözlem ve kontrol dışına çıkmasına yol açmaktadır. Vergide adalet ve eşitlik ilkesi, vergisini düzenli ödeyen kayıtlı kesim aleyhine bozulmaktadır.

Kayıtlı faaliyette bulunanlar, yaygın kayıtdışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybetmekte, kayıtdışı faaliyetlerde bulunanlar da, kayıtdışılığın doğası gereği ilişkilerini yasal düzenlemeler ve genel ve açık kurallar dışında yürütmektedirler. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğu doldurması ve toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmekte, sosyal açıdan sakıncalı durumlar yaratabilmektedir.

Toplumun zararlı ve ahlak dışı olarak gördüğü, kötü olarak nitelendirdiği fuhuş ve kumar ile çeşitli kaçakçılık ve uyuşturucu satışı ve kullanımı gibi yasadışı ve kayıtdışı faaliyetlerin artması toplumda ahlak çöküntüsüne neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler çoğu zaman çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerden dolayı doğal kaynakların tahribi ve sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilememesi söz konusu olmaktadır. Gecekondu ve kaçak yapılaşma da çarpık şehirleşme sorununun ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Kayıtdışı üretimler, belgesiz ve kayıtsız üretilmeleri sebebiyle standart dışı ve garantisiz olduğundan, söz konusu ürünleri tüketen tüketici kesimin de kayıtdışılıktan dolayı mağdur olması ve kayıtlı sektör tüketicilerini korumaya yönelik yasalardan ve satış sonrası hizmetlerden yararlanamaması söz konusu olmaktadır.

Çalışma hayatı ile ilgili olumsuz sonuçlar büyük ölçüde kayıtdışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Kayıtdışı istihdamın büyük boyutta olmasıyla birlikte çalışan nüfus sosyal güvenlik şemsiyesi altında kapsanamamakta, yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da, başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedir.

Kayıtdışı istihdamın bir diğer yönü de, kayıtdışı çalışanların sendikal haklardan yoksun olmasıdır. Çeşitli gerekçelerle kayıtdışı çalışma durumunda olanlar, sendikasız ve sosyal güvenlik kapsamı dışında olma, çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle, sağlıksız ortamlarda, işyeri ve iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve korumasız, istismara açık ve sigortasız olarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde kadın ve çocuk işçilere de talep olduğundan, bu kesimin de zor şartlarda çalışması söz konusu olmaktadır.

3. KAYITDIŞI EKONOMİYİ ÖLÇME YÖNTEMLERİ, TÜRKİYE'DE VE ULUSLARARASI ALANDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

3.1. Kayıtdışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

Kayıtdışı ekonominin ölçülmesinde kullanılan yöntemler doğrudan, dolaylı ve karma yöntemler olarak sınıflandırılabilir.³

Doğrudan Ölçme Yöntemleri

Doğrudan ölçme yöntemlerinin temelini, kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün anket uygulamalarıyla tahmin edilmesi oluşturmaktadır. Bu yöntemlerde kayıtdışı ekonomi büyüklüğü hakkında ayrıntılı veri derlemek mümkün olmakta, hanehalkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri ve diğer anketler kullanılmaktadır.

1. Hanehalkı Anketleri: Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin alıcıları ve bazen de üreticileri olarak hanehalklarına uygulanan anketlerdir.

2. İşyeri Anketleri: Kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin üreticileri ve alıcıları olarak işyerlerine uygulanan anketlerdir.

3. Zaman Kullanım Anketleri: Açık ve saklı ekonomik faaliyetlerde bulunanların, bu faaliyetlerde harcadıkları zaman araştırılmaktadır. Ayrıca, daha sonra yapılan araştırmalarla, bu faaliyetlere ilişkin parasal değerler bulunmaktadır.

4. Vergi Anketleri: Vergi kaçığı olan hane ve işyerlerini belirlemeye yönelik anketlerdir. Burada vergi kaçığı olan gelir tahmin edilmektedir.

5. Diğer Anketler: Yukarıdakilerin dışında, hanede, işyerlerinde veya kamuda uygulanan anketlerdir.

³ Koçoğlu, 1997

Dolaylı Ölçme Yöntemleri

Dolaylı ölçme yöntemleri beş ana başlık altında toplanmıştır.

1. Çeşitli Kaynaklardan Elde Edilen Veriler Arasındaki Farklar Yöntemi: İstatistiki farklar yöntemi olarak da adlandırılan bu yöntemde, milli gelirin farklı yöntemlerle bulunan değerlerinin farkları, vergi otoritelerince bildirilen gelir farkları, istihdamla işgücü verileri arasındaki farklar incelenerek kayıtdışı ekonomi büyüklüğüne ulaşılmaya çalışılmaktadır.

2. Mali Yöntemler: İşyerlerinin mali denetimlerine ve mali ve idari kayıtlara dayanan "vergiler üzerindeki örnek denetim yöntemi" ve kayıtdışı ekonomi büyüklüğünü etkilediği varsayılan parasal istatistiklerin analiz edildiği "parasal göstergeler yöntemi" olarak ikiye ayrılmaktadır. Parasal göstergeler yöntemi de "nakit oran yaklaşımı," "işlem hacmi yaklaşımı" ve "ekonometrik yaklaşım" olarak üçe ayrılmaktadır.

3. Kaçırılan Gelirlerin Duyarlılığı Yöntemi: Bu yöntemde kayıtdışı ekonomi, GSMH hesaplarında yer alan sektörlerin tahminlerinde kullanılan kaynak ve yöntemlere dayanan analizler yapılarak, çeşitli varsayımlar altında hesaplanmaya çalışılmaktadır. Yöntemde uzman görüşleri de kullanılmaktadır.

4. Katılım Oranları Analizleri: Saklı ekonominin büyüklüğü işgücü arzının ve istihdamın gelişimine bakılarak tahmin edilmektedir.

5. Diğer: Vergi yükü, ekonomik kural ve düzenlemelerin ağırlığı, kadınların işgücüne katılım oranları, çalışılan saat vb. gibi kayıtdışı ekonominin ilişkili olduğu değişkenler kullanılarak istatistiki analizler yapılmaktadır.

Karma Yöntemler

Bu yöntemde kayıtdışı ekonomi büyüklüğü; elektrik kullanımı ve üretimler, inşaat sektöründeki gelişmeler ve çimento üretimi, ihracat ve üretim arasında bağlantılar kurularak ölçülmektedir. Ayrıca, ikinci işteki çalışmalardan elde edilen gelir ölçülerek de kayıtdışı ekonomi büyüklüğüne ulaşılmaya çalışılmaktadır.

3.2. Kayıtdışı Ekonominin Ölçülmesine Yönelik Olarak Türkiye ve Uluslararası Alanda Yapılan Çalışmalar

Türkiye’de ve uluslararası alanda birçok araştırmacı, kayıtdışı ekonominin boyutlarını ölçmek için çeşitli çalışmalar yapmışlardır. Ancak çalışmalarda kullanılan tanımların, yöntemlerin ve varsayımların değişik olması nedeniyle çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Bununla beraber Türkiye’de ve uluslararası alanda yapılan bu çalışmaların bazılarını, kullanılan yöntemleri belirterek sıralamanın, kayıtdışı ekonominin büyüklüğüne ilişkin bir fikir vermesi açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

Bu kapsamda Prof.Dr. Tuncer BULUTAY⁴ başkanlığında imalat sanayiinde istihdam konulu çalışmanın sonucunda, istihdam yaklaşımıyla Türkiye’de 1996 yılında kayıtdışı istihdamın toplam istihdam içindeki oranı yaklaşık %30 olarak tespit edilmiştir. Türk Ekonomisinde informal kesimin payı ise 1992 yılında tüm Türkiye için %16, kentsel kesim için % 26 olarak tespit edilmiştir.

TABLO: 1- Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri

Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Tahmin (%)
Altuğ	1992	Vergi Yaklaşımı	35
Derdiyok	1989	Vergi Yaklaşımı	46.94
Hakioğlu	1989	Ekonometrik	18
İlgin	1998	Nakit Oranı	83.1
	1993	Nakit Oranı	54.3
	1992	Ekonometrik	45.3 - 53.9
Kasnakoğlu	1997	Nakit Oranı	30 - 61
	1997	Ekonometrik	9 -13
		İşlem Hacmi	31
Koçoğlu	1987	Duyarlılık Analizi	19.6 - 26.50
Özsoylu	1990	Nakit Oranı	11.7
Temel, Şimşek, Yazıcı	1991	Vergi Yaklaşımı	16.4 - 29.9
		Ekonometrik	7.88
Yamak	1994	Ekonometrik	10

Kaynak: Kaynaklarda verilen çeşitli çalışmalardan alınmıştır.

Kayıt altına alınamayan ekonomik faaliyetler ekonomik, politik, kültürel ve diğer faktörlerin etkileşimleri sonucunda ortaya çıkmakta ve bu faaliyetler ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu nedenle kayıtdışı ekonominin saptanması aşamasında ülkeler kendi özelliklerini gözönünde bulundurarak yöntem belirlemek zorundadırlar.

Örneğin ABD’de 1970’li yıllarda piyasadaki nakit para miktarındaki fazlalık tespit edilerek parasal yöntemlerle kayıtdışı ekonomi tespit edilmeye çalışılmıştır. Aynı şekilde 1980’lerde İtalya’da, sanayileşmiş ülkelerdeki büyüme hızını göstermesine rağmen yüksek işsizlik oranı kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin varlığını düşündürmüş ve işgücü piyasası analiz edilerek kayıtdışı ekonominin tespit çalışmaları yapılmıştır.

Ancak dünyada son 20 yılda yükselme trendi gösteren kayıtdışı ekonominin OECD ülkelerinde GSMH’nin yaklaşık %15’i olduğu belirtilmektedir.⁵

Son olarak Friedrich Schneider tarafından çeşitli ülkeler için kayıtdışı ekonomi (yasal ve yasadışı faaliyetler) büyüklüğü hesaplanmıştır. Schneider gelişmiş ekonomiler için nakit oranı yaklaşımını, gelişmesini tamamlamamış ülkeler için ise farklı yaklaşımlar kullanmıştır. Bu çalışma sonucunda 1998 yılı için İtalya, İspanya ve Belçika’da kayıtdışı ekonominin GSMH’ya

⁴ BULUTAY, 1998

⁵ Giles,1997

oranının %23-28 aralığında olduğu tespit edilmiştir. Schneider'in bu çalışmasında incelemeye aldığı 76 ülke için tespit ettiği kayıtdışı değer toplam 9 trilyon \$'a ulaşmaktadır. 1998 yılı için bu ülkelerin toplam GSMH'sinin 39 trilyon dolar (Uluslararası Para Fonu) olduğu düşünüldüğünde, dünyada yaklaşık bir ABD ekonomisi büyüklüğünde kayıtdışıktan bahsedilebilmektedir.⁶

TABLO: 2- Dünyada Kayıtdışı Ekonomi Tahminleri

Ülke	Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Tahmin (%)
ABD	Bhattacharyya	1984	Ekonometrik	16.18
	Feige	1979	Nakit Oranı	28.0
	Gutmann	1979	Nakit Oranı	13.5
	Park	1977	Milli Gelir Farklılıkları	4.0
	Yurtiçi Gelirler Dairesi (IRS)	1976	Vergi Yaklaşımı	4.4 - 7.9
	Tanzi	1976	Ekonometrik	3.4 - 5.1
Almanya	Kirehgaessner	1980	Ekonometrik	8.0- 12.0
	Langfeldt	1980	Nakit Oranı	4.0 - 13.0
	Petersen	1974	Milli Gelir Farklılıkları	4.8
Avustralya	Norman	1982	Ekonometrik	13.40
	Tucker	1979	Nakit Oranı	10.70
Hollanda	Broesterhuizen	1979	Duyarlılık Analizi	4.8
İngiltere	Dilnot ve Morris	1979	Nakit Oranı	7.2
	Feige	1979	İşlem Hacmi	15
	Macafee	1978	Milli Gelir Farklılıkları	2.5 - 3.0
	O'higgins	1978	Milli Gelir Farklılıkları	2.9
İtalya	Gaetani-Darogana	1980	İstihdam	10 - 20
İsveç	Hansson	1979	Milli Gelir Farklılıkları	3.9 - 6.5
	Klovland	1978	Ekonometrik	13.2
	Riskspolisstryrelse	1977	Vergi Yaklaşımı	1.4 - 5.6

Kaynak: Kaynaklarda verilen çeşitli çalışmalardan alınmıştır.

4. MİLLİ GELİR VE KAYITDIŞI EKONOMİ

Son yıllarda kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı gelir giderek artan önemle gündeme gelmiş, birçok uluslararası kuruluşun ve araştırmacının ilgisini çekmiştir. Birleşmiş Milletler, Eurostat, OECD vb. uluslararası kuruluşların yanı sıra ulusal istatistik ofislerinde de konuya ilişkin çalışmalar yapılmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı gelirin bütün ülkelerde giderek önem taşıyan bir sorun haline gelmesi konuya olan ilgiyi artırmakta ve çok boyutlu bir kavram olan kayıtdışı ekonominin tanımı üzerine de birçok tartışma yapılmasına sebep olmaktadır.

OECD, Eurostat, ILO gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan tanım çalışmaları da bulunmaktadır. Eurostat tarafından benimsenen tanım ve kavramlar 1980'lerin ilk yarısında Eurostat Ulusal Hesaplar Çalışma Grubunun yaptığı çalışmaların sonucu oluşturulmuştu. Eurostat, yasal beyan edilmemiş üretken faaliyetleri kara ekonomi olarak tanımlamıştı. Bu

⁶ Ekonomist,1999

yaklaşımına göre yeraltı ekonomisi ise beyan edilmemiş yasal üretim faaliyetleri (kara ekonomi) ile yasal olmayan (yasadışı) üretim faaliyetlerinden oluşmuştur.⁷

UNECE, OECD tarafından geliştirilen saklı ekonomi tanımı ise girişimlerin kasten gizledikleri yasal üretimlerini, ev hizmetlerinde ücretle çalışan kişilerin beyan edilmeyen hizmetlerini ve yasadışı üretim faaliyetlerini içermiştir.⁸

BM, OECD, Eurostat, IMF, Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve yayımlanan 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi (1993 System of National Accounts, 1993 SNA) bu alanda yeni tanımlar getirmektedir.

4.1.1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'ne Göre Kayıtdışı Ekonominin Tanım ve Kapsamı

Ulusal Hesaplar Sistemi, Birleşmiş Milletler tarafından ilk olarak 1953 yılında yayımlanmış, daha sonra 1959, 1964, 1968 ve 1993 yıllarında revize edilmiştir. Türkiye'de de 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'ne geçiş çalışmaları başlatılmıştır. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi, 1968 Ulusal Hesaplar Sistemi'nden farklı olarak kurumsal birimler ve sektörler sınıflandırmasını getirmiştir.

Bu bölümde öncelikle kurumsal birimlere ve sektörlerle ilişkin bilgi verilecek, daha sonra ulusal hesaplar üretim sınırı tanımlanacak, son olarak da 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi kapsamında kayıtdışı ekonomi tanım ve kavramlarına yer verilecektir.

4.1.1. Kurumsal Birimler ve Sektörler

1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'ne göre kurumsal birimler ve sektörler aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Kurumsal Birimler; kendi hesabına aktiflere sahip olabilen, pasifleri yüklenebilen, ekonomik faaliyetlerle meşgul olabilen ve diğer varlıklarla işlemlere girebilme kapasitesine sahip olabilen ekonomik varlıklar olarak tanımlanmaktadır. Bir ekonominin çeşitli sektörleri ve alt sektörleri, ekonomideki yerleşik olan kurumsal birimlerden oluşmakta, toplam ekonomi ise yerleşik kurumsal birimlerin tüm setinden oluşmaktadır.⁹

Kurumsal birimlerin; hanehalkları şeklindeki kişi veya kişi grupları ile mevcudiyetleri yasalarla veya onlara sahip veya kontrol edebilen kişilerden bağımsız topluluklar veya diğer varlıklar tarafından kabul edilmiş yasal veya sosyal varlıklar olmak üzere iki çeşidi vardır.

Çok bireyli hanehalklarının üyeleri, ayrı kurumsal birimler olarak işlem görmezler. Aynı hanehalkının üyeleri tarafından elde edilen gelirin hepsi veya bir kısmı bütün üyelerin yararı için birleştirilebilir ve birçok harcama kararı, özellikle gıda tüketimi veya konut ile ilgili olanlar,

⁷ UNECE,1993

⁸ UNECE,1993

⁹ UN, 1993

bir bütün olarak hanehalkı için alınabilir. Bu nedenle, her bir hanehalkı üyesi için ayrı ayrı bilanço veya diğer hesapları düzenlemek mümkün olmayabilir. Bundan dolayı, hanehalkı kurumsal birim olarak işlem görmelidir.¹⁰

Şirket, kar amacı olmayan kurum veya devlet birimi gibi kendi hesabına ekonomik faaliyetlerle meşgul olan yasal veya sosyal varlıklar kurumsal birimin ikinci çeşidini oluşturmaktadırlar. Bu birimler, özerkliği diğer kurumsal birimler tarafından bir ölçüye kadar sınırlandırılabilmesine rağmen, ekonomik kararlardan ve yaptıkları hareketlerden sorumludur.

Kurumsal Sektörler; toplam ekonomiyi oluşturan yerleşik kurumsal birimler; mali olmayan şirketler sektörü, mali şirketler sektörü, genel devlet sektörü, hanehalklarına hizmet eden kar amacı olmayan kurumlar sektörü, hanehalkları sektörü olmak üzere beş kurumsal sektörde gruplandırılır.¹¹

Mali olmayan şirketler sektörü, bütün yerleşik mali olmayan şirketleri, şirket benzerlerini ve mali olmayan mal ve hizmetlerin piyasa üretimi ile meşgul olan kar amacı olmayan kurumları içermektedir. Örneğin, cari üretim maliyetlerini karşılayan ücretleri tahsil eden hastaneler, okullar, kolejler veya rolleri bu girişimlerin yararına tanıtım yapmak ve hizmet vermek olan şirketleşmemiş girişimler veya mali olmayan şirketlerden alınan aidatlar ile finanse edilen ticaret birlikleri bu kapsamdadır.

Mali şirketler sektörü, birincil faaliyeti mali aracılık veya mali aracılığı kolaylaştırmak olan bütün yerleşik şirketleri ve şirket benzerlerini içermektedir. Ayrıca, rolleri bu girişimlerin yararına tanıtım yapmak ve hizmet vermek olan mali girişimlerden aidatlar ile finanse edilenler dahil, bir mali nitelikteki piyasa üretimi ile meşgul olan kar amacı olmayan kurumları da içermektedir.

Genel devlet sektörü, temel olarak merkezi ve yerel birimleri ile beraber, bu birimler tarafından yüklenilen ve kontrol edilen sosyal güvenlik fonlarından oluşmaktadır. Temel olarak devlet birimleri veya sosyal güvenlik fonları tarafından finanse ve kontrol edilen piyasa dışı üretimle meşgul olan kar amacı olmayan kurumları da içermektedir.

Hanehalklarına hizmet eden kar amacı olmayan kurumlar sektörü, temelde devlet tarafından kontrol ve finanse edilenler hariç, hanehalklarına piyasa dışı mal ve hizmetler sağlayan tüm yerleşik kar amacı olmayan kurumları kapsamaktadır.

Hanehalkları sektörü, bütün yerleşik hanehalklarını içermektedir. Kurumsal birimler olarak tanımlandığında hanehalkları, hanehalklarının önemli bir bölümü olan kendi nihai kullanımları için üretimde bulunan veya piyasa üreticileri olan hanehalkları tarafından sahip olunan şirketleşmemiş girişimleri kapsamaktadır. Sadece şirket benzerlerini oluşturan hanehalkı şirketleşmemiş piyasa girişimleri, ayrı kurumsal birimler olarak işlem görmektedir. Bir hanehalkı tarafından sahip olunan bir şirketleşmemiş girişim, bir şirket benzeri olarak

¹⁰ UN, 1993.

¹¹ UN, 1993

nitelendirildiği zamanki durumu hariç, ayrı bir kurumsal birim olarak değil, hanehalkının önemli bir parçası olarak işlem görmektedir.

Hanehalkı sektörü, her bir hanehalkı için, gelir çeşidi veya ekonomik, sosyo-ekonomik ya da coğrafi durum gibi diğer ölçütler gözönünde bulundurularak alt sektörlerle ayrılabilir.

4.1.2. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi Üretim Sınırı

Milli gelir hesapları kapsamında kayıtdışı ekonomiyi belirlemek için her şeyden önce Ulusal Hesaplar Sistemi kapsamında üretim sınırını tanımlamak gereklidir. Milli gelir üretim sınırları içinde yer alan ekonomik faaliyetleri ölçmektedir. Burada kullanılan üretim sınırı tanımı genel üretim sınırı tanımından daha dar bir kapsama sahiptir.

1993 Ulusal Hesaplar Sistemi üretim sınırı kapsamında yer alan faaliyetler;

- Üreticilerinden başka birimlere sunulan veya sunulmaya niyetlenen bütün bireysel veya kolektif mal ve hizmetler ve bu mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan mal ve hizmetlerin üretimi,

- Kendi nihai tüketimleri veya gayrisafi sermaye oluşumları için üreticileri tarafından malların kendi hesabına üretimi,

- Sahipleri tarafından kullanılan konut hizmetlerinin ve ücretli ev hizmetlileri istihdam edilerek üretilen hizmetlerin kendi hesabına üretimi,

olarak sıralanmaktadır.

Kendi nihai tüketimleri için ev ve kişisel hizmetleri üreten bütün hanehalkı faaliyetleri üretim sınırları dışında tutulmaktadır.¹²

- Konutun küçük onarım ve bakımı, temizliği vb. işler,

- Hanehalkı mallarının onarımı, temizliği ve bakımı,

- Yemeklerin, hazırlanması ve sunumu,

- Çocukların bakımı,

- Hasta ve yaşlı kişilerin bakımı,

- Hanehalkı üyelerinin veya mallarının taşınması gibi ev ve kişisel hizmetler,

aynı hanehalkı içinde üretildiği ve tüketildiği zaman Ulusal Hesaplar Sistemi'nin üretim sınırına dahil edilmemektedir.

¹²UN, 1993

Bununla beraber, birçok ülkede kendi tüketimleri ekonomik refaha büyük ölçüde katkıda bulunan önemli miktarda işgücü, ev ve kişisel hizmetlerin üretimi ile meşgul olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ev ve kişisel hizmetlerin üretimi hanehalkı refah seviyesini yükseltmekte önemli bir rol oynamaktadır. Ancak ulusal hesaplar istatistikleri çok çeşitli analitik ve politik amaçlara hizmet etmekte, basit olarak refah göstergelerini üretmek için derlenmemektedir.

Hane içinde üretilen ve tüketilen ev ve kişisel hizmetlere değer atfetmemenin temel nedenleri, bu hizmetleri değerlendirmede kullanılabilecek uygun piyasa fiyatlarının olmaması (bu hizmetlerin büyük çoğunluğu piyasa için üretilmediğinden) ve izafi değerlerin parasal değerlerden farklı ekonomik anlama sahip olması olarak sıralanabilmektedir. Örneğin, hanehalkına bu hizmetler için nakit ödeme karşılığında bir başka hanehalkı için çalışması önerilse, farklı alanlara harcama yapmasını sağlayacak ikinci seçeneği tercih edebilmektedir. Bu durum da söz konusu hizmetler için değer atfetmede güçlükler oluşturacak, bunun sonucunda da analitik ve politik hedefler için gerekli parasal değerlere eşit olmayan değerler de ortaya çıkabilecektir.

Bununla birlikte, milli gelir hesaplamalarında hane içi üretimin önemli bir ölçüde kapsam dışı bırakılması ülkede üretilen mal ve hizmetlerin gerçek değerinin olduğundan düşük gösterilmesine yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, hane içinde gerçekleşen üretimin dışlanması sonucu, ulusal hesaplar ülkede üretilen mal ve hizmetlerin gerçek değerini yansıtmaktan çok, piyasaların gelişmişlik düzeyini gösterir hale gelebilmektedir. Sadece milli gelire dayanarak ekonomik büyümenin veya toplumsal refahın yıllar itibariyle nasıl değiştiğini kestirmek mümkün olmamaktadır. Örneğin, kadınların işgücüne katılımının artmasıyla milli gelir de bir artış görülmekle birlikte, azalan ev içi üretimin değeri bu artıştan düşülmediği için ülkenin daha yüksek bir refah seviyesine ulaşmış olduğu tam olarak anlaşılamamaktadır. Ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalar da aynı şekilde sakıncalar içermekte, gelişmekte olan ülkelerin milli gelirleri olduğundan düşük hesaplanmaktadır. Hane içi üretimin çoğunlukla kadınlar tarafından gerçekleştirildiği düşünülürse, bu tip üretimin milli gelir içine alınmaması kadının ekonomik katkısının da göz ardı edilmesine yol açmakta ve bunun neticesinde, kadınlar yasal, sosyal ve ekonomik haklardan yoksun bırakılabilmektedir. Örneğin, işgücü piyasasında çocuk bakıcısı olarak çalışan bir kişi her türlü sosyal haktan yararlanabilmesine karşın (emeklilik vb.) ekonomik olarak aynı üretken faaliyeti gerçekleştiren, çocuk bakıcısı tutmak yerine kendi çocuklarına bakan bir kadına hiç bir sosyal hak doğmamaktadır.

1993 Ulusal Hesaplar Sistemi ile getirilen yeniliklerden biri de hanehalkı sektörünün oluşturulması ve hanehalkları tarafından üretilen piyasaya yönelik mal ve hizmetlerin ve kendi kullanımları için malların ve belirli hizmetlerin bu sektörde gösterilmesidir. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi üretim sınırı içindeki bütün malların üretimini içermektedir. Üretimin yapıldığı zamanda üretilen malların piyasa veya kendi kullanımına yönelik olup olmadığı veya hangi oranlarda bu amaçlarla üretildiği bilinmeyebilir. Bu nedenle hanehalkı üretiminin;

• Tarımsal ürünlerin üretimi ve depolanması (bu, yabancı meyvaların ve diğer ekilmemiş ürünlerin toplanması, ormancılık, odun kesme-toplama, avcılık ve balıkçılığı da kapsar),

- Maden tuzu, odun kömürü, su gibi diğer temel ürünlerin çıkarılması,
 - Tarımsal ürünlerin işlenmesi, derinin tabaklanması, yağ veya peynir üretimi, değirmencilikle un üretimi,
 - Giysi örülmesi, elbise dikilmesi, ayakkabı yapımı vb. diğer tüm işlemler
- gibi çeşitli türleri kendi nihai tüketimleri için düşünülüp düşünülmediğine bakılmaksızın içerilmektedir.¹³

Ancak, daha önce de belirtildiği gibi hane içinde üretilen ev ve kişisel hizmetler milli gelir hesaplamaları dışında tutulmuştur. Bu hizmetlerin yine 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde geliştirilen ve merkezi çatının üretim sınırına ve hesaplarına esneklik getiren bir yapı olan "Uydu Hesapları" çerçevesinde değerlendirilmesi ve gerektiğinde milli gelire eklenip "zenginleştirilmiş (enhanced) milli gelirin" oluşturulması öngörülmüştür. Bu şekilde düzeltilmiş olan milli gelirin sosyal refah seviyesini daha doğru bir şekilde yansıtacağı ve ulusal politikaların oluşturulmasında karar vericilere ışık tutacağı düşünülmektedir.

Hane içinde üretilen malların kendi tüketimleri için olup olmadığına bakılmaksızın milli gelire katılması ve ev ve kişisel hizmetlerin uydu hesapları çerçevesinde değerlendirilmesi için çoğunlukla zaman kullanım araştırmalarından yararlanılmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede bu tip araştırmalar son zamanlarda ivme kazanmıştır. Yapılan birçok araştırma hane içi üretim değerinin milli gelirin ortalama olarak %50'si kadar olduğunu göstermektedir. Yurt dışında bu konuya verilen öneme rağmen, Türkiye'de bu çalışmalar henüz başlangıç aşamasında bulunmaktadır. Ancak yapılan az sayıdaki araştırma¹⁴ ülkemizde de hane içi üretimin önemli boyutlarda olduğunu gösterir niteliktedir. Hane içinde üretilen mal ve hizmetlerin değerinin, düşük gelirli hanelerde, hane gelirinin %80'ine kadar vardığı ortaya çıkmaktadır.

Hane içi üretimi üzerine yapılacak olan çalışmalar sadece milli gelirin daha doğru tahmin edilmesine yol açmakla kalmayıp, birçok alanda ulusal politikaların daha sağlıklı bir şekilde oluşturulmasına katkıda bulunacaktır. Hane yapısının çekirdek aile yönünde değişmeye başlaması ve nüfusun yaşlanmasıyla birlikte şu anda büyük ölçüde haneler tarafından üstlenilmiş olan yaşlı bakımının hane dışına çıkacağı düşünülmektedir. Artan talebin büyük bölümünün devlet tarafından karşılanması gerekeceği düşünüldüğünde, bu hizmetin devlete ne kadarlık bir mali külfet getireceği sorusu gündeme gelmektedir. Aynı şekilde, işgücüne daha çok kadının katılmasını sağlayacak tedbirler düşünülürken çocuk bakımının kimin tarafından nasıl üstlenileceği sorusu gündeme gelmektedir. Bu alanlarda ileriye dönük planların yapılabilmesi ve çalışmaların yönlendirilebilmesi için hane içinde sunulan hizmetlerin nitelik ve boyutlarının anlaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla gerek milli gelirin içine alınacak malların, gerekse uydu hesaplarında gösterilecek hizmetlerin ne şekilde ve nasıl değerlendirileceği hususunda çalışmalar başlatılmıştır. Ev içi üretimin, piyasayla nasıl

¹³ UN,1993

¹⁴Kasnakoğlu, Dayıoğlu ve Erdil, 1996

ilişkilendiği ve hangi alanlarda örtüştüğünü anlamak, bir anlamda piyasaların nasıl işlediğinin daha iyi anlaşılmasına da katkıda bulunacaktır.

4.1.3. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi Açısından Kayıtdışı Ekonomi Tanımı

Milli gelir açısından kayıtdışı ekonominin tanımını yapmadan önce toplam gelir ve kayıtdışı gelir kavramlarına açıklık getirilmelidir.

Bir ekonomideki toplam gelir, piyasa ve piyasadışı sektörlerde yaratılan gelirlerin toplamına eşittir. Diğer bir deyişle, toplam gelir, kayıtlı ve kayıtdışı sektörlerde oluşan gelirlerin toplamıdır. Toplam geliri daha ayrıntılı tanımlamak gerekirse toplam gelir;

- Piyasada oluşan yasal kayıtlı gelir,
- Piyasada oluşan yasal kayıtdışı gelir,
- Piyasada oluşan yasadışı kayıtlı gelir,
- Piyasada oluşan yasadışı kayıtdışı gelir,
- Piyasadışı yasal kayıtlı gelir,
- Piyasadışı yasal kayıtdışı gelir,
- Piyasadışı yasadışı kayıtlı gelir,
- Piyasadışı yasadışı kayıtdışı gelir,

toplamından oluşmaktadır.

Bu tanımdan da görüldüğü gibi kayıtlı gelir; piyasada oluşan yasal kayıtlı gelir, piyasada oluşan yasadışı kayıtlı gelir, piyasadışı yasal kayıtlı gelir, piyasadışı yasadışı kayıtlı gelir olmak üzere dört bileşenden oluşmaktadır. Kayıtdışı gelir ise geri kalan dört bileşenden yani; piyasada oluşan yasal kayıtdışı gelir, piyasada oluşan yasadışı kayıtdışı gelir, piyasadışı yasal kayıtdışı gelir, piyasadışı yasadışı kayıtdışı gelir toplamından meydana gelmektedir.¹⁵

Ancak 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi yayınlanıncaya kadar yasadışı faaliyetler milli gelir hesapları dışında tutulmuş, bu nedenle yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirler hesaplanmamıştır. Bu nedenle kayıtlı gelir, piyasada oluşan yasal kayıtlı gelir ve piyasadışında oluşan yasal kayıtlı gelir (kısmen) toplamı olarak alınmıştır. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi ile birlikte yasadışı faaliyetler de üretim sınırına dahil edilmiş ve milli gelir hesaplamalarına katılması gerektiği belirtilmiştir.

¹⁵ Kasnakoğlu -Yayla, 1998

Son yıllarda gittikçe artan bir önemle gündeme gelen, ulusal hesapların üretim sınırları içinde yer almasına rağmen istatistiki ölçüm problemleri olan alanları tanımlamak için 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi;

- **yasadışı üretim** (illegal production),
- **saklı ekonomi** (underground economy, hidden economy),
- **informal sektör** (informal sector),

terimlerini kullanmaktadır. Bu alanların hepsini tanımlamak için genel bir ifade olarak kayıtdışı ekonomi terimi kullanılacaktır. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde yasadışı ve saklı ekonomi tanımları bulunmaktadır. İnfomal sektör ise ILO'nun 15. İşgücü İstatistikçileri Konferansında tanımlanmıştır.

Yasadışı Üretim

Yasadışı faaliyetler 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde;

- Satışı, dağıtımı veya sahip olunması kanunen yasaklanmış mal ve hizmetlerin üretimi,
- Yetkili olmayan üreticiler tarafından üretildiği anda yasadışı hale gelen bütün üretken faaliyetler olmak üzere iki grupta sınıflandırılmaktadır.

Her iki tür üretim faaliyeti de mal ve hizmetlerden oluşan çıktıları için etkili piyasa talebi olan gerçek üretim süreçleri olduğu için üretim sınırları içinde kapsamaktadır. 1952 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde de yasadışı üretimlerin hesaplara katılması öngörülmüş, ancak servetin sadece el değiştirmesi (hırsızlık, dolandırıcılık, hile vb.) ve karşılıklı rıza ile değiştirilen mal ve hizmetlerin üretim işlemleri (kumar, kaçakçılık, fuhuş) arasındaki karışıklık, üretken suç sayılan faaliyetlerin ölçümündeki istatistiki araçların eksikliği ve suç sayılan faaliyetlerin doğası gereği, kasıtlı olarak gizlenme eğiliminde olması gibi nedenler gözönünde bulundurulurak 1968 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde bu konuya değinilmemiştir.

Ancak, yasadışı üretimlerden elde edilen gelirlerin tamamen yasal yollarla harcanması ya da tam aksine yasadışı mal ve hizmetlere yapılan harcamaların tamamen yasal yollarla elde edilen gelirler kullanılarak yapılması mümkündür. Bu durumda yasadışı işlemleri kaydetmedeki yetersizlik, mali hesapta ve aynı zamanda bazı ülkelerin dış alem hesabında önemli hatalara yol açabilmektedir.¹⁶

Bu nedenle 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'de yasadışı faaliyetlerin üretim sınırları içine alınması önerilmiş ve sadece alıcı ile satıcının karşılıklı rızasını içeren işlemlerin kapsamı gerekliliği ortaya konmuştur. Bu durumda yasadışı üretim, alıcı ile satıcı arasında karşılıklı rızanın olmadığı, kişiler tarafından yasal olarak üretilen malların çalınmasını yani hırsızlık vb. işlemleri kapsamamaktadır.

¹⁶ UN,1993

Saklı Ekonomi

Belirli faaliyetler hem ekonomik anlamda üretken hem de tamamen yasal olabilir, ancak çeşitli nedenlerle kamu otoritelerinden saklanır. Saklı ekonomi;

- Gelir, katma değer veya diğer vergilerden,
- Sosyal güvenlik katkılarını ödemekten,
- Kanunla belirlenmiş yasal düzenlemelerden (asgari ücret, güvenlik standartları vb.),
- İstatistik amaçlı anketlerin ve idari formların doldurulması gibi idari işlemlerden kaçınmak,

gibi nedenlerle kamu otoritelerinden saklanan bütün yasal üretilere karşılık gelmektedir.¹⁷

Ekonomik nedenlerle kaydedilmemiş saklı faaliyetlerde işverenlerin isteyerek idari yükümlülüklerini (KDV, sosyal katkılar vb.) yerine getirmekten kaçınmaları nedeniyle yakalanamayan girişimler ve girişimlerin kanunla istenildiği gibi kaydedilmesine rağmen bazı çalışanlarının veya üretimlerinin çeşitli nedenlerle kaydedilmemesi nedeniyle yakalanamayan çalışanlar ve üretimler söz konusudur.

İstatistiki nedenlerle saklı faaliyetler ise istatistiki duyarlılığın eksikliği nedeniyle oluşan cevapsızlık (non response) durumu, verileri revize ederken karşılaşılan zaman problemi, geç gelen veriler, muhasebe kayıtları ve diğer veri kaynakları ile ilgili problemler ve istatistiki güvenilirliği etkileyen güncelleştirilmemiş bilgiler nedeniyle oluşur. Bütün veri kaynakları için (istatistiki ve idari), üretken birimlere ait güncel olmayan bilgilerle ilgili problemler;

• Faaliyetlerine son vermiş olmalarına rağmen, veri kaynaklarında aktif görünen girişimler,

- Girişimlerin ölçeklerindeki değişiklik,
- Ekonomik faaliyetteki değişiklik,
- Yerel birimlerin bölgesel dağılımındaki değişiklikler,

olarak sıralanabilmekte, bunlar milli gelir hesaplarını etkileyerek hatalı tahminlere neden olabilmektedir.

Kayıtdışı çalışanlar (veya işverenler) mevcut olduğu zaman kayıtdışı üretim de olabilecektir. Bu durum tam tersi koşullar içinde geçerli olabilir, yani kayıtdışı üretim varsa kayıtdışı çalışmada olabilir. Eğer amaç üretimi saklamak ise, mümkün olduğunca o üretime

¹⁷ UN,1993

ilişkin bütün verileri tutarlı olarak saklamak gereklidir. Aksi durumda eksik beyandan söz etmek gerekir. Eksik beyan durumunda girişim tarafından sağlanan veriler tutarsız olduğundan farklı istatistiki araçlar kullanarak bu durumu tespit etmeye çalışmak mümkündür.

Bazı üreticilerin faaliyetlerini kamu otoritelerinden saklamaya çalışmaları, bu faaliyetlerin ulusal hesaplarda içerilmemesini gerektirmez. Birçok ülke, olağan ekonominin yani sıra, saklı ekonomiyi kapsayan üretim tahminlerini derlemede büyük başarı göstermiştir. Tarım veya inşaat gibi bazı sektörlerde, çeşitli anketlerle ve mal akım yöntemi kullanarak, sektörün saklı (gerçekte yasadışı) kısmını tanımlamadan ve ölçmeden, sektörlerin toplam çıktılarının tahminlerini yapmak mümkün olabilmektedir. Saklı ekonominin toplam ekonominin önemli bir kısmını oluşturduğu ülkelerde, saklı ekonomiyi içeren toplam üretim tahminlerini yapmaya çalışmak önemlidir.

Saklı ekonomi ile yasadışı üretim arasında açık bir sınır olmayabilir. Belli güvenlik, sağlık standartlarına uygun olmayan üretim yasadışı olabilir. Bununla birlikte, Ulusal Hesaplar Sistemi'nin amaçları açısından her ikisi de üretim sınırları içinde yer aldığından ve milli gelir hesaplarına dahil edilmesi gerekli olduğundan, saklı ekonomi ile yasadışı üretim arasında kesin sınır koymaya çalışmak gerekli olmayabilir.

İnformal Sektör

İnformal sektörün temel amacı, ilgili (çalışan) kişiye istihdam ve gelir yaratmaktır. İnformal sektörü tanımlamak için 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi;

- küçük ölçekli,
 - işgücü ve sermaye arasında ayırımın olmadığı veya çok az olduğu,
 - işgücü ilişkilerinin resmi kontratların aksine, çoğunlukla akrabalık veya kişisel ve sosyal ilişkilere dayandığı,
- üretken birimleri referans almaktadır.

Ulusal hesaplar kapsamı dikkate alındığında informal sektör birimleri sadece hanehalkı sektörü içinde yer alır. Bunlar hanehalkları tarafından sahip olunan şirketleşmemiş girişimler şeklindedir. Bu girişimler kendilerine sahip olan hanehalklarından bağımsız ayrı bir yasal varlık oluşturmayan, mal ve hizmet üretimiyle meşgul olan birimlerdir. Böyle birimlerde, söz konusu faaliyetler nedeniyle üstlenilen bütün mali ve mali olmayan yükümlülüklerden birimin sahibi sorumludur. Bu birimler, girişimlerin üretim faaliyetlerini sahiplerinin diğer faaliyetlerinden açıkça ayırmayı sağlayan ve girişim ile sahibi arasındaki her türlü sermaye ve gelir akımlarını tanımlamaya izin veren komple hesap setlerine sahip değildir.

İnformal sektör birimlerinin iki türü ayrıştırılabilir.¹⁸

¹⁸Becker, 1997

• İnfomal kendi hesabına girişimler; ücretsiz aile işçilerini ve geçici olarak çalışanları istihdam edebilen, kendi hesabına çalışanlar tarafından işletilebilen ve sahip olunabilen girişimlerdir. Bu girişimler duruma göre ya bütün kendi hesabına girişimlerden ya da sadece belli yasal düzenlemeler (ticari kanunlar, vergi/sosyal güvenlik kanunları) altında kaydedilmemiş olan girişimlerden oluşur.

• İnfomal işveren girişimleri; sürekli çalışan bir ya da daha fazla kişiyi istihdam edebilen girişimlerdir. Ulusal şartlara bağlı olarak; birimin belli bir düzeyin altında istihdam düzeyine sahip olması, girişimin veya çalışanlarının kaydedilmemiş olması ölçütlerinden biri veya her ikisi kullanılarak tanımlanabilir.

İnfomal sektör genelde ilgili kişilere gelir ve istihdam yaratmak şartıyla yürütülen bütün ekonomik faaliyetleri kapsadığı için, infomal sektör birimleri 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'ndeki piyasa üretimi tanımı ile uyumludur. Bu yüzden infomal sektör üretimi piyasa üretimi olarak adlandırılabilir. Piyasa üretimi; piyasada ekonomik olarak anlamlı fiyatlarla satılan veya satılmak istenen çıktıdır. Üreticilerin arz etmeyi, alıcıların da satın almayı düşündükleri miktar üzerinde önemli bir etkiye sahip oldukları zaman fiyatların ekonomik olarak anlamlı oldukları söylenmektedir.

Kişilerin infomal sektörde çalışmalarını teşvik eden nedenlerin başında yeterli iş olanaklarının bulunmaması gelmektedir. Sektörde mevcut olan bağımsız ve esnek çalışma koşulları, şartlara bağlı olarak daha karlı kazanç imkanları ve düşük üretim maliyetleri de kişileri bu sektörde çalışmaya itmektedir. Ayrıca aileden gelen alışkanlıklarla geleneksel faaliyetler olması da bu durumu artıran bir nedendir. İnfomal sektör bazı ülkelerde istihdam ve gelir yaratılmasında büyük bir rol oynamaktadır. Ancak geçmişte bu konuya ilgi azlığı ve ölçüm problemleri nedeniyle mevcut istatistiklerde ayrı olarak gözlenememektedir. Bu nedenlerle infomal sektör istatistiklerini geliştirme ihtiyacı doğmuştur.¹⁹ İnfomal sektörün belirli temel özellikleri sayılmakla beraber sektörün uluslararası alanda kabul edilmiş işlevsel bir tanımı yoktur. Ülkeler temel özellikleri esas alarak kendi ulusal koşullarına bağlı olarak tanımlar geliştirmektedirler. Ancak bu tanımların uluslararası karşılaştırmalara izin verecek şekilde temel unsurları göz önünde bulundurması istenmektedir.

Ulusal hesap uzmanlarının üzerinde en çok tartıştıkları konu bu sektörün bir kısmının hesaplarda kapsandığıdır. Ancak 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nin yayımlanmasıyla bu tartışma yön değiştirmiştir. 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nde hanehalkını da içererek bütün sektörler için hesapların açık yapılması istenmektedir. Hanehalkı sektöründe ya piyasaya yönelik mal ve hizmetlerin ya da kendi nihai kullanımı için mal ve belirli hizmetlerin üretimi yapılmaktadır. İnfomal sektör de hanehalkı sektörünün bir alt sektörüdür. Bu nedenle de hanehalkı sektörü içinde gösterilmesi gerekmektedir. Daha önce belirtildiği gibi yalnızca kendi tüketimi için üretim yapanlar infomal sektörde içerilmez. Ancak kendi tüketimi için üretilen malların piyasaya yönelik olup olmamasına bakmaksızın hepsinin üretim sınırları içinde yer aldığı ve hesaplarda içerilmesi gerektiği önceki kısımda belirtilmişti. Bu kapsamda bütün bu değerlerin hanehalkı sektöründe gösterilmesi gerekmektedir.

¹⁹ Hussmanns,1997

İnformal sektörde, herhangi bir idari yükümlülük altında faaliyetlerinin kaydı gerekmediği için ya da kendi hesabına çalışanların, kendi hesabına üretim yapanların mali otoritelere bildirmek zorunda olsalar bile, kaydetmedikleri bazı faaliyetler bulunmaktadır. Bu durumda veri kaynaklarında tamamen ve kısmen kaydedilmeyen girişimler olmaktadır. Aynı zamanda informal sektörde eksik beyan da söz konusu olabilmektedir. Girişimler üretim paylarını saklamak arzusuyla verilerde tutarsızlık yaratabilmektedir. Bu durum da milli gelir tahminlerini etkilemektedir.

4.2. Türkiye’de GSMH Hesapları ve Kayıtdışı Ekonomi

4.2.1. Milli Gelir Hesaplama Yöntemleri

Milli gelir, üretim, gelir ve harcama yöntemi olmak üzere üç yöntem kullanılarak hesaplanabilir. Böylece ekonomide yaratılan gelir türleri ve harcama kalemleri bir araya getirilerek ekonominin işleyişindeki tutarlılık bir bütün olarak gösterilebilmektedir.

Üretim Yöntemi

Bu yöntemde amaç bir ekonomide aynı mal ve hizmeti üreten birimlerden meydana gelen faaliyet kollarındaki nihai mal ve hizmet üretim değerlerinin ölçülmesidir. Bir faaliyet kolunda üretilen mal ve hizmetin piyasa fiyatlarıyla değerlendirilmesiyle bu faaliyet kolunun gayrisafi üretim değerine ulaşılır. Bu üretim değeri üretimde bulunabilmek için kullanılan ara malları da kapsar. Üretim yolu ile GSMH ise toplam gayri safi üretim değerinden bu ara malların değerinin çıkarılması ile elde edilir. Sanayilere göre verimlilik ölçülerinin türetilmesine ve böylece sanayiler arasında performans karşılaştırmalarına izin verir.²⁰

Gelir Yöntemi

Bu yöntemde kişilerin cari mal ve hizmetleri dolayısıyla elde ettikleri faktör gelirleri hesaba alınır. Bu yöntemle, maaş ve ücretler, girişimlerin gayri safi işletme artığı ve üretimle uğraşan hanehalklarınca yaratılan karma gelir toplamı hesaplanır. Ekonomide yaratılan birincil gelirlerin toplamı olarak da hesaplanır. Bu, maaş ve ücretleri, faiz, kar ve kira gibi mülk gelirlerini içerir.²¹

Harcama Yöntemi

Harcama yönteminde ekonomide belli bir süre içinde tüketime ve yatırıma yapılan harcamalar toplamı olarak gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYİH) ulaşılır. Bu toplamda tamamlanmış mal ve hizmetler ele alınır. Harcama yapılarak elde edilen mal ve hizmetlerin bir kısmı yıl içerisinde ara mal olarak başka mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılır. Bir kısmı ise doğrudan tüketime, yatırıma ya da stok veya ihracata gider. Bunlar nihai kullanım olarak adlandırılır. Yıl içerisinde başka bir işlem görmeyerek nihai alıcılar tarafından satın alınan

²⁰ Van den Bos, 1997

²¹ Van den Bos,1997

mallar nihai kullanımı oluşturur. Bir ekonomide satılan bütün nihai mal ve hizmetlerin toplam değeri, nihai kullanım değerine bu ise gayrisafi katma değerlerin toplamına eşittir.²²

Üç ayrı milli gelir hesaplama yöntem ile teorik olarak aynı sonuç elde edilmesi gerekmektedir. Ancak değişik veri kaynaklarına bağlı olarak bulunan farklar istatistiki hata olarak verilmektedir.

Türkiye’de milli gelir hesapları üretim, harcama ve gelir yöntemlerinin her üçü de kullanılarak yapılmaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), üretim yöntemi kullanılarak hesaplanan GSMH ana gösterge olarak kullanılmaktadır.

4.2.2. Faaliyet Kollarına Göre GSMH Hesapları

GSMH hesaplarında kullanılan veriler vergi kayıtlarından bağımsız olarak çeşitli anketler ve sayımlar aracılığıyla derlenmektedir. GSMH tahminlerini türetebilmek için ekonomik istatistiklerin neredeyse tamamı, sosyal istatistiklerin de bir kısmı kullanılmaktadır. Bu nedenle vergi otoritelerine bildirilmeyen gelirler GSMH tahminlerinde içerilebilir. Ancak GSMH tahminlerinde çeşitli nedenlerle kapsanamayan gelirler mevcuttur.

Bu kapsamda 1990 yılında, daha güvenilir GSMH tahminleri üretmek ve ekonomideki değişiklikleri daha kısa zaman aralığı içinde gözlemleyebilmek için GSMH hesaplarında yeni çalışmalar başlatılmıştır. GSMH hesaplarını güncelleştirmek amacıyla temel yıl değiştirilmiş ve dönemsel GSMH serileri üretilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmalarda eski serideki birçok değer yeni verilerle düzeltilmesi ve sektörlerin istatistiki ve teknik yetersizlik nedeniyle kapsanamayan kısımlarının GSMH’ya ilave edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda sayımlar, anketler ve yeni veri kaynakları analiz edilmiş ve GSMH hesaplarının kapsamı genişletilmiştir.

İmalat, madencilik ve taşocakçılığı, gaz, su gibi üretken sektörler için değerler DİE’nin yıllık anket sonuçları ve sayım sonuçları kullanılarak düzeltilmiştir. Sektör itibarıyla kullanılan fiyatlar ve indeksler için de en son veriler kullanılmıştır.

Kar amacı olmayan kurumlar hesaplara dahil edilmiş, bazı sektörlerin hesaplama yöntemleri gözden geçirilmiştir.

Türkiye’de kayıtdışı ekonominin önemli bir büyüklük olduğu ve dikkate alınmamasının, GSMH gibi makro ekonomik göstergelerin hesaplanmasında sapmalara sebep olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle GSMH hesaplarında kayıtdışı ekonomik faaliyetler doğrudan ve dolaylı yöntemler geliştirilerek kapsanmaya çalışılmaktadır.

Ülkemizde üretim yöntemi kullanılarak hesaplanan GSMH tahminlerinde yer alan sektörlerin katma değerlerinin hesaplanmasında kullanılan yöntemler ve yararlanılan veri kaynakları aşağıda kısaca açıklanmıştır.

²² DİE, 1994

• Tarım Sektörü

Tarım sektörünün katma değeri çiftçilik, hayvancılık, balıkçılık, ormancılık kesimleri ayrımında üretim yolu kullanılarak hesaplanmaktadır.²³

Çiftçilik ve Hayvancılık

Çiftçilik kesiminde bitkisel üretim ve ekilişlerle ilgili dönemsel veriler Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı'ndan, "tarla ürünlerinin üçer aylık dönemler itibariyle üretim ve ekilişleri", "üçer aylık dönemler itibariyle meyve üretimi", "üçer aylık dönemler itibariyle sebze üretimini" içeren soru kağıtları ile derlenmektedir.

Elde edilen bu ürünlerin değerlendirilmesinde; Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı aracılığı ile aylık olarak derlenen çiftçinin eline geçen fiyatlar ve toptan fiyatlar ile borsa fiyatları kullanılmıştır. Bu fiyatlardan ulaştırma payları ve komisyon payları düşülerek üretici fiyatları elde edilmiştir.

Sektörün girdilerini oluşturan tohum, tabii gübre, kimyasal gübre, akaryakıt ve yağ, tamir parça bakım, zirai ilaçlar ve su değeri ise Tarım ve Köyşleri Bakanlığı başta olmak üzere ilgili kurumlardan derlenmektedir.

Daha önceleri yıllık program hızı kullanılarak tahmin edilen ve 1984'ten bu yana veri derlenemeyen hayvancılık kesimi katma değeri yeni çalışmalarda et, süt, yapağı, kıl, tiftik, ham deri, gübre, yumurta, beyaz et, bal, ipek kozası ayrımında hesaplanmıştır. Bu kalemlere ait üretim miktarları DİE, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı ve ilgili kurumlardan derlenmektedir.

Ormancılık

Orman Bakanlığı'nın üretim verileri kullanılarak üretim yöntemiyle hesaplama yapılmaktadır.

Balıkçılık

Her yıl uygulanan "Su Ürünleri Anketi" sonuçlarından yararlanılarak üretim yöntemi ile hesaplama yapılmaktadır.

Tarım sektöründe, eski hesaplamalarda yer almayan çiçekçilik altsektörü ile üretimi alınmayan bazı ürünler ve kaçak tüketilen yakacak odun yine balıkçılık kesiminde üretimi alınmayan deniz ürünleri ve kültür balıkları 1990 yılında yapılan revize çalışmalarında sektöre ilave edilmiştir.

Hanehalkının evde ürettiği, ikincil üretim olarak adlandırılan tarımsal ürünler (yoğurt, peynir, yağ vb.) hanehalkı anketlerinden faydalanılarak hesaplanmış ve tarım sektörüne ilave edilmiştir.

²³ DİE, 1994

• Sanayi Sektörü

Madencilik ve taşocakçılığı

Her üç aylık dönem için DİE tarafından uygulanan "Madencilik ve Taşocakçılığı" anketi sonuçlarından yararlanılarak üretim yöntemiyle hesaplanmaktadır. Taşocakçılığı kesiminde kum, çakıl, tuğla, kiremit toprağı, yapı taşları, mıcır üretimleri yeni seride sektöre dahil edilmiştir.²⁴

İmalat sanayii

Üretim yöntemi kullanılmakta, kamu kesiminde tüm işyerleri, özel kesimde ise 25 ve daha fazla kişi çalıştıran büyük işyerleri için veriler yıllık imalat sanayii anketi ile üçer aylık dönemler itibariyle yapılan üretim miktar ve değerleri anketlerinden derlenmektedir.²⁵

Küçük imalat sanayii katma değerinin hesaplanmasında sanayi sayımı sonuçları esas alınmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi büyüklüğünün önem kazandığı bir sektör de imalat sanayii sektörüdür. Kaçak çalışmanın yoğun olduğu küçük ölçekli imalat sanayii kesiminde bu büyüklüğü yakalayabilmek için Hanehalkı İşgücü Anketleri ve Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı sonuçları incelenmiş ve Hanehalkı İşgücü Anketlerinden tespit edilen saklı çalışanlara ait katma değer hesaplanarak GSMH tahminlerine ilave edilmiştir.

Vergi ve sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olmadan evde imalat faaliyetleri ile uğraşanlara yönelik olarak da bir katma değer tahmini yapılmıştır. Bu kapsamda Hanehalkı İşgücü Anketlerinden elde edilen evde çalışanlara ilişkin veriler kullanılarak, evde yapılan imalata ilişkin katma değer tahmin edilmiş ve sanayi sektörüne eklenmiştir.

Elektrik, Gaz, Su

TEAŞ, TEDAŞ, Kepez, Çukurova Elektrik İşletmeleri ve belediyelerden derlenen bilgilerden yararlanılarak üretim yöntemi ile hesaplama yapılmaktadır.

• İnşaat Sektörü

Kamu kesimi inşaat yatırımlarının hesaplanmasında veriler genel ve katma bütçeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, il özel idareleri, belediye ve diğer kamu kuruluşlarından her dönem için istenilen "Sabit Sermaye Yatırım Anketi" soru kağıtlarından derlenmektedir.

Özel kesim inşaat faaliyetleri için DİE'nin belediyelerden derlediği inşaat ruhsatnameleri ve yapı kullanma izin kağıtlarından yararlanılarak biten ve devam eden inşaatların dönem

²⁴ DİE,1994

²⁵ DİE,1994

içinde biten kısımlarının gayri safi üretim değeri hesaplanmaktadır. Dönemler için bulunan kamu ve özel kesim gayri safi üretim değerine, her dönem için hesaplanan katma değer oranları uygulanarak katma değer elde edilmektedir.²⁶

• Ticaret Sektörü

Toptan ve perakende ticaret

Ticaret ve ulaştırma sektörlerinde katma değer hesabı, ilgili kuruluşların muhasebe verilerinden yararlanarak değil, dolaylı bir yol olan üretilen ve ithal edilen mallar üzerindeki ticaret ve ulaştırma payları kullanılarak yapılmaktadır. Böylece işyeri muhasebe kayıtlarıyla bilerek eksik beyan da bulunmuş olsa bile bu tahminleri etkilememektedir. Fiyatların ve payların iyi belirlenmesi durumunda kayıtdışı ekonominin bir kısmının içerilmesi mümkün olmaktadır.

Ticaret sektörünün katma değeri, her üç aylık dönem için bulunan tarım, ormancılık, hayvancılık, balıkçılık, madencilik ve imalat sanayi üretim değerleri ile ithalat değerinin pazara çıkan kısımlarına girdi-çıkıtı çalışmalarından elde edilen ticaret payları ve katma değer/çıkıtı oranları uygulanarak hesaplanmaktadır.²⁷

Otel lokanta hizmetleri

Sektörün yurtdışı gelirleri, Turizm Bakanlığı turizm gelirleri istatistiklerinden, yurtiçi gelirleri ise girdi-çıkıtı tablolarından alınmaktadır.

• Ulaştırma ve Haberleşme Sektörü

Sektörün katma değerinin hesaplanmasında kamu kesimini oluşturan Devlet Demir Yolları, Deniz Yolları, Hava Yolları, Posta İşletmesi, Türk Telekom, BOTAŞ ve Belediyelerden dönemler itibariyle istenilen kar/zarar cetvellerinden yararlanılmaktadır.

Karayolu yolcu taşımacılığı için ticari otobüs, minibüs ve otomobillerin baz yılı dönemsel gelirleri temel alınarak her dönemdeki araç sayıları ulaştırma fiyat indeksleriyle genişletilerek gayri safi gelirler elde edilmektedir. Bu değerlere girdi-çıkıtı çalışmalarından elde edilen araç başına katma değer/çıkıtı oranları uygulanarak katma değerler bulunmaktadır. Karayolu ve denizyolu yük taşımacılığının katma değeri ise üretken sektörlerin pazara çıkan dönemsel üretim değerlerine, ulaştırma payları ve ulaştırma katma değer/çıkıtı oranı uygulanmak suretiyle hesaplanmaktadır.²⁸

1990 yılında yapılan revize çalışmasında, transit taşımacılıktan elde edilen gelir yük taşıma faaliyetlerine ilave edilmiştir. İthalat vergileri içinde yer alan Destekleme Fiyat İstikrar Fonunun yanısıra 1984 yılından itibaren ithalattan alınan diğer fon değerleri de vergiler içine dahil edilmiştir.

²⁶ DİE,1994

²⁷ DİE,1994

²⁸ DİE 1994

• Mali Kuruluşlar

Bankalar, tarım kredi kooperatifleri, sigorta şirketleri bu sektörde kapsanan kuruluşlardır. Ayrıca eski hesaplamalarda yer almayan döviz, hisse senedi vb. alım satımı yapan aracı kuruluşların katma değeri sektöre ilave edilmiştir. Sektörün katma değer hesabı bu kuruluşlara gönderilen gelir tablolarından yararlanılarak yapılmaktadır.

• Konut Sahipliği

Sektörün hesaplamasında kullanılan konut sayıları ve brüt kira değerleri 1987 yılı Hanehalkı Gelir Tüketim Harcamaları Anketinden alınmıştır. Dönemsel veriler için ise yapı kullanma izin kağıtlarından elde edilen daire sayıları ile 1987=100 bazlı tüketici fiyat indeksi kira bölümünden yararlanılmaktadır.

• Serbest Meslek ve Hizmetler

Devlet hizmetleri hariç, serbest meslek ve diğer hizmet faaliyetleri bu sektörde kapsamaktadır. Sektöre ait bilgiler girdi-çıkıtı çalışmaları yıllık hizmet sektörü anketleri ve sanayi sayımı anketlerinden derlenmiştir.

• Devlet Hizmetleri Sektörü

Devlet kuruluşları tarafından yapılan ve amacı kamu hizmetinin sağlanması olan bütün faaliyetler devlet hizmetleri sektöründe kapsamaktadır. Devlet hizmetleri büyüklüğü olarak brüt maaş ve ücret ödemeleri ile aynı ve sosyal yardımlar ve devlete ait binaların amortisman değerlerinin toplamı alınmaktadır.

• Kar Amacı Olmayan Kurumlar

Belirli faaliyetleri yerine getirmek için gönüllü biraraya gelen kişilerin kurdukları kar amacı olmayan kuruluşlardır. Bunlardan bazıları ticaret ve sanayi odaları, borsalar, dernekler, sendikalar, partiler, sosyal klüp ve yardım kuruluşlarıdır. Sektörün dönemler itibarıyla katma değeri gelir tablolarından yararlanılarak hesaplanmaktadır.

• Dolaylı Vergiler ve Sübvansiyonlar

Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı kaynaklarından yararlanılmaktadır.

• Dış Alem Net Faktör Gelirleri

Sektöre ilişkin faktör gelirleri kalemleri (işçi dövizleri, müteşebbis gelirleri, kar transferleri, dış borç faiz ödemeleri, faiz gelirleri) Merkez Bankası Başkanlığı'ndan alınmaktadır.

Yapılan bu değişiklik ve ilavelerle yeni GSMH sonuçları eski hesaplara göre ortalama %30 dolayında bir artış göstermiştir.

1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nin yayımlanmasıyla birlikte hesapların, yeni sistemin önerileri doğrultusunda yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi'nin önerilerine uygun olarak 1996 yılı için girdi/çıkıtı tablosu hazırlanmaktadır. GSMH serileri bu çalışma sonuçları doğrultusunda revize edilecek ve yeni hesaplamalarda baz yılı 1996 olarak değiştirilecektir. Ayrıca GSMH hesaplarında yer alan ancak, ayrı bir büyüklük olarak görülmeyen informal sektör değerinde, yapılacak informal sektör anketi sonuçlarından yararlanılarak ayrı bir büyüklük olarak hesaplanması planlanmaktadır. Ayrıca sistemin merkezi çatısına esneklik getiren uydu hesapları kapsamında hanehalkı uydu hesabının oluşturulması, ev ve kişisel hizmetlerin bu kapsamda değerlendirilmesi planlanmaktadır.

4.3. Milli Gelir ve İstatistiki Açından Kayıtdışı Ekonominin Etkileri

İstatistiki olarak kayıtdışında kalmanın en önemli nedenleri arasında istatistiki tekniklerin tam olarak uygulanamaması, bireysel istatistik bilincinin oluşmaması veya istatistiksel duyarsızlık sonucu oluşan cevapsızlık durumu sayılabilmektedir. İstatistiki anlamdaki kayıtdışılık, kaynağından eksik ve hatalı olarak gelen verilere göre hazırlanan göstergeleri temel alarak oluşturulacak politikaların ve alınacak tedbirlerin uygulamada başarısız olması ve istenmeyen sonuçlara yol açması şeklinde dolaylı etkilere neden olmaktadır. Diğer bir deyimle, kayıtdışılık ülkenin refah düzeyi, istihdam, fiyatlar genel seviyesi ve gelir dağılımı konularındaki ekonomik gerçeklerin doğru saptanamamasına, dolayısıyla da kaynak dağılımında etkinlik, yeterli ve sürdürülebilir kalkınma, fiyat istikrarı, gelir dağılımında adalet, dış dengenin sağlanması gibi bir ekonomide gerçekleştirilmeye çalışılan amaçlara ulaşılmasına engel olabilmektedir.²⁹

Bir ekonominin toplam üretim gücünü gösteren GSMH kapsamında kayıtdışılık ele alındığında, bu durum ülkede gerçekleştirilen üretimlerin ve elde edilen gelirlerin, yapılan tüketim ve yatırım harcamalarının tamamen kapsanamamasına ve kaynakların çeşitli kesimler ile sektörler arasında nasıl dağıldığının doğru belirlenememesine neden olmaktadır. Böyle bir durum, milli gelir rakamlarının eksik ifade edilmesine ve ülkenin refah düzeyi ile verimlilik göstergelerinin olduğundan düşük görünmesine neden olabilecektir.

İstihdama ilişkin göstergelerde ise gerçekte gelir getirici bir faaliyette bulunduğu halde, işsiz veya işgücü dışındakiler kapsamında gösterilen bir kesimin olması, istihdam ve işgücüne katılım rakamlarının mutlak ve oransal olarak düşük, işsizlik rakamlarının da olduğundan yüksek görünmesine yol açacaktır.

Fiyat göstergelerinin sadece kayıtlı üretimlerin maliyetleri ve satış fiyatları dikkate alınarak hazırlanması ve kayıtdışı üretimlerin kayıtlı kesime oranla yüksek ek maliyetlere katlanmadan gerçekleştirilmeleri dolayısıyla sağlanan düşük maliyet ve satış fiyatları kapsamaması durumunda ise piyasa genel fiyatlar düzeyi olduğundan yüksek görünecektir.

²⁹ ILGIN,1999

Kayıtdışı ekonominin büyüme hızı kayıtlı ekonomiden daha yüksek ise, kayıtlı ekonomiye göre hazırlanan resmi büyüme rakamları, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomi toplamından oluşan ekonominin bütününe büyüme hızından düşük olarak tespit edilebilecektir.

Gelirlerin bir kısmının veya tamamının otoritelerden gizlenmesi dolayısıyla, kayıtdışı ekonomiden en fazla kimlerin pay aldığına bağlı olarak gelir dağılımı rakamları, düşük veya yüksek gelirli kesim lehine sapmalı olarak belirlenebilecektir.

Temel göstergelerin kayıtdışılık sebebiyle doğru olarak belirlenememesi, etkin ve doğru politikalar ile tedbirlerin alınıp uygulanamamasına, uygulamaların başarısızlığına, kaynakların yanlış yönlendirilmesine ve istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Örneğin, işsizlik oranının ve fiyatlar genel düzeyinin kayıtdışılık yüzünden olduğundan yüksek ve üretimlerin düşük olarak belirlendiği bir durumda, işsizliği önlemeye ve ekonomiyi canlandırmaya yönelik bir politika, belki işsizlik oranının bir miktar düşmesine yarayabilecek, ancak fiyatlar genel düzeyinin daha fazla artmasına ve istikrarın daha da bozulmasına da yol açabilecektir.

Kayıtdışı ekonomiye, ekonomik ve sosyal sistemlerin işleyişi üzerindeki etkileri ve bu sistemlerin geleceğinde oynayacağı rol açısından da önem verilmektedir. Bu konuda geliştirilen bazı modellerde gelecekle ilgili olarak, küçük işlerin ve kendi işinde çalışmanın, part time işlerin ve kendi ihtiyacını kendi karşılamının (do-it-yourself) sonuçta hanehalkı üretiminin yaygın olduğu sistemin gelişeceği öngörülmektedir.³⁰

Sonuç olarak, kayıtdışılık çeşitli araştırmacıların ve kurumların ekonominin mevcut ve geçmiş durumunu belirleme çalışmalarını ve geleceğe yönelik öngörülerini ve analizlerini olumsuz yönde etkileyebilecek, hatalı tespitlerde bulunmalarına neden olabilecektir.

4.4. Milli Gelir Açısından Kayıtdışı Ekonominin Ölçülmesine Yönelik Öneriler

Türkiye’de yapılan kayıtdışı ekonomi ölçümleri, bu büyüklüğün oldukça geniş bir aralıkta değişiklik göstermesine rağmen, Türkiye için önemli bir değer olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıtdışı ekonominin, ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkileri gözönünde bulundurulduğunda, bu büyüklüğün payının azaltılması için yapılması gerekenlere ilişkin öneriler, milli gelir hesapları çerçevesinde, istatistiki yapının geliştirilmesidir.

Kayıtdışı ekonominin istatistiki olarak hesaplara dahil edilmesinde; vergi daireleri, sosyal güvenlik kuruluşları, ticaret odaları, sanayi odaları, esnaf ve sanatkarlar dernek ve konfederasyonları, borsalar, belediyeler, kamu kurum ve kuruluşları gibi çok çeşitli kuruluşlar tarafından derlenen istatistiklerin kullanılması, bu kurum ve kuruluşlararası koordinasyonun sağlanması, kuruluşlar tarafından verilerin derlenmesinin ve değerlendirilmesinin her aşamasında istatistiki yöntemlerin izlenmesi ve üretilen istatistiki verilerin karşılaştırılabilir olması gerekmektedir. Bu nedenle de ulusal ve uluslararası alanda genel kabul görmüş tanım ve sınıflamaların kullanıldığı iyi bir istatistik alt yapısı büyük önem taşımaktadır. Kuruluşların

³⁰ ILGIN,1999

ulusal ve uluslararası karşılaştırmalara imkan verecek kapsam ve ayrıntıda gereksinim duyulan verileri derlemesi kayıtdışı ekonominin ölçümünde büyük kolaylık sağlayacaktır.

Ayrıca istatistik bilincinin artmasıyla, istatistiki duyarlılık eksikliği sonucu oluşan cevapsızlık sorunu da kısmen çözümlenebilecektir. Böylece cevapsızlık ve güncelleştirilmemiş veri nedenleriyle istatistiki olarak kayıtdışı kalan büyüklük hesaplanabilecektir. İstatistiki ve teknik yetersizliklerin aşılmasıyla, doğrudan ölçüm yöntemlerinin kullanılmasını sağlayacak imkanların sağlanmasıyla çeşitli anketler kullanılarak bu büyüklüğün doğru olarak tahmin edilmesi sağlanabilecektir.

5. VERGİSEL AÇIDAN KAYITDIŞI EKONOMİ

5.1. Vergisel Açıdan Kayıtdışı Ekonomi Tanımı

Daha önce de belirtildiği gibi, kayıtdışı ekonomi kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanabilmektedir. Bu çerçevede kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin bazıları yasalarla yasaklanmış faaliyetler olduğu için, bazıları da yasalarla yasaklanmamış bir faaliyetin bilinçli olarak kayıtlara geçirilmemesi, belgelendirilmemesi, dolayısıyla vergilendirilmemesidir. Bu çerçevede yasalarla yasaklanmamış faaliyetlerden bilinçli olarak kayıtdışı kalan işlemler ve bu işlemler dolayısıyla ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçağı esas alınmaktadır.

Yasal faaliyetler olduğu halde bu yasal faaliyetlerin bir kısmı veya tamamı faaliyette bulunanın iradesi ile vergiden veya başka mükellefiyetlerden kaçmak veya kaçınmak amacıyla kayıtdışında bırakılmaktadır. Bazı faaliyetler ise yasa gereği kayıtdışında dolayısıyla vergi dışında kalmaktadır.

Vergi vermemek veya daha az vergi vermek amacıyla kayıtdışı kalan işlemler bilinçli olarak yapıldığı gibi, bazen kanunların cevaz vermesi nedeniyle de ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, kayıtdışı ekonominin esas kaynağı mevcut hukuki düzenlemelerdir. Bunların başında da yasalarla bazı faaliyetlerin vergiden muaf veya istisna tutulması gelmektedir.

Vergi kayıp ve kaçağına sebep olan kayıtdışılığı iki başlık altında incelemek mümkündür.

1) Yasalarla kayıtdışı bırakılmasına izin verilen faaliyetlerden veya işlemlerden doğan vergi kayıpları (Muafiyet ve istisnaların yarattığı kayıtdışılık).

2) Kayıtlara geçirilmesi zorunlu olduğu halde iradi olarak kayıtdışı bırakılan olay ve işlemlerden doğan vergi kayıp ve kaçakları (Vergi vermemek veya az vermek amacıyla iradi olarak yaratılan kayıtdışılık).

5.1.1. Yasalarda Yer Alan Muafiyet ve İstisnalar

Türk Vergi Sisteminde, ekonomik ve sosyal politikalar nedeniyle yasalarla vergiden muaf ve müstesna tutulan kazanç ve iratların sayısı oldukça fazladır. Yasal düzenleme sonucu olarak vergiden muaf faaliyetler için defter ve belge tutmak zorunluluğu yoktur. Bazı

faaliyetler yasalarla kayda geçirilmesi zorunluluğu dışında bırakılmıştır. Resmi nitelikte kayda geçirilmeyen ve dolayısıyla vergi tahsilatını azaltan, her türlü ekonomik faaliyeti veya işlemi, konumuz itibariyle kayıtdışı saymak gerekmektedir.

Vergi sistemimizde, vergi kaybını özendiren ve büyümesine neden olan yasal ve idari düzenlemeler oldukça fazladır. Vergi Kanunlarında yer alan bu düzenlemelerden bazıları aşağıda belirtilmiştir. Vergi Kanunlarındaki istisna ve muafiyetlerin ayrıntılı dökümü Ek:1'de verilmektedir.

- Esnaf Muafılığı,
- Diplomat Muafılığı,
- Serbest Meslek Kazançları İstisnası,
- Gayrimenkul Sermaye İradı İstisnası,
- Diğer Kazanç ve İratlarda İstisna,
- Serbest Bölgeler Kanunundan Doğan İstisna,
- 4325 sayılı Kanun Kapsamında Olağanüstü Hal Bölgesi Kapsamında Uygulanan İstisna ve Muafiyetler,
- Yatırım İndirimi İstisnası,
- Kurumlar Vergisi Kanunu Kapsamındaki İstisna ve Muafiyetler,
- Katma Değer Vergisi Kapsamındaki Bazı İstisna ve Muafiyetler.

Bu tür vergi kayıplarının önüne geçilmesi siyasi iradenin kararına bağlı bir işlemdir. Bu konudan doğan kayıpların önlenmesinin tek yolu vergi yasalarındaki istisna ve muafiyetlerin ekonominin şartları çerçevesinde azaltılmasıdır.

5.1.2. Bilinçli Olarak Kayıtdışı Bırakılan Yasal Faaliyetler ve İşlemler

Kamuoyunda kayıtdışı ekonomi deyiminden, belli bir organizasyon çerçevesinde yürütülen ve vergilendirilmeyen faaliyetler anlaşılmaktadır.

Ülkemizde vergisel açıdan kayıtdışı ekonomik faaliyetleri, yasal olarak yaptığı (kanunlarla yasaklanmış bir faaliyet olmayan) ekonomik faaliyeti gerçek şekilde kayıtlarına yansıtmayan ancak görünürde vergi mükellefi olan veya hiç mükellefiyet kaydı bulunmayan insanlar veya kurumlar yürütmektedir.

Türkiye'de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin büyük kısmı vergi idaresinde kaydı bulunan fakat defter ve belgelerinde ticari faaliyetlerinin bir kısmı yer almayan yükümlüler tarafından yapılmaktadır. Ticari faaliyette bulunduğu halde vergi idaresine bildirilmeyen ve mükellefiyet kaydı yaptırmayanların sayısı, diğer gruba göre daha azdır.

Alişverişte belge almayan veya fiş pazarlığı yapan tüketici, kira gelirini beyan etmeyen veya düşük beyan eden evsahibi, sattığı malın bir kısmına fatura kesmeyen tüccar veya sanayici, bordroda gösterilen ücretin üzerinde ücret alan işçi, sattığı zirai ürününden stopaj yapılmasını istemeyen köylü, vb., kayıtdışı ekonomiden menfaat sağlamakta ve kayıtdışı ekonomiden sorumlu bulunmaktadır.

5.2. Vergisel Açıdan Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri

Türkiye'deki vergi kayıp ve kaçığına yol açan, pek çok neden sayılmakla birlikte, üzerinde büyük ölçüde görüş birliği sağlanan başlıca nedenler şöyle sıralanabilir.

• Uzun süredir yüksek oranda devam eden enflasyon

Türkiye'de kayıtdışı ekonominin temel nedeni olarak enflasyon gösterilmektedir. Türk vergi sisteminde gelirlerin enflasyondan arındırılmasına olanak sağlayan bazı müesseseler uygulanmakla birlikte, tam bir enflasyon muhasebesi uygulanmamaktadır. Bu ise mükellefin gerçek gelirinin değil, öz sermayesinin vergilendirilmesine neden olmaktadır. Öz sermayenin vergilendirilerek küçülmesini, hatta yok olmasını istemeyen mükellefler, bazı işlemlerini kayıtdışına alarak, daha az vergi ödemekte, bu yolla öz sermayelerini güçlendirme yolunu seçmektedirler.

• Vergi oranlarının yüksekliği

Vergi oranlarının yüksekliği, bir çok mükellef tarafından kayıtdışılığın nedeni olarak gösterilmektedir. Mükelleflerce vergi oranlarının yüksekliği, gelirlerinin büyük ölçüde elden çıkmasına, sermayenin azalmasına neden olarak gösterilmekte, bunun ise ticari faaliyetin büyütülmesini engellediği iddia edilmektedir. Dolayısıyla daha az vergi ödemenin, kayıtdışına çıkmanın yolları aranmaktadır.

TABLO: 3- Bazı Ülkelere Ait Gelir Vergisi Tarifesi

Ülkeler	Gelir Vergisi Tarifesi	
	İlk Dilim	Üst Dilim
Yunanistan	5	40
İtalya	10	51
Japonya	10	50
Hollanda	13	60
Portekiz	15	40
İngiltere	20	40
ABD	15	31
Brezilya	15	25
Kanada	17	34
Arjantin	15	30

Kaynak: Individual Taxes. A. World Wide Summary, 1993 Edition, Price Waterhouse, 1993 New York

Vergi oranlarının yüksekliği savının (katma değer vergisi oranları dahil) kayıtdışılığın en önemli sebeplerinden biri olduğu, toplumun değişik kesimlerince kabul edilmekle birlikte, sadece vergi oranlarının düşürülmesinin, kayıtdışılığı önlemediği de yaşanmış gerçeklerdendir.

Ülkemizde uygulanan gelir vergisi oranlarıyla diğer ülkelerde uygulanan gelir vergisi oranlarının kıyaslanması amacıyla, bazı ülkelere ait gelir vergisi oranları Tablo:3' de verilmektedir.

• Vergi kaçırma isteği

Ödenen her vergi kişilerin harcama ve tasarruflarını azaltan bir unsur olmakta bu açıdan kişiler psikolojik olarak vergiyi az vermek uğraşı içinde bulunabilmektedirler. Vergiyi az vermenin başlıca yolu da bazı ekonomik işlemlerin kayıtdışı bırakılmasından geçmektedir.

• Mali mevzuattan kaynaklanan zaaf lar ve formalite fazlalığı

Türk vergi sisteminin karışıklığı ve anlaşılmaz olmasının yanısıra, yarattığı bürokrasinin fazlalığı, vergi kayıp ve kaçığının bir diğer nedeni olarak gösterilmektedir.

• Vergi denetiminin ve vergi idaresinin etkin olmayışı

Kayıtdışı ekonomiyi yaratan en önemli etkenlerden bir diğeri de, etkin bir vergi idaresinin olmayışı ve vergi denetiminin yetersizliğidir.

Vergi kayıp ve kaçığına neden olan ve dolayısıyla kayıtdışı kalan bir ekonomik faaliyetin, vergi idaresi tarafından izlenmesi ve denetlenmesi şarttır. Vergi idaresi tarafından izlendiğine ve vergi denetimine tabi tutulacağına inanmayan bir mükellef, ekonomik faaliyetlerinin bir çoğunu kolaylıkla kayıtdışında yürütecektir.

Diğer taraftan Türkiye'de vergi denetimi de nicelik itibariyle yeterli olmadığından, mükellefler vergi denetiminden çekinmemektedirler. Vergi idaresinin en önemli görevlerinden birisi, vergi yasalarının etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmektir. Ancak bugün ülkemizde vergi mükellefinin ancak % 3-4'ü incelenmekte ve yapılan vergi incelemelerinin de etkin olduğu söylenememektedir. Etkin vergi denetiminin yokluğu, kayıtdışı çalışan mükellefle, kayıt içinde çalışan mükellef arasında haksız rekabete neden olmakta, kayıtdışı faaliyette bulunan kesim devamlı gelişirken, diğerleri devamlı küçülme ve hatta yok olmaktadır. Bu durum dürüst çalışan mükellefi de rekabet edebilmesi için kayıtdışı işlem yapmaya zorlamaktadır.

Türkiye genelinde kayıtdışı kalan vergiler konusunda fikir sahibi olunması bakımından, vergi denetim sonuçları Tablo: 4'de, mükellef sayıları ise Tablo:5'de verilmektedir.

Tablo'4 den de görüldüğü gibi incelemeler sonucu bulunan matrah farkı 1984, 1986, 1994 ve 1995 yıllarında incelenen matrahın üzerinde olup, diğer yıllarda ise %25.9 ila %98'lik kısmına tekabül etmektedir. İncelenen matrahlar ise toplam vergi matrahlarının çok az bir kısmından oluşmaktadır.

Tablo:5'in incelenmesinden de görüleceği üzere Türkiye'de mükellef sayısı nüfustaki artışa paralel artmamakta, hatta bazı mükellefiyetlerde azalmalar görülmektedir. Vergi İdaresince mükellefiyeti gerektiren faaliyetlerin yeteri kadar izlenememesi bu tablonun oluşmasında rol oynamaktadır.

TABLO: 4- Vergi Denetim Sonuçları*

YILLAR	İNCELEME SAYISI	İNCELENEN MATRAH (MİLYAR TL) (1)	MATRAH FARKI (MİLYAR TL) (2)	YÜZDE (2)/(1)	VERGİ YÜKÜ (%) (3)	VERGİ KAÇAĞI (MİLYAR TL) (2)/(3)
1984	33,072	123	147	119.5	10.7	16
1985	66,681	300	294	98.0	10.8	32
1986	66,650	1,157	1,498	129.4	11.7	175
1987	80,264	2,950	764	25.9	12.1	92
1988	51,495	3,093	953	30.8	11.0	105
1989	47,225	4,287	1,933	45.1	11.1	215
1990	108,574	9,969	6,258	62.8	11.4	713
1991	78,803	13,755	6,876	50.0	12.4	853
1992	59,378	22,181	13,218	59.6	12.1	1,599
1993	68,954	35,897	12,907	36.0	13.1	1,691
1994	48,056	120,146	135,755	113.0	15.1	20,499
1995	56,096	169,827	71,167	41.9	13.1	9,323
1996	54,536	375,262	99,725	26.6	14.1	14,061

*Bu rakamlar her yıl Gelirler Genel Müdürlüğü'nce güncelleştirilmektedir.

TABLO: 5- Yıllar İtibariyle Mükellef Sayıları*

YILLAR	GERÇEK USULDE GELİR VERGİSİ MÜKELLEFİ SAYISI	ENDEKS	GÖTÜRÜ USULDE GELİR VERGİSİ MÜKELLEFİ SAYISI	ENDEKS	TOPLAM GELİR VERGİSİ MÜKELLEFİ SAYISI	ENDEKS	KURUM VERGİSİ MÜKELLEF SAYISI	ENDEKS	KDV MÜKELLEF SAYISI	ENDEKS
1989	1,784,804	100.0	907,619	100.0	2,692,423	100.0	131,035	100.0	1,980,017	100.0
1990	1,859,324	104.2	908,893	100.1	2,768,216	102.8	142,995	109.1	2,084,157	105.3
1991	1,960,817	109.9	969,988	106.9	2,930,805	108.9	155,920	119.0	2,160,726	109.1
1992	1,919,447	107.5	1,010,432	111.3	2,929,879	108.8	189,859	144.9	2,206,246	111.4
1993	1,865,253	104.5	1,000,778	110.3	2,866,031	106.4	232,091	177.1	2,274,920	114.9
1994	1,859,082	104.2	954,319	105.1	2,741,806	104.5	280,393	214.0	2,287,249	115.5
1995	1,829,995	102.5	911,811	100.5	2,741,806	101.8	319,698	244.0	2,294,665	115.9
1996	1,766,314	98.9	881,497	97.1	2,647,811	98.3	406,830	320.5	2,514,544	127.0
1997	1,780,142	99.7	869,721	95.8	2,649,863	98.4	472,899	360.9	2,572,351	129.9

*Bu rakamlar her yıl Gelirler Genel Müdürlüğü'nce güncelleştirilmektedir.

5.3. Vergi Kayıp ve Kaçağının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Önlemler

Kayıtdışı ekonominin kayda alınarak vergi gelirlerinin artırılması, mutlaka ulaşılması gereken bir hedeftir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla pek çok önlemin bir arada ve birbiriyle uyumlu olarak alınması gerektiği açıktır.

Ekonomik faaliyetler sonucunda ortaya çıkan, vergilendirilmesi gereken kar veya zararın sağlıklı tespiti, ancak tüm işlemlerin belgelendirilmesine ve yasal defterlere kaydedilmesine bağlıdır. Belgelendirilen ve kayıtlara intikal eden işlemlerin denetimi ve izlenmesi son derece kolaydır.

Türkiye’de kayıtdışılığa, dolayısıyla vergi kayıp ve kaçağına sebep olan ve önlenmesinde denetimi etkisiz kılan en önemli unsurlardan biri, belge düzeninin sağlıklı çalışmamasıdır. Belge ve kayıt düzeninin sağlıklı çalışmasını sağlamak amacıyla alınması gereken önlemler şöyle sıralanabilir.

- Ücretlilere vergi iadesi sistemi veya benzeri sistemlerle, satıcı ve alıcı arasında, belge verilmemesinden doğan çıkar birliğini yok ederek tüketicilerin her alışverişlerinde belge almalarını özendirmek,
- Tüketicilerin belge almaları konusunda eğitilmelerini sağlamak,
- Her türlü alışverişte nakit ödemesini en aza indirerek, işlemlerin bankalardan geçmesi, dolayısıyla kayıtlara girmesini teşvik etmek (Banka kartıyla ödemeleri yaygınlaştırmak),
- Vergi denetimlerini, cezalandırma amacından çok, bilinçlendirme ve eğitime yönelik olarak yapmak,
- Vergi kanunlarında oto kontrol sistemleri kurmak ve mevcut sistemlerin etkin çalıştırılması için bu konudaki denetimlere ağırlık vermek.
- Bu çerçevede, vergi sistemimizde yer alan tasarruf ve harcamadan hareketle gelirin tespitine imkan veren (VUK.30/7) hükümleri çalıştırmak ve bu amaçla inceleme elemanlarının yararlanacağı merkezi bilgi ve istihbarat arşivlerini çalışır ve süratle bilgi alınmasını sağlayıcı hale getirmek,
- Tek vergi numarası sistemini geliştirmek, çalışmayan yönlerini ortadan kaldırmak,
- İşletme defterinden, bilanço usulünde defter tutmaya geçiş sınırı nedeniyle belge düzenlemeyi teşvik eden sistemi yeniden gözden geçirmek,
- Türkiye’de ücretli ücretsiz bütün gelir elde eden kesimler beyannameli mükellef haline getirilerek, masraflar için belge alınmasını teşvik etmek. Ancak, tüm kesimlerin beyanname vermesi halinde vergi idaresinin bu iş yükünü kaldırması mümkün olmayacağından, öncelikli vergi idaresinin ele alınarak yeniden yapılandırılması şarttır.

• Toplanan vergilerin yerli yerine harcanacağı, israf edilmeyeceği konusunda, toplumu bilinçlendirmek ve harcamalar konusunda topluma devamlı bilgi vermek gerekmektedir (harcamalarda şeffaflık). Aksi takdirde mükellef verginin kendinde kalması halinde, topluma daha yararlı olacağı psikolojisi içine girmekte, vergi kaçırma onu rahatsız etmemektedir.

- Vergi idaresini ve vergi denetimini yeniden yapılandırarak, daha etkin hale getirmek.

Kayıtdışılığın önlenmesi amacıyla alınacak önlemler içerisinde önemli görülenler daha ayrıntılı incelenmiştir.

a) Vergi denetiminin etkinleştirilmesi ve vergi idaresinin yeniden yapılandırılması

Gerçek ve tüzel kişilerin buldukları ekonomik faaliyetler sırasında, vergi kanunlarına uygun hareket edip etmedikleri, diğer bir anlatımla yasalara uyulup uyulmadığının tespit edilmesi vergi denetimi olarak adlandırılabilir. Denetimin varlığı kişileri yasalara uygun harekete zorlar. Denetimin başarısı, denetimden beklenenin gerçekleşmesi, ancak etkin bir denetimle mümkündür.

Etkin denetim cezalandırıcı olmanın yanı sıra, eğitici ve öğretici olmalıdır. Çünkü önemli olan kişileri yasalara uygun hareket etmeyi sağlamaktır. Etkin denetim yasalara uyan bir toplum yaratacağı için vergi kayıp ve kaçığı en aza ineceği gibi, ekonomik olarak vergi kaçırana ile yasalara uygun davrananlar arasındaki rekabet eşitsizliğini de ortadan kaldıracaktır. Buna karşın etkin olmayan bir vergi denetimi, yasalara uymayan mükelleflerin ödüllendirilmesi gibi bir sonuç yaratacağından, yasalara uymamayı teşvik eder bir durum doğuracaktır. Bu da kayıtdışılığı artıracak ve teşvik edecektir.

Vergi, kişilerin gönüllü olarak devlet hazinesine yatırdıkları bir para değildir. Verginin özünde, sınırları yasalarla belirlenmiş zor alım vardır. Kişi yasalar gereği ödemesi gerektiği vergiyi ödemediğinde, suçlu konumuna düşmektedir. Dolayısıyla devleti oluşturan organların etkinliği ölçüsünde, yükümlü vergi ödemekten kaçınmaz. Devletin etkinliği azaldıkça vergi kaçakçılığının da yaygınlaşacağı bir gerçektir. O halde öncelikle yapılması gereken, devleti oluşturan organları etkin kılmaktır. Bu aynı zamanda yurttaş gözünde saygın bir devlet olmanın da temel koşuludur. Yönetimin ve denetimin etkin olmadığı ülkelerde, kayıtdışı ekonomi sürekli büyür. Türkiye’de vergi denetiminin etkin olduğu söylenemez. Vergi denetim elemanı sayısının yetersizliği, denetim elemanlarına tanınan olanakların azlığı ve çeşitli birimlerle yürütülen denetimlerin, tek elden planlanmaması ve koordine edilmemesi vergi denetiminin etkin olmamasına neden olarak gösterilebilir. Etkin vergi denetiminin yapılabilmesi herşeyden önce, dağınık bir görüntü sergileyen denetim birimlerinin yeniden örgütlenmesine, denetim elemanlarına hak ettikleri, maddi olanakların ve teknik imkanların sağlanmasına bağlıdır.

Türkiye’de kayıtdışılığın en önemli nedenlerinin başında denetimin etkin olmamasının yanı sıra vergi idaresinin etkin olmaması gelmektedir. Türkiye’de bu sorun çözülmedikçe, vergi ile ilgili diğer sorunların çözülmesi mümkün değildir. İdarenin ve denetimin etkin hale

getirilmesi, kayıtdışı ekonominin vergi boyutunda kayda alınmasında ana şart olduğu gibi, kara paranın önlenmesinin de olmazsa olmaz koşuludur. Bu nedenle idarenin iyi yapılanması ve organizasyonunun amaca uygun olması halinde kanunların iyi bir şekilde uygulanması sözkonusu olacaktır.

Türkiye’de vergi denetiminin etkinleştirilmesi ve kayıtdışılığın önlenmesi vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasına diğer bir anlatımla gelir idaresinin etkinliğine bağlıdır. Gelir idaresinin anayasal görevi, devletin vergi gelirlerini toplamaktır. Vergi idaresinin kendisine verilen bu görevi en etkin biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, bir yandan gerekli yasal yetkilerle donatılmış olması, diğer yandan, yeterli araç gereç ve insan gücüne sahip olmasıdır. Bu iki koşul birbirini tamamlayan biri olmazsa öbürü olmaz koşullardır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından salınan her türlü vergi, resim ve harcın kanunlarda öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceği, gelir idaresinin yukarıda belirtilen iki unsura ne ölçüde sahip olduğuna bağlıdır.

Etkin bir vergi idaresi, kendisine kanunla verilen vergi toplama görevini yerine getirirken,

- yükümlülüklerini kendiliğinden yerine getiren gönüllü mükelleflerin vergi konusundaki işlerini doğru, kolaylıkla, en az maliyetle yerine getirmelerine yardımcı olan,

- bilerek ve isteyerek vergisel yükümlülüklerini yerine getirmeyenleri tespit eden ve bunları caydırıcı kabiliyeti olan ,

idaredir.

Türkiye’de yapılacak bir vergi idaresi reformunun temel amacı yukarıda tanımlanan niteliklere uygun bir gelir idaresi oluşturmak olmalıdır.

Gelir idaresi bugünkü yapısıyla kayıtdışı ekonomiyle mücadele edebilecek yetkilerle donatılmış değildir. Gelir idaresinin taşra teşkilatı bugün itibariyle il yönetimi içinde yer almaktadır. Bu durum bir yandan taşra teşkilatının mevcut yetkilerini kullanmasında sorunlar doğurmakta diğer yandan idari hiyerarşideki basamak sayısını çoğaltmak suretiyle bürokrasiyi artırmakta, vergi idaresinin çabuk hareket edebilme kabiliyetini azaltmaktadır.

Vergi idaresi taşra teşkilatı sahip olduğu idari (politika tespiti, kaynakların tahsisi, harcama yetkisi gibi) yetkiler bakımından çok yetersizdir. Kayıtdışı ekonomiyle mücadele edilmek isteniyorsa merkezi idare yanında, taşradaki gelir idaresi de daha geniş yetkilerle donatılmalıdır. Bugünkü haliyle gelir idaresi gerek yetkililer gerekse kaynakların tahsisinde merkezi ön planda tutan bir yaklaşım içindedir.

Gelir idaresinin etkinleştirilmesi amacıyla, yeniden yapılandırılması konusunda bugüne kadar çeşitli öneriler ileri sürülmüştür.

Gelir idaresinin Maliye Bakanlığı içerisinde "Müşteşarlık" veya bağımsız bir "Türk Vergi Kurumu" şeklinde örgütlenmesi veya ayrı bir Gelirler Bakanlığının oluşturulması şeklindeki

öneriler, değişik çevrelerce dile getirilmektedir. Bu çerçevede, taşra teşkilatının doğrudan merkezdeki gelir birimine bağlanarak Merkez-Taşra ilişkisinin süratli bilgi iletişimine olanak sağlayacak şekilde örgütlenmesi istenmektedir.

b) Vergi sisteminde oto kontrol müesseselerine yer verilmesi ve bu müesseselerin etkin olarak denetimlerde kullanılması

Türk vergi sisteminde yer alan oto kontrol sistemlerinin başında gelen servet kıyaslaması yöntemiyle gerçek gelirin belirlenmesi sistemi, aksayan yönlerinin giderilerek daha etkin uygulanması yerine, kaldırılarak sistemden çıkartılmıştır.

Kayıtdışında yapılan işlemler dolayısıyla elde edilen gelirler sonuçta ya tasarrufa ya da harcamaya dönüşecektir. Bu harcama ve tasarruftan geriye doğru giderek kazancın tespiti ise servet incelemesi dediğimiz inceleme yöntemi ile mümkündür.

Türk Vergi Sisteminden servet beyanı müessesesi kaldırılmış olmakla birlikte Vergi Usul Kanununun 30. Maddesinin 7 numaralı bendi servet araştırılmasına dayalı olarak beyan edilmesi gereken gelirin tespitine olanak veren bir hüküm taşımaktadır. 1995 yılında yürürlüğe giren bu hükmün sağlıklı çalışması tek hesap numarası sisteminin ve merkezi bilgi bankasının sağlıklı ve hızlı çalışmasına bağlıdır.

c) Türk Vergi Sisteminde enflasyon muhasebesinin uygulanmasına imkan verilmesi

Türk vergi sisteminde, karın vergilendirilmesi aşamasında, karın enflasyondan arındırılmasını gerçekleştiren bazı müesseseler bulunmasına rağmen, amacı tam olarak gerçekleştirilmemektedir. Bu nedenle de gerçekte enflasyondan doğan kar vergilendirilmektedir. Bu ise ticari karın değil ticari varlığın vergilendirilmesine neden olmaktadır.

Mükellefler, ticari varlıklarını korumak, enflasyon nedeniyle vergi ödememek için, bilinçli bir şekilde verginin dışına çıkmaya dolayısıyla kayıtdışına çıkmaya çaba harcamaktadırlar.

Enflasyon nedeniyle ortaya çıkan bu problemin tek ve gerçekçi çözümü, enflasyon rakamlarının katlanılabilir düzeye çekilmesidir. Enflasyon düşürülemediği takdirde ikinci çare, mükelleflere, karlarının tümünü enflasyondan arındıracak yöntemleri uygulama olanağı vermektir. Bir diğer anlatımla, Türk Vergi Sisteminde enflasyon muhasebesinin uygulanmasına olanak sağlayan yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan enflasyon muhasebesini benimsemek ekonomide enflasyonu devamlı kabul etmek anlamına geleceğinden, toplum psikolojisine etkisi son derece olumsuz olacaktır. Bu ise enflasyonla mücadelede sonuç almayı zorlaştırabilecektir. Bu olumsuzluklarına rağmen, enflasyon muhasebesine imkan verilmesi Türkiye’de kayıtdışılığı önleyecek önlemler arasında sayılabilir.

d) Tek vergi numarası uygulaması

Verginin tabana yayılması ve vergiye tabi olayların otomatik müesseselerle kayda girmesini sağlayıcı düzenlemelerden en önemlisi, herkese tek vergi numarasının verilmesi olarak gösterilebilir. Ancak bu müessesenin sağlıklı kurulması ve işletilmesi şarttır. Bu sistemin sağlıklı işlemesi, tasarruf ve harcamadan hareketle vergilendirilmemiş gelirin saptanması (VUK 30/7) yönteminin de başarısı için gereklidir.

Tek vergi numarası müessesesinin sağlıklı işletilmesi halinde, ülke genelinde nakit akımının ve gayrimenkul gibi tescile tabi varlıkların, sahipleri bazında izlenebilmesine imkan verecektir. Bu sistemin işlemesi ise gelişmiş bilgisayar ağının oluşturulmasına bağlıdır. Vatandaşların bu sistemin içinde olduklarını; yaptıkları iktisadi faaliyetin, tasarrufun ve harcamanın bir merkez tarafından bilindiğini bilmeleri halinde, vergiye tabi faaliyetlerini kayıtdışı bırakmaktan çekineceklerdir.

Türk vergi sisteminde şu anda var olan tek vergi numarası sisteminin beklendiği şekilde çalışmamasının önemli nedenlerinden biri, ekonomik hareketleri takip edebilecek, teknolojik alt yapının hazır olmamasıdır.

Vergi dışı bırakılmış ekonomik hareketlerin idarece saptanarak, kayıt altına alınması için izlenecek yöntemlerden birisi, fiziksel mal hareketinin kavranmasıdır. İkincisi ise fiziksel mal hareketine paralel nakit hareketinin kavranmasıdır.

Bilgisayar teknolojisinin ve elektronik ticaretin hızla geliştiği günümüzde, ekonomik işlemleri kayıtdışı tutmak daha kolay hale gelmiş, ancak bu durum idarenin takibini daha da zorlaştırmıştır.

Fiziksel hareketin tespitinin zorlaşmasının yanısıra, bu hareketin kontrolünü sağlayan nakit hareketleri belli merkezlere toplanmıştır. Diğer bir anlatımla para hareketlerinin bankalar eliyle yapılması zorunluluk olmuştur. Ancak, banka kayıtlarının taşıdığı zaafiyetler nedeniyle, nakit hareketlerini izlenmesi ve fiziki mal hareketi ile bağlantısının kurulması zorluklar taşımaktadır. Bunun için öncelikle bankacılık sisteminde yer alan zaafaların kapatılmasına yönelik yapısal önlemlerin alınması gerekmektedir.

Vergiye tabi olduğu halde vergi dışı bırakılan kayıtdışı ekonomik işlemin karşılığını oluşturan parasal hareket bankalar aracılığı ile örneğin her türlü hesap açılması, çek senet tahsilatı ve ödemeleri şeklinde cereyan etmektedir. Bu tür parasal hareketleri, banka kayıtlarından tespit etmek ve görmek mümkündür. Vergi dışı kalmış bir ekonomik hareketin nakit ilişkilerinin banka kayıtlarından tespit edilebilmesi bu ekonomik işlemlerin kayıt altına alınmasına imkan verecektir.

Nakit ve mal hareketlerinin belli yerlerde var olan kayıtlarının, vergi idaresi tarafından tespiti ve incelenmesini sağlayacak en önemli araç tek hesap numarası olacaktır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, bu, sistemin alt yapısının iyi hazırlanmasına ve titizlikle uygulanmasına bağlıdır.

Banka işlemlerinin izlenmesinde en önemli sorun, hamiline çek ve senetlerdir. Bu sorunun ortadan kaldırılmasının tek yolu da, Ticaret Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle, hamiline çek düzenlenmesi olayını kaldırmaktır. Hamiline çek düzenlenmesinin kaldırılmasının, ekonomik gerçeklerle bağdaşmayacağı ve radikal bir düzenleme olduğu söylenebilir. Bu yapılamadığı takdirde ikinci derecede önemli olan, hamiline düzenlenmiş çeklerin ciro edilmesini yasaklamak önerilebilir. Senetlerin hamiline düzenlenmesi sözkonusu olmamakla birlikte ciro edilmeleri halinde, bunların da hamiline senet haline geldiği görülmektedir.

Diğer taraftan hamiline düzenlenen kamu kağıtlarının da nama yazılı şekilde çıkartılması kayıtdışılığın önlenmesinde önemli bir etken olacaktır.

e) Elektronik ticaret ve yapılması gereken bazı düzenlemeler

İletişim ve bilgi teknolojisindeki gelişmelerin sonucu olarak yeni ticaret şekilleri ve kavramları ortaya çıkmıştır. Elektronik ticaretin gelişmesi ve ticaretin internet aracılığıyla yapılması, alım ve satımın belge düzenlenmeksizin yapılmasına, diğer bir anlatımla ticaretin kayıtdışısına çıkmasına neden olabilmektedir. Elektronik ticarette ödemelerin de "on line" sistemiyle kredi kartı ile yapılması, bu ticaretin denetimini zayıflatmakta, faaliyetlerin kayıtdışısına, dolayısıyla bu ticarettten doğan kazancın vergi dışına çıkmasına neden olabilmektedir.

Elektronik ticareti ortaya çıkaran, topluma böyle bir imkanı sunan; hiç kuşkusuz bilgi teknolojilerinin gelişimi ve uluslararası ticaretteki küreselleşme ve uluslararası anlaşmaların giderek artmasıdır. Elektronik ticaret bireylerin ve kurumların; açık ağ ortamında (internet) ya da sınırlı sayıda kullanıcı tarafından ulaşılabilen kapalı ağ ortamında (intranet) yazı, ses ve görüntü şeklindeki sayısal temeline dayanan ve bir değer yaratmayı amaçlayan ticari işlemlerin tümünü ifade etmektedir.

Elektronik ticaret sözkonusu olduğunda, ürünlerin el değiştirmesi posta ve paket servisleriyle olmakta ise de bazı alım satım konu olan mal ve hizmetler, elektronik ortamda el değiştirebilmektedir. Örneğin bilgisayar programları vb. mallar ile bazı hizmetler tamamen elektronik ortamda gidip gelmekte ve başka bir yerde iz bırakmamaktadır.

Bilgisayar aracılığı ile yapılan ve uluslararası mal alışverişini sağlayan ticaretlerde, malın gümrüklerden geçmesi ve taşıyıcının bulunması nedeniyle vergi kayıp ve kaçığının incelenmesinde ve izlenmesinde kısmen kolaylık yaratmakla birlikte, yurtiçi alım ve satımların özellikle de hizmet alım satımlarının tespiti ve incelenmesi son derece güçlük arz etmektedir. Bu tür ticaretle hiçbir belge düzenlenmemesi, ödemelerin bilgisayar aracılığı ile yapılması, ne mal hareketinin ne de nakit hareketinin izlenebilmesine olanak tanımaktadır. Diğer bir anlatımla, elektronik ticaretle, kayıtdışılık vergi kayıp ve kaçığı bugünkü şartlarda doğru orantılıdır. Elektronik ticaret büyüdükçe vergi kayıp ve kaçığı da büyüyebilecektir.

Türkiye'de yeni yeni gelişmekte olan elektronik ticaretin belge sisteminde yaratacağı zaafaların ve vergi kayıplarının önüne geçilebilmesi için, konuyla ilgisi bulunan tüm kuruluşların işbirliği ile hukuki ve fiziki yapının oluşturulması şarttır. Bu konuda çalışmaların hızlandırılması ve gerekli önlemlerin acilen alınması kaçınılmazdır. Aksi takdirde, bugün için büyük boyutta

olmayan elektronik ticaretin yarattığı kayıtdışılığın önlenmesi yarın daha zor duruma gelecektir. Zira, gerek uluslararası gerekse yurt içinde internet üzerinden yapılan ticaret hacmi giderek büyümektedir. Bu tür ticaret büyüdükçe de bu işlemlerin takibi ve vergilendirilmesi güçleşecektir.

Mevcut hukuk düzeni ve özellikle de vergi kanunu elektronik ticarete ortaya çıkan olaylara çözüm getirecek düzenlemelere sahip değildir. Diğer taraftan, ticaretin ülkeler arasında kolaylıkla yapılması, vergi doğuran olayı vergi oranı düşük olan ülkelere de kaydırabilme olanağı vermektedir.

Elektronik ortamdaki küresel ticaretin vergileme üzerindeki en büyük etkisi, yapılan işlemin tespit edilememesidir. Elektronik ortamda verilen hizmetin (danışmanlık hizmeti v.b), fiziki dolaşımı şart olmayan mal transferini örneğin yazılım, kitap, gazete, müzik eserleri ticareti ve sermaye hareketinin tespiti son derece zor olduğu gibi, vergilendirme de imkansızdır.

Özet olarak, elektronik ticaret geliştikçe, elektronik ortamda yapılan işlemlerin kayda alınması, saklanması, ibrazı, denetimi ve muhasebeleştirilmesi sorun olmaya devam edebilecektir. Sorunlar büyümeden konuya ilişkin hukuki altyapının hazırlanması, vergi kanunlarında ve diğer ilgili kanunlarda gereken düzenlemelerin ve çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de kayıtdışı ekonomi dolayısıyla da vergi kayıp ve kaçığı giderek büyümektedir. Devlet giderlerinin küçültülememesi ve bütçe açığının kapatılamaması, vergi gelirlerinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde borçlanma büyümekte, bu ise ekonominin içinden çıkılmaz hal almasına sebep olmaktadır.

Ekonomik yapıdaki düzelme, alınacak diğer önlemlerin yanısıra, vergi gelirlerinin artmasına, vergi gelirlerinin artması ise kayıtdışı ekonominin daraltılmasına bağlıdır.

Kayıtdışılıkla mücadelede en önemli etken vergi idaresinin ve vergi denetiminin yeniden yapılması ve vergi kanunlarında yapılacak düzenlemeler olmakla birlikte, yapısal reformun yanısıra, vergi kanunlarında ve vergi denetimine yardımcı olması yönünden ilgili diğer kanunlarda da bazı düzenlemelerin yapılması şarttır.

Vergi incelemeleri sırasında, nakit hareketinin izlenmesinde banka kayıtları önemli araçtır. Ancak, bankalarca tutulan kayıtların bazıları inceleme elemanlarından gizlendiğinde veya gerçeği yansıtmadığında ya da gereği gibi tutulmadığında incelemelerden beklenen sonuç alınamamaktadır. Bu ve benzer sorunların ortadan kaldırılması için, Bankalar Kanununda, Türk Ticaret Kanunu’nda, diğer bazı ekonomik hayata ilişkin kanunlarda vergi kanunlarına paralel düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan kayıtdışı ekonomiyle mücadelede, Maliye Bakanlığı’na diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yardımcı olması, beraber hareket etmeleri kaçınılmazdır. Özellikle kamu kurumlarında tutulan bazı istatistikî bilgiler ve diğer kayıtlar, inceleme elemanları tarafından mutlaka erişilebilir ve kullanılabilir olmalıdır. Örneğin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve

Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve diğer Bakanlıklar ile Yerel Yönetimler tarafından tutulan kayıtlar vergi incelemelerinde kaynak oluşturmaldır. Devlet kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin hangi bilgilere sahip olduğu inceleme birimlerince bilinmeli ve kullanılmalıdır. Diğer bir anlatımla Devlet kurumları arasında bilgi akışı ve koordinasyonu sağlanmalı, devlet şeffaflaştırılmalıdır. Vergi denetiminin etkinliği devlette yer alan bilgilerin doğru, güncel ve düzenli olması ile sağlanacaktır. Diğer taraftan, denetimin ve vergi idaresinin etkinliği ve idarece buralardan yararlanılmasıyla da doğru orantılıdır.

Kayıtdışı ekonominin önlenmesi yönünde olumlu etki yapabilecek diğer bir unsur da, vergi ile ilgili istatistiklerin kamuoyuna açık olması ve kamuoyunun, kim ne kadar vergi ödüyor bilmesidir. Toplam vergilerin açıklanması kadar, vergilerin nerelere harcandığı da kamuoyu tarafından bilinmeli ve denetlenmelidir.

6. İSTİHDAM AÇISINDAN KAYITDIŞI EKONOMİ

6.1. İstihdam Açısından Kayıtdışı Ekonomi Tanımı

Kayıtdışı ekonominin geleneksel ekonomik işlemlerden farklı olduğu çeşitli boyutları bulunmaktadır. Kayıtdışı ekonomik faaliyetleri yürütenler ülkede geçerli olan düzenlemelere ya kısmen veya tamamen karşı çıkarlar ya da bu yasal düzenlemelerin boşluklarından yararlanarak yükümlülüklerini yerine getirmezler. Her iki koşulda da yapılan faaliyetlerin gizliliği esas olmakta ve belirli bir düzene bağlı çalışma ya da çalıştırma geçerli olmamaktadır.

Kayıtdışı ekonomideki iştirakçiler, işveren ve işçi arasındaki ve hatta emtia satıcısı ile alıcısı arasındaki alışverişi düzenleme amacıyla yürürlüğe giren kanunlara boyun eğmekten kurtulma imkanına sahiptirler.

Kayıtdışı çalışma ya da çalıştırmada, elde edilen gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler tahakkuk ettirilmemekte ve ilgili kurumlara ödenmemektedir.

Ayrıca, bu işlemler ölçülemedikleri için ekonomi ile ilgili resmi istatistiklere doğrudan yansıtılmamakta, böylece üretim faaliyetlerinin hacminin doğru olarak hesaplanmasında yetersiz kalınmaktadır.

Ayrıca kayıtdışı ekonominin varlığı, toplumda devletin itibarının zedelenmesi ile devlete karşı güvenin azalmasına ve ahlaki yönden zayıflamaya neden olmaktadır. Kayıtdışı istihdamın ne şekilde ortaya çıktığının incelenmesinde; faaliyet konusu ile çalışma ve çalıştırma türleri önem kazanmaktadır.

6.1.1. Tamamen Bildirilmeyenler

6.1.1.1. Yasal Olmayan Ekonomik Faaliyetler

Bu tür faaliyetlere katılanlar, yaptıkları işi resmi kovuşturma ve polisten gizleme arayışı içindedirler, yalnızca vergiye ilişkin mevzuata değil, sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen diğer mevzuata da uymamaktadırlar.

Vergi ve prim ödememe, faaliyetin yasanın öngördüğü şekilde yapılmamasından değil, yasaklanmış olmasından ötürü gizli kalması gerekliliğinin, doğal sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, bu tür faaliyetlerde elde edilen gelirin bir kısmının, yasalar çerçevesinde prim ya da vergi olarak ait oldukları kurumlara yatırılıp yatırılmamasının ya da sosyal güvenlik, yasal çalışma süreleri, asgari ücret gibi düzenlemelere uyulup uyulmasının sorgulanması ahlaki bakımdan söz konusu değildir.

6.1.1.2. Yasal Olan Ekonomik Faaliyetler

Bu faaliyetler, tümüyle yasal, ancak çalışma hayatı ile diğer alanları düzenleyen yasaların öngördüğü zorunlulukları yerine getirmemek amacı ile kayıtdışına taşınmış ekonomik faaliyetlerdir. Bu faaliyetlerin kendisi değil, vergi kaçırma ve diğer düzenlemelere uymama şeklinde ortaya çıkan sonucu yasadışıdır.

Bu çalışma ya da çalıştırma şeklinde de, kişilerin elde ettikleri gelirlerin tamamı kayıtdışıdır ve elde edilen gelir üzerinden yapılması gereken kesintiler tahakkuk ettirilmediği için vergi ve prim kaybına yol açmaktadır. Kayıtdışı istihdamda, hükümet ve işçi sendikaları tarafından temin edilen ücret, çalışma saati, yıllık izin gibi haklar, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm aylığı gibi yardımlar ile işçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma yaşı ve koşulları gibi bir takım koruyucu düzenlemelere uyulmamakta, tüketiciyi veya çevreyi koruma, ruhsat veya izin belgesi alma, marka, patent ve telif haklarına yönelik yasalar göz ardı edilmektedir.

Bu ekonomik faaliyetler içinde, toplumda genel olarak işsizlik ya da ekonomik yetersizliklerden ötürü ortaya çıkan ve gelişen, istihdam yaratma ve gelir elde etmeye yönelik faaliyetler de yer almaktadır.

Bu faaliyetler ülkemizde fason imalatlar, işportacılık, yollara araç park ettirme, evlerde yapılan imalatın satışı ile hizmet faaliyetleri, taşeronluk vb işler olarak karşımıza çıkmakta ve bu işler vergi dairesinin, belediyenin, sosyal güvenlik kuruluşların kısmen bilgisi olmadan yürütülebilmektedir. Bu faaliyetlerde çalışan da çalıştıran da kayıtsızdır.

6.1.2. Kısmen Bildirenler

İşyerinin kurulması ya da faaliyete geçmesi aşamasında, başvuru yapılması gereken kurumların bilgisi dahilinde bulunmakla beraber, kanunlardan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi açısından kayıtdışı kalmış faaliyetlerdir. Faaliyetler yasaldir ancak çalışan ve çalıştıranların elde ettiği gelirlerin büyük bir kısmı resmi kayıtlarda yer almamıştır. Bu çalışma ve çalıştırma şekline her sektörde kolaylıkla rastlanabilmekte, ilgili gruba giren ekonomik

faaliyetler kayıtdışı ekonomi içinde en geniş kitleye sahip olma özelliğini taşımaktadırlar. Çalışanlar açısından değerlendirildiğinde kayıtdışına kayma, prim ve gelirler yönünden olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir.

6.1.2.1. Primden Kaynaklanan Eksik Bildirilme

Çalışan ya da çalıştırılanların sosyal güvenliklerinin sağlanmasına karşın kuruma ödenen prime esas gün sayılarının gerçeği yansıtmamasıdır.

Burada üzerinde durulması gereken konu devletin, eksik gösterilen gün sayısına karşılık gelen miktar kadar kayba uğratılması ile çalışanların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin bir takım hak ve menfaatlerden, kısmen ya da gecikmeli olarak yararlanmalarına neden olunmasıdır.

TABLO: 6- Sosyal Sigortalar Kurumuna Dört Ayda Bir Verilen Dönem Bordrolarında Prim Ödeme Gün Sayılarına Göre Sigortalıların Dağılımı

120 Günlük Bir Bordro Döneminde		
Sadece 1-30 gün arasında çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılar içindeki yeri	%13	592,500
31-60 gün arasında çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılar içindeki yeri	%13	552,500
61-90 gün arasında çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılar içindeki yeri	%9	382,500
91-119 gün arasında çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılar içindeki yeri	%17	722,500
120 gün çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılar içindeki yeri	%48	2,040,000
TOPLAM SİĞORTALILAR	%100	4,250,000

Kaynak: K.KILIÇDAROĞLU Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayın No: 33

Tablo 6'da, 120 günlük bir dönem baz alındığında tam olarak çalıştığı beyan edilen sigortalıların toplam sigortalılara oranının yalnızca % 48 olduğu görülmektedir. %52'lik bölüm ise bu dönem içinde 120 günden az çalıştığı beyan edilenleri kapsamaktadır. Bu oran, gerçekten 120 günden az çalışanları kapsamakla beraber oldukça yüksektir.

6.1.2.2. Gelir ve Ücretten Kaynaklanan Eksik Bildirilme

Buradaki kayıplar, sosyal güvenlik çatısı altında bulunulması ve prime esas gün sayısının doğru olarak gösterilmesine rağmen, elde edilen gelirin, resmi kayıtlara tam yansıtılmamasından kaynaklanan kayıplardır.

Burada, gerçek gelirle kayıtlara yansıtılan gelir arasındaki fark üzerinden alınması gereken prim, vergi ve sosyal kesintilerin ödenmemesi ile devlet zarara uğratılmaktadır. Ayrıca, çalışanların iş akitlerinin sona erdirilmesi sırasında hak ettikleri kıdem, ihbar gibi tazminatlar gerçeğin altında tahakkuk ettirilerek, maliyetler aşağı çekilmekte hatta

emekliliklerinde alacakları maaş miktarlarının düşük seviyede gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1991 yılı kayıtlarına göre, prim ödeyenlerin %33'ü asgari ücretle çalışmaktadır. Sigorta prim tavanı üzerinden çalıştırıldığı beyan edilen işçilerin tüm sigortalılara oranı ise yalnızca %16'dır.

6.2. Kayıtdışı İstihdamın Nedenleri

Hızlı nüfus artışı ve bölgesel geri kalmışlık ile körüklenen iç göç nedeniyle artan işsizlik bireylerin işteki seçiciliğini kırmakta, nerede ve nasıl olursa olsun herhangi bir işte çalışmaya zorlamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde, yeni istihdam yaratma olanaklarının sınırlı olması, çoğunlukla düşük eğitim seviyesine sahip ve kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünün; piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen, büyük miktarda sermayeye ihtiyaç duyulmayan, kurumsallaşmamış evde çalışma, fason üretim, işportacılık, simitçilik, pazarcılık, su satıcılığı gibi işlerin yapıldığı informal sektörde istihdamına neden olmaktadır.

Bununla beraber; son dönemde ülkemizde yaşanan yüksek enflasyon ve bunun sonucunda reel ücretlerdeki gerileme, kendisi ve ailesi için ücretten başka geliri olmayan kişileri başka alternatifler aramaya itmiş, ek gelir elde etmek isteyen bu insanlar tamamen kayıtdışında olan informal sektörün genişlemesine neden olmuşlardır. Ayrıca sektör taşıdığı özelliklerden ötürü, çok çocuklu ve eğitim seviyesi düşük ailelerde kadınlar ve çocukların çalışma hayatına kolaylıkla katılmasına ortam hazırlamıştır.

Kayıtlı ekonomiden uzaklaşıp kayıtdışına kaymanın en önemli nedenlerinden biri de, gelir elde edenlerin, bu gelirlerinin önemli bir kısmını devlete vergi ya da diğer yasal kesintiler olarak ödemek istememeleridir. Ayrıca; bir ülkede vergi oranları çok yüksek ve vergi de adil bir şekilde toplanmıyor ise, o ülkede yaşayanların bu borçtan kaçma eğilimi içinde olmaları beklenmelidir.

Bununla beraber, vergi ve diğer kesintileri ödeyenlerin, toplanan kaynakların yerinde harcanmadığına ilişkin görüşlerinin güçlenmesi, çalışan ve çalıştıranları kendi aralarında özel anlaşmalara itmektedir. O günün koşullarında elde edilecek daha yüksek gelir, daha sonraki yıllarda kazanılacak ekonomik ve sosyal menfaatlerden önemli hale gelmektedir.

Hızlı bir değişim ve gelişme gösteren uluslararası rekabetin ülkeler üzerinde yaratmış olduğu etki özellikle emek yoğun işlerde görülmektedir. İşgücü maliyetlerini düşürme çabalarının bütün ülkelere hızla yayılması, sadece sanayileşmiş ülkeleri değil üçüncü dünya ülkesi üreticilerini de etkileyerek, kayıtdışına yöneltmiştir.

Özellikle büyük ölçekli işletmeler, iş gücü maliyetlerini düşürmek amacıyla üretim aşamalarının belirli safhalarında, fason üretim yapmakta ya da taşeron firmaları devreye sokmaktadırlar.

Fason iş yapan işyerleri, bu işin özelliğinden ötürü az sayıda işçi istihdam etmekte ve vergi ve sosyal güvenlik mevzuatından, büyük firmalara nazaran daha rahat kaçabilmektedirler. Ayrıca tekstil sektöründe olduğu gibi parça başına üretimin yapılabildiği emek yoğun işlerde, üretim evlerde kadınlar tarafından gerçekleştirilebilmektedir.

Benzer şekilde büyük sanayi kuruluşları da maliyetlerini azaltmak amacıyla, üretim sürecinde veya yardımcı hizmetlerin bazı bölümlerinde, taşeron firmaları devreye sokarak bu alanlardaki yüksek ücretleri verme yükünden ve sürekli işgücü tutma zorunluluğundan kurtulmaktadır.

Fason üretim yaptırma ya da taşeron firma ile çalışma büyük firmalara yarar sağlamakla birlikte, işçilere verilen ücretin düşmesine ve sosyal güvencenin azalmasına neden olarak kayıtdışı ekonominin boyutunu genişletmektedir.

Yeterli sermaye birikiminin olmaması ve kredi olarak kullanılacak fonların pahalı olması, küçük ölçekli üreticilerin üretim sürecinde daha önemli bir rol oynamakta, yüksek oranlı sigorta primleri ve sosyal amaçlı fon ödemeleriyle (işsizlik sigortası) artan işgücü maliyetleri, işverenlerin ek işçi istihdamını engellemekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynakları sınırlamakta ve kaçak işçi istihdamını artırarak kayıtdışı sektörü büyütmektedir.

Hatta, genellikle asgari ücret üzerinden ödeme yapılan bu işyerlerinde, prime esas kazanç alt sınırı ile asgari ücret arasındaki farka ilişkin prim ve diğer kesinti tutarları bile ağır bir mali yük oluşturmaktadır.

Ülkemizde işverenin istihdama yönelik yasal yükümlülükleri, (SSK primi işveren payı, işsizlik sigortası işveren payı, kıdem ve ihbar tazminatları vb.) toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahiptir. Bununla beraber işçilerin, işe başlarken net ücret üzerinden anlaşma yapmaları, yükümlülükler açısından işçi payının (sigorta primi işçi hissesi, işsizlik sigortası işçi payı ve gelir vergisi vb) işverenler tarafından karşılanmasına neden olmakta ve işgücü maliyetlerini artırıcı bir etki yaratmaktadır.

1997 yılına ait, seçilmiş ülkelerde işverenin istihdama ilişkin mali yükümlülüklerinin, toplam işgücü maliyetleri içindeki payını gösteren Tablo: 7'de, Türkiye %19.9 ile oldukça alt sıralarda yer almaktadır.

Vergi, sigorta ve diğer sosyal amaçlı kesintiler işveren için bir maliyet unsuru iken, vergi çalışan için gelirinde bir azalma anlamına gelmekte, sigorta ve diğer sosyal amaçlı kesintiler ise bir fayda unsuru olarak sayılmamaktadır.

Türkiye'de gelir vergisi yükümlüsü sayısı yaklaşık 8.7 milyon kişi iken bunun yaklaşık 6 milyonu, yani %70'i ücretlilerden oluşmaktadır. Oysa ücretlilerin sivil istihdam içindeki payı %40 düzeyindedir. Bütün bunlar da vergi ve diğer yükümlülükleri omuzlayan ücretlilerde yasal düzenlemelere karşı bir direnç yaratmakta ve çalışanların kayıtdışı sektöre kaymasında önemli bir neden teşkil etmektedir.

TABLO: 7- Seçilmiş Ülkelerde İşverenin İstihdama İlişkin Yasal Yükümlülüklerinin Toplam İşgücü Maliyeti İçindeki Payı (1997)

ÜLKELER	YÜZDE	ÜLKELER	YÜZDE
Hong Kong	3.2	Avustralya	16.6
Danimarka	4.9	Singapur	16.7
Yeni Zelanda	5.9	Kanada	17.0
Tayvan	9.1	İsviçre	17.2
Meksika	11.3	Norveç	17.3
İngiltere	12.9	İsrail	17.5
Lüksemburg	13.7	Türkiye	19.9
Sri Lanka	14.3	ABD	21.4
İrlanda	14.4	Hollanda	22.6
Japonya	14.7	Almanya	26.0
G.Kore	15.8	Asya Kaplanları Ort.	12.2

Kaynak: ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu; Türkiye için TİSK

OECD'ye göre 1997 ülkeler itibariyle; devlet tarafından brüt ücretten yapılan kesintilere bakıldığında, Türkiye %31.9 ile beşinci sırada yer almaktadır. Bu oran OECD ortalamasının iki katıdır. Uluslararası karşılaştırmalar OECD ülkelerinde bu oranın 1.4'e kadar indiğini göstermektedir.

Türkiye'de toplumun genel vergi yükü dünyaya göre çok düşük, kayıtlı üretimin vergi yükü ise çok yüksektir. İşçi çalıştırma şartları ağırlaşmış, işveren istihdamdan uzaklaştıkça bu kaynak da azalmaktadır.

İşverenin işçi çalıştırmak için ödediği ile işçinin cebine giren arasındaki farkın ölçüsünü ortaya koyan net ücret/işgücü maliyeti oranı vergi sisteminin, rekabet açısından işgücü maliyetine yaptığı avantaj veya dezavantaj etkisini belirlemede, bütün ülkeler bu oranı büyütme, yani istihdama dayalı yükümlülükleri azaltmak yönünde tercih belirtmektedirler.

Tablo 9' da da belirtildiği gibi 1997 yılındaki net ücret/işgücü maliyet oranının Türkiye için %54.5 seviyesine düştüğü, diğer ülkelerde ise %87.1'e kadar yükseldiği görülmektedir.

1997 yılında toplam işgücü maliyetleri içinde, brüt giydirilmiş ücret oranı (çıplak ücret, hafta tatili, genel tatil ve izin ücretleri, ikramiye, prim ve sosyal yardımlar) %80.1, işverenin devlete yaptığı ödemeler oranı (SSK primi, zorunlu tasarruf fonu işveren payı, çıraklık ve mesleki eğitim fonu vb.) %12.3, işgücü ile ilgili diğer harcamalar ise (kıdem, ihbar, iş elbisesi, korunma malzemeleri vb.) % 7.6'dır. İşçiden devlete yapılan kesintiler ise (SSK primi, zorunlu tasarruf fonu işçi payı, gelir ve damga vergisi) %25.6 oranındadır.

İşletmelerin, sadece işgücü maliyeti içine giren vergi ve vergi niteliğindeki yasal yükümlülükleri, net ücreti işgücü maliyetinin yaklaşık yarısına indirmektedir. Bir başka

ifadeyle istihdama bağlı yasal yükümlülükler, bir yerine iki işçi istihdam etmeye ya da işçinin ücretini iki katına çıkarmaya yetecek büyüklüktedir.

Bununla beraber, işverenin istihdama bağlı diğer yasal yükümlülükleri de toplam işgücü maliyetlerini artırır niteliktedir. Bunların bir kısmına yasal sınır getirilmiş ve bu sayı yükümlülüğün başlangıcı olarak kabul edilmiştir.

TABLO: 8- Ülkeler İtibariyle Ortalama Brüt Ücretin Yüzdesi Olarak Net Ücret ve Kesinti Oranları (1997)

ÜLKELER	NET ÜCRET	KESİNTİ
İzlanda	92.9	7.1
Lüksemburg	87.4	12.6
G.Kore	95.3	4.7
Hollanda	65.5	34.5
Finlandiya	64.2	35.8
Çek Cumhuriyeti	82.3	17.7
Macaristan	70.7	29.3
Avusturya	76.9	23.1
Polonya	85.3	14.7
İsviçre	83.3	16.7
Portekiz	85.9	14.1
Japonya	90.4	9.6
Meksika	89.6	1.4
Belçika	69.5	30.5
İspanya	86.8	13.2
Norveç	75.1	24.9
Fransa	78.6	21.4
Avustralya	77.7	22.3
Kanada	81.8	18.2
Yunanistan	81.6	18.4
İngiltere	76.5	23.5
İtalya	74.5	25.5
ABD	81.7	18.3
İrlanda	80.5	19.5
İsveç	65.5	34.5
Almanya	77.9	22.1
Yeni Zelanda	83.8	16.2
Danimarka	62.4	37.6
Türkiye	68.1	31.9
AB Ort.	75.6	24.4
OECD Ort.	85.1	14.9

Kaynak: TİSK

TABLO: 9- Ülkeler İtibariyle Net Ücret/İşgücü Maliyeti Oranı (1997)

ÜLKELER	YÜZDE	ÜLKELER	YÜZDE
Avustralya	87.1	İsveç	59.6
Danimarka	81.1	Yunanistan	59.5
Kanada	74.1	Portakiz	58.6
İzlanda	73.5	Hollanda	56.3
İrlanda	72.7	Finlandiya	54.9
ABD	71.4	İspanya	54.5
İngiltere	71.1	Türkiye	54.5
Lüksemburg	69.9	Belçika	52.8
Norveç	68.4	Fransa	52.4
İsviçre	66.1	Avusturya	51.0
Japonya	65.9	İtalya	49.4
AB Ort.	63.4	Almanya	49.2

Kaynak: Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği (Unice)

Çalıştırılan işçi sayılarına bağlı olarak getirilen diğer yükümlülüklerden; sakat ve eski hükümlü istihdamı ile Terörle Mücadele Kanunu'na dayanılarak çalıştırılması zorunlu işçilerle, bulundurulması veya kurulması gereken; işyeri hekimi, emzirme odası ve kreşler işverenler tarafından mali yükümlülükleri artırmaya yönelik uygulamalar olarak değerlendirilmektedir.

İşverenler, kayıtlı olarak çalıştırılan işçi sayısını bu sınırların altında tutmaya yönelerek, ya işçilerin yasal çalışma sürelerinin üstünde çalışma yapmasına neden olmakta (ki yapılan bu fazla çalışmaların bordroya yansıtılmaması hali ile kayıtdışı gelirler elde edilmektedir), ya da emzirme odası ve kreş açma zorunluluğunda olduğu gibi kadın işçilerin sayılarını belli bir rakamın altında tutarak, kadınların kayıt altında bulunmayan işlere kaymalarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan yasal mevzuattan kaynaklanan kayıtdışı çalışma ve çalıştırma da önemli boyutlara ulaşmıştır.

Bunlardan biri, Türk Vergi Sistemi bünyesinde bulunan küçük çiftçi, esnaf ve sanatkarlara uygulanan muafiyettir. İşportacı ve seyyar satıcıların tamamen yakını vergiden muaf esnaf arasında sayılmıştır. Ayrıca Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'na tabi olarak 3'ten az kişinin çalıştığı işyerleri İş Kanunu kapsamı dışında bırakılmıştır.

Bir diğeri ise, İş Kanunu kapsamı dışında bırakılan tarım sektöründeki kayıtdışılıktır.

1999 Nisan ayı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre sivil istihdam içinde tarım sektörünün payı %45.8'dir. Yani 10,096,000 kişi tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bunlardan 519,000'i ücretli ve yevmiyeli, 3,596,000'i kendi hesabına ve işveren, 5,982,000'i ise ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. (Tablo 10) Kentsel yerlerde çalışanların yarıdan fazlası hizmet sektöründe istihdam edilirken, kırsal yerlerde çalışanların büyük çoğunluğu tarım sektöründe bulunmaktadır.

1998 yılına ait "Sigortalıların Kurumlarına ve Niteliklerine Göre Dağılımı"na ilişkin Tablo:12'deki veriler baz alındığında, 2925 ve 2926 sayılı Kanunlar kapsamındaki sigortalı sayısının yalnızca 1,033,348 olduğu görülmektedir. Bir önceki yılın verileriyle değerlendirme yapılmasına rağmen bu sektörde çalışanların büyük bir kısmının sosyal güvenceden yoksun olduğu söylenebilmektedir.

Nisan-1999 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; Türkiye genelinde kişinin referans döneminde çalıştığı işyerindeki kayıtlılık durumu Tablo:11'de verilmiştir.

TABLO:10- Yurtiçi İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler

SİVİL İSTİHDAM	22,049			
İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI				%48.7
SEKTÖREL İSTİHDAM				
Tarım		10,096		%45.8
Sanayi		4,521		%20.5
Hizmetler		7,434		%33.7
İSTİHDAMIN İŞTEKİ DURUMU				
Ücretli Ve Yevmiyeli		9.044		%41
Tarım			519	
Tarımdışı			8.526	
Kendi Hesabına Ve İşveren		6,482		%59
Tarım			3,596	
Tarımdışı			2,889	
Ücretsiz Aile İşçisi		6,523		
Tarım			5,982	
Tarımdışı			542	

Kaynak: DİE, Nisan-1999 Hanehalkı İşgücü Anketi

TABLO:11- İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kayıtlılık Durumu

	TOPLAM	BAĞ-KUR	SSK	EMEKLİ SANDIĞI	BİLMİYOR	KAYITLI DEĞİL	DİĞER
Toplam	22,049	2,881	5,055	1,998	22	12,037	56
Tarım	10,096	789	234	22	7	9,014	30
Sanayi	4,520	483	2,508	126	6	1,390	7
Hizmetler	7,432	1,609	2,313	1,848	10	1,633	19

Kaynak :Nisan 1999, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları

Bu dönemde, tarım sektöründe istihdam edilenlerin %90'ının herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalıştığı, sanayi sektöründe bu oranın %30.8, hizmetler sektöründe de %22 olduğu görülmektedir.

Ayrıca çıkartılan af ve borçlanma kanunları, bireylerin mevcut yasal düzenlemelere uymamalarında ve faaliyetlerini kayıtdışına taşımalarında önemli bir neden olmaktadır.

Ülkemizde çıkartılan borçlanma yasaları, tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalınan değerler dikkate alınmadan çıkartılmıştır. Yıllarca kaçak olarak çalışanlar rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştığı ya da çalışmadığı sürelerin primlerini kısa sürede ödemekte ve bu paraları daha kısa bir zaman dilimi içerisinde geri alarak karlı duruma geçmektedir.

Kayıtdışı istihdamın gelişmesine ilişkin nedenlerden biri de firmaların sendikalaşmış işgücüne olan tepkileridir. Sendikalar baskı grubu olarak görülmekte ve firmaların karlarında düşüşe neden olduğu için kayıtdışı istihdamı kamçılamanın nedenidir. İşverenin her an nedensiz iş akdini feshetme yetkisinin bulunması, sendika işyeri temsilcilerinin dışında, sendika üyesi olmasından ötürü iş akdi feshedilen işçilerin iş güvencelerinin bulunmaması, işyerinde sendikalaşma oranının düşmesine ve işçinin pazarlık gücünün azalmasına neden olmaktadır.³¹

Bununla beraber diğer ülkelerde yaşanan sosyal ve ekonomik değişikliklerin körüklediği yabancı kaçak işçilik gün geçtikçe önemli boyutlara ulaşmaktadır. Türkiye'de bu gün sayıları belirsiz bir yabancılar grubu ikamet etmekte ve çalışmaktadır. Yabancı kaçak işçiliğinin artması, genel ücret seviyelerinin düşmesine ve yerli işçinin sosyal güvenlik konusundaki pazarlık gücünün azalmasına, böylelikle kayıtdışı istihdamın artmasına neden olmaktadır.

Ayrıca klasik diyebileceğimiz hizmet ilişkileri yanında uygulanmaya başlanan yeni istihdam türleri, yapılan ekonomik faaliyetin kayıtdışında kalmasında önemli bir neden oluşturmaktadır. İşverenlere maliyeti düşürme imkanı sağlayan, zaman ve kapsamı önceden görülemeyen, otel, lokanta, hastane vb işyerlerinde kolaylıkla uygulanabilen kısmi süreli çalışma türlerinden, çağrı üzerine çalışma ile bilgisayar ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmenin ortaya çıkardığı uzaktan çalışma (tele-work) gibi istihdam türleri kayıtdışı çalışma ya da çalıştırmaya yeni bir boyut getirmiştir.

6.3. Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Öneriler

Kayıtdışı istihdam esnek oluşundan dolayı bir çok işçiye hitap etmektedir. Kayıtdışı işçilik, aynı zamanda kayıtlı ekonomiye ve sık rastlanan krizlere bir seçenek sunmaktadır. Ekonomik istikrarsızlığın olduğu dönemlerde bir çok insan, kayıtdışı faaliyetleri kurtuluş için en emin yol olarak görmüşlerdir. Ancak devletten ve/veya öteki kişilerden gizlenen ekonomik olayın, gizlenmesine yönelik haksız rekabet, haksız vergi, istihdam yaratma gibi kimi iyimser gerekçeler bulunsa da, kayıtdışı ekonomi her şeyden önce hukuk devleti üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Vergilerin, vergi vermesi gereken kesimlerden alınamaması, ya doğrudan diğer kesimlerin vergi yükünü olumsuz etkileyecek ya da devletin toplayamadığı bu vergiler nedeniyle daha fazla borçlanmasını, faiz ödemesini ve para basmasını gerektireceğinden, dolaylı olarak tüm toplumun yükünü artıracaktır.

³¹ TİSK'in bu konudaki yazılı görüşü EK:2'de verilmektedir.

Kayıtdışı ekonomi; vergi yükümlülüklerini yerine getirdikleri için yatırıma yönelemeyen işletmeler karşısında, gelirlerini kayıtdışında tutarak, vergi vermekten kurtulan ekonomik birimlerin karlılıklarının artması ile haksız rekabete neden olmaktadır. Böylece kayıtlı kesimin faaliyet alanı daralmakta, işveren açısından işgücü maliyetlerinin yüksekliği, uluslararası piyasalarda rekabet gücünü azaltıcı etki yaptığından, işverenleri kayıtlı ekonomiden uzaklaşmaya itmektedir.

Ayrıca, çalışan veya çalıştırılanlar, hem vergi vermeyerek bütçeden sosyal güvenlik sistemine yapılabilecek aktarmaları engellemekte, hem de prim ödemeyerek sistemi zayıflatmaktadır.

Türkiye ile ilgili son durum ise Tablo: 12' de yer almaktadır.

TABLO:12- Sigortalıların Kurumlarına ve Niteliklerine Göre Dağılımı (1998)

Sosyal Güvenlik Kuruluşu	Sigortalı Sayısı	Aylık Alanlar	Aile Ferdi	Toplam	Genel Nüfusa Oranı %
SSK Toplamı	6,721,169	2,930,752	23,095,667	32,747,588	51.6
506 S.K.'na Tabi	5,558,582	2,926,994	22,182,295	30,667,871	48.3
İsteğe Bağlı Sig.	910,343	--	--	910,343	1.4
Topluluk Sigortası	23,901	--	--	23,901	0.0
2925 S.K.'na Tabi	228,343	3,758	913,372	1,145,473	1.8
Emekli Sandığı	2,071,867	1,172,741	8,505,941	11,750,549	18.5
Madalya Aylığı	--	46,525	--	46,525	0.1
2022 S.K.'na Tabi	--	920,455	--	920,455	1.5
Bağ-Kur Toplamı	2,908,499	1,104,615	9,207,911	13,221,025	20.8
1479 S.K.'na Tabi	2,103,494	1,019,309	6,611,284	9,934,087	15.7
2926 S.K.'na Tabi	805,005	85,306	2,396,627	3,286,938	5.2
506 S.K.Geç.20. Md.	77,526	56,072	184,487	318,085	0.5
TOPLAM	11,779,061	6,231,160	40,994,006	59,004,227	93.0

Kaynak: Türk-İş 1999 Yıllığı, DPT.

1998 yılında Türkiye'de, sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfus, toplam nüfusun %93'üne ulaşmıştır. Toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı, aktif sigortalı olarak sosyal sigorta programları kapsamındadır.

Sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen aktif sigortalı sayısı 1998 yılında %4.7 oranında artarken, pasif sigortalı sayısı %6.7 oranında artmıştır. 1997 yılında ortalama 2.28 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı düşerken, 1998 yılında bu sayı 2.24'e gerilemiştir. Pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı, T.C. Emekli Sandığı'nda 1.77, Bağ-Kur'da 2.63 ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 2.29 olarak gerçekleşmiştir. İsteğe bağlı sigortalılar hariç tutulduğunda SSK'da pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı 1.98'dir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının prim tahsilatında karşılaştıkları güçlükler de bu kurumların zayıflamalarına, verdikleri hizmetin kalitesinin düşmesine neden olmaktadır. Bu

hizmetlerden yararlanacak olanların hizmetin yeterli düzeyde ve kalitede olmadığı konusundaki düşünceleri prim ödeme konusunda dirençlere neden olmaktadır. 1998 yılında prim tahsilat oranı SSK'nda %84.5, Bağ-Kur'da ise %58.4 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran kayıt altında olup da zamanında primleri yatırılmayan çalışan ve çalıştıranları ifade etmektedir.

Bütün bu rakamlar kayıtdışı istihdamın dolaylı olarak sosyal güvenlik sistemine vermiş olduğu zararı ortaya koymaktadır.

Bununla beraber kayıtdışı çalıştıranlar ve çalışanlar hükümetin incelemesinden kaçmak suretiyle, devletin doğrudan yönlendirici işlevini altüst etmektedirler. Denetim ve buna bağlı yönetmeliklerin dışına çıktıkları için bu ekonomik faaliyetler daha fazla risk taşımaktadır. Devletin, çalışan ve çalıştıranların sağlık ve güvenliklerini korumaya yönelik düzenlemelerine uyulmadığı için kötü koşullarda ve riskli ortamlarda çalışma söz konusudur.

Sağlığa zararlı şartlar altında işletilen işyerlerinde sigortasız ve az ücretle işçi çalıştırmanın yaygınlaşmasının en olumsuz sonuçlarından biri güvencesiz olan emek türünün, özellikle de çocuk işçiliğinin artmasıdır. İşverenler yasal boşluklardan yararlanarak, daha geniş faaliyetlerde bulunmalarına rağmen işçi sayılarını az tutmakta ve literatürde "enformel çiraklık" olarak yer alan ucuz işgücüne yönelmektedirler.

Kayıtdışı ekonominin varlığı istatistiki bilgilerin sağlıklı ve eksik olmasına paralel olarak, sorunun saptanması ve buna yönelik çözümlerin üretilmesinde önemli aksaklıklar doğurmaktadır.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetleri izlemek ve kayıt altına almak için öncelikle siyasi iradenin bu yönde olması gerekmektedir. Bundan sonra gerekli alt yapının oluşturulması gelmektedir. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının günün koşulları göz önünde bulundurularak yeniden yapılandırılması, çalıştıran ve çalışanlar açısından işlerlik kazandırılması sisteme olan güveni artıracaktır.

Tek Hesap Numarası (Vatandaşlık) ve Genel Sağlık Sigortası gibi uygulamaların alt yapısının oluşturulması, çalışan ve çalıştıranların ekonomik faaliyetlerinin de izlenmesinde önemli bir aşama olacaktır.

4447 sayılı Kanun ile yapılan son düzenlemede çalışan ve çalıştıran açısından getirilen yükümlülükler, teoride kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınmasında yarar sağlayacakmış gibi görülmekle birlikte, uygulamada bu soruna ciddi bir katkı yapmayacağı anlaşılmaktadır. İşverenin 30 günden az çalıştırdığı işçinin bu çalışmasının belgeleyecek olması yükümlülüğü ile işçinin işe başlamasından itibaren 30 gün içinde bildirme zorunluluğu, işçi ve işveren arasındaki anlaşmaları ortadan kaldırır nitelikte görülmektedir.

Ülke genelinde çalışma ve çalıştırmaya yönelik bürokratik işlemlerin ve işyeri açmaya yönelik başvuruların bir merkezde toplanması ve ekonomik faaliyetlerin gözlenmesi ile denetlenmesi aşamalarında bu merkezi kütüğün kullanılması, mesleki kuruluşlarla

koordinasyonun sağlanması kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınmasında önemli bir başlangıç sayılacaktır.

Ayrıca; üretilecek çözümler üzerinde işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin görüşlerinin alınması toplumsal uzlaşma açısından önemlidir. Bununla beraber işveren üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılması yoluyla devletin sosyal güvenliğe katkısı toplumsal uzlaşmanın devlet eliyle desteklenmesi olumlu bir bakış açısı yaratabilecektir.

4325 sayılı Kanun'la Şubat 1998-Kasım 2002 tarihleri arasında Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Hakkındaki Kanun'la, Sosyal Sigortalar Kurumu primleri işveren hissesinin Hazinece karşılanması ve 4369 sayılı Kanun'la gelir vergisi matrahına uygulanacak oranın %15'e düşürülmesine ilişkin uygulamaların yaygınlaştırılması, ayrıca bu tür yasalarla, özellikle sakat, eski hükümlü işçi ve Terörle Mücadele Kanunu'na dayanılarak istihdamı zorunlu olan işçiler ile kadın işçilerin çalıştırması teşvik edilmelidir³². İnfomal sektör ve tarım sektöründe çalışan kadın sayısının çokluğu, yapılacak düzenlemelerde dikkate alınmalı, öncelik taşınmalı ve kadın işçilerin korunması ile kadın işçi çalıştırılmasının da desteklenmesi gerekmektedir.

İşverenle pazarlık gücünün artırılabilmesi açısından çalışanların iş güvencelerinin³³ sağlanması ise ayrıca önem taşımaktadır. Bununla beraber sendikal güvencenin kapsamı genişletilmeli ve sırf sendikaya üye olmaktan ötürü iş akitlerinin sona erdirilmesi uygulamasının önüne geçilmelidir.

Prime esas kazanç alt sınırı ile asgari ücret eşitlenmeli, arasındaki farka ilişkin, prim ve işsizlik sigortası gibi sosyal kesintilerin işverene mali yük oluşturması engellenmelidir. Ayrıca prime esas kazancın üst sınırı yüksek tutularak, işçilerin eline geçen ücretlerde azalmaya neden olacak uygulamalardan vazgeçilmelidir.

Bununla beraber; çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik düzenlemeler bir an önce hayata geçirilmeli ve ucuz emek türü olarak görülen çocukların, bedensel ve ruhsal yapılarının zedelenmesine neden olacak mevzuat boşlukları giderilmelidir.

Aynı şekilde yabancı kaçak işçiliğinin engellenmesine ilişkin çalışmalar gerçekleştirilmeli ve bu konuya yönelik dağınık mevzuatın, sadeleştirilerek birleştirilmesi ve yaptırımların caydırıcı olmasının sağlanması gerekmektedir.

İstihdamda ortaya çıkan yeni çalışma türlerine yönelik mevzuatın hazırlanması ve gittikçe yaygınlaşan bu tür çalışmaların denetlenmesinin, kayıtdışı istihdama yönelik tedbirler arasında bulunması gerekmektedir.

Son olarak da, kayıtdışı ekonomide önemli bir paya sahip tarım sektörüne ilişkin İş Kanunu'nun hazırlanması ve bu sektördeki mevzuattan kaynaklanan kayıtdışı uygulamaların önüne geçilmesi gerekmektedir.

³²TİSK'in bu konudaki yazılı görüşü EK:2'de verilmektedir.

³³TİSK'in bu konudaki yazılı görüşü EK:2'de verilmektedir.

7. YASADIŞI FAALİYETLER VE KAYITDIŞI EKONOMİ

Yasadışı faaliyetler, konusu suç olan ve yasalarla cezalandırılan faaliyetlerdir. Bu faaliyetler sonucu oluşan ekonomik değerler, gelirin kaynaklık ettiği faaliyetin yasadışı olması nedeniyle, suç ekonomisi olarak adlandırılmaktadır. Bu doğrultuda suç ekonomisi olarak tanımlanan bu ekonomik büyüklük, yasadışı faaliyetlerden kaynaklanan ekonomiyi tanımlamak anlamında kullanılmaktadır. Ülkemizde suç ekonomisini önlemeye yönelik veya bu konuda düzenleme getiren çeşitli yasalardan oluşan oldukça geniş bir mevzuat bulunmaktadır.

Esas itibariyle, kişileri bir şeyi yapma ya da yapmama yolunda zorlayan ve bu kurallara uyulmaması durumunda ceza öngören her türlü yasağı bir ceza yasası olarak öngörmek mümkündür.

Ülkemizde, 4208 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadar tüm ceza yasaları temelde fiilin, yani yasadışı faaliyetin kendisini cezalandırmaya yönelik olarak düzenlenmiş ve caydırıcılık bu şekilde sağlanmaya çalışılmıştır. 4208 sayılı Yasa, uluslararası gelişmeler doğrultusunda, suçla mücadelede geliştirilen yeni teknikleri esas alarak, suç kaynaklı gelirleri suçluların elinden almayı, başka bir ifade ile ekonomik bir yaklaşım benimsenerek suçla mücadeleyi hedef almış ve mevzuatımıza yeni bir yaklaşım tarzı getirmiş bulunmaktadır. Bu yeni yaklaşım tarzının yansıması olarak, hukukumuzda yer alan başlıca yasaları;

- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,
- 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun,
- 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu,

olarak belirlemek mümkündür.

Ülkemizde bugün itibariyle, tüm bu yasalara rağmen, suç ve suçluluk ve bunlardan kaynaklanan ekonomik değerlerin olduğu boyut, konu ile ilgili yasal ve idari düzenlemelerin yeterliliği, en azından etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı sürekli olarak gündemdedir ve tartışılmaktadır.

Suçun tanımlanması ve suç ile yasadışı faaliyet ve faaliyetin sonucu olarak yaratılan iktisadi değer veya örgütü hedefleyen yasalar ile bu çerçevede kamu idaresinde bulunanların da elde etmesi muhtemel değerlerin izlenmesi, mevcut mevzuat sistematüğini belirleyen yasal düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır.

Yasadışı fiillerin izlenmesi ve önlenmesinde kamu idaresine önemli görevler düşmektedir. Suç ekonomisinin önlenmesinde, bu ekonominin kamu idaresi ile olası bağını teşkil edebilecek yolsuzluk ve rüşvetle mücadele özel bir önem arz etmekle birlikte, mevcut mevzuat bu konuda açık, net ve doğrudan hükümler içermemesi nedeniyle giderilmesi gereken bir noksanlığa sahiptir.

7.1. Suç Ekonomisi

Yasadışı mal ve hizmet üretimi sonucunda oluşan kayıtdışı ekonomi, bir başka ifadeyle suç ekonomisi kayıtdışı ekonominin önemli bir alt ayrımıdır. Suç ekonomisinde belirleyici unsur faaliyetlerin yasaların öngördüğü şekilde yapılmaması değil, faaliyetin kendisinin yasaklanmış olmasıdır. Kayıtdışı ekonominin diğer bölümlerinde "gelir"ın yasalara aykırı bir şekilde kayıtdışına çıkarılması söz konusu iken, suç ekonomisinde "üretim" yasalara aykırı olarak gerçekleşir. Faaliyet yasadışı olduğundan, yasadışı üretim sonucunda elde edilen gelir de doğası gereği gizlenme eğiliminde olması nedeniyle kayıtdışıdır. Diğer taraftan kayıtlı ekonomi içerisinde, konusu suç olan faaliyetler sonucunda elde edilen iktisadi değerlerin sözkonusu olabileceği de bir gerçektir. Bu anlamda kayıtlı ekonomi ile bir geçişkenlik sözkonusu olabilmektedir. Ancak nihai amaç bu ekonomiyi kayıt altına almak değil, ortadan kaldırmak olduğundan, mücadeleye yönelik önlemler kaçınılmaz olarak bu hususları da içerecektir. Suç ekonomisinin üretim, dağıtım, tüketim ve diğer her tür faaliyetlerinin kapsadığı sürecin yasadışı olması, bu kapsamdaki faaliyetlerin genellikle konusunda uzmanlaşmış suç örgütlerince organize edilmesi ve yürütülmesi sonucunu doğurmaktadır.

Kamuoyunda "Karapara" kavramı kayıtdışı ekonomik değerleri tanımlamak amacıyla kullanılmakta ise de karapara, kayıtdışı ekonominin sadece bir bölümünü oluşturmakta ve suç ekonomisi ile ilgili bir tanım olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Suç ekonomisi, kayıtdışı ekonomi tartışmaları ile ortaya çıkan ve güncellik taşıyan bir kavramdır. Oysa suçu oluşturan faktörler incelendiğinde suç ekonomisi insanların topluluklar halinde yaşadığı her dönemde söz konusu olmuştur. Suç ekonomisi; ekonomik suç olarak değerlendirilen faaliyetlerden elde edilen gelir ile mal ve parasal akımı kapsamaktadır.

Ekonomik suçların temelinde ekonomik yaşam için gerekli olan düzen veya güven unsurlarına zarar veren veya tehlikeye sokan geleneklere ve kurallara yönelik faaliyetler bulunmaktadır.

Ekonomik suç içerisine karşılığında gelir elde etmeye yönelik tüm faaliyetler girmekte, bu nedenle hırsızlık, kaçakçılık, dolandırıcılık, yağmacılık, nüfuz ticareti, sahtecilik, rüşvet vs. gibi suçların yanı sıra çıkar karşılığı adam öldürme ve kaçırma gibi suçlar da ekonomik suçlar kapsamında incelenebilmektedir.

Suç ekonomisini oluşturan suçlar; suçun içeriği ve suçu işleyen açısından farklı yöntemlerle incelenmektedir. Suçun içeriği açısından ekonomik suçlar dört ana başlıkta sınıflandırılmaktadır.³⁴

• **Kamu Maliyesine Yönelik Suçlar:** Başta kalpazanlık olmak üzere vergi kaçakçılığı gibi mağduru ilk aşamada devlet hazinesi olan suçlar,

³⁴ Bu ayrımlarda ve buna ilişkin açıklamalarda Özsoylu; TÜGİAD "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar : 31-SUÇ EKONOMİSİ" adlı eserden yararlanılmıştır.

• **Genel Ekonomi ve Kurumlarına Yönelik Suçlar:** Hayali ihracat, finans piyasalarında manipülasyon, "insider trading" ya da sigorta sahtekarlığı gibi mağduru genel ekonomik düzen olan suçlar,

• **Kamu veya Özel İşletmelere Yönelik Suçlar:** İşletmelere yönelik sırları rakip firmalara aktarmak ya da firma olanaklarından bireysel çıkar sağlamak gibi mağduru kamu veya özel işletmeler olan suçlar,

• **Topluma veya Tüketicilere Yönelik Suçlar:** Uyuşturucu kaçakçılığı, arazi yağmalama, yanıltıcı reklam gibi faaliyetler sonucu mağduru toplum veya tüketici olan suçlar.

Suç ekonomisi ile ilgili çeşitli tanımlamalar incelendiğinde ortaya çıkan en önemli özellik yasalara aykırılık oluşturmalarıdır. Faaliyetlerin yasadışı olması, yasaların izin verdiği bazı faaliyetlerin yasalara aykırı bir şekilde gerçekleşmesi durumunda da ortaya çıkabilmektedir.

7.1.1. Suç Ekonomisinin Nedenleri

Suç ekonomisine yol açan etkenler, yasaklar sonucu oluşan yüksek rant gelirin cazibesi ile yakalanma olasılığının azlığı ve cezaların caydırıcı olmaması gibi unsurlardır. Ancak bu unsurların gerisinde yatan faktörler incelendiğinde, suç ekonomisinin nedenleri üç ana başlık altında toplanabilmektedir.³⁵

- Sosyo-politik nedenler,
- Ekonomik nedenler,
- Kamu otoritesinden kaynaklanan nedenler.

Suç ekonomisine yol açan sosyo-politik nedenlerin başında çarpık kentleşme gelmektedir. Kentleşme toplumsal değişimlere yol açarken, kentleşmeye yol açan en önemli faktör de "hızlı nüfus artışı"dır.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı her kuruma ve gelişmeye damgasını vuran bir olgudur. Türkiye'de kalkınma çabalarının etkinliğini azaltan bir unsur olarak da görünen hızlı nüfus artışı bireylerin refah artışından daha fazla pay almasını ve ekonominin değişim sürecinin daha hızlı gerçekleşmesini engellemekte, konut, sağlık, eğitim ve altyapıya olan ihtiyacı artırmaktadır.

Eksik istihdamın oluşması bir yandan işsiz olanların her işi yapabilecek konuma düşmesine, diğer yandan ise devletin kamu kesiminde yapay olarak aşırı istihdam yaratmasına neden olmaktadır. Kamuda oluşan aşırı istihdam sonucu ücretlerin düşük tutulması bir zorunluluk olmaktadır. Ücretlilerin düşük gelirle geçinememesi ise, gelirini artırmak amacıyla çeşitli yollara başvurulmasına neden olmakta ve suç ekonomisine yol açabilmektedir.

³⁵ Özsoylu; TÜGİAD.

Hızlı nüfus artışı ve suç ekonomisi ilişkisi, kamu hizmetleri üzerinde oluşacak olumsuz baskılar ve hizmetlerin toplum gereksinmelerine cevap vermemesi şeklinde de ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkinin en çarpıcı örnekleri, devletin birincil görevleri arasında sayılan eğitim ve sağlık hizmetlerinde görülmektedir.

Burada vurgulanmaya çalışılan kamu hizmetlerinin yetersizliği sonucunda hizmetlerden kimlerin yararlanacağını; iltimas, rüşvet, zor kullanma, adam kayırma gibi yöntemlerin belirlediği ve toplumdaki yozlaşmanın suç ekonomisine ortam hazırlamakta olduğudur.

Kentleşme; sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve halen var olan kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma oluşturan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim süreci şeklinde tanımlanmaktadır.

Kırsal kesimden başlayan kentleşme hareketi, daha sonraki yıllarda kentlerin çekici fonksiyonlarının artmasıyla değişik bir boyut kazanmıştır. Tarımsal verimliliğin yetersizliği, toprakların miras yoluyla parçalanması ve tarımda makinalaşma köyden kente göçü besleyen nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle tarımda makinalaşmanın beraberinde getirdiği eksik istihdam ve gizli işsizlik sonucu bu süreç daha da hızlanmıştır.

Ülkemizdeki kentleşme hareketini gelişmiş ülkelerden ayıran en önemli özellik; büyümeyi beraberinde getirmemesidir. Batıda bulunan ülkelerdeki kentlere göç edenler genellikle iş olanakları bulabilmişken, ülkemizde köylerden göç edenler içinde işsizlerin, gizli işsizlerin veya kayıtdışı sektörlerde çalışanların sayısının oldukça fazla olduğu gözlenmektedir.

Bugüne kadar işsizlik ile suç ekonomisi arasında doğrudan bir ilişki kurulamamış, ancak yapılan bazı çalışmalarda işsizlerin gelir elde edememesi nedeni ile suça daha yatkın olabilecekleri iddia edilmiştir. Bu nedenle işsizlik ve suç ekonomisi arasında doğrudan bağlantı kurulabilecek en önemli husus, sosyal etmenlerin suç ekonomisine ortam hazırlayabilmesidir. Ayrıca işsizliğin, kötülöklere göğüs germe yeteneğini zayıflattığı da açıktır.

İşsizlikle beraber gelir dağılımının da bozulması, toplumsal normların sorgulanmasını ve ahlaki çöküntüyü beraberinde getirmekte, sonuçta suç ekonomisinde faaliyet göstermenin kısıtlayıcı unsurları etkisini kaybedebilmektedir.

Türkiye’de gelir dağılımının uzun yıllar boyunca bozuk olması, toplumun paraya bakış açısını da etkilemiştir. Günümüzde paraya verilen önem artmış, toplum içinde saygınlık önceleri deneyim, bilgi, toplum hizmetlerinde yararlılık göstermiş olmak gibi değerlerden oluşurken, zaman içerisinde bu ölçüler yerini gelir ve servete bırakmıştır.

Sosyal hareketliliğin hızlanması, sosyal kontrol mekanizmasının çözülmesine, sosyal normların bireyin davranışlarını idare edici gücünün azalmasına ve böylece sosyal çözülmeye yol açmakta, kentlerde yaşamının anonim hale gelmesi ve özellikle apartman kültürünün yaygınlaşması insanları birbirini tanımaz hale getirmekte, bu durum kırsal kesimin aksine, suçlular için suçlarını saklamak ve gizlemek olanağını artırmaktadır.

Çarpık kentleşmenin sonucunda oluşan ve ağırlıklı olarak düşük gelirli ailelerin yaşadığı gecekondu yörelerinin toplumsal değişmelere neden olduğu ve değişikliklerin bir bölümünün çatışma ve suça yönelik olduğu bilinmektedir.

Özellikle gecekondu semtlerinde yaşayan gençler suça yatkınlık bakımından daha belirgin özellikler gösterebilmektedir. Bu kesim derin bir kuşak farklılaşması ve ciddi bir kuşak çatışması süreci içindedir. Gençlerin sosyal hayatında, aile değerleri ile her zaman örtüşmeyen farklı unsurlar giderek daha ağırlıklı bir rol oynamaktadır.

Çarpık kentleşmenin yarattığı bu gelişme mutlaka suç ekonomisine neden olur şeklinde bir düşünce doğru olmamakla birlikte ortam hazırladığını iddia etmek de yanlış olmayacaktır.

Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlâk kuralları da bu değişimin sonucu olarak sarsılmaya başlamakta, eğer bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar etkinliğini yitirebilmektedir. Topluma hakim olacak iş bitirici bir ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Yasaklar suç ekonomisini besleyen en önemli faktörlerden biridir. Bazı mal ve hizmetlerin üretimi ve pazarlanması, kamu sağlığını ve güvenliğini tehdit etmesi ve stratejik önemi ya da dini ve ahlaki nedenlerle yasaklanabilmektedir.

Yasaklar, özel nitelikli mal veya hizmetler için geçerli olup üretimi, tüketimi, ticareti ve depolama faaliyetlerini kapsayabilmektedir. Yasakların en yaygın olduğu alanlar uyuşturucu maddeler, silah ve mühimmat, stratejik maddeler ve malzemeler, alkollü içecekler ve sigaralar, altın ve kıymetli madenler, organ, bebek, çocuk ve göçmen ticareti, tarihi eser, nesli tükenmiş canlılar, çeşitli döviz ve sahte para olarak sıralanmaktadır.

Bunların yanı sıra ticari ambargolar veya koruma amaçlı getirilen yasaklar nedeniyle de bir çok normal veya özelliksiz mallar da yasaklanmaya konu olabilmektedir.

Sayılan bu yasaklanmış mallar için tüm piyasada olduğu gibi arz ve talep koşulları geçerlidir. Ancak yasaklar bu ortamda arzın kısılmasına ve fiyatların yükselmesine neden olmakta, aynı şekilde bu mallara olan talebin esnek olmaması sonucu suç ekonomisi piyasasında işlem gören mallar olağanüstü yüksek fiyatlar ve kar marjları ile gerçekleşmekte, neticede yasaklar sonucu oluşan aşırı karlar, bir çok birey için cazip olabilmekte ve konusunu suç ekonomisinin oluşturduğu faaliyetlere ortam hazırlayabilmektedir.

Türkiye geleneksel toplum olmaktan çıkan ve hızla sanayi toplumu haline gelen bir ülkedir. Dolayısıyla toplumsal yapıda bazı değişikliklerin olması ve bu değişikliklerin toplumun tüm katmanlarında kendini göstermesi kaçınılmazdır. Yaşanan toplumsal ve ekonomik değişim kamu düzeninde de değişikliklere neden olmuştur. Toplumsal yaşamın gerekli kıldığı zorunlu temel kuralları sağlamakla yükümlü olan kamu düzeninin temeli siyasal yapılanma, bürokrasi ve adalet sistemine dayanmaktadır.

Öte yandan çağdaş demokrasi anlayışının yeterince yerleşmemesi durumu, gerek idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri gerekse vatandaşın sisteme bakışını etkilemekte, sistem sorunları çözmekte başarısız kalabilmekte, bu nedenle kamu otoritesine duyulan güven azalabilmekte ve suç ekonomisinin izlenmesinde etkinlik sağlanamamaktadır.

Temel hak ve özgürlükleri korumak için geliştirilen kurumsal yapıların bütününden oluşan demokrasinin gelişmesi bakımından adalet sistemi önemli bir role sahiptir. Yargının insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almada ve korumada içine düşeceği sıkıntılar demokratik rejimin işlerliğini önemli ölçüde sekteye uğratabilecektir.

Kişilerin adalete olan inançlarının azalması, yargı organlarının önemli açmazlar ve sıkıntılar içerisinde olduğunu göstermektedir. Bu inancın altında yatan temel neden ise, yargının ağır bir iş yükü altında kalmış olması dolayısıyla ağır işlemesi ve verilen cezaların bazılarının toplum nazarında yetersiz görülmesidir.

Yargının bireyler arasındaki ilişkileri düzenlemede yetersiz kalması, oluşan boşluğu yasadışı yöntemlerle doldurmayı amaçlayan bir takım yapıların maddi menfaat karşılığında devreye girmesine yol açabilmektedir.

Temel sorunların bir diğeri de bürokraside eşgüdümün eksikliğidir. Bu da işlerin yavaşlamasına ve hantallaşmasına neden olmaktadır. Kurumlar arası rekabet ise koordinasyon eksikliğinin en önemli nedenidir.

Bürokratik işlemlerdeki yoğunluk, yolsuzluk ve rüşvetin sisteme girmesine neden olabilmektedir. Bürokrasi yaşamımızda en önemli sorun, denetim açısından yaşanmaktadır. Denetim kavramı kontrol etme, yolsuzlukları önleme, işlerin usulüne uygun yapıp yapılmadığının araştırılmasıdır. Ülkemizde yerindelik ve gereklilik denetimi yapılmamakta, denetim sadece yasallık denetimi şeklinde gerçekleşmektedir.

7.2. Suç Ekonomisi ve Karapara

Kamuoyunda kayıtdışı ekonomi ile karaparanın aynı anlama geldiği düşünülmekte, hatta çoğu kez tüm kayıtdışı ekonomik faaliyetler sonucunda elde edilen kazançlar karapara olarak adlandırılmaktadır.

Ancak karapara kayıtdışı ekonominin sadece bir bölümünü oluşturmaktadır. Hukuk Sistemimizde suç ekonomisini oluşturan faaliyetlerin bir kısmı karaparaya kaynaklık etmektedir.

Suç ekonomisi içerisinde ele alınan faaliyetlerin kapsamının, gerek kayıtdışı gerekse kayıtlı ekonomi bakımından ulusal ve uluslararası çapta önemli boyutlara ulaştığı söylenmektedir ve bu faaliyet alanları giderek çeşitlilik kazanmaktadır.

Örneğin uyuşturucu ticareti, tefecilik, patent ve telif haklarının ihlali ile yapılan üretim ile silah, tarihi eser, organ ve doku, insan, nükleer madde kaçakçılığı gibi kaçakçılık türlerinin

yanı sıra çek-senet ve arazi mafyalığından bilişim suçlarına değin geniş bir yelpazeye dağılmaktadır.

Suç ekonomisinin karapara boyutu ele alırken değinilmesi gereken ilk husus, "karapara" kavramını ekonomik, ahlaki, sosyal ve hukuki açılardan ele almaktır.

7.2.1. Çeşitli Açılardan Karapara

Birey ile devlet ve ceza hukuku ilişkileri yönünden iki temel ilke tarih boyunca ceza hukukunu etkilemiştir. Bunlardan birisi biçimsel kanunilik ilkesi diğeri ise öze ilişkin kanunilik ilkesidir.

Biçimsel kanunilik ilkesi, işlendiği zaman yürürlükte olan yasalarca açıkça suç sayılmayan bir fiili cezalandırma yasağı ile kanun tarafından açıkça tespit edilmeyen bir ceza ile cezalandırma yasağını ifade eder. Bu ilkeye göre anti-sosyal olsalar bile kanun tarafından açıkça suç sayılmayan haller cezalandırılmaz.

Öze ilişkin kanunilik ilkesi ise, biçimsel kanuniliğin aksine kanunda açıkça suç olarak öngörölmüş olmasalar bile anti - sosyal fiillerin suç sayılmaları ve bu fiillere amaca uygun cezaların uygulanması gerektiği anlamına gelir. Öze ilişkin kanunilik ilkesi Anglo Sakson hukuk kültürüne sahip ölkelerde benimsenmiştir. Ölkemizin de içinde bulunduğu uzun bir demokrasi kültürüne sahip olmayan ölkeler açısından biçimsel kanunilik ilkesi, çeşitli sakıncalarına rağmen önemini korumaktadır. Türk Ceza Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan "kanunun sarıh olarak suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez. Kanunda yazılı cezalardan başka bir ceza ile de kimse cezalandırılmaz" hükmü biçimsel kanuniliğin benimsenmiş olduğunun ifadesidir.³⁶

Ölkemizde benimsenmiş olan biçimsel kanunilik ilkesinin doğal bir sonucu olarak karapara aklama suçunda da karapara ve karapara aklama deyimlerinin kapsamı yorumlanırken ölçü, bu kavramların sosyal içeriği değil, kanun koyucunun bu kavramlara yüklediği anlamdır. Dolayısıyla anti-sosyal niteliğinden dolayı karapara olarak adlandırılacak her kıymet hukuken karapara tanımı içine girmeyecektir.

Karaparanın tanımı yapılırken dikkat edilmesi gereken noktalardan bir diğeri de karaparanın ekonomik, ahlaki, sosyal ve hukuki tanımlarının birbirinden ayrılması gereğidir. Karaparanın bu dört ayrı açıdan yapılması gereken tanımını tek ortak tanıma indirgemek karapara sorununun incelenmesi, analiz edilmesi ve önlenmesi açısından yanılığlara yol açabilecektir. Ekonomik, sosyal, hukuki ve ahlaki anlamda karapara birbirinden farklı kavramlardır ve bu farklı kavramların ait oldukları çerçeve içinde değerlendirilmeleri gerekmektedir. Ölkemizde bazı kesimlerin zaman zaman karaparanın aklanmasının önlenmesi konusunda gösterdikleri farklı yaklaşımların temelinde yatan sorun da karaparanın hukuki anlamı ile ekonomik anlamının birbirinden ayrılmamasıdır.

³⁶ Ceza Hukuku, Nevzat TOROSLU (Savaş Yayınevi ANKARA-1998)

Örneğin rüşvet, sosyal ve ahlaki açıdan karapara olmasına karşın hukuki anlamda karapara değildir. Adının karapara olmaması rüşvetin hem toplum hem de devlet nazarında masum bir fiil olduğu anlamına gelmemektedir. Sosyal hayatı düzenleyen diğer yasalar zaten bu fiili cezalandırmakta ve söz konusu paranın müsaderesini öngörmektedir. Karaparanın aklanmasının önlenmesine dair kanundaki "karapara" tanımının amacı sosyal, ahlaki veya ekonomik anlamda karaparayı tanımlamak değil, bağımsız bir suç olan "Karapara aklama" suçuna konu olabilecek değerleri belirlemektir.

Sosyal anlamda karapara: Sosyal anlamda karaparayı, dolaylı olarak da olsa toplumsal hayata zarar veren her türlü faaliyetten elde edilen her türlü kazanç olarak tanımlamak mümkündür.

Ahlaki anlamda karapara: Karapara, ahlaki anlamda, yasalarla yasaklanmış olsun veya olmasın toplum nazarında suç sayılan hareketler sonucunda elde edilen tüm kazançlar olarak tanımlanabilir. Bu itibarla karaparanın en geniş tanımının ahlaki anlamda karapara olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü yasalar tarafından karapara olarak adlandırılın veya adlandırılmasın, cezalandırılın veya cezalandırılmasın, ispat edilsin veya edilmesin toplum tarafından erdemsiz bir yolla kazanıldığına inanılan her para ahlaki açıdan karapara kapsamına girecektir. Toplum nazarında karapara olarak değerlendirilen her kazancın hukuken de karapara olarak nitelendirilmesi ve kovuşturulması düşünülemez. Ahlaki anlamda karapara ile mücadele ise toplumsal mekanizmalarla sağlanacaktır. Toplumun karapara konusundaki tavrının ve bilincinin bir ülkenin karapara ile mücadelesinde sonuç üzerinde birebir etkili olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir gerçektir.

Ekonomik anlamda karapara: Ekonomik anlamda karapara; kanunlar tarafından suç sayılan fiillerin yanı sıra, ekonomik hayatı düzenleyen kural ve usuller ihlal edilerek elde edilen kazanç olarak nitelendirilebilmektedir. Bu çerçevede ekonomi açısından, vergi kaçakçılığı suretiyle, yahut vergiden kaçma çabasıyla bazı ekonomik faaliyetlerin usulsüz, gizli yapılması yoluyla elde edilen kazançları karapara kapsamında değerlendirmek mümkündür. Nitekim ABD'de vergi kaçakçılığı da karapara aklamının öncül suçları arasında yer almakta ve hukuki anlamda karapara, ekonomik anlamda karapara olan vergi kaçakçılığı gelirini de kapsamaktadır.

7.2.2. Hukuki Anlamda Karapara

Hukuk sistemimizde bazı suçlarda, ceza kuralı tarafından öngörülen fiilin suç teşkil etmesi için fiilden önce bazı unsurların gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Fiilin suç teşkil etmesi için fiilden önce varlığı gerekli olan bu hukuki ya da tabii unsurlar ön şart olarak adlandırılmaktadır. Her suçta değil sadece belli bazı suçlarda bulunan bu şartlar suçun özel kurucu unsurlarındandır. Örneğin hırsızlıkta faydalanmak amacıyla çalınan menkulün başkasına ait olması (TCK md.491), çifte evlilikte önceki bir evliliğin varlığı (TCK md.237) gibi bazı şartlar bulunmadığı takdirde bu suçların işlenmesi mümkün olmayacaktır.³⁷

³⁷ Ceza Hukuku (Genel Hükümler) Yüksel ERSOY (Ankara Üniv. S.B.F. Yay. Ankara-1994)

Karapara aklama suçunun da esas olarak iki ön şartı vardır. Birincisi; 4208 sayılı Kanun'un 2. maddesinin "a" bendinde sayılan kanun ve kanun maddelerinde yer alan suçlardan birinin işlenmiş olması, ikincisi; bu suçlar sonucunda menfaat elde edilmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle eğer bu suçlardan biri işlenmemişse veya bu suçlardan birisi işlenmiş olmakla beraber suçun sonucunda herhangi bir kazanç sağlanmamışsa karapara aklama suçunun oluşması hukuken mümkün değildir.

Tek tek sayılmak suretiyle (Kazuistik yöntemle) belirlenen bu suçlar karapara aklama suçunun işlenmesinde "Öncül Suçlar (Müsnet Suçlar)" olarak tanımlanmaktadır. Yasal mevzuatımız uyarınca karaparanın elde edilmesine kaynaklık teşkil eden öncül suçlar ana başlıklarıyla aşağıdadır:

- 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'da,
- 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkında Kanun'da,
- 2238 Sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun'da,
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Hakkında Kanun'da,
- 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 359. maddesinin (b) fıkrasında,
- 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer alan Devletin Şahsiyetine Karşı İşlenen Cürümler ile aynı Kanun'un 30 ayrı maddesinde belirtilen fiiller. (Ek:3)

Ekonomide gerçekleştirilen yasal faaliyetler sonucu elde edilen ancak gerek hukuki boşluklardan yararlanılarak, gerekse denetim mekanizmaları ve idari kurumların bilgisi dışında kalarak kayıt düzeni ve beyan dışında tutulan vergilendirilmemiş kazançlar ile bu kazançların tekrar ekonomik faaliyetlere kanalize edilmesi sonucu elde edilen kayıtdışı gelirler, 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun tarafından karapara olarak kabul edilmemiştir. Aynı yasa uyarınca suç ekonomisinde gerçekleştirilen yasadışı faaliyetlerin de bir kısmı karaparaya kaynak teşkil eden suç olarak ele alınmıştır.

4208 sayılı Kanun'un öncül suçlar arasında saymadığı "Bilişim Suçları"na da değinmekte yarar vardır. Teknolojik gelişmelerde XX. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan hızlı değişimler, suça ve suçlulara da yansımış olup, hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, kötüye kullanım, bilgi ve dokümanların istismarı gibi suçların işlenmesinde bilgisayardan yararlanılmaya başlandığı görülmektedir.

Söz konusu suçların, sistemi iyi bilmeleri ve sistem içerisine erişebilmeleri dolayısıyla şirket içindeki elemanlar tarafından işlenmesi ihtimali yüksek görülmektedir. Bu suçların tespit edilmesindeki güçlük nedeniyle sağlıklı verilere ulaşmak mümkün olmamaktadır.

Ülkemizde bilişim suçları ile ilgili ayrı bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Ancak Türk Ceza Kanunu'nun 525. Maddesi, "Bilişim Alanında Suçlar"a verilecek cezaları düzenlemektedir. Anılan maddeye göre bilişim suçu hükmolunan fiiller aşağıdaki gibidir.

a/ "Bilgileri otomatik olarak işleme tabi tutmuş bir sistemden, programları, verileri veya diğer herhangi bir unsuru hukuka aykırı olarak ele geçiren kimseye bir yıldan üç yıla kadar hapis ve bir milyon liradan on beş milyon liraya kadar ağır para cezası verilir.

Bilgileri otomatik işleme tabi tutmuş bir sistemde yer alan bir programı, verileri veya diğer herhangi bir unsuru başkasına zarar vermek üzere kullanan, nakleden veya çoğaltan kimseye de yukarıdaki fıkrada yazılı ceza verilir."

b/ "Başkasına zarar vermek veya kendisine veya başkasına yarar sağlamak maksadıyla, bilgileri otomatik işleme tabi tutmuş bir sistemi veya verileri veya diğer herhangi bir unsuru kısmen veya tamamen tahrip eden veya değiştiren veya silen veya sistemin işlemesine engel olan veya yanlış biçimde işlemesini sağlayan kimseye iki yıldan altı yıla kadar hapis ve beş milyon liradan elli milyon liraya kadar ağır para cezası verilir.

Bilgileri otomatik işleme tabi tutmuş bir sistemi kullanarak kendisi veya başkası lehine hukuka aykırı yarar sağlayan kimseye bir yıldan beş yıla kadar hapis ve iki milyon liradan yirmi milyon liraya kadar ağır para cezası verilir."

c/ "Hukuk alanında delil olarak kullanılmak maksadıyla sahte bir belgeyi oluşturmak için bilgileri otomatik olarak işleme tabi tutan bir sisteme, verileri veya diğer unsurları yerleştiren veya var olan verileri, diğer unsurları tahrif eden kimseye bir yıldan üç yıla kadar, tahrif edilmiş olanları bilerek kullananlara altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir."

d/ "525 a ve 525 b maddeleri hükümlerini ihlal eden kişiler hakkında, maddelerde yazılı cezalara ek olarak, meslek icrası sırasında veya icrası dolayısıyla suçun işlendiği bir kamu hizmetinden veya meslek veya sanat veya ticaretten altı aydan üç yıla kadar yasaklanma cezası da verilir."

7.2.3. Yasadışı Faaliyetlerin Elde Edilen Menfaat Açısından Değerlendirilmesi

Yasadışı faaliyetlerin bazılarının işlenmesi sonucunda uygulamada herhangi bir gelir veya kazanç elde edilmesi mümkün olmamaktadır. İlgili kanunlarca suç sayılan fiillerin bazıları sonucunda doğrudan, bazılarının sonucunda ise dolaylı olarak kazanç, veya daha genel bir ifadeyle menfaat elde etmek mümkündür. Sonuç olarak, suç sayılan fiilleri, sonucunda menfaat elde edilmesi yönünden üç kategoride incelemek mümkündür.

Yapısı gereği, sonucunda menfaat elde etme imkanı olmayan fiiller: Bazı yasadışı faaliyetler sonucunda bir kazanç sağlamak pratik olarak imkansızdır. Örneğin ruhsatsız silah taşımak suçtur ancak, bir kişinin silah taşıyarak bir gelir elde etmesi pratikte imkansızdır. Aynı durum "uyuşturucu kullanmak" suçunda da söz konusudur. Uyuşturucu madde ticareti yapmak, bu maddeleri satmak, aracılık etmek gibi fiiller karşılığında bir kazanç elde edilebilir ancak, bu maddeleri "kullanmak" fiili sonucunda bir kazanç sağlamak pratik olarak imkansızdır. Satın alma fiillerini de bu kategoride değerlendirebiliriz, zira satın alan kişi gelir elde etmemekte tam tersine para vermektedir.

Kesinlikle ve doğrudan menfaat doğuran fiiller : Bu kapsama giren fiiller (4208 sayılı Kanun'un da atıfta bulunduğu yasa ve yasa maddeleri tarafından yasaklanmış olan) "satma" ve "ihraç etme" fiilleri ile dolandırıcılık, hileli iflas, piyasaya sahte para sürme gibi fiillerdir. Bu fiiller işlenmişse bir menfaat elde edilme olasılığı çok yüksektir. Bu suçları işleyenler, suçları işlerken başka kişileri kullanarak dolaylı olarak bu kişilerin de menfaat elde etmelerini sağlayabilirler.

Menfaat doğurması mümkün olan fiiller : Bu kategoriye giren fiiller sonucunda her zaman menfaat ortaya çıkmaz, ancak menfaat elde edilmesi imkan dahilindedir. Bu nedenle bu kategoriye giren fiiller genelde dolaylı olarak kazanç doğuran fiillerdir. Bu fiiller sonucu elde edilen kazanç genelde konusu suç teşkil eden bir hizmetin karşılığında alınan pay, ücret veya komisyon niteliğindedir.

Bu kategoride yer alan suçlara "Siyasi amaçla suikast düzenleme" suçu örnek olarak verilebilir. Bu suç esasen kazanç elde etmek yerine, siyasi amaçla işlenir. Ancak bir kiralık katil para karşılığı bu suçu başkası adına da işleyebilir.

7.2.4. Karapara Aklama

Bu konudaki çeşitli tanımlar gözönünde bulundurulduğunda karapara aklama kavramı; "Yasalarca tespit edilmiş belli suçlar sonucunda elde edilen para, mal, kıymetli evrak veya diğer ekonomik değerlerin, yasadışı nitelikten çıkarılarak meşruluk kazandırmak amacıyla yasal ekonomik değerlere dönüştürülmesine yönelik olan tüm işlemler" olarak tanımlanmaktadır.

Hukumumuzda Karapara Aklama ve Cezası

Herbir ülke itibarıyla, mevcut karapara aklama mevzuatının uygulayıcı birimleri genel olarak " Mali İstihbarat Birimi (Financial Intelligence Unit)" adı altında anılmakta olup, Türkiye'de bu görev Maliye Bakanlığı'na bağlı Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) tarafından yürütülmektedir. Bu bağlamda uygulayıcı birimler için ölçü olan ve değer ifade eden tanım karapara aklamanın, 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun'da yer alan tanımıdır.

Karapara aklama suçu, "Türk Ceza Kanunu'nun 296 ncı maddesinde belirtilen haller haricinde, bu maddenin (a) bendinde sayılan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen karaparanın elde edenlerce meşruiyet kazandırılması amacıyla değerlendirilmesi, bu yolla elde edildiği bilinen karaparanın başkalarınca iktisap edilmesi, bulundurulması, elde edenlerce veya başkaları tarafından kullanılması, kaynak veya niteliğinin veya zilyet ya da malikinin değiştirilmesi, gizlenmesi veya sınır ötesi harekete tabi tutulması veya bu hareketin gizlenmesi, yukarıda belirtilen suçların hukuki sonuçlarından failin kaçmasına yardım etmek amacıyla kaynağının veya yerinin değiştirilmesi veya transfer yoluyla aklanması veya karaparanın tespitini engellemeye yönelik fiilleri," ifade etmektedir.

Bu çerçevede karapara aklamadan bahsedebilmek için gerekli unsurları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bir suç işlenmiş olmalıdır.
- Bu suç sonucunda herhangi bir ekonomik değer elde edilmiş olmalıdır.
- Bu ekonomik değerlerin yasadışı nitelikten kurtarılıp yasal görünüme sahip ekonomik değerlere dönüştürülmesi amacına yönelik olarak dış dünyada bir hareket ortaya çıkmış olmalıdır.

Yukarıda sayılan unsurlardan ilk ikisi karapara aklama suçunun ön şartlarıdır. Bu şartlar gerçekleşmediği takdirde ortada karapara olmayacağından, karapara aklama da söz konusu olmayacaktır. Ekonomik değerlerin yasadışı nitelikten kurtarılıp yasal görünüme sahip ekonomik değerlere dönüştürülmesi amacına yönelik olarak dış dünyada ortaya çıkan hareket; karaparanın iktisap edilmesi, bulundurulması, transfer edilmesi, nakledilmesi, gizlenmesi, sınır ötesi işleme tabi tutulması, kullanılması, işletilmesi, yatırıma dönüştürülmesi, bir ekonomik değerden diğerine çevrilmesi, kaynağının, niteliğinin, sahibinin, zilyedinin farklı gösterilmesi gibi şekillerde ortaya çıkabilmektedir.

Karapara aklama suçunun cezası ise 4208 sayılı Kanun'un 7. Maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde de "Karapara aklama suçu fiillerini işleyenler iki seneden beş seneye kadar hapis ve aklanmış karaparanın bir katı ağır para cezasıyla cezalandırılır ve nemaları da dahil olmak üzere karapara kapsamındaki mal ve değerler ile bunların ele geçirilememesi halinde bunlara tekabül eden mal varlığının müsaderesine de hükümlenir." denilmektedir.

Ayrıca aynı maddede, karaparanın, terör suçlarından veya Türkiye'ye ithali veya Türkiye'den ihracı kanunla yasaklanmış herhangi bir madde ve eşya kaçakçılığından elde edilmiş veya suç yukarıda belirtilen terör suçlarına kaynak sağlamak amacıyla işlenmiş olması halinde faile verilecek hapis cezasının dört seneden az olamayacağı hükme bağlanmıştır.

Suçun;

a) Karaparanın aklanması maksadıyla teşekkül vücuda getirenler ile idare edenler veya teşekküle mensup olanlar tarafından işlenmesi halinde,

b) Görevi sebebiyle memur ve kamu görevlileri ile

- 3182 sayılı Bankalar Kanunu'na,
- 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'na,
- 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu'na,
- 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'a,

- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na,

• Ödünç Para Verme İşleri ile Özel Finans Kurumlarının Kurulması, Faaliyetleri ve Tasfiyelerine İlişkin Esas ve Usulleri düzenleyen mevzuata göre faaliyet gösteren kurumlarda çalışanlar tarafından,

- c) Şiddet veya tehditle veya silah kullanarak,

işlenmesi halinde hükmolunacak cezalar, ayrıca bir misli artırılır.

Bu suçların tüzel kişilik bünyesinde işlenmesi halinde, üçüncü fıkranın (a) bendi hükmünün uygulanmadığı durumlarda , fiili gerçekleştiren yöneticiler hakkında da aynı cezalara hükmolunmakla birlikte, tüzel kişiler de beş yüz milyon liradan beş milyar liraya kadar para cezası ile cezalandırılır.

Karapara aklama suçunun, usul veya furuu veya karı-koca veya kardeşlerden biri tarafından karaparanın kaynaklandığı suçları gizlemek amacıyla işlenmesi halinde bu ceza, (TCK 296. maddesinde herhangi ceza-i yaptırım öngörülmemişken) yarısından üçte ikisine kadar indirilmektedir.

Burada müsadere ve geçici tedbirlere de değinmekte fayda bulunmaktadır. Karaparanın varlığının yetkili organlarca öğrenilebilmesi riski üzerine, ellerinde bulunduranların bu parayı elden çıkartma ve başka alanlara kaydırma şansı çok yüksektir. Karaparanın bu niteliğinden dolayı, 4208 sayılı Kanun'da "tedbir" müessesesi getirilmiştir. Buna göre, karaparanın aklanmasına yönelik ciddi emarelerin varlığı halinde, hak ve alacakların dondurulması, tasarruf yetkisinin kaldırılması, nakit, kıymetli evrak, mal ve diğer değerlerin zaptı ve diğer tedbirlerin alınması yoluna gidilmektedir. Buna ilişkin karar ise, hazırlık soruşturması sırasında sulh ceza hakimi, yargılama sırasında ilgili mahkeme tarafından verilmektedir. Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet Savcıları da hak ve alacakların dondurulmasına karar verebilmektedirler.

Öte yandan, 4208 sayılı Kanun karapara aklama suçundan bir mahkumiyet kararı çıkması halinde, nemaları da dahil olmak üzere karapara kapsamındaki mal ve değerlerin ve bunların ele geçirilememesi halinde bunlara tekabül eden malvarlığının müsadere edileceğini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla karapara kapsamındaki mal ve değerlerin kullanılmasından elde edilen kazanç, gelir ve karları da müsadere edilecek değerler içine alınmıştır.

4208 sayılı Kanun'da düzenlenen müsadere, "değere dayalı bir müsadere"dir. Zira karapara kapsamındaki mal ve değerlerin ele geçirilememesi halinde bunlara tekabül eden malvarlığı müsadere edilebilecektir.

Karapara aklama suçuna verilecek para ve hapis cezalarının yanı sıra, karapara kapsamındaki mal ve değerlerin müsadere edilmesinde amaç, hem suçun tekerrür etmesini önlemek hem de suçluyu suçtan elde ettiği gelirden mahrum bırakarak suçun cazibesini azaltmaktır.

7.2.5. Karaparanın Ekonomik ve Sosyo-Politik Etkileri

Yasadışı faaliyetlerin ve bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin (geniş anlamda karapara) makro ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini daha iyi anlayabilmek için öncelikle ekonomik sistem içerisinde karaparanın boyutuna değinmekte yarar vardır. Kayıtdışı ekonomi, yeraltı ekonomisi, suç ekonomisi gibi isimler altında yapılan çalışmalar bu konu üzerine eğilmiş, ancak sağlıklı ve kesin verilere ulaşmak mümkün olmadığından ortaya çıkan rakamlar bir öngörü olmaktan öteye gidememiştir. Tahminlerdeki bu çeşitlilik ise, üzerinde uzlaşmış bazı tahminlerin daha çok belirtilmesine yol açmıştır. Buna göre dünyadaki "kara" ekonominin boyutu, dünya GSMH'sinin %2 ila %5'i arasındadır.

Bu boyuttaki bir ekonominin göstereceği ilk etki, piyasaları bozması ve istikrarsızlık getirmesi şeklinde ortaya çıkmakta, bu durum Uluslararası Para Fonu'nun ülkeler bazında yaptığı çalışmalarda da açıkça görülmektedir.

Yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin yasal ekonomik sisteme entegrasi, diğer bir deyişle aklama faaliyeti, ilk olarak para talebinde istikrarsızlığa neden olmaktadır. Zira karaparanın yurt içinde veya dışında hangi nedenlerle ve hangi dönemlerde yoğunlaştığı bilinmemektedir. Oysa hem fiyatlar hem de reel ekonomi üzerinde etkin ve başarılı bir para politikasının şartı para talebinin istikrarlı olmasıdır. Quirk tarafından 1996 yılında 19 gelişmiş ülke bazında İnterpol verileri kullanılarak yapılan ampirik çalışmada³⁸ ortaya şu sonuç çıkmıştır: Yasadışı faaliyetlerdeki %10'luk bir artışla birlikte, para talebinde %10 ve her türlü mevduatı içeren geniş anlamda toplam para talebinde de %6'lık bir düşüş kaydedilmektedir.

Bununla birlikte Quirk (1998) aynı ampirik incelemeyi Asya-Pasifik bölgesindeki 14 gelişmekte olan ülke için de yapmış, ancak bu çalışmada suç oranındaki artışın tedavüldeki yerli para talebini azaltmayıp artırdığını görmüş, ancak bu artışın anlamlı olmadığını belirtmiştir. Buna karşılık suç oranındaki artış, geniş anlamda para talebini, gelişmiş ülkelerdekinden daha düşük oranda da olsa, olumsuz etkilemektedir. Bu ülkelerde suç oranında %10 yükselme olduğunda, geniş anlamda yerli para talebi %2 düşmektedir.³⁹

Öte yandan karaparanın, kontrolün az olduğu ülkelere yöneldiği, kaynakların yönünü uluslararası boyutlarda ters yöne çevirdiği, böylece döviz ve faiz piyasasını etkilediği de görülmektedir. Özellikle aklama sürecindeki karapara, beklenmedik fon giriş ve çıkışları dolayısıyla döviz kurunda ve faiz oranında dalgalanmalar ve istikrarsızlıklar doğurabilmektedir. Benzer bir istikrarsızlık hisse senedi ve gayrimenkul fiyatlarında ortaya çıkabilmekte, bu varlıkların değerleri istikrarsız olarak artıp azalabilmektedir.⁴⁰

Bütün bu finansal istikrarsızlıklar sonucunda reel ekonomi de olumsuzluklar yaşayabilmektedir. Karapara aklama faaliyetinin yoğun olduğu ülkeye özellikle yabancı yatırımcılar daha zor gelecek, dolayısıyla Gresham Kanun'u bir başka şekilde işlemeye, yani

³⁸ QUIRK;P.J. "Macroeconomic Implications of Money Laundering", IMF Working Paper No.96/66

³⁹ UYGUR;E. Karapara Aklama Faaliyetlerinin Ekonomik Boyutu; TCMB Karapara Aklama Faaliyetleri ve Önlemler; Ankara 1999

⁴⁰ UYGUR, E.; a.g.e.

kötü para iyi parayı tedavülden kovmaya başlayacaktır. Ayrıca yüksek meblağlardaki "kirli" paranın verimli yatırımlara yönelmediği, dolayısıyla ekonomik büyüme üzerinde etkili olmadığı yönünde bulgular da vardır. Örneğin ABD'de vergi kaçakçılığında elde edilen gelirlerin, riskli ve küçük iş alanlarına doğru kaydığını gösteren örnekler bulunmaktadır. Yatırım oranının yükselememesi, uzun dönemli büyümeyi aşağıya çekecektir. Quirk'in 1996 yılındaki çalışmasında ortaya çıkan sonuçlar da bu gerçeği doğrular niteliktedir. Quirk çalışmasında, karapara aklama ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiş, 1983-1990 yılları arasında suçtan elde edilen gelirler arttıkça, yıllık GSMH büyümesinde önemli düşüşler olduğu yönünde bulgulara rastlamıştır. Suç sayısı yükseldikçe büyüme oranında düşüş gözlenmekte; suç sayısında %10 yükselme, GSYİH'nın büyüme oranında %0,1 düşmeye yol açmaktadır. Bu çerçevede, büyük ölçüde finansal kaynağa ihtiyaç duyan ülkeler, ihtiyaç duydukları kaynaklarını niteliklerini de göz önünde bulundurmalıdırlar.

Karapara aklama ayrıca gelir ve servet yoğunlaşmasına yol açarak gelir dağılımı üzerinde de olumsuz etkiler doğuracaktır. Karapara, aklama sürecini geçirdikten sonra belirli bazı kişi veya grupların ellerinde toplanmaktadır. Bu yoğunlaşmanın vergi politikası yoluyla ne ölçüde giderileceği ise şüphelidir. Zira politika geliştirmek için gerekli olan sağlıklı veriler mevcut değildir. Kaldı ki böyle bir politikanın başarısı da aklayıcıların vergilerini ödemelerine bağlıdır. Ayrıca Quirk'e göre aklanan para, vergiden kaçma eğilimindedir. Quirk bunu yasalara saygısızlığın kendi içerisinde bulaşıcı olmasına bağlamaktadır. Zira bir yasayı çiğnemek diğerlerini de çiğnemeyi kolaylaştırmaktadır.

Bu çerçevede karapara aklama faaliyetinin bir diğer etkisini de vergi hasılatını düşürmesi olarak ifade etmek mümkündür. Kamu gelirleri içerisinde en önemli paya sahip olan vergilerden elde edilen hasılatın düşük olması ise bütçe açıklarına yol açacak, bu durum ise makro ekonomik sorunların doğmasına yol açabilecektir.

Son olarak karaparanın aklanmasında kullanılan mali kurumların aktif ve pasif yapılarında ani değişiklikler meydana gelebilecek, bu ise söz konusu kurumlar için bir risk ortaya çıkarabilecektir.⁴¹

Yasadışı faaliyetler ve bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin aklanması, sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyo-politik etkiler de doğurmaktadır. Bu çerçevede bahsedilecek ilk etki, toplumun sosyal ve ahlaki yapısında zayıflamanın ortaya çıkabilmesidir. Yasadışı faaliyetlerin yaygınlaşmasıyla birlikte, yasal ve kayıtlı sektörde faaliyet gösterenlerin, suç örgütlerinin birtakım çevrelerle bağlantıları olduğu hususundaki kanıları yaygınlaşabilecek, bu durum ise idareye olan güveni sarsacak ve toplumsal huzursuzluklara yol açacaktır. Ayrıca yasadışı faaliyetlerin yaygınlaşması ve idareye olan güvenin sarsılmasının bir yansıması olarak hukuk sistemine olan güven de azalabilecek ve hukuk sistemi sorgulanır hale gelebilecektir. Sayılan bu sosyo-politik etkiler daha sonra bir "nedene" dönüşerek suç ekonomisine ortam hazırlayabilmektedir.

⁴¹ AKAR, Yıldırım; Karaparanın Aklanması; SPK 1997

Sonuç olarak yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin geniş anlamda karaparanın-ekonomik ve sosyo-politik etkileri göz önünde bulundurulduğunda, bu "kara" ekonomi ile mücadele etmek için yeteri kadar neden olduğu görülmektedir.

7.3. Suç Ekonomisi ve Organize Suçlar

Ekonomik suçlar, suçu işleyen açısından ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Bireysel suçlar ve organize suçlar. Bireysel suçlar, bireysel güdülerle ve tamamen bireyin faydasını maksimize etmeye yönelik olan suçları ifade etmekte olup, bu suçlar süreklilik gösterebildiği gibi bir defaya mahsus da gerçekleşebilir. Dolandırıcılık, mülki hakların ihlali, vergi kaçakçılığı gibi faaliyetler içeren bu tür suçlar belli bir yetenek gerektirebildiği gibi tamamen risk unsurunu göze alarak da gerçekleşebilir (örn. hırsızlık).⁴²

İkinci ayırım olarak belirttiğimiz organize suçlarda ise suçun "organize" bir şekilde işlenmesi söz konusudur. Bilimsel, teknolojik ve kültürel hayattaki gelişmelere paralel olarak tüm dünyada yaşanan toplumsal değişim suça ve suçluya da yansımıştır. Bazı suçlular, özellikle getirisi yüksek olan suçlar konusunda uzmanlaşmıştır. Bu uzmanlaşma sonucunda ortaya örgütlü ve organize suçluluk kavramı çıkmıştır.

Bir tanım yapmak gerekirse, organize suçluluk; bireysel veya topluca, önemli suçların belirli bir plan dahilinde birden fazla kişi tarafından, uzun veya belirsiz bir süre zarfında ve hiyerarşik yapı içerisinde icra edilmesidir. Bu çerçevede içerisinde organize suç örgütleri;

- mesleki veya ticari benzeri yapıların kullanılması veya
- cebir veya korkutucu diğer araçların kullanılması veya
- siyaset, basın, kamu idaresi, adliye, ekonomi üzerinde etkide bulunularak, kazanç veya güç elde etmektedir.

"Organizasyon"un keskin bir çerçevede ile belirlenmesi zor olmakla beraber, batı ülkelerinde organizasyondan bahsedebilmek için, sekiz ölçüt sayılmakta ve bu ölçütlerin ilk beşinin veya altısının varlığı aranmaktadır. Bunlar:

- Aralarında kazanç elde etmek için fonksiyonel işbölümü yapan elemanlar arasında hiyerarşik yapı,
- Suç işleyerek kazanç elde etme,
- Sürekli suç işleme,
- Organizasyon içi yaptırım,
- Şiddete başvurma,

⁴² Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, a.g.e.

- Kamuya ve/veya özel sektöre nüfuz edilmesi,
- Karapara aklanması,
- Paravan firmaların kurulması olarak sıralanmaktadır.

Öte yandan ülkemizdeki yapılanmayla ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığı'nın yaptığı değerlendirmede, organize suçların adı suçların işlenmesi ile başlayabilip, cezaevi ortamında bir araya gelerek grup oluşturmak ve bunu organizasyon halinde devam ettirmek suretiyle oluşabildiği ifade edilmekte; Türkiye'de mevcut suç organizasyonlarının faaliyetlerinin ve organik yapılarının tamamen çökertilmesi için bu organizasyonları besleyen finans akışının mutlaka kesilmesi, meydana gelen para sirkülasyonunun suç olmadan önce takip ve tespit edilmesi gerekliliği de belirtilmektedir.

Organize suçlar, yasadışı faaliyetleri yasal faaliyetler gibi göstermesinden dolayı açık bir şekilde görünmezler. Yasadışı elde edilen kazançlar meşru kanallara akıtılmakta ve bu suçluluğun yasal yönü gizlenmektedir. Bu durum da zorunlu olarak yapılan faaliyetlerin kayıtdışında kalmasını gerektirmektedir.

Organize suç örgütleri, yasadışı faaliyetlerini gizlemek amacıyla yasal faaliyetlere de girişmekte, karapara aklama operasyonlarında da bir ayak olarak bu yasal faaliyet alanlarını kullanmaktadırlar. Dolayısıyla burada kayıtlı ekonomi ile kayıtdışı ekonomi arasında bir geçişkenlik söz konusu olmaktadır. Aklayıcı yasadışı faaliyetlerinden elde ettiği gelirleri yasal faaliyet gösteren şirketlerine aktarabildiği gibi, yasal faaliyetlerden elde ettiği gelirlerinden de yasadışı faaliyetlerine kaynak aktarabilmektedir.

Organize suç örgütünü "örgüt" yapan özelliklerden biri de suç işlemenin süreklilik arz etmesidir. Söz konusu örgütlerce işlenen suçlardan elde edilen karaparanın büyük bir kısmı, aklandıktan sonra kayıt altına alınsa dahi, vergi kaçakçılığı veya belgeye dayanamayacak diğer bir suç söz konusu olabilmekte, dolayısıyla kayıtdışıyla tekrar bir geri dönüş olabilmektedir. Söz konusu döngünün kırılması ise, karaparanın aklanması ile etkili bir mücadele çerçevesinde sağlanacaktır.

Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığı'nın yaptığı değerlendirmede organize suçluluğun bir takım çevrelerden destek görmeden yaşamasının mümkün olmadığı, zira organize suç örgütlerinin faillerinin toplumda önemli konuma sahip kişilere nüfuz edebildiği ve onların güç ve prestijinden yararlanmak suretiyle kendileri ile yapılan mücadeleyi zaafa uğratabildikleri ileri sürülmektedir. Bu şekilde gerek karapara ile mücadele gerekse kayıtdışı ekonomiyle mücadele zorlaşmaktadır.

Yasadışı faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan karapara, aklama sürecinden sonra kayıtlı ekonominin bir parçası haline gelmekte, hatta karapara aklayanlar yasadışı kazanılan parayı meşrulaştırmak için bazen vergisini bile son kuruşuna kadar ödemektedir. Zira aklama faaliyeti çok genel olarak bu paranın bir şekilde meşru hale büründürülmesi faaliyetidir.

Amaçlanan, devletin bu parayı yasal olarak tanımasını sağlamak ve bu suretle sisteme sokulan karapara yoluyla güçlenmektir.

Organize suç örgütlerinin, "bireysel" nitelikteki suçları bir örgüt yapısı içerisinde işlemesi mümkün olmakla beraber, bu örgütlerin getirisi çok daha yüksek olan uyuşturucu ve psikotrop madde kaçakçılığı, silah kaçakçılığı ve mali suçlara yöneldiği görülmektedir. Terörizm de dahil olmak üzere milletleri ciddi bir şekilde tehdit eden organize suç örgütlerinin mali kaynaklarının önemli bir bölümü uyuşturucu kaçakçılığından elde edilmektedir. Bu çerçevede uyuşturucu ve silah kaçakçılığına değinmekte fayda vardır:

Uyuşturucu maddelerin üretilmesi, taşınması ve kullanılmasının birçok ülkede yasaklanmış olması, bu maddelerin arz ve talebinde sürekli dengesizlik olan bir piyasanın oluşmasına neden olmakta, uyuşturucu piyasasındaki kıtlık nedeniyle satıcı fiyatları ve miktarı istediği gibi ayarlayabilmektedir.⁴³

Uyuşturucu madde kaçakçılığının güzergahı, uyuşturucu madde üretim bölgelerinden tüketim bölgelerine doğru olmakta, uyuşturucu iki bölge arasında kalan ülkeler üzerinden geçmektedir. Türkiye coğrafi konumu itibarıyla Asya ve Avrupa'nın birleştiği noktada, doğusunda üretim bölgeleri, batısında da tüketim bölgelerinin bulunması ve Balkan yolu üzerinde bulunması nedeniyle uyuşturucu trafiğinde bir transit noktadır. Ülkemizde eroin kaçakçılığı bakımından doğu-batı yönlü bir güzergah söz konusu iken, diğer uyuşturucu ve sentetik maddeler kaçakçılığında batı-doğu yönlü bir seyir vardır.

Uyuşturucu madde kaçakçılığına karşı Türkiye hem ulusal hem de uluslararası çapta mücadelesini sürdürmektedir. Ülkemizde uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadelede görev alan kurumlar; İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı'dır. Uyuşturucu madde kaçakçılığına karşı etkin bir mücadele açısından söz konusu kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması hayati önem taşımaktadır.⁴⁴

Ülkemizde 1998 yılı içerisinde Türkiye genelinde uyuşturucu madde yakalamalarına ilişkin istatistikler Tablo:13'de verilmektedir.

Terör örgütleri, kar marjının çok yüksek olduğu uyuşturucu kaçakçılığına yönelmektedir. Ağırlıklı olarak terör örgütleri tarafından gerçekleştirilen silah kaçakçılığına gelince;

Silah kaçakçılığı; her türlü silah ve mühimmatın yasalara aykırı olarak gümrük işlemlerine tabi olmaksızın ülkeye ithal ve ithale teşebbüs etmek veya bunları yurt içinde üretmek, her ne şekilde olursa olsun yasalara aykırı olarak yurt içine sokulmuş veya yurt içinde imal edilmiş silah ve mühimmatı yurt içinde bilerek bir yerden diğer bir yere nakletmek veya naklettirmek, nakletmeye bilerek aracılık etmek, satmak, satmaya aracılık etmek veya satmak amacıyla bulundurmaktır.

⁴³ A.Fazıl Özsoylu; a.g.e

⁴⁴ EGM kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele '98

Yukarıda da değinildiği gibi, terör örgütleri amaçlarına ulaşmak için uyuşturucu kaçakçılığına yönelmekte, mali kaynakları arasında önemli yer tutan bu faaliyetten elde ettikleri gelirlerin önemli bir bölümünü ise silaha yatırmaktadırlar.

TABLO:13- Türkiye Genelinde Uyuşturucu Madde Yakalamalarına İlişkin İstatistikler (O: Olay, S: Sanık, M: Miktar)

UYUŞTURUCU TÜRÜ	POLİS			JANDARMA			GÜMRÜK			SAHİL GÜVENLİK			TOPLAM		
	O	S	M	O	S	M	O	S	M	O	S	M	O	S	M
Esrar	2005	3950	5338642 gr	334	560	3955680 gr	1	1	1500 gr	0	0	0	2340	4511	9295822 gr
Eroin	473	1470	3178746 gr	46	136	885797 gr	8	30	586943 gr	0	0	0	527	1636	4651486 gr
Bazmorfin	11	88	727244 gr	0	0	27250 gr	0	0	0	0	0	0	11	88	754494 gr
Afyon	27	86	124000 gr	13	27	17665 gr	0	0	0	0	0	0	40	113	141665 gr
Kokain	51	183	604669 gr	2	7	211 gr	0	0	0	0	0	0	53	190	604880 gr
A.Anhidrid	5	9	7226100 gr	5	7	9881876 gr	2	6	1385600 gr	0	0	0	12	22	18493576 gr
Captagon	6	27	167250 adet	0	0	0	2	7	310000 adet	0	0	0	8	34	477250 adet
S.Uyuştur.	139	253	257493 adet	6	11	153 adet	0	0	0	0	0	0	145	164	257493 adet
Toplam	2717	6066		406	748		13	44		0	0		3136	6858	

Kaynak: EGM Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele '98

Organize suçlarla mücadeleye yönelik olarak alınması gereken tedbirler şu şekilde belirtilebilir:⁴⁵

1) Organize suç örgütlerine yönelik olarak bilgi almanın zorluğu göz önüne alınırsa, söz konusu örgütlerin çökertilmesi amacıyla sınırları iyi çizilmiş bir itiraf yasasının çıkarılması, bu yasa da kişinin itirafları başka delillerle teyid edilmedikçe, objektif olmadıkça ve örgütü çökertecek amaca ulaşmadıkça dikkate alınmamalıdır. Öte yandan aynı amaca yönelik olarak Tanık Koruma Kanunu'nun da çıkartılması gerekmektedir.

2) Çek ve senet tahsilatı ile uğraşan suç örgütlerinin çökertilmesi amacıyla, ekonomik ve ticari hayattan doğan sorunların hızlı ve etkin bir şekilde tamamen Devlet otoritesiyle çözülmesini sağlayan yasal düzenlemelere gidilmelidir.

3) ABD ve diğer gelişmiş ülke mevzuatlarında yer alan genişletilmiş müsadere sistemine yönelik yasal düzenlemelere gidilmelidir.

Sayılan önerilerin yanı sıra, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki bilgi akışının süratli bir şekilde yapılması, yargının ağır işlemesine yol açan etkenlerin kaldırılması da söz konusu örgütlerle mücadeleyi kolaylaştıracaktır.

⁴⁵ EGM Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele '98

1998 yılı içerisinde, organize suçlar, silah mühimmat ve radyoaktif madde kaçaklığı suçlarına ilişkin olarak olay ve sanık istatistikleri Tablo: 14'de verilmektedir.

TABLO:14- Organize Suçlar (1998)

SUÇ TÜRÜ	OLAY SAYISI			SANIK SAYISI								TOPLAM
				YAKALANAN				FİRAR				
	F. BİLİNEN	F. MEÇHUL	TOPLAM	T.C.		YABANCI		T.C.		YABANCI		
				K	E	K	E	K	E	K	E	
Toplu Silah Kaçaklığı	116	1	117	8	494	0	0	0	46	0	1	549
Münferit Silah Kaçaklığı	109	1	110	2	203	0	1	0	7	0	0	213
Radyoaktif Madde Kaçaklığı	14	0	14	0	49	0	7	0	0	0	1	57
Organize Suç	191	0	191	51	1232	0	11	0	144	0	0	1438
Toplam	430	2	432	61	1978	0	19	0	197	0	2	2257

Kaynak : EGM Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele '98

7.4. Suç Ekonomisi İle Mücadele Nedenleri

Yasadışı faaliyetleri kapsayan suç ekonomisi ile mücadele, yasalarımızın karaparaya kaynaklık teşkil ettiğini kabul etmiş olduğu yasadışı fiiller ile mücadeleyi de kavramaktadır. Genel olarak, gerçekleştirilen yasadışı faaliyetler sonucu elde edilen her türlü maddi menfaat ve değerler şeklinde tanımlanabilecek olan karapara ile mücadele suç sektörü ile mücadelenin önemini ortaya koymaktadır.

Hukuk sistemimiz özellikle uyuşturucu ve psikotrop maddeler, silah kaçaklığı, terörizm, insan ve organ ticareti, şantaj vb. yüksek kazanç sağlayan ve genelde organize suç örgütü oluşturarak işlenen suçların önlenmesi ve faillerinin cezalandırılması yönünde düzenlemelere sahipken, bunun yanı sıra yasadışı eylemleri cazip hale getiren yüksek kazançlara el konularak, suçluların veya suç ortaklarının ekonomik yönden yasadışı yollarla güçlenmelerini önlemek ve bu suretle de bu tür suçları işleme olanaklarını ortadan kaldırmak amacıyla mücadele tedbirlerine de sahiptir. 4208 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca, aklıldığı tespit edilen karapara müsadere kararına konu olmaktadır ve bu mali suçun failleri hapis ve para cezası ile de cezalandırılmaktadır. Bu suretle konusu suçtan müteşekkil faaliyetin sona erdirilmesi amaçlanmaktadır.

Ulusal Hesaplar Sistemi'nde yasadışı üretken faaliyetler sonucunda yaratılan mal ve hizmet üretimlerinin hesaplara dahil edilmesi öngörüldürken, bu üretimlerin yanı sıra servetin el değiştirmesi olarak nitelendirilen hırsızlık ve rüşvet vb. akımlarda suç ekonomisi kapsamında değerlendirilmektedir.

Zira suç ekonomisi, yasal olmayan tüm ekonomik işlemleri kapsamakta, yasal üretim sonucu yaratılan değer yasalara aykırı bir şekilde transfer edildiğinde (rüşvet vb.) mücadele tedbirleri bu büyüklüğü de hedef almaktadır. Çünkü burada amaç yasadışı kaynaklı her türlü büyüklüğü ortadan kaldırmaktır. Bu konudaki mücadele tedbirleri ise hem konusu suç teşkil eden fiillere hem de bu fiiller sonucunda elde edilen maddi menfaate yöneliktir. Yasadışı her tür faaliyet hukuken yasaklandığından ve bu ekonominin gerek fiili gerekse mali yönü ile mücadele temelde hukuki tedbirlerle gerçekleştirilebileceğinden, niteliği bir transfer harcaması olan parasal büyüklük aynı zamanda hukuken bir yasadışı faaliyet konusu ise suç ekonomisi kapsamında değerlendirilmesi ve ortadan kaldırılmaya çalışılması kaçınılmaz olmaktadır.

Bu kapsamda özel bir önemle vurgulanmasında yarar görülen konu; suç ekonomisi ile kayıtdışı ekonominin suç ekonomisi dışında kalan diğer alt sektörlerinin farklı kavramlar olduğu ve dolayısıyla yürütülen mücadelenin amaçlarının da farklı olduğudur. Kayıtdışı ekonominin suç ekonomisi dışında kalan boyutu ile mücadelede amaç kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına almak iken, suç ekonomisi-karapara ile mücadelede amaç bu sektörü ve elde edilen geliri ortadan kaldırmaktır. Buradan hareketle kayıtdışı ekonomi ile mücadelenin iki temel amacı olduğu ifade edilebilir. Birincisi devletin ekonomik faaliyetleri kayıt ve beyan altına alarak yasaların öngördüğü koşullarda vergi toplaması, bu ekonomik büyüklüğü vergi, istihdam ve milli gelir boyutlarıyla kavraması; ikincisi suç kaynaklı ekonomik faaliyetleri denetim altında tutarak önlemesidir. Zira devletlerin yasadışı faaliyetlerden vergi elde etmek gibi bir yaklaşımı ve amacı olacağı düşünülemeyeceğinden, bu sektörü kayıt altına almaktan söz edilemez ve yasadışı faaliyetlerin gelirleri ile birlikte ortadan kaldırılması amaçlanır. Bu çerçevede yürütülen uluslararası çalışmalar, düzenlenen uluslararası sözleşmeler ve yine uluslararası düzeyde belirlenen ilke ve standartlar; bu çalışmalara katılan, ilkeleri benimseyen ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu ülkelerin ulusal mevzuatını bu mücadele kapsamında şekillendirmekte ve suç ekonomisi ile uluslararası platformda mücadele yapılmasını sağlamaktadır.

7.5. Suç Ekonomisi ile Mücadelede Yolsuzluk ve Rüşvet

Kısaca tanımlamak gerekirse yolsuzluk, kamu çıkarlarının özel çıkarlar nedeniyle kötüye kullanılmasıdır. Yolsuzluğun iki farklı tipi vardır: Birinci tipi hizmet veya sözleşmelerin "kurala göre" yapıldığı alanlarda, diğeri ise bu işlemlerin "kural dışı" yapıldığı alanlarda ortaya çıkmaktadır. Birinci durumda kamu görevlisi yasal olarak yapması gereken bir işlemi yapmayarak yasadışı özel bir çıkar sağlamaktadır. İkinci durumda ise kamu görevlisine yapması kanunen yasaklanmış bir işlemi yapması için rüşvet verilmektedir. "Kurala göre" yolsuzluk ve "kural dışı" yolsuzluk kamu hiyerarşisinin her aşamasında teşekkül edebilmektedir.

Uygulamada kamuoyu, yasaları umursamayarak idari yolsuzluğun yasal tanımlarını gölgeleyebilmektedir. Eğer kamuoyunun yolsuzluk tanımı ile yolsuzluğun yasal tanımı çatışıyorsa, kamu görevlilerinin halkın bakış açısına göre davranması ve bu bakış açısıyla yasaları çiğnemesi muhtemeldir. Bu çerçevede yolsuzluğun zararları ve yıkıcı etkileri konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve aydınlatılması çok önemlidir.⁴⁶

⁴⁶ The TI Sourcebook, 2nd edition, 1997

Yolsuzluk ve rüşvetle etkin mücadele etmek için öncelikle buna neden olan faktörleri açık olarak ortaya koymak gerekir. Genel bir ifadeyle, yolsuzluk kamu görevlilerinin yetkilerinin geniş, buna karşın sorumluluklarının sınırlı olmasından kaynaklanır. Bunun yanı sıra yakalanma ve cezalandırılma ihtimalinin düşüklüğü de yolsuzluğun ortaya çıkmasında önemli bir etkidir. Kamu yönetiminde maaşların düşüklüğü ve dengesizliği, performansa göre ödüllendirmenin olmaması, kamu kuruluşlarında istihdamın sağlıksız olması ve toplumdaki objektif kurallara karşı kişisel sorumluluk anlayışındaki eksiklik yolsuzluğun diğer nedenleri arasında sayılabilir. Ayrıca karmaşık bürokrasinin olduğu ülkelerde, bireyler bu engelleri aşabilmek için araç olarak rüşvete başvurabilmektedir.

Rüşvet, "herhangi bir kamu görevlisinin pozisyonundan doğan yetkilerini bilinçli bir şekilde kullanıp bir kişi veya belli bir gruba çıkar sağlama karşılığında elde edilen menfaatler" şeklinde tanımlanabilir. Rüşvetin iki şekilde gerçekleşeceği söylenebilir:⁴⁷

Basit rüşvet: Kamu görevlisinin, görevi gereğince yapmaya mecbur olduğu şeyi yapmak veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmamak için rüşvet alması, vaad veya taahhüdünü kabul etmesidir. Burada memur, görevine uygun olarak hareket ettiği için görevin kötüye kullanılması değil, memurluk sıfatının kötüye kullanılması söz konusudur. Rüşvet verilmesinde amaçlanan, işlemlerin kısa zamanda yaptırılması, rüşvet verenin talebinin öne geçirilmesidir.

Ağır rüşvet: Memurluk görevinin kötüye kullanılması suretiyle, memurun görevine aykırı olarak bir şey yapması veya yapmamasıdır. Bu durumda yasalarca yasaklanmış bir işlemin herhangi bir çıkar karşılığı yapılması veya aksi söz konusudur. Diğer bir deyişle memur, yapmaması gerekeni yapmakta veya yapması gerekeni yapmamaktır. Bu rüşvet tipinde ya tercihler etkilenmek istenir ya da yasadışı faaliyetlere göz yumulması talep edilir. Katlanılacak risk ve elde edilecek menfaate bağlı olarak rüşvetin parasal boyutu da artmaktadır. Ağır rüşvet en genel hatlarıyla siyasal yapıyı, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedeler.

Yapılan araştırmalar, kamu sektörünün büyüklüğü ve buna bağlı olarak kurallar ve kısıtlamalar arttıkça rüşvetin de arttığını göstermektedir. Öte yandan rüşvetin artmasında önemli olan faktörlerin başında eğitim yetersizliği gelmektedir. Yoksulluk, caydırıcı cezaların eksikliği, toplumsal baskının yetersizliği, ahlak anlayışının zayıflığı rüşvetin artmasında önemli olan diğer faktörlerdir.

Genel olarak yolsuzluk ve rüşvetin hakim olduğu ekonomilerde, girişimciler faaliyetlerine başlamak için öncelikle belirli bedellerin ödenmesi konusunda kendilerini mecbur hissetmektedirler. Söz konusu bedeli ödeyen girişimciler, sistemin bir parçası haline gelirken, bu bedeli ödemekten çekinen girişimciler ise yapmayı düşündükleri faaliyetten vazgeçmektedirler. İlk durumda yapılacak olan yatırımların maliyeti yükselmekte, ikinci durumda ise eski girişimcilerin piyasaya girişi engellendiği gibi, potansiyel girişimcilerin de

⁴⁷ Bu ayrımlarda ve buna ilişkin açıklamalarda Ahmet Fazıl ÖZSOYLU'dan yararlanılmıştır.

piyasaya girişi önlenmekte ve sistem dışında kalan bu insanlar, verimli yatırımlar yapmak yerine, rant kollamayı tercih eder hale gelmektedir. Bu durum ise piyasa ekonomisinde rekabeti bozucu bir etki yaratmakta, fiyat mekanizmasının işlerliğini bozmakta ve kaynakların yanlış tahsisine yol açmaktadır. Öte yandan rüşvet, bireyler arası eşitlik ilkesini ve idari otoriteye karşı güveni zedelemekte, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeyi tahrip etmektedir.

TABLO: 15- Yolsuzlukla İlgili Temel Nedenler

Temel nedenler	Açıklama
Geniş yetkiler	Yetkiyi sınırlandırın (örneğin, rekabetçi ihalelerin artırılması, sanayinin özelleştirilmesi)
Sınırlı Sorumluluk	Aşağıdaki yollarla sorumluluğu artırın : Şeffaflığın artırılması (örneğin, seçimle işbaşına gelen kamu idarelerinin artırılması, mal beyanı) Daha kapsamlı denetim Yatırımların artırılması (örneğin, kanunların daha iyi uygulanması)
Yanlış güdüler	Bu güdülerin kontrol altına alınması (örneğin, yaşam standartlarını yükseltmek için maaşların artırılması, performansa dayalı iyi güdülerin desteklenmesi)
Kurumların zayıflığı	Karar alma sürecinin ve kontrollerin şeffaflaştırılması, yargının bağımsızlığının pekiştirilmesi, ombudsman ofisinin kurulması.
Az gelişmiş toplum örgütleri	Sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi, toplumdaki belirli grupların, örgütlerin, siyasi partilerin, bağımsız emekçi kuruluşlarının ve bağımsız medyanın izlenmesi
Sisteme karşı eğilimler (örneğin, yasalara karşı sadakatsizlik, kamuoyunun sessiz kalması)	Yolsuzluğun maliyetlerine karşı kamuoyunun bilinçlendirilmesi

Kaynak: USAID Yolsuzluğa karşı Mücadele El Kitabı Ekim 1998 sayısı

Suç ekonomisi kapsamında yolsuzluk ve rüşvetin rolü, bir neden ve sonuç ilişkisi çerçevesinde değerlendirilebilmektedir. Yolsuzluk ve rüşvetin yaygınlaşması suç ekonomisine zemin hazırlayabildiği gibi, bu ekonomide faaliyet gösterenler de yolsuzluk ve rüşvetin artmasında önemli rol sahibi olabilmektedirler.

7.6. Suç Ekonomisi ile Mücadele Yöntemleri

Suç ekonomisinin toplumda varlığını sürdürmesi ve büyümesi, öncelikle toplumun ekonomik, toplumsal ve siyasi yapısıyla ilgilidir. Suç ekonomisinin payının uzun dönemde azaltılması, buna zemin oluşturan yapının değiştirilmesi ile mümkündür. Suç ekonomisi ile mücadele ve karaparanın aklanmasının önlenmesi için bu kapsam dışında kalan kayıtdışı ekonominin mutlak surette kayıt altına alınması gerekmektedir. Zira kayıtdışı ekonomi güçlendikçe kayıtlı ekonomide de kayıplar başlamaktadır. Bu bağlamda kayıtdışı ekonomiyi besleyen en önemli unsurlardan birisi olan enflasyonla mücadeleye ağırlık verilmesi, gelir dağılımındaki bozukluğun düzeltilmesi, nüfus artış hızının düşürülmesi, büyük kentlere göçü engellemek üzere ülkenin az gelişmiş yörelerinde istihdam imkanlarının artırılması, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması ve kalitenin iyileştirilmesi, eğitim - istihdam ilişkisinin sağlanması,

kayıtlı istihdam olanaklarının artırılması, işteki performans ile ücret ilişkisinin kurulması ve bu suretle çalışanların iyi bir yaşam standardı sağlayabilecek düzeyde gelir elde etmeleri gibi hususların öncelikli olarak ele alınması gerektiği açıktır. Ancak ekonomik ve toplumsal yapıyı değiştirme ve bu süreci etkileyecek parametreleri denetim altında tutma hedefi uzun dönemli önlemler ve uygulamaları gerektirmektedir.

Ortadan kaldırılması gereken suç ekonomisi ile mücadelede kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması, özellikle konusunu suç teşkil eden fiiller karşılığında elde edilen maddi menfaatle yani genel anlamıyla karapara ile mücadele açısından büyük önem arz etmektedir. Zira ekonominin kayıtdışılığı, suç konulu faaliyetin ekonomik sürecinin delillendirilmesi ve ispatı aşamasında engel teşkil etmektedir.

Suç kaynaklı gelirlerin büyüklüğü, günümüz toplumlarında bireyleri suç işlemeye iten en önemli faktörlerden birisi haline gelmiştir. Dolayısıyla, suçla mücadelede başarının önemli koşullarından birisi, suçluları suç kaynaklı gelirlerden mahrum bırakacak işlevsel ve etkili bir sistemi uygulamaya koymaktır. 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, ülkemizde bu amaçla atılmış ilk önemli adım olmasına rağmen bazı eksiklikler taşımaktadır. Bu nedenle, uygulanmaya konulan yasanın suç kaynaklı gelirlerin zapt ve müsaderesini kolaylaştıracak şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu konudaki en önemli ihtiyaç kayıtdışı ekonominin büyüklüğü dikkate alındığında suçun ispat külfetinin hafifletilmesi yönünde ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda 4208 sayılı Kanun'da sayılan öncül suçların yeniden irdelenmesi ve konu irdelenirken uluslararası girişim ve gelişmelerin mutlak surette dikkate alınması gerekmektedir. Suç ekonomisi ve karapara aklanması ile mücadelede ana enstrümanlardan biri olan 10.06.1991 tarih ve 91/308/CEE sayılı Avrupa Birliği Konsey Direktifi sadece uyuşturucu ticaretine dayanan karapara aklama işlemlerini içine almakta iken sözkonusu direktifte Temmuz/1999 tarihi itibarıyla değişiklik öngörülmüştür. Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından Avrupa Birliği Konseyi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na sunulan direktif değişikliğinde, özellikle organize şekilde işlenen tüm suçların üye devletlerce ilgili mevzuat kapsamına alınması önerilmektedir. Bu konunun Türkiye'nin de çalışmaları kapsamında olduğu veya onaylama çalışmalarını sürdürdüğü uluslararası sözleşmelerde de dile getirilmekte olup, gerek Avrupa Birliği üye ülkelerinin gerekse bu konudaki uluslararası sözleşmelere taraf ülkelerin kendi mevzuatını bu gelişmeye paralel olarak düzenlemeleri yönünde baskılar bulunmaktadır. Ülke mevzuatımızın kapsadığı suçların yeniden irdelenmesinde bahse konu uluslararası düzenlemelerin dikkate alınması gereği kaçınılmaz olmaktadır. Diğer taraftan suç ve suçlularla etkin bir şekilde mücadele edebilmek için, öngörülen değişikliklerin yapılması yanında bu suçu soruşturan birimlerin de teknolojiye gereği gibi istifade edebilen, yeterli mali kaynaklara sahip, örgütlenme yapısı itibarıyla hareket kabiliyeti yüksek ihtisas birimleri olmaları gereklidir.

Öneri konusu diğer önlemler şu çerçevede ele alınabilir.

"Operasyonel takibat", "adli takibat" ve yargılama sürecinde eşgüdüm sağlanması için, savcılıklara bağlı bir "adli polis" birimi kurulması gerekmektedir.

Suç örgütlerinin faaliyet sahalarının uluslararası boyutta olduğu göz önüne alındığında, gümrüklerde gerçekleşen para, ticari mal, eşya ve şahıs hareketlerinin sağlıklı ve etkin bir şekilde kayda alınması gereği açıktır. Sınır hareketleri tüm yönleri ile ancak yasal ekonomik faaliyetlerle ilgili para hareketlerini engellemeyecek şekilde kontrol ve kayıt altında tutulmalıdır.

Bunun yanı sıra özellikle tüm bankalar ve finans kurumları, tapu daireleri, vergi, pasaport, gümrük ve ticaret sicili dahil menkul mal sicillerini de kapsayacak otomasyon ağının geliştirilmesi ve bu hususlarda veri tabanları oluşturulması gerekmektedir. Daha geniş bir yaklaşımla gerek kamu kurumlarının kendi aralarında gerekse kamu kurumları ile özel sektör kuruluşları arasındaki iletişim ve eşgüdümün sağlanması açısından, kamu ve özel idarelerde veri tabanı sistemine geçilerek bilgi akışının hızlandırılması gerekmekte olup, kurumlar arası bilgi alışverişi ve koordinasyon gerek bu temelde gerekse işbirlikçi bir anlayış çerçevesinde ortak hareket etme noktasında kolaylaştırılmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki bilgi alışverişi ve koordinasyonu kolaylaştırmak, kamu idareleri arasında şeffaflık sağlamak bürokratik engellerin kaldırılması ve işbirliği anlayışının geliştirilmesi ile de mümkün olacaktır.

Bu çerçevede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu sektörünün özellikle aşağıda belirtilen unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatları olarak görülmektedir. Bunlar;

- yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,
- hizmetin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse bürokratik/teknik sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirinden ayrıştırılması,
- hızlı karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin teşvik edilmesi.

Burada önemli olan, günümüz koşullarına uygun bir kamusal karar alma ve uygulama süreci için gerekli olan yukarıdaki unsurların etkin bir şekilde çalışması için gerekli olan alt yapının kurulmasıdır.

Tüm ekonomik faaliyetlerin her bir veri tabanı itibarıyla kayıtlara geçirilmesinde çapraz sorgulamalara olanak sağlamak açısından gerekli teknolojik alt yapı ile birlikte tek hesap (vatandaşlık) numarası uygulamasına geçilmesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan bir suçun işlenmesini müteakip harekete geçmek yerine, o suçun işlenmesini önlemek sorunların çözümünde daha rasyonel bir yaklaşım kabul edilebilir. Suç ekonomisi çerçevesinde suçtan elde edilen ve doğası gereği, elde edildiği anda kayıtdışılık özelliği arz eden iktisadi değerleri kayıt altına alma çabaları olarak da ifade edilebilecek karapara aklama fiili gerek ulusal gerekse uluslararası alanda süren mücadelenin konusunu teşkil eder. Buradan hareketle, suç ekonomisinin oluşmasını önlemek veya ortadan kaldırmak amacıyla yapılan karapara aklama ile mücadelede, karapara aklama suçunun işlenmesini müteakip harekete geçmek yerine bu suçun işlenmesini önlemek hedeflenmelidir. Ancak

hedeflenen bu sonuca ulaşmak, karaparanın doğmasına neden olan öncül suçlar içinde yani suç ekonomisinin reel faaliyet alanı içinde aynı yaklaşımın benimsenmesi ile sağlanabilir. Bu noktada adli idarenin ve emniyet birimlerinin önemli rolü bulunmaktadır.

Bu tür bir yaklaşım, uyuşturucu bağımlılarının tedavisi, sokak çocuklarının veya suç geçmişli bulunan kişilerle, suç işleme potansiyeli yüksek kişilerin topluma kazandırılması için projeler geliştirilmesi gibi örneklemelerle açıklanabilir. Sorunların en temel noktalarında çözümlenmesi yönünde çaba harcanması yani konuya geniş bir bakış açısıyla yaklaşarak, suç ekonomisinin politik, sosyo-ekonomik, psikolojik boyutları da kavranarak mücadele edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Yasalarda suç sayılan fiillerin yaptırımlarının caydırıcılık özelliğine haiz olmaması ya da yasaların uygulanmasında oluşan hukuki boşlukların sanıklar lehine kullanılabilir bir özellik arz etmesi, suç sektöründe gerçekleştirilen yasadışı faaliyetlerin önlenmesinde olumsuz bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Bu nedenle suç ekonomisi kapsamındaki yasal mevzuatın mücadelede etkinliği sağlayacak şekilde revize edilmesi, cezai yaptırımlar ve bu yaptırımların uygulanmasında karşılaşılan yetersizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bu suretle kişilerin suç saiki ile hareketlerini önlemede, yasaların önleyicilik ve caydırıcılığı sağlanmalıdır.

Yolsuzluk ise bir davranış biçimi olup, kamu idaresinin kendisine tanınan yetki ve görevlerin amacı dışında veya amacını aşan şekilde kullanılması veya kullanılmamasıdır. Bu nedenle olgu olarak kamu idaresi vasıtasıyla meydana gelecek yolsuzluğun önlenmesi, sorumlu fakat yetkisiz konumdaki vatandaşlara karşı, yetki kullanılarak yapılan işlemlerin sonuçlarından sorumlu olunması ve idarenin belirlenecek hukuki ve mali sorumlulukları çerçevesinde hareket etmesi, hizmet yükümünde olunan vatandaşlara, yasalarla verilmiş yetki ve görevlerin ifa edileceği toplum kesimlerine faaliyetler ve yapılan tüm işlemler hakkında sürekli ve düzenli bilgi verilmesi suretiyle mümkün olacaktır.

Yolsuzluğa karşı mücadelede sadece kanunların uygulanması ya da yeni yasaların yürürlüğe konulması yeterli olmayacaktır. Zira mevcut yasaların uygulanmasındaki yetersizlik ve isteksizlik esasen belirtilen yapılanmaya yol açmıştır. Bu mücadele daha geniş kapsamlı bir reform paketini gerektirmektedir. Bu konudaki görüşler toplumsal işbirliği ile sağlanan uygunluğun, baskı ile sağlanan uygunluktan daha anlamlı ve daha sağlam olduğu noktasında buluşmaktadır.

Bu açıdan toplumsal ve siyasi hayatla ilgili düzenlemeler öne çıkmakta, toplumun her kesiminde ve her düzeyde katılımın sağlanması önem kazanmaktadır. Çünkü demokrasinin tüm kural ve kurumlarıyla işlediği bir toplum modeli ve bunun için gerekli ana unsur olan şeffaflığın sağlanması mücadeleyi mümkün kılacaktır.

Yapılanlar ve yapılmayanlar tüm kesimlerin bilgisine sunulduğunda, toplumsal kesimler birbirini denetler hale gelecek, tek tek bireylerin yolsuzluk ve rüşvetleri yerine yolsuzluk ve rüşvetle bir bütün halinde mücadele edilmiş olacaktır.

Önlemler şu çerçevede ele alınabilir:

Kamu çalışanlarının yaptıkları ve yapmadıkları işlerden dolayı yapılan denetimlerde çağdaş yöntemler kullanılmalıdır. Kamuda görev yapan denetim birimlerinin görev alanları ile ilgili olarak ilkeler bazında ortak denetim süreci standartlarının saptanması sağlanmalıdır

Kamu alım ve satımlarında rekabetin, açıklığın ve şeffaflığın sağlanması da son derece önemlidir. Konuya ilişkin mevzuatta buna olanak veren düzenlemeler yapılmalı, ihalelerin nicelik standartlarının yanı sıra nitelik, kalite standartları da tanımlanmalıdır. Karar alıcılar, kamu çıkarlarının sınırlı bilgi verilmesini gerektirdiği durumlar dışında, alınan karar ve eylemlerin nedenlerini açıklamalı, kamu ihaleleri, pazarlık ve teklif almak suretiyle yapılan işler koşul ve sonuçları itibarıyla elektronik ortamlar dahil kamunun bilgisine açılmalıdır.

Mahkeme kararları, bakanlık kararları, özelemler elektronik ortamlarda da yayımlanmalı, kamu idaresine yapılan başvuru sayıları, uyumsuzluklar ve sonuçları ayrıca belli aralıklarla ilan edilmelidir.

Ekonomide değişim gerçekleşirken kamudaki örgütlenmenin muhafaza edilmesi, mevcut yapının değişimleri yeterince kavrayamamasına neden olduğundan, idari reformlara gidilerek mevcut idari, adli ve siyasi yapının ekonomi ve teknolojiye ki değişime uygun olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

İdari işlem prosedürünün ve idari sistemin etkin olarak denetlenmesi ile ilgili uygun mekanizmaların devreye sokulmasının yanı sıra siyasi partilerinde mali kaynaklarının ve mali denetim sonuçlarının kamuoyuna bildiri sağlanmalıdır.

Sayıştay, bir hesap mahkemesi olarak, hukukilik denetimi yanında yerindelik ve gereklilik denetimi yapmalı ve Sayıştay ile diğer denetim birimlerince yapılan denetim sonuçları yayımlanmalıdır.

Yolsuzluğa karşı mücadelede en önemli etkenlerden biri de, yapılan mücadele sonucu bu konuda bir ilerlemenin sağlandığından emin olmaktır. İstatistikler tek başına bu konudaki ilerlemenin güvenilir bir göstergesi değildir. Bu konudaki en anlamlı ölçü, o ülkedeki vatandaşların bizzat kendi düşünceleridir. Sıradan bir insan dahi kendi toplumunun içinde bulunduğu durumu bilebilir ve az çok nelerin olup bittiği konusunda fikir sahibidir. Yolsuzluk topluma hakimse, bu durum ülke vatandaşlarının günlük yaşamlarını doğrudan etkilemektedir.

Sağlanan ilerlemenin ölçümünde bugüne kadar ki yaklaşımlardan belki de en iyisi, en basitiyle kamuoyunun yoklanmasıdır. Bu düzenli aralıklarla ve profesyonel bir şekilde yapıldığı takdirde, bu konudaki ilerlemenin açık bir şekilde gözlemlenmesi mümkün olacaktır.⁴⁸

⁴⁸ TI Source Book, 2nd Edition, 1997

Ayrıca yolsuzluk ve suç ekonomisinin varlığının sonuçta toplumsal yozlaşmaya neden olduğu unutulmamalı ve suç ekonomisi ile mücadele stratejileri ile yolsuzlukla mücadele stratejileri paralel ve geçişken öneriler içerdiğinden birlikte düşünülerek hareket edilmelidir.

8. SONUÇ

Ülkemizde son yıllarda kayıtdışı ekonominin büyük boyutlara ulaştığı ve giderek büyüdüğü bir gerçektir. Toplumdaki çeşitli çevreler bu sorunun çözümü konusunda çeşitli öneriler getirilmekte ve bu çerçevede bazı düzenlemeler de yapılmaktadır. Ancak bugüne kadar bu sorun çözülemediği gibi birbirini besleyen mekanizmalar içinde sürekli büyümektedir.

Türkiye’de yapılan kayıtdışı ekonomi ölçümleri, bu büyüklüğün oldukça geniş bir faaliyet alanını kapsadığını göstermektedir. Bu olgu, kayıtdışı ekonominin Türkiye için ne denli önemli bir değer olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıtdışı ekonominin, ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkileri gözönünde bulundurulduğunda, bu büyüklüğün payının azaltılmasının gereği açıktır. Bu nedenle kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ülkemiz için gereklidir. Bu çerçevede Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu konuyu tüm boyutlarıyla incelemiş ve alınması gereken önlemleri tartışmıştır.

Özellikle kayıtdışı ekonominin istatistiki olarak milli gelir hesaplarına dahil edilebilmesi için vergi daireleri, sosyal güvenlik kuruluşları, ticaret odaları, sanayi odaları, esnaf ve sanatkarlar dernek ve konfederasyonları, borsalar, belediyeler, kamu kurum ve kuruluşları gibi çok çeşitli kuruluşlar tarafından derlenen istatistiklerin kullanılması ve kurumlararası koordinasyonun sağlanması, bu kuruluşlar tarafından verilerin derlenmesinin ve değerlendirilmesinin her aşamasında istatistiki yöntemlerin izlenmesi ve üretilen istatistiki verilerin karşılaştırılabilir olması gerekmektedir. Bu nedenle de ulusal ve uluslararası alanda genel kabul görmüş tanım ve sınıflamaların kullanıldığı iyi bir istatistik alt yapısının oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Kuruluşların ulusal ve uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlayacak kapsam ve ayrıntıda gereksinim duyulan verileri derlemesi kayıtdışı ekonominin ölçümünde büyük kolaylık sağlayacaktır.

Ayrıca istatistik bilincinin artmasıyla, istatistiki duyarlılık eksikliği sonucu oluşan cevapsızlık sorunu da kısmen çözümlenebilecektir. Böylece cevapsızlık ve güncelleştirilmemiş veri nedenleriyle istatistiki olarak kayıtdışı kalan büyüklük hesaplanabilecektir.

Bununla birlikte kayıtdışı ekonominin kayda alınması, vergi gelirlerinin artırılması, mutlaka ulaşılması gereken bir hedeftir. Ekonomik faaliyetler sonucunda ortaya çıkan, vergilendirilmesi gereken kar veya zararın sağlıklı tespiti, ancak tüm işlemlerin belgelendirilmesine ve yasal defterlere kaydedilmesine bağlıdır. Türkiye’de kayıtdışılığı, dolayısıyla vergi kayıp ve kaçacağını özendiren en önemli unsurlardan biri, belge düzeninin sağlıklı çalışmamasıdır. Belge ve kayıt düzeninin sağlıklı işlenmesini temin amacıyla gereken önlemler bir an önce alınmalıdır.

Ekonomik yapıdaki düzelme, alınacak diğer önlemlerin yanısıra, vergi gelirlerinin artmasına, vergi gelirlerinin artması ise kayıtdışı ekonominin önlenmesine bağlıdır.

Ayrıca, vergi incelemeleri sırasında, nakit hareketinin izlenmesinde banka kayıtları önemli araçtır. Ancak, bankalarca tutulan kayıtların inceleme elemanlarına bildirilmemesi, gerçeği yansıtmaması veya gereği gibi tutulmaması, incelemelerden beklenen sonucun alınmasını engellemektedir. Bu ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Diğer taraftan kayıtdışı ekonomiyle mücadelede, Maliye Bakanlığı'na diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yardımcı olması, dolayısıyla sağlıklı bir eşgüdümün sağlanması gerekmektedir. Özellikle kamu kurumlarında tutulan bazı istatistiki bilgi ve diğer kayıtların, inceleme elemanları tarafından mutlaka erişilebilir ve kullanılabilir konumda tutulması çok önemlidir. Devlet kurumları arasında bilgi akışı ve koordinasyonun biran önce sağlanması gereklidir. Vergi denetiminin etkinliği devlette yer alan bilgilerin doğru, güncel ve düzenli olması ile sağlanacaktır. Diğer taraftan, denetimin ve vergi idaresinin etkinliği, vergi yönetiminin bu bilgilerden doğrudan yararlanmasıyla da doğru orantılıdır.

Öte yandan, kayıtdışı çalışanlar ve çalışanlar kamunun denetiminden kaçmak suretiyle, devletin doğrudan yönlendirici işlevini altüst etmektedirler. Denetim ve buna bağlı yönetmeliklerden kaçınmak için her yola başvurarak faaliyetlerini sürdürenler, her türlü riski göze almaktan da kaçınmamaktadırlar. Kayıtdışı çalışanlar, Devletin, çalışan ve çalışanların sağlık ve güvenliklerini korumaya yönelik düzenlemelerine uymadıkları için kötü koşullarda ve riskli ortamlarda çalışmaya mahkum edilmektedirler.

Kayıtdışı ekonomik faaliyetleri izlemek ve kayıt altına almak için öncelikle siyasi iradenin bu yönde olması gerekmektedir. Bundan sonra gerekli alt yapının oluşturulması gerekmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının günün koşulları göz önünde bulundurularak yeniden yapılandırılması, çalışan ve çalışanlar açısından işlerlik kazandırılması sisteme olan güveni artıracaktır.

Ülke genelinde çalışma ve çalıştırmaya yönelik bürokratik işlemlerin ve işyeri açmaya yönelik başvuruların bir merkezde toplanması ve ekonomik faaliyetlerin gözlenmesi ile denetlenmesi aşamalarında bu merkezi kütüğün kullanılması, mesleki kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınmasında önemli bir başlangıç sayılacaktır.

Ayrıca üretilecek çözümler üzerinde işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin görüşlerinin alınması toplumsal uzlaşma açısından önemlidir.

Suç ekonomisi ile mücadele ve karaparanın aklanmasının önlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kayıtdışı ekonomiyi besleyen en önemli unsurlardan birisi olan enflasyonla mücadeleye ağırlık verilmesi, gelir dağılımındaki bozukluğun düzeltilmesi, nüfus artış hızının düşürülmesi, büyük kentlere göçü engellemek üzere ülkenin az gelişmiş yörelerinde istihdam imkanlarının artırılması, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması ve kalitenin iyileştirilmesi, eğitim-istihdam ilişkisinin sağlanması, kayıtlı istihdam olanaklarının artırılması, işteki

performans ile ücret ilişkisinin kurulması ve bu suretle çalışanların iyi bir yaşam standardı sağlayabilecek düzeyde gelir elde etmeleri gibi öncelikli tedbirler alınması gerekmektedir. Ancak ekonomik ve toplumsal yapıyı değiştirme ve bu süreci etkileyecek büyüklükleri denetim altında tutma hedefinin uzun dönemli önlemler ve uygulamaları gerektirdiği de açıktır.

Suç kaynaklı gelirlerin büyüklüğü, günümüz toplumlarında bireyleri suç işlemeye iten en önemli faktörlerden birisi haline gelmiştir. Dolayısıyla, suçla mücadelede başarının önemli koşullarından birisi, suçluları suç kaynaklı gelirlerden mahrum bırakacak işlevsel ve etkili bir sistemi uygulamaya koymaktır. 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, ülkemizde bu amaçla atılmış ilk önemli adımdır. Ancak bu yasadaki eksikliklerin mücadelede etkinliği artıracak şekilde biran önce giderilmesi gerekmektedir.

Özellikle tüm bankalar ve finans kurumları, tapu daireleri, vergi, pasaport, gümrük ve ticaret sicili dahil menkul mal sicillerini de kapsayacak otomasyon ağının geliştirilmesi ve bu hususlarda veri tabanları oluşturulması gerekmektedir. Daha geniş bir yaklaşımla gerek kamu kurumlarının kendi aralarında gerekse kamu kurumları ile özel sektör kuruluşları arasındaki iletişim ve koordinasyonun sağlanması açısından, kamu ve özel idarelerde veri tabanı sistemine geçilerek bilgi akışının hızlandırılması gerekmekte olup, kurumlar arası bilgi alışverişi ve koordinasyon gerek bu temelde gerekse işbirlikçi bir anlayış çerçevesinde ortak hareket etme noktasında kolaylaştırılmalıdır.

Diğer taraftan bir suçun işlenmesini müteakip harekete geçmek yerine, o suçun işlenmesini önlemek sorunların çözümünde daha rasyonel bir yaklaşım kabul edilebilir. Suç ekonomisi çerçevesinde suçtan elde edilen ve doğası gereği, elde edildiği anda kayıtdışılık özelliği arz eden iktisadi değerleri kayıt altına alma çabaları olarak da ifade edilebilecek karapara aklama fiili, gerek ulusal gerekse uluslararası alanda süren mücadelenin konusunu oluşturmakta, buradan hareketle, suç ekonomisinin oluşmasını önlemek veya ortadan kaldırmak amacıyla yapılan karapara aklama ile mücadelede, karapara aklama suçunun işlenmesini müteakip harekete geçmek yerine bu suçun işlenmesini önlemek hedeflenmelidir.

Suç ekonomisi kapsamındaki yasal mevzuatın ve uygulayıcı birimlerin örgütsel yapılarının mücadelede etkinliğini sağlayacak şekilde revize edilmesi, cezai yaptırımlar ve bu yaptırımların uygulamasında karşılaşılan yetersizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla kişilerin suç saiki ile hareketlerini önlemede yasaların önleyicilik ve caydırıcılığı sağlanmalıdır.

Yolsuzluk ve rüşvet ile suç ekonomisinin varlığının sonuçta toplumsal yozlaşmaya neden olduğu unutulmamalı ve suç ekonomisi ile mücadele stratejileri ile yolsuzlukla mücadele yöntemleri geçişken öneriler içerdiğinden birlikte düşünülerek hareket edilmelidir.

9. KAYNAKÇA

1. AKAR, Y. (1997), Karaparanın Aklanması; SPK.
2. AKTÜRK F. (1999) "Türkiye'de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi.
3. ALTUĞ O., HATİPOĞLU İ.İ. ve ÖZGÜLER K. (1997) "Kayıtdışı Ekonomi, Vergi ve Yozlaşma, Yeni Türkiye .
4. ALTUĞ, O. (1993). "Kayıtdışı Ekonomi", Asomedy, Aralık:26-40.
5. BAĞDADIĞLU E. (1999), Türk-İş Yıllığı Değişimin Dinamikleri.
6. BECKER, B. (1997). Proposal for a Minimum Data Set on the Informal Sector for National Accounts Purposes, Workshop on Statistics on the Informal Sector, Bangkok.
7. BULUTAY, T. (1998), "Türkiye'de Enformal Kesim", İstihdam ve Eğitim Projesi İşgücü Piyasası Bilgisi, Enformal Kesim I. DİE.
8. Camdessus, M. (1998), "Money Laundering: the Importance of International Countermeasures", Paris.
9. CARSON, C.S., (1984), "The Underground Economy: An Introduction", Survey of Current Business, May:21-37
10. CARSON, C.S., (1984). "The Underground Economy: An Introduction", Survey of Current Business, July: 106-118.
11. ÇOLAK F. (1998) "Küreselleşme, Beşeri Sermaye ve Çocuk İşgücü" TİSK Yayın No: 177.
12. ÇSGB, (1998), Çalışma Hayatı İstatistikleri.
13. ÇSGB, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü (1998) "75 Yılda Sosyal Güvenlikte Gelişmeler" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi Sayı 1.
14. ÇSGB, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü (1999) "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Kapsamı" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi Sayı 2.
15. DERDİYOK, T. (1993), "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", Türkiye İktisat, Mayıs, 14: 54-63.
16. EGM Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele '98.
17. ERSOY, Yüksel: (1994), Ceza Hukuku (Genel Hükümler) , Ankara Üniv. S.B.F. Yay. Ankara.
18. FEİGE, E. (1979). "How Big is the Irregular Economy?", Challenge, November-December 22:5-13.

19. GİLES d.e.a 1997 "The underground Economy: Minimizing the Size of Government", University of Victoria.
20. HAKİOĞLU, D. (1990). "Unrecorded Economy in Turkey", Yayınlanmamış Çalışma, Ankara.
21. HUSSMANN, R. (1997). "Informal Sector: Background and Statistical Definition", Workshop on Statistics on the Informal Sector, Bangkok.
22. ILGIN, Y.(1999). "Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiyedeki Boyutları", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
23. İ.İ.B.K. (1998) "75 Yılda İstihdam ve Gelişmeler", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi Sayı 1 .
24. KAÇAR,H. (1999), Tüm Yönleriyle Karapara Mevzuatı; Yaklaşım Yayınları, Ankara.
25. KARADENİZ O. ve SOYSAL İ. (1998) Kayıtdışı İşçilik ve Sebepleri" Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Sayı 2.
26. KASNAKOĞLU, Z. DAYIOĞLU, M. ve ERDİL, E. (1996), "Time Use and Estimation of the Value of Household Production", ODTÜ, Ekonomik Araştırmalar Merkezi, e.r.c, Working Paper No:96-07.
27. KASNAKOĞLU, Z. ve YAYLA, M. (1998). "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları", İstihdam ve Eğitim Projesi İşgücü Piyasası Bilgisi, DİE.
28. KILIÇDAROĞLU, K. Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayın No: 33.
29. KOÇOĞLU, L. (1997). "Kayıtdışı Ekonomi, Saklı Ekonomi, Yeraltı Ekonomisi, Gayri-resmi Ekonomi, GSMH ve Türkiye'de Durum (Kavramsal Sorunlar-Ölçüm Yöntemleri", DİE, Ankara.
30. MAURO, Paolo, (1998), Why Worry About Corruption, IMF Economic Issues 6.
31. ÖZSOYLU, A. F. TÜGİAD "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 31- SUÇ EKONOMİSİ".
32. ÖZSOYLU, A.F. (1993). Gizli Ekonomi Tanım- Sebepleri Türkiye'deki Boyutları", İktisat Dergisi, Şubat-Mart:35-57.
33. QUIRK,P.J. (1997), Money Laundering: Muddying the Macroeconomy; Finance & Development , March.
34. QUIRK,P.J.; (1996) "Macroeconomic Implications of Money Laundering", IMF Working Paper No.96/66.

35. SAPANCALI F. (1995), "Sosyal Politika Açısından Kentsel Enformel Sektörün Analizi" Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi Sayı 1.
36. SAPANCALI F. (1998) "Ekonomik Kriz ve Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma".
37. Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Sayı 2.
38. ŞENGÜL, Selami: "Piyasa Ekonomisi, Demokrasi, Yolsuzluk ve Rüşvet" Dünya Gazetesi.
39. T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ, (1994). "Gayri Safi Milli Hasıla Kavram, Yöntem ve Kaynaklar" DİE, Ankara.
40. TANZI, V. (1980). "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80", Staff Papers, June, 30:283-305.
41. TEMEL, A. ŞİMŞEK A. ve YAZICI, K. (1994). Kayıtdışı Ekonomi, Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü, DPT, Ankara.
42. THE ECONOMIST (1999). The Shadow Economy Black Hole, August 28 - September 3 s.63.
43. TİSK (1998) Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu.
44. TOPTAŞ,Ü. (1998). "Türkiyede Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri", TES-AR Yayınları No:26.
45. TOROSLU, Nevzat: Ceza Hukuku, Savaş Yayınevi ANKARA-1998
46. Transparency International Source Book, 2nd Edition, 1997.
47. TUNCAY A.C. (1995a), "Dünyada ve Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Yeni Boyutları Semineri" TİSK Yayın No: 153.
48. TUNCAY,A.C. (1995b) "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleştirme" Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası.
49. UNECE, (1993). "Review of Concepts and Definations for Use in Statistics of Hidden and Informal Economy", Joint OECD/UNECE Meeting of National Account Expert, Paris.
50. UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, OECD, WORLD BANK, (1993). "System of National Accounts 1993", Washington.
51. USAID, (1998), "Handbook for Fighting Corruption" Ekim.
52. UYGUR, E. (1999), Karapara Aklama Faaliyetlerinin Ekonomik Boyutu; TCMB Karapara Aklama ve Önlemler; Ankara.
53. VAN DEN BOS, A. (1997). "Measuring the Economy – A Practical Introduction to National Accounting", Malta.

EK:1- TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YER ALAN BAZI MUAFLIK, İSTİSNA VE İNDİRİMLER

1. GELİR VERGİSİ KANUNUNDA YER ALAN MUAFLIK, İSTİSNA VE İNDİRİMLER

A. MUAFLIKLAR

1. Esnaf muaflığı (GVK madde 9)

GVK'nun 9. maddesinde belirtilen koşullarda faaliyette bulunanlar gelir vergisinden muaf tutulmuşlardır. Bunlar daha çok işyeri açmaksızın gezici olarak faaliyette bulunan küçük çaptaki esnaf olup, vergiden muaf tutuldukları için beyanname verme yükümlülükleri bulunmamakla birlikte satın aldıkları mallara ve giderlere ilişkin belge almak ve saklamak zorundadırlar. Bu muaflığın GVK'nun 9. maddesi uyarınca tevkif yoluyla kesilen vergiye şümulü yoktur.

2. Diplomat muaflığı (karşılıklı olmak şartıyla gelir vergisinden muaftır. Bu muaflığın menkul sermaye iradı üzerinden tevkif suretiyle alınan vergiye şümulü yoktur.)

3. Ücret istisnası: Yabancı elçilik ve konsoloslukların, diplomat muaflığı kapsamına girmeyen memur ve hizmetlilerinin sadece bu işlerinden dolayı aldıkları ücretler karşılıklı olmak şartıyla gelir vergisinden istisnadır.

B. İSTİSNALAR

1. Serbest meslek kazançlarında istisna (GVK madde 18)

Kültürel, sanatsal, bilimsel içerikli eserlerin sahipleri ve kanuni mirasçuları tarafından yayınlanması, satılması, kiralanması vb. suretiyle elde edilen hasılat tutarına bakılmaksızın gelir vergisinden müstesnadır. Bu kapsamdaki kazançlar GVK'nun 94/2-a maddesine göre %15 oranında gelir vergisi tevkifatına tabi olup, beyanname verilmesi söz konusu değildir.

2. PTT acentelerinde kazanç istisnası (GVK mükerrer madde 18)

Bu kapsamdaki kazançlar üzerinden GVK'nun 94/12 maddesine göre %25 oranında gelir vergisi tevkifatı yapılır.

3. Gayrimenkuller ve haklarda istisna (GVK madde 21)

Binaların mesken olarak kiraya verilmesinden bir takvim yılı içinde elde edilen hasılatın 420.000.000 TL gelir vergisinden müstesnadır.

4. Ücretlerde istisna (GVK madde 23)

Nüfusu 5.000'i aşmayan yerlerde münhasıran el ile dokunan halı-kilim işçiliği yapanların ücretleri, gelir vergisinden muaf olanların veya gerçek usulde vergilendirilmeyen çiftçilerin

yanında çalışanların ücretleri, hizmetçilerin ücretleri, köy bütçesinden ödenen ücretler, hizmet erbabına işverence yemek verilmesi suretiyle sağlanan menfaatler, çırakların asgari ücreti aşmayan ücretleri, sanat okulları, ceza ve islahahverinin atölyelerinde çalışan öğrenci, hükümlü ve tutuklulara verilen ücretler vb. gelir vergisinden müstesnadır.

5. Diğer kazanç ve iratlarda istisna (GVK geçici madde 56)

Değer artışı kazançları kapsamındaki mal ve hakların elden çıkarılmasından doğan kazançların her birinin 3.500.000.000. TL'sına kadar olan kısmı gelir vergisinden müstesnadır.

6. Gider karşılıklarında istisna (GVK madde 24)

Harcırah Kanunu'na tabi kurumlar tarafından harcırah ve yolluk olarak yapılan ödemeler ile Harcırah Kanunu dışında kalan müesseselerde çalışanlara yol giderleri ile yakacak yardımları ve sayım-seçim işlerinde çalıştırılanlara yapılan ödemeler gelir vergisinden müstesnadır.

7. Tazminat ve yardımlarda istisna (GVK madde 25)

Ölüm, sakatlık, hastalık ve işsizlik vb. nedenlerle verilen tazminat ve yapılan yardımlar, muhtaç olanlara yapılan yardımlar, emekli ikramiye ve tazminatları, hizmet erbabına ödenen çocuk zamları, evlenme ve doğum yardımları, nafakalar, sosyal sigorta kurumları tarafından sigortalılara yapılan ödemeler, kıdem tazminatları vb. gelir vergisinden müstesnadır.

8. Vatan hizmetleri yardımlarında istisna (GVK madde 26)

9. Teçhizat ve tayin bedellerinde istisna (GVK madde 27)

10. Tahsil ve tatbikat ödemelerinde istisna (GVK madde 28)

11. Teşvik ikramiye ve mükafatları istisnası (GVK madde 29)

İlim, fen, güzel sanatlar, tarım, spor, askeri vb. amaçlı ikramiye ve mükafatlar gelir vergisinden istisna edilmiştir.

12. Sergi ve panayır istisnası (GVK madde 30)

13. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 6. maddesinde, serbest bölgelerin gümrük dışında sayılacağı; bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mevzuatına ait hükümlerin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Türkiye'deki tam ve dar mükellef gerçek kişilerin serbest bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratlar, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde vergiye tabi olmayacaktır.

14. 4325 sayılı Kanuna göre 1.1.1998-31.12.2000 tarihi arasında, Olağanüstü Hal Bölgesi kapsamındaki illerde yeni işe başlayan ve işe başlama tarihinden itibaren 10 ve daha fazla işçi çalıştıran mükelleflere işe başlama tarihinden itibaren yatırım dönemi dahil 5 vergilendirme dönemi elde etmiş oldukları kazançlar gelir vergisinden istisna edilmiştir.

C. İNDİRİMLER

1. Özel İndirim: Gerçek ücretlerin vergilendirilmesinde günde 625.000, ayda 18.750.000, yılda 225.000.000. TL indirim uygulanır.

2. Sakatlık İndirimi: Çalışma gücünün bir bölümünü kaybeden hizmet erbabı için sakatlık derecesine göre özel indirim tutarının katları şeklinde uygulanır.

3. Yatırım indirimi (GVK ek maddeler)

Ticari ve zirai kazançları üzerinden vergiye tabi tutulan mükelleflerin belgeli ya da belgesiz yaptıkları veya yapmayı öngördükleri yatırımlar belirli şartlarla kazançtan indirilir.

4. GVK'nun 89. Maddesinde belirtilen çerçevede yapılan bağış ve yardımların beyan edilen gelirin %5 ine (kalkınmada öncelikli yörelerde %10 una) kadar olan kısmı indirilebilir.

5. 4325 sayılı Kanun uyarınca 5 yıllık istisnadan yararlanan mükelleflerin istisna süresinin bitiminden başlayıp 31.12.2007 tarihinde sona ermek üzere bu işyerlerinde 10 ve daha fazla işçi çalıştırılması şartıyla ödenecek gelir ve kurumlar vergisinden işçi sayısına bağlı olarak indirim uygulanacaktır.

D. ERTELEME

1. 4325 sayılı Kanun uyarınca;

• 1 Şubat 1998 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin Olağanüstü Hal Bölgesi kapsamında sayılan illerde bulunan işyerlerinde çalıştırdıkları işçilerin,

• 1 Şubat 1998 tarihinden önce bu illerde işyeri bulunan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin 31.10.1997 tarihinden önce vermiş oldukları en son sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilave olarak işe aldıkları ve işyerinde fiilen çalıştırdıkları işçilerin,

ücretlerinden kesilen ve tahakkuk ettirilen gelir ve damga vergilerinin ödenmesi 2 yıl ertelenmektedir.

2. 4369 sayılı Kanun ile getirilen geçici 5. Madde hükmü ile tüm ülke çapında uygulanmak üzere 1.1.1998 tarihi itibarıyla faaliyette bulunan işyerlerinin, mevcut işçilerine ilave işçi istihdam etmeleri halinde ilave işçilerin ücretlerinden, 36 ay süreyle kesilen gelir ve damga vergilerinin ödenmesi iki yıl ertelenmektedir.

3. 1.1.1999-31.12.2002 tarihleri arasında elde edilen ve tevkif suretiyle vergilendirilmiş bulunan GVK nun 75. Maddesinin ikinci fıkrasının 7,12 ve 14 numaralı bentlerinde yazılı menkul sermaye iratları ile menkul kıymetler yatırım fonlarının katılma belgelerine ödenen kar payları için yıllık beyanname verilmeyecektir.

2. KURUMLAR VERGİSİ KANUNUNDA YER ALAN MUAFLIK, İSTİSNA VE İNDİRİMLER

A. MUAFLIKLAR (KVK madde 7)

1. Darphane ve Damga Matbaası, Milli Piyango İdaresi, Askeri fabrika ve atölyeler,
2. Kamu idare ve müesseseleri tarafından ilim, fen ve güzel sanatlar ile tarım ve hayvancılığı öğretmek yaymak, islah ve teşvik etmek maksadıyla işletilen müesseseler,
3. Kamu idare ve müesseseleri tarafından genel insan ve hayvan sağlığını korumak ve tedavi maksadıyla işletilen müesseseler,
4. Kamu idare ve müesseseleri tarafından içtimai maksatlarla işletilen müesseseler,
5. Kamu idare ve müesseseleri tarafından hükümetin veya yetkili idare mercilerinin müsaadesi ile açılan mahalli, milli veya milletlerarası mahiyetteki sergiler, fuarlar, panayırılar,
6. Beden Terbiyesi Teşkilatına dahil derneklere veya kamu idare ve müesseselerine ait idman ve spor müesseseleri ile sadece idman ve spor faaliyetlerinde bulunan anonim şirketler,
7. TC Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, OYAK ve Memur Yardımlaşma Kurumu gibi kanunla kurulan emekli ve yardım sandıkları ile sosyal sigorta kurumları,
8. Yaptıkları iş veya hizmet mukabilinde resim ve harç alan kamu müesseseleri,
9. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler veya bunlara bağlı müesseseler tarafından işletilen:
 - Su, elektrik, havagazı ve soğuk hava deposu işletmeleri,
 - Belediye sınırları içindeki yolcu taşıma işletmeleri,
 - Mezbahalar,
10. Köylere, köy birliklerine ve köy belediyelerine ait tarım işletmeleri ile bunlar tarafından köylünün umumi ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla işletilen hamam, çamaşırhane ve değirmenler ile bunların bağlı oldukları il sınırı içindeki yolcu taşıma işletmeleri,
11. Genel ve katma bütçeli dairelere ait olup sadece kamu mensuplarına hizmet veren, kar amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralananmayan kreş, konuk evleri ve bunların kantinleri,
12. Münhasıran verem tedavi eden sanatoryum ve prevantoryumlar ile münhasıran kanser, cüzzam ve trahom tedavi eden hastaneler,

13. Kurulduktan sonra Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflar (bu muafık, vakıfların iktisadi işletmelerini kapsamaz.) ile bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunan kurum ve kuruluşlar,

14. Esas mukavelelerinde sermaye üzerinden kar dağıtılmaması, idare meclisi başkan ve üyelerine kazanç üzerinden hisse verilmemesi, ihtiyat akçelerinin ortaklara dağıtılmaması ve münhasıran ortaklar ile iş görölmesine dair hükümler bulunması şartıyla kooperatifler,

15. Özel kanunlarla veya Devletin Kanunların verdiği yetkiye dayanarak aktettiği mukavelelerle kurumlar vergisinden veya her türlü vergi ve resimden muaf tutulan kurumlar,

16. Münhasıran 13.10.1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 131. Maddesinde yer alan basılı kağıt ve plakaların satışı faaliyetlerinde bulunan müesseseler,

17. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu,

18. Kıymetler Tanzim Fonu,

19. Diğer günlük gazetelerin yayınlanmadığı dini bayramlarda münhasıran günlük gazete yayım ve satışı faaliyetlerinde bulunan gazeteciler cemiyetlerine ait bu müesseseler,

20. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Özelleştirme Fonu,

21. Yabancı ülkeler veya uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan mali ve teknik işbirliği anlaşmaları çerçevesinde münhasıran küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi teminatı sağlamak üzere kurulan ve bu faaliyetlerinden elde ettikleri kazançları teminat sorumluluk fonlarına ekleyen ve sahip oldukları bu fonları ortaklarına dağıtmayarak küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi sağlayan banka ve kuruluşlara yatıran kurumlar,

22. Organize sanayi bölgeleriyle küçük sanayi sitelerinin alt yapılarını hazırlamak ve buralarda faaliyette bulunanların arsa, elektrik, gaz, buhar ve su gibi ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce birlikte oluşturulan ve kazancının tamamını bu yerlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanan iktisadi işletmeler,

Kurumlar vergisinden muaftır.

B. İSTİSNALAR

1. Kurumların, tam mükellefiyete tabi başka bir kurumun sermayesine iştiraklerinden elde ettikleri kazançlar kurumlar vergisinden müstesnadır. (KVK madde 8)

2. Kooperatiflerde risturn istisnası. Bu risturnlar GVK nun 94. Maddesine göre tevkifata tabi tutulmadığı gibi ortaklara dağıtımı da kar dağıtımı sayılmaz. (KVK madde 8)

3. Yatırım fonları ve yatırım ortaklıkları istisnası , (KVK madde 8)

4. Rüçhan hakkı kuponlarının satışı ile emisyon primleri istisnası. (KVK madde 8)

5. Hayat sigorta şirketleri ve emekli sandıklarının hisse senedi ile Kurumlar Vergisi

Kanunu'nun 8. Maddesinin 4 numaralı bendinin (a) alt bendinde yer alan yatırım fonlarına ait katılma belgelerinin alım satımından elde ettikleri gelirleri 5 yıl süreyle kurumlar vergisinden müstesnadır. (Geçici madde 20)

6. Yurtdışında yapılan inşaat, onarma, montaj işleri ve teknik hizmetlerden sağlanan ve 1.1.1994-31.12.2003 tarihleri arasında Türkiye'de genel sonuç hesaplarına intikal ettirilen kazançlar, bu işlerle ilgili hasılatın en az %15' inin kambiyo mevzuatı gereğince Türkiye'ye döviz olarak getirildiğinin belgelendirilmesi koşuluyla kurumlar vergisinden müstesnadır. GVK nun 94/6-b maddesine göre bu kazançlar üzerinden yapılacak tevkifat oranları; halka açık AŞ. %5, diğer kurumlarda %10 olarak uygulanır.

7. 1.1.1999-31.12.2002 tarihleri arasında uygulanmak üzere, tam mükellef kurumların iştirak hisselerinin veya gayrimenkullerinin satışından doğan kazancın aynı yıl kurum sermayesine ilave edilen kısmı kurumlar vergisinden müstesnadır. (Bu hüküm, kurumların üretim tesislerinin ve bunların gayrimenkullerinin tamamı ya da bir kısmının, teşvik belgeli yatırım yapmak üzere kurulacak olan bir sermaye şirketine veya yeni kurulacak yabancı ortaklı bir anonim şirkete aynı sermaye olarak konulması halinde de belirli şartlar altında uygulanır. Bu kazançlar vergi tevkifatına tabi değildir.) 1.1.1999-31.12.2002 tarihleri arasında uygulanmak üzere, AŞ'lerin kuruluşunda veya sermayelerini arttırdıklarında çıkardıkları hisse senetlerinin itibari değerleri üzerinden elden çıkarılmasından sağlanan kazançlar. (KVK geçici madde 28)

8. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 6. Maddesinde, serbest bölgelerin gümrük dışında sayılacağı; bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mevzuatına ait hükümlerin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Türkiye'deki tam ve dar mükellef gerçek ve tüzel kişilerin serbest bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratların, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde de vergiye tabi olmayacaktır.

9. 4325 sayılı Kanuna göre, olağanüstü hal bölgesi kapsamında sayılan illerde yeni işe başlayan kurumlar vergisi (ve gelir) mükelleflerinin bu illerdeki işyerlerinde fiilen ve sürekli olarak 10 ve daha fazla işçi çalıştırmaları şartıyla, kurumların münhasıran bu işyerlerinden elde ettikleri kazançlar için işe başlama tarihinden itibaren 5 vergilendirme dönemi boyunca kurumlar vergisi (ve gelir) istisnası kabul edilmiştir.

10. Kurumların ülke dışı faaliyetlerinden elde ettikleri kazançlar üzerinden, kazancın elde edildiği ülkede ödenmiş vergilere ait kanuni rejim, bu vergilerin, Türkiye'deki oranlara göre hesaplanacak tutarla sınırlı olmak üzere mahsubudur. (KVK mad 43)

C. İNDİRİMLER

1. Kazançları üzerinden vergiye tabi tutulan mükelleflerin teşvik belgeli ya da teşvik belgesiz yaptıkları veya yapmayı öngördükleri yatırımlar belirli şartlarla kazançtan indirilir.

2. KVK nun 14. Maddesinde belirtilen çerçevede yapılan bağış ve yardımların beyan edilen kurum kazancının %5' ine (kalkınmada öncelikli yörelerde %10' una) kadar olan kısmı indirilebilir.

3. KATMADEĞER VERGİSİ KANUNUNDA YER ALAN İSTİSNA VE İNDİRİMLER

I. İADE HAKKI DOĞURAN İŞLEMLER

A. Tam İstisnalar

1. İhracat İstisnası (KDVK madde 11)

- Mal ihracı,
- İhraç kaydıyla yapılan teslimler,
- Hizmet ihracı,
- Yolcu beraberli eşya ihracı,
- Bavul ticareti

2. Deniz, Hava, Demiryolu Taşıma Araçları İstisnası (KDVK madde 13)

- Araçların imali, inşası, teslimi, ithali
- Araçların tadili, bakımı, onarımı

3. Liman ve Hava Meydanı Hizmetleri (KDVK madde 13)

4. Petrol Arama Faaliyetleri (KDVK madde 13)

5. Teşvik Belgeli Yatırımlarda İstisna (KDVK madde 13)

6. Uluslararası Taşımacılık İstisnası (KDVK madde 14)

7. Diplomatik İstisna (KDVK madde 15)

- Yabancı devletlerin diplomatik misyonu
- Uluslararası kuruluşlar

B. Temel Gıda Maddeleri Teslimi**C. Hurda Metal Ticaretinde Sorumluluk Uygulaması****II- İADE HAKKI DOĞURMAYAN İSTİSNALAR****A. Kısmi İstisnalar**

1. İthalat İstisnası (KDVK madde 16)

- Dahilde teslimi KDV'den müstesna olan malların ithali
- Gümrük Kanunundaki muafiyetler
- Millileşmemiş mallara verilen hizmetler
- Serbest Bölgeler
- Geri gelen mallar

2. Kültür, Eğitim ve Sosyal Amaçlı İstisnalar (KDVK madde 17)

3. Askeri İstisnalar (KDVK madde 17)

4. Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamalarına Bağlı İstisnalar

- Küçük esnaf ve çiftçiler ile götürü gider esasına tabi çiftçiler
- Şahıs işletmelerinin sermaye şirketlerine dönüşümü veya devri
- Sermaye şirketlerinin birleşmesi

5. Özel Mülkiyete Konu Gayrimenkullerin Kiralanması

6. Bankacılık, Bankerlik ve Sigortacılık İşlemleri

7. Külçe Altın ve Değerli Kağıtların Teslimi

8. Zirai Amaçlı Teslim ve Hizmetler

- Zirai amaçlı su teslimleri
- Arazi islahı hizmetleri

9. Boru Hattı İle Millileşmemiş Ürünlerin Taşınması

10. Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine Yapılan Teslim ve Hizmetler

B. İndirim Hakkı Bulunan İstisnalar

1. Kurumlar Vergisi Mükelleflerinin İştirak Hisseleri İle Gayrimenkullerinin Satışı
2. Özelleştirme Kanunu Kapsamına Alınan İktisadi Kıymetlerin Satışı veya Kiralanması

EK:2- TİSK'İN YAZILI GÖRÜŞÜ

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturulan "Kayıtdışı Ekonomi" Özel İhtisas Komisyonu, İstihdam Alt Komisyonu Rapor Taslağı tarafımızdan incelenmiştir.

Rapor'da iş güvencesinin sağlanmasının ve sendikal güvencenin genişletilmesinin kayıtdışı istihdamın azaltılması yönünden yararlı olacağına ilişkin tezler ileri sürülmektedir.

Türkiye'de çalışanların iş güvencesinin "sağlanmasından" değil, ancak mevcut güvencelerin artırılmasından söz edilebilir. Kaldı ki, kayıtdışı istihdamı ve kayıtdışı ekonomiyi büyüten temel faktör, işletmeler üzerindeki aşırı mali ve yasal yükümlülüklerdir.

Bu itibarla, iş güvencesine ilişkin işçi haklarını, çalışma mevzuatını daha da katılaştıracak biçimde genişletmek, kayıtdışı istihdamı azaltmayacağı gibi, aksine daha da büyütecektir.

Rapor'da zorunlu istihdam uygulamalarının teşvik edilmesi gereği savunulmaktadır. Ölçüsü, işyerindeki işçi sayısının %8'i gibi çok yüksek bir orana ulaşmış olan ve verimlilik ilkesine aykırı işleyen bu uygulamaların, aynı mantıktan hareketle, kayıtdışı istihdam azaltılması isteniyor ise, teşvik edilmek bir yana, yeniden değerlendirilmesi gereği kanısındayız.

Türkiye'de kayıtdışı sektörün kayıtlı ekonomiye kazandırılması için özellikle SSK hizmetlerinin geliştirilmesi ve bürokratik işlemlerin işyerleri açısından kolaylaştırılması zorunludur.

Ancak tedbirler, polisiye tedbirlerden ziyade, özellikle küçük işletmeleri kayıtlı sektörde yer almaya teşvik edecek nitelikte olmalıdır.

Esasen, ekonomi kaynaklı dinamiklere hukuki araçlarla cevap verme yanlışı ve cezacı zihniyet, bugünkü tabloyu yaratmıştır.

Yukarıda belirtilen değerlendirmelerin TİSK görüşleri olarak DPT Ö.İ.K. Tüzüğü uyarınca Alt Komisyon ve Ana Komisyon Raporlarının ilgili bölümlerine kaydedilmesini müsadelerinize sunarım.

EK:3- 4208 SAYILI KARAPARANIN AKLANMASININ ÖNLENMESİNE DAİR KANUNDA SAYILAN ÖNCÜL SUÇLAR

1- 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men Ve Takibine Dair Kanun

1918 sayılı Kanun 07.01.1932 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş, 12.01.1932 tarih ve 2000 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve günümüze kadar söz konusu kanunda, 14 ayrı kanunla değişiklikler yapılmıştır.

Hangi fiillerin "kaçakçılık" kapsamına dahil olduğu, bu fiillerin işlenmesi halinde öngörülen cezalar ve kaçakçılıkla ilgili diğer düzenlemeler bu kanuna girer. 1918 sayılı kaçakçılığın men ve takibine dair kanun, kaçakçılık konusunda uygulanacak genel kanundur. Özel kanunlarla düzenlenmiş kaçakçılık suçları bu kanun kapsamına girmez. Bu nedenle, örneğin TCK'nın 403. maddesinde düzenlenen uyuşturucu madde kaçakçılığı, 6136 sayılı kanunla düzenlenen ateşli silah kaçakçılığı, 2863 sayılı kanunla düzenlenen tarihi eser kaçakçılığı ve 213 sayılı V.U.K. la düzenlenen vergi kaçakçılığı bu kanun kapsamına girmez. Bu kanunda düzenlenen hükümler gümrük ve tekel kaçakçılığı suçlarını kapsar.

Kanunun, kaçakçılık kapsamına giren fiilleri sayan 1. maddesi aşağıda incelenmiştir:

A) Her hangi bir maddeyi veya eşyayı gümrük muamelesine tabi olmaksızın Türkiye'ye ithal veya Türkiye'ye ithale teşebbüs etmek;

Bu bentte kaçakçılık konusu olan madde veya eşyanın yurda girişi yasak değildir. Sorun yurda girişi veya çıkışı yasak olmayan bu madde veya eşyanın gümrük işlemlerinden kaçırılarak yurda sokulmasıdır.

1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun 2. Maddesine göre "Türkiye Cumhuriyeti gümrük hattından geçen veya eşya geçiren her şahıs bu kanun ile kanun hükümlerine dayanılarak çıkarılacak tüzük, kararname ve yönetmelik hükümlerine uymakla mükelleftir."

Bu mükellefiyet; gümrük idaresinin gerek bu kanunda gerekse başka kanun, tüzük ve kararnamelerde yazılı hükümlere göre yapacağı denetlemelere tabi olmak, kanunları gereğince kendi adına veya başka idareler nam ve hesabına tahsil edeceği her nevi vergi, resim, harç ve ücretleri ödemek veya bunları teminata bağlamak ve kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin ifasını şart koştuğu her türlü işlem ve formaliteyi yerine getirmektir.

B) Türkiye'ye ithali veya Türkiye'den ihracı memnu olan herhangi bir madde veya eşyayı ithal veya ihraç veya bunlara teşebbüs eylemek;

A bendinden farklı olarak B bendinde kaçakçılık konusu olan madde veya eşya, ithali ve ihracı yasak olan mal veya eşyalardır. Bu bentte geçen "Türkiye'ye ithali veya Türkiye'den ihracı yasak madde veya eşya" tabiri yıllara göre çıkarılan ithalat ve ihracat rejimi kararlarında yer alan eşyalardır. İlgili kararlar Gümrük Kanununun 19. ve 20. maddelerine göre alınır.

1983 'den sonra izlenen dışa açık ve liberal politikalarla, serbest ticareti geliştirmek amacıyla ithalattaki kısıtlamaların ve engellerin bir çoğu kaldırılmıştır.

En son yayımlanan ithalat rejimi kararlarına göre; kamu ahlakı, kamu düzeni veya kamu güvenliği, insan, hayvan ve bitki sağlığının korunması veya sınai ve ticari mülkiyetin korunması amaçlarıyla ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde alınan önlemler dışındaki malların ithali serbesttir. Ayrıca eski, kullanılmış, defolu ve yatık malların ithali izne tabidir.

6136 sayılı yasa kapsamındaki ateşli silahlar ve mermilerinin, her türlü uyuşturucu ve psikotrop maddenin Türkiye'ye ithali yasaktır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bunlarla ilgili düzenlemeler özel kanunlarla yapılmıştır.

1918 sayılı yasanın dikkat çekici noktalarından birisi de, a ve b bentlerindeki düzenlemelerle kaçakçılığa teşebbüs fiilinin de kaçakçılık suçuna dahil edilmesidir.

C) A, B fıkralarında yazılı kaçak eşyayı memleket dahilinde bir yerden diğer yere bilerek nakletmek veya satın almak veya satmak veya saklamak veya satılığa arz etmek veyahut alınıp satılmasına delalet eylemek; Gümrük mıntıkası hudutları dahilinde kaçak eşya nakledenler aksini bir vesika ile ispat etmiş olmadıkça bilerek nakletmiş sayılırlar. Bu hüküm gümrük mıntıkası haricinde kalan şehir ve kasaba ve istasyonlarda mutat pazar yerlerinden gayrı yerlerden yükletilip nakledilen kaçak tüccar emtia ve eşyasını nakleden nakliyeciler hakkında da caridir. İskelelerle vapurlar ve istasyonlar ile trenler arasındaki nakliyatta kapalı balya ve sandıkların, zahiri bir alamet olmaksızın, içlerinde zuhur edecek kaçak eşya nakilleri, bilerek naklettikleri sabit olmadıkça kaçakçı addolunmazlar.

Kaçakçılık denince, genelde, yurt dışından yurt içine ya da yurt içinden yurt dışına kanunsuz şekilde mal veya eşya kaçırılması akla gelir. Ancak, C bendinde görüldüğü gibi kaçakçılık suçunun oluşması için kişinin mutlaka sınır ötesi bir mal veya eşya geçişine karışmış olması gerekmez. A ve B fıkralarında yazılı kaçak eşyayı yurt içinde bir yerden bir yere bilerek nakletmek, satmak, satın almak, saklamak gibi eylemler de kaçakçılık kapsamına girer.

Kanun gümrük mıntıkası hudutları dahilinde kaçak eşya nakledenlere, söz konusu eşyanın kaçak eşya olduğunu bilmediğini belge ile ispat etme yükümlülüğü getirilmiş, aksi halde bilerek nakletmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

D) Devlet tekeli altında bulunan maddeler mezun veya salahiyyetli olmaksızın:

1- Türkiye'ye ithal etmek veya ithale teşebbüs etmek;

2- Memleket içinde bir yerden diğer yere sevk ve nakletmek;

3- Saklamak;

4- Satılığa çıkarmak veya satmak;

5-Bilerek kabul etmek, satın almak, istimal veya istihlak etmek (tütün ve sigara kağıdı mutlak olarak);

6- Türkiye dahilinde imal etmek veya imal için hariçten alat ve edevat ithal eylemek veya ithale teşebbüs etmek veya bu alat ve edevatı dahilde imal etmek veya nakletmek veya istimal etmek veya hıfz etmek veyahut failin ne maksatla kullanacağını bilerek tedarik eylemek;

1980' den önce devlet tekeli altında bulunan tütün, sigara, oyun kağıdı, çay gibi maddeler, uygulanan liberal politikalarla tekel olmaktan çıkarılmıştır.

4250 sayılı İspirto Ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanununun 1. Maddesine göre; her türlü ispirto ve ispirotolu içkinin yapılması, ithal edilmesi, yurt içinde satılması hükümetin tekeli altındadır. Bira ve şarap üretimi ve satılması ile viski ve şarap ithali ve satışı serbesttir.

Metil alkol imal etmek ve yurda sokmak isteyenler Tekel İdaresinden izin almak zorundadırlar.

Devlet tekeli altındaki maddeleri ithal, ithale teşebbüs, nakil, satmak, satın almak gibi fiillerin yanı sıra, söz konusu maddeleri imal etmek, imal etmek için alet edevat ithal ve imal etmek de kaçakçılık sayılmıştır.

E) Hususi kanunları mucibince muayyen işler için resimden muaf olarak veya az resimle ithal olunan veya Hükümetçe verilen resme veya inhisara tabi maddeleri:

1- Tahsis edildikleri yerlerden başka yerlerde kullanmak veya satmak;

2- Bilerek satın almak;

3- Kanuni hakkı olmaksızın veya hakkından fazla olarak almak veya bu hususta beyanname doldurmak veya tasdik ettirmek veya etmek.

Devletçe ihraç şartıyla müşterisine satılan eşya ve maddeleri dahilde satmak veya mücbir bir sebep olmaksızın muayyen müddet zarfında ihraç etmemek.

Özellikle bu bendin sonunda geçen kaçakçılık suçuna ülkemizde sıklıkla rastlanmaktadır. Devlet, ihracatı teşvik amacıyla ihracatçılara kolaylık sağlamak ve bazı mamulleri iç piyasada cari olan fiyat düzeyinden daha düşük fiyat karşılığında ihracat yapacak olanlara vermektedir. Ancak ihracat kaydıyla alınan bu mallar ülke içinde piyasaya sürülerek yüksek meblağlarda kaçakçılık yapılmaktadır. Bu kaçakçılık suçu da , kaçakçılığın oluşması için muhakkak bir sınır ötesi hareketin gerekmediği konusunda çarpıcı bir örnektir.

Konumuz açısından önemli bir nokta olan suçlar ve bunlar için öngörülen cezalar "Cezai Hükümler" başlığı altındaki 3. Fasılda düzenlenmiştir.

Cezai Hükümler ; *Münhasıran Gümrüklere Ait Cezai Hükümler (12.madde – 22. Madde) ve Gümrük ve İnhisar Kaçakçılığı (23. madde - 52. madde)* olmak üzere iki kısımdır.

Belirtilen maddelerde sayılan bu suçlar arasında uygulamada en çok karşılaşılan suçlar 25/1 deki kullanma ve tüketim kaçakçılığı, 25/2 deki bireysel ticari kaçakçılık, 26.maddedeki kaçakçılık amacıyla teşekkül oluşturma suçu, 27/1 deki teşekkül halinde kaçakçılık, 27/2 deki toplu kaçakçılık ve 45 de belirtildiği üzere gümrük çıkış beyannamelerinde yanlış beyanda bulunulmasıdır.

2- 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkında Kanun

6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkındaki Kanun 10.7.1953 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, 15.7.1953 tarih ve 8458 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, 15.8.1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kanunun 1.maddesinde de belirtildiği gibi, ateşli silahlarla mermilerinin, bıçakların, salt saldırı ve savunmada kullanılmak üzere özel olarak yapılmış bulunan diğer aletlerin; *memlekete sokulması, yapılması, satılması, satın alınması, taşınması, bulundurulması* bu Kanun hükümlerine tabidir.

Dinamit ve bomba gibi patlayıcı, yıkıcı ve öldürücü aletler, barut ve benzeri ateşli eczalar bu kanun kapsamına girmez. Bunlarla ilgili düzenlemeler TCK’ nın 264. maddesinde yapılmıştır.

3- 2238 Sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun

Dünyada organ naklinin yayılmaya başlaması, hem ulusal hem de uluslararası alanda birtakım düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 11.5.1978 tarih ve 29 nolu kararı ile üye devletlerin kanunlarında bu konu ile ilgili hükümlerin uyumlaştırılmasını sağlamak için bazı esaslar tespit etmiştir. 2238 sayılı “Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun” da bu esaslardan hareketle hazırlanıp 29.5.1979’da TBMM’de kabul edilmiş, 3.6.1979.tarihinde 16655 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kişilik hakkı ve bunun korunması ile ilgili hükümler Medeni Kanunumuzun 23 ve 24.maddelerinde düzenlenmiştir. Kişilik hakkı, kişinin maddi ve manevi kişisel varlıklarından oluşmaktadır. Maddi kişisel varlıklar, bir kimsenin vücut parçaları, tüm organları ve dokuları olup bunlar üzerindeki haklar da kişilik hakkını oluşturmaktadır. Manevi kişisel varlıklar ise, kişinin şeref ve haysiyeti, özel yaşamı, resmi, sesi, ismi, özgürlükleridir. Bu varlıklar üzerindeki haklar da kişilik hakkını oluşturmaktadır.

Kişilik hakkı, kişiye bağlı bir haktır; başkasına devredilemez; *kural olarak vazgeçilemez*; zamanaşımına uğramaz; kanuna ve ahlaka aykırı bir şekilde sınırlandırılmaz; mutlak haklardandır, yani herkese karşı ileri sürülebilir. Bu noktada en büyük sorun, organ ve doku nakline ilişkin sözleşmelerin kişilik haklarına aykırı olup olmadığı konusudur. Kural, “*Vücut bütünlüğünü ihlal eden bu tür nakillerin vericinin rızasına rağmen hukuka aykırı olduğu*” ise

de 14.11.1990 tarihinde Medeni Kanunun konuyla uyumlaştırılması için 23. Maddeye, vericinin yaşamını tehlikeye sokmayacak bir şekilde ve yazılı rıza üzerine bir kimseden insan kökenli biyolojik madde alınmasının mümkün olduğu hükmü eklenmiştir.

1982 Anayasasının 17. maddesinin ilk iki fıkrasıyla organ nakline imkan veren bir düzenleme yapılmıştır:

Madde 17: Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.

Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan, bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz.

4- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Hakkında Kanun

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu 2.7.1983 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş; 23.7.1983 tarih ve 18113 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunda 17.6.1986 tarihli ve 3386 sayılı kanun ile köklü değişiklikler yapılmış, üç maddesi metinden çıkarılmış, Koruma Kurulları ile Koruma Yüksek Kurulları oluşturulmuştur.

Kanunun 1. maddesinde belirtildiği şekilde, kanunun amacı, korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili; *Tanımları belirlemek, Yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, Gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir.* Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hususlar ve bunlarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin sorumlulukları bu kanunla belirlenmiştir. (Madde 2)

Kanunun 3. maddesinde kanunda geçen bazı kavramların tanımları ve kısaltmalar vardır. 4. maddede taşınır veya taşınmaz kültür ve tabiat varlığı bulanların veya bunlardan haberdar olanların haber verme zorunluluğu düzenlenmiş; 5. maddede ise gerçek veya tüzel kişilerin elinde bulunan korunması gerekli taşınır veya taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının kamu malı niteliği açıklanmıştır. 6. maddeden 22. maddeye kadar "korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları" ile ilgili, 23. maddeden 34. maddeye kadar ise "korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıkları" ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun çeşitli maddelerinde geçen yasakların ihlal edilmesi suretiyle ortaya çıkan suçlar ve cezaları 65.-74. maddeler arasında yer almaktadır. Kanunun uygulanması ile ilgili olarak 19 adet yönetmelik, 1 adet tüzük çıkarılmıştır.

5- 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 359. Maddesinin (b) Bendi

4.1.1961 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 1.1.1961 tarihinde yürürlüğe giren 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nda, 22.7.1998 tarihinde kabul edilen ve 1.1.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4369 Sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Buna göre, 4208 Sayılı kanunun 2.a. bendinde belirtilen öncül suçlardan "213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 344.m.'nin 2 ve 3 numaralı bentleri" "213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 359.m.'nin b bendi" olarak değiştirilmiştir.

359.m'nin b bendi şu şekildedir: Vergi kanunları uyarınca tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan;

- Defter, kayıt ve belgeleri yok edenler veya
- Defter sahifelerini yok ederek yerine başka yapraklar koyanlar veya hiç yaprak koymayanlar veya
- Belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar
- Belgeleri Maliye Bakanlığı ile anlaşması olmadığı halde basanlar ile
- Sahte olarak basanlar veya bu belgeleri kullananlar hakkında 18 aydan 3 yıla kadar ağır hapis cezası hükmolünür.

359.m.'nin b/1 bendinde sahte belge şu şekilde tanımlanmıştır: "Sahte belge, gerçek bir muamele veya durum olmadığı halde bunlar varmış gibi düzenlenen belgedir."

6- 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu

Ülkemizde değişik kanunlarda cezai hükümler bulunmaktadır. Ancak cezai düzenlemeleri yapan genel kanun Türk Ceza Kanunudur. TCK, 1 Mart 1926'da TBMM tarafından kabul edilmiş ve 13 Mart 1926 gün ve 320 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türk Ceza Kanunu, kabulünden sonra geçen süre içerisinde pek çok değişikliğe uğramıştır. Bunların en önemlilerinden biri, 1930 tarihinde İtalyan Ceza Kanununun kabulünden sonra o kanunun özellikle Devletin Şahsiyetine Karşı Suçlarla ilgili hükümlerini kanunumuza aktaran 1936 tarihli değişikliktir.

Uygulamada çıkan bazı sorunlardan dolayı toplum yapımıza daha uygun yeni bir ceza kanununun hazırlanması konusunda çeşitli zamanlarda girişimlerde bulunulmuş, bazı tasarılar hazırlanmış ancak bu güne kadar ceza kanunumuzun yerine geçecek yeni bir ceza kanununun kabulü mümkün olmamıştır.

Türk Ceza Kanunu üç kitaptan oluşmaktadır. İlk kitapta bütün suç ve cezalara ilişkin genel kural ve ilkeler "Esaslar" başlığı altında düzenlenmiştir. İkinci ve üçüncü kitaplarda ise suçlar ve suçlar için öngörülen cezalar teker teker sayılmıştır. İkinci kitapta sayılan cürümlerden bazıları 4208 sayılı yasa açısından öncül suç teşkil etmektedir. Bu suçlar şunlardır:

125. madde (Vatan Hainliği- Devletin Ülkesine ve Egemenliğine Karşı Suçlar)

126. madde (Vatandaşın Devlete Karşı Silah Kullanması veya Harbe Katılması)

127 madde (Devlete Karşı Harbe veya Düşmanca Hareketlere Tahrik, Yabancı Devlet Müdahalesine Çalışma, Milli Menfaatlere Karşı Hareketler, Propaganda suçu)

128. madde (Asker Toplama, Yabancı Devlete Düşmanca Hareketler, Türkiye'yi Harp Tehlikesine Koymak)

129. madde (Düşman Askeri Hareketlerine Yardım, Düşmanla Ticaret)

130. madde (Harp Zamanında Taahhüdü Yerine Getirmemek, Taahhüde Hile Karıştırmak)

131. madde (Askeri Tesisleri Tahrip)

132. madde (Devletin Güvenliğine, Siyasi Menfaatlerine İlişkin Belgeleri Yok Etme Veya Bozma, Devletin Güvenliğine İlişkin Bilgileri Elde Etme)

133. madde (Askeri Veya Sivil Casusluk)

134. madde (Taksirle İşlenen Casusluk)

135. madde (Gizli Askeri Bölgelere Girme, Devlet Güvenliği İle İlgili Belgeleri Bulundurma)

136. madde (Devlet Sırlarını İfşa)

137. madde (Yayılmaması Yasaklanan Haberleri İfşa)

138. madde (Devlet Sırlarından Yararlanma , Devlet Hizmetlerinde Sadakatsizlik)

139. madde (Harp Zamanında Devlet Buyruklarına Uymama)

143. madde (Milletlerarası Dernekleri İzinsiz Kurma , Böyle Bir Derneğe İzinsiz Girme)

144. madde (Vatana Manevi Hıyanet, Düşman Devletten Nişan Ve Aylık Alma)

145. madde (Milli Bayrağa Veya Milli Alametlere Saldırı)

179. madde (Kişi Hürriyetinden Mahrumiyet)

192. madde (Tehdit İle Menfaat Temini)

264. madde (Yıkıcı, Öldürücü Aletler veya Ateşli Ecza Kaçakçılığı ve Ticareti)

316. madde (Paralarda Kalpazanlık)

317. madde (Para Değerini İndirerek Tağyir)

318. madde (Taklit Parayı Tedavüle Çıkartma)

319. madde (Cezayı Artıran Haller)

322. madde (Kıymetli Damgalar)

325. madde (Kamu Taşıma Biletlerinde Kalpazanlık)

332. madde (Devlet Mührünü Taklit ve Kullanma)

333. madde (Resmi Mühür ve Aletleri Taklit veya Kullanma)

335. madde (Taklit İzleri Taşıyan Şeyin Satılması)
 339. madde (Resmi Belgede Sahtecilik)
 341. madde (Resmi Belgenin Suretiyle Sahtecilik)
 342. madde (Memur Olmayan Kimsenin Resmi Belgede Sahteciliği)
 345. madde (Hususi Belgede Sahtecilik)
 350. madde (Meşruiyet Belgelerinde Sahtecilik)
 403. madde (Uyuşturucu Madde Ticareti)
 404. madde (Uyuşturucu Madde Kullanma Kullanılmasını Kolaylaştırma)
 406. madde (Cezayı Artıran Özel Haller)
 435. madde (Fuhşa Teşvik)
 436. madde (Kadın Ticareti Erkeğe Kadın Tedariki)
 495. madde (Yağma)
 496. madde (Senedin Yağması)
 497. madde (Cezayı Arttıran Haller)
 498. madde (Korkutarak Faydalanma)
 499. madde (Adam Kaldırma)
 500. madde (Adam Kaldırmada Haberleşme Nakli)
 504. madde (Mevsuf Dolandırıcılık)
 506. madde (Hileli İflas)

ÖNCÜL SUÇLARA İLİŞKİN İSTATİSTİKLER

Yukarıda bahsedilen öncül suçlara ilişkin olarak 1998 yılında açılan dava sayıları şu şekildedir :⁴⁹

ÖZEL KANUNLAR	1998		
	DAVA SAYISI	SANIK SAYISI %	TOPLAM
1918 SAY. KANUN	8411	0.82	14242
6136 SAY. KANUN	27423	2.67	34258
2238 SAY. KANUN	2	0.00	12
2863 SAY. KANUN	1670	0.16	3411
213 SAY.KANUN	12637	1.23	16010
ÖZEL KANUN TOPLAMI	1025219	68.3	1153634
GENEL TOPLAM	1500892		1881986

⁴⁹ Adalet Bakanlığı, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü

TCK MADDE		1998		
		DAVA SAYISI	SANIK SAYISI %	Toplam
NO	İSMİ			
MD. 125	Devletin Ülkesine ve Egemenliğine Karşı Cürümler	465	0.10	1144
MD. 128	Asker Toplama, Hasmane Hareketlerde Bulunma	3	0.00	
MD. 131	Askeri Tesisleri Tahrip	1	0.00	1
MD. 134	Taksirle İşlenen Casusluk		0.00	
MD. 135	Gizli Askeri Bölgelere Girme, Devlet Güvenliği İle İlgili Belgeleri Bulundurma	7	0.00	7
MD. 136	İfşa İle İlgili Casusluk	4	0.00	8
MD. 137	Yayımları Yasaklanan Haberleri İfşa	1	0.00	
MD. 140	Vatandaşın Yabancı Ülkede Milletine Zararlı Faaliyeti	11	0.00	18
MD. 142	Yıkıcı Propagandalar	1	0.00	3
MD. 145	Bayrağa Hakaret	19	0.00	36
MD. 146	Anayasaya Karşı İşlenen Suçlar	198	0.04	549
MD. 148	Asker Toplamak		0.00	
MD. 149	İsyana ve Birbirini Öldürmeye Teşvik	16	0.00	29
MD. 151	Fesadı Resmi Makama Bildirmemek	47	0.01	47
MD. 152	Askeri Komutanlıkların Gasbı		0.00	
MD. 153	Askerleri İtaatsizliğe Teşvik	1	0.00	1
MD. 155	Ülkenin Güvenliğini Tehlikeye Koyacak Yayınlar, Halkı Askerlikten Soğutma	1	0.00	3
MD. 156	Cumhurbaşkanına Suikast		0.00	
MD.158	Cumhurbaşkanına Hakaret	8	0.00	9
MD. 159	Milli Manevi Şahsiyete Hakaret	397	0.08	914
MD.161	Harp Zamanında Bozgunculuk	1	0.00	
MD. 163	İrticai Faaliyetler	3	0.00	8
MD.168	Silahlı Çete Kurma Cürümleri	1048	0.22	2701
MD. 169	Silahlı Çeteye Yardım	1160	0.24	4347
MD. 171	Devletin Emniyetine Karşı Gizli Suç İttifakı	4	0.00	25
MD. 172	Devletin Güvenliğine Karşı Cürüm İşlemeye Tahrik		0.00	2
MD. 179	Hürriyeti Tahdit	401	0.08	879
MD. 192	Tehdit İle Menfaat Sağlama	169	0.04	213
MD. 264	Dinamit, Bomba vs. Yıkıcı, Öldürücü Aletler ve Silahlarla İlgili Cürümler	241	0.05	508
MD. 296	Suçluyu Koruma Cürmü	148	0.03	221
MD. 316	Kalpazanlık Cürümleri	1228	0.26	2279
MD. 317	Para Değerini İndirerek Tağyir	1	0.00	2
MD. 318	Taklit Parayı Tedavüle Çıkartma	178	0.04	249
MD. 319	Ağırлатıcı Sebep	0	0.00	0
MD. 332	Devlet Mührünü Taklit veya Kullanma	9	0.00	9
MD. 333	Resmi Mühür veya Aletleri Taklit veya Kullanma	31	0.01	40
MD. 335	Taklit İzleri Taşıyan Şeyin Satılması	0	0.00	0
MD. 339	Memur Tarafından İşlenen Resmi Evrakın Aslında Sahtekarlık Suçu	1466	0.31	3053
MD. 341	Memur Tarafından İşlenen Resmi Evrakın Suretinde Sahtekarlık Suçu	109	0.02	201
MD. 342	Memur Olmayan Kişi Tarafından İşlenen Resmi Evrakta Sahtekarlık Suçu	5823	1.22	11693
MD. 345	Özel Evrakta Sahtekarlık	2950	0.62	4466
MD. 350	Özel Olarak Düzenlenmiş Olan Resmi Evrakta Sahtekarlık Suçu	4426	0.93	5882
MD. 403	Uyuşturucu Madde Ticareti	2947	0.62	6402
MD. 404	Uyuşturucu Madde Kullanma; Kullanılmasını Kolaylaştırma	3220	0.68	4514
MD. 406	Ağırлатıcı Sebepler	0	0.00	0
MD. 435	Fuhşa Teşvik Cürmü	628	0.13	1175
MD. 436	Fuhuş İçin Aracılık Cürmü	456	0.10	852
MD. 495	Yağma	1857	0.39	3937
MD. 496	Senedin Yağması	309	0.06	687
MD. 497	Ağırлатıcı Sebepler	1867	0.39	3859
MD. 498	Korkutarak Faydalanma	22	0.00	63
MD. 499	Adam Kaldırma	38	0.01	119
MD. 500	Adam Kaldırma Suçunda Muhabere Nakli	16	0.00	16
MD. 504	Nitelikli Dolandırıcılık	952	0.20	1903
MD. 506	Hileli İflas	62	0.01	101
	TCK TOPLAMI	475673	6.93	728352
	GEN. TOPLAM	1500892	31.7	