

T.C. BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI
YILLIK PROGRAMLAR VE KONJONKTÜR DEĞERLENDİRME
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KAYIT DIŞI İSTİHDAM **VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ**

PLANLAMA UZMANLIĞI TEZİ

AHMET OĞUZ SARICA

TEMMUZ 2006

ANKARA

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Ahmet Oğuz SARICA

Kayıt dışı istihdam sorununun incelendiğı bu çalışmada Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorununun tüm yönleri ve Avrupa Birliğı üyesi ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadelede alınan önlemler dikkate alınarak önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamla mücadelede hangi yöntemlerin izlenmesi gerektiğı hususunda çeşitli önerilerde bulunmak amaçlanmıştır.

Çalışmada kayıt dışı istihdam konusu incelenirken genel olarak literatür taraması yapılmış, kayıt dışı istihdamın boyutları, nedenleri, sonuçları ile ilgili çeşitli anketlerden, ulusal ve uluslararası istatistiklerden faydalanılmış, karşılaştırmalı analizler yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamla yakından ilgili olan işsizlik ve istihdam konusunda önümüzdeki dönemi içeren senaryo analizleri yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde kayıt dışı istihdamla bağlantılı olması dolayısıyla kayıt dışı ekonomi sorunu incelenmiş, diğer ülke örneklerine yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde kayıt dışı istihdamının tanımı, tarım ve tarım dışı sektörlerdeki boyutları, nedenleri, sonuçları ve diğer ülke örnekleri incelenmiş, ayrıca kayıt dışı istihdamla bağlantılı olan enformel sektör konusuna değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye’de ve Avrupa Birliğı ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadelede alınan önlemler incelenmiştir. Çalışmanın dördüncü bölümünde önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamı etkileyebilecek hususlar değerlendirilmiş, son bölümde ise kayıt dışı istihdamın tüm yönleri ve diğer ülke örnekleri dikkate alınarak kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Sonuç olarak, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutları, nedenleri ve sonuçlarıyla çok yönlü yapısal bir sorun olduğu, yapılan senaryo analizi neticesinde de önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamla ilgili en önemli riskin işsizlik sorunu olduğu tespit edilmiştir. Çok yönlü bir sorun olmasından dolayı kayıt dışı istihdamla mücadelede sadece denetime odaklanma yerine toplumun tüm kesimlerini içine kalan kapsamlı bir stratejinin uygulanması, ayrıca mücadele yöntemlerinin de istihdam yaratma stratejisi ile uyumlu olması gerektiğı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonomi, enformel sektör, sosyal güvenlik kuruluşları

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

UNDECLARED EMPLOYMENT AND METHODS TO COMBAT

Ahmet Oğuz SARICA

In this study on the problem of undeclared employment, it has been aimed to make suggestions on which methods to follow and which instruments to employ in order to combat undeclared employment in forthcoming years by taking all dimensions of undeclared employment in Turkey into account in a comprehensive manner and considering the precautions taken by EU member countries in their combatting undeclared work.

Literature review has been conducted while examining unrecorded economy as well as undeclared employment and comparative analyses have been carried out through utilization of various surveys, national as well as international statistics on dimensions, causes and effects of undeclared employment. Besides, scenario analyses have been made regarding forthcoming years on the topics of employment and unemployment, which are closely related with undeclared employment.

In the first section, unrecorded economy has been examined due to its close relationship with undeclared employment in a context enriched with examples from other countries. In the second section, definition of undeclared employment, its dimensions in agricultural and non-agricultural sectors, causes and effects of undeclared employment as well as its significance in other countries has been examined. Besides, informal sector has been mentioned due to its close relationship with undeclared employment. The third section addresses the precautions taken to cope with undeclared employment in Turkey and EU member countries and the fourth section involves an assessment of issues, which can influence undeclared employment in the forthcoming years, The last part involves suggestions – which have been formed on the basis of considerations covering all dimensions of undeclared employment in Turkey and cases in other countries –on the methods to be utilized in combatting undeclared employment.

Consequently, it has been found out that undeclared employment in Turkey is a structural problem when its dimensions, causes and effects are considered. According to the scenario analyses, unemployment poses the most significant risk regarding the fight with undeclared employment. The study concludes that, since undeclared employment is a multi-dimensional problem, rather than focusing solely on improving auditing mechanisms, it is necessary to implement a strategy, which is not only based on a consensus of all segments of the society but also in harmony with employment generation strategy of Turkey.

Key Words: Undeclared employment, unrecorded economy, informal sector, social security institutions

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KUTU VE TABLOLAR.....	vi
ŞEKİL VE GRAFİKLER.....	viii
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1
1. KAYIT DIŞI EKONOMİ.....	3
1.1 Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı.....	3
1.2 Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri.....	5
1.3 Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları.....	7
1.4 Kayıt Dışı Ekonomiye Ölçme Yöntemleri.....	9
1.5 Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu.....	11
1.6 Diğer Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu.....	13
2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	15
2.1 Kayıt Dışı İstihdamın ve Enformel Sektörün Tanımı.....	15
2.1.1 Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı.....	16
2.1.2 Enformel Sektörün Tanımı.....	18
2.2 Türkiye’de İstihdam Edilme Şekilleri.....	19
2.3 Türkiye’nin Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı.....	22
2.3.1 Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı.....	26
2.3.1.1 Bölgelerde ve Büyük İllerde Kayıt Dışı İstihdam.....	26
2.3.1.2 Sektörler İtibarıyla Kayıt Dışı İstihdam.....	28
2.3.1.3 Meslek Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	30
2.3.1.4 İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	32
2.3.1.5 İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	33
2.3.1.6 Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	34

2.3.1.7 Eğitim Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	35
2.3.1.8 İşyeri Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	35
2.3.2 Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı.....	37
2.3.2.1 Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam.....	38
2.3.2.2 İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	39
2.3.2.3 İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	40
2.3.2.4 Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	40
2.3.2.5 Eğitim Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	41
2.3.3 Çocuk İşçiliği.....	42
2.3.4 Yabancı Kaçak İşçilik.....	43
2.4 Türkiye’de Enformel Sektörde İstihdam..	44
2.5 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri.....	46
2.5.1 Makroekonomik Nedenler.....	46
2.5.2 Sosyal Nedenler.....	52
2.5.3 Mali Nedenler.....	56
2.5.4 Kamusal Sistemden Kaynaklanan Nedenler.....	64
2.6 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları.....	72
2.7 Diğer Ülkelerdeki Kayıt Dışı İstihdama Genel Bakış.....	78
3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER.....	84
3.1 Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Alınan Önlemler.....	84
3.2 AB Üyesi Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Alınan Önlemler.....	90
3.2.1 Fransa.....	93
3.2.2 Almanya.....	96
3.2.3 İtalya.....	98
3.2.4 Hollanda.....	100
3.2.5 İspanya.....	101
3.2.6 İsveç.....	102
3.2.7 İngiltere.....	103
3.2.8 Belçika.....	104

3.2.9 AB'ye Yeni Üye Olan Ülkeler.....	105
4. ÖNÜMÜZDEKİ DÖNEMDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMA YÖNELİK ÖNGÖRÜLER.....	111
4.1 Türkiye'nin İşgücü Piyasasına Genel Bakış.....	112
4.2 Önümüzdeki Dönemde Kayıt Dışı İstihdam Seviyesini Etkileyecek Makroekonomik Gelişmeler.....	120
4.2.1 Kayıt Dışı İstihdamı Azaltma Potansiyeli Olan Fırsatlar	120
4.2.2 Kayıt Dışı İstihdamı Artırma Potansiyeli Olan Tehditler.....	122
4.3 Sosyal Güvenlik Reformunun Kayıt Dışı İstihdama Etkileri.....	126
4.3.1 Reformun Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Riskleri.....	127
4.3.2 Reformun Kayıt Dışı İstihdamı Azaltacak Yönleri.....	129
5. ÖNÜMÜZDEKİ DÖNEMDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE UYGULANABİLECEK YÖNTEMLER.....	130
5.1 Kayıtlı Sektörlerin Güçlendirilmesi.....	132
5.2 Kişileri Kayıtlı Çalışmaya Zorlama.....	137
5.3 Kayıtlı Sisteme Girişlerin Artırılması.....	142
5.4 Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi.....	144
5.5 Mücadele Yöntemlerinin Önceliklendirilmesi.....	145
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	148
KAYNAKLAR.....	155

KUTU VE TABLOLAR

Sayfa No

Kutu 2.1 İsteğe Bağlı Sigortalılık.....	22
Kutu 2.2 Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Hanehalkı İşgücü Anketi Verileri Arasındaki Farkların Nedenleri.....	24
Kutu 2.3 İşletmelerin İstihdamla İlgili Diğer Yasal Yükümlülükleri	62
Kutu 2.4 Tablo 2.7'ye İlişkin Açıklamalar.....	67
Kutu 2.5 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Temel Nitelikleri.....	80
Kutu 2.6 AB-15 Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Temel Nitelikleri.....	82
Tablo 1.1 Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler.....	11
Tablo 1.2 Vergi İnceleme Sonuçlarına Göre Kayıt Dışı Matrah.....	12
Tablo 1.3 2002 / 2003 Yıllarında Diğer Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonomi.....	13
Tablo 2.1 Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı.....	17
Tablo 2.2 Tarım Dışı Sektörler İçindeki Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%).....	29
Tablo 2.3 Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı (%).....	49
Tablo 2.4 Vergi Türlerinin ve Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Geliri İçindeki Payı (%), 2003.....	50
Tablo 2.5 İşteki Duruma Göre Yoksulluk ve Kayıt Dışı İstihdam Oranları, 2004.....	55
Tablo 2.6 OECD Ülkelerinde İstihdam Yükü, 2004.....	58
Tablo 2.7 OECD Ülkelerinde İş Hayatına İlişkin Göstergeler, 2004.....	66
Tablo 2.8 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından Gelir ve Aylık Alanlar, 2004.....	72
Tablo 2.9 Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt Altına Alınması Halinde Oluşacak İlave Gelir (2004).....	73
Tablo 2.10 2004 Yılı Sonunda SSK'da Prim Matrahları ve Çalışan Sayısı.....	74
Tablo 2.11 Kayıtlı ve Kayıt Dışı İstihdamda Ücretli, Maaşlı ve Yevmiyelilerin Aldıkları Ücretler ve İşverene Maliyetleri, 2003.	76
Tablo 2.12 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışma ile Elde Edilen Üretim Değerinin GSYİH'ya Oranı.....	81

Tablo 2.13 Bazı AB Üyesi Ülkelerde Kayıt Dışı Çalışma ile Elde Edilen Üretim Değerinin GSYİH'ya Oranı.....	81
Tablo 3.1 Yasal, Denetim ya da Denetimle İlgili Konulardaki Önlemler (AB-15 Ülkeleri).....	108
Tablo 3.2 Sübvansiyon ya da Maliyet İndirimi ile İlgili Önlemler (AB-15 Ülkeleri).....	109
Tablo 3.3 Diğer Önlemler (AB-15 Ülkeleri).....	110
Tablo 4.1 İşgücü Piyasasına İlişkin Özet Bilgiler.....	115
Tablo 4.2 2020 Yılında İstihdam ve İşsizlik Oranına İlişkin Senaryolar.....	124
Tablo 5.1 Kayıt Dışı İstihdamla İlgili Koordinasyon Sağlanabilecek Kuruluşlar.....	140
Tablo 5.2 Ülkeler İtibarıyla Sosyal Güvenlik Primini Tahsil Eden Kurumlar.....	141

ŞEKİL VE GRAFİKLER

Sayfa No

Şekil 2.1 Kayıt Dışı İstihdam ve Enformel Sektörde İstihdam.....	19
Şekil 2.2 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri.....	47
Şekil 5.1 Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler.....	131
Grafik 2.1 Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Hanehalkı İşgücü Anketleri Kayıtlı İstihdam Rakamlarının Karşılaştırılması.....	23
Grafik 2.2 Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü ve Kayıt Dışı İstihdam Oranı.....	25
Grafik 2.3 Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam.....	26
Grafik 2.4 Tarım Dışı Sektörlerde Bölge ve Büyük İllere Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	27
Grafik 2.5 Sektörlerdeki Kayıt Dışı İstihdamın Toplam Kayıt Dışı İstihdam İçindeki Payı.....	28
Grafik 2.6 Tarım Dışı Sektörlerde Meslek Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları, 2004.....	31
Grafik 2.7 Tarım Dışı Sektörlerde İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	32
Grafik 2.8 Tarım Dışı Sektörlerde İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	33
Grafik 2.9 Tarım Dışı Sektörlerde Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	34
Grafik 2.10 Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam Edilenlerin Ortalama Eğitim Süresi ve Eğitim Durumlarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı.....	35
Grafik 2.11 Tarım Dışı Sektörlerde İşyeri Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	36
Grafik 2.12 Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdam.....	38
Grafik 2.13 Tarım Sektöründe Bölgelere Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2003.....	39
Grafik 2.14 Tarım Sektöründe İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	40
Grafik 2.15 Tarım Sektöründe Yaş Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam.....	41
Grafik 2.16 Tarımsal İstihdamın Ortalama Eğitim Süresi (Yıl).....	42
Grafik 2.17 Türkiye’de Kentleşme.....	53
Grafik 2.18 Eğitim Seviyesine Göre Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%), 2004	56
Grafik 2.19 OECD ülkelerinde Kıdem Tazminatı Endeksi.....	60

Grafik 2.20 Bazı OECD Ülkelerinde İstihdam Katılık Endeksi.....	65
Grafik 4.1 Temel Göstergeler.....	112
Grafik 4.2 İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	114
Grafik 4.3 Diğer Ülkelerde İşgücüne Katılma Oranları, 2004.....	116
Grafik 4.4 İşsizlik Oranları.....	117
Grafik 4.5 Diğer Ülkelerde İşsizlik Oranları.....	118
Grafik 4.6 Tarım Dışı Sektörde Ücretli Çalışanların İstihdam İçindeki Oranı	119

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AB-15	Son Genişleme Öncesi Avrupa Birliğini Oluşturan 15 Ülke
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	Adı geçen eser
Bağ-Kur	Esnaflık ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
Bkz.	Bakınız
et al	Ve arkadaşları
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Teşkilatı
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KOBİ	Küçük ve Orta Boy İşletme
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KDV	Katma Değer Vergisi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SNA 93	1993 Ulusal Hesaplar Sistemi
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
s.	Sayfa
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
ve ark.	Ve arkadaşları
vb.	Ve benzeri

GİRİŞ

Günümüzde kayıt dışı istihdam, ekonomik gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ülkelerin mücadele etmek zorunda olduğu önemli bir sorun haline almıştır. Ülkelerin yapısal özelliklerine bağlı olarak çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilen bu sorun, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde daha büyük problem arz etmektedir. Türkiye özelinde ise yaşanan krizlerin de etkisiyle kayıt dışı istihdam önemli boyutlara ulaşmıştır.

Bu çalışmada kayıt dışı istihdam sorunu ve bu sorunla mücadelede uygulanabilecek yöntemler incelenmiştir. Çalışmada Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorunu bütün yönleriyle ele alınmış, Türkiye’de ve Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde alınan önlemlere değinilmiş, önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdama ilişkin fırsatlar ve tehditler değerlendirilmiştir. Çalışma ile birlikte, kayıt dışı istihdam sorununun daha iyi anlaşılması, doğru politika belirlenmesini engelleyen unsurların ortaya konulması, Türkiye ve AB üyesi ülkeler ile ilgili yapılan analizler ışığında AB’ye uyum sürecinde doğrudan kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanabilecek yöntemlerin ortaya konulması ve daha doğru politikaların belirlenmesine yönelik kaynak oluşturulması amaçlanmıştır.

Çalışmada metot olarak kayıt dışı istihdam sorununun tanımı, bütün yönleri ve uygulanan mücadele yöntemleri anlatılırken literatür taraması yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamın boyutu, nedenleri ve sonuçları ile ilgili olarak değişik anketlerden, kamu kurumlarının ve uluslararası kuruluşların istatistiklerinden faydalanılmış, karşılaştırmalı analizler yapılmıştır. Sorunun boyutları ortaya konarken 1990-2005 dönemini içeren zaman serileri kullanılmıştır. İşsizlik ve istihdam seviyesi ile ilgili senaryo analizlerinde ise sayısal tekniklerden faydalanılmıştır.

Çalışma beş bölümden oluşmakta olup ilk bölümde kayıt dışı istihdam sorunu ile bağlantılı olmasından dolayı genel hatlarıyla kayıt dışı ekonomi kavramı ele alınmıştır. Bu bölümde kayıt dışı ekonominin tanımlarına, neden ve sonuçlarına, ölçme yöntemlerine, Türkiye’de ve diğer ülkelerdeki boyutlarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde kayıt dışı istihdam sorunu bütün yönleriyle incelenmiştir. Literatürde farklı tanımlarla karşılaşılmışından dolayı tanımlara ayrıntılı olarak yer verilmiş ve çalışmada kullanılan tanım belirtilmiştir. Kayıt dışı istihdamın Türkiye’de ulaştığı boyutu anlatabilmek için 1989-2005 döneminde hanehalkı işgücü anketleri kullanılarak konu tarım ve tarım dışı sektör olarak ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu bölümde kayıt dışı istihdamın nedenlerine de yer verilerek Türkiye’deki nedenler bağlamında uluslararası karşılaştırmalara gidilmiştir. Aynı bölümde kayıt dışı istihdamın sonuçları incelenmiş, ayrıca kayıt dışı istihdamla bağlantılı olan enformel sektör tanımına ve Türkiye’deki boyutlarına da değinilmiştir. Bölüm sonunda ise AB üyesi ülkeler ağırlıklı olmak üzere diğer ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın boyutu ve özellikleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde kayıt dışı istihdamla ilgili olarak Türkiye’de alınan önlemlere yer verilmiş, ayrıca AB üyesi ülkelerde alınan önlemler ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde kayıt dışı istihdamla ilgili olarak önümüzdeki dönemde karşılaşılabilecek tehditlere ve fırsatlara değinilmiş, önemli risklerden olan işsizlik ve istihdam seviyesi ile ilgili senaryo analizi yapılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise kayıt dışı istihdamın nedenleri, sonuçları, diğer ülkelerde uygulanan yöntemler, önümüzdeki dönemde karşılaşılabilecek fırsatlar ve tehditler göz önünde bulundurularak Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanabilecek yöntemlere yer verilmiştir.

KAYIT DIŞI EKONOMİ

Günümüzde kayıt dışı ekonomi sorunu gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde karşılaşılan yapısal sorunların başında gelmektedir. Tüm ülkelerde önemli bir sorun olmasına karşılık kayıt dışı ekonomi konusunda bir tanım birliği sağlanamamış olup, birçok araştırmada farklı tanımlar kullanılmaktadır. Yine kayıt dışı ekonominin boyutları, nedenleri ve sonuçları ülke ekonomilerinin yapısal özelliklerine göre farklılık arz etmektedir.

1.1 Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı

Kayıt dışı ekonomi sorununu iyi analiz edebilmek, nedenlerini, sonuçlarını ve boyutlarını belirleyebilmek için öncelikle kayıt dışı ekonominin iyi tanımlanması gerekmektedir. Kayıt dışı ekonomiyle ilgili olarak literatürde farklı tanımlamalar mevcuttur. Kayıt Dışı Ekonomi (Unrecorded Economy, Unofficial Economy), Kara Ekonomi (Black Economy), Enformel Ekonomi (Enformel Economy), Beyan Dışı Ekonomi (Unreported Economy), Gözlem Dışı Ekonomi (Unobserved Economy), Görünmez Ekonomi (Invisible Economy), Düzensiz Ekonomi (Irregular Economy), Gizli Ekonomi (Hidden Economy), Paralel Ekonomi (Parallel Economy), İkili Ekonomi (Dual Economy), Gölge Ekonomi (Shadow Economy), Marjinal Ekonomi (Marginal Economy), Yasa Dışı Ekonomi (Illegal Economy), Yeraltı Ekonomisi (Underground Economy) literatürde kullanılan kavramlardan bazılarıdır.¹ Bu kavramlar çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılsa da her zaman aynı anlamı içermemekte, çoğunlukla kayıt dışı ekonominin farklı yönlerini belirtmektedir. Örneğin; enformel ekonomi ve gölge ekonomisi kayıt dışı ekonominin istihdam boyutuna; gizli ekonomi ve beyan dışı ekonomi vergi boyutuna; yasa dışı ekonomi ve

¹ ILGIN Y., *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları*, Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1999, s. 10

kara ekonomi ise yasa dışı olma boyutuna vurgu yapmaktadır.² Literatürde yer alan bazı tanımlar şu şekilde özetlenebilir:

“Kayıt dışı ekonomi, mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve gayri safi milli hasıla (GSMH) büyüklüklerine yansımayan alanları kapsamaktadır.”³

“Kayıt dışı ekonomi, bilinen istatistik yöntemlerle tahmin edilemeyen ve GSMH hesaplarını elde etmede kullanılamayan, yasalar çerçevesinde ya da yasalara aykırı olarak elde edilen ve ilgili kurum ve kuruluşların tamamen veya kısmen bilgisi dışında bırakılan, kamu adına bir gelir tahakkukuna yol açan ekonomik ve mali faaliyetlerin tümüdür”.⁴

“Genel boyutuyla, kayıt dışı ekonomi, resmi kayıtlara girmeyen ve belgelendirilemeyen, yani milli muhasebe kayıtlarında görülmeyen, GSMH büyüklüklerine yansımayan tüm faaliyetlerdir.”⁵

Prof. Dr. Osman Altuğ ise kayıt dışı ekonomiyi, ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen, belgeye bağlanmamış ekonomik işlemler olarak tanımlarken hem kayıt dışı hem de yasa dışı olarak tanımladığı yeraltı ekonomisini kayıt dışı ekonomi kavramı içinde kullanmamıştır.⁶

“Çok genel anlamıyla kayıt dışı ekonomi, resmi istatistiklerde kapsan(a)mayan ekonomik faaliyetler ve onların sonuçlarıdır.”⁷

Tanımlarla ilgili son olarak 1993 Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 93) açısından örnek vermek gerekirse; SNA 93’de kayıt dışı ekonomi kavramı 3 alt kavramı içerecek

² ILGIN Y., ‘*Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’deki Durum*’, Planlama Dergisi, Özel Sayı, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2002, s. 145

³ TEMEL A. ve ark., *Kayıtdışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994, s. 1

⁴ YERELİ A.B., KARADENİZ O., *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınevi, Ankara, 2004, s. 7

⁵ KIRBAŞ S., *Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları*, TESAV Yayınları, Ankara, 1995, s. 4

⁶ ALTUĞ O., *Kayıtdışı Ekonomi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul 1999, s. 3

⁷ ILGIN Y., 1999, s. 11

şekilde özetlenebilir: Yasa Dışı Üretim, Saklı Ekonomi ve Enformel Sektör. Yasa Dışı Üretim; satışı, dağıtımı veya sahip olunması kanunen yasaklanmış mal ve hizmetlerin üretimi ile yetkili olmayan üreticiler tarafından üretildiği anda yasa dışı hale gelen bütün üretken faaliyetleri içermektedir. Saklı Ekonomi; vergi, sosyal güvenlik katkısı, yasal düzenlemeler, istatistik amaçlı anketlerin ve idari formların doldurulması gibi idari işlemlerden kaçınmak gibi nedenlerle kamu otoritelerinden saklanan bütün yasal üretilere karşılık gelmektedir. Enformel sektör; küçük ölçekli, işgücü ve sermaye arasında ayrımın olmadığı veya çok az olduğu, işgücü ilişkilerinin resmi kontratların aksine, çoğunlukla akrabalık veya kişisel ve sosyal ilişkilere dayandığı üretim birimlerinden oluşmaktadır.⁸

Kayıt dışı ekonomi ile ilgili yapılan yukarıdaki tanımlamalar literatürde yer alanlardan sadece birkaçı olup diğer yerli ve yabancı kişi ve kurumlarca yapılan tanımlar da yukarıdaki tanımlarla paralellik taşımaktadır. Görüldüğü üzere tanımların bazılarında kayıt dışı ekonominin kapsamı geniş tutulurken bazılarında daraltılmış, bazı tanımlarda da kayıt dışı ekonominin sadece belirli boyutları ön plana çıkarılmıştır.

Kapsamı geniş tutularak tanımlandığında kayıt dışı ekonomi, resmi kayıtlarda veya milli gelir hesaplarında yer almayan, yasal ya da yasa dışı olarak elde edilip kamu kurumlarının kısmen ya da tamamen bilgisi dışında bırakılan ekonomik faaliyetleri içermektedir.

1.2 Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Kayıt dışı ekonominin oluşmasında önemli rol oynayan faktörlerin başında ülkelerin kendilerine özgü ekonomik ve sosyal yapıları gelmektedir. Bununla birlikte diğer nedenler şöyle özetlenebilir:

▪ **Ekonominin Yapısı ve Gelişmişlik Düzeyi:** Gelişmiş ülkelerde, kurumsallaşmış işletme sayısı fazla iken gelişmekte olan ülkelerde üretim genelde tam kurumsallaşmamış küçük ve orta boy işletmelerde (KOBİ) yapılmaktadır.⁹

⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, s. 19-22

⁹ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 12

Kurumsallaşmayı tamamlamayan işletmelerde kayıt dışı ekonominin daha yaygın olduğu görülmektedir. Ayrıca, gerek tarım gerekse hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zorluğu bakımından kayıt dışı çalışmaya elverişli sektörlerdir.¹⁰ Bundan dolayı üretimin KOBİ'lerde yoğunlaştığı, yine özellikle tarım sektörünün ağırlıklı olduğu ekonomilerde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü artmaktadır.

▪ **Ekonomik Krizler, Enflasyon ve İstikrarsızlıklar:** Ekonomide oluşan krizler, yüksek enflasyon ve istikrarsızlıklar ekonomik dengeyi bozmakta, kişilerin gelirlerinde düşmeye neden olmakta ve kişileri kayıt dışı ekonomiye itmektedir.

▪ **Gelir Dağılımının Eşitsizliği ve Yoksulluk:** Kişilerin düşük gelire sahip olması, gelirlerini artırmak amacıyla kayıt dışı ekonomi içinde yer almalarına neden olabilmektedir. Ayrıca, üst gelir gruplarında yer alan kişiler de vergi ve benzeri yüklerin ağırlığı sebebiyle bir kısım gelirlerini kayıt dışı bırakabilmektedir.¹¹

▪ **Hızlı Nüfus Artışı ve Göçler Sonucunda Oluşan Çarpık Kentleşme:** Nüfus artışı ve eğitim düzeyi düşük büyük kitlelerin kentlere göç etmesi, niteliksiz işgücü arzının artmasına yol açarak bu kişilerin kayıt dışında kalmasına neden olabilmektedir.

▪ **Vergi ve Sosyal Güvenlik Primini İçeren Mali Yükler:** Kişiler mali yüklerden kaçınmak amacıyla kayıt dışı ekonomi içinde yer alabilmektedir. Burada mali yüklerin ağırlığı, özellikle vergi başta olmak üzere mali yüklerle ilgili mevzuatın karışık olması, kişilerin özellikle verginin kullanımı konusunda kamuya olan güvensizliği ile siyasi ve ekonomik gerekçelerle sık sık çıkarılan af kanunları kayıt dışı ekonominin büyümesini tetiklemektedir.¹²

▪ **İdari Düzenlemelerin Fazlalığı:** İş hayatı ile ilgili idari düzenlemelerin fazlalığı ve devletin piyasalara çok fazla müdahalede bulunması, kişilerin kayıt

¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s. 3

¹¹ ILGIN Y., 1999, s. 25

¹² Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.5-6

dışına çıkmasını tetiklemektedir.¹³ Ayrıca, devletin çalışma koşullarına ya da fiyatlara müdahale etmesi de kayıt dışı ekonomi içinde yer alan enformel sektörün oluşumuna imkan tanımaktadır.¹⁴

▪ **İdari Yapılanmadaki Eksiklikler:** Bürokrasinin karmaşık yapıda olması, çok başlılık ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan denetim yetersizlikleri kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasını engellemekte, büyümesine neden olmaktadır.¹⁵

▪ **Esnek Üretim Biçimlerinin Yaygınlaşması, Küreselleşme ve Teknolojik İmkanların Artması:** Küreselleşmeye bağlı olarak rekabetin hız kazanması, işverenleri verimliliği artırmaya ve işgücü maliyetini düşürmeye zorlamaktadır. Teknolojik gelişmeler sonucunda elektronik ticaretin artması ve esnek üretim biçimlerinin yaygınlaşmasıyla beraber bu alanlarda da izlenmesi zor bir kayıt dışı ekonomi oluşmaktadır.

1.3 Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları

Çeşitli boyutları olan kayıt dışı ekonominin başlıca olumsuz etkileri şunlardır:

▪ İstatistiki açıdan bakılırsa, kayıt dışı ekonomiden kaynaklanan eksik ve yanlış verilerle oluşturulan politika ve tedbirlerin başarısız olması ve istenmeyen sonuçlara yol açması kayıt dışı ekonominin yarattığı önemli bir sorundur.¹⁶

▪ Kayıt dışı faaliyetlerin, emek yoğun ve gelişmiş olmayan teknolojiler kullanan alanlarda yoğunlaştığı dikkate alındığında, kayıt dışı ekonomi kaynak dağılımında etkinliği azaltmakta, kaynakları katma değeri düşük alanlara yöneltmektedir. Ayrıca, şirketleşmemiş küçük birimlerin daha fazla kayıt dışı faaliyette

¹³ SCHNEIDER F., 'The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003', Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, Bonn, 2004, <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp1431.html>, s.7-8

¹⁴ ÖNDER İ., 'Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme', İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No: 23-24, İstanbul, 2001, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/19.htm>, s. 4

¹⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.6

¹⁶ ILGIN Y., 1999, s. 35

bulunması, büyük firmaların da işlerini taşeronlara vermesi ya da küçülmeye çalışması, optimum ölçek büyüklüğünün sağlayacağı verimlilik artışlarını engellemektedir.¹⁷

▪ Kayıt dışı ekonomi, vergi ve sosyal güvenlik primlerinde önemli gelir kayıplarına yol açmaktadır. Özellikle önemli tutarda bütçe açıkları veren, bu açıkları borçlanma ile finanse eden ülkelerde kayıt dışı ekonomiden kaynaklanan gelir kayıplarından dolayı açıklar daha da artmakta, buna bağlı olarak borçlanma düzeyi yükselmekte ve makroekonomik göstergelerde bozulmalar meydana gelebilmektedir. Yüksek tutarlı bütçe açıkları kamusal hizmetleri aksatabilmekte, böylece toplumun refah düzeyini olumsuz etkileyebilmektedir.

▪ Kayıt dışı ekonominin büyümesi fiili vergi tabanını daraltmakta olup istenilen vergi gelirine ulaşılabilmesi için vergi oranlarının yükseltilmesi gerekmektedir. Vergi oranlarının yükseltilmesi de kayıt dışı ekonominin daha da büyümesine neden olabilmektedir. Kısacası, vergi düzeyi ve kayıt dışı ekonomi birbirlerini beslemekte ve güçlendirmektedir.¹⁸

▪ Kayıt dışı faaliyetlerde bulunanlar, vergi ve sosyal güvenlik primi gibi mali yüklerle katlanmadıklarından dolayı, kayıtlı ekonomi içinde aynı faaliyette bulunanlara göre rekabette haksız bir avantaj elde etmektedirler. Kayıt dışı ekonomi, vergide adalet ve eşitlik ilkesini zedelemekte, vergi sistemini olumsuz etkilemekte, kayıtlı çalışanların kamuya olan güveninin sarsılmasına neden olmaktadır.¹⁹

▪ Kayıt dışı ekonominin yaygınlaşması, toplumun ahlaki değerlerinin zedelenmesine yol açmaktadır. Vergi kayıp ve kaçığının hoşgörüsüyle karşılanması, toplumdaki suç anlayışını değiştirmekte, devlete ya da topluma karşı işlenen suçların meşru görülmesine neden olmaktadır.²⁰

▪ İkinci bölümde daha ayrıntılı incelenecek olan kayıt dışı ekonominin istihdam boyutu göz önüne alındığında, kişiler sendikal haklardan, iş ve işyeri güvenliğinden, sosyal güvenlik ve sağlık güvencesinden yoksun kalmaktadır.

¹⁷ a.g.e, s. 39

¹⁸ ÖNDER İ., 2001, s.9

¹⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.8

²⁰ ALTUĞ O., 1999, s. 481

▪ Çoğunlukla çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirilen kayıt dışı faaliyetler, doğal kaynakları tahrip etmekte ve sürdürülebilir kalkınma amacından sapılmasına neden olabilmektedir. Ayrıca, gecekondu, kaçak yapılaşma ve çarpık kentleşme sorunlarına da yol açmaktadır.²¹

▪ Düşük maliyetlerden dolayı yurtdışı piyasalarda rekabet gücü kazandırması, işgücü maliyetinin düşük olmasından dolayı birçok işsize istihdam imkanı sağlaması, kayıt dışı faaliyetten dolayı devlete verilmeyen vergilerin devlete göre daha etkin kullanılması, yoksulluğu hafifletmesi, kayıtlı ekonomiye kaynak sağlaması, enflasyon vergisinin en büyük mükellefi olması ise kayıt dışı ekonominin yol açtığı olumlu etkiler olarak sayılmaktadır.²²

1.4 Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

Tanımlanmasında bile zorluk çekilen ve bilinen istatistiki yöntemlerle tahmin edilemeyen kayıt dışı ekonomiyi ölçebilmek için birçok farklı yöntem kullanılmaktadır. Ancak, değişik yöntemlere göre bulunan rakamlar arasında ciddi farklılıklar da oluşabilmektedir. Ölçme yöntemleri üç ana başlıkta toplanabilir;

▪ **Doğrudan Ölçme Yöntemleri:** Bu yöntemin temelini anket uygulamaları oluşturmaktadır. Hanehalkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri bu anketlerden bazılarıdır.²³ Bu yöntemlerin avantajı, kayıt dışı ekonominin yapısal özelliklerinin ortaya çıkarılmasına ve kayıt dışı ekonomi hakkında detaylı bilgiler vererek kayıt dışı ekonomide somut politika önerileri geliştirilmesine yardımcı olmalarıdır.²⁴ Ancak, bu yöntemlerin en önemli dezavantajlarından birisi kayıt dışı faaliyetlerde bulunanların, yanlış bilgi verebilmesidir. Farklı kurumlar tarafından yapılan anket çalışmalarının arasındaki tutarsızlıklar anketlerin çok sağlıklı olmadığını göstermektedir.

²¹ TANDIRCIOĞLU A. Ş., *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002, s. 8

²² ALTUĞ O., 1999, s. 483-486

²³ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.9

²⁴ ILGIN Y., 1999, s. 69

▪ **Dolaylı Ölçme Yöntemleri:** Dolaylı ölçme yöntemleri arasında, Çeşitli Kaynaklardan Elde Edilen Veriler Arasındaki Farklar Yöntemi, Mali Yöntemler, Kaçırılan Gelirlerin Duyarlılığı Yöntemi, Katılım Oranları Analizleri, Demografik Yöntemler, Fiziksel Girdi Yöntemi (elektrik tüketimi) yer almaktadır. Araştırmalarda en çok kullanılan yöntemlerin başında mali yöntemler gelmektedir. Mali yöntemler arasında, işyerlerinin mali denetimlerine, mali ve idari kayıtlara dayanan “vergiler üzerindeki örnek denetim yöntemi”, yine parasal istatistiklerin analiz edildiği “parasal göstergeler yöntemi” yer almaktadır. Parasal göstergeler yöntemi de kendi içinde “nakit oran yaklaşımı”, “işlem hacmi yaklaşımı” ve “ekonometrik yaklaşım” olarak üçe ayrılmaktadır.²⁵ Demografik yöntemler, istihdam göstergeleri başta olmak üzere, suç istatistikleri, şehirleşme hızı ve göç istatistiklerini içermektedir.²⁶

Fiziksel Girdi Yönteminde, tüketilen elektriğin tüm ekonomik faaliyetlerin (kayıtlı ve kayıt dışı) en iyi fiziksel belirleyicisi olduğu savından hareket edilmektedir. Ancak, üretimde elektrik dışında diğer enerji kaynaklarının da kullanılabilmesi, kullanılan elektrikte zamanla verimlilik artışının meydana gelmesi, kayıt dışı ekonominin kapsamının sadece elektrik kullanan hanhalkları ile sınırlı olmaması bu yöntemin sonuçlarının sorgulanmasına neden olmaktadır.²⁷

▪ **Karma Yöntemler (Model Yaklaşımı):** Bu yöntemde birçok nedenin kayıt dışı ekonominin oluşumuna ve büyümesine yol açtığı, yine kayıt dışı ekonominin zamanla birçok etkisinin olduğu dikkate alınmaktadır. DYMIMIC Modelinde (Dynamic Multiple-Indicators Multiple-Causes, Dinamik Çoklu-Gösterge Çoklu-Neden) vergi yükü, düzenlemelerden kaynaklanan yükler, vergi ahlakı gibi kavramlar nedenler arasında yer alırken parasal göstergeler, işgücü ve üretim piyasasındaki gelişmeler de göstergeler arasında yer almaktadır. Modele ilave neden ve göstergeler de eklenebilmektedir. Örneklemelerin değişmesiyle beraber neden ve göstergeler

²⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.10

²⁶ ILGIN Y., 1999, s. 66

²⁷ SCHNEIDER F., 2004, s. 50

arasındaki katsayılardaki istikrarsızlıklar ile nedenlerle ilgili sağlıklı veri bulmadaki zorluklar model yaklaşımına getirilen önemli eleştirilerden birkaçıdır.²⁸

1.5 Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü belirleyebilmek için birçok araştırmacı ve kurum tarafından çeşitli çalışmalar yapmıştır. Basit parasal oran, vergi yaklaşımı, ekonometrik yaklaşım, nakit oran, işlem hacmi, input-output yöntemi, istihdam yaklaşımı, karma yöntem gibi çeşitli yöntemler kullanılarak aynı ya da farklı yıllar için yapılan çalışmalarda kayıt dışı ekonominin GSMH’ya oranının % 2 ile % 70 arasında değiştiği görülmektedir.

Tablo 1.1 Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler

Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Kayıt Dışı Ekonomi (GSMH’ya Oran)
İlgin	2001	Basit Parasal Oran	% 66,2
	1993	Basit Parasal Oran	% 55,3
	1992	Ekonometrik Oran	% 47,2
Altuğ	1992	Kayıt Dışı İstihdam Yaklaşımı	% 35
Derdiyok	1989	Vergi Yaklaşımı	% 46,9
Temel, Şimşek, Yazıcı	1992	Ekonometrik Yaklaşım	% 8,1
	1992	İşlem Hacmi	% 1,9
	1991	Vergi Yaklaşımı (Farklı varsayımlarla)	% 29,9-16,4
Çetintaş, Vergil	1992	Ekonometrik Parasal Tahmin	% 23
	2000	Ekonometrik Parasal Tahmin	% 24,7
Schneider	2001	Karma Yöntem	% 33,2
Kasnakoğlu	1997	Nakit Oranı	% 30-61
		Ekonometrik	% 9-13
		İşlem Hacmi	% 31
Özsoylu	1990	Nakit Oranı	% 11,7
Hesap Uzmanları Kurulu ²⁹	2004	Input-Output Yöntemi	% 30

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.11; Y. ILGIN, 2002, s.150; Y. ILGIN, 1999, s. 139; O. ALTUĞ, 1999, s. 104; A.TEMEL ve ark., 1994, s. 23

²⁸ a.g.e, s. 53

²⁹ KOYUTÜRK S., *Kayıt Dışı Ekonomi Paneli*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları No: 109, 2005, s. 68, 72

Tablo 1.2’de yer alan vergi inceleme sonuçları esas alındığında ise 1990-2004 yılları arasında yıllık ortalama kayıt dışı matrah oranının % 67, 2004 yılında ise bu oranın % 85 olduğu görülmektedir. Yine bu dönemde göze çarpan önemli bir husus da ekonomik krizlerin yaşandığı 1994, 1999 ve 2001 yıllarında kayıt dışı matrah oranında ani yükselmeler olmasıdır. Vergi sonuçlarına göre kayıt dışı ekonomi tahmini yapılırken, her yıl incelenen matrahın toplam matrahın yaklaşık % 4’ü gibi küçük bir kısmı olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu yöntemin geneli yansıtmama riski bulunduğu dikkate alınmalıdır.

Tablo 1.2 Vergi İnceleme Sonuçlarına Göre Kayıt Dışı Matrah

Vergi İnceleme Yılı	İnceleme Sayısı	İncelenen Matrah (YTL)	Bulunan Matrah Farkı (YTL)	Matrah Farkı / İncelenen Matrah (%)
1990	108.574	9.969	6.258	62,8%
1991	78.803	13.755	6.876	50,0%
1992	59.378	22.181	13.218	59,6%
1993	68.954	35.897	12.907	36,0%
1994	48.056	120.146	135.755	113,0%
1995	56.096	169.827	71.167	41,9%
1996	54.536	375.262	99.725	26,6%
1997	63.198	723.888	284.900	39,4%
1998	68.748	1.763.430	684.221	38,8%
1999	51.731	1.288.778	1.043.797	81,0%
2000	60.335	3.621.022	1.987.099	54,9%
2001	68.132	7.312.698	13.479.142	184,3%
2002	113.244	13.863.392	7.971.331	57,5%
2003	68.251	25.563.195	18.834.977	73,7%
2004	153.881	22.124.053	18.712.917	84,6%
Ortalama	74.794	5.133.833	4.222.953	66,9%

Kaynak: Gelirler İdaresi Başkanlığı, *Vergi İstatistikleri*

Görüldüğü üzere yöntem farklılığına bağlı olarak kayıt dışı ekonominin boyutu konusunda çok farklı rakamlar telaffuz edilse de Türkiye’de kayıt dışı ekonominin önemli boyutlara ulaştığı toplumun bütün kesimleri tarafından kabul edilmektedir.

1.6 Diğer Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

Diğer ülkelerde de kayıt dışı ekonominin boyutlarını belirleyebilmek için birçok çalışma yapılmış, ancak tanım, yöntem, varsayım farklılıklarından dolayı yapılan çalışmalarda birçok farklı sonuç elde edilmiştir.

Tablo 1.3 2002 / 2003 Yıllarında Diğer Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonomi³⁰

ÜLKELER	GSYİH'ya Oran (%)	ÜLKELER	GSYİH'ya Oran (%)
ASYA ÜLKELERİ (27)	13 – 54 (31)	AFRİKA ÜLKELERİ (37)	30 – 63 (43)
Hindistan	25,6	Mısır	36,9
Endonezya	22,9	Fas	37,9
İran	19,9	Nijerya	59,4
İsrail	23,9	Güney Afrika Cumhuriyeti	29,5
Güney Kore	28,8	Tunus	39,9
Malezya	32,2	GELİŞMİŞ OECD ÜLK. (21)	8 – 28 (16)
Pakistan	38,7	ABD	8,4
Singapur	13,7	Almanya	16,8
Tayland	54,1	Avusturya	10,9
Türkiye	34,3	Avustralya	13,5
GEÇİŞ ÜLKELERİ (25)	20 – 68 (40)	Belçika	21
Bulgaristan	38,3	Danimarka	17,3
Hırvatistan	35,4	Finlandiya	17,4
Çek Cumhuriyeti	20,1	Fransa	14,5
Macaristan	26,2	Hollanda	12,6
Letonya	41,3	İngiltere	12,2
Litvanya	32,6	İrlanda	15,3
Polonya	28,9	İspanya	22
Romanya	37,4	İsveç	18,3
Rusya Federasyonu	48,7	İsviçre	9,4
Slovakya	22,2	İtalya	25,7
Slovenya	29,4	Japonya	10,8
Ukrayna	54,7	Kanada	15,2
LATİN AMERİKA ÜLK. (21)	21 – 68 (43)	Norveç	18,4
Arjantin	28,9	Portekiz	21,9
Brezilya	42,3	Yeni Zelanda	12,3
Şili	20,9	Yunanistan	28,2
Kolombiya	43,4	KOMÜNİST ÜLKELER (4)	16 – 33 (22)
Meksika	33,2	Çin	16
Peru	60,9	PASİFİK ADALARI (10)	30 – 37 (33)
Venezuela	36,7	Maldivler	32

Kaynak: SCHNEIDER F., 2004, s. 11-40

³⁰ Tabloda ülkelerin yanındaki rakamlar kaç ülkenin o grupta yer aldığını, ülkelerin yanındaki sütundaki rakamlar ise gruptaki kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının alt ve üst değerlerini, parantez içindeki rakam da gruptaki ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının aritmetik ortalamasını göstermektedir.

Kayıt dışı ekonomi ile ilgili olarak birçok ülkeyi kapsayan önemli çalışmalardan biri Friedrich Schneider tarafından yapılmış, çalışmada 1999–2003 dönemi için 145 ülke incelenmiştir. Çalışmada karma yöntem esas alınmış, bazı ülkeler için de nakit para talebi yöntemi kullanılmıştır.³¹ Bu çalışmaya göre 2002 - 2003 yılları için bazı ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin boyutları Tablo 1.3'te özetlenmiştir.

Tablo 1.3'de de görüldüğü üzere Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) üyesi gelişmiş ülkelerde kayıt dışı ekonominin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içindeki oranı kayda değer şekilde azalırken, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde söz konusu oran artmaktadır. Geçiş ülkelerinde de ortalamada kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının Türkiye'ye yakın olduğu, bu ülkelerde de önemli bir sorun olduğu görülmektedir.

Tablo 1.3'de yer alan Çin'de serbest piyasa ekonomisine kısmen geçilmesi ve halen plancı sosyalist ekonominin uygulanıyor olması, bu ülkede kayıt dışı ekonominin tahminini zorlaştırmaktadır. Bu özellikteki ülkelerdeki kayıt dışı ekonominin diğer ülkelerdeki kayıt dışı ekonomi ile aynı anlama gelip gelmediği, bundan dolayı da diğer ülkelerle karşılaştırma yapılmasının doğru olup olmadığı bir soru işareti olarak kalmaktadır.³²

Son dönemde birçok ülkede kayıt dışı istihdam potansiyeli yüksek olan ve çoğunlukla kayıt dışı özelliğe sahip enformel sektörün ekonomi içindeki payının yükselmesi, küresel rekabetin artması ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle beraber kayıtdışılığı da içinde barındıran üretimde esnekliğin artması ve buna bağlı olarak enformel işgücü piyasasının toplam işgücü içinde önemli oranlara ulaşması, kayıt dışı istihdam sorununun büyümesini tetiklemektedir.

³¹ SCHNEIDER F., 2004, s. 11-40

³² SCHNEIDER F., 2004, s. 40

Bölüm 2

KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı ekonomi ile bağlantılı olan kayıt dışı istihdam, günümüzde tüm ülkelerin en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarından birisidir. Kayıt dışı istihdam kavramı her ne kadar kayıt dışı ekonomi sorunu ile iç içe olsa da bazı yönleriyle kayıt dışı ekonomiden ayrılmaktadır. Kayıt dışı ekonomi içinde çalışanların bir kısmı kayıtlı olarak istihdam edilebileceği gibi kayıt dışı istihdam edilenler de faaliyetlerini kayıtlı ekonomi içinde sürdürebilmektedirler. Ancak, şu bilinen bir gerçektir ki kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu yerlerde kayıt dışı istihdam da yaygındır. Çünkü her iki sorun da çoğunlukla ortak nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Bütün ülkelerde önemli bir sorun olarak görülse de hem boyutu hem de yapısı itibarıyla kayıt dışı istihdam sorunu ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkelerde kayıt dışı istihdamın boyutları daha düşük seviyede iken bu ülkelerde sorunun temelinde sosyal yardım suiistimalleri ve yabancı kaçak işçilik gibi faktörler yatmaktadır. Gelişmekte olan birçok ülkede ise kayıt dışı istihdamın boyutu, enformel istihdamın büyüklüğünden dolayı artmakta ve sorunun temelinde Türkiye’de de olduğu gibi birçok yapısal problem bulunmaktadır. Genellikle Afrika ve Asya kıtasında yer alan az gelişmiş birçok ülkede ise toplam istihdamın çok büyük bir kısmının enformel şekilde istihdam edildiği, yapısı itibarıyla kayıt dışı istihdama müsait olan tarımsal istihdamın yoğun olduğu ve kayıtlılık oranının çok düşük olduğu görülmektedir.

2.1 Kayıt Dışı İstihdamın ve Enformel Sektörün Tanımı

Kayıt dışı istihdam sorununun ayrıntısına girilmeden önce kayıt dışı istihdam kavramının tanımının yapılması gerekmektedir. Yine kayıt dışı istihdam sorunuyla bağlantılı olan enformel sektöre ilişkin olarak literatürde farklı tanımlamaların olması, enformel sektör tanımının da ayrıntılı olarak incelenmesini gerektirmektedir.

2.1.1 Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı

Kayıt dışı istihdam kavramını irdelemeden önce istihdam kavramına kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır. Her ne kadar istihdam kelimesi “bir görevde, bir işte kullanma” anlamına gelmekte ve bu ifadeden daha çok bir işverene tabi ya da bağlı çalışanları, yine gündelik işlerde (yevmiyeli) çalışanları ve ücretsiz aile işçilerini kapsadığı anlaşılmakta ise de Türkiye’de yapılan birçok çalışmada (araştırmalar, hanehalkı işgücü anketleri, diğer anketler, vb.) istihdam kavramı tüm çalışma hayatını ifade edecek şekilde kullanılmıştır.³³ Bilindiği üzere çalışma hayatında kendi hesabına çalışanlar ve işverenler de yer almaktadır. Bu çalışmada istihdam kelimesi çalışma hayatı içinde yer alan bütün kişileri kapsayacak şekilde, dolayısıyla kayıt dışı çalışma ile kayıt dışı istihdam kavramları aynı anlamı içerecek şekilde kullanılacaktır.

Kayıt dışı istihdam kavramıyla ilgili olarak literatürde birçok farklı tanımın yer aldığı görülmektedir. Bu tanımlara kısaca değinmek gerekirse;

“Kayıt dışı istihdam; hem resmi, hem enformel sektörde, hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve de istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin bütünüdür.”³⁴

Avrupa Komisyonu, kayıt dışı çalışma ile ilgili yayınladığı raporda, kayıt dışı çalışmayı, üye devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak, niteliği itibarıyla yasal, ancak kamu otoritelerine bildirilmemiş üretim faaliyetleri olarak tanımlamaktadır.³⁵ Daha önce Avrupa Komisyonu tarafından yapılan bazı çalışmalarda ise kayıt dışı çalışma tanımlanırken üretim faaliyetleri yerine ücretli

³³ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 29

³⁴ a.g.e, s. 45

³⁵ RENOOY P. et al., *Undeclared Work in an Enlarged Union An Analysis of Undeclared Work: An In – Depth Study of Specific Items*, European Commission Report, Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit, May 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undec_l_work_final_en.pdf, s. 93

faaliyetler yer almaktadır.³⁶ Son çalışmalarda tanımın genişletildiği, böylece ücret karşılığı olmaksızın yapılan üretim faaliyetlerinin kapsama girdiği görülmektedir.

Kayıt dışı istihdam; çalışanların ilgili kurum ve kuruluşlara hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle vergi ve sosyal güvenlik primleri gibi yasal yükümlülüklerin yerine getirilmemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.³⁷

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kullanılan tanımda da kayıt dışı istihdam, belirli bir referans döneminde formel, enformel ya da hanehalklarınca formel olmayan bir şekilde yerine getirilen işleri kapsamaktadır.³⁸ Kavramı daha netleştirmek için ILO’ da kullanılan şu tabloyu özetlemekte fayda bulunmaktadır.

Tablo 2.1 Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı³⁹

Üretim Birimleri	İşteki Durum								
	Kendi Hesabına Çalışan		İşveren		Ücretsiz Aile İşçisi	Ücretliler		Üretim Kooperatifi Üyeleri	
	Kayıt dışı	Kayıtlı	Kayıt dışı	Kayıtlı	Kayıt dışı	Kayıt dışı	Kayıtlı	Kayıt dışı	Kayıtlı
Kayıtlı Teşebbüs					1	2			
Kayıt Dışı Teşebbüs	3		4		5	6	7	8	
Hanehalkları	9						10		

Koyu hücreler, tanım olarak o üretim biriminde mevcut olmayan işleri ifade etmekte iken gri hücreler kayıtlı işleri, beyaz hücreler ise kayıt dışı işleri göstermektedir. Buna göre;

- Kayıt dışı istihdam: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 ve 10 numaralı hücreler

³⁶ MATEMAN S., RENOY P., *Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Labour*, European Commission Report, Amsterdam 2001, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undeclared_labour_in_europe_de.pdf, s. 1

³⁷ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Ankara, 2004,

³⁸ HUSSMANN R., *Defining and Measuring Informal Employment*, International Labour Office, Bureau of Statistics, Switzerland, 2004, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>, s. 5

³⁹ a.g.e., s. 16

▪ Enformel sektörde istihdam: 3, 4, 5, 6, 7, 8 numaralı hücrelerden oluşmaktadır.

Literatürde yer alan tanımlar ışığında, kayıt dışı istihdamı yasal üretim faaliyetleri içinde yer alan, ancak faaliyetleri kamu kayıt ve istatistiklerinde yer almayan ya da eksik yer alan istihdam şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu noktada yasa dışı üretim faaliyetleri içinde yer alan istihdam kayıt dışı istihdam kavramına dahil edilmemektedir. Ayrıca Türkiye’de, kayıtlı olmakla beraber çalışmaları kamu kurumlarına gün ya da ücret olarak eksik bildirilenler de kayıt dışı istihdam kapsamında ele alınmalıdır.

Bu çalışmada, daha ayrıntılı istatistiklerin olmaması sebebiyle kayıt dışı istihdam kavramı incelenirken sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlılık esas alınmıştır. Ancak, sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olmakla beraber gelir idaresi, çalışma bölge müdürlükleri gibi diğer kamu kurumlarına kayıtları bildirilmeyen ya da eksik bildirilenlerin de kayıt dışı istihdam tanımı içine alınması gerekmektedir.

2.1.2 Enformel Sektörün Tanımı

Kayıt dışı istihdam ile ilgili yabancı kaynaklar incelendiğinde enformel sektörde istihdam kavramının kayıt dışı istihdamla ilişkilendirildiği görülmektedir. Hatta enformel sektörün büyüklüğüne ve bu sektörde kayıt dışı çalışmanın çok yaygın olması nedeniyle sadece enformel sektördeki istihdama odaklı araştırmalar mevcuttur. Enformel sektör tanımı bazı araştırmalarda kayıt dışı sektör ile aynı anlamda kullanılsa da birçok yayında iki kavram arasında ayırım yapılmıştır.

Daha önce de bahsedildiği üzere SNA 93’te enformel sektör; küçük ölçekli, işgücü ve sermaye arasında ayırımın olmadığı veya çok az olduğu, işgücü ilişkilerinin resmi sözleşmelerin aksine, çoğunlukla akrabalık veya kişisel ve sosyal ilişkilere dayandığı üretim birimlerinden oluşmaktadır.⁴⁰

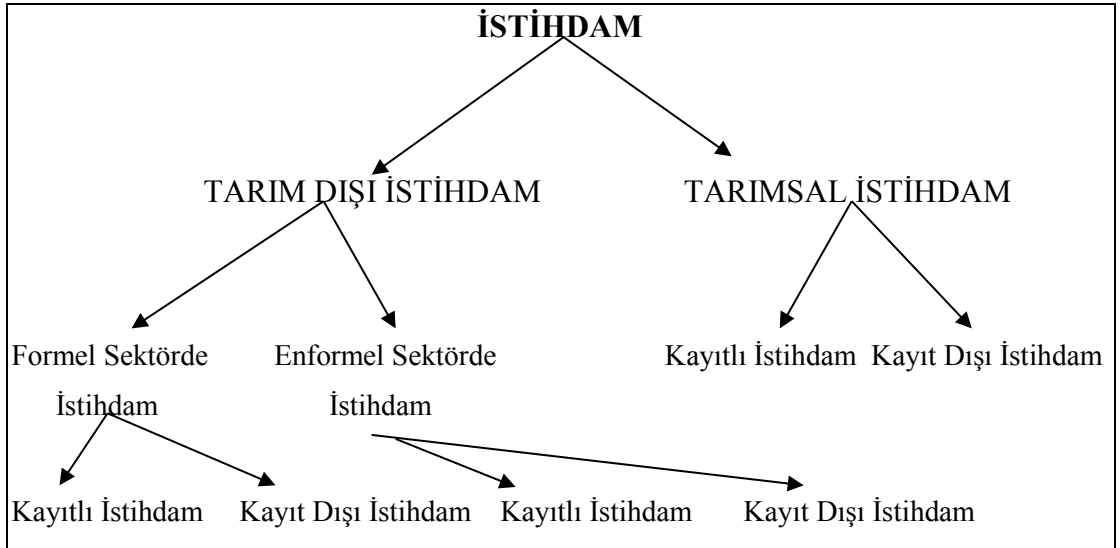
⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s.19-22

Yine ILO tanımlaması da SNA 93 ile paralellik arz etmekte olup ilaveten çalışan sayısının belirli bir rakamın altında olması ve tarım dışı sektör kriteri gibi farklılıklar yer almaktadır.⁴¹

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi'nde (2000) enformel sektör, şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet veya adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen, 1-9 çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler olarak tanımlanmıştır.⁴²

Sonuç olarak kayıt dışı istihdam ve enformel sektörde istihdam yapısı Şekil 2.1'de özetlenmektedir.

Şekil 2.1 Kayıt Dışı İstihdam ve Enformel Sektörde İstihdam



2.2 Türkiye’de İstihdam Edilme Şekilleri⁴³

Türkiye’de çalışma hayatı içinde yer alanların kayıtlı olmak zorunda oldukları kamuya ait üç sosyal güvenlik kuruluşu bulunmaktadır. Bu kuruluşların yanı sıra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında

⁴¹ HUSSMANN R., 2004, s. 3-4

⁴² DİE, 2000 Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri (İnformal Sektör) Anketi, 2001, Tanım ve Kavramlar Eki

⁴³ 5510 sayılı Emeklilik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile tüm sigorta rejimleri tek bir rejim altında birleştirilmiştir. Yine 5502 sayılı Kanun ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altına alınmıştır. Her ne kadar söz konusu kurumlar ortadan kalksa da sosyal güvenlik açısından bu bölümde bahsi geçen istihdam edilme şekilleri devam etmektedir.

daha ziyade banka, sigorta, reasürans şirketleri ile oda ve birlik personelinin yer aldığı, özel sandıklar bulunmaktadır.⁴⁴

Çalışma hayatı içindeki istihdam şekillerine bakıldığında 5 farklı istihdam şekli karşımıza çıkmaktadır. Bunlar ücretli veya maaşlı çalışanlar, işverenler, kendi hesabına çalışanlar, yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçileridir.

▪ **Ücretli veya Maaşlı Çalışanlar:** Bir hizmet akdine bağlı olarak kamuda ya da özel sektörde ücret veya maaş karşılığı çalışanları kapsamaktadır. Bu kapsamda yer alan, kamuda ya da özel sektörde çalışıp bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanların Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığına (SSK) kayıtlı olması, kamu sektöründe çalışıp Emekli Sandığı ile ilişkilendirilen kişilerin de (devlet memurları) Emekli Sandığına kayıtlı olması zorunludur.

İşverenin ücretsiz çalışan eşi, aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarında dışarıdan başka kimse katılmayarak bu konut içinde yapılan işlerde çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretli ve sürekli olarak çalışanlar hariç), SSK’da zorunlu sigorta kapsamında yer almamaktadır.

▪ **İşverenler ve Kendi Hesabına Çalışanlar:** Esnaf ve sanatkârlar ile diğer bağımsız çalışanlardan ticari kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar ile gelir vergisinden muaf olanlardan Esnaf ve Sanatkâr Sicili ile birlikte kanunla kurulu meslek kuruluşuna usulüne uygun olarak kayıtlı olanlar, yine kollektif şirketlerin ortakları, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları, limited şirketlerin ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, donatma iştirakleri ortakları, anonim şirketlerin kurucu ortakları ile yönetim kurulu üyesi olan ortaklarının Bağ-Kur’a kayıt olması gerekmektedir.

⁴⁴ 1 Kasım 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlananarak yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun geçici 20 nci maddesinde yer alan sandıklar SSK’ya devredilmiştir.

507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununda “İster gezici olsun, ister bir dükkânda veya bir sokağın belirli yerinde sabit bulunsunlar, ticareti sermayesi ile birlikte vücut çalışmalarına dayanan ve geliri o yer gelenek ve teamülüne nazaran tacir niteliğini kazanmasını icap ettirmeyecek miktarda sınırlı olan ve bu bakımdan ticaret sicili ve dolayısıyla ticaret ve sanayi odasına kayıtları gerekmeyen, aynı niteliğe (sermaye unsuru olsun, olmasın) sahip olmakla beraber, ayrıca çalıştığı sanat, meslek ve hizmet kolunda bilgi, görgü ve ihtisasını değerlendiren hizmet, meslek ve sanat sahipleriyle bunların yanlarında çalışanlar ve geçimini sınırlı olarak kamyonculuk, otomobilcilik ve şoförlükle temin eden kimselerin birinci maddede belirtilen amaçlarla kuracakları odalar”ın kanun kapsamında yer aldığı, bundan dolayı bu kişilerin esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı olması, bu sicille beraber odalara da kayıtlı olmasının zorunlu olduğu hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla kendi hesabına çalışan ya da işveren olanların Bağ-Kur’a kayıtlı olması gerekmektedir.

Yine, sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi mülkünde, ortaklık veya kiralamak suretiyle başkalarının mülkünde, kamuya mahsus mahallerde ekim dikim, bakım, üretim, yetiştirme ve ıslah yollarıyla veya doğrudan doğruya tabiattan istifade etmek suretiyle bitki, orman, hayvan ve su ürünlerinin üretimini, avlanmasını, avcılar ve yetiştiriciler tarafından muhafazasını, taşınmasını sağlayanların veya bu ürünlerden sair bir şekilde faydalanmak suretiyle kendi adına ve hesabına faaliyette bulunanların (tarımsal faaliyetler) Bağ-Kur’a kayıt olması gerekmektedir.

▪ **Yevmiyeli Çalışanlar ve Ücretsiz Aile İşçileri:** Bu kişiler için zorunlu bir sigortacılık uygulaması bulunmamakla beraber bu kişiler isteğe bağlı olarak belirli şartlar dahilinde sosyal sigorta kuruluşlarına kayıt olabilmektedir.

Kutu 2.1 İsteğe Bağlı Sigortalılık⁴⁵

- Zorunlu sigortacılık kapsamı dışında yer alan kişiler istekleri halinde isteğe bağlı olarak belirli şartlar dahilinde sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıt olabilmektedirler.
- SSK'da, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre tarım işlerinde süresiz olarak hizmet akdiyle çalışanlar, en az 1080 gün sigorta primi ödemiş olmak şartı ve diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında sigortalı ya da emekli olmamak şartıyla isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler.
- Bağ-Kur'da 18 yaşından büyük olmak şartıyla diğer sosyal güvenlik kurumlarına prim ya da kesenek ödeyenlerle bu kuruluşlardan yaşlılık, malullük, tam iş göremezlik geliri alanlar ya da almak için talepte bulunanların dışında, ev kadınları, Türkiye'de ikamet eden yabancı uyruklular istekleri halinde isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler.
- Emekli Sandığı'nda ise, en az 10 yıl devlet memuru olarak çalıştıktan sonra Kanunda belirtilen nedenler dışında herhangi bir nedenle işten ayrılanlar, memurluktan ayrıldıkları tarihi takip eden 6 ay içinde sandığa başvurmaları halinde isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler. Ancak, diğer sosyal güvenlik kurumları ile zorunlu olarak ilişkilendirilmelerini gerektiren görevlerde çalışanlar ile bu kuruluşlardan aylık alanlar kapsam dışı tutulmuştur.

2.3 Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın yapısı hakkında bilgi verebilecek çalışmalardan başlıcası DİE tarafından yapılan Hanehalkı İşgücü Anketidir. Çalışmanın bu bölümünde 1989–2005 dönemi için DİE hanehalkı işgücü anketleri incelenecek, ancak detay bilgiler için en güncel anket verisine ulaşılamaması halinde eski anketler dikkate alınacak, ayrıca bölüm içinde diğer kurum ve araştırmacıların yapmış oldukları analizlere de yer verilecektir.

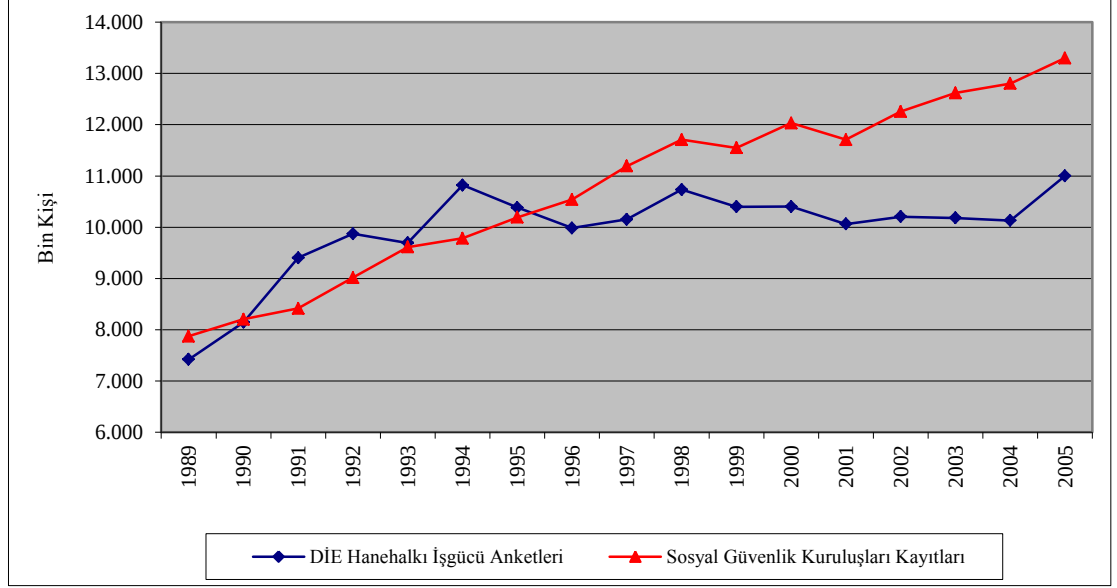
Hanehalkı işgücü anketlerindeki sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olmayan istihdam, bu çalışmada kayıt dışı istihdam olarak kabul edilmektedir.

Kayıt dışı istihdamla ilgili ayrıntılara geçmeden önce burada karşılaşılan önemli bir sorundan bahsetmekte fayda görünmektedir. Hanehalkı işgücü anketlerinde yer alan kayıtlı istihdam rakamları ile sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarında yer alan istihdam rakamları analiz edildiğinde aralarında önemli farklar olduğu görülmektedir. Örneğin sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarında yer alan

⁴⁵ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile zorunlu sigortalı çalışmayı gerektirecek şekilde çalışmayan ya da sigortalı olarak çalışmakla birlikte, 30 günden az çalışan ya da son bir yıl içinde 360 günden az çalışan ya da tam gün çalışmayanlar isteğe bağlı sigortalı olabileceklerdir.

kayıtlı istihdam rakamı 2005 yılı itibarıyla hanehalkı işgücü anketinde yer alan kayıtlı istihdam rakamından 2,3 milyon kişi daha yüksektir.

Grafik 2.1 Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Hanehalkı İşgücü Anketleri Kayıtlı İstihdam Rakamlarının Karşılaştırılması



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*; SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı Sigortalı İstatistikleri

Grafik 2.1’de de görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarına göre kayıtlı istihdamda düzenli bir artış olurken, HİA kayıtlarına göre kayıtlı istihdam sayısı 1992–2005 döneminde bazı yıllarda dalgalanma olmakla 10-11 milyon kişi arasında seyretmektedir. Bu hususta hangi verilerin esas alınması gerektiği tartışmalıdır. Her ne kadar iki veri kaynağı arasında metodolojik farklar bulunsa da, bu durum aradaki farkın tamamını açıklamaya yetmemektedir. Veri kaynakları detaylı incelendiğinde iki veri kaynağının da önemli eksiklikleri olduğu görülmektedir. İki veri kaynağı arasındaki farkların nedenleri Kutu 2.2’de özetlenmiştir.

Sosyal güvenlik kurumları arasında sigortalı kayıtlarında mükerrerliklerin olması, özellikle Bağ-Kur’da sigortalı kayıtlarının güncel olmaması, kayıtlı olan birçok kişinin yıllardır prim ödememesi sonucunda fiili olarak kayıt dışı çalıştıklarının varsayılması gibi nedenlerle fiili kayıtlı istihdam rakamının DİE

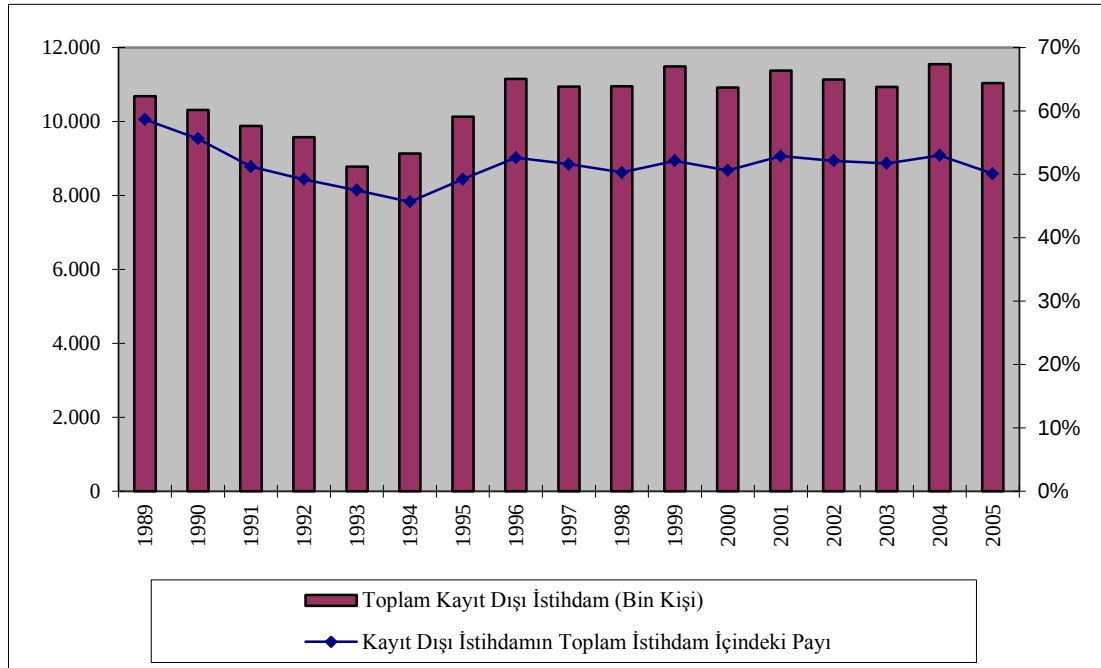
hanehalkı işgücü anketi ile kurum kayıtları arasında bir seviyede, ancak DİE hanehalkı işgücü anketi rakamlarına daha yakın olduğu düşünülmektedir.

Kutu 2.2 Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Hanehalkı İşgücü Anketi Verileri Arasındaki Farkın Nedenleri

- Hanehalkı işgücü anketlerinde kurumsal olmayan sivil nüfus dikkate alınmaktadır. Kurumsal olmayan sivil nüfus; okul, yurt, huzurevi, özel nitelikli hastane, hapisane, kışla, orduvinde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan nüfus olarak tanımlanmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları kayıtlarında bu şekilde bir sınıflandırma bulunmamaktadır.
- Hanehalkı işgücü anketlerinde kişilerin söylediklerinin esas alınması ve kişilerin yanlış ya da eksik bilgi verebilmesi nedeniyle belirli bir farklılaşma olabilmektedir. Ayrıca, örneklemin geneli yansıtmama riski de bulunmaktadır.
- Hanehalkı işgücü anketlerinde çalışan kesimin sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlılığı sorgulanmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarında çalışma hayatı içinde olmayıp isteğe bağlı sigortalı olan kesim de (örneğin ev hanımları) yer almaktadır. İsteğe bağlı sigortalıların sayısı bazı yıllarda 1 milyon kişinin üstüne çıkmış olup, 2005 yılı itibarıyla 500 bin kişi civarındadır. Ancak, isteğe bağlı sigortalıların bir kısmının zorunlu sigortacılıktan kaçındığı ve kayıt dışı istihdam içinde yer aldığı bilinmemektedir.
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının kayıtlarında yer alan mükerrerlikler kayıtlı istihdam rakamının yüksek çıkmasına neden olabilmektedir. Aynı çalışanın iki sosyal güvenlik kuruluşunda da kaydı bulunabilmektedir. Ayrıca, özellikle Bağ-Kur'da kurum kayıtlarının yenilenmesinde yaşanan problemler nedeniyle hayatta olmayan ya da halihazırda diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı çalışan kişiler de Bağ-Kur kayıtları içinde görünebilmektedir. 2005 yılı başı itibarıyla Bağ-Kur'a zorunlu olarak kaydını yaptırmış olmakla beraber bir kez dahi prim ödemiş olan 876 bin kişiden şu anda kaçının hayatta olduğu ya da gerçekten şu anda Bağ-Kur'un kapsamına giren bir işte çalışıp çalışmadığı bilinmemektedir.
- Özellikle Bağ-Kur'da uzun yıllardır kuruma olan borcunu ödemeyen kişiler, anketlerde kendilerini bu kuruma tabi saymayabilmekte, ancak kurumda halen kayıtlı görünmeleri nedeniyle iki veri kaynağı arasında fark oluşabilmektedir.
- Sosyal güvenlik kurumlarından emekli olup çalışmaya devam edenler anketlerde kendilerini sosyal güvenlik kurumuna bağlı sayabilmekte, oysa kurum kayıtlarında sadece aktif çalışan kişiler yer almaktadır.
- Kurum kayıtlarında yer alan kişi sayısı yıl sonu rakamı iken, anketlerde yıllık ortalama rakam yer almaktadır.

Bu bağlamda, daha ayrıntılı analiz yapılabilmesini teminen bu çalışmada hanehalkı işgücü anketlerindeki kayıtlı istihdam rakamlarının doğru olduğu kabul edilerek 1989-2005 döneminde kayıt dışı istihdam verileri analiz edilecektir.

Grafik 2.2 Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü ve Kayıt Dışı İstihdam Oranı



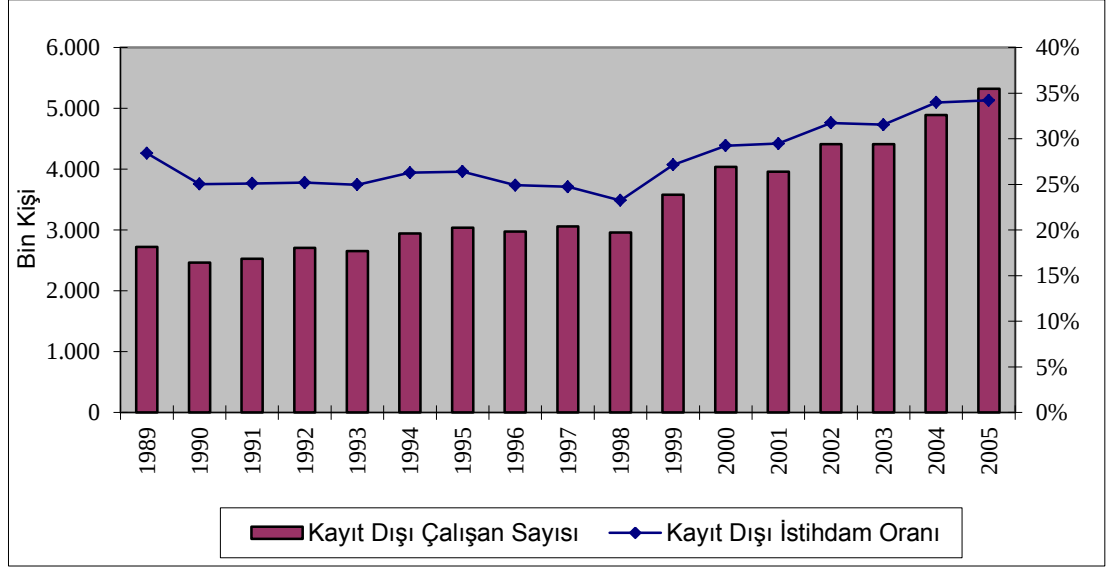
Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

Grafik 2.2’de de görüldüğü üzere, 1989-2005 yılları arasında kayıt dışı istihdam edilenlerin sayısı yıllık ortalama 11 milyon kişi civarında olup, bu rakam 1994 yılına kadar düzenli bir şekilde düşmüş iken 1994 yılındaki ekonomik kriz ile beraber tekrar yükselmeye başlamış ve 11 milyon kişi civarında istikrarlı bir seyre kavuşmuştur. Kayıtlı istihdam rakamı da 1994-2004 döneminde 10 milyon kişi civarında seyrederken 2005 yılında 11 milyon kişiye ulaşmıştır. Dolayısıyla 1989 yılında % 59 olan kayıt dışı istihdam oranı, 1994 yılına kadar düzenli bir şekilde azalarak % 46 seviyesine kadar inmiş, 1994 ekonomik krizi ile beraber tekrar yükselişe geçmiş, 1995-2004 döneminde ise ortalama % 52 seviyesinde seyretmiş, 2005 yılında ise %50’ye gerilemiştir.

Bu dönemde toplam kayıt dışı istihdam içinde tarımsal kayıt dışı istihdamın payının yüksekliği dikkat çekicidir. Hanehalkı işgücü anketi verilerine göre, tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payının yüksekliğine bağlı olarak 1989 yılında toplam kayıt dışı istihdamın % 75’ini tarım sektörü oluştururken, 2005 yılında bu oran tarımsal istihdamın da düşmesiyle % 52’ye inmekle beraber kayıt dışı istihdamda tarım sektörü ağırlığını korumaktadır. Bu nedenle, bu çalışma

kapsamında kayıt dışı istihdam konusu tarım ve tarım dışı sektörler bağlamında ayrı başlıklar altında değerlendirilecektir.

Grafik 2.3 Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketleri

2.3.1 Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı

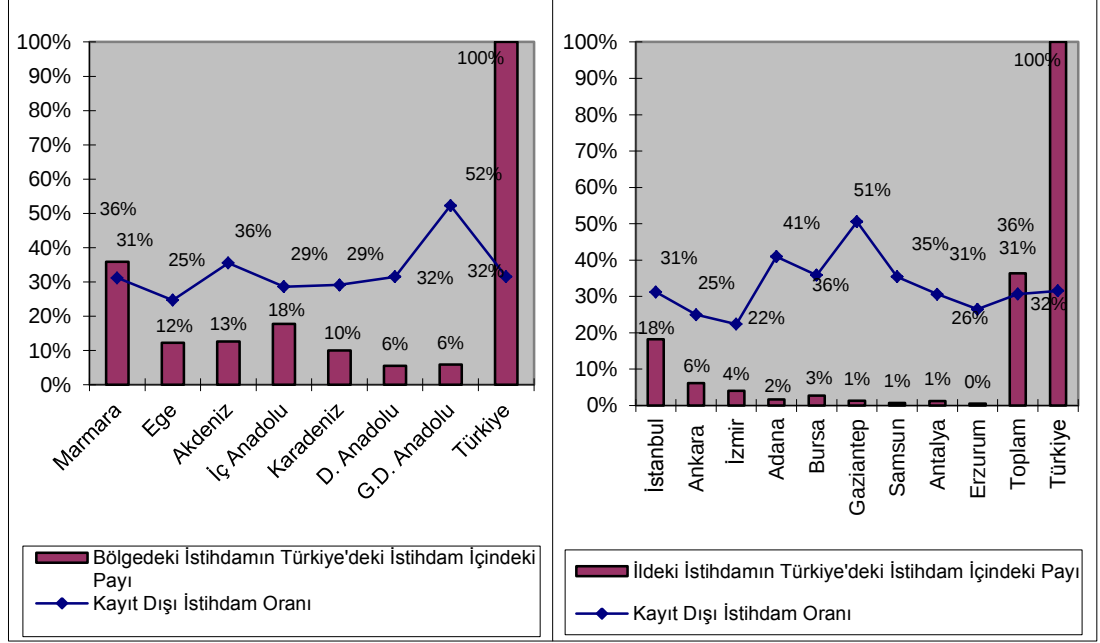
2005 yılı itibarıyla 15,6 milyon kişinin istihdam edildiği tarım dışı sektörlerde 5,3 milyon kişi kayıt dışı olarak çalışırken kayıt dışı çalışma oranı % 34'tür. (Grafik 2.3) Tarım dışı sektörlerdeki istihdam 1989–2005 döneminde yıllık ortalama % 3,1 oranında artarken bu sektörlerdeki kayıt dışı istihdam yıllık % 4,3 oranında büyümüştür. Yine 2005 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre 2005 yılında tarım dışı sektörlerde çalışan erkeklerin % 34'ü, kadınların ise % 36'sı kayıt dışı çalışmaktadır.

2.3.1.1 Bölgelerde ve Büyük İllerde Kayıt Dışı İstihdam

Grafik 2.4'de de yer aldığı üzere 2003 yılı itibarıyla tarım dışı sektörlerde bölgelere göre kayıt dışı istihdam oranlarına bakıldığında Ege Bölgesinde kayıt dışı istihdam oranının diğer bölgelere nazaran daha düşük olduğu, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki kayıt dışı istihdam oranının ise daha yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kayıt dışı istihdam

oranının Türkiye ortalamasının 20 puan üstünde olmasında bu bölgedeki imalat ve perakende ticaret sektörlerindeki kayıt dışı istihdam oranının (% 54 ve % 68) yüksek olmasının etkisi büyüktür.

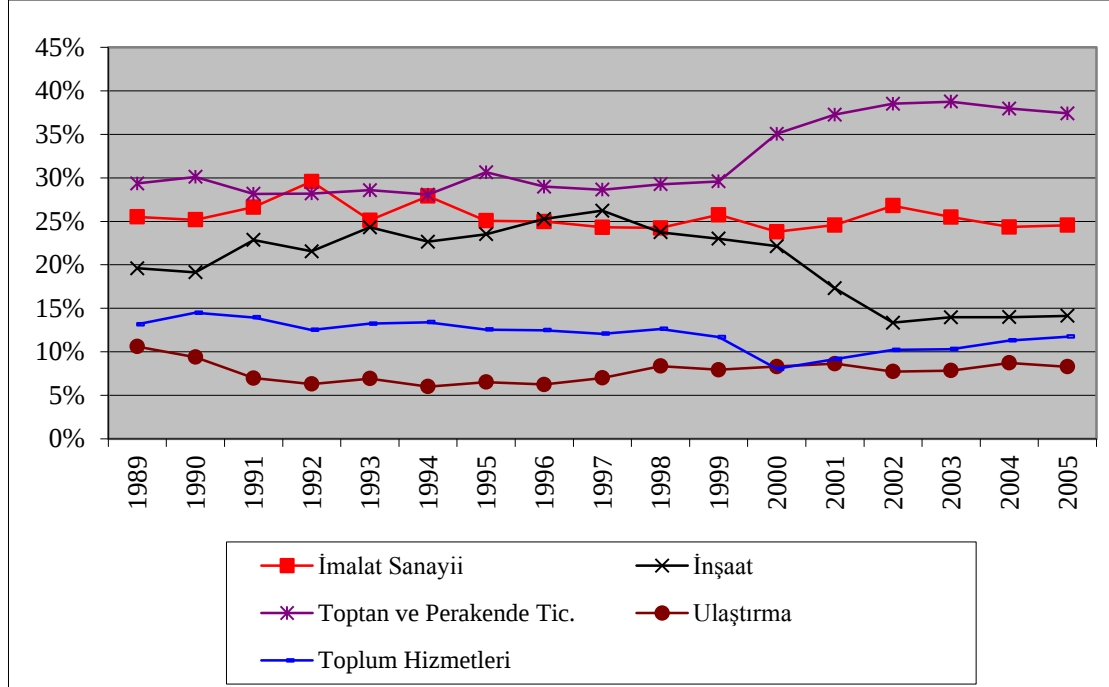
Grafik 2.4 Tarım Dışı Sektörlerde Bölge ve Büyük İllere Göre Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*

Bölgelerde yer alan büyük illerdeki kayıt dışı istihdam oranlarına bakıldığında, Gaziantep ve Adana'da kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu dikkati çekmektedir. Adana'da toptan ve perakende ticaret, Gaziantep'te ise hem toptan ve perakende ticaret hem de imalat sanayindeki kayıt dışı istihdam oranının yüksekliği bu illerdeki toplam kayıt dışı istihdamı artırmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranının düşük olduğu illerden İzmir'de toptan ve perakende ticaret sektörü ile imalat sanayinde, Ankara'da ise inşaat ve imalat sektöründe kayıt dışı istihdam oranının düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca, Ankara'da kayıt dışı istihdam oranının daha düşük olmasının nedenlerinden biri de kayıt dışı istihdamın çok az olduğu kamusal istihdam oranının Türkiye ortalamasına göre yüksek olmasıdır. Hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre, 2003 yılında Türkiye'de kamusal istihdamın toplam istihdama oranı % 15 iken Ankara'da bu oran % 36'dır.

Grafik 2.5 Sektörlerdeki Kayıt Dışı İstihdamın Toplam Kayıt Dışı İstihdam İçindeki Payı



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

2.3.1.2 Sektörler İtibarıyla Kayıt Dışı İstihdam

Grafik 2.5’de görüldüğü üzere, madencilik, imalat sanayi, elektrik, gaz, su, inşaat, toptan ve perakende ticaret, ulaştırma, mali kurumlar ve sigortacılık ile toplum hizmetleri sektörleri tarım dışı sektörler olarak gruplandırıldığında tarım dışı sektörler içinde kayıt dışı çalışanlarda 2005 yılı itibarıyla en büyük paya % 37 oranıyla toptan ve perakende ticaret sektörü sahiptir. 16 yıllık dönemde bu sektörün tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdam içindeki payı ortalama % 32 civarındadır. Toptan ve perakende ticaret sektörünün kayıt dışı istihdam içindeki payının artmasında, bu sektörün genel istihdam içindeki payının % 10’lardan % 20’lere çıkması etkili olmuştur. Bu alanda ikinci en büyük pay imalat sektörüne aittir. 2005 yılı itibarıyla % 25’lik paya sahip olan imalat sektörü, 16 yıllık dönemde ortalama % 26’lık kayıt dışı istihdamı barındırmıştır. Bu iki sektörü inşaat sektörü takip etmekte olup 2005 yılında % 14, ortalamada ise % 20’lik paya sahiptir. İnşaat sektörünün toplam kayıt dışı istihdam içinde payının azalmasında ekonomik krizle beraber inşaat

sektöründeki daralma etkili olmuştur. Bu üç sektörü ortalamada % 12 ve % 8’lik paylarıyla, sırasıyla toplum hizmetleri ve ulaştırma sektörleri izlemektedir. Madencilik, elektrik, gaz, su, mali kurumlar ve sigortacılık sektörlerinin kayıt dışı istihdam içindeki payı ise 16 yıllık dönemde ortalama % 2 civarında seyretmektedir.

Yine hanehalkı işgücü anketi verilerine göre, tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam içinde yer alan kadınların sektörel dağılımına bakıldığında 2005 yılı itibarıyla % 39’u imalat sektöründe, % 28’i toptan ve perakende ticaret sektöründe, % 25’i ise toplum hizmetleri sektöründe yer almaktadır. Kadınlarda kayıt dışı istihdamın bu üç sektörde yoğunlaşması, kadınların bu sektörlerde yoğun olarak istihdam edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 2.2 Tarım Dışı Sektörler İçindeki Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

Sektör/ Yıllar	İmalat Sanayi			İnşaat			Toptan ve Perakende Tic.			Ulaştırma			Toplum Hizmetleri		
	Kadın	Erkek	Genel	Kadın	Erkek	Genel	Kadın	Erkek	Genel	Kadın	Erkek	Genel	Kadın	Erkek	Genel
1989	51	21	26	29	57	57	42	39	39	14	36	35	16	14	14
1990	43	19	24	29	53	53	35	34	34	3	30	28	14	13	13
1991	48	20	25	32	60	59	35	32	33	12	22	22	14	13	13
1992	55	20	27	41	56	56	36	32	32	20	19	19	12	12	12
1993	48	19	25	29	53	52	36	31	31	6	21	20	15	13	13
1994	56	20	27	29	56	55	40	32	33	7	20	20	17	13	14
1995	46	21	25	20	59	58	41	34	34	6	23	23	15	13	13
1996	42	19	23	18	59	58	32	31	32	2	21	20	13	12	12
1997	39	18	22	19	62	61	33	30	30	8	24	24	14	12	12
1998	38	17	21	7	54	53	29	29	29	10	26	26	13	11	12
1999	47	21	26	14	61	60	34	33	33	14	31	30	13	12	13
2000	44	22	26	30	66	66	37	37	37	21	32	31	14	9	11
2001	43	23	27	29	62	62	39	40	39	10	35	33	17	10	12
2002	44	28	32	26	62	61	44	43	43	10	36	34	20	11	14
2003	44	27	31	28	65	64	46	42	42	16	35	34	19	11	14
2004	46	27	31	28	67	66	47	44	44	18	40	39	23	14	17
2005	48	28	32	21	65	64	48	43	44	17	40	39	25	15	18

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

Tablo 2.2 incelendiğinde sektörler arasında kayıt dışı istihdamın en fazla olduğu sektörün inşaat sektörü olduğu görülmektedir. İnşaat sektöründeki kayıt dışı istihdamın arttığı, 2005 yılında % 64’e ulaştığı görülmektedir. Toptan ve perakende ticarete de kayıt dışı istihdamın hem kadın hem de erkeklerde 1999 yılından itibaren arttığı, 2005 yılı itibarıyla % 44’e ulaştığı görülmektedir. İmalat sanayinde kayıt dışı istihdam kadınlarda daha yaygın olmakla beraber 1999 yılından bu yana seviyesini

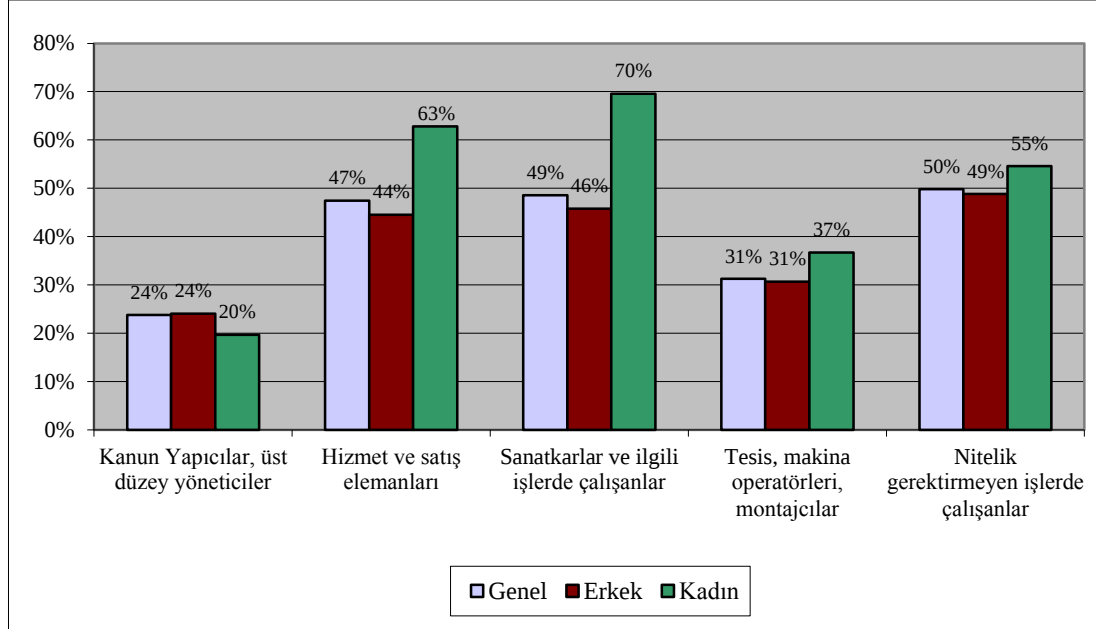
koruduğu, erkeklerde ise 1999 yılından itibaren artmaya başladığı, sektördeki toplam kayıt dışı istihdamın 2005'teki payının % 32 olduğu görölmektedir. Ulaştırma sektöründeki kayıt dışı istihdam da önemli boyutlara ulaşmış, 2005 yılında % 39 oranında gerçekleşmiştir. Toplum hizmetlerindeki kayıt dışı istihdamın bayanlarda daha yaygın olmakla beraber sektördeki toplam istihdam içindeki payının 2005 yılında % 18 civarında seyrettiği görölmektedir. Toplam kayıt dışı istihdam içinde önemli bir pay arz etmemekle beraber hanehalkı işgücü anketi verilerine göre madencilik ve mali kurumlardaki kayıt dışı istihdamın giderek arttığı görölmektedir. Madencilikteki kayıt dışı istihdam 1989 yılındaki % 4'lük seviyesinden 2005 yılında % 13 seviyesine ulaşmıştır. Madencilikte kayıt dışı istihdamın artmasında sektörün genişlemesi ve özel sektör payının artması etkili olmuştur. Bankacılık ve sigortacılık gibi sektörlerin büyümesiyle mali kurumlardaki kayıt dışı istihdam da 1989'daki % 8 oranından 2005 yılında % 22 oranına yükselmiştir.

2.3.1.3 Meslek Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam

2005 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu meslek grubu nitelik gerektirmeyen meslekler olup bunu sanatkarlar ve ilgili işlerde çalışanlar, hizmet ve satış elemanları ile tesis-makine operatörleri ve montajcılar takip etmektedir. Bu dört meslek grubunun kayıt dışı istihdam içindeki toplam payı % 80'dir.

2005 yılında kayıt dışı istihdamın daha az görüldüğu diğer meslek grupları ise profesyonel ve yardımcı profesyonel meslek grupları, büro ve müşteri hizmetleri ile ilgili meslekler ve üst düzey yöneticilerdir. Ancak, üst düzey yöneticilerde kayıt dışı istihdam oranının % 28 seviyesinde olması dikkat çekicidir. Meslek gruplarına göre kayıt dışı istihdamla ilgili Grafik 2.6 incelendiğinde, kadınlarda özellikle hizmet ve satış elemanları ile sanatkarlar ve ilgili işlerde kayıt dışı istihdam oranının yüksek olduğu görölmektedir.

Grafik 2.6 Tarım Dışı Sektörlerde Meslek Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları, 2004



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

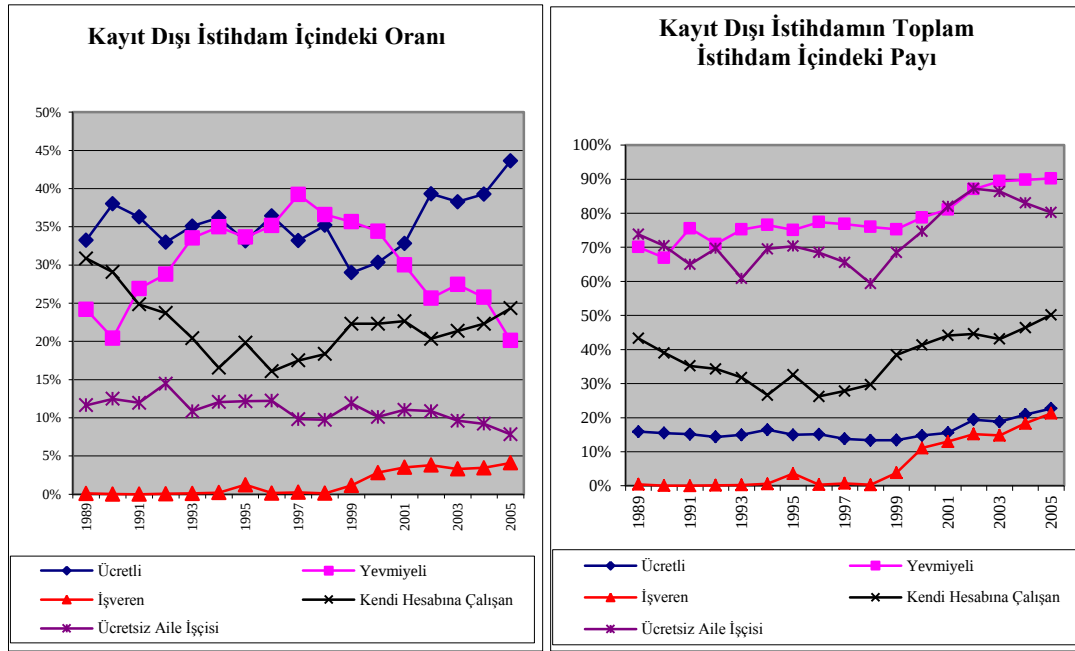
Mesleklerle ilgili daha ayrıntılı bilgi vermek gerekirse kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu meslekler arasında inşaat, altın-döviz işlerinde çalışanlar, beslenme-barınma ve eğlence dünyasında çalışanlar, ulaştırma sektöründe şoför-muavin olarak çalışanlar, yazıhane ve okul servislerinde çalışanlar, otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel hizmet şoförleri, terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfaları, sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları, ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgahhtarlar, pazarcı çalışanları, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazete dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar, ev işlerinde imalat faaliyetlerinde bulunan üreticiler, özücüler, nakışçılar, oyacılar, işlengiciler, montajcılar, işportacılar, gezici çalışanlar ve su dağıtıcıları, evde bilgisayar veya daktilo ile yazı işleri yapanlar, evlere temizliğe gidenler, işportacılar, seyyar satıcılar ve ayakkabı boyacıları sayılabilir.⁴⁶

⁴⁶ GÜLOĞLU T., *'Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış'*, Cornell University, International Programs Visiting Fellow Working Papers, 2005, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, s. 4

2.3.1.4 İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdamın işteki duruma göre analizi yapıldığında 2005 yılı itibarıyla 5,3 milyon kişi civarındaki kayıt dışı istihdamda 2,3 milyon kişinin ücretli, 1,1 milyon kişinin yevmiyeli, 1,3 milyon kişinin kendi hesabına çalışan, 420 bin kişinin ücretsiz aile işçisi, 218 bin kişinin ise işveren olduğu görülmektedir.

Grafik 2.7 Tarım Dışı Sektörlerde İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

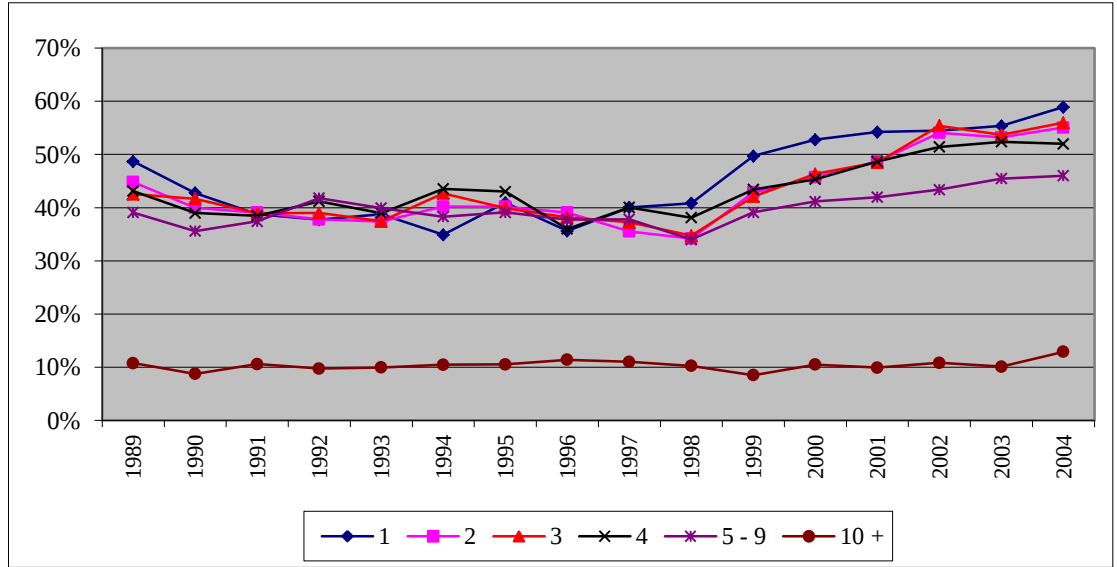
Ücretli kayıt dışı çalışanların toplam ücretli çalışanlara oranı % 20'ler civarında seyretmesine rağmen toplam kayıt dışı istihdam içindeki oranı giderek artmaktadır. Bu artışta yevmiyeli çalışan sayısının düşmesi etkili olmuştur. Kayıt dışı yevmiyeli çalışan sayısı toplam yevmiyeli çalışan sayısının düşmesine paralel olarak azalmasına rağmen, kayıt dışı çalışan yevmiyeli oranı giderek artmış, 2005 yılı itibarıyla % 90 mertebesine çıkmıştır. Kendi hesabına çalışanlarda da özellikle son yıllarda artan kayıt dışı istihdamın, 2005 yılında % 50'ye çıktığı görülmektedir. Ücretsiz aile işçileri toplam kayıt dışı istihdamın yaklaşık % 10'unu oluşturmasına rağmen son yıllarda bu kişiler arasında da kayıt dışı istihdam oranı artmış ve % 80'ler seviyesine çıkmıştır. Kayıt dışı istihdamla ilgili çarpıcı bir gelişme de, kayıt dışı işveren sayısının artış göstermesidir. 1990'ların başında % 1 civarında olan kayıt

dışı işveren oranı 2005 yılı itibarıyla % 20'yi geçmiştir. İşverenlerin kayıt dışı istihdama yönelmeleri, çalıştırdıkları işçilerin de kayıt dışı istihdam edilme ihtimalini artırmaktadır.

2.3.1.5 İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam

2004 yılı itibarıyla işyeri büyüklüğüne göre kayıt dışı istihdama bakıldığında işyeri sahipleri de dahil olmak üzere toplam kayıt dışı istihdamın % 24'ü 1 çalışana sahip, % 20'si iki çalışana sahip, % 14'ü 3 çalışana sahip, % 8'i 4 çalışana sahip, % 16'sı 5-9 çalışana sahip ve % 18'i ise 10 ve daha fazla çalışana sahip işyerleri tarafından istihdam edilmektedir.

Grafik 2.8 Tarım Dışı Sektörlerde İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam



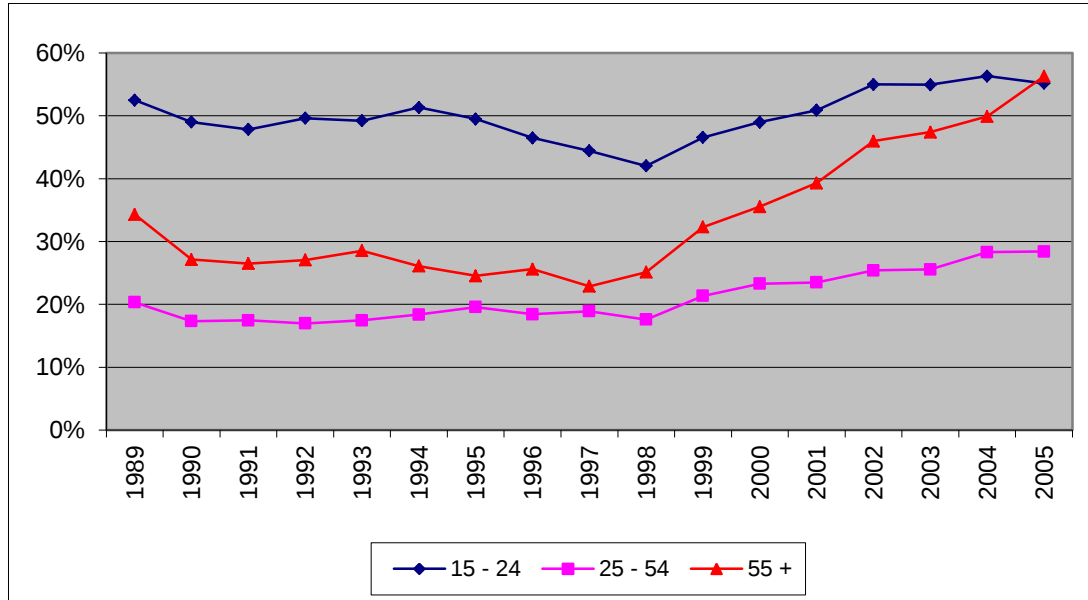
Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketleri

Grafik 2.8'de de görüldüğü üzere 10 kişiden az çalışana sahip işyerlerinde kayıt dışı istihdam toplam istihdamın neredeyse yarısı kadardır. Buradan kayıt dışı istihdamın 10'dan az kişi çalıştıran enformel sektörde daha yaygın olduğu anlaşılmaktadır. 10'dan fazla çalışana sahip kurumsallaşmış yerlerde ise kayıt dışı istihdam oranı % 10 civarında seyretmektedir.

2.3.1.6 Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı çalışanların yaş profiline bakıldığında; 16 yıllık dönemde toplam kayıt dışı istihdamın % 56'sını 25-54 yaş grubu, % 39'unu 15-24 yaş grubundaki genç nüfus, %5'ini ise 55 yaş üstü yaşlı nüfus oluşturmaktadır. Ancak, son yıllarda eğitim seviyesinin yükselmesi ve genç nüfusun kayıt dışı işlerde dahi istihdam edilmekte güçlük çekmesi ile beraber 15-24 yaş grubundaki kayıt dışı istihdamın toplam istihdam içindeki payı % 28'lere kadar gerilerken 25-54 yaş grubunun payı % 65'lere çıkmıştır.

Grafik 2.9 Tarım Dışı Sektörlerde Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam



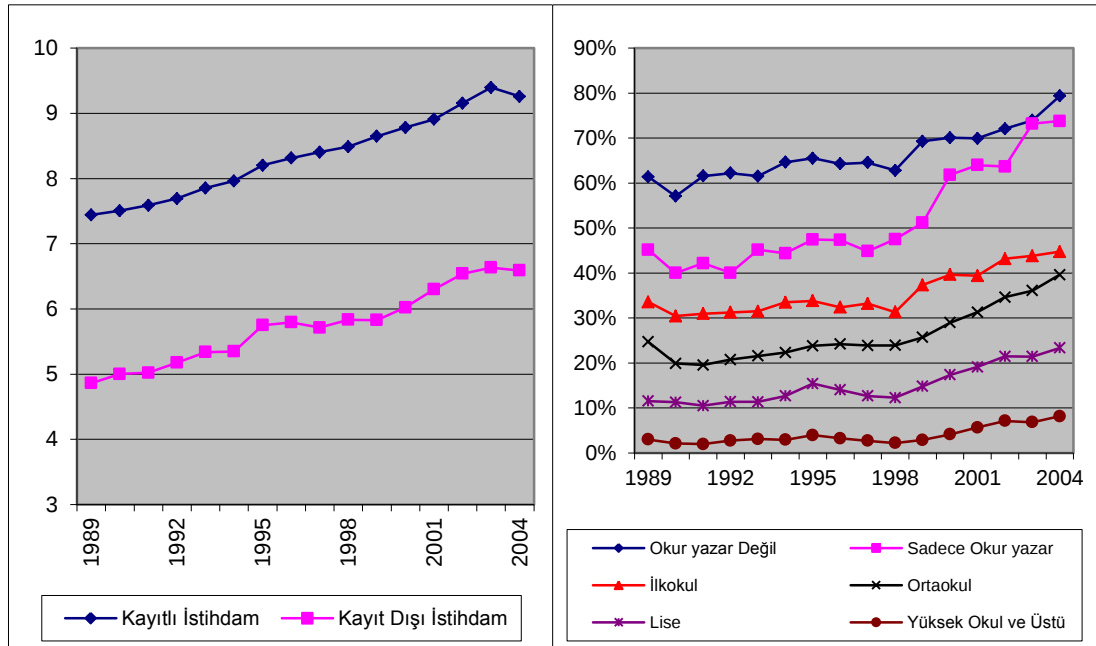
Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

Yine Grafik 2.9'da da görüleceği üzere, 15-24 yaş aralığında olan genç çalışanlarda kayıt dışı istihdam oranının son yıllarda artarak % 55 seviyesine çıktığı görülmektedir. Bu yükselişte, genç nüfusta işsizlik oranlarının artmasıyla beraber işsiz kalma riskiyle karşılaşan kişilerin kayıt dışı istihdama yönelmesi etkili olmuştur. Yine 55 yaş üzerinde kayıt dışı çalışanların oranının da son yıllarda çarpıcı şekilde yükseldiği görülmektedir.

2.3.1.7 Eğitim Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdamın eğitim seviyesine bakıldığında eğitim seviyesinin kayıtlı istihdama göre düşük olduğu, ortalama eğitim süresinin de kayıtlı istihdamdan yaklaşık iki yıl daha az olduğu görülmektedir.

Grafik 2.10 Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam Edilenlerin Ortalama Eğitim Süresi ve Eğitim Durumlarına Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

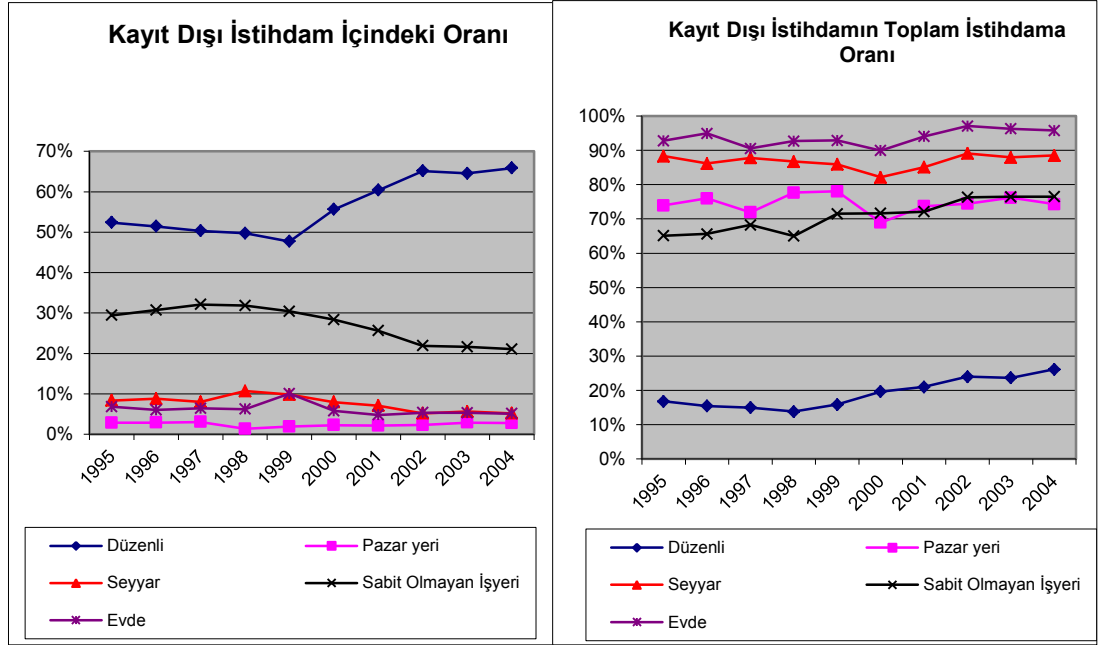
Grafik 2.10'da çalışanların eğitim seviyesi yükseldikçe kayıt dışı istihdam oranının düştüğü görülmektedir. En yüksek seviyedeki kayıt dışı istihdam okur yazar olmayan grupta iken yüksek okul ve üniversite mezunları kayıt dışı istihdamın en düşük düzeyde görüldüğü grup olarak ön plana çıkmaktadır. Yine son dönemlerde okur yazar olmayanlarda ve sadece okur yazar olanlarda kayıt dışı istihdam oranının diğer eğitim gruplarına göre daha hızlı yükseldiği görülmektedir.

2.3.1.8 İşyeri Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam

İşyeri durumuna göre kayıt dışı istihdam oranları incelendiğinde toplam kayıt dışı istihdamın % 60'dan fazlası düzenli işyerlerinde, % 20'den fazlası sabit olmayan işyerlerinde, yaklaşık % 20'lik payı ise bu iki grubun dışında kalan pazar yerlerinde,

evlerde veya seyyar olarak çalışanlarda görülmektedir. (Grafik 2.11) 1989-2004 döneminde düzenli çalışanların toplam kayıt dışı istihdam içindeki payının artmasında istihdam piyasasında ücretli çalışan sayısının artması ve ücretli çalışanlarda kayıt dışı istihdam oranının artması etkili olmuştur.

Grafik 2.11 Tarım Dışı Sektörlerde İşyeri Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

Her ne kadar toplam kayıt dışı istihdam içindeki payı düşük olsa da pazar yeri, seyyar ve evde yapılan işlerde kayıt dışı istihdam oranı çok yüksektir. Hem kişi sayısı hem de kayıt dışı istihdam oranı yüksek seviyede olan sabit olmayan işyerlerinde çalışanlar ise odaklanılması gereken alanlardan birisidir. 2004 yılı itibarıyla 1 milyonun üzerinde kişi sabit olmayan işyerlerinde çalışmaktadır. Bunların büyük bir çoğunluğunu yevmiyeli çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar oluşturmaktadır. Pazar yerlerinde, evlerde veya seyyar olarak çalışanlar çoğunlukla kendi hesabına çalışmakta iken, evde çalışanların bir kısmı da yevmiyelidir. Evde çalışma genelde kadınlar arasında yaygın olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın yapısına bakılacak olursa; kayıt dışı istihdamın çoğunluğunu toptan ve perakende ticaret, imalat sanayi, inşaat, ulaştırma ve mali kurumlar sektöründe çalışanlar oluşturmaktadır. İşteki

duruma bakılacak olursa, ücretli, yevmiyeli ve kendi hesabına çalışanların ağırlıklı olduğu görülmektedir. Ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeliler toplam içinde düşük bir paya sahip olsa da kayıt dışı istihdam potansiyelleri çok yüksektir. Bu sektörleri kayıt dışı çalışma potansiyeline sahip olup kendi hesabına çalışanlar izlemektedir. İşyeri büyüklüğüne bakıldığında 10 kişiden az çalışan istihdam eden yerlerde kayıt dışı istihdamın yükseldiği görülmektedir.

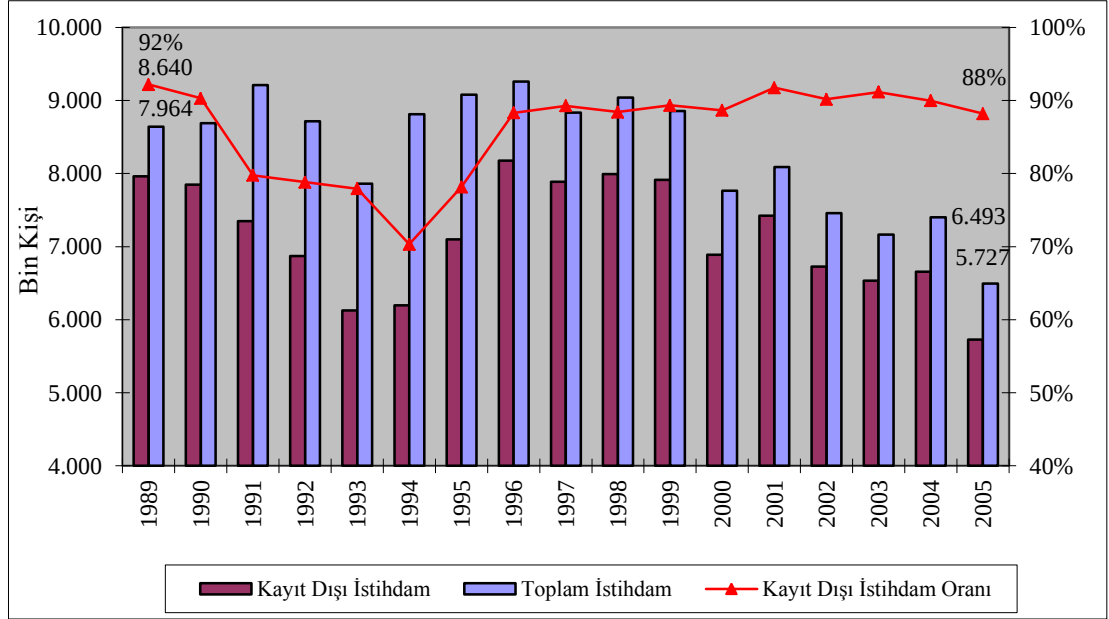
Tarım dışı sektörlerde yaş gruplarına bakıldığında ise 15–24 yaşları arasındaki genç istihdam ile 55 yaş üzerindeki yaşlı istihdamda kayıt dışı istihdamın daha yaygın olduğu göze çarpmaktadır. Eğitim durumuna bakıldığında, kayıt dışı istihdam edilenlerin eğitim süresinin kayıtlı istihdam edilenlere göre düşük olduğu ve eğitim seviyesi düştükçe kayıt dışı istihdam oranının arttığı görülmektedir.

Yine tarım dışı sektörlerde düzenli bir işyerinde çalışanların sayısı olarak kayıt dışı istihdam içindeki payı yükselmiş, toplam kayıt dışı istihdam içinde payı yüksek olmamakla beraber pazar yeri, seyyar ve evde çalışanların kayıt dışı istihdam edilme oranı da yüksek seviyelere ulaşmıştır. Sabit olmayan işyerinde çalışanların ise hem kayıt dışı istihdam içindeki payının fazla hem de kayıt dışı çalışma potansiyelinin yüksek olduğu görünmektedir.

2.3.2 Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdamın Yapısı

1989–2005 dönemine bakıldığında tarım sektöründe toplam istihdamın 2,2 milyon kişi azaldığı, kayıt dışı istihdamın da buna paralel olarak 2,2 milyon kişi azaldığı görülmektedir. Tarım sektöründeki kayıt dışı istihdam oranı 1994 yılına kadar düzenli bir şekilde azalmış, bu yıldan sonra tekrar artmaya başlamış ve % 90’lar civarında seyretmiştir. 2005 yılında ise tarımsal istihdamdaki daralmaya bağlı olarak tarımsal kayıt dışı istihdamda ufak bir düşüş yaşanmış ve %88 seviyesine inmiştir. (Grafik 2.12)

Grafik 2.12 Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdam

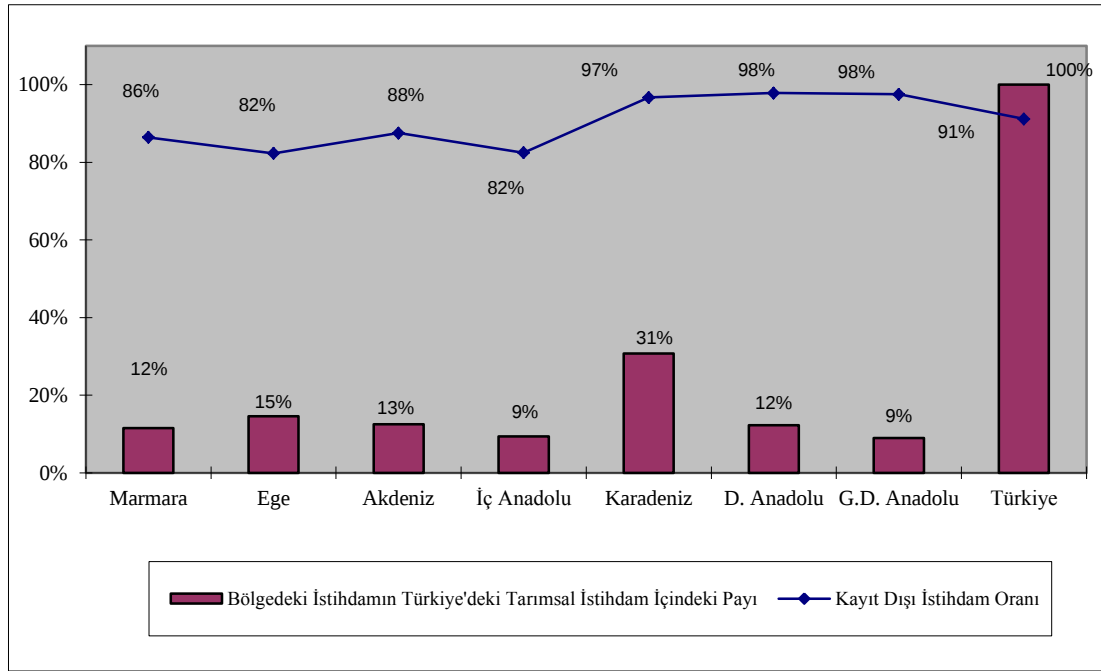


Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

2.3.2.1 Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam

2003 yılı itibarıyla tarım sektöründe bölgelere göre kayıt dışı istihdam oranına bakıldığında Marmara, Ege, Akdeniz ve İç Anadolu Bölgelerinde kayıt dışı istihdam oranının Türkiye ortalamasının altında, Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgesinde ise üzerinde olduğu görülmektedir. (Grafik 2.13) Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesinde kayıt dışı istihdam oranının yüksek olmasında ücretsiz aile işçiliğinin daha yaygın olması, Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde de kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışı istihdam oranının daha yüksek olması etkili olmaktadır.

Grafik 2.13 Tarım Sektöründe Bölgelere Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2003



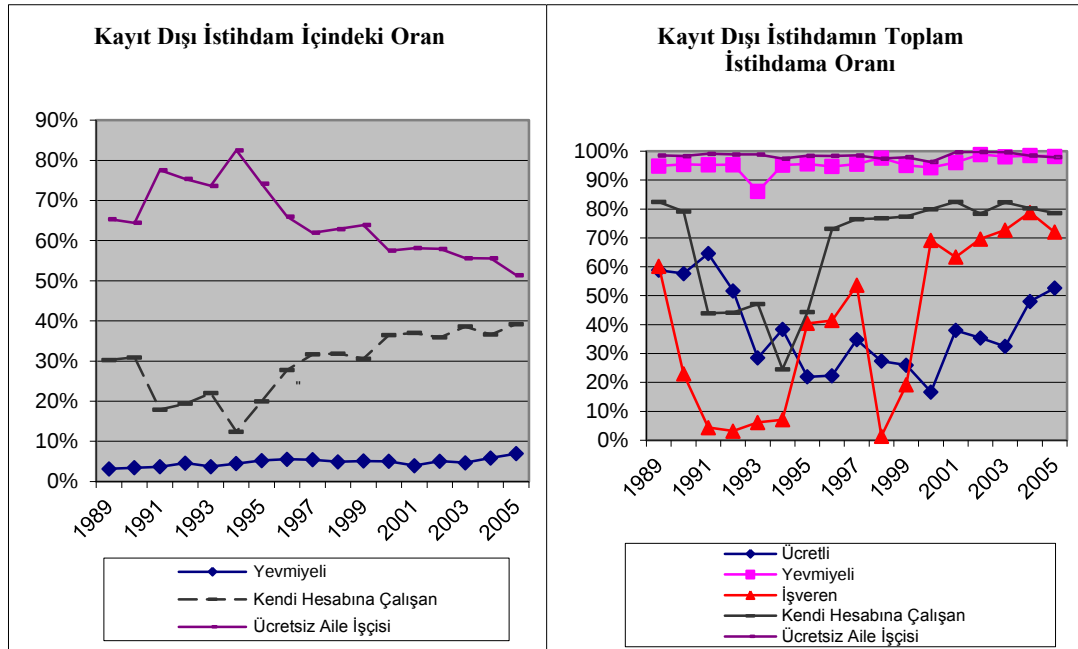
Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*

2.3.2.2 İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam

2005 yılı itibarıyla tarım sektöründe kayıt dışı çalışanların yaklaşık 2,9 milyonu ücretsiz aile işçisi, 2,2 milyonu kendi hesabına çalışan, 400 bini yevmiyeli çalışan, 60 bini ücretli çalışan ve 80 bini de işverenden oluşmaktadır.

Grafik 2.14'de tarım sektöründe kayıt dışı çalışanların işteki durumuna bakıldığında yarıdan fazlasının ücretsiz aile işçisi, % 40'ına yakınının kendi hesabına çalışan, % 5 civarının ise yevmiyeli çalışan olduğu görülmektedir. İşveren ve ücretli çalışanların payı ise toplamda % 2 civarındadır. Ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanların tamamına yakını kayıt dışı çalışırken, kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışı çalışma 1996 yılından sonra % 70 seviyesini geçmiştir. Ücretle çalışanlarda kayıt dışı çalışma bu dönemde ortalamada % 40 civarında seyretmekle beraber son iki yılda artış eğilimi içine girmiştir. İşverenlerde kayıt dışı çalışma oranı, kişi sayısının düşük olmasından dolayı dalgalanmakla beraber son yıllarda % 70'ler seviyesinde oluşmaktadır.

Grafik 2.14 Tarım Sektöründe İsteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

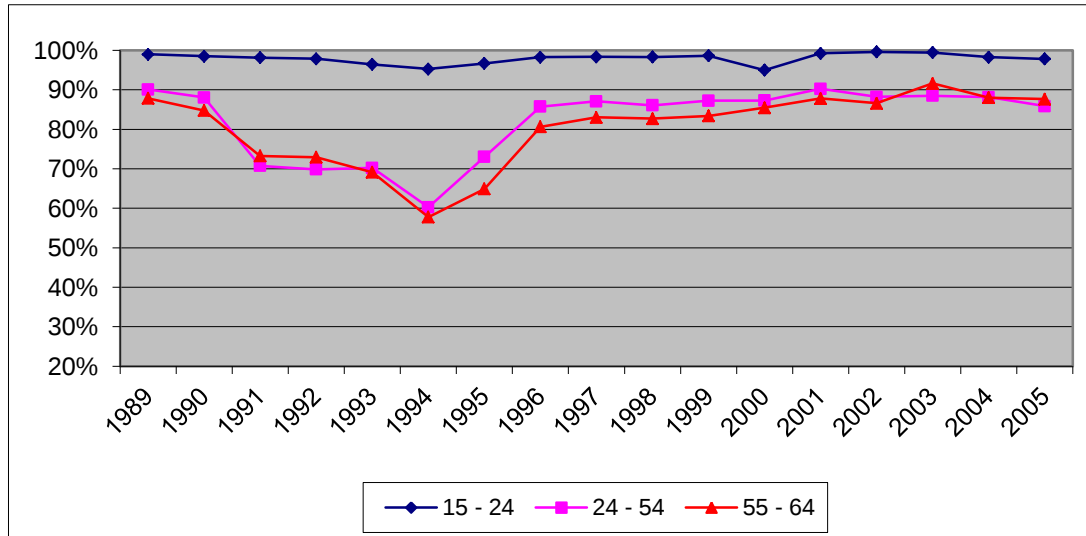
2.3.2.3 İşyeri Büyüklüğüne Göre Kayıt Dışı İstihdam

Hanehalkı işgücü anketi verilerine göre, tarımsal istihdamın % 98'inin çalışan sayısı 10 kişiden az işyerlerinde olduğu göz önüne alındığında kayıt dışı istihdamın da hemen hemen tamamının bu büyüklükteki işyerlerinde olduğu görülmektedir. Çalışan sayısı 10 kişiden az olan işyerlerinde çalışanların % 90'dan fazlası kayıt dışı istihdam edilirken çalışan sayısı 10 kişiden fazla olan işyerlerinde kayıt dışı istihdam oranı % 75 civarındadır. Görüldüğü üzere tarımsal istihdamda işyeri büyüklüğü arttıkça kayıt dışı istihdam oranı azalmaktadır.

2.3.2.4 Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam

Yaş grubuna göre kayıt dışı istihdama bakıldığında 15–24 yaş aralığındaki kayıt dışı istihdamın oranının % 98 olduğu, diğer yaş gruplarında ise son yıllarda % 80–90 arasında değiştiği görülmektedir. Genç nüfusun neredeyse tamamının kayıt dışı istihdam edilmesi, bu kişilerin büyük bir kısmının ücretsiz aile işçisi olarak çalışmasından kaynaklanmaktadır.

Grafik 2.15 Tarım Sektöründe Yaş Gruplarına Göre Kayıt Dışı İstihdam



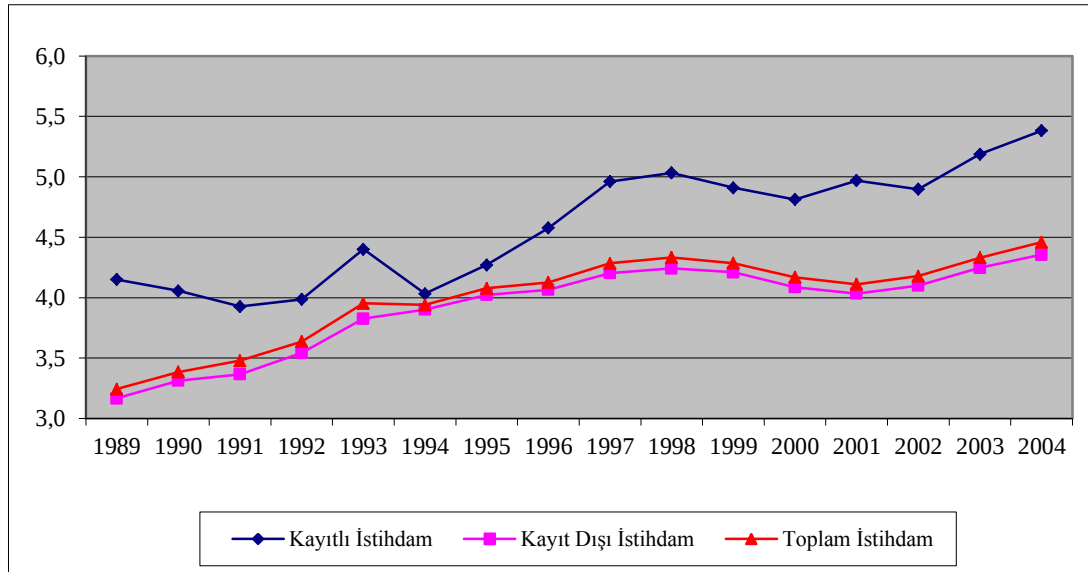
Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

2.3.2.5 Eğitim Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam

Grafik 2.16’da tarım sektöründe çalışanların eğitim durumu incelendiğinde eğitim süresinin çok düşük olduğu göze çarpmaktadır. Kayıtlı istihdamın eğitim süresi ortalama 5 yıl iken, kayıt dışı istihdam ve toplam istihdamın eğitim süresi 4 yılın biraz üzerindedir. Genel olarak tarım sektöründe eğitim seviyesinin düşük kalmasının muhtemel nedenleri arasında küçük işletmelerde ücretsiz aile işçisi çalıştırılmasının yaygın olması, ailenin genç bireylerinin okutulmaması ve eğitim alan kişilerin de tarım dışı sektörlere geçiş yapması gibi etkenler yer almaktadır.

Hanehalkı işgücü anketi verilerine göre, tarım sektöründeki kayıt dışı istihdamın eğitim seviyesine bakıldığında 2004 yılı itibarıyla % 18’i okuma yazma dahi bilmemekte, % 8’si sadece okuma yazma bilmekte, % 61’i ilkokul mezunu, % 7’si ortaokul ve % 5’i lise mezunu iken yüksek okul ve üstü dereceli eğitim almış kişilerin sayısı oldukça azdır. 15 yıllık döneme bakıldığında okuma yazma bilmeyenlerin kayıt dışı istihdam oranında bir gerileme olmakta, buna mukabil ilkokul mezunu oranı artmaktadır. Diğer eğitim seviyelerinde ise ciddi bir değişiklik bulunmamaktadır.

Grafik 2.16 Tarımsal İstihdamın Ortalama Eğitim Süresi (Yıl)



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

Sonuç olarak, tarım sektöründe kayıt dışı istihdam % 90'a yaklaşan oranıyla çok yaygındır. Kayıt dışı istihdamın büyük bir kısmını ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar oluştururken, yevmiyeliler küçük bir paya sahiptir. Ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanların neredeyse tamamı kayıt dışı istihdam edilirken kendi hesabına çalışanların % 70'den fazlası kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdamın ortalama eğitim süresi yaklaşık 4 yıl olup bunların önemli bir kısmı ilkokul mezunu, okuma yazma bilmeyenler ve sadece okuma yazma bilenlerden oluşmaktadır. Genellikle ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen genç nüfusun neredeyse tamamı kayıt dışı istihdam edilmektedir. Genel özelliklerine bakıldığında tarım sektöründeki kayıt dışı istihdam sorunu yapısal bir sorundur. Tarımsal istihdamın yaygınlığı, katma değeri düşük geleneksel metotlarla küçük işletmelerce üretim yapılması, emeğin çoğunlukla arazi sahibi olan kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri tarafından gerçekleştirilmesi ve düşük verimliliğe bağlı olarak tarımsal gelirin düşüklüğü kayıt dışı istihdamı artırmaktadır.

2.3.3 Çocuk İşçiliği

Kayıt dışı istihdamın içinde önemli oranlara ulaşan çocuk işçiliğinin artması kayıt dışı istihdam artışını da beraberinde getirmektedir. Çocuk Hakları

Sözleşmesine göre 18 yaşın altındakilerin tamamı çocuk tanımı içinde yer almakta olup İş Kanunu'na göre 15 yaşın altında çocuk çalıştırılmayacağı belirtilmektedir. DİE tarafından 1999 yılında yapılan Çocuk İşgücü Anketi Sonuçlarına göre 6-17 yaş grubunda 942 bini tarım, 357 bini sanayi, 167 bini ticaret, 170 bini hizmetler sektöründe olmak üzere toplam 1.635 bin çocuk istihdam edilmektedir. Bunlardan 387 bini ücretli, 257 bini yevmiyeli, 31 bini kendi hesabına çalışan, 961 bini ise ücretsiz aile işçisidir.

Sosyal Sigortalar Kanunu ve Borçlar Kanunu'na göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocuklar sigortalı sayılmadığından işverenler 18 yaşın altındaki çocukları bu sözleşmeyle sigortasız çalıştırabilmektedirler. Çıraklık okullarına giden çocuk sayısı ise 250 bin kişi civarında olup bunlar sadece kısa vadeli sigorta kolları (hastalık, iş kazası, meslek hastalığı) kapsamında yer almaktadır. Ancak çırak olarak çalışıp bu okullara devam eden çocuk sayısı sınırlıdır.⁴⁷

Ucuz işgücü olarak görülmesinden dolayı KOBİ'lerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk işgücünden faydalanılmaktadır. Çalışan çocukların % 87'si 1-9 işçi çalıştıran küçük işletmelerde çalışmaktadır. Yetişme çağına olan ve okula devam etmesi gereken insanların yaşlarına uygun olmayan işlerde, sağlıksız koşullarda çalışması bu sorunun sosyal boyutunun daha da önemli olduğunu ortaya koymaktadır.⁴⁸

2.3.4 Yabancı Kaçak İşçilik

Gerek çevre ülkelerde yaşanan ekonomik, sosyal ve toplumsal değişim süreçleri, gerekse küreselleşmenin etkisiyle yabancı kaçak işçilik olgusu Türkiye'de son yıllarda kayıt dışı istihdam içinde önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye'ye vize alarak ya da kaçak yollarla girişin AB ülkelerine göre daha kolay olması, Türkiye'deki fiyatların genel düzeyinin Avrupa'ya göre düşük olması, halkın yabancılara karşı daha hoşgörülü olması, transit bir ülke konumunda yer alması ve

⁴⁷ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 40

⁴⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışan Çocuklar Projesi Raporu*, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara 2000, s. 2

diğer komşu ülkelerdeki istikrarsızlıklar, yabancı kaçak işçilik konusunda Türkiye'nin tercih edilmesine neden olmaktadır. Yabancı kaçak işçiler, Türkiye'yi transit ülke olarak kullanarak AB ülkelerine geçme ya da Türkiye'de çalışıp belirli bir tasarruf elde edip ülkelere geri dönme amacı taşımaktadırlar. Yabancı kaçak işçilerin çoğunluğu Balkanlar, Doğu Avrupa, Orta Doğu ülkelerinden olmakla beraber son yıllarda Pakistan, Bangladeş, Hindistan, Fas, Cezayir, Nijerya gibi ülkeler ile, yine ilişkilerin gelişmesiyle beraber Azerbaycan, Nahçıvan gibi Türk Cumhuriyetlerinden gelen yabancı kaçak işçilerde de artışlar olmaya başlamıştır. Yabancı kaçak işçilik Doğu Karadeniz ve Marmara bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Doğu Karadeniz bölgesinde çalışanlar çoğunlukla inşaat, tarım, ev işi, özel çay fabrikaları ve fındık toplama gibi işlerle uğraşmaktadır.⁴⁹

Türkiye'deki yabancı kaçak işçi istihdamının marangozluk, dericilik, tezgahtarlık, pompacılık, temizlikçilik, bulaşıkçılık gibi enformel sektörlerin yanı sıra inşaat ve tekstil sektörlerinde yoğunlaştığı görülmekte, bir kısmının ise yasa dışı işlerle uğraştığı düşünülmektedir. Türkiye'deki yabancı kaçak işçi sayısına ilişkin sağlıklı rakamlar bulunmamakla birlikte sayılarının 1 milyon dolayında olduğu tahmin edilmektedir. İşverenlerin yabancı kaçak işçi tercih etmesinin en önemli nedenini işgücü maliyetlerinin çok düşük olması oluşturmaktadır.⁵⁰

2.4 Türkiye'de Enformel Sektörde İstihdam

Türkiye'de enformel sektörün büyüklüğü ve kayıt dışı istihdam etme potansiyelinin yüksekliğinden dolayı kayıt dışı istihdam sorunu analiz edilirken enformel sektörde istihdam konusuna ayrıca değinilmesi gerekmektedir. Türkiye'de enformel sektörün büyüklüğü ve yapısı hakkında çeşitli araştırmalar bulunmaktadır. Araştırma sonuçları enformel sektör tanımına göre değişebilmektedir.

DİE'nin 2000 yılında yaptığı ankette enformel sektörde istihdamın 1.340.000 kişi olduğu ve toplam kentsel tarım dışı istihdamın % 12,5'ini oluşturduğu belirtilmektedir. Ankette enformel sektör, şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi

⁴⁹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 38-39

⁵⁰ YERELİ A.B., KARADENİZ O., 2004, s. 223

mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen ve 1-9 çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler olarak tanımlanmaktadır. DİE tarafından 2000 yılında yapılan anketin temel sonuçlarına bakıldığında, enformel sektörde çalışanların büyük bir çoğunluğunun erkek olduğu (% 69), eğitim seviyesinin düşük olduğu, ücretli çalışanlar ile ücretsiz aile işçilerinin genç (30 yaş altı), işveren ya da kendi hesabına çalışanların orta yaşta (31-40 yaş) oldukları görülmektedir. Enformel sektörde çalışanların % 58,4'ünün ticaret, % 20,3'ünün sanayi, % 21,3'ünün ise hizmetler sektöründe çalıştığı belirtilmektedir. Ekonomik faaliyetlerle ilgili alt ayrıma gidildiğinde, belirli konularda ihtisaslaşmış mağazalarda ve motorlu araçlarla ilgili perakende ticaret ile mağazalarda yapılmayan perakende ticaretin enformel sektörde büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Enformel sektörde ücretli olarak çalışanların ise genellikle berber, kuaför ve güzellik salonları ile otel ve lokantalarda istihdam edildiği görülmektedir.⁵¹

Diğer bir çalışmada da tanımlardaki farklılığa göre 2000 yılında enformel sektördeki istihdamın tarım dışı kentsel istihdamın % 12,5'i ile % 32,5'i arasında değiştiği belirtilmektedir.⁵² Enformel sektör kapsamının değişmesinde ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanların istatistiklere yansıtılıp yansıtılmaması önemli rol oynamaktadır.

TÜSİAD tarafından yapılan araştırmada ise enformel sektörde istihdam, “şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet veya adi ortaklık olan) ve 10 kişiden az çalışanı bulunanlara ilaveten sabit olmayan işyerlerinde ve evde çalışanlar ile düzenli bir işyerinde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanlar” olarak tanımlanmakta ve 2003 yılı itibarıyla enformel sektördeki istihdam tarım dışı istihdamın % 27'si olarak gösterilmektedir. Ayrıca, enformel sektörde çalışanların % 91'inin kayıtlı olmadığı belirtilmektedir. Aynı çalışmada enformel sektör tanımının genişletilmesi ile beraber, enformel istihdamın en yoğun görüldüğü sektörün inşaat olduğu ve bu sektörü ulaştırma, haberleşme ve depolama ile toptan ve

⁵¹ DİE, 2001

⁵² BULUTAY T., TAŞTI E., *'Informal Sector in the Turkish Labour Market'*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni, 2002, http://www.tek.org.tr/dosyalar/informal_in_turkey.pdf, s. 12

perakende ticaret sektörlerinin izlediği ifade edilmektedir. Ancak istihdam rakamının büyüklüğüne bakıldığında enformel sektörün % 34'ü toptan ve perakende ticaret sektöründe yer almaktadır.⁵³

Enformel sektörün genel özelliklerine bakıldığında küçük işletmelerden oluştuğu, sektöre girişin kolay olduğu, iş kurmada kişisel sermayelerin kullanıldığı, daha ziyade tüketicilere mal ve hizmet satıldığı, işgücünün eğitim düzeyinin düşük olduğu, çalışma koşulları ve yasalardan kaçınmanın daha kolay olduğu, aile işletmelerin yaygın olduğu görülmektedir.

2.5 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

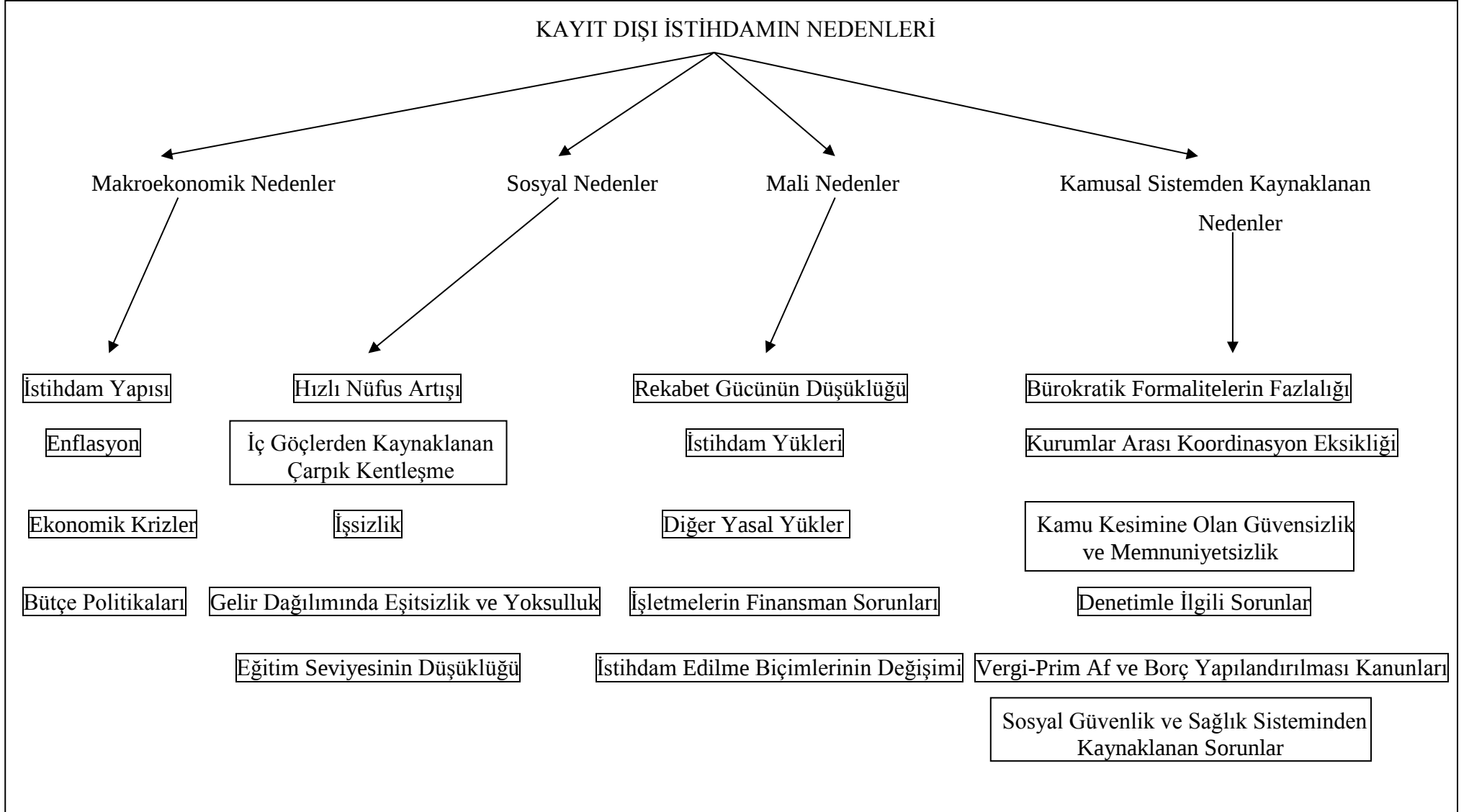
Daha önceki bölümde de bahsedildiği üzere kayıt dışı ekonomiye neden olan birçok faktör aynı zamanda kayıt dışı istihdama da yol açmaktadır. Kayıt dışı istihdamın nedenleri ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişebilmektedir. Bu bölümde özellikle Türkiye’de kayıt dışı istihdama yol açan faktörler incelenecektir. Kayıt dışı istihdamın nedenlerini makroekonomik nedenler, sosyal, mali ve kamusal sistemden kaynaklanan nedenler olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.5.1 Makroekonomik Nedenler

Ülkelerin istihdam yapısı, ekonomik krizler, enflasyon, vergi politikaları gibi temel ekonomik etkenlerin ülkelerin kayıt dışı istihdam yapısı üzerinde çok önemli etkileri bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam sorununun gelişmiş ülkelerden çok, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin problemi olması, makroekonomik gelişmelerin kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisini göstermektedir.

⁵³ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, Aralık 2004, s. 36, 47

Şekil 2.2 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri



• **İstihdam Yapısı:** Ülkelerin istihdam yapısı kayıt dışı istihdamın boyutlarını etkileyebilmektedir. Özellikle tarım sektörünün ve verimi düşük bazı hizmet sektörlerinin istihdamda ağırlıklı olması kayıt dışı istihdamın boyutunu da artırabilmektedir. Türkiye’de % 50’nin üzerinde olan kayıt dışı istihdam oranının önemli bir bölümü, kayıt dışı istihdam oranının % 90 civarında olduğu tarım sektöründen kaynaklanmaktadır. Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı 2004 yılı itibarıyla % 34 civarındadır. 2005 yılında toplam istihdamın % 30’una sahip olan tarım sektöründe katma değerin düşük olması, tarımsal geliri düşürmekte ve bu sektördeki çalışanları kayıt dışına itmektedir. Nitelikli işgücünün çok sınırlı olduğu tarım sektöründen diğer sektörlerle geçiş yapıldığında sanayi sektörünün işgücü talebi, sayıca fazla ancak niteliği düşük işgücü arzını karşılamamakta, tarım sektöründen ayrılan işgücü de verimi düşük, dolayısıyla kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu bazı hizmet sektörlerine geçiş yapmaktadır.

• **Enflasyon:** Yüksek oranlı enflasyonun olduğu dönemlerde gelirleri reel olarak artmayan üretici ve tüketiciler daha yüksek dilimlerden vergi ve prim ödemek durumunda kalmakta, kendilerini enflasyona karşı ayarlamaktadırlar.⁵⁴ Enflasyon muhasebesi uygulamasının olmadığı durumlarda işletmeler gerçekçi olmayan karların vergisini öderler. Yüksek enflasyon dönemlerinde yaşanan faiz ve finansman sorunları, işletmelerin maliyetlerini düşürebilmek için kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdama yönelmesine neden olur. Enflasyon nedeniyle reel geliri düşen ve geçim sıkıntısına giren kişiler genellikle kayıt dışı istihdama ya da kayıt dışı çalıştıkları ikinci bir işe yönelmektedir.

• **Ekonomik Krizler:** Ekonominin durgun olduğu ya da kriz içine girdiği durumlarda da işsizlik artmakta, gelir kaybına uğrayan kişiler kayıt dışı istihdama kayabilmekte; mali durumları kötüleşen işletmeler için de kayıt dışı istihdam cazip hale gelebilmektedir. Özellikle 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler tarım dışı sektörlerde artan kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri arasındadır.

⁵⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s. 4

• **Bütçe Politikaları:** Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması, bütçe açığının sürdürülebilirlikten uzaklaştığı kriz dönemlerinde vergi oranlarına yapılan ilave artışlar, ek vergilerin getirilmesi, kayıt dışı ekonomiyi teşvik etmekte, kayıtlı istihdamı olumsuz yönde etkilemektedir.

Tablo 2.3 Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı (%)

OECD ÜLKELERİ	1990	1995	2000	2003	Yıllık Artış Hızı 2003 / 1990
ABD	27,3	27,9	29,9	25,6	-0,5
Almanya	35,7	37,2	37,2	35,5	0,0
Avusturya	39,6	41,1	42,6	43,1	0,6
Avustralya	29,3	29,8	32,1	31,6	0,5
Belçika	43,2	44,8	45,7	45,4	0,4
Çek Cumhuriyeti	-	37,5	36,0	37,7	0,1
Danimarka	47,7	49,5	50,1	48,3	0,1
Finlandiya	44,3	46,0	48,0	44,8	0,1
Fransa	42,2	42,9	44,4	43,4	0,2
Hollanda	42,9	41,9	41,2	38,8	-0,7
İngiltere	36,5	35,1	37,5	35,6	-0,2
İzlanda	31,8	32,1	39,4	39,8	1,6
İrlanda	33,5	32,8	32,2	29,7	-0,9
İspanya	32,1	31,8	34,8	34,9	0,6
İsveç	53,2	48,5	53,9	50,6	-0,4
İsviçre	26,0	27,8	30,5	29,5	0,9
İtalya	38,9	41,2	43,2	43,1	0,7
Japonya	29,1	26,7	26,5	25,3	-1,0
Kanada	35,9	35,6	35,6	33,8	-0,4
Güney Kore	18,9	19,4	23,6	25,3	2,1
Lüksemburg	40,8	42,3	40,6	41,3	0,1
Macaristan	-	42,4	39,0	38,5	-1,1
Meksika	17,3	16,7	18,5	19,0	0,7
Norveç	41,5	41,1	43,2	43,4	0,3
Polonya	-	37,0	32,5	34,2	-0,9
Portekiz	29,2	33,6	36,4	37,1	1,7
Slovakya	-	-	34,3	31,1	-2,4
Türkiye	20,0	22,6	32,3	32,8	3,6
Yeni Zelanda	37,7	36,9	33,9	34,9	-0,5
Yunanistan	29,3	32,4	38,2	35,7	1,4
OECD	34,8	35,7	37,1	36,3	0,3
EU 15	39,3	40,1	41,7	40,5	0,2

Kaynak: OECD, *Revenue Statistics 1965-2004*

Tablo 2.4 Vergi Türlerinin ve Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Geliri İçindeki Payı (%), 2003

OECD Ülkeleri	Gelir ve Kurumlar Vergisi	Sosyal Güvenlik Primi	Diğer Dolaysız Vergiler	Toplam Dolaysız Vergiler	Toplam Dolaylı Vergiler
ABD	43,3	26,4	12,1	81,8	18,2
Almanya	27,4	40,5	2,4	70,3	29,4
Avusturya	29,7	33,7	7,5	70,9	28,9
Avustralya	55,2	0	15,1	70,3	29,7
Belçika	39	31,8	3,3	74,1	24,7
Çek Cumhuriyeti	25,3	43,6	1,4	70,3	29,7
Danimarka	59,9	2,5	4,2	66,6	33
Finlandiya	38,7	26,7	2,3	67,7	32,1
Fransa	23,2	37,7	9,8	70,7	29,1
Hollanda	25,5	36,3	5,2	67	32,3
İngiltere	36,5	18,5	11,8	66,8	32,7
İzlanda	44,3	8,6	5,9	58,8	41,2
İrlanda	39,3	14,8	7,1	61,2	38,4
İspanya	28,2	35,3	7,5	71	28,7
İsveç	36,3	29,1	8	73,4	26,6
İsviçre	42,9	25,5	8,3	76,7	23,3
İtalya	30,9	29,5	8	68,4	31,7
Japonya	30,6	38,5	10,3	79,4	20,6
Kanada	46	15,4	12,1	73,5	26,5
Güney Kore	28	19,5	12	59,5	40,4
Lüksemburg	36,3	27,9	7,5	71,7	28,2
Macaristan	24,8	30,5	4,7	60	40,1
Meksika	26,5	16,9	3,4	46,8	53,2
Norveç	43,3	22,9	2,5	68,7	31,2
Polonya	18,2	41,4	4,6	64,2	35,8
Portekiz	24,5	31,7	4,1	60,3	39,5
Slovakya	22,3	39,6	1,8	63,7	36,2
Türkiye	23,7	20,8	3,2	47,7	52,4
Yeni Zelanda	59,6	0	5,2	64,8	35,2
Yunanistan	23,3	36,1	4,5	63,9	35,8
OECD	34,4	26,1	6,5	67	32,9
EU 15	33,2	28,8	6,2	68,2	31,4

Kaynak: OECD, *Revenue Statistics 1965-2004*

2003 yılı itibarıyla Türkiye’de, toplam vergi gelirinin GSYİH’ya oranı her ne kadar OECD ortalamasının altında ise de 1990–2003 döneminde toplam vergi gelirinin GSYİH’ya oranı artışında birinci sıradadır. OECD üyesi birçok ülkede toplam vergi gelirinin GSYİH’ya oranında düşme yaşanırken, Türkiye’de vergi düzeyi 2003 yılında 1990 yılına göre % 65, yıllık ortalamada ise % 3,6 oranında

artmıştır. Bu dönemde vergi düzeyleri yüksek oranlarda artan diğer ülkeler Güney Kore, Portekiz ve Yunanistan olmakla beraber artış oranları yine de Türkiye'nin çok gerisindedir. 1990-2003 döneminde yaşanan krizler ve GSYİH'daki düşmeler dikkate alınsa bile vergi seviyesindeki artış yine de yüksek görünmektedir. Ayrıca, Türkiye'de vergi oranlarındaki yüksekliğe rağmen toplanan vergi gelirinin GSYİH'ya oranının diğer ülkelere göre düşük olması, vergi açısından kayıt dışı ekonominin varlığına ve hala bu konuda kat edilecek mesafe olduğuna açık bir delildir.

Ancak, bu konuda vergi geliri ile birlikte göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus da vergide adalet ilkesidir. Bu bağlamda, vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payına bakıldığında, Türkiye'nin Meksika'dan sonra en yüksek paya sahip ikinci ülke olduğu görülmektedir. 1990-2003 döneminde toplam vergi gelirindeki artışın en önemli nedenini dolaylı vergilerdeki artış oluşturmaktadır. Mal ve hizmetlerden alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı 1990 yılında % 28, 1995 yılında % 38, 2000 yılında % 42, 2003 yılında ise % 52'ye yükselmiştir. Dolaylı vergilerin GSYİH'ya oranı 1990, 1995, 2000 ve 2003 yıllarında sırasıyla % 6, % 9, % 14 ve % 16 olarak gerçekleşirken gelir ve kurumlar vergisinin GSYİH'ya oranı % 7, % 6, % 10 ve % 8 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla vergi gelirinin dağılımına bakıldığında her ne kadar 1990-2003 döneminde toplam vergi geliri ve bunun GSYİH'ya oranı artmakta ise de verginin kayıt dışı istihdam ile ilişkisini daha yakın olarak gösteren gelir ve kurumlar vergisinin gerek toplam vergi gelirine gerekse GSYİH'ya oranının çok önemli bir artış göstermemesi, kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi ile etkin bir şekilde mücadele edilmemesinin faturasının dolaylı vergilerdeki artışlar yoluyla tüm topluma çıkarılması ve vergide adalet ilkesinden uzaklaşılması şeklinde kendini göstermektedir.

İşletmelerin ve bireylerin ödeme gücü dikkate alınmadan yapılan özellikle katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV) ve diğer dolaylı vergilerdeki yüksek oranlı artışlar, işletmelerin mali dengesini olumsuz etkilemekte ve kayıt dışı istihdam için bir neden oluşturmaktadır. Bunun yerine ekonominin büyük bir kısmı

kayıt altına alarak gelir ve kurumlar vergisi gelirlerinin artırılması ve dolaylı vergi oranlarının düşürülmesi kayıtlı istihdamı özendirici etki yapacaktır.

2.5.2 Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdam, ekonomik boyutu kadar sosyal boyutuyla da ön plana çıkan bir olgudur. Konunun bütününe ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için, çalışmanın bu bölümüne kadar bahsedilen genellikle makroekonomik nedenler ve sonuçlarla birlikte başta hızlı nüfus artışı, iç göçlerden kaynaklanan çarpık kentleşme, işsizlik, gelir dağılımında adaletsizlik, yoksulluk, eğitim eksikliği olmak üzere kayıt dışı istihdamın altında yatan sosyal nedenlerin de analiz edilmesi gerekmektedir.

- **Hızlı Nüfus Artışı:** Hızlı nüfus artışı doğal olarak işgücü ve istihdam artışını da beraberinde getirmektedir. Artan nüfus karşısında istihdam yaratamayan ekonomilerde işsizlik oranı büyümekte, işsizlik sorunu da kişileri kayıt dışı sektörde daha düşük ücretle sosyal sigortadan yoksun ve sağlıklı çalışma koşulları olmaksızın çalışmaya zorlamaktadır. Hızlı nüfus artışı eksik istihdamı da beraberinde getirmekte, bu da ücret düzeylerinin aşağı çekilmesine neden olmakta, düşük ücretlilerin gelirlerini artırmak amacıyla kayıt dışı istihdama yönelmesine neden olabilmektedir.⁵⁵

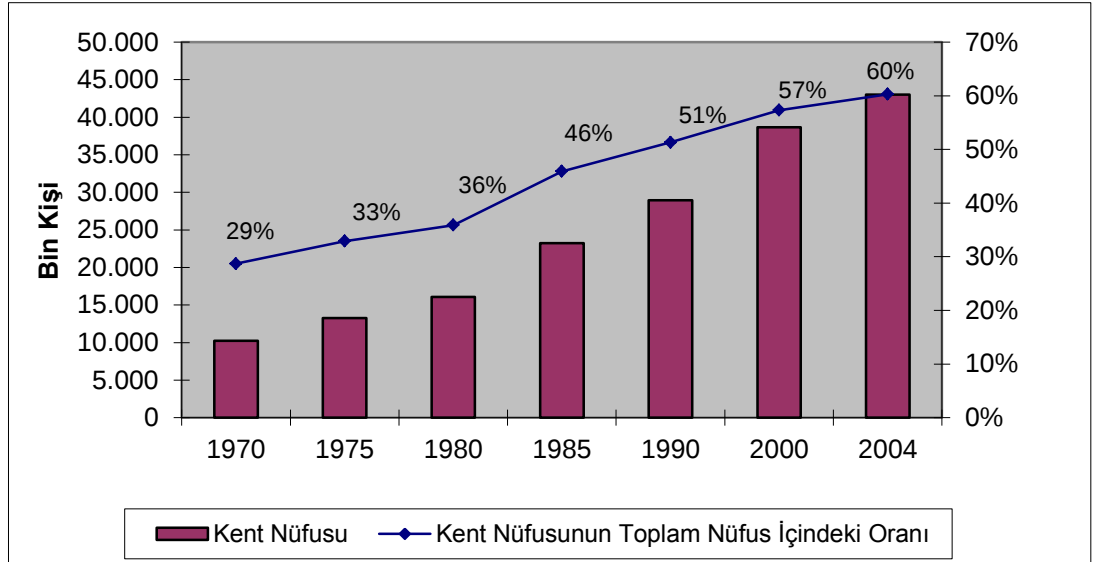
- **İç Göçlerden Kaynaklanan Çarpık Kentleşme:** İç göç sonucunda oluşan hızlı ve çarpık kentleşme kayıt dışı istihdam sorununu beraberinde getirmektedir. Tarımda çağdaş üretim araçlarının kullanılması ve ilkel yöntemlerin terk edilmesi sonucunda ortaya çıkan işgücü fazlası; tarımdaki verimin düşük olması nedeniyle kişi başına düşen tarımsal gelirin köylüyü geçindirememesi; kentlerde uzmanlaşmanın sağladığı olanaklar; kentlerdeki yığılmadan kaynaklanan ucuz ve kullanışlı ulaşım sistemleri, işyeri inşa edilebilecek elverişli araziler, araştırma ve eğitim olanakları gibi üstünlükler; kentlerdeki kişi başı gelirin göreceli olarak daha yüksek olması; emek, girişim gücü ve diğer üretim faktörlerine ucuz ve kolay

⁵⁵ GÜLOĞLU T., 2005, s. 9

ulaşılabilmesi; insanların her alanda daha geniş olanaklara sahip olması, kırdan kente göçün temel sebepleri arasında sayılabilir. Bu nedenlerin yanı sıra teknolojik gelişmeler ve siyasal nedenler de kentleşmede etkin rol oynamaktadır.⁵⁶

Hızlı ve aşırı kentleşen ülkelerde, büyük kentlerin orta ve küçük kentlere oranla daha hızlı büyüdüğü, kentleşmenin bazı bölgelerde yoğunlaşmasından dolayı diğer bölgelerde kentleşme oranının düşük kaldığı, kentlerdeki kamu hizmetlerinde yetersizliklerin baş gösterdiği ve kentleşen nüfusa istihdam sağlayacak temel sanayi yatırımlarının yapılamaması yüzünden işgücünün marjinal mesleklere ve türlü hizmet dallarına yığıldığı görülmektedir.⁵⁷

Grafik 2.17 Türkiye’de Kentleşme



Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)*

1970-2004 yılları arası dönemde Türkiye’de kent nüfusunun yaklaşık 4 katına çıkarak toplam nüfus içindeki payının % 29’dan % 60’a ulaştığı görülmektedir. Kentlere yönelen iç göçler kentlerdeki açık ve gizli işsiz sayısını artırırken kayıt dışı istihdam açısından ciddi bir işgücü potansiyeli meydana getirmektedir. 2005 yılında kentlerde işsizlik oranı % 12,7, eksik istihdam % 3 gibi yüksek oranlarda seyretmekte, genç nüfustaki açık ve gizli işsizlik oranının toplamı ise % 25’lerin

⁵⁶ KELEŞ R., *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınevi, 8. Baskı, 2004, s. 27-28

⁵⁷ a.g.e, s. 36

üzerinde seyretmektedir. Kentlerde işsizliğin bu denli yüksek oluşu kayıt dışı istihdam sorununu da beraberinde getirmektedir.

Çarpık kentleşmenin beraberinde getirdiği gecekondulaşma da kayıt dışı istihdamı besleyen unsurların başında gelmektedir. Gecekondularda yaşayanların yaklaşık % 5’lik kısmının nitelikli işlerde çalıştığı, önemli bir kısmının ayakkabı boyacısı, bileyici, bekçi, çöpçü, kapıcı, kaloriferci olarak çalıştığı, küçük esnaf ve tüccarın da daha çok at arabacılığı, bakkallık, manavlık, seyyar satıcılık gibi işlerle uğraştığı görülmektedir.⁵⁸ Gecekondularda yaşayarak niteliksiz işlerde çalışanlar kendilerine çalışma imkanı ve pazar bulabilmekte, marjinal işlerde çalışarak geçimlerini de kayıt dışı olarak sürdürmektedirler.

• **İşsizlik:** İşsiz kalma riskinin yüksekliği kişileri kayıt dışı çalışmaya itebilmektedir. İşsizlik riskine karşı sosyal güvencenin olmadığı ülkelerde işsiz kalma tehlikesi kayıt dışı çalışmayı tetiklemektedir. İşsiz kalmamak için düşük ücretle eksik istihdam edilenler de kayıt dışı çalışabilmektedirler.

2005 yılı itibarıyla Türkiye’de tarım dışı sektörlerde işsizlik ve eksik istihdamın toplam oranı % 20’lere yaklaşmaktadır. Kayıt dışı çalışmaya müsait kesimlerin başında gelen genç nüfusta işsizlik ve eksik istihdamın oranı ise % 25’lere yaklaşmaktadır. Tarım dışı sektörlerde genç nüfusun yarısından fazlasının kayıt dışında çalışmasının temel nedenlerinden biri bu kesimin işsizlik riskiyle daha fazla karşılaşmasıdır.

• **Yoksulluk ve Gelir Dağılımındaki Eşitsizlik:** Ekonomilerde gelir grupları arasında ciddi uçurumların bulunması ve artan yoksulluk, kişileri kayıt dışı çalışmaya itmektedir. DİE 2004 hanehalkı bütçe anketi sonuçlarına göre en düşük gelir düzeyindeki % 20’lik kesim milli gelirin % 6’sını, en yüksek gelir düzeyindeki % 20’lik kesim ise milli gelirin % 46’sını almaktadır. Dar gelirli kişiler de geçimlerini sürdürebilmek için kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler. Ancak, kayıt dışı istihdamla beraber kişilerin sosyal korumadan ve sağlık güvencesinden mahrum

⁵⁸ a.g.e, s. 565

kalması ilerleyen dönemde maddi durumlarının daha da kötüleşmesine neden olmakta, gelir dağılımını daha çok bozmaktadır.

Tablo 2.5 İşteki Duruma Göre Yoksulluk ve Kayıt Dışı İstihdam Oranları, 2004

İşteki Durum	Nüfusun Dağılımı			Yoksulluk Oranı			Kayıt Dışı İstihdam Oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	100%	100%	100%	26%	17%	40%	53%	36%	74%
Ücretli	14%	18%	7%	10%	9%	17%	21%	21%	24%
Yevmiyeli	3%	3%	4%	38%	29%	47%	92%	91%	93%
İşveren	2%	2%	1%	7%	4%	16%	24%	20%	40%
Kendi Hesabına Çalışan	7%	4%	13%	30%	16%	37%	66%	54%	72%
Ücretsiz Aile İşçileri	7%	1%	15%	39%	11%	42%	97%	88%	98%
İşsizler	3%	4%	2%	27%	23%	38%	-	-	-
İşgücüne Dahil Olmayanlar	36%	41%	28%	21%	14%	37%	-	-	-
15 Yaşından Küçükler	29%	28%	29%	34%	24%	49%	-	-	-

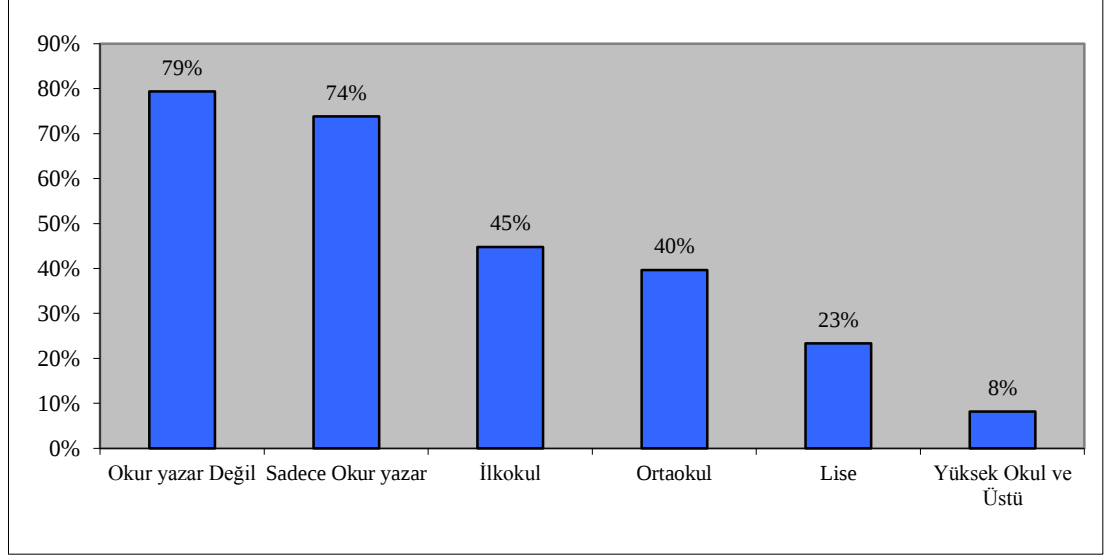
Kaynak: DİE, 2004 Yılı Yoksulluk Çalışması, Hanehalkı İşgücü Anketleri

DİE tarafından yapılan 2004 Yılı Yoksulluk Çalışmasına göre ülke nüfusunun % 26'sı gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 2004 yılı itibarıyla yoksulluk oranının en yüksek olduğu ücretsiz aile işçilerinin % 97'si, yevmiyeli çalışanların % 92'si, kendi hesabına çalışanların da % 66'sı kayıt dışı çalışmaktadırlar. Ayrıca, yoksulluk oranının kentlerden çok daha yüksek olduğu kırsal kesimlerde toplam kayıt dışı çalışma oranı 2004 yılında % 74'e ulaşmıştır.

Yine DİE'nin yaptığı 2004 yılı Yoksulluk Çalışmasına göre, tarım sektöründe çalışanların % 41'i, sanayi sektöründe çalışanların % 16'sı, hizmetler sektöründe çalışanların % 12'si yoksuldur.

- **Eğitim Seviyesinin Düşüklüğü:** Kayıt dışı çalışanların eğitim durumları incelendiğinde eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranının azaldığı görülmektedir. Kişilerde eğitim düzeyine bağlı olarak kayıtlı çalışma bilinci artmakta, eğitim düzeyine bağlı olarak işgücü niteliğindeki artış da kişileri kayıtlı çalışmaya yönlendirmektedir. Özellikle eğitim seviyesinin çok düşük olduğu çalışanlarda sosyal güvenlik bilincinin olmadığı ya da kayıtlı çalışmak için hangi yollara başvurması gerektiği konusunda bilgi sahibi olmadığı görülmektedir.

Grafik 2.18 Eğitim Seviyesine Göre Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam Oranı, 2004



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*

Türkiye’de işgücünün eğitim süresi çok kısa olmakla beraber kayıtlı sektörün kayıt dışı sektöre göre daha fazla eğitim aldığı görülmektedir. 2004 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre tarım dışı sektörlerde eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranı açık bir şekilde azalmaktadır.

2.5.3 Mali Nedenler

İşletmelerin mali durumu, maliyet yapısı, içinde bulunulan sektörün dinamikleri ve kar maksimizasyonu amacının kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla birebir ilişkisi bulunmaktadır. İşletmelerin rekabet gücünün yetersiz olması, işletme maliyetlerini artıran vergi, sosyal güvenlik primi ve işgücü ile ilgili diğer yasal yükümlülüklerin yüksekliği, finansman sorunları, maliyetlerin düşürülmesi amacıyla istihdam biçimlerinde yaşanan değişimler kayıt dışı istihdamın boyutunu artırabilmektedir.

- **Rekabet Gücünün Düşüklüğü:** İşletmelerin ulusal ve uluslararası rekabette geriye düşmeleri, işletmeleri maliyetlerini azaltmaya itmektedir. Birçok işletme maliyetin daha düşük olması sebebiyle kayıt dışı ekonomi içinde yer almakta ve kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Merkezi tarafından hazırlanan Dünya Rekabet Yıllığı verilerine göre Türkiye 2004 yılında rekabet sıralaması bakımından 60 ülke içinde 55 inci olurken ekonomideki olumlu gelişmelerle beraber 2005 yılında 60 ülke arasında 48 inci olmuştur.⁵⁹ Aynı sıralamada 1997 yılında 46 ülke içinde 35, 2000 yılında 47 ülke içinde 42 nci olan Türkiye, son 5 yılda krizlerin de etkisiyle rekabet gücünün geliştirilmesi açısından fazla mesafe kat edememiştir. Günümüzde rekabetin özelliklerine bakıldığında⁶⁰;

- Uluslararası sınırlar kalkmış, rekabet uluslararası boyutlara taşınmıştır.
- Birçok endüstride büyüme hızının düşmesi, ürünler arasındaki farkların azalması, müşterilerin seçici olması, firmalar arasındaki rekabeti artırmaktadır.
- Birçok sektöre girişteki engeller gün geçtikçe önemini yitirmektedir.
- Geleneksel üretim süreçlerinin geçerliliğini yitirmesiyle beraber firmalar ürünün tasarlanması, pazarlanması, tedariki gibi işlere ya da depolama, sevkiyat, dağıtım, satış sonrası hizmet gibi alanlara odaklanmakta, üretimin büyük kısmı ise montajcılık haline getirilmektedir. Bununla beraber firmalarda dışarıdan temin (outsourcing) artmakta, firmaların üretimden çekilmeleri ile beraber istihdam azalmakta, üretim firmaları hizmet firmalarına dönüşmektedir.

İstihdamın büyük bir bölümünü emen KOBİ'ler, "know-how" yetersizliği ve düşük teknolojik seviye nedeniyle verimsiz üretim yapmakta ve rekabette geriye düşmektedir.⁶¹ Rekabet koşullarına ayak uyduramayan işletmeler de maliyetleri düşürerek ayakta kalmaya çalışmakta, maliyetleri düşürmek için de kayıt dışı ekonomiye ve kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

- **İstihdam Yükleri:** İşletmelerin istihdam ettikleri kişiler için ödemesi gereken vergi, sosyal güvenlik, işsizlik sigortası primleri gibi yasal yüklerin yüksekliği kayıt dışı istihdamı özendirir.

⁵⁹ International Institute for Management Development, *IMD World Competitiveness Yearbook 2005*, 2005, s. 5, <http://www02.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>

⁶⁰ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, *Yeni Rekabet Stratejisi ve Türk Sanayisi*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, Temmuz 2002, s. 77, 80

⁶¹ Devlet Planlama Teşkilatı, *KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı*, 2004, s. 36

Tablo 2.6 OECD Ülkelerinde İstihdam Yükü, 2004 ^{62 63}

Ülkeler	Toplam Yükün İşveren Maliyetine Oranı (%)	Çalışanların Yükünün İşveren Maliyetine Oranı (%)	İşverenlerin Yükünün İşveren Maliyetine Oranı (%)	Çalışanların Yükünün Brüt Ücrete Oranı (%)
Türkiye	42,7	25,0	17,7	30,4
Polonya	41,5	24,5	17,0	29,5
İsveç	41,2	16,5	24,6	21,9
Fransa	39,0	10,9	28,2	15,1
Finlandiya	36,8	17,5	19,4	21,7
İtalya	36,2	11,4	24,9	15,2
Belçika	35,6	12,6	23,0	16,4
Yunanistan	34,9	13,0	21,9	16,6
Hollanda	34,3	20,3	14,0	23,6
Almanya	32,2	15,0	17,3	18,1
İspanya	31,5	8,1	23,4	10,6
Macaristan	31,3	4,4	26,9	6,1
Danimarka	29,8	29,3	0,5	29,4
Çek Cumhuriyeti	29,5	3,6	25,9	4,9
Avusturya	28,8	6,2	22,5	8,0
Norveç	27,8	16,3	11,5	18,4
Slovakya	27,2	0,9	26,3	1,2
Japonya	23,8	12,7	11,1	14,3
Kanada	23,0	12,9	10,1	14,4
Portekiz	22,5	3,3	19,2	4,1
Yeni Zelanda	20,7	20,7	0,0	20,7
İngiltere	18,0	8,9	9,0	9,8
Avustralya	17,7	12,1	5,7	12,8
İsviçre	17,2	7,2	9,9	8,0
ABD	16,4	9,3	7,1	10,0
Güney Kore	15,8	7,8	8,1	8,4
Meksika	15,4	4,0	11,4	4,5
İzlanda	11,7	6,3	5,4	6,6
Lüksemburg	9,3	-2,6	11,9	-2,9
İrlanda	5,9	-3,8	9,7	-4,2
OECD Ortalaması	26,6	11,1	15,5	13,1

Kaynak: OECD, *Taxing Wages 2003-2004*, 2004

⁶² Evli, 2 çocuklu ve eşi çalışmayanların ücretleri üzerindeki vergi teşvikleri ile aile ve çocuklara yönelik yapılan nakit transferleri düşüldükten sonraki vergi ve sosyal güvenlik primi yükleri (işsizlik sigortası primi dahil)

⁶³ Lüksemburg ve İrlanda'da yukarıdaki dipnotta belirtilen statüde çalışanların vergi ve prim yükünün işveren maliyetine ve brüt ücrete oranının negatif olması, bu çalışanlara ve ailelerine verilen vergi teşvikleri ile nakit transferlerinin toplam vergi ve prim yükünden fazla olduğunu göstermektedir.

2004 yılında OECD ülkelerindeki istihdam yüklerine bakıldığında Türkiye'nin en üst sıralarda olduğu, hatta evli, iki çocuklu ve eşi çalışmayanların istihdam yükü sıralamasında diğer ülkelerdeki vergi indirimlerinin ya da desteklerin Türkiye'de olmamasından dolayı en üstte yer aldığı görülmektedir.

Tablo 2.6'daki vergi yükü incelendiğinde Türkiye'nin işveren yükümlülüklerinin toplam işveren maliyeti içindeki payı açısından OECD ortalamasının biraz üzerinde olduğu görülmektedir. Ancak, çalışanların yükümlülüklerinin brüt ücret içindeki payına bakıldığında Türkiye'deki yükümlülüğün OECD ortalamasının iki katından fazla olduğu görülmektedir. Türkiye'de çalışanların prim yükünün brüt ücret içindeki payı, OECD ortalamasının 1,5 katı olmakla beraber sosyal güvenlik sistemleri farklı olan, vergi ya da diğer finansman kaynakları ile finanse edilen ve prim oranları düşük olan ülkeler kapsam dışı bırakıldığında Türkiye ile OECD ülkelerinin ortalaması birbirine yaklaşmaktadır. Ancak, Türkiye'de çalışanların vergi teşviki ya da destekler düşülmeden gelir vergisinin brüt ücret içindeki payının OECD ortalamasının 1,7'i katı, vergi teşvikleri ya da destekler ilave edildiğinde ise 6 katı olduğu görülmektedir.

Türkiye'de birçok OECD ülkesinin aksine çalışanların gelir vergisinin beyan esası yerine doğrudan ücretlerinden kesilmek suretiyle ödenmesi ve işe alımlarda brüt ücret yerine genellikle net ücret üzerinden anlaşılması işçilerin vergi ve prim yükümlülüklerinin doğrudan işveren maliyetine yansımaya neden olabilmektedir.

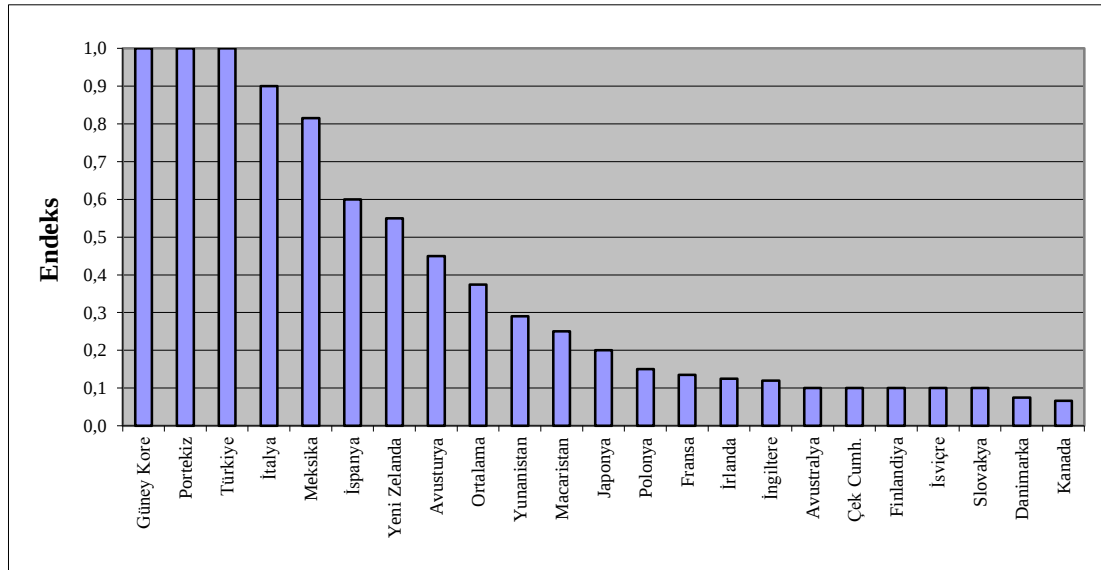
Toplam vergi ve prim yükünün işveren maliyeti içindeki payının yüksek olması, yine çalışanlara verilen net ve brüt ücret arasındaki farkın yüksekliği ve kayıtlı çalışmayı sağlayacak vergisel teşvik ve desteklerin olmaması hem işveren hem de işçi açısından kayıt dışı istihdamı özendirilmektedir.

Ayrıca, istihdam yükünün fazlalığı, denetim yetersizliği, sendikalaşma oranının düşmesiyle beraber çalışanların kendi haklarını savunmada yetersiz kalmaları gibi nedenlerle de işletmeler istihdam maliyetlerini düşürebilmek için çalıştırdığı kişilerin brüt ücretlerini gelir idaresi, SSK gibi kamu kurumlarına eksik bildirebilmektedir. Özel sektörde yüksek ücretlerle çalışan birçok kişinin kaydının en

düşük sınır olan asgari ücret üzerinden yapıldığı bilinen bir gerçektir. Ücretlerin eksik bildirilmesi vergi ve prim gelirlerinde azalmaya, kişilerin emekli aylık ve gelirlerinde düşüşe neden olmaktadır.

• **İşletmelerin Üzerindeki Diğer Mali Yükler:** İşletmeler üzerindeki vergi ve prim dışındaki diğer mali yüklerin fazlalığı da işletmeleri kayıt dışı işçi çalıştırmaya özendirilmektedir. Vergi ve primlerin dışındaki en önemli mali yük kıdem tazminatı uygulamasıdır. Kişinin en az bir yıl süreyle çalışması ve İş Kanununda yer alan şartlar dahilinde kıdem tazminatına hak kazanması durumunda işçinin hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmektedir.

Grafik 2.19 OECD Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Endeksi⁶⁴



Kaynak: HOLZMANN R. et al, *Severance Pay Programs Around the World: Rationale, Status, and Reforms*, 2003

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye en yüksek kıdem tazminatı ödeyen ülkelerin içinde yer almaktadır. OECD ülkeleri arasında ABD, Almanya, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç ve İzlanda'da zorunlu kıdem tazminatı uygulaması bulunmazken kıdem tazminatını uygulayan ülkeler içinde Türkiye 20 yıllık çalışana

⁶⁴ Kıdem tazminatı endeksi 20 yıl çalışan bir kişinin ülke kanunlarına göre kıdem tazminatından yararlanmaya hak kazanması durumunda alacağı toplam aylık brüt ücret sayısının 20'ye bölünmesi ile bulunur. Örneğin, Türkiye'de 20 yıl çalışan bir kişi kıdem tazminatı olarak 20 brüt aylık ücret toplamına hak kazanmakta, dolayısıyla kıdem tazminatı endeksi Türkiye için 1 olmaktadır.

verilecek kıdem tazminatı bakımından 20 ayla Güney Kore ve Portekiz’le beraber başı çekmektedir. OECD ortalaması ise sadece 7,5 aydır.⁶⁵

Ayrıca Türkiye’de kıdem tazminatı dışında ihbar tazminatları, diğer tazminatlar, özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu, işyeri hekimleri, iş güvenliğini sağlamakla görevli mühendis veya teknik elemanlar ile sağlık ve güvenlik işçi temsilcisi çalıştırma zorunluluğu, oda ve yurt açma yükümlülüğü, spor tesisi yapma yükümlülüğü, stajyer çalıştırma, avukat bulundurma gibi diğer yasal yükümlülükler bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin büyük bir kısmının en az 50 işçiye sahip işletmeler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bundan dolayı işletmeler işçi sayısını 50’nin altında tutabilmekte ya da işçi sayısını 50’nin altında gösterebilmektedir. Çalışma hayatının bütünü düşünüldüğünde, vergi ve prim yükleri dışındaki diğer yasal yüklerin boyutu hakkında genel bir çalışma bulunmamakla beraber TİSK’in üye işyerlerinde yapmış olduğu çalışma sonuçlarına göre diğer yasal yükümlülükler toplam vergi ve sosyal güvenlik primi yükümlülüklerinin % 18,4’üne tekabül etmektedir.⁶⁶

İşletmelerin Finansman Sorunları: İstihdamın önemli bir kısmını barındıran KOBİ’lerin yaşadıkları finansman sorunları kayıt dışı istihdamın sebeplerinden biridir. 2000 yılında hizmet sektörleri de dahil olmak üzere toplam işletmelerin % 99,8’ini, toplam istihdamın da % 77’sini, katma değer % 27’sini ve toplam ihracatın % 10’unu KOBİ’ler oluşturmaktadır.⁶⁷ Ekonomi içindeki ağırlıklarına rağmen KOBİ’lere ticari bankalarca sağlanan kredilerin toplam krediler içindeki payının 2003 sonu itibarıyla % 6-8 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Oysa ki gelişmiş ülkelerde bu oran % 40-50 civarındadır.⁶⁸ Finansman sıkıntısı içine

⁶⁵ HOLZMANN R. et al, ‘Severance Pay Programs around the World: Rationale, Status, and Reforms’, Draft Paper prepared for the joint World Bank/International Institute for Applied System Analysis/Ludwig Boltzmann Institute for Economic Analysis Workshop on Severance Payments, World Bank, 2003, [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/\\$FILE/Holzmann%20Iyer%20Vodopivec.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/$FILE/Holzmann%20Iyer%20Vodopivec.pdf), s. 36-42

⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için; TİSK, 2004 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, Ekim 2005

⁶⁷ OECD, *Small and Medium-Sized Enterprises in Turkey: Issues and Policies*, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/11/31932173.pdf>, s. 27

⁶⁸ ATALAN B., ‘KOBİ’lerin Kredilendirilmesi’, *Active, Bankacılık ve Finans Dergisi*, Sayı: 46, 2006, s. 28

giren KOBİ'ler zaman zaman vergi, prim ve benzeri yükümlüklerini yerine getirmemek veya gecikmeli olarak yerine getirmek yoluna gitmektedirler.

Kutu 2.3 İşletmelerin İstihdamla İlgili Diğer Yasal Yükümlülükleri

- **Kıdem Tazminatı:** Kişinin en az bir yıl süreyle çalışması ve İş Kanununda yer alan şartlar dahilinde işten ayrılması veya emekli olarak kıdem tazminatına hak kazanması durumunda işçinin hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Kıdem tazminatlarının yıllık miktarı, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçmemektedir.
- **İhbar Tazminatı:** Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir. Kişilerin çalışma süresine bağlı olarak işten çıkarmadan 2 ila 8 hafta öncesinde işçiye bildirim yapılması gerekmektedir. Bildirim şartına uymayan işletme, bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır.
- **Diğer Tazminatlar:** Kötü Niyet Tazminatı, Sendikal Tazminat, Diğer Tazminatlar
- **Özürlü, Eski Hükümlü Ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu:** İşverenler 50 ya da daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde özürlü ve eski hükümlü ile terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda özel sektörde çalıştırılacak işçilerin toplam işçiler içindeki oranı özürlüler için % 3, eski hükümlüler için % 1, terör mağdurları için % 2'dir.
- **İşyeri Hekimleri:** Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür.
- **İş Güvenliği İle Görevli Mühendis veya Teknik Elemanlar:** Sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde işverenler, iş güvenliği önlemlerinin sağlanması, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesi için alınacak önlemlerin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına, işyerinin niteliğine ve tehlike derecesine göre bir veya daha fazla mühendis veya teknik elemanı görevlendirmekle yükümlüdürler.
- **Sağlık ve Güvenlik İşçi Temsilcisi:** İşyerinde sağlık ve güvenlikle ilgili çalışmalara katılma, çalışmaları izleme, önlem alınmasını isteme, önerilerde bulunma gibi konularda işçileri temsil etmeye yetkili, bir veya daha fazla işçi, işçi temsilcisi olarak görev yapar.
- **Oda ve Yurt Açma Yükümlülüğü:** 100-150 arasında kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde, bir yaşından küçük çocukların bırakılması ve bakılması ve emziren işçilerin çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine en çok 250 metre uzaklıkta bir emzirme odasının kurulması zorunludur. 150 den çok kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde, 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması ve bakılması, emziren işçilerin çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine yakın bir yurdun kurulması zorunludur. Yurt açma yükümlülüğünde olan işverenler yurt içinde anaokulu da açmak zorundadırlar. Yurt, işyerine 250 metreden daha uzaksa işveren taşıt sağlamakla yükümlüdür.
- **Spor Tesisi Yapma Yükümlülüğü:** Memur ve işçi sayısı 500'den fazla olan, kamu ve özel sektör kuruluşları ile fabrikaların öncelikle kendi personeline beden eğitimi ve spor yaptırmak için spor tesisi yapmaları ve antrenör çalıştırmaları gerekmektedir. Kuruluşlar, spor tesislerini yaptırmadıkları ve antrenör tutmadıkları takdirde tebliğ tarihinde çalıştırdıkları her memur ve işçi için, o tarihte yürürlükte bulunan brüt aylık asgari ücretin 1/3'ü tutarındaki bir cezayı en geç bir ay içerisinde ödemek zorundadırlar.
- **Stajyer Çalıştırma:** Yirmi ve daha fazla personel çalıştıran işletmeler, çalıştırdıkları personel sayısının % 5'inden az, % 10'undan fazla olmamak üzere mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumu öğrencilerine beceri eğitimi yaptırır.
- **Avukat Bulundurma:** Esas sermaye miktarının (50 milyar TL) beş katı veya daha fazla esas sermayesi bulunan anonim şirketler ile üye sayısı 100 veya daha fazla olan yapı kooperatifleri sözleşmeli bir avukat bulundurmak zorundadır.

• **İstihdam Edilme Biçimlerinin Değişimi:** Dünyada küresel rekabetin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle beraber üretim ve istihdam ilişkileri esnekleşmekte ve işgücünde enformelleşme artmaktadır. Birçok firma, kayıtlı bir fabrika ya da işyerinde tam zamanlı ve düzenli çalışan işgücü yerine daha esnek ve uzmanlaşmış üretim birimlerinde, bir kısmının kayıt dışı olduğu işgücünü kullanmaktadır. Esnek uzmanlaşmanın bir şekli, büyük alıcının ya da lider firmanın sanayileşmiş ülkede yer aldığı ve nihai üreticinin gelişmekte ya da geçiş ülkelerinde küçük bir işletmede kendi hesabına çalışanları veyahut evde çalışanları barındırdığı sınırlararası mal ve değer zincirindeki hızlı artıştır. Rekabet gücünü artırmak ve maliyetleri düşürmek amacıyla firmalar merkezde az sayıda düzenli ve ücretli çalışanla işlerini düzenlerken çevresinde farklı yer ya da ülkelerde farklı işyerlerinde “standart-dışı” ya da “atipik” çalışanlar mevcuttur. Standart dışı çalışanların büyük bir kısmı kayıt dışı çalışmaktadır.⁶⁹

Küresel rekabetin esnek çalışmalı anlaşmalar ya da yan mukaveleli üretim yoluyla firmaları maliyetlerini düşürmeye zorlaması, bilgi teknolojilerinin de artmasıyla beraber teknik ve profesyonel çalışanların evde çalışmayı tercih etmesi nedeniyle Afrika, Latin Amerika, Asya ve diğer bölgelerdeki gelişmekte olan ülkelerde enformel istihdamla yakından ilişkili olan evde çalışma giderek artmaktadır. Evde çalışmanın artmasının diğer bir nedeni de ekonomik büyümenin olmadığı ya da sermaye ağırlıklı ekonomik büyümenin olduğu, aktif çalışanların kayıtlı istihdamdan daha hızlı arttığı ülkelerde kişilerin evde kendi hesabına çalışmaya zorlanmasıdır. Evde çalışanlar genellikle dikiş, paketleme, montaj gibi imalat sektörü; dokuma, sepetçilik, nakış, halı dokuma gibi küçük üretimler; ayakkabı tamirciliği, dikiş, kuaför ve berberlik, çamaşır yıkama, oda kiralama, yemek yapma, çocuk bakımı gibi kişisel hizmetler; yazma, veri işleme, muhasebecilik, çağrı merkezi telefonculuğu gibi yazışmalı işler; vergi

⁶⁹ ILO, ‘Decent work and the informal economy’, Report VI, 2002, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf> , s. 2

muhasibeciliği, avukatlık, tasarım danışmanlığı, mimari–mühendislik–yazma–tıbbi bilgisayar programcılığı gibi profesyonel çalışmalar içinde yer almaktadırlar.⁷⁰

İşletme maliyetlerini düşürmek amacıyla kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, eve iş verme, işin çeşitli bölümünde taşeron kullanma gibi uygulamalar da artmıştır. Postfordist olarak adlandırılan yeni üretim tarzı ile işyerleri küçülmüş, işçinin ekonomik ve sosyal haklarında kısıntılar meydana gelmiştir. Bu üretim tarzı, işletmelerin ve çalışanların kayıt dışında kalmalarına neden olabilmektedir.⁷¹

2.5.4 Kamusal Sistemden Kaynaklanan Nedenler

Kamu otoritelerinin uyguladıkları idari, mali, düzenleyici ve denetleyici politikalarla kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam yakından ilişkilidir. İş ve çalışma hayatındaki bürokratik formalitelerin fazlalığı ve aşırı düzenlemeler, kurumlar arasındaki koordinasyon eksiklikleri, denetim sorunları, kamu kesimine duyulan güvensizlik ve memnuniyetsizlik, sıklıkla çıkarılan vergi ve sosyal güvenlik primlerine ilişkin af ve borçlanma yasaları, sosyal güvenlik ve sağlık sisteminden kaynaklanan sorunlardan dolayı kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilememekte ve kayıt dışı istihdamın boyutları artmaktadır.

• **Bürokratik Formalitelerin Fazlalığı:** Bütün ülkelerde çalışma hayatındaki bürokratik formalitelerin fazlalığı ve aşırı düzenlemeler kayıt dışı istihdamı artırmaktadır. Tescil yaptırmanın ve muhasebe kurallarının karışıklığı, lisans sisteminin maliyetli olması, gümrük prosedürlerinin karışıklığı gibi sorunlara neden olan aşırı düzenlemeler ve bürokratik formaliteler kayıt dışı istihdamın önemli nedenleri arasında yer almaktadır.⁷²

Birçok çalışmada, fazla yasal düzenlemesi olan ülkelerin daha büyük kayıt dışı ekonomiye sahip oldukları belirtilmektedir. Örnek vermek gerekirse, gelişmiş, geçiş ve gelişmekte olan ekonomileri içeren 84 ülkede idari düzenleme endeksindeki (1-5 arasında) 1 puanlık artışın kayıt dışı ekonomide % 10'luk artışa neden olduğu

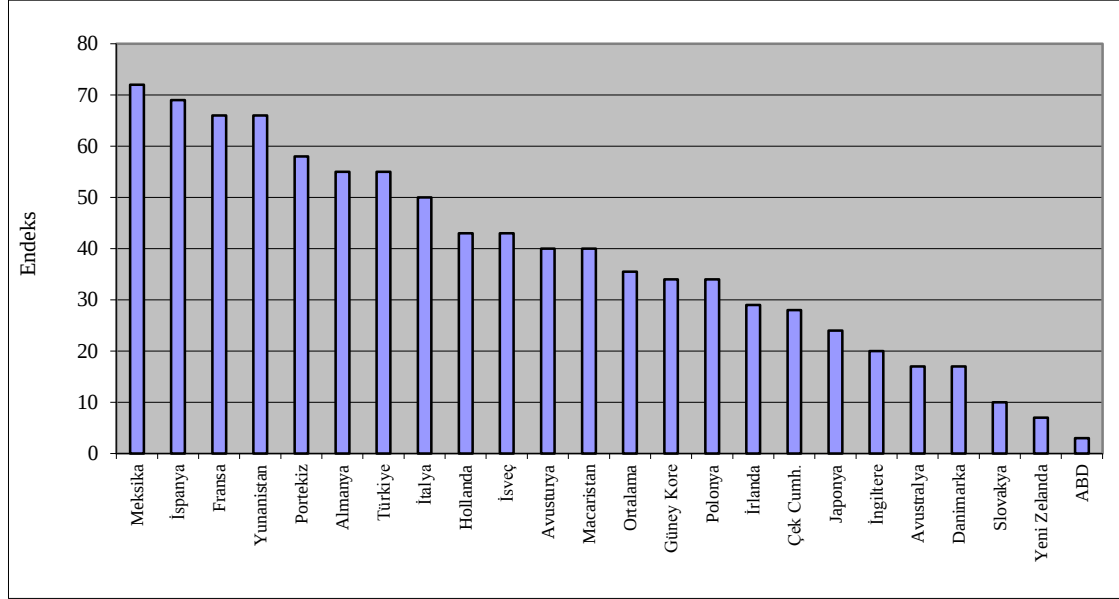
⁷⁰ ILO, 'Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture', ILO, Employment Sector, 2002, <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf>, s. 43-46

⁷¹ ERDUT Z., *Esneklik*, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, TİSK Yayın no: 195, 1999, s.210

⁷² RENOY P. et al, 2004, s. 31

görülmektedir.⁷³ Özellikle kayıt dışı ekonominin ağırlıkta olduğu yoksul ülkelerde ağır düzenlemeler ve özlük haklarının zayıflığı yoksulları çalışma hayatından uzaklaştırmaktadır. Bu ülkelerde kadınlar, gençler ve düşük nitelikli işçiler aşırı düzenlemelerden olumsuz etkilenen kesimlerin başında gelmektedir.⁷⁴

Grafik 2.20 Bazı OECD Ülkelerinde İstihdam Katılık Endeksi



Kaynak: *Doing Business in 2005 Removing Obstacles to Growth*, 2005

İşletmeler iş kurarken, işçiyi işe alırken, çalıştırırken ve işten çıkartırken, kredi alırken, anlaşmazlıkların çözümünde, işi tasfiye ederken dahi birçok prosedürle karşılaşmaktadır. Prosedür sayısının fazlalığı, işlem süresinin uzunluğu ve maliyetli olması, işgücü piyasasındaki katılıklarının fazla olması işletmeleri, faaliyetlerinin ve istihdamının tamamını ya da bir kısmını kayıt dışı olarak sürdürmeye itebilmektedir. Türkiye ile diğer ülkeler karşılaştırıldığında, son dönemde yapılan düzenlemelerle birlikte işyeri kurma açısından Türkiye’de bürokratik formalitelerin azaldığı, ancak özellikle istihdamla ilgili alanlarda bürokratik formalitelerin ve katılıkların fazla olduğu, ayrıca şirket tasfiyelerinde ve iş hayatına ilişkin hukuki süreçlerde sistemin ağır işlediği görülmektedir. Grafik 2.20’de Türkiye, OECD ülkeleri içinde istihdam katılık endeksinin yüksek olduğu ülkeler içinde yer almaktadır.

⁷³ TİSK, *Kayıtdışı İstihdam*, Yayın no:233, 2003, s.12

⁷⁴ Copublication of the World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press, *Doing Business in 2005 Removing Obstacles to Growth*, 2005, s. 3

Tablo 2.7 OECD Ülkelerinde İş Hayatına İlişkin Göstergeler, 2004

ÜLKELER	İş Kurma		İşgücü Piyasası		Varlık Tescili			Kredi Alma		Yatırımcıyı Koruma	Sözleşmeye Uymaya Zorlama		Tasfiye		Ekonomi
	İşlem Sayısı	Süre (Gün)	İstihdam Katılık Endeksi	İşten Çıkarma Maliyeti (Hafta)	İşlem Sayısı	Süre (Gün)	Maliyet (Varlığın %'si)	Kanuni Haklar Endeksi	Kredi Bilgisi Endeksi	Endeks	İşlem Sayısı	Süre (Gün)	Süre (Yıl)	Maliyet (Emlağın %'si)	Kayıt dışı Ekonomi (% GSMH, 2003)
Avustralya	2	2	17	17	5	7	4,5	9	5	6	11	157	1.0	8	15,3
Avusturya	9	29	40	55	3	32	4,5	5	5	6	20	374	1.0	18	10,2
Belçika	4	34	20	8	2	132	12,8	7	6	4	27	112	0.9	4	23,2
Kanada	2	3	4	28	6	10	1,7	7	5	7	17	346	0.8	4	3.0
Çek Cumh.	10	40	28	22	4	122	3.0	6	5	6	22	300	9,2	18	19,1
Danimarka	4	4	17	39	6	42	0.6	7	4	5	15	83	3,4	8	18,2
Finlandiya	3	14	44	24	3	14	4.0	6	4	5	27	240	0.9	1	18,3
Fransa	7	8	66	32	10	193	5,8	3	3	6	21	75	1,9	8	15,3
Almanya	9	45	55	80	4	41	4,2	8	6	5	26	184	1,2	8	16,3
Yunanistan	15	38	66	133	12	23	13,7	1	4	5	14	151	2.0	8	28,6
Macaristan	6	52	40	34	4	79	6,8	5	3	5	21	365	2.0	23	25,1
İrlanda	4	24	29	52	5	38	10,3	8	5	6	16	217	0.4	8	15,8
İtalya	9	13	50	47	8	27	1,3	3	6	5	18	1,39	1,2	18	27.0
Japonya	11	31	24	21	6	14	4,1	6	6	6	16	60	0.5	4	11,3
Güney Kore	12	22	34	90	7	11	6,3	6	5	6	29	75	1,5	4	27,5
Meksika	8	58	72	83	5	74	5,3	2	6	5	37	421	1,8	18	30,1
Hollanda	7	11	43	16	4	5	6,4	9	5	5	22	48	1,7	1	13.0
Norveç	4	23	30	12	1	1	2,5	6	5	5	14	87	0.9	1	19,1
Polonya	10	31	34	25	6	204	1,6	2	4	4	41	1	1,4	18	27,6
Portekiz	11	78	58	98	5	83	7,3	5	5	5	24	320	2,5	8	22,6
Slovakya	9	52	10	17	5	22	3,1	9	3	6	27	565	4,7	18	18,9
İspanya	6	108	69	68	3	25	7,1	5	6	7	23	169	1.0	8	22,6
İsveç	3	16	43	24	1	2	3.0	6	4	6	23	208	2.0	8	19,1
İsviçre	6	20	17	12	4	16	1,4	6	5	5	22	170	4,6	4	8,8
Türkiye	8	9	55	112	8	9	3,3	1	4	2	22	330	2,9	8	32.1
İngiltere	6	18	20	25	2	21	4,1	10	6	7	14	288	1.0	6	12,6
ABD	5	5	3	8	4	12	0.5	7	6	7	17	250	3.0	8	8,8
Yeni Zelanda	2	12	7	0	2	2	0.2	9	5	5	19	50	2.0	4	12,7
Ortalama	6,9	28,6	35,5	42,2	4,8	45,0	4,2	5,9	4,9	5,4	21,6	201,7	1,4	9,0	16,0

Kaynak: *Doing Business in 2005 Removing Obstacles to Growth*, 2005

Kutu 2.4 Tablo 2.7'ye İlişkin Açıklamalar⁷⁵

- İş kurma esnasında işletmenin, ülkenin en popüler şehrinde, tamamen yerli sermayeyle, özel kişiliğe dahil 5 kişi tarafından kişi başı gelirin en az 10 katı sermayeyle kurulmuş limited şirket olduğu varsayılmaktadır. Şirket sanayi ya da ticaret sektöründe yer alıp dış ticaretle uğraşmamakta, özel vergi hükümlerine tabi ürünlerle uğraşmamakta, üretimde çevreyi çok fazla kirleten işlemler gerçekleştirmemektedir. Kendi emlağı olmayıp ticari bir yer kiralamış, bir ay içinde 50'den fazla olmamak üzere yerli işçi çalıştırmakta ve yatırım ya da diğer teşviklerden yararlanmamaktadır.
- İşe başlarken şirket kurucuları ile kamu kurumları, avukat, noter, denetmenler arasındaki işlemler dikkate alınmıştır. Elektrik, su bağlatma gibi prosedürler, işletmenin kuruluşunda sorun yaratmıyorsa dikkate alınmamıştır.
- İstihdam katılık endeksinde; işçi kiralama, işten çıkarma ve çalışılan saatlerin katılığı dikkate alınmıştır. İşçi, aynı işletmede idari görevde olmayıp 20 yıldır çalışmakta, ülkenin ortalama ücreti kadar ücret almakta, eşi çalışmamakta ve 2 çocuğu bulunmakta, en popüler şehirde oturmakta, ülkede hakim olan ırk ve dine sahip olmakta, eğer zorunlu değilse herhangi bir sendikaya üye olmamaktadır. İşletme ise ülkenin en popüler şehrinde, imalat sanayinde faaliyet göstermekte, 201 işçi çalıştırmakta olup tamamen yerli sermayeyle kurulmuştur.
- İstihdam katılık endeksinde; işçi kiralama, işten çıkarma ve çalışma saatlerinin katılığı endekslerinin ortalaması kullanılmaktadır. İşten çıkarmanın maliyetinde aynı işyerinde 20 yıl çalışan bir işçi, işten çıkarılırken ödenmesi gereken kıdem tazminatı, diğer tazminatlar ve cezalar haftalık verilen ücret üzerinden dikkate alınmaktadır.

Kaynak: *Doing Business in 2005 Removing Obstacles to Growth*, 2005

• **Kurumlar Arasındaki Koordinasyon Eksikliği:** Türkiye'de çalışma hayatı ile ilgilenen kurumlar arasında politika belirlerken ya da denetim yaparken oluşan koordinasyon eksikliği kayıt dışı çalışmayı artırabilmektedir. İşyeri açmak için gelir idaresi, SSK, Bağ-Kur, Bölge Çalışma Müdürlükleri, meslek odaları, belediye ve diğer kurumlara birçoğu aynı olan belgelerle ayrı ayrı başvuruda bulunma zorunluluğu kayıt dışı çalışmayı özendirilmekte, ya da sadece belirli kurumlara başvuru yapılıp diğer kurumlara başvuru yapılmamasına neden olabilmektedir. Kamu kurumlarının bildirimleri diğer kurumlara bildirmemesi, çapraz kontrolü engellemektedir.

Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği ile ilgili bir örnek vermek gerekirse 2001 yılında yapılan bir çalışmada SSK ve gelir idarelerine bildirilen işçi sayıları arasında önemli farklar olduğu görülmektedir. Vergi ve prim tahsilatının % 75'inin yapıldığı otomasyona geçen 22 ilde SSK'ya bildirilen işçi sayısı 4,6 milyon kişi civarında iken gelir idarelerine bildirilen işçi sayısı 2,3 milyon kişidir. 2 kurum arasında büyük fark olmasının sebeplerinden biri genellikle ücretleri basit usulde

⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için *Doing Business in 2005*, 2005, s. 79-97

vergilendirilen ve muhtasar beyanname ile gelir idaresine bildirilmeyen işçilerin varolmasıdır. Diğer bir neden de, SSK'nın inşaat ve ihale işlerinde uyguladığı asgari işçilik düzenlemesinden dolayı işverenler oturma ruhsatı ve hak ediş alabilmek için önceden belirlenen en az işçilik tutarını SSK'ya bildirmek zorunda iken gelir idaresinde böyle bir bildirim yapılmamasıdır.⁷⁶

Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği, ücretlerin eksik bildirilmesine de neden olabilmektedir. Kurumların sigortalılarına ya da mükelleflerine T.C. kimlik numarası, sosyal güvenlik numarası, sicil numarası ya da vergi numarası gibi farklı numaralar verilmesi elektronik çapraz kontrolleri zorlaştırmaktadır.

• **Denetimle İlgili Sorunlar:** Kayıt dışı çalışma ile ilgili denetim elemanlarının sayısının az olması ve yıllık denetimlerin yetersiz olması, denetimle ilgili konularda kurumlar arasında koordinasyonun olmaması, denetim sonucu getirilen idari para cezalarına zaman zaman af getirilmesi kayıt dışı istihdamı özendirmektedir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede görevli müfettiş sayısı 350 civarında olup illerde yoklama yapan memur sayısı ise sadece 138'dir. Ayrıca 2004 yılı itibarıyla sigorta müfettişlerinin uğraştıkları işlerin sadece % 24'ü kayıt dışı istihdamla ilgilidir. Yine kamu kurumlarının sadece kendi alanları ile ilgili denetim yapması çapraz kontrolleri engellemekte, denetimlerin maliyetini ve süresini artırmaktadır.⁷⁷

2003 yılında yapılan denetimlerde 34.962 işyerinden 2.108'inin tescilsiz, görüşülen 324.772 çalışandan ise 22.201 kişinin sigortasız olduğu belirlenmiştir.⁷⁸ Hanehalkı işgücü anketi verilerine göre 2003 yılı itibarıyla toplam kayıt dışı çalışan ücretlinin 1,7 milyon kişi olduğu ve bunların büyük bir kısmının SSK'ya tabi zorunlu sigortalı olması gerektiği göz önüne alındığında denetimlerin çok sınırlı kaldığı görülmektedir.

• **Kamu Kesimine Duyulan Güvensizlik ve Memnuniyetsizlik:** Vatandaşların toplanan vergi ve primlerin kullanılmasında kamuya olan güveninin

⁷⁶ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 119

⁷⁷ a.g.e, s. 123

⁷⁸ SSK Başkanlığı, 2003 Yılı Çalışma Raporu, 2004 s. 76

sarsılması kayıt dışı ekonomiyi ve kayıt dışı istihdamı artırabilmektedir. Toplanan vergilerin etkin kullanılmadığına ve israf edildiğine inanmaları, yolsuzluk ve rüşvet oranının artması kamuya olan güveni sarsmaktadır.

Uluslararası Saydamlık adlı sivil toplum örgütünün yaptığı 2004 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksinde Türkiye 146 ülke arasında 81'inci sırada yer almıştır. OECD ülkeleri içinde en kötü durumda bulunan Türkiye'yi Polonya (69), Meksika (65), Slovakya (58), Çek Cumhuriyeti (51), Yunanistan (49), Güney Kore (47), İtalya (43), Macaristan (42) izlemektedirler. Raporda Türkiye'de en fazla güvensizlik duyulan kurumun kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla da yakından ilişkili olan gelir idareleri olduğu belirtilmektedir.⁷⁹

Kamu kurumlarının sundukları hizmetlerindeki kalite düşüklüğü, yine sosyal güvenlik kurumlarının sundukları ya da finanse ettikleri sağlık hizmeti kalitesinin düşüklüğü işletmeleri ya da çalışanları kayıtlı sistemden soğutabilmektedir. İstanbul Ticaret Odası tarafından yapılan bir araştırmada ankette yer alan firmaların yarısı kamu hizmetlerinin kalitesini orta, % 27'si kötü, % 8'i çok kötü olarak nitelendirirken sadece % 1'i kalitenin çok iyi olduğu yönünde beyan vermiştir.⁸⁰

Yine DİE tarafından 2004 yılında yapılan Yaşam Memnuniyeti Araştırması'nda SSK kapsamında yer alan kişilerin sadece % 44'ü, Bağ-Kur'da ise %66'sı kurum tarafından verilen hizmetlerden memnuniyet duymaktadır.⁸¹

• **Vergi-Prim Af ve Borç Yapılandırılması Kanunları:** Sosyal güvenlik primi ve vergilerde geriye dönük çıkarılan borçlanma kanunları ve aflar kayıt dışı çalışmayı özendirmektedir. Sık çıkarılan kanunlarla, borçlarını zamanında ödemeyenlerin ilerleyen dönemdeki borçlarını ödememesi teşvik edilmekte, primini ve vergisini düzenli ödeyenlere de haksızlık yapılarak bu kişilerin kamuya olan güveninin sarsılmasına ve bir kısmının kayıt dışına kaymasına neden olunmaktadır.

⁷⁹ Transparency International, 2004 Annual Report, 2004, s.8-11

⁸⁰ KALCI Ü. ve ark., *İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması*, İTO Yayını, 2003, s. 20

⁸¹ DİE, 2004 Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2005, s. 35

İlk borçlanma yasasının çıkarıldığı 1969 yılından 2004 yılına kadar SSK sigortalıları için 14 adet ve Bağ-Kur sigortalıları için 8 adet borçlanma yasası çıkarılmıştır. Borçlanma yasalarında genellikle borçların bir kısmı silinmekte, borçlanma yasasından faydalananlar borçlarını ödedikten kısa bir süre sonra yatırdıkları parayı sosyal güvenlik kurumlarından emekli aylığı olarak geri almaktadırlar. Sık çıkarılan borçlanma kanunları çalışanlarda devamlı borçlanma yasası çıkacağı beklentisi yaratarak primlerin ödenmemesine, primlerin ödenmemesi de kurum alacaklarının birikmesine, bu da sosyal güvenlik kurumlarının günlük finansman sıkıntısının giderilmesi için borçlanma yasası çıkarılmasına neden olmakta, sonuçta ortaya bir kısır döngü çıkmaktadır.⁸²

• **Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar:**

Türkiye’de sosyal güvenlik ve sağlık sistemleri ile istihdam konusu çok yakından ilişkili olduğu için bu sistemlerde yaşanan sıkıntılar kayıt dışı istihdamı artırabilmektedir.

Geçmişte sosyal güvenlik sistemi içinde isteğe bağlı sigortalılık kavramının çok geniş tanımlanması, çalışanları zorunlu sigortacılık uygulamasından kaçınarak isteğe bağlı sigortalılığa yöneltmiştir. Sadece emeklilik primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile genellikle kırsal yerlerde yaşayan ve Bağ-Kur’a kayıt olması gereken sigortalıların da büyük bir kısmı sağlık harcamalarını yeşil kart olarak finanse etme yoluna gitmiştir. İsteğe bağlı sigortalılık ve yeşil kart sayısındaki artışlar bu gerçeği gözler önüne sermektedir. 2003 yılındaki kanun değişikliği ile SSK’da isteğe bağlı sigortalılık prim oranı yükseltilmiş, üç ay üst üste prim ödemeyenler sistemden çıkarılmıştır. Bu düzenleme sonucunda SSK’da isteğe bağlı sigortalıların sayısı 2004 yılında bir önceki yıla göre 700 binden 300 bin kişi civarına düşmüştür.

Yine Türkiye’de erken yaşta emeklilik uygulamaları, bazı dönemlerde yaş şartının ortadan kaldırılmış olması ve süper emeklilik uygulamaları nedeniyle yaşlılık aylığı alan kişiler içinde yaşlı oranının az olduğu görülmektedir. 2004 yılı itibarıyla yaşlılık aylığı alanların SSK’da % 62’si (1,8 milyon kişi), Bağ-Kur’da % 31’i (275

⁸² YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 129

bin kişi), 2005 yılı Eylül ayı itibarıyla Emekli Sandığı'nda % 59'u (665 bin kişi) 60 yaşın altında bulunmaktadır. Yine geçmiş dönemlerde prim ödeme gün sayısının düşük tutulması ve erken emeklilik uygulamalarından dolayı emeklilerin aylık seviyesi düşük kalmıştır.

Türkiye'de SSK ve Bağ-Kur'dan emekli olanların çalışmaya başladıkları takdirde prime esas kazançlarının ya da emekli aylıklarının belirli bir oranı sosyal güvenlik destek primi adı altında kesilmekte iken Emekli Sandığı'nda böyle bir uygulama bulunmamaktadır. Orta yaşta olmaları nedeniyle çalışma gücüne sahip emeklilerden sosyal güvenlik destek primi ödemek istemeyenler çalışmalarını SSK'ya veya Bağ-Kur'a bildirmemektedir. Emekli çalıştırmak, işletmeler açısından da tercih edilmektedir. Zaten belirli bir emekli aylığı alan ve sağlık güvencesine sahip emekliler için vergi ve prim yüküne katlanmak zorunda olmayan işletmeler, emekli aylığı almalarından dolayı da daha düşük ücretle emeklileri çalıştırabilmektedir. Bu konudaki denetim yetersizliğinden dolayı birçok emekli kayıt dışı çalışmakta, bu durum ücret yapısını ve işsizliği olumsuz etkilemektedir.

2004 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre tarım dışı sektörlerde 25-44 yaşları arasında kayıt dışı istihdam % 28 civarında iken, 45- 49 yaşları arasında % 38, 50-54 yaşları arasında % 46, 55-59 yaşları arasında % 54 ve 60 yaş üstünde % 58'dir. Yaş ilerledikçe kayıt dışı istihdamın artmasının temel sebeplerinden biri kuşkusuz kayıt dışı çalışan emeklilerdir.

Yine 2004 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre yaklaşık 2,9 milyon emeklinin işgücüne dahil olmadığı görölmektedir. 2004 yılında Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı'ndan toplam aylık alan kişi sayısı 7,2 milyon kişi olmakla birlikte bunlardan 4,7 milyonu kendi adına yaşlılık aylığı almaktadır. Hanehalkı işgücü anketleri ve sosyal güvenlik kayıtları karşılaştırıldığında en az 1,8 milyon kendi adına aylık alan emeklinin çalışma hayatı içinde olduğu görölmektedir. 2004 yılında Bağ-Kur'da 257 bin, SSK'da 186 bin kişi olmak üzere toplam 443 bin kişiden sosyal güvenlik destek primi kesilmiştir. Sonuç olarak, 1,3 milyonun üzerinde bizzat kendisi aylık alan emekli sosyal güvenlik destek primi ödemedi çalışmaktadır.

Tablo 2.8 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından Gelir ve Aylık Alanlar, 2004

Kurumlar (Bin Kişi)	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam
Yaşlılık Aylığı Alanlar	2.838	900	1.007	4.745
Malullük Aylığı ve İşgöremezlik Geliri Alanlar	116	17	32	165
Hak Sahipleri	1.165	602	496	2.263
Toplam	4.119	1.519	1.535	7.173

Kaynak: SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı *Sigortalı İstatistikleri*

Yine hak sahiplerinden eşi ya da ebeveyni vefat edenlerin almış olduğu ölüm aylığının kesilmemesi ya da miktarının azalmaması için bu kişiler kayıt dışı çalışabilmektedirler. 2004 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre eşi vefat edenlerin % 82'si (bayanlarda % 85) kayıt dışı çalışmaktadır.

2.6 Kayıt Dışı İstihdamın Sonuçları

Kayıt dışı istihdamın ülke ekonomisine, kamu maliyesine, kayıt dışı çalışanlara yönelik birçok olumsuz etkisi bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdamla vergi ve prim gelirleri azalmakta, çalışanlar birçok hak ve sosyal güvenceden mahrum kalmakta, işletmeler arasında haksız rekabet yaratılmakta, kamuya olan güven sarsılmaktadır. Bu olumsuz sonuçların yanı sıra kayıt dışı istihdamın işsizliği azaltması, iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü artırması gibi birkaç olumlu sonucundan bahsetmek de mümkündür. Ancak, sürekli kayıt dışı istihdamla beraber yaşanan ekonomilerin karşılaştıkları olumsuz sonuçların büyüklüğü olumlu sonuçların çok üstünde olmaktadır.

• **Kamu Gelirlerini Azaltması:** Kayıt dışı istihdamın en önemli olumsuz etkilerinden birisi kamu gelirlerini azaltmasıdır. Kayıt dışı istihdam içinde yer alan kişilerden kamu herhangi bir prim ya da vergi toplayamamakta ya da ücreti eksik bildirilenlerin prim ve vergilerini olması gerekenden daha az toplamaktadır.

Tablo 2.9 Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt Altına Alınması Halinde Oluşacak İlave Gelir (2004)⁸³

Kurumlar	SSK	Bağ-Kur (Esnaf)	Bağ-Kur (Çiftçi)	Toplam
Kayıt Dışı Çalışan Kişi Sayısı	3,7 milyon	1,3 milyon	2,5 milyon	7,5 milyon
Yıllık Sosyal Güvenlik Primi	1,9 bin YTL	1,8 bin YTL	0,8 bin YTL	4,5 bin YTL
Yıllık Gelir ve Damga Vergisi	0,7 bin YTL	2,1 bin YTL	-	2,8 bin YTL
Yıllık Toplanabilecek Sosyal Güvenlik Primi	7 milyar YTL	2,3 milyar YTL	2 milyar YTL	11,4 milyar YTL
Yıllık Toplanabilecek Gelir ve Damga Vergisi	2,6 milyar YTL	2,7 milyar YTL	-	5,3 milyar YTL
Yıllık Toplanabilecek Toplam Vergi ve Prim	9,6 milyar YTL	5,0 milyar YTL	2 milyar YTL	16,6 milyar YTL

2004 yılında kayıt dışı istihdam içinde yer alan yaklaşık 11,5 milyon kişinin 2 milyonu ücretli çalışan, 1,7 milyonu yevmiyeli çalışan; 2,5 milyonu tarım kesiminde olmak üzere 3,8 milyonu kendi hesabına ve işveren olarak çalışan, 4,1 milyonu ise ücretsiz aile işçilerinden oluşmaktadır. Bu kişilerden ücretli ve yevmiyeli çalışanların SSK'ya, kendi hesabına ve işveren olarak çalışanların Bağ-Kur'a kayıtlı oldukları, SSK'da asgari ücret, Bağ-Kur'da esnaf ve tarım sigortasında 1 inci basamak üzerinden prim ödeyecekleri, Bağ-Kur'a üye olacak esnafın vergi otomasyon sonuçlarına göre yıllık 2,1 bin YTL vergi ödeyecekleri varsayıldığında 2004 yılında kamunun söz konusu kesimlerdeki kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasıyla elde edeceği ilave vergi ve prim geliri yaklaşık 17 milyar YTL olacaktır.

Ücretsiz aile işçilerinin kayıt altına alınmasıyla kamunun gelirinde daha fazla artış olacağı bilinmekle beraber ücretsiz aile işçilerinin kayıt altına alınması çok mümkün görünmemektedir. Yevmiyeli çalışan ve kendi hesabına çalışanlardan yoksulluk sınırının altında yaşayanların da kayıt altına alınmasının kısa vadede uygulanabilir olmadığı düşünülmektedir.

⁸³ Kayıt dışı çalışan çiftçilerin Gelir Vergisi Kanununun 54 üncü maddesinde belirtilen işletme büyüklüğünün altında işletmeler sahip oldukları, dolayısıyla zirai kazançları için tevkifat dışında bir vergileme olmayacağı varsayılmıştır.

Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasıyla beraber sigortalı olacıklara ve ailelerine verilecek sağlık yardımı, sosyal güvenlik kuruluşlarının harcamalarını artıracak, böylece elde edilecek toplam net gelirin düşmesine neden olacaktır. Ancak, toplam kamu açısından sağlık harcamalarının ne kadar artacağı bilinmemektedir. Çünkü, kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması ile sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları artsa da kayıt dışı istihdamın yararlandığı Yeşil Kart kaynaklı sağlık harcamaları azalacaktır.

Ayrıca, ücretleri ya da prim ödeme gün sayıları, olduğundan az gösterilen işçilerden dolayı kamu vergi ve prim kaybına uğramaktadır. Ancak, kaç çalışanın ücretinin olduğundan ne kadar aşağı gösterildiği konusunda sağlıklı bilgiler bulunmamaktadır. SSK'nın 2004 yılı istatistikleri incelendiğinde özel sektörde 500 YTL'ye kadar prime esas kazanç matrahı olan sigortalılar, toplam sigortalıların üçte ikisini oluşturmaktadır. Kamu sektöründe ise aynı oran % 7'dir. Kamuda ve KİT'lerde çalışan işçilerin daha yüksek ücret aldıkları bilinen bir gerçek olmakla beraber aynı prime esas kazanç matrahı içinde özel sektörün kamuya göre 9 kat fazla oranda kişi istihdam etmesinin matrahların düşük tutulduğuna dair bir gösterge olduğu düşünülmektedir.

Tablo 2.10 2004 Yılı Sonunda SSK'da Prim Matrahları ve Çalışan Sayısı

Aylık Prim Matrahları	Kamu Sektörü		Özel Sektör		Toplam	
	Çalışan Sayısı (Bin Kişi)	Yüzde	Çalışan Sayısı (Bin Kişi)	Yüzde	Çalışan Sayısı (Bin Kişi)	Yüzde
Asgari Ücret (444 YTL)	29	4,4%	2.667	48,3%	2.696	43,6%
Asgari Ücret - 500 YTL	16	2,5%	995	18,0%	1.011	16,4%
500 - 1.000 YTL	143	21,6%	1.147	20,8%	1.290	20,9%
1.000 – 2.000 YTL	314	47,5%	427	7,7%	741	12,0%
2.000 – 2.887 YTL	105	15,9%	130	2,4%	235	3,8%
Üst Sınır (2.887 YTL)	54	8,2%	154	2,7%	208	3,4%
Toplam	661	100%	5.520	100%	6.181	100%
Aylık Ortalama Prim Matrahı (YTL)	-	1.525	-	685	-	775

Kaynak: SSK, *İstatistik Yıllığı*, 2004

• **Çalışanlar Üzerindeki Etkisi:** Kayıt dışı istihdamın çalışanlar üzerindeki en önemli olumsuz etkisi, kişileri sağlık ve sosyal güvenlik, işsizlik sigortası

güvencesinin içinde yer aldığı sosyal korumadan mahrum bırakmasıdır. İnsanlar genç yaşlarda kayıt dışı çalışırken sağlık ve sosyal güvenliğin önemini tam olarak kavramasa da yaşları ilerledikçe veya sağlıkları bozuldukça bu kavramların önemini daha fazla anlamaktadırlar. Kayıt dışı istihdam, çalışanları iş güvencesinden, iş ve işyeri güvenliği haklarından da uzaklaştırmaktadır. Yine kayıt dışı çalışan ücretliler yasal olarak almaları gereken asgari ücretin altında ücret alabilmektedirler. Kayıt dışı çalışan ücretliler işten ayrıldıklarında ya da işten çıkarıldıklarında herhangi bir tazminat alamamaktadır. Kayıt dışı çalışanların kıdem, ihbar ve diğer yasal tazminatları alamaması geçinebilmelerini zorlaştırmakta, işten çıkarılmalarını kolaylaştırıcı bir unsur olmaktadır.

Çalışanların ücret ya da prim ödeme gün sayılarının eksik bildirilmesi durumunda çalışanlar sağlık yardımı hakkını daha geç elde etmekte, daha geç emekli olmakta, emekli aylıklarını da normalde hak edeceklerinden daha düşük miktarda almaktadırlar. Ayrıca, işten ayrıldıklarında ya da emekli olduklarında alacakları kıdem tazminatı miktarları da gerçekte almaları gerekenden daha düşük olmaktadır.

Ücretliler içinde kayıt dışı istihdam oranlarının artması sendikalaşmayı zayıflatmakta ve sendikalaşma oranlarını düşürmektedir. Sendikalaşmanın azalmasıyla birlikte reel ücretler azalmakta, işçilerin pazarlık gücü zayıflamakta, işçilerin devamlı değişen çalışma hayatı ile ilgili bilgi düzeyleri gerilemektedir.

• **Vergi ve Prim Adaletini Ortadan Kaldırarak Kamuya Olan Güveni Sarsması:** Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam vergi ve primlerdeki adaleti ortadan kaldırmaktadır. Vergisini ödemeyen kayıt dışı işletmelerin kayıtlı işletmelerle aynı hizmetleri alması, mükelleflerin vergi borçlarına sıklıkla af getirilmesi vergi adaletini bozmakta, toplumsal huzuru olumsuz etkilemektedir.

Kayıt dışı istihdam edilen ancak önceki dönemlerde bir sosyal güvenlik kurumuna kayıt olan kişilerin yararlandıkları borçlanma kanunları sonrasında primini normal ödeyen çalışandan çok daha az prim ödeyerek aynı emeklilik ve sağlık güvencesine kavuşması, insanların sosyal güvenlik kuruluşlarına olan güvenini sarsmaktadır.

• **Haksız Rekabet Yaratması:** Kayıt dışı kişi istihdam eden işletmeler vergi, prim, tazminatlar ve yasalardan kaynaklanan diğer mali yükümlülüklerini yerine getirmediklerinden dolayı kayıtlı çalışan istihdam eden işletmelere göre haksız rekabet avantajı elde etmektedirler. Bu sorun küresel bir problem olup kayıt dışı istihdamı büyütmektedir. Kayıt dışı istihdam nedeniyle rekabette geriye düşen işletmeler de kayıt dışı istihdama yönelebilmekte ya da işlerini küçülterek genellikle kayıt dışı çalışan taşeronlara işlerin bir kısmını devretmektedirler. Kayıt dışı istihdam genellikle marka oluşturmamayan, kurumsallaşamayan, işgücü maliyetini rekabette üst sıralarda tutan işyerlerinde görülmektedir.⁸⁴

İşletmeler kayıt dışı istihdamla sadece yasal yükümlülüklerinden kurtulmamakta, maddi durumu iyi olmayan çalışana kayıtlı çalışana oranla daha düşük ücret ödeyebilmektedir.

Tablo 2.11 Kayıtlı ve Kayıt Dışı İstihdamda Ücretli, Maaşlı ve Yevmiyelilerin Aldıkları Ücretler ve İşverene Maliyetleri, 2003⁸⁵

YTL	Kayıtlı İstihdam (1)	Kayıt Dışı İstihdam (2)	Oran (2 / 1)
Ortalama Net Ücret	536	254	47%
İşçi Adına Ödenen Vergi ve Sigorta Primleri	211	-	-
Ortalama Brüt Ücret	747	254	34%
İşverenin İşçi Adına Ödemesi Gereken Sigorta Primi	161	-	-
Ortalama İşverene Maliyet	908	254	28%

2003 yılı itibarıyla tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların kayıtlı çalışanların yaklaşık yarısı kadar gelir elde ettikleri görülmektedir. Ücretli, maaşlı ve yevmiyelilerde kayıt dışı çalışanların kayıtlı çalışanların % 47'si, kendi hesabına çalışan veya işverenlerde kayıt dışı çalışanların kayıtlı çalışanların % 54'ü oranında gelir elde ettiği tahmin edilmektedir.⁸⁶

⁸⁴ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 141

⁸⁵ TÜSİAD, 2004, s. 40'taki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

⁸⁶ TÜSİAD, 2004, s. 40

Ücretli, maaşlı ve yevmiyelilerin elde ettikleri gelirin net ücret olduğu varsayıldığında, bu kişileri kayıtlı olarak istihdam eden bir işletmenin istihdam ettiği kişi başına 2003 yılında 908 YTL maliyete katlanması gerekirken, kayıt dışı istihdam barındıran işletmede işveren maliyeti, kişiye verdiği ücretle (254 YTL) sınırlı kalmaktadır. Bu durumda kayıt dışı işçi çalıştıran işletmenin katlandığı maliyet kayıtlı işletmenin maliyetinin % 28'ine denk gelmektedir. Buradan haksız rekabetin büyüklüğü ortaya çıkmaktadır.

2003 yılında net asgari ücret 226 YTL, brüt asgari ücret 306 YTL, bir asgari ücretlinin işverene maliyeti ise 410 YTL'dir. Kayıt dışı istihdam edilen kişiler için ortalama ücret ile asgari ücret rakamları karşılaştırıldığında kayıt dışı çalışanın asgari ücretlinin % 12'si oranında daha fazla ücret aldığı, ancak işverenin yasal yükümlülüklerini yerine getirmemesi dolayısıyla kayıt dışı çalışanın işverene maliyetinin, asgari ücretlinin işverene maliyetinin % 62'si düzeyinde kaldığı görülmektedir. Bu sonuç, çalışanın daha fazla ücret alabilmek için işverenle anlaşıp kayıt dışı çalışmayı tercih ettiği tezini destekler niteliktedir.

• **Gelir Dağılımını Bozması:** Ülke içinde gelir dağılımının eşitsizliği, yoksul oranının çok olması kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden biri olmakla beraber kayıt dışı istihdam orta ve uzun vadede gelir dağılımını daha da bozmaktadır. Çalışanların ilerleyen yaşlarda emekli aylığı ya da işsizlik sigortası yardımlarına hak kazanamaması, kıdem tazminatı gibi haklardan mahrum kalması, sağlık hizmetlerinden faydalanamaması kayıt dışı çalışanların gelirlerini azaltmakta, geliri azalan kişiler de kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu yönüyle gelir dağılımının eşitsizliği ve yoksulluk kayıt dışı istihdamın hem nedeni hem de sonucu olmaktadır. 2003 yılı itibarıyla kayıt dışı çalışanın kayıtlı çalışanın yarısı kadar gelir elde etmesi, kayıt dışı istihdamın gelir dağılımına yapmış olduğu olumsuz etkiyi göstermektedir.

• **Olumlu Etkileri:** Kapasitenin eksik kullanıldığı, maliyetlerin yüksek ve kaynakların sınırlı olduğu ekonomilerde iş yaratma kapasitesinin düşük olduğu göz önüne alındığında kayıt dışı ekonomi açıkta kalan işsizlere iş olanağı

sağlamaktadır.⁸⁷ Yine kayıt dışı sektörde vergi ya da prim ödemeyerek yaratılan fonların üretime dönmesi, çoğaltan etkisiyle de ekonomiyi canlandırmakta, daha fazla yatırım ve daha fazla istihdam sağlayabilmektedir.⁸⁸

Gerek kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu sektörlerin gerekse bu sektörlerden mal ve hizmet satın alan kayıtlı sektörlerin iç ve dış pazarlarda rekabet gücü artmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde gelir yetersizliğinde ya da işsiz kalma durumunda çalışanlar gelişmiş ülkelere göre daha güvencesiz durumda bulunmakta, kişiler düşük gelirlerini artırmak ya da az da olsa bir gelir elde etmek için kayıt dışı istihdam içinde yer alabilmektedir.⁸⁹

2.8 Diğer Ülkelerdeki Kayıt Dışı İstihdama Genel Bakış

Kayıt dışı istihdam tüm ülkelerin ortak sorunu olmakla birlikte ülkelerdeki ekonomik ve sosyal hayatın yapısal özelliklerine göre öne çıkan boyutları farklılık arz etmektedir. Konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalarda kullanılan tanım farklılıklarından dolayı genel bir karşılaştırma yapılma imkanı bulunmamaktadır.

Bazı araştırmalarda kayıt dışı istihdam yerine kayıt dışı istihdamla çok yakından ilgisi bulunan ancak birebir örtüşmeyen enformel sektörde istihdam kavramı kullanılırken bazı çalışmalarda da sadece kentler ya da tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı çalışma yer almaktadır.

▪ **Afrika'da Kayıt Dışı Çalışma:** Kayıt dışı istihdamla bağlantılı olan enformel sektörde istihdam yapısına bakıldığında Afrika'da 1990'lar ve sonrasında tarım dışı sektörün % 80'i, kentsel istihdamın % 60'ından fazlası enformel sektörde çalışmaktadır.⁹⁰ Sahra Afrikası'nda tarım dışı sektörün % 75'i enformel sektörde yer alırken kadınlarda bu oran % 92'ye ulaşmaktadır. Sahra Afrikası'nda kadınların ağırlıkta olduğu sokak satıcıları kayıt dışı ekonomi içinde baskındır. Bu bölgede

⁸⁷ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 33

⁸⁸ GÜLOĞLU T., 2005, s. 5

⁸⁹ a.g.e, s. 5

⁹⁰ CHARMES J., 'Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing', Second Annual Meeting (WIEGO), Cambridge, Massachusetts, 2000, s. 16

kayıt dışı ekonominin büyüklüğü dikkate alındığında, kayıtlı ticari işletmeler, dağıtıcılar ve imalatçılar piyasalarını dar gelirlilere, sokak ya da seyyar satıcılardan alışveriş yapanlara genişletmek için kayıt dışı çalışanları kullanmaktadırlar. Bu bölgelerde kayıt dışı ekonomi içinde sınır ticareti de önemli yer tutmaktadır.⁹¹

Diğer bir çalışmada da 1990'lı yıllarda tarım dışı sektördeki kayıt dışı istihdamın oranının Kuzey Afrika'da % 48, Sahra Afrika'sında % 72 olduğu belirtilmektedir.⁹²

▪ **Latin Amerika'da Kayıt Dışı Çalışma:** Latin Amerika'da kentsel enformel istihdamın kentsel istihdama oranı 1990 yılında % 52'lik seviyesinden 1997 yılında % 58 seviyesine ulaşmıştır. Enformel ekonomideki artışta, nüfustan dolayı işgücü artışı, özellikle kadınların çalışma oranındaki artış, kırdan kente olan göçler etkili olmuştur. Kayıt dışı istihdam küçük işletmelerde, kendi hesabına çalışan ve evde çalışanlar arasında yaygındır. Kırdan kente göç kadar yoksul ve çatışma yaşayan ülkelerden daha gelişmiş olan ülkelere yapılan göçler de kayıt dışı çalışmayı tetiklemektedir. Örneğin, Bolivya, Paraguay ve Peru'dan Arjantin'e giden kaçak göçmenler, inşaat, giyim ya da ev hizmetlerinde kayıt dışı çalışmaktadır. Brezilya'da toplam çalışanların % 62'si kayıt dışı çalışmaktadır.⁹³

▪ **Asya'da Kayıt Dışı Çalışma:** Asya'da tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışanların tarım dışı istihdam içindeki oranı % 45 ile % 85 arasında değişmektedir. Kayıt dışı çalışanların kentsel istihdam içindeki oranı ise % 40 ile % 60 arasında değişmektedir. Asya'nın doğusunda yer alan ülkelerden Japonya, Güney Kore, Singapur, Çin gibi ülkelerde imalat sektörü ve sanayinin genişlemesi ile beraber kayıtlı ekonomide işler yaratılmış, kayıt dışı ekonomi azalmıştır.⁹⁴

▪ **Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışma:** Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde kayıt dışı çalışma tarım, inşaat, sosyal ve kişisel hizmetler (ev işleri, çocuk bakımı, terzi, tamirat), otel ve lokanta işleri ile perakende ticarete

⁹¹ ILO, 'Decent work and the informal economy', 2002, s. 16

⁹² ILO, 'Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture', 2002, s. 17

⁹³ ILO, 2002a, s. 18

⁹⁴ a.g.e, s. 20

yaygındır. Ayrıca turizm, eğlence, emlak, araba satıcılığı ve imalat sektöründe (özellikle tekstil ve deri sanayi) kayıt dışı çalışma görülmektedir. Bu sektörlerde düşük ücretli ve düşük nitelikli geçici işler yaygındır. İşgücü piyasasının üst katmanında da kayıt dışı çalışma görülebilmektedir. Üst katmanda yer alan tıp hizmetleri, özel ders, emlak işlerinde aracılık, muhasebe, yazılım, programlama, proje hazırlama işlerinde kayıt dışı çalışma görülebilmektedir. Kayıt dışı çalışanlar daha ziyade ek iş yapanlar, işsizler, kendi hesabına çalışanlar, öğrenciler, emekliler ve kaçak göçmenlerden oluşmaktadır.⁹⁵

Kutu 2.5 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Temel Nitelikleri

- **Çek Cumhuriyeti:** Birden fazla işte çalışanlar, maliyetlerini düşürmeye çalışan ve büyük işletmelere mal satan orta ve küçük işletmeler, sosyal yardım ya da emekli aylığı alanlar ve yabancılar kayıt dışı çalışmakta olup tarım, inşaat, tekstil, otel, lokanta, perakende ticaret ve diğer hizmetlerde yaygındır.
- **Estonya:** Kişisel hizmetler, perakende ticaret, onarım, inşaat ve tarım sektörlerinde görülmektedir.
- **Slovakya:** İnşaat, ticaret, otel ve lokanta, ulaşım, emlak, kişisel hizmetler ve tarım sektörlerinde görülmekte olup tamamen kayıt dışı, kısmen kayıt dışı (daha düşük ücret ya da kısmi çalıştığını beyan eden) işçiler ve kendi hesabına izinsiz çalışma şeklinde görülebilmektedir.
- **Macaristan:** Tarım, inşaat, ticaret, emlak piyasası, ulaşım sektörlerinde yaygındır. Ücretin olduğundan düşük beyan edilmesi şeklinde oluşan kayıt dışı çalışma mevcuttur.
- **Letonya:** İnşaat, ticaret, kişisel hizmetlerde yaygın olup toplam işgücünün % 23'ü kayıt dışı istihdam edilmektedir. Ücretlerin düşük gösterimi yaygındır.
- **Litvanya:** Sözleşmesiz çalışma, izinsiz kendi hesabına çalışma, sözleşme ücreti düşük gösterilme şeklinde ortaya çıkabilmektedir. İmalat, inşaat ve tarım sektöründe yaygındır.
- **Polonya:** Mevsimsellik önemli olup düşük eğitimlilerde yaygındır. Kayıt dışı çalışanların % 70'i erkektir. Kadınlar bahçecilik ve çiftçilik, terziilik, çocuk bakımında erkekler ise inşaat, tamirat, tarım, bahçecilik ve çiftçilik sektörlerinde kayıt dışı çalışabilmektedir.
- **Slovenya:** İnşaat, tarım ve bazı hizmet sektörlerinde kayıt dışı çalışma görülmektedir.
- **Romanya:** Tarım, inşaat, ticaret, ev hizmetleri, araba tamirâtı ve yiyecek sektörlerinde kayıt dışı çalışma mevcuttur.
- **Bulgaristan:** Kayıt dışı çalışma yaygın olup üretim, dağıtım ve hizmet sektörünün % 30'unda tamamen kayıt dışı çalışma, geri kalanında kısmi ya da periyodik kayıt dışı çalışma görülmektedir.

Kaynak: RENOY P. et al, 2004, s. 120-139

⁹⁵ RENOY P. et al, 2004, s. 140-145

Tablo 2.12 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışma ile Elde Edilen Üretim Değerinin GSYİH'ya Oranı

Ülkeler	Yıl	GSYİH'ya Oran	Ülkeler	Yıl	GSYİH'ya Oran
Çek Cum.	1998	% 9-10	Polonya	2003	% 14
Estonya	2001	% 8- 9	Slovenya	2003	% 17
Slovakya	2000	% 13-15	Romanya	2003	% 21
Macaristan	1998	% 18	Bulgaristan	2003	%22-30
Letonya	2000	% 18	G.Kıbrıs Rum Yön.	2003	% 4
Litvanya	2003	% 15-19			

Kaynak: RENOY P. et al, 2004, s. 120-139

▪ **Gelişmiş Ülkelerde Kayıt Dışı Çalışma:** Kayıt dışı ekonomi, AB-15 ülkelerinde GSYİH'sının % 7'si ile % 16'sı arasında değişirken, bu oran kayıtlı istihdamın % 7'si ile % 19'una tekabül etmektedir. Kayıt dışı çalışanlar daha ziyade ikinci ya da daha çok işi olanlarda, ekonomik olarak aktif olmayan öğrenciler, ev hanımları, erken emekli olanlar, işsizlik yardımından faydalanan işsizler ve üçüncü ülke vatandaşları arasında yaygındır. Tarım, inşaat, perakende ticaret, yiyecek sektörü ve ev hizmetlerinde, tekstil sektöründe, elektronik iletişim ve bilgisayarları kullanan modern yenilikçi sektörlerde kayıt dışı çalışma görülmektedir.⁹⁶

Tablo 2.13 Bazı AB Üyesi Ülkelerde Kayıt Dışı Çalışma ile Elde Edilen Üretim Değerinin GSYİH'ya Oranı

Ülkeler	Yıl	GSYİH'ya Oran	Ülkeler	Yıl	GSYİH'ya Oran
Avusturya	1995	% 1,5	Yunanistan	1998	% 20'nin üzeri
Belçika	1995	% 3 - % 4	İtalya	2001	% 16 - %17
Danimarka	2001	% 5,5	Hollanda	1995	% 2
Finlandiya	1992	% 4,2	Portekiz	1996	% 5
Fransa	1998	% 4 - % 6,5	İsveç	1997	% 3
Almanya	2001	% 6	İngiltere	2000	% 2

Kaynak: RENOY P. et al, 2004, s. 106

⁹⁶ European Commission, *Communication of the Commission on Undeclared Work*, 1998, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_en.pdf, s. 7-9

Kutu 2.6 AB-15 Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Temel Nitelikleri

- **Avusturya:** Çalışabilir nüfusun % 10'u kayıt dışı çalışmanın içinde yer almaktadır. Bunların % 40'ı inşaat ve zanaat, % 16'sı diğer ticari ve sanayi işletmelerinde; % 16'sı hizmetlerde, % 13'ü eğlence, % 15'i diğer ticaret ve hizmet sektörlerinde yer almaktadır.
- **Belçika:** Düşük nitelikli genç erkek işçilerde yaygındır. Yiyecek sektörü, inşaat, tekstil, ulaşım, ev hizmetleri ve tarım sektörleri kayıt dışı çalışmadan etkilenmektedir.
- **Danimarka:** Nitelikli ya da niteliksiz çalışanlar, öğrenciler kayıt dışı çalışabilmekle beraber özel hizmet sektöründe (temizlik ve bebek bakıcılığı) ve inşaat sektöründe yaygındır.
- **Finlandiya:** İnşaat, otel, yiyecek sektörü, emlak hizmetleri, perakende ticarete nitelikli genç erkekler kayıt dışı çalışmaktadır.
- **Fransa:** Ülke vatandaşlarının yanı sıra yasal ya da yasa dışı göçmenler arasında yaygın olup, inşaat sektöründe ve otel ve yiyecek sektörünün ağırlıklı olduğu hizmet sektöründe kayıt dışı çalışılmaktadır.
- **Almanya:** Kayıt dışı göçmenler ve kayıtlı istihdamda yer alanlar kayıt dışı çalışma içinde yer alabilmektedirler. İnşaat, otel, yiyecek sektörü, ulaşım ve yük taşıma, temizlik ve kültürel faaliyetlerde yaygındır.
- **Yunanistan:** Yasal ve yasa dışı göçmenler, emekliler, öğrenciler, evde çalışan kadın işçiler arasında yaygındır. Tekstil, turizm, ulaşım ve ev hizmetleri kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörlerdir.
- **İrlanda:** Öğrenciler ve kayıtlı ekonomide yer alanlar kayıt dışı çalışabilmekte olup inşaat ve dağıtım sektörlerinde yaygındır.
- **İtalya:** Tarım, inşaat, özel hizmetler ve tekstil sektörlerinde gençler, kadınlar ve emekliler kayıt dışı çalışabilmektedirler.
- **Lüksemburg:** İnşaat sektöründe mevcuttur.
- **Hollanda:** Otel ve yiyecek sektörü, taksi ve kuryecilik, metal ve tekstil sanayinde iki işe sahip nitelikli işçiler arasında yaygındır.
- **Portekiz:** Tekstil, perakende ticaret ve inşaat sektörlerinde kaçak göçmen ve kadınlar kayıt dışı çalışabilmektedirler.
- **İspanya:** Tarım ve özel hizmetleri içeren hizmet sektörlerinde genç işçiler, kadın ve nitelikli işçiler arasında yaygındır.
- **İsveç:** Özel hizmetler, yiyecek ve temizlik sektöründe kendi hesabına çalışan ya da nitelikli erkek işçiler arasında yaygındır.
- **İngiltere:** İnşaat, sokak piyasaları, otel ve yiyecek sektöründe erkek ve nitelikli işçiler arasında yaygındır.

Kaynak: European Commission, 1998, s. 20-23

ABD'de kayıt dışı çalışma, özellikle kadınlarda ve Latin Amerika ile Asya'dan gelenlerin çalıştığı elektronik ve giyim imalatında artan bir seyir göstermektedir. ABD ve Kanada'nın yanı sıra OECD üyesi olan gelişmiş ülkelerde esnek çalışma artmakta ve işgücü piyasasında yapısal değişikliklere neden olmaktadır. Geçici ve kısmi istihdamın artmasıyla firmalar istihdam etme

fonksiyonunu özel istihdam bürolarına devretmiştir. Telefonla çalışma da ABD’de giderek artmakta olup 2000 yılı itibarıyla bu şekilde istihdam edilenlerin sayısı 25 milyon kişiye ulaşmıştır. Ayrıca, sayıları az olmakla beraber düzenleyici sistemin dışında kalan nitelikli danışmanlar da bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde evde çalışanlarda kayıt dışı çalışma şekilleri görülebilmektedir. Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Portekiz, Lüksemburg ve Hollanda’da evde çalışanların oranı % 4 ila % 11 arasında değişmekte, çalışanların Yunanistan ve İspanya’da % 1’i, İngiltere’de ise % 3’ü evde çalışmaktadır. ABD’de ise evde çalışanların oranının % 1 olduğu tahmin edilmektedir.⁹⁷

⁹⁷ ILO, 2002b, s. 47-49

KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLE MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER

Kayıt dışı istihdam sorununun yaşandığı her ülkede bu sorunla mücadelede çeşitli önlemler alınmaktadır. Ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın nedenlerine, yoğun olduğu sektör ve çalışma gruplarına göre alınan önlemler farklılaşabilmektedir.

3.1 Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Alınan Önlemler

Türkiye’de kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik vergi ile ilgili kanunlar, sosyal güvenliğe ilişkin kanunlar başta olmak üzere birçok hüküm bulunmaktadır. Kanunlarda cezai yaptırımlar ve denetimle ilgili hükümler yer almasına rağmen önceki bölümde sayılan nedenlerden dolayı kayıt dışı istihdamla mücadelede yetersiz kalınmıştır. Bu bölümde Türkiye’de son dönemde kayıt dışı istihdamı etkileyen bazı düzenlemelere yer verilmiştir.

▪ **4447 Sayılı Kanun ile Getirilen Düzenlemeler:** 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılarak kayıt dışı çalışma engellenmeye çalışılmıştır. Söz konusu değişiklikle, işverenin çalıştıracağı kişileri işe başlatmadan önce SSK’ya bildirmesi, yine işçinin çalışmaya başladığını işe başladıktan itibaren 30 gün içinde kendisi tarafından da SSK’ya bildirme zorunluluğu getirilmiştir.

4447 sayılı Kanun ile SSK memurlarının sigortalı yoklama ve tespiti yapabilmesi imkanı, diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının da kendi mevzuatlarınca yaptıkları denetim sırasında kayıt dışı çalışanları tespit edip kuruma bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Böylece 350 civarındaki sigorta müfettişine ek olarak diğer kurumların 9 bin denetim elemanı da sisteme dahil edilmiştir. Ancak, uygulama sonuçlarına bakıldığında diğer kamu idarelerin çoğunlukla iç denetim yapması, denetim yapacakları alanlarla ilgili yeterli bilgiye sahip olmaması gibi nedenlerle bu denetimlerde yetersiz kaldıkları görülmektedir.⁹⁸

⁹⁸ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 164

Yine aynı Kanunla hakkında çalıştığı gün sayısı eksik bildirilen işçinin ay içinde 30 günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin kuruma verilme zorunluluğu getirilmiştir. Nitekim yapılan bu değişiklikten sonra tam bildirimlerde 2000 yılında 1999 yılına göre 350 bin kişilik artış olduğu görülmektedir. 4447 sayılı Kanunun kayıt dışı çalışmanın önlenmesine ilişkin dolaylı bir etkisi de emekli aylıklarında aylık bağlama sisteminin değiştirilerek tüm çalışma hayatı boyunca ödenen primlerin hesaba dahil edilmesinin sağlanması şeklinde olmuştur. Böylece, sigortalıların sadece son on ya da son beş yılı yerine tüm çalışma hayatı boyunca tam prim ödemeleri teşvik edilmiştir.⁹⁹

4447 sayılı Kanunla getirilen İşsizlik Sigortası uygulaması da çalışanlara sosyal koruma getirdiğinden kayıtlı çalışmayı teşvik etmektedir.

▪ **4857 Sayılı İş Kanunu ile Getirilen Düzenlemeler:** 2004 yılında yenilenen İş Kanunu ile kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici iş ilişkisi, telafi çalışması, belirli ve kısa süreli çalışma gibi yeni istihdam şekilleri çalışma hayatına kazandırılarak işgücü piyasasının esnekleşmesinde önemli adımlar atılmıştır. Yine işverenin bazı hallerde ödeme gücüne düşmesi halinde işçiye İşsizlik Sigortası Fonu kapsamındaki Ücret Garanti Fonundan ödeme yapılması sağlanmıştır. Kanunda yer alan hükümlerle çalışma hayatı esnekleştirilerek kayıtlı çalışma ve kayıtlı işçi çalıştırma özendirilmiştir.

▪ **5084 Sayılı Kanun ile Getirilen Düzenlemeler:** 2004 yılında yasalaşan ve 2005 yılında bazı maddeleri değiştirilen 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 49 ilde yatırım ve istihdamın artırılması amaçlanmıştır. Söz konusu Kanun ile bu illerde Kanunda belirtilen kriterleri yerine getirmek şartıyla gelir vergisi stopajı, SSK işveren payı, bedelsiz yatırım yeri tahsisi, enerji desteği gibi teşvikler getirilmiştir. Söz konusu teşviklerin hem yeni istihdam yaratılmasına hem de kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasına olumlu etkileri olmuştur.

⁹⁹ a.g.e, s. 160-163

▪ **4884 Sayılı Kanun ile Getirilen Düzenlemeler:** 2003 yılında yasalaşan 4884 sayılı Kanunla şirket kuruluşlarında gerekli olan 19 işlem 3 işleme indirilmiştir. Söz konusu değişiklikle kuruluş aşamasında gelir idaresine, Çalışma Bölge Müdürlüklerine, SSK Sigorta Müdürlüklerine yapılan başvuruların ticaret sicil memurluklarınca yapılması esası getirilmiştir. Ayrıca aynı Kanunla, ticaret sicil memurluklarının şirket kuruluşu için başvuran şirketlerin kurumlarla ilgili evraklarını ilgili kurumlara süresi içinde göndermemesi halinde ticaret sicil memurluğuna yönelik cezai yaptırımlar getirilmiştir.

▪ **5449 Sayılı Kanun ile Getirilen Düzenlemeler:** 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile bürokratik formalitelerin en aza indirilmesi açısından önemli hükümler getirilmektedir. Kanunun 16 ncı maddesiyle kalkınma ajanslarının kurulduğu bölgelerde yatırım destek ofisleri oluşturulmaktadır. Kanunda yatırım destek ofisinin görevleri, bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek, ilgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek, şeklinde tanımlanmaktadır. 5449 sayılı Kanun tam anlamıyla hayata geçirildiği takdirde yatırımcıların bürokratik formaliteler için harcayacağı zaman asgariye indirilecektir.

▪ **Vergi Alanında Yapılan Düzenlemeler:** 21 Haziran 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu ile 1.1.2006 tarihinden itibaren kurumlar vergisi oranı %30’dan %20’ye düşürülmüştür. Yine 8.4.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak Gelir Vergisi Kanunu’nda değişiklik yapan 5479 sayılı Kanun ile gelir vergisindeki basamak sayısı 5’ten 4’e indirilmiş, en üst basamaktaki gelir vergisi oranı % 40’dan % 35’e indirilmiştir. Yukarıda sayılan düzenlemeler, vergi yükünde indirim sağlayarak kayıt dışı istihdamın ve kayıt dışı ekonominin azaltılması açısından önem arz etmektedir.

Ancak, yine 5479 sayılı Kanun ile 2006 yılından itibaren yeni yatırımlar için geçerli olmak üzere, yatırım indiriminden vazgeçilmesi sermaye yoğun sektörlerde işletmelerin yükünü artırarak kayıt dışı istihdamı özendirebilecektir.

▪ **Diğer Kanunlar:**¹⁰⁰ 2003 yılında çıkarılan 4956 sayılı Kanunla 1479 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak sigortalıların mükellefiyet başlangıç ve bitiş tarihlerinin üç ay içinde Bağ-Kur'a bildirme zorunluluğu getirilmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5073 sayılı Kanunla yüksek oranda artırılan asgari ücretin işverene olan maliyetini hafifletmek için işveren primlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması sağlanmış, daha sonra aynı yıl içinde çıkarılan 5198 sayılı Kanunla 506 sayılı Kanunda yapılan değişiklik sonucunda prime esas kazanç alt sınırı asgari ücret seviyesine indirilerek işgücü maliyetinde indirim yapılmıştır.¹⁰¹ Yine 5198 sayılı Kanunla, valilik, belediye ve ruhsat veren diğer mercilerin yapı ruhsatı verdikleri inşaatları, ruhsat tarihinden itibaren bir ay içinde SSK'ya bildirme zorunluluğu getirilmiştir.

2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı Kanun ile yabancıların çalışma izinleri belirli esaslara bağlanmış, çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerektiği belirtilmiştir. İzinsiz yabancı işçi çalıştıranlar için çeşitli cezalar öngörülmüş, yabancıların varsa aile fertlerinin konaklama giderleri, dönüş masrafları, sağlık harcamalarının işveren tarafından ödenmesi, fiilin tekrarı halinde cezanın bir kat artırılması ve işyerinin kapatılması gibi cezai önlemler getirilmiştir.

2003 yılında çıkarılan 4958 sayılı Kanun ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda yapılan değişiklikle çalıştığı fiilen veya işyeri kayıtlarının kontrolü yoluyla tespit edilen sigortalıya ait belgelerin kuruma verilmemesi ya da eksik verilmesi halinde bu belgelerin Kurumca re'sen düzenleneceği ve sigorta primlerinin tespit edilerek işverene tebliğ edileceği belirtilmektedir. Yine aynı Kanunla kurumca istenilecek belgelerin kamu kurumlarınca kuruma bir ay içinde verilmesi zorunluluğu

¹⁰⁰ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 82-85

¹⁰¹ Söz konusu değişiklikle prime esas kazanç alt sınırının asgari ücretin üzerinde olmasından dolayı 2004 yılı II. Dönemi itibarıyla % 24,3 olan fiili işveren sigorta primi % 17,3'e düşürülmüş, prim oranında 7 puan indirim yapılmıştır. Ancak, asgari ücretin yüksek oranlı artırılmasından dolayı işveren maliyetlerinde azalma yaşanmamıştır.

getirilmiştir. Aynı Kanunla denetime yönelik bazı düzenlemeler getirilmiş, asgari işçilik uygulama yetki, usul ve esasları düzenlenmiştir.

2003 yılında yasalaşan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Kanunu ile istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olacak İŞKUR kuruluş yasası çıkarılmış, kurumsal kapasite güçlendirilmiştir. Aynı Kanunla iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunmak üzere gerçek veya tüzel kişiler tarafından özel istihdam büroları kurulmasına izin verilmiştir.

▪ **İşyeri Kurma İzni ve İşletme Belgesi Alınması Hakkında Yönetmelik:**

2004 yılında çıkarılan yönetmelikle işyeri kurma izni için istenen belge sayısı 18'den 3'e indirilmiştir. Ayrıca, aynı yönetmelikle işyeri kurma izninin 30 gün içinde sonuçlandırılacağı, iznin süresi içinde sonuçlandırılmaması veya düzeltilmesi ya da değiştirilmesi gereken durumlar bildirilmediği takdirde işverenin işyeri kurma hakkı kazanacağı belirtilmektedir.

▪ **Kayıtlı Eleman İstihdamını Teşvik Projesi KOBİ Destekleme Kredisi**

Programı: KOSGEB Kanununda belirtilen ve imalat sanayiinde yer alan KOBİ'lere, nitelikli ve kayıtlı işgücü istihdamının teşviki ve artırılmasına yönelik olarak, uluslararası düzeyde rekabet etmelerini, ihracata yönelmelerini, kalite ve üretim artışlarını sağlaması amacıyla 2004 yılında 12 ay vadeli ve 100.000 YTL'ye kadar sıfır faizli kredi programı hizmete sokulmuştur.

▪ **İnşaat Ruhsatlarının SSK'ya Gönderilmesi ve Asgari İşçilik**

Uygulaması¹⁰²: Kayıt dışı çalışmanın yoğun olduğu inşaat sektöründe 1992 ve 1993 yılında yapılan düzenlemelerle kayıtlı işyeri ve istihdamda artış sağlanmıştır. Yapı ruhsatı verilen inşaatların işverenleri ile adreslerini gösteren listelerin her ay SSK il sigorta müdürlüğüne gönderilmesi, tamamlanmış binalara yapı kullanma izni verilirken prim borcu olmadığını kanıtlayan belgenin istenmesiyle inşaat sektöründe tescilli işyeri sayısında artışlar yaşanmıştır. 1992'de 85 bin olan tescilli işyeri sayısı tebliğin çıkmasını müteakip 1993'te 101 bine çıkmıştır.

¹⁰² YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 174-175

1993 yılında yürürlüğe giren 3917 sayılı Kanun ile ihale konusu ve özel bina inşaatlarına asgari işçilik uygulaması getirilmiştir. Böylece firmaların çeşitli kriterlerle belirlenen asgari işçilik tutarının altında işçi bildiriminde bulunulması engellenmiştir. Kanunun çıkmasını müteakip inşaat sektöründeki özel sigortalı sayısı 155 bin kişi artışla 1994 yılında 519 bine çıkmıştır.

▪ **Broşür, El İlanı ve Afiş Dağıtımı:** 2002 ve 2003 yıllarında, sigortalılık bilincini yaygınlaştırmak amacıyla broşürler dağıtılmış (2 milyon adet), SSK'ya tanıtan, sigortalılık hak ve yükümlülüklerini anlatan afişler kamu kurum ve kuruluşlarına, sendikalara, işyerlerine gönderilmiş, kamuya açık yerlere asılmıştır. Sağlık karnelerinin arkalarına sigortalılık hak ve yükümlülükleri ile ilgili bilgiler konulmuştur.¹⁰³

▪ **E-bildirge Uygulaması:** SSK tarafından Mayıs 2004'de başlatılan e-bildirge uygulaması sigortalılara ve işverenlere ait sigortalılık işlemlerinin internet üzerinden yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Söz konusu uygulamayla aylık olarak verilmesi gereken bordro ve tahakkuk bildirgeleri internet üzerinden gönderilebilmektedir. Şu anda SSK'ya kayıtlı çalışanların % 90'ından fazlasının söz konusu bildirgeleri internet üzerinden verilmekte olup bu uygulamayla birlikte hem SSK'nın hem de işverenlerin önemli ölçüde işgücü ve zaman kaybının önüne geçilmiştir. Aynı projeyle birlikte sağlık ve emeklilik ile ilgili işlemlerin hızlandırılması ve denetimlerin artırılması hedeflenmektedir.

▪ **Basın Toplantıları, Eğitimler, Tele Bilgi Hattı:** 2003 yılından itibaren sigorta müdürlükleri tarafından ilköğretim ve lise öğrencileri ile askerliğinin bitimine az süre kalmış er ve erbaşlara sosyal güvenlik bilinci, sigortalılık hak ve yükümlülükleri hakkında eğitimler vermeye başlanmıştır. Sigorta müdürlükleri yerel basına konu ile ilgili açıklamalar yapmış, 2003 yılı Mart ve 2004 yılı Nisan aylarında sivil toplum örgütleri, sendikalar ve işveren kuruluşlarına hak ve yükümlülüklerle ilgili bilgi verilmiştir. SSK Tele Bilgi Hattı Projesi ile kişiler

¹⁰³ a.g.e, s. 177

çalışmalarının SSK'ya bildirilip bildirilmediğini telefon yoluyla tespit edebilmektedirler.¹⁰⁴

3.2 AB Üyesi Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Alınan Önlemler

Daha önceki bölümde de bahsedildiği üzere kayıt dışı istihdam sorunu tüm AB ülkelerinde önemli sorunların başında gelmektedir. Nitekim, Avrupa Komisyonu uzmanları tarafından hazırlanan raporlarda kayıt dışı istihdam sorunu ayrıntılarıyla incelenmiş, kayıt dışı ile mücadelede ülkelerin aldıkları önlemlere değinilmiş, mücadele stratejisinin nasıl olması gerektiği yönünde önerilerde bulunulmuş, kayıt dışı ile mücadele Avrupa İstihdam Stratejisinin bir parçası haline getirilmiştir.

Bu bölümde Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede rehber olması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan raporlar ışığında kayıt dışı istihdamla mücadelede alınan önlemlere değinilecektir.¹⁰⁵

2003 yılında üye ülkelerin istihdam politikalarına ilişkin rehber olması amacıyla yayımlanan Konsey Kararı'nda, üye ülkelerin çalışma hayatının basitleştirilmesi, engellerin ortadan kaldırılması, vergi ve diğer sistemlerde uygun teşviklerin sağlanması, hukuki uygulamalarının geliştirilmesi, yaptırım uygulanması gibi kayıt dışı çalışmayı önleyici faaliyet ve tedbirlerin geliştirilmesi ve uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Aynı kararda, üye ülkelerin sorunun büyüklüğünün ölçümü ve ulusal seviyede sorunun çözümüne yönelik ilerleme kaydedilmesi için hem ulusal hem de birlik seviyesinde gerekli çabayı göstermesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁰⁶

Yine 2003 yılındaki başka bir Konsey Kararında kayıt dışı çalışmayla ilgili politikaların, ulusal yapı ve öncelikler de dikkate alınmakla beraber Avrupa İstihdam

¹⁰⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 88

¹⁰⁵ Ülkelerin kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemlerinde RENOY P. ve arkadaşlarının 2004 yılında hazırladıkları *Undeclared Work in an Enlarged Union An Analysis of Undeclared Work: An In – Depth Study of Specific Items* adlı Avrupa Komisyonu Raporu ve MATEMAN S., RENOY P., tarafından 2001 yılında hazırlanan *Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Labour* adlı Avrupa Komisyonu Raporu'ndan faydalanılmıştır.

¹⁰⁶ European Union, Council of EU, *Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States*, Official Journal of the European Union, 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805en00130021.pdf

Stratejisi çerçevesinde geliştirilmesi ve uygulanması, Ulusal Eylem Planlarında alınacak önlemlerin hazırlanması, üye ülkelerin bu konuda beraber çalışmaları önerilmiştir. Aynı kararda kayıt dışı çalışma ile mücadelede uygulanabilecek yöntem ve önlemlere de değinilmiştir.¹⁰⁷

Ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından yapılan bir çalışmada kayıt dışı çalışma ile mücadelede uygulanabilecek politika seçenekleri 4 ana başlık altında toplanmıştır. Bu seçenekler sistemin değiştirilmesi, sistemin uygulanmasının sağlanması, kayıtlı sisteme girişin artırılması, tutum ve davranışların değiştirilmesidir.¹⁰⁸

▪ **Sistemin Değiştirilmesi:** Kayıt dışı çalışmanın nedenlerinden birinin sosyo-ekonomik sistemin kendisi olduğu anlaşıldığında, sistemin tümü ya da parçalarının değiştirilmesi gerekebilir. Kayıt dışı çalışmanın işgücü piyasasının esnek olmaması, mevzuatın katı olması ya da ücret dışı maliyetlerin yüksek olması gibi nedenlerle olduğu durumlarda bu stratejinin uygulanması uygun olacaktır. Sistemin değiştirilmesine yönelik tedbirler arasında vergi indirimleri, sosyal güvenlik primlerinin indirilmesi, deregülasyon, sübvansiyonlu istihdam uygulamaları, istihdam ilişkilerinin esnekleştirilmesi (geçici iş, düzensiz iş, mevsimlik işler vb.), servis fişleri, halk ile devletin arasındaki mesafeyi azaltıcı doğrudan demokrasi yöntemlerinin getirilmesi, istihdamla ilgili işlerde tek bir merkezin oluşturularak işgücü piyasasındaki bürokratik engellerin ortadan kaldırılması sayılabilir.

▪ **Sistemin Uygulanmasının Sağlanması:** Kayıt dışı çalışma sistemin kendisinden değil de kişilerin kurallara uyma konusundaki isteksizliğinden kaynaklanıyorsa sistemin uygulanması için kişiler zorlanmalıdır. Bu konuyla ilgili tedbirler; denetimlerin artırılması, işveren ve çalışanlar üzerindeki yaptırımların artırılması, kamu otoriteleri arasındaki iş birliği ve veri paylaşımının artırılması, kamu otoriteleri ve sosyal taraflar arasındaki iş birliğinin artırılması, otoriteler arasında ulusal, bölgesel ya da yerel disiplinler arası iş birliği ağlarının kurulması,

¹⁰⁷ European Union, Council of EU, *Council Resolution on transforming undeclared work into regular Employment*, Official Journal of the European Union, 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_260/c_26020031029en00010003.pdf

¹⁰⁸ MATEMAN S., RENOY P., 2001, s. 75

alan denetimleri yapılması, kayıt dışı çalışma vakalarının rapor edilmesi, etkili ve merkezi nüfus kayıt sisteminin kurulması, kayıt ve kimlikle ilgili gerekliliklerin artırılması, düzenli çalışma saatleri esnasında ya da evde çalışanlarda önceden haber verilmeden ziyaretler yapılarak kayıt dışı çalışmalarının engellenmesi, göç politikasının katılaştırılması, sınır denetimleri sayılabilir.

▪ **Kayıtlı Sisteme Girişin Artırılması:** Sistem değiştirildikten ve kişilerin yasalara uyulması zorlandıktan sonra bile kişiler kayıtlı işgücüne girme konusunda mevzuatın karışıklığı, bürokrasinin fazlalığı gibi nedenlerle bazı engellerle karşılaşabilir. Kayıtlı işgücüne girmedeki diğer önemli bir engel ise yoksulluktur. İnsanları kayıtlı işgücüne dahil etme anlamında; hem işçi hem de işverene formaliteleri yerine getirmede danışmanlık yapma, işe başlarken hibelerde bulunma, istihdam edilenlere vergi kredisi verme, sistemin verimliliğini ve şeffaflığını artırmak ile kuralların düzenli uygulanmasının sağlamak için devlet memurlarına eğitimler verme önlemler arasında söylenebilir.

▪ **Tutum ve Davranışların Değiştirilmesi:** Kayıt dışı çalışmanın bir nedeni de tutum, davranış ve kültüre dayanmaktadır. Örnek vermek gerekirse insanların vergi ödeme konusundaki isteksizlikleri, vergi ahlakının zayıf olmasından kaynaklanabileceği gibi insanların vergilerin doğru kullanılıp kullanılmadığı noktasında kamuya olan güvensizliklerinden de kaynaklanabilir. Ayrıca, Avrupa'nın birçok ülkesinde bazı faaliyetlerin bildirilmesinin gerekli olmadığı yönünde kültürel bir kabullenme mevcuttur. Bebek bakıcılığı, ev temizliği, kişinin bir arkadaşının evini boyaması bu duruma örnek olarak verilebilir. Kamu, kişilerin tutumlarından ya da kültürden kaynaklanan kayıt dışı çalışmayı engellemek için kişilerin tutum ve davranışlarını değiştirmelerini sağlamalıdır. Bu noktada bilinçlendirme ve bilgilendirme kampanyaları önemlidir. Bu kampanyalarla kişilere kayıt dışı çalışmanın sonuçları ve yaptırımları, dayanışma ve toplumsal anlayış üzerindeki etkileri anlatılabilir.

3.2.1 Fransa

Fransa’da 1996 yılı itibarıyla kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin GSYİH’ya oranı % 4 ile % 14 arasında değişirken kayıt dışı ekonominin GSYİH’ya oranı % 14,7 olarak tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çalışmanın yoğun olduğu sektörler inşaat (% 26), toplumsal, sosyal ve kişisel hizmetler (% 24), perakende ticaret (% 20), yiyecek sektörü (% 15), ulaşım, tarım, tekstil sanayi olup işsizler, yasa dışı göçmenler, kendi hesabına çalışanlar ve ek iş yapanlar arasında kayıt dışı çalışma yaygındır.

Fransa’da hem ulusal hem de yerel seviyede kayıt dışı çalışmayla mücadelele ilgili politikalar uygulamaya konulmuştur. Kayıt dışı çalışma arz ve talebinin vergi, işgücü düzenlemeleri, bilinçlendirme ve bilgilendirme kampanyaları ile azaltılması hedeflenmiştir. Kayıt dışı mücadelede alınan önlemler özetle aşağıdadır;

▪ **İşe Başlarken, İş Değiştirirken ya da İşi Sonlandırırken Gerekli Olan İdari Düzenlemelere Yönelik Tek Durak Büroların Oluşturulması:** Yasal, idari, sosyal güvenlik, vergi ve istatistik alanlarında başvuruların yapılması gereken tek yer olup işletmelerin farklı birimlere tek tek başvuru yapmasını önlemektedir. Bürolar, idari birimleri ve şirket yönetimlerini bilgilendirmekle yükümlüdür.

▪ **Tüm İşverenlerce Doldurulması Zorunlu Olan ‘Tek İstihdam Bildirimi’nin Getirilmesi:** Ev işçisi hariç ücretli işçi istihdam eden bütün işverenlerce doldurulması zorunludur. Bu belge, sosyal güvenlik kuruluşuna, işsizlik yardımına, sağlık hizmetlerine, tıbbi check-up ve benzeri hizmetlere kayıt olurken kullanılmakta olup doldurulmaması kayıt dışı çalışmanın bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

▪ **Kayıt Dışı Çalışmayla Mücadelede Bakanlıklar Arası Bir Delegasyonun Kurulması:** Söz konusu delegasyon, ulusal düzeyde İstihdam ve Dayanışma Bakanlığına bağlı, başbakanın yönetiminde kayıt dışı çalışmayla mücadelede devlet politikasını belirleme ve yürütmekle görevlidir. Delegasyonun görevleri, diğer bakanlıkların faaliyetlerini koordine etmek, ulusal komisyonlarca alınan politika önlemlerinin uygulamalarına katılmak, konuyla ilgili her türlü destek

vermek, kayıt dışı çalışmayla ilgili sahtekarlıkların değerlendirilmesi ile ilgili bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesi, kayıt dışı çalışmaya açık olan sektörlerdeki örgütlerle işbirliğini artırmak, kayıt dışı mücadelede etkili olacak tedbirleri sunmak sayılabilir.

▪ **Kayıt Dışı Çalışmayla Mücadele ile İlgili Yerel Örgütlerin Oluşturulması:** Yerel seviyede oluşturulan örgütler, bulundukları alanda yıllık durum raporu yayınlamakta olup bu raporda aldıkları önlemleri belirtmektedirler. Yine iki ayda bir toplanan operasyonel komite, durum raporundaki bilgiler ve faaliyetler doğrultusunda kayıt dışı çalışmayla mücadele ile ilgili denetim faaliyetlerini belirler, uygular ve diğer birimlerle bilgi alışverişinde bulunur.

▪ **Ortaklık Anlaşmaları:** 1992 yılındaki Başbakanlık Genelgesinin ardından kamu otoriteleri ile sendika, yerel otorite ve danışma birimleri arasında ortaklık anlaşmaları imzalanmaya başlanmıştır. Burada amaç kamu otoritelerinin kayıt dışı çalışma ile mücadele politikaları hakkında bu birimleri, kamuoyunu, müşterileri ve tüketicileri bilgilendirmektir. Bugüne kadar 200'den fazla anlaşma imzalanmıştır.

▪ **İşçilerin Kayıtlı Olma Gerekliliklerinin Yükseltilmesi:** İşçilerin işe başlamasından bir hafta öncesine kadar işverenler sosyal güvenlik kurumuna bunu bildirmek zorundadır. Ücret bordroları çalışılan tüm saatleri içermek zorundadır. İşverenler tek bir personel kaydı tutmak zorundadırlar. Yabancı işçiler için çalışma izni alınması gerekmektedir.

▪ **İstihdam Sözleşmelerinin Esnek Hale Getirilmesi:** 2000 yılında çalışma saatlerinin daha esnek düzenlenmesi sağlanmıştır.

▪ **Yaptırımların Ağırlaştırılması:** Kamuda çalışanların ikinci bir işte çalışması yasaklanmış, çalıştığı tespit edilenlere 10 bin Fransız Frankı para cezası ve disiplin cezası öngörülmüştür. Birden fazla işe sahip olanların haftalık çalışma süresi 48 saat ile sınırlandırılmıştır. Sanayi ve ticaret sektöründeki işletmelerde sahtekarlık ve yanlış beyanda bulunanlardan ilki için 25 bin Fransız Frankı ve 2 ay hapis cezası, daha sonrakiler için 2,5 milyon Fransız Frankı ve 5 yıl hapis cezası getirilmiştir.

▪ **Farklı İdareler Arasındaki İşbirliği ve Bilgi Değişiminin Artırılması:**

1997 yılındaki bir düzenleme ile kayıt dışı çalışma ile mücadele eden birimler arasında koordinasyonun güçlendirilmesi düzenlenmiştir.

▪ **Düzensiz Çalışanların İşlerinin Düzenli Hale Getirilmesi İçin Politikalar Oluşturulması:** 1999 yılında yayımlanan bir genelge ile düzensiz işte çalışanların, kayıtlı ve düzenli işlere geçmesi teşvik edilmiş, bu kişilerin hem kayıtlı işten hem de sosyal korumadan faydalanmaları sağlanmıştır. Bu düzenleme ile 82 bin kişi kayıtlı hale gelmiştir. Ayrıca, asgari gelir yardımı alan bireylerin bu yardımı ve ücretsiz sağlık yardımı, emlak vergisi muafiyeti gibi haklarını kaybetmemek için geçici bir işi kabul etmeme ya da kayıt dışı çalışma eğiliminin önüne geçmek için 1998 yılında yapılan bir düzenleme ile kısmi ya da belirli süreli çalışırken asgari gelir yardımı süresi uzatılmıştır.

▪ **Vergi İndirimleri:** 1999 yılında işletmelerin geliştirilmesi, dönüşümü, yapılanmasına yönelik mal ve hizmet alımlarında KDV oranı düşürülmüştür. 2000 yılında gelir vergisi oranının düşürülmesi amacıyla bakım ve onarım harcamalarında % 5, asansör, ısıtma sistemleri gibi büyük ekipman harcamalarında % 15 oranında gelir vergisi iadesi yapılmıştır.

▪ **Aile İşleri Ve Evdeki İşlerde Kayıtlı İşçi Çalıştırmayı Teşvik Eden Servis Fişi Uygulaması:** Çalışanın rızasıyla, servis fişi uygulaması işverene idari formalitelerden muafiyet sağlamaktadır. Bu fişler, belirli süreli ya da kısmi süreli işler için hizmet akdi niteliğinde olup fişlerin kullanımının teşviki amacıyla çalışana ödenen ücretin belirli bir kısmı kadar (45 bin Fransız Frankını geçmemek şartıyla ücretin % 50'sine kadar) vergi indirimi uygulanmaktadır. Bu avantajdan yararlanmak için işverenin işe alırken yetkili birimlere başvurması gerekmektedir. Bu uygulama kapsamında 2002 yılı sonunda 426 bin işçi, yaklaşık 176 milyon saat çalışmıştır.

▪ **Bilinçlendirme ve Bilgilendirme Kampanyaları:** Kayıt dışı çalışmayla ilgili olarak ulusal ve yerel düzeyde birçok kampanya yapılmıştır. Ekim 1996'da bir işveren federasyonu ulusal düzeydeki kampanya kapsamında 200 bin broşür ve afiş dağıtmıştır. Esnaf federasyonu ve küçük ölçekli inşaat işletmeleri kuruluşu 1995

yılında bir kampanya yürütmüştür. Mart 1997–Mart 1999 döneminde hemen her şehirde, mevzuatın yeterince anlaşılması ve faaliyetlere yoğunlaştırılması amacıyla birçok eğitim programı düzenlenmiştir.

▪ **Diğer Önlemler:** Kayıt dışı çalışmanın önlenmesine ilişkin birçok önlem daha alınmıştır. 1994 yılında iki bakanlık ve üç mesleki işçi sendikası arasında yapılan bir anlaşma ile de seyyar olarak yürütülen ticari faaliyetlerin izlenerek önlenmesi amaçlanmıştır. Kamu birimleri, yerel otoriteler, sivil toplum örgütleri ve diğer kuruluşlar arasında kayıt dışı çalışmayla ilgili olarak birçok anlaşma imzalanmıştır. İşverenler ücret bordrolarının bir nüshasını saklamakla yükümlü hale getirilmiş, gösteri işlerindeki teknisyenler, sanatçılar gibi ara sıra yapılan işlerde sosyal güvenlik katkı paylarının tek bir yere ödenmesi esası getirilmiştir.

3.2.2 Almanya

Almanya’da kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin GSYİH’ya oranının 2000 yılında % 16 civarında olduğu tahmin edilmektedir. En çok kayıt dışı çalışanın olduğu sektörler tarım, toplumsal ve kişisel hizmetler, imalat ve inşaat sektörleri olup yaşlı emekliler, öğrenciler, yasa dışı göçmenler, işsizler, kendi hesabına çalışanlar, ek iş yapanlar arasında kayıt dışı çalışma daha yaygındır. Almanya’da kayıt dışı çalışma ile mücadelede daha ziyade yaptırım ve denetim üzerine yoğunlaşmış, diğer önlemlere de yer verilmiştir.

▪ **İşgücüyle İlgili Düzenlemelerde Değişiklik:** 1957 yılında çıkarılan ve birçok değişikliğe uğrayan Kayıt Dışı Çalışmaya Karşı Kanunda yapılan değişikliklerle cezaların üst sınırı (200 bin DM) ve Kanunu uygulamakla görevli otorite sayısı artırılmış, kayıt dışı çalışmanın tespitinin kolaylaştırılmasına yönelik olarak kurumların sorumlulukları belirlenmiştir. Diğer bir düzenleme de, “Görünürde bağımsız çalışanlar” ile ilgili olup geçmişte bu kişiler işçi olarak çalışıp kendilerini bağımsız çalışan şeklinde tanıtarak sosyal güvenlik programlarına katılmamakta ve kayıt dışı çalışmakta iken 1999 yılında uygulamaya konulan Kendi Hesabına Çalışmayı Teşvik Kanunu ile bu kişilerin işçi ya da kendi hesabına çalışan statüsünde olup olmadıklarını belirlemede kriterler getirilmiş ve kayıt dışı çalışmaları

engellenmiştir. Yine diğer bazı kanunlarda değişiklik yapılarak, denetimler artırılmış, özellikle yabancı işçilere geçerli kimlik taşıma mecburiyeti getirilmiştir.

▪ **Vergi Önlemleri:** Üç aşamalı vergi reformu 1999 yılında uygulamaya konulmuş, ilk aşamada (1999) gelir vergisindeki vergi muafiyeti artırılmış, gelir vergisi diliminin ilk basamağındaki oran düşürülmüş ve çocuk desteği artırılmıştır. 2000 yılında yürürlüğe giren ikinci aşamada vergi muafiyeti artırılmış, gelir vergisi diliminin ilk ve son basamak oranları indirilmiş, çocuk desteği artırılmış, kamu emeklilik programı katkı payları düşürülmüştür. Üçüncü aşama 2002 yılında yürürlüğe girmiş olup 2005 yılına kadar kademeli olarak gelir vergisi oranlarında indirim, vergi muafiyetlerinde artış öngörülmüştür.

▪ **Denetim ve Yaptırımların Artırılması:** Gümrük polisi ve işgücü piyasası otoritelerince özellikle inşaat ve hizmet sektörlerinde denetimler yoğunlaştırılmıştır. (1994–1998) Gümrük polisi yasa dışı çalışma konusunda eğitilmiş, kayıt dışı ekonomi üzerindeki denetimlerini artırmıştır. Kamu birimleri arasındaki bilgi alışverişi geliştirilmiş, otomatik veri paylaşımına geçilmiştir. Kayıt dışı çalışanların tespitinde özel dedektifler tutulmuş, müfettişlerden oluşan özel takımlar kurulmuştur. Kayıt dışı işçi çalıştıran işverenlere ağır para (1 milyon DM) ve 5 yıl hapis cezası getirilmiştir. Yasa dışı işçi çalıştırdığı belirlenen yan anlaşmalı yerlerle çalışan büyük işletmelere de ceza verilmesinin önü açılmıştır. Bu denetimlerle beraber tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısında 1999 yılında 1998'e göre % 14, yasa dışı yabancı işçi sayısında da 1999 yılında 1996 yılına göre % 12 azalma olmuştur.

▪ **Düşük Nitelikli İşlerin Kayıt Altına Alınması:** 1999 yılına kadar haftada 15 saati geçmeyen düşük nitelikli işler (630 DM'lik işler) sosyal güvenlik primi ödemesinden muaf tutulmuş, sadece bu kişileri çalıştıran işverenlere % 23 oranında vergi ödeme zorunluluğu getirilmişken 1990'lı yıllarda bu kapsamdaki işlerin çok artması (6,5 milyon kişi, yiyecek sektörünün % 70'i temizlik sektörünün % 60'ı) sosyal güvenlik sisteminin mali dengesinde bir tehdit oluşturmuş, normal işlerin sayısında azalma olacağı endişesi başlamıştır. 2002 yılında düşük nitelikteki işlerde azami gelir 630 DM'den 400 Euro'ya çıkarılmış ve bu işler için % 23 oranında

sosyal güvenlik primi, % 2 oranında vergi getirilmiş, 2003 yılında da en fazla 15 saat çalışma şartı kaldırılmıştır. Evde yapılan küçük işlerde ise işverene daha düşük oranda vergi ve sosyal güvenlik primi ödeme şartı getirilmiş (% 10 sosyal güvenlik, % 2 vergi) ve ödediği primin bir kısmını da vergiden düşebilmesine imkan sağlanmıştır.

▪ **Diğer Önlemler:** Hükümet, işçi ve işveren sendikalarıyla “İstihdam için İttifak” anlaşması düzenleyerek mevcut işlerin devamı ile yeni işlerin oluşturulmasını sağlayarak kitlesel işsizlere iş imkanı sağlamayı amaçlamaktadır.

3.2.3 İtalya

İtalya’da kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin ulusal üretime oranı 1997 yılında % 15, kayıt dışı ekonominin GSYİH’ya oranı ise % 27 olarak tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çalışma tarım, sosyal ve kişisel hizmetler, imalat, inşaat, ulaşım ve perakende ticaret sektörlerinde yoğunlaşmakta olup öğrenciler, yasa dışı göçmenler, işsizler, kendi hesabına çalışanlar ve kayıtlı bir işi olanlar arasında yaygındır. 1999 yılından bu yana İtalyan hükümeti kayıt dışı çalışma ile mücadelede bir takım önlemler uygulamış, bu önlemlerle kayıt dışı çalışmadan kaçınılmasının ve kayıtlı çalışmanın sağlanması amaçlanmıştır.

▪ **Vergi Önlemleri:** 2000 yılında konutların onarımındaki KDV oranı % 20’den % 10’a düşürülmüştür. Daha önce ev sahiplerinin yapmış oldukları olağandışı onarım harcamalarının % 41’ini gelir vergisi matrahından düşebilmeleri ile bağlantılı olan bu düzenleme ile ev sahiplerinin daha düşük KDV ödemeleri amaçlanarak inşaat sektörünün desteklenmesi ve kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması amaçlanmaktadır. Yine işgücü maliyetlerinin düşürülerek, kayıt dışı çalışmanın önüne geçilmesi amacıyla yeni işçi istihdamında bazı kolaylıklar getirilmiştir. İşsizlik oranının % 20’yi geçtiği yerlerde KOBİ’lerin istihdam ettikleri her yeni işçi için 1999 yılında 1 milyon Lire, 2000 ve 2001 yıllarında 3 milyon Lire olmak üzere yıllık maksimum 60 milyon Lire tutarında vergi kredisi sağlanmıştır. Kalkınmada öncelikli yerlerdeki KOBİ’lerce istihdam edilecek işletmelere 1997-2000 yılları arasında ilk işçi için 10 milyon Lire, diğerleri için 8 milyon Lire olmak üzere yıllık

maksimum 180 milyon Lire tutarında vergi kredisi sağlanmıştır. Söz konusu krediden yararlanılabilmesi için yeni istihdamın belirsiz süreli ya da 3 yıl geçici hizmet akdi ile yapılması gerekmektedir.

▪ **Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının İndirilmesi:** Bazı bölgelerde 1998 sonuna göre işçi sayısını artıran işletmelere 1999-2001 döneminde uygulanmış olup, ancak vergi teşvikleri ile prim teşvikinden sadece birinden faydalanılması esası getirilmiştir. Bu indirimden faydalanılabilmesi için en az 24 ay süreyle tam zamanlı ya da belirsiz süreli çalışanların sayısında artış olması, yeni işlerle uğraşan yeni kurulan işletmeler olması, yeni işçi istihdamı ile ulaşılan seviyenin korunması, toplu iş sözleşmesi hükümlerine ve diğer düzenlemelere uyulması gerekmektedir. Ayrıca, inşaat sektöründe de belirli bir indirim uygulanmakta olup (halen % 11,5) işverenin söz konusu indirimden faydalanabilmesi için İnşaat İşverenleri Fonu'na üye olması, katkı paylarını zamanında ödemesi, toplu iş sözleşmesi hükümlerine uyması gerekmektedir.

▪ **Çalışma Mevzuatında Değişiklik:** Çalışma mevzuatındaki değişiklikler, ücretlerin yakınlaştırılması anlaşmaları (Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin, toplu sözleşmelerle belirlenen ücretlere ve yasal olarak tespit edilen sosyal güvenlik katkı paylarına uyum sağlamaları amaçlanmaktadır.) doğrultusunda hayata geçirilmiştir. Bu anlaşmalar birçok sektörde geçerli olup ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerle sınırlıdır. Ulusal düzeydeki asgari ücrete uyum sağlamak için 36 ay süre tanınmakta, sosyal güvenlik katkı payı 36 ay taksitle ya da toplu olarak ödenebilmektedir.

▪ **Denetime Yönelik Önlemler:** İtalyan vergi otoriteleri, işgücü otoriteleri ile de işbirliği yaparak denetimlerini artırmıştır. Başbakanlık bünyesinde bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarını yürütmek, yerel denetim komisyonlarının faaliyetlerini periyodik olarak gözden geçirmek, kayıt dışı çalışma ile ilgili önerilerin Ekonomik Planlama Komitesi'ne sunmak amacıyla bir komisyon oluşturulmuştur. Bölgesel ve yerel seviyede çoğunun işçi ve işveren taraflarınca atandığı, bölgesel analiz yapan, devlet otoriteleri ile çalışma ve anlaşma yapan ve diğer faaliyetleri

yürüten yerel komisyonlar oluşturulmuştur. Yine yerel seviyede, sektörlerdeki kayıt dışı çalışmaya yönelik faaliyetleri koordine etmek, kurumlar arasındaki sıkı işbirliğini sağlamak amacıyla birçok kamu biriminin yer aldığı “Merkezi Komisyon” kurulmuştur.

▪ **Diğer Önlemler:** Kayıt dışı çalışmanın göçmenler arasında yaygın olduğu dikkate alındığında, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının ülkeye giriş ve ikametinde sıkı kurallar getirilmiştir.

3.2.4 Hollanda

Hollanda’da kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin GSYİH’ya oranının 1996 ve 1997 yıllarında % 14 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çalışma tarım, toplumsal ve kişisel hizmetler ile inşaat sektöründe yoğunlaşmakta olup öğrenciler, işsizler, kendi hesabına çalışanlar ve kayıtlı bir işte çalışanlar arasında yaygındır. Hollanda hükümeti, kayıt dışı çalışma ile mücadelede birtakım önlemleri uygulamaya koymuştur.

▪ **Vergi Önlemleri:** 2000 yılından itibaren bisiklet tamiri, ev dekorasyonu, berberlik, giysi ve ayakkabı tamiri gibi emek yoğun işlerde KDV oranı % 17,5’ten % 6’ya düşürülmüştür. 1990 yılından beri işgücü maliyetlerindeki indirim düzenli olarak artırılmıştır. Ücret maliyetini düşürmek ve ekonomik olarak aktif olmayan işgücünün yardımlara bağımlı kalmalarını önlemek amacıyla düşük ücretli çalışanları (asgari ücretin % 115’ine kadar) ve uzun süreli işsizleri (12 ay ve daha fazla) istihdam eden işverenlere vergi indirimi getirilmiştir.

▪ **Çalışma Mevzuatındaki Değişiklikler:** 1995 yılında yürürlüğe giren bir kanunla Hollanda’da ya da AB ülkelerinde o işle ilgili çalıştırılacak kişi bulunamadığında diğer ülkelerden istihdama izin verilmektedir. Yine 1994 yılında çıkarılan bir düzenleme ile giyim endüstrisinde yan sözleşmeli olarak çalışanların vergi ve sosyal güvenlik borçlarının büyük firmalardan tahsil edilebilmesine imkan sağlanmıştır.

▪ **Denetim ve Yaptırımlar:** Yasa dışı göçmen çalıştıranlara 45.378 Euro'ya kadar para ve 1 yıla kadar hapis cezası getirilmiştir. 1993 yılında bölgelerde vergi, prim ve sosyal güvenlikle ilgili sahtekarlıkları belirlemek için bölgesel takımlar oluşturulmuştur. Yine firmalara kimlik denetimi, sektörel sınıflandırma ve personel dosyalarını incelemek için zaman zaman ani ziyaretler yapılmaktadır.

▪ **Kampanyalar:** 1996-1998 yılları arasında kayıt dışı çalışmanın herkese zarar verdiği hakkında ortak bir bilinç oluşturmayı amaçlayan pano ilanları, TV ve radyo reklamları ile gazete ilanlarının kullanıldığı bir kampanya yapılmıştır.

▪ **Prosedürlerin Basitleştirilmesi:** 1994 yılında başlatılan bürokratik işlemlerin azaltılması operasyonu rekabetin yaygınlaştırılması ve yasal engellerin kaldırılması hedeflenmiştir. Vergi ve ruhsatlandırmadaki kriterlerin birçoğu birleştirilmiş, işletmelerin idari maliyetlerinde indirim sağlanmıştır. 1997 yılında operasyonun başlamasından sonra idari maliyetlerde % 10 azalma sağlanmıştır.

▪ **Diğer Uygulamalar:** 1998 yılında uygulamaya konulan kanun ile vergi, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal hizmetlerle ilgili kişisel dosyalar arasında bağlantı kurulması sağlanmıştır. Kendi işini kurmak isteyenlere destek olmak amacıyla işletme sermayesi verilmesi ve bazı vergilerden muaf tutulması uygulamaya konmuştur. Geçici olarak yıllık standart miktarın altında gelir elde eden kendi hesabına çalışanların sosyal güvenlik yardımlarından faydalanabilmesi için başvuruda bulunabilmesine imkan tanınmıştır. 1998 yılında özel şahısların düşük maliyetle kayıtlı çalışan istihdam etmelerine olanak sağlanmıştır.

3.2.5 İspanya

İspanya'da kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının % 15-20 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Tarım, toplumsal ve kişisel hizmetler, imalat sektörlerinde kayıt dışı çalışma yoğun olup işsizler ve yasa dışı göçmenler arasında yaygındır. Kayıt dışı çalışma ile mücadelede bir takım önlemler alınmıştır.

▪ **Vergi Önlemleri:** 1999 yılında gelir vergisi oranları düşürülmüş, 1997 yılında da yeni sözleşmeliler için sosyal güvenlik payları azaltılmıştır.

▪ **Çalışma Mevzuatındaki Değişiklikler:** 1985 yılında belirli süreli sözleşmeli istihdam uygulaması yürürlüğe konmuş, 1994 yılında geçici istihdam büroları yasal hale getirilmiştir. 1997 yılında 45 yaşın üzerindeki bireylerin yeni hizmet akitlerinde sosyal güvenlik katkı payları azaltılmış, geçici süreli sözleşmeleri belirsiz süreli hale getirilmiştir. 1999 yılında kısmi süreli hizmet akitleri uygulamaya konulmuştur.

▪ **Denetime Yönelik Önlemler:** Çalışma Bakanlığı, işsizlik yardımı alırken bu yardımla bağdaşmayan faaliyetlerde bulunanlar üzerinde denetimini yoğunlaştırmıştır. Denetimler sonucunda işletmelere yaptırım uygulanmakta, kayıt dışı çalışanlar haklarını kaybedebilmektedir. Denetimle ilgili faaliyetlere sosyal taraflar da katılmaktadır. 1997 yılında denetim hedeflerinin tutturulmasını teminen denetim işlerinde çalışanlara teşvik sistemi getirilmiştir.

▪ **Diğer Önlemler:** 1997 yılında işçi ve işveren konfederasyonları arasında anlaşmaya varılarak, geçersiz sebeple işten çıkarmalarda ödenen tazminatın miktarı ve süresi azaltılmıştır (Yıllık 45 yerine 33 gün, maksimum sürede 42 yerine 24 ay). 1999 yılında yabancı işçilerin kayıtlı hale getirilmesi için düzenleme yapılmıştır.

3.2.6 İsveç

İsveç'te kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin GSYİH'ya oranı 2000 yılında % 20 civarında olup rakamlar çeşitli çalışmalara göre farklılaşmaktadır. Kayıt dışı çalışma, nakit para akışının olduğu alanlarda yaygınlaşmakta, toplumsal ve kişisel hizmetler, inşaat ve ulaşım sektörlerinde kayıt dışı çalışma artmaktadır. Kayıt dışı çalışma kayıtlı çalışanlar arasında ve az da olsa işsizler arasında yaygındır.

▪ **Denetimle İlgili Önlemler:** 1990'ların ortalarından itibaren lokantacılık, nakliyecilik gibi işlerde denetimle ilgili olarak farklı kurumlarla işbirliği yapılmıştır. Vergi otoriteleri de rasgele ziyaretlerle denetimde bulunmaktadır. İsveç'teki sendikalar da kayıt dışı çalışanlarla ilgili denetimlerde bulunmaktadır. Kayıt dışı çalışmayı önlemeye yönelik olarak yerel birimler, ulusal sosyal güvenlik ve vergi idareleri arasında bilgi alışverişi ve işbirliği yapılmaktadır. 1998 yılında ulusal vergi

kurulu, inşaat sektöründeki yan sözleşmeli zincir analizinde işletmeler arasındaki verileri karşılaştırarak kayıt dışı çalışmayı tespit edebilmektedirler.

▪ **Bilinçlendirme Ve Bilgilendirme Kampanyaları:** İşsizleri hedef alan Humlan adlı kampanya ile eğitim ve işlerin artırılması yoluyla işsizliğin azaltılması hedeflenmiştir. Eğitimle küçük işletmelerde çalışma koşulları ve görevler hakkında bilgilendirmeler yapılmıştır.

3.2.7 İngiltere

İngiltere’de kayıt dışı çalışma ile elde edilen üretim değerinin GSYİH’ya oranının % 13 civarında olduğu tahmin edilmekle beraber diğer çalışmalarda bu oranın % 1,5 ya da % 8 ile % 10 arasında değiştiği belirtilmektedir. Tarım, toplumsal ve kişisel hizmetler, inşaat, turizm, otel, yiyecek, moda ve giyim imalatı sektörlerinde kayıt dışı çalışma yaygın olup kayıtlı bir işe sahip olanlar, mevsimlik işçiler, işsizler, bazı haklardan faydalananlar ve yasa dışı göçmenler arasında daha sık görülmektedir.

▪ **Çalışma Mevzuatının Değiştirilmesi:** 1999 yılında istihdamı teşvik amacıyla asgari ücret uygulaması yürürlüğe konmuştur. Her ne kadar, minimum asgari ücret uygulaması ile düşük olan ücretlerin yükselmesi kayıt dışı istihdam talebini artırsa da, bu uygulamayla işsiz kalmamak ya da fazla ücret alma amacıyla düşük ücretli olarak kayıt dışı istihdam edilenlerin kayıtlı olmaları daha fazla teşvik edilmiştir. Ekim 1999’da Aile Yardımı Planı’nın yerine daha fazla imkan sağlayan ve çocuk bakımı vergi kredisini de içeren Çalışan Aileler Vergi Kredisi getirilmiştir. Yardım alan işsizlerin istihdam edilmelerini sağlamak amacıyla “Kişisel Danışmanlar” uygulaması başlatılmış olup bu danışmanların mesleki eğitim, iş arama, çalışmaya bağlı yardımlar hakkında bilgi vermektedirler. İnşaat sektöründe çalışanlar için yeni bir kayıt kartı uygulaması başlatılmıştır.

▪ **Yaptırım Ve Denetimler:** 2000 yılında kamu kurumlarına kayıt dışı çalışma ile ilgili yasal takibat yapma, bütün bilgi ve kaynakları paylaşma zorunluluğu getirilmiştir. 2000 yılında doğum kayıtlarına sıkı kontrol getirilmiştir.

Yeni kurulan işletmelerde 18 ay yerine hemen kayıt zorunluluğu getirilmiştir. Yapılan bir düzenleme ile işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin İngiltere’de çalışma izni olup olmadıklarını kontrol etmeleri sağlanmıştır.

▪ **Kampanyalar:** 2000 yılında kurulan gizli bir telefon hattı ile kişilere kayıt dışı ekonomiden kayıtlı hale gelmeleri konusunda danışmanlık verilmiştir. Yine kurulan başka bir telefon hattı ile kişilerin kayıt dışı çalışanları raporlaması sağlanmıştır. 2000 yılının Mayıs-Aralık ayları arasında uygulanan başka bir kampanyada da suiistimallerin ihbar edilmesi teşvik edilmiş, cezalar hakkında kamuoyu bilgilendirilmiştir.

▪ **Prosedürlerin Basitleştirilmesi:** İş arama yardımı alanların geçici nitelikte ya da güvencesiz işlerde çalışmaları durumunda, iş arama yardımından yararlanma hakkının tekrar başlatılması kolaylaştırılmış, gecikmeler azaltılmıştır. Yardımlar, iş arama ve eğitim konusunda bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla “tek durak büro” pilot uygulaması başlatılmıştır. Hükümet, pilot uygulamalarının ülke çapına yaygınlaştırılarak yardım ve istihdam birimlerinin faaliyetlerini birleştirecek çalışma ajanslarını uygulamaya koymayı planlamaktadır.

▪ **Diğer Önlemler:** 2000 yılında küçük işletmelere yönelik devlet desteği artırılmıştır. 2000 yılından itibaren düşük karla kendi hesabına çalışanların sosyal güvenlik ödemeleri düşürülmüştür.

3.2.8 Belçika

▪ **Yerel İstihdam Ajansları:** 1990’ların ortasında uzun dönemli işsizlere evin içinde ve çevresinde iş imkanı sağlayan, yönetiminde yerel politikacılar ve sosyal tarafların yer aldığı yerel istihdam ajansları kurulmuştur. Bu ajanslarda özel şahıslar, hükümet kurumları, okullar ve tarım sektöründeki firmalar çalışanlara yönelik taleplerini bildirerek bir saatlik çalışmaya karşılık gelen 7.45 Euro değerinde fiş almakta, ajansların o iş için buldukları kişilere bir saatlik çalışma karşılığında bu fişi vermektedirler. Çalışanlar bu fişleri ajanslarda 4.1 Euro karşılığında bozdurmaktadır. Fişlerin alım ve satım değeri arasındaki fark genel masraflara ve

sigortalara gitmektedir. Çalışacak kişiler, 45 yaşından büyük olup 6 aydır işsiz olan, 45 yaşından küçük olup iki yıldır işsiz olanlar ve işsizlik yardımı almayan ancak asgari sosyal güvenlik hibesi ile yaşayanlar arasından seçilmektedir. Haziran 1999'da yaklaşık 121 bin kişi bu ajanslara kayıt olmuş, 39 bini bu işlerde aktif olarak çalışmıştır. Bu işlerde çalışanların % 80'ini 35 ve 45 yaş arasındaki kadınlar oluşturmaktadır. 1994-1999 yılları arasında 37 milyon adet fiş satılmıştır.

▪ **Servis Fişleri Uygulaması:** Bu uygulamada hanehalkları bir saatlik çalışma karşılığında 6.2 Euro değerinde servis fişi almakta, ev temizliği, çamaşır yıkama ve ütüleme, dikiş, diğer ufak işler ve yemek hazırlama işlerinde sertifikalı firmalarda çalışanları kiralamaktadır. Bu firmalar işsizleri istihdam etmek ve 6 ay sonra bu kişilere en azından yarı zamanlı sürekli sözleşme önermek durumundadırlar. İşyerleri bu fişleri 19.47 Euro üzerinden bozdurmakta, fişin alış değeri ile satış değeri arasında oluşan yaklaşık 13 Euro'luk fark kamu tarafından karşılanmaktadır. Hanehalkları da aldıkları servis fişlerinin % 30'unu vergi matrahından düşürebilmektedir. Bu uygulama ile 2005 yılı sonunda 25 bin iş yaratılması beklenmektedir.

3.2.9 AB'ye Yeni Üye Olan Ülkeler

▪ **Çek Cumhuriyeti:** 2000 yılında yabancıların yasa dışı istihdamı ile mücadelede bakanlıklar arası bir birim kurulmuştur. Vergi politikasının basitleştirilmesi, istihdam sözleşmelerinin daha sıkı denetimi, aktif istihdam politikaları, asgari ücret uygulaması, bölgesel komitelerin oluşturulması, iş müfettişlerinin oluşturulması diğer önlemlerdir.

▪ **Estonya:** Rekabet edilebilir bir ekonomik ortam oluşturulması amacıyla vergi oranları düşürülmüş, işgücü düzenlemeleri basitleştirilmiştir. Bu düzenlemeler ile kayıtlı sektör kalkındırılırken eş zamanlı olarak kayıt dışı çalışma ile mücadele edilmektedir. Yeni emeklilik rejiminde aylıklar kayıtlı ücretle bağlantılı hale geldiğinden kayıtlı işte çalışmak teşvik edilmiştir. Denetimlerin, kamu birimlerinin, belediyelerin kapasitesinin artırılması kayıt dışı çalışmayı azaltmıştır.

▪ **Slovakya:** 2003 yılında istihdam desteği stratejisi kapsamında işgücü ve iş yaratmadaki vergi ve sigorta yükleri indirilmiş, işgücü piyasası, sosyal politika ve desteklerin verimliliği artırılmış, sosyal sistemin sürdürülebilirliğinin önlenmesi amaçlanmıştır.

▪ **Macaristan:** Hükümet her ne kadar kayıt dışı ekonomiyle mücadeleyi temel amaçları arasında belirtse de kayıt dışı çalışma ile mücadelede belirgin bir çalışma bulunmamaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin belirli bir seviyeye kadar hoşgörüldüğü gözlenmektedir. Vergi düzenlemelerinin basitleştirilmesi, vergi yükünün indirilmesi ve kontrollerin artırılması gibi düzenlemelerin ise kayıt dışı çalışmayı azaltıcı etki yapacağı tahmin edilmektedir.

▪ **Slovenya:** 1996 yılında kayıt dışı çalışma ile mücadelede bir takım önlemler alınmış, bu işle ilgili bir komite kurulmuştur. İşgücü maliyetlerinin azaltılması için vergi teşvikleri verilmiş, işgücü mevzuatı değiştirilmiştir.

▪ **Litvanya:** Emeklilik sisteminde yapılan kapsamlı değişiklik ile prim aylık ilişkisi kurulmuş, yine ödenen vergi ile sağlanan fayda arasında ilişki sağlanmış, böylece vergi ödeme ahlakı artırılmış ve eksik ödemeler azaltılmıştır. Ayrıca prim oranları indirilmiş diğer bir önlem olarak da bildirilmeyen ücretlerin ödenmesinde suçüstü uygulamasına geçilerek, bunu yapan firmaların kamuoyuna duyurulması yoluyla diğer firmaların eksik beyanı önlenmeye çalışılmıştır.

▪ **Letonya:** 2001 yılında işgücü kanununda yapılan değişiklikle istihdam düzenlemeleri daha esnek hale getirilmiş, kıdem tazminatı düşürülmüş, ücret düzenlemeleri basitleştirilmiştir. Denetimle ilgili faaliyetlerin genişletilmesi ve emeklilik sistemindeki teşviklerin kayıt dışı istihdamı azaltıcı yönde etki yapacağı tahmin edilmektedir.

▪ **Polonya:** Her ne kadar kayıt dışı çalışma ile mücadelede belirgin bir politika olmasa da kayıtlı istihdamı artıracak ve kayıt dışı çalışmayı engelleyecek bazı politika önlemleri bulunmaktadır. İlk işi kurarken ücret dışı işgücü maliyetlerindeki indirimler, KDV uygulamasına geçilmesi, esnek istihdam politikalarına geçilmesi, kurumlar vergisi oranının düşürülmesi, iktisadi işletmelerin

bilgilerinin elektronik ortamda tutulacağı birimin kurulması kayıt dışı ile mücadeledeki etkin önlemlerdir.

▪ **Romanya:** İşgücü piyasasının düzenli hale getirilmesi kayıt dışı ile mücadelede alınan en önemli tedbirdir. Yeni işletmelerin kurulmasında ve işsizlerin istihdamında verilen teşvikler diğer önlemlerdendir.

▪ **Bulgaristan:** 2000 yılında bütün ödemelerin banka kanalıyla yapılmasının zorunlu olması, 2001 yılında kayıtlı hale gelen işletmelere kredi kolaylıkları getirilmesi, bütün iş sözleşmelerinin sosyal güvenlik kapsamına alınmasının zorunlu hale getirilmesi, yüksek istihdamın olduğu yerlerde vergi indirimleri gibi öncelikli politikaların getirilmesi, kayıt dışı çalışma ile mücadelede alınan temel önlemlerdir.

Tablo 3.1 Yasal, Denetim ya da Denetimle İlgili Konulardaki Önlemler (AB-15 Ülkeleri)

Ülkeler	Vergi Otoritelerinin Denetimi Artırması	İşgücü Piyasası Otoritelerinin Denetimi Artırması	Yaptırımların Artırılması	Çalışma Mevzuatı ya da Diğer Mevzuatların Değiştirilmesi
Avusturya		√	√	Ticari ve Sanayi Faaliyetleri Düzenlemelerinin Basitleştirilmesi ve daha esnek çalışma saati düzenlemeleri
Belçika	√	√	Cezaların artırılması	
Danimarka	√	√		
Finlandiya	Faaliyetlerinin mali sistem üzerinden yapmaya zorlama ve denetim artırımı	İşsizler üzerinde kontrolün artırılması	√	Atipik çalışma ile ilgili değişiklikler
Fransa	Kontrolün artırılması	Araştırma ve kontrolün artırılması, kayıt dışı çalışmayla ilgili komitelerin oluşturulması	Çift iş, sahtekarlık ve kayıt dışı işçi çalıştıran kişilere yönelik	Kayıtlılık gerekliliklerinin artırılması, çalışma saatleri ile ilgili daha esnek örgütlenme, işe başlarken asgari gelir yardımı süresinin uzatılması
Almanya	Bilgi paylaşımı, özel dedektif kiralınması	Gümrük polisi ile işbirliği	Para cezası ve hapis süresinin uzatılması	Kayıt dışı çalışma ile ilgili yasanın değiştirilmesi, ikinci ve geçici işlerde daha sıkı kurallar getirilmesi, kayıt dışıyla mücadele eden otorite sayısının artırılması, işçilere geçerli kimlik numarası taşıma zorunluluğunun getirilmesi
Yunanistan	Mali kontrolün kuvvetlendirilmesi		Cezaların artırılması	Yasa dışı göçmenlerin durumlarını 9-12 aylık süre boyunca yasal hale getirerek kayıt altına alınması
İrlanda	Vergi kanunlarının uygulamasının kuvvetlendirilmesi		√	
İtalya	√, işgücü piyasası otoriteleri ile işbirliği içinde	Kayıt dışı çalışmayı araştırmak için bir komite oluşturulması, yerel ve bölgesel komiteler kurulması		İstihdam ilişkilerinin esnekleştirilmesi, AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının ülkeye giriş ve ikametlerinde sıkı kurallar getirilmesi
Hollanda	Bölgelerde farklı kurumlardan sahtekarlıkları araştırmak için takımların oluşturulması	Ani Denetimler	√	Özel istihdam bürolarının serbestleştirilmesi, AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşlarının istihdamında sıkı şartlar getirilmesi, kamudaki bütün dosyaları birbirine bağlayan yasanın çıkarılması, giyim sektöründe vergi ve prim borçlarını yan sözleşmeliden değil de asıl sözleşmeliden tahsil edecek yasanın çıkarılması
Portekiz			Çocuk işgücüne yönelik	Yasa dışı göçmenlerin deregülasyonu
İspanya	√	Sahtekarlıkla ilgili denetimin artırılması		Haksız işten atılmadaki tazminat miktarının düşürülmesi, yeni istihdam ilişkilerinin kurulması, yabancı çalışanlarla ilgili düzenleme
İsveç	Denetimin artırılması, yan sözleşmeli zincir analizi	√		
İngiltere		Kanuni takibatta kamu kurumlarına zorunluluk getirilmesi, doğum kaydına sıkı kontrol getirilmesi, kayıtlı ilgili gerekliliklerin artırılması	√	Ulusal asgari ücretin getirilmesi, çalışma ile ilgili işlerde kişisel danışmanlık sisteminin getirilmesi, inşaat sektöründe kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla yeni kayıt kartını devreye sokan sistemin getirilmesi

Kaynak: MATEMAN S., RENOY P., 2001, s.101-103

Tablo 3.2 Sübvansiyon ya da Maliyet İndirimi ile İlgili Önlemler (AB-15 lkeleri)

lkeler	Hizmet Fişleri	Ev Onarımı ya da Ev Hizmetlerine Yönelik Sübvansiyonlar	Vergi Yasasında Değişiklik	Vergi İndirimleri (Hizmetler)	cret Dış Maliyetlerinde İndirim
Avusturya		İşsizler için pilot projeler			√
Belçika	Çek hizmetlerinin getirilmesi				
Danimarka		√, ev hizmetleri programı	√ (marjinal vergide indirim)		
Finlandiya		√			
Fransa	Çek hizmetlerinin getirilmesi			Onarım için vergi indirimi, kayıtlı çalışanlarda sağlık sigortası katılım payında indirim	√
Almanya	Çek hizmetlerinin getirilmesi		Gelir vergisi oranını düşüren ve temel aylıkları artıran vergi reformu		Düşük Nitelikli İşlerde Çalışanların (630 DM) vergi oranları düşürülmüş, sosyal güvenlik primi alınmaya başlanmıştır.
Yunanistan			Vergi kaçırmayı önlemeyi hedefleyen vergi reformu		√
İrlanda			Personel vergisinde indirim		Bazı kategorideki işçilerin primlerinde indirim
İtalya		Ev onarımlarında KDV indirimi		√ (Profesyonel Hizmetler)	Bazı bölge ve sektörlerde yeni işçi çalıştırmada prim indirimi ve vergi kredisi
Lüksemburg		Ev onarımına sübvansiyon, vergi indirimi			
Hollanda		Bazı servis sunucularına sübvansiyonlar, sübvansiyonlu meslekler	Vergiden düşülen miktarın artırımı	Emek yoğun hizmetlerde KDV indirimi	Düşük ücretli işçi çalıştıranlara vergi iadesi, uzun dönemli işsiz çalıştırana vergi indirimi
Portekiz			√		
İspanya			Gelir Vergisi İndirimi		Yeni sözleşmelerde sosyal güvenlik maliyetlerinde indirim
İsveç		√	Marjinal vergileri düşüren vergi reformu		
İngiltere			Çalışan ailelere vergi kredisi	√ (Evin içini yenileme)	√

Kaynak: MATEMAN S., RENOY P., 2001, s.108-109

Tablo 3.3 Diğer Önlemler (AB-15 Ülkeleri)

Ülkeler	İşverenle İlgili Bürokrasinin Basitleştirilmesi	Bilgilendirme Kampanyaları	Diğer Kampanyalar	Sektörlerle İşbirliği
Avusturya	İdari prosedürlerin basitleştirilmesi			
Danimarka		√		
Finlandiya	√	√ (1996)		Sanayi ve ticaret sektörleriyle işbirliği
Fransa	İstihdamla ilgili tek bildirgenin getirilmesi, iş idaresiyle ilgili tek durak büroların oluşturulması	√, Sektör seviyesinde	Merkezi yönetimlerin eğitilmesi	Sosyal taraflardan katkı alınması (Katılım anlaşması)
Almanya		√		√
Yunanistan		Daha sıkı denetimler ve yaptırımlarla ilgili bilgilendirme		
İtalya	Vergi ve sosyal güvenlik prim matrahlarının uyumlaştırılması		√, (Vergi sahtekarlığını ihbarda özel telefon uygulaması)	Bölgesel sözleşmeler, kayıt dışı istihdamla mücadelede bölgesel ve yerel komitelere sosyal tarafların katılımı
Hollanda	İşe başlamanın kolaylaştırılması, deregülasyon	√		√, Merkezi anlaşmalar ve sektörel politikalar
Portekiz	İdari prosedürlerin basitleştirilmesi			
İspanya		√		
İsveç				Denetim faaliyetlerinde sosyal tarafların katılımı, yerel ajanslarla anlaşmaların oluşturulması
İngiltere	İş ve hak danışmanlığı ile ilgili tek durak bürolar	Vergi ve haklarla ilgili gizli danışma hattı, bilinçlendirme kampanyaları	√, Sahtekarlık hatları, TV ve internet kampanyalarıyla şüpheli vergi sahtekarlıklarını rapor etme	

Kaynak: MATEMAN S., RENOY P., 2001, s.111-112

ÖNÜMÜZDEKİ DÖNEMDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMA YÖNELİK ÖNGÖRÜLER

Önümüzdeki dönemde Türkiye’de çok farklı nedenlere sahip olan kayıt dışı istihdamın nasıl bir seyir izleyeceğini tahmin etmek çok kolay görünmemektedir. Türkiye ekonomisinin yapısı ve işgücünün özellikleri orta ve uzun vadede kayıt dışı istihdamın seviyesini olumlu veya olumsuz olarak etkileme potansiyeline sahiptir.

Sürdürülebilir büyümenin sağlanması, yerli ve yabancı sermaye yatırımlarının artırılması, kayıt dışı istihdam potansiyeli çok yüksek olan tarım sektörünün küçülmesi, kayıt dışı çalışma potansiyeli daha düşük olan ücretli istihdama yönelmenin kayıt dışı istihdamın seviyesini düşürmesi beklenirken işsizlik oranlarının yükselerek kayıt dışı istihdam üzerinde baskı yaratması, küreselleşmenin ve bilgi teknolojilerinin çalışma hayatı içindeki ağırlığının giderek artmasıyla firmaları maliyetlerini düşürmeye zorlayarak ve atipik istihdam şekillerinin yaygınlaşmasını tetikleyerek kayıt dışı istihdam seviyesinin yükselme riskini artırmaktadır.

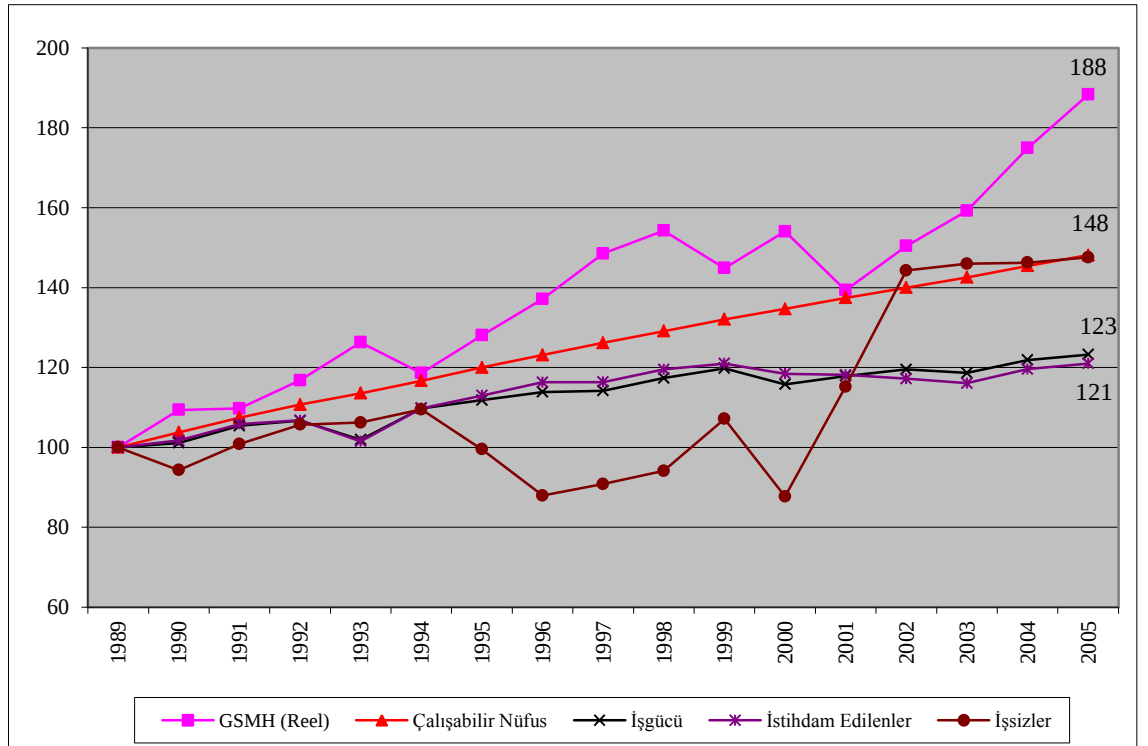
Yine toplumun tüm kesimlerini ilgilendirdiği gibi işgücü piyasasını da yakından ilgilendiren sosyal güvenlik reformu, etkin işleyen sosyal yardım ağının kurulmasını hedefleyen bir bileşeni hariç 2006 yılı içinde yasalaşmıştır. Kuşkusuz, söz konusu reform kayıt dışı istihdamı yakından ilgilendiren unsurları da içermektedir. Reformda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğinin sağlanması gibi unsurlar kayıt dışı istihdam seviyesini düşürecek etkilere sahip iken özellikle tarımda çalışan Bağ-Kur sigortalıları ile süreksiz çalışan diğer sigortalıların prim miktarının artırılması, yine iyi denetlenemediği takdirde sağlık güvencesi kapsamının genişletilmesi kayıt dışı istihdam seviyesini artırma riskini barındırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam seviyesinin işgücü piyasası ile yakından ilişkili olması bakımından ileriye dönük tahminlerde bulunmak için Türkiye’de işgücü piyasasının temel özelliklerini, geçmiş yıl seyirlerini incelemek gerekmektedir.

4.1 Türkiye’nin İşgücü Piyasasına Genel Bakış

2005 yılı itibarıyla Türkiye’de 50,8 milyon kişi 15 yaş ve üstü çalışabilir nüfus kapsamında yer alırken 24,6 milyon kişi işgücü içinde yer almaktadır. İşgücü içinde yer alanlardan 22 milyon kişi istihdam edilirken; 2,5 milyon kişi ise işsizdir. Ülkemizde 2005 yılında işgücüne katılma oranı % 48,3 ve işsizlik oranı ise % 10,3’tür.

Grafik 4.1 Temel Göstergeler



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*, Devlet Planlama Teşkilatı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)*

1989–2005 dönemi için işgücü piyasası analiz edildiğinde, istihdam edilen nüfusta istenilen artışın yakalanamadığı gözlenmektedir. 2005 yılında 1989 yılına göre sabit fiyatlarla % 88 oranında büyüme olurken, istihdam edilen nüfus sadece % 21 oranında artmıştır. Bu dönemde çalışabilir nüfus % 48 oranında büyümekle

beraber işgücüne katılma oranındaki düşmeden dolayı işgücüne dahil olan nüfus sadece % 23 oranında büyümüş, işgücüne katılımdaki düşük artışa rağmen işsiz sayısı % 48 oranında artmıştır. (Grafik 4.1)

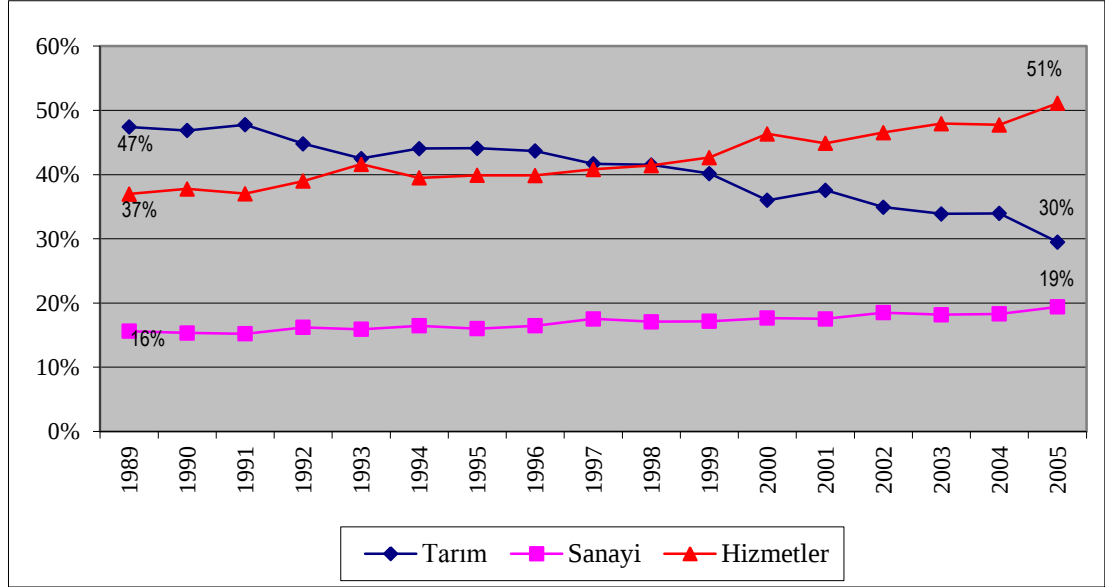
1989–2005 döneminde GSMH yıllık ortalama % 4 oranında büyürken, istihdam edilen nüfus ortalama yıllık % 1,2 oranında büyümüştür. Bu açıdan büyüme–istihdam esnekliğine bakılacak olursa 1 puanlık büyümenin 0,3 puan istihdam artışına yol açtığı söylenebilir.

Bu dönemde yıllık ortalamada tarım, sanayi ve hizmetler sektörü sırasıyla % 1,5; % 4,7 ve % 4,6 oranında büyürken istihdam artışı yıllık ortalamada aynı sektörlerde sırasıyla % –1,8; % 2,6 ve % 3,3 oranında gerçekleşmiştir. Sektörler itibarıyla büyüme istihdam esnekliğine bakıldığında, 1 puanlık büyümenin sanayi sektöründe 0,55 puan, hizmetler sektöründe de 0,7 puan istihdam artışına yol açtığı, tarım sektöründe ise büyümeye rağmen tarım sektöründe istihdam edilen kişi sayısında azalma olduğu görülmektedir. Tarım sektöründeki istihdamın azalmasının temel nedenleri arasında istihdamın fazla olmasına rağmen milli gelirden alınan payın düşüklüğü, tarımdaki verimlilik artışları ve kırdan kente göçler sayılabilir.

Aynı dönemde Grafik 4.2’de de görüldüğü üzere; tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinde istihdam yapısına bakıldığında tarımın toplam istihdam içindeki payının gerilediği, hizmetler sektörünün payının ise arttığı görülmektedir. Buna rağmen diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de tarımsal istihdamın payının çok yüksek olduğu, sanayi sektöründe istihdamın ortalamanın çok az altında, hizmetler sektöründeki istihdamın ise çok düşük olduğu görülmektedir. 2004 yılı itibarıyla tarım, sanayi ve hizmetler sektörünün toplam istihdam içindeki payı OECD’de % 6, % 25, % 69; AB-15’de % 4, % 27, % 69 ve Türkiye’de % 34, % 23, % 43’dür. Tarımsal istihdamın toplam istihdama oranının yüksekliğinde Türkiye’yi Polonya (% 18), Meksika (% 16), Yunanistan (% 13) ve Portekiz (% 12) izlemektedir.¹⁰⁹

¹⁰⁹ OECD, *Labor Force Statistics 1984-2004*, 2005, s. 33-35

Grafik 4.2 İstihdamın Sektörel Dağılımı¹¹⁰



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

2005 yılı hanehalkı işgücü anketi verilerine göre 2005 yılında istihdamın sektörle dağılımında tarımın payı % 30'a gerilerken OECD tanımıyla uygun olarak inşaat sektörünün sanayi sektörü içinde olduğu varsayıldığında sanayi sektörünün payı % 25, hizmetler sektörünün payı ise % 46 olmuştur. Bu noktada özellikle tarım sektöründeki istihdamın bir yılda yaklaşık 900 bin kişi düşmesi çarpıcı olmakla beraber yöntem değişikliğinin de bu sonucu getirdiği düşünülmektedir.

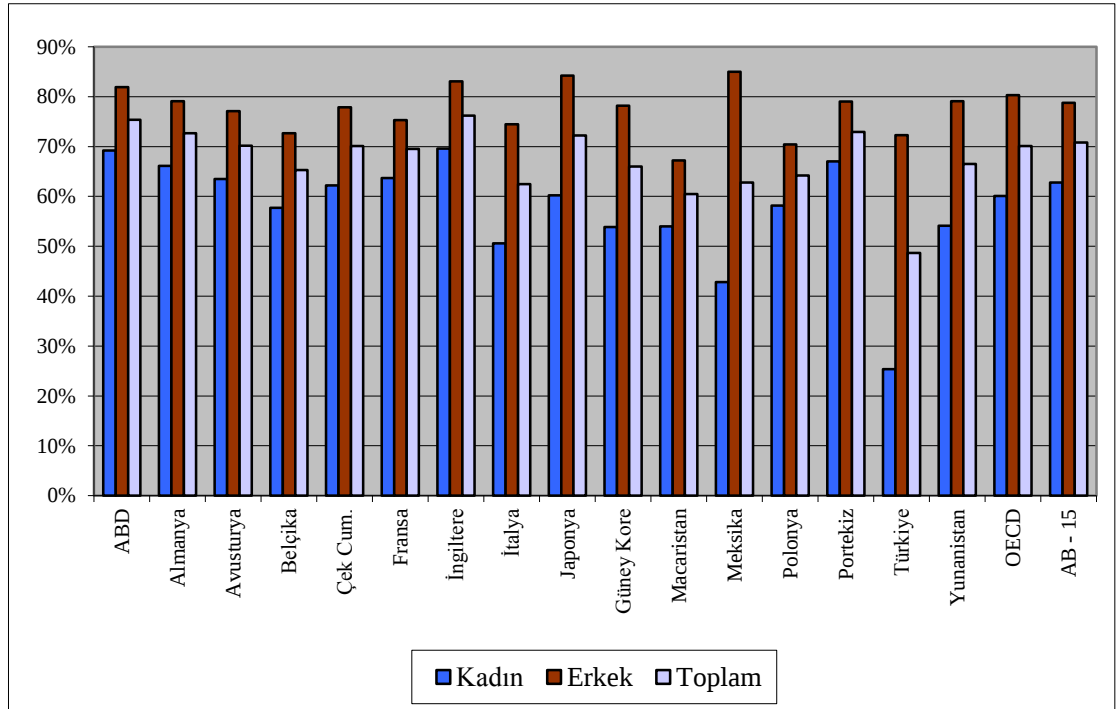
¹¹⁰ OECD Sınıflandırmasında inşaat sektörü, sanayi sektöründe görünürken Hanehalkı işgücü anketlerinde hizmetler sektöründe yer almaktadır.

Tablo 4.1 İşgücü Piyasasına İlişkin Özet Bilgiler

ERKEK	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nüfus	27.807	28.445	29.005	29.562	30.121	30.679	31.239	31.808	32.383	32.955	33.520	34.053	34.519	34.982	35.440	35.896	36.350
15 yaş ve üstü çalışabilir nüfus	16.962	17.556	18.276	18.839	19.284	19.815	20.388	20.924	21.457	21.956	22.462	22.916	23.389	23.827	24.260	24.755	25.209
İşgücüne Dahil Olanlar	13.663	13.990	14.665	15.002	15.045	15.552	15.858	16.182	16.464	16.848	17.025	16.890	17.040	17.058	17.086	17.902	18.213
İstihdam Edilenler	12.548	12.901	13.395	13.681	13.724	14.191	14.628	15.067	15.399	15.687	15.713	15.779	15.555	15.232	15.257	16.023	16.346
İşsiz	1.115	1.088	1.270	1.321	1.323	1.361	1.230	1.115	1.064	1.162	1.312	1.111	1.485	1.826	1.830	1.878	1.867
İşgücüne Dahil Olmayanlar	3.298	3.566	3.611	3.836	4.238	4.262	4.530	4.741	4.993	5.108	5.437	6.025	6.349	6.768	7.174	6.853	6.996
Eksik İstihdam	1.221	1.195	1.358	1.523	1.401	1.587	1.332	1.322	1.247	1.302	1.931	1.416	1.255	1.158	994	882	725
İşgücüne Katılma Oranı (%)	80,6%	79,7%	80,2%	79,6%	78,0%	78,5%	77,8%	77,3%	76,7%	76,7%	75,8%	73,7%	72,9%	71,6%	70,4%	72,3%	72,2%
İstihdam Oranı (%)	74,0%	73,5%	73,3%	72,6%	71,2%	71,6%	71,7%	72,0%	71,8%	71,4%	70,0%	68,9%	66,5%	63,9%	62,9%	64,7%	64,8%
İşsizlik Oranı (%)	8,2%	7,8%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	7,8%	6,9%	6,5%	6,9%	7,7%	6,6%	8,7%	10,7%	10,7%	10,5%	10,3%
Eksik İstihdam Oranı (%)	8,9%	8,5%	9,3%	10,2%	9,3%	10,2%	8,4%	8,2%	7,6%	7,7%	11,3%	8,4%	7,4%	6,8%	5,8%	4,9%	4,0%
KADIN	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nüfus	27.087	27.709	28.267	28.830	29.392	29.958	30.524	31.101	31.681	32.260	32.830	33.367	33.846	34.320	34.791	35.256	35.715
15 yaş ve üstü çalışabilir nüfus	17.353	18.045	18.592	19.146	19.673	20.223	20.787	21.319	21.842	22.339	22.848	23.295	23.769	24.214	24.652	25.150	25.617
İşgücüne Dahil Olanlar	6.267	6.160	6.345	6.262	5.268	6.324	6.427	6.514	6.291	6.537	6.852	6.188	6.451	6.760	6.555	6.388	6.352
İstihdam Edilenler	5.674	5.638	5.894	5.778	4.778	5.815	5.958	6.128	5.805	6.092	6.337	5.801	5.971	6.123	5.891	5.767	5.700
İşsiz	593	523	452	484	491	509	470	387	487	445	518	387	482	638	663	620	652
İşgücüne Dahil Olmayanlar	11.086	11.885	12.247	12.884	14.405	13.899	14.360	14.805	15.550	15.802	15.996	17.108	17.318	17.455	18.098	18.763	19.264
Eksik İstihdam	138	114	153	225	167	268	235	216	151	147	233	176	149	139	149	115	120
İşgücüne Katılma Oranı (%)	36,1%	34,1%	34,1%	32,7%	26,8%	31,3%	30,9%	30,6%	28,8%	29,3%	30,0%	26,6%	27,1%	27,9%	26,6%	25,4%	24,8%
İstihdam Oranı (%)	32,7%	31,2%	31,7%	30,2%	24,3%	28,8%	28,7%	28,7%	26,6%	27,3%	27,7%	24,9%	25,1%	25,3%	23,9%	22,9%	22,3%
İşsizlik Oranı (%)	9,5%	8,5%	7,1%	7,7%	9,3%	8,0%	7,3%	5,9%	7,7%	6,8%	7,6%	6,3%	7,5%	9,4%	10,1%	9,7%	10,3%
Eksik İstihdam Oranı (%)	2,2%	1,9%	2,4%	3,6%	3,2%	4,2%	3,7%	3,3%	2,4%	2,2%	3,4%	2,8%	2,3%	2,1%	2,3%	1,8%	1,9%
TOPLAM	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nüfus	54.894	56.154	57.272	58.392	59.513	60.637	61.763	62.909	64.064	65.215	66.350	67.420	68.365	69.302	70.231	71.152	72.065
15 yaş ve üstü çalışabilir nüfus	34.315	35.601	36.868	37.985	38.957	40.038	41.175	42.243	43.299	44.295	45.310	46.211	47.158	48.041	48.912	49.905	50.826
İşgücüne Dahil Olanlar	19.930	20.150	21.010	21.264	20.313	21.876	22.285	22.696	22.755	23.385	23.877	23.078	23.491	23.818	23.641	24.290	24.565
İstihdam Edilenler	18.222	18.539	19.289	19.458	18.501	20.006	20.585	21.194	21.203	21.779	22.049	21.580	21.526	21.355	21.148	21.790	22.046
İşsiz	1.708	1.611	1.722	1.805	1.814	1.870	1.700	1.502	1.551	1.607	1.830	1.498	1.967	2.464	2.493	2.498	2.519
İşgücüne Dahil Olmayanlar	14.384	15.451	15.858	16.720	18.643	18.161	18.890	19.546	20.543	20.910	21.433	23.133	23.667	24.223	25.272	25.616	26.260
Eksik İstihdam	1.359	1.309	1.511	1.748	1.568	1.855	1.567	1.538	1.398	1.449	2.164	1.592	1.404	1.297	1.143	997	845
İşgücüne Katılma Oranı (%)	58,1%	56,6%	57,0%	56,0%	52,1%	54,6%	54,1%	53,7%	52,6%	52,8%	52,7%	49,9%	49,8%	49,6%	48,3%	48,7%	48,3%
İstihdam Oranı (%)	53,1%	52,1%	52,3%	51,2%	47,5%	50,0%	50,0%	50,2%	49,0%	49,2%	48,7%	46,7%	45,6%	44,5%	43,2%	43,7%	43,4%
İşsizlik Oranı (%)	8,6%	8,0%	8,2%	8,5%	8,9%	8,5%	7,6%	6,6%	6,8%	6,9%	7,7%	6,5%	8,4%	10,3%	10,5%	10,3%	10,3%
Eksik İstihdam Oranı (%)	6,8%	6,5%	7,2%	8,2%	7,7%	8,5%	7,0%	6,8%	6,1%	6,2%	9,1%	6,9%	6,0%	5,4%	4,8%	4,1%	3,4%

Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*, Devlet Planlama Teşkilatı, *Nüfus Projeksiyonları* (1990-2050)

Grafik 4.3 Diğer Ülkelerde İşgücüne Katılma Oranları, 2004



Kaynak: OECD, *Employment Outlook 2005*, Türkiye için DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*

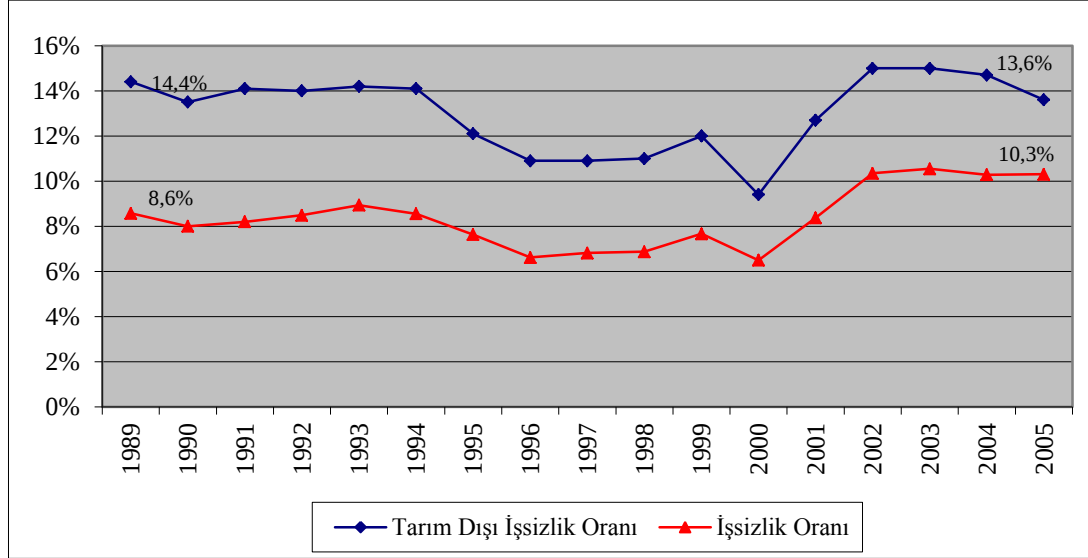
Grafik 4.3’de de görüldüğü üzere Türkiye diğer OECD ülkeleri ile kıyaslandığında 2004 yılında kadınlarda en düşük işgücüne katılım oranına sahip ülkedir. OECD ortalamalarına bakıldığında; kadınlarda işgücüne katılım oranı % 60, erkeklerde % 80’dir. Türkiye’de ise kadınlarda işgücüne katılım oranı 1989 yılındaki % 36’lık seviyesinden 2004 yılında % 25 seviyesine, erkeklerde ise % 81’lik seviyesinden % 72’ye gerilemiştir. 2005 yılında da hem erkeklerde hem de kadınların işgücüne katılım oranlarındaki gerileme devam etmektedir.

Türkiye’de tarımsal istihdamın azalmasıyla birlikte kente göçlerdeki artış nedeniyle özellikle kadınların işgücünden çekilmesi, ekonomik krizler, eğitim seviyesinin düşüklüğü, özellikle kadınların iş bulamamaktan dolayı iş aramaktan vazgeçmeleri, eğitim süresinin uzaması, erken emeklilik gibi faktörler işgücüne katılım oranının düşmesindeki başlıca faktörlerdir.¹¹¹ Ayrıca, ücretlerin düşük olması nedeniyle kadınların ev işi, çocuk bakımı gibi işlerle hanehalkı bütçesine daha fazla katkıda bulunacağına inanması, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı nedeniyle kadınların

¹¹¹ Devlet Planlama Teşkilatı, *2006 Yılı Programı*, s. 10-11

çalışması durumunda bile sosyal güvenlik haklarından faydalanamamasının yarattığı isteksizlik de diğer nedenler arasında sayılabilir.¹¹²

Grafik 4.4 İşsizlik Oranları



Kaynak: DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri*

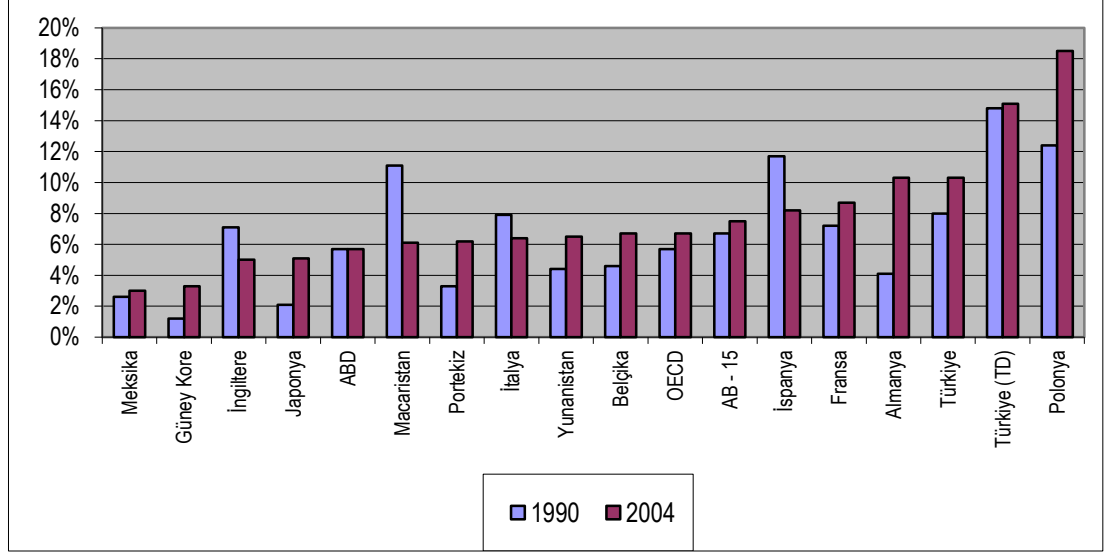
Bu dönemde işsizlik oranına bakıldığında 2001 yılındaki ekonomik krize kadar işsizlik oranının % 6,5–% 8,5 bandı arasında değiştiği görülmektedir. 2001 krizi ile beraber işsizlik oranı 2 puanlık artışla 2001 yılında % 8,4’e yükselmiş, izleyen yıllarda ise % 10’un üstüne çıkmıştır. Krizle beraber ekonomide oluşan daralma, çalışabilir nüfus artışı nedeniyle istihdamdaki artışa rağmen bu dönemde işsizlik oranında da yükselme meydana gelmiştir. 2004 yılı itibarıyla işsizlik oranı % 10,3; tarım dışı işsizlik oranı % 14,7; kentsel ve kırsal yerlerdeki işsizlik oranı ise sırasıyla % 13,6 ve % 5,9 oranında gerçekleşmiştir.

2005 yılında ise toplam işsizlik oranı değişmemekle beraber tarım dışı işsizlik oranı % 13,6’ya gerilemiş, buna paralel olarak kentsel yerlerdeki işsizlik oranı da % 12,7’ye gerilerken kırsal yerlerdeki işsizlik oranı ise % 6,8’e yükselmiştir. Toplam işsizlik oranı sabitken tarım dışı işsizlik oranının azalması, tarım sektöründeki işsizlik oranının yükseldiğini göstermektedir. Tarımsal istihdamda yaklaşık 900 bin

¹¹² TÜRKAN E., ‘Türkiye’de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler’, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2005, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/isgucu%20piyasasi.pdf>, s.10

kişilik azalış ve tarım sektöründeki katma değer artışları tarımsal işsizlik oranının yükselmesini desteklemektedir.

Grafik 4.5 Diğer Ülkelerde İşsizlik Oranları



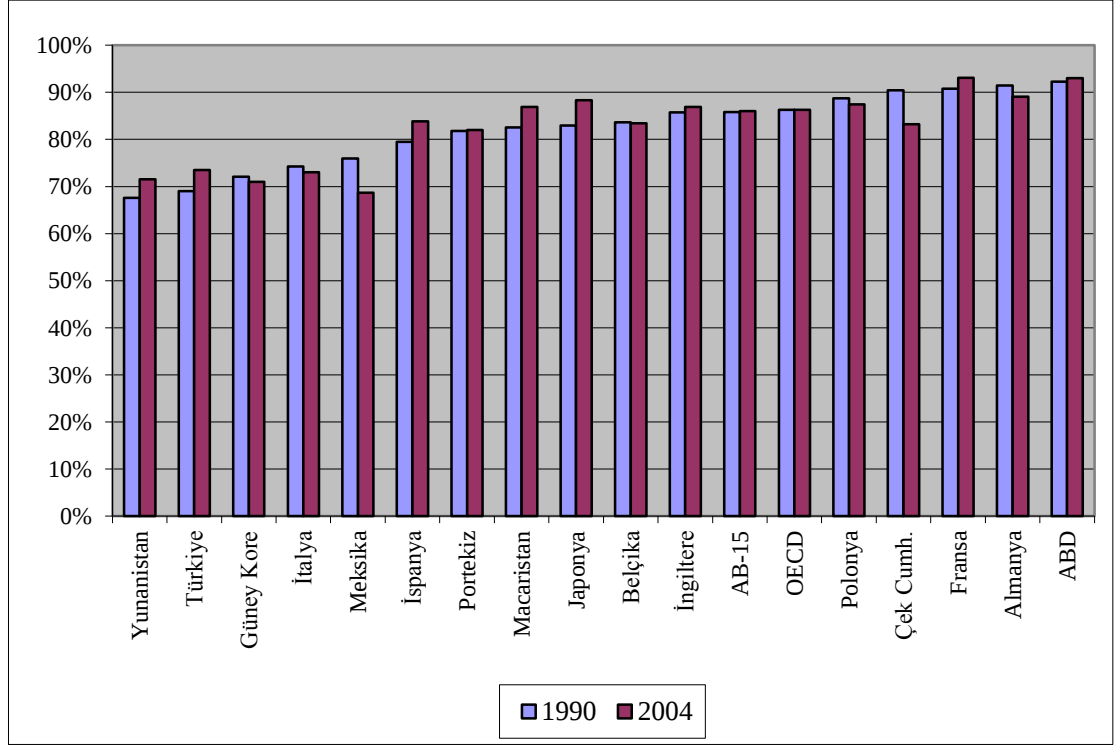
Kaynak: OECD, *Employment Outlook 2005*, Türkiye için DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketi*

OECD ülkelerine bakıldığında Türkiye'nin en yüksek işsizlik oranına sahip ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye'de tarımsal istihdamın payının yüksekliği dikkate alındığında diğer ülkelerle kıyaslamada tarım dışı işsizlik oranının kullanılması daha uygun olacaktır. Tarım dışı işsizlik oranı dikkate alındığında, Türkiye'den daha yüksek işsizlik oranına sahip tek ülkenin Polonya olduğu görülmektedir.

Yine kayıt dışı istihdamla da bağlantılı olması açısından tarım dışı sektörlerde işteki duruma göre istihdam yapısına bakıldığında kayıt dışı çalışma potansiyeli diğer çalışma şekillerine göre daha düşük olan ücretli istihdamının toplam istihdam içindeki oranının 1989'daki % 59'luk seviyesinden 2004 yılında % 64'e, 2005 yılında ise % 66'ya çıktığı görülmektedir. Ücretli istihdamındaki artış Türkiye'de işgücü piyasasındaki kurumsallaşmanın arttığını göstermekle beraber OECD ülkelerine bakıldığında, ülkemizin ücretli istihdamı açısından gerilerde olduğu görülmektedir. Türkiye, 2004 yılı itibarıyla tarım dışı sektörlerdeki toplam istihdam içinde ücretli çalışanların oranı açısından en düşük seviyedeki ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye'de tarım dışı sektörlerde ücretli ve yevmiyeli çalışanların toplam

istihdam içindeki oranı % 74 civarında iken OECD ve AB-15 ortalaması % 86 civarındadır.

Grafik 4.6 Tarım Dışı Sektörlerde Ücretli Çalışanların İstihdam İçindeki Oranı



Kaynak: OECD, *Labor Force Statistics 1984-2004*, 2005

Tarım sektöründeki çalışma şekillerine bakıldığında ise 2004 yılında ücretli çalışanların tarımsal istihdam içindeki oranı OECD üyesi ülkelerde % 26, AB-15 üyesi ülkelerde % 37, tarım sektörünün büyük olduğu Polonya, Yunanistan, Portekiz, Güney Kore ve Meksika'da ortalama % 22, Türkiye'de ise % 7 civarındadır. Tarım sektörü ile ilgili çarpıcı bir husus ise 2004 yılında ücretsiz aile işçilerinin toplam istihdam içindeki oranı Türkiye'de % 51 iken, Türkiye dışındaki diğer OECD üyesi ülkelerde % 18, AB-15 ülkelerinde % 9, tarımsal istihdamın büyük olduğu 5 ülkede ise % 22 civarında olmasıdır. 2005 yılında tarım sektöründeki ücretsiz aile işçisi oranının % 46'ya gerilemiş olmasına rağmen bu oranın Türkiye'de diğer ülkelere nazaran bu denli yüksek olması, daha önce de belirtildiği üzere tarımda gizli işsizlik olgusunu destekler niteliktedir.

4.2 Önümüzdeki Dönemde Kayıt Dışı İstihdam Seviyesini Etkileyecek Makroekonomik Gelişmeler

Önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamla mücadeleden bağımsız olan birtakım gelişmeler kayıt dışı istihdam oranlarını doğrudan etkileyebilecektir. Sürdürülebilir ekonomik büyüme, fiyat istikrarı, tarımsal istihdamın azalması, kurumsallaşmanın ve eğitim seviyesinin artması kayıt dışı istihdamı düşürücü, yüksek işsizlik ve küresel rekabetin hız kazanması ise artırıcı etkiye sahiptir. Bunun dışında yakın gelecekte kayıt dışı istihdamı etkileyecek diğer unsurlara, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde mücadele yöntemleri içinde yer verilmektedir.

4.2.1 Kayıt Dışı İstihdamı Azaltma Potansiyeli Olan Fırsatlar

▪ **Fiyat İstikrarının ve Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması:** Kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden biri ekonomiyi ve işletmeleri belirsizlik içine iten istikrarsız büyümeler, krizler ve yüksek enflasyon olgusudur. Ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, büyümenin kalıcı hale getirilmesiyle işletmeler uzun vadeli planlar yapabilecek, işletmelerin ve çalışanların kar ve gelirleri enflasyon altında ezilmeyecektir. Sürdürülebilir büyümenin sağlanmasıyla kamunun yüksek vergi ve prim oranlarını düşürmesi, iş ve çalışma hayatına yönelik hizmetlerin artırılması, aktif işgücü programlarının ve kayıt dışı çalışma ile bağlantılı olan sosyal yardım programlarının genişletilmesi gündeme gelecektir.

▪ **Tarım Sektörünün Küçülmesi:** Türkiye’de ve diğer ülkelerde en yüksek kayıt dışı çalışma potansiyeline sahip tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payının azalması toplam kayıt dışı istihdam oranında bir azalma meydana getirecektir. Örnek vermek gerekirse 2005 yılında Türkiye’de % 30 olan tarımsal istihdamın oranının % 20’ye düştüğü ve azalan istihdamın tarım dışı sektörlerde istihdam edildiği ve sektörlerdeki kayıt dışı çalışma oranının aynı kaldığı varsayıldığında toplam kayıt dışı istihdamın oranı % 50’den % 45’e düşecektir.

Her ne kadar tarım sektörünün küçülmesiyle kayıt dışı istihdamda bir azalma meydana gelecekse de eğitim seviyesi, işgücü verimliliği gibi hususlar dikkate

alındığında tarımdan kopan işgücünün tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam ve işsizlik üzerinde baskı yaratması kaçınılmazdır.

▪ **İş Hayatında Kurumsallaşmanın Artması:** Ücretli çalışanların toplam istihdam içindeki oranının artması, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin istihdam içindeki payının azalması kurumsallaşmanın arttığı bir göstergesidir. Ücretli çalışanların, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerine göre daha az kayıt dışı çalıştıkları dikkate alındığında kurumsallaşma ile beraber kayıt dışı istihdam oranı azalacaktır. Ancak, Türkiye’de ücretli çalışanların kayıt dışı istihdam oranının da çok düşük olmaması nedeniyle ilerleyen dönemde kurumsallaşmanın kayıt dışı istihdama etkisi sınırlı olacaktır.

Örneğin tarım dışı sektörlerde 2005 yılı itibarıyla ücretli ve yevmiyeli çalışanlar, işveren ve kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçilerinin toplam istihdam içindeki oranı sırasıyla % 74, % 23 ve % 3’ten % 83, % 15 ve % 2’ye (OECD ülkelerine yakın) çekildiğinde ve çalışma şekillerine göre kayıt dışı istihdam oranının 2005 yılı değerini koruduğu varsayıldığında tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı % 34’ten % 32’ye düşmektedir. Tarım sektöründe de aynı oranlar % 8, % 46 ve % 46’dan % 20, % 55 ve %25’e (Tarımsal istihdamın önemli olduğu 5 OECD ülkesi) çekildiğinde ve çalışma şekillerine göre kayıt dışı istihdam aynı varsayıldığında tarım sektöründeki kayıt dışı istihdam oranı %88’den %85’e düşmektedir.

▪ **Eğitim Seviyesinin Yükselmesi:** İşgücünün eğitim seviyesinin yükselmesiyle beraber kayıt dışı istihdam oranlarının azaldığı bir gerçektir. Türkiye’de okullaşma oranının yükselmesi ve eğitim süresinin uzamasıyla beraber daha nitelikli işgücünün kayıt dışı çalışma riski azalmaktadır. Ancak, işgücüne yönelik mesleki ve teknik eğitimlere ağırlık verilmesi, işgücü niteliği ile iş uyumsuzluğunu en aza indirecek politikalar uygulanması hem işsizlik hem de kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından gereklidir.

▪ **Emeklilik Yaşının Yükselmesi:** Türkiye’de 2004 yılı sonu itibarıyla emeklilerin yaklaşık % 60’ı, 60 yaşın altında yer almakta olup yapılan tahminlere

göre bu emeklilerin üçte ikisi kayıt dışı çalışmaktadır. İlerleyen dönemde 1999 yılındaki sosyal güvenlik reformuyla beraber getirilen emeklilik yaşı uygulamasının tam olarak uygulamaya girmesi ile beraber kişiler erken emekli olamayacak ve daha uzun süre kayıtlı istihdam içinde yer alacaklardır.

Ancak, emeklilik yaşının yükselmesi ile beraber çalışma süresinin artması ilerleyen dönemde işgücü talebini olumsuz etkileyerek işgücü arzı fazlalığına ve işsizlik oranının yükselmesine neden olabilecek, bu da kayıt dışı istihdam üzerinde baskı yaratabilecektir.

4.2.2 Kayıt Dışı İstihdamı Artırma Potansiyeli Olan Tehditler

İlerleyen yıllarda kayıt dışı istihdamla ilgili olarak Türkiye'nin karşılaşacağı en temel riskler işsizlik oranlarının yükselmesi ve küresel rekabetin hız kazanmasıdır.

• **İşsizlik Oranının Yükselmesi:** Bilindiği üzere işgücü talebinin işgücü arzını karşılayamadığı ekonomilerde işsizlik riskiyle karşılaşan bireyler işsiz kalmamak ya da düşük de olsa bir gelir elde edebilmek amacıyla kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir. Türkiye'de çalışabilir nüfus oranındaki hızlı artış, özellikle kadınlarda çok düşük olan işgücüne katılma oranının eğitim ve bilinç seviyesinin yükselmesine bağlı olarak artacak olması, tarım sektöründe verimliliğe dayalı olarak istihdamın azalması tarım dışı sektörlerde işgücü arzında önemli artışları beraberinde getirecektir. İnsanları daha uzun süre çalışmaya sevk eden emeklilik sistemindeki değişiklikler ise işgücü talebini kısıtlayacaktır. Sonuçta, Türk ekonomisinde yeterli sayıda iş imkanı yaratılamadığı takdirde işsizlik ve gizli işsizlik oranının yükselmesi, bunun da kayıt dışı istihdam üzerinde baskı yaratması kaçınılmazdır.

Türkiye'nin uzun vadeli nüfus projeksiyonlarına bakıldığında 2005 yılında 72,1 milyon kişi olan nüfusun 2020 yılının sonunda 84,3 milyon kişiye çıkması öngörülmektedir. İşgücü piyasası açısından önemli olan 15–64 yaş arasındaki çalışabilir nüfusun ise 2005 yılındaki 47,3 milyon kişiden 2020 yılında 58,2 milyon kişiye çıkması beklenmektedir. Dolayısıyla çalışabilir nüfustaki ortalama yıllık artış

hızının % 1,4 gibi yüksek bir oran civarında olması ve çalışabilir nüfusa her yıl yaklaşık 725 bin kişi ekleneceği tahmin edilmektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere kadınlarda çok düşük olan işgücüne katılma oranının önümüzdeki dönemde eğitim ve bilinç düzeyinin yükselmesi, ekonomideki olumsuzlukların ortadan kalkması ile beraber yükselmesi beklenmektedir. Erkeklerde ise işgücüne katılım oranının OECD ortalamasına yakın olması ile beraber çok fazla bir değişim beklenmemektedir.

Kadınların işgücüne katılım oranlarındaki artışın seviyesi uzun dönemde toplam işgücü sayısını etkileyecek en önemli faktörlerdendir. Ancak, kadınlarda işgücüne katılım oranında 2005-2020 döneminde önemli bir artış beklenmekle beraber bu artışın hangi seviyede olacağını tahmin edebilmek çok mümkün görünmemektedir. İşgücüne katılım oranının çok daha yüksek olduğu erkeklerde ise bu oranda söz konusu dönemde daha düşük artışlar beklenmektedir. Bu bölümde 2005-2020 döneminde kadın ve erkek işgücüne katılım oranı varsayımlarının farklı olduğu, nüfus varsayımının aynı olduğu 3 farklı senaryoda toplam işgücü talebi ve muhtemel işsizlik oranları incelenmiştir. Her bir senaryo için 2020 yılında ulaşacağı düşünülen işgücüne katılım oranına 2005–2020 döneminde yıllar itibarıyla sabit bir artış hızıyla ulaşılacağı varsayılmıştır. Burada toplam işgücünün 15-64 yaşları arasındaki toplam nüfusa oranı işgücüne katılım oranı olarak tanımlanmıştır.

1. senaryoda 2020 yılındaki işgücüne katılım oranının 2004 yılı itibarıyla OECD ülkelerindeki ortalama işgücüne katılım oranları olacağı varsayılmış, bu oran kadınlarda % 60, erkeklerde % 80 alınmıştır. 2. senaryoda 2020 yılında kadınlarda işgücüne katılım oranı % 50 alınırken, erkeklerde herhangi bir değişiklik olmayacağı ve % 76 civarında olacağı varsayılmıştır. 3. senaryoda işgücüne katılım oranının 2020 yılında kadınlarda % 40, erkeklerde ise % 75 civarında olacağı öngörülmüştür. Özellikle kadınlarda işgücüne katılım oranında sağlıklı tahmin yapılamamasından dolayı, işgücüne katılım oranlarında farklı artış hızlarının öngörüldüğü dikkate alındığında, yıllık ortalama 1. senaryoda 1,1 milyon kişi, 2. senaryoda 800 bin kişi, 3. senaryoda ise 600 bin kişi işgücüne dahil olmaktadır.

Tablo 4.2 2020 Yılında İstihdam ve İşsizlik Oranına İlişkin Senaryolar

SENARYOLAR	2005	2020		
	Gerçekleşme	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 3
Toplam Nüfus (Milyon Kişi)	72,1	84,3	84,3	84,3
15 - 64 Arası Nüfus (Milyon Kişi)	47,3	58,2	58,2	58,2
Yıllık 15 - 64 Arası Nüfus Artışı (Yüzde)	-	1,4%	1,4%	1,4%
Yıllık 15 - 64 Arası Nüfus Artışı (Milyon Kişi)	-	0,73	0,73	0,73
İşgücüne Katılım Oranı	52%	70%	63%	58%
Kadın	27%	60%	50%	40%
Erkek	76%	80%	76%	75%
Toplam İşgücü (Milyon Kişi) (1)	24,6	40,8	36,7	33,6
Yıllık Ortalama İşgücü Artışı (%)	-	3,4%	2,7%	2,1%
Yıllık Ortalama İşgücü Artışı (Milyon Kişi)	-	1,1	0,8	0,60
Toplam İstihdam (Milyon Kişi)	22,0			
% 1,2 İstihdam Artışı (Milyon Kişi) (2)	-	26,4	26,4	26,4
% 2 İstihdam Artışı (Milyon Kişi) (3)	-	29,7	29,7	29,7
% 3 İstihdam Artışı (Milyon Kişi) (4)	-	34,3	34,3	34,3
Toplam İşsiz Sayısı	2,5			
(1 - 2) (Milyon Kişi)	-	14,4	10,4	7,2
(1 - 3) (Milyon Kişi)	-	11,1	7,1	3,9
(1 - 4) (Milyon Kişi)	-	6,5	2,4	-
İşsizlik Oranı	10,3%			
(1 - 2) / (1)	-	35,4%	28,2%	21,4%
(1 - 3) / (1)	-	27,3%	19,2%	11,6%
(1 - 4) / (1)	-	15,8%	6,5%	-
2005 Yılındaki İşsizlik Oranını Korumak İçin Gerekli İstihdam Artışı Oranı	-	3,4%	2,7%	2,1%
İşsizlik Oranını % 6'da Tutmak İçin Gerekli İstihdam Artışı Oranı	-	3,8%	3,0%	2,4%
2005 Yılındaki İşsizlik Oranını Korumak İçin Gerekli Hizmet ve Sanayi Sektörlerindeki İstihdam Artışı Oranı (Tarımsal İstihdam Aynı)	-	4,5%	3,6%	2,8%
İşsizlik Oranını % 6'da Tutmak İçin Gerekli Hizmet ve Sanayi Sektörlerindeki İstihdam Artışı Oranı (Tarımsal İstihdam Aynı)	-	4,9%	4,0%	3,2%
2005 Yılındaki İşsizlik Oranını Korumak İçin Gerekli Hizmet ve Sanayi Sektörlerindeki İstihdam Artışı Oranı (Tarımsal İstihdam Sayısı yılda 150.000 azalacak)	-	5,0%	4,2%	3,4%
İşsizlik Oranını % 6'da Tutmak İçin Gerekli Hizmet ve Sanayi Sektörlerindeki İstihdam Artışı Oranı (Tarımsal İstihdam Sayısı yılda 150.000 azalacak)	-	5,4%	4,5%	3,8%

1. senaryoda hem nüfus artışı hem de işgücüne katılma oranlarındaki artış sonucunda 2020 yılında 2005 yılı işsizlik oranını koruyabilmek için yılda ortalama % 3,4; işsizlik oranını doğal işsizlik oranı sayılabilecek olan % 6 oranına indirebilmek için ise % 3,8 oranında istihdam artışı gereklidir. 2. senaryoda 2005 yılı işsizlik oranının koruyabilmek için % 2,7; işsizliği % 6'ya indirebilmek için % 3,0 oranında istihdam artışı gerekmektedir. 3. senaryoda ise yukarıdaki şartları sağlayacak gerekli oranlar sırasıyla % 2,1 ve % 2,4'tür. Görüldüğü üzere birinci senaryoda işsizlik riskinin arttığı ve daha fazla iş yaratmanın gerektiği görülürken ikinci ve üçüncü senaryoda, bu risk ve gereklikler azalmaktadır.

Ancak daha önce de belirtildiği üzere tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payının ilerleyen dönemde de düşmesi beklenmektedir. Tarımsal istihdamda artış yapılmadan toplam işsizlik oranını 2005 yılı seviyesinde tutmak ya da toplam işsizlik oranını % 6'da tutmak için sanayi ve hizmetler sektöründeki istihdamın 1. senaryoda % 4,5 ve % 4,9; 2. senaryoda % 3,6 ve %4,0; 3. senaryoda % 2,8 ve % 3,2 oranında artırılması gerekmektedir. Bu şartlar altında tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı sırasıyla 1. senaryoda % 18, % 17; 2. senaryoda % 20, % 19; 3. senaryoda ise % 22 ve % 21 olacaktır. Tarımsal istihdamın her yıl 150.000 kişi azalacağı varsayımında da toplam işsizlik oranını 2005 yılı seviyesinde tutmak ya da toplam işsizlik oranını % 6'da tutmak için sanayi ve hizmetler sektöründeki istihdamın 1. senaryoda % 5 ve % 5,4; 2. senaryoda % 4,2 ve % 4,5; 3. senaryoda % 3,4 ve % 3,8 oranında artırılması gerekmektedir. Bu şartlar altında tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payı sırasıyla 1. senaryoda % 12, % 11; 2. senaryoda % 13, % 12; 3. senaryoda ise % 14, % 13 olacaktır.

1989-2004 döneminde büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı olduğu görülmektedir. 1989-2004 döneminde sanayi ve hizmetler sektörü yaklaşık yıllık % 4,5 oranında büyümeyle % 2,8 oranında istihdam yaratmıştır. Sanayi ve hizmetler sektöründe geçmiş yıl seyrinden yola çıkarak, işgücüne katılma oranının çok yavaş yükseldiği 3. senaryoda işsizlik oranının düşmesi için % 5 oranındaki yıllık ekonomik büyüme yeterli iken işgücüne katılma oranının daha hızlı

yükseleceği ve tarımsal istihdamda azalma olacağı daha gerçekçi görüldüğüne göre işsizlik oranının düşürebilmesi için yıllık % 7'nin üzerinde büyüme gerekmektedir. Yıllık büyümenin devamlı % 7'in üzerinde tutulması çok mümkün görünmediğine göre, büyüme oranı ne olursa olsun Türkiye'nin istihdam dostu ekonomik büyümeyi sağlaması gerekmektedir. Türkiye'nin geçmiş 15 yıllık dönemdeki istihdam yaratma kapasitesi ile devam etmesi ve şimdiden öngörülemeyecek olumlu dışsalılıkların gerçekleşmeyeceği varsayımıyla en iyimser senaryoda bile 2020 yılında işsizlik oranı % 20'yi geçmekte, işgücüne katılım oranlarının daha yüksek olduğu diğer senaryolarda ise işsizlik oranı % 28 ve % 35'i bulabilmektedir.

Türkiye'de ilerleyen yıllarda işsizlik sorunuyla mücadelede başarısız olunması durumunda ortaya çıkacak işsiz kitlesinden dolayı kayıt dışı çalışma yönünde bir baskı oluşması, siyasi iktidarları işsizlik sorunundan dolayı kayıt dışı istihdama göz yumma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

▪ **Küresel Rekabetin Hız Kazanması:** Küresel rekabetle birlikte firmaların maliyetlerini düşürmeye çalıştığı, işgücü piyasasının esnekleştiği, üretim zincirinin parçalandığı, işgücünde enformelleşmenin arttığı, fason ya da taşeron üretimin arttığı görülmektedir. İlerleyen dönemde ticari sınırlamaların daha da azalması ile beraber küresel rekabette öne geçmek için firmalar maliyetlerini daha da düşürmek zorunda kalacak, atipik istihdam biçimleri artacaktır.

4.3 Sosyal Güvenlik Reformunun Kayıt Dışı İstihdama Etkileri

Kayıt dışı istihdamla çok yakından ilişkili olması sebebiyle bu bölümde sosyal yardımlarla ilgili bileşeni hariç olmak üzere 2006 yılı içinde yasalaşan ve kayıt dışı istihdam seviyesini etkileyecek Sosyal Güvenlik Reformu ile ilgili ayrıntılı bir alt bölümün açılması gerekli görülmüştür. Genel özellikleriyle reformun kayıt dışı istihdamı azaltma noktasında önemli politikalar içerdiği görülmekle beraber düşük gelirli, süresiz çalışanlara yönelik farklı sigorta programlarının olmaması, sağlık ve sosyal yardım sisteminde oluşabilecek denetim eksiklikleri ile ilgili riskler taşıması kayıt dışı istihdamla mücadeleyi olumsuz etkileyebilecektir.

Sosyal güvenlik reformunun içeriğine bakıldığında birbirini tamamlayan 4 ana bileşenden oluştuğu görülmektedir. Birinci bileşen farklı norm ve standartta hizmet veren kamu sağlık sigortacılığının birleştirilerek, tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede hizmet verecek genel sağlık sigortası sisteminin kurulmasıdır. İkinci bileşen dağınık yapıda bulunan primsiz ödemeler ve sosyal yardımların toplulaştırılarak nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. Üçüncü bileşende, farklı standartlarda olan çeşitli emeklilik rejimlerinin hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir rejim altında birleştirilmesi, dördüncü bileşende ise yukarıda sayılan üç bileşene ilişkin hizmetlerin, çağdaş, etkin ve kişilerin günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sunacak bir kurumsal yapı oluşturulmasını amaçlamaktadır.¹¹³

Reformunun birinci ve üçüncü bileşenini içeren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 1.1.2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 16.06.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Reformun dördüncü bileşenini oluşturan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ise 20.05.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4.3.1 Reformun Kayıt Dışı İstihdama İlişkin Riskleri

Reforma ilişkin olarak Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda sigortalılık kapsamının genişletilmediği, hatta aylık brüt asgari ücretin altında kazanan ya da ücret alanların zorunlu sigortalılık kapsamından çıkarılıp, istekleri halinde isteğe bağlı sigortalı olabileceği görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sağlık güvencesini de sağlaması sonucunda birçok kişinin yaşlılık sigortasından çok sağlık güvencesine sahip olmak için sigortalı olduğu göz önüne alındığında tüm nüfusu kapsayacak Genel Sağlık Sigortasının iyi denetlenemediği takdirde sağlık güvencesine sahip olacak birçok kişinin kayıt dışı istihdama kayma riski bulunmaktadır.

¹¹³ T.C. Başbakanlık, *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Kamu Yönetiminde Temel Yapılandırma: 9, 2005, s. 55-57

▪ **Bağ-Kur Tarım Sigortalıları ile Tarımda Süreksiz Çalışanların Prim Miktarlarının Artırılması:** Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile beraber tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz çalışanlar, tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan tarımsal faaliyette bulunan ve ortalama aylık net faaliyet geliri brüt asgari ücretin altında olanlar, kendi nam ve hesabına çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup esnaf ve sanatkar siciliyle birlikte kanunla kurulu meslek odalarına usulüne uygun kayıtlı olanlardan net aylık kazançları brüt asgari ücretin altında olanlar zorunlu sigortalılık kapsamından çıkarılmakta, bu kişiler talepleri halinde brüt asgari ücret üzerinden emeklilik ve sağlık primi ödemek şartıyla isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler.

Bu düzenlemeyle beraber Bağ-Kur tarım sigortalısı olan 950 bin kişinin, SSK'da 2925 sayılı Kanun kapsamında prim ödeyen 190 bin kişinin ödeyecekleri aylık prim miktarı % 50 ile % 130 arasında artmaktadır. Bu kapsamda bulunan çoğu kişinin aylık net gelirinin brüt asgari ücretin altında olduğu ve bu kişilerin reformla beraber Genel Sağlık Sigortası kapsamında devlet yardımından faydalanabileceği düşünüldüğünde çok büyük bir kısmının emeklilik sigortası sisteminin dışına çıkacağı tahmin edilmektedir.

▪ **Sağlık Güvencesi Kapsamının Genişletilmesi:** Reformla beraber tüm nüfusu kapsayan Genel Sağlık Sigortası'nın emeklilik sistemi ile çapraz denetiminin sağlanmaması, sağlık primi kamu tarafından karşılananlar için etkin denetimlerin yapılmaması halinde sağlık güvencesine sahip kayıt dışı istihdamın artma riski bulunmaktadır.

▪ **Sosyal Yardım Sisteminin Genişletilmesi:** Önümüzdeki yıllarda yürürlüğe girmesi beklenen ve reformun bileşenlerinden biri olan primsiz ödemeler ve sosyal yardımların genişletilip yararlanma koşullarında nesnel ölçütler belirlenmemesi, sosyal yardıma hak kazananlar üzerinde yeterli kontrollerin yapılmaması halinde sosyal yardım alan kişilerin kayıt dışı çalışma riski ortaya çıkacaktır.

4.3.2 Reformun Kayıt Dışı İstihdamı Azaltacak Yönleri

Emeklilik ve sağlık sisteminde norm ve standart birliğin sağlanması, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, önümüzdeki yıllarda etkin işleyecek sosyal yardım ağının kurulması reformun kayıt dışı istihdamı azaltacak yönleri olarak ortaya çıkmaktadır.

▪ **Emeklilik ve Sağlık Sisteminde Norm ve Standart Birliğin Sağlanması:** Türkiye’de farklı kurumlar arasında farklı kalitede hizmet verilmesi kişilerin sosyal güvenlik ve sağlık sistemine olan bakış açılarını olumsuz yönde etkilemekte, rejimler arasında farklılık olması bu alanda istismarlara yol açabilmektedir. Reformla beraber herkese aynı kalitede hizmetin verilmesi, kişilere yönelik farklı uygulamaları ortadan kaldıracak, çalışanların kamu hizmetlerine olan olumsuz bakış açısını yumuşatarak kişileri kayıtlı sistem içinde yer almaya özendircektir.

▪ **Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi:** Reformun kayıt dışı istihdamla mücadelede en etkin bileşeni kurumsal kapasitenin güçlendirilmesidir. Reform sonucunda üç sosyal güvenlik kurumunun tek bir çatı altında birleştirilmesi sonucu çalışan kayıtları ortak veri tabanında tutulabilecek ve rejimler arasındaki kayıp ve kaçaklar ortaya çıkarılacaktır.

Reformun yukarıda sayılan üç bileşeni ile ilgili hizmetleri yürütmek için yerel düzeyde yaygın olarak örgütlenmiş, otomasyon destekli sosyal güvenlik merkezleri ile hizmetler daha hızlı ve etkin olarak yürütülecektir. Böylece, sosyal güvenlik ile ilgili formaliteler azaltılacak, işlemler hızlandırılacaktır.

Yeni kurumda taşrada örgütlenmiş denetim elemanlarının sayısının artırılması kayıt dışı mücadelede etkin denetim sağlayacaktır.

▪ **Etkin İşleyen Sosyal Yardım Ağının Kurulması:** Kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birinin yoksulluk olduğu göz önüne alındığında önümüzdeki yıllarda yoksul kişilere gelir sağlayacak ve onları iş sahibi yapabilecek etkin bir sosyal yardım ağının kurulması kayıt dışı istihdamı azaltacaktır.

ÖNÜMÜZDEKİ DÖNEMDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE UYGULANABİLECEK YÖNTEMLER

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın özelliklerine bakıldığında kayıt dışı istihdamın yapısal bir sorun olduğu, sadece denetim ya da yaptırımların artırılması ile çözülemeyeceği görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele için toplumun tüm kesimlerinin içinde yer alacağı kapsamlı bir strateji gerekmektedir.

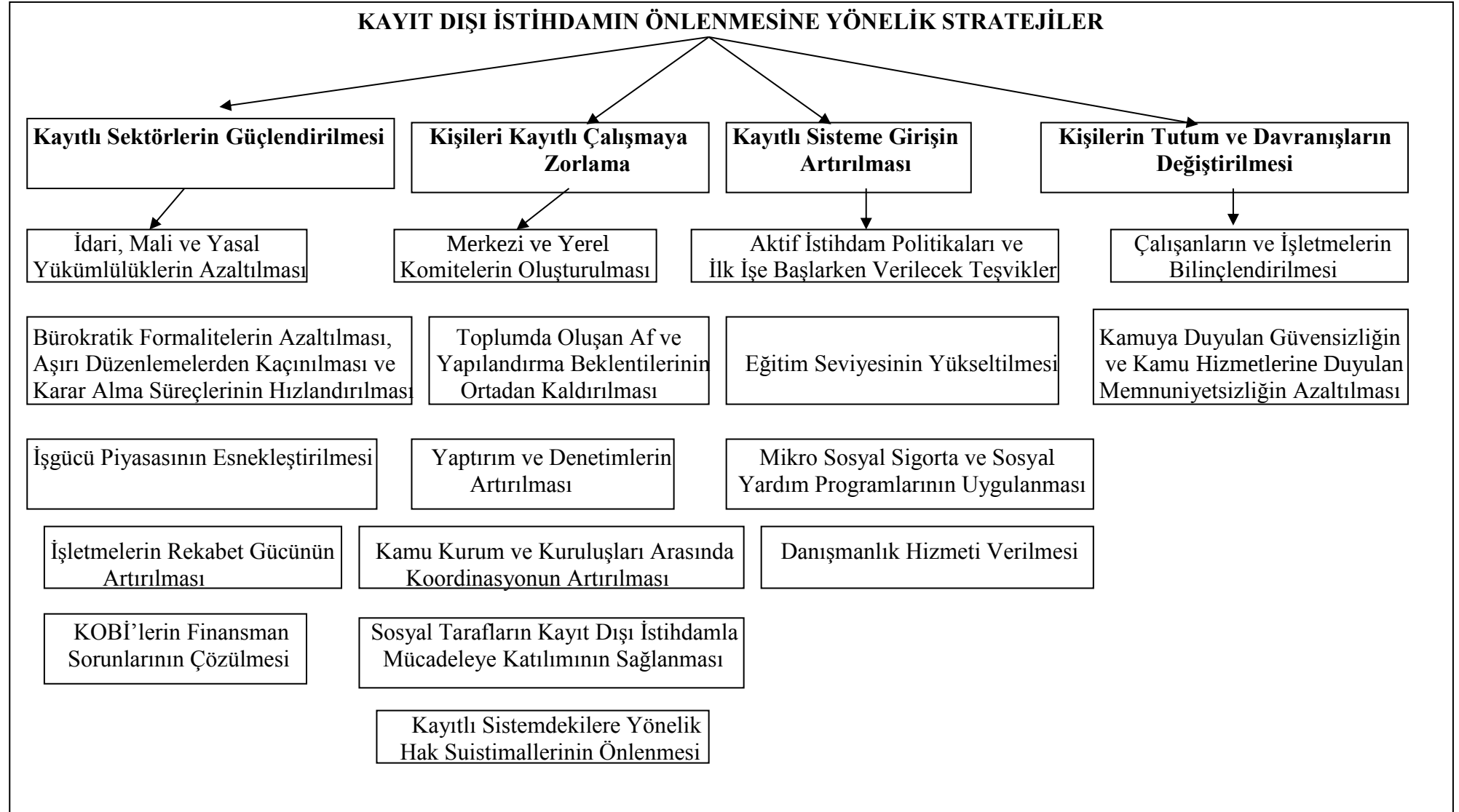
Bu konuda çok önemli diğer bir husus da kayıt dışı istihdam ile mücadele stratejisinin, istihdam yaratma stratejisi ile uyumlu olması gerektiğidir. Türkiye’de işsizliğin önemli boyutlarda olduğu ve önceki bölümde de belirtildiği üzere ilerleyen dönemde istihdam sorununun daha önemli hale geleceği dikkate alındığında istihdamı olumsuz etkileyecek stratejilerin kayıt dışı istihdam ile mücadelede çok faydalı olmayacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı çalışma ile işsizliğin geçişkenliğinin çok fazla olduğu ve gençler, kadınlar, yoksullar gibi kesimlerde yaygınlığı dikkate alındığında kayıt dışı çalışma ile mücadelede sadece yaptırım ve denetimlere başvurulması istihdam edilen kişi sayısında azalmaya neden olacaktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede AB üyesi ülkelerin deneyimlerine bakıldığında hem kayıtlı sektöre girişi özendiren hem de kayıt dışı çalışmayı azaltan denetim ve yaptırımlara ağırlık verildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra kayıtlı çalışmanın faydaları ve kayıt dışı çalışmanın zararlarını anlatan eğitim ve kampanyalarla kişilerin kayıt dışı çalışmayla ilgili olumlu tutum ve davranışların değiştirilmesi de kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanan genel bir yöntemdir.

AB üyesi ülkelerin deneyimlerinden de yola çıkarak Türkiye’de uygulanması gereken stratejinin unsurlarını 4 başlıkta toplamak mümkündür. Genel stratejinin temel unsurları kayıtlı sektörlerin güçlendirilmesi, kişileri kayıtlı çalışmaya zorlama, kayıtlı sisteme girişlerin artırılması, kişilerin tutum ve davranışlarının değiştirilmesi olarak tanımlanabilir.

Şekil 5.1 Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler



5.1 Kayıtlı Sektörlerin Güçlendirilmesi

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında idari, mali ve yasal yükümlülüklerin yüksekliği, bürokratik formalitelerin fazlalığı ve karar alma sürecinin uzunluğu, işgücü piyasasındaki katılıklar, rekabet gücünün düşüklüğü, KOBİ’lerin finansman sorunları önemli yer işgal etmektedir. Bu sorunlarda mesafe kaydedilmesi durumunda kayıtlı sektörler mali yönden daha güçlü hale gelebilecek ve kayıt dışı istihdam talebinde azalmaya neden olacaktır.

▪ **İdari, Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması:** Daha önce de belirtildiği üzere Türkiye, evli, iki çocuklu ve eşi çalışmayanların ücretleri üzerinde vergi teşvikleri ile aile ve çocuklara yönelik yapılan nakit transferleri düşüldükten sonraki vergi ve sosyal güvenlik primi yükleri açısından OECD ülkeleri arasında en üst sırada yer almaktadır. Vergi ve primlerin yüksekliği, kayıt dışı işgücü arzını ve talebini artırmaktadır. Kişiler, daha fazla net ücret almak amacıyla kayıt dışı çalışmaya razı olurken işverenler de işgücü maliyetini azaltmak için kayıt dışı istihdama yönelebilmektedirler.

Vergi ya da prim oranlarının düşürülmesiyle beraber kayıt dışı işgücü arz ve talebinin azalması beklenmektedir. Ancak, Türkiye’de söz konusu vergi ve prim oranlarının düşürülebilmesinin önündeki en önemli engel bütçe ve sosyal güvenlik açıklarıdır.

2006 yılı itibarıyla SSK primlerinde yapılacak 1 puanlık indirimin kamuya maliyeti yıllık yaklaşık 610 milyon YTL’dir. SSK’nın bu indirimin maliyetini karşılaması için asgari ücret üzerinden çalışan yaklaşık 300 bin kişinin kayıt altına alınıp bir yıl prim ödemesi gerekmektedir. Bu kişilerden elde edilecek gelir vergisi de göz önüne alındığında bu indirimin kamuya maliyetinin telafisi için yaklaşık 200 bin asgari ücretlinin kayıt altına alınması gerekmektedir. Ayrıca, her ne kadar kayıt dışı çalışanların bir kısmı sağlık hizmetlerinden usulsüz olarak faydalansa da kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması ile bu kişilere verilecek ilave sağlık hizmetlerinden kaynaklanacak ek maliyet göz önüne alındığında, prim indiriminin telafisi edilebilmesi için kayıt altına alınması gereken kişi sayısı yükselecektir.

Dolayısıyla prim indirimi maliyetinin kayıtlı çalışmayı artırarak finanse edilebileceği yönündeki tezler çok geçerli görünmemektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin 2005 yılı itibarıyla 23 milyar YTL'yi geçtiği göz önüne alındığında kamunun prim indirimini nasıl finanse edeceği soru işareti olmayı sürdürmektedir.

Bazı ülkelerde de uygulandığı gibi vergi ve prim indirimlerinin en azından bir kısmının sağlık harcamalarını artırarak sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen içki ve sigara gibi zararlı maddelerden alınan dolaylı vergilerden pay verilerek finanse edilmesi kısa vadede mümkün görünmemektedir. Söz konusu maddelerden alınan dolaylı vergilerin bir kısmının sosyal güvenlik sistemine yönlendirilmesi, sosyal güvenlik açıklarını azaltmakla beraber bütçe gelirini de olumsuz etkileyecektir. Dolayısıyla kamu açısından çok fazla değişen bir şey olmayacaktır. Bu maddeler üzerindeki dolaylı vergilerin artırılarak sosyal güvenlik sistemine kaynak yaratılması ise üzerinde tartışılması gereken bir husustur. Türkiye'de sigara ve alkollü maddelerden alınan dolaylı vergilerin yüksekliği göz önüne alındığında vergilerde ilave artışın kayıt dışı tüketimi özendirerek istenilen vergi gelirini sağlayamama riski bulunmaktadır.

Vergi ve prim oranlarının düşürülmesinin maliyeti dikkate alındığında söz konusu indirim yapabilmek ancak kamunun gelirlerini artırması, diğer bütçe harcamalarını kısması ya da borçlanma ile mümkündür. Uygulanan ekonomik program neticesinde mali disipline verilen önem ile faiz dışı bütçe fazlası gibi hedefler dikkate alındığında ilerleyen yıllarda bütçe gelirlerinin daha da artırılması, zaten sınırlı seviyede tutulan bütçe harcamalarında da ilave kısıntıya gidilmesi çok mümkün görünmemektedir.

Görüldüğü üzere kayıt dışı istihdam ile mücadelede önemli bir unsur olan vergi ve prim oranlarının düşürülmesi kısa vadede çok mümkün görünmemektedir. Bundan dolayı kamuya maliyeti daha düşük olan kayıtlı sektörün güçlendirilmesi ile ilgili diğer hususlara öncelik verilerek, vergi ve prim oranlarının düşürülmesinin kademeli olarak orta vadeye yayılması daha uygun olacaktır.

İşletmeler üzerinde ciddi yük olan ve fiili olarak birçok işçinin yararlanamadığı kıdem tazminatı miktarının düşürülmesi, kıdem tazminatına hak kazanma süresinin artırılması, yine fonun aktüeryal dengeleri de gözetilerek işsizlik sigortası prim oranının düşürülmesi, istihdam üzerindeki diğer yasal yükümlülüklerin azaltılması kısa vadede uygulanabilir bir politika seçeneğidir.

İşletmelerin üretim maliyetlerini artıran girdiler üzerindeki yasal yükümlülüklerin de tedricen azaltılması işletme yapısını güçlendirerek kayıt dışı istihdamı azaltabilecektir. KDV oranları, ruhsat ve harç miktarlarının azaltılması, enerji fiyatlarının düşürülmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bu bağlamda, idari ve mali yükümlülüklerin azaltılması ile ilgili orta vadede uygulanabilecek diğer bir seçenek de kayıt dışı istihdamın ciddi yapısal sorun olduğu inşaat, turizm, otelcilik gibi emek yoğun sektörlerde hem kayıtlı çalışmayı özendirecek hem de istihdam yaratacak vergi indirimi, prim indirimi, vergi kredisi, düşük maliyetli finansman olanakları gibi teşvik mekanizmalarının oluşturulmasıdır.

▪ **Bürokratik Formalitelerin Azaltılması, Aşırı Düzenlemelerden Kaçınılması ve Karar Alma Süreçlerinin Hızlandırılması:** Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisini oluşturan bürokratik formalitelerin azaltılması, aşırı düzenlemelerden kaçınılması, karar alma süreçlerinin hızlandırılması kayıtlı çalışmayı özendirecektir. Çalışma hayatının yanı sıra yerli ve yabancı sermaye yatırımları ile ilgili tüm işlemlerin tek bir merkezden yürütülmesi, tek formla takip edilmesi bürokratik formaliteyi azaltacaktır. Yatırım ve istihdamla ilgili tüm bilgilerin bu merkezden Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma Bölge Müdürlüğü, İŞKUR, SSK, Hazine Müsteşarlığı, Çevre Bakanlığı, gelir idareleri ve diğer kamu kurumlarına dağıtılması uygun olacaktır. Bu aşamada kamu kurumları arasındaki koordinasyon artırılıp, çapraz denetim olanağı da sağlanacaktır.¹¹⁴

Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporunda, yatırımcıların yatırım ve işletmeye alma aşamasında almakla yükümlü oldukları izin süreçlerinin koordinasyonu ve hızlandırılması amacıyla Valilikler bünyesinde “Tek Merci-Tek

¹¹⁴ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, s. 223

İzin” mekanizması oluşturulmasına yönelik çalışmaların son aşamaya geldiği belirtilmektedir. Öngörülen modelde yatırımcılar, gerekli belge ve bilgileri Valiliğe ibraz edecek; Valilik bünyesinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan komisyon, belirli bir süre içerisinde, işlemlerin sonuçlandırılmasını sağlayacaktır.¹¹⁵

Bürokratik işlemlerde tek merkez uygulamasına geçilinceye kadar kamu kurumlarının bilgi teknolojilerini en etkin şekilde kullanarak bürokratik formaliteleri azaltmaları mümkündür. Bu konuda en iyi örneklerden birisi SSK’nın uygulamaya koyduğu e-bildirge projesidir. Ancak, kurumların bilgi teknoloji altyapılarını kurarken uzun vadede elektronik ortamda da koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak teknolojik altyapılarının birbiriyle uyumlu olması, kaynak ve zaman israf edilmemesi açısından önemlidir. Yine e-devlete ilişkin çalışmaların sürdüğü, Elektronik İmza Kanununun yayınlanarak hukuki alt yapının tamamlanma aşamasına geldiği dikkate alındığında bürokratik formalitelerin e-devlet portalına taşınması için çalışmalara hız verilmelidir.

Ayrıca, ticaret ve çalışma hayatına ilişkin ihtilaflarda etkin işleyecek, hızlı karar alabilecek hukuki mekanizmaların olması işletmeleri ve çalışanları kayıt altına almada etkili olacaktır. Bundan dolayı başta Ticaret Hukuku olmak üzere Türkiye’de iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatların basitleştirilmesi, günün koşullarına uygun hale getirilmesi, hukuki ihtilaflarla ilgilenen mahkemelerin alt yapı ve insan kaynaklarının güçlendirilerek hızlı karar almalarının sağlanması gerekmektedir.

▪ **İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi:** Her ne kadar 4857 sayılı Kanun ile esnek çalışma biçimleri çalışma hayatı içinde yerini almışsa da diğer gelişmiş ülkelere ve Türkiye’deki uygulamalara bakıldığında işe alma, işçi çalıştırma, işten çıkarma ve diğer düzenlemelerde OECD ülkeleri içinde en katı mevzuata sahip ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. İlerleyen dönemde işgücü piyasasının daha da esnekleştirilmesi hem istihdam yaratılması hem de kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından önemlidir. Belirli iş sözleşmesi ve diğer esnek çalışma biçimlerine yönelik

¹¹⁵ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu*, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, 2005, http://www.hazine.gov.tr/ybs/YDK_rapor.pdf, s. 12

yasal sınırlamaların suiistimalleri de önleyecek mekanizmalar getirilerek azaltılması, yine istihdam yaratma bağlamında bütün esnek çalışma koşullarını kapsayacak şekilde özel istihdam bürolarına daha fazla yetki verilmesi, küreselleşmeyle beraber ortaya çıkan atipik istihdam biçimlerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlik sistemi içinde yasal hale getirilmesi işgücü piyasasının esnekleştirilmesi açısından uygulanabilecek politikalar arasındadır.

▪ **İşletmelerin Rekabet Gücünün Artırılması:** İşletmelerin rekabet gücünün artırılması, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdama yönelik talebi azaltacaktır. Önümüzdeki dönemde küreselleşmenin giderek arttığı ortamda rekabet gücünün artırılması olmazsa olmaz koşulların başında gelmektedir. Rekabette diğer ülkelerin çok gerisinde kalmak, kayıt dışı işgücüne yönelik arz ve talebi artıracaktır. Bundan dolayı orta ve uzun vadede Türkiye'nin rekabet gücünün artırılması için gerekli reformların yapılması şarttır.

Üretim maliyetlerinin düşürülmesi, işgücü verimliliğini artıracak eğitimlerin ve nitelik edindirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması, bilgi, teknoloji ve Ar-Ge yatırımlarına ağırlık verilmesi, yenilikçilik ve yaratıcılığın geliştirilmesi, çalışma hayatının esnekleştirilmesi, girişimciliğin ve firmaların desteklenmesi, teknolojik ve ekonomik alt yapının güçlendirilmesi yoluyla ülkenin ve işletmelerin rekabet gücünün artırılması¹¹⁶, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli stratejilerin başında gelmektedir.

Yine ülkelerin yabancı ve yerli sermaye için uygun koşullar sağlaması (arsa tahsisi, alt yapının tamamlanması, işçi eğitimleri, araştırma parkları...), devletçiliğin terk edilmesi (devletin piyasalara müdahale etmek yerine piyasayı düzenleyici rol üstlenmesi), vergi oranlarının göreceli olarak düşürülmesi ve bürokrasinin azaltılması, Türkiye'nin rekabet gücünü artıracak temel politikalardan bazılarıdır.¹¹⁷

▪ **KOBİ'lerin Finansman Sorunlarının Çözülmesi:** KOBİ'lerin finansman sorunlarının ortadan kaldırılması için KOBİ'lerin finansman hizmetleri hakkında

¹¹⁶ AKTAN C. C., VURAL İ. Y., *Rekabet Gücü ve Türkiye*, TİSK Yayınları, Yayın no: 255, 2004, s. 158-184

¹¹⁷ TÜSİAD, 2002, s. 72-73

bilgilendirilmesi, finansmana yönelik bilgi sisteminin oluşturulması, bankaların KOBİ kredisi kullandırılmasının özendirilmesi; risk sermayesi, finansman yatırım ortaklığı, gayri menkul yatırım ortaklığı gibi finansman sağlama uygulamaları geliştirilmeli, Kredi Garanti Fonunun daha etkin kullanılması sağlanmalıdır.¹¹⁸

5.2 Kişileri Kayıtlı Çalışmaya Zorlama

İşletme ya da çalışanların kayıt dışı çalışma olanaklarının en aza indirilmesi, yaptırım ve denetimlerle kayıt dışı çalışmanın caydırılması, kayıt dışı çalışanların kayıtlı çalışanlara yönelik hakları suiistimal etmesinin önlenmesi gibi tedbirlerle kişi ya da işletmeler kayıtlı çalışmaya zorlanmalıdır.

▪ **Merkezi ve Yerel Komitelerin Oluşturulması:** Kayıt dışı istihdamla mücadelede genel bir strateji belirlenmesi ve kurumlar arasında koordinasyon sağlanabilmesi açısından kayıt dışı istihdamla ilgili denetleyici ve politika belirleyici kurumların üyelerinin bulunduğu merkezi bir komite kurulmalıdır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal tarafların da desteği çok önemli olduğu için bu komitede işçi, işveren, esnaf, çiftçi ve diğer kesimleri içeren sivil toplum örgütü üyeleri de yer almalıdır. Bu merkezi komisyona veri sağlayacak ve yerel düzeyde kayıt dışı istihdamla mücadelede politika belirleyecek, sosyal tarafları da içeren yerel komiteler oluşturulmalıdır.

▪ **Toplumda Oluşan Af ve Yapılandırma Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması:** Çalışanların ve işletmelerin yerine getirmedikleri yükümlülüklerinden oluşan asıl borç, faiz ve cezalarına devamlı surette af getirilmesi ya da bu şekilde oluşan borçların yeniden yapılandırılması, kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik etmektedir. Önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamla mücadele etmenin en önemli koşullarından birisi kişilerde oluşan af ve borç yapılandırılması beklentilerinin en aza indirilmesidir. Devamlı surette af çıkarılmasının önlenmesine yönelik olarak anayasal düzenlemenin yapılması, bu tür düzenlemelerin sadece deprem, ekonomik kriz gibi olağandışı koşullarla sınırlı tutulması gerekmektedir. Bu yönde alınacak bir

¹¹⁸ Ayrıntı için Devlet Planlama Teşkilatı, 2004, s.46

karar, siyasi iradenin de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede kararlı olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

▪ **Yaptırım ve Denetimlerin Artırılması:** Kayıt dışı çalışan istihdam eden, yabancı kaçak işçi çalıştıranlara yönelik yaptırım ve denetimlerin yetersiz olması işletmeleri kayıt dışı çalışmaya özendirebilmektedir. Türkiye’de yapılan denetimlerin sayıca çok az ve yaptırımların yetersiz olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın engellenmesi için yaptırımlar ağırlaştırılmalı ve denetimler artırılmalıdır. Denetimlerde tüm kamu kurum ve kuruluşları koordinasyon içinde hareket etmelidir. Kayıt dışı çalışmanın yoğunlaştığı inşaat, toptan ve perakende ticaret, turizm sektörlerinde sektörel denetimlere ağırlık verilmelidir.

Vergi denetim elemanları, çalışanların sigortalılık bildirimlerini de denetlemeli, gelir idaresine ve SSK’ya bildirilen ücretlerin kontrolünü yapmalıdır. Denetim sırasında çapraz kontrollerin yapılabilmesi için çalışan ya da işletmelerin kamu kurumlarındaki bilgiler ortak veri tabanı içinde tutulmalıdır. Denetim elemanlarının sayısı artırılmalı, denetim elemanlarına denetim dışında görevler verilmemelidir. Denetim elemanları gerekli teknolojik alt yapı ile donatılmalıdır. İş müfettişleri, sigorta müfettişleri, yoklama memurları, Bağ-Kur ve İş-Kur denetim elemanları arasında koordinasyon ve işbirliği artırılmalıdır.¹¹⁹ Farklı kurumlarda yer alan denetim elemanlarının koordinasyon içinde hareket edebilmesi için denetim elemanlarına diğer kurumların mevzuatları ve denetimleri hakkında bilgi verilmeli, denetim elemanlarının diğer alanlardaki denetim kapasitesi güçlendirilmelidir.

Yabancı kaçak işçilik ve çocuk işçiliği konusunda denetimler artırılmalı, yabancı kaçak işçi çalıştırmada ısrar eden işverenler için ağırlaştırılmış para cezasının yanında hapis cezası da getirilmelidir. Ayrıca kayıt dışı çalışan istihdam eden, yabancı kaçak işçi çalıştıran işletmelerin ilgili kamu kurumlarına bildirilmesi için etkin işleyen bir ihbar hattının kurulması denetimlerde etkinliği artıracaktır.

Yine yürürlükte bulunan yasal mevzuat gereğince SSK ve Bağ-Kur’da çalışmaya devam edilen emeklilerin emekli aylıklarından ya da prime esas

¹¹⁹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004, s. 111-112

kazançlarından sosyal güvenlik destek primi kesilmesi gerekmektedir. Emekli Sandığı'nda ise böyle bir düzenleme mevcut değildir. Ancak sosyal güvenlik reformunda Emekli Sandığı emeklileri de bu kapsama dahil edilmektedir. İlerleyen dönemde, kayıt dışı çalışan emeklilere yönelik denetim ve yaptırımların artırılması kayıt dışı istihdamın azaltılmasını sağlayacak ve kamuya ilave bir gelir yaratacaktır.

• **Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyonun Artırılması:**

Denetimlerin maliyetli oluşu ve herkesi denetlemenin mümkün olmadığı dikkate alındığında çalışan ve işletmelerin bilgilerinin kamu kurum ve kuruluşları arasında sürekli olarak paylaşılması ve çapraz kontrole tabi tutulması kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından çok önemlidir.

Türkiye'de bu konuda kamu kurumları arasındaki koordinasyon yok denecek kadar azdır. Her ne kadar mevzuatta buna ilişkin hükümler bulunsa da fiili uygulama istenilen ölçüde değildir. Kamu kurumları arasındaki koordinasyonu sağlayacak kanuni mevzuatın güçlendirilmesi, bu konudaki yaptırımların artırılması, koordinasyonu elektronik ortama taşıyacak projelere başlanması gerekmektedir.

Sigortalılık ve mükellef kayıtlarının güncellenmemesi, bu kayıtlarda kurumlar arasında mükerrerlikler olmasından dolayı kayıtlı istihdam rakamları da net olarak ortaya konulamamakta, bu da kayıt dışı istihdam ile mücadeleyi engellemektedir. İlerleyen dönemde sigorta ve vergi işlemlerinin tek bir numara ile sağlanması kayıtların güncellenmesi ve çapraz kontrolü açısından önem arz etmektedir. Bu numaranın TC kimlik numarası olması, ayrıca tüzel kişiler için ayrı ortak bir numara verilmesi daha uygun olacaktır.

Tablo 5.1 Kayıt Dışı İstihdamla İlgili Koordinasyon Sağlanabilecek Kuruluşlar¹²⁰

İlgili Kuruluş	İlgili Kanun	Değerlendirme
Gelir İdareleri	213 sayılı Kanun	Gelir idareleri ücretlilerin vergi kayıtlarını tutmaktadır.
Sosyal Güvenlik Kurumları	5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu	İşçilerin, kendi adına ve hesabına çalışanların prime esas kazanç kayıtları, bildirge ve bordroları tutulmaktadır. Kayıt dışı istihdamla ilgili olarak yapılan tespitlerden faydalanılabilir.
Çalışma Bölge Müdürlükleri	4857 sayılı İş Kanunu	İş Kanunu gereğince yapılan işçi bildirimleri tutulmaktadır.
İş Teftiş Kurulu	4857, 4817 sayılı Kanun,	Yerli kayıt dışı ve yabancı kaçak işçilerle ilgili olarak yapılan tespitlerden faydalanılabilir.
Kamu İhale Kurumu	4734 sayılı Kanun	İhale konusu işte çalışanlarla ilgili bilgiler alınmaktadır.
İl Millî Eğitim Müdürlükleri	633 sayılı Kanun	Dershaneler, sürücü kursları, özel okulların yaptıkları bildirimler tutulmaktadır.
İl Sağlık Müdürlükleri	3359 sayılı Kanun	Özel sağlık kurumlarının bildirimleri tutulmaktadır.
Emniyet Birimleri	1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu	2 ve 4 üncü maddesinde otel, pansiyon, tatil köyü gibi her türlü özel veya resmi konaklama yerleri ile özel sağlık müesseseleri, dinlenme ve huzur evleri, dini ve hayır kurumlarının sosyal tesislerinde sürekli veya geçici olarak çalıştırılanları ve bunların ayrılışlarını 24 saat içinde bağlı oldukları kolluk örgütüne, 5 inci maddesinde binalarda kapıcı, kaloriferci, bekçi ve benzeri idari, teknik ve yardımcı hizmetlerde çalışanların işe başlamalarını izleyen üç gün içinde mahalli genel kolluk örgütüne, 6 ncı maddesinde sürekli veya geçici olarak konutta kalarak çalışan hizmetçi, aşçı, bekçi vb. ile her türlü ticaret ve sanat amacı güden işyerlerinde çalışan ve burada barındırılan, öğrenci yurtlarında kalan ve barındırılan çalışanlar ile kalan öğrenciler ve resmi dairede kalanların üç gün içinde genel kolluk örgütüne bildirilmesi zorunludur.
Spor federasyonları		Profesyonel futbolcuların ücret kayıtları tutulmaktadır.
Odalar ve Birlikler		Odalarda işletmelerin ve kendi hesabına çalışanların kayıtları tutulmaktadır.

¹²⁰ YERELİ A. B., KARADENİZ O., 2004, S. 228-229

Türkiye’de özellikle gelir idaresi ve sosyal güvenlik kurumu arasında kayıt dışı istihdamla mücadelede işbirliği gerekmektedir. Sigortalıların ve vergi mükelleflerinin kontrolünün yanı sıra kazanç ve ücret kontrollerinin de çapraz sorgulama yoluyla denetlenmesi şarttır. Bu sorgulama için kurumların elektronik kayıtlarının karşılıklı sorgulanabilir olması gerekmektedir. Eğer bu sistem uygulanamazsa Tablo 4.4’de de görüldüğü üzere bazı ülkelerde uygulanan sosyal güvenlik primlerinin gelir idarelerince toplanması da uygulanabilir diğer bir seçenektir.

Tablo 5.2 Ülkeler İtibarıyla Sosyal Güvenlik Primini Tahsil Eden Kurumlar¹²¹

Kurumlar	Ülkeler
Vergi İdaresi	Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, ABD, Arjantin, İngiltere, Norveç, İsveç, İtalya, İrlanda, Estonya, Arnavutluk, Letonya, Hırvatistan, Macaristan, Bulgaristan, Romanya, Rusya, Slovakya, Slovenya, Karadağ
Sosyal Güvenlik Kurumları	Japonya, Güney Kore, Filipinler, Tayland, Çin, Brezilya, Meksika, Uruguay, Belçika, Fransa, Almanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Gürcistan, Litvanya
Özel Fonlar	Hong Kong, Malezya, Singapur, Şili, El Salvador, Peru

▪ **Sosyal Tarafların Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Katılımının Sağlanması:** Kayıt dışı istihdam ile mücadelede sosyal tarafların katkısının alınması şarttır. Hem sendikalara kayıtlı işletme ve çalışanlarla ilgili denetimlerde hem de diğer çalışanlarla ilgili denetimlerde sendikalarla işbirliği yapılması denetimlerin etkinliğini artıracaktır.

▪ **Kayıtlı Sistemdekilere Yönelik Hak Suistimallerinin Önlenmesi:** Kayıt dışı çalışanların sıklıkla kullandığı yeşil kart gibi sosyal yardım sistemleri, yine zorunlu sigortalılık yerine tercih edilen isteğe bağlı sigortalılıktan yararlanma koşulları çok iyi belirlenmeli, bunlara yönelik denetim ve yaptırımlar artırılmalıdır.

¹²¹ Kaynak: ROSS S. G., ‘Theme 1: Efficient collection of social security contributions, Collection of social contributions: Current practice and critical issues’, International Social Security Association, International Conference on Changes in the structure and organization of social security administration, 2004, <http://www.issa.int/pdf/cracow04/2ross.pdf>, s. 15

İsteğe bağı sigortalılık ya da mikro sosyal güvenlik uygulamalarında kapsam geniş tutulmamalı, diğer alanlardan bu alanlara usulsüz kaymalar önlenmelidir. Ölüm aylığı geliri aldığından dolayı, kayıt dışı çalışanlarla mücadele için ölüm aylığı geliri alanlar daha sıkı denetlenmeli, usulsüzlükle ilgili yaptırımlar artırılmalıdır.

5.3 Kayıtlı Sisteme Girişlerin Artırılması

Aktif istihdam politikaları ve teşvik mekanizmaları ile kayıtlı çalışmanın daha cazip hale getirilmesi, çalışanların eğitim seviyesinin yükseltilmesi, yoksul kesimin çalıştığı katma değeri düşük ve geçici işlere yönelik özel sosyal güvenlik programlarının uygulanması gibi önlemlerle kayıt dışı istihdam azaltılabilir.

▪ Aktif İstihdam Politikaları ve İlk İşe Başlarken Verilecek Teşvikler:

Kayıt dışı çalışmanın genç yaşta çalışanlar arasında daha yaygın olduğu dikkate alındığında özellikle ilk işe başlarken aktif istihdam politikalarının uygulanması hem işsizlik sorununu azaltacak hem de kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir. Uzun süre işsiz olan ya da geçici işlerde çalışanlara yönelik verilecek mesleki ve teknik eğitimler sonrasında işe başladıkları takdirde ücretten alınan vergi ve prim oranlarında geçici süre ile indirim, erteleme ya da istihdam yükünün bir kısmının kamu tarafından karşılanması yoluyla özel sektörde istihdam edilmeleri sağlanabilir. Böylece bu kişilerin uzun süre işsiz kalmaları ya da geçici ve niteliksiz işlerde kayıt dışı çalışmaları engellenebilir.

Bu kapsamda Türkiye’de uygulanan aktif işgücü politikalarının yetersiz düzeyde olduğu bilinmekle beraber aktif işgücü programlarına ayrılan kaynak noktasında bir çalışma da bulunmamaktadır. OECD ülkelerinde aktif işgücü programlarının GSYİH içindeki oranı % 0,2 ile % 1,7 arasında değişmekle beraber bu konularda somut verilere sahip olan OECD ülkelerinin ortalaması % 0,8 civarındadır. Türkiye’de ise bu oranın %0,1’in çok altında olduğu düşünülmektedir. İlerleyen dönemde İŞKUR tarafından uygulamaya konulacak aktif işgücü politikalarının çeşitlendirilmesi, bu programlardan faydalanan kişi sayısının artırılması, programlar için daha fazla kaynak ayrılması gerekmektedir. İşsizlik

Sigortası Fonunun mali dengesi de gözetilerek fondan İŞKUR'a bu programlar için belirli bir kaynak aktararak programların finansman sorunu ortadan kaldırılabilir.

Yine kendi işini kurmak isteyenlere sağlanacak vergi teşvikleri, faizsiz kredi ve mikrofinans uygulamaları ile bu kişilerin kayıtlı sistem içinde çalışmaları sağlanabilir.

▪ **Eğitim Seviyesinin Yükseltilmesi:** Kayıt dışı çalışma ile eğitim seviyesi arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda istihdam edilenlerin ya da okuma çağındaki nüfusun eğitim seviyesinin artırılması gerekmektedir. Eğitim seviyesinin yükseltilmesinin yanı sıra işgücü eğitimlerinin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına uygun olarak belirlenmesi, işgücü açığının bulunduğu mesleki ve teknik eğitimlere önem verilmesi gerekmektedir. Eğitim seviyesinin artırılmasının, işgücü verimliliği ve katma değerde sağlayacağı artış işletme gelirlerinin artmasına ve kayıt dışı çalışmanın azalmasına neden olacaktır.

▪ **Mikro Sosyal Sigorta ve Sosyal Yardım Programlarının Uygulanması:** Şu anda zorunlu sigortacılık kapsamında bulunmayan ev işlerinde çalışanlar, geçici işlerde çalışanlara yönelik mikro sosyal sigorta programlarının uygulanması bu kesimleri kayıt altına alacaktır. Bu kapsamda bazı AB üyesi ülkelerde uygulanan hizmet fişi, çek hizmeti uygulamaları yürürlüğe konulabilir. Hanehalklarının ev işleri, çocuk bakıcılığı ve benzeri işleri yapanları sosyal güvenlik kurumlarından alacakları servis fişi karşılığında evlerinde çalıştırmaları, çalışanların bu fişleri sürekli çalıştıkları firmalara vermesi, firmaların da aldıkları fişi ilgili sosyal güvenlik kurumuna daha yüksek bedel karşılığında iade etmesine dayanan bu uygulama ile hem istihdamın artırılması hem de bu alandaki kayıt dışı istihdamın azaltılması mümkün olacaktır. Servis fişlerinin alış ile satış bedeli arasındaki oluşan farkın bir kısmı ile bu işlerde çalışanların vergi ve prim ödemelerine kamu tarafından katkı sağlanacaktır. Bu kişileri evlerinde servis fişi karşılığında çalıştıran hanehalklarına yönelik olarak vergi indirimi ya da vergi iadesi uygulaması ile servis fişi almaları özendirilebilir.

Yine düşük nitelikli ve düşük ücretli işlerde geçici çalışanlar ile tarımsal işlerde çalışıp gelir düzeyi çok düşük olanlar için prim ödeme gün sayısının az, prim oranının düşük olduğu ve asgari bir emeklilik gelirini garanti eden sosyal sigorta programları uygulanabilir. Ancak, mikro sosyal sigorta programları uygulanırken kapsam çok iyi belirlenmeli, bu programların suiistimali, diğer sigorta programlarından bu programlara yönelik olası geçişler önlenmeli, usulsüz kullanımlara yönelik sıkı yaptırımlar uygulanmalıdır.

Yine kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birinin yoksulluk olduğu göz önüne alındığında etkin işleyen bir sosyal yardım ağının kurulması, mikro sosyal güvenlik programlarından yararlananlar için gerekirse sosyal yardım verilmesi yoksul kesimin kayıt dışı çalışmasını azaltacaktır. Ancak, bu yönde uygulanacak politikalarda oluşabilecek suiistimallerin giderilmesi için sosyal yardımların sağlanmasında kullanılacak objektif kriterler belirlenmeli, keyfi ve usulsüz uygulamalara yönelik olarak sıkı denetim ve yaptırımlar getirilmelidir.

▪ **Danışmanlık Hizmeti Verilmesi:** Kişilerin kayıtlı çalışma konusunda bilgi eksikliği ya da yanlış bilgilendirilmelerin önüne geçilmesi için kayıtlı çalışmaya ilişkin oluşturulacak danışmanlık merkezleri ya da sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde kurulacak danışma birimleri ile kişiler kayıtlı çalışmaya özendirilebilir.

5.4 Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi

Kişilerin kayıtlı çalışmayla ilgili olumsuz tutum ve davranışlarının değiştirilmesi kayıt dışı istihdamla mücadelede uzun vadede sonuç alınacak etkili politikalardan birisidir. Bu kapsamda çalışanların ve işverenlerin kayıtlı çalışma konusunda bilinçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kamuya duyulan güvensizliğin azaltılması gerekmektedir.

▪ **Çalışanların ve İşletmelerin Bilinçlendirilmesi:** Çalışanların ve işverenlerin kayıtlı çalışma konusunda devamlı olarak bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Kayıtlı çalışmanın toplum ve bireye olan faydalarını, kayıt dışı çalışmanın zararlarını, kayıt dışı çalışma sonucunda karşılaşılabilecek müeyyideleri

anlatan reklam ve yayınlar yapılmalı, broşürler dağıtılmalı, eğitimler verilmelidir. Yine bu konu ile ilgili olarak çalışanlara ve işverenlere danışmanlık ve rehberlik hizmeti sağlanmalıdır.

▪ **Kamuya Duyulan Güvensizliğin ve Kamu Hizmetlerine Duyulan Memnuniyetsizliğin Azaltılması:** Kamunun çalışanlardan topladığı geliri en etkin şekilde kullandığı, israf etmediği yönünde toplum üzerinde oluşturacağı kanı kayıtlı çalışmayı özendircektir. Bu kapsamda yolsuzluklarla mücadele, kayıt dışı sistemi özendircek af ve yapılandırma uygulamalarından kaçınılması kamuya olan güvensizliğin azaltılmasında etkili olacaktır.

Yine sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri başta olmak üzere kamu hizmetlerinde sağlanacak iyileştirme, işveren ve çalışanların kamu kurumlarındaki işlerinde uzun süre bekletilmemesi, kötü muamelede bulunulmaması, kamuya duyulan güveni artıracak ve insanları kayıtlı çalışmaya teşvik edecektir.

5.5 Mücadele Yöntemlerinin Önceliklendirilmesi

Türkiye’de kayıt dışı istihdama yol açan nedenlerin büyüklüğü ve çeşitliliği dikkate alındığında yukarıda sayılan stratejilerin birçoğunun eşanlı uygulanması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın yapısal bir sorun olduğu dikkate alındığında kayıt dışı istihdam ile mücadelede, öncelikle bu sorunun temel nedenleri üzerinde yoğunlaşarak kayıtlı sektörlerin güçlendirilmesi ve cazip hale getirilmesi gerekmektedir. Bu stratejiyle beraber kayıt dışı istihdam içinde yer alanlara yönelik yaptırım ve denetimler artırılmalı, gerek çalışan gerekse işveren açısından kayıt dışı çalışmanın cazibesi ortadan kaldırılmalıdır. Yoksulluk, finansman sorunları, eğitim eksikliği gibi nedenlerle halen kayıt dışı istihdam içinde yer alanların kayıtlı sisteme girebilmesi için kamusal destekler sağlanmalıdır. Tüm bu stratejiler uygulanırken topluma yönelik bilinçlendirme kampanyalarına ve kişilerin kayıtlı çalışmaya yönelik olumsuz tutumlarının değiştirilmesine de önem verilmelidir.

Ancak, mücadele yöntemleri arasında yer alan idari, mali ve yasal yükümlülüklerin indirilmesi gibi bazı önerilerin kamu maliyesine yük getirmesi,

mikro sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarının uygulanması gibi bazı önerilerin iyi denetlenemediği takdirde suistimale açık olması, yapısal düzenlemeler yapılmaksızın kayıt dışı istihdama yönelik zamansız ve aşırı denetimlerin de işsizliğe neden olması gibi riskler dikkate alındığında bazı mücadele yöntemleri için önceliklendirme yapılması gerektiği açıktır.

Bu noktada, kayıtlı sistemin güçlendirilmesi ile ilgili önlemlere öncelik verilmeli, ancak bu paket içinde yer alan idari, mali ve yasal yüklerin azaltılması politikası ise kamu maliyesine getireceği yük dikkate alınarak orta vadede ve kademeli olarak uygulanmalıdır. Ayrıca yüklerin azaltılması ile beraber denetimlere de hız verilmesi gerektiği dikkate alındığında, gerekli denetim altyapısı oluşturulduktan sonra mali yükümlülüklerde indirim yapılmalıdır. Ancak, bu süreçte kamu maliyesine yük getirmeyen kıdem tazminatı miktarının indirilmesi, ya da aktüeryal dengeler de dikkate alınarak işsizlik sigortası priminin düşürülmesi kısa vadede uygulanabilir bir politika seçeneğidir. Bununla birlikte, kayıtlı sistemin güçlendirilmesi ile ilgili olarak, işletmelerin rekabet gücünün artırılması ve KOBİ'lerin finansman sorunlarının çözülmesine yönelik politikalar ancak orta ve uzun vadede sonuç vereceğinden bu politikaların da bir an önce oluşturulması ve uygulamaya konması gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede kayıtlı sektörün güçlendirilmesi ile ilgili önlemler alınırken aynı süreçte kişileri kayıtlı çalışmaya zorlayacak sistemin altyapısı kurulmalı, bu konuda toplumun tüm kesimlerinin desteği alınmalı, af ve yapılandırma beklentilerinin önüne geçilmelidir. Denetim altyapısı ve kamu kurumları arasında koordinasyon ile beraber toplumun desteği sağlandıktan ve kayıtlı sistem güçlendirildikten sonra kademeli olarak vergi ve sosyal güvenlik primlerinde indirim yapılmalı, bu indirimle beraber denetimlere hız verilmelidir.

Yine kayıtlı sistemin güçlendirilmesi ve kişilerin kayıtlı çalışmaya zorlanmasından sonra, halen eğitim seviyesinin düşüklüğü ve gelir azlığı gibi nedenlerle kayıtlı çalışmak isteyip de kayıt dışı çalışmak mecburiyetinde kalanlara yönelik aktif istihdam politikaları uygulanmalı, ilk işe girişte bazı teşvikler

getirilmeli, danışmanlık hizmetleri sağlanmalıdır. Kayıt dışı çalışanların eğitim seviyesinin düşük olduğu dikkate alınarak, çalışanların eğitim seviyesinin artırılmasına yönelik çalışmalara da öncelik verilmelidir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi düşük ücretli olup kayıt dışı çalışanlara yönelik mikro sosyal sigorta ve yardım programlarının uygulanması, kuşkusuz kayıt dışı çalışmayı azaltacaktır. Ancak, bu programlarının uygulanması için sosyal güvenlik reformunun tam olarak hayata geçmesi ve bu konuda suistimalleri önleyecek denetim altyapısının oluşturulması gerekmektedir.

Son olarak, orta ve uzun vadede etkileri görülecek olan kayıt dışı çalışma ile ilgili olumlu tutum ve davranışların değiştirilmesi için çalışanların ve işletmelerin bir an önce bilinçlendirilmesi, kamuya duyulan güvensizliğin ve kamu hizmetlerine duyulan memnuniyetsizliğin azaltılması için gerekli çalışmalar başlatılmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde farklı tanımları da olmakla beraber, yasal üretim faaliyetleri içinde yer alan, ancak faaliyetleri kamu kayıt ve istatistiklerinde yer almayan ya da eksik yer alan istihdam olarak tanımlanan kayıt dışı istihdam, farklı gelişmişlik düzeyine sahip tüm ülkelerin karşılaştıkları ortak bir sorundur. Küreselleşmenin hızlanması, ticari sınırların ortadan kalkması ile beraber özellikle gelişmekte olan ülkelerde hem ülke içi hem de ülkeler arasında rekabet kızıışmakta, maliyetleri düşürmeye yönelik olarak ekonomilerde enformel sektörün ağırlığı artmakta, kayıt dışı özellik arz eden farklı istihdam şekilleri ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı son yıllarda giderek artmış, 2005 yılında biraz düşerek % 50 seviyesinde gerçekleşmiştir. Her ne kadar tarım sektörünün toplam istihdam içindeki ağırlığı ve tarım sektöründe kayıt dışı çalışan oranının % 90’lar civarında olması, toplam kayıt dışı istihdam oranını yükseltse de tarım dışı sektörlerdeki kayıt dışı istihdam oranı da % 30’ları geçmekte ve büyüklük olarak önem arz etmektedir. Genel özelliklerine bakıldığında Türkiye’de kayıt dışı istihdamın tarım, toptan ve perakende ticaret, inşaat, ulaştırma ve imalat sektörlerinde daha yaygın olduğu, kadınların erkeklere göre daha yüksek oranda kayıt dışı istihdam edildiği görülmektedir.

Tarım dışı sektörler içinde ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışı çalışma yoğunlukta olup ücretli çalışanlar ve işverenler içinde kayıt dışı çalışanların payı da son yıllarda artmıştır. Kayıt dışı çalışanların eğitim durumuna bakıldığında kayıtlı çalışanlara göre daha az eğitilmiş oldukları ve eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı çalışma oranının düştüğü görülmektedir. Yine işyeri büyüklüğüne bakıldığında 10’dan az kişi istihdam eden enformel işletmelerde kayıt dışı çalışmanın arttığı, yaş gruplarına göre yapılan değerlendirmede ise en yüksek kayıt dışı istihdam oranının 15-24 yaş grubundaki genç çalışanların arasında olduğu, 55 yaş üstü çalışanlarda da kayıt dışı istihdamın yaygınlaştığı tespit edilmiştir. Bu noktada önemli diğer bir husus da kayıt dışı istihdamın düzenli işyeri dışındaki çalışma alanlarında yoğunlaşmasıdır.

Küçük işletmelerden oluşan, sektöre girişin kolay olduğu, iş kurmada kişisel sermayelerin kullanıldığı, işgücünün eğitim düzeyinin düşük olduğu, çalışma koşulları ve yasalardan kaçınmanın kolay olduğu ve aile işletmelerinin yaygın olduğu enformel sektörün büyüklüğü kayıt dışı istihdam seviyesini yükseltmektedir.

Tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın büyük bir kısmını ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar oluştururken, yevmiyeli çalışanların küçük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanların neredeyse tamamı kayıt dışı istihdam edilirken kendi hesabına çalışanların yaklaşık % 80'i kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdam edilenlerin ortalama eğitim süresi yaklaşık 4 yıl olup bunların önemli bir kısmı ilkokul mezunları, okuma yazma bilmeyenler ve sadece okuma yazma bilenlerden oluşmaktadır. Genellikle ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen genç nüfusun neredeyse tamamı kayıt dışıdır. Genel özelliklerine bakıldığında tarım sektöründeki kayıt dışı istihdam sorunu yapısal bir sorundur. Tarımsal istihdamın yaygınlığı, katma değeri düşük geleneksel metotlarla küçük işletmelerce üretim yapılması, işlerde çoğunlukla arazi sahibi olan kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçilerinin çalışması ve verimliliğin düşüklüğüne bağlı olarak tarımsal gelirin düşüklüğü kayıt dışı istihdamı artırmaktadır.

Diğer ülkelerde kayıt dışı istihdamın genel özelliklerine bakıldığında gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerin ağırlıkta olduğu Afrika, Asya ve Latin Amerika'da tarımsal sektörün ekonomi içinde ağırlığını koruduğu, enformel sektörün ekonomi içindeki payının yüksek olduğu ve ülkeden ülkeye değişmekle beraber kayıt dışı istihdam oranının % 45 ile % 85 arasında değiştiği görülmektedir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise kayıt dışı istihdam inşaat, sosyal ve kişisel hizmetler, otel ve lokanta işleri ile perakende ticarete yoğunlaşmakta olup ek iş yapanlar, işsizler, kendi hesabına çalışanlar, öğrenciler, emekliler ve kaçak göçmenlerde kayıt dışı istihdam oranı artmaktadır. Gelişmiş ülkelerde birden fazla işi olanlar, ekonomik olarak aktif olmayan öğrenciler, ev hanımları, genç emekliler, işsizlik yardımıyla faydalanan işsizler ve üçüncü ülke vatandaşları daha ziyade kayıt dışı çalışmaktadır. AB-15 ülkelerinde kayıt dışı istihdam çoğunlukla tarım, inşaat, ticaret, hizmet, tekstil

sektörlerinde görülürken göçmenler, emekliler, öğrenciler, sosyal yardımdan faydalananlar ve genç işçiler arasında kayıt dışı çalışma daha yaygındır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın nedenlerine bakıldığında denetim eksikliğinin yanı sıra sistemin işleyişi ile ilgili yapısal sorunların olduğu, makroekonomik ve sosyal nedenlerle de kayıt dışı istihdam seviyesinin arttığı görülmektedir.

Türkiye’de istihdamda halen kayıt dışı istihdam potansiyeli çok yüksek olan tarım sektörünün ağırlığının olması, geçmiş dönemde yaşanan ekonomik kriz ve yüksek enflasyon iş ve çalışma hayatında belirsizliği artırarak kayıt dışı çalışmayı özendirmiştir. Yine vergi politikalarının sık sık değişmesi ve bütçe açığını düşürmek için vergilere yapılan artışlar işletmeleri kayıt dışı çalışmaya zorlamıştır.

Yine geçmiş dönemdeki hızlı nüfus artışları işgücü artışını beraberinde getirmiş ve istihdam üzerinde baskı yaratmış, büyük kentlere olan iç göçü hızlandırmıştır. İç göçlerden kaynaklanan çarpık kentleşme sonucunda gecekondulaşma oranları yükselmiş ve çoğunluğu kayıt dışı çalışan enformel sektör büyümüştür. Gelir dağılımında yaşanan bozulmalar ve yoksulluk oranlarının yükselmesi, kişileri çalışırken daha fazla gelir elde etmek amacıyla kayıt dışı çalışmaya zorlamıştır. Çalışanların eğitim seviyesinde düşüklük ve niteliklerinin yetersiz olması, düşük ücretle kayıt dışı istihdam edilmelerine neden olmaktadır.

Türkiye’de rekabet gücünün düşük olması, işletmeleri maliyetlerini kısarak rekabet etmeye zorlamakta, bu da kayıt dışı istihdama yönelmelerine neden olmaktadır. Yine çalışanlar üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik primleri başta olmak üzere istihdam vergilerinin yüksekliği hem işletmeleri hem de çalışanları kayıt dışı istihdama yönlendirebilmektedir. 2004 yılı itibarıyla Türkiye OECD ülkeleri içinde en yüksek istihdam yüküne sahip ülkeler arasında yer almakta hatta bazı kategorilerde en üst sırada yer almaktadır. Kıdem tazminatı gibi çalışma hayatına ilişkin diğer yasal yükümlülüklerin yüksekliği de istihdam maliyetlerini artırmaktadır. Ayrıca, istihdamın büyük bir kısmını emen KOBİ’lerin yaşadıkları finansman sıkıntılarını da kayıt dışı işgücüne yönelerek aşmaya çalıştıkları görülmektedir.

Kamusal sistemden kaynaklanan sorunların kayıt dışı istihdama önemli etkisi olduğu görülmektedir. Türkiye’de bürokratik formalitelerin diğer ülkelere nazaran yüksek olması, kurumlar arasındaki koordinasyon eksiklikleri, kamuya duyulan güvensizlik ve kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır. Denetim oranlarına ve denetimle ilgili çalışan memur sayısına bakıldığında Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin denetimin olmadığı görülmektedir. Yine vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarına ilişkin olarak sıklıkla çıkarılan af ve borç yapılandırması kanunları kayıt dışı çalışmayı özendirilmekte, kayıtlı çalışanların sisteme olan güvenlerini sarsmaktadır. Kayıt dışı istihdamla ilgili olarak diğer bir sorun da sosyal güvenlik ve sağlık sisteminden kaynaklanmaktadır. Geçmiş dönemde sosyal güvenlik sistemi ile ilgili yapılan değişiklikler, erken emeklilik uygulamaları, zorunlu sigortalılık dışında isteğe bağlı sigortalılık uygulamalarından dolayı zorunlu sigortalı sayılarında azalmalar yaşanmış olup genç yaşta emekli olan kişiler açısından bakıldığında gelirlerinin azalmaması için kayıt dışı çalışma cazip hale gelmiştir. Yine sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanma hakkına sahip Yeşil Kartlıların hem sağlık güvencesi hakkını kaybetmemek istemesi, hem de bu kişilere yönelik yeterli denetimin olmamasından dolayı kayıt dışı çalışma bu kesimde de görülebilmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın sonuçlarına bakıldığında kamunun kayıt dışı istihdam sonucunda önemli bir gelir kaybına uğradığı görülmektedir. 2004 yılı itibarıyla kayıt dışı çalışanlardan ücretsiz aile işçileri dışındakilerin kayıt altına alınmasıyla kamunun yıllık 17 milyar YTL civarında bir gelir elde etme potansiyeli bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdamla beraber kişiler sağlık ve sosyal güvenlik, işsizlik sigortası güvencesinin içinde yer aldığı sosyal korumadan mahrum kalmakta, sendikal haklardan, iş güvencesi, iş ve işyeri güvenliği, kıdem tazminatı ve diğer yasal haklardan faydalanamamaktadırlar. Kayıt dışı istihdam sonucunda kayıtlı çalışana sahip işletmeler üzerinde haksız rekabet yaratılmaktadır. 2003 yılında kayıt dışı işçi çalıştıran işletmenin katlandığı maliyetin kayıtlı işletmenin maliyetinin % 28’ine denk geldiği dikkate alındığında haksız rekabetin büyüklüğü ortaya çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın diğer önemli bir sonucu da vergi ve prim adaletini olumsuz yönde etkileyerek kamuya olan güveni sarsmasıdır. Kayıt dışı ekonomi ve istihdama dönük tedbirlerin alınmaması, hatta bunlara dönük afların getirilmesi insanların kamuya bakış açısını olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı istihdam, her ne kadar kısa vadede insanların iş bularak geçimlerini kolaylaştırırsa da, orta ve uzun vadede gelir dağılımını daha da kötüleştirerek sosyal bir yaraya neden olmaktadır. İnsanların sosyal güvenlik ve sağlık hakkından mahrum kalması, yaşları ilerledikçe gelir düzeyini olumsuz etkilemektedir.

Kayıt dışı istihdamın olumsuz etkilerinin yanı sıra az da olsa birkaç olumlu etkisinden söz etmek mümkündür. İşsizlik oranını düşürmesi, iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü artırması olumlu etkilerine örnek verilebilir. Ancak, uzun dönemde kayıt dışı istihdamın olumsuz etkilerinin olumlu etkilerini geri planda bırakacağı ve ekonomik yapıyı daha da kötüleştireceği söylenebilir.

Önümüzdeki dönemde istikrarlı büyüme, tarımsal istihdamın payının azalması, kurumsallaşmanın artması, eğitim seviyesinin yükselmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi faktörlerin kayıt dışı istihdamın seviyesini azaltıcı yönde etki yapması beklenirken özellikle işsizlik oranlarının giderek yükselmesi ve küreselleşmenin neden olacağı enformelleşme, kayıt dışı istihdamla ilgili en önemli tehditlerdir. Türkiye'nin geçmiş 16 yıllık büyüme-istihdam ilişkisinin zayıf olduğu dikkate alındığında yıllık ortalama % 5'lik büyümenin bile işsizlik oranının yükselmesini engellemeyeceği, bu yüzden ilerleyen dönemde hem sürdürülebilir hem de istihdam dostu ekonomik büyümenin gerekli olduğu düşünülmektedir.

2006 yılında yasalaşan sosyal güvenlik reformunun hayata geçirilmesi, önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdam seviyesini düşürmede kuşkusuz önemli rol oynayacaktır. Reformla beraber sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi sonucunda kurumlar arasındaki koordinasyonu artıracak, etkin işleyen, otomasyon destekli, yerleşmiş sosyal güvenlik merkezleri de kayıt dışı istihdamla mücadelede etkinliği artıracaktır. Ancak, reform kapsamındaki zorunlu sigortacılığın, brüt asgari ücret üzerinde gelir ya da ücret alanlarla sınırlı tutulması, diğer kişilerin talepleri

halinde isteğe bağı sigortalı olabilmeleri, sürekli çalışmayan ve düşük gelirli çiftçiler ile yevmiyelileri kapsam dışında bırakacaktır. Ayrıca, reformla getirilen genel sağlık sigortası ve sosyal yardım ağı ile sosyal güvenlik sistemi arasında çapraz denetimin iyi kurulamaması ve sosyal yardım suiistimallerinin oluşması durumunda kişilerin kayıt dışı çalışma potansiyeli artacaktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede fikir vermesi açısından AB üyesi ülkelerin uyguladıkları yöntemlere bakıldığında, sadece denetime dayalı mücadele yerine kayıt dışı çalışmaya neden olan sorunlara da odaklanıldığı görülmektedir. İşgücü piyasasının esnek olmaması, yasal mevzuatın katı olması, istihdam yüklerinin yüksek olması gibi sistemin işleyişindeki aksaklıkların kayıt dışı çalışmaya neden olması durumunda vergi ve prim indirimleri, sübvansiyonlu istihdam uygulamaları, çalışma hayatının esnekleştirilmesi, servis fişleri, halk ile devletin arasındaki mesafeyi azaltıcı doğrudan demokrasi yöntemlerinin getirilmesi, istihdamla ilgili işlerde tek durak büroların oluşturularak işgücü piyasasındaki bürokratik engellerin ortadan kaldırılması gibi yöntemlerle sistemin aksayan tarafları düzeltilmeye çalışılmaktadır. Gerekli düzeltmeler yapılmasına rağmen halen kayıt dışı çalışmada ısrar ediliyorsa denetim ve yaptırımların artırılması, kamu kurumları ve sosyal taraflar arasında işbirliği ile veri ve bilgi paylaşımı, yerel komisyonların ve ihbar sisteminin oluşturulması, göçlere sıkı denetim getirilmesi gibi yöntemlerle kayıt dışı çalışanlar kayıt altına girmeye zorlanmaktadır. Bu önlemlere rağmen kişiler bilgi eksikliği ya da yoksulluk gibi nedenlerle kayıtlı sisteme giremiyorsa danışmanlık verilmesi, işe başlarken değişik teşvik mekanizmalarının uygulanması, kamu çalışanlarının eğitilmesi ile bu sorun aşılma çalışılmaktadır. Tüm bu yöntemler uygulanırken kayıt dışı çalışmanın zararları ve kayıtlı çalışmanın faydalarını içeren bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları ile kişilerin tutum ve davranışları değiştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutu, yapısal sorunları da içeren nedenleri, kamu ve toplum üzerindeki ciddi olumsuz etkileri dikkate alındığında kayıt dışı istihdamla mücadelede sadece denetime odaklanma yerine toplumun tüm kesimlerini içeren kapsamlı mücadelede yöntemleri gerekmektedir. İlerleyen yıllarda hem

toplumun hem de siyasi otoritelerin işsizliğin azaltılması için kayıt dışı istihdama müsamaha göstermesini önlemek amacıyla kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanacak bu yöntemlerin istihdam yaratma stratejileri ile uyumlu olması gerekmektedir.

İşletmeler üzerinde ve çalışma hayatında idari, mali ve yasal yükümlülüklerin azaltılması, bürokratik formalitelerin azaltılması, karar alma süreçlerinin hızlandırılması, çalışma hayatının esnekleştirilmesi, işletmelerin rekabet gücünün artırılması ve KOBİ'lerin finansman sorunlarının çözülmesine yönelik politikalar kayıtlı sektörleri güçlendirecek, işletmelerin ve çalışanların kayıt dışı çalışma isteklerini azaltacaktır. Ancak, bütçe imkanları gözetildiğinde mali yükümlülüklerin ancak orta vadede ve kademeli olarak azaltılması mümkün görünmektedir. Bu yüzden bu alandaki diğer tedbirlere öncelik verilmesi daha doğru olacaktır.

Sistemdeki aksaklıkların giderilmesine yönelik politikalarla beraber uygulanacak merkezi ve yerel komitelerin oluşturulması, af ve yapılandırma beklentilerinin ortadan kaldırılması, yaptırım ve denetimlerin artırılması, kurumlar arasındaki koordinasyonun artırılması, kayıtlı sistemdekilerin haklarına yönelik suiistimallerinin önlenmesi, sosyal tarafların katılımının sağlanması, kayıt dışı çalışanları kayıtlı sisteme girmeye zorlayacaktır.

Eğitim eksikliği, gelir seviyesinin düşüklüğü, işsizlik gibi nedenlerle kayıtlı çalışmak isteyip de kayıt dışı çalışmakta olanlara yönelik olarak aktif istihdam politikaları, eğitim seviyesinin yükseltilmesi, işe başlarken verilecek teşvikler, düşük gelirli ve süresiz işlerde çalışanlara yönelik mikro sosyal sigorta programlarının uygulanması, verilecek danışmanlık hizmetleri bu kişilerin kayıtlı sisteme dahil edilmesini sağlayacaktır.

Kayıt dışı istihdam ile mücadeleye yönelik stratejiler uygulanırken çalışanları ve işletmeleri bilinçlendirmeye yönelik kampanyalar ve yayınlar yapılması, kişilerin kayıtlı çalışma isteğini artırmak amacıyla kamuya duyulan güvensizlik ve memnuniyetsizliklerin azaltılmasına yönelik politikalar orta ve uzun vadede kayıtlı çalışmayı olumlu etkileyecektir.

KAYNAKLAR

- AKTAN, Coşkun Can, VURAL İstiklal Y., *Rekabet Gücü ve Türkiye*, TİSK Yayınları, Yayın no: 255, 2004
- ALTUĞ, Osman, *Kayıtdışı Ekonomi*, İkinci Baskı, Türkmen Kitapevi, İstanbul, 1999
- ATALAN, Bülent, 'KOBİ'lerin Kredilendirilmesi', *Active*, Bankacılık ve Finans Dergisi, Sayı: 46, 2006
- BAĞ-KUR, *İstatistik Yıllıkları*
- BULUTAY, Tuncer, TAŞTI Enver, *Informal Sector in the Turkish Labor Market*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni, Ankara, 2004, http://www.tek.org.tr/dosyalar/informal_in_turkey.pdf, 10 Kasım 2005
- CHARMES, J., 'Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing', Second Annual Meeting (WİEGO), Cambridge, Massachusetts, 2000
- Copublication of the World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press, *Doing Business in 2005 Removing Obstacles to Growth*, 2005
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışan Çocuklar Projesi Raporu*, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2000
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Ankara, 2004
- ÇETİNTAŞ, Hakan, VERGİL Hasan, Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (1) 2003, http://www1.dogus.edu.tr/dogustru/journal/cilt_4_sayi_1/M00082.pdf, 15 Ekim 2005
- DİE, *Hanehalkı İşgücü Anketleri Veri Tabanı*
- DİE, *2000 Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri (İnformel Sektör) Anketi*, 2001
- DİE, *2004 Yaşam Memnuniyeti Araştırması*, 2005
- DİE, *2004 Yılı Hanehalkı Bütçe Anketi*, 2005
- DİE, *2004 Yılı Yoksulluk Çalışması*, 2006
- ERDUT, Zeki, *Esneklik*, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, TİSK Yayın no: 195, 1999
- European Union, Council of EU, 'Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States', Official Journal of the European Union, 2003, http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805en00130021.pdf, 15 Kasım 2005
- European Union, Council of EU, *Council Resolution on transforming undeclared work into regular Employment*, Official Journal of the European Union, 2003,

- http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2003/c_260/c_26020031029en00010003.pdf, 15 Kasım 2005
- European Commission, *Communication of the Commission on Undeclared Work*, Brüksel, 1998, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_en.pdf, 15 Kasım 2005
- Gelirler İdaresi Başkanlığı, *Vergi İstatistikleri*, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_44.xls.htm, 27 Ocak 2006
- GÜLOĞLU, Tuncay, '*Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış*', Cornell University, International Programs Visiting Fellow Working Papers, 2005, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, 10 Kasım 2005
- HOLZMANN, Robert, IYER Kripa and VODOPIVEC Milan, '*Severance Pay Programs around the World: Rationale, Status, and Reforms*', Draft Paper prepared for the joint World Bank/International Institute for Applied System Analysis/Ludwig Boltzmann Institute for Economic Analysis Workshop on Severance Payments, World Bank, 2003, [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/\\$FILE/Holzmann%20Iyer%20Vodopivec.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/$FILE/Holzmann%20Iyer%20Vodopivec.pdf), 3 Aralık 2005
- HUSSMANN, Ralf, '*Defining and measuring informal employment*', International Labour Office, Bureau of Statistics, Switzerland, 2004, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>, 5 Aralık 2005
- ILGIN, Yılmaz, *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları*, Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1999
- ILGIN, Yılmaz, '*Kayıtdışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri ve Türkiye'deki Durum*', Planlama Dergisi, Özel Sayı, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2002
- ILO, '*Decent work and the informal economy*', Report VI, 2002a, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>, 11 Ocak 2006
- ILO, '*Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*', ILO, Employment Sector, 2002b, <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf>, 12 Ocak 2006
- International Institute for Management Development, '*IMD World Competitiveness Yearbook 2005*', 2005, <http://www02.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>, 15 Şubat 2006
- KALCI, Ünal ve ark, *İşyerlerinin Kamu Kuruluşlarının Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunları Araştırması*, İTO Yayını, 2003
- KELEŞ, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınevi, 8. Baskı, 2004

- KIRBAŞ, Sadık, *Kayıtdışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları*, TESAV Yayınları, Ankara, 1995
- KOYUTÜRK, Serdar, *Kayıt Dışı Ekonomi Paneli*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları No: 109, Ankara, 2005
- MATEMAN, Sander., RENOY Piet H., *Undeclared Labour in Europe Towards an integrated approach of combatting undeclared labour (Final Report, Regioplan Publicationnr. 424, Amsterdam, 2001, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undeclared_labour_in_europe_de.pdf, 15 Kasım 2005*
- OECD, *'Small and Medium-Sized Enterprises in Turkey: Issues and Policies'*, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/11/31932173.pdf>, 17 Şubat 2006
- OECD, *Taxing Wages 2003-2004*, 2004
- OECD, *Employment Outlook 2005*, 2005
- OECD, *Labor Force Statistics 1984-2004*, 2005
- OECD, *Revenue Statistics 1965-2004*, 2005
- ÖNDER İzzettin, *'Kayıtdışı Ekonomi Ve Vergileme'*, İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No: 23-24, İstanbul, 2001, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/19.htm>, 12 Eylül 2005
- RENOY, Piet, IVARSSON Staffan, WUSTEN-GRITSAI Olga van der, MEIJER Emco, *Undeclared work in an enlarged union , An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf, 15 Kasım 2005
- ROSS, Stanford G., *'Theme 1: Efficient collection of social security contributions, Collection of social contributions: Current practice and critical issues'*, International Social Security Association, International Conference on Changes in the structure and organization of social security administration, 2004, <http://www.issa.int/pdf/cracow04/2ross.pdf>, 29 Ocak 2006
- SCHNEIDER, Friedrich, *'The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003'*, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, Bonn, 2004, <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp1431.html>, 14 Eylül 2005
- SSK Başkanlığı, *İstatistik Yıllıkları*
- SSK Başkanlığı, *2003 Yılı Çalışma Raporu*, Ankara, 2004
- TANDIRCIOĞLU, Ayşegül Şimşek, *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002

- TEMEL, Adil, ŞİMŞEK Ayşegül, YAZICI Kuddusi, *Kayıtdışı Ekonomi: Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994
- TİSK, *Kayıtdışı İstihdam*, Yayın no:233, 2003
- TİSK, '2004 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti', 2005
- Transparency International, *2004 Annual Report*, 2004
- TÜRKAN, Ercan, 'Türkiye'de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler', Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2005, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar /isgucu%20piyasasi.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/isgucu%20piyasasi.pdf), 3 Mart 2006
- TÜSİAD, *Yeni Rekabet Stratejisi ve Türk Sanayisi*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002,
- TÜSİAD, *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2004
- T.C. Başbakanlık, *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Kamu Yönetiminde Temel Yapılandırma: 9, 2005
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı*, Ankara, 2004
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)*, Ankara, 2005
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 'Nüfus Projeksiyonları 1990-2050', (Yayınlanmamış Rapor), Ankara, 2005
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *2006 Yılı Programı*, Ankara, 2005
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, *Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu*, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, 2005, [http://www.hazine.gov.tr /ybs/YDK_rapor.pdf](http://www.hazine.gov.tr/ybs/YDK_rapor.pdf), 3 Şubat 2006
- T.C. Emekli Sandığı, *Sigortalı İstatistikleri*
- YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ Oğuz, *Kayıt Dışı İstihdam*, Odak Yayınevi, Ankara, 2004