



## Kayıtdışı Ekonomi: Türkiye Ekonomisi ve Türk Turizm Sektörü İçin Genel Bir Değerlendirme

Kurtuluş BOZKURT<sup>1</sup>, Özgen ÖZBEY<sup>2</sup>

### ÖZ

Kayıt dışı ekonomi kavramı özellikle son yıllarda bilhassa gelişmekte olan ülkeler ekseninde üzerinde durulan ve tartışılan çok önemli bir çalışma alanıdır. Bu çalışmada ise kısaca kayıt dışı ekonominin tanımı ve kapsamı üzerinde durulmuş, Türkiye, Avrupa Birliği (AB) ve Türk Turizm Sektörü için kayıt dışı ekonominin boyutu tespit edilmeye çalışılmış ve dünyada izlenen kayıt dışı ekonomi ile mücadele yöntemleri ekseninde de Türkiye için bir takım politika önerilerinde bulunulmuştur. Çalışma kapsamında ulaşılan bulgular Türk Turizm sektöründe Türkiye ekonomisinin genel görünümüne paralel olarak oldukça yüksek bir kayıt dışılığın olduğunu göstermektedir. Söz konusu durum politika yapıcılar ve sektör aktörleri açısından gerek uygulanacak politikaların gerekse sektöre yönelik yatırımların etkinliği açısından son derece önemli bir risk unsuru yaratmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kayıt Dışı Ekonomi, Turizm Sektörü, Türkiye Ekonomisi

**JEL Sınıflandırması:** E26, L83

## The Underground Economy: A General Assessment of Turkish Economy and Turkish Tourism Sector

### ABSTRACT

The concept of underground economy has become a highly discussed and studied research area especially in the economies of developing countries. In this study, the definition and the scope of the underground economy is discussed from the perspective of Turkish economy, its relations with European Union (EU) and the amount of underground economy that is identified in this economic environment. The aim of this study is to provide suggestions to fight against the underground economy by investigating the methods followed all over the world. The findings within this study reveal that there is a high amount of underground economic activities in Turkish tourism sector which is in line with the general Turkish economic structure. Such circumstances lead to a very high risk level of success from both investments standpoint and also from the perspective of the policies maintained and followed within this sector.

**Keywords:** Underground economy, Tourism Sector, Turkish Economy

**JEL Classification:** E26, L83

*Geliş Tarihi / Received: 12.12.2014 Kabul Tarihi / Accepted: 25.12.2014*

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Bankacılık ve Finans Bölümü, Söke/ Aydın, Türkiye, e-mail: [kurtiboz\\_48@hotmail.com](mailto:kurtiboz_48@hotmail.com)

<sup>2</sup> Dr., State University of New York at Buffalo, School of Engineering and Applied Sciences, Department of Industrial and Systems Engineering, Buffalo, New York, USA, e-mail: [oozbey2@buffalo.edu](mailto:oozbey2@buffalo.edu)

## 1. GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi, özellikle küreselleşme süreci ile uluslararası alanda rekabet edebilme olgusunun beraberinde getirmiş olduğu fason üretim ve fiyat temelli rekabet politikalarının ve artan illegal faaliyetlerin doğal bir sonucu olarak 1970’li yıllardan sonra tartışma alanı bulmuş son derece önemli bir araştırma alanıdır. Diğer taraftan kayıt dışı ekonomi iktisadi olduğu kadar sosyolojik, psikolojik, siyasi, hukuki, antropolojik vb. çok geniş bir disiplinler arası çalışma alanını oluşturduğu için kavramsal olarak tanımlanması ve araştırılması da oldukça zor bir çalışma alanını oluşturmaktadır. Ayrıca kayıt dışı ekonominin tespiti ve hesaplanması ile kayıt dışı ekonomi ile mücadele noktasında yaşanan zorluklar da politika önerilerinin etkinliğini de sınırlandırmaktadır.

Bu bağlamda bu çalışmada öncelikle kayıt dışı ekonomi kavramı ve ortaya çıkış nedenleri üzerinde kısaca durulacak ve Türkiye’de turizm sektörü için kayıt dışı ekonominin genel bir görünümüne bakılacaktır. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı kayıt dışı ekonominin tanımını ve kapsamını belirleyerek, Türk Turizm Sektöründeki durumu tespit etmek ve bu noktada dünyada izlenen mücadele yöntemleri ekseninde bir takım politika önerilerinde bulunmaktır.

## 2. KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMI VE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Kayıt dışı ekonomi kavramı oldukça karmaşık ve çok boyutlu, farklı faaliyetleri kapsayan bir alanı kapsadığı için tanımlanması da oldukça zor olan bir kavramdır ve dolayısıyla tanımlanması noktasında da çok çeşitli görüşler ortaya çıkmıştır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009). Ulusal literatürde bakıldığında ise kayıt dışı ekonomi daha ziyade GSMH hesaplarına yansımayan, gelir yaratıcı ekonomik faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Derdiyok, 1993).

Diğer bir ifadeyle kayıt dışı ekonomi kavramı, mal ve hizmet üretimine konu olan ancak milli gelir hesaplama yöntemleri ile hesaplanamayan, muhasebe kayıtlarında yer almayan ve GSMH hesaplarına yansımayan faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası literatüre bakıldığında ise kayıt dışı ekonomi kavramının; kara ekonomi, paralel ekonomi, nakit para ekonomisi, ikinci ekonomi, gizli ekonomi, gölge ekonomi, ikili ekonomi, gri ekonomi, yeraltı ekonomisi, alt ekonomi gibi çok sayıda tanımlama ile kavramsallaştırıldığı görülmektedir (İlgin, 1995).

Bu noktada uluslararası literatürde kayıt dışı ekonomi üzerine yapılmış en önemli çalışmalardan biri Schneider & Enste (2000) tarafından yapılmış olan çalışmadır ve Schneider & Enste (2000) bu çalışmalarında kayıt dışı ekonomi kavramını resmi GSMH içerisinde yer almayan ve GSMH’ye katkıda bulunmayan tüm ekonomik faaliyetler olarak tanımlamışlardır.

Kayıt dışı ekonomi kavramının tanımlanması noktasında Schneider & Enste (2000) tarafından yapılan bu son derece geniş tanımlama yanında oldukça spesifik alanlarda da tanımlamaların yapıldığı görülmektedir. Örneğin, vergi kaçakçılığı, faturasız olarak yapılan her türlü alışveriş, sigortasız olarak çalışma, her türlü kaçakçılık faaliyeti, yasal olmayan hizmet faaliyetleri (falcılık, fuhuş vb.), tarım işçiliği, çocuk bakıcılığı ve ev işleri gibi enformel sektörlerdeki faaliyetler kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin spesifik tanımlamalarını oluşturmaktadır. Bu noktada kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin enformel (kayıtsız-yarı kayıtlı ekonomi) ve yasadışı ekonomik faaliyetler (yeraltı ekonomisi) olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler ise aşağıda Tablo 1’de verilmiştir.

**Tablo 1: Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyetlerin Sınıflandırılması**

Faaliyet Tipi	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
<b>Yasadışı Faaliyetler</b>	Çalınmış malların ticareti, fuhuş, kumar, kaçakçılık, uyuşturucu üretimi ve ticareti, dolandırıcılık		Takas: uyuşturucu, kişisel kullanım için çalınmış mallar, hırsızlık, uyuşturucu üretimi ve kaçakçılık	
	Vergi Kaçağı	Vergiden Kaçınma	Vergi Kaçağı	Vergiden Kaçınma
<b>Yasal Faaliyetler</b>	Kendi hesabına çalışma sonucunda elde edilen ve yasal olan mal ve hizmet karşılığında elde edilen gelirlerin gösterilmemesi	Çalışanlara sağlanan hak ve menfaatlerin bildirilmemesi	Yasal hizmet ve malların el değiştirmesinin bildirilmemesi	Kendi başına veya yardımlaşma ile üretilen mal ve hizmetlerin bildirilmemesi

**Kaynak:** Schneider & Enste (2000)

Kayıt dışı ekonominin nedenlerini ise ekonomik, mali, iş hayatından kaynaklanan, sosyolojik, psikolojik ve teknolojik nedenler başlığı altında sınıflamak mümkündür ve aşağıda Tablo 2’de detaylı olarak bu nedenler kısaca başlıklar halinde verilmiştir.

**Tablo 2: Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri**

A. Ekonomik Nedenler	B. Mali Nedenler
A1. Ekonomik İstikrarsızlık ve Belirsizlik A2. Enflasyonist Baskılar A3. Gelir Dağılımında Adaletsizlik A4. Ekonomik Krizler A5. Nakit (Para) Ekonomisi A6. Haksız Rekabetin Boyutu A7. Uluslararası Rekabet Baskısı ve Taşeronlaşma A8. Enformel Sektörün Büyüklüğü	B1. Vergi Yüğü ve Adaletsizliğı B2. Vergiye Karşı Direnç B3. Vergilendirme Ortamının Belirsizliğı B4. Vergi Denetiminin Yetersizliğı B5. Vergi Afları B6. Muhasebe ve Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliğı
C. İş Hayatından Kaynaklanan Nedenler	D. Sosyolojik Nedenler
C1. Kayıt Dışı İstihdam C2. Kaçak İşçi Çalıştırma C3. Sigortasız İşçi Çalıştırma	D1. Hızlı Nüfus Artış Oranı D2. Göçler (Yurtiçi ve Yurtdışı) D3. Düzensiz Kentleşme ve Gecekondulaşma D4. İşsizlik D5. Rant Ekonomisi D6. Nüfus Yapısı D7. Eğitim Düzeyi D8. Gelir Seviyesi D9. Yolsuzluk Ekonomisi ve Ahlaki Aşınma D10. Vergi Bilinci
E. Psikolojik Nedenler	F. Teknolojik Nedenler
E1. Alışkanlıklar E2. Yasadışılık E3. Rakiplerin Durumu ve Ekonomik Faaliyetleri	F1. Teknolojik İşsizlik

**Kaynak:** Yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tablo 2’de de görüldüğü üzere kayıt dışı ekonominin oluşmasının birçok nedeni olmasına karşın esasen ağırlıklı olarak ekonomik ve mali nedenlerden dolayı kayıt dışı ekonominin ortaya çıktığı söylenebilir. Buna karşın iş hayatından kaynaklanan, sosyolojik, psikolojik ve teknolojik nedenlerin ekonomik ve mali nedenlerin bir yansıması olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi ile mücadelede ekonomik ve mali tedbirlere dayalı bir politika setinin de uygulanması kaçınılmaz olmaktadır.

### **3. TÜRKİYE’DE VE TÜRK TURİZM SEKTÖRÜNDE KAYIT DIŞILIK**

Kayıt dışı ekonomi çok yoğun olmamakla birlikte gelişmiş ülkelerde de görülen oldukça önemli bir konudur. Zira Schneider (2011) 2011 yılı için kayıt dışı ekonominin Avrupa Birliğinde 2,2 trilyon Euro olduğunu hesaplamıştır. Bu noktada kayıt dışı ekonominin yoğunluğu açısından Avrupa Birliği’nde kayıt dışı ekonomiyi 3 ayrı bölgeye ayırmak mümkündür. Birinci bölgede İsviçre, Avusturya ve Lüksemburg’un oluşturduğu %7-8 kayıt dışı ekonomiye sahip ülkeler yer almaktadır. İkinci bölgede %10-20 aralığında kayıt dışı ekonomiye sahip ülkeler yer almaktadır. Üçüncü bölgede ise %20-30 aralığında kayıt dışı ekonomiye sahip ve çoğunluğunu Doğu Avrupa bloğunda yer alan ülkeler oluşturmaktadır. Türkiye ise ortalama %27-28 kayıt dışı ekonomi oranı ile üçüncü bölgede yer alan ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Tablo 3’de söz konusu ülkelere ait 2009-2011 dönemini kapsayan kayıt dışı ekonomi ile ilgili bilgiler ayrıntılı olarak verilmiştir.

Diğer taraftan kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışılığın önemli ölçüde yasal olmayan faaliyetlerden kaynaklandığı ileri sürülmekle birlikte küreselleşme sürecinin gelişmekte olan ülkeler üzerinde yaratmış olduğu rekabet baskısının da kayıt dışılığını arttırdığı ifade edilmektedir. Özellikle emek yoğun sektörlerde yaşanan yoğun fiyat merkezli rekabet sürecinin düşük ücret ve fiyat politikaları ile kayıt dışılığa derinlik kazandırdığı ilgili literatürde en çok tartışılan konulardan birisidir.

Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkelerde de kayıt dışı ekonomi kavramı çok tartışılan bir kavramdır ve ortalama GSMH’nin %5-10’u aralığında gelişmiş ülkelerde de kayıt dışı ekonominin olduğu görülmektedir. Zira Tablo 3 incelendiğinde Avrupa Birliğinin öncü ülkeleri Almanya, Fransa ve İngiltere’de bile kayıt dışılık oranlarının %10’lar civarında olduğu görülmektedir. Bu oran söz konusu ülkelerin GSMH büyüklükleri dikkate alındığında oldukça kayda değer bir orandır. Ayrıca Tablo 3’e bakıldığında 2011 yılında Avrupa Birliği (27 ülkeye göre) için kayıt dışı ekonomi oranının ortalama %19,26 olduğu hesaplanmaktadır.

Türkiye için Schneider (2011) tarafından hesaplanan kayıt dışı ekonominin faaliyet kollarına göre dağılımına bakıldığında ise Tablo 4’te 2010 yılı için en yüksek kayıt dışılık oranına %32,9 ile inşaat sektörünün sahip olduğu görülmektedir. İnşaat sektörünü ise %28,2 kayıt dışı oranı ile İmalat ve Toptan ve Perakende Ticaret; Motorlu Taşıt, Motosiklet, Kişisel ve Ev Eşyalarının Onarımı sektörleri izlemektedir. Üçüncü sırada ise %23,5 kayıt dışı oranı ile Ulaştırma, Depolama ve Haberleşme ile Uluslararası Örgütler ve Temsilcilikler sektörleri yer almaktadır.

Diğer taraftan Savaşan (2011) tarafından Türkiye’de mükellef ve Gelir İdaresi Başkanlığı çalışanlarına yapılan anket çalışması kapsamında “Türkiye’de kayıt dışılığın size göre en önemli üç nedenini sıralayınız” sorusuna Tablo 5’de de görüleceği üzere mükellefler ilk sırada %54,1 ile vergi yükü, ikinci sırada %38 ile ekonomik krizler ve üçüncü sırada da %30,1 ile vergide adaletsizlik cevaplarını vermişlerdir. Buna karşın Gelir İdaresi Başkanlığı çalışanları ise ilk sırada %44,3 ile denetim azlığı, ikinci sırada %43,1 ile vergi yükü ve üçüncü sırada da %41,1 ile cezaların caydırıcı olmaması cevaplarını vermişlerdir.

**Tablo 3: Avrupa Birliğinde Kayıt Dışı Ekonomi**

Ülke	2009			2010			2011 (Tahmini)		
	GSYİH (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi Payı (%)	GSYİH (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi Payı (%)	GSYİH (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi (Milyar €)	Kayıt Dışı Ekonomi Payı (%)
Avusturya	274,818	23,277	8,5	286,197	23,468	8,2	298,018	23,841	8,0
Belçika	339,162	60,371	17,8	352,941	61,412	17,4	368,123	62,949	17,1
Bulgaristan	34,933	11,353	32,5	36,034	11,747	32,6	NA	NA	32,3
G. Kıbrıs	16,946	4,491	26,5	17,465	4,576	26,2	18,274	4,751	26,0
Çek Cumhuriyeti	137,162	23,180	16,9	145,049	24,223	16,7	154,173	25,284	16,4
Danimarka	222,410	31,805	14,3	234,006	32,761	14,0	241,983	33,394	13,8
Estonya	13,840	4,097	29,6	14,305	4,191	29,3	15,355	4,392	28,6
Finlandiya	173,267	24,604	14,2	180,253	25,235	14,0	191,666	26,258	13,7
Fransa	1889,231	219,151	11,6	1932,802	218,407	11,3	2001,557	220,171	11,0
Almanya	2374,500	346,677	14,6	2476,800	344,275	13,9	2566,095	351,555	13,7
Yunanistan	235,017	58,754	25,0	230,173	58,464	25,4	222,788	54,137	24,3
Macaristan	92,942	21,841	23,5	98,446	22,938	23,3	105,642	24,086	22,8
İrlanda	160,596	21,038	13,1	155,992	20,279	13,0	158,004	20,224	12,8
İtalya	1519,702	334,334	22,0	1548,816	337,642	21,8	1588,894	336,846	21,2
Letonya	18,521	5,019	27,1	17,974	4,907	27,3	18,987	5,032	26,5
Litvanya	26,508	7,846	29,6	27,410	8,141	29,7	29,727	8,621	29,0
Lüksemburg	38,073	3,350	8,8	41,597	3,494	8,4	44,437	3,644	8,2
Malta	5,830	1,510	25,9	6,164	1,603	26,0	6,455	1,665	25,8
Hollanda	571,145	58,257	10,2	588,414	58,841	10,0	611,143	59,892	9,8
Polonya	310,418	80,398	25,9	354,318	89,997	25,4	377,700	94,425	25,0
Portekiz	168,587	32,874	19,5	172,721	33,162	19,2	170,731	33,122	19,4
Romanya	117,457	34,532	29,4	121,942	36,339	29,8	129,166	38,233	29,6
Slovenya	35,311	8,686	24,6	35,416	8,606	24,3	36,447	8,784	24,1
İspanya	1053,914	205,513	19,5	1062,591	206,143	19,4	1081,895	207,724	19,2
Slovakya	63,051	10,593	16,8	65,906	10,809	16,4	69,275	11,084	16,0
İsveç	290,908	44,800	15,4	346,669	52,000	15,0	384,037	56,453	14,7
İngiltere	1565,750	170,667	10,9	1696,583	181,534	10,7	1727,737	190,051	11,0
<b>TOPLAM (EU-27)</b>	<b>11749,997</b>	<b>1849,020</b>		<b>12246,984</b>	<b>1885,194</b>		<b>12618,309</b>	<b>1906,619</b>	
<i>Türkiye</i>	<i>440,367</i>	<i>127,266</i>	<i>28,9</i>	<i>553,507</i>	<i>156,642</i>	<i>28,3</i>	<i>527,923</i>	<i>146,235</i>	<i>27,7</i>
Hırvatistan	45,666	13,745	30,1	45,899	13,678	29,8	46,033	13,580	29,5
Norveç	267,066	40,861	15,3	311,855	47,090	15,1	340,695	50,423	14,8
İsviçre	354,735	29,443	8,3	398,865	32,308	8,1	483,773	38,218	7,9
<b>TOPLAM</b>	<b>12857,831</b>	<b>2060,335</b>		<b>13557,110</b>	<b>2134,913</b>		<b>14016,732</b>	<b>2155,074</b>	

Kaynak: Schneider (2011)

**Tablo 4: Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı**

Sektör	GSYİH (Milyar €, 2010)	Kayıt Dışı Ekonomi (Milyar €, 2010)	Kayıt Dışı Ekonomi Payı (%)
Tarım, Avcılık ve Ormanlık	50,753	9,556	18,8
Balıkçılık	1,288	121	9,4
Madencilik ve Taş Ocakçılığı	8,852	0	0,0
İmalat	95,748	27,040	28,2
Elektrik, Gaz, Buhar ve Sıcak Su Üretimi ve Dağıtımı	14,281	0	0,0
İnşaat	25,369	8,358	32,9
Toptan ve Perakende Ticaret; Motorlu Taşıt, Motosiklet, Kişisel ve Ev Eşyalarının Onarımı	69,533	19,637	28,2
Oteller ve Lokantalar	14,350	2,702	18,8
Ulaştırma, Depolama ve Haberleşme	82,506	19,417	23,5
Mali Aracı Kuruluşların Faaliyetleri	23,300	0	0,0
Gayrimenkul, Kiralama ve İş Faaliyetleri	99,467	18,727	18,8
Kamu Yönetimi ve Savunma, Zorunlu Sosyal Güvenlik	25,811	3,645	14,1
Eğitim	20,634	0	0,0
Sağlık İşleri ve Sosyal Hizmetler	10,057	947	9,4
Diğer Sosyal, Toplumsal ve Kişisel Hizmet Faaliyetleri	10,383	1,955	18,8
Ev İçi Personel Çalıştıran Hane Halkları ve Hane Halkları Tarafından Kendi Kullanımlarına Yönelik Olarak Ayrım Yapılmamış Üretim Faaliyetleri	1,175	221	18,8
Uluslararası Örgütler ve Temsilcilikler	0	0	23,5
<b>TOPLAM</b>	<b>553,507</b>	<b>112,325</b>	
<i>Eğlence, Masaj, Fuhuş, Ev Hizmetleri ve Diğer Faaliyetler</i>		44,317	28,29
<b>TOPLAM KAYIT DIŞI EKONOMİ</b>		<b>156,642</b>	<b>28,3</b>

Kaynak: Schneider (2011)

**Tablo 5: Türkiye’de Kayıt Dışılığın Nedenleri: Mükellef ve Gelir İdaresi Çalışanları Perspektifi**

Nedenler	Mükellef (Sıra)	Gelir İdaresi Çalışmanı (Sıra)
Vergi Yüğü	54.1 (1)	43.1 (2)
Ekonomik Krizler	38.0 (2)	19.3 (6)
Vergide Adaletsizlik	30.1 (3)	32.8 (4)
Ayakta Kalma Çabası	29.5 (4)	9.1 (12)
Cezaların Caydırıcı Olmaması	24.7 (5)	41.1 (3)
Küçük İşletmelerin Çokluğu	19.4 (6)	13.7 (8)
Kamuda Yolsuzluk	18.6 (7)	11.4 (11)
Denetim Azlığı	16.4 (8)	44.3 (1)
Nakit Kullanımı	13.4 (9)	20.1 (5)
Bürokratik Formalite	12.8 (10)	13.1 (9)
Karmaşık Vergi Düzenlemeleri	11.6 (11)	18.3 (7)
Devlet Hizmetlerinin Yetersizliği	10.6 (12)	4.7 (13)
Bilgi ve Yönlendirme Eksikliği	6.6 (13)	11.9 (10)
Diğer	1.2 (14)	5.7 (14)

Kaynak: Savaşan (2011)

TÜİK verilerine bakıldığında ise Türkiye için kayıt dışı ekonomi oranının 1970-1998 döneminde ortalama % 27 iken 1999-2005 döneminde ortalama %34'e yükseldiği gözlenmiştir. Bu oran 2011 yılına gelindiğinde ise TÜİK verilerine göre %32'ye gerilemiştir. Yine TÜİK verilerine göre Tablo 6'da da görüleceği üzere 2012 Temmuz ayı itibari ile kayıt dışı istihdam oranı ise %40 civarında hesaplanmıştır. Kayıt dışı istihdam oranını arttıran en önemli sektör tarım sektörüdür ve tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranının %84 gibi oldukça yüksek bir oran olduğu görülmektedir. Tarım sektörünü ise %50 kayıt dışı istihdam oranı ile inşaat sektörünün, %40 ile konaklama, yiyecek hizmetleri sektörünün, %38 ile kültür, sanat, eğlence ve spor hizmetlerinin izlediği görülmektedir.

Diğer taraftan kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışılığın önemli ölçüde yasal olmayan faaliyetlerden kaynaklandığı ileri sürülmekle birlikte küreselleşme sürecinin gelişmekte olan ülkeler üzerinde yaratmış olduğu rekabet baskısının da kayıt dışılığını arttırdığı ifade edilmektedir. Özellikle emek yoğun sektörlerde yaşanan yoğun fiyat merkezli rekabet sürecinin düşük ücret ve fiyat politikaları ile kayıt dışılığa derinlik kazandırdığı ilgili literatürde en çok tartışılan konulardan birisidir.

Bu sektörlerin başında da turizm sektörü yer almaktadır. Zira Turizm Bakanlığı ve TÜRSAB'ın yürüttüğü çalışmalara rağmen Türkiye'de turizm sektöründe 2012 yılı rakamları ile 15 milyar dolarlık kayıt dışı olduğu belirtilmektedir. Ruhsatsız ve belgesiz çalışan oteller, kayıt altına girmeyen tur şirketleri, rehberler, ulaşım firmaları, internet üzerinden sahte hesaplarla yapılan satışlar ve emlakçılar tarafından turistlere kiralanan evler Türkiye'de turizm gelirin düşük çıkmasına neden olmaktadır (Alakent, 2013).

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) verilerine göre, 2012'de turizm geliri yaklaşık 30 milyar dolardır ve sektör temsilcilerine göre 15 milyar dolarlık kayıt dışı gelirin de eklenmesiyle bu rakamın 45 milyar doları civarında olduğu vurgulanmaktadır. Turizmin ekonomiye dolaylı yoldan 80 milyar dolarlık etki yarattığını söyleyen sektör temsilcilerine göre, kayıt dışı ile birlikte bu rakam 100 milyar dolardır (Alakent, 2013).

Diğer taraftan turizm ile bağlantılı sektörler açısından oteller ve lokantalar başta olmak üzere, Gayrimenkul, Kiralama ve İş Faaliyetleri, Eğlence, Masaj, Fuhuş, Ev Hizmetleri ve Diğer Faaliyetler ile Ulaştırma, Depolama ve Haberleşme faaliyetlerinde toplam 2010 yılı rakamları ile 85,163 milyar Euro'luk bir kayıt dışı gelirin olduğu görülmektedir.

**Tablo 6: Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Gelişimi (Temmuz 2011-2012)**

Dönem	Tarım dışında kayıt dışılık oranı(%)	Kayıt dışı istihdam oranı(%)
Aralık 2011	25.5	39.2
Ocak 2012	25.1	38.4
Şubat 2012	23.9	37.5
Mart 2012	23.9	37.5
Nisan 2012	24.6	38.8
Mayıs 2012	25.3	39.9
Haziran 2012	25.2	40.4
Temmuz 2012	24.7	40.2

**Kaynak:** <http://www.tuik.gov.tr>

#### 4. KAYIT DIŞI EKONOMİ İLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Kayıt dışı ekonomi ile mücadele noktasında dünyada Vergi İdaresinin yönetsel ve fonksiyonel yapısının kayıt dışı ekonomi ile mücadele edebilecek bir yapıya kazandırılması ile kısa, orta ve uzun vadeli programlar ve düzenlemeler temelinde mücadele araçları geliştirme üzerine odaklandığı görülmektedir. Bu noktada özellikle Fransa, ABD ve İngiltere'nin gerçekleştirmiş olduğu modernizasyon çalışmaları Türkiye içinde örnek teşkil etmektedir.



Diğer taraftan ulusal ve uluslararası literatürde kayıt dışı ekonomi ile mücadelede birçok yöntem önerilmekle birlikte temelde önerilen yöntemlerin aşağıda ifade edilen temel esaslar ve araçlar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

- a. Vergi sistemini yeniden düzenlemek
- b. Devlet politikası olarak belirlemek
- c. Vergi sisteminde otomasyona geçmek
- d. Denetimde etkinliği sağlamak
- e. Vergi oranları düşürmek
- f. Vergi yükünü azaltmak
- g. Vergi yönetiminde Toplam Kalite Yönetimini uygulamak
- h. Kayıtlı ekonomiyi özendirmek
- i. Toplumda vergi bilincini oluşturmak
- j. Toplumsal mutabakatı sağlamak
- k. İşgücü maliyetlerini azaltmak
- l. Kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak
- m. Vergi Ombudsmanı sistemini oluşturmak
- n. Stratejik eylem planı hazırlamak
- o. Uygulanan politikalarda kararlılık ve süreklilik
- p. Yaptırımlarda caydırıcılığı arttırmak

Bu bağlamda Vergi İdaresinin yeniden yapılandırılması noktasında Fransa'da Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığı tarafından 2000 yılında gündeme getirilen Reform- Modernizasyon Tasarısı çalışmaları Türkiye için örnek alınabilir. Fransa Reform- Modernizasyon Tasarısı incelendiğinde modernizasyon çalışmalarının; basitlik, şeffaflık, yeni teknolojilerin kullanılması ve adaptasyonu, mükelleflerle diyalog ve deneyimleme esasları üzerine şekillendirildiği görülmektedir.

Bu noktada beyannamelerin internet üzerinden düzenlenmesi ve bildirilmesi, mükellefler için destek ofislerinin açılması ve vergi dairelerinde mükellef temsilcisi sisteminin uygulanması önerilmiştir. Ayrıca beyannamelerin anlaşılır olması, sorunların teknoloji uygulamaları ile çözümlenebilmesi, işlem hızını artırıcı tedbirlerin alınması, mükellef bazında takip ve mükellef temsilcisi sisteminin uygulanması öngörülmüştür (Bkz. <http://www.finances.gouv.fr/>).

Yine benzer şekilde vergi idaresinin yeniden yapılandırılması noktasında ABD'de 1998 yılında ABD Kongresi tarafından kabul edilen Gelir İdaresi'nin Yeniden Yapılanması ve Reform Kanunu da son derece önemli bir uygulama örneği olarak Türkiye'ye örnek teşkil edebilir. ABD Gelir İdaresi'nin Yeniden Yapılanması ve Reform Kanunu incelendiğinde kanunun; mükellef odaklılık, hesap verilebilirlik, performans değerlendirme, açık ve dürüst iletişim, idareye güvenin sağlanması ve sürdürülmesi esasları üzerine şekillendirildiği görülmektedir (IRS, 2000).

Bu noktada ABD Gelir İdaresi (IRS) uygulamalarını mükelleflerin sorunlarını anlama ve çözme temeline oturtmuştur. Bunun için mükelleflerin eğitilmesine önem verilmiştir. Ayrıca Gelir İdaresinin idari yapısı dört ayrı mükellef grubuna göre (Ücret geliri elde edenler ve basit beyanname dolduran mükellefler, Küçük işletmeler ile vergilemesi daha karmaşık olan gerçek kişiler, Orta ve üst gelire sahip işletmeler ve Muaf Kuruluşlar) yeniden yapılandırılmıştır ve müşteri odaklı bir yapılanmaya gidilmiştir. Performans kriterleri gözden geçirilerek mükellef memnuniyetini de dikkate alan performans ölçütleri geliştirilmiştir. Bu noktada performans ölçütleri Toplam Kalite Yönetimi temelinde mükellef grubunun uyumunu, müşteri ve çalışan memnuniyetini ve sürekli iyileştirmeyi esas alacak şekilde belirlenmiştir. Gelir İdaresinin sorumlulukları açık ve anlaşılır bir şekilde beyan edilmiştir. Ayrıca yeni teknolojilerin kullanılması ve adaptasyonuna büyük önem verilmiştir (Rosotti, 1998).



İngiltere’de yapılan modernizasyon çalışmalarına bakıldığında ise 1993 yılında Gelir İdaresinin kurulması düzenlenmesi ve mükellef odaklı yönetim anlayışının benimsenmesi ile modernizasyon çalışmalarının başladığı görülmektedir (Steward, 2000). Takip eden yıllara müteakip 1995 yılında Toplam Kalite Yönetimine geçilmiş ve 1999 yılında da Mükellef Hakları Bildirisi ilan edilmiştir (Inland Revenua, 2000a).

Diğer taraftan Gelir İdaresinin modernizasyonu noktasında önerilen “Vergi Ombudsmanı” uygulamasının ilk uygulayıcılarından olan İngiltere 1967 yılında Vergi Ombudsmanı uygulamasını düzenlemiş ve 1994 yılında da mükelleflerin Gelir İdaresi ile olan uyuşmazlıklarının çözümü noktasında Vergi Ombudsmanlarının yetki ve sorumluluklarını genişletmiştir. Yine ABD ve Fransa’da da olduğu üzere özellikle teknolojik gelişmelerden etkin bir şekilde yararlanmak için beyannamelerin internet üzerinden düzenlenmesi ve takibi sağlanmıştır (Inland Revenua, 2000b). Ayrıca vergi kanunlarının dilinin ve yapısının daha açık ve anlaşılır olması amacı temelinde basitleştirilmesi amacıyla 1996 yılında “Vergi Kanunlarının Yeniden Yazılması Projesi” hayata geçirilmiştir (Inland Revenua, 2002).

Bu bağlamda son dönemde Türkiye’de de özellikle kayıt dışı ekonomi ile mücadele noktasında oldukça önemli adımlar atılmıştır. Özellikle 2001 yılında mali kuruluşlarda yapılan işlemler için vergi kimlik numarasının kullanımının zorunlu hale getirilmesi önemli bir başlangıç olmuştur. Süreç içerisinde Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı’nın kurulması, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğünün kurulması, VEDOP projesinin uygulamaya sokulması, enerji sektöründe lisans alma zorunluluğunun getirilmesi ve akaryakıt istasyonlarında pompalar ile yazarkasaların birbirine bağlanması, alkollü içecekler ile sigaralarda bandrol takip sistemine geçilmesi, bazı ürün gruplarında KDV indirimlerinin uygulanması ve son olarak asgari ücretin vergiden muaf tutulmasına yönelik çalışmalar kayıt dışı ekonomi ile mücadelede atılmış önemli adımlardır.

Türkiye açısından bakıldığında beyannamelerin internet üzerinden düzenlenmesi ve bildirilmesi, vergi dairelerinde mükellef temsilcisi sisteminin uygulanması, Büyük Mükellefler Vergi Dairesi’nin kurulması benzer uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde küçük mükellefler ve özellikle KOBİ’ler içinde benzer bir yapılanmaya gidilebilir ve Küçük Mükellefler ve KOBİ’ler Vergi Dairesi kurulabilir. Özellikle vergi denetim alanları belirlenerek iç ve dış denetim ayrılabilir. Gelir İdaresi mali bilgileri internet üzerinden bir bülten aracılığı ile düzenli olarak yayımlayabilir. Diğer taraftan Merkez Bankası, BDDK ve benzeri özerk kurumlar gibi Vergi İdaresi’nin de özerk bir kurum haline getirilmesi maliye politikalarının uygulanması noktasında etkinliği arttıracaktır.

Diğer taraftan 2011-2013 dönemi Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı da yukarıda ifade edilen yöntemleri de içeren ve gönüllü uyumun artırılması, denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, yaptırımların caydırıcılığının artırılması, veri tabanı paylaşımı ve toplumsal farkındalığın artırılması şeklinde tanımlanan beş temel esas çerçevesinde belirlenmiştir.

Özellikle Türkiye’de %20-30 bandındaki işsizlik gerçeği tarım dışı kayıt dışı istihdamı besleyen en önemli unsurlardan biridir. Talep cephesinden bakıldığında istihdam üzerindeki vergisel ve yasal yükümlülüklerin işgücü maliyeti üzerinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu noktada son dönemde öngörülen asgari ücretin vergiden muaf tutulması önemli bir aşama olmakla birlikte bölgesel asgari ücret uygulamasının hayata geçirilmesi ile kayıt dışı istihdamla mücadelede çok daha önemli bir aşamaya geçilmiş olacaktır. Diğer taraftan işsizlik sigortası fonu kapsamında işverenler tarafından yapılan katkının azaltılması ve zorunlu katkı payı oranının azaltılması ilave istihdamı arttıracığı gibi kayıtlı istihdamı da arttıracaktır.

Vergi denetiminin etkinliğinin artırılması için gönüllü vergi denetçiliği diğer bir ifadeyle vergi ombudsmanlığı sisteminin Türkiye’de hayata geçirilmesi zorunludur. Zira gelişmiş ülke örnekleri ile kıyaslandığında Türkiye’de bin kişiye düşen vergi denetim personeli sayısının gelişmiş ülkelerdeki bin kişiye düşen vergi denetim personeli sayısının neredeyse yarısı kadar olduğu görülmektedir. Bütçe kısıdı dikkate alındığında ilave vergi denetim personelinin bütçe üzerindeki maliyetinin vergi ombudsmanlığı sisteminin devreye sokulması ile azaltılması mümkün olacaktır.

Türkiye’de kayıt dışılığı besleyen en önemli unsurlardan birisi de kayıt ve belge düzeninin hamiline yazılı olmasıdır ve bu noktada nama yazılı kayıt ve belge düzenine geçilmesi kayıt dışı

ekonomi ile mücadelede oldukça önemli bir dönüm noktası olacaktır. Ayrıca basit usulden gerçek usule geçilmesi de oldukça önemlidir.

Diğer taraftan kayıt dışı ekonomi piyasalar açısından asimetrik bir bilgi akışına neden olmakta ve gelir ve harcama kalemlerinin tahminini ve koordinasyonunu zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi ile mücadele de uygulanması gereken en önemli husus bilgi asimetrisini ortadan kaldıracak politikalar uygulamaktır. Bunun için gelir ve harcama hareketlerinin kişi bazlı kontrolünün ve denetiminin yapılması gerekmektedir. Burada izlenecek yöntem beyan edilen harcamalar üzerinden gelir tespitinin yapılması ve tespit edilen gelir üzerinden vergilemenin yapılmasıdır. Ayrıca harcamalarda nakit kullanımını sınırlandıracak politikaların da izlenmesi gerekmektedir.

Bu noktada uygulanacak e-para uygulamaları devlet açısından harcamaların takibini ve kontrolünü kolaylaştıracağı için kaynağında vergileme imkânını da yaratacaktır. Nakit kullanımını ise belirli bir kotaya tabi tutmak ve harcamaları büyüklüğüne göre sınıflamak, küçük harcamalarda nakit kullanımına izin verip, orta ve üstü büyüklüğe sahip harcamalarda elektronik ödeme araçlarının kullanımını yaygınlaştırmak harcamaların kontrolünü sağlayacaktır. Böylelikle harcamalar üzerinden gelir hesaplaması ve e-para uygulamaları ile maliye açısından vergi kaybı da engellenmiş olacaktır. Zira OECD (2006) denetim faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin bilgi işlem teknolojilerinin kullanımı ile önemli oranda artırılabilirliğini ifade etmektedir. Benzer şekilde OECD (2008) mükelleflerin muhasebe yazılım sistemlerinin Gelir İdaresi bilgi işlem sistemi ile doğrudan ve otomatik olarak birbirine bağlanması ile “makineden makineye iletişim” uygulamasına olanak sağlanabileceğini ifade etmektedir. Ayrıca e-para uygulamalarının kullanımının özendirilmesi için Güney Kore, Tayvan, Brezilya ve Çin gibi ülkelerde uygulanan ve başarılı olan piyango sisteminin de uygulanması faydalı olabilir. Bu noktada Milli Piyango İdaresi ile yapılacak bir protokol kapsamında kredi kartı ile yapılan harcamalar karşılığında kredi kartı sahiplerine verilecek piyango numarası ile çekilişe katılma hakkı sağlanabilir. Aynı şekilde kredi kartı ile yapılan ödemelerde bankaların verdiği dışında ekstra nakit puan veya bonus puan verilebilir (Kızılot, 2012).

Diğer taraftan kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışılığın önemli ölçüde yasal olmayan faaliyetlerden kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Schneider, 2011). Türkiye’de de benzer şekilde kayıt dışı ekonominin en önemli kalemlerinden birisinin de kara para ve terörizm finansmanı olduğu bilinmektedir. Kara para aklama ve terörizm finansman sürecinin finansal sistem, döviz ve mal hareketleri üzerinden işlediği görülmektedir. Türkiye’de özellikle finansal sistem ve döviz hareketleri üzerinde başarılı önlemler alınmış olunmasına karşın kara para aklama ve terörizm finansmanının azaltılması noktasında istenilen başarı sağlanamamıştır. Özellikle mal hareketlerinde transfer fiyatlamasına dayalı bir kara para aklama ve terörizm finansman sisteminin uygulandığı söylenebilir. Sistem ihracatın düşük ve ithalatın da yüksek fiyatla faturalandırılması şeklinde işlemektedir.

Bu noktada özellikle tüm mal hareketlerinin etkin bir şekilde kontrolünün sağlanamayacağı dolayısıyla mal hareketlerinin mümkün olan en etkin şekilde kontrolünü sağlayacak sistemleri uygulamanın daha doğru olacağı ifade edilebilir. Uygulamada mal hareketlerinin etkin bir şekilde kontrolünü sağlama noktasında önerilen en önemli yöntem ise İstatistiksel Denetim Yaklaşımıdır. İstatistiksel Denetim Yaklaşımı esas olarak ithalata ve ihracata konu olan malların fiyatlarının düzenli olarak arşivlenmesi ve takibine dayalı bir sistemdir ve fiyat hareketlerindeki anormallikleri tespit edip söz konusu fiyat anormalliklerine konu olan mal hareketlerinin denetlenmesine yönelik bir yaklaşımdır<sup>3</sup>. Dolayısıyla İstatistiksel Denetim Yaklaşımı denetimde etkinliği sağladığı gibi tüm mal hareketlerinin denetiminden doğacak işlem maliyetlerini de azaltacaktır.

## 5. SONUÇ

Kayıt dışı ekonomi olgusu gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler için makroekonomik ve mali politikaların etkinliğini belirleyen, bu noktada bir devlet politikası olarak mücadele edilmesi gereken önemli bir olgudur. Özellikle kayıt dışı ekonomideki artış devletin kamu finansman dengesini bozarak vergi gelirlerinde azalmaya ve kaynakların etkin dağılmamasına neden olmaktadır.

<sup>3</sup> Detaylı bilgi için bkz. Zdanowicz, (2004),

Türk Turizm sektörü açısından konuya bakıldığında ise turizm ile bağlantılı sektörler açısından oteller ve lokantalar başta olmak üzere, Gayrimenkul, Kiralama ve İş Faaliyetleri, Eğlence, Masaj, Fuhuş, Ev Hizmetleri ve Diğer Faaliyetler ile Ulaştırma, Depolama ve Haberleşme faaliyetlerinde toplam 2010 yılı rakamları ile 85,163 milyar Euro'luk bir kayıt dışı gelirin olduğu görülmektedir. Oransal olarak bakıldığında ise bağlantılı sektörler ile birlikte turizm sektöründe ortalama %25'i bulan bir kayıt dışılığın olduğu görülmektedir. Yine benzer şekilde Turizm Bakanlığı ve TURSAB tarafından yapılan çalışmalarda da turizm sektörü için kayıt dışılığın kayda değer bir noktaya ulaştığını göstermektedir.

Bu bağlamda Türkiye'de son dönemde kayıt dışı ekonomi ile mücadele noktasında önemli aşamalar kat edilmiş ise de arzulanan duruma ulaşılamamıştır. Bu noktada arzulanan duruma ulaşılabilmesi devletin kayıt dışı ekonomi ile mücadeleyi bir devlet politikası olarak belirlemesine, vergi bilincinin ve paydaşlar arası iletişimin geliştirilmesine, vergi sisteminin yeniden düzenlenmesine, cezai müeyyidelerin artırılması ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesine bağlı olacaktır.

Zira çalışma kapsamında ulaşılan bulgular Türk Turizm sektöründe Türkiye ekonomisinin genel görünümüne paralel olarak oldukça yüksek bir kayıt dışılığın olduğunu göstermektedir. Söz konusu durum politika yapıcılar ve sektör aktörleri açısından da gerek uygulanacak politikaların gerekse sektöre yönelik yatırımların etkinliği açısından son derece önemli bir risk unsuru yaratmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Alakent, B. (2013), "Kayıt Dışı Turizm 15 Milyar \$", (21 Ağustos), Sabah Gazetesi.
- Derdiyok, T. (1993), "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomi Tahmini", *Türkiye İktisat Dergisi*, Sayı 14.
- Emekli, G. (2005), "Avrupa Birliği'nde Turizm Politikaları ve Türkiye'de Kültürel Turizm", *Ege Coğrafya Dergisi*, (14), ss. 99-107.
- Ersin, M., Yücel, C., Karabulut, E. ve Köfteoğlu, F. (1997), "AB Turizm Politikaları ve Türkiye", TURSAB 25. Yıl Dizisi-1, Turpres Yayınları, İstanbul.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2009), "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)", Yayın No: 87, Ankara.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2011), "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013)", (<http://www.gib.gov.tr/>).
- <http://www.finances.gouv.fr>
- <http://www.tuik.gov.tr>
- <http://www.tuik.gov.tr>
- İlgin, Y. (1995), "Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Inland, R. (2000a), "Charter for Taxpayers", <http://www.inlandrevenue.gov.uk/>
- Inland, R. (2000b), "Inland Revenue Plan 2000/01", <http://www.inlandrevenue.gov.uk/>
- Inland, R. (2002), "Tax Law Rewrite: Introduction", <http://www.inlandrevenue.gov.uk/>
- IRS (2000), "Modernizing America's Tax Agency 2000", IRS Publication No: 3349.
- Kızılot, Ş. (7 Temmuz 2009), "Güney Kore, Tayvan, Brezilya ve Çin", *Hürriyet Gazetesi*, (<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=12020748&yazarid=82>).
- Kültür ve Turizm Bakanlığı (2012), "Türkiye'de Turizm Sektörüne Sağlanan Teşvik ve Destekler", Ankara.
- OECD (2006), "Strengthening Tax Audit Capabilities: General Principles and Approaches, Centre for Tax Policy and Administration", <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/37589900.pdf>
- OECD (2008), "Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries", <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/39947998.pdf>
- Rosotti, C. O. (1998), "A Modernized Internal Revenue Service (Excerpt From the Statement Before the Senate Finance Committee, January 28, 1998)", <http://www.irs.gov/>
- Schneider, F. (2011), "The Shadow Economy in Europe, 2011: Using Electronic Payment Systems to Combat The Shadow Economy", Johannes Kepler University of Linz, Austria: A.T. Kearney Analysis.
- Schneider, F. and Enste, D. (2000), "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, No 38.

Steward, C. (2000), “*Taxation Simplified 2000/2001*”, Ghalford: Management Books 2000 Ltd.

TÜRSAB (1998), “*Dünyada ve Türkiye’de Seyahat Endüstrisi*”, İstanbul.

WTTC (2013), “*Economic Impact of Travel & Tourism 2013 Annual Update: Summary*”, UK, London.

Zdanowicz, J. S. (2004), “Detecting Money Laundering and Terrorist Financing via Data Mining”, *Communications of the ACM*, Vol. 47, No. 5.