



**VERGİ KONSEYİ**

**“KAYIT DIŞI EKONOMİYİ**

**DARALTMAYA DÖNÜK TEDBİRLER”**

**ÇALIŞMA GRUBU**

**RAPORU**

**2023**

**Ankara**



"Bu Raporlar, Vergi Konseyi'nin çalı maları kapsamında, ilgili kamu ve sivil toplum kurulu larının temsilcileri ve uzmanların katılımı ile olu turulan çalı ma grubu tarafından hazırlanmı olup, grup üyelerinin konuyla ilgili tespit, de erlendirme, görü ve önerilerini içermektedir. Raporlarda belirtilen görü ler Hazine ve Maliye Bakanlı ı veya herhangi bir biriminin resmi görü ü olarak kabul edilmemelidir. Raporlarda yer alan görü ve açıklamalar nedeniyle Hazine ve Maliye Bakanlı ı'na herhangi bir sorumluluk atfedilemez. Raporların tüm yayın hakları Vergi Konseyine ait olup, hak sahibinden 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 13 üncü ve müteakip maddelerine uygun yazılı izin alınmaksızın hiçbir amaçla ço altılamaz, kopya edilemez, ba ka bir yerde yayınlanamaz, elektronik ortama aktarılamaz. Raporlardan kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Raporlarda yer alan bilgiler hakkında gizlilik esasına uyulması gerekmektedir."



Koordinatör	Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Prof. Dr.	Sakarya Üniversitesi
Raportör	Abdulkadir BİLEN	Gelir Uzmanı	Risk Analizi Genel Müdürlüğü
Katkıda Bulunan (Tebir ve Öneri Gönderen) Çalışma Grubu Üyeleri			
Akademisyen Üye	Burçin BOZDOĞANOĞLU	Prof. Dr.	Bandırma 17 Eylül Üniversitesi
Akademisyen Üye	İsa SAĞBAŞ	Prof. Dr.	Afyon Kocatepe Üniversitesi
Akademisyen Üye	Hünkar GÜLER	Doç. Dr.	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Akademisyen Üye	İrem ÇETİN	Dr. Öğr. Üyesi	Hacettepe Üniversitesi
Akademisyen Üye	Recep YÜCEDOĞRU	Dr. Öğr. Üyesi	Bülent Ecevit Üniversitesi
Uzman Üye	Raşit UÇAN	YMM	
Uzman Üye	Ahmet G.SÖĞÜTLÜOĞLU	Vergi Bölüm Başkanı& SMMM	Deloitte
Uzman Üye	Can SÖZER	YMM	E&Y
Kurum Üye	Aykut ACAR	Daire Başkanı V.	MASAK
Kurum Üye	Yunus KARAYEL	Ticaret Uzmanı	İç Ticaret Genel Müdürlüğü
Kurum Üye	Emrah ÇELEBİOĞLU	Enerji Uzmanı	EPDK
Kurum Üye	Hesna ŞEVİK	Enerji Uzmanı	EPDK
Kurum Üye	S. Cüneyt YEŞİLKAYA	Vergi Danışmanı	TESK
Kurum Üye	H. Çağlayan DÜNDAR	Reel Sektör, Ar-Ge Dairesi Bşk.	TOBB
-----	Recep BIYIK	YMM	PWC
-----	Emre AKIN	Genel Sekreter Yardımcısı	Vergi Konseyi
-----	Oğuzhan TURGUT	Vergi Müfettişi	VDK
-----	Yunus YAPICILAR	Vergi Müfettişi	VDK (İzmir)

## İÇİNDEKİLER

<b>YÖNETİCİ ÖZETİ.....</b>	<b>6</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>7</b>
<b>Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı .....</b>	<b>7</b>
<b>Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Gerekliliği.....</b>	<b>9</b>
<b>Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Serencamı .....</b>	<b>9</b>
<b>Çalışma Grubunun Rapor Hazırlık Süreci ve Çalışma Prensipleri .....</b>	<b>13</b>
<b>1.Türk Vergi Sistemine (Vergi Türleri İtibarıyla Geliştirilebilecek) Yönelik Tedbirler.....</b>	<b>15</b>
1.1.Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarında Yer Alan “Safi Kazancın Tespitinde Gider Olarak Kabul Edilebilecek Harcamaların Kapsamının Genişletilmesi ve Bu Çerçeve Belge Düzeninin Yaygınlaştırılması .....	15
1.1.1.Türk Vergi Sisteminde Gider Kabul Edilen Harcamaların Kapsamı .....	15
1.1.2.Bazı Yabancı Ülkelerde Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı.....	16
1.1.2.1.ABD’de Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamının Niteliği .....	16
1.1.2.2.Fransa’da Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı .....	20
1.1.2.3.Almanya’da Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı .....	23
1.1.3.Kanunen Kabul Edilmeyen Giderlerin (KKEG) Azaltılması .....	25
1.2.Net Artış Teorisine Göre Yeni Denetim Modelinin Geliştirilmesi .....	25
1.2.1.Mevcut Durum ve Çerçeve.....	26
1.2.2.Net Artış Teorisi Denetim Modelinde Uluslararası Görünüm .....	27
1.2.3.Karşılaştırma: Amerika (Net Artış Teorisi) ve İtalya (Kaynak Teorisi) .....	28
1.2.4.Öneriler.....	30
1.3.Gelir Vergisi Beyanname Sayısının Tevkif Suretiyle Vergilendirilen Ücret Gelirlerinde Kapsamın Genişletilmesi Suretiyle Artırılması .....	31
1.4.ÖTV Kanunu'na Ekli (III) Sayılı Liste Kapsamındaki Mallardaki Vergilendirme Esaslarında Değişiklik Yapılması.....	35
1.5.Devreden KDV'nin Kanun ile Belirlenen Sınırlar ve Şartlar Dahilinde İadesine İmkan Tanınması.....	37
1.6.Vergi Oranlarının Kayıt Dışı İğe Etkisi Üzerine Etki Analizi Yapılması .....	38
1.7.Yeni Gelir Vergisi Tarifesi ve AGİ Planlaması .....	38
1.8.Yapılandırma Nedenlerinin Tespiti ve Yapılandırma İhtiyacını Ortadan Kaldıracak Yasal Düzenlemelerin Yapılması .....	39
1.9.Gerçek Faydalanıcı Sicilinin Aktif Hale Getirilmesi .....	39
1.10.Olumsuz Mükellefler Listesindeki Mükellef Bilgilerinin 3568 Sayılı Kanun Kapsamında YMM Unvanını Haiz Meslek Mensupları ile Paylaşılması .....	46

1.11.18 Yaş Üzerindeki Herkesin Beyanname Vermesinin Sağlanması.....	48
<b>2.Denetim Etkinliğinin Artırılması Tedbirleri.....</b>	<b>50</b>
2.1.Vergi Denetim Oranları ve Denetimin Etkinliğinin Artırılmasının Sağlanması .....	50
2.2.Bağımsız Denetimin Yaygınlaştırılması ile Vergi Denetiminde Özel Sektördeki Meslek Mensuplarının Çalışmalarından Yararlanılması.....	54
2.3.İrtibat Bürolarının Kurumlar Vergisi Muafiyet Şartlarını, Bu Bürolarda Çalışan Hizmet Erbabının Gelir Vergisi İstisna Şartlarını Taşıyıp Taşımadıklarının Tespiti .....	55
2.4.Vergi Denetim Elemanlarının Sayısının Arttırılması ve Denetimlerde Eşgüdüm Sağlanması .....	59
<b>3.Toplumsal Farkındalık ve Bilinçlendirme Tedbirleri .....</b>	<b>61</b>
3.1.Vergi Okuryazarlığı Kavramının Toplumun Geniş Kesimlerine Duyurulması ve Vergisel Farkındalığın Artırılarak Vergi Uyumunun Yükseltilmesinin Sağlanması .....	61
3.1.1.Vergi Okuryazarlığı Kavramı ve Vergi Uyumunu ile İlişkisi .....	61
3.1.2.Vergi Okuryazarlığı Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Öneriler ve Ülke Örnekleri.....	67
3.2.Kamuda Vergi Gelirlerinin Nereye Harcandığı Konusunda Şeffaflık Sağlanarak Mükelleflerde Vergi Ödeme İstekliliğinin Artırılması .....	73
3.2.1.Vergisel Farkındalığı Artırmak için Mükellefle İletişimin Artırılması .....	73
3.2.2.Vergi Konusunda Etkin Kitle İletişimi: Ortak Zorluklar ve Önerilen Çözümler .....	77
3.3.Vergiye Gönüllü Uyumun Artırılması.....	84
3.4.Sektör Bazlı Bilinçlendirme Faaliyetlerinin Yapılması.....	84
3.5.Sektörel Çalıştay Planlanması .....	85
3.6.Vergisini Düzenli Ödeyen Mükellefler İçin İtibar Kazandırıcı Devlet Destekleri ve Teşvik Önerisi.....	85
<b>4.Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Tedbirleri .....</b>	<b>85</b>
4.1.Göçmenlerin Kayıt Altına Alınması.....	85
4.2.Kayıt Dışı İstihdam Edilen Kişilerin İzlenmesi, Takip Edilmesi, Kayıt Altına Alınması, Kayıt Dışı Çalışan İşçiye De Ceza Verilmesi .....	86
4.3.SGK'ya Kayıtlı Kişilerin Kayıtları Hakkında Bilgilendirilmesi ve Ücretteki Kayıt Dışılığın Önlenmesi.....	87
<b>5.Sektörel Tedbirler .....</b>	<b>87</b>
5.1.Araç Kiralama İşletmelerinin veya Şahsi Araçlarını Kiralayan Kişilerin Elde Ettikleri Kazançların Vergilendirilmesi.....	87
5.2.Sebze ve Meyve Ticaretinde Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetimlerini Etkinleştirmek .....	89
5.3.Hazine ve Maliye Bakanlığının Hal Kayıt Sisteminden Etkin Şekilde Faydalanmasının Sağlanması.....	90
5.4.İmalat Sanayide Faaliyet Gösteren Kayıt Dışı İşletmelerin Azaltılması .....	91
5.5.Sektörel Vergi Kapasitesi Araştırma Raporlarının Hazırlanması.....	92

<b>6.Kripto, Sanal Para ve Nakit Ekonomisinde Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Tedbirleri .....</b>	<b>92</b>
6.1.Nakit Ekonomisinin Azaltılması .....	92
6.2.Nakit Kullanımını Sınırlandırmak için Debit Kart Kullanımı Yaygınlaştırılmalı.....	92
6.3.İşletmeler Arasındaki Ödemeler Vasıtasıyla Kayıt Dışılığın Azaltılması.....	93
6.4.Hawala (yer altı ödeme sistemi) Sisteminin Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam Yönünde Araştırılması.....	93
6.4.1.Hawala Sistemi ve Özellikleri.....	93
6.4.2.Hawala Türleri.....	94
6.4.3.Hawala Örnekleri .....	94
6.4.3.1.İçeriden Öğrenenlerin Ticareti .....	94
6.4.3.2.Gümrük Vergileri İhlalleri (1).....	95
6.4.3.3.Gümrük Vergileri İhlalleri (2).....	95
6.4.3.4.Kumar.....	95
6.4.4.Değerlendirme .....	96
6.5.Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıların Lisans Altına Alınmaları.....	96
6.5.1.Kripto Para Borsaları (Exchange Platforms).....	96
6.5.2.Kripto Para Borsaları ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi .....	98
6.5.3.FATF'in Kripto Para Borsalarına İlişkin Önerileri ve MASAK .....	99
6.5.4.Kripto Para Borsalarının Regülasyonuna İlişkin Öneriler.....	100
6.5.4.1.Lisans ve İzin Alınmasına İlişkin Öneriler.....	100
6.5.4.2.Belirli Bir NACE Kodu (Faaliyet Alanını Belirten Kod) Alınmasına İlişkin Öneriler .....	100
6.5.4.3.Herhangi Bir Yasal Kayda Sahip Olmaksızın Kripto Para Alış Satışı Yapan Kişi/Kurumlar	101
6.6.Kayıt Dışı Bahşişlerin Azaltılması .....	101
KAYNAKÇA.....	102

## YÖNETİCİ ÖZETİ

- ✚ Kayıt dışı ekonomi tüm ülkelerde farklı düzeylerde seyir eden bir olgudur.
- ✚ Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi ile sistematik mücadeleye geçilmesinin üzerinden yaklaşık on beş yıl geçmiştir.
- ✚ Bu bakımdan kayıt dışılıkla mücadele stratejisi eylem planları önemli kazanımları beraberinde getirmiş; kayıt dışı ekonominin oranında ciddi sayılabilecek düşüşlerin sağlandığı yapılan tahminlerde ortaya konulmuştur.
- ✚ Ancak kayıt dışı ekonominin azaltılması çabaları, gelişmişlik düzeyi ve yapısal değişiklikleri içeren kapsamlı reform ihtiyacı gibi nedenlerden dolayı oluşan dirençle karşılaşabilmektedir.
- ✚ Yine de eylem planlarının kayıt dışılığı azaltma potansiyeli taşıdığı; en azından artmasına engel olma imkânı vereceği düşünülebilir.
- ✚ Zira kayıt dışı sektör, ekonomi bütününde olduğu gibi dinamik bir yapıya sahiptir ve yeni teknolojik gelişmeler ve sektörün inovatif aksiyonlarına karşı ilgili kurum ve kuruluşların sistematik cevap verme gereksinimi vardır.
- ✚ “Kayıt Dışı Ekonomiyi Daraltmaya Dönük Tedbirler Çalışma Grubu” iki prensip üzerine çalışmalarını yürütmüştür: Bunlar,
  1. Somut ve uygulanabilir tedbirlerden oluşan bir rapor hazırlamak ve
  2. Her tedbir önerisinin “etki analizi” ile birlikte olgunlaştırılmasıdır.
- ✚ Bu kapsamda hazırlanan raporda 6 kategori ve 36 tedbir önerisi yer almaktadır.
  - Türk Vergi Sistemine Yönelik (vergi türleri itibariyle) Tedbirler (12 tedbir)
  - Denetim Etkinliğinin Artırılmasına Yönelik Tedbirler (4 tedbir)
  - Toplumsal Farkındalık Ve Bilinçlendirmeye Yönelik Tedbirler (6 tedbir)
  - Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Tedbirler (3 tedbir)
  - Sektörel Tedbirler (5 tedbir)
  - Kripto, Sanal Para Ve Nakit Ekonomisinde Kayıt Dışılığa Yönelik Tedbirler (6 tedbir)

## GİRİŞ

Ülkemizde de 1990’lardan itibaren ekonomi yazınında ve güncel tartışmalarda yoğun bir şekilde gündeme gelen kayıt dışı ekonomi (KDE), ekonomi literatürüne 1970’lerden itibaren girmiştir. Artık üzerine hatırı sayılır bir yayın ve politika notu oluşmasına rağmen kayıt dışılığın tanımı, kapsamı ve ölçülmesi konusunda muğlaklıkların giderilebildiğini söylemek güçtür.

Gutmann (1977) ile başlayan ölçme çabaları sonucu çok sayıda yaratıcı metot geliştirilmiştir. Ortaya çıkan tabloya göre, kayıt dışılık gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun modern Dünya’nın bir gerçeği olarak kabul edilmektedir. Kimi zaman mali sorunların nedeni ve bir şekilde çözülsün kamu finansmanı sorununu çözecek sihirli bir formül; kimi zaman ise adaletsiz vergi sistemlerine ve/veya “ceberut” devlete karşı direnç mekanizması olarak sunulmuştur. Literatür kayıt dışı kalmanın mali, ekonomik, psikolojik, sosyolojik, yönetsel hatta kültürel birçok nedeni olduğunu tespit etmiş; minimize edilmesi halinde yine bu alanlardaki kimi sorunların çözülmesine de katkı sunma potansiyeline sahip olduğunu göstermiştir.

Bu raporda Vergi Konseyi “Kayıt Dışı Ekonomiyi Daraltmaya Dönük Tedbirler Çalışma Grubu” tarafından geliştirilen tedbirler sunulmaktadır. Tedbirlere geçmeden önce kayıt dışı ekonominin kapsamı ve bu fenomenle mücadelenin önemine *giriş mahiyetinde* değinilecektir. Zira ilgili literatürde genişçe tartışılan konuların detaylı bir taraması raporun odağının gözden kaçmasına neden olabilecektir. Türkiye’nin kayıt dışı ekonomi ile sistematik mücadelesine ilişkin kronolojik ve kritik bir değerlendirmeye yer verildikten sonra tedbir önerileri ile rapor sonlandırılacaktır.

### **Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı**

Türkçe literatürde kayıt dışı (off-the-books) ekonomi deyimi ile yerleşmiş olan ekonomik fenomen ikinci (second) ekonomi, gayri resmi (informal) ekonomi, yeraltı (underground, subterranean) ekonomisi, paralel (parallel) ekonomi, görünmez (invisible) ekonomi, gölge (shadow) ekonomi, gizli (hidden) ekonomi ve vergi dışı piyasa ekonomisi gibi bazıları görece nötr bazıları görece negatif çağrışımlar yapan birçok terimle de karşılanmaya çalışılmaktadır. Adlandırmada çokluk ve çeşitlilik aslında söz konusu fenomeni oluşturan ekonomik faaliyetlerin çok sayıda faktörden etkilenmesinin ve farklı şekillerde yürütülmesinin doğal bir sonucudur.

KDE'nin ne tür ekonomik aktiviteleri kapsadığı konusundaki tartışmalar ve dolayısıyla en kapsamlı tanımına ulaşma denemeleri uzun bir literatür taramasını gerekli kılmaktadır. Örneğin, Uluslararası İş Örgütü (ILO) tanımlamayı bu sektörde faaliyet gösteren bireyleri esas alarak yapmaktadır. Buna göre gayri resmi sektör, istatistiklere yansımayan ve sözleşme, lisans, işgücü denetimi, beyan ve vergileme gibi kuralların dışında işleyen ekonomik aktiviteleri yürüten bireyleri kapsamaktadır. Açıktır ki kayıt dışı istihdam sorunun önemli bir parçası olsa da kayıt dışı istihdamın ekonomik büyüklüğe dönüştürülmesi bu sektörün emek yapısının kayıtlı ekonominin emek yapısına yakınlığının bilinmesini gerektirir. Yakınlığın derecesini bilmeden istihdam rakamlarının gelir büyüklüğüne dönüştürülmesi güçtür.

Kayıt dışı ekonominin en çok kullanılan kapsamlı tanımlarından birisi Feige (1989:1) tarafından yapılmıştır: “Kayıt dışı ekonomi, devletin düzenlemelerinden, vergilemeden veya gözleminden tamamen kaçırılan ya da kısmen gizlenen ekonomik faaliyetleri ve bu faaliyetlerden elde edilen gelirleri kapsamaktadır”. Devlet düzenlemeleri yasa dışı faaliyetlerden elde edilen geliri de kapsayabilir. Halbuki literatür kayıt dışı ekonominin yasa dışı (kara para- black economy) aktiviteleri kapsamadığı konusunda neredeyse hemfikirdir. Zira kara para ekonomisi, faaliyetlerin kendisinin yasal olmadığı bir alana karşılık gelmektedir ve bununla mücadele farklı enstrümanların istihdamını gerektirir. Kayıt dışı ekonomi, yasal ancak kısmen ya da tamamen kayıt dışında kalan faaliyetleri ve vergi kaçırma amacıyla olsun ya da olmasın ölçüm dışında kalmış bütün yasal faaliyetleri, ekonomik bir değer ürettikleri yani gelirle sonuçlandıkları takdirde kapsamı içine almaktadır.

Tanzi (1999) kayıt dışı ekonominin tanımının en azından iki açıdan yapılabileceğini belirtir. Birisi, resmi istatistiklere yansımayan üretim (veya gelir); diğeri ise beyan edilmeyen ve dolayısıyla vergi idaresi tarafından tespit edilmeyen gelirdir. İlk tanım, üretimin resmi istatistiklerin gösterdiğinden yüksek bir “toplam” (kayıtlı + kayıt dışı) olduğunu; ikinci tanım ise vergisel boyutu yani vergi tahsilatının olması gerekenden düşük gerçekleşmesini -vergi açığı- dikkatlere sunmaktadır.

Şüphesiz ki, kayıt dışı ekonominin yolsuzluk, uyuşturucu ticareti gibi yasa dışı alanla ilişkisi literatürde tartışılmaktadır (Savaşan ve Altundemir, 2007). Fakat bu potansiyel ilişkiye rağmen tanımı, kapsamı ve mücadele yöntemleri tamamen farklılık arz eden yasa dışı ekonomi veya kara para ekonomisinin Vergi Konseyi çalışma gruplarından biri tarafından hazırlanan bu raporun kapsamı dışında olduğunu açıkça ifade etmek gerekir.

## Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Gerekliliği

KDE, tüm ekonomilerin sorunudur. Kayıt dışı ekonomi tanımını yaparken ele alındığı gibi ilk sonuçlarından biri vergi gelirlerini azaltması ve başta istihdam ve milli gelir olmak üzere tüm istatistikleri farklı oranlarda da olsa yanıltmasıdır. Şüphesiz ki, vergi uyumunun artması mükellefler arasında vergi üzerinden oluşacak haksız rekabetin azalmasına yol açacaktır. Öte yandan, kayıt dışı ekonomi hem iyi (etkin ve adil) vergi sistemi dizaynını hem de vergi politikası ile ulaşılmak istenen makroekonomik istikrarı zora sokar. Kayıt dışı ekonomi büyüdükçe ekonomilerin ve istihdam piyasasının ikili/dual yapısı güçlenecek (Savaşan, 2005); vergi ve sosyal güvenlik sistemlerinin güçlendirilmesini ve ekonomik, mali ve sosyal çıktıların elde edilmesini zorlayacaktır. Açıktır ki hem vergiler hem de sosyal güvenlik sadece nesil içi değil ama aynı zamanda nesiller arası adaletin temini için önemli enstrümanlardır. Etkin ve adil bir vergi ve sosyal güvenlik sistemine ulaşmayı zorlaştıran her unsur gibi kayıt dışı ekonomi de bu iki tür adaletin tesisi için çözülmesi gereken bir sorundur.

Popüler tartışmalarda geçimlik gelirden fazlasını elde etmekte zorlanan mükelleflerin vergi sisteminin çarpıklığından korunma mekanizması olarak çalışabilmesi veya finansal krizlerin reel sektöre yayılması önünde bir engel oluşturabilmesi üzerinden kayıt dışı ekonominin kimi faydalarından bahsedilebilmektedir. Bu tartışmalara zemin oluşturacak verilerin ve analizlerin bulunmaması bir yana kayıt dışı ekonominin varlığının kamu maliyesine, özel sektörün finansa ulaşmasına, emek ve üretim piyasasının ikili yapısının kemikleşmesine ve politika yapımını zorlaşmasına varıncaya kadar yol açtığı uzun dönem mahzurlar ortadadır. Öte yandan kayıt dışı sektör bizatihi bu sorunların ortaya çıkmasına da yol açan faktörlerdendir. Kamu finansmanı ve kamu borcu sorununun büyümesi, kamu kesiminin özel sektörü tamamlayıcı faaliyetleri icra edememesi gibi sonuçları kayıt dışı sektörü krizler bağlamında da mücadele edilmesi gereken bir fenomen olarak görmeyi gerektirir. Bu yüzden kayıt dışı ekonominin minimize edilmesi için mücadele, sağlıklı bir kamu maliyesinin ve ekonominin inşası için büyük önemi haizdir.

## Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelenin Serencamı

Ülkeler, haksız rekabeti önlemeden vergi gelirlerini ve vergi uyumunu artırmaya, belge düzenini ve yasalara uyumu sağlamadan işletmelerin finansa ulaşmasını temine kadar birçok sonucu almak için kayıt dışılıkla mücadele ederler. Bunlardan bir kısmı da kurumsal yapıları

ve politik düzlemin durumuna uygun olarak mücadeleyi eylem planları üzerinden daha sistematik götürürler.

Kayıt dışı ekonominin serpilmesine yol açan birçok faktör olması ve bu teorik faktörlerin ağırlıklarının ülkeden ülkeye değişkenlik göstermesi (Savaşan, 2011) söz konusu ise elbette bu fenomenle her ülkenin mücadelesi de farklılık gösterecektir. Ama bu farklılıklara rağmen mücadelenin her ülkede sistematik olarak verilmesi önem arz eder. Şüphesiz ki stratejik hedeflere uygun olarak hazırlanmış eylem planlarının mücadelenin başarısına ve sürekliliğine etkisi olur. Görece başarılı olma durumu özel sektör dâhil tüm paydaşların sürece katkı sunmasının ve kayıt dışılığın ekonomik ve sosyoekonomik ileri ve geri bağlarının bütünlük içinde ele alınmasını gerektirir. Hedeflerin belirleniyor olması, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek eylemler ve bu eylemlerin mevzuat değişikliği de dâhil tüm unsurlarının baştan kararlaştırılıyor olması, eylemlerin her birinin hangi zaman diliminde ve hangi kurum ve kuruluşların koordinasyonunda ve sorumluluğunda olduğunun belirlenmesi eylem planlarının ilk akla gelen özellikleridir.

İşte Türkiye bu yolda önemli adımlar atmış; bu yolla mücadelede görece başarı sağlamış daha da önemlisi kurumsal kapasitesini artırmış ülkelerden biridir. 4/10/2006 tarih ve 26309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi”, Türkiye’de kayıt dışılıkla sistematik mücadele bakımından bir milat kabul edilebilir. Yüksek oranda kayıt dışı istihdam “yapısal istihdam sorunu” ve “sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasının önündeki en büyük engellerden biri” olarak karşımıza çıkmaktadır (Yanici Erdal, 2019: 227).

2008 yılından itibaren KDE ile mücadele stratejisi eylem planları devreye sokulmuştur. “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)”, 5/5/2009 tarih ve 27132 sayılı Resmi Gazetede 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi olarak yayınlanan bu ilk Eylem Planı ile bu fenomenle sistematik mücadele dönemi başlamıştır. “Ekonomide Kayıt Dışılığın Azaltılması” 2008 Yılı Programının “Rekabet Gücünün Artırılması” gelişme ekseninin alt başlığı olarak ele alınmıştır. Kayıt dışı ekonomi ile ilgili politika öncelikleri ve tedbirlerden ilki olarak da “ilgili tüm tarafların katkısıyla kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisinin oluşturulması” göze çarpmaktadır.

Bu ilk eylem planı, kayıt dışılığı bir sorun alanı olarak görmenin ötesine geçip sistematik mücadelenin başlatılması anlamına gelmekteydi. Bundan sonra hazırlanan üç eylem planı

tamamlanmış (2011-2013, 2015-2017 ve 2019-2021), yeni eylem planı hazırlıkları da başlamıştır.

Kabul etmek gerekir ki eylem planları ile sistematik mücadelenin avantajları vardır:

- (i) Her şeyden önce planlar ilgili kurum ve kuruluşların ve paydaşların katkısı ile hazırlanmakta ve uygulanmakta;
- (ii) Uygulama sonuçları izlenmekte ve
- (iii) Yeni eylem planları hazırlığı sırasında oluşan kurumsal hafızadan faydalanılabilmektedir.

Liste daha da uzatılabilir. Kayıt dışı ekonomi eylem planlarının yayınlandığı genelgede ortaya konulduğu gibi bir mücadele alanı olarak belirlenmişse mücadelenin sistematik olması da devlet olmanın bir gereğidir. Ne var ki,

- (i) vergiye gönüllü uyumu artırıcı kapsamlı bir vergi reformu ile desteklenmeyen;
- (ii) kurumsal iş bölümü, koordinasyon ve mücadele performansını daha üst düzeyde izleyerek gerekli müdahaleleri zamanında yapmayan;
- (iii) ülkenin kalkınma düzeyi ve yapısal sorunlarıyla ilişkilendirilmeyen ve
- (iv) her şeyden önemlisi sağlam bir siyasi iradenin varlığına ve üst düzey bir kurumsal murakabe ve koordinasyona mazhar olmayan

bir mücadelenin kayıt dışı ekonominin büyüklüğünde kalıcı azalmayla sonuçlanacağını düşünmek zordur. Özellikle son madde Türkiye'nin sistematik mücadele serencamı dikkate alındığında önem arz etmektedir. Ekonominin dörtte biri civarında bir büyüklüğe sahip olan ve mücadeleye tüm kurum ve kuruluşlar yanında sivil alanın (mesleki örgütlenmeler, iş alemi örgütleri ve doğrudan mükellefler) katkısını zorunlu kılan bir konuda sistematik mücadelenin buna göre kurgulanması gereklidir. Siyasi irade ve üst düzey bir kurumsal murakabe ve koordinasyon kayıt dışılıkla mücadele stratejisi eylem planlarında ihmal edilmemelidir.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta kayıt dışı ekonomi büyüklüğüne ilişkindir. Gelişmişlik düzeyine göre değişen ve kayıt dışılığın azalmasında direnç noktasının başladığı bir “doğal” oran varlığı söz konusudur diyebiliriz. “Doğal” orandan kastımız kayıt dışılığın ev ekonomisi veya geçimlik ekonomi diyebileceğimiz alanları da kapsamından hareketle

ekonomideki birçok değişikende olduğu gibi daha altına düşülemeyecek “minimum” bir oranın varlığıdır. Yine de yukarıdaki unsurlarla desteklenmiş sistematik bir mücadele, kayıt dışılığın bu direnç noktası veya doğal orana yakınlaşılmasına katkı sağlayacağı aşikârdır.

Öte yandan, kayıt dışı sektörün ekonominin bütününde var olan dinamizmi bünyesinde barındırması doğaldır. Yeni teknolojik gelişmeler ve kayıt dışı kalmaya destek olacak inovasyonlar sayesinde kayıt dışı sektör kendine yeni imkânlar oluşturabilmekte ve ilave alanlar açabilmektedir. Bu bakımdan sağlam bir siyasi iradeye dayanan ve üst düzey bir koordinasyon ve murakabe mekanizmasına sahip, ilgili kurum ve kuruluşların seferber edildiği sistematik ve bütüncül bakış açısıyla hazırlanmış mücadele stratejisi eylem planları KDE’de var olan bu dinamizme cevap vermeyi kolaylaştıracaktır.

Ekonomik büyüklükleri analiz ederken trend analizi önemlidir ama yeterli değildir. Bunun yanında benzeri ve gelişmiş ekonomilerle karşılaştırma yapılması da elzemdir. Araştırmalar, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün azaldığını göstermektedir (Savaşan, 2011, Savaşan vd., 2016). 2000’lerin başında ülke ekonomisinin üçte biri büyüklüğünde olan kayıt dışı ekonominin azaldığını ve son dönemlerde yaklaşık dörtte birine kadar gerilediğini söyleyebiliriz. Şüphesiz ki bu bir başarıdır. Ancak dikkat edilmesi gereken iki nokta vardır. *Birincisi*, bu azalışın ne kadarının makroekonomik istikrar ve artan gelirden ne kadarının eylem planlarından kaynaklandığını ayırt etmek güçtür. *İkincisi*, azalma trendinin sürdürülmesidir. Karşılaştırmalı bir bakış açısı ile OECD ortalamasının yakalanması veya altına inmesi için mücadelenin sistematik yapılması gerekliliği ortadadır. Yine de vurgulamak gerekir ki sistematik mücadelenin başarısı siyasi irade, üst düzey sahiplenme ve murakabe ve yapısal reform imkânlarının sürekli araştırılmasına bağlıdır.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadele eylem planlarının Ekonomi Koordinasyon Kurulunca sahiplenmesi hususunun yüksek önemi haizdir. Böylece kurumlar arası işbirliği ve iş bölümünün daha sağlıklı bir şekilde yapılması mümkün olabilecek; murakabe, revizyon ve eylem planları arasında devredilen tedbirlerin takibi daha sağlıklı yapılabilecek; ekonomi genelinde ortaya çıkan yeni durumlar ve kayıt dışı sektörün inovatif dinamizmine karşı gerekli adımların hızlı ve zamanında atılması temin edilebilecektir.

## Çalışma Grubunun Rapor Hazırlık Süreci ve Çalışma Prensipleri

“Kayıt dışı Ekonomiye Daraltmaya Dönük Tedbirler Çalışma Grubu”, Vergi Konseyi tarafından oluşturulmuş 13 çalışma grubundan biridir. Kamu kurumlarından katılan temsilciler ile akademisyenler ve uzmanlardan oluşan çalışma grubu ilk toplantısını 07.12.2021 tarihinde Ankara OECD Çok Taraflı Vergi Merkezinde yapmıştır. Çalışma grubu olarak “1” yüz yüze, “12” online olmak üzere toplam da “13” toplantı gerçekleştirilmiştir. Çalışma grubunca gerçekleştirilen toplantılarda alınan kararlar ve toplantı içerikleri Konsey tarafından belirlenen toplantı tutanak formatı kapsamında hazırlanarak toplantı tutanağı haline getirilip hem çalışma grubu hem de Konsey yetkilileri ile paylaşılmıştır. Çalışma grubunca gerçekleştirilen toplantılara ilişkin tarihleri ve durumu gösterir tablo aşağıda yer almaktadır.

Toplantı	Yüz Yüze	Online
1	07.12.2021	-
2	-	14.12.2021
3	-	21.12.2021
4	-	07.01.2022
5	-	14.01.2022
6	-	21.01.2022
7	-	28.01.2022
8	-	04.02.2022
9	-	11.02.2022
10	-	18.02.2022
11	-	04.03.2022
12	-	18.03.2022
13	-	23.03.2022

Çalışma grubu, yüz yüze toplantıda süreç yönetimi ve temel çalışma prensiplerini belirlemiştir. Salgın ortamı nedeniyle ağırlıklı olarak online toplantılar yapılması tercih edilmiş; çalışma grubu üyelerinden kayıt dışı ekonominin azaltılması hususunda somut ve uygulanabilir tedbir ve öneriler talep edilmiştir. Tedbir ve öneriler hazırlanırken söz konusu tedbirin etki analizine önem verilmesi gerekliliği üzerinde durulmuş; mali ve ekonomik etkileri yanında mali sosyoloji ve mükellef psikolojisi de dikkate alınmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda çalışma grubu üyelerince kayıt dışı ekonominin azaltılması hususunda “52” öneri ve tedbir çalışma grubuna sunulmuştur. Söz konusu tedbirler üzerinde muhtelif tarihlerde düzenlenen toplantılarda çalışma grubu üyelerince tedbir ve önerilerin kapsamı üzerinde fikir alışverişinde bulunulmuştur.

Çalışma grubunca sunulan tedbir ve önerilerin kapsamına göre tedbirlerin kategorileştirilmesi çalışmalarına başlanılmış iki adet taslak çalışmanın ardından tedbirlerin yer alacağı kategoriler belirlenmiştir. Bu kapsamda sunulan “52” tedbir ve öneri “6” ana kategoride çalışma grubunca değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Söz konusu kategori ve içeriğinde yer alan tedbir sayısını gösterir tablo aşağıda yer almaktadır.

Kategori Adı	Tedbir Önerisi Sayısı
1. Türk Vergi Sistemine (Vergi Türleri İtibarıyla Geliştirilecek) Yönelik Tedbirler	20
2. Denetim Etkinliğinin Arttırılması Yönelik Tedbirler	9
3. Toplumsal Farkındalık ve Bilinçlendirmeye Yönelik Tedbirler	8
4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Tedbirler	3
5. Sektörel Tedbirler	5
6. Kripto, Sanal Para ve Nakit Ekonomisi ile Mücadeleye Yönelik Tedbirler	7

Çalışma grubunca devam ettirilen toplantılarda ilgili kategoriler altında yer alan tedbir ve öneriler üzerinde değerlendirmeye devam edilmiş, hangi tedbirin çalışma grubunca sunulacak olan nihai raporda yer alacağına ilişkin fikir alışverişinde bulunulmuştur.

Çalışma grubuna tedbir ve öneri gönderen çalışma grubu üyelerinden nihai raporda yer alacak olan tedbir ve önerilere ilişkin alt metinler hazırlanması hususu kararlaştırılmış; bazen bireysel bazen ortak hazırlanan metinler çalışma grubu üyeleri ile paylaşılmak suretiyle olgunlaştırılmış ve rapor tamamlanmıştır.

## 1. Türk Vergi Sistemine (Vergi Türleri İtibarıyla Geliştirilebilecek) Yönelik Tedbirler

### 1.1. Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarında Yer Alan “Safi Kazancın Tespitinde Gider Olarak Kabul Edilebilecek Harcamaların Kapsamının Genişletilmesi ve Bu Çerçeve Belge Düzeninin Yaygınlaştırılması

Vergi sistemimizde belge düzeninin yerleşmesinin ve kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin önündeki en önemli engellerden birisi de gider yazılabilecek harcamaların kapsamının sınırlı olmasıdır. Gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri açısından, gider yazılabilecek harcamaların kapsamının genişletilmesi mükellefleri belge almaya teşvik edici bir unsur olabilecektir. Bu yönde yapılacak düzenlemeler ile harcamaların belli bir kısmının gider yazılabilme imkanının sağlanması, karşı tarafın da düzenlediği belgelerin tamamını gelir yazmasını otomatikman temin edecektir. ABD, Fransa, Almanya gibi yabancı ülke uygulamalarında, belgelendirilerek gider olarak kabul edilen harcamaların birçoğu ülkemizde ya belgelendirilmediği ya da gider olarak kabul edilmediği için belgesi alınmamaktadır. Bu tutarlar için gerçek ekonomik işleme dayanmayan belge arayışına giren mükellefler “sahte belge” sorununa neden olmakta, sahte belge kullanımının tercih edilmemesi halinde ise belgesi alınmadığı veya alındığı halde indirim konusu yapılamadığı için söz konusu tutarlar matraha ilave edilmektedir.

Gider yazılabilecek harcamaların kapsamının genişletilmesi konusunda yapılabilecek düzenleme harcama türleri itibarıyla, kademeli bir geçiş şeklinde olabilecektir. Böylelikle mükellefler gider yazabileceğini bildiği alışverişlerinde belge talep edecek ve daha önce gider yazılmadığı için belgesiz olarak gerçekleşen ve kayıt dışında kalan birçok harcama bu yolla kayıt altına alınabilecektir.

#### 1.1.1. Türk Vergi Sisteminde Gider Kabul Edilen Harcamaların Kapsamı

Bilindiği üzere, Gelir Vergisi Kanunu 40'ıncı maddede vergilendirmeye esas ticari kazancın tespit edilmesi açısından indirilmesi kabul edilen giderler yer almaktadır. Diğer kazanç unsurları açısından temel olarak ticari kazanç açısından indirilmesi kabul edilen giderler esas alınarak bir belirleme yapıldığından analizi ve önerileri kolaylaştırmak açısından bu gelir unsuru üzerinden çalışılmıştır. Gider olarak kabul edilmeyen unsurlar ise aynı kanunun 41'inci maddesinde sıralanmıştır. Kurumlar açısından da benzer bir uygulama söz konusu olmakla birlikte, kanunun “İndirilecek Giderler” başlıklı 8'inci maddesinde; ticari kazanç gibi

hesaplanan kurum kazancının tespitinde mükelleflerin ayrıca bu maddede yer alan giderleri de hasıllardan indirebilecekleri belirtilmektedir. Öte yandan, Kurumlar Vergisi mükellefleri açısından indirim konusu yapılamayacak giderler, kanunun 11'inci maddesinde sıralanmıştır.

Söz konusu maddeler incelendiğinde, bir sonraki bölümde yer alan yabancı ülke uygulamalarına kıyasla önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Ülkemizde hem gelir hem kurumlar vergisi açısından beyan esaslı geçerli olduğundan söz konusu harcamaların belgelendirilmesi vergilendirilebilir gelire ulaşma açısından önem taşımaktadır. Bu noktada gider yazılabilir harcamaların kapsamının sınırlı oluşu mükelleflerin belge talep etme ve mevcut harcamalarının belgelendirilmesi konusundaki önemli engellerden birisi olarak öne çıkmaktadır.

Özellikle ABD’de bankacılık sisteminin ve kart kullanımının gelişmiş olması ülkemizde olmayan bir uygulamayı da beraberinde getirmiştir. ABD’de hizmet sektörü harcamalarında kredi kartı slipleri üzerinde bahşişler için ayrı bir bölüm bulunmaktadır. Bahşiş ödenmek istendiğinde bu bölümde tutarı belirtilerek kredi kartından bahşiş dahil toplam tutar geçilmektedir. Bu şekliyle ülkemizde belgelendirilemediği için kanunen kabul edilemeyen gider sayılan bahşişler dahi belgelendirildiği (ABD’de bir çalışan tarafından alınan tüm nakit ve gayrinakdi bahşişler gelir kapsamında ve Federal gelir vergisine tabi olarak değerlendirilmektedir) ve kayıt altına alındığı için gider olarak kabul edilmekte ve matrahtan düşülebilmektedir (Bozdoğanoglu,2011).

### **1.1.2. Bazı Yabancı Ülkelerde Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı**

Genel olarak yabancı ülke uygulamalarında da ülkemizde olduğu gibi gider yazılabilecek harcamaların temelinde “işle ilgili olma” veya gelirin elde edilmesiyle ilgili olma kriterleri baz alınmaktadır. Bununla birlikte farklılık gösteren ve kapsam itibariyle genişletilebilecek giderlere örnek olması açısından burada yer verilecektir. Öte yandan gelir ve kurumlar vergisi açısından beyan esaslı genel kabul görmüş sistem olmakla birlikte, ülke uygulamalarında gelir unsurları bazında her ülke vergi sisteminde kendine özgü farklılıklara rastlanması söz konusu olabilmektedir.

#### **1.1.2.1. ABD’de Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamının Niteliği**

ABD kişisel gelir vergisi, bireylerin çeşitli kaynaklardan tahakkuk eden brüt gelirlerine dayanmaktadır. ABD gelir vergisi sisteminde kesin nitelik taşıyan giderler brüt gelirin elde

edilmesiyle ilgili olup, bu giderlerin brüt gelirden düşülmesi sonucu vergiye tabi brüt gelir kavramına ulaşılmaktadır. Bireysel gelir vergisi matrahına ücretler, maaşlar, bahşişler, vergiye tabi faiz ve temettü geliri, işletme ve çiftlik geliri, gerçekleşen net sermaye kazançları, vergilendirilebilir emeklilik ve yıllık gelir ve kira, telif hakkı, tröst, mülk ve ortaklıklardan elde edilen gelir dahildir. Sermaye kazançları veya temettüleri olarak sınıflandırılan gelirler için özel kurallar bulunmaktadır. Sermaye kazançları (veya kayıpları), varlıklar satıldığında ortaya çıkmaktadır. Vergi matrahı, gerçekleşmemiş sermaye kazançlarını kapsamamaktadır. Belirli sermaye kazançları ve temettüleri için indirimli vergi oranları mevcuttur.

ABD gelir vergisi sistemi oldukça karmaşık kurallar içermekte ve brüt gelirden yapılabilecek diğer kesintilerin mevzuata uygunluğu bu kurallar çerçevesinde belirlenmektedir. Nitekim bir vergi mükellefinin federal gelir vergisi kapsamındaki temel gelir ölçüsü olan düzeltilmiş brüt geliri (Adjust Gross Income-AGI), öncelikle brüt gelirden “çizgi üstü” indirimler (above-the-line deductions) çıkarılmasıyla belirlenmektedir (IRS, 2022).

Çizgi üstü kesintilerin kapsamına eğitimci giderleri, taşınma giderleri, tasarruf hesaplarına yapılan katkılar gibi Amerikan İç Gelir Yasasının 62(a) (1) maddesinde sıralanan unsurlar girmektedir. Örneğin, bu çerçevede vergi mükellefinin gelir düzeyine bağlı olarak, serbest meslek sahipleri tarafından nitelikli emeklilik planlarına yapılan katkılar, bireysel emeklilik hesaplarına (IRA'lar) yapılan katkılar, öğrenci kredilerine ödenen faizler, yüksek öğrenim giderleri ve sağlık katkıları gibi çizgi üstü giderlerin indirimi talep edilebilmektedir.

Düzeltilmiş brüt gelir (AGI) belirlendikten sonra, bir vatandaş veya ABD’de mukim bir yabancı, ayrıntılı indirim kalemlerinden yararlanarak (giderlerini belgelendirerek kazançtan indirim sağlama- itemized deductions) veya kendi beyan durumlarına uygun standart bir indirim (standart deductions) talep ederek kişisel gelir vergisi beyanını oluşturmaktadır (IRS, 2022). Mükellefler, ister giderlerini belgelendirerek beyan etmeyi ve indirim konusu yapmayı, isterlerse standart indirimi talep ederek çizgi üstü indirimlerden yararlanmayı talep edebilirler. Ancak çizgi üstünde yararlanabilecekleri indirim tutarının üst limiti bulunmaktadır. Örneğin; eğitimci giderleri öğretmenlere (hem kamu hem de özel) gerekli eğitim malzemeleri ve harcamaları için 300 \$ 'a kadar (her ikisi de öğretmen olan evli çiftler için 600 \$) bir indirim sağlamaktadır. Okul yılı boyunca en az 900 saat çalışan anaokulundan 12'nci sınıfa kadar öğretmenler, eğitimciler, danışmanlar, müdürler veya yardımcıları da bu indirim hakkına sahiptir.

Vergi yükümlülüğü, vergi mükellefinin beyan durumuna bağlıdır. Mükellefin medeni durum tercihini de içeren dört ana beyan kategorisi vardır: ortak evli beyan, ayrı evli beyan, hane reisi beyanı ve bekar birey beyanı. Vergi mükelleflerinin vergi yükümlülüğünün hesaplanması, aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere bu beyan durumlarına bağlıdır. Öte yandan mükelleflere tanınan standart kesintinin miktarı da bu beyanname durumuna bağlıdır. Kesintiler, vergiye tabi gelir belirlenmeden önce düşülmektedir. Mükelleflerin beyan durumlarına göre standart indirim seçeneğini tercih etmeleri halinde bu tutarlar 2022 mali yılı için; bekar ve evli olanların ayrı ayrı bildirimde bulunması halinde 12.950\$, birlikte beyanda bulunanlar için 25.900\$ ve aile reisi beyanının seçilmesi halinde 19.400\$'dir. Belirlenen bu tutarlar enflasyona endekslidir. Bu tutarları aşan gelirleri olan mükellefler ise harcamalarını belgelendirmek durumundadır (IRS, 2022).

Mükellefler, standart indirim talep etmek veya ayrıntılı giderlerin toplamının belgelendirilmesi yoluyla indirim talep etmek arasında bir seçim yapma hakkına sahiptir. Giderlerin belgelendirilmesi yoluyla indirim konusu yapılmasını tercih eden mükelleflerin indirim konusu yapabilecekleri giderlerin kapsamı oldukça geniş ve ilgi çekicidir. Bununla birlikte sadece Türk Vergi Sisteminden farklı olanlara kısaca yer verilmiştir. Bu kapsamda;

- Düzeltilmiş brüt gelirin %7,5'ünü aşan ve sağlık sigortası kapsamında olmayan, tazmin edilmemiş (geri ödenmemiş) sağlık giderleri (2021 yılı için). Sağlık giderleri ise bir hastalığın teşhisi, tedavisi, hafifletilmesi veya önlenmesi için yapılan ödemeleri veya vücudun herhangi bir yapısını veya işlevini etkileyen tedaviler için yapılan ödemeleri içermektedir. ABD vergi sistemi açısından gider olarak kabul edilen ve belgelendirilmek kaydıyla indirimine izin verilen sağlık harcamaları oldukça geniş kapsamlıdır (IRS,2022).

- ✓ Doktorlara, dış hekimlerine, cerrahlara, kayropraktörlere, psikiyatristlere, psikologlara ve geleneksel olmayan tıp pratisyenlerine ücret ödemeleri.
- ✓ Hastane veya bakımevi tarafından karşılanan yemek ve konaklama masrafları dahil olmak üzere, bakımevinde bulunmanın başlıca nedeni tıbbi bakımın mevcudiyeti ise, yatan hasta hastane bakımı veya yatılı bakımevinde bakım için yapılan ödemeler. Bakımevinde kalmanın

başlıca nedeni tıbbi bakımın mevcudiyeti değilse, kesinti tıbbi bakım masraflarının o kısmı ile sınırlıdır.

- ✓ Alkol veya uyuşturucu bağımlılığı merkezinde akupunktur tedavileri veya yatarak tedavi ödemeleri; veya sigarayı bırakma programına katılım ve reçete gerektiren nikotin yoksunluğunu hafifleten ilaçlar için.
  - ✓ Obezite de dahil olmak üzere bir doktor tarafından teşhis edilen belirli bir hastalık veya hastalıklar için bir kilo verme programına katılmak için yapılan ödemeler, ancak diyet gıda maddeleri için yapılan ödemeler veya sağlık kulübü aidatlarının ödenmesi bu gruba dahil değildir.
  - ✓ Sizin, eşinizin veya bakmakla yükümlü olduğunuz kişinin kronik bir hastalığıyla ilgili bir tıbbi konferansa kabul ve ulaşım için yapılan ödemeler (masraflar öncelikle gerekli tıbbi bakım için ve gerekliyse). Ancak, tıp konferansına katılırken yemek ve konaklama masrafları düşülememektedir.
  - ✓ Takma dişler, reçeteli gözlükler, kontakt lensler, işitme cihazları, koltuk değnekleri, tekerlekli sandalyeler ve görme veya işitme engelli bir kişiye veya diğer fiziksel engelleri olan bir kişiye yardımcı olmak için rehber köpek veya başka bir hizmet hayvanı için yapılan ödemeler.
  - ✓ Taksi, otobüs, tren, ambulans veya kişisel araçla tıbbi hizmete ulaşım için yapılan gerçek ücret ödemeleri tıbbi harcamalar olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca bu ulaşımın kişisel araçla yapılması halinde; tıbbi bakım için temel ve esas olan ulaşım için yapılan ödemeler kapsamında; akaryakıt harcamalarınızın miktarı; veya tıbbi harcamalar için standart kilometre ücretinin yanı sıra geçiş ücretleri ve park etme maliyeti de bu kapsamda indirim konusu yapılabilmektedir.
- Uzun süreli sigorta primleri sağlık giderlerinden farklıdır. Bu sigorta primleri, düzeltilmiş brüt gelirinizin (AGI) %10'unu aştığı takdirde indirilebilmektedir. Yaşa göre bir sınır vardır ve nitelikli uzun süreli bakım sigortası için olmalıdır (IRS,2022).

- 10.000 ABD doları ile sınırlı olmak kaydıyla ABD eyaletleri ve bölgelerinde ödenen gelir, genel satış ve emlak vergileri.
- Belirli faiz giderleri, genellikle ev ipotek faizi ve yatırım faiz giderleri (ev ipotek faizi sadece faize ilişkin tutarla sınırlı olmak kaydıyla)
- 2020 ve 2021 vergi beyannamesi için 2020 ve 2021 yıllarında 300\$'a kadar hayır amaçlı (bağış) indirim yapılabilmekte ve bu indirimden yararlanmak için söz konusu gider tutarı için belge alma şartı bulunmamaktadır. Hediye veya bağışın, bağışçının tavsiye ettiği bir fon veya özel vakıf yerine doğrudan nakit olarak hayır kurumuna gitmesi gerekmektedir. Ayrıca bağış, nitelikli ABD hayır kurumlarına yapılan katkı şeklinde olmalıdır. 2021 vergilendirme dönemi beyannameleri için, bir kamu hayır kurumuna yapılacak nakit bağışın, gelir vergisinden düşülebilmesi için düzeltilmiş brüt gelirin %60'ını aşmaması gerekmektedir (IRS,2022).
- Kişisel zayıat ve hırsızlık kayıpları için yapılabilecek olan ayrıntılı indirim, Başkan tarafından açıklandığı üzere federal bir felakete atfedilebilen kayıplar haricinde, 2018 ila 2025 vergi dönemleri için kaldırılmıştır. Beyan edilmesi gereken bu kapsamdaki kayıpların varlığı halinde, yalnızca düzeltilmiş brüt gelirin %10'unu aşan kayıplar indirim konusu olabilmektedir (IRS,2022).

### 1.1.2.2. Fransa'da Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı

Gelir vergisi açısından “Kazandıkça Öde (Pay As You Earn)” sisteminin uygulandığı ülkede, bu sistem kapsamında işverenler tarafından çalışanların maaşları ve “ikame gelirleri” (örn. Serbest meslek ve yatırım geliri üzerinden ödenmesi gereken vergi), aylık olarak (veya vergi mükellefi isterse üç ayda bir) ödenmekte ve vergi makamları tarafından doğrudan vergi mükellefinin banka hesabından otomatik olarak tahsil edilmektedir. Ancak, bireylerin yine de, genellikle vergi yılının bitimini takiben 31 Mayıs'a kadar ilgili mali yıl için gelir vergisi beyannamesi vermeleri gerekmektedir (EY, 2021).

Evlü kişiler, evlilik yılından sonra veya boşanma yılından önce ayrı ayrı dosyalama seçeneği olmaksızın, ortak vergi beyannamesi vermektedir.

Gelir elde etmek veya gerçekleştirmek için yapılan harcamalar genellikle bu gelirden düşülebilmekte ve bu çerçevede vergi kredileri de kullanılabilir.



- Mükellefler, geri ödenmemiş işletme giderleri için bir karşılık olarak 12,829 Euro (2021 yılı istihdam geliri için) ile sınırlı olmak üzere vergilendirilebilir net istihdam gelirin %10'unu harcama kanıtı sunmadan indirebilir veya fiili giderleri düşüp ayrıntılı bir rapor sunmayı seçebilirler. Bir çalışan, %10'luk standart kesinti yerine gerçekleşmiş mesleki giderleri düşmeyi seçebilir; ancak bu durumda, işveren tarafından karşılanan tüm giderlerin vergiye tabi maaşa geri eklenmesi gerekmektedir (PWC, 2022).
- Nafaka ödemelerine ilişkin olarak genel indirimler mevcuttur. Bu çerçevede eski eşe yapılan nafaka ödemeleri ve 18 yaşından küçük çocuklara mahkeme anlaşması hükümlerine göre yapılan nafaka ödemeleri, tamamen indirilebilir giderler olarak kabul edilmektedir (PWC, 2022).
- Anne babaya, büyükanne ve büyükbabaya, 18 yaşından büyük çocuklara veya evli çocuklara yapılan destek ödemeleri, yararlanıcıların ihtiyaç sahibi olması ve ihtiyacın kanıtlanabilmesi koşuluyla (çocuklar için üst sınır olmak üzere) indirilebilir gider olarak değerlendirilebilmektedir. (PWC, 2022).
- Toplam vergilendirilebilir gelir, vergi mükellefinin medeni durumunu ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sayısını yansıtan hisse sayısına ("kısımlar") bölünmektedir. 18 yaşın altındaki çocuklar ve her yaştan engelli çocuklar bakmakla yükümlü olunan birey olarak değerlendirilmektedir. 18-21 yaş arası çocuklar ile 21-25 yaş arası tam zamanlı öğrenci olan çocuklar, talep üzerine bakmakla yükümlü olunan birey kategorisine dahil edilmektedir. Bağımlı çocuklar için ek yarı pay başına vergi indirimi, ilk iki çocuğun her biri için 1.592 Euro (sınır) ve her ek çocuk için 3.184 Euro ile sınırlıdır (2021 yılı). (PWC,2022).
- Ana konutlar, sürdürülebilir kalkınma için yapılan harcamalar, hayırsever katkıları, ev çalışanları, öğrenciler ve çocuk bakımı ile ilgili belirli harcamalar için sınırlı tutarlarda vergi kredileri mevcuttur.
- Bu kapsamda Fransa'daki asıl ikametgahlarında belirli büyük ekipman giderlerini (özellikle kazan ekipmanı, yenilenebilir enerji kullanan elektrik üretimi, ısıtma ekipmanı, yağmur suyu arıtma, yalıtım panjurları) üstlenen vergi

mükellefleri, belirli koşullar altında ve masrafların türüne bağlı olarak vergi kredisinden yararlanabilmektedir.

- Nitelikli hayırsever, eğitimsel, bilimsel, sosyal, dini, politik veya kültürel kuruluşlara, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, kamu yararına olduğu kabul edilen kuruluşlara, şirketlerin kurulmasına yardımcı olmaya yetkili derneklere, zor durumdaki şirketlere veya 50'den az çalışanı olan şirketlere ya da sendikalara yapılan fiili katkıların %66'sına kadar olan tutar vergi indirimi olarak talep edilebilmektedir. (PWC, 2022).
- Vergi indirimine ilişkin sınırlamalar, hane halkının vergilendirilebilir net gelirine dayalı olarak geçerlidir (EY, 2021).
- Ayrıca, ihtiyacı olan kişilere ücretsiz gıda sağlayan derneklere yapılan katkılar da 1.000 Euro'ya kadar olan katkılar için (2021 ve 2022 gelirleri için) %75'lik bir vergi kredisine hak kazanmaktadır. (PWC, 2022).
- Çalışan veya serbest meslek faaliyetinde bulunan vergi mükellefleri (bekar, evli, boşanmış veya dul), anaokuluna yerleştirilen veya yedi yaşından küçük her bir bağımlı çocuk için yapılan çocuk bakım giderlerinin %50'sine kadar bir vergi kredisine hak kazanmaktadır (2021 yılı için çocuk başına ve yıllık 2.300 Euro'ya kadar gider tavanına kadar ev yardımı.) (PWC, 2022).
- Yaş itibarıyla bağımlı (dependent) kategorisindeki çocukları ortaokul, 'Collège' (61 EUR), 'Lise' (153 EUR) ve üniversitede (183 EUR) okuyan vergi mükelleflerine okul giderleri için 2021 yılı için belirtilen tutarlarda vergi indirimi sağlanmaktadır (PWC, 2022).
- Ev idaresi yardımı alan bir vergi mükellefi, yıllık 12.000 Euro veya ilk çalışma yılı için 15.000 Euro sınırına kadar yapılan harcamaların %50'si oranında, bağımlı çocuk ve 65 yaş üstü bakmakla yükümlü olunan kişi başına 1.500 Euro oranında artırılan vergi indiriminden yararlanabilmektedir ancak bu tutar 15.000 Euro ile sınırlıdır (PWC, 2022).

### 1.1.2.3. Almanya’da Gider Yazılabilecek Harcamaların Kapsamı

Almanya’da faaliyetle ilgili olduğu kabul edilen tüm giderler vergilendirilebilir gelirden düşülebilmektedir. Türk vergi sistemine benzer şekilde yedi gelir unsurundan oluşan gelir vergisi sisteminde net gelir, bir takvim yılı boyunca alınan tüm brüt kazançlara dayanmakta ve bu kategorilerin her biri için aynı dönemde gelirle ilgili giderlerden düşülerek hesaplanmaktadır. Bununla birlikte vergiden muaf olduğu bilinen bir gelirle ilgili olarak yapılan herhangi bir harcamanın gider olarak indirimi mümkün olmamaktadır. Almanya’da altı aydan fazla yerleşik durumda olanlar, mukim kabul edilerek elde ettiği tüm gelire ilişkin olarak Alman mevzuatına göre vergilendirilmektedir. Bu durumdaki her bireyin elde ettiği gelirin 9.744 Euro’ya kadar olan kısmı vergiden muaftır (2021 yılı için). Evli çiftler için bu tutar 19.488 Euro olarak uygulanmaktadır (PWC, 2022).

- Bireysel vergi mükellefleri, boşanmış bir eşe ödenen nafaka için 13.805 Euro'ya kadar olan tutarı indirim konusu yapabilmektedir.
- Alman hayır kurumlarına ve belirli uluslararası hayır kurumlarına yapılan katkılar, düzeltilmiş brüt gelirin %20'sine kadar indirilebilmektedir. Kilise vergisi de tamamen düşülebilir ödemeler arasında sayılmaktadır.
- Belirli gerekliliklerin yerine getirilmesi durumunda, 14 yaşından küçük çocuklar veya engelli çocuklar için yapılan fiili çocuk bakımı masrafları için bir kısmı çocuk başına yılda maksimum 4.000 Euro'ya kadar düşülebilmektedir (2021 yılı için).
- AB/AEA ülkelerinde bulunan tanınmış bir özel okula veya bir Alman okuluna devam edilmesi ve mezuniyetin hükümet tarafından onaylanması durumunda, bakmakla yükümlü olunan çocuklar için öğrenim ücretlerinin (barınma, bakım ve yemek hariç) %30'u indirim konusu yapılabilir. Talep edilebilecek özel harcamalar, çocuk başına yıllık 5.000 Euro ile sınırlıdır (PWC, 2022).
- Ticari kazanç unsuru üzerinden alınan gelir vergisinde, bireyler ve ortaklıklar için vergiden muaf 24.500 Euro'luk bir tutar (2021 yılı) dikkate alınmaktadır (PWC,2022).
- Bir sağlık sigortasına yapılan katkılar, bu katkılar birinci basamak temel sağlık hizmetleri için ödendiği sürece tamamen vergiden düşülebilmekte ayrıca uzun süreli bakım sigortasına yapılan katkılar da bu koşullar altında indirim konusu yapılabilir. Ek olarak, belirli diğer sigorta poliçelerine (örneğin işsizlik

sigortası) ödenen katkı payları, yılda maksimum 2.800 Euro'ya kadar (çalışanlar ve emekliler için 1.900 Euro) düşülebilmektedir (PWC,2022).

- Tek bir kişi için 36 Avro, evli çiftler için 72 Avro tutarında toplu ödeme özel gider indirimi belgeye gerek olmaksızın sağlanmaktadır. Ayrıca, örneğin çocuklar, yaşlılar ve engelliler için bir dizi başka özel ödenek ve yardımlar da vardır (PWC,2022).
- Almanya'da veya yurtdışında eğitim gören (sınırlar dahilinde), 18 yaşından büyük ve ebeveynlerinin hane dışında yaşayan çocuklar için yıllık 924 Euro tutarında indirim sağlanmaktadır. Çocuk yurtdışında yaşıyorsa, miktar uygun ülkenin yaşam standardına göre değişebilmektedir (PWC,2022).
- Yaşlılık emeklilik planlarına yapılan katkılar, genel olarak, 2021 yılı için toplam 25.787 Euro'luk bir sınıra kadar vergiden düşülebilmektedir (bu tutar ortak başvuruda bulunan evli vergi mükellefleri için 51.574 Euro'dur) (PWC,2022).

Farklı ülkelerdeki vergi sistemleri incelendiğinde, gider yazılacak harcamaların kapsamı belirlenirken işle ilgili olma, gelirin elde edildiği faaliyet alanları açısından gereklilik, hayatın olağan akışına uygunluk gibi kriterler dikkate alınarak temel bazı harcamaların her ülkede gider olarak kabul edildiği görülmektedir.

Ülkemizde yabancı ülkelere kıyasla gider yazılabilecek harcamaların kapsamının temel düzeyde sınırlı olduğu görülmektedir. Yabancı ülke örnekleri incelendiğinde temel düzeyde kabul edilen giderlerin yanı sıra mükelleflere günlük yaşamda yaptıkları harcamaları gider olarak kullanabilme imkânı sunulduğu görülmektedir. Bu durum kayıt dışı ekonomi ile mücadelede en önemli unsurlardan birisi olan belge düzeninin sağlanması sonucunu da beraberinde getirmektedir.

Gider yazılabilecek harcamaların kapsamının genişletilmesi konusunda yapılabilecek düzenleme, sektör temsilcilerinin de görüşü alınarak ve harcama türleri itibariyle kademeli bir geçiş şeklinde Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi kanunlarının ilgili maddelerinde değişiklik yapılması suretiyle gerçekleştirilebilecektir. Böylelikle mükellefler, gider yazabileceğini bildiği harcamaları için belge talep ederek hem kayıt dışı ekonomiyi azaltacak hem de sahte belge kullanımının önüne geçilmiş olacaktır. Özellikle vergi kayıp ve kaçığının yoğun olduğu alanlarda başlatılacak bir uygulama sistemin başarısını da somut olarak ortaya koyabilecektir.

### 1.1.3. Kanunen Kabul Edilmeyen Giderlerin (KKEG) Azaltılması

Ticari kazancın idame ettirilebilmesi için yapılan bazı giderlerin gelir ve kurumlar vergisi uygulamasında gider olarak kabul edilmediği bilinmektedir. Örneğin ticari kazancın idame ettirilebilmesi için kullanılan binek araçların MTV'si ve diğer giderlerinin belli bir kısmı gelir ve kurumlar vergisi uygulamasında KKEG sayılmaktadır. Bu ve benzeri giderlerin indirilmesinin mümkün olmaması işletmelerin vergi yükünü artırdığı gibi vergilerin mali güce göre alınma ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir. Kayıtlı ekonomiye geçişte gönüllü uyumun sağlanması için KKEG'lerin azaltılması önem arz etmektedir.

### 1.2. Net Artış Teorisine Göre Yeni Denetim Modelinin Geliştirilmesi

Mevcut denetim sistemiyle, defter ve belge düzeninde yapılacak iyileştirmelerle, sahte faturayla mücadele edilerek, yol denetimleriyle kayıt dışı ekonomiyle gerektiği gibi mücadele etmek mümkün değildir. Çözüm denetim modelini değiştirmekte, fiziki mal takibini esas alan modeli ikinci plana alıp esas olarak varlıkların ve parasal hareketlerin izlenmesini esas alan denetim modelini benimsemektedir.

Bu denetim modelinin beklenen sonucu yaratması için;

- Gelir tanımının değiştirilmesi,
- Gerçek kişilerin varlıklarında ve harcamalarında meydana gelen artışın sorgulanmasına izin veren mevzuat,
- Beyannameli mükellefiyetin esas alınması ve beyannameli mükellef sayısının önemli ölçüde artırılması,
- İstisna ve muafıkların azaltılması

gerekmektedir.

Bu kapsamda, gelir tanımının değiştirilerek net artış teorisine geçiş ile varlık ve harcamada meydana gelen artışın sorgulanması konuları son derece önemlidir. Bu önemi değerlendirildiğinde hukuk güvenliğinin ve öngörülebilirliğin dikkate alınması, tartışmaya/ihtilafa/farklı yorumlara açık olmayan net düzenlemeler yapılması ile yeterli bir geçiş sürecinin gerekliliği tabiidir.

### 1.2.1. Mevcut Durum ve Çerçeve

Net Artış Teorisine göre “Vergilendirilebilir Gelir” üç kaynaktan teşekkül etmektedir. (Ortaç, 1999: 107):

- (i) Vergilendirme döneminde para ve mal olarak elde edilen değerler,
- (ii) Birey tarafından yapılan tüketim harcamalarının ve öz tüketimin gerçek pazar değeri,
- (iii) Vergilendirme döneminde mevcutlarda bulunan varlıkların değerindeki artışlardır.

Mevcut düzenlemelere göre, sadece kanunda yazılı belli kaynaklardan elde edilen gelirler vergilendirildiğinden vergi incelemelerinde bu kaynakların dışına çıkarak tarhiyat yapmak mümkün olmamaktadır. Söz konusu gelirlerin kayıt dışı olup olmadığı da mal, belge ya da paranın fiziki takibinin yapılarak ve para takibinin sonuç itibariyle de bir mal/hizmet hareketinden doğduğu ortaya koyularak kaynağının vergiye tabi bir gelir olduğu tespit edilmelidir. Ancak vergi incelemelerinde, sadece paranın takibine dayanarak herhangi bir tarhiyat yapmak şu anki mevzuat seti ile mümkün değildir.

Örneğin, mükellefin vergilendirme döneminin gelir/kurumlar vergisi matrahının doğruluğunun tespiti amacıyla yapılan bir vergi incelemesinde; defter ve belgeler üzerinde veya harici doneler dikkate alındığında herhangi bir eleştiri yapılmadığı halde mükellefin veya şirket ortaklarının gerek servet unsurlarında gerekse harcamalarında beyan edilen gelir/kurum kazancı ile uyumsuz değişiklikler olduğu gözlemlenebilmektedir. Bu durumda vergi inceleme elemanı servet artışı veya harcamaları ile ilgili olarak mükellefleri inceleyememekte; gerekli tarhiyat yapılamamakta ve kayıt dışılık ile mücadele noktasında vergi incelemesinden beklenen etkinlik sağlanamamaktadır.

Kayıt dışı elde edilen ve/veya vergilendirilmeyen gelirlerin vergilendirilebilmesi için denetim modelinin buna imkan verecek şekilde kurgulanması gerekir. Bu da ancak (gelir tanımında ve tarhiyat nedeninde) net artış teorisinin benimsenmesi ile mümkün olacaktır.

Eğer net artış teorisi doğru bir uygulama ile denetim modeli olarak benimsenirse mükelleflerin kayıt dışı gelirleri kavranabilecek ve harcama/servetleri ile mütenasip vergilendirme mümkün olacaktır.

Diğer yandan, bu öneri ile 1999-2002 yıllarında yasaya giren sair kazanç ve iratlar başlığı ile anılan net artış teorisi tecrübesinden farklı bir model önerilmektedir. Önceki uygulamada, 3 yıllık bir geçiş dönemi verilse de uygulamanın aniden yürürlüğe girmesi ile geriye dönük uygulanmasının mümkün olması ve çerçevesinin net çizilmemiş olması nedeniyle yoruma ve subjektiviteye açık olması sonucu önemli bir vergi yükü ile karşılaşma ihtimalini doğurmuştur. Önceki uygulamanın bu olumsuz yanları net artış teorisinin başarıya ulaşmasını engellemiş/uygulanmadan sona ermesinde etkili olmuştur.

### 1.2.2. Net Artış Teorisi Denetim Modelinde Uluslararası Görünüm

Kaynak teorisi (Dar Anlamda Gelir) ve Net Artış Teorisi (Geniş Anlamda Gelir) tek başlarına uygulamada sorunlar yaratması nedeniyle ülkeler tarafından karma (bileşik) sistem (Kaynak ve net artış birlikte) kurgulanarak uygulanmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinden bazılarının hangi gelir teorisini benimsediği aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Ülkeler	Kaynak Teorisi	Net Artış
Almanya		x
Avusturya	x	
Belçika	x	
Danimarka		x
Finlandiya		x
Fransa		x
Hollanda	x	
İngiltere		x
İrlanda		x
İspanya	x	
İsveç		x
İtalya	x	
Lüksemburg		x
Portekiz	x	
Yunanistan		x

Kaynak: Ferhatoğlu, 2003: 19

Her ne kadar böyle bir tablo ortaya çıkmış olsa da, ülkelerin vergi sistemleri detaylı ve derinlemesine incelendiğinde görülmektedir ki, yukarıdaki ülkeler net artış teorisini tam manasıyla (ABD net artış teorisini tam olarak uygulayan ülkelere örnektir.) uygulamamaktadır. Bunun yerine Türkiye gibi kaynak teorisine ilaveten net artış teorisinin kısmen uygulandığı karma sistemler söz konusu olmaktadır. Ancak ülkelerin net artış teorisinin kapsamını geniş ya da dar belirlemesine göre, net artış teorisinin bazı ülkelerde ağır bastığı söylenebilir.

Vergi sistemlerinde benimsenen teoriye göre vergi denetimi yapılacağı tabii olduğundan ülkelerin vergi sistemleri, yapmış oldukları vergi denetiminden bilgi vermektedir.

### 1.2.3. Karşılaştırma: Amerika (Net Artış Teorisi) ve İtalya (Kaynak Teorisi)

Kısaca Amerikan gelir vergisi inceleme sistemindeki önemli noktalar ve vergi denetimine etkileri şöyle özetlenebilir:

Amerikan Gelir İdaresi IRS'e göre vergi incelemesinin amacı mükellefin gerçek vergi borcunu tespit etmektir. Gelir Vergisinin tanımına bakılacak olursa, “gelir hangi kaynaktan elde edilmiş olursa olsun tüm gelirler gelir vergisine tabidir.”<sup>1</sup> şeklinde kabul edilerek her türlü gelir (brüt gelir olarak adlandırılan) verginin konusuna girmektedir. IRS, Hazine Bakanlığının bir parçası olup raporlarını ona sunmakta; ancak buna rağmen temelde bağımsız bir kurumdur (TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006).

İnceleme elemanı vergi incelemesinde mükellefin gelir kaynaklarını, yaşam standardını, duran varlık alımlarını, elinde bulundurduğu nakde ilişkin dengeyi, borç ödemelerini ve borçlandığı fonların belgelerini sorgular ve sonucunda beyan edilmemiş bir gelir tespit edilirse gelirin yeniden tespitini sağlayan dolaylı yöntemlerden mütevellit daha derinlemesine bir inceleme yaparak gerçek vergi borcunu tespit eder. Eğer incelemede normal yolla ortaya çıkarılmayan kayıtdışı gelirler tespit edilirse farklı inceleme (IRS'nin geniş bilgi ağıyla tespit etme) tekniklerine başvurulabilecektir (TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006).

İncelemeye alınacak mükelleflere gönderilecek ilk yazıda incelemenin hangi konular üzerinden yapılacağı bilgisi bulunmaktadır. Ancak inceleme elemanı brüt gelir (gross income)

<sup>1</sup> Amerikan Gelir Vergisi Kanunu, 26. Bölüm, Madde 63.

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/63#:~:text=Except%20as%20provided%20in%20subsection,other%20than%20the%20standard%20deduction>) Erişim: 13.11.2022

hususunun incelenmesini de gerekli görürse bunu yapmaya yetkilidir. Ayrıca inceleme devam ederken inceleme elemanı tarafından risk analizi yapılarak incelemenin kapsamı, riskli bulunduğu alanlara genişletebilmektedir (TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2006).

Gelir tespitinde kaynak teorisi kullanmanın İtalyan vergi incelemesine etkilerini şu şekilde özetleyebiliriz.

İtalya’da vergi incelemesinin bir çok ayağı olup çeşitli devlet kurumları tarafından elektronik bir sistem ile sağlanan koordinasyon kapsamında (Modello Unificato di Verifica - MUV) inceleme yetkisi paylaşılmıştır. İlk olarak İtalyan Gelir idaresi tarafından vergi kanunları uyarınca vergi kayıplarını önlemek için inceleme yapılmaktadır (OECD, 2016). İkinci olarak askeri statüde vergi polisi (Guardia di Finanza’) isimli köklü ve adli bir polis teşkilatı bilimum vergi kaçakçılığıyla mücadele ile Ekonomi ve Maliye bakanlığına raporlamayla görevlidir (Teneş, 2019).

İtalyan gelir idaresi tarafından vergi denetimlerinde çeşitli kontrol araçları (1- Beyanları elektronik ve resmi kontrol etme, 2-Karşıt İncelemeler Yapma, 3-Harici araştırmalar, 4-Finansal Araştırmalar) kullanmaktadır. Vergi inceleme süreci mükellefin beyanlarının yanında ve vergi inceleme elemanının mükelleften teslim aldığı belge ve bilgiler üzerinden yürütülür (Studio Rigo, 2021).

İtalya’da vergi incelemelerinde Türkiye’de olduğu gibi delil serbestisi ilkesi geçerlidir ve incelemeler kural olarak mükellefin işyerinde yapılır. İnceleme elemanı tarafından 15 günden az olmamak kaydıyla süre tanınarak defter ve belge istenebilmektedir. Bunun yanında inceleme elemanı çalışan vs. ifadelerine başvurabilmekte ve vergilendirmeyi ilgilendiren her türlü belge bilgiye erişim sağlayabilmektedir (Giovanni, Pellicchia, & Antonini, 2020).

Yukarıdaki bilgilerden hareketle, ilk olarak net artış teorisini kullanan ABD’de inceleme elemanının servet artışı harcamalar gibi hususları da araştırmaya gittiği, dolayısı ile gelirin her unsurunu incelendiği; İtalya’da vergi inceleme elemanı ise sadece gelir vergisi kanununda sayılan unsurlar kapsamında inceleme yapabildiği görülmektedir.

ABD’de inceleme elemanları tarafından vergi kayıplarına sebep olan usulsüzlüklerin normal (direk) yöntemle tespit edilememesi durumunda endirek yöntem (gelirdeki net artış) ile incelenebildiği; İtalya’da ise vergi inceleme elemanının kullanacağı araçlar sayıldığı

anlaşmaktadır. Net artış teorisini benimseyen ülkelerde harcama ve servet değişimlerinin takip edilmesinin inceleme yapan kurumlara daha fazla iş yükü ve sorumluluk oluşturduğu; fakat vergi idarelerinin daha etkin ve verimli inceleme yapabilmeleri sonucunda vergiye gönüllü uyuma etkilerinin daha iyi olduğu gözlenmiştir (Yeğen, 2019).

Kaynak Teorisi sadece kanunlarda sınırlanmış gelir tanımlarına odaklandığından kaynak teorisini kullanan ülkelere kaynağı belirsiz para girişi görülebilmektedir. Bu nedenle net artış teorisini kullanan ABD gibi ülkelerde “Nereden Buldun?” sorusu sorulabildiğinden suç gelirleri gibi kaynağı belirsiz sermaye ile de aynı zamanda mücadele edildiği söylenebilecektir. Ancak kaynak teorisini kullanan ülkelerin daha kolay dış sermaye sağladıkları da bir gerçektir (Ayas & Saruç, 2015).

Ayrıca net artış teorisine yaklaşan ülkeler küreselleşme, teknolojik ve ekonomik gelişmeler nedeniyle yeni icat edilen kazanç ve iratları, fitratları itibariyle verginin konusuna otomatik olarak alacakken kaynak teorisinde verginin konusuna giren gelir unsurları teker teker sayıldığından ya bir gelir unsuru içerisinde değerlendirmek için çaba harcanmakta veya kanunlarda yeniden düzenleme yapılması elzem olmaktadır (Ayas & Saruç, 2015).

Son olarak kaynak teorisi ile net artış teorisi karşılaştırıldığında ilk olarak vergi ahlakı noktasında, net artış teorisini kullanan ülkeler (ABD, Kanada, Almanya vb.) üst sıralarda yer alırken kaynak teorisini kullananlar (İtalya, Fransa vs.) alt sıralarda yer alarak göze çarpmaktadır (Ayas & Saruç, 2015).

Ayrıca gelişmiş ülkelerin giderek net artış teorisine yakınsadığı ve kaynak teorisinden uzaklaştığı gelişmekte olan ülkelerin ise kaynak teorisini benimsediği şeklinde bir ilişki olduğu genel kabulü bulunmaktadır (Ayas & Saruç, 2015).

#### 1.2.4. Öneriler

Kayıtdışı ile mücadelede en önemli araçlardan birinin vergi denetimi olduğu kabul edildiğinde, vergi denetiminde net artış teorisine göre bir denetim modeli kurgulamak gerekmektedir. Ancak bu şekilde, kişilerin kayıt dışında kalan gelirlerinin kayıt altına alınması ve vergilenmesi mümkün olacaktır.

Net artış teorisinin benimsenmesi ile kişilerin harcama ve servetlerindeki yıllık artışlara göre gerçek varlıklarının vergilendirilmesi sağlanacaktır. Bu kapsamda, gelirlerini beyan

etmeyenler banka, tapu, trafik sicili, kredi kartı harcamaları vb. kayıtlı işlemler üzerinden vergi denetimi ile etkin ve hızlı bir şekilde tespit edilebilecektir. Böylece kayıt dışı gelirler vergilenmiş (vergi ikmal edilmiş olacak) ve kayıt altına alınmış olacaktır. Hatta vergi denetiminin fiilen yapılmasından evvel doğru bir risk analizi ile bu tespitlerin yapılması günümüz dijital çağında mümkündür.

Vergi denetim konuları da, net artış teorisinin imkan verdiği şekilde belirlenerek gerçek faydalanıcı bilgisi ve transfer fiyatlandırması kapsamındaki ilişkili kişiler risk analizlerine dahil edilmelidir.

Net artış teorisine geçerken geçmişe dönük (yürürlükten tarihinden önceki dönemlere) uygulanmaması, uyum için mükelleflere geçiş süreci tanınması, çerçevesi net çizilerek objektif kriterler getirilmesi, denetim elemanlarının bu duruma uygun hazırlık yapması, yapay zeka çalışmalarından faydalanılması, kayıt dışı tespit edilen hususların izaha davet yoluyla mükellefler tarafından giderilerek uyum fırsatı verilmesi gibi bir çok hususa dikkat etmek gerekmektedir.

Net artış teorisine geçiş için bazı kanunlarda (Gelir Vergisi Kanunu ile Vergi Usul Kanunu vb.) değişiklik yapılması gerektiği tabiidir.

Mevcut vergi denetim uygulaması ve mevzuatının en önemli eksikliği, sadece paranın (harcama, servet, varlık vb.) takibi yapılarak vergi kaybının önlenmesine imkan vermemesidir. Bu öneri ile, fiziki mal takibinin yapılması ve bunun ispatlanması zorluğu bertaraf edilerek kayıt dışı gelirlerin adil, etkin ve hızlı ortaya çıkarılarak vergilenmesi sağlanabilecektir.

### **1.3. Gelir Vergisi Beyanname Sayısının Tevkif Suretiyle Vergilendirilen Ücret Gelirlerinde Kapsamın Genişletilmesi Suretiyle Artırılması**

Yıllık gelir vergisi beyanamesi sayısının artırılması, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede önemli rol oynayacaktır.

Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında gelir politikasının temel öncelikleri arasında “Vergiye gönüllü uyumun ve iş yapma kolaylığının artırılmasına yönelik olarak vergi beyannamelerinin gözden geçirilmesi ve mükelleflerin ve meslek mensuplarının görüşleri doğrultusunda sadeleştirilmesi” yer almıştır.

Bütçe gelirlerinin ağırlıklı olarak vergi gelirlerinden oluştuğu dikkate alındığında; maliye politikasının bütçe performansı üzerinde önemli etkileri bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu yönden bakıldığında; 1994'te merkezi yönetim bütçesindeki toplam vergi gelirlerinin %38,4'lük kısmı gelir üzerinden alınan vergiler iken, 2013'te gelir üzerinden alınan vergiler toplam vergi gelirlerinin %28,9'u oranında gerçekleşmektedir. Öte yandan, dahilde alınan hizmet vergileri ile dış ticaret işlemlerinden alınan dolaylı vergiler toplam vergi gelirlerinin 1994'te %51,7'sine tekabül ederken, bu oran, 2013'te %62,6 olarak gerçekleşmiştir. 2013'ten 2020 yılına doğru da yıllar itibariyle dolaylı vergilerin merkezi yönetim bütçe gelirlerindeki ağırlıklarının arttığı görülmektedir.

Bu çerçevede, ülkemizde vergi gelirlerinde dolaysız vergilemeden dolaylı vergilemeye doğru bir seyir gözükmemektedir. Diğer bir ifadeyle, bütçe gelirlerinin en önemli kalemini oluşturan vergi gelirlerinin önemli kısmı dolaylı vergiler yoluyla tahsil edilmektedir. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de dolaylı vergi yükünün önemli ölçüde yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum vergi gelirleri tahsilatındaki etkinliği bozmakta ve maliye politikasının sosyal devlet olma anlayışının bir gereği şeklinde konumlanmasında sıkıntı oluşturmaktadır.

Günümüz Gelir İdaresi'nin sistem altyapısının gelişmişlik düzeyi ve vatandaşlarımızın eğitim ve bilinç düzeyleri dikkate alındığında; yıllık gelir vergisi beyanname verme sayısının artırılması kayıt dışı ekonomi ile mücadelede önemli bir eylem planı olarak görülmektedir.

7194 sayılı Kanun ile birlikte 2020 takvim yılı kazançlarında uygulanmak üzere hayata geçirilen, Gelir Vergisi tarifesinin dördüncü diliminde yer alan haddi aşan ücretlilerin ücret gelirleri (ve aynı zamanda diğer gelirleri) için beyanname verilmesinin sağlanması; 2021 yılının Mart ayında verilen gelir vergisi beyanname sayısında bir artışa sebep olmuştur. Söz konusu mükelleflerin gelirleri üzerinden eğitim ve sağlık harcaması gibi yaptıkları giderleri diğer indirimler kapsamında beyan edilen gelirden indirebilmesinden hareketle; aldıkları bu hizmetleri de belgelendirme ihtiyacı ortaya çıkmış; dolaylı olarak bu hizmetleri sunan mükelleflerin fatura ve fatura yerine geçen vesikalar düzenleme zorunlulukları daha da göz önüne gelmiştir.

Öte yandan, kişilerin gelirlerinin kaynakta kesinti suretiyle vergilendirilmiş olsun ya da olmasın beyanname ile bildirilmesi, hem beyanname alışkanlığının kazanılması hem de bunlara

ilişkin vergi inceleme ve kontrollerinin daha iyi yapılabilmesi adına önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret gelirlerinden yalnızca;

- birden fazla işverenden elde edilenler ve,
- gelir vergisi tarifesinin dördüncü diliminde yer alan haddi aşanlar,

beyannameye konu olmamalı; ücret geliri elde eden gelir vergisi mükelleflerinin daha geniş bir kapsamda beyanname vermesi sağlanmalıdır.

Bu kapsamda; 193 sayılı Kanununun 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendinde değişiklik yapılması gündeme gelebilir.

Bu noktada; ilk aşamada Gelir Vergisi Kanunu'nun 103'üncü maddesinde yazılı tarifenin dördüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşmayan ücret gelirleri yerine; üçüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşmayan ücret gelirlerinin beyana tabi olmaması (diğer bir deyişle, üçüncü gelir dilimindeki haddi aşan ücret gelirlerinin beyan edilmesi) sağlanabilir. Böylelikle tek işverenden ücret geliri elde eden kişilerden belli seviye üzerinde ücret geliri sahibi olanlar beyan kapsamına alınmış olacaktır.

Bu sayede;

- beyanname verme alışkanlığının artması ile ilk bakışta bir Hazine geliri ortaya çıkmayabilecek olsa da; beyan, bildirim, belgelendirme gibi hususlarda mükellefler nezdinde aşama kat edilmesi,
- stopaj yoluyla alınan verginin nihai vergi olmasının önlenmesi,

sağlanmış olacaktır.

Bu uygulamanın Gelir İdaresi ve dolayısıyla vergi daireleri üzerinde operasyonel bir yük artışına sebep olması muhtemeldir. Zira, bu çerçevede ücret gelirleri için beyanname verme sayısının artması; ilgili mükelleflerin olası eğitim ve sağlık harcamaları veya bağış ödemeleri çerçevesinde yıl içinde kesinti yoluyla ödedikleri vergileri iade almasına da sebep olabilmektedir. Bu durumda, vergi daireleri söz konusu nakden iade taleplerini sonuçlandırmak, mükelleflerin gelir ve gider belgelerini incelemek gibi önceki yıllara göre artan bir iş yükü ile karşılaşmaktadır.

Nitekim; 2020 yılı gelirlerinin beyan edildiği 2021 Mart ayında yürürlükte bulunan 252 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliği uyarınca; 10.000 TL’yi aşan nakden iade taleplerinin vergi incelemesi neticesinde yapılabileceğinden hareketle, vergi daireleri nezdinde bu tutarı aşan birçok iade dosyası için uzun süreye yayılan inceleme süreçleri söz konusu olmuştur. Ancak, 2020 beyan dönemi için gündeme gelen bu hususun, 2021 beyan döneminde 10.000 TL’lik haddin 315 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliği ile 50.000 TL’ye yükseltilmesi söz konusu olmuştur. Bu yönden bakıldığında; 50.000 TL’ye kadar olan nakden iade talepleri; iade talep dilekçesi (1A) ile birlikte Tebliğ’de yer alan belgelerin eksiksiz ibraz edilmesi kaydıyla inceleme raporu ve teminat aranmaksızın yerine getirilebilecektir.

315 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliği’ndeki bu düzenleme de dikkate alındığında; Gelir Vergisi Kanunu’nun 103’üncü maddesindeki tarifede ücretler için geçerli üçüncü gelir dilimi (2022 yılı için 250.000 TL) üzerinde tek işverenden elde edilmiş ve tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret gelirleri için de beyanname verilmesi gereğine yönelik Gelir Vergisi Kanunu’nun 86’ncı maddesinde düzenleme yapılması uygun olacaktır.

Yukarıdaki gerekçeler ile önerilen düzenleme aşağıda sunulmaktadır.

<b>Düzenlemenin Gerekçesi</b>	<p>Düzenleme ile beyannameli mükellefiyetin artırılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda; gerek beyanname veren mükellefler gerek bu mükelleflere mal ve hizmet sunan mükellefler nezdinde gelirlerin gerçek ve doğru tutarlarda beyanı, belgelendirme ve bildirim gibi mükellef ödevlerine uyumda artış sağlanması amaçlanmaktadır.</p> <p>Bu kapsamda tevkif suretiyle vergilendirilen ücret tutarları ve bu tutarlar üzerinden tevkif edilen vergilerin, yıllık beyanname sayesinde matrah ve sair unsurlarının kontrolünün sağlanmasını teminen madde ile; tek veya birden fazla işverenden tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret geliri elde eden mükelleflerin, bu gelirleri toplamının, 103 üncü maddede yazılı tarifenin üçüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşması halinde ücret gelirlerini yıllık beyanname ile beyan etmesi esası getirilmektedir.</p> <p>Böylece,</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Tek işverenden alınan tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret gelirleri toplamının 103 üncü maddede yazılı tarifenin üçüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşması halinde bu gelirler beyan edilecektir.</li><li>- Birden fazla işverenden tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret geliri elde eden mükelleflerin, birden sonraki işverenden aldıkları ücret gelirleri toplamı, 103 üncü maddede yazılı tarifenin ikinci gelir</li></ul>
-------------------------------	--

	<p>diliminde yer alan tutarı aşması halinde bu gelirler önceden olduğu gibi beyan edilmesine devam edilecektir.</p> <p>- Birden fazla işverenden tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret geliri elde eden mükelleflerin, birden sonraki işverenden aldıkları ücret gelirleri toplamının, 103 üncü maddede yazılı tarifenin ikinci gelir diliminde yer alan tutarı aşmaması, ancak, bu ücreti ile ilk işverenden alınan ücret geliri toplamının 103 üncü maddede yazılı tarifenin üçüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşması halinde de bu gelirler beyan edilecektir.</p>
<b>Düzenleme</b>	<p>193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 86'ncı maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendinin (b) alt bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.</p> <p>“b) Tek işverenden alınmış ve tevkif suretiyle vergilendirilmiş 103 üncü maddede yazılı tarifenin <u>üçüncü</u> gelir diliminde yer alan tutarı aşmayan ücretler (birden fazla işverenden ücret almakla beraber, birinciden sonraki işverenden aldıkları ücretlerinin toplamı, 103 üncü maddede yazılı tarifenin ikinci gelir diliminde yer alan tutarı ve birinci işverenden alınan dâhil ücret gelirleri toplamı 103 üncü maddede yazılı tarifenin <u>üçüncü</u> gelir diliminde yer alan tutarı aşmayan mükelleflerin, tamamı tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücretleri dâhil),”</p>

#### 1.4. ÖTV Kanunu'na Ekli (III) Sayılı Liste Kapsamındaki Mallardaki Vergilendirme Esaslarında Değişiklik Yapılması

Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca, Kanun'a ekli (III) sayılı listede yer alan malların ithali veya imal edenler tarafından teslimi ile ÖTV uygulanmadan önce müzayede yoluyla satışı bir defaya mahsus olmak üzere ÖTV'ye tabidir.

Öte yandan, ÖTV Kanunu'nun 11'inci maddesinin,

(2) numaralı fıkrasında, Kanuna ekli (III) sayılı listenin (A) cetvelindeki mallar için asgari maktu vergi tutarları ile (B) cetvelindeki mallar için asgari maktu vergi ve maktu vergi tutarlarının;

(A) Cetvelindeki mallardan, 2203.00 G.T.İ.P. numaralı mallar için bir litredeki her bir alkol derecesi, 22.04, 22.05 (2205.10.90.00.12 hariç) ve 2206.00 G.T.İ.P. numaralı mallar için her bir litre, diğer mallar için içerdiği alkolün her bir litresi itibarıyla,

(B) cetvelindeki mallar için asgari maktu vergi tutarının perakende satışa sunulan sigaraların ve makaronların birim ambalajı içinde yer alan her bir sigara veya her bir makaron, diğer tütün mamullerinin birim ambalajı içindeki mamulün her bir gramı itibarıyla, maktu vergi tutarının ise 20 adet sigaradan, 50 adet makarondan veya 50 gram tütünden oluşan birim ambalaj itibarıyla (birim ambalajların farklı adet veya gramdan oluşması halinde vergi tutarının, anılan adet veya grama göre oranlanarak),

(5) numaralı fıkrasında, (III) sayılı listenin (A) cetvelindeki mallar için asgari maktu vergi tutarlarına göre hesaplanacak vergi tutarından az olmamak üzere, yalnızca nispi vergi; (B) cetvelindeki mallar için maktu vergi ile birlikte, asgari maktu vergi tutarına göre hesaplanacak vergi tutarından az olmamak üzere nispi vergi

uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Halihazırdaki düzenlemeler dikkate alındığında; özellikle tütün ürünlerinin vergilendirilmesinde birden fazla esasa dayalı (maktu, asgari maktu ve nispi) vergilendirme söz konusudur. Bu durum, perakende satış fiyatına endeksli nispi vergiler ve maktu vergilerin bir arada uygulanarak oldukça ağır bir vergilendirmenin olmasına yol açmaktadır. ÖTV üzerinden KDV de hesaplanıyor olması, vergi yükünde ilave bir artışa da sebebiyet vermektedir.

Bu durum, tütün mamullerinde gelecek yıllardaki olası fiyat artışlarında dahi, Hazine gelirlerinde istenen oranda bir artışa sebep olmayacak bir vergilendirmeye işaret etmektedir. Vergi yükünün yüksekliği kaçak ticareti maalesef teşvik etmektedir.

Öte yandan; vergi yükündeki durum; tütün sektörünün tedarik zincirinin gelir paylaşımında sorunlara sebep olabilmektedir. Ayrıca yüksek nispi vergi; maliyet artışlarının çarpan etkisi ile fiyata yansıtılmasına sebep olmaktadır.

Zira, Kasım 2011 tarihli Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi notlarında; nispi vergideki her bir birimlik artışın, perakende satış fiyatının doğrusal olmayan ve artan bir çarpan etkisi ile yükselmesine neden olduğu şu şekilde ifade edilmiştir.

“...tütün ürünlerinde ÖTV matrahı, üreticinin fiyatı değil, ürünün nihai tüketicilere perakende satış fiyatıdır. Dolayısıyla, bu yöntemle, hesaplanan ÖTV’den KDV alınmasının yanında, KDV nihai tüketici fiyatına dahil olduğundan hesaplanan KDV tutarından da ÖTV alınmasıyla doğrusal olmayan bir vergileme şeması ortaya çıkmaktadır.”

Yer verilen gerekçeler çerçevesinde, tütün mamullerinin vergi yapısının daha etkin hale getirilmesi yerinde olacaktır. Bu çerçevede; ÖTV Kanunu'nda, Kanun'a ekli (III) sayılı listede yer alan mallardan tütün mamullerinin vergilendirme esaslarında düzenlemeler yapılarak;

- Vergi yükündeki yüksekliğin ve gelecekteki olası artışların sektörde kayıt dışılığa yol açmasının engellenmesi,
- Maktu ve nispi vergi hadlerinin gözden geçirilerek daha etkin bir vergileme yapısının oluşturulma ihtimalinin değerlendirilmesi,
- Gelecekte ihtiyari vergi artışlarına ihtiyaç doğurmayacak, etkili bir yapıya erişilmesi ve enflasyona sebep olabilecek vergisel sonuçların engellenmesi,

sağlanabilecektir.

#### **1.5. Devreden KDV'nin Kanun ile Belirlenen Sınırlar ve Şartlar Dahilinde İadesine İmkan Tanınması**

Bir vergilendirme döneminde indirilecek KDV toplamının, mükellefin vergiye tâbi işlemleri dolayısıyla hesaplanan KDV'den fazla olduğu takdirde, aradaki farkın iadesine belirli sınırlar dahilinde imkan sağlanması; gerek kayıt dışı ekonomi ile mücadelede gerek maliye politikası vasıtasıyla şirketlerin desteklenmesine katkı sağlayacaktır.

Bu çerçevede; KDV Kanunu'nun 29/2 maddesinde düzenleme yapılabilir.

İndirim yoluyla giderilemeyip sonraki dönemlere devreden KDV'nin iadesine belirli şart ve sınırlar dahilinde imkan tanınarak;

- Mükelleflerin pandemi koşullarında karşılaştıkları nakit sıkıntılarına çözüm sunulması,
- Mükelleflerin sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleme fiillerine tenezzül etmemesinin sağlanması,
- Ekonomiye kazandırılması mümkün olmayan şirketlerin yalnızca devreden KDV'lerinin mevcudiyeti nedeniyle devir işlemlerine konu olmasının engellenmesi,

sağlanabilecektir.

Devreden KDV'nin; bugünkü kanuni düzenlemelerin bir sonucu olarak iade edilmemesi işletmeler için etkisi olmaması gereken bu vergiyi, nihai bir yüke dönüştürmektedir.

Yüksek enflasyon ortamında devreden KDV'nin değerinin azalıyor olması burada sağlanacak bir geliştirmenin işletmeler açısından önemli yararları olabileceği kanaatini ortaya çıkarmaktadır. Belirtilen yükün yalnızca mali yönden değil, dolaylı olarak yarattığı sorunların çözümü için üretilen formüller de KDV uygulamalarını ve sistemin bütününe karmaşıktır.

Tüm bu hususlar ışığında; belirli şartların ve kısıtlamalar dahilinde ancak makul süreler içinde olmak kaydıyla devreden KDV'nin mükelleflere iadesinin sağlanması önemli bir reform adımı olarak görülebilecektir.

#### **1.6. Vergi Oranlarının Kayıt Dışılığı Etkisi Üzerine Etki Analizi Yapılması**

Vergi oranlarının aşırı yüksek oluşunun kayıt dışılığı artırdığı ve vergi gelirlerini azalttığı bilinmektedir. Kayıt dışılığın ve kaçakçılığın en yüksek olduğu sektörler, vergi oranlarının da aşırı yüksek olduğu sektörlerdir. Kaçakçılık düzeyinde, coğrafi konum ve komşu ülkelerdeki vergi oranları ile mal fiyatlarının etkisi de oldukça büyüktür.

Gerek kaçakçılığın gerekse kayıt dışılığın azaltılması açısından güncel vergi oranlarının etki analizi yapılmalıdır. Bu etki analizine bağlı olarak vergi oranlarında yapılacak sınırlı bir indirimin vergi gelirlerini artırması ve kayıt dışılığı azaltması beklenebilir.

#### **1.7. Yeni Gelir Vergisi Tarifesi ve AGİ Planlaması**

Asgari geçim indirimi, vergi mükelleflerinin geçimini sağlayacak asgari kazancın vergi dışı bırakılması demektir. Ülkemizde AGİ, 2022 yılına kadar yalnızca ücret geliri elde edenlere uygulanmış, ancak bazı vergi mükelleflerine ise AGİ benzeri uygulamalar getirilmiştir. Örneğin, basit usulde vergiye tabi esnaf ve sanatkârlar için önce 8.000 TL tutarında vergi indirimi getirilmiş, daha sonra ise bu mükellef grubunun tüm kazancı istisna kapsamına alınarak vergi dışı bırakılmıştır. Ancak bu uygulama vergide adalet ilkesiyle bağdaşmayacak sonuçlar da doğurmaktadır.

Yıllık kazancı asgari ücret sınırında olan ticari, zirai ve mesleki kazanç elde eden vergi mükelleflerinin bir kısmı, istisna ve muafiyetlerden yararlanıp vergi ödemezken bir kısmı ise

hiçbir indirimden yararlanamadan vergi ödemekle yükümlüdür. Bu gelir grubundakilerin daha az vergi ödemek için kayıt dışı faaliyetlere yöneldiği bilinmektedir. Bu nedenle ticari, zirai ve mesleki kazanç elde eden mükelleflerin vergi tarifesindeki ilk dilimin yüzde “0” oranında vergilendirileceği bir vergi tarifesi önerilmektedir. Böylelikle vergide adalet sağlanacak ve aynı zamanda kayıt dışı faaliyetler azalacaktır.

### **1.8. Yapılandırma Nedenlerinin Tespiti ve Yapılandırma İhtiyacını Ortadan Kaldıracak Yasal Düzenlemelerin Yapılması**

Bilindiği üzere ortalama her iki yılda bir kamu alacaklarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal düzenleme yapılmaktadır. Vergi afları ve borç yapılandırmaları, bazı mükellef grupları için ödeyemedikleri bir kamu borcunu ödemeleri konusunda kolaylık getirmekle beraber, vergisini düzenli olarak ödeyen çok sayıda vergi mükellefi için de kayıt dışılığı özendirici bir fonksiyon üstlenmektedir. Bu yönüyle bakıldığında, ekonomik krizler, pandemi ve benzeri nedenlerle mücbir sebep sayılabilecek durumların dışında borç yapılandırmalarına ve vergi aflarına fırsat verilmemelidir.

Bununla beraber, vergi yapılandırmaları bir af niteliğinde olmayıp, anapara borcunun enflasyon oranında yeniden yapılandırılarak taksitle ödenmesine imkan sağlamaktadır. Bu noktada, vergi ve diğer kamu borçları için uygulanan gecikme faizi ve gecikme zammı oranlarının etkinliği analiz edilmelidir. 6 aylık dönemler itibari ile gecikme faizi ve gecikme zammı oranları güncellenmeli ve TÜFE oranına endekslenmelidir. Böylelikle ödenmeyen borcun yüksek faizle daha da ödenemez hale gelerek iki yılda bir yapılandırma ihtiyacını doğurmasına gerek kalmayacaktır.

Ayrıca, başta gelir vergisi olmak üzere, vergi kanunlarında vergide adalet ilkesine uymayan düzenlemeler tespit edilmelidir. Bir verginin ekonomik koşullar gereği ödenemez olması, o verginin, mali güce göre vergileme ilkesine aykırı bir şekilde doğduğu anlamını taşır. Nitekim mali güce göre tarh ve tahakkuk etmiş bir verginin ödenmemesi ise ihtiyari bir tercih olarak kabul edilebilir ki yapılandırma kanunlarının sık sık çıkarılmasının önüne geçilmesi halinde bu durum da büyük ölçüde ortadan kalkacaktır.

### **1.9. Gerçek Faydalanıcı Sicilinin Aktif Hale Getirilmesi**

Gerçek Faydalanıcı kavramını FATF; “Bir müşteriyi nihai olarak sahipliğinde ya da kontrolünde bulunduran gerçek kişi ve/veya hesabına işlem yürütülen gerçek kişi” olarak

tanımlamıştır. Ayrıca FATF, bu kapsama bir tüzel kişiliği ya da yasal oluşumu nihai olarak etkili bir şekilde kontrolünde bulunduran kişilerin de girdiğini belirtmiştir<sup>2</sup>.

Söz konusu kavram ülkemizin mevzuatında 9/1/2008 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin üzerinde durduğu önemli bir konudur. Yönetmeliğin 3 üncü maddesinde Gerçek faydalanıcı: “Yükümlü nezdinde işlem gerçekleştiren gerçek kişileri, adına işlem yapılan gerçek kişi, tüzel kişi veya tüzel kişiliği olmayan teşekkülleri nihai olarak kontrolünde bulunduran ya da bunlar üzerinde nihai nüfuz sahibi olan gerçek kişi veya kişiler” olarak ifade edilmiştir<sup>3</sup>.

Gerçek faydalanıcı kavramı, 529 Seri No’lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ’inde ise aynı şekilde “Tüzel kişi veya tüzel kişiliği olmayan teşekkülleri nihai olarak kontrolünde bulunduran ya da bunlar üzerinde nihai nüfuz sahibi olan gerçek kişi veya kişiler” olarak tanımlanmıştır<sup>4</sup>.

Söz konusu üç tanımdan da anlaşılabilceği gibi gerçek faydalanıcı mutlaka gerçek kişidir. Bununla birlikte ilgili yönetmeliğin 17/A maddesine göre gerçek faydalanıcının tespiti aşağıdaki gibi gerçekleştirilmektedir<sup>5</sup>:

- İlk olarak tüzel kişiliğin %25’i aşan hisseye sahip gerçek kişi gerçek faydalanıcı olarak kabul edilir.
- Tüzel kişiliğin %25’ini aşan hisseye sahip gerçek kişi ortağının gerçek faydalanıcı olmadığından şüphelenilmesi veya bu oranda hisseye sahip gerçek kişi ortak bulunmaması durumunda, tüzel kişiliği nihai olarak kontrolünde bulunduran gerçek kişi ya da kişiler gerçek faydalanıcı kabul edilir.
- İlk iki durumda da gerçek faydalanıcı tespit edilemezse ticaret sicilinde kayıtlı en üst düzey icra yetkisine sahip gerçek kişi ya da kişiler üst düzey yönetici sıfatıyla gerçek faydalanıcı kabul edilir.

<sup>2</sup> <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf> (Erişim Tarihi:27.04.2022).

<sup>3</sup> <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.200713012.pdf> (Erişim Tarihi: 27.04.2022).

<sup>4</sup> <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210713-4.htm> (Erişim Tarihi:29.04.2022).

<sup>5</sup> Tedbirler Yönetmeliği’nin 26 ıncı maddesi ile tanınan yetki çerçevesinde çıkarılan 5 Sıra Nolu Mali Suçları Araştırma Kurulu Genel Tebliği’nde belirtilen istisnalar hariçtir. Buna göre ilgili maddede belirtilen durumlarda müşterinin tanınmasına yönelik tedbirler bakımından yükümlülerin daha basit tedbirler almalarına izin verilebileceği belirtilmiştir.

FATF’ın 2021 yılında yayınladığı Türkiye 1’inci Gelişmiş Takip Raporu ve Teknik Uygunluk Yeniden Değerlendirmesi Raporu (1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating)’na göre FATF tarafından Türkiye’nin gerçek faydalanıcılığa ilişkin değerlendirmesi “Kısmen Uyumlu (Partially Compliant)” olarak derecelendirilmiştir<sup>6</sup>.

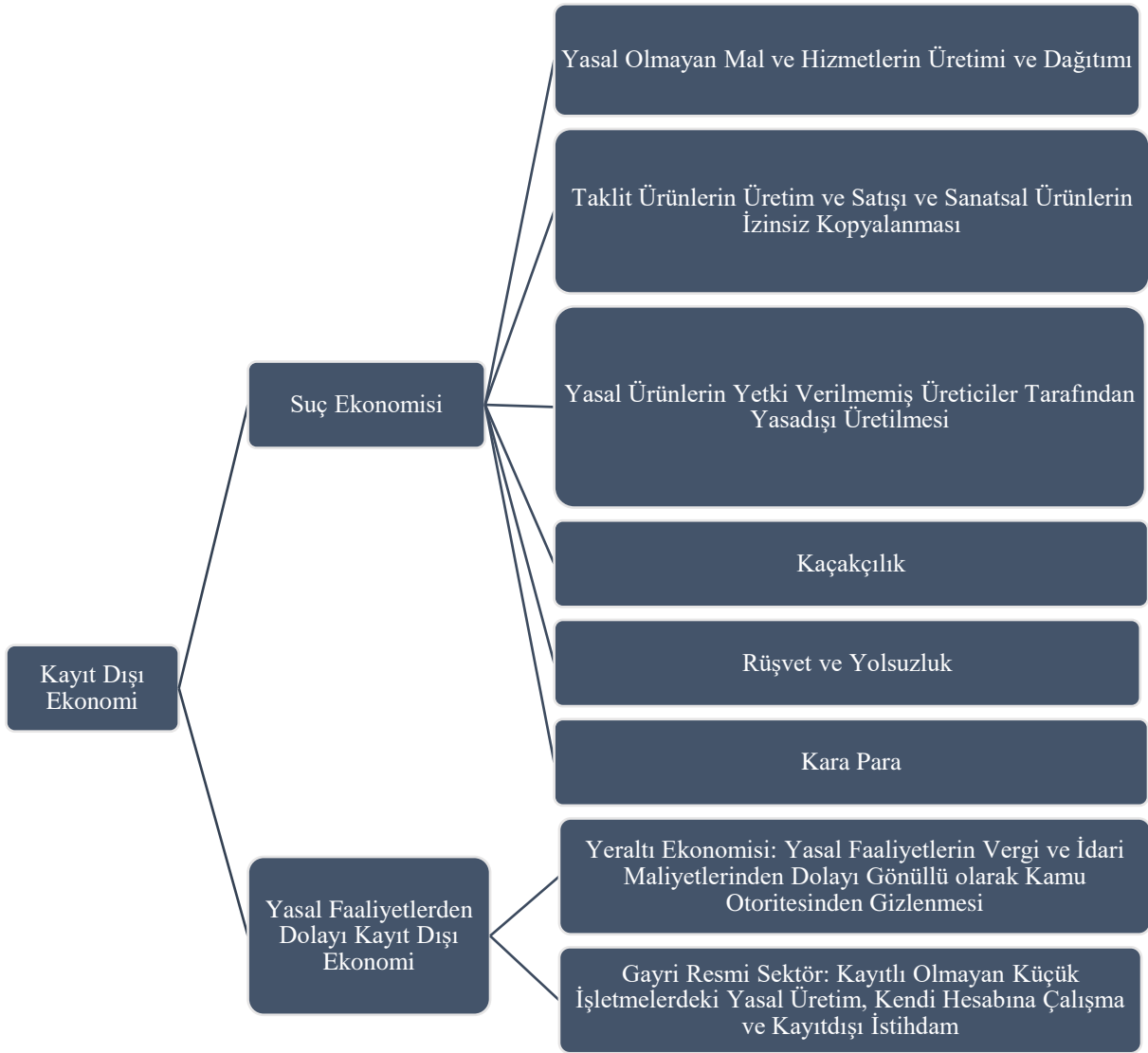
**a) Gerçek Faydalanıcı ve Kayıt dışı Ekonomi Arasındaki İlişki**

Resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen, yetkili kamu organlarınınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen, milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ve vergilendirilemeyen ekonomik işlem ve faaliyetler kayıt dışı ekonomi olarak nitelendirilmektedir<sup>7</sup>. Kayıt dışı ekonomi dar anlamıyla yasal olarak yasaklanmış mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını kapsarken, geniş anlamda ise Suç Ekonomisi ve Yasal Kayıt Dışı Ekonomi olmak üzere iki alanı kapsamaktadır:

---

<sup>6</sup> <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Follow-Up-Report-Turkey-2021.pdf> (Erişim Tarihi:27.04.2022).

<sup>7</sup> Hünkar Güler & Ekrem Toparlak, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü Ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 2018: s.210.



Şekil 1’den de anlaşılacağı üzere kayıt dışı ekonomi geniş bir alandır. Gerçek faydalanıcı ile kayıt dışı ekonomi arasındaki ilişki kurulurken odaklanılan nokta Şekil 1’de yer alan “Yasal Kayıt Dışı Ekonomi, Yeraltı Ekonomisi: Yasal Faaliyetlerin Vergi ve İdari Maliyetlerinden Dolayı Gönüllü Olarak Kamu Otoritesinden Gizlenmesi” kısmı olacaktır. Çünkü kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında ve giderek artmasında asıl neden, mükelleflerin idareyi doğru bilgilendirmeyerek dürüst davranmamalarıdır. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi vergi kanununda belirtilen yerleşik mali kuralları atlayan veya bunlardan kaçınan eylemlerden oluşur<sup>8</sup>. “Gelir elde eden bireylerin vergisel yükümlülüklerini vergi kanunlarına uygun zamanda yerine getirmeleri konusundaki davranışları ile inanç ve değer yargıları” olarak tanımlanan vergi ahlakı bireylerin vergi idaresini doğru bilgilendirerek daha dürüst

<sup>8</sup> Derya Yayman&Dilek Gümüş, “Kayıt Dışı Ekonomide Dijital Ekonominin Etkisi:Türkiyenin Kalkınma Planları Üzerinde Bir Değerlendirme”, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1, 2021:s4.

davranmalarını ve bu sayede vergi uyumunun artmasında önemli rol oynamaktadır. Vergi ahlakının ve uyumunun artması da kayıt dışı ekonominin azalmasına neden olmaktadır<sup>9</sup>. Bu bağlamda gerçek faydalanıcının gizlenmesi eyleminin yapılmasının bir amacı, vergi kaçakçılığıdır. Nitekim 529 Seri No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ'inin 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında bu husus “Gelirlerin/servetlerin arkasındaki gerçek isimlerin bilinmesi vergi kaçakçılığı ile mücadele açısından büyük önem arz etmektedir. Ülkemizin de üyesi bulunduğu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Vergi Amaçlarına Yönelik Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Küresel Forumu (Küresel Forum), vergi kaçakçılığıyla mücadele amacına yönelik olarak çalışmalar yürütmektedir. Bu bağlamda, Küresel Forum, faaliyetleri gereği şeffaflık ve bilgi değişimi konusunda ülkelerin uyması gereken uluslararası asgari standartlar oluşturmuş olup tüzel kişiliklerin ve tüzel kişiliği olmayan teşekküllerin gerçek faydalanıcısının bilinmesi hususu standardın unsurlarından biridir. Bu konu, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi amacıyla Mali Eylem Görev Gücü tarafından belirlenen tavsiyelerde de karşılık bulmaktadır.” şeklinde belirtilmiştir.

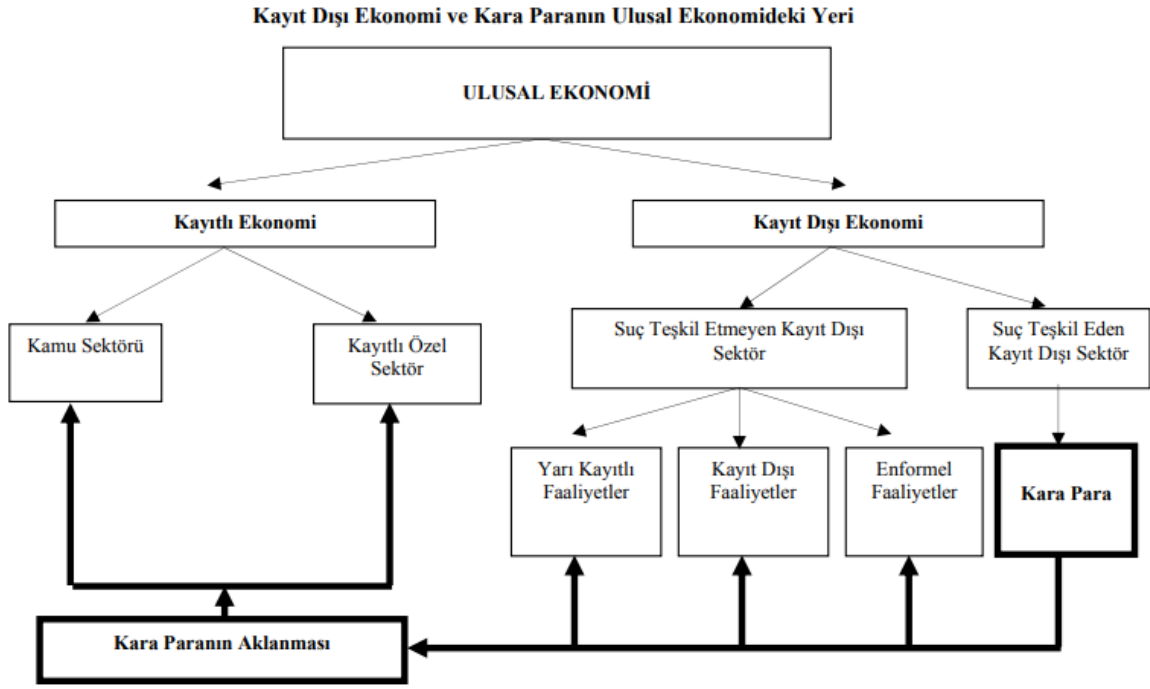
Vergi gelirlerinin azalmasına sebep olan kayıt dışı ekonomi ülke ekonomileri açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Kayıt dışı ekonominin yanında devletler için ekonomik ve sosyal açıdan sorun teşkil eden unsurlardan bir diğeri ise suç gelirdir. Suç gelirleri, aklanmasından önce kayıt dışı ekonomik yapının bir parçası olarak değerlendirilmektedir ve dolayısıyla suç gelirlerinin aklanması faaliyetleri kayıt dışı ekonominin alt kümesi olarak nitelendirilmektedir<sup>10</sup>. Bir başka deyişle, suç gelirlerini aklayanlar kayıt dışı ekonominin fazla olduğu ülkelerde faaliyet göstermektedir<sup>11</sup>.

---

9A.Yurdakul .Vergi ahlakı ve vergi ahlakını belirleyen faktörlerin analizi: Bursa İli Örneği, Dora Yayıncılık, Bursa., 2013: s.112.

<sup>10</sup> Emre Hakan Akiz, Kripto Paranın Vergilendirilmesi, Muhasebeleştirilmesi Ve Denetimi, Dış Ticaret Enstitüsü Working Paper Series, s.6.

<sup>11</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu ve Türkiye Bankalar Birliği, ‘Karaparanın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri’ TBB Yayınları, Yayın No:235 Aralık 2003: s.7.



**Kaynak:** Bağırzade,2012,s.207

## b) Gerçek Faydalanıcının Gizlenmesinin Önlenmesine İlişkin Ülke Örnekleri

### İrlanda

İrlanda Şirketler Sicil Bürosu (ŞSB) ile Gelir İdaresi arasında, İrlanda’da şirket bilgilerinin toplandığı iki ana bilgi havuzu şeklinde, veri arayüzleri oluşturulmuştur. Bu arayüzler yetkili makamlara sürekli kırmızı bayrak/uyarı izlemesi yapma ve alınan bilgileri doğrulama imkânı sağlamaktadır.

### Almanya

Almanya’da Şeffaflık Siciline erişim merkezi bir platform vasıtasıyla mümkün olmaktadır. Erişim başvuru sahibinin türüne bağlı olarak mümkün olabilmektedir. Muhtemel üç tür başvuru sahibi bulunmaktadır.

- Yetkili makamlara kendi yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için erişim izni verilmiştir. Bunların, kendi yasal görevlerini yerine getirmelerinin gerektirdiği kadar, Şeffaflık Sicilinin veri tabanına tam erişim yetkisi vardır.

- Yükümlülere, eğer Şeffaflık Sicilindeki tüzel kişileri kendi mesleki faaliyetlerini icra ederken denetliyorlarsa, müşterinin tanınması tedbirleri uygulamak amacıyla erişim yetkisi verilmiştir. Yükümlüler örneğin kredi kuruluşları, finansal şirketler, denetçiler, yeminli mali müşavirler veya vergi danışmanlarıdır.

- Meşru bir gerekçesi olduğunu gösteren yerli veya yabancı her türlü gerçek ve tüzel kişinin mevcut bilgilere erişimi mümkün olabilmektedir. Bunun için olay bazında karar verilmektedir.

### İsviçre

İsviçre’de hamiline yazılı hisse senedi sahiplerinin kimliğini tespit etmeye yönelik mekanizmaların yanı sıra, bu hisse senetlerini satın alan kişilerin kimliklerini beyan etme yükümlülükleri vardır. Şirketlerin ise hamiline yazılı hisse senedi sahiplerinin listesini tutma yükümlülükleri bulunmaktadır. Ayrıca bu hisse senetlerinin nama yazılı hisse senedine dönüştürülmesi de kolaylaştırılmıştır. Hissedarlar toplantısında hamiline yazılı hisse senetlerinin nama yazılı hisse senetlerine dönüştürülmesine oy çokluğu ile karar verilebilir.

### Belçika

Belçika’da tüzel kuruluş ve yasal oluşumların gerçek faydalanıcı bilgilerini kayıt altına alma ve kayıt tutma yükümlülüklerine uymamaları halinde uygulanan cezalar (4000-40.000 Euro) ve idari para cezaları (250-50.000 Euro) bulunmaktadır. Ayrıca; doğrulayıcı belgelerin ibraz edilmemesi durumunda beyanları geçersiz saymak, hisse senetlerinden doğan hakların kaybı/askıya alınması veya temettü ödemelerinin askıya alınması gibi yaptırımlarda bulunmaktadır.

### c) Sonuç ve Öneriler

Ülkemizde kayıt dışı ekonominin yasal kayıt dışı kısmında yasal faaliyetlerin vergi ve idari maliyetlerinden dolayı bilerek veya isteyerek kamu otoritesinden gizlenmesi suretiyle yapılan eylemlerden biri olan gerçek faydalanıcının gizlenmesinin temel amacı vergi kaçakçılığıdır. Vergi gelirlerini azaltarak kayıt dışı ekonominin ekonomik ve mali yapımız üzerinde payını arttırmakta olan gerçek faydalanıcın gizlenmesi önlenmelidir. Bu kapsamda;

- 2019-2023 yıllarını kapsayan On birinci Kalkınma Planı’mızın “262.2.” maddesinde değinildiği üzere Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurumsal kapasitesi arttırılmalıdır.<sup>12</sup> Bu bağlamda Gelir İdaresi Başkanlığı’nın verileri, işlemi yapan yükümlü gruplarıyla aleni olarak ortak veri tabanında paylaşılabilir.
- Gerçek faydalanıcının belirlenmesine ve bildirilmesine ilişkin olarak mükelleflere bildirim zorunluluğu getiren 529 Seri No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ’inin

<sup>12</sup> OnbirinciKalkinmaPlani.pdf (Erişim Tarihi:29.04.2022)

“Bildirim Dönemi ve Verilme Zamanı” başlıklı 6’ncı Madde ’deki bildirim süreleri kısaltılarak, daha güncel veri akışı sağlanabilir.

- FATF’in 2019/Aralık Türkiye Karşılıklı Değerlendirme Raporunun Tüzel Kişiler ve Oluşumlar konusunun yer aldığı 7’nci bölümünde Türkiye hakkındaki “*tüzel kişilere ilişkin temel ve gerçek faydalanıcı bilgilerinin tespitine yönelik olarak bir yasal çerçevenin ekseri kısmını devreye koymuştur*” olumsuz değerlendirmesi dikkate alınıp “Trust<sup>13</sup>” ve “Gerçek faydalanıcı” hakkındaki mevzuat genişletilebilir veya bu konu hakkında daha etkin çalışma için Ticaret Bakanlığı gibi kurum ve kuruluşlar ile koordinasyon kurulabilir.
- 529 Seri No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ’inde belirtilen Gerçek faydalanıcıya ilişkin bilgileri bildirmeyen, eksik veya yanıltıcı bildirimde bulunan mükellefler hakkında uygulanacak cezai yaptırımın sadece usulsüzlük cezasıyla sınırlı olup olmayacağı veya başka cezaların varlığı netliğe kavuşturulmalıdır.
- Gerçek Faydalanıcı Rehberi’nde yer alan ülke örnekleri detaylı bir şekilde analiz edilerek, ülkemiz bakımından, gerçek faydalanıcının tespitini amaçlayan en uygun yöntem ve stratejiler belirlenebilir ve konu hakkında etkin bilgilendirme için çeşitli illerde çalıştaylar düzenlenebilir.

#### **1.10. Olumsuz Mükellefler Listesindeki Mükellef Bilgilerinin 3568 Sayılı Kanun Kapsamında YMM Unvanını Haiz Meslek Mensupları ile Paylaşılması**

Gelir İdaresi nezdinde olumsuz mükellef olarak hakkında rapor/tespit bulunan mükelleflerden alım yapan mükelleflerin, bu durumdan alım öncesinde haberdar olabilmesinin sağlanması; vergi incelemelerinde oldukça zaman ve çaba harcanan bu konuda etkinlik sağlanmasına imkan tanıyabilecektir.

Vergi mahremiyetini ihlal etmeyecek şekilde olumsuz mükellef sınıflandırma durumlarının; bu mükelleflerden alım yapacak mükelleflerin bilgisine sunulmasını sağlayacak bir sistem üzerinde çalışılması yerinde olacaktır. Bu noktada; özellikle 2009 yılına kadar uygulanmış olan vergi daireleri nezdinde haklarında olumsuz mükellef olarak rapor ve/veya

---

<sup>13</sup> 529 Sıra No’lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ’ine göre Trust kavramı: “Bir malvarlığının belirli bir lehtar ya da lehtar grubunun yararlanması için, malvarlığının maliki olan sözleşme kurucusu tarafından, söz konusu malvarlığının yönetimi, kullanımı ya da sözleşmede belirtilen diğer tasarruflarda bulunulması amacıyla sözleşmeyi icra eden bir mütevellinin kontrolüne bırakılmasını hüküm altına alan hukuki ilişkiyi ifade eder.”

tespit bulunan mükelleflerin bilgilerinin 3568 Sayılı Kanun uyarınca Yeminli Mali Müşavir (YMM) unvanını haiz meslek mensupları ile paylaşılması gündeme gelebilir.

Vergi mahremiyetinin ihlal edilmemesi ve belirtilen listelerin konuyla ilgisi bulunmayan kişilerin eline geçmesine mani olunması önem arz edecektir. Bu kapsamda; “YMM’nin talebi üzerine her bir mükellef için hakkında vergi daireleri nezdinde olumsuz bir rapor/tespit bulunup bulunmadığını sorgulayan” ve cevapları ilgili vergi dairesinin yetkisi çerçevesinde paylaşabilen bir sistem üzerinde çalışılabilir. Bu bilgileri talep üzerine ilgili meslek mensupları ile paylaşmak noktasında, vergi dairelerine yetki verilebilir. Talep halinde ve vergi dairelerine verilecek yetki kapsamında bu çerçevedeki bilgileri alan meslek mensuplarının da VUK’un 5’inci maddesi kapsamında vergi mahremiyetini gözetmeden sorumlu tutulmamalarına yönelik bir düzenleme yapılabilir.

Yer verilen çerçevede, Vergi Usul Kanunu’nun (VUK) vergi mahremiyeti ile ilgili 5’inci maddesinde yeni bir düzenleme yapılması veyahut halihazırda yapılmış olan düzenlemenin Gelir İdaresi’nce yapılacak ikincil düzenlemeler ile işler hale getirilmesi sağlanabilir.

Nitekim VUK’un 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında aşağıdaki hükümler yer almaktadır:

*“Sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenledikleri veya kullandıkları vergi inceleme raporuyla tespit olunanların, kanunla kurulmuş mesleki kuruluşlarına ve 3568 sayılı Kanunla kurulan birlik ve meslek odalarına bildirilmesi vergi mahremiyetini ihlal sayılmaz. Bu takdirde kendilerine bilgi verilen kişi ve kurumlar da bu maddede yazılı yasaklara uymak zorundadırlar. Maliye Bakanlığı bilgilerin açıklanmasıyla ilgili usulleri belirlemeye yetkilidir.”*

Yine, 26.04.2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan KDV Genel Uygulama Tebliği’nin “IV./E-Özel Esaslar” bölümünde; sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlenmesi ve kullanılması durumu ile bu durumun tespiti durumunda Gelir İdaresi’ne bağlı vergi daireleri ve konuya muhatap olan mükellef ile vergi sorumluları açısından yapılacak işlemler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, VUK’un 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı’na verilen yetki kullanılmak suretiyle Gelir İdaresi’nce konuyla ilgili bir Tebliğ

yayımlanarak “SMİYB düzenledikleri veya kullandıkları vergi inceleme raporuyla tespit olunanların” 3568 sayılı Kanun kapsamında YMM unvanını haiz meslek mensuplarına bildirilmesine imkan sağlanabilecektir.

Bu kapsamdaki bir düzenleme ile vergi inceleme sürecine meslek mensuplarının da dahil olması ile etkinlik sağlanması hem Vergi Denetim Kurulu nezdindeki vergi incelemelerinde hem de vergi daireleri nezdinde KDV iadesi talepleri kapsamında yapılan incelemelerde verimlilik artışına katkı sağlayacaktır. Olası vergi kayıp ve kaçaklarının ortaya çıkmadan tespitine de imkan verecektir.

Gelir İdaresi ve meslek mensupları (YMM'ler) arasında yasal düzenlemeleri oluşturulmak suretiyle sağlanacak bu iletişim ve koordinasyon; uzun vadede “mal ve hizmet alım kararları öncesinde, olası vergi kayıp kaçığına sebep olabilecek durumların erken aşamada tespit edilmesi suretiyle olası mali ve operasyonel maliyetlerin azaltılması” amacına da hizmet edecektir.

#### **1.11. 18 Yaş Üzerindeki Herkesin Beyanname Vermesinin Sağlanması**

Kayıt dışılıkla mücadelede en temel eksiklerden biride nihai tüketici ya da iktisadi mükellefin kayıt sisteminin dışında kalmasıdır. Diğer bir deyişle, iktisadi mükellefin herhangi bir belgeyi talep etmesi için gerekli motivasyonunun bulunmaması, nakit ekonomisinde tetikleyici bir rol oynayarak kayıt dışılığın geriye doğru tüm tedarik ağına yayılmasına neden olmaktadır. Bu noktada son yüklenici olan ve çoğunlukla da ücretli çalışan konumunda olan mükelleflerin fiil ehliyeti yaşı itibari ile beyanname vermelerinin zorunlu hale getirilmesi tavsiye edilmektedir. Her ne kadar bu politika değişikliği için temelde Türk vergi Sisteminin revizyonu gerekse de öncelikle değerlendirilmeye alınmasında fayda vardır.

Belirtilen sistemin kısaca işleme mantığını şöyle özetleyebiliriz. Tüm 18 yaş üzerindeki kişilerin (özellikle ücretli çalışanların zorunlu olmak üzere) oluşturulacak elektronik platformlar üzerinden ( cep telefonu uygulamaları ve internet vergi dairesi) gelirlerini ve giderlerini basit bir şekilde kaydetmelerini sağlayacak bir platform oluşturulacaktır. Belgelerin kayıt işlemi için karekod yada benzeri tek tarama işlemi ile kayıt edilebilecek teknolojiler ile her belge üzerine yerleştirilecektir. Böylece kişilerin kendi kayıtlarını tutmalarına imkan verilecektir. Bu platform kanunen belirlenen gelir ve gider gruplaması içerisinde kişilerin matrahlarını ve ödeyecekleri gelir vergisini hesaplayacak ve kişiler bir tıkla beyanmelerini

gelir idaresine göndereceklerdir. Böylece ücretliler açısından da stopaj uygulamasından vazgeçilecektir.

Konunun ana fikri üzerinde daha derinlemesine tartışmaların yapılmasına ve GİB başkanlığında bir çalıştayın düzenlenerek, detaylı politika önerisinin çalıştaydan çıkartılmasına da önem verilmelidir. Ayrıca politikanın etki analizini de uygulamadan önce ve sonra ölçecek bir araştırma/çalışma grubu oluşturulmasında fayda vardır. İstenen politikanın olumlu yansımaları ve riskleri aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

#### Olumlu yanları:

- a. Beyanname verme ve belgeli alışveriş temelinde yeni bir vergi kültürünün oluşmasını sağlayacaktır.
- b. Kayıt dışılık için kaynak oluşturan belgesiz ya da muhteviyatı itibari ile yanıltıcı belge ile alışveriş ciddi ölçüde azalacak ve böylece gerçek matrahların oluşması sağlanacaktır.
- c. Gelir, kurumlar ve dolaylı vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranları reel ekonomide oluşan rakamlara ciddi ölçüde yaklaşacaktır.
- d. Türk vergi sisteminin vergi adaleti bakımından daha iyi bir noktaya gelmesi sağlanacaktır.
- e. Toplumdaki alt gelir grupları açısından ciddi bir gelir teşviği oluşturacaktır.
- f. Kayıt dışı olan sektörlere piyasada oluşacak doğru belge baskısı yüzünden kayıt dışılığın denetim ihtiyacından bağımsız olarak düzelmesine imkan verilecektir.
- g. Gelir İdaresinin ve Maliye Bakanlığının çağdaşları olan gelişmiş ülke politika uygulayıcılarına erişmesi sağlanacak ve böylece daha etkili bir vergi politikası yürütülebilecektir.

#### Riskli alanlar:

- a. Stopajın kaldırılması Gelir İdaresinde belirli bir iş yoğunluğu oluşturacaktır.
- b. Politikanın doğru tanıtılması ve paydaşlara anlatılması detaylı bir çalışma gerektirmektedir.
- c. Politikanın elektronik altyapısının kurulması ve gerekli eğitimlerin verilmesi zaman alabilir.
- d. Dengeli ve iyi dizayn edilmiş bir kanuni altyapı revizyonu özellikle de gelir vergisi kanununda ve VUK'un bazı maddelerinde değişiklikleri gerektirecektir.

## 2. Denetim Etkinliğinin Artırılması Tedbirleri

### 2.1. Vergi Denetim Oranları ve Denetimin Etkinliğinin Artırılmasının Sağlanması

Modern devletin varlık sebebi olan fonksiyonlarını ifa edebilmesi için gerekli finansmanın teminine yönelik araçlardan birisi de vergidir. Vergi, “kamusal hizmetlerin gerektirdiği giderler ile kamu borçları dolayısıyla ortaya çıkan yükleri karşılamak amacıyla, egemenlik gücüne dayanarak, karşılıksız olarak, gerçek ve tüzel kişilerden alınan ve cebri niteliğe sahip para şeklindeki ödemelerdir” şeklinde tanımlanmaktadır.

Vergi kavramına Anayasamızın 73'üncü maddesinde yer verilmiş olup, “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.” şeklinde belirtilmiştir. Verginin kamu hizmetlerini finanse edebilmesi ise, düzgün işleyen bir vergi sisteminin varlığına bağlıdır.

Türk Vergi Sistemimiz genel itibarıyla beyana dayalı olarak işlemektedir. Yani elde edilen kazanç ve iratlar beyan edilen matrahlar üzerinden vergilendirilmekte olup, beyan edilmeyen kazanç ve iratlar ise kayıt dışı kalmaktadır. Bu noktada vergi denetiminin önemi ortaya çıkmaktadır.

Vergi denetimi; vergi yasaları ile vergiye tabi tutulan mükellef ve işlemlerin tam olarak kavranabilmesine ve vergi idaresi ile mükelleflerin mevcut vergi sisteminde yer alan ilke ve kurallara uygun davranıp davranmadıklarını belirlemeye yönelik olan ve vergi idaresi tarafından yapılan işlemlerin tümü olarak tanımlanabilir.

Etkinlik, kaynakların verimsiz kullanımı gibi sakıncaları gidermek, aynı amaç veya çıktıyı en az maliyetle üretebilmek için yol gösterici bir süreci ifade etmektedir. Bu nedenle vergi idaresi elindeki denetim araçlarını en etkin şekilde kullanarak kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamaya çalışmalıdır. Ayrıca vergiyle ilgili yapılacak düzenlemeler ve müdahaleler ile etkin ve verimli bir vergi sisteminin işlerliği sağlanmalıdır. Bunu sağlamaya yönelik vergi idaresinin denetim araçlarından biri de 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 134'üncü maddesinde belirtildiği üzere vergi incelemesidir.

VUK'un 134'üncü maddesinde “Vergi incelemesinden maksat, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak tespit etmek ve sağlamaktır.” şeklinde vergi incelemesinin amacı belirtilmiştir.

Vergi denetimlerinde en çok kullanılan ve sonuçları itibarıyla yüksek getirisi olan uygulama şüphesiz vergi incelemesidir. Çünkü vergi incelemesi ile mükelleflerin tüm hesapları, kayıtları, belgeleri, faaliyet yapısı ve konusu araştırılarak incelenmekte, tespit edilen hususlar ve mükelleflerin beyan ve ifadeleri tutanaklarla kayıt altına alınmaktadır.

Son dönemde vergi uygulamalarının teknolojiyle uyumlu hale gelmesi vergi incelemelerine de yeni bir boyut kazandırmıştır. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Bilgi İşlem Sistemi (VDK-BİS), Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS), VDK Mükellef Portalı ve elektronik imzanın (e-imza) uygulamaya konulmasıyla, vergi incelemelerinin her aşamasının mükellefler tarafından takip edilebilmesi, mükelleflerin inceleme tutanakları hakkında önceden bilgi sahibi olabilmesi, kurum içi yazışmaların daha hızlı ve kâğıt kullanılmadan yapılabilmesi, inceleme raporlarının elektronik ortamda imzalanarak elektronik veri tabanında muhafaza edilebilmesi sağlanmıştır. Bu tür uygulamalar vergi inceleme sürecinin daha hızlı ve etkin kullanılmasına ve incelemelerin daha şeffaf ve anlaşılır bir ortamda tamamlanmasını sağlamıştır (Göktaş,2019).

Vergi denetiminin, vergi gelirlerini artırmanın tek yolu olmamakla birlikte vergi kayıp ve kaçaklarını olabildiğince azaltmanın en etkili yolu olduğu düşünülmektedir. Ülkemizde vergi denetiminin etkinliğinin ne düzeyde olduğunu görebilmek açısından, vergi inceleme sonuçları, yıllar itibarıyla inceleme sayıları ve mükelleflerin incelenme oranlarına yer verilecektir.

VDK Başkanlığı tarafından 2017-2021 yılları arasından gerçekleştirilen toplam inceleme sayısı aşağıda yer almaktadır.

**Tablo-1: İnceleme Türlerine Göre Toplam İnceleme Sayısı**

Yıllar	Sınırlı İnceleme	Tam İnceleme	Toplam İnceleme Sayısı*
2017	90.998	26.521	117.519
2018	99.752	32.735	132.487
2019	92.777	32.602	125.379
2020	107.343	37.859	145.202
2021	166.304	44.923	211.227

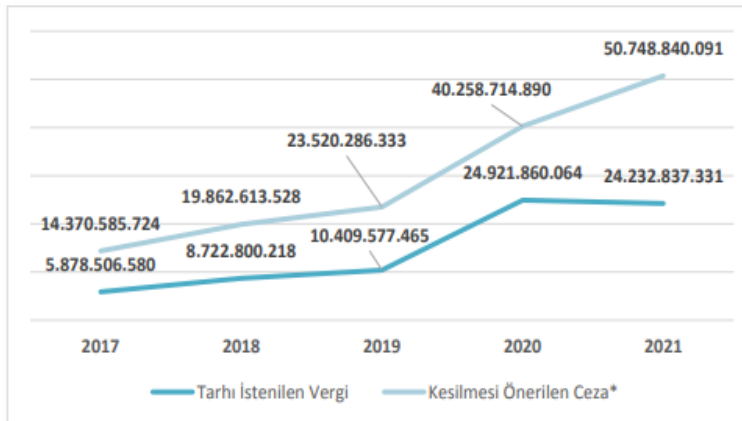
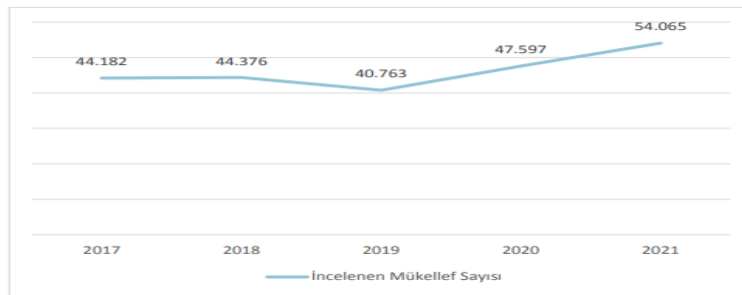
\* Toplam inceleme sayısı bulunurken bir mükellefin birden fazla dönemi incelenmişse her bir dönem ayrı bir inceleme olarak dikkate alınmıştır.

Gerçekleştirilen inceleme türüne göre dağılım değerlendirildiğinde; 2017 yılında yapılan incelemelerin yaklaşık %22,5'i, 2018 yılında yapılan incelemelerin yaklaşık %24,7'si,

2019 ve 2020 yılında yapılan incelemelerin yaklaşık %26'sı ve 2021 yılında gerçekleştirilen incelemelerin ise yaklaşık %21,3'nün tam incelemeden oluştuğu görülmektedir (VDK, 2021).

Aşağıda yer alan tablolarda ise yıllara göre incelenen mükellef sayıları ve mükellef başına tarhi istenen vergi tutarı ve kesilmesi önerilen ceza tutarları yer almaktadır. Görüldüğü üzere 2021 yılında 54.065 mükellef incelenmiş ve incelenen mükellefler için tarhi istenen toplam vergi tutarı 24.232.837.331 TL, kesilmesi önerilen toplam ceza tutarı ise 50.748.840.091 TL olmuştur (VDK, 2021).

Tablo-2: Yıllara göre incelenen mükellef sayıları



\* Bu tutarlar, VUK uyarınca kesilmesi istenilen vergi ziyai cezası, usulsüzlük cezası ve özel usulsüzlük cezalarının toplamından oluşmaktadır.

Vergi Denetim Kurulu Başkanlığınca yapılan vergi incelemeleri, sektör, konu ve mükellef itibarıyla VDK-RAMER'de (Risk Analiz Merkezi), VDK-RAS (Risk Analiz Sistemi), kullanılarak yapılan çözümlene ve kıyaslamalar sonucunda belirlenmiştir.

Yukarıda yer alanlar haricinde yıl içerisinde yapılan ve gerekli şartları taşıyan ihbar ve şikayetler hakkında vergi incelemeleri yapmak, yapılmakta olan inceleme, araştırma ve denetlemeler esnasında meydana gelen vergi inceleme taleplerini değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen ve doğrudan ya da dolaylı olarak vergi ile ilgili konuları kapsayan inceleme ve denetleme taleplerini sonuçlandırmak şeklinde incelemeler yapılmıştır.

Aşağıdaki tabloda, son altı senede yapılan vergi incelemelerinin sonucu yer almaktadır.

**Tablo-4: Mükelleflerin İncelenme Oranı**

Yıllar	Mükellef Sayısı	İncelenen Mükellef Sayısı	İnceleme Oranı
2015	2.527.084	58.676	%2,32
2016	2.541.016	49.817	%1,96
2017	2.636.370	44.182	%1,68
2018	2.727.208	44.376	%1,63
2019	2.813.452	40.763	%1,45
2020	3.004.329	47.597	%1,58
2021	3.221.894	54.065	%1,68

Tablodan da görüldüğü üzere oranlar çok düşük seviyede gözlenmekte, vergi inceleme oranları %2'ler seviyesinde gerçekleşmektedir. Aynı zamanda yıllar itibariyle bir düşüş sergilenmektedir. Denetim oranlarının bu kadar düşük olması ise, mükelleflerin kayıt dışı ekonomiye yönelmelerinde önemli bir faktördür(VDK,2021).

Denetimin etkin olmasında denetim elemanlarının da büyük rolü bulunmaktadır. Bu rol, denetim çalışmalarının çağdaş araçlarla yapılması halinde bile fazla değişmeyecektir. Çünkü bunu kullanan kişiler yine bireylerdir. Dolayısıyla denetim çalışmalarında görevli kişilerin niteliklerinin fazla ve sayısının da yeterli düzeyde olması gerekmektedir. Vergi Denetim Kurulu'nun denetim elemanı kadrolarının dağılımı incelendiğinde VDK verilerine göre 7733 Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısının görev yaptığı anlaşılmaktadır. Bu sayısının vergi mükellefi sayısı ile karşılaştırıldığında yetersiz kaldığı açıktır. Ülkemizde vergi denetimi sayısının yetersiz olması dolayısıyla vergi mükellefleri denetimi bir risk olarak düşünmemektedir. İnceleme oranlarının az olmasının nedenleri ise vergi denetiminden sorumlu elemanların yeterli sayıda olmayışının yanı sıra yine bu elemanların kendi görevleri haricindeki sorumluluklarda yer alması nedeniyle incelemeye vakit ayıramamalarından kaynaklanmaktadır (VDK,2021).

## 2.2. Bağımsız Denetimin Yaygınlaştırılması ile Vergi Denetiminde Özel Sektördeki Meslek Mensuplarının Çalışmalarından Yararlanılması

TOBB verilerine göre sadece 2021 yılında 111.125 şirket kurulduğu dikkate alınırsa bu şirketlerin bağımsız denetiminin şeffaflık ve hesap verilebilirlik adına katkı sağlayacağı ve kayıt dışı ekonomiyi azaltıcı yönde etki edeceği öngörülebilir.

KGK'dan verilen bilgilere göre Türkiye'de yetkilendirilen ve tescil edilen denetçi sayısı 15.10.2021 itibariyle aşağıdaki gibidir:

Meslek Mensubiyeti	Yetkilendirilenler	Tescil Edilenler	Tescil Talebinde Bulunmayanlar
YMM	3.099	2.806	293
SMMM	15.963	14.293	1.670
<b>Toplam</b>	<b>19.062</b>	<b>17.099</b>	<b>1.963</b>

Hem denetçi sayılarının arttırılması hem de Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına İlişkin Usul ve Esaslar gözden geçirilerek denetime tabi olacak şirketler ve ilgili eşikler kayıt dışılığın özellikle kurumsallaşmanın olmadığı ve Türkiye ekonomisinin önemli kısmını oluşturan KOBİ'leri daha çok kapsayacak şekilde düzenlenmelidir.

Türkiye'de içlerinde Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul ve İzmir olmak üzere 8 adet Yeminli Mali Müşavirlik odaları bulunmaktadır. Bu odalarda TÜRMOB verilerine göre 4883 YMM kayıtlıdır. YMM'lerin tamamı Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora yapmış mesleğinde son derece tecrübeli meslek mensuplarıdır.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca Kanunları gereğince, yeminli mali müşavirler gerçek ve tüzelkişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tablolarının ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre incelediğini tasdik ederler.

Yeminli mali müşavirlerin tasdik edecekleri belgeler, tasdik konuları ile tasdike ilişkin usul ve esaslar; gerçek ve tüzelkişilerin mükellefiyet şekilleri, iş kolları ve ciroları, döviz kazandırıcı işlemleri, ithalat ve ihracatları, yatırımın miktarları ve neveleri ile belgelerin ibraz

edileceği merciler esas alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

Kanunları gereğince, kamu kurum ve kuruluşlarına verilen tasdik edilmiş mali tablolar, kamu idaresinin yetkili memurlarınca, tasdikin kapsamı ölçüsünde incelenmiş bir belge olarak kabul edilir. Ancak, çeşitli kanunlarla kamu idaresine tanınan teftiş ve inceleme yetkilerinin kullanılmasına ve gerektiğinde tekrarına ait hususlar saklıdır. Yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumludurlar. Yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olurlar. Yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin kapsamını düzenleyecekleri raporda açıkça belirtirler.

Kamu idaresinin teftiş ve inceleme hakları saklı kalmakla beraber Vergi Denetim Kurulu verilerine göre 7733 Vergi Müfettişi bulunmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın verilerine göre Türkiye'de 991.975 Kurumlar Vergisi, 2.245.896 Gelir Vergisi ve 3.177.625 KDV mükellefi sayısı olduğu dikkate alınırsa kamunun elinde olan denetim kaynaklarını özel sektör ile koordineli olarak destekleyerek hareket etmesi, YMM'ler tarafından denetimi ve tasdiki yapılmış mükelleflerin incelemelerde pozitif olarak ayrıştırılarak işlem görmesi kayıt dışılığın azaltılmasında olumlu katkı sağlayacaktır.

### **2.3. İrtibat Bürolarının Kurumlar Vergisi Muafiyet Şartlarını, Bu Bürolarda Çalışan Hizmet Erbabının Gelir Vergisi İstisna Şartlarını Taşyıp Taşımadıklarının Tespiti**

Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu kapsamında kanuni ve iş merkezi Türkiye'de bulunmayan yabancı kurumlara belirli şartları sağlamaları ve ilgili mevzuata uygun başvuruda bulunmaları ve hiçbir koşulda ticari faaliyet yürütülmemesi halinde Türkiye'de irtibat bürosu kurmalarına Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından izin verilmektedir.

Türkiye'de irtibat bürosu kurmalarına izin verilen yabancı kurumların kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmemekte bu kurumlar vergisinden muaf olmaktadır.

Öte yandan irtibat bürolarında çalışan hizmet erbablarının elde ettikleri ücretler Gelir Vergisi Kanununun 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının 18 numaralı bendinde yer alan şartların topluca sağlanması halinde gelir vergisinden istisnadır. Anılan bentte yer alan şartların sağlanmaması halinde ise irtibat bürolarında çalışan hizmet erbablarının elde ettikleri ücretler genel hükümlere göre gelir vergisine konu edilmektedir.

Yabancı ülke kanunlarına göre kurulan şirketlerin ülkemizde İrtibat Bürosu kurma talepleri ile ilgili iş ve işlemler (kuruluş izni, süre uzatımı, iptal vb.) 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu hükümleri kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

İrtibat Bürosu kuruluş başvurusu ile talepte bulunan yabancı kurumlardan hiçbir koşulda ticari faaliyet yürütülmeyeceği hususunu belirten bir taahhütname alınmaktadır. Böylece irtibat bürolarının gelir getirici faaliyetleri ile ilgili kısıtlamaya uyum noktasından yabancı kurumlara beyan ile bir yükümlülük getirilmektedir. Uygulamada bu koşula ne kadar uyulduğu veya irtibat bürolarının kuruluşuna izin veren kamu otoritesinin ticaret yasağına aykırılıkların ne ölçüde denetlendiği, denetlemelerde kanuni düzenlemelere aykırı davranan yabancı kurumlara ne gibi yaptırım uygulandığı kayıt dışılıkla mücadele açısından önem arz etmektedir.

Öneri ile ilgili olarak çalışma grubumuzun hazırlık çalışmaları kapsamında Vergi Konseyi aracılığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığından bilgi istenilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından aşağıdaki bilgiler çalışma grubumuz ile paylaşılmıştır.

	2017	2018	2019	2020	2021
Türkiye'de faaliyet gösteren irtibat bürosu sayıları	768	744	709	646	585
Türkiye'de faaliyet gösteren irtibat bürolarında istihdam edilen personel sayısı	Yerli: 3296 Yabancı: 197	Yerli: 3392 Yabancı: 262	Yerli: 3450 Yabancı: 230	Yerli: 3041 Yabancı: 209	Yerli: 2933 Yabancı: 154
Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4 nolu eki olan İrtibat Bürolarının Faaliyetlerine İlişkin Bilgi Formu ve ekli belgelerini Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermeyen irtibat bürolarının sayısı	“EK-4 İrtibat Bürolarının Faaliyetlerine İlişkin Bilgi Formunu” göndermeyen bürolar hakkında Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesi kapsamında işlem yapılmaktadır. Ancak bilgi sistemimizde büroların iptal nedenine ilişkin kayıt tutulmamaktadır.				
Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4 nolu eki olan İrtibat Bürolarının Faaliyetlerine İlişkin Bilgi Formu ve ekli belgelerini Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermediğinden					

dolayı faaliyet ruhsatı iptal edilen irtibat bürosu sayısı					
Yapılan denetimler sonucu ticari faaliyet yürüttüğü tespit edilen irtibat bürolarının sayısı	2	2			2
Ticaret yasağına aykırılığı tespit edilen irtibat bürolarının faaliyet izni iptal edilenlerin sayısı	2	2			2
Ticaret yasağına aykırılığı tespit edilen irtibat büroları hakkında diğer kurumlara yapılan bildirim sayısı	2	2			1
Türkiye'de faaliyet gösteren irtibat bürolarına yapılan denetim sayısı	Genel Müdürlüğümüz mülga Ekonomi Bakanlığı bünyesindeyken, 2016 yılında Denetim Hizmetleri Başkanlığından 30 adet irtibat bürosunun denetiminin yapılmasını talep edilmiştir. Söz konusu denetimler 2016-2018 yılları arasında tamamlanmıştır.		1		5
İrtibat bürolarında çalışan hizmet erbabının ilgili mevzuatta yer alan vergi muafiyet/istisna şartlarını sağlayıp sağlamadığına yönelik yapılan denetim sayısı	Denetim birimleri tarafından yapılan incelemelerde gerek görüldüğü hallerde ilgili kurum ve kuruluşlar (Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, bankalar vb) nezdinde yazışmalar yapılmaktadır. Bu nedenle, münhasıran bürolarda çalışan hizmet erbabının ilgili mevzuatta yer alan vergi muafiyet/istisna şartlarını sağlayıp sağlamadığına yönelik denetim bulunmamaktadır.				

Yukarıdaki tabloda yer alan 2017-2021 yıllarını kapsayan dönemde irtibat büroları ile ilgili olarak yapılan denetimlere, denetimlerde tespit edilen aykırılıklar ile ilgili yaptırımların ne olduğuna ilişkin istatistik veriler elde edilmiştir.

Buna göre;

2017-2021 yılları arasında irtibat bürosu sayısında azalma görülmektedir. 2018 yılında 2017 yılındaki irtibat bürosu sayısına göre yaklaşık %3, 2019 yılında 2018 yılındaki irtibat bürosu sayısına göre yaklaşık %5, 2020 yılında 2019 yılındaki irtibat bürosu sayısına göre yaklaşık %9, 2021 yılında 2020 yılındaki irtibat bürosu sayısına göre yaklaşık %9 oranında azalma görülmektedir.

2017-2021 yılları arasında irtibat bürolarında ağırlıklı olarak yerli hizmet erbabının istihdam edildiği bu yönleri ile irtibat bürolarının istihdama olumlu etkileri olduğu görülmektedir. Yabancı personel sayısı yerli personel sayısına göre nispeten düşük düzeyde kalmıştır.

Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4 nolu eki olan İrtibat Bürolarının Faaliyetlerine İlişkin Bilgi Formu ve ekli belgeleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına gönderilmesi zorunludur. Bu zorunluluğa uymayan irtibat bürosu sayısı ile bu zorunluluğa aykırı davranan irtibat bürolarına uygulanan yaptırım ile ilgili olarak çalışma Grubumuza verilen cevapta “EK-4 İrtibat Bürolarının Faaliyetlerine İlişkin Bilgi Formunu” göndermeyen bürolar hakkında Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesi kapsamında işlem yapılmaktadır. Ancak bilgi sistemimizde büroların iptal nedenine ilişkin kayıt tutulmamaktadır.” şeklinde genel bir ifade kullanılmıştır.

2016 yılında Denetim Hizmetleri Başkanlığınca talep edilen denetim programı kapsamında 2017 ve 2018 yıllarında 30 adet irtibat bürosunun denetlendiği, bu denetimlerde 2017 yılında 2 adet, 2018 yılında 2 adet olmak üzere 4 adet irtibat bürosunun ticari faaliyet yürüttüğünün tespit edildiği, yapılan tespitler doğrultusunda irtibat bürolarının faaliyet izni iptal edilerek ilgili diğer kurumlara bildirimde bulunulduğu anlaşılmaktadır. Ticari faaliyet yasağını ihlal oranı yapılan denetim sayısının %13,3'üne (=4 / 30) isabet etmekte olup, denetlenen irtibat büroları içinde yüksek bir orana tekabül eden kayıt dışılık tespit edilmiştir.

2019 yılında Türkiye’de faaliyet gösteren 709 irtibat bürosundan sadece 1 tanesine denetim yapılmış olup, herhangi bir aykırılık tespit edilmediği görülmektedir. Bu denetimin rutin bir denetim programı kapsamında mı yoksa bir şikâyet üzerine mi veya başvuru sırasında mı yapıldığı konusunda bir bilgi bulunmamaktadır.

2020 yılında Türkiye’de faaliyet gösteren 646 irtibat bürosundan hiçbiri için denetim yapılmadığı görülmektedir.

2021 yılında Türkiye’de faaliyet gösteren 585 irtibat bürosundan sadece 5 tanesine denetim yapılmış olup, yapılan denetimlerde 2 adet irtibat bürosunun ticari faaliyet yürüttüğünün tespit edildiği, yapılan tespitler doğrultusunda 2 adet irtibat bürosunun faaliyet izninin iptal edildiği, 1 adet irtibat bürosunun ise ilgili diğer kurumlara bildirimde bulunduğu

anlaşmaktadır. Ticari faaliyet yasağını ihlal oranı yapılan denetim sayısının %40'ı (=2 / 5) gibi çok yüksek bir oranına tekabül eden kayıt dışılık tespit edilmiştir.

Öte yandan denetim birimleri tarafından yapılan incelemelerde, münhasıran bürolarda çalışan hizmet erbabının ilgili mevzuatta yer alan vergi istisna şartlarını sağlayıp sağlamadığının tespitine yönelik özel bir denetim bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere irtibat büroları ile ilgili sağlanan mali kolaylıklar nedeniyle bazı yabancı kurumların bu sistemi kötü kullanabildiği, diğer bir ifade ile yasal alanı kayıt dışılık oluşturacak şekilde peçeleyebildikleri anlaşılmaktadır.

Kayıt dışılık ile mücadele kapsamında irtibat bürolarının ve bu bürolarda çalışan hizmet erbabının ilgili mevzuatta yer alan vergi muafiyet/istisna şartlarını sağlayıp sağlamadığı ile ilgili yoklama ve bildirim şartlarına yeni bir düzenleme yapılmalıdır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından çalışma grubumuz ile paylaşılan veriler dikkate alındığında irtibat büroları ile ilgili denetimlerin yeterli ölçüde gerçekleştirilmediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu kapsamda irtibat bürolarına yapılacak denetimlerin sıklaştırılması, bildirim yükümlülüklerinin sıkı bir şekilde gerçekleştirilmesi, Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirilen bürokratik işlemlerin konunun paydaşı olan Vergi Denetim Kurulu, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile koordineli bir şekilde işletilmesine imkan sağlayacak şekilde paylaşılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan irtibat bürolarının ticari faaliyet gerçekleştirip gerçekleştirmediği ve/veya bu bürolarda çalışan hizmet erbabının ücretlerinin gelir vergisi istisna şartlarını sağlayıp sağlamadığı yönünde Yeminli Mali Müşavirlerce denetim ve tasdik işlemleri zorunluluğu getirilebilir. Böylece kamu kurumları yanında bağımsız meslek mensuplarından da denetim hizmeti alınarak irtibat büroları üzerindeki kontrol etkin bir şekilde sağlanabilir.

#### **2.4. Vergi Denetim Elemanlarının Sayısının Arttırılması ve Denetimlerde Eşgüdüm Sağlanması**

Vergi denetiminde etkinliğin arttırılması kayıt dışı ekonominin azaltılmasında rol oynayan en önemli etmenlerden biridir. Vergiye gönüllü uyumu sağlamak temel amaç olmakla birlikte gönüllü uyumun sağlanmasında, mükellefleri vergi ödevlerini yerine getirme

konusunda teşvik edecek vergi denetimleri de büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de vergi denetimleri neticesinde kişisel gelir vergisinde matrah farkı yüzde doksanın, kurumlar vergisinde ise yüzde yirminin üzerinde hesaplanmıştır. Vergi denetim oranlarının düşük olmasının mükellefleri kayıt dışı faaliyet göstermeye teşvik ettiği gözlenmektedir. Türkiye’de vergi toplama maliyetlerinin, her 100 TL vergi için 1 TL’nin altında olması ve vergi müfettiş sayısının olması gerekenin altında kalması nedeniyle vergi müfettiş sayısının artırılmasının ciddi bir maliyet teşkil etmeyeceği düşünülmektedir. Mükelleflerin vergi yönetimi tarafından izlenip denetime tabi tutulacaklarına ilişkin algılarının artması kayıt dışı faaliyet göstermeye ilişkin tercihlerini etkileyecektir. Vergi matrahını aşındırarak vergi ödevlerini olması gerektiği şekilde gerçekleştirmeyen mükelleflerin diğer bir bordro vergisi olan sosyal güvenlik prim ödemelerini de aksattıkları bilinmektedir. Bu anlamda hem vergi hem de sosyal güvenlik ödemeleri konusunda gerçekleştirilecek denetimlerde eşgüdümün sağlanması önem taşımaktadır.

Bordro vergileri olarak adlandırılan vergilerin birinde oluşabilecek risk bir diğerini de riske sokmaktadır. Bu çerçevede, farklı kurumların denetim elemanları arasındaki eşgüdüm kayıt dışılığın azaltılmasında önem taşımaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında denetim elemanlarının yetiştirilmesi, yetki ve sorumlulukların paylaşılması ve risk belirlenimi konusunda iş birliği sağlanmalıdır.

Merkez ve yerel idaredeki denetim elemanlarının yıllık denetim faaliyetleri sektör, matrah, banka hesap hareketliliği ve kargo yoğunluğu üzerinden planlanmalı, söz konusu denetimlere ilişkin ilkeler ve hedefler saptanmalı ve uygulama sonuçları bir bütün olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’ndaki ihtisaslaşma, uygulamada ortaya çıkan sorunlar dikkate alınarak tasarlanmalıdır. Bu çerçevede, denetim elemanlarının mesleğe kabulünde nitelik ve işlevleri denetim alanları (sektörler) dikkate alınarak belirlenmelidir.

### 3. Toplumsal Farkındalık ve Bilinçlendirme Tedbirleri

#### 3.1. Vergi Okuryazarlığı Kavramının Toplumun Geniş Kesimlerine Duyurulması ve Vergisel Farkındalığın Artırılarak Vergi Uyumunun Yükseltilmesinin Sağlanması

##### 3.1.1. Vergi Okuryazarlığı Kavramı ve Vergi Uyumunu ile İlişkisi

Okuryazarlık kavramı taşıdığı anlam itibarıyla zaman içinde değişim gösteren bir kavramdır. Geleneksel anlamda okuryazarlık belli bir alfabe sistemindeki sembolleri okuyarak anlamlandırabilme ve onları yazabilme anlamında kullanılmaktadır. Bu anlamda UNESCO okuryazar bireyi günlük hayatındaki basit bir yazı veya tabloyu hem anlayarak okuyabilen hem de yazabilen biri olarak tanımlamaktadır. Günümüzde ise insanoğlunun hayatındaki gelişmeler sosyal ve kültürel hayattaki beklentileri değiştirmiş ve bu değişim işlevsel (fonksiyonel) kavramını ortaya çıkarmıştır. Buna göre artık okuryazarlık; “sosyal hayatta kurulan iletişim ve temsil simgelerini etkili bir biçimde kullanılabilme yeterliği” şeklinde tanımlanmaktadır (Kellner, 2001). UNESCO (2012) ise okuryazarlığı “değişen bağlamlarla ilişkili basılı ve yazılı materyalleri tanımlama, anlama, yorumlama, yaratma, iletişim kurma ve hesaplama becerisi” olarak tanımlamıştır. Uluslararası Yetişkin Okur Yazarlığı Araştırması-IALS (2011), okuryazarlığı “bir kişinin amaçlarını, bilgi ve potansiyelini geliştirmek için günlük faaliyetlerinde, evde, işyerinde ve toplum içinde basılı bilgiyi anlama ve kullanma becerisi” olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede okuryazarlık, çağın gerektirdiği bir beceri olarak kavramlaşmakta (Kurudayıoğlu ve Tüzel, 2010) ve bu kavrama farklı bilim alanlarının kendi perspektiflerinden bakmaları dolayısıyla farklı okuryazarlık türleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin finansal okuryazarlık, eleştirel okuryazarlık, politik okuryazarlık, medya okuryazarlığı, bilgisayar okuryazarlığı, görsel okuryazarlık, teknoloji okuryazarlığı ve hukuk okuryazarlığı bunlardan bazılarıdır. Aslında bilimsel ve teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı değişimin sosyal hayat ve kültürü değiştirmesi sonucunda okuryazarlık kavramının da değişmesi kaçınılmaz bir durumdur. Bu değişimin hızla devam etmesi ve modern çağda artık toplumun bireyden beklentilerinin artması zamanla daha farklı ve daha spesifik alanlara özgü okuryazarlık türlerinin ortaya çıkacağını göstermektedir. Bunlardan biri de henüz daha yeni sayılabilecek bir kavram olan vergi okuryazarlığıdır.

Vergi okuryazarlığı, finansal okuryazarlığa göre yeni ve halen gelişmekte olan bir kavramdır (Cvrlje, 2015). Hatta vergi okuryazarlığının kuramsal temellerinin tam olarak oluşmadığı ve dolayısıyla ilgili literatürün hala zayıf olduğu görülmektedir. Şimdiye kadar

verginin finansal okuryazarlık içinde ele alınmasının bunda etkisi olduğu söylenilebilir. Ayrıca ABD ve Avrupa'da finansal okuryazarlık üzerine birçok çalışma olmasına rağmen vergi okuryazarlığıyla ilgili araştırmaların hala çok sınırlı olduğu görülmektedir. Bu durumun vergi gelir kayıplarının gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeler kadar büyük boyutlarda olmamasından kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Çünkü söz konusu ülkelerin vergi sistemlerinin nispeten daha iyi çalıştığı ve vatandaşlarının da vergi ödeme konusunda daha eğitilmiş ve bilinçli olduğu bilinmektedir. Finansal okuryazarlık, bireyin finansı anlayabilme becerisidir. Daha açık bir ifadeyle, bireyin daha etkin finansal kararlar alarak finansal tercihlerinde daha başarılı olabilmesi için sahip olması gereken her türlü finansal bilgi ve becerilerdir (Cvrnje, 2015; Kılıç, Ata ve Seyrek, 2015). Vergi okuryazarlığı ise bireyin vergi hesaplamalarını yönetebilmesi için sahip olması gereken vergi odaklı bilgi ve becerileri kapsayan finansal okuryazarlık boyutlarından biridir. Dolayısıyla vergi okuryazarlığını, finansal okuryazarlıktan bağımsız düşünmek mümkün değildir.

Ancak finansal okuryazarlık çok daha geniş çerçeveli bir kavramdır ve vergi konusunu da kapsamaktadır. İnsanoğlunun giderek artan bilgi ve birikimiyle birlikte vatandaş-devlet ya da birey-toplum arasındaki ilişki ve karşılıklı beklentiler de değişime uğramaktadır. En genel haliyle vatandaş devletten daha iyi bir hayat standardı, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi kamu hizmetleri beklerken devlet de vatandaşından daha bilgili, görgülü, sorumlu, bilinçli işlevsel ve çoklu okuryazar olmasını beklemektedir. Örneğin ülkemizde Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında devlet klasik anlamda vatandaşından okuma-yazma ve dört işlemi bilmesini beklerken günümüzde ekonomik, siyasal ve sosyal hayatta yaşanan karmaşık ilişkiler ağında aksama yaşanmaması için işlevsel çoklu okuryazar olmasını beklemektedir. Bu anlamda vergi konusu hem bireyler hem de devlet için hayati derecede önem arz eden bir konu olduğundan finansal okuryazarlık dışında verginin başlı başına ele alınması gereken bir okuryazarlık alanı olması gerektiği söylenilebilir.

Vergi okuryazarlığı literatürünün henüz zayıf olması bu kavrama yönelik yapılan tanımlamaların da sınırlı sayıda olması sonucunu doğurmuştur. Hiç şüphesiz ki geleneksel anlamdaki okuryazarlık, vergi okuryazarı olmak için ilk koşuldur. Çünkü vergi kanunlarını vergi usullerini ve vergi yükünü anlamak için okuma yazma kapasitesi çok önemlidir (Cvrnje, 2015). En kısa ve yalın haliyle vergi okuryazarlığı; vergi konularını yeterli derecede okuma, yazma ve anlama kabiliyetine sahip olmayı içermektedir (Latiff, Noordin, Omar & Harjito, 2005). Ayrıca, vergi okuryazarlığı kavramı kapsamında vergi dilinden anlama ve temel vergi

bilgisine sahip olma (Madi & Kamaluddin, 2003) becerileri de değerlendirilmektedir. Başka bir tanımda ise vergi okuryazarlığı; vergiye ilişkin beyanları doldurma ve vergi yükümlülüklerini bağımsız olarak hesaplayabilme becerisi şeklinde ifade edilmiştir (Bardai, 1992; Razman & Ariffin, 2000). Dolayısıyla vergi beyanlarını doğru şekilde düzenleme konusunda yeterli beceriye sahip olmayan insanlar vergi okuryazarı olmayan kişiler olarak düşünülür. Bir kişi söz konusu bu yeteneklere sahip olduğunu iddia etmesine rağmen vergi bilgisi eksik ve yetersiz ise bu kişi işlevsel vergi okur-yazarı olmayan kişiler kategorisinde değerlendirilecektir (Latiff at all, 2005). Örneğin vergi kanun ve düzenlemelerinin sürekli değiştiği bir dünyada var olan bilgilerini geliştirmeyen, güncelleştirmeyen bir birey sonunda işlevsel vergi okuryazarı olmayan bir birey olabilir (Latiff at all, 2005). Bu yüzden vergi okuryazarlığı, kişisel vergilendirme ile ilgili konuları etkin bir şekilde yönetmek için bir kişinin sahip olması gereken bilgi olarak tanımlanabilir (Bhushan & Medury, 2013). Aslında vergi okuryazarlığı vergiler hakkında bilgi edinilmesinin yanı sıra yerel, bölgesel ve uluslararası bir vergi sisteminde vergi konularının basitçe açıklanmasını ifade etmektedir (Waris & Murangwa, 2012). Sonuç itibarıyla eğer bir kişi bağımsız olarak vergi raporlarını okuyabilir, anlayabilir, çeşitli vergi hesaplamaları yapabilir ve finansal ortamında olası vergi risklerinden haberdar olursa, işlevsel olarak vergi okuryazarı olarak kabul edilir (Cvrlje, 2015).

Verilen bilgiler ışığında bir tanım yapacak olursak, vergi okuryazarlığı; vergi ile ilgili konularda bilgi sahibi olma, onları anlayabilme, yorumlama ve gelişmeleri takip etme, ödemesi gereken vergileri borçlarını dikkate alarak kendi kişisel bütçesini veya ekonomik düzenini bozmadan en iyi şekilde yürütebilme becerisi olarak tanımlanabilir. Bu anlamda vergi okuryazarlığı, finansal okuryazarlıkla doğrudan ilgili olup onun önemli boyutlarından biri olan vergiyi ele alan daha özel bir alanı ifade etmektedir.

Bu bilgilerden hareketle vergi okuryazarlığının vergi bilgisi, vergi konularını algılama ve sahip olduğu vergi bilgisini kullanarak vergi ödevini yerine getirebilme davranışını gösterme şeklinde üç boyutunun olduğu söylenilebilir. Dolayısıyla vergi okuryazarı bireyden bilişsel, duyuşsal ve davranışsal alana ait bazı özellikleri taşınması beklenilir. Bunlar Tablo.1'deki gibi ifade edilebilir:

Tablo 1: Vergi Okuryazarlığının Bilişsel-Duyuşsal-Psikomotor Kapsamı

BOYUT	KAPSAM
Bilişsel Boyut	Verginin tanımı,
	Vergi türleri,
	Vergi mevzuatı,
Duyuşsal Boyut	Vergi oranları,
	Önemli vergi ödeme tarihlerini vb. bilme.
	Vergi algısı,
Psikomotor Boyut	Vergi ödemenin gerekliliğine olan inanç,
	Vergiye karşı tutum,
	Vergi bilinci,
Psikomotor Boyut	Vergi ahlakına vb. sahip olma.
	Vergi beyannamesi ve ilgili vergi formlarını doldurabilme,
	Vergi borcunu ilgili kurumlar veya internet üzerinden ödeyebilme vb.

Genellikle, vergi okuryazarlığı ve finansal eğitimin teşvik edilmesi ve genişletilmesi iki açıdan önemli görülmektedir. Bunlardan biri vatandaşın bireysel bütçesi, diğeri de devlet bütçesiyle ilgilidir. İlk olarak, bireyler ve hane halkı, kişisel mali durumları üzerinde ciddi sonuçları olabilecek çeşitli risklerin etkisine maruz kalmaktadır. Finansal riskleri ortadan kaldırmak için tek ve mükemmel bir formül yoktur, ancak risklerin önemli ölçüde azaltılabileceği veya hatta önleneceği yollar vardır. Bireyler kişisel finansal durumlarını korumak ve güvence altına almak için, finansal çevrelerindeki tüm değişiklikleri sürekli olarak takip etmeye çalışmalıdırlar. Bu aynı zamanda vergi sisteminde değişiklikler de içermektedir (Cvrlje, 2015). Vergi kanun ve düzenlemelerinin sürekli değiştiği bir dünyada var olan bilgilerini geliştirmeyen, güncelleştirmeyen bir birey sonunda işlevsel vergi okuryazarı olmayan bir birey olabilir. Elbette bir ülkedeki tüm vatandaşların vergilendirme ile ilgili tüm detayları ve güncel gelişmeleri bilmeleri mümkün değildir (Latiff at all, 2005). Zaten vergilendirme konusunda tüm detayları bilmek vergi uzman, denetmen ve müfettişleri gibi vergi çalışanlarının öncelikli sorumluluğudur. Bununla birlikte vatandaşlardan minimum seviyede en azından vatandaşlık görevini aksatmayacak kadar gerekli vergi bilgi ve bilincine sahip olmaları gerekir. Cvrlje'e (2015) göre vergi sistemindeki herhangi bir karışıklık, harcanabilir gelir düzeyini ve harcamalarını, tasarrufunu ve yatırım kararlarını etkileyebileceğinden, kişisel mali bilgilerini etkili bir şekilde

yönetmek için bireylerin vergi yükümlülükleri ve vergi hakları konusunda yeterince eğitim almaları gerekir. Böylece bir vatandaş olarak birey, vergi sistemini anlayabilmek ve vergi yükümlülüklerini hesaplamak için, yeterli ve temel bir vergi eğitimi almalı ya da diğer bir ifade ile vergi okuryazarı olmalıdır. İkincisi, vergi okuryazarlığı yalnızca bireylerin ve hane halklarının mali durumuyla değil, aynı zamanda devletin finansmanı ve harcamaları ile de bağlantılıdır (Cvrlje, 2015). Çünkü toplumda vergi okuryazarı bireyler arttıkça, devletin vergi gelirlerinin de buna paralel olarak artış göstereceği düşünülmektedir. Ayrıca mükellefin vergi ile ilgili bilgisinin boyutunun vergi kanun ve düzenlemelerine uyum derecesini önemli ölçüde etkileyebileceği düşünülmektedir (Latiff vd. 2005). Buna karşın düşük bilgi, vergi düzenlemelerinin gerekliliği konusunda belirsizlik yaratmakta ve önemli ölçüde istemeden de olsa vergiye uyum göstermeme davranışına neden olabilmektedir (Latiff at all, 2005). Bu yüzden düşük vergi ahlakı ve düşük vergi uyumu gibi sorunlar, vergi mükelleflerinin (bireylerin) vergi okuryazarlık düzeyini artırmak suretiyle azaltılabilir (Cvrlje, 2015).

Görüldüğü gibi vergi okuryazarlığı becerisinden yoksunluk sadece ülke ekonomisi için değil, aynı zamanda bireylerin kendi kişisel bütçeleri için de riskler taşımaktadır. Başka bir deyişle, vergilendirme konularına özel bir dikkat gösterilmiyorsa, hane halkının finansal istikrarını tehlikeye atan bazı finansal problemler ortaya çıkabilecektir. Örneğin mükellefler, zamanında vergilerini ödemezlerse daha sonrasında faiziyle birlikte daha fazla meblağ ödemek zorunda kalacaklardır. Bu yüzden hane halkının finansal istikrarını sağlamak için vergi mükelleflerinin yeterli vergi okuryazarlığına sahip olmalarını sağlamak önem taşımaktadır. Bu anlamda vergi yönetimi, kişisel finansal planlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Bir kişi, vergileri ödeyerek bile ne kadar tasarruf edebileceğini daha iyi anlamasına yardımcı olacak vergi ve vergi politikalarının çeşitli yönleri hakkında kapsamlı bilgiye sahip olmalıdır (Cvrlje, 2015). Vergi yükümlülüklerini zamanında karşılama, beyannameleri hazırlama ve tüm haklarını kullanma bir kişinin genel finansal durumunu kesinlikle etkileyecektir (Brackin, 2007). Bu nedenle, vergilendirme konularının finansal okuryazarlıkta önemli bileşenlerden biri olarak görülmemesi durumunda hem münferit servet hem de ekonomi için önemli risklerin oluşabileceği öngörülmektedir. Öte yandan bu noktada oluşabilecek kaybın bir vergi perspektifinden ele alınması ve servetin kaybının da vergi geliri kaybına yol açabileceği tartışılmaktadır (Cvrlje, 2015). Bütün bu bilgiler ışığında işlevsel vergi okuryazarı bir bireyin sahip olması gereken özellikler aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Vergi okuryazarı vergilendirme ile ilgili temel kavramları bilir.
- Vergi okuryazarı vergi konusunda sorumluluklarını bilir ve bu sorumluluklar doğrultusunda ödeyeceği vergi miktarını hesaplayabilir.
- Vergi okuryazarı sürekli değişen vergi kanun ve düzenlemelerinden haberdar olur, var olan bilgilerini günceller.
- Vergi okuryazarı mükellefler değişen vergi uygulamalarını bilir.
- Vergi okuryazarı vergi sisteminin işleyişi hakkında temel düzeyde farkındalığa sahiptir.
- Vergi okuryazarı, devletin topladığı vergileri nasıl kullandığına dair yazılı ve görsel medyaya ilgi gösterir.
- Vergi mükelleflerine talep hakkı sunan ve bu hakkın ihlal edilmesi halinde hukuki güvence sağlayan “mükellef haklarını” bilir.
- Vergi okuryazarı, vergiye karşı olumlu bir tutum ve bakış açısına sahiptir.
- Vergi okuryazarının vergi ahlakına sahip olması beklenir. Dolayısıyla vergi kaçırma gibi davranışlar sergilemez.
- Vergi okuryazarı, “vergi ödemeyi devlete katkıda bulunma inancı” olarak düşünür.
- Vergi okuryazarı, devlete vergi ödemeyi ahlaki bir zorunluluk ve gereklilik olarak kabul eder. Vergi ödemenin devlet açısından önemini kavradığı için vergi kaçırdığında yakalanma ve cezalandırılma olasılığının çok düşük olduğunu bilse bile vergisini öder.
- Vergi okuryazarı, ödediği vergilerin devlet tarafından hangi alanlarda kullanıldığını merak eder ve bu yüzden kamu harcamalarını takip eder.

Tüm bunların yanı sıra vergi okuryazarı, devletin vatandaşların gelirin oranla aşırı vergi yükü yüklemesini sorgulayabilir ve böyle bir durumda etkin vatandaş olarak demokratik reflexler gösterebilir. Örneğin en azından seçimlerde sahip olduğu oy hakkıyla

kendince karar merciiini cezalandırabilir, yine kanunların izin verdiği ölçüde vergileri protesto etmek için gösteri ve yürüyüş hakkını kullanabilir.

- Vergi okuryazarı ödenen vergilerin topluma hizmet olarak döneceğini düşünür. Dolayısıyla olumlu bir vergi algısına sahiptir.
- Vergi okuryazarı, vergi kaçırma, kayıt dışı ekonomi gibi güncel vergi sorunlarını bilir ve bunların ülke ekonomisine verdiği zararlar konusunda bir anlayış geliştirir.
- Ödeyeceği vergilerin kendi kişisel bütçesini ne kadar etkileyeceğini bilir ve vereceği ekonomik kararlarda bunu dikkate alır.

Sonuçta, ekonomik olarak devletin gelişmesi ve milli gelirinin artması, beraberinde vatandaşların da gelirlerinin artmasını sağlayacaktır. Fakat bu durumun sürdürülebilmesi için yatırımların doğru yapılmasının yanında vatandaşların da vergi ödevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Vatandaşların vergi ödevlerini yerine getirebilmesi için ise öncelikle verginin ne olduğunu anlaması, vergiye karşı yapması gerekenlerin farkında olması gerekmektedir. Verginin ne anlama geldiğini bilen ve ona karşı yükümlülüklerini idrak eden vatandaşlar vergiye gönüllü uyum göstereceklerdir. Bu da devletin en önemli gelir kaynağı olan vergilerin en düşük maliyetle ve düzenli bir şekilde toplanmasını sağlayacaktır (Yardımcıoğlu ve diğ., 2014). Vergi kanunlarını ve prosedürlerini anlamayan mükellefler vergi yükümlülüklerini yerine getiremezler (Cvrilje, 2013). Başka bir ifadeyle bireylerin vergi okuryazarlık düzeyleri düşükse istemeden vergiye uymama olasılığı daha yüksek olabilir (Chardon, Freudenberg & Brimble, 2016). Bu nedenle, vergi yükümlülüklerini ve haklarını daha iyi anlamalarına yardımcı olmak için eğitim ve yardım programlarına ihtiyaçları vardır (Cvrilje, 2013). Çünkü uzun vadede vergisini ödeyen vergi okuryazarı bir toplum oluşturma her ülke için karlı bir yatırım olarak görülmektedir (Latiff at all, 2005).

### 3.1.2. Vergi Okuryazarlığı Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Öneriler ve Ülke Örnekleri

Özellikle geleceğin vergi mükelleflerini hedefleyen girişimler söz konusu olduğunda, bu noktada yapılacak öneri ve girişimlerin, girişimin uygulanması ile vergi mükellefi davranışı üzerindeki etkisi arasında önemli bir gecikme olması muhtemeldir. Birçok durumda ve özellikle daha küçük yaş gruplarının örneklem grupları olarak seçildiği durumlarda, bireylerde vergi ahlakı ve bilincinde herhangi bir artışın gerçekleşmesi ile bunun gözlemlenmesi yıllar

alabilecektir. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi gibi kronik bir sorunun azaltılması açısından uzun vadeli bir çözüm olarak görünmesine rağmen toplumsal bilincin kazandırılması bu yolla sorunun önüne geçilmesinin etkili olabileceği düşünülmektedir.

Öte yandan yürütülen bazı programlardan hem bilgi hem de algılar üzerinde kısa vadeli etkiler tespit edilmiştir. Vergi uyumu üzerindeki uzun vadeli etkileri takip etmek zor olsa da, inisiyatifler aracılığıyla öğrendikleri açısından katılımcılar üzerindeki kısa vadeli etkiyi değerlendirmek mümkündür. Slovenya’da, vergi okuryazarlığına ilişkin olarak yürütülen girişime katılan ve katılmayan öğrenciler arasında karşılaştırma yapan ve vergiye karşı tutumları ölçen anketler yürütülmektedir. Sonuçlar, girişimlere katılanların katılmayanlara göre vergiye karşı daha olumlu bir tutuma ve bilince sahip olduklarını kuvvetle göstermektedir (OECD, 2021).

Birçok ülkede, bir dizi uzmanlaşmış kuruluş, programların ve içeriğin gençlerle alakalı olmasını sağlamaya yardımcı olabilir. Vergi makamları, gençlerin ilgisini çekme olasılığı en yüksek olan araçlar ve eğilimler hakkında becerilere ve güncel bilgilere ve farkındalığa sahip olmayabilir. Bu nedenle, özellikle eğitim sektöründe çalışanlar olmak üzere, daha uzmanlaşmış kuruluşlarla ortaklık, vergi idarelerine gençleri hedefleyen vergi programlarının teşviki ve uygulanmasında ve ayrıca öğretim materyallerinin hazırlanmasında ve sunulmasında faydalı yardım sağlayabilir. Bunlar, STK'ların yanı sıra öğrenci ve öğretmen birliklerini ve eğitim kurumlarını içerebilir. Örnekler arasında Alman Jugend und Bildung, Mauritius Eğitim Enstitüsü, Uruguay Ulusal Halk Eğitim İdaresi ve İspanyol Vergi Çalışmaları Enstitüsü yer almaktadır (OECD, 2021).

Bazı ülkelerde öğrencilerden vergi üzerine kompozisyon, mektup veya sunum yazmalarının istendiği yarışmalar vardır. Örneğin, Japonya'da öğrenciler vergi ödemenin neden herkesin yararına olduğu üzerine makaleler yazmaktadır; 2017'de bu kapsamda ortaokul öğrencileri tarafından 600.000'den fazla makale gönderilmiştir. 2008'den beri İspanya'da düzenlenen bir yarışmada, ortaokul öğrencileri vergi kaçakçısına bir mektup yazarak vergi kaçırmanın neden yanlış olduğunu açıklamak ve kişiyi davranış değiştirmeye ikna etmeye çalışmak zorunda kaldığı bir uygulama bulunmaktadır (OECD, 2021).

Tanzanya’da; öğrencileri, arkadaşlarını ve ailelerini alışveriş yaparken makbuz talep etmeye teşvik etmek için 311 ortaokulda fatura toplama yarışması içeren yıllık bir vergi kulübü yarışması düzenlemektedir. Genellikle başkentte düzenlenen bu etkinliğe katılan finalistlerin

katıldığı bu tür yarışmalar, vergi bilincinin artırılması amacıyla tanıtım oluşturmakta ve vergi mükellefi eğitim girişimlerinin profilini yükseltmeye yardımcı olmaktadır. EY ile iş birliği ile birçok ülkede (örneğin Malezya) düzenlenen Yılın Genç Vergi Uzmanı (EY-YPTY) yarışması, üniversite düzeyindeki öğrencileri hedeflemektedir ve katılımcıları vergi alanında kariyer düşünmeye teşvik etmek için tasarlanmıştır. Yarışmada, katılımcılar bir vaka çalışmasına hazırladıkları slayt ve bir video sunumu aracılığıyla yanıtlarını sundukları bir ön aşama ile katılım göstermektedir. 30'dan fazla ülkeyi temsil eden öğrenciler ve genç mezunlar EY-YPTY unvanı için uluslararası finalde yarışmaktadır (OECD, 2021).

Birçok ülke, web seminerlerini yüz yüze çalıştaylara alternatif veya ek olarak kullandığını belirterek, mükelleflere daha fazla bilgiye erişim için potansiyel sunmaktadır. Örneğin, İngiltere Gelir İdaresi (HMRC) web seminerleri ile 1.000'e kadar katılımcıyı ağırlayabilmektedir, bu aynı zamanda bireylerin vergi dairesine soru sorma veya belirli zorlukları dile getirme fırsatını da belirleyen bir süreçtir. Özellikle büyük ölçekli Web seminerleri, teknik sınırlılıklar dolayısıyla ayrıntılı teknik konulardan ziyade genel tanıtım programlarına daha uygun görülmektedir. Web seminerlerinin, vergi mükelleflerinin gerektiğinde daha fazla bilgi veya desteği nereden alabilecekleri konusunda ayrıntılı bilgi vermesi de çok önemlidir.

Gerek genç vergi okuryazarlığı gerekse yetişkin okuryazarlığının artırılması noktasında gelir idarelerinin karşı karşıya kalacağı sorunlar olabilir. Bu açıdan ülkemiz ile karşılaştırıldığında gerek kayıt dışı ekonomi oranı gerekse vergi bilinci konusundaki mükellef tutumu noktasında benzerlikler gösteren Hırvatistan örneğindeki değerler ve vergi okuryazarlığı konusundaki konum karşılaştırması yapmak mümkündür.

Gelişmiş ülkelerden farklı olarak, Hırvatistan gibi genç geçiş ekonomilerinde, vergi sistemlerinde ve vergi hukukunda değişiklikler çok sık görülmektedir, bu nedenle Hırvatistan'daki vergi riskinin oldukça dikkat çekici olduğu söylenebilir. Diğer geçiş ekonomisi ülkelerinde olduğu gibi, Hırvatistan'da mali reform 1992'de oldukça geç sayılabilecek bir süreçte başlamıştır. Reformun başlangıcından bu yana, hem kanunun uygulanması ve vergi tahsilatında hem de bu kanunların uygulanmasında idari düzenlemelerde birçok düzenleme ve değişiklik meydana gelmiştir. Özellikle finans, bütçe ve vergilerle ilgili olarak Hırvat mevzuatı yeterince açık değildir ve sürekli değişikliklere açık haldedir. Bu durum genel vergi sisteminin istikrarını ve karmaşıklığını etkileyen bir unsur olarak görülmektedir. Öte yandan,

Hırvatistan'da yapılan araştırmalar, bireylerin vergi yüklerinin aşırı ve vergi oranlarının çok yüksek olduğunu düşündüğünü, ancak uluslararası karşılaştırmalarda alt tarafta yer aldığını göstermektedir (WEF, 2013). Diğer bir deyişle, çoğu vatandaş gerçek vergi yükünün doğru bir resmine sahip olmasa da, hepsi bunun çok ağır olduğu konusunda hemfikirdir. Genel olarak Hırvatistan'da, vatandaşların kamu maliyesi açısından oldukça zayıf bir bilinç düzeyi mevcuttur. Ayrıca, kamu mallarının mevcudiyeti, adaleti ve kalitesi hakkındaki toplumun genel bilinç düzeyi de oldukça zayıftır. Vatandaşların hükümete ve yetkililere güveni nispeten düşüktür ve vergi idaresinin verimsiz, etkisiz ve yozlaşmış olduğuna dair yaygın bir görüş vardır (Şimurina, 2014).

Aynı zamanda vatandaşlar, kamu mal ve hizmetlerinin mevcut kalitesinden memnun olmasa da, hükümetin kamunun ihtiyaçlarını finanse etme sürecinde öncelikle vergi mükelleflerinden toplanan gelire bağlı olduğunu unutmakta (veya anlamamakta) ve vergi geliri artmadığı sürece, kamu mal ve hizmetlerinin kalitesindeki bozulmanın devam etmesi olası görünmektedir. Hırvatistan'da açıklanan durum nedeniyle, birçok vatandaş kayıt dışı ekonomik faaliyetlere dahil olmaktadır. 2010'da kayıt dışı ekonomi %29,8; bir yıl sonra %29,5; 2012'de %29 olarak tespit edilmiştir. Özellikle inşaat sektöründe, ticarete ve turizmde kayıt dışı çalışma ve düşük beyan oranları Hırvatistan'daki kayıt dışı ekonominin büyüklüğüne büyük katkıda bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonominin boyutu diğer Doğu Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Hırvatistan'ın Macaristan, Romanya, Litvanya ve Estonya ile birlikte en üstte olduğu bilinmektedir. Durum, ortalama kayıt dışı ekonomi seviyesinin GSYİH'nın %11, 58 seviyesinde olduğu Batı Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça kötüdür (Cvrlje, 2015).

Yukarıda açıklanan durumu, Hırvatistan'daki finansal okuryazarlık düzeyini araştıran çalışmaların sonuçları bağlamına koyarsak, düşük vergi uyumu, düşük vergi morali ve yüksek düzeyde gölge ekonomi ile ilgili mevcut durum şaşırtıcı değildir. Bahovec ve diğerleri (2014) tarafından Hırvatistan'daki finansal tüketicilerin finansal okuryazarlık düzeyine ilişkin olarak yürütölen araştırmanın sonuçları, analiz edilen örneklemden yanıt verenlerin %11'inin finansal olarak tamamen okuma yazma bilmediğini göstermektedir. Ayrıca, Škreblin Kirbiř ve diğerleri (2011) tarafından yapılan ve finansal okuryazarlığın belirli bir bölümünü inceledikleri araştırmaya göre, Hırvatistan'da finansal olarak okuma yazma bilmeyen insanların oranının %21 olduğu ortaya konulmaktadır. Tarif edilen durum bağlamında, değişken vergi kanunlarının, karmaşık vergi terminolojisinin, zor vergi hesaplamaları ve yüksek vergi yükleriyle birlikte vergi sistemine bireysel katılımın önünde engeller oluşturduğu ve Hırvat

vergi mükelleflerini düşük vergi ahlakına, kayıt dışı ekonomiye ve vergi uyumsuzluğuna daha yatkın hale getirdiği varsayılabilir. Mevcut durumu iyileştirmek için, vatandaşlar mali ve vergi okuryazarlıklarının mevcut düşük seviyesini artırmalıdır.

Pek çok kamu ve özel kurumun dahil olduğu iyi vergi okuryazarlığı teşvikinin en başarılı örneklerinden biri, Ruanda'da başlatılan vergi okuryazarlığı kampanyasıdır. Ruanda Gelir İdaresi (RRA) vergi okuryazarlığı kampanyasını 1998'de başlattı ve 2011'e kadar sürdürdü. Ruanda'da vergi okuryazarlığını geliştirme süreci, üç dönem boyunca üç aşamada gerçekleştirildi; 1998-2002; 2003-2006 ve 2006-2011. İstatistiklere göre, Ruandalı vatandaşlar genellikle düşük mali okuryazarlık seviyelerine ve düşük vergi okuryazarlık seviyelerine sahipti. Ancak, bu kampanya sayesinde, sonuçları önemli ölçüde iyileşmiştir (Waris and Murangwa, 2012).

İlk aşamada, hedef kitlelerine ulaşmak için öncelikle broşür, el ilanı, TV talk şovları kullanılmıştır. Bu aşamadaki amaç, ulusal ve bölgesel olarak genel Ruanda nüfusuna ulaşmaktır. Ek olarak, bir Vergi Mükellefi Günü tespit edilmiş ve standart hale getirilmiştir. Bu uygulama Türkiye'deki "Vergi Hafta"sı ile benzerlik göstermekle birlikte daha genel ve tüm mükellefleri kapsayıcı niteliktedir. Vergi Mükellefleri Günü", Devlet Başkanının en iyi (en uyumlu) vergi mükelleflerini ödüllendirdiği bir günlük ulusal bir kutlamadır. Vergi Mükellefleri gününün olduğu haftada, vatandaşların sosyal sorumluluğunu artırmaya yönelik (örneğin vergi mükellefleriyle istişareler için) çeşitli etkinlikler düzenlenmektedir (Waris, 2013).

İkinci aşamada Ruanda Gelir İdaresi, vergi okuryazarlığını teşvik etmek için yeni araçlar olarak "Vergi Dostu Kulüpler", "Vergi Danışma Konseyi" ve "Karikatür Kitap"larını teşvik etmeye odaklanmıştır. Vergi Dostları Kulüpleri (Tax Friendly Clubs), vergi kültürünü erken yaşta geliştirmek amacıyla üniversitelerde ve liselerde kurulan öğrenim kurumlarını içermektedir. Bu proje, öğrencilerin vergi mesajlarının halka ulaştırılması için oyunlar hazırladıkları ölçüde büyümüştür. Ayrıca Vergi Danışma Konseyleri (TAC-Tax Advisory Councils) 2002 yılında çalışmalarına başlamıştır. Vergi Danışma Konseyi'nin temel amacı, Ruanda Gelir İdaresi'nin iyi vergi kültürünü beslemesine ve kaçakçılık, kayıt dışı faaliyetlerle mücadeleye yardımcı olmaktır. Yıllar içinde, Vergi Danışma Konseyleri Ruanda'daki tüm il ve ilçelerde resmi olarak uygulamaya konulmuştur (Waris, 2013). Ayrıca, Karikatür Kitaplarının (Cartoon Books) yayınlanması, vergi mükelleflerine ulaşmak için kullanılan üçüncü bir medya

aracıdır. Bu yaklaşım, bilgileri genel halk için daha kullanıcı dostu hale getirmek için kullanılmıştır. Özellikle erken yaş grubunu hedefleyen bu araç vergi okuryazarlığının çocuklara öğretilmesine katkı sağlamıştır. Türkiye’de GİB’in ([www.vergibilinci.gov.tr](http://www.vergibilinci.gov.tr)) uygulaması da benzer nitelikte doküman, video, oyunlarla erken yaşta vergi içeriklerinin çocuklara aktarımını amaçlamaktadır. Program Millî Eğitim Bakanlığı ile ortak geliştirilmiştir ve yaklaşık 5 milyon öğrenciye erişim sağlanmıştır.

Son aşama, bir Vergi Müfredatının oluşturulması, Okul yarışmaları düzenlenmesi, mükelleflere “Dostça Ziyaretler” yapılması, Vergi Bilgi Merkezi ve Özel danışmanlık hizmetlerinin oluşturulmasıyla karakterize edilmiştir. Eğitim Bakanlığı tarafından, Ruanda Gelir İdaresi ve Ruanda Ulusal Üniversitesi ile iş birliği içinde, Ruanda vatandaşları arasında vergi kültürünü teşvik etmek ve genişletmek amacıyla bir Vergi Müfredatı oluşturulmuştur. Ayrıca, başarılı bir vergi okuryazarlığı aracı olan Okul Yarışmaları, yıllık bazda vergi sorularına dayalı şekilde düzenlenmiştir. Tüm ülkeden lise öğrencileri yarışmaya katılmaya teşvik edilmiştir. Bu aşamada kullanılan üçüncü araç, vergi memurlarının vergi mükelleflerine yaptığı ziyaretlere dayanan Dostça Ziyaretlerdir. Mükellefler genel olarak vergi makamlarıyla yüz yüze karşılaştıklarında kendilerini rahat hissetmediklerinden, bu ziyaretlere kötü ve korkuyla yanıt verilmiştir. Bu ilişkinin düzeltilmesi ve mükellef tarafından bilinmeyenler veya yanlış bilinen bilgilerin aktarılabilmesi için Vergi bilgi merkezleri inşa edilmiş ve vergi mükelleflerine gerekli vergi tavsiyeleri sağlanmıştır. Son bir araç olarak özel vergi danışmanlığı hizmetleri, vatandaşların belirli vergi sorunları hakkında tavsiye alabilecekleri Gelir İdaresi onaylı vergi danışmanları listesinden oluşmaktadır.

Tüm bu araçların getirileri, özellikle vergi yargı aşamasında azalan uyuşmazlık sayısı ve vergi idaresinin aldığı itirazların niteliğinde kendisini göstermiştir. Hırvatistan ise vergi okuryazarlığının artırılması için bu şekilde kademeli bir yol izleme kararı almıştır.

Bu noktada sunulan önerilerin bir kısmı Türkiye’de uygulanmakla birlikte, vergi okuryazarlığının geniş kitlelere yayılabilmesi ve hem genç hem erişkin okuryazarlığının artırılarak vergi ahlakı ve vergi bilincinin yükseltilmesinin mükelleflerin vergi uyum seviyesini yükseltebileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, öncelikle vergi okuryazarlık düzeyine ilişkin bir ölçüm yapılması, daha sonra toplumun bilgiye erişim seviyesi, yaş grupları, sektörler gibi farklılıklar da göz önünde bulundurularak vergi okuryazarlığını artırmaya yönelik farklı

alternatiflere yönelim sağlanması kaynak kullanımında etkinlik ve sonuca ulaşım açısından da verimlilik sağlayacaktır.

### 3.2. Kamuda Vergi Gelirlerinin Nereye Harcandığı Konusunda Şeffaflık Sağlanarak Mükelleflerde Vergi Ödeme İstekliliğinin Artırılması

#### 3.2.1. Vergisel Farkındalığı Artırmak için Mükellefle İletişimin Artırılması

Vergi konusunda farkındalığı artırmak için mükelleflere ulaşmanın tek bir yolu yoktur. Bu nedenle vergi idareleri çok çeşitli eylemler kullanmaktadır. Birçok vergi idaresi, vergi mükelleflerini belirli konular ve son tarihler hakkında bilgilendirmek için programlar başlatmıştır. Ayrıca, fuarlar gibi belirli yerlerde vergi mükellefleriyle temasa geçmeyi veya hatta TV şovları veya dergiler aracılığıyla evlerinde onlara ulaşmayı amaçlayan girişimler oluşturmuş veya bunlara katılmışlardır. Bu kanallardan ulaşamayan mükellefleri görmezden gelmemek ve belirli mesajlar verebilmek için vergi idareleri de bazen akademisyenlerin katılımıyla iletişim planları oluşturmuştur.

Bu noktada özellikle “vergi”nin neden ödendiği ve nerelere harcandığı konusunda vergi mükellefleriyle yoğun ve derinlemesine ilişki ve diyalog kurmaya ve/veya vergi sisteminin daha derinden anlaşılmasına odaklanan girişimlerin yanı sıra farkındalık artırma girişimlerine odaklanılmaktadır. “Vergi okuryazarlığı”nın artırılması açısından yapılan önerilerde temel olarak vergi geliri-kamu harcaması ilişkisine dair ana kavramların her seviyede farklı yollarla aktarımıdır. İkisi arasında kaçınılmaz olarak bir miktar örtüşme olsa da, “vergi okuryazarlığının artırılması” genellikle daha çok öğretim metodolojilerine veya vergi idaresi ile diyalog kurmaya odaklanmakta, burada ise vergilendirme alanında neler olup bittiği konusunda vergi mükellefleri arasında farkındalık yaratmak noktasında iletişime odaklanılmaktadır.

- a) **Bilgilendirme Kampanyaları:** Vergi sistemi gönüllü uyumluluğa dayandığından, herhangi bir değişiklik de dahil olmak üzere yasalar hakkında yeterli farkındalığın sağlanması önemlidir. Esasen vergi sistemini tanıtıcı girişimler potansiyel olarak yararlı bir araç olduğundan, en yaygın olanlardan bazılarını burada yer verilecektir. Ağırlıklı olarak TV veya radyo, İnternet (sosyal medya dahil), doğrudan iletişim ve yayınlar gibi kitle iletişim araçlarını kullanan bu tür girişimler, mesajları çok çeşitli vergi mükelleflerine iletmektedir. Çoğu "reklam veya tanıtım" kampanyası vergi yasalarının açıklanmasına odaklanırken, bazıları - özellikle kayıt dışı sektöre odaklananlar - farklı

bir yaklaşım benimsemektedir. Vergi gelirleri tarafından finanse edilen kamu harcamalarının toplumsal faydalarına ilişkin farkındalığın artırılması, bazı girişimler tarafından vurgulanan bir husustur. Birçok ülkede, resmileştirme (kayıtlı ekonomiye geçiş) kampanyalarının hedefleri doğrudan kayıt dışı işletmeler değil, daha çok, yasal harcama belgelerini (fatura, fiş vb.) talep ederek davranışlarını değiştirmeye çalışan ve böylece satıcıları uyum sağlamaya zorlayan müşterileridir (OECD,2021). Bu kampanyalarda vurgu yapılan nokta, bireylerin kayıt dışı sektörden mal almaktan kaçındığında, satıcıların da vergi kanunlarına uymaya başlamak durumunda kalacağıdır.

**b) Secilen Uygulama Örnekleri;**

***-Bilgiyi mümkün olan en geniş kitleye yayarak vergi mükelleflerinin bilgi düzeyinin geliştirilmesi:***

Mükellefler genellikle hak ve yükümlülüklerinden habersizdirler. Afrika'da, vergiler hakkında bilgiye erişimdeki zorluğun, bu gibi durumlarda daha düşük vergi ödeme istekliliği ile ilişkili olduğuna ilişkin veriler elde edilmiştir (OECD,2019). Bu gibi durumlarda toplu bilgilendirme kampanyaları, vergi ahlakını oluşturmaya yardımcı olmak için yararlı bir araç olarak görülmektedir. Vergi idareleri, vergi mükelleflerini genel vergi kanunları hakkında bilgilendirmek veya yeni vergi mevzuatı hakkında güncellemek için bilgilendirme kampanyaları kullanabilir. Bu tür kampanyalar, çeşitli iletişim araçlarından birini veya birkaçını kullanabilmektedir. Örneğin, vergilerin ne için olduğunu ve nasıl harcandığını açıklayarak sosyal ağlar ve çağrı merkezleri aracılığıyla vergi mükellefleriyle iletişim kurabilirler.

Kampanyalar, genel vergi uyumu sorunlarının yanı sıra yeni olan veya genellikle uyum oranı düşük olan belirli mevzuat parçaları üzerinde de yürütülebilir. Örneğin, İsrail Vergi Dairesi'nin (ITA) vergi mükelleflerini 2019 itibariyle yürürlükte olan belirli ödemeler ve işlemler için nakit kullanımını yasaklayan yeni mevzuata uymaya teşvik etmek için yürüttüğü kampanya bu duruma uygundur. Kampanya Aralık 2018'de başlatılmış ve radyo, TV, internet, basın ve sosyal medya aracılığıyla yayılan materyalleri kapsamıştır. Ayrıca, reklam panoları ve vergi daireleri ile yapılan toplantıları da içermektedir. Kampanya başlatılıp finanse edilmeden önce – Kasım ayının sonlarında – ITA medyada röportajlar yapıp, yazılar yayınlamıştır.

TV ve radyo programları da farklı vergi mükelleflerine ulaşmak için faydalı araçlar olarak görülmektedir. Tanzania Gelir İdaresi ve Sierra Leone Ulusal Gelir İdaresi gibi bazı yönetimler, etkileri en üst düzeye çıkarmak için hem ulusal hem de yerel radyo ve TV kanallarını kullanmıştır. Bu noktada bir farklılaştırma yapılarak daha genel mükellef bilgileri veya mükelleflerin çoğuna uygulanan duyuru ve reklamlar için ulusal kanallar kullanılırken, bir bölge veya ilçedeki belirli mükelleflere ulaşmak için yerel radyolar kullanılmaktadır.

***-Toplanan paranın kullanımını açıklayarak uyumun artırılması:***

Yükümlülüklerin yanı sıra vergi idarelerinin vergilerin nasıl harcandığını ve dağıtıldığını da vurgulaması önemlidir. Vergi mükelleflerine vergilerin sosyal faydasını göstermek, faydaları göz ardı ederken maliyetleri çok fazla vurgulayan vergi hakkındaki algılarını değiştirmeye yardımcı olabilir. Vergi mükelleflerine vergilerin sosyal faydasını göstermek, faydaları göz ardı ederken maliyetleri çok fazla vurgulanan “vergi” kavramı hakkındaki algılarını değiştirmeye yardımcı olabilir. Vatandaşların daha işbirlikçi bir davranış sergilemeleri için vergilere katkıda bulunmanın kendileri de dahil her vatandaşa fayda sağladığını bilmeleri gerekmektedir. Örneğin; Fransa Ekonomi ve Maliye Bakanlıkları ve Kamu Eylemleri ve Hesapları, web sitelerinde ([www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr)) vergi mükellefi paralarının faydalarını ve kullanımını açıklamak için bir bölüm ayırmıştır: À quoi servent mes impôts? (Vergilerim ne için?). Bu şekilde mükellefler, şeffaf bir şekilde vergi gelirlerinin nereye harcandığı konusunda bilgi sahibi olabilmektedir.

Özel bir web sitesi oluşturmanın yanı sıra, bu tür bilgileri vergi beyannamelerine eklemek veya daha büyük girişimlere, örneğin bir bilgilendirme kampanyasına dahil etmek de mümkündür. Mesaj, grafikler veya metinler gibi pek çok biçimde bunun yapılması mümkün olabilir. Ancak en verimli yöntem, vergi mükelleflerinin yapılan kampanya ile aralarında bir bağlantı kurabildiğinde etkili olacaktır. Örneğin Fildişi Sahili'nde hastane, okul vb. altyapı uygulamalarının vergisel açıdan neyi temsil ettiğini afişler veya görseller yoluyla açıklamak da bir yöntem olarak kullanılabilir.

Mükellefler hükümete ve kurumlarına ne kadar az güvenirse, bu güvensizliği bertaraf etmek için onlara bu tür bilgileri sağlamanın önemi o kadar artmaktadır. Çünkü bu tür bir şeffaflık mükellefler üzerinde hesap verebilirlik duygusu yaratarak güven

sağlamakta ve ödenen verginin nereye gittiği konusunda güven duyan mükelleflerin vergi ödeme davranışı değişebilmektedir. Bu nedenle, mümkün olduğu kadar çok kanal kullanarak mesajları mümkün olduğunca sık tekrarlamak önemlidir.

**- Toplum davranışlarını değiştirerek kayıt dışı sektörle mücadele etmek:**

Vergi uyumunu artırmak ve kayıt dışı sektörle mücadele etmek için vergi idareleri, faydalı davranışları benimsemelerini sağlamak için mükelleflerle alternatif iletişim yolları oluşturan bir dizi kampanya aracılığıyla mükelleflere ulaşabilir. Bu konuda yapılabilecek kampanya türleri çeşitlilik gösterir ve insanları istenen davranışı benimsemeye teşvik etme yollarını içerebilir. Buna örnek fiş toplamanın vergi indirimine veya piyangolara katılmaya yol açabileceği durumlardır. Örneğin, Litvanya vergi idaresi (STI), en riskli vergi mükellefi kategorilerini (restoranlar, araba hizmetleri, spa merkezleri ve pazar yerleri) hedefleyen bir Ulusal Makbuz Çekilişi uygulamaya koymuştur. Portekiz Vergi ve Gümrük İdaresi (TCA), vergi uyumunu teşvik etmek, vatandaşları bilgilendirmek, vergi kaçakçılığı ve yolsuzluğuyla mücadele etmek için bir “Şanslı Fatura Çekilişi” düzenlemiştir. Bu piyango, ülke sınırları içinde mal veya hizmet satın alan ve vergi mükellefi kimlik numarası ile fatura düzenlenmesini talep eden müşterilere rastgele ödüller vermektedir.

Bu gibi durumlarda asıl amaç, mükellefleri sadece kurallar veya süreler hakkında bilgilendirmek değil, aynı zamanda onları toplu hareket etmenin gücüne ikna etmektir. Bu kampanyalar, mümkün olan en geniş kitleye ulaşmayı ve dolaylı yoldan kayıt dışı sektörü azaltmayı amaçlamaktadır: Vergi idarelerinin yapamadıklarını vergi mükelleflerine/tüketicilere yaptırarak, yani binlerce faturayı sınırlı zaman aralığında çok sayıda yerde kontrol ettirmektedir.

2016'da tanıtılan sertifikalı yazar kasaların uygulanmasını desteklemek için, Slovenya Cumhuriyeti Mali İdaresi (FARS), Hükümet İletişim Ofisi ve Sloven Piyango ile ortaklaşa olarak, vatandaşları kayıt dışı ekonomisi ve fatura sahtekarlığına son vermek sürecine dahil etmek için toplumsal kaynaklı bir kampanya başlatmıştır. FARS, vatandaşları fatura istemeye motive etmek için "Kafanı kullan: Fatura talep et!" adlı bir piyango uygulaması başlatmıştır. Bu süreçte katılımcıların en az on adet fatura toplaması, kontrol etmesi ve FARS'a göndermesi gerekmektedir. Çekiliş, katılmak isteyen vergi mükelleflerinin vergi numaralarıyla kayıt olmaları gereken “Faturanızı

kontrol edin” uygulamasının lansmanı ile birlikte uygulanmıştır. Hükümet İletişim Ofisi bu süreçte, FARS'a sosyal medya aracılığıyla reklam ve iletişim konusunda destek vermiştir. FARS, kampanyayı hazırlarken, uygulanmasının önünde potansiyel engeller olabilecek üç temel tehdidi vurgulamıştır. Birincisi, FARS, işinin doğası gereği halk arasında popüler bir otorite olmadığına farkındadır; bu, vatandaşları gönüllü olarak faturaları doğrulamaya motive etmede bir engel teşkil edebilecektir. İkincisi, tüketicilerin ve medyanın, kampanyayı girişimcileri veya şirketleri suçlamanın veya gizlice ele geçirmenin bir yolu olarak görmesi mümkündür. Üçüncüsü, FARS'ın vergi mükelleflerinin parasını kampanyaya ve özellikle ödüllere harcadığı gerçeği kötü bir algı oluşturabilecektir. Tüm bu riskler, FARS'ın bir güç argümanı olarak ("çubuk") yerine havuç kullandığı olumlu bir kampanyanın yardımıyla çözülmüştür. Kampanyanın sadece bir yılında vergi mükellefleri 21 milyondan fazla faturayı kontrol etmiştir. Slovenya'nın iki milyon nüfusu olduğu düşünüldüğünde, bu bir yılda her Slovenyalının Mali İdareye on fatura kontrol edip göndermesine eşdeğerdir. 2016 yılında 112.887 tüketici (Slovenya nüfusunun %5,6'sı) faturaları kontrol etmek ve yarışmaya katılmak için uygulamayı (Preveri račun) cep telefonlarına indirmiştir. Sertifikalı yazar kasa kullanıcılarının %75'inin faturaları bir yıl içinde en az bir kez kontrol edilmiştir. Başka bir deyişle, tüketiciler fatura düzenleyenlerin dörtte üçünü sertifikalı yazar kasalar kullanarak kontrol etmek için cep telefonlarını kullanmıştır.

(Bu sonuçlar kampanyanın maliyetleriyle karşılaştırılabilir: reklam, ödül ve üretim için 200.000 Euro harcanmıştır) (OECD, 2021)

### 3.2.2. Vergi Konusunda Etkin Kitle İletişimi: Ortak Zorluklar ve Önerilen Çözümler

Vergi konusunda etkin bir iletişim kurma noktasında nüfusun büyük bir bölümünü kapsamak bazı güçlükler içerebilmektedir. Ancak vergi idarelerinin çoğu farklı iletişim kanallarını karıştırarak bunun üstesinden gelmiştir. Birçok örnekten biri İrlanda'nın yürüttüğü iletişim programlarıdır. İrlanda Gelir İdaresi 2016 yılından bu yana bireysel ve yeni kayıtlı vergi mükelleflerini hedef alan kapsamlı iletişim programları yürütmektedir. Kampanya, vergi gereksinimlerine uymalarına yardımcı olmanın yanı sıra, genel olarak vergileri daha iyi anlamalarına yardımcı olacak bir web sitesini ve Revenue Online Service (ROS) Teknik Yardım Merkezini kullanarak yararlı bilgileri nerede bulabileceklerini keşfetmeyi amaçlamaktadır. Bu girişim, genel bir medya kampanyasından, web sitesinde ek kendi kendine

yardım rehberliğinden ve belirli vergi mükellefi grupları için veya onlarla doğrudan temas için broşürlerden oluşmaktadır. Anahtar mesajlar arasında son teslim tarihlerine ilişkin hatırlatmalar, ROS'un nasıl kullanılacağına ilişkin açıklamalar ve çevrimiçi beyanname verilmesi ve ödeme için uzatılmış son tarihten nasıl yararlanılacağına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bu videolar, Gelir İdaresinin de iletişim ve pazarlama kampanyasının önemli bir unsuru olduğunu kanıtlamış ve olumlu geri bildirimlerle sonuçlanmıştır. Ek olarak, Gelir İdaresi, mükelleflere yükümlülüklerini hatırlatmak, çevrimiçi dosyalamayı teşvik etmek (önceden doldurulmuş vergi beyannamelerine erişim dahil) ve onlara web sitesi rehberliği konusunda tavsiyede bulunmak için vergi mükelleflerinin gruplarını (örneğin, yeni kayıtlı, acenteleri olanlar ve kağıt beyanname verenler) belirleyerek temasa geçmiştir.

İnsanların vergi konusundaki algılarını değiştirmek kolay değildir. Vergi idareleri tarafından uygulanan en başarılı girişimler, mükellefleri hak ve ödevleri konusunda bilgilendirmekle kalmayıp bunu yenilikçi bir şekilde yapan girişimlerdir.

Bu girişimler, yaptırımlara maruz kalma olasılığının vurgulanmasının yanı sıra, vergi mükelleflerinin vergi ödediğinde daha iyi durumda olacağına ilişkin nedenler sunmayı gerektirebilir. Ayrıca alternatif iletişim araçlarını kullanmayı, kişisel mektuplar ve ziyaretler gibi daha özelleştirilmiş bir yaklaşımı benimsemeyi ve sosyal yardım programları, çekilişler gibi vergi uyumunu motive etmek için kampanyalar düzenlemeyi içerebilir. Burada önemli olan noktalar özellikle verginin mükelleflere karmaşık görünmesi dolayısıyla;

- **Açık bir mesaj iletilmesi:** Mükellefle kurulan iletişimde kullanılan dil, karmaşık konuların anlaşılmasını kolaylaştırabileceğinden önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla vergi mükellefleriyle bu tür etkileşimlerde mümkün olduğunca net ifadelerle mesajlar verilmesi önerilmektedir.
- **Basit ve sade bir dil kullanmak;** mükelleflerle iletişimin anahtarı olarak görülmektedir. Bu nedenle vergi idaresinin iletişim ekibi veya dış ortaklarla yakın temas halinde çalışmak önemlidir. Yasal mevzuata ve yasalara erişim sağlanması, vergi mükelleflerinin ihtiyaçlarına göre hazırlanmış hedefe yönelik kılavuzlarla verimli şekilde sağlanmaktadır. Örneğin, Fas'ta vergi idaresi geniş bir sosyal medya yelpazesinde yer almakta ve vatandaşlarla günlük olarak etkileşimde bulunmakta, basit bir dille vergideki yeni gelişmeleri ve ayrıca vergi mükellefi hak ve görevlerini açıklayan videolar ve gönderiler yayınlamaktadır. Kanada'da, CRA (Canada

Revenue Administration) sade bir dil kullanmayı taahhüt etmiştir ve iletişimlerini buna göre revize etmiştir.

**a) Mükelleflerle güçlü ve olumlu bir ilişki kurmak:**

Mükelleflerle güçlü ve olumlu bir ilişki, birçok vergi idaresinin hedefidir. Mükelleflerle uzun süreli ve olumlu bir ilişki kurmanın bir yolu, onların günlük yaşamlarında yer almaktır. Bu, akşam haberlerinden önce veya sonra yayınlanan TV programları veya vergi konularını eğlenceli ve basit bir şekilde sunmak için düzenlenen dergiler aracılığıyla yapılabilir. Vergi vatandaşlığı teması etrafında etkinlikler düzenlemek, özellikle vergi beyannamesi sezonunda uyumu teşvik etmenin yaygın bir yoludur. Genellikle yıllık olan bu etkinlikler, vergi idarelerinin kilit paydaşları bir araya getirmesi ve onlara olumlu ve eğlenceli bir şekilde mesajlar iletmesi için iyi fırsatlar olarak görülmektedir.

***-Seçilen Uygulama Örnekleri:***

Çoğu Afrika'da olmak üzere birçok ülkede vergi idareleri vergilere özel TV programları tasarlamaktadır. Senegal Vergiler ve Devlet Mülkü Genel Müdürlüğü (DGID), ana kamu TV kanalı Radiodifusion Télévision Sénégalaise'de “La Minute DGID” adlı bir TV Şovu yayınlamaktadır. Gösteriyi yayınlamak için seçilen an, nüfusun çok büyük bir kısmına evde oldukları bir zamanda ulaşmayı mümkün kılmaktadır. Hedef kitleyi genişletmek için içerik daha sonra DGID sitesinde çevrimiçi olarak yayınlanmaktadır. Programın her bölümü, yayının içeriğine karar veren bir vergi uzmanı tarafından tasarlanmakta ve sunulmaktadır. Sorumlu uzman, her hafta çok çeşitli konuların ele alınmasına izin vermek ve gösteriye hazırlanma yükünü birçok insan arasında yaymak için değişiklik göstermektedir.

Dijital araçlar, genç nesillere ulaşmak için eğitim yaklaşımlarının hayati bir bileşenidir. Hayat özellikle genç nesiller arasında giderek daha fazla çevrimiçi yaşanmakta ve bu nedenle gençlerin hem erişilebilirliği sağlamak (özellikle girişimler resmi eğitime entegre edilmediğinde) hem de vergi idaresini erişilebilir, modern ve teknolojik olarak gelişmiş olarak tanıtmaya yardımcı olmak için dijital olarak katılımı gerekmektedir. Bu amaçla Vergi idareleri bir dizi yenilikçi dijital araç ve platformla denemeler yapmaktadır. Araçlar, vergilerin faydasını ve kategorilerini eğlenceli ve basit bir şekilde

açıklayan (örneğin, Birleşik Krallık'ın Vergi Gerçekleri videoları) vergilerle ilgili eğitim videoları biçiminde olabilmektedir. Diğer yaklaşımlar arasında, vergilerin toplumu genel olarak nasıl etkilediğini gösteren web oyunları yer almaktadır (örneğin, Norveç'in Spleiselaget'i, Finlandiya'nın Taxcampus'u ve Fas'ın Madinati'si). Çocuklar için eğitim materyalleri içeren web portalları da geliştirilmiştir (örneğin, Avrupa Birliği'nin TAXEDU portalı ve Türkiye Vergi Bilinci). Birkaç vergi idaresi de telefonların birçok kullanıcı için birincil dijital cihaz olduğunu fark ederek vergi uygulamalarına ilişkin araçlarının telefonlar için uygulamalar aracılığıyla kullanılabilir olmasını sağlamıştır (örnekler Fas'ın Madinati'sini ve AB'nin Taxlandia oyununu içerir). Bu yelpazenin en yenilikçi ucunu, Norveç Vergi İdaresi'nin YouTube videosu "Money Back on the Skætt" gibi kurgusal karakterlerin vergi hakkında rap yaptığı yaklaşımlar oluşturmaktadır.

➤ ***Örnek Uygulama: Norveç: Spleiselaget web sitesi, bilgisayar oyunu ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele dersi***

Norveç Vergi Dairesi (Skatteetaten), orta okullardaki öğrencilere vergilerin hem bireyler hem de bir bütün olarak toplum olarak kendilerine nasıl fayda sağladığını öğretmek için bir bilgisayar oyunu geliştirmeyi seçmiştir. Oyun sadece bir eğlence etkinliği değil, aynı zamanda bir öğretim planının parçasıdır ve etkinin daha uzun sürmesini sağlamak için öğretmen tarafından sınıfta kullanılacak bir dizi alıştırmayı tamamlamaktadır. Oyun, ikinci ekran teknolojisini kullanıyor, yani katılımcıların sunuma cep telefonları ile giriş yapması ve verilen girdi ile içeriği şekillendirmesi gerekmektedir.

Örneğin, sorulardan biri kayıt dışı ekonomi ile ilgilidir. Sunumu yürütmek için kullanılan uygulama, hem belirli katılımcı grupları arasında hem de bir bütün olarak Norveç için yanıtlarının etkisini göstermek için katılımcıların yanıtlarına dayalı olarak hesaplamalar yapar. Örneğin, öğrenciler X Norveç kronu için kayıt dışı çalışma yapacak olsaydı, Norveç vergi gelirinin % X'ini kaybederdi, bu da bakım evlerinde X kişiye veya lisedeki X öğrenciye fon sağlamak için kullanılmış olabilirdi.

Oyun, Samarbeid mot svart økonomi (kayıt dışı ekonomiye karşı birlikte çalışma) adlı özel bir iş birliği aracılığıyla gerçekleştirilmektedir; Norveç Vergi İdaresi'nin yanı sıra işçi sendikaları ve işveren örgütlerini de kapsamaktadır. Bu bağlamda kayıt dışı

çalışmanın ve kayıt dışı ekonominin hem işverenleri hem de çalışanları nasıl olumsuz etkilediğini vurgulamak için çalışmaktadır.

Bu girişim son derece ilginç sonuçlar üretmiştir:

- ✓ Birkaç konuda (sosyal bilgiler, matematik, coğrafya, Norveççe) yetkinlik hedeflerine yanıt vermek üzere tasarlanmış ortaokul için bir bilgisayar oyunu, yayımlandığı 2015 yılından bu yana her yıl yaklaşık 50.000 kez oynanmaktadır.
- ✓ Norveç Vergi Dairesi tarafından her yıl lise öğrencileri için çeşitli konularda yeterli hedeflerine yanıt vermek üzere tasarlanmış 90 dakikalık bir ders verilmektedir; yaklaşık 600 “Vergi Gerçekleri Elçisi” her yıl 40.000'den fazla öğrenciyle buluşmaktadır.

Bu kullanıma yönelik bir web sitesi de oluşturulmuştur. Tek başına veya bilgisayar oyunu olarak ya da dersle bağlantılı olarak kullanılabilir. Girişimin 2014'ten bu yana yaklaşık 700.000 öğrenciye ulaştığı tahmin edilmektedir.

## **b) Uyumluluğu teşvik etmek için davranışsal içgörülerini kullanma**

Davranışsal içgörüler, mesajların vergi mükelleflerine etkisini artırmaya yardımcı olabilmektedir. Borçlulara hatırlatma mektupları alanında davranışsal anlayışların kapsamlı bir şekilde kullanılması ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu mektupların standart formatının değiştirilmesi, sadeleştirilmesi, sosyal norm mesajları ve azınlık norm çerçevelerinin eklenmesi, borçlularda vadesi gelen tutarların ödendiği ve elde edilen toplam gelire ilişkin tepkilerini artırdığı yönünde tespit elde edilmiştir.

Mascagni ve diğerleri. Afrika Vergi İdaresi Forumu (ATAF) ve Uluslararası Vergi ve Kalkınma Merkezi tarafından yürütülen vergi uyumuna ilişkin bir proje çerçevesinde Ruanda Gelir İdaresi ile ortaklaşa Ruanda'da bu konuda bir deney yapmıştır. Deney, yalnızca mesajların içeriğini değil, aynı zamanda e-posta, posta veya SMS yoluyla gönderilen hatırlatma mesajlarının en iyi sonucu alıp almadığını da test etmiştir. Mali esaslı mesajlar (“Vergilerinizi ödeyerek çocuklarımızı eğitmeyi, sağlık hizmetimizi finanse etmeyi ve bizi güvende tutmayı mümkün kılarız. Vergilerinizi ödeyin. Ruanda'yı inşa edin. Gururlu olun.”) ve nazik hatırlatıcılar (“31 Mart 2016'ya kadar vergi beyannamesi verme dönemi”) caydırıcı mesajlardan (“Vergilerinizi zamanında

ödeyin ve cezalardan kaçınmın”) daha iyi sonuçlar vermiştir. Ayrıca e-postanın en etkili dağıtım yolu olduğu, ardından mektup ve SMS'in geldiği tespit edilmiştir. Toplamda, deney uyumlulukta %16-23,7'lik bir artışa ve 6,8 milyar RWF tutarında, yani yaklaşık 8,3 milyon ABD doları tutarında ek vergi ödenmesine yol açmıştır.

Hallsworth ve diğerleri, Birleşik Krallık'ta iki doğal alan deneyi gerçekleştirmiştir. İlk deney ilk 23 günde 4,9 milyon GBP ve ikinci deney 9,3 milyon GBP toplanmasıyla sonuçlanmıştır. Hatırlatma mektuplarına dahil edildiğinde en etkili bulunan mesajlar, özellikle bir azınlık normu çerçevesindeki sosyal norm mesajlarıdır (“Birleşik Krallık'ta on kişiden dokuzu vergisini zamanında ödüyor. Henüz ödeme yapmayanlar olarak şu anda çok küçük bir azınlıktasınız.”). Yazarlar, “ahlaki maliyetleri vergi mükellefi iletişimine dahil eden bir yaklaşımı benimsemenin bir değeri olduğu” sonucuna varmışlardır. Bu bağlamda söz konusu maliyetlerin, “sosyal normlara (hem ihtiyati hem de tanımlayıcı), kamu hizmetlerine ve ahlaki göreve ilişkin mesajlar sunularak artırılabilir” düşünülmektedir (Hallsworth et al., 2017, s. 26).

Brockmeyer ve diğerleri, (2019) Kosta Rika'da vergi idaresinin başvuruda bulunmayan firmalara e-postalar gönderdiği ve onlardan gelir vergisi beyannamesi vermelerini istediği bir kampanyayı incelemiştir. Mesajlar davranışsal psikoloji alanından ilgili öneriler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Başka bir ifadeyle kişiselleştirilmiş ve basitleştirilmiştir. İçeriğinde hemen son teslim tarihi olan bir harekete geçirici mesaj bulunmaktadır, vergi formuna bir bağlantı sağlamaktadır ve bir sosyal norm mesajı içermektedir (10 e-postadan 8'i). Yazarlar, bu e-postaların beyan oranlarında %21'lik ve ödenen tutarda 15 USD'lik bir artışa yol açtığını tespit etmiştir.

Bu bulgular oldukça yararlı sonuçlar içermektedir. Bir yandan araştırma yöntemlerine dayalı yumuşak yaklaşımların uyumu artırmada faydalı olduğunu ve davranışsal içgörü mesajlarının mükellefin farkındalığını artırabileceğini gösterirken; diğer yandan, son derece uygun maliyetlidir ve vergi idarelerinin ödemeleri hızlandırması ve artırmasının yanı sıra idareye olumlu bir algı kazandırmak için kolay bir yol oluşturmaktadır. Akademisyenlerle iş birliği yapmanın yararı, deneylerin ve bu durumda randomize kontrollü denemelerin, hangi yaklaşımın hedef kitleye en çok uyarlandığını ve dolayısıyla hangisinin en yüksek etkiye sahip olacağını anlamayı kolaylaştıran bir yol olarak görülmesidir. Bununla birlikte yapılacak müdahalelerin etkilerinin kısa vadeli mi

yoksa daha uzun vadeli mi olduğunu doğrulamak için testler de önemlidir. Ayrıca, projelendirme ve değerlendirmede bilimsel destek, bir vergi idaresi için çok değerli unsurlardır.

➤ ***Bilimsel yöntemlerle vergi mükellefleriyle iyileştirilmiş ilişkiler***

Vergi idareleri mükelleflerle ilişkilerini geliştirmek için bilimsel yöntemler kullandıklarında sonuç iki yönlü olmaktadır. İlk olarak, daha önce gösterildiği gibi toplanan geliri artmaktadır. İkincisi, vergi idareleri ülkelerinde yaşayan insanlar hakkında derin bilgiler edinmektedir, akademisyenler bu bilgidan yararlanmaktadır ve çalışmalarını iyi tanımlanmış insan grupları üzerinde odaklayabilmektedir.

Bilimsel yöntemleri kullanmanın avantajlarından biri, etkiyi ölçmek için kullanılan araçların metodolojide yerleşik olmasıdır. Yukarıda da görüldüğü gibi bu çalışmalar vergi tahsilatı açısından önemli sonuçlara yol açmıştır. Ayrıca vergi idarelerinin, bilim adamlarına yeni olanaklar sunarak ülke içindeki araştırmaları desteklemelerinin bir yoludur. Ancak, bu yöntemlerin kullanımı yenidir ve sonuçlarının uzun vadede değerlendirilmesini sağlamak için henüz yeterli zaman geçmemiştir.

➤ ***Vergi idaresine yönelik daha olumlu bir algı***

Mükelleflere doğru mesajların iletilmesi onların vergi idaresine ve vergiye ilişkin algılarını iyileştirebilecek bir yöntemdir. Mükelleflerle iletişim kurmak ve onlara ihtiyaç duydukları tüm bilgileri sağlamak, hak ve yükümlülüklerini tam olarak anlamaları ve gönüllü olarak uymaları için önem taşımaktadır. Bu bölümdeki girişimlerin çoğu, yalnızca vergi uyumu, bilgi ve beceriler açısından değil, aynı zamanda vergi mükelleflerinin vergi makamları hakkındaki imajıyla ilgili olarak da olumlu yayımlara yol açmıştır.

Bu girişimlerin etkileri hakkında pratik bilgi toplamak zor olabileceğinden, etkinliklerin etkilerini değerlendirmek zorlu bir iştir. Bu nedenle hem geri bildirim almak hem de katılımcıların profillerini takip etmek için anketler yürütmeye daha fazla önem verilmeli, böylece sisteme dahil olmayan vergi mükellefi gruplarına daha fazla dikkat gösterilebilmesi ve sürece dahil edilmesi mümkün olabilecektir.

### 3.3. Vergiye Gönüllü Uyumun Artırılması

Vergi uyumu, genel olarak, mükelleflerin vergiye ilişkin ödevlerini vergi mevzuatına uygun şekilde tam ve zamanında yerine getirmesi olarak tanımlanabilmektedir. Vergi uyumu gönüllü olarak gerçekleşebileceği gibi, denetim ve cezaların etkisiyle zorunlu olarak da gerçekleşebilmektedir. Gönüllü vergi uyumu vergi ödeme konusundaki içsel bir motivasyonun sonucu oluşurken, söz konusu motivasyonun oluşmasında aslında sosyo-demografik, sosyoekonomik, kültürel faktörler; bireylerin politika oluşturma sürecinde söz sahibi olması, vergi idaresinin yapısı, algılanan vergi yükü de etkili olmaktadır (Torgler, B. & Schaltegger, C. A. , 2005). Gönüllü vergi uyumunun artırılmasında vergi ödevini yerine getiren mükelleflere ilişkin teşvik mekanizmasının oluşturulması hem söz konusu içsel motivasyona sahip olan mükellefleri bu konuda teşvik edecek hem de diğer mükellefler açısından vergi ödevlerini tam ve zamanında yerine getirmeye yönelik motivasyon sağlayacaktır. Bu çerçevede;

MTV, Emlak Vergisi ödemelerini aksatmadan yerine getiren mükelleflere söz konusu vergiler çerçevesinde indirim yapılması uygulamasının vergiye gönüllü uyumun artırılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Kısa vadede vergi indirimi nedeniyle vergi gelirlerinde az miktarda bir azalma meydana gelebilecek olsa da, söz konusu uygulama orta ve uzun vadede vergiye uyumu ve dolayısıyla vergi gelirlerini arttıracaktır.

### 3.4. Sektör Bazlı Bilinçlendirme Faaliyetlerinin Yapılması

Vergi bilinci, mükelleflerin vergi ödevinin farkında olarak söz konusu yükümlülüğü yerine getirme ve bu yolla ülkenin kalkınmasına katkıda bulunma istekliliğidir. Dolayısıyla vergi bilincinin artırılması mükelleflerinin gönüllü vergi uyumunu teşvik edecektir. Bu çerçevede;

Kayıt dışı ekonominin en yüksek olduğu “hedef sektörlerin” belirlenerek Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından söz konusu sektörlerde vergi bilincini arttıracak çalışmaların yürütülmesi kayıt dışı ekonominin azaltılmasına katkı sağlayacaktır. Söz konusu sektörlerde, meslek birlikleri ile işbirliği halinde, işverenlerin, çalışanların ve müşterilerin vergi bilinci konusunda bilgilendirilmeleri-belirlenen sektöre özgü web sitesi, danışma hattı kurulması faaliyetlerinin yürütülmesi gönüllü vergi uyumunu arttıracaktır.

### 3.5. Sektörel Çalıştay Planlanması

Kayıt dışı ekonominin boyutu sektörler göre farklılık gösterebilmektedir. Bazı sektörlerde vergi oranlarının çok yüksek olması, bazı sektörlerde denetimin zorluğu kayıt dışılığı artırabilmektedir. Önceki yıllarda sektörel bazda yapılan çalıştaylarda sektör temsilcilerinin sorunları dinlenmiş, hem sorunlara çözüm bulunarak gönüllü uyumun artırılması hem de bu sektörlerde denetim mekanizmasının daha işler hale getirilebilmesi mümkün olmuştur. Uzunca bir süredir sektörel çalıştayların yapılmaması, yeni gelişen iş alanlarını da dahil edecek şekilde bu çalışmaları tekrarlama ihtiyacını doğurmuştur.

### 3.6. Vergisini Düzenli Ödeyen Mükellefler İçin İtibar Kazandırıcı Devlet Destekleri ve Teşvik Önerisi

Son yıllarda vergi psikolojisi ve vergi sosyolojisi, maliye bölümlerinde bir ders olarak okutulmaya başlanmış, davranışsal iktisat teorisinde olduğu gibi vergi psikolojisinde de vergi mükelleflerinin her zaman rasyonel düşünen bireyler olmadığı kabul edilmiştir. Bu bağlamda zamanında ve tam olarak vergi ödemek, vergi ödeyenler açısından vergiden kaçınmanın veya vergi kaçırmanın mümkün olmadığı durumlardaki mükellef davranışı olarak görülmektedir. Oysa vergi kayıp ve kaçığının çok düşük olduğu birçok gelişmiş ülkede vergiyi tam ve zamanında ödemenin, bireyler üzerinde itibar artırıcı etkisi bulunduğu gözlemlenmektedir.

Ülkemizde de vergisini tam ve zamanında ödeyen mükellefler için itibar artırıcı kamu uygulamaları sağlanmalıdır. Örneğin sağlık hizmetinde öncelikli randevu, pasaport temininde mükellefin adresinde hizmet vb. uygulamalarla vergiyi tam ve zamanında ödemenin bireysel olarak prestij kazandırıcı bir vatandaşlık eylemi olduğu algısı sağlanabilir. Burada ödenen verginin miktarı da verilecek kamu hizmetlerinin belirlenmesinde bir kriter olarak değerlendirilebilir.

## 4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Tedbirleri

### 4.1. Göçmenlerin Kayıt Altına Alınması

2022 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına<sup>14</sup> göre 2021 yılı Eylül ayı itibariyle Türkiye'deki yabancı sayısı 5,4 milyon civarında olup söz konusu kişilerin 3,71 milyonu geçici koruma altındaki Suriyeliler, 1,22 milyonu ikamet izniyle ülkemizde bulunan yabancılar, 350

<sup>14</sup> <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>

bini ise uluslararası koruma başvurusuna sahip kişilerdir. Geçici koruma altındaki Suriyeli nüfusun sadece 52 bini geçici koruma merkezlerinde yaşarken, geri kalan Suriyeli nüfus ise aralarında İstanbul, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa'nın da bulunduğu 10 ilde yaşamaktadır. Suriyeli nüfusun %58'i çalışma çağında olup, söz konusu nüfus yapısının önümüzdeki yıllarda da devam etmesi beklenmektedir. Söz konusu durum dikkate alındığında ülkemizde göçmenlerin kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermelerinin önlenmesine ilişkin adımların atılması önem taşımaktadır. Bu çerçevede;

Göçmenlerin kayıt altına alınması için Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde alt bir birimin oluşturulması, söz konusu birimin İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile eşgüdüm halinde çalışmalar yürütülerek göçmenlerin yoğun olarak faaliyet gösterdiği sektörlerin belirlenmesi, söz konusu sektörlerle ilişkin denetim stratejilerinin oluşturulması önem taşımaktadır. Göçmenlerin yoğun olarak ve kayıt dışı çalıştığı sektörlerle özgü denetim stratejilerinin geliştirilmesi söz konusu sektörlerde var olması muhtemel diğer kayıt dışı faaliyetlerin de kayıt altına alınmasını sağlayacaktır.

#### **4.2. Kayıt Dışı İstihdam Edilen Kişilerin İzlenmesi, Takip Edilmesi, Kayıt Altına Alınması, Kayıt Dışı Çalışan İşçiye De Ceza Verilmesi**

Kayıt dışı işçi çalıştırılması durumunda işverene ciddi cezalar uygulanırken, işçiye yeterince caydırıcı ceza uygulanmamaktadır. Maalesef çalışma hayatında bilinçli olarak kayıt dışı çalışarak devleti prim kaybına uğratan ve aynı anda İşsizlik Ödeneği ya da sosyal yardım alan kişiler mevcuttur. Bu kişilerin tespit edilerek, kayıtlı istihdama geçişlerinin sağlanması elzemdir. Yine bu kapsamda kayıt dışı çalışan işçilere de caydırıcı cezaların getirilmesi gerekmektedir.

İşsizlik ödeneği ya da sosyal yardım alan kişilere İŞKUR tarafından yeni iş imkanları önerilmesi ya da Mesleki Eğitim Merkezlerine kayıt edilmeleri kayıt dışı çalışmalarını engelleyecek uygulamalar olacaktır. Her ne kadar mevzuatta bu durumlar yer alsada uygulama yapılmamaktadır.

- İŞKUR'un kayıt dışı kişileri izlemesi ve periyodik olarak uyarması
- Kayıt dışı kişilere kayıt dışı olduklarının bildirilmesi
- Kayıt dışı kişilerin yeni iş imkanlarına yönlendirilmesi

- Kayıt dışı kişilerin İŞKUR kurslarına veya Mesleki Eğitim Merkezlerine yönlendirilmesi

sağlanmalıdır.

#### **4.3. SGK'ya Kayıtlı Kişilerin Kayıtları Hakkında Bilgilendirilmesi ve Ücretteki Kayıt Dışılığın Önlenmesi**

Kayıtlı çalışanların SGK tarafından kayıtlarına ilişkin yapılacak bildirimler ile ücretteki kayıt dışılığın önlenmesi mümkün olabilecektir. SGK tarafından aktif kullanılmaya başlanan SMS bilgilendirmesine ilave olarak ücret ve çalışma gününe dair de çalışana bilgilendirme yapılması durumunda ücretteki kayıt dışılık önlenebilecektir.

Ücrette kayıt dışılık konusunda işverene yaptırımlar olmasına rağmen, çalışana yaptırım olmaması sıkıntı oluşturmaktadır. Ücrette kayıt dışılığın olması durumunda çalışana da yaptırım uygulanması gerekmektedir.

- SGK'ya kayıtlı kişilere yıllık olarak kayıtları hakkında SMS, e-posta olarak özet bilgi gönderilmesi

sağlanmalıdır.

### **5. Sektörel Tedbirler**

#### **5.1. Araç Kiralama İşletmelerinin veya Şahsi Araçlarını Kiralayan Kişilerin Elde Ettikleri Kazançların Vergilendirilmesi**

Araç kiralama işletmelerinin veya şahsi araçlarını kiralayan kişilerin elde ettikleri kazançların vergilendirilmesi, kayıt dışı ekonomi ile mücadele açısından önemli etkileri olacak bir husustur.

Ülkemizde gerek kayıtlı gerekse kayıt dışı olarak araç kiralama işlemlerinin gerçekleştiği yaşanan bir gerçektir.

Bir işyeri açarak araç kiralama faaliyeti gerçekleştiren mükellefler ile bazı mobil uygulamalar veya internet siteleri üzerinden araçlarını kiralayan ve/veya seyahat arkadaşı bulan vatandaşların tespiti ile araç kiralama sektöründe vergi kayıplarının önüne geçilebilir.

Araç kiralama şirketlerinin aktiflerine kayıtlı olan ve/veya kiralama yoluyla faaliyetlerinde kullandıkları araç filoları ile katma değer vergisi beyannameleri ile bildirdikleri hasılatlar arasında orantısızlık tespit edilen işletmelerden hareketle bu işletmelerin kayıt dışı bırakılan hasılatlarının tespiti sağlanabilir. İşletmelerin kayıt dışı bırakılan hasılatlarının tespiti amacıyla;

- Araç kiralama şirketlerinin kullanılması zorunlu kılınan Kiralık Araç Bildirim Sistemi (Kabis) kayıtları Emniyet Genel Müdürlüğü'nden talep edilebilir veya bu kayıtların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile entegrasyonu sağlanarak elektronik ortamda çapraz kontroller sağlanabilir.
- Araç kiralama işlemlerinde ticari teamül olarak; olası riskler nedeniyle müşterinin kredi kartından teminat niteliğinde belirli bir tutar çekilmekte, kiralama işlemi sonucunda teminat tutarı müşterinin kredi kartına iade edilmektedir. Araç kiralama işletmelerine ait POS hesaplarına ait işlem hareketleri Bankalararası Kart Merkezi'nden talep edilerek gerçekleşen araç kiralama işlemleri ile teminatın iade tarihleri üzerinden araç kiralama süreleri tespit edilerek kayıt dışı bırakılan hasılatın tespiti elektronik ortamda sağlanabilir.
- Araç kilometreleri, bakım onarım sıklığı, GPS veri aktarımları gibi bir takım teknik analizlerle araçların fiilen kiralanıp kiralanmadığı hususunda somut verilere ulaşılabilir. Böylece analitik inceleme yöntemleri de kullanılarak hasılat ve vergi kaybına yönelik tespitler yapılabilir.

Araç kiralama ve/veya seyahat arkadaşı bulma imkanı veren mobil uygulamalar veya internet siteleri kullanıcı bilgileri elde edilerek bu işlemleri gerçekleştiren kullanıcılar tespit edilerek bu kullanıcıların kayıt dışı ekonomideki ağırlığı ölçülebilir. Bu şekilde gerçekleştirilen işlemlerin sıklığı ve boyutu dikkate alınarak vergi kayıplarının tespiti mümkün olabilecektir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ile Bankalararası Kart Merkezi arasında koordinasyon ve bilgi paylaşımı sağlanarak araç kiralama sektörünün denetimi ve standardizasyonu sağlanmalıdır.

Bu kapsamda; araç kiralama işlemlerinde yetki belgesi zorunluluğu getirilmesi, izinsiz şahsi aracını kiralayanlara araçlarının trafikten menine varacak şekilde bir dizi yaptırım uygulanması, kasko ve trafik sigortası uygulamalarında araç kiralama işlemlerine özel düzenlemeler yapılması, izinsiz araç kiralayan şahıs ve işletmelerin sigorta ve kasko desteklerinin sınırlandırılması vb. yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

## **5.2. Sebze ve Meyve Ticaretinde Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetimlerini Etkinleştirmek**

Bilindiği üzere ülkemizde sebze ve meyve ticareti, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kapsamda, sebze ve meyve ticaretinde kayıt dışılığın önlenmesi, meslek mensuplarının faaliyetlerinin disiplin altına alınması, malların bildirimlerinin mevzuata ve gerçeğe uygun yapılıp yapılmadığının kontrolünün sağlanması, bildirimlerin doğru ve eksiksiz şekilde yapılmasının temin edilmesi ile malların fatura, irsaliye ve müstahsil makbuzlarında belirtilen fiyat ve miktarlarının gerçeğe uygun olup olmadığına yönelik toptancı hallerinde ve toptancı halleri dışında Ticaret Bakanlığınca ve Belediyelerce denetimler yapılmaktadır.

Belediyelerden ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile sektör temsilcilerinden (komisyoncular, tüccarlar, pazarcılar, perakendeciler vb.) alınan görüş ve önerilerden; sebze ve meyve ticaretinde görülen kayıt dışılığın önlenmesi için, yol kenarı kontrol ve denetim noktaları ile toptancı hallerinde yapılacak olan kontrol ve denetimlerde malların fatura, irsaliye ve müstahsil makbuzlarında belirtilen fiyat ve miktarlarının gerçeğe uygun olup olmadığının Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli tarafından denetlenmesine ihtiyaç bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bu itibarla, 5957 sayılı Kanun kapsamında yapılacak olan sebze ve meyve ticareti denetimlerinde etkinliğin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılmasını sağlamak amacıyla, Hazine ve Maliye Bakanlığı personelinin fatura, irsaliye, müstahsil makbuzu kontrol ve denetimlerini yapmak üzere görevlendirilmesinin önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda; başta toptancı halleri olmak üzere yol kenarı kontrol ve denetim noktaları ile sebze ve meyve ticareti yapan hal dışı tüccarların Hazine ve Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca düzenli olarak denetlenmesinin sektörde kayıt dışılığın önlenmesine büyük katkı sağlayacağı mütalaa edilmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre ülkemizde 2021 yılında 31,8 milyon ton sebze 24,9 milyon ton meyve üretimi olduğu tahmin edilmiştir. Toplam 56,7 milyon ton sebze ve meyve üretimi olduğu tahmin edilen sebze ve meyve sektörünün kilogram başına ortalama 2 TL fiyatla 113 milyar TL ürün değerine sahip olduğu hesaplanmaktadır. Sektörde kayıt altına alınması sağlanacak %1'lik oran bile en az 1,13 milyar TL'lik bir değer kayıt altına alınması anlamı taşıyacaktır. Ürünlere ilişkin taşıma, hamaliye ve paketleme gibi hizmetlerin hesaba dahil edilmesiyle bu değer çok daha yüksek seviyede olabileceği değerlendirilmektedir.

### **5.3. Hazine ve Maliye Bakanlığının Hal Kayıt Sisteminden Etkin Şekilde Faydalanmasının Sağlanması**

Sebze ve meyve ticaretini düzenleyen 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4'üncü maddesinde; sınaî üretimde kullanılmak ve ihraç edilmek üzere satın alınan, ilgili mevzuat çerçevesinde ithal edilen, Organik Tarım Kanunu kapsamında organik tarım faaliyetleri esaslarına uygun olarak üretilen ham, yarı mamul veya mamul haldeki sertifikalı ürünler, iyi tarım uygulamaları kapsamında sertifikalandırılan ürünler, fatura ve müstahsil makbuzu ile üreticilerden satın alınan ve üretici örgütlerince toptancı hali dışında satılan malların bildirim tabi olduğu belirtilmektedir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin 41'inci maddesi uyarınca, bildirim miktarı (adet ile yapılan satışlarda 150 adet, bağ ile yapılan satışlarda 50 bağ, kilogram ile yapılan satışlarda 100 kilogram) veya üzerindeki sebze ve meyveler, üretildiği yerden veya girdiği gümrük kapısının bulunduğu yerden her ne sebeple olursa olsun sevkinden önce bildirimciler tarafından Hal Kayıt Sistemine beyan edilmektedir.

Bildirimciler organik ve iyi tarım uygulamaları kapsamında üretilen sertifikalı ürünler dâhil bildirim miktarı veya üzerindeki sebze ve meyvelerin her ne şekilde olursa olsun alımı, satımı ve devrini yapan gerçek veya tüzel kişiler olarak tanımlanmıştır.

Hal Kayıt Sistemine komisyoncu, hal içi tüccar, hal dışı tüccar, perakendeci, üretici, üretici örgütü, ithalatçı, ihracatçı, sebze ve meyveleri kendi tüketimlerinde kullanan lokanta, otel, yemekhane, hastane ve yurt gibi kuruluşlar olmak üzere toplam 61.536 (Ocak 2022) bildirimci kayıtlıdır.

Bilindiği üzere 19.10.2019 tarihli ve 30923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 509 Sıra Nolu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile 5957 sayılı Kanun hükümlerine göre komisyoncu veya tüccar sıfatlarıyla sebze ve meyve ticaretiyle iştigal eden mükelleflere 01.01.2020 tarihi itibarıyla e-Fatura, e-Arşiv Fatura, e-İrsaliye, e-Müstahsil Makbuzu ve e-Defter Uygulamalarına geçiş zorunluluğu getirilmiştir.

Bu kapsamda; Hal Kayıt Sistemine yapılan satış bildirimlerinin ilgili mevzuatı gereğince süresinde fatura kesilip kesilmediğinin bilgi işlem sistemleri üzerinden kontrol edilmesini sağlayacak geliştirmelerin yapılması ve ilgili mevzuatı gereği bildirim yapılmış ancak faturası kesilmemiş işlemlere ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığınca gerekli tedbirlerin alınmasının sebze ve meyve ticaretinde kayıt dışılığın önlenmesine büyük katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

#### **5.4. İmalat Sanayide Faaliyet Gösteren Kayıt Dışı İşletmelerin Azaltılması**

Sanayi işletmelerinin Sanayi Siciline kaydı; Sanayi Sicil Tebliği'nin 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca küçük, orta ve büyük işletmelerin makine ve tesisat, üretim kapasitesi ve tüketim kapasitesi bilgilerinin kapasite raporu esas alınarak, aynı maddenin dördüncü fıkrası uyarınca mikro işletmelerin bu bilgileri kendi beyanları esas alınarak gerçekleştirilmektedir.

Mevcut durumda toplam 87.000 kapasite raporu bulunurken, Sanayi Siciline kayıtlı 160.000 işletme, SGK verilerine göre imalat sanayinde faaliyet gösteren 309.362 işyeri bulunmaktadır.

Verilerin farklılığı, mikro işletmelerin sanayi siciline kaydı sırasında kapasite raporu talep edilmemesinin kayıt dışılığa neden olduğunu göstermektedir.

Bu kapsamda kapasite raporlarının 1 yıllık olarak hazırlanması mümkün olup, bu durum sanayi sektörüne ilişkin izleme ve takip mekanizmasını güçlendirecek ayrıca veri tabanlarının güncelliğini sağlayacaktır.

Diğer taraftan kapasite raporlarının yenilenmesi işlemi yerinde ziyaret ile gerçekleştirildiğinden bu durum özel sektör üzerinde ilave bir yük oluşturacaktır.

## 5.5. Sektörel Vergi Kapasitesi Araştırma Raporlarının Hazırlanması

Sektörel düzeyde kayıt dışı ekonominin boyutunun ölçülebilmesi amacıyla sektörlerin vergi kapasite raporlarının oluşturulması sektörler üzerindeki vergi yükünün ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacaktır. Kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu sektörlerle mücadele edilebilmesi için söz konusu raporlar yol gösterici olacaktır.

## 6. Kripto, Sanal Para ve Nakit Ekonomisinde Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Tedbirleri

Kayıt dışı ekonominin azaltılması, vergi tabanının genişletilmesi ve vergiye uyumun artırılmasında nakit kullanımının azaltılması önemli bir işlev görecektir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2021 yılı verilerine göre GSYH'nin yüzde 51,2'si yerleşik hane halklarının tüketim harcamasından oluşmuş ve bu harcamaların yaklaşık yüzde 43'ü kredi ve banka kartları ile gerçekleştirilmiştir. Kredi ve banka kartları ile internet üzerinden gerçekleştirilen harcama ise ilgili harcamanın yaklaşık yüzde 28'ini oluşturmaktadır. Görüldüğü üzere nakit kullanımı hala çok yaygın olmakla birlikte kredi ve banka kartlarının internet alışverişlerinde kullanılması sınırlı kalmaktadır.

### 6.1. Nakit Ekonomisinin Azaltılması

Debit veya kredi kartının kullanımını yaygınlaştırmak için kart kullanıcısı ve üye işyerleri çerçevesinde vergi iadesine benzer bir vergi puan uygulaması hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede, mükelleflerin söz konusu araçları kullanarak yaptıkları ödemelerin %5 (binde beş)'i gibi bir tutar kendilerine takip eden ayın sonunda vergi puan olarak geri ödenebilir.

### 6.2. Nakit Kullanımını Sınırlandırmak için Debit Kart Kullanımı Yaygınlaştırılmalı

Nakit kullanımını sınırlandırmak için debit kart (banka kartı) kullanımı yaygınlaştırılmalı ve temassız ödeme özelliği bu kartlara da kazandırılmalıdır. İşletmeler için pos cihazı (yazar kasası) zorunluluğu getirilmeli ve işletmenin bankalar nezdindeki tek bir hesapta ticari işlemleri takip edilebilmelidir.

Hastaneler, tıp merkezleri, özel muayenehane hekimleri, avukatlar gibi kayıt dışılığın yüksek olduğu düşünülen sektörlerde ödemelerin sadece debit kart ve kredi kartıyla kabul edilmesi uygulamasına geçilmeli ve söz konusu sektörlerde çapraz denetim (E-Nabız ve UYAP sistemleri üzerinden) yaygınlaştırılmalıdır.

### 6.3. İşletmeler Arasındaki Ödemeler Vasıtasıyla Kayıt Dışılığın Azaltılması

Tüketicilerin ürün ve hizmet alımında nakit ödeme yapması durumunda kayıt dışılığın ortaya çıkabildiği bilinmektedir. Ancak geçmiş yıllardan bugüne, kartlı ödemelerin artmasıyla kayıt dışılık giderek azalmıştır. Benzer durum, işletmeler arasındaki ödemelerde de kayıt dışılığa sebep olabilmektedir. İşte bu sebeple işletmeler arasındaki ödemelerde ticari kredi kartlarının kullanımının teşvik edilmesi önemlidir. Ticari kredi kartlarının işletmelerin KGF kefaleti ile limitlerinin artırılması ve böylelikle işletmeler arasındaki ödemelerde yaygın olarak kullanılması kayıt dışılığın önlenmesi açısından önemli bir rol üstlenecektir. Pandeminin etkisi ile hem bireysel kart kullanımı hem de ticari kart kullanımı önemli ölçüde artmıştır. Çek ve senedin ödenmeme riskine karşı ticari kredi kartı ile ödeme kabul edilmesi işletmeler açısından son dönemde tercih edilen ödeme kabul etme yöntemi olmuştur.

Ülkemizde 2019 yılının başından bu yana uygulanan ve işletmeleri alacaklarının ödenmeme riskine karşı sigortalayan ticari alacak sigortasının yaygınlaştırılması, işletmeler arasındaki ödemelerdeki kayıt dışılığın önlenmesi için bir diğer fırsattır. Ticari alacak sigortası işletmelerin alacaklarını fatura üzerinden takip ettiği için kayıt dışılığı önemli ölçüde azaltmaktadır.

- Ticari kredi kartlarının kullanımının yaygınlaştırılması
- Alacak sigortasının kullanımının yaygınlaştırılması

teşvik edilmelidir.

### 6.4. Hawala (yer altı ödeme sistemi) Sisteminin Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam Yönünde Araştırılması

#### 6.4.1. Hawala Sistemi ve Özellikleri

Hawala sistemi kişi ya da şirketlerin, buldukları ülkelerin dışındaki kişi ve kuruluşlara mevcut uygulama ve kuralların dışında, dolayısıyla kayıt altına alınmadan para transfer edilmesini sağlayan sistemin adıdır. Hawala sistemi, düşük maliyetli, etkin, bürokratik olmayan ve vergi kaçakçılığına elverişli olduğu için kayıt dışı ekonomik faaliyetler için tercih sebebidir. Sistemin özellikleri aşağıdaki gibidir:

- Genel olarak düşük değerli kişisel transferler gönderen nakit girişli ve nakit çıkışlı işlemlerdir. Bu, şahısların yüksek değerli transferleri göndermelerini engellemez.
- Çoğu zaman, gurbetçi işçi oranının yüksek olduğu bölgelerde kullanılır.
- Hawala, para gönderen göçmenlere meşru finansal hizmetler sunmakla birlikte, yasadışı parayı sınırlar arasında taşımak için gayri meşru amaçlarla da kullanılabilirler.
- Para transferi yapanlar hakkında sınırlı bilgiler işlemin gerçekleşmesi için yeterlidir. Bu bilgiler genellikle alıcının adını, iletişim numarasını içerir ve teslimatın doğru kişiye verimli bir şekilde yapılmasını sağlamak için bir işlem referans numarası (alıcıları tanımlamak için kod numarası/kelimeler) içerebilir.

#### 6.4.2. Hawala Türleri

Hawala üç türe ayrılır. Saf Hawala, Hibrit Hawala ve Yasadışı Hawala.

- Saf Hawala’da hawaladarlar, esas olarak sistemde dolaşan yasal kökenli parayla meşru ihtiyaçlara hizmet eder.
- Hibrit Hawala, elektronik ortam kullanılarak gönderilen hawaladır, tamamen yasal değildir, çünkü hawaladar kasıtsız olarak yasadışı faaliyetlere katılabilir.
- Yasadışı Hawala, hawaladar kasıtlı olarak bir suç kanalının düzenleyicisi veya suçlulara bir suç hizmeti sağlayan suç ortağı olarak hareket eder<sup>15</sup>

#### 6.4.3. Hawala Örnekleri

##### 6.4.3.1. İçeriden Öğrenenlerin Ticareti

ABD'nin önemli bir finans merkezinde yatırım bankacısı olarak çalışan bir Güney Asya ülkesi vatandaşı, çeşitli arkadaşlarına ve akrabalarına bilgi vermekle suçlanmıştır. Bazı yasadışı işlemler gerçekleştikten sonra, bankacı görevinden ayrılmış ve ABD’yi terk ederek anavatanına kaçmıştır. Aynı zamanda, ortaklarından birkaçı da onunla birlikte ülkeyi terk etmiş ve

---

<sup>15</sup> FATF. The Role of Hawala and Other Similiar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing. 2013.

Avrupa'da finans merkezi olarak bilinen çeşitli ülkelere yerleşmiştir. Ele geçirilen banka kayıtlarının analizi yapıldığında, paranın bu finans merkezleri aracılığıyla aynı uyruklu kişilere havale edildiği anlaşılmıştır. Bu banka havalelerinin, havalanın ilk kısmını oluşturduğu değerlendirilmiştir.

#### 6.4.3.2. Gümrük Vergileri İhlalleri (1)

Washington DC metropol bölgesinde yaşayan Pakistan uyruklu bir kişi, diğer gurbetçiler için hawala transferleri yaparken yakalanmıştır. Sanıklardan bazılarının kullandığı bankadaki büyük nakit işlemleri, gümrük ve vergi dairelerinin dikkatini çekmiştir. Gümrük ve vergi dairelerinin sanıkların hesapları üzerinde yaptığı çalışmalarda, bu nakit işlemlerinin Pakistan yasalarını açıkça ihlal ederek, ABD'den Pakistan'a para transferini kolaylaştırmak amacıyla Pakistan'da üretilen cerrahi aletlerin şişirilmiş fiyatlarla (fazla faturalandırma) ithal edildiği bir sistem olduğunu ortaya çıkarmıştır. Sanıklar hakkında gümrük ihlalleri, yalan beyan ve vergi kaçakçılığı suçlarından mahkûmiyet kararı alınmıştır.

#### 6.4.3.3. Gümrük Vergileri İhlalleri (2)

Büyük bir ABD şehrinde “altın komisyoncusu” unvanıyla tanınan bir kişinin, çeşitli gümrük ve vergi ihlallerinin yanı sıra suçtan elde edilen geliri akıyor olabileceğinden şüphelenilmiştir. Şahsın bankalara çok büyük miktarda nakit para yatırmış ve bazı bankalar bu işlemleri şüpheli bularak bu şahsın hesaplarını bloke etmiştir. Şahsın banka hesapları, vergi soruşturması kapsamında incelemeye alınmıştır. Şahıs çeşitli altın dükkânlarına külçe altın tedarik etmesinin yanı sıra altın ve mücevher ticaretiyle uğraştığını beyan etmiştir. Bu işletmelerin sahipleri ile yapılan görüşmeler neticesinde durumun böyle olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu kişinin, çeşitli şahıs ve işletmeler için bir banka görevi görerek, vergi ödemekten kaçınmalarına yardımcı olduğu bilgisine ulaşılmıştır.

#### 6.4.3.4. Kumar

Hawala, yalnızca alternatif bir havale sistemi olarak değil, aynı zamanda Güney Asya kumar operasyonunda bir bankacılık sistemi olarak da kullanılmıştır. Para birimi kontrol yasaları, bir ülkenin vatandaşlarının başka bir ülkede kumar oynamak için para almasını neredeyse imkânsız hale getirmiş ve kumar kazançlarını ülkeye geri getirmekle ilgili benzer sorunlar yaşatmıştır. Kumar operatörleri, kumarbazlardan depozito olarak para kabul etmek ve onlar aracılığıyla kazançları ödemek için hawaladarları devreye sokmuştur. Bu makalenin

yazarlarından biriyle gerçekleştirilen görüşme sırasında, kumar operasyonunun müdürlerinden biri, bunun neredeyse yirmi yıldır önemli bir zorlukla karşılaşmadan devam ettiğini bildirmiştir.<sup>16</sup>

#### 6.4.4. Değerlendirme

Hawala sistemi yasal yollardan elde edilen paranın transferinde kullanılabilmesi gibi kara paranın aklanması, terörün finansmanı, vergi kaçakçılığı gibi faaliyetlere aracılık etmektedir. Bunun önlenmesi için;

- Belge düzeninin yerleşerek bu düzen çerçevesinde belge düzeninin yapılması ve belgelerin kayıtlara geçirilmesi sağlanabilir.
- Vergi kaçakçılığı kapsamında yapılan Hawalalar için vergi mevzuatının vergi kaçakçılığına yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanabilir.
- Kurumsallaşma ve kamu-özel iş birliği artırılabilir.
- Özellikle göçmenlerin yoğunlukla kullandığı bu sistem hakkında bilgilendirme yapılarak bu sistemin kullanmanın suç olduğunun farkındalığı sağlanabilir.
- Bankacılık maliyetleri azaltılarak, bankacılık sisteminin kullanılması teşvik edilebilir.

#### 6.5. Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıların Lisans Altına Alınmaları

##### 6.5.1. Kripto Para Borsaları (Exchange Platforms)

Kripto para borsaları, kurulmuş bulunan internet siteleri aracılığıyla, kripto para alıcı ve satıcılarını buluşturan ve bunlar arasındaki işlemlere aracılık yapan; bu faaliyetleri dolayısıyla komisyon niteliğinde kazanç elde eden çevrimiçi internet platformlarıdır.

Buradaki borsalarda devlet denetimi olmadığından, borsa terimi yerine tezgah üstü piyasa tabiri kullanılması daha doğru olmakla birlikte uygulamada ve literatürde borsa olarak geçtiği için bu tabirin kullanılması tercih edilmiştir.

Borsalarda işlem yapmak isteyen kişi ve kurumlar öncelikle üyelik kaydı yapmak ve gereken prosedürleri tamamlamak durumundadırlar. Böylelikle platformlar üzerinden işlemler

---

<sup>16</sup> Financial Crimes Enforcement Network in Cooperation with INTERPOL/FOPAC. The Hawala Alternative Remittance System And Its Role In Money Laundering, p. 21.

yürütülen hesapların güvenliğinin ve emniyetinin sağlanması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla kişi/kurumlardan öncelikle website üzerinden, onaylanmış e-posta adresleri ve ad soyad bilgilerini kullanarak üyelik açılması istenmektedir. Üyelik kaydı sonrasında borsa içerisinde işlem yapmak isteyen taraflardan genel olarak benzer belge ve bilgiler istenmektedir.

Bunlar gerçek kişiler için;

- Nüfus kağıdı ve pasaport cüzdanlarının bir örneği,
- Fotoğraf
- İkametgah adresi ve cep telefonu gibi iletişim bilgileridir. (Adres teyidi için kişi üzerine kayıtlı fatura örneği istenebilmektedir.)

Tüzel kişiler için ise;

- Vergi levhası
- Ticaret sicil gazetesi
- İmza sirküsü ve imza sirküsünde yetkilendirilmiş kişiye ait fotoğraf içeren nüfus cüzdanı fotokopisi
- Yetkili kişiye ait iletişim bilgileri ve bu bilgilere ilişkin belgelerdir.

Gereği gibi üyelik kaydı yapan ve hesap onayı alan taraflar, borsa üzerinde ve borsa aracılığıyla kripto para alım-satımı ve transferi yapabilmektedir. Bunun için kripto para alışı yapmak isteyen kişi/kurum “sanal cüzdan kodlarını belirterek” borsanın banka hesabına almak isteyecekleri tutarda para yatırmaktadır. Yatırılan bu tutar kişi/kurumun borsadaki profiline bakiye olarak tanımlanır. Aynı şekilde kripto paralarını satmak isteyen taraflar ise satmak istedikleri tutarı borsanın sanal cüzdanına gönderirler. Gönderilen kripto paralar da sistem tarafından tespit edilerek satıcının borsadaki profiline satılmak istenen kripto para bakiyesi olarak tanımlanmaktadır.

Bu aşamada taraflar arasında herhangi bir karşılaşma ve işlem söz konusu olmamakta, kişi/kurumlar para ve kripto paralarını güven esasına dayalı olarak borsanın banka hesabına ve sanal cüzdanına göndermektedirler.

Kripto paraları arz eden merkezi bir otorite olmadığından, bu paraların değerleri de teoride herhangi bir müdahale olmaksızın tamamen serbest piyasa koşullarına göre arz-talep ilişkisine göre belirlendiği varsayılmaktadır. İşlemlerin sanal ortamda ulusal sınırdan bağımsız gerçekleşmesi ve sanal ortamda iletişimin kuvvetli gerçekleşmesi gibi koşullar altında, serbest piyasada belirlenen fiyatlar kripto para borsalarının tamamında birbirine yakın seyretmekte,

işlem hacmine bağlı olarak ufak farklılıklar meydana gelebilmektedir. Borsalarda, buna göre belirlenen fiyatlar üzerinden alıcı emir girişi ile satıcı emir girişi eşleşmektedir. Alıcı borsadaki para bakiyesi tutarında talep etmiş olduğu kripto parayı satın almakta ve borsa tarafından alıcının sanal cüzdanına aracılık komisyonu kesildikten sonra kripto para transferi gerçekleştirilmektedir. Bunun karşılığında satıcı borsa nezdinde sahip olduğu kripto parayı paraya çevirmiş olmakta ve yine borsa tarafından aracılık komisyonu kesildikten sonra satıcının banka hesabına para transferi yapılmaktadır.

Piyasa Yapıcı (Maker), girilen emrin fiyat itibarıyla karşı yönlü bir emirle eşleşmediği zaman alınan roldür. Başka bir deyişle, en düşük satış fiyatından daha düşük fiyattan verilen alış emri, veya en yüksek alış fiyatından daha yüksek fiyattan verilen satış emirleri Piyasa Yapıcı olarak kaydedilir.

Piyasa Alıcı (Taker), girilen emrin fiyat itibarıyla karşı yönlü bir emirle eşleşme sağlaması durumunda alınan roldür. Piyasa Emir tipinde verilen emirlerin hepsi Piyasa Alıcı rolüyle işlenir.

Bir emir verildiğinde (alış veya satış) emrin sistem tarafından var olan emirlerle karşılanıp karşılanmadığı kontrol edilir. Emir eğer hemen başka bir emirle karşılanabiliyorsa, var olan bir emirden pay aldığınız için Piyasa Alıcı (Taker) rolü almış olunmaktadır. Eğer girilmiş emir herhangi bir emirle karşılanmıyorsa, emir bekleyen emirler listesine yerleştirilir, başka bir emir bu emri karşılayana kadar ilk emir beklemede kalır ve Piyasa Yapıcı (Maker) rolü alınmış olunur.

### **6.5.2. Kripto Para Borsaları ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi**

Kripto paralar farklı şekillerde elde edilebilse de sistemdeki aktörlerin büyük bir kısmı bunları kripto para borsaları aracılığı ile edinebilmektedir. Bu açıdan kripto para borsalarında işlem yapan kişilerin yasa dışı işlemler ve kayıt dışı ekonomi bağlamında denetlenmesi, kontrol edilmesi veya uyumlulaştırılması bu borsalar eliyle yapılabilecektir.

Diğer taraftan, kripto paraların alış-satış veya değişiminden elde edilen gelirlerin vergilendirilmesi hususunda rapor yazım tarihi itibarıyla herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Literatürde yer alan bazı bilgi ve değerlendirmeler ile farklı ülke örneklerine göre; kripto para alış-satış ve değişim işlemlerini yapan gerçek/tüzel kişilerin bu kapsamdaki gelirleri, söz konusu borsalar tarafından stopaj usulüne tabi tutularak vergilendirilebilmektedir.

Kripto para borsalarının kripto paralar alanında kayıt dışı ekonomiyle mücadele bağlamında önemli bir aktör olabileceği tabiidir.

### 6.5.3. FATF'in Kripto Para Borsalarına İlişkin Önerileri ve MASAK

MASAK, suç gelirlerinin, kara paranın aklanmasının önlenmesi, terörizmin finansmanının önlenmesi ve ortaya çıkarılmasına yönelik yöntemler konusunda yetkili kurum olup, aynı zamanda bu hususta önlemler geliştirmek, veri toplamak, toplanan verileri analiz etmek ve değerlendirmek, araştırma ve incelemeler yapmak veya yaptırmak ve elde edilen bilgi ve sonuçları ilgili makamlara iletmek konularında görevlidir.

MASAK aynı zamanda OECD bünyesinde faaliyet gösteren Mali Eylem Görev Gücü - Financial Action Task Force (FATF) üyesi olup, üye olan ülkelerin FATF düzenlemelerine ve ilkelere uyması yükümlülük haline gelmiştir. Yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirmeyen üye ülkeler eksikliklerin giderilmesi için gerekli adımları atmadıkları takdirde FATF tavsiyelerine uyum sağlayıncaya kadar FATF üyeliği askıya alabilmekte ve üyeliği sona erdirebilmektedir.

FATF 21 Haziran 2019 tarihinde yapmış olduğu Genel Kurul toplantısında, 40 Tavsiye Kararı'nın 15'inci tavsiye maddesinin mevcut hükmünü tadil ettiğini duyurmuştur. Tadil edilen 15'inci tavsiye kararı kapsamında FATF üye ülkelere;

- Kripto para alım satım platformlarının da içerisinde olduğu ve genel olarak Kripto Varlık Servis Sağlayıcıları (VASP / virtual asset service providers) olarak ifade edilen kurumların üye ülkeler tarafından izne veya lisansa tabi kılınmaları gerektiği,

belirtilmek suretiyle aynı toplantıda bu düzenlemelere uyum ve gerekli yasal alt yapıyı kurgulamaları için FATF tarafından üye ülkelere süre verilmiş olup, gelişmelerin yakından takip edileceği belirtilmiştir. Yukarıdaki düzenlemelere uyum sağlamak istemeyen üye ülkelerin ise kendi yapacakları risk değerlendirmeleri ve mevzuatları doğrultusunda kripto varlıklara dayalı olarak yapılan faaliyetleri yasaklayabilecekleri belirtilmiştir.

## 6.5.4. Kripto Para Borsalarının Regülasyonuna İlişkin Öneriler

### 6.5.4.1. Lisans ve İzin Alınmasına İlişkin Öneriler

Kripto para borsalarının kurulum maliyeti ve sürdürme maliyetinin diğer aracı kurumlara ve diğer sektörlerle göre uygun olduğu görülmektedir. Tamamen online bir sistem içerisinde var oldukları için, şu anki koşullar altında merkezi bir ofise, mevzuatı olmadığı için belli yetkinlikte mesul müdüre, iç ve dış denetime veya lisans almaya ihtiyaçlarının olmaması; maliyetlerinin düşük olmasında önemli etkenler olarak göze çarpmaktadır. Kripto paraların değerlerinde meydana gelen artışlar ve kripto para alanına duyulan ilginin artmasıyla birlikte, borsaların gelirleri de artış göstermeye devam etmektedir. Söz konusu faktörler ülkemizdeki kripto para borsalarının gün geçtikçe çoğalmasına yol açmaktadır.

Kripto para teknolojisinin bilgi işlem, kriptoloji ve finans alanında teknik bilgi gerektiren bir alan olduğu aşikardır. Kripto para borsacılığı faaliyetine yeni başlayan kişilerin bu alanda uzman olmaması veya kötü niyetli yatırımcı olması, borsada işlem yapan tarafların güvenliği ve sektörde yer alan diğer mükelleflerin güvenilirliği açısından zarar verici olabilecektir.

Bu açıdan kripto para borsacılığı faaliyetinde bulunmak isteyen yatırımcıların, yapılan çalışmayla esasları belirlenecek bir lisans uygulaması ve faaliyet iznine tabi olmalarının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

### 6.5.4.2. Belirli Bir NACE Kodu (Faaliyet Alanını Belirten Kod) Alınmasına İlişkin Öneriler

Ülkemiz sınırları içerisinde faaliyet gösteren mükelleflerin faaliyet alanını belirten kodlar, vergi daireleri tarafından kuruluş aşamasında mükellefin beyanı ve yaptığı işe göre belirlenmektedir. İlgili NACE kod; Gelir İdaresi Başkanlığı veya diğer kurumların analiz, istatistik, izin gibi işlemlerinde belirleyici olabilmektedir. MASAK tarafından yapılan çalışmalarda, kripto para borsası olarak faaliyet gösteren mükelleflerin farklı NACE kodlarına sahip olduğu görülmekte olduğundan çalışmalarda aksaklık yaşandığı anlaşılmaktadır.

Bu açıdan kripto para borsacılığı faaliyetinde bulunmak isteyen mükelleflerin, belirlenmiş bir faaliyet kodunda yer almalarının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### **6.5.4.3. Herhangi Bir Yasal Kayda Sahip Olmaksızın Kripto Para Alış Satışı Yapan Kişi/Kurumlar**

Yapılan çalışmalar ve açık kaynak taramalarından tespit edildiği üzere, belirli bir yasal kayda sahip olmaksızın veya başka bir faaliyet alanında iş yaptığı halde yoğun şekilde kripto para alış-satışı yapan şahıslara/firmalara rastlanılmaktadır. Bu işlemler herhangi bir şekilde yasal kayıtlarla yapılmadığı için suç gelirlerinin aklanması veya terörizmin finansmanı gibi alanlarda da yoğun olarak kullanılmaktadır.

Bu aşamada, kripto para borsalarına izin verilmesi ve bunların kayıt altına alınmaya başlamasını müteakip ilgili Kurumlar ve kolluk kuvvetleri marifetiyle bu konunun üzerine gidilmesinin, sektörde yer alan kişilerin/kurumların kayıtlı yasal alana çekilmesinde faydalı olabileceği değerlendirilmektedir.

### **6.6. Kayıt Dışı Bahşişlerin Azaltılması**

Bahşişlerin kaydedilebilmesi ve bahşışı alan çalışana kayıtlı bir şekilde aktarılmasının sağlanması amacıyla mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Hizmetler sektöründe çalışanlar için verilen bahşişlerin kredi kartı ile de ödenmesinin sağlanması, verilen tüm bahşişlerin kayıt altına alınması ve elde edilen bahşişlerden vergi elde edilmesi bahşişler üzerinden dönen kayıt dışılığı azaltacaktır.

Söz konusu öneri üzerinde TOBB tarafından bir çalışma yapılmış bulunmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akiz, E.H. Kripto Paranın Vergilendirilmesi, Muhasebeleştirilmesi ve Denetimi, Dış Ticaret Enstitüsü Working Paper Series.
- Arıkan, Z., ve İnceci, A. (2016). Vergilendirilebilir Gelir ve Gelir Vergisinde Üniter Yapıyı Bozan Uygulamalar. *Sosyoekonomi*, 24(30), 11-28.
- Ayas, I., ve Saruç, N. T. (2015, 12). Vergi Kültürü ve Vergi Ahlakı: İtalya -Türkiye. *AKÜ İİBF Dergisi*, 17(2), s. 177-188. doi:10.5578/jeas.10734
- Bağırzade, E. (2012). Kayıt Dışı Ekonomi Kavramına Ortak Yaklaşım Sorunu: Makroiktisat Kapsamlı Kavramsal Analiz, *Sosyoekonomi Dergisi*.
- Bahovec, V.; Cvrlje, D.; Palić, I. (2014). Testing The Effects of Financial Literacy on Debt Behavior of Croatian Financial Consumers Using Multivariate Analysis Methods. Presentation at 15th International Conference on Operational Research KOI 2014.
- Bardai, B. (1992), Tax illiteracy in Malaysia: Problems and solutions. *Accamadia II*(2), 7-31.
- Bhushan, P. & Medury, Y. (2013). Determining tax literacy of salaried individuals - An empirical analysis. *IOSR Journal of Business and Management*, 10(6), 76-80.
- Bozdoğanoglu B. (2011), *Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadelede Harcama Eksenli Önlemler, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara*
- Brackin, Toni (2007). Overcoming tax complexity through tax literacy – an analysis of financial literacy research in the context of the taxation system. In: 2007 Australasian Taxation Teachers Association Conference, 22-24 Jan 2007, Brisbane, Australia. file:///C:/Users/omu/Downloads/Overcoming\_tax\_complexity\_through\_tax\_literacy-an\_.pdf
- Brockmeyer, A. et al. (2019), “Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 11/3, pp. 55-87, <http://dx.doi.org/10.1257/POL.20160589>
- Chardon, T., Freudenberg, B., & Brimble, M. (2016). Tax literacy in Australia: not knowing your deduction from your offset. *Australian Tax Forum*, 31, 321-362.
- Cvrlje, D. (2013). Retirement System in the Republic of Croatia: Financial Literacy Implications for the Improvement of the Retirement Planning. Presentation at the International Conference on Education, Psychology and Society, Bangkok.
- Cvrlje, D. (2015). Tax literacy as an instrument of combating and overcoming tax system complexity, low tax morale and tax non-compliance. *The Macrotheme Review*, 4(3), 156-167.
- Deloitte (2022), *Tax Guides and Country Highlights*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-francehighlights-2022.pdf>.
- Dinçer, M. R., ve Kalelioğlu, M. H. (2013). Gelirin Tespiti ve Vergilendirilmesi: Safi Artış Teorisi, Kaynak Teorisi. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(3), s. 85-104.

- Edizdoğan N., Çetinkaya Ö. ve Gümüş E. (2011). Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Ernest&Young (2021), Worlwide Personal Tax and Immigration Guide 2020-2021,  
[https://www.ey.com/en\\_gl/tax-guides/worldwide-personal-tax-and-immigration-guide](https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-personal-tax-and-immigration-guide)
- FATF (2013). The Role of Hawala and Other Similiar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing.
- Feige, E. L. (1989), “The Meaning and Measurement of the Underground Economy”, Feige (ed.), *the Underground Economies, Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferhatoğlu E., (2003). “Gelir Teorileri Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Gelir Tanımlaması ve Sonuçları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, e-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı:19.
- Financial Crimes Enforcement Network in Cooperation with INTERPOL/FOPAC. The Hawala Alternative Remittance System And Its Role İn Money Laundering, p. 21.
- Giovanni, M., Pellechia, I., ve Antonini, M. (2020, 08 13). At a glance: tax law enforcement in Italy. Lexology: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=864e70ce-9ac6-4878-a569-5a7b15d3d456>
- Göktaş K. (2019) “Vergi Denetiminde Vergi İncelemelerinin etkinliği ve Verimliliği”, <https://vergialgi.net/vergi-denetiminde-vergi-incelemelerinin-etkinligi-ve-verimliliği>, 31. 01.2019
- Güler, H. ve Toparlak, E.(2018). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü Ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11(1).
- Hallsworth, M. et al. (2017), “The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance”, Journal of Public Economics, Vol. 148, pp. 14-31, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2017.02.003>.
- HMB (2020), Hazine ve Maliye Bakanlığı 2020 Yılı Faaliyet Raporu, [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/PZ4IS+HMB\\_2020\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/PZ4IS+HMB_2020_Faaliyet_Raporu.pdf)
- International Adult Literacy Survey (IALS) (2011). Statistics Canada. Des L. B. (1989). Functional illiteracy in Canadian business. Canadian Business Review, 16(4), 36-39
- IRS (2022), Credits and Deductions for Individuals, <https://www.irs.gov/credits-deductions-for-individuals>.
- IRS (2020), About Form1040, U.S. Individual Income Tax Return, <https://www.irs.gov/forms-pubs/about-form-1040>.
- Kellner, D. (2001). New technologies/new literacies: Reconstructing education for the new millenium. International Journal of Technology and Design Education, 11(1), 67-81.
- Kurudayıoğlu, M. ve Tüzel, S. (2010). 21. yüzyıl okuryazarlık türleri, değişen metin algısı ve Türkçe eğitimi. Türklük Bilimi Araştırmaları, 28(28), 283-298.
- Kılıç, Y., Ata, H. A. ve Seyrek, İ. H. (2015). Finansal okuryazarlık: Üniversite öğrencilerine yönelik bir araştırma. Muhasebe ve Finansman Dergisi, 66, 129-151.

- Latiff, A. R. A., Noordin, B. A. A., Omar, M. R. C., & Harjito, D. A. (2005). Tax literacy rate among taxpayers: Evidence from Malaysia. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*, 9(1), 1-10
- Madi N. & Kamaluddin, A. (2003). Are Salaried Individuals in Sarawak ready for Self-Assessment System-SAS, in 2004?, paper presented at SEMACC 2003, December 2003, Putra Palace, Perlis.
- Mascagni, G., C. Nell and N. Monkam (2017), “One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda”, *ICTD Working Paper*, No. 58, International Centre for Tax and Development, Brighton.
- Medina, L. ve Schneider, F. (2018) *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*. International Monetary Fund
- Moore, M. (2019), “Intelligent Government: How Research Can Help Increase Tax Compliance”, ATAP Working Paper, No. 9, International Centre for Tax and Development, Brighton.
- OECD (2015). *Tax Administration 2015 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.
- OECD (2016). *Itay's Tax Administration, A review of Institutional and Governance aspects*.
- OECD (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en>.
- OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>.
- OECD (2021), *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*, Second Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>.
- OECD (2021), *Revenue Statistics 2021, Initial Impact of Covid-19 on OECD Tax Revenues*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (17.08.2022)
- Ortaç, F. R. (1999). Vergilendirilebilir Gelir Kavramı, Geliri Belirleyen Teoriler ve Türk Gelir Vergisinde Yer Alan Gelir Tanımlaması. *G.Ü. İİBF. Dergisi*, 2(99), s. 105-115.
- Pehlivan, S. ve Gökbnar, A. R. (2010). Transfer Fiyatlandırmasında Vergi Denetiminin Etkinliği: Sorun Ve Çözüm Önerileri. *Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Dergisi*. 8(2): 181.
- PWC (2022), *Worldwide Tax Summaries Online, Germany*, <https://taxsummaries.pwc.com/germany/individual/deductions>
- PWC (2022), *Worldwide Tax Summaries Online, France*, <https://taxsummaries.pwc.com/france/individual/deductions>

- Razman, A. A. L., & Ariff in A. N. (2000). Tax literacy among taxpayers in Klang Valley. Paper presented at Seminar FEP-2000 (ss.20-23). Pulau Pinang: Bayview Beach Resort.
- Savaşan, Fatih (2005). Kayıtdışı Ekonomi ve Kalkınma, İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü, Editör:Muhsin Kar, Sami Taban, Bursa: Ekin.
- Savaşan, Fatih (2009). The Hidden Economy - Estimation The Link with Corruption Dynamic Effects (2009). VDM (Verlag Dr Müller) Publishing
- Savaşan, Fatih (2011). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışılıkla Mücadelenin Serencamı. Seta Analiz, Mart.
- Savaşan, Fatih, Mehmet Emin Altundemir (2007). Corruption and Hidden Economy Letting the Fingerprints Tell the Story. European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences, 7, 114-130.
- Savaşan, Fatih, Fatih Yardımcıoğlu, İbrahim Fatih (2016). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi: Zaman Serisi ve Panel Veri MIMIC Tahminleri”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4/2, ss: 161-201.
- Šimurina, N. (2014). Psihološki i sociološki aspekti preraspodjele dohotka. Class materials. <http://www.efzg.unizg.hr/default.aspx?id=11910>.
- Škrebliin Kirbiš, I.; Tomić, I.; Vehovec, M. (2011). Mirovinska pismenost i štednja za treću životnu dob. Revija socijalne politike 18 (2): 127-148.
- Studio Rigo. (2021, 10 8). How does the Italian Tax Audit work. verona, Italy. <https://www.youtube.com/watch?v=cLN8idf2MFQ>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu ve Türkiye Bankalar Birliği, ‘Karaparanın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri’ TBB Yayınları, Yayın No:235 Aralık 2003: s.7.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2006). Amerika Birleşik Devletleri Gelir İdaresinde Vergi İncelemesi. Ankara: TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Tanzi, Vito (1999). “Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy”. *The Economic Journal*. 109, F338-347.
- Teneş, A. (2019). Vergi alacağının Tespit Edilmesinde Vergi Denetiminin Rolü: Vergi Politikası Örneği. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Manisa.
- Torgler, B. & Schaltegger, C. A. (2005). Tax Moral and Fiscal Policy. Center for Research in Economics, Management and the Arts Working Paper, No. 2005-30.
- VDK (2018). Vergi Denetim Kurulu 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- VDK (2021). Vergi Denetim Kurulu 2021 Yılı Faaliyet Raporu. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/04/VDK-2021-Birim-Faaliyet-Raporu.pdf>
- Waris, A., & Murangwa, H. (2012). Utilising tax literacy and societal confidence in a state: The Rwandan model. University of Nairobi Law Journal. [https://www.academia.edu/2419611/Utilising\\_Tax\\_Literacy\\_and\\_Societal\\_Confidence\\_in\\_a\\_State\\_The\\_Rwandan\\_Model](https://www.academia.edu/2419611/Utilising_Tax_Literacy_and_Societal_Confidence_in_a_State_The_Rwandan_Model)

- Waris, A. (2013). Tax Literacy in Developing Countries: A Rwandan Case Study.  
<http://www.oecd.org/ctp/49836943.p>
- World Economic Forum (2013). <http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/Croatia.pdf>.
- Yanici, E. (2019). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), s. 225-246.
- Yaraşlı G.,O., (2005). Türkiye’de Vergi Reformu, MB Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/367, Ankara, s.156-288.
- Yardımcıoğlu, M., Akpınar, Y. ve Günay, Y. (2014). Vergi okuryazarlığı ve vergisel farkındalık: Kahramanmaraş araştırması. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 95-119.
- Yayman, D. ve Gümüş, D. (2021). Kayıt Dışı Ekonomide Dijital Ekonominin Etkisi: Türkiye’nin Kalkınma Planları Üzerinde Bir Değerlendirme, *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*, 1.
- Yeğen, B. (2019, 11). Türk Vergi Sisteminde Gelirin Tanımı Konusunda Yaşanan Gelişmeler. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(3), s. 238-247.
- Yurdakul, A. (2013). Vergi ahlakı ve vergi ahlakını belirleyen faktörlerin analizi: Bursa İli Örneği, Dora Yayıncılık, Bursa.
- <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf> (Erişim Tarihi:27.04.2022).
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.200713012.pdf> (Erişim Tarihi: 27.04.2022).
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210713-4.htm> (Erişim Tarihi:29.04.2022).
- <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Follow-Up-Report-Turkey-2021.pdf> (Erişim Tarihi:27.04.2022).
- <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/12/2021/02/GERCEK-FAYDALANICI-REHBERI.pdf>
- <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/63#:~:text=Except%20as%20provided%20in%20subsection,other%20than%20the%20standard%20deduction>) Erişim: 13.11.2022
- <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>
- OnbirinciKalkinmaPlani.pdf (Erişim Tarihi:29.04.2022)

**Kayıt Dışı Ekonomiye Daraltmaya Dönük Tedbirler Tablosu**

Sıra No	Hedef	Hedefe Varılması İçin Atılacak Adımlar	İlgili Paydaşlar	Mevzuat Değişikliği / İlave Mevzuat	Mali ve Ekonomik Etkiler (Öngörü)
<b>Türk Vergi Sistemine (Vergi Türleri İtibariyle Geliştirilebilecek) Yönelik Tedbirler</b>					
1	Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarında yer alan "Safi Kazancın" tespitinde gider olarak kabul edilebilecek harcamaların kapsamının genişletilmesi ve bu çerçevede belge düzeninin yaygınlaştırılması	Kapsam genişletilirken; a)işlerlik gösteren yabancı ülke uygulamalarından ülkemize uygun olanların örnek alınması b)sektör temsilcilerinin görüşleri alınarak ilgili kanunlarda revizyona gidilmesi	HMB, TOBB	GVK (40. madde),KVK (8. madde)	Mükelleflerin matrah azaltımı için komisyon karşılığı sahte belge alımının önüne geçilerek, gerçek giderleri için belge almaları ve bu belgelerini muhasebeleştirmeleri sağlanarak kayıt dışı ekonominin azaltılması sağlanabilecektir.
2	"Net Artış Teorisine" göre "Yeni Denetim Modelinin" geliştirilmesi				
3	Yıllık gelir vergisi beyannamesi veren mükellef sayısının artırılması	- Yıllık gelir vergisi beyannamesi veren mükellef sayısının artırılması - Gelir İdaresi'nin mükellefleri takibinin kolaylaştırılması - Mükelleflerin Gelir İdaresi ile olan ilişkilerinin geliştirilmesi	- GİB - Tüm gelir vergisi mükellefleri - Ücret geliri elde eden mükellefler - İşverenler	193 sayılı Kanununun 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendinde değişiklik yapılabilir. Örneğin, 103 üncü maddede yazılı tarifenin dördüncü gelir diliminde yer alan tutarı aşmayan ücret gelirlerinin; yerine üçüncü gelir diliminde yer alan ücretlerin beyana tabi olmaması sağlanabilir. Böylelikle tek işverenden ücret geliri elde eden kişilerden belli seviye üzerinde ücret geliri sahibi olanlar beyan kapsamına alınmış olur.	- Gelir vergisi hasılatında stopaj yoluyla vergilemenin ağırlığının azaltılması - Stopaj yoluyla alınan verginin nihai vergi olmasının önlenmesi - Beyanname verme alışkanlığının artması ile ilk bakışta bir Hazine geliri ortaya çıkmayacak da olsa; beyan, bildirim, belgelendirme gibi hususlarda mükellefler nezdinde aşama kat edilmesi
4	Gayrimenkul sermaye iratlarının vergilendirilmesinde bankaların vergi sorumlusu sıfatıyla tevkifat yapması.	Türkiye'deki tüm konut ve işyerlerine TC numarası gibi numara verilerek bankacılık sistemi üzerinden emsal değerlerinin altında olmamak üzere vergilendirilmelerini sağlamak. İstisna tutarının üstündeki miktar (6000) gelir vergisinin en alt diliminden vergilendirilmelidir.	HMB ve Bankalar		Kayıt dışılığı azalttığı gibi vergi gelirlerinin artmasına da katkı sağlar. Bankacılık sistemi üzerinden işlemler gerçekleştirildiği için bankaların mevduat miktarını da arttırır.



5	ÖTV Kanunu'na ekli (III) Sayılı Liste kapsamındaki mallardaki kaçak ticaretin önlenmesi.	- sağlığa zararlı ürünlerdeki vergilendirmenin sosyal boyutu nedeniyle büyük önemi olduğundan vergi yapısı daha etkin hale getirilebilir.	- GİB - ÖTV mükellefleri - İlgili ürünlerin imalatçıları, ithalatçıları, dağıtıcıları, bayileri	ÖTV Kanunu'nun ilgili maddeleri, ÖTV (III) Sayılı Liste Uygulama Genel Tebliği ve Cumhurbaşkanlığı Kararlarında yapılacak olası değişiklikler.	- Vergi yükündeki yüksekliğin ve gelecekteki olası artışların kayıt dışılığa yol açmasının engellenmesi. - Maktu ve nispi vergi hadlerinin gözden geçirilerek daha etkin bir vergileme yapısının oluşturulma ihtimalinin değerlendirilmesi, - Gelecekte ihtiyari vergi artışlarına ihtiyaç doğurmayacak, etkili bir yapıya erişilmesi ve enflasyona sebep olabilecek vergisel sonuçların engellenmesi.
6	Devreden KDV'nin kanun ile belirlenen sınırlar ve şartlar dahilinde iadesine imkan tanınması	Bir vergilendirme döneminde indirilecek KDV toplamının, mükellefin vergiye tâbi işlemleri dolayısıyla hesaplanan KDV'den fazla olduğu takdirde, aradaki farkın iadesine belirli sınırlar dahilinde imkan sağlanması.  Bu kapsamda iadesi söz konusu olacak KDV'nin kayıt dışı satışlardan kaynaklanmadığından emin olunmalıdır.	- GİB - KDV mükellefleri	KDV Kanunu'nun 29/2 maddesinde düzenleme yapılabilir.	İndirim yoluyla giderilemeyip sonraki dönemlere devreden KDV'nin iadesine belirli şart ve sınırlar dahilinde imkan tanınarak; - mükelleflerin pandemi koşullarında karşılaştıkları nakit sıkıntılarında çözüm sunulması, - mükelleflerin sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge düzenleme fiillerine tenezzül etmemesinin sağlanması, - ekonomiye kazandırılması mümkün olmayan şirketlerin yalnızca devreden KDV'lerinin mevcudiyeti nedeniyle devir işlemlerine konu olmasının engellenmesi.
7	Vergi oranlarının kayıt dışılığa etkisi üzerine etki analizi önerisi	Vergi oranlarının aşırı yüksek oluşunun kayıt dışılığı artırdığı ve vergi gelirlerini azalttığı bilinmektedir. Kayıt dışılığın ve kaçakçılığın en yüksek olduğu sektörler, vergi oranlarının da aşırı yüksek olduğu sektörlerdir. Kaçakçılık tarafından coğrafi konumun ve komşu ülkelerdeki vergi oranları ile mal fiyatlarının etkisi de oldukça büyüktür. Gerek kaçakçılığın gerekse kayıt			Etki analizine bağlı olarak vergi oranlarında yapılacak sınırlı bir indirimin vergi gelirlerini artırması ve kayıt dışılığı azaltması beklenebilir.

		dışılığın azaltılması açısından güncel vergi oranlarının etki analizi yapılmalıdır.			
8	Yeni gelir vergisi tarifesi ve AGİ önerisi	Ticari, zirai ve mesleki kazanç elde eden mükelleflerin vergi tarifesindeki ilk dilimin yüzde “0” oranında vergilendirileceği bir vergi tarifesi önerilmektedir. Böylelikle vergide adalet sağlanacak ve aynı zamanda kayıt dışı faaliyetler azalacaktır.			Asgari geçim indirimi, vergi mükelleflerinin geçimini sağlayacak asgari kazancın vergi dışı bırakılması demektir. Ülkemizde AGİ, 2022 yılına kadar yalnızca ücret geliri elde edenlere uygulanmış, ancak bazı vergi mükelleflerine ise AGİ benzeri uygulamalar getirilmiştir. Örneğin, basit usulde vergiye tabi esnaf ve sanatkârlar için önce 8.000 TL tutarında vergi indirimi getirilmiş, daha sonra ise bu mükellef grubunun tüm kazancı istisna kapsamına alınarak vergi dışı bırakılmıştır. Ancak bu uygulama vergide adalet ilkesiyle bağdaşmayacak sonuçlar da doğurmaktadır. Yıllık kazancı asgari ücret sınırında olan ticari, zirai ve mesleki kazanç elde eden vergi mükelleflerinin bir kısmı, istisna ve muafiyetlerden yararlanıp vergi ödemezken bir kısmı ise hiçbir indirimden yararlanmadan vergi ödemekle yükümlüdür. Bu gelir grubundakilerin daha az vergi ödemek için kayıt dışı faaliyetlere yöneldiği bilinmektedir.
9	Yapılandırma nedenlerinin tespiti ve yapılandırma ihtiyacını ortadan kaldıracak yasal düzenleme önerisi	Bilindiği üzere ortalama her 2 yılda bir kamu alacaklarının yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal düzenleme yapılmaktadır. Vergi afları ve borç yapılandırmaları, bazı mükellef grupları için ödeyemedikleri bir kamu borcunu ödemeleri konusunda kolaylık getirmekle beraber, vergisini düzenli olarak ödeyen çok sayıda vergi mükellefi için de kayıt dışılığı			



		<p>özendirici bir fonksiyon üstlenmektedir. Bu yönüyle bakıldığında, ekonomik krizler, pandemi ve benzeri nedenlerle mücbir sebep sayılabilecek durumların dışında borç yapılandırılmalarına ve vergi aflarına fırsat verilmemelidir. Bununla beraber, vergi yapılandırmaları bir af niteliğinde olmayıp, anapara borcun enflasyon oranında yeniden yapılandırılarak taksitle ödenmesine imkan sağlamaktadır. Bu noktada, vergi ve diğer kamu borçları için uygulanan gecikme faizi ve gecikme zammı oranlarının etkinliği analiz edilmelidir. 6 aylık dönemler itibari ile gecikme faizi ve gecikme zammı oranları güncellenmeli ve TÜFE oranına endekslenmelidir. Böylelikle ödenmeyen borcun yüksek faizle daha da ödenemez hale gelerek 2 yılda bir yapılandırma ihtiyacını doğurmasına gerek kalmayacaktır.</p> <p>Ayrıca, başta gelir vergisi olmak üzere, vergi kanunlarında vergide adalet ilkesine uymayan düzenlemeler tespit edilmelidir. Bir verginin ekonomik koşullar gereği ödenemez olması, o verginin, mali güce göre vergileme ilkesine aykırı bir şekilde doğduğu anlamını taşır. Nitekim, mali güce göre tarh ve tahakkuk etmiş bir verginin ödenmemesi ise ihtiyari bir tercih olarak kabul edilebilir ki yapılandırma kanunlarının sık sık çıkarılmasının önüne geçilmesi halinde bu durum da</p>			
--	--	---	--	--	--

		büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. (Vergi Konseyinin bir başka çalışma grubunda vergide adalet ilkesine uymayan düzenlemelerle ilgili çalışmalar devam etmektedir. Bu çalışmalardan bu bölümde de yararlanılabilir)			
10	Gerçek faydalanıcı sicilinin aktif hale getirilmesi	Gerçek faydalanıcıya ilişkin olarak Kurumlardan görüş alınması, konunun uluslararası uygulamalar ve düzenlemeler yönünden araştırılması	GİB, VDK, MASAK, TÜRMOB	-	
11	Gelir İdaresi nezdinde olumsuz mükellef olarak hakkında rapor/tespit bulunan mükelleflerden alım yapan mükelleflerin, bu durumdan alım öncesinde haberdar olabilmesi.	Vergi mahremiyetini ihlal etmeyecek şekilde olumsuz mükellef sınıflandırma durumlarının; bu mükelleflerden alım yapacak mükelleflerin bilgisine sunulmasını sağlayacak bir sistem üzerinde çalışılması.	- GİB - KDV mükellefleri - Meslek mensupları	VUK'un 5'inci maddesinde bir düzenleme yapılabilir.	Mal ve hizmet alım kararları öncesinde, olası vergi kayıp kaçığına sebep olabilecek durumların erken aşamada tespit edilmesi suretiyle olası mali ve operasyonel maliyetlerin azaltılması.
12	18 yaş üzerindeki herkesin beyanname vermesinin sağlanması				
<b>Denetim Etkinliğinin Artırılması (Tedbirleri)</b>					
1	Vergi denetim oranları ve denetimin etkinliğinin artırılmasının sağlanması	a)Son dönemde %1,53'e kadar düşen vergi denetim oranının mükelleflerde yarattığı "incelenmeme" algısının ortadan kaldırılması ve denetimin caydırıcılığının artırılması amacıyla denetim elemanı sayısının artırılması özlük haklarının iyileştirilmesi b) İnceleme sonucunda kesilen cezaların mükellef tarafından caydırıcı olarak görülmesinin sağlanması c) Mükelleflere ödeme kolaylığı sağlamak amacıyla çıkarılan yeniden yapılandırma/tahsilatın hızlandırılması kanunlarının sıklığının azaltılması ve sonrasında kaldırılması	HMB, GİB, VDK,	a)VUK 359'uncu maddesinde yer alan fiillere uygulanacak cezalara ilişkin üst sınırların gözden geçirilmesi ve caydırıcılığın artırılması b) Uzlaşma müessesesinin tahsilatın hızlandırılması amacı ile vergi denetiminin işlerliğine etkisi arasındaki yeri arasında optimizasyonun sağlanması	Vergi uyumu vergisel yükümlülüklerin mükellefler tarafından doğru ve tam olarak yerine getirilmesidir. Bu açıdan, vergi denetim oranının yükselmesi ve etkinliği ile cezaların yüksekliği vergi uyum maliyetlerinin belirleyicisidir. Denetim oranı ve bunun sonucu düzenlenecek cezalar yükseldikçe mükellefler vergi kaçırmanın maliyetine katlanmak istemeyecektir.
2	Bağımsız denetimin yaygınlaştırılması	Bağımsız denetime tabi olmak için konulan eşiklerin azaltılması.	KGK	TTK	Bağımsız denetimin yaygınlaştırılması ile kayıt dışılığın orta ve uzun dönemde

					azalacağı, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artacağı öngörülebilir.
3	İrtibat Bürolarının Kurumlar Vergisi Muafiyet Şartlarını, Bu Bürolarda Çalışan Hizmet Erbabının Gelir Vergisi İstisna Şartlarını Taşıyıp Taşımadıklarının Tespiti	Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu İle İlgili Mevzuatta Aranılan Şartların Sağlanıp Sağlanmadığının Tespiti	HMB, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	İrtibat Bürolarının Ve Bu Bürolarda Çalışan Hizmet Erbabının İlgili Mevzuatta Yer Alan Vergi Muafiyet/İstisna Şartlarını Sağlayıp Sağlamadığı İle İlgili Yoklama Ve Bildirim Şartları Getirilebilir	Kurumlar vergisi muafiyeti şartlarını sağlayamayan yabancı kurumların vergilendirilmesi ve irtibat bürolarında çalışan hizmet erbabının ücretlerinin vergilendirilmesi sağlanacaktır.
4	Vergi denetim elemanlarının sayısının artırılması ve denetimlerde eşgüdüm sağlanması	Vergi müfettişlerinin sayısı artırılarak denetimin önündeki engeller kaldırılmalıdır. Vergi kaçırıcılar, kayıt dışı istihdam da oluşturacakları için SGK müfettişleriyle eşgüdüm halinde çalışabilirler. Denetimin türüne göre diğer kurumlarla da işbirliği yapılabilir.	HMB		Türkiye'de vergi denetim oranlarının düşük olması mükellefi özendirilmektedir. Vergiye zorunlu uyumun önemli araçlarından birisi vergi denetimleridir ki vergi gelirlerinin artırılmasına olanak tanır.
<b>Toplumsal Farkındalık ve Bilinçlendirme (Tedbirleri)</b>					
1	Vergi okuryazarlığı kavramının toplumun geniş kesimlerine duyurulması ve vergisel farkındalığın artırılarak vergi uyumunun yükseltilmesinin sağlanması	a) Bazı Üniversitelerin İİBF, SBF'lerinin ilgili bölümlerinde "mali okuryazarlık" dersi olarak müfredata alınan bu kavramın, genel olarak tüm üniversitelerin ortak ders havuzlarında yer alması b) "Vergi okuryazarlığı"nın bir ders veya kavram olarak temel eğitimde daha küçük yaşlardan itibaren uygulanması yoluyla toplumda vergisel farkındalığın ve vergi bilincinin erken yaşta kazandırılarak vergi kayıp/kaçışının önüne geçilmesi ve kayıt dışı ekonominin azaltılması	HMB, MEB, Üniversiteler,	-	"Vergi okuryazarlığı" kavramı genel olarak mükellefin nasıl vergilendirildiği, ödemesi gereken verginin nasıl belirlendiği, nasıl beyanname vermesi gerektiği gibi vergiyi oluşturan unsurlar hakkında bazı temel bilgilere sahip olması olarak açıklanmakta olup, karmaşık vergi mevzuatı hakkında temel bilgilere sahip olan bilinçli bireylerin vergi bilincine sahip olacakları düşünülmekte ve bu nedenle kayıt dışı ekonomiye kayma oranını düşeceği öngörülmektedir. Bu tedbir kısa süreli değil orta ve uzun vadeli sonuçları hedeflemektedir.
2	Kamuda vergi gelirlerinin nereye harcandığı konusunda şeffaflık sağlanarak mükelleflerde vergi ödeme istekliliğinin artırılması	Belirli periyotlarla toplanan vergi gelirlerinin ne kadarlık kısmının eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamusal harcamalara harcandığının toplumun	HMB, GİB		Vergi bilinci vergiyi ödeme yükümlülüklerin yerine getirilmesinin yanı sıra aynı zamanda mükelleflerin ödedikleri vergilerin harcandığı yeri bilmesi anlamına



		her kesimiyle paylaşılması yoluyla a)toplumda verginin gerekliliğine inancın sağlanması b) verginin devletin hizmetlerinin sürdürülebilmesi için gerekli bir faktör olduğunun açıklanması			geldiğinden, devletin şeffaf bir yönetim adına yapmış olduğu harcamaları vatandaşlarıyla paylaşması mükelleflerin güven duygusunu güçlendirecek vergiden kaçınma veya vergi kaçırma davranışlarının azalması sonucunu doğurarak kayıt dışı ekonomiyi azaltacaktır.
3	Vergiye Gönüllü Uyumun Artırılması	MTV, Emlak Vergisi ödemelerini aksatmadan yerine getiren mükelleflere söz konusu vergiler çerçevesinde indirim yapılması	HMB, Mükellefler		Kısa vadede vergi indirim nedeniyle vergi gelirlerinde az miktarda bir azalama meydana gelebilecektir. Ancak söz konusu uygulama orta ve uzun vadede vergiye uyumu ve dolayısıyla vergi gelirlerini arttıracaktır.
4	Sektör Bazlı Bilinçlendirme Faaliyetlerinin Yapılması	Vergi bilinci, mükelleflerin vergi ödevinin farkında olarak söz konusu yükümlülüğü yerine getirme ve bu yolla ülkenin kalkınmasına katkıda bulunma istekliliğidir. Dolayısıyla vergi bilincinin artırılması mükelleflerinin gönüllü vergi uyumunu teşvik edecektir.			
5	Sektörel çalıştay önerisi	Kayıt dışı ekonominin boyutu sektörlere göre farklılık gösterebilmektedir. Bazı sektörlerde vergi oranlarının çok yüksek olması, bazı sektörlerde denetimin zorluğu kayıt dışılığı artırabilmektedir. Önceki yıllarda sektörel bazda yapılan çalıştaylarda sektör temsilcilerinin sorunları dinlenmiş, hem sorunlara çözüm bulunarak gönüllü uyumun artırılması hem de bu sektörlerde denetim mekanizmasının daha işler hale getirilebilmesi mümkün olmuştur. Uzunca bir süredir sektörel çalıştayların yapılmaması, yeni gelişen			



		iş alanlarını da dahil edecek şekilde bu çalışmalarını tekrarlama ihtiyacını doğurmuştur.			
6	Vergisini düzenli ödeyen mükellefler için itibar kazandırıcı devlet destekleri ve teşvik önerisi	<p>Son yıllarda vergi psikolojisi ve vergi sosyolojisi, maliye bölümlerinde bir ders olarak okutulmaya başlanmış, davranışsal iktisat teorisinde olduğu gibi vergi psikolojisinde de vergi mükelleflerinin her zaman rasyonel düşünen bireyler olmadığı kabul edilmiştir. Bu bağlamda zamanında ve tam olarak vergi ödemek, vergi ödeyenler açısından vergiden kaçınmanın veya vergi kaçırmanın mümkün olmadığı durumlardaki mükellef davranışı olarak görülmektedir. Oysa vergi kayıp ve kaçığının çok düşük olduğu birçok gelişmiş ülkede vergiyi tam ve zamanında ödemenin, bireyler üzerinde itibar artırıcı etkisi bulunduğu gözlemlenmektedir.</p> <p>Ülkemizde de vergisini tam ve zamanında ödeyen mükellefler için itibar artırıcı kamu uygulamaları sağlanmalıdır. Örneğin sağlık hizmetinde öncelikli randevu, pasaport temininde mükellefin adresinde hizmet vb. uygulamalarla vergiyi tam ve zamanında ödemenin bireysel olarak prestij kazandırıcı bir vatandaşlık eylemi olduğu algısı sağlanabilir. Burada ödenen verginin miktarı da verilecek kamu hizmetlerinin belirlenmesinde bir kriter olarak değerlendirilebilir.</p>			

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Tedbirleri)					
1	Göçmenlerin kayıt altına alınması	Göçmenlerin kayıt altına alınması HBM bünyesinde alt bir birimin oluşturulması, göçmenlerin yoğun olarak faaliyet gösterdiği sektörlerin belirlenmesi, söz konusu sektörlerle ilişkin denetim stratejilerinin oluşturulması	HMB, SGK		Göçmenlerin kayıt altına alınmasının vergi gelirlerini arttırması beklenmektedir. Diğer taraftan, göçmenlerin yoğun olarak ve kayıt dışı çalıştığı sektörlerde özgü denetim stratejilerinin geliştirmesi söz konusu sektörlerde var olması muhtemel diğer kayıt dışı faaliyetlerin de kayıt altına alınmasını sağlayacaktır. Belirtilen sektörlerde yaygın denetim göçmen istihdamının tercih edilmesini azaltacaktır.
2	Kayıt dışı istihdam edilen kişilerin izlenmesi, takip edilmesi, kayıt altına alınması, kayıt dışı çalışan işçiye de ceza verilmesi	İŞKUR'un kayıt dışı kişileri izlemesi ve periyodik olarak uyarması * Kayıt dışı kişilere kayıt dışı olduklarının bildirilmesi * Kayıt dışı kişilerin yeni iş imkanlarına yönlendirilmesi * Kayıt dışı kişilerin İŞKUR kurslarına veya MEM'lere yönlendirilmesi	ÇSGB, MEB, İŞKUR, TOBB	İŞKUR'un mevcut mevzuatlarının yeniden ele alınarak uygulamanın ihtiyaçlar doğrultusunda revize edilmesi	Kayıt dışı çalışarak devleti prim kaybına uğratan ve aynı anda İşsizlik Ödeneği ya da sosyal yardım alan kişilerin tespit edilerek, kayıtlı istihdama geçişlerinin sağlanması, kayıt dışı çalışan işçilere de caydırıcı cezaların getirilmesi
3	SGK'ya kayıtlı kişilerin kayıtları hakkında bilgilendirilmesi ve ücretteki kayıt dışılığın önlenmesi	SGK 'ya kayıtlı kişilere yıllık olarak kayıtları hakkında SMS, e-posta olarak özet bilgi gönderilmesi	ÇSGB, SGK	Mevzuat Değişikliği	Kayıtlı çalışanların kayıtlarına ilişkin yapılacak bildirimler ile ücretteki kayıt dışılığın önlenmesi
Sektörel Tedbirler					
1	Araç Kiralama İşletmelerinin Veya Şahsi Araçlarını Kiralayan Kişilerin Elde Ettikleri Kazançların Vergilendirilmesi	Araç Kiralama Şirketlerinin Kullanılması Zorunlu Kılınan Kiralık Araç Bildirim Sistemiyle (KABİS) Sistemi, Sosyal Medya Uygulamaları Veya İnternet Siteleri Üzerinden Tespiti, Tespit Edilen Kişi Ve Kurumların Kazançlarının Beyan Edilip Edilmediğinin Araştırılması	HMB, Ticaret Bakanlığı, EGM	Araç Kiralama İşlemlerine Yetki Belgesi Zorunluluğu Getirilmesi, İzinsiz Şahsi Aracını Kiralayanlara Yaptırım Uygulanması	Kayıt Dışı Bırakılan Kazançların Vergilendirilmesi, Şahsi Araçlarını Herhangi Bir Mükellefiyeti Bulunmadan Kiralayanların Kayıt Altına Alınması
2	Sebze ve Meyve Ticaretinde Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetimlerini Etkinleştirmek	Toptancı hallerinde Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetim elemanlarının düzenli olarak Denetim yapmasının sağlanması Yol Kenarı Kontrol ve Denetim	HMB		TÜİK rakamlarına göre ülkemizde 2020 yılında 31,6 milyon ton sebze 23,9 milyon ton meyve üretimi olduğu tahmin edilmiştir. Toplam 55,5 milyon ton sebze ve meyve üretiminin ortalama 2 TL fiyatla

		Noktalarında Hazine ve Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca sebze ve meyve ticareti araçlarına künye açısından da denetim yapılmasının sağlanması Sebze ve meyve ticareti yapan hal dışı tüccarların Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetim elemanlarınca düzenli olarak denetlenmesinin sağlanması			111 milyar TL ürün değerine sahip olduğu hesaplanmaktadır. Sektörde kayıt altına alınması sağlanacak %1'lik oran bile en az 1 milyar TL'lik bir değer için kayıt altına alınması anlamı taşıyacaktır. Ürünlere ilişkin taşıma, hamaliye ve paketleme gibi hizmetlerin hesaba dahil edilmesiyle bu değer çok daha yüksek seviyede olacaktır.
3	Hazine ve Maliye Bakanlığının Hal Kayıt Sisteminden etkin şekilde faydalanmasının sağlanması	HKS'ye yapılan satış bildirimlerinin ilgili mevzuatı gereğince süresinde fatura kesilmemesi durumunda Hazine ve Maliye Bakanlığınca gerekli tedbirlerin alınmasının sağlanması (HKS - GİB bilgi sistemlerinin tam entegrasyonunun sağlanması)	HMB		TÜİK rakamlarına göre ülkemizde 2020 yılında 31,6 milyon ton sebze 23,9 milyon ton meyve üretimi olduğu tahmin edilmiştir. Toplam 55,5 milyon ton sebze ve meyve üretiminin ortalama 2 TL fiyatla 111 milyar TL ürün değerine sahip olduğu hesaplanmaktadır. Sektörde kayıt altına alınması sağlanacak %1'lik oran bile en az 1 milyar TL'lik bir değer için kayıt altına alınması anlamı taşıyacaktır. Ürünlere ilişkin taşıma, hamaliye ve paketleme gibi hizmetlerin hesaba dahil edilmesiyle bu değer çok daha yüksek seviyede olacaktır.
4	İmalat sanayide faaliyet gösteren kayıt dışı işletmelerin azaltılması	Kapasite raporlarının yaygınlığının artırılması	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TOBB	Mevzuat Değişikliği	İmalat sanayide kayıt dışı çalışan tüm işletmelerin kapasite raporu almalarının sağlanması, 1-9 çalışan olan imalat sanayi işletmelerinde kapasite raporu zorunluluğunun yeniden getirilmesi
5	Sektörel vergi kapasitesi araştırma raporunun hazırlanması	Sektörel düzeyde kayıt dışı ekonominin boyutunun ölçülebilmesi amacıyla sektörlerin vergi kapasite raporlarının oluşturulması sektörler üzerindeki vergi yükünün ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacaktır. Kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu sektörlerle mücadele edilebilmesi için söz konusu raporlar yol gösterici olacaktır.			

Kripto, Sanal Para ve Nakit Ekonomisinde Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele (Tedbirleri)					
1	Nakit Ekonomisinin Azaltılması	Banka kartı vb. ödeme araçları ile ödeme yapılmasını teşvik etmek amacıyla kart kullanıcısı ve üye işyerleri çerçevesinde vergi puan uygulamasının hayata geçirilmesi. Söz konusu araçlar kullanılarak yapılan ödemelere ilişkin verginin belirlenen oranının kanuni ve fiili mükelleflere vergi puan olarak geri dönmesi	HMB, Türkiye Bankalar Birliği, BBDK, BKM, Mükellefler		Kısa vadede vergi indirimini nedeniyle vergi gelirlerinde az miktarda bir azalama meydana gelebilecektir. Ancak söz konusu uygulama orta ve uzun vadede vergiye uyumu ve dolayısıyla vergi gelirlerini arttıracaktır. Nakit ekonomisini azaltacaktır.
2	Nakit kullanımını sınırlandırmak için Debit kart kullanımı yaygınlaştırılmalı ve temassız ödeme fonksiyonu kartlara kazandırılmalıdır. Her işletmenin kredi kartı kabulü zorunlu hale getirilmelidir.	Bankalar nezdinde tek bir ticari hesap oluşturulması ve takip edilebilmesi. İleri bir adım kredi kartları yerine Debit kartın ikame edilmesidir. Banka kartlarının kredi hesabından maaşın yarısı kadar çekimler 15 güne kadar faizsiz olmalıdır.	HMB ve Bankalar		Vergiye uyum artırıldığı gibi vergi gelirleri de artacaktır.
3	İşletmeler arasındaki ödemeler vasıtasıyla kayıt dışılığın azaltılması	* Ticari kredi kartlarının kullanımının yaygınlaştırılması * Alacak sigortasının kullanımının yaygınlaştırılması	HMB, TOBB	Mevzuat Değişikliği	Ticari kredi kartlarının KGF kefaleti ile limitlerinin artırılması ve böylelikle işletmeler arasındaki ödemelerdeki kayıt dışılığın önlenmesi, alacak sigortasının yaygınlaştırılması ile işletmeler arasındaki ödemelerdeki kayıt dışılığın önlenmesi
4	Hawala(yer altı ödeme sistemi) sisteminin kayıt dışı ekonomi ve istihdam yönünde araştırılması	Özellikle uluslararası usulsüz ödemeler ve göçmen kaçakçılığı kapsamında Hawala sisteminin etkisinin tartışılması	TCMB	-	
5	Kripto varlık hizmet sağlayıcıların lisans altına alınmaları	Kripto varlık hizmet sağlayıcıların, FATF standartlarına da uygun bir şekilde lisans alma esaslarının belirlenmesi	SPK, TCMB	Gereklidir.	
6	Kayıt dışı bahşişlerin azaltılması	Bahşişlerin kaydedilebilmesi ve bahşiş alan çalışana kayıtlı bir şekilde aktarılmasının sağlanması amacıyla mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilmesi	HMB, TOBB	Mevzuat Değişikliği	Hizmetler sektöründe çalışanlar için verilen bahşişlerin kredi kartı ile de ödenmesinin sağlanması, verilen tüm bahşişlerin kayıt altına alınması ve elde edilen bahşişlerden vergi elde edilmesi