



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE TÜRKiYE'DE
UYGULANAN MÜCADELE POLİTİKALARININ
DEĞERLENDİRMESİ**

Nadire ÇORUHLU KAMALIOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2014

KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE TÜRKiYE'DE UYGULANAN MÜCADELE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRMESİ

Nadire ÇORUHLU KAMALIOĞLU

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2014

KABUL VE ONAY

Nadire ÇORUHLU KAMALIOĞLU tarafından hazırlanan “Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye’de Uygulanan Mücadele Yöntemlerinin Değerlendirmesi” başlıklı bu çalışma, 04.06.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Başkan)

Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU

Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN

Doç. Dr. Mustafa Umut TOSUN

Yrd. Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN (Danışman)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.....
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun 1 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

04.06.2014

Nadire ÇORUHLU KAMALIOĞLU

TEŞEKKÜR

Tez çalışmalarım süresince katkıları ve gösterdiği sabır ve anlayış için başta tez danışmanın Sayın Yrd. Doç. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN'a,

Yüksek Lisans öğrenimim boyunca destek olan İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nün saygın öğretim üyelerine,

Verdikleri katkılardan dolayı jüri üyeleri Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'ye, Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU'na, Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN'a, Doç. Dr. Mustafa Umur TOSUN'a ve tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN'a,

Çalışmalarım sırasında gösterdikleri anlayıştan ötürü başta İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'na ve çalışma arkadaşlarıma,

Gerek yorumları gerekse de sağladığı manevi desteklerden ötürü eşim Mehmet KAMALIOĞLU'na ve beni zorlamayarak tezi yazmamı kolaylaştıran henüz doğmamış bebeğime,

Son olarak her daim sevgileriyle destek olan değerli aileme sonsuz teşekkür ederim.

ÖZET

ÇORUHLU KAMALIOĞLU, Nadire. *Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye’de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014.

Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olan kayıt dışı istihdam son yıllarda sadece gelişmekte olan ülkelerde değil gelişmiş ülkelerin de başlıca ekonomik sorunlarından biri haline gelmiştir. Tanımlanması ve boyutunun belirlenmesi açısından çok karmaşık bir yapıya sahip olan kayıt dışı istihdam gerek nedenleri ve sonuçlarının belirlenmesi gerekse önlenmesi açısından ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir. Kısa dönemde işsizliği azaltması ve yoksul kesimlerin gelirlerini arttırması gibi olumlu sonuçları olan kayıt dışı istihdamın uzun dönemde devletin gelirlerini azaltarak kaynak dağılımı bozması sonucu ülkenin ekonomik, mali ve sosyal istikrarını tehdit edici olumsuz etkilere de sahiptir.

Kayıt dışı istihdam, Türkiye’de de özellikle 1980’lerden sonra çözülmesi gereken bir sorun olarak dikkatleri çekmeye başlamıştır. Bu nedenle, Türkiye’nin ekonomisinin gelişmesinin önündeki en önemli engellerden biri olarak görülen kayıt dışı istihdamın boyutunun belirlenmesi ve muhtemel çözüm önerilerinin bulunması bu çalışmanın amacı olarak belirlenmiştir. Çalışmada kayıt dışı istihdamın tanımı, nedenleri, türleri ve etkileri ortaya konulmakla birlikte AB ülkelerindeki uygulamalar incelenerek Türkiye için çözüm önerileri verilmiştir.

Genel olarak kayıt dışı istihdam sorununun karmaşıklığı dikkate alındığında yalnızca denetime ya da cezaya ağırlık veren kısa vadeli ve geçici çözümler yerine kayıt dışı istihdamı önlemede denetim ve rehberlik faaliyetlerinin birlikte uygulandığı uzun vadeli ve etkili bir stratejinin gerekli olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışı Ekonomi, Çalışma Hayatı, Denetim

ABSTRACT

ÇORUHLU KAMALIOĞLU, Nadire. *Informal Employment and Evaluation of Prevention Policies Applied in Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2014.

As a reflection of the informal economy in working life, informal employment in recent years not only in developing countries but also in developed countries, has become one of the major economic issues. Informal employment which has a complex structure in its identification and size determination varies between countries in terms of determination of the causes and consequences and also its prevention. Informal employment, while having positive results such as reducing unemployment and increasing the income of the poor in the short term; in the long term it includes disrupting effect on allocation of resources by reducing state revenues and also has threatening effect on country's economic, financial and social stability.

Especially after the 1980s, informal employment in Turkey began to take attention as a problem to be solved. Therefore, the aim of the study is to determine the size and probable solutions to the problem of informal employment, as one of the major hurdles in front of the development of Turkey's economy. In addition to definition, causes, types and effects of informal employment, by examining applications in EU solutions for Turkey are given in this study.

In general, by considering the complexity of informal employment problem, instead of short term and temporary solutions just giving weight to the control and punishment, long term and effective strategies including inspection and guidance activities at the same time, are required.

Key Words

Informal Employment, Informal Economy, Working Life, Inspection

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
BİLDİRİM.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
TABLolar DİZİNİ	xiv
GRAFİKLER DİZİNİ	xvi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xvii
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN BİR BİLEŞENİ OLARAK KAYIT DIŞI İSTİHDAM

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ	5
1.1.1. Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı	5
1.1.2. Kayıt Dışı Ekonomi Nedenleri	8
1.1.3. Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri	10
1.1.4. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları.....	11
1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM	12
1.2.1. Tanımı	13
1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri.....	14
1.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Türleri	16
1.2.3.1. İşçinin Kayıt Dışı Çalışması Kendi İradesinde Olan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	16
1.2.3.1.1. Yabancı Kaçak İşçilik.....	17

1.2.3.1.1.1. Dünyada ve Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik	18
1.2.3.1.2. Kayıt Dışı Çalıştırılan Çocuklar	19
1.2.3.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumundan Gelir ve Aylık Alanlar.....	21
1.2.3.1.4. İşsizlik Geliri Elde Edenler.....	26
1.2.3.1.5. Kayıt Dışı Çalışan Kadın ve Erkekler	27
1.2.3.1.6. Yeşil Kart Sahibi Olup Kayıt Dışı Çalışanlar.....	29
1.2.3.2. İşçinin Kayıt Dışı Çalışması Kendi İradesinde Olmayan İstihdam Şekilleri	29
1.2.3.2.1. Çalışmaları İlgili Kurum ve Kuruluşlara Hiç Bildirilmeyenler	29
1.2.3.2.2. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler	30
1.2.3.2.3. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler	30
1.2.3.2.4. İlk İşlerinde Kayıtlı, İkinci İşlerinde Kayıtlı Olmayanlar	31
1.2.3.2.5. Sigortalının Çalışmaya Başladığı Gün İtibari ile Bildirilmemesi Sebebiyle Meydana Gelen Kayıt Dışı İstihdam.....	31
1.2.3.2.6. Sosyal Güvenlik Kurumu’na Bildirilip Vergi Dairesine Bildirilmeyen Sigortalılar	32
1.2.3.2.7. Mevzuat Gereği Kayıt dışında Bırakılan Çalışmalar	32
1.2.4. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	34
1.2.4.1. Sosyal Nedenler	37
1.2.4.1.1. Nüfus Artışı	37
1.2.4.1.2. İç Göçler ve Çarpık Kentleşme.....	37
1.2.4.1.3. Eğitim Düzeyi ve İşgücü Niteliğinin Düşüklüğü.....	38
1.2.4.1.4. Çalışma Hayatındaki Değişim	39
1.2.4.2. Ekonomik Nedenler	40
1.2.4.2.1. İşsizlik.....	40
1.2.4.2.2. Enflasyon	41
1.2.4.2.3. Gelir Dağılımdaki Adaletsizlik ve Yoksulluk	42
1.2.4.2.4. Piyasa ve İşletmelerin Yapısından Kaynaklanan Sebepler.....	43
1.2.4.2.5. İşverenlerin Sendikaların Baskılarından Kurtulmak İstemeleri	45
1.2.4.2.6. Emek Piyasasındaki Değişim ve Yeni İstihdam Biçimleri.....	45
1.2.4.3. Mali, İdari ve Yapısal Sistemden Kaynaklanan Nedenler	46
1.2.4.3.1. İstihdamla İlgili Mali Yükümlülüklerin Fazlalığı	46
1.2.4.3.2. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı.....	49
1.2.4.3.3. Mevzuatın Karışıklığı	51
1.2.4.3.4. Yasal Düzenlemeler.....	51

1.2.4.3.5. Borçlanma Kanunları ve Aflar.....	53
1.2.4.3.6. Ceza ve Denetimlerin Yetersizliği.....	54
1.2.4.3.7. Yargı Sistemi	55
1.2.4.3.8. Siyasal Nedenler	55
1.2.4.3.9. Kamu Hizmetlerine ve Harcamalarına Bakışın Olumsuzluğu.....	56
1.2.5. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri.....	56
1.2.5.1. Olumlu Etkileri.....	58
1.2.5.1.1. İstihdam Üzerindeki Etkisi	58
1.2.5.1.2. Çalışanların Gelirleri Üzerindeki Etkisi	59
1.2.5.1.3. Kaynakların Dağılımı Üzerindeki Etkisi	59
1.2.5.1.4. İşletmelerin Rekabet Güçlerine Etkisi	60
1.2.5.2. Olumsuz Etkileri	61
1.2.5.2.1. Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerindeki Etkisi.....	61
1.2.5.2.2. Mali Açından Etkisi	63
1.2.5.2.3. Çalışanlar Üzerindeki Etkisi	64
1.2.5.2.4. Rekabet Üzerindeki Etkisi	65
1.2.5.2.5. Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi Üzerindeki Etkisi	65
1.2.5.2.6. Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkisi	66
1.2.5.2.7. Çocuk Emegi Üzerindeki Etkisi	66

2. BÖLÜM

AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ve KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMENE YÖNELİK ÇALIŞMALAR

2.1. AB ÜLKELERİNDE İSTİHDAM	67
2.1.1. AB İstihdam Stratejisi	68
a. İşgücü Açısından Dağılım.....	71
b. İstihdamın Sektörel Dağılımı	73
c. Cinsiyet Açısından Dağılım	74
d. İşsizlik Açısından Dağılım	74
e. Vergisel Açından.....	76
f. İşgücü Maliyetleri Açısından	77
g. Asgari Ücret Açısından	78

2.2. AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM	79
2.2.1. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdam Nedenleri.....	79
2.2.2. AB'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu	83
2.3. AB'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI.....	88
i. Sistemin Değiştirilmesi.....	89
ii. Sistemin Güçlendirilmesi.....	89
iii. Kayıtlı İşgücü Piyasasına Girişin Teşvik Edilmesi.....	90
iv. Davranış ve Tutum Değişikliğinin Sağlanması	90
2.3.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Örnek Avrupa Birliği Ülkeleri	91
2.3.1.1. Fransa	91
2.3.1.2. Almanya	93
2.3.1.3. İngiltere	94
2.3.1.4. İtalya.....	95
2.3.1.5. Hollanda	97
2.3.1.6. İspanya	98

3. BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖLÇÜLMESİ VE TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

3.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖLÇME YÖNTEMLERİ	100
3.1.1. Anket Araştırmaları.....	100
3.1.2. İstihdam Yaklaşımı	101
3.1.3. Gayri Safi Milli Hasıla Yaklaşımı	101
3.1.4. Vergi Hesaplamaları Yaklaşımı	101
3.1.5. Parasalcı Yaklaşım.....	102
3.1.6. Tanımlayıcı Alan Çalışmaları	102
3.2. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖLÇME ÇALIŞMALARI ...	102
3.3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE KAYITDIŞI İSTİHDAM DURUMU	105
3.3.1. Türkiye'de İstihdam Yapısı	105
a. İşgücü Kompozisyonu.....	107
b. İstihdamın Genel Dağılımı.....	109

i.	Sektörel Açıdan Dağılım.....	109
ii.	Cinsiyet Açısından Dağılım.....	110
iii.	Eğitim Durumu Açısından Dağılım.....	111
c.	İşsizlik Açısından Dağılım.....	113
3.3.2.	Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Yapısı	115
a.	İşteki Duruma Göre	116
b.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre.....	116
c.	İl Dağılımına Göre	117
d.	Mesleki Dağılıma Göre.....	119
e.	İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılım	120
f.	Yaşlara Göre Dağılım	121
g.	Eğitim Durumuna Göre Dağılım	122
3.3.3.	Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti	122
3.4.	KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER..	123
3.4.1.	Uygulamaya Konulan Yasal ve İdari Düzenlemeler	124
3.4.1.1.	3395 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	124
3.4.1.2.	3910 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	124
3.4.1.3.	3917 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	124
3.4.1.4.	4306 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	125
3.4.1.5.	4325 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	125
3.4.1.6.	4369 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	125
3.4.1.7.	4447 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	126
3.4.1.8.	4817 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	127
3.4.1.9.	4857 Sayılı İş Kanunu ile Yapılan Düzenlemeler.....	128
3.4.1.10.	4904 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	128
3.4.1.11.	4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	129
3.4.1.12.	5073 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	129
3.4.1.13.	5084 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	129
3.4.1.14.	5198 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	130
3.4.1.15.	5350 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	130
3.4.1.16.	5502 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	130
3.4.1.17.	5544 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	131
3.4.1.18.	5615 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	131
3.4.1.19.	5510 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	132

3.4.1.20.	6111 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler.....	133
3.4.2.	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yürütülen Faaliyetler ve Uygulanan Projeler.....	134
3.4.2.1.	Kalkınma Planları	134
3.4.2.2.	Orta Vadeli Planlar.....	135
3.4.2.3.	Hükümet Programları.....	135
3.4.2.4.	Uygulanan Projeler.....	137
3.4.2.4.1.	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi.....	137
3.4.2.4.2.	Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele (KADEM) Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)	138
3.4.2.4.3.	Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele(KADEM) Stratejisi Eylem Planı (2011-2013)	139
3.4.2.4.4.	Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler	142
3.4.2.4.5.	Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınması Sosyal Diyalog Projesi	143
3.4.2.4.6.	Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi (KİTUP I ve II)	144
3.4.2.5.	Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Faaliyetleri.....	145

4. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE GELİŞTİRİLEBİLECEK STRATEJİLER VE ÖNERİLER

4.1.	KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KARMA YÖNTEM	149
4.1.1.	Mevcut Sistemin İyileştirilmesi.....	150
4.1.1.1.	Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması	150
4.1.1.2.	Bürokratik İşlemlerin Azaltılması.....	153
4.1.1.3.	İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi	154
4.1.1.4.	İşletmelerin Desteklenmesi ve Marka Yaratması.....	157
4.1.2.	Kayıtlı Sisteme Girişe Zorlama.....	158
4.1.2.1.	Denetim Sisteminin Etkinleştirilmesi	158
4.1.2.2.	Cezaların Caydırıcılığının Attırılması.....	164
4.1.2.3.	Kurumlar Arası Koordinasyonun Arttırılması ve Veri Paylaşımı.....	165
4.1.2.4.	Sosyal Güvenlik Sistemi Suistimallerinin Önlenmesi	169
4.1.2.5.	Mevzuat Gereği Kayıt Dışı Kalanların Kapsama Alınması	174
4.1.2.6.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliklerinin Oluşturulması.....	176

4.1.2.7.	Sendikalaşmanın Desteklenmesi	176
4.1.3.	Kayıtlı Sisteme Girişte Tutum ve Davranışların Değiştirilmesi	177
4.1.3.1.	İşgücünün Bilgilendirilmesi ve Bilinçlendirilmesi	177
4.1.3.2.	Kamu Hizmetlerine Olan Olumsuz Bakışın Değiştirilmesi	178
4.1.3.3.	Af Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması	179
4.1.3.4.	Sosyal Diyalogun Sağlanması	179
4.1.3.5.	Kayıtlılık Ahlakının Yaygınlaştırılması	180
4.1.3.6.	Sosyal Sorumluluk Kültürünün Oluşturulması	180
4.1.4.	Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele Edilmesi	181
4.1.4.1.	İlave İstihdam Yaratılması	182
4.1.4.2.	İlk İşe Giriş Teşviklerinin Arttırılması	183
4.1.4.3.	İşe Yerleştirme Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi	184
4.1.4.4.	Sosyal Yardım Programlarının Oluşturulması	185
4.1.4.5.	İşgücü Yetiştirme Faaliyetlerinin Yaygınlaştırılması	186
SONUÇ	189	
KAYNAKÇA.....	197	
ÖZGEÇMİŞ	219	

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DYİH	: Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğu
EUROSTAT	: Avrupa Birliği İstatistik Ofisi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IPEC	: Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Uluslararası Programı
IMD	: Uluslararası Yönetim Geliştirme Merkezi
İşKUR	: Türkiye İş Kurumu
KADEM	: Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele
KADİM	: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİTUP	: Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi
Md.	: Madde
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
s.	: Sayfa
SA 8000	: Sosyal Sorumluluk Standardı 8000
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜİK/TURKSTAT	: Türkiye İstatistik Kurumu/ Turkish Statistical Institute
VEDOP	: Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi
Vd.	: Ve diğerleri
Vb.	: Ve benzeri

TABLOLAR

Tablo 1: Temel Çocuk İşgücü Göstergeleri (6-17 Yaş), 2006-2012	20
Tablo 2: Aylık Alan Pasif Sigortalılar	21
Tablo 3: Zorunlu Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektör ve Cinsiyete Göre Oransal Dağılımı, 2012.	25
Tablo 4: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı	28
Tablo 5: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Toplam Yükümlülüklerinin Karşılaştırılması (2012 Yılı)	47
Tablo 6: Asgari Ücretin İşçi ve İşverene Maliyeti	48
Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumunun Açık Durumu Tablosu	62
Tablo 8: AB İstihdam Paketi	70
Tablo 9: AB Ülkelerinde 2009-2012 Dönemi İstihdam Oranı (%)	72
Tablo 10: 2012 Yılı İtibarıyla Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri (%)	81
Tablo 11: AB-15 Ülkesinde Kayıt Dışı İstihdam Oranı	84
Tablo 12: AB’ye Son Dönemlerde Üye Olan Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü	85
Tablo 13: Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam Oranları	87
Tablo 14: 31 Ülkede Kayıt Dışı Çalışmayla Mücadeleden Sorumlu Yetkili Makam ...	90
Tablo 15: Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçmeye Yönelik Yapılmış Önceki Çalışmalar	103
Tablo 16: İşgücü Durumu, 2011-2013	108
Tablo 17: İstihdamda Bir Önceki Yıla Göre Değişim (Bin Kişi)	110

Tablo 18: Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilme Oranları (%).....	112
Tablo 19: 2009-2013 Dönemi İşsizlik Oranları.....	113
Tablo 20: Kayıt Dışı İstihdamın Yıllık Seyri	115
Tablo 21: 2012 Yılı Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre Dağılımı (Bin Kişi/15+ Yaş)	116
Tablo 22: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Ağustos 2013 (Bin Kişi/15+ Yaş)	117
Tablo 23: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere Göre İstihdam Edilenler, 2012 (15 + Yaş/Bin)	118
Tablo 24: Meslek Grubuna (ISCO-88) ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi/15 + Yaş) 2012	119
Tablo 25: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve İşyeri Büyüklüğüne Göre İstihdam Edilenler (2012)	120
Tablo 26: Yaş Dağılımına Göre Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumu.....	121
Tablo 27: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi/ 2012 Yılı)	122
Tablo 28: 4817 Sayılı Kanun Gereğince Uygulanacak İdari Para Cezaları	127
Tablo 29: Bütçesi 300.000 Avro ve Üzeri Olan Projeler.....	144
Tablo 30: KİTUP-1 Proje Faaliyet ve Sonuçları	146
Tablo 31: Sosyal Güvenlik Kurumu Yıllara Göre Gelir ve Gider Dengesi	154
Tablo 32: 6331 Sayılı Kanun İle Aşamalı Olarak Devreye Alınacak Yükümlülükler .	158
Tablo 33: Rehberlik ve Denetim Faaliyetleri	163

GRAFİKLER

Grafik 1: Zorunlu Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektör ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2012 (%).....	26
Grafik 2: 2012 Yılı Ücretliler Üzerindeki Vergi Yüğü (%).....	76
Grafik 3: İşgücü Maliyetleri Dağılımı (%).....	77
Grafik 4: 01.01.2014 itibariyle Asgari Ücret Düzeyi (Avro/Aylık)	78
Grafik 5: 2012 Yılında İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı.....	112
Grafik 6: Türkiye’de 65 Yaş ve Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı.....	174
Grafik 7: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı	175
Grafik 8: Sosyal Güvenlik Kurumları Gelir-Gider Dengesi	176
Grafik 9: Aktif/Pasif Oranları	177

ŞEKİLLER

Şekil 1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenlerine İlişkin ÇSGB Sınıflandırması	35
Şekil 2: Kayıt Dışı İstihdamın Nedenlerine İlişkin Sınıflandırma	36
Şekil 3: İş Yapma Anketi Sonuçlarında Türkiye'nin Sıralaması	50
Şekil 4: Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri.....	57
Şekil 5: Dünyada İşsizlik Oranı	106
Şekil 6: Sinemalarda Gösterilen Tanıtıcı Reklam Filmi	150
Şekil 7: Milli Piyangoda Yayınlanan Slogan Örneği	150

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomi ve istihdam, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan bütün ülkelerin karşılaştığı ve ekonomik gelişme önünde görülen en önemli sorunlardan birisidir. Dünya’da 1950, Türkiye’de ise 1980’lerden sonra hızla yayılmaya başlayan kayıt dışı ekonomi ve bununla bağlantılı olan kayıt dışı istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık bir kavram olarak ekonomide çözülmesi gereken bir sorun olarak dikkatleri çekmektedir.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdam kavramlarının tanımlanması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılık her ülkenin tarihsel süreç boyunca, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel bakımdan farklı özellikler göstermesi ve bu konularda farklı gelişmeler kaydetmesi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle kayıt dışılığa yol açan nedenlerin neler olduğu konusunda yapılacak doğru tespitler aynı zamanda kayıt dışı ekonomiyle mücadele için izlenmesi gerekenler stratejiler açısından da önem arz etmektedir.

Kayıt dışı istihdam genel olarak kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzüdür. Diğer bir deyişle, kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının veya elde ettikleri ücret ve gelirlerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi olarak tanımlanan kayıt dışı istihdam, değişen piyasa koşulları ve üretim sistemlerine bağlı olarak zaman içerisinde ortaya çıkmış bir olgudur.

Kayıt dışı istihdamın tanımlanmasındaki zorluk boyutunun belirlenmesinde de karşımıza çıkmaktadır. Ancak yine de mevcut durumu değerlendirmek ve çalışmalara ışık tutması açısından dolaylı ve doğrudan hesaplama yöntemleri ile kayıt dışı istihdamın boyutu tahmin edilmeye çalışılmıştır. Hesaplama yöntemlerindeki farklılıklar nedeniyle elde edilen sonuçlar da gerek AB ülkelerinde gerekse Türkiye’de farklılaşmaktadır.

AB’ye aday bir ülke olan ve katılım müzakerelerinin tamamlanmasıyla AB üyesi olmayı hedefleyen Türkiye’yi son derece ilgilendiren kayıt dışı istihdam olgusunun boyutunun belirlenmesi ve AB ülkeleri ile karşılaştırılarak çözüm yollarının bulunması Türkiye’nin ekonomik gelişimi için arz etmektedir. Bu doğrultuda, tez çalışmasında da

AB ülkelerindeki uygulamalar ve mevcut durum her açıdan değerlendirilmiştir. Dünyanın birçok gelişmekte olan ülkesinde olduğu gibi, Türkiye’de de kayıt dışılık yeni bir olgu değildir. Özellikle 1980’lerden sonra gündeme gelmeye başlayan kayıt dışılık kısmen küreselleşmenin beraberinde getirdiği rekabet artışı gibi küresel etmenlere kısmen de Türkiye’nin kendi içinden kaynaklanan nüfus yapısı, tarım kesimindeki gelişmeler ve iç göçler gibi dinamiklere dayanmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de başta tarım olmak üzere hizmetler, inşaat ve imalat sektörlerinde yaygındır. Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamda faaliyette bulunanlar; üçüncü ülke vatandaşları, yabancı kaçak işçiler, yasa dışı göçmenler, öğrenciler, işsizler ve ikinci bir işte çalışanlardan oluşmaktadır. Ülkemizde ise kayıt dışı istihdam faaliyetinde bulunanlar genellikle işsizler, yabancı kaçak işçiler, ikinci işte çalışanlar ve çocuklar ve sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık, malullük gibi gelir elde edenlerden oluşmaktadır.

Kayıt dışı istihdam genel anlamda, ekonomik hayattaki sorunlardan, idari, mali ve yapısal sorunlardan, sosyal ve kamu yapısından kaynaklanan problemlerle birlikte toplumda vergi ödeme bilincinin oluşmaması ve yeterli düzeyde etkin denetimlerin yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Nedenleri bu denli çeşitli olan kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda alınacak önlemler de elbette çeşitlilik göstermektedir. Bu nedenle dünyada hakim olan görüş karma yöntemlerin birlikte uygulanması şeklindedir. AB ülkeleri de bu doğrultuda hareket etmekte, caydırmayı ve gönüllü uyumun arttırılmasını içeren karma yöntemleri uygulamaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda Türkiye’de çeşitli dönemlerde çeşitli politikalar izlenmiş ve farklı uygulamalar yapılmıştır. Ancak yapılan inceleme ve değerlendirmeler bu uygulamaların yeterli olmadığını göstermekle birlikte alternatif politikaların uygulanması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda AB ülkelerindeki uygulamalara paralel olacak şekilde Türkiye’de de karma politikalara yönelme başlamıştır.

Konusu “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Etkin Denetim ve Rehberlik Yöntemleri” olan bu tez çalışmasında, ülkemizde ve gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamla

mücadele çalışmaları kapsamında yürütülen faaliyetler, uygulanan politika ve stratejiler karşılaştırmalı olarak sunulmakta ve muhtemel çözüm yolları önerilmektedir.

Kayıt dışı istihdam kavramı kayıt dışı ekonomi ile ilişkilendirildiğinden tez çalışmasının ilk bölümünde kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ile ilgili çeşitli tanımlamalara yer verilmektedir. Ayrıca, kayıt dışı istihdamın unsurlarına ve kayıt dışı çalışması kendi iradesinde olan ve olmayan istihdam türlerinden de bahsedilmektedir. Bu bölümde kayıt dışı istihdamın nedenleri ile birlikte olumlu ve olumsuz etkilerine de yer verilmektedir.

İkinci bölümde, Avrupa Birliği ülkelerinde kayıt dışı istihdamın mevcut durumu ve bu sorunu önlemeye yönelik çalışmalar üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde öncelikle AB ülkelerindeki istihdam stratejisi ve yapısı incelenmekte, ardından AB'deki kayıt dışı istihdam nedenleri sıralanarak çeşitli çalışma sonuçlarına göre boyutu belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde ayrıca AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda izlenen politikalar belirtilerek, örnek AB üyesi ülkelerdeki uygulamalar açıklanmıştır.

Türkiye ve dünyadaki boyutu gelişmiş ülke örnekleriyle ele alınarak, kayıt dışılığın yoğun olduğu sektörler ve kayıt dışı istihdamla mücadelede gelişmiş ülkelerin almış olduğu tedbirler incelenmektedir.

Üçüncü bölümde kayıt dışı istihdamın ölçülmesi ve Türkiye'deki boyutu üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda öncelikle kayıt dışı istihdamın boyutunun belirlenmesi doğrultusunda izlenen doğrudan ve dolaylı hesaplama yöntemlerine yer verilmiş ardından Türkiye'deki ölçme çalışmaları incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye'deki istihdam ve kayıt dışı istihdam yapısı analiz edilerek kayıt dışı istihdamın Türk ekonomisindeki maliyeti hesaplanmıştır. Diğer yandan, Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında ülkemizde uygulamaya konulan yasal ve idari tedbirlere, kayıt dışı istihdama karşı yürütülen faaliyetlere ve ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanan denetim faaliyetleri ve sonuçlarına da yer verilmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, Türkiye'de kayıt dışı istihdam sorununu önlemek, azaltmak ve kontrol altına almak için alınması gereken tedbirler ve önerilere yer

verilmektedir. Bu doğrultuda geliştirilebilecek muhtemel stratejiler dört başlık altında toplanarak açıklanmıştır.

Çalışmanın son kısmını oluşturan sonuç bölümünde ise tezin tamamı özetlenerek, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yalnızca denetimin ya da cezanın yeterli olmayacağı görüşü savunularak denetim ve rehberlik faaliyetlerinin birlikte uygulandığı karma yöntemlere yoğunlaşılması gerektiği vurgulanarak çalışma tamamlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN BİR BİLEŞENİ OLARAK KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam kavramı ile kayıt dışı ekonomi arasında oldukça sıkı bir ilişki mevcuttur. Öyle ki kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansması olarak da ifade edilmektedir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam konusunun, kayıt dışı ekonomi kavram ve terimlerinden soyutlanması mümkün değildir. Bu nedenle de çalışmada, ilk olarak kayıt dışı ekonomi kavramına tanımı, nedenleri ve sonuçları çerçevesinde değinilecektir.

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ

1.1.1. Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı

Kayıt dışı ekonomi kavramının tanımlanmasına ilişkin ilk çalışmalar 1960'ların sonuna kadar uzanmakla birlikte, bu yöndeki tartıŐmalar hala sürmektedir. Kayıt dışı ekonominin tanımlamaları, çalışma bilimlerine göre farklılık göstermektedir. Maliye bilimi açısından ele alındığında kayıt altına alınmayan faaliyetler, vergi kayıp ve kaçakları akla gelirken; konu çalışma hayatı açısından değerlendirildiğinde ise kişilerin çalışmalarının sosyal güvenlik kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi akla gelmektedir. Bu açıdan kayıt dışı ekonomi nedir sorusuna verilen cevaplarda da çeşitlilik hakim olmaktadır. Literatürde bu olguyu ifade amacıyla kullanılan 30'u aŐkın terim mevcuttur ve bunlar içerisinde en yaygın olanları “yer altı (underground) ekonomisi”, “illegal (illegal) ekonomi”, “kara (black) ekonomi”, “resmi olmayan (unofficial) ekonomi”, “gizli (hidden) ekonomi”, “gölge (shadow) ekonomi”, “ay ıŐığı (moonlight) ekonomisi” “gri (grey) ekonomi”, “gözükmeyen (invisible) ekonomi”, “düzensiz (irregular) ekonomi”, “marjinal (marginal) ekonomi”, “kayıp (lost) ekonomi”, “karaborsa (black market) ekonomisi”, “gözlenemeyen (non-observed) ekonomi”, “nakit (cash) ekonomisi”, “paralel (parallel) ekonomi”, “enformel (informal) ekonomi”, “vergi dışı (untaxed) ekonomi”, “ikincil (second) ekonomi”, “beyan dışı (unreported) ekonomi”, ‘alacakaranlık (twilight) ekonomi’, ‘kravatsız (without tie) ekonomi’

terimleridir (Mattera, 1985, s.1; McCrohan ve Smith, 1986, s.49; Capecchi ve Pesce, 1984, s.20; Robinson, 1988; Thomas, 1992, s.6; Bulutay, 2000; Başak, 2005, s.3). Bu ve buna benzer anlamlara gelen kayıt dışı kavramları genel olarak “bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hasıla hesaplarını elde etmekte kullanılmayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü” şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile kayıt dışı ekonomi, hiç belgeye bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşmasıdır (ÇSGB, 2004, s.17). Vergi Usul Kanunu’na göre ise ister yasal ister yasa dışı olsun “gelir getirici olan tüm faaliyetlerin vergi konusu yapılamaması” durumu kayıt dışılık olarak görülmektedir.

Kayıt dışı ekonomi tanımlamaları gerek ülkemizde gerekse diğer ülke literatürlerinde farklılık göstermektedir. Örneğin Feige’ye göre (1979, s.6) resmi gayri safi milli hasıla (GSMH) göstergesine yansımaları gerektiği halde kayıtlara yansımamış tüm ekonomik faaliyetler; Smith’e (1997, s.12-15) göre ise benzer bir ifadeyle; GSMH hesaplarına yansımamış, legal veya illegal olmaksızın piyasaya yönelik tüm mal ve hizmet üretimi kayıt dışı ekonomiyi tanımlamaktadır. Schneider’e (2005) göre “sonucunda katma değer oluşturduğu, Ulusal Hesaplar Sistemi Sözleşmesi gereğince ulusal gelir hesaplamalarının kapsamı gerektiği halde, gerçekte ulusal istatistik kurumları tarafından kayıtlara yansıtılmamış tüm ekonomik faaliyetler” şeklinde; Bhattacharyya’ya (2004) göre ise “dolaşımdaki para hacmine uygun potansiyel milli gelirle reel olarak kayıtlara geçmiş milli gelir arasındaki fark” şeklinde tanımlanmaktadır. Acharya (1985) ise kayıt dışı ekonomiyi “vergilendirilmesi gerektiği halde, vergi idaresine bildirilmemiş gelirlerin toplamı” olarak ifade ederken Loayza (1996) ise aynı kavramı “devletin vergilendirme ve diğer düzenlemelerini kabullenmeyen ekonomik birimler ağı” şeklinde betimlemektedir. Mankiw (2003, s.169) kayıt dışı ekonomi terimini “legal ve illegal kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin toplamı” olarak, Tanzi (1999, s.344) ise “resmi istatistiklerin kayıtlara yansıtılması gerektiği halde reel olarak yansıtamadığı üretken ekonomik faaliyetler” olarak tanımlarken Latov ve Kovalyev (2006, s.14) “devletin kayıt ve denetim sistemi dışında gelişen ve bu yüzden resmi istatistiklere yansımamayan ekonomik faaliyetler” şeklinde açıklamaktadır.

Türkiye’deki çalışmalar incelendiğinde ise; Özdemir’e (1993, s.7) göre “ekonomik faaliyetler fiilen gerçekleşmiş olmasına rağmen bu faaliyetlerle ilgili kayıtların tutulmaması” iken, Derdiyok’a (1993, s.54) göre “gayrisafi milli gelir hesaplamalarını elde etmede kullanılamayan ve bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen, gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür. Temel vd.ne (1994, s.1) göre “mal ve hizmet üretimi olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve gayri safi milli hasıla (GSMH) büyüklüklerine yansımayan faaliyetlerin tümü” olarak, Altuğ’a (1999, s. V) göre ise “ya hiç belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle, gerçekleştirilen ekonomik olayın (alış/satış) devletten ve işletme ile ilgili öteki (ortaklar, alacaklılar, kazanca katılan işçiler vb.) kişilerden tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı (resmi) ekonominin dışına taşınması”, Yüksel (1996, s.27) tarafından ise “kanuni yükümlülüklerini yasada belirtildiği şekilde kayda geçirmeden faaliyette bulunup, vergi, sigorta, harç vb. yasal yükümlülüklerin yerine getirilmeksizin kazanç sağlanması” olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımlamadan anlaşılacağı üzere kayıt dışı istihdamı, kayıt dışı ekonominin istihdam boyutu olarak ele almak mümkündür. Çünkü geniş anlamda “ülkenin istihdam edilmiş nüfusunun resmi istihdam göstergelerine yansımayan kısmı”, dar anlamda ise “mevcut mevzuata göre ilgili kamu kurumuna bildirilmesi zorunlu olduğu halde reel olarak bildirilmeyen istihdam” gibi ifade olunan kayıt dışı istihdam kavramı kayıt dışı ekonomi kavramıyla organik bir ilişki içindedir (Chen, 2004, s. 10; DPT, 2001, s. 43-45; TİSK, 2003; Şişman, 1999, s. 35; Yereli ve Karadeniz, 2004, s.29-45; Altuğ 1999, s. 7-8). Şöyle ki, emek üretim faktörlerinden biri gibi kayıt dışı ekonominin oluşumunda da temel faktörlerden biri olmakta ve doğal olarak genellikle kayıt dışı istihdam şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak her ne kadar, iki faaliyet niteliği itibariyle birbirine yakın gibi görünse de boyutları, faaliyetlerin yasalar karşısındaki konumu ve kavramların genişliği açılarından da farklılık göstermektedirler (Güloğlu, Korkmaz ve Kip, 2012, s.54).

1.1.2. Kayıt Dışı Ekonomi Nedenleri

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasının temel nedeni iktisadın tanımında yatmaktadır. İktisatta, kaynakların kıt insanların ihtiyaçlarının ise sonsuz olduğu ifade edilmektedir. Sonsuz olan bu ihtiyaçlar insanları kayıt dışı faaliyetlere yöneltmektedir. İnsanlar kayıtlı ekonomi içerisinde faaliyetlerine devam ettikleri sürece vergi yükleri artmakta, harcamalara ve tasarruflara ayıracağı pay azalmaktadır. Bireyler gelirlerindeki artışla birlikte tüketim düzeyleri yükseldiğinde bunun vergi ve benzeri kesintilerle azalması karşısında, bir üst tüketim düzeyinden bir alt tüketim düzeyine inmek istemeyecekler ve bu üst düzeyi korumak için kayıt dışı yollara başvuracaklardır (Kıldış, 2000, s.2). Bu etkiyi vergilendirme açısından değerlendirmeye tabii tutarsak, kayıt içerisinde kalarak vergisini ödeyen bireyin gelirinde bir azalma meydana gelecektir. İşte bu noktada bir alt tüketim grubuna düşmek istemeyen mükellef/tüketicilerin bazı faaliyetlerini kayıt dışına taşıyarak önceki tüketim düzeylerini korumaları olarak ifade edilen ve Duesenberry (1949) tarafından tanımlanan “Duesenberry etkisi” kendini gösterecektir.

Kayıt dışı ekonominin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler yönünden değişmekle birlikte vergisel faktörlerden, işgücü piyasasına yönelik düzenlemelere, nüfus artışından kentsel göç gibi demografik etmenlere kadar çeşitlilik göstermektedir (Gërkhani, 2003, s.10, Schneider ve Enste, 2000; Krakowski, 2005; Çetintaş ve Vergil, 2003, s.17).

Kayıt dışı ekonomiye sebep olan nedenlerin bilinmesi kayıt dışı ekonomiyi önlemede daha etkin ve tutarlı tedbirlerin alınmasında önem taşımaktadır. Bu çerçevede yapılan araştırmalar sonucunda kayıt dışı ekonominin mali, ekonomik, politik, sosyal, psikolojik ve hukuki birçok nedeni bulunduğu anlaşılmıştır.

- Kayıt dışı ekonomiyi etkileyen temel unsurların başında ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem gelmektedir. Bu anlamda en önemli nedeni ekonomik gelişmişlik düzeyinin düşük olması oluşturmaktadır (Kaufmann ve Kaliberda, 1996; Breman, 1980; Johnson vd. 1998) . Ekonomik gelişmişlik düzeyi ile kayıt dışı ekonomi ve dolayısıyla kayıt dışı istihdam arasında ters orantı bulunmaktadır. Öyle ki, ekonomik gelişmişlik düzeyi arttıkça kayıt dışılığın her türü de o kadar azalmaktadır. Ekonomik anlamda refah olan ülkelerde bireylerin

resmi yollardan gelir elde etme imkanları fazlayken, ekonomik anlamda durgunluk yaşayan ülkelerde bireyler yeterli gelir elde edememeleri nedeniyle kayıt dışı yollara yönelmektedirler (Lund, 2009, s.69).

Gelişmişlik düzeyinin daha az olduğu ekonomilerde küçük ölçekli işletmeler de görece daha yaygındır (Commander ve Tolstopiatenko, 1997; Lund, 2009, s.85). Küçük işletmeler vergi, iş, sosyal güvenlik ve muhasebe vb. konularda kapsam dışında bırakıldığından izlenmeleri ve denetimleri daha zordur. Bu yüzden, küçük işletmelerin yaygın olduğu ekonomiler, kayıt dışı ekonomiye en uygun alanlar olarak görülmektedir (Karaarslan, 2010; Çiloğlu, 1998).

- Kayıt dışı ekonomiyi etkileyen bir diğer husus ülkedeki gelir dağılımıdır. Gelir dağılımı ile kayıt dışı ekonomi arasındaki ilişki, gelirden düşük pay alanların daha fazla gelir elde etme arzusuyla kayıt dışı istihdama arz yaratması şeklindedir (Gërkhani, 2003, s.10; Aydemir, 1995, s.41). Gelirlerinin yetersizliği nedeniyle ek iş talebi ile ya da işgücü piyasasına dahil olamayan kadın ve çocukların piyasaya dahil olması sonucunda kayıt dışılık ortaya çıkmaktadır
- Bürokratik formalitelerin fazlalığı ve mevzuat uygulamalarının karışık ve zahmetli olması da işletmelerin kayıt dışında kalmayı tercih etmelerine neden olmaktadır (Jansson ve Chalmers, 2001; Gërkhani, 2003, s.11; Krakowski, 2005; Loayza, 1996). Vergi mevzuatının karmaşıklığının yanında kanunları açıklamak amacıyla yayımlanan tebliğler, sirküler ve özalgeler de mevzuatı daha karmaşık hale getirmektedir (ÇSGB, 2004, s.20).
- Ülkenin eğitim düzeyinin düşük olması da vergi bilincinin geliştirilip yaygınlaştırılmamasına, vergi ve diğer yasal yükümlülüklerin gerektiği gibi yerine getirilememesine neden olmasından dolayı kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışında etkili olmaktadır (Renooy,1990; Gërkhani, 2003, s.10). Eğitim seviyesi ile kayıt dışılık arasında ters orantı vardır öyle ki eğitim düzeyi yükseldikçe yasalara uyma eğiliminde artış ve kayıt dışılığın her türünde azalma meydana gelmektedir (OECD Employment Outlook, 2008, s.14; Lund, 2009, s.72).

- Vergi oranlarının gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere nazaran yüksek olması kayıt dışı ekonomiyi arttırmaktadır (Clotfelter, 1983; Friedland vd. 1978; Baldry; 1987, Krakowski, 2005, s.6). İnsanlar vergi ödememek veya daha az vergi ödemek amacıyla yaptığı ekonomik işlemlerinin tamamını veya bir kısmını kayıt altına almaktan kaçınmaktadırlar (Us, 2004, s.11).
- Ekonomide sürekli yaşanan enflasyon olgusu, kayıt dışı ekonomiyi büyüten bir neden olduğu gibi aynı zamanda kayıt dışı ekonomi de enflasyonun artmasına neden olmaktadır (Candan, 2007, s.9). Sürekli değişen ekonomik politikalar, ekonomik istikrarsızlık ve krizler de kayıt dışılığa yol açan önemli nedenler arasındadır (Gërkhani, 2003, s.10).
- Hızlı nüfus artışı, göç, işsizlik ve çarpık kentleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkileri özellikle metropol niteliği taşıyan yerleşim yerlerinde daha şiddetli hissedilmektedir. Bu yerlerde yeni sorunlar ortaya çıktığı gibi, işgücü piyasasında yeni değer yargıları oluşmakta ve yasalara uyma eğilimi de azalmaktadır (Us, 2004, s.10).

Kayıt dışı ekonominin, ayrıca gelişmişlik düzeyinden, kamu kesiminden, sosyo-ekonomik faktörlerden, üretim ve istihdam ilişkileri ile ücretler üzerinden yapılan yüksek kesintilerden kaynaklanan sebepleri de mevcuttur (Gërkhani, 2003, s.10-11).

1.1.3. Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçme Yöntemleri

Kayıt dışı ekonominin tanımını yapmanın zorluğu kadar boyutunun tam olarak hesaplanması da oldukça zordur. Kayıt dışı ekonomiyi ölçerken üzerinde en fazla tartışılan konu kuşkusuz kullanılacak değişkenler ve bu değişkenlerin güvenilirliği üzerinde olmuştur. Kayıt dışı ekonominin hesaplanmasıyla ilgili olarak 3 yöntem sunulmaktadır (Krakowski, 2005, s.7; Frey ve Pommerehne, 1984; Feige, 1989; Thomas, 1992; Schneider, 1986; Ilgın, 2002, s.147).

Bunlardan ilki olan doğrudan ölçme yönteminde kayıt dışı ekonominin boyutu anket uygulamalarıyla tahmin edilmeye çalışılmaktadır (Feinstein, 1999; Schneider ve Enste, 2000, s.30). Hane halkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi

anketleri gibi uygulamalar soruları cevaplayacakların gönüllü katılımına dayanan kayıt dışı ekonomiyi ölçmede kullanılan anket türleridir.

Doğrudan bilgi almanın zorluğu nedeniyle, kayıt dışı ekonominin tahmininde kullanılan ikinci yöntem ise dolaylı ölçme yöntemleridir (Krakowski, 2005, s.7; Schneider ve Enste, 2000, s.31). Bu yöntemler başka amaçlar için hazırlanmış olmaları nedeniyle dolaylı olarak isimlendirilmektedir. Burada kayıt dışı ekonominin boyutunun belirlenmesi, milli muhasebe hesapları, parasal büyüklükler, demografik göstergeler, vergi istatistikleri gibi verilerin analiz edilmesi esasına dayanmaktadır. Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) Yaklaşımı¹, İstihdam Yaklaşımı, Vergi İncelemeleri Yoluyla Ölçme Yaklaşımı, Parasalcı Yaklaşım² kullanılan hesaplama yöntemlerindedir.

Kayıt dışı ekonominin tahmininde kullanılan bir diğer yöntem ise vergi yükü, vergi ahlakı, vergi cezaları, işgücü maliyeti, sigorta primleri, ihracat, üretim vb. bağlantısı gibi değişkenler kullanılarak uygulanan karma yöntemlerdir (Giles, 1970, s.370; Yereli ve Karadeniz, 2004, s.26). Sektörler arasındaki yapısal farklılıklar nedeniyle yapılan alan çalışmaları da kayıt dışı faaliyetlerin çeşitlerini ve yapılarını anlamada kullanılan bir diğer yöntemdir.

1.1.4. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları

Kayıt dışı ekonominin ülke ekonomisine olan etkileri konusunda çok farklı aynı zamanda birbirine zıt görüşler öne sürülmektedir. Farklı ekonomilerde farklı boyutlarda ortaya çıkmasına bağlı olarak, genelde olumsuz algılanmakla birlikte bazı çalışmalarda olumlu sonuçlarının olduğu da belirtilmektedir (Travers, 2000; Us, 2004; Altuğ, 1994; Özsoylu, 1996).

Kayıt dışı ekonomi, vergi dışı ekonomi anlamına geldiğinden dolayı, kayıt dışılığın yaygın olduğu sektörlerde fon birikimine ve bu yolla da istihdama katkı yaptığı ileri sürülmektedir (Aydemir, 1995, s.95). Kayıt dışı ekonomi her seviyeden insana istihdam

¹Örneğin Yoo ve Hyun (1998) GSMH yöntemiyle yaptıkları hesaplamalarda kayıt dışı ekonominin GSMH'ye oranını Kore'de %20,3 (1996), Tayvan'da %16,5 (1995), İtalya'da %19,2 (1995), İspanya'da %50,5 (1990), Rusya'da %74,9 (1995) şeklinde hesaplamışlardır.

² İlk defa Cagan (1958) tarafından kullanılan bu yöntem, Schneider (1997) Johnson, Kaufmann ve Zoido-Lobaton (1998), Williams ve Windebank (1995) tarafından yapılan çalışmalarda birçok OECD ülkesindeki hesaplamalarda kullanılmıştır.

olanağı sağlayarak hem işsizliği azaltmakta hem de işverenlere daha düşük maliyette işgücü çalıştırma olanağı sağlayarak iç ve dış piyasalarda rekabet gücü sağlamaktadır (Gërkhani, 2003, s.23; Us, 2004, s.14). Kayıt dışı ekonomi, bir yandan çalışanlar arasında ve kayıtlı ekonomi içerisinde haksız rekabet yaratarak yasalara uyan girişimcilerin rekabet güçlerini zayıflatmakla birlikte toplumda devlet otoritesine, hukuk ve adalete olan güven duygularını da sarsmaktadır (Gërkhani, 2003, s.10).

Kayıt dışı ekonomi, ülkenin temel sosyo-ekonomik göstergeleri olan gayri safi milli hasıla (GSMH), gayri safi yurt içi hasıla (GSYİH), kişi başına milli gelir, istihdam, işsizlik, gelir dağılımı vb. bir çok verinin eksik/yanlış hesaplanmasına yol açarak alınacak ekonomik önlemlerin dozunun ayarlanamamasına sebebiyet vermektedir (Schneider ve Enste, 2000, s.78; Özsoylu, 1994).

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler sonuç itibariyle, bu faaliyetlerde bulunan kişilerin gelirlerinde bir artış sağlamaktadır (Gërkhani, 2003, s.11; Yetim, 1999, s.10). Bu durum bireyler arasında gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler sonucu elde edilen gelirler, kısa vadede ülke ekonomileri için yararlı gibi görünse de orta ve uzun vadede ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarını negatif yönde etkilemektedirler. Çünkü kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artış göstermesi, kayıtlı ekonomiyi küçültmekle kalmayıp uzun vadede devletin elde ettiği gelirleri azaltarak devletin sağladığı hizmetlerin hem kalitesini hem de miktarını düşürmektedir (Schneider ve Enste, 2000, s.25).

1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam genel anlamda kayıt dışı ekonomi kavramı içinde yer almakla birlikte kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak da nitelendirilmektedir. Kayıt dışı istihdam gerek sebepleri gerekse sonuçlarıyla toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren çok boyutlu bir olgu olması sebebiyle tanımlanmasında da aynen kayıt dışı ekonomide olduğu gibi çeşitlilik arz etmektedir (ILO, 1972; Mateman ve Renooy, 2001; European Commission, 2007b; Williams ve Nadin, 2012; Yereli ve Karadeniz, 2004; Ilgın, 1999; Özar, 2006)

1.2.1. Tanımı

Kayıt dışı istihdam ile kayıt dışı çalışma kavramları birbirleri yerine kullanılsa da aslında aynı anlamı taşımamaktadır. Kayıt dışı çalışma kavramı kayıt dışı istihdamı da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Çünkü “istihdam”; bir görevde bir işte kullanma anlamına gelirken, “çalışma”; bağımsız olarak çalışanların faaliyetlerini de kapsamaktadır. Bu iki kavram arasındaki fark sosyal güvenlik kurumlarımızın kapsamalarına aldıkları sigortalılar açısından daha net ortaya çıkmaktadır. 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmeden önce, istihdam edilenler 506 ve 5434 sayılı Kanunlar ile, bağımsız çalışanlar ise 1479 sayılı Kanun ile ayrı ayrı sosyal güvenceye alınmıştı. Ancak 5510 sayılı Kanun ile söz konusu üç kurum tek çatı altında toplanmış ve istihdam edilenler ile bağımsız çalışanlar aynı kurumun sigortalıları olmuşlardır. Bu nedenle kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı çalışma kavramı bu çalışmada özdeş olarak kullanılacaktır.

Kayıt dışı istihdam; ilk defa Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporu'nda (1972) “enformal sektör” olarak ifade edilmiştir. ILO enformal (resmi olmayan) sektörü; *“süreklilik unsuru taşımadan bir kişinin veya birkaç kişinin oluşturdukları, başlıca amaçları kişilere istihdam ve gelir sağlamak olan, mal ve hizmet üretiminde bulunan, örgütsel kimliği gelişmemiş küçük ölçekli birimler”* olarak tanımlamıştır (ILO, 1972; TOBB, 1994, s.126). OECD ise 1987 yılında tanımlamayı *“niteliği itibariyle yasal fakat bir veya daha fazla kuruma bildirilmeyen faaliyetler”* şeklinde yapmıştır (Mateman ve Renooy, 2001, s.1). Avrupa Komisyonu ise kayıt dışı çalışmayı, vergi ve sosyal güvenlik primlerinden kaçınmak amacıyla nitelik itibariyle yasal olan fakat kamu kurumlarına bildirilmeyen her türlü ücretli faaliyet olarak tanımlamıştır (European Commission, 2007b, s.2). Bu tanıma göre suç sayılan faaliyetler, ev ekonomisi dahilinde yürütülen ve düzenleyici çerçeve içinde yer almadıkları için kamu makamlarına beyan edilmek zorunda olmayan faaliyetler kapsam dışı bırakılmıştır.

Çalışma süresi veya kazanç hiç bildirilmediği gibi gerçeği yansıtmayabileceğinden kayıt dışı çalışmaya “gizli iş” ya da “siyah emek” de denilmektedir (ILO, 2010-Haziran, s.1).

Kayıt dışı çalışma ayrıca elden ödeme, beyan edilmeyen çalışma gibi ifadelerle de anılmaktadır (Williams ve Nadin, 2012, s.1759).

Diğer bir tanımlamaya göre ise, çalışanların yeterli çalışma standartlarına sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret hakkı, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdam türüdür (İlgin, 1999, s.39).

Kayıt dışı istihdam; “devletin denetleyici ve düzenleyici kurallarının uygulanmadığı iş ilişkileri içerisinde bulunanların elde ettiği gelirlerin kamu kurumlarına bildirilmemesi” olarak da tanımlanmaktadır (Özar, 2006, s.510).

Kapsamlı bir tanımlamaya göre ise kayıt dışı istihdam, hem resmi, hem gayri resmi 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 (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.45).

Sosyal Güvenlik Hukuku bakımından kayıt dışı istihdam; 506 sayılı Sosyal Sigortalar, 4857 sayılı İş Kanunu ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’na göre gerekli bildirimleri yapmayarak işçiyi sigortasız çalıştırmak, yasal süresi geçtikten sonra bildirimde bulunarak işçiyi kısmen sigortasız çalıştırmak ya da süresi içinde bildirimde bulunmakla birlikte çalışma gün sayısı ve prime esas kazançlarını eksik beyan ederek işçi adına daha az prim ödemek suretiyle gerçekleşmektedir.

Sonuç itibarıyla kayıt dışı istihdam genel olarak “kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının, elde ettikleri ücret ve kazançların, vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumu gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesi” (ÇSGB, 2006, s.6) şeklinde tanımlanmaktadır.

1.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Özellikleri

Kayıt dışı istihdamın tanımındaki güçlük ve belirsizlik, unsurlarının açıklanması bakımından da geçerlidir. Gerçekten, kayıt dışı istihdam belirlenirken, ekonomik

gelişmişlik düzeyi, sektör, işkolu, bölge, çalışan sayısı, çalışanların statüsü, yaratılan gelir ve genellikle kadınlar ve çocuklar gibi, güçsüz kümeler bakımından ayrımlar yapılmakta, çözümlenmelere girilmektedir (Erdut, 2007, s.54).

Kayıt dışı istihdam ister gelişmiş ister gelişmekte olan ülkelerde olsun ortak bazı özellikleri barındırır. Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu ekonomilerde genel olarak altı özellik dikkati çekmektedir (ILO, 1972; Bromley, 1978, s.1033). Bu özelliklerin tam tersi olan durumlar doğal olarak kayıtlı istihdamın yaygın olduğu ekonomilerin özelliklerini yansıtacaktır. Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu ekonomiler kısaca kayıtsız olma, sisteme giriş kolaylığı, kuralsızlık ve esneklik, ölçümde zorluk, emek yoğun olma ve küçük ölçekli işletmelerin yaygın olması gibi özellikleri içermektedir.

- **Kayıtsız Olma;** gerçekleştirilen faaliyetlerin kayda geçirilmeden saklı ya da kaçak olarak gerçekleştirilmesidir.
- **Sisteme Giriş Kolaylığı;** ILO ve diğer çalışmalar kayıt dışı istihdamın en büyük avantajının bu sisteme girişin kolay olmasına bağlamaktadır (ILO, 1972).
- **Kuralsız Çalışma ve Esneklik;** Bir işyerinde sağlık, iş sağlığı ve güvenliği, iş kanunu ve vergi kanunu, toplu iş hukuku, sosyal güvenlik ve benzeri zorunlu kanuni düzenlemelere kısmen ya da tamamen uyulmaması halidir. Kuralsızlaşma ile birlikte işgücü piyasasında esneklik artmıştır (Uyanık, 2008, s.209). Kayıt dışı istihdam ayrıca, kişilerin çalışma saatleri konusunda daha esnek ve bağımsız olmalarını da sağlamaktadır (Gërxhani, 2003, s.6).
- **Ölçümünün Zor Olması;** Kayıt dışı faaliyetlerin gerek kayıtlı olmamaları gerekse de saptanmalarındaki güçlük nedeniyle net olarak ölçülememeleri bir diğer özellikleridir.
- **Emek Yoğun Üretim Yapılması;** Kayıt dışı istihdam, teknoloji yerine emeğe dayalı eski üretim mekanizmaları ile üretim yapan ve daha çok niteliksiz ya da az nitelikli ucuz işgücünü kullanan işyerlerinde yaygındır (Gërxhani, 2003, s.15).
- **Küçük Ölçekli Şirketlerinin Yaygınlığı;** Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu ekonomilerin bir diğer özelliği de bu ekonomilerde küçük ölçekli işletmelerin yaygın olmasıdır.

1.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Türleri

Kayıt dışı istihdamın tanımlamasındaki çeşitlilik kayıt dışı istihdamın görünüşünde de değişikliklere neden olmuştur. Öyle ki bu istihdam türlerini sigortalı çalıştırıldığı halde sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirilmeyenler, sigortalı çalıştırıldığı halde sosyal güvenlik kuruluşlarına eksik bildirilenler, aldıkları ücretten daha az bildirilenler, sigortalıların geç bildirilmesi, emekli olup da çalışanlar yabancı ve çocuk işçiler şeklinde sıralamak mümkün olmaktadır.

Dünya Bankası'nın 2010 yılında yayınladığı rapora göre ise kayıt dışı istihdam 'kendi hesabına kayıt dışı sektör işletmelerinde çalışan işverenler; kayıtlı ya da kayıt dışı olup olmadıklarına bakılmaksızın faaliyetlere katılan aile üyesi çalışanlar; kayıt dışı bir işe sahip çalışanlar; kayıt dışı üretici kooperatiflerinin üyeleri ve sadece kendi hanelerinde nihai kullanıma yönelik malların üretimi yapan şahıslardan' oluşmaktadır (Dünya Bankası, 2010).

Kayıt dışı istihdamın türlerini genel olarak sınıflandıracak olursak; tüm çalışma biçimlerini, işçinin kayıt dışı çalışması kendi iradesinde olan ve kendi iradesinde olmayan kayıt dışı istihdam şekilleri olarak iki sınıfta toplamamız mümkün olmaktadır. Bu sınıflandırma izleyen alt başlıkta ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

1.2.3.1. İşçinin Kayıt Dışı Çalışması Kendi İradesinde Olan Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Kayıt dışı istihdamın en yaygın şeklini çalışmaları kendi isteğiyle kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenlerin yapmış olduğu çalışmalar oluşturmaktadır. Bu çalışmalar yalnızca vergiye ilişkin mevzuata değil, sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen diğer mevzuatlara da uymamaktadır. Bu grupta bulunanlar şöyle sıralanabilir:

- Yabancı kaçak işçiler,
- Kayıt dışı çalıştırılan çocuklar,
- Sosyal Güvenlik Kurumundan (SGK) gelir ve aylık alanlar
 - Emekli aylığı alarak kayıt dışı çalışanlar

- Yetim aylığı olarak kayıt dışı çalışanlar
- Malullük aylığı olarak kayıt dışı çalışanlar
- İşsizlik ödeneği olarak kayıt dışı çalışanlar
- Yeşil kart sahibi olarak kayıt dışı çalışanlar
- Kayıt dışında çalışan erkek ve kadınlar

1.2.3.1.1. Yabancı Kaçak İşçilik

Yabancı kaçak işçi, “bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma veya konaklama izni bulunmayan birey” olarak tanımlanmaktadır (ÇSGB, 2004, s.34). Yabancı kaçak işçilik, ülkeye girişi yasal ancak çalışması yasal olmayan; girişi yasal olmamakla birlikte çalışması da yasal olmayan; girişi yasal olup mevcut kanunlara göre çalışma ve oturma iznine tabi olmadan çalışan; başka bir ülkeye sığınmak amacıyla giriş yapan veya mülteci olup ülkede kayıt dışı çalışanlar olarak sınıflandırılabilir (ÇSGB, 2004, s.34).

Kaçak statüsündeki yabancı işçiler, gittikleri ülkede tıpkı kayıt dışı çalışan diğer işçiler gibi düşük ücretlerle ve daha ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmaktadır (ÇSGB, 2004, s.34). Özellikle üçüncü dünya ülkelerinden gelişmiş ülkelere göç eden işçiler düşük ücretle ve kötü çalışma koşullarında çalışmayı peşinen kabul ettiklerinden, göç ettikleri ülkelerde aranan kişiler olmaktadır. Yabancı kaçak işçilerin göç ettikleri ülkelerde bu şekilde çalışmayı kabul etmeleri, bu ülkedeki istihdam politikalarını olumsuz etkilemekte, özellikle yerli işgücünün çalışma koşullarının ağırlaşmasına ve ücretlerinin daha da düşmesine neden olmaktadır (ÇSGB, 2004, s.39).

Diğer yandan, yabancı kaçak işçiliğini cazip hale getiren ve dünyanın her yerinde ortak olan neden ise küreselleşme ve artan uluslararası rekabetle mücadelede işverenlerin iktisadi ve sosyal işgücü maliyetlerini aşağıya çekmek adına düşük ücretle çalıştırılabilen yabancı kaçak işçiliği tercih etmeleridir (ÇSGB, 2004, s.35).

1.2.3.1.1.1. Dünyada ve Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik

Dünyada ve Türkiye’de, ülkeye yasal yollarla girmiş ve mevzuata uygun olarak çalışan yabancı işçiler olabileceği gibi, ülkeye resmi ya da gayri resmi yollarla giren ancak mevcut kanunlara göre çalışma ve oturma iznine tabi olmadan çalışan yabancı kaçak işçiler de bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Verilerine göre 2010 yılında, dünya nüfusunun % 3,1’i yani yaklaşık 190 milyon kişi doğduğu ülke dışında yaşamaktadır. Toplamda küçük bir oran gibi görünse de ülke bazında ele alındığında nüfus içinde önemli yer tutmaktadır. Örneğin, gelişmiş bölgelerdeki göçmen sayılarının toplam nüfusa oranı ortalama % 10,3; daha az gelişmiş bölgelerdeki oran ise % 1,5’dir. Dünya’daki toplam göçmenlerin % 32,6’sı Avrupa’da, % 23,4’ü de Kuzey Amerika’dadır. ABD’nin oranı ise % 20’dir. Diğer gelişmiş ülkelere Almanya, Fransa, İtalya gibi ülkeler ise diğer ülkelere oranla yüksek oranlara sahiptirler (Terrazas, 2011, s.1-2).

Ülkemizde yabancıların çalışmasıyla ilgili mevzuat 06.03.2003 yılında yürürlüğe girmiş olan 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Yabancı işçiler ülkemize değişik sebeplerle gelmektedirler. Bunların başında çevre ülkelerde meydana gelen siyasi ve politik olaylar, savaşlar, krizler olduğu kadar Türkiye’nin Avrupa’ya göre ucuzluğu, Asya ile Avrupa arasında köprü durumunda olması, kolay erişilebilirliği ve halkın yabancılar karşı olan hoşgörüsü de gelmektedir. Bu sebepler sonucunda Türkiye, özellikle Ortadoğu, Rusya, Doğu Avrupa ve bazı Asya ülkelerinden göç alan, barındıran veya diğer ülkelere geçişte kullanılan transit ülke konumuna geçmiş ve yabancı kaçak işçiliğe maruz kalmıştır.

Türkiye’de yabancı kaçak işçilik özellikle Marmara, Ege, Akdeniz ve Doğu Karadeniz gibi kıyı bölgelerinde yaygındır. Kaçak yabancı işçiler, yaz aylarında Ege ve Akdeniz bölgelerinde otel, pansiyon ve eğlence yerlerinde yaygınken, Karadeniz bölgesinde inşaat, tarım ve fındık toplama gibi alanlarda yaygındır. Ancak İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa gibi büyükşehirlerde yabancı kaçak işçilerin çalışma alanları inşaattan tekstile, rehberlik hizmetlerinden tezgahçılığa kadar geniş bir yelpazede çeşitlilik göstermektedir (ÇSGB, 2004, s.38).

Çalışma Bakanlığı tarafından çıkarılan çalışma hayatı istatistiklerine göre 2012 yılında 5.531'i uzatma olmak suretiyle toplam 32.272 kişiye çalışma izni verilmiştir. Çalışma izni verilenlerin sayısında bir önceki yıla göre yaklaşık %85'lik bir artış yaşanmıştır. En fazla çalışma izni (8863 adet) ise ev içi çalışan personeller için verilmiştir (ÇSGB, 2012, s.190).

1.2.3.1.2. Kayıt Dışı Çalıştırılan Çocuklar

Kayıt dışı istihdamın önemli bir bölümünü çocuk işçiliği oluşturmaktadır (Ekin, 2000, s.256). Çocuk kavramı Türkiye'nin de imzalamış olduğu, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi birinci maddesi gereğince erken yaşta reşit sayılmalar hariç 18 yaşına kadar her birey çocuk kabul edileceği şeklindedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 71. maddesi ise 15 yaşından daha küçüklerin çalıştırılmayacağını belirtmektedir.

Çocuk işçiliği özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha fazla görünüyor olsa da, yalnızca bu ülkelere özgü bir durum değildir. Çocuk işçiler, daha çok ekonomik büyümenin yetersiz ve işsizliğin yoğun olduğu ülkeler başta olmak üzere tüm ülkelerde aile ekonomilerine katkı sağlayacakları düşüncesiyle çalışmakta ya da çalıştırılmaktadır. Uluslararası kaynaklara göre dünyada yaklaşık 250 milyon civarında çocuk çalışmaktadır (ILO, 2010, s.7). ILO tarafından hazırlanan '*Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesinin İzlenmesi Çerçevesindeki 2006 Küresel Raporu*'na göre, dünyada çalışan çocukların %69'u tarım sektöründe, %22'si hizmetler sektöründe ve %9'u sanayide çalışmaktadır. Çocuk işçiliğinde dünyadaki trendin 2004-2008 aralığı için, 5-14 yaş aralığında azalma, 15-17 yaş aralığında ise artma yönünde olduğu belirlenmiştir. Çocuk işçiliğinde erkek çocuklarının hem istihdam anlamında hem de tehlikeli işlerde çalıştırılma anlamında kız çocuklarında daha fazla istihdam edildikleri, bu farkın 40 milyon şeklinde olduğu (128 milyon erkek çocuğuna karşılık 88 milyon kız çocuğu şeklinde) ILO tarafından yayınlanan raporda belirtilmektedir (ILO, 2010, s.6).

Tablo 1'te Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 2006 ve 2012 yıllarında gerçekleştirilen Çocuk İşgücü Anketi sonuçları gösterilmektedir. 6-17 yaş grubunda 1994 yılında ekonomik işlerde çalışan çocukların oranı %15,2 iken bu oran 1999 yılında %10,3'e 2006 yılında ise %5,9'a düşmüştür. Sonuçlar karşılaştırıldığında, yıllar

itibariyle 2006'ya kadar ekonomik işlerde çalışan çocukların oranında büyük düşüşler gözlenmektedir. Tabloya göre 2012 yılının Ekim, Kasım ve Aralık aylarında Türkiye'de ekonomik faaliyette çalışan çocukların sayısı 15 milyon 247 bin kişidir. 2012 yılı için 6-17 yaş grubundaki istihdam oranı %5,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 2006 yılı sonuçlarına göre aynı düzeyde kalırken, çalışan çocuk sayısında 3 bin kişilik artış gerçekleşmiştir.

Tablo 1: Temel Çocuk İşgücü Göstergeleri (6-17 yaş), 2006-2012

Göstergeler	2006		2012	
	Ekim-Kasım-Aralık		Ekim-Kasım-Aralık	
	Bin kişi	%	Bin kişi	%
6-17 yaş grubu nüfus	15.025	-	15.247	-
İstihdam (6-17 yaş)	890	100,0	893	100,0
Yaş grubu				
6-14	285	32,0	292	32,7
15-17	605	68,0	601	67,3
Cinsiyet				
Erkek	601	67,5	614	68,8
Kadın	289	32,5	279	31,2
Yerleşim Yeri				
Kent	490	55,1	400	44,8
Kır	400	44,9	493	55,2
Sektör				
Tarım	326	36,6	399	44,7
Sanayi	275	30,9	217	24,3
Hizmet	289	32,5	277	31,0
İşteki Durum				
Ücretli ve Yevmiyeli	505	56,7	470	52,6
Kendi hesabına	24	2,7	10	1,1
Ücretsiz aile işçisi	362	40,7	413	46,2
İstihdam Oranı (6-17 yaş)	-	5,9	-	5,9
6-14	-	2,5	-	2,6
15-17	-	16,6	-	15,6

Kaynak: TÜİK, Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, 2012

Tabloda gösterildiği üzere, TÜİK tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre, çalışan çocukların %44,7'si (399 bin kişi) tarım, %24,3'ü (217 bin kişi) sanayi ve %31'i (277 bin kişi) hizmet sektöründe yer almaktadır. Çalışan çocukların %52,6'sı (470 bin kişi) ücretli veya yevmiyeli, %46,2'si (413 bin kişi) ise ücretsiz aile işçisi olarak

çalışmaktadır. Türkiye genelinde 6-17 yaş grubunda istihdam edilen çocukların %44,8'i kentsel, %55,2'si kırsal yerlerde yaşamakta olup, cinsiyete göre dağılımı ise %68,8'i erkek ve %31,2'si ise kız çocuk şeklindedir.

1.2.3.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumundan Gelir ve Aylık Alanlar

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu da çeşitli mevzuat hükümleri çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan, prim karşılığında ya da tazminat niteliğinde aylık ya da gelir elde edip bu aylık ya da gelirlerin kesintisiz devamını sağlamak amacıyla kendi iradeleriyle kayıt dışında kalmayı tercih edenler oluşturmaktadır. Bu tanıma uygun şekilde kayıt dışında kalanları emekliler, dul ve yetimler ile maluller olarak üç başlık altında sıralayabiliriz.

Tablo 2: Aylık Alan Pasif Sigortalılar

Pasif (Aylık alan) sigortalılar-	2010	2011	2012
Dosya	8.820.679	9.274.682	9.635.709
Kişi	9.518.648	10.014.982	10.382.419
1- Yaşlılık	6.473.492	6.816.806	7.065.881
2- Malullük	107.346	109.382	112.241
3- Vazife malulü	6.608	6.711	6.858
4- Ölen sigortalı (Dosya)-	2.127.373	2.233.921	2.340.001
5- Ölen sigortalıların hak sahipleri	2.796.306	2.944.768	3.057.453
6- Sürekli iş göremezlik geliri alan	58.499	58.979	60.657
7- Sürekli iş göremezlik ölüm geliri (Dosya)	47.361	48.883	50.071
8- Sürekli iş göremezlik ölüm geliri alanlar	76.397	78.336	79.329

Kaynak: SGK, 2012 Yıllık İstatistikleri

Tablo 2'de gösterilen 2012 yılı verilerine göre, toplam 10 milyon 382 bin pasif (aylık alan) sigortalının 7.065 bini yaşlılık aylığı, 112 bini malullük aylığı, 6.844'ü vazife malullüğü aylığı, 60 bini sürekli iş göremezlik geliri, 78 bini sürekli iş göremezlik ölüm geliri ve 3.015 bini ise ölen sigortalıların hak sahipleri olarak aylık ve gelir almaktadır.

(a) Emekliler

Kendi iradeleri ile kayıt dışında çalışanların önemli kısmı emeklilerdir. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir boyutu emekli olduktan sonra işgücü piyasasında sigortasız olarak çalışmaya devam etmektedir. Emekliliğe hak kazanıp aylık alan bu kişiler aynı zamanda sağlık hizmetlerinden de faydalandıklarından, maaşlarının kesilmemesi ve sosyal güvenlik destekleme primi ödememek adına düşük ücretle ve sigortasız olarak çalışmayı kabul etmekte, bu nedenle de işverenler tarafından tercih edilmektedirler.

Öte yandan mevzuattaki düzenlemeler de emeklileri kayıt dışı çalışmaya itmektedir. Bir emekli gerek kendisi işyeri açarak gerekse başka bir işte çalışarak istihdam edildiğinde. S.S.K veya Bağ-Kur kurumlarına sosyal güvenlik destek primi adı altında kendisine getirisi olmayan primi ödemek zorunda kalmaktadır. Bu primin miktarı S.S.K Emeklilerinde prime esas kazançları üzerinden % 30, Serbest Avukat ve Noter Aylıkların da % 15, Bağ-Kur'dan emekli olup da ticari faaliyeti sebebiyle vergi mükellefiyeti tesis ettirenlerden sosyal yardım zammı dahil tahakkuk ettirilen aylıklarından %10'u kadar, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli olmakla birlikte ticari veya serbest meslek faaliyetleri dolayısıyla vergi mükellefiyeti olanlardan ise Bağ-Kur Kanunu'nun 50. maddesine göre belirlenen 12. gelir basamağının % 10'u kadardır (www.sgk.gov.tr).

Ülkemizde, yaşlılık aylığının kesilmesi ve yeniden bağlanması, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa bu Kanuna tabi sigortalılar ile Kanunun yürürlük tarihinden önce mülga kanunlara göre sigortalı olanlar için farklılıklar bulunmaktadır (SGK Rehberi). Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olanlar açısından; yaşlılık aylığı bağlandıktan sonra çalışmaya başlanması halinde ya da çalışma gücünün %40 ila % 59'u arasında kaybedilmesi nedeniyle yaşlılık aylığı alanların çalışma gücündeki kayıp oranının % 40'ın altına düştüğünün tespit edilmesi halinde, takip eden ödeme dönemi itibarıyla yaşlılık aylığı kesilmektedir. Kanunun yürürlük tarihinden önce sigortalı olanlar açısından ise 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı kanunlara göre bağlanan yaşlılık aylıklarının kesilmesi işlemleri bu Kanunla yürürlükten kaldırılan mülga kanunlardaki hükümlere göre yapılmaktadır. Bu çerçevede 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 63. maddesinin a fıkrasında "...yaşlılık aylığı

almakta iken, sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylıkları çalışmaya başladıkları tarihte kesilir”; b fıkrasında ise “...yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak bir işte çalışmaya başlayanların yazılı talepte bulunmaları halinde yaşlılık aylıklarının ödenmesine devam olunur... % 30 oranında Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilir. Bu primin 1/4’ü sigortalı hissesi, 3/4’ü işveren hissesidir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın 2012 yılı sonuçlarına göre, 4/a kapsamındakiler, 4/b (Bağımsız Çalışanlar 1479 ve 2926) ve 4/c kapsamındakilere ilişkin toplam prim gelirleri ortalaması 8.033 milyon TL iken Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamında yapılan emekli aylığı ödemesi ortalaması ise 8.855 milyon TL şeklindedir (SGK, 2012/Ekim). 2013 Yılı Ağustos ayı dahil toplam 78 milyar 550 milyon TL emekli aylığı ödemesi yapılmış; ancak devlet katkısı hariç toplam 76 milyar 615 milyon TL prim geliri elde edilmiştir. Bu prim gelirlerinin emekli aylığı ve sağlık ödemelerini karşılama oranı ise % 68,3 olarak gerçekleşmiştir (SGK, 2013/Ağustos). Bu veriler, kurum tarafından toplanan prim gelirleri ile sadece emekli aylıklarının ödenmesinin dahi mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

(b) Dul ve Yetimler

Kendi iradeleri ile kayıt dışında çalışanların bir kısmını da dul ve yetimler oluşturmaktadır. Eşi, anne ve/ya babası vefat eden kişilere hak sahibi olarak ölüm aylığı veya dul, yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışmamaları esastır. Bu nedenle çalışmalarını halinde aldıkları aylık kesileceğinden sigortasız olarak çalışmayı tercih edebilmektedirler.

Ülkemizde, dul ve yetim aylığı ile ilgili olarak 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 68. Maddesinde “...sigortalının kız çocuklarına bağlanan aylıklar, Sosyal Sigortaya, Emekli Sandıklarına tabi işlerde çalışmaya, buralardan gelir ve aylık almaya başladıkları veya evlendikleri tarihi takip eden devre başından itibaren kesilir...” hükmüne yer verilmiştir. Sigortalının dul eşi evlendiğinde; sigortalının erkek çocuğuna kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlandığında ya da 18 yaşını (orta öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yükseköğrenim görmesi halinde 25 yaşını)

doldurdıkları takdirde; kız çocuğuna kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanması ya da evlenmesi halinde bu tarihi izleyen ödeme dönemi başından itibaren bağlanan aylıklar kesilmektedir.

(c) Maluller

Sosyal Güvenlik Kurumundan gelir veya aylık almaları nedeniyle kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışanlara son bir örnek olarak malulleri göstermek mümkündür. Malullük aylığı alan bir kişinin kayıtlı olarak bir yerde çalışması halinde bu aylıkları kesilebilmektedir. 5510 sayılı Kanun'un malullük aylığının kesilmesine ilişkin 27. maddesinde, malullük aylığının sigortalıların; bu Kanun'a göre veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışmaya başlamaları ya da kontrol muayenesi sonucu malullük durumunun ortadan kalkması hallerinde kesileceği öngörülmüştür.

Diğer taraftan 5510 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinde, Kanun'un yürürlük tarihinden önce 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı Kanunların mülga hükümlerine göre aylık bağlananlar ile 5510 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden önce sevk talebinde bulunanların aylıklarının kesilmesi ve yeniden bağlanmasında Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 58. maddesinde "...malullük aylığı almakta iken sigortalı olarak çalışmaya başlayanların malullük aylıkları, çalışmaya başladıkları tarihten başlayarak kesilir..." denilerek malullük aylığının 4(A) kapsamında çalışılması halinde kesileceği belirtilmektedir. Bu nedenle SGK'dan aldığı aylık ve yasal hakları kaybetmek istemeyen maluller kendi istekleri ile sigortasız çalışarak kayıt dışında kalmaktadırlar.

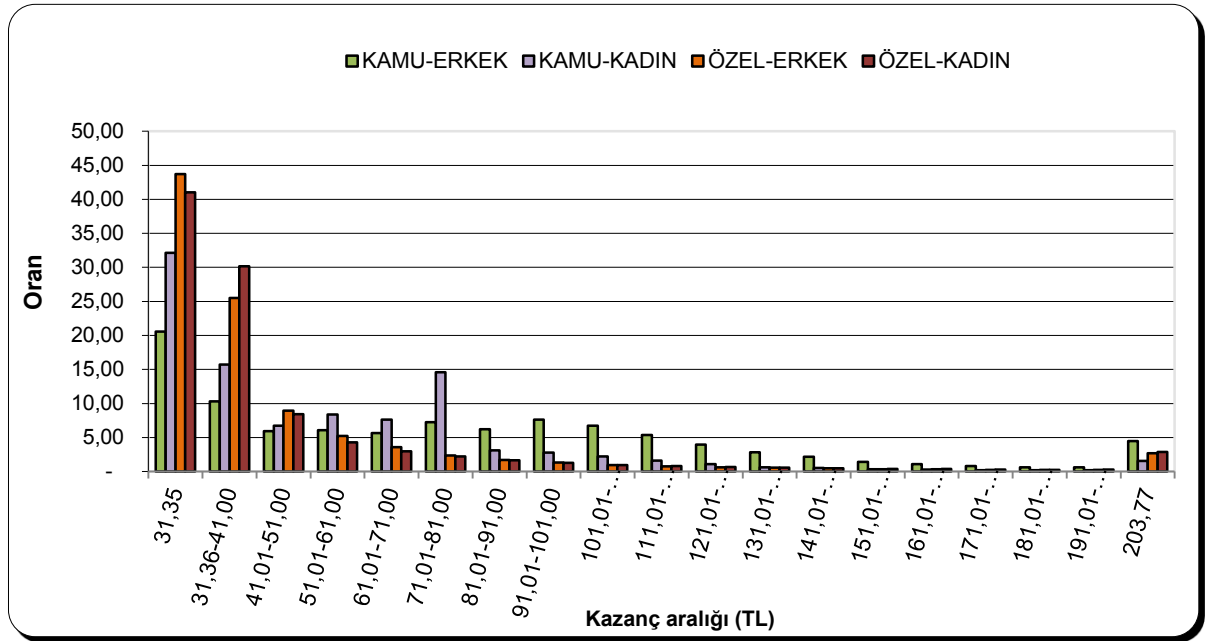
Tablo 3 ve Grafik 1'de kamu ve özel sektör ile cinsiyete göre prime esas günlük kazançların 2012 yılı ortalaması verilmektedir. Bu verilere göre 2012 yılında özel sektör çalışanlarının kadın erkek toplam rakamının % 43'ü, kamu kesimi çalışanlarının ise % 23'ü asgari ücretten gösterilmektedir. Bu dağılım kadın erkek açısından farklılık göstermekte; kamuda daha çok kadınlar asgari ücretten gelir elde ederken özel sektörde erkekler %43'lük bir oranla kadınlara kıyasla daha fazla asgari ücret üzerinden ücret almaktadır.

Tablo 3: Zorunlu Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektör ve Cinsiyete Göre Oransal Dağılımı, 2012.

Kazanç aralığı (TL)		Özel %			Kamu %			Sigortalıların genel toplamına oranı (%)	
		Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam		
31,35		41,01	43,71	43,05	32,12	20,58	23,94	41,65	
31,36	-	41,00	30,16	25,50	26,65	15,71	10,32	11,89	25,57
41,01	-	51,00	8,42	8,94	8,82	6,72	5,96	6,18	8,62
51,01	-	61,00	4,29	5,25	5,01	8,37	6,11	6,77	5,14
61,01	-	71,00	2,98	3,59	3,44	7,63	5,67	6,24	3,65
71,01	-	81,00	2,21	2,36	2,33	14,61	7,24	9,39	2,84
81,01	-	91,00	1,66	1,72	1,70	3,11	6,25	5,33	1,97
91,01	-	101,00	1,28	1,32	1,31	2,81	7,64	6,23	1,67
101,01	-	111,00	0,95	0,96	0,96	2,21	6,75	5,43	1,29
111,01	-	121,00	0,81	0,79	0,79	1,61	5,36	4,27	1,05
121,01	-	131,00	0,67	0,65	0,65	1,08	3,99	3,14	0,84
131,01	-	141,00	0,59	0,58	0,58	0,64	2,84	2,20	0,70
141,01	-	151,00	0,48	0,47	0,47	0,54	2,17	1,70	0,56
151,01	-	161,00	0,37	0,37	0,37	0,34	1,43	1,11	0,42
161,01	-	171,00	0,37	0,34	0,35	0,29	1,11	0,87	0,39
171,01	-	181,00	0,29	0,26	0,27	0,20	0,81	0,63	0,29
181,01	-	191,00	0,27	0,24	0,25	0,18	0,65	0,51	0,27
191,01	-	203,76	0,28	0,25	0,26	0,22	0,65	0,52	0,28
203,77		2,91	2,69	2,75	1,59	4,47	3,63	2,81	
Toplam-Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Kaynak: SGK, 2012 Yılı İstatistik Yıllığı

Grafik 1: Zorunlu Sigortalıların Prime Esas Günlük Kazançlarının Sektör ve Cinsiyete Göre Dağılımı, 2012 (%)



Kaynak: SGK, 2012 Yılı İstatistik Yıllığı

Kamu kesiminde kayıtlar daha kesin olduğu ve ödemeler resmi yollardan yapıldığı için çalışanların aldığı ücretler daha çok gerçeği yansıtmaktadır. Grafikte görüldüğü üzere özel sektördeki asgari ücretli çalışanların oranı kamu kesiminin iki katı şeklinde gerçekleşmiştir. Genel toplama bakıldığında ise kamu ve özel sektör çalışanlarının toplam %41'inin asgari ücretten beyan edildiği görülmektedir.

1.2.3.1.4. İşsizlik Geliri Elde Edenler

İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

Hizmet akdinin feshinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlar

işsizlik ödeneğini hak etmektedir. İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlere, prim ödeme sürelerine göre en az 120 en fazla 300 gün süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir. Ayrıca ödenek süresince işsizlerin genel sağlık sigortası primleri Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırıldığından sağlık güvenceleri de devam etmektedir.

Çalışma Hayatı İstatistiklerine göre, 2012 yılında toplam 609.245 kişi işsizlik sigortasına başvurmuş ve bu başvurulardan 319.647'sinin şartları taşıdığı tespit edilmiştir. 2012 yılında ödeneği almaya hak kazananlara toplam 969 milyon 721 bin TL işsizlik ödeneği ödemesi yapılmıştır (ÇSGB, 2013, s.18).

İşsizlik ödeneği almakta iken tekrar sigortalı olarak çalışmaya başlayan kişinin ödeneği kesilir. Yetim ölüm aylıklarında olduğu gibi bu durumda da çalışanlar bir yandan işsizlik ödeneklerini almakta diğer taraftan da fiilen çalışmaktadırlar. Ek bir gelir sağlanması işsizlik ödeneği alındığı zaman sürecinde kayıt dışı istihdamı adeta teşvik edici bir nitelik taşımaktadır.

1.2.3.1.5. Kayıt Dışı Çalışan Kadın ve Erkekler

Dünyanın birçok yerinde olduğu gibi Türkiye'de de kadınların istihdam oranlarını olumsuz etkileyen nedenlerin başında kayıt dışı istihdam gelmektedir. Ülkemizde çalışan kadınların büyük bir çoğunluğu tarım ve hizmet sektörlerinde düşük verimlilikteki işlerde çalışmaktadır. Başta kırsal kesimlerde çalışan kadınlar, eve iş verme sistemi içinde evde çalışan kadınlar ve sanayide çalışan kadınlar en çok kayıt dışı olarak çalışanlar arasında yer almaktadır. Kadın işçilerin kayıt dışı istihdam içerisinde çalıştırılmaları ya da çalışmak istemelerinin nedeni kadınların sosyal güvenlik hizmetlerini eşleri, çocukları ya da anne-babaları üzerinden alıyor olmalarından kaynaklanmaktadır.

ILO tarafından yayınlanan "Kadın İstihdamında Küresel Eğilimler-Özet 2007" Raporu'na göre, 2006 yılında tüm dünyada çalışmakta olan kadın sayısı 1,2 milyar, işsiz kadın sayısı ise 81,8 milyon kişidir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamda önemli ölçüde cinsiyet farkı bulunmaktadır. TÜİK verilerine göre Türkiye'de 2013/Ocak ayı itibariyle 7.199 bin kadın çalışanın bulunduğu, bunun 3.640 bininin kayıt dışı çalışan olduğu ve kayıt dışı istihdam edilmiş olan kadınların, tüm çalışan kadınlar içerisindeki oranının

yüzde 50,6'ya denk geldiği belirtilmektedir. Aynı veriler, erkekler açısından değerlendirildiğinde Türkiye'de çalışan 17.234 bin erkek çalışanın, %30,3'ünün kayıt dışı olarak istihdam edildiğini de göstermektedir. Kadınlarda kayıt dışı çalışma oranının erkeklere kıyasla daha yüksek olması, kadınların daha çok kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu tarım ve hizmet sektöründe çalışmasından kaynaklanmaktadır. TÜİK, 2013/Ocak ayı verilerine göre tarımda istihdam edilen 2.476 bin kadının 2.394 bini kayıt dışı olarak istihdam edilmektedir.

Tablo 4: Türkiye'de İşgücüne Katılım Oranı

Dönemi	Türkiye-İşgücüne katılım oranı(%)	Türkiye-İşgücüne katılım oranı- Erkek(%)	Türkiye-İşgücüne katılım oranı-Kadın(%)
Ocak 2013	49.5	70.4	29.3
Aralık 2012	50.0	70.9	29.6
Kasım 2012	50.7	71.8	30.2
Ekim 2012	51.0	71.9	30.7
Eylül 2012	51.0	72.0	30.7
Ağustos 2012	50.7	71.9	30.1
Temmuz 2012	50.8	71.9	30.3
Haziran 2012	50.8	71.7	30.6
Mayıs 2012	50.5	71.4	30.2
Nisan 2012	49.6	70.6	29.2
Mart 2012	48.6	69.8	27.9
Şubat 2012	47.9	69.1	27.4
Ocak 2012	48.2	69.7	27.2

Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3534&metod=IlgiliGosterge>

Tablo 4'te Türkiye'de işgücüne katılım oranları ele alınmıştır. Tabloya göre 2013/Ocak ayında kadınların işgücüne katılım oranı %29,3; erkeklerin katılım oranı ise %70,4'tür. Genel katılım oranı ise %49,5 şeklindedir. Bu oran 2012 yılının aynı dönemi ile kıyaslandığında kadınların işgücüne katılımında 2,1 puanlık bir artış yaşandığı anlaşılmaktadır. İşgücüne katılım yalnızca kadınlar açısından değil genel olarak herkes açısından artmıştır.

İşgücüne katılım oranındaki artışın eğitim seviyesindeki artış ve esnek istihdam biçimleri ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Öyle ki, artan eğitim seviyesi gerek kadın gerekse erkeler için işe girme imkanlarını arttırmaktadır. Aynı şekilde evden çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygınlık kazanması da işgücüne katılımı arttıran diğer bir önemli husustur.

1.2.3.1.6. Yeşil Kart Sahibi Olup Kayıt Dışı Çalışanlar

Kayıt dışı istihdamın yoğun yaşandığı bir diğer kesimde ‘Yeşil Kart’ sahipleridir. Yeşil Kart uygulaması imkanı olmayan vatandaşların sağlık yardımlarının devlet tarafından karşılanması amacıyla kurulmuş, fakat kötüye kullanılmış bir uygulamadır. Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre; 8 milyon 865 bin olan yeşil kartlı sayısı 2012 yılında 11 milyona çıkmıştır. Yeşil Kart sahipleri “Yeşil Kart devri ve genel sağlık sigortası tescil işlemleri” konulu 17.01.2012 tarih 2012/2 sayılı genelge ile 2012 Ocak ayından itibaren gelir testi yaptıranlar ifadesi ile anılmaktadır. Yeşil Kart da diğer ödenek ve yardımlar gibi kayıtlı bir işe girildiğinde geri alınmaktadır. Dolayısıyla yeşil kart sahipleri de kayıt dışı istihdam edilmektedirler.

1.2.3.2. İşçinin Kayıt Dışı Çalışması Kendi İradesinde Olmayan İstihdam Şekilleri

İşçinin iradesi dışında kayıt dışında gösterilmesi; çalışmaların ilgili kurumlara hiç bildirilmemesi şeklinde olabileceği gibi gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde de olabilmektedir. Benzer şekilde ilk işlerinde kayıtlı - ikinci işlerinde kayıtlı olmaması ya da ilgili kurumlardan birine bildirilip diğerine bildirilmeme şekillerinde de görülebilmektedir.

1.2.3.2.1. Çalışmaları İlgili Kurum ve Kuruluşlara Hiç Bildirilmeyenler

Kayıt dışı istihdamın en ciddi şekilde görülen şekli çalışanların çalışmalarının kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesidir. Devlet açısından en sakıncalı durumlardan biridir çünkü diğer kayıt dışı istihdam şekillerinde düşük de olsa devletin faaliyetten haberi olmakta ve devlet prim ve vergi geliri elde edebilmektedir. Ancak

çalışmaların ilgili kurumlara hiç bildirilmemesi durumunda devlet hem vergi hem de sosyal sigorta prim kaybına uğramaktadır.

İlgili kurum ve kuruluşlara bildirme çoğunlukla işveren inisiyatifinde bir durum olmakla beraber işçiler de kayıt dışılığa ortak olabilmektedirler. Öyle ki, işçiler sadece kendi emeği için ödenmesi öngörülen vergi ve sosyal ödemelerin karşılığında devletin verdiği hizmetin yetersiz kaldığını düşündüğünde aldığı net ücretin yükselmesi karşılığında kayıt dışı çalışmaya kolayca razı olabilmektedir (Serdengeçti, 2003, s.113). Yani, uzun vadede kendi aleyhine olan bu duruma kısa vadedeki geçim sıkıntısı yüzünden katlanmayı tercih etmektedir.

1.2.3.2.2. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler

Kayıt dışı istihdamın bir diğer şekli ise, çalışanların çalışmalarına karşılık aldıkları ücretlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına olduğundan az gösterilmesidir. Ücretlerin eksik bildirilmesiyle, işçilerin fiilen aldıkları ücret ile kamu kurumlarına bildirilen ücretler arasındaki fark kadar kayıt dışılık ortaya çıkmaktadır. Buradaki kayıt dışılık, işverenlerin işçilerine ödedikleri yüksek ücretleri, düşük sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına asgari ücret üzerinden bildirilmesiyle ortaya çıkmaktadır.

1.2.3.2.3. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler

Bu kayıt dışılık türünde, sigortalıların çalıştıkları gün sayısı sosyal güvenlik kuruluşları ile ilgili diğer makamlara eksik bildirilmektedir. İşverenler, ücret üzerinden yaptıkları eksik bildirmeyi çalıştırdıkları işçilerin gün sayıları üzerinden de yaparak kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Örneğin, bir işçi bir ay 30 gün çalışmış olmasına rağmen, işveren tarafından 10-15 gün çalışmış olarak gösteriliğinde, devlet eksik gösterilen gün kadar gelir kaybına uğratmaktadır.

Diğer yandan çalışmaların gün olarak eksik bildirilmesi çalışanın emekliliğinde de olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Zira, ücretin eksik ödenmesi sadece ilerde alınacak emekli aylığının miktarını etkilerken; günün eksik gösterilmesi emekliliği geç hak

etmeye neden olmaktadır. Emeklilik için gerekli olan süre belirli yıl ve belirli prim ödeme gün sayısıdır. Sigortalı işçi yılını doldursa bile her ay eksik gösterildiği için gereken sürede emekli olamayacak ve gününü doldurmak için prim ödemeye devam etmek zorunda kalacaktır.

1.2.3.2.4. İlk İşlerinde Kayıtlı, İkinci İşlerinde Kayıtlı Olmayanlar

Yaşanan ekonomik krizler, geçim sıkıntısı ve yaşam koşullarının ağırlığı, kayıtlı olarak çalışan kişileri esas işleri dışında başka bir işte çalışmaya zorlamaktadır. Günümüzde, ekonomik ve sosyal yaşam koşullarını iyileştirmek isteyen kayıtlı çalışanlar, yasa dışı da olsa ikinci bir işte, sigortasız olarak çalışmayı göze alarak gelirlerini arttırmaya çalışmaktadırlar. Öyle ki, bu çalışmalar sonucu elde edilen gelirler kayıtlı çalışmadan elde edilen geliri dahi aşabilmektedir.

Ancak ikinci bir işte çalışma yalnızca gelir durumu düşük kesimlerde görülmemektedir. Örneğin doktorların da birden fazla hastanede hizmet verdiği ancak bu durumu bildirmediklerine ilişkin haberler duyulabilmektedir. Genelde bu kişiler ilk işlerinden sosyal güvenlik hizmetlerini sağladıkları için ikinci işlerinin kayıt dışında kalmasına da kendileri itiraz etmemektedirler.

1.2.3.2.5. Sigortalının Çalışmaya Başladığı Gün İtibari ile Bildirilmemesi Sebebiyle Meydana Gelen Kayıt Dışı İstihdam

İşyerlerinde sıklıkla uygulanan bir kayıt dışı istihdam şekli de işe yeni başlayan işçilerin işe uyum sağlayıp sağlayamayacaklarının anlaşılması amacıyla deneme süresinde sigortasız çalıştırılmasıdır. Deneme süresi, 4857 sayılı İş Kanununun 15. maddesinde, *“... taraflarca iş sözleşmesine bir deneme kaydı konulduğunda, bunun süresi en çok iki ay olabilir. Ancak deneme süresi toplu iş sözleşmeleriyle dört aya kadar uzatılabilir. Deneme süresi içinde taraflar iş sözleşmesini bildirim süresine gerek olmaksızın ve tazminatsız feshedebilir. İşçinin çalıştığı günler için ücret ve diğer hakları saklıdır.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Deneme süresi, belirtildiği üzere işçi ve işverene sadece ihbar süresine uyma zorunda olmadan ve tazminat ödemek zorunda kalmadan iş sözleşmesini feshetme imkanı vermektedir. Sosyal güvenlik mevzuatı açısından ise deneme süresi hiçbir anlam ifade etmemekte, işverenin sosyal güvenlik mevzuatında yer alan yükümlüklerinde bir değişiklik yapmamaktadır. Ancak işveren deneme süresinde sigorta yaptırmak zorunda olmadığını iddia ederek veya deneme süresi bittikten sonra sigorta yapacağı yönünde işçiyi ikna ederek, bu süre içerisinde işçinin sigortasını yapmayabilmektedir. Bu geçiştirme veya ihmal, prim ödeme yükünden kurtulabilmek için yapılabildiği gibi, bazen de kısa bir süre için işçinin giriş ve çıkışını yapmak zorunda kalmamak için de yapılabilmektedir.

1.2.3.2.6. Sosyal Güvenlik Kurumu'na Bildirilip Vergi Dairesine Bildirilmeyen Sigortalılar

Kayıt dışı istihdam denildiğinde elbette sadece sosyal sigorta primi kaybı söz konusu değildir. İşçilerin ücretlerinden kesinti yolu ile tahsil edilen gelir vergisi de kayıt dışı istihdamda önemli bir yer tutmaktadır. Bu durum daha çok inşaat işlerinde yaygın olarak görülmektedir. Özel bina inşaatı yaptıran kişilerin belediyelerden ruhsat alabilmek amacıyla sosyal sigorta primlerini ödemiş olmaları gerekmesi ama vergi açısından böyle bir zorunluluğun bulunmaması çalışanların SGK'ya bildirilmesine fakat vergi dairesinde bildirilmemesine sebep olmaktadır (Karan, 2006, s. 47).

1.2.3.2.7. Mevzuat Gereği Kayıt Dışında Bırakılan Çalışmalar

Kişilerin iradesi dışında kayıt dışı kalmalarına sebep olan diğer bir kayıt dışı istihdam şekli ise yasaların kendisinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde uygulanmakta olan vergi ve sosyal güvenlik mevzuatı gerek sosyal amaç gözeterek gerekse prim ödeme güçlerinin olmaması gibi nedenlerle bazı kişilere muafiyet tanımakta ya da bazı kişileri kapsam dışında tutmaktadır. Mevzuat gereği kapsam dışında tutulan kişi ya da çalışmalar kayıt dışı istihdama yol açmakla kalmayıp ayrıca bu durum kayıt dışı istihdamla mücadele önünde de sorun oluşturmaktadır.

5510 sayılı Kanununun 6. maddesi gereğince aşağıda belirtilen kişiler sigortalı sayılmayarak sosyal güvenlik mevzuatı dışında tutulmaktadır.

- İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,
- Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- Ev hizmetlerinde süreksiz olarak çalışanlar ile ev hizmetlerinde hizmet akdi ile sürekli çalışmasına rağmen, haftalık çalışma sürelerinin 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen sürelerden az olması nedeniyle, aylık kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olanlar,
- Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,
- Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tâbi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olanlar,
- Resmî meslek ve sanat okulları ile yetkili resmî makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksekokullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbikî mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler, Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller,
- Bağ-Kur kapsamında sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,
- Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının bu Kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,

- Niteliği itibarıyla bir kişinin bir gün içinde yapabileceği işlerde, yevmiyeli olarak çalışanlar,
- Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciliyle birlikte kanunla kurulu meslek odalarına usulüne uygun olarak kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler

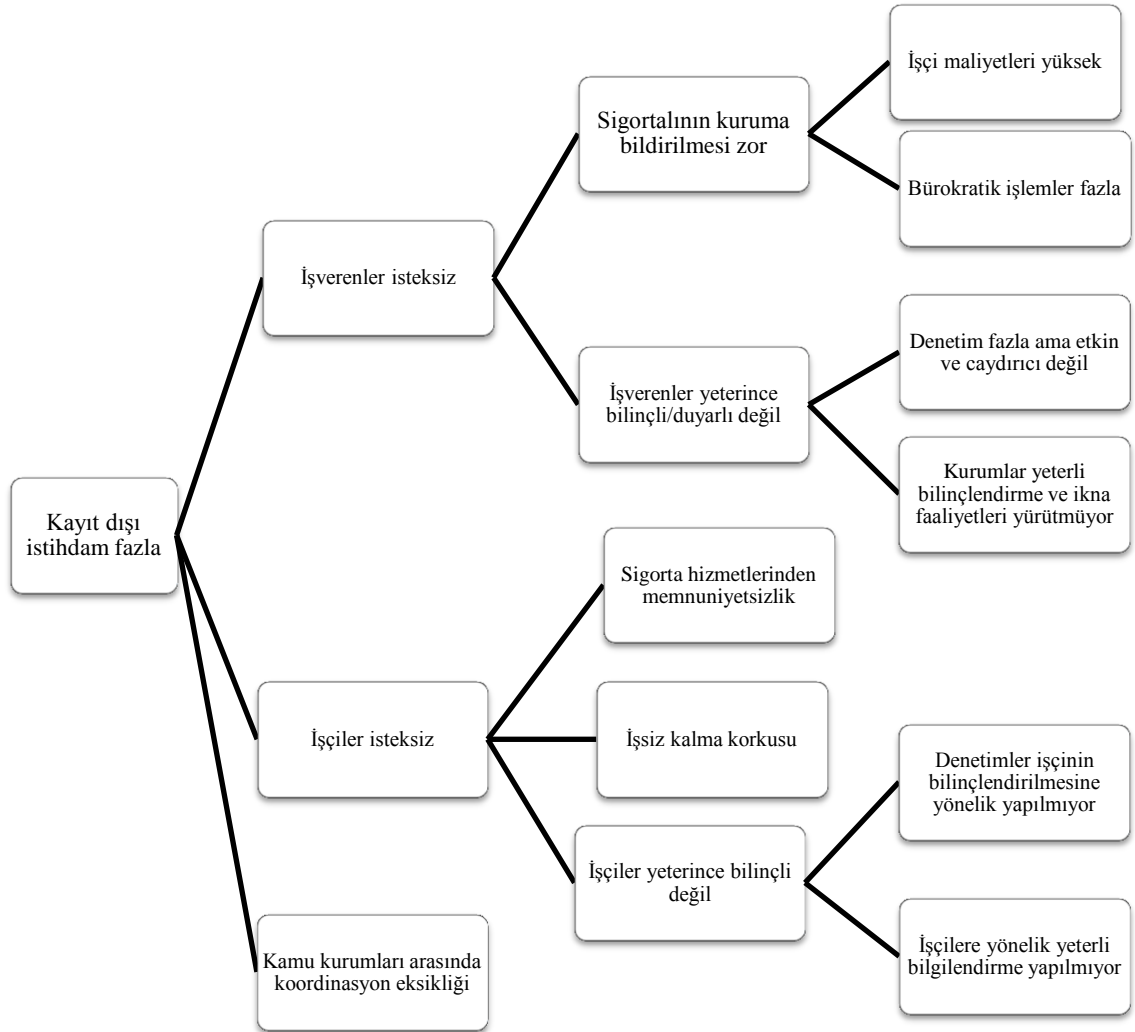
Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar vergi ve prim kaybı bir yana, bu kesimlerin sosyal koruma dışında kalmasına da neden olmaktadır. 2013 yılı Ağustos ayı verilerine göre, sadece ücretsiz aile işçisi olan 3 milyon 556 bin kişi kanun gereği sosyal güvenlik mevzuatı dışında kalmaktadır (SGK, 2013 Ağustos).

1.2.4. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdam işverenler için ucuz işgücü, çalışanlar için ise bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Kayıt dışı istihdam özellikle işsizlere, düşük ücretli kamu sektörü çalışanlarına, yeterli maaş alamayan emeklilere gelirlerini yükseltme konusunda bir kaynak oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdamın nedenleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte sanıldığından daha çok ve karışıktır. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın genelde bir nedeni yoktur dolayısıyla sorunun çözümü de nedenleri oranında karmaşıktır.

Kayıt dışı istihdamın nedenleri hakkında çok çeşitli sınıflandırmalar bulunmaktadır. Şekil 1'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından kayıt dışı istihdamın nedenlerine ilişkin yapılan sınıflandırma görülmektedir. Bu sınıflandırmaya göre kayıt dışı istihdamın fazlalığı genel olarak üç başlık altında ve kayıt dışı çalışma ya da çalıştırma konusunda işçi ve işveren tarafının istek durumu ile kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliğine bağlanmıştır.

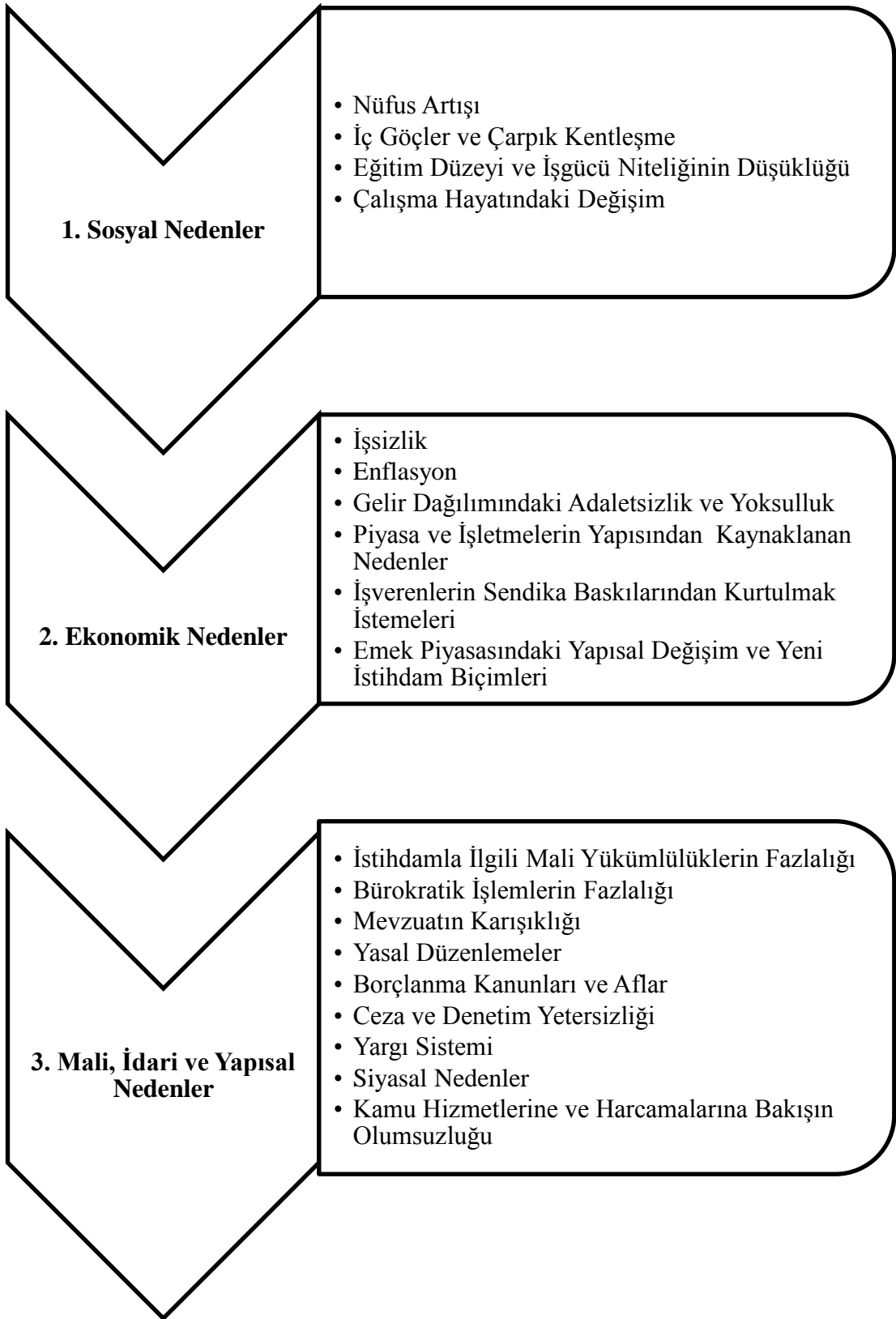
Şekil 1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenlerine İlişkin ÇSGB Sınıflandırması



Kaynak: ÇSGB, 2006, s.5.

Bakanlık tarafından yapılan sınıflandırmadaki unsurlar da dikkate alındığında genel olarak kayıt dışı istihdamın nedenlerini Şekil 2’de gösterildiği üzere sosyal, ekonomik, mali-idari ve yapısal sistemden kaynaklanan nedenler ile kamudan kaynaklanan nedenler olmak üzere üç başlık adı altında toplamak mümkün olmaktadır. Bu üç başlık altında yer alan nedenler izleyen bölümlerde daha detaylı şekilde açıklanmaktadır.

Şekil 2: Kayıt Dışı İstihdamın Nedenlerine İlişkin Sınıflandırma



Kaynak: Tarafımca hazırlanmıştır.

1.2.4.1.Sosyal Nedenler

Kayıt dışı istihdama neden olan etmenler çok çeşitli olup ülkenin sosyal yapısına göre farklılık göstermektedir. Kayıt dışı istihdamın sosyal nedenleri arasında nüfus artışı ve buna bağlı olarak gerçekleşen iç ve dış göçler, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, çalışma hayatındaki değişim ve eğitim eksikliği sayılabilir.

1.2.4.1.1. Nüfus Artışı

Nüfus bir ülkenin kalkınmasındaki en önemli faktörlerden biridir. Öyle ki bazı ülkeler ekonomilerini büyütmek için gerekli diğer tüm faktörlere sahipken yeterli genç nüfusa sahip olmamaları nedeniyle bu eksikliklerini işgücü ithal ederek telafi ederlerken; bazı gelişmekte olan ülkelerde ise yeterli genç nüfus var olmasına rağmen diğer gerekli faktörlere sahip olamadıklarından ekonomilerini geliştirememektedirler (Candan, 2007, s.27). Hızlı nüfus artışı toplumu çeşitli şekillerde etkilemektedir. Örneğin, bu artış bireylerin refah artışını engellemekle birlikte gayri safi milli hasıladan daha az gelir almalarına neden olmakta ve hatta devletin yapmakla sorumlu olduğu alt yapı, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin maliyetini de artırmaktadır.

Nüfusun hızlı artmasına karşılık ekonomik büyümenin yeterince yüksek olmaması ve hatta krizlerle birlikte küçülmesi, yeni işgücü istihdam edememe sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ülkemizde nüfus artış hızı 2003'te binde 12,9, 2004'te binde 12,6, 2005'te ise binde 12,3'tür. 2012 yılında ise Türkiye'de ikamet eden nüfus bir önceki yıla göre 903.115 kişi artmış, yıllık nüfus artış hızı binde 12 olarak gerçekleşmiş, 2013'te ise bu oran binde 13,7'ye yükselmiştir. Ekonomi ile desteklenmeyen hızlı nüfus artışı, beraberinde eksik istihdamı getirmekte ve ücret düzeylerini aşağıya çekmektedir, sonuç olarak gelirlerini arttırmak isteyen düşük gelirliileri kayıt dışı istihdama yönlentmektedir.

1.2.4.1.2. İç Göçler ve Çarpık Kentleşme

Hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç neticesinde; göç edenler kentlerde hemen iş bulamamakta ve kentlerde işgücü arz fazlalığına neden olmaktadır. Diğer yandan

tarımda makineleşmenin artması ve toprakların miras yolu ile parçalanması gibi nedenlerle kentlere göç eden insanlar kentlerdeki iş gücü piyasası karşısında bir süre işsiz kalmakta daha sonra genellikle sigortasız olarak çalışmak zorunda kalmaktadırlar (Kalça, 1998). Bu yüzden kırsal yerlerden kent merkezlerine yapılan vasıfsız işgücü göçleri kayıt dışı istihdamın önemli nedeni olarak görülmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 2011–2012 döneminde 384.535 ile en çok göç alan ve 354.074 ile en çok göç veren il İstanbul'dur. İç göçler, ülkenin ekonomik yapısını bozmakla birlikte çarpık kentleşmeye ve nihayetinde gecekondulaşmaya da neden olmaktadır. Bu yüzden en fazla iç göçün yaşandığı İstanbul'da gecekondulaşma ve bunun sonucu olarak kaçak yapılaşma ve işsizlik artmıştır (TÜİK, 2013). Gecekondu bölgeleri, özellikle kırsal bölgeden göç edenlerin ikamet ettiği, küçük esnaf ya da işportacılık şeklinde bedensel güçlerini kullandıkları genellikle kayıt dışı faaliyetlerle geçimlerini sağladıkları yerler olmaktadır (Keleş,1984).

1.2.4.1.3. Eğitim Düzeyi ve İşgücü Niteliğinin Düşüklüğü

Kayıt dışı çalışmada belki de en önemli etmen çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. Düşük eğitim seviyesine bağlı olarak gelişen sosyal güvenlik konusunda yeterli bilgi ve birikime sahip olmama kişilerin kayıt dışı çalışmaları durumunda kaybedecekleri değerler konusunda belli bir bilgi birikimine sahip olmamaları da mevcut durumu kabul etmelerine neden olmaktadır. Diğer yandan, düşük eğitim düzeyine sahip kayıtlı olmayan kişiler arzu etseler bile şikayetlerini iletecekleri yerleri bilemedikleri için haklarını da arayamamaktadırlar.

Eğitim seviyesi ile kayıt dışı çalışma arasında ters bir ilişkinin olduğunu söyleyebiliriz, öyle ki eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı çalışma da azalmaktadır (OECD Employment Outlook, 2008, s.14; Lund, 2009, s.72). Bu nedenle, düşük eğitim düzeyine sahip olanlar en fazla kayıt dışılık oranının yüksek olduğu tarım ve tarım dışı üretim alanlarında istihdam edilirken; yüksek eğitim düzeyine sahip olanlar daha çok kayıt dışılığın düşük olduğu toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler ile ilmi ve teknik alanlar ve bunlarla ilgili meslekler grubunda istihdam edilmektedir (Candan, 2007, s. 40).

TÜİK 2012 yılı verilerine göre, Türkiye’de okuma yazma bilmeyenlerin % 45’i, ilkokul mezunlarının % 30,1’i, yüksekokul mezunlarının ise % 71’i istihdam edilmektedir. İşsizlik oranı ise okuryazar olmayanlar arasında % 5,4, lise altı eğitimlilerde % 10,5, lise veya dengi eğitim düzeyine sahipler arasında % 23,9 ve yükseköğrenim mezunları arasında % 10,4 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013/Ocak).

1.2.4.1.4. Çalışma Hayatındaki Değişim

1970’lerden itibaren artan rekabet, işletmelerin yeni çalışma sistemlerine olan ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır. Rekabet edebilirlik adına birçok işletme maliyetleri düşürmek, sosyal güvenlik ve vergi mevzuatından kaynaklanan ödevlerden kaçınmak için küçülmeye yönelmişlerdir. İşletmelerin ihtiyaçları ve rekabet koşulları geleneksel istihdam şekilleri yerine, kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, eve iş verme, taşeron vb. istihdam biçimlerinin yaygınlığını arttırmıştır (Karadeniz, 2002, s.109). Bu yeni üretim tarzı işyerlerini küçültmekle kalmamış; işçilerin ekonomik ve sosyal haklarının da kısılmasına neden olmuştur. İşyerlerinin ve çalışanların kayıt dışında kalmasında bu yeni üretim tarzının da olumsuz etkisi olmuştur. Son yıllarda özellikle büyük şehirlerde uygulanan eve iş verme; üretimi artırmak ve maliyeti düşürmek için kullanılmaktadır. Bu uygulama sosyal güvenceden yoksun büyük bir iş gücünün çıkmasına da neden olmaktadır.

Hizmet sektörünün yaygınlaşması da kayıt dışı istihdamın artmasında önemli yere sahiptir. Çalışma hayatında meydana gelen değişimler ve kadınların çalışma hayatına girmesi gibi etkiler, özellikle çocuk bakımı veya yaşlı bakımı gibi konularda evde çalışma alanları yaratarak bu alanlarda kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmuştur.

Aynı şekilde eve iş verme sisteminde çalışanlar piyasada üretilen bazı ürünleri evde üretmektedirler. Köylerde halı, kilim dokuma, terzilik, örgü örme, nakış, büyük şehirlerde ise ilik açma, düğme dikme, ütüleme gibi tekstil sektörüne yardımcı alanlarda kişiler sosyal güvenlik kurumuna bildirilmeden istihdam edilmektedir.

Son yıllarda yaygınlaşan taşeronluk sistemi de çalışma hayatının değişiminin bir sonucudur. Taşeron, büyük bir işin bir bölümünü yaptırmayı asıl müteahhitten kendi üzerine alan ikinci müteahhittir. Taşeron firmalar işi daha hızlı yapabildikleri için ve

maliyeti de işverene çok yüksek olmadığı için tercih edilmektedir. Böylece taşeron firmaların sayısı artmakta ve eğitimsiz işçilerin kayıt dışı istihdamı da artmaktadır. Taşeron firmalar özellikle inşaat sektöründe yaygın olduğu için istihdam edilen işgücü sürekli çalıştırılmadığı için de kayıt dışı kalmaktadır.

1.2.4.2. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı ekonomi içinde yer almak başlı başına bir risk oluşturmakla birlikte, işçi ve işvereni kayıtlı ekonomi içinde yer almamaya iten temel neden aslında ekonomiktir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler yürütmekle iki taraf da bu riski göze almaktadır. İşveren açısından maliyetleri azaltmak temel amaç iken, çalışan için maliyetleri azaltmanın yerini kazanç yaratma veya artırma almaktadır. Kayıt dışı istihdamda neden olan ekonomik nedenleri işsizlik, enflasyon, gelir dağılımdaki adaletsizlik ve yoksulluk, piyasa ve işletmelerin yapısından kaynaklanan sebepler, işverenlerin sendikaların baskılarından kurtulmak istemeleri şeklinde sıralayabiliriz.

1.2.4.2.1. İşsizlik

Kayıt dışı istihdamın belki de en önemli sebeplerinden birisi hali hazırda ekonomide var olan işsizlik durumudur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, istihdam yaratma olanakları sınırlı olduğundan kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, herhangi bir eğitim ya da uzmanlık gerektirmeyen, büyük miktarda sermayeye ihtiyaç duyulmayan evde çalışma, fason üretim, işportacılık, simitçilik, pazarcılık, su satıcılığı vb. işlerin yapıldığı sektörlerde kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Bunun neticesinde de kayıt dışı istihdamda artış yaşanmaktadır (DPT, 2001).

İktisattaki bolluk paradoksu ile yani bol olan bir varlığın değerinin düşük olması durumu yüksek işsizlik oranının yaşandığı ekonomilerde geçerli olmaktadır. Bu ekonomilerde işsiz sayısı arttıkça emeğin değeri düşmekte ve işsiz kalan insanların pazarlık güçleri de azaldığı için, bu kişilerin asgari ücretin altında kayıt dışı olarak çalışma mecburiyetinde kaldıkları görülmektedir.

Diğer yandan, hızlı nüfus artışı ve bölgesel geri kalmışlık ile körüklenen iç göç nedeniyle artan işsizlik de işteki seçiciliği kırmakla birlikte kişileri nerede ve nasıl olursa olsun çalışmaya zorlamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak kişiler güvencesiz, sağlıksız ve kayıtsız olan alanlarda çalışmaya yönelmektedir.

Çeşitli ampirik çalışmalara göre elde edilen bilgilere göre gençlerin yaşlılara, evlilerin bekarlara, kadınların erkeklere göre daha fazla risk üstlenebildikleri tespit edilmiştir. Buna göre, nüfusu genç olan, evlilerin ve kadınların ağırlıkta olduğu toplumlarda kayıt dışı istihdam eğilimi de yüksek olmaktadır (İstanbul Serbest Mali Müşavirler Odası, tarihsiz).

1.2.4.2.2. Enflasyon

Enflasyon tanım olarak fiyatlar genel seviyesindeki sürekli artıştır. Enflasyon insanların satın alma gücünü etkileyerek sosyal huzursuzluklara neden olmaktadır. Enflasyon rakamlarının yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin de arttığı gözlemlenmektedir (Kıldış, 2000, s.11).

Enflasyon nedeniyle, gelir ve kurumlar vergisindeki vergi matrahları, dolayısıyla vergilerden sağlanan hasılatın bileşimi ve düzeyi yani vergi yükü ve bunun dağılımı değişir. Bu değişimden kaynaklanan belirsizlik ortamında bulunmak zorunda kalan mükellefler kayıt dışılığa yönelmeyi tercih ederler. Bu nedenle kendilerini borç batağında bulan, mali dengeleri bozulan firmalar; vergi, sosyal güvenlik primi gibi yasal mali yükümlülüklerden kurtulmak amacıyla kayıt dışı işçi çalıştırmakta ve ürettikleri mal ve hizmetleri kayıt dışı olarak piyasaya sunmaktadırlar.

Diğer yandan enflasyon sebebiyle bireylerin satın alma gücünün azalması, ikinci bir işte çalışmayı da beraberinde getirmiştir. Öyle ki, bireyler kayıtlı çalışarak ekonominin tahrip edici etkilerine maruz kalmak yerine, kayıt dışı çalışarak bireysel dengelerini kurmayı tercih etmektedirler (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 90-91).

Ülkemizde de kayıt dışı ekonominin ve dolayısıyla kayıt dışı istihdamın genişlemesinde enflasyon önemli bir paya sahiptir. Uzun yıllar boyunca yüksek seyreden enflasyon ekonomide yapısal sorunlara, kayıt dışı işlem ve faaliyetlere neden olmaktadır.

1.2.4.2.3. Gelir Dağılımdaki Adaletsizlik ve Yoksulluk

Kayıt dışı istihdamı etkileyen bir başka faktör ise gelir dağılımdaki adaletsizliktir (ÇSGB, 2006, s.2). Gelirden düşük pay alan gruplar gelirlerini arttırmak amacıyla kayıt dışı istihdama arz yaratmaktadır. Çünkü gelirlerin yetersizliği karşısında geçimini sağlamakta zorlanan düşük gelirli kişiler ek işlerde çalışma ihtiyacı duymaktadır ve bu ek iş genellikle kayıt dışı olmaktadır.

TÜİK tarafından yapılan 2011 yılı araştırmasına göre en yüksek gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 46,7 iken, en düşük gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldıkları pay % 5,8'dir. Diğer bir ifadeyle, en zengin kesim, en yoksul kesimin 8 katı kadar toplam gelirden pay almaktadır. Gelir dağılımı arasında bu kadar farkın olduğu bir yerde düşük gelirli olanların, geçim kaynaklarını arttırmak adına ikinci bir işte kayıt dışı çalışmayı tercih etmeleri kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelir dağılımı eşitliğini ölçmeye yarayan Gini³ katsayısı, TÜİK 2012 yılına ait Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasının sonuçlarına göre 2012 yılında 0,402 olarak gerçekleşmiştir.

Yoksulluk durumu da kayıt dışı istihdamı etkilemektedir. Yoksul kesimin eğitim düzeyi daha düşük olmakla birlikte, üretime kattığı katma değer de düşüktür. TÜİK tarafından yapılan 2009 yılı yoksulluk çalışması sonuçlarına göre Türkiye genelinde çalışanların içinde en yüksek yoksulluk oranını % 29,58 ile ücretsiz aile işçileri ve % 26,86 ile yevmiyeliler oluşturmaktadır. 2012 yılı verilerine göre ise Türkiye nüfusunun % 16,1'i yoksulluk sınırı altındadır.

İktisadi açıdan değerlendirildiğinde ise yoksulluk ile kayıt dışı çalışma oranları arasında bir ilişkinin bulunduğu, bu nedenle yoksulluğun yüksek olduğu iktisadi faaliyet kollarında kayıt dışı çalışma oranının da yüksek olduğu görülmektedir. Öyle ki, yoksulluk oranının %36,19 olduğu tarım, avcılık, ormancılık, balıkçılık sektöründe kayıt dışı çalışma oranı % 90,1 iken; yoksulluk oranının %16,62 ile görece daha düşük

³Gini katsayısı İtalyan istatistikçi Corrado Gini tarafından 1912 yılında, Lorenz tarafından geliştirilen sistem üzerinden oluşturulmuştur. Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer almaktadır. 1'e ne kadar yakınsa gelir dağılımı o kadar bozuk, 0'a ne kadar yakınsa gelir dağılımı o kadar eşitliğe yaklaşıyor demektir.

olduğu imalat sanayinde kayıt dışı çalışma oranı % 31,7 ile görece düşük gerçekleşmiştir⁴.

1.2.4.2.4. Piyasa ve İşletmelerin Yapısından Kaynaklanan Sebepler

Piyasada dinamikleri, var olan rekabet koşulları, işletmelerin yapısı, kurumsallaşma oranları, marka yaratabilme kabiliyetleri ve maliyetlerle baş edebilme güçleri gibi faktörler işletmelerin kayıt dışı istihdamın bir parçası olup olmamaları üzerinde etkilidir. Çünkü işletmelerin devamlılığı en azından sabit maliyetlerini karşılayabildikleri sürece devam etmektedir.

Bilindiği üzere iktisatta kullanılan bir terim vardır, bu da işletmelerin ne zaman kapatmalarının daha karlı olduğunun bilgisini verir. Sabit maliyetler bir firmanın üretim yapmasa da katlandığı maliyetlerdir. O zaman firma en azından değişken maliyetlerini karşılayabildiği sürece üretimini durdurmaz. İşte fiyatın ortalama değişken maliyete eşit olduğu noktaya kapanma noktası adı verilir. ($F=ODM$) fiyat ortalama değişken maliyetin üzerinde olduğu sürece firma arz etmeye (üretim yapmaya) devam edecektir. Bu nedenle firmaların en azından değişken maliyetleri karşılayabilmek ve piyasada kalabilmek adına kayıt dışı istihdama yönelmek zorunda kaldıklarını söyleyebiliriz. Bu teori kapsamında, fiyatların ve satışların hızla düştüğü bir ürün ya da sektörde, maliyetlerin de düşürülmesi işletmelerin devamlılıklarını sürdürebilmelerinin ön koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle ülkeye ithal olarak giren uzak doğu kökenli ucuz ürünler karşısında marka oluşturamamış sektörlerin rekabet edebilmek adına hızla kayıt dışına yöneldikleri görülmektedir.

Piyasada var olan rekabet koşulları da kayıt dışı istihdam üzerinde olumsuz etkiye sahiptir. Küreselleşme, korumasız dış ticaret, ekonomik krizler, talebin daralması, özelleştirme ve işsizlik gibi nedenler işletmeler arasında sert bir rekabet yaşanmasına neden olmaktadır. Bu rekabet koşulları altında işletmelerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve ulusal ya da uluslararası rekabette geriye düşmemeleri adına işletmeler zorunlu

⁴ T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2002 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketi ve 2002 Yılı Yoksulluk Anketlerinden faydalanılmıştır.

olarak maliyetleri azaltmaya yönelmektedir ki, en kolay başvuru yöntem kayıt dışı çalışma ya da çalıştırma olmaktadır.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Merkezi (IMD) tarafından hazırlanan Dünya Rekabet Yıllığı verilerine göre Türkiye 2010 yılında rekabet sıralaması açısından 58 ülke içerisinde 48'inci olmuştur. Türkiye'nin rekabet gücünü arttırabilmesi için kadın işgücünü ve istihdamı arttırması, uzun dönemli işsizliği azaltması, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin yaygın olduğu bir ekonomide işgücü maliyeti, sosyal güvenlik prim oranları ve işten çıkarma maliyeti gibi yapısal sorunları gidermesi gerekmektedir.

Diğer yandan piyasada yaygın olan işletme yapısı da kayıt dışı istihdamın büyüklüğü üzerinde önemli bir yere sahiptir. Bilindiği üzere çalışma hayatı içerisinde iyi işleyen bir kontrol ve denetim sisteminin olması kayıt dışı istihdam faaliyetlerinin önüne geçebilecektir. Esasen büyük işletmelerde kontrol ve denetim sistemi gelişmiştir. Çünkü büyük ölçekli firmalar tüm üretim faaliyetlerini kayıt altında gerçekleştirirler (Güloğlu, 2005, s.19). Ancak özellikle, Türkiye gibi küçük ve orta büyüklükteki işletme oranının %99,8 gibi yüksek değerlere sahip olduğu ülkelerdeki küçük işletmelerde maliyetten kaçınma, finansman sorunları ile birlikte nitelikli işgücünün azlığı ve denetim alanı dışında kalma olasılığı da kayıt dışında kalmaya neden olmaktadır.

İşletmelerde kurumsallaşma olmaması da kayıt dışılığına neden olmaktadır. Kurumsal bir firmanın organizasyon yapısı oluşturulmuş, yönetim şekilleri belirlenmiş, iç kontrol sistemi kurulmuş olması gerekir. Ülkemizde, kurumsallaşmanın sağlanması ve bu yolla finansman temininin kolaylaşmasını özendirici uygulamaların geliştirilmesine karşın işletmelerde yeterli kurumsallaşma sağlanamamıştır. Kurumsallaşmanın olmadığı bir işletmede ne güçlü bir rekabet duygusu oluşacak ne de kaliteli mal üretimi ve marka oluşacaktır.

Sonuç itibariyle uygun rekabet ortamının olmadığı, işletmelerin güçlü bir markaya kavuşturulmadığı ve kurumsallaşmanın sağlanmadığı bir ortamda işletmeler ayakta kalmak adına zorunlu olarak kayıt dışına yönelmeye devam edecekleridir.

1.2.4.2.5. İşverenlerin Sendika Baskılarından Kurtulmak İstemeleri

İşverenlerin kayıt dışı ekonomiye yönelmelerindeki etkenlerden biri de kayıtlı ekonomideki sendikaların varlığıdır. Sendikalar doğal olarak üyelerinin menfaatlerini gözetmekte, onlara ücret artışı ve diğer ek imkanları yaratmaya; çalışma koşullarını iyileştirmeye çalışma saatlerini azaltmaya çalışmaktadırlar. Bu çabalarında başarılı olduklarında bu işçilere ek gelir sağlarken işverene ek bir maliyet yaratmaktadır. Bu durumda işveren ne kadar az sendika üyesi işçi istihdam ederse o kadar faydasına olacağını düşündüğünden kayıtlı işçi istihdam etme yerine kayıt dışı eleman istihdam etmeye yönelmektedir. Kayıt dışı işçi çalıştırarak işverenler sendikaların etkilerini azaltmış olmaktadır.

1.2.4.2.6. Emek Piyasasındaki Yapısal Değişim ve Yeni İstihdam Biçimleri

1980 sonrası uygulamaya konulan neoliberal politikalar ile küresel rekabete uyumda sosyal devletin yeniden yapılandırma sürecine girilmiş ve işgücü piyasası esnekleştirilmiştir. Özellikle sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim politikaları özelleştirilmeye ve refah politikaları piyasalaştırılmaya başlanmıştır (Topçuk, 2006, s.168). Çalışma ilişkilerinde yaşanan bu değişimle birlikte a-tipik, marjinal, tali, esnek veya koşullu isimleriyle de anılan standart dışı istihdam biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu çalışma şekillerinde, çalışma süreleri normal çalışma süresinden az fakat devamlı, özel bir çalışmaya ihtiyaç duyulduğu zamanlarda kısa süreli, geçici ya da mevsimlik olabilmektedir. Bu tür işlerin en belirgin niteliği işletmelerde ikincil nitelikte olmasıdır. İşletmeler tam süreli işçilere nazaran daha az önem vermektedir. Eğitim ve ücret yönünden gereken önem verilmemektedir. Standart dışı istihdam biçimlerinde çalışanların çoğu kadındır. Ayrıca öğrenciler ve emekliler de bu çalışma biçiminde çoğunluktadır. Standart dışı istihdam biçimleri genelde hizmet sektöründe yaygındır (Zeytinoğlu, 1999, s. x-xx).

Gelişen teknoloji evde çalışanların sayısını artırmaktadır. Evde çalışmaya yönelik yapılan araştırmalarda çalışanların büyük çoğunluğunun kadınlardan oluştuğu gözlemlenmiştir. Evde çalışanlar daha çok fason üretim aşamasında tekstil sektöründe görülmektedir. Ücretlerini parça başına almakta olup, ücret, ücretli tatil, hastalık

yardımı, sosyal güvenlik gibi haklardan yeterince yararlanamamaktadırlar. İşverenler ve taşeronlar tarafından maliyetleri düşük olduğundan tercih edilmektedirler (Güloğlu, 2005, s.20-21). Bu çalışma biçimleri kayıt dışı alanı daha da cazip hale getirmektedir.

1.2.4.3. Mali, İdari ve Yapısal Sistemden Kaynaklanan Nedenler

1.2.4.3.1. İstihdamla İlgili Mali Yükümlülüklerin Fazlalığı

Devlet güvenlik, üretim, çevre koruma ve alt yapı gibi yatırımların yapılmasından sorumludur; bu sorumluluklarını yerine getirebilmesi için kaynağa ihtiyacı vardır. Vergi ve sosyal güvenlik kesintileri de bu kaynaklar içerisinde yer almaktadır. Ancak, vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksekliği işletmeleri bu ödemeleri yapmaktan kaçmaya teşvik etmektedir. Yükümlülüklerden kaçmanın bir yolunun da kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaktan geçtiği anlayışının yaygın olması sebebiyle kayıt dışı çalışma ya da çalıştırma da artış dolayısıyla devletin finansman kaynaklarında ise bir azalış meydana gelmektedir.

OECD üyesi ülkelerde kamu gelirleri, gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi doğrudan vergilere dayanmaktadır. OECD'nin "Gelir İstatistikleri" verilerine göre, küresel ekonomik krizle birlikte 2008 ve 2009 yıllarında OECD ülkelerinde düşme eğiliminde olan ve toplam vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı anlamına gelen "vergi yükü" tekrar artmaya başlamıştır. OECD ülkelerinde 2010'da yüzde 33,8'e, 2011'de ise yüzde 34,1'e çıkan toplam vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı, 2012 yılında da 0,5 puanlık artışla yüzde 34,6'ya yükselmiştir. 34 üyeli OECD'nin 30 üyesinin verdiği geçici rakamlara dayanarak hazırlanan rapora göre, 2012 yılında vergi yükü, 21 ülkede artmış, 9 ülkede ise azalmıştır (OECD, 2013). Türkiye'de Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi'nden elde edilen gelirlerin GSYİH içindeki payı 2001 yılında yüzde 7,5 iken, 2012 yılında yüzde 6'ya gerilemiştir. Bu oranla Türkiye, 2011 yılında yüzde 11,4'lük OECD ortalamasının altında seyretmiştir. GSYİH içinde sosyal güvenlik primlerinden elde edilen gelirlerin payı 2011 yılında OECD ülkelerinde ortalama yüzde 9,1 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de ise bu oran 2011 yılında yüzde 7,8 olarak gerçekleşmiş ve Türkiye bu oranla OECD ortalamasının altında yer almıştır (OECD, 2013).

İşverenler, istihdama bağlı olarak sosyal sigortalar kurumu işçi ve işveren payı, sosyal amaçlı fon ödemeleri kıdem ve ihbar tazminatları ve vergi ödemeleri gibi maliyetleri ödemektedirler. Bu mali yükümlülüklerden bazıları (SSK işçi payı, gelir vergisi) esasen işçiyi yükümlü tutmakla birlikte ödenmesinden dolayı işvereni sorumlu tutan ödemelerdir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.101). Bu nedenle işçiler işe başlarken brüt ücret üzerinden değil de net ücret üzerinden talepte bulunmaktadır.

Toplumlar üzerindeki vergi yükü arttıkça kayıt dışı faaliyet yürüterek vergiden kaçan ile vergilerini düzenli olarak ödeyen arasında büyük bir adaletsizlik uçurumu oluşmaktadır. Toplumlar üzerindeki vergi oranları kadar hükümetlerin uyguladığı vergilerin türleri ve uygulanış biçimleri de kayıt dışı faaliyetleri tercih etmede etkilidir.

Çalışanların ücretlerinden kesilen işçi ve işveren sosyal sigorta primlerinin toplamı OECD ülkelerinin önemli bir kısmında % 20'yi geçmektedir. Başta Danimarka olmak üzere Avustralya, Finlandiya, İzlanda ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde gelir vergisi yükümlülükleri diğer ülkelere göre daha yüksek seviyelerdedir. Bununla beraber Şili'de gelir vergisi yükümlülüğü bulunmamaktadır. İşçi sosyal güvenlik paylarında da örneğin Yeni Zelanda'da bu yönde bir uygulama bulunmaz iken Almanya, Macaristan, Türkiye, Polonya ve Japonya'da yüksek seviyelerde kesintiler yapılmaktadır. İşveren sosyal güvenlik kesintilerinin en yüksek olduğu ülkeler ise Fransa, Belçika, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, İspanya ve Estonya'dır (OECD, 2012).

Tablo 5: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Toplam Yükümlülüklerinin Karşılaştırılması (2012 Yılı)

	Türkiye	OECD Ortalamaları
Gelir Vergisi (%)	11,1	13,1
İşçi Sosyal Güvenlik Kesintisi (%)	12,9	8,2
İşveren Sosyal Güvenlik Kesintisi (%)	14,2	14,4

Kaynak: OECD, 2012, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxingwages.htm>

Türkiye’de ücretler üzerinden yapılan kesintileri OECD ortalaması ile karşılaştırması Tablo 5’te yer almaktadır. Tabloya göre 2012 yılında ülkemizde çalışanların ücretlerinden yapılan kesintiler diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında gelir vergisi ve işveren sosyal sigorta primlerinin OECD ortalamalarının altında olduğu ancak işçi sosyal güvenlik primlerinin ise diğer ülkelere göre yüksek olduğu görülmektedir.

Bilindiği üzere ülkemizde toplanan vergi gelirlerinin büyük bir bölümünü istihdam vergileri oluşturmaktadır. Yüksek istihdam vergileri ise işgücü maliyetini artırmakta, kayıt dışını besleyerek istihdamı azaltmaktadır. Türkiye açısından bakıldığında brüt ücret üzerinden yapılan vergi ve sosyal güvenlik kesintileri ciddi boyutlardadır. İstihdam üzerindeki mali yükümlülüklerin boyutunu daha iyi anlamak açısından uygulanan asgari ücretin analiz edilmesinde fayda vardır.

2014 yılı birinci altı aylık dönemi için, 16 yaşını doldurmuş işçilere ödenen asgari ücretin işverene maliyeti ve maliyet içindeki vergilerin payı Tablo 6’da gösterilmiştir. Tabloda gösterilen hesaplardan anlaşılacağı üzere, SGK’ya tabi bir işçinin brüt maaşının yaklaşık %30’luk kısmı kesintilere gitmekte, işçinin eline brüt maaşının %70’i ancak geçmektedir. İşte bu fark da kayıt dışı sektöre zemin hazırlamaktadır. Asgari ücret hesaplamasından anlaşılacağı üzere, net asgari ücret ile asgari ücretin işveren üzerindeki fiili maliyeti arasındaki farkın nedeni asgari ücret üzerindeki vergi (gelir vergisi, damga vergisi) ve vergi benzeri sorumluluklar (sigorta primleri) ile işsizlik sigortası primi için yapılan kesintilerdir. Bu kesintiler nedeniyle, kamuya aktarılan kesintiler toplamının; asgari ücretin işverene maliyetine oranı %32,77 olarak gerçekleşmektedir. Yani işverenin cebinden bir işçiyi asgari ücretten istihdam etmesi için ödediği ücretin %32,77’si devlete vergi, prim vs. adı altında kesilmektedir.

Tablo 6: Asgari Ücretin İşçi ve İşverene Maliyeti

	AYLIK (TL)
BRÜT ÜCRET	1071,00
SSK PRİMİ İŞÇİ PAYI (% 14)	149,94
İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMİ İŞÇİ PAYI (% 1)	10,71
GELİR VERGİSİ STOPAJ MATRAHI	910,35

HESAPLANAN GELİR VERGİSİ	136,55
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	80,33
ÖDENECEK GELİR VERGİSİ	56,22
DAMGA VERGİSİ (binde 7,59)	8,13
TOPLAM VERGİ TUTARI	64,35
TOPLAM PRİM TUTARI (İŞÇİ PAYI)	160,65
NET ÜCRET	846,00
SSK PRİMİ İŞVEREN HİSSESİ (% 15,5)	166,01
İŞSİZLİK SİGORTASI İŞVEREN HİSSESİ (%2)	21,42
ASGARİ ÜCRETİN İŞVERENE MALİYETİ	1.258,43
TOPLAM VERGİ TUTARI	64,35
TOPLAM PRİM TUTARI	348,08
TOPLAM VERGİ + PRİM YÜKÜ	412,43
ASGARİ ÜCRETİN İŞVERENE MALİYETİ İÇİNDEKİ VERGİ PAYI	%5,11
TOPLAM YÜK İÇİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK PRİMİ PAYI	%27,66
TOPLAM YÜK İÇİNDEKİ VERGİ VE PRİM PAYI	%32,77

Not: - Gelir vergisi hesabında bekâr ücretli için geçerli olan asgari geçim indirimi tutarı alınmıştır.

- Sigorta primi işveren payının hesabında, 5 puanlık indirim dikkate alınmıştır.

Kaynak: <https://www.vergiportali.com>

Eurostat'ın 27 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeyi kapsayan asgari ücret araştırmasına göre, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde en yüksek asgari ücret aylık 1.874 Avro ile Lüksemburg'a, en düşük asgari ücret ise aylık 159 Avro ile Bulgaristan'a aittir. Türkiye ise aylık 405 Avro olan asgari ücret düzeyi ile 10 AB üyesi ülkesini geride bırakmaktadır (Eurostat, 2013/Eylül).

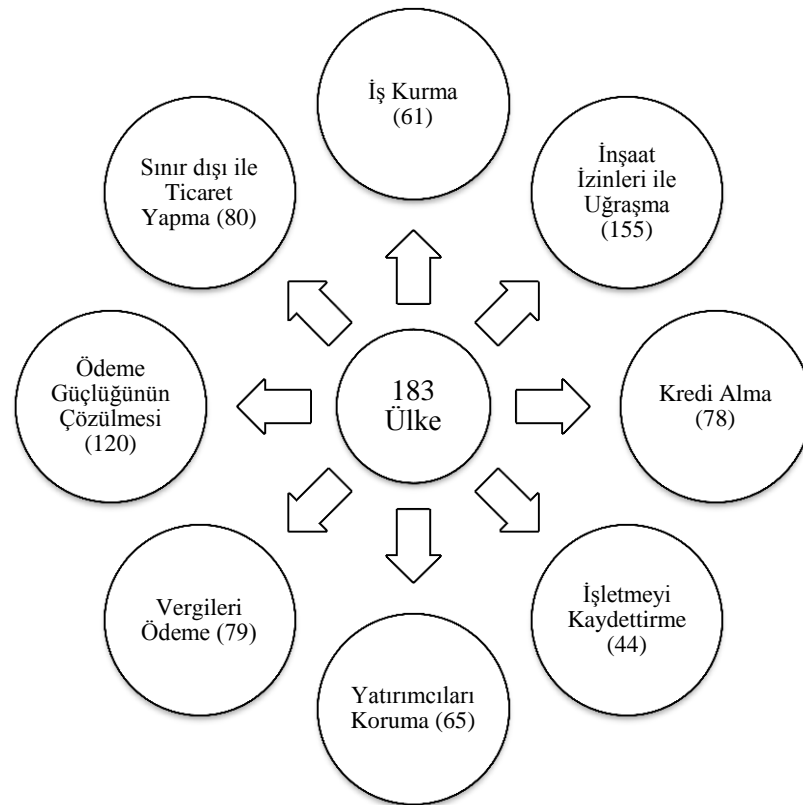
1.2.4.3.2. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı

Bazı ülkelerde işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler çok fazladır. Şirket kurmadaki bürokratik işlemlerin yanında kurulduktan sonraki süreçlerde de aylık periyodik uygulamaların var olması girişimcileri kayıt dışı çalışmaya ya da çalıştırmaya

itmektedir. Kısaca bir girişimcinin, yatırım yapmadan önce katlanması gereken izin süresi ve işlemlerinin uzun olması ayrıca idari maliyetlerin yüksek olması, yeterli denetimin olmadığı ülkelerde, kişilerin kayıtlı ekonomide yer almak yerine kayıt dışı ekonomide yer almayı seçmelerine neden olmaktadır.

Avrupa Birliği ülkeleri içinde bir girişimcinin lisans alma işlemlerinin en az olduğu ülkeler Danimarka, İsveç, İrlanda, Fransa ve Almanya'dır. Lisans alma işlemleri maliyetlerinin en düşük olduğu ülkeler ise Çek Cumhuriyeti, ABD, Slovakya, İrlanda ve Portekiz'dir. Çek Cumhuriyeti Türkiye'den sonra en fazla işlem sayısına sahip ülke olmasına rağmen maliyetlerin en düşük olduğu ülke olması nedeniyle dikkati çekmektedir (Şen, 2008, s.25).

Şekil 3: İş Yapma Anketi Sonuçlarında Türkiye'nin Sıralaması



Kaynak: Dünya Bankası, 2012.

http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/CEM2010_tr.pdf

Şekil 3'te Dünya Bankası anketinin Türkiye açısından sıralaması gösterilmektedir. Dünya Bankası her yıl 183 ülkede "İş Yapma" anketleri düzenleyerek, yerel bir girişimcinin ilgili mevzuatlara uyarak küçük veya orta büyüklükte bir işletme açmasının ne kadar kolay ya da zor olduğunu belirtmektedir. Bu anketler bir firmanın ömrü içindeki 10 alanı (*iş kurma; inşaat izinleri ile uğraşma; elektrik bağlatma; tesisi kaydettirme; kredi alma; yatırımcıları koruma; vergileri ödeme; sınır dışı ile ticaret yapma; sözleşmelerin uygulanması; ödeme güçlüğüünün çözülmesi*) etkileyen düzenlemelerdeki değişiklikleri ölçmekte ve takip etmektedir. 2012 yılında, Türkiye bu ankete katılan 183 ülke içinde 71. sırada yer alırken, iş kurmaya elverişli koşullara sahip olma açısından ise 61'inci sırada yer almıştır.

Türkiye'de iş kurmak için altı süreçten geçilmekte ve altı gün sürmektedir; maliyeti ise kişi başına düşen gelirin %11,2'sidir ve kişi başına düşen gelirin %8,7'si oranında ödenmiş asgari sermaye gerektirmektedir. 2012'de Türkiye şirket sözleşmelerinde ve diğer belgelerde noter onayı ücretlerini kaldırarak iş kurmayı daha az masraflı hale getirmiştir (Dünya Bankası, 2012).

1.2.4.3.3. Mevzuatın Karışıklığı

Yasal mevzuatın vatandaşlar tarafından kolay anlaşılabilir olması mevzuatın uygulanabilirliğini artırır. Bürokratik işlemlerin yanında vergi ve sosyal güvenlik mevzuatında yaşanan sık değişiklikler gerek işçi ve işveren gerekse kamu kurumlarında bu mevzuatı uygulayacaklarda kafa karışıklığına neden olmaktadır. Bu durum kamu idarelerinin işlerini güçleştirdiği gibi, sade vatandaşlar açısından da büyük güçlükler yaratmaktadır. İnsanları ürküten bu mevzuat kargaşası onları kayıt dışılığa itebilmektedir.

1.2.4.3.4. Yasal Düzenlemeler

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlere sebep oluşturan bir başka unsur ise yasal düzenlemelerin getirdiği vergi dışı mali yüklerdir. Sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili yasal düzenlemeler, çevrenin korunması için alınması gereken önlemler, işverenler için maliyet yükseltici nitelikte olup kayıt dışılığı teşvik etmektedir. Yasal

düzenlemeler, rekabetçi piyasa koşulları altında çalışmak zorunda olan işletmelere ilave mali yükler getirmekte; maliyet unsurunu ön planda tutan işletmeler ise söz konusu yasal düzenlemelere tabi olmamak için kayıt dışı çalışmayı tercih edebilmektedir. İstihdamın korunması ile ilgili kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, işsizlik sigortası gibi uygulamalar işverenlere ilave maliyet getirdiğinden ve bu maliyetlerin büyük bir kısmı işverenler tarafından karşılandığından dolayı işverenler kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir.

İşletmelerin istihdam ettikleri işçilerin sayıları belirli rakamlara ulaşması halinde de işverenler bazı ek maliyetlere katlanmaktadır. Örneğin; 4857 sayılı Kanun'un 5764 sayılı Kanunla değişik 32. maddesiyle, 01.01.2009 tarihinden itibaren 10 ve üzerinde işçi çalıştırılan işyerlerinde çalışan işçilerin ücret ve ücret niteliğindeki her türlü istihkaklarının banka kanalıyla ödenmesi yükümlüğü getirilmiştir. Diğer yandan, 20 ve üzerinde işçi çalıştırılan işyerlerinde, işverenlerin toplu işçi çıkışlarını fesih tarihinden 30 gün önce kanunda belirtilen ilgili kurumlara bildirme yükümlüğü bulunmaktadır (4857/ 29. Md.).

İşyerinde çalıştırılan işçi sayısı 30 ve üzerinde ve bu işyerlerinde çalışan işçilerin kıdemleri 6 aydan fazla ise, işçilerin 4857 sayılı Kanun'un 18-21. maddelerinde yer alan iş güvencesi hükümlerinden yararlanmaları mümkündür. İş güvencesi hükümlerinden yararlanan işçilerin, iş sözleşmesini işveren geçerli bir neden olmaksızın fesih edememektedir. Diğer yandan, işverenlerin işçi sayılarına bağlı olarak özür, eski yükümlü çalıştırma, çalışan temsilcisi görevlendirme, iş sağlığı ve güvenliği kurulu oluşturma, iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi çalıştırma, risk değerlendirmesi yapma veya yaptırma, emzirme odası ve yurt kurma, avukat çalıştırma, spor kompleksi yapma gibi maliyetli ve istemedikleri yükümlülükleri bulunmaktadır⁵. İşverenler açısından zahmetli ve maliyetli olarak kabul edilen bu uygulamalardan kaçınmak amacıyla, işverenler; ya belirtilen sayılar üzerinde çalıştırdıkları işçileri kayıt dışı olarak çalıştırıp hem ilave maliyetlerden kurtulmak hem de sigortasız işçi çalıştırıp istihdam yükünü hafifletme yolunu; ya ilave maliyetten kaçınmak için belli sayının üzerindeki işçileri taşeron firma üzerinden sigortalatma yolunu ya da ilave maliyetten kaçınmak amacıyla

⁵Bu yükümlülükler; 4857 Sayılı İş Kanunu, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu, 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve bu kanunlara bağlı olarak çıkarılan ilgili Yönetmeliklerden yazılmıştır.

belli sayıların üstündeki işçileri işten çıkarma ve elinde kalan diğer işçilerin çalışma saatlerini artırma yolunu tercih etmektedir (Candan, 2007, s. 50).

Böyle büyük yükümlülükler altında işverenler diğer firmalar ile rekabet edebilmek adına çeşitli kayıt dışı faaliyetlere yönelmektedir. Özellikle işveren ve çalışan arasında ücret üzerinden yapılan gizli anlaşmalar çok fazla başvurulan kayıt dışı faaliyetlerdendir. İşveren böyle bir durumda çalışan ile karşılıklı anlaşarak bazen de anlaşmaya zorlayarak, ücretini minimum ücret olan asgari ücret üzerinden ilan etmekte fakat çalışana ödenen miktar ilan edilenden oldukça farklı olmaktadır. İşveren için bu tür bir kayıt dışılık, maliyetlerini azaltma yoludur. Fakat çalışan için bu tür bir kayıt dışılığı kabul etmek, geçimsel bir önem taşımaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve az gelişmiş ülkelerde, işsizlik oranlarının çok yüksek olması nedeniyle, çalışan her an bir işsizlik tehlikesi ile karşı karşıyadır. Böyle bir kayıt dışılığı kabul etmekle işsizlik tehlikesinden kurtularak, yaşamsal faaliyetlerini gerçekleştirmek için gerekli olan ücreti kazanır.

Sonuçta, çalıştırdığı işçiyi kuruma bildiren işveren, üzerine yüklenen ağır mali yükümlülükleri yerine getirmekle rekabette geride kalmaktadır. Haksız rekabet ile karşı karşıya kalan işveren, kaçak işçi ile üretim yapan işletmeye göre geride kalacağından, bir süre sonra kayıt dışılığa kaymaktadır.

1.2.4.3.5. Borçlanma Kanunları ve Aflar

Çıkarılan istisnalar, muafiyetler, aflar ve indirimler de kayıt dışılığa neden olmaktadır. Vergi sistemindeki aksaklıklar neticesinde kendilerine vergi borcu tahakkuk ettirilmiş kişilerden bile vergi borcu tahsil edilememektedir. Vergisini ödemeyen, kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren firma sahipleri nasıl olsa af, muafiyet veya istisna gibi bir uygulamanın çıkacağı beklentisine girerek kayıt dışı faaliyetlerini sürdürmektedir. Tam tersi bir durumu da düzenli olarak yükümlülüklerini yerine getiren kayıtlı işletmeler yaşamaktadır. Kayıt dışı sektörde faaliyet gösteren firmalara hiçbir yaptırım uygulanmadığını veya uygulanan yaptırımların çok hafif olduğunu görerek kendileri de zamanla kayıt dışı işlem ve faaliyetlere kaymaktadırlar.

1.2.4.3.6. Ceza ve Denetimlerin Yetersizliği

İşletmelerin geçmiş dönemlerde yapmış oldukları işlemlerin ya da faaliyet dönemlerine ait işlemlerinin etkin bir şekilde denetlenememesi de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. Denetim faaliyetlerinden beklenen verimin alınabilmesi için, denetim faaliyetleri ile uğraşanların kayıt dışı konusunda uzman olmaları, objektif davranan bireylerden kurulu ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, denetimler ciddiye alınmayacak, kayıt dışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve bir sonraki yılın kayıt dışı büyüklüklerine katkıda bulunulacaktır (Aydemir, 1994, s.43).

Bazı işyerlerinin denetimi, iş yerinin mevsimlik ya da seyyar olması nedeniyle oldukça güçtür. Denetim zorluğunun işyerinin hareketliliğinden kaynaklandığı meslek gruplarına; pazarlarda mal ve hizmet satan seyyar satıcılar, şehirlerarası yolcu ve yük taşıyan otobüs, minibüs, kamyon vb. araçları örnek gösterebiliriz. Yapılan araştırmalar şehirlerarasında yolcu taşıyan otobüslerde servis elemanı, muavin olarak çalışan kişilerin büyük bir çoğunluğunun kayıt dışı çalıştığını göstermektedir. Ayrıca bu tür iş yerlerinde işçi sirkülasyonu çok fazladır. Bazı turistik işletmeler ise işlerinin en yoğun olduğu yaz sezonu süresince kayıt dışı işçi çalıştırmakta ve sezon sonunda birçoğunu işten çıkarmaktadır. Turizm işletmelerinin belli dönemlerde kayıt dışı işçi çalıştırıp, sezon sonunda işten çıkarmaları bu işletmelerin denetimlerini güçleştirmektedir.

Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili bilgilerin önceden oluşturulmuş ilkelere uygunluk derecesini belirlemek ve sonuçlarını bu bilgilerle ilgili olanlara bildirmek amacıyla objektif olarak kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir (Kardeş, 1996, s.6). Fakat bu süreci etkin biçimde gerçekleştirebilmek için yeterli personel gerekmektedir. Ülkemizde genel olarak kayıt dışı istihdamla mücadele alanında denetim faaliyeti gösteren İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumunda görev alan denetim elemanı sayısının ne kadar yeterli olduğu tartışma konusudur.

ILO tarafından 2013 yılında yayınlanan, AB ülkelerindeki iş teftişi ve kayıt dışı çalışma arasındaki ilişkiyi anlatan rapora göre, teftiş kayıt dışı çalışmanın önlenmesi açısından

son derece önemli bir enstrümandır. Özellikle bilgilendirici ve eğitici yönü ağır basan önleyici teftiş yaklaşımı ile gönüllü uyumun sağlanması kayıt dışı çalışma ile mücadele en etkin denetim yolu olarak önerilmektedir (ILO, 2013).

Denetimlerin yetersizliği yanında cezaların yetersizliği de kayıt dışı istihdamı körükleyen nedenler arasında sayılmaktadır. Ülkemizde kayıt dışı istihdamla ilgili olarak uygulanan para cezaları ise şu şekildedir: Sigortalıların işe giriş bildirelerinin, kanunda belirtilen süreler içinde tam ve eksiksiz verilmemesi halinde, 5110 sayılı kanununun 102. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, aylık asgari ücret tutarında; kayıt dışı çalışma işyerindeki teftiş, inceleme, şikayet oluşmadan fark edilmiş ve 30 gün içinde bildirilmişse bir asgari ücret cezasının $\frac{1}{4}$ 'ü tutarında; işe giriş bildirgesinin yasal süresi içinde verilmediğinin, teftiş ve denetlemeye yetkili kişilerce ya da mahkeme tarafından tespit edilmesi halinde her bildirilmeyen çalışan için aylık asgari ücretin iki katı tutarında; tespitlere rağmen işe giriş bildirgesi verilmez ise asgari ücretin beş katına kadar para cezası uygulanmaktadır.

1.2.4.3.7. Yargı Sistemi

Mahkemelerimizde, sosyal ve ekonomik hayatta yaşanan hızlı değişimden dolayı davaların birikmesi, yargı sistemindeki personel yetersizliği, teknolojik imkânsızlıklar nedeniyle davalar geç sonuçlanmaktadır. Adalet sisteminin yavaş işlemesi kayıt dışı faaliyette bulunanların daha cesur hareket etmesine neden olmaktadır (Aydemir, 1994, s.31).

1.2.4.3.8. Siyasal Nedenler

Siyasal partilere bağlı olarak sürekli değişen ekonomi politikaları, ekonomik istikrarsızlıklar ve krizler kayıt dışılığa neden olmaktadır. Çıkarılan vergi ve sosyal güvenlik afları, kişileri kayıt dışılığa teşvik edebilmektedir. Böylece mükellefler ileride çıkabilecek muhtemel bir af beklentisine girerek ceza ve birikmiş vergilerini ödememektedir.

1.2.4.3.9. Kamu Hizmetlerine ve Harcamalarına Bakışın Olumsuzluğu

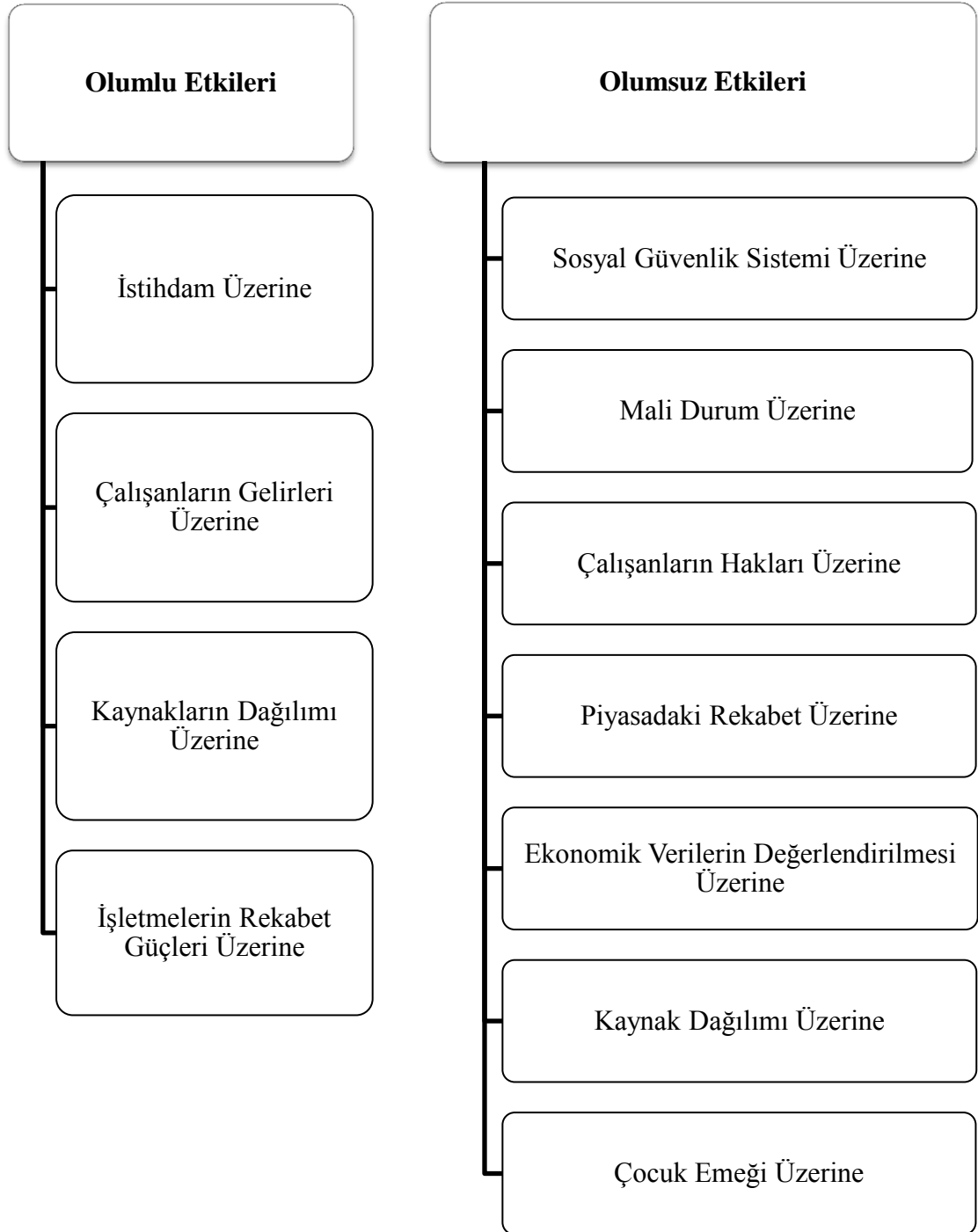
Kamudan kaynaklanan bir diğer sebep ise; bireylerde, kamunun etkin çalışmadığı ve kaynakların israf edildiği anlayışının var olmasıdır. Bu anlayış bireylerin devlete olan güvenini sarsmaktadır (Kıldış, 2000, s.12). Bu durum vergi direnci oluşturmakla kalmayıp aynı zamanda bireylerin vergi ahlakının zayıflamasına da yol açmaktadır. Benzer bir açıklama Hanousek ve Palda (2003) tarafından da yapılmıştır; düşünce anketlerinin temelinden çıkarttıklarına göre “*uluslar, onlardan zorla toplanan vergiler karşılığında kendilerine kaliteli devlet hizmetleri gelmeyeceğini düşündüklerinden vergilerden kaçınmaktadırlar*”. Bir ülkede eğer kamu imkanlarının istismar edildiği fikri benimsenmiş ise, bu ortamda vergi kaçakçılığı ve kayıt dışı sektör faaliyetlerin artmasının da kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmaktadır. Kamu ihalelerinde yolsuzluk, hayali ihracat ya da örtülü ödenek gibi konuların zaman zaman kamuoyuna yansması, vergi ödeyen vatandaşların vergilerin harcandığı yerlere ilişkin kuşkularını arttırmakla birlikte vergi ödememek için kayıt dışı sektöre kayma eğilimlerini arttırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır (Karaarslan, 2010, s.11).

1.2.5. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Kayıt dışı istihdamın gerek ekonomik gerekse sosyal hayat açısından birçok etkisi bulunmaktadır. İstihdam insanlarla alakalı bir durum olduğu için, kayıt dışı istihdamın sosyal hayattaki etkileri ekonomik hayattaki etkilerinden daha çok dikkat çekmektedir. Her ne kadar kayıt dışı istihdam kavramının ortaya çıktığı günden beri olumsuz yanları ortaya konulmuş olsa da olumlu yanlarının da olabileceği söylenebilir.

Şekil 4’te kayıt dışı istihdamın yaygın olan olumlu ve olumsuz etkilerinin dağılımı verilmiştir. Bu etkilerin detayları izleyen bölümlerde incelenmektedir.

Şekil 4: Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri



Kaynak: Tarafimca hazırlanmıştır.

1.2.5.1. Olumlu Etkileri

Kayıt dışılık ilke olarak yanlış bir davranış olmakla birlikte ekonomik ve sosyal sistemde var olan boşlukları doldurma açısından olumlu etkileri olduğu söylenebilir. Kayıt dışı istihdamın olumlu etkileri arasında sayılan; çalışanların gelirlerini arttırması, kaynakların etkin dağılımını sağlaması ve işletmelerin rekabet gücünü arttırması ve ekonomik kriz dönemlerinde işsiz kitlelere istihdam olanağı sağlaması (İlgin, 1999, s.45; Gërkhani, 2003, s.23) gibi etkileri izleyen bölümlerde açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla beraber, kayıt dışı istihdamın kişilere daha fazla özgürlük, çalışma saatlerinde ve koşullarında esneklik ve bağımsızlık sağladığı da belirtilmektedir (Carter, 1984, s.219).

1.2.5.1.1. İstihdam Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdamın en önemli olumlu etkisi kuşkusuz istihdam yaratması ve işsizliği önlemesidir. Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu faaliyetler daha çok işgücü yoğun faaliyetler olduğundan, üretim faktörü olarak emek, bu faaliyetlerde ön plana çıkmaktadır (Gërkhani, 2003, s.11). Kayıt dışı ekonomik faaliyetler emek piyasasında pay alamayan bireyler için bir çıkış yoludur. Ekonomide istihdam edilmeyen ya da yeterince istihdam edilemeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karşılayıp toplumsal faydanın üst noktaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu durumda kayıt dışı istihdamın işsizliği azaltıcı özelliğini ön plana çıkarmaktadır. Kayıtlı sektörde kendisine iş imkanı bulamayan kişilere hem iş ve hem de gelir elde edebilme imkanı yaratmakla, bu tür faaliyetler doğal işsizlik sigortası görevi görmektedir (Gërkhani, 2003, s.11; İlgin, 1999, s.45).

Sonuç olarak kayıt dışı istihdam, emek sahipleriyle işverenlerin anlaşmasıyla oluşmaktadır. Önemli bir kesime iş olanağı sağlayan kayıt dışı sektör çalışanlara sosyal güvenlik imkânı sağlamasa bile, istihdam sorununa önemli bir katkı sağlayarak sosyal patlamaların oluşmasını engellemektedir.

1.2.5.1.2. Çalışanların Gelirleri Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdamın ikinci önemli etkisi ise çalışanların gelirlerini arttırmasıdır. Daha önce belirtildiği üzere kayıt dışı çalışma biçimlerinden biri de yetersiz gelir nedeniyle gelirleri arttırmak için yapılan ek işlerdir.

Kentlerde, işgücü piyasasındaki dalgalanmalardan doğan güçlükleri en fazla hisseden kesim kuşkusuz bağımlı çalışanlardır. Başkasına bağılı olarak çalışma yanında, gelirlerin en önemli kaynağını teşkil eden ücretlerin belirli sürelerde sabit kalması ve gelişen olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle giderek yetersizleşmesi, bu kesimin en temel sorununu teşkil etmektedir. Ücretlerde görülen kayıplara karşın kalıcı çözümler bulunamaması nedeniyle ülkemiz gibi gelişmekte olan toplumlarda bağımlı çalışanlar kendilerini daha güvencesiz hissetmekte dolayısıyla bireyler kendi çözümlerini üretmekte ve ilave işte kayıt dışı olarak çalışmaktadırlar.

Özellikle çocuk, kadın ve yaşlıların aile bütçesine katkı sağlamak amacıyla ilave işçi olarak durgunluk döneminde emek piyasasına katılmaları, gelir getirici olmasına rağmen emek sömürüsüne neden olması sebebiyle olumsuz bir etki de yaratmaktadır.

Sonuç itibariyle kayıt dışı çalışma ek işte çalışma yoluyla gelir üzerinde olumlu etki bırakırken diğer yandan çocukların eğitimlerini aksatmalarına, kadın ve yaşlıların ise elverişsiz ortamlarda güvencesiz çalışmalarına sebep olmaktadır.

1.2.5.1.3. Kaynakların Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı çalışma, temelde bir istihdam faaliyetidir, öyle ki birileri bu faaliyet sonucu gelir kazanmakta ve yaşamlarını sürdürmektedir. Devlet eğer, kayıtlı sektörden toplamış olduğu fonları istihdam yaratacak şekilde yönlendiremiyorsa; vergi ve fonların girişimcilerin elinde kalması iktisadi büyüme açısından daha olumlu olduğu savunulmaktadır (Aydemir, 1994, s.212). Çünkü vergi ödemeyerek işveren ve vatandaşların ellerinde kalan fonlar daha ucuzdur ve bu fonlar üretime dönüştüğü sürece üretim artışını da beraberinde getirecektir. Burada temel nokta girişimcilerin devlete ödemeleri gereken vergi, SSK primi gibi mali yükümlülüklerini, kayıt dışı istihdam neticesinde devlete ödemeyip; üretime kanalize etmeleridir (Candan, 2007, s.74). Artan

üretim “çoğaltan etkisi” yaratarak tasarrufların yatırımlara kayış hızını ve oranını artırarak ekonomiye canlılık getirecektir. Bununla birlikte daha fazla yatırım ve dolayısıyla daha fazla istihdam gerçekleşebilecektir.

Ayrıca, bu faaliyette bürokratik ve düzenleyici masraflar olmadığından kaynaklar doğrudan mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılmakta ve üretim artmaktadır. Üretim daha az maliyetlerle gerçekleştiğinden buna bağlı olarak fiyatlar resmi sektöre göre daha düşük seviyede belirlenmektedir. Bu durum da ekonominin canlı kalmasını sağlamakta ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına olanak vermektedir (Altuğ, 1999, s.486).

Klasik İktisat Ekolünde olduğu gibi, insanların kayıt dışı olarak hiçbir devlet otoritesine bildirilmeden çalıştırılması; işgücü piyasasının görünmez el sayesinde dengeye gelmesine ve bütün işçilerin istihdam edilmesine neden olacağı şeklinde algılanmaktadır. Böylece işgücü fiyatını, işgücü arz ve talebini piyasa kendisi tayin etmekte ve ekonomide tam istihdam ve fiyat istikrarı sağlanmış olmaktadır. Sonuç olarak kayıt dışı istihdam neticesinde piyasalardan devlet müdahalesi çekilirse, piyasalar dengeye gelir ve etkin bir kaynak dağılımı gerçekleşmiş olur.

1.2.5.1.4. İşletmelerin Rekabet Güçlerine Etkisi

Kayıt dışı istihdamın olumlu etkileri arasında sayılabilecek bir diğer etkisi de işletmelerin rekabet güçleri üzerinde görülmektedir. Özellikle ağırlıklı olarak emek faktörünü kullanan işletmeler, ağırlıklı olarak teknoloji faktörünü kullanan işletmelerle rekabet edebilmek ve kayıtlı istihdamın maliyetlerinden kurtulmak için kayıt dışı istihdama yönelmektedirler. Vergi ve benzeri fon gibi, işçilik üzerinden ödenen yüksek oranlarda kamusal yükümlülükler kayıt dışı ekonomilerde bulunmadığından bu sektördeki üretim maliyetleri düşük olacak, bunun sonucunda satış fiyatları düşük gerçekleşecek, müteşebbisler yurt içi ve yurt dışı pazarlarda teknolojiyi yoğun olarak kullanan işletmeler karşısında rekabet gücü kazanacaktır (Altuğ, 1999, s.483).

1.2.5.2. Olumsuz Etkileri

Her ne kadar olumlu etkilerinden bahsetmiş olsak da, kayıt dışı istihdam genel olarak ekonomik ve sosyal yapıda bozucu etkilere sahiptir. Kayıt dışı istihdamın en önemli iki zararı devletin gelirlerinin azaltılması ve primleri ödeyen ve ödemeyenler arasında haksız rekabet yaratmasıdır. İstatistik anlamda kayıt dışı istihdamın olumsuz etkisi, kaynağından eksik ve hatalı olarak gelen verilere göre hazırlanan göstergeleri temel alarak oluşturulacak politikaların ve alınacak önlemlerin uygulamada başarısız olması ve istenmeyen sonuçlara yol açması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdamın ayrıca, sosyal güvenlik sistemi ve çalışanlar üzerinde de olumsuz etkileri bulunmaktadır.

1.2.5.2.1. Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdam edilen kişiler, sosyal güvenlik primlerini ödemediklerinden kurumlara bir katkıları olmamakla birlikte sosyal güvenlik sisteminde de aksaklıklara neden olmaktadır. Aileden bir kişinin sosyal güvenceye sahip olması o kişinin anne, baba, eş ve çocuklarına da sosyal güvenlik yardımlarından faydalanma olanağı sağladığından kayıt dışı çalışan bu kişiler faydalandıkları yardımlar için kuruma ayrıca bir ödeme zahmetinde bulunmayarak kurumları zor duruma düşmektedirler.

Sosyal güvenlik sistemindeki prim ödeme uygulaması bu hizmetlerin finansmanını sağlamak amacıyla uygulanan doğru bir yöntemdir. Ancak primlerin yüksekliği ve işçilerin gelirlerinin büyük bir kısmını bu kurumlara vermek zorunda olmaları onları ister istemez kayıt dışına yöneltmektedir. Diğer yandan, kayıt dışı istihdam neticesinde prim tahsilatlarının yeterli düzeye ulaşmaması sosyal güvenlik açığının giderek büyümesine ve bu da her yıl hazırlanan bütçelerin en önemli sorunlarından biri olan sosyal güvenlik açıklarının finansmanını zora sokmaktadır (Friedrich Ebert Vakfı, 1998, s.36). Özellikle mevcut çalışanların ödedikleri primlerle, cari dönemdeki emekli aylıklarının ödendiği sosyal güvenlik programı olan tam dağıtım sisteminin dengede olması için Denklem (1)'deki gibi emeklilik sisteminden elde edilen toplam yararların toplam vergiye eşit olması gerekmektedir (Rosen, 2008, s. 236):

$$N_b \times B = t \times N_w \times w \quad (1)$$

Denklemden N_b emekli sayısını, B emekli başına ortalama emekli aylığını, t bordro vergisi oranını, N_w çalışan sayısını, w ise çalışan başına ortalama ücreti göstermektedir. Dolayısıyla eşitlikten hareketle, diğer değişkenler veri iken, kayıt dışı istihdam sonucu çalışan sayısındaki azalma sosyal güvenlik sisteminde dengesizlik yaratarak açığa neden olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemi üzerinde yarattığı baskıyı hafifletebilmek için ise ya bordro vergi oranları arttırılarak etkinlik maliyetine katlanılmalı, ya ortalama ücretler arttırılarak işletmelerin karlılığı düşürülmeli, ya da emeklilerin durumunu kötüleştirecek şekilde emekli aylıkları düşürülmeli veya emeklilik hakkının elde edilmesi geciktirilmelidir.

Kayıt dışı istihdamın etkisi sosyal güvenlik açığı açısından ele alındığında sonuç gerçekten çok şaşırtıcıdır. Tablo 7, Sosyal Güvenlik Kurumunun yıllar itibariyle gelir-gider dengesinde yaşanan açık durumunu sayısal olarak göstermektedir.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumunun Açık Durumu Tablosu

Yıllar	Gelirler (Milyon TL)	Artış Oranı (%)	Giderler (Milyon TL)	Artış Oranı (%)	Açık (Milyon TL)	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (%)
2005	41.249	18.91	59.941	18.41	-18.691	68.8
2006	53.830	30.50	71.867	19.90	-18.036	74.9
2007	56.874	5.65	81.915	13.98	-25.040	69.4
2008	67.257	18.26	93.159	13.73	-25.901	72.2
2009	78.072	16.08	106.775	14.62	-28.702	73.1
2010	95.273	22.03	121.997	14.26	-26.724	78.1
2011	124.479	30.66	140.714	15.34	-16.234	88.5
2012	142.928	14.82	160.223	13.86	-17.294	89.2
2013/ Ağustos	106.437	-	120.984	-	-14.547	88.0

Kaynak: Aylık Sosyal Güvenlik Temel Göstergeleri, 2013/Ağustos

Tablaya göre, Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinin giderleri karşılama oranında 2011 yılına kıyasla 2012 yılında %0,7 puanlık bir artış yaşanmasına rağmen, kurum bütçe açığında da yine de rakamsal boyutta artış yaşanmıştır. 2012 yılında 17 milyar 295 milyon TL olan sosyal güvenlik açığının, 2013 yılının Ağustos ayına kadar 14 milyara ulaşan bu açıkların 2013 yılı sonunda yaklaşık 20 milyar TL olacağı tahmin edilmektedir. 2014 yılında ise bu açığın 21 milyar 583 milyon TL olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

1.2.5.2.2. Mali Açıdan Etkisi

Çalıştırılan işçilerin kayıt dışı olması nedeniyle devletin sigorta prim gelirlerinin yanında vergi gelirlerinde de azalma olur. İstihdam faaliyetlerinin kayıt dışı gerçekleştirilmesi neticesinde elde edilen gelir ile yaratılan katma değer vergilendirilememesi nedeniyle devletin önemli bir gelir kaybı meydana gelir. Devletin gelir kaybı olması neticesinde bütçe açığı oluşmakta ve sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif dengesi bozulmaktadır. Bu durum devletin yapması gereken önemli kamu hizmetlerinin finansmanını zor duruma düşürmekte ve kamu hizmetlerinin aksamasına neden olmaktadır.

Devlet, kayıt dışı istihdam nedeniyle toplayamadığı dolaysız vergiler nedeniyle azalan gelirlerini telafi etmek amacıyla dolaylı vergileri artırmakta (KDV, Özel Tüketim Vergisi, Akaryakıt Vergisi gibi) ya da borçlanmaya gitmektedir. Bu durum ekonomik yapıyı tamamen bozmaktadır. Öyle ki, ekonomide dolaylı vergilerin artması gelir adaletinin bozulmasına, gelir adaletinin bozulması ise sosyal yapının bozulmasına neden olmaktadır. Ayrıca devletin uzun vadeli borçlanması neticesinde ise ekonominin uzun vadeli dengeleri bozulacağından, ekonomik yapı istikrarsız hale gelecektir. Bu durum ülkeyi krizlere ve dış borçlara açık hale getirecektir.

Ayrıca sosyal güvenlik primleri tam olarak toplanamadığında, sosyal güvenlik kurumları üzerinde olumsuz baskı oluşmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin prim gelirleri azalınca, aktif kayıtlı sigortalılardan toplanan prim oranları artmakta, emeklilere (pasif üyelere) yaşam standartlarının altında yaşlılık ödeneği ödenmeye mecbur kalınmakta ve uzun dönemde ödenek miktarları arttırılamamaktadır.

Diğer yandan, vergi gelirlerinin azalması ile birlikte devletin kendi mekanizmasını devam ettirebilmek için vergi oranlarını arttırması ve buna istinaden vergi yükünün kayıtlı vergi mükelleflerine yansıtması, vergi adaleti açısından da olumsuz bir durumdur. Ayrıca toplumsal yapıda devlete karşı güvenin azalmasına ve bireysel ya da organize vergi direncinin artmasına da neden olmaktadır.

1.2.5.2.3. Çalışanlar Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdam; toplumumuza ve ekonomimize verdiği zararların yanında aslında en büyük zararı, kayıt dışı olarak çalışan/çalıştırılan işçilere vermektedir. Kayıt dışı istihdamın çalışanlar üzerindeki en büyük etkisi şüphesiz sosyal güvenlik olanaklarından yoksun kalmalarıdır. Anayasamızın 60. maddesinde; “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” denmiştir. Bu surette sosyal güvenliğe sahip olmak anayasal bir haktır. Kayıt dışı istihdam bu hakka karşı gelerek aslında anayasal bir suç işlemektedir.

Kayıt dışı çalışma nedeniyle gerek sağlık hizmetlerinden gerekse de yaşlılık aylıklarından mahrum kalan kişiler gelecek için kendilerini korumaya alamamaktadırlar. Şöyle ki, kayıt dışı çalışan işçi iş kazasına uğradığında veya meslek hastalığına yakalandığında ya da rahatsızlandığında Sosyal Güvenlik Kurumlarının tedavi imkanlarından yararlanamaz. Hastalığı süresince geçici iş görmezlik ödeneğinden faydalanamaz ve işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişilere de sağlık hizmeti verilemez. Kayıt dışı çalışan işçiye; sakatlandığında malullük aylığı; yaşlandığında emeklilik aylığı; öldüğünde bakmakla yükümlü olduğu kişilere ölüm aylığı; işsiz kaldığında işsizlik ödeneği ödenmez.

Kayıt dışı istihdamın çalışanlar açısından bir diğer olumsuz yanı ise kayıt dışı istihdam edilenlerde asgari ücret gibi bir koruyucu hükmün bulunmamasıdır. Ücret tamamen işverenle işçi arasındaki pazarlıkla belirlenmekte, işsizliğin yoğun olduğu ülkelerde pazarlıkta işveren öne çıkmaktadır, çünkü bir işçi işi kabul etmez ise ondan daha zor durumda olan ve kabul edecek birçok işçi bulunabilmektedir. Bu sebepten dolayı, kaçak çalıştırılan işçi, asgari ücretin altında ve iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinden yoksun

olarak herhangi bir ödenek yapılmadan (ihbar tazminatı, kıdem tazminatı vs.) her an işten çıkartılma riski ile çalışmaktadır.

Diğer yandan, 4857 sayılı İş Kanunu haftalık 45 saatin üzerindeki fazla çalışmalarını en az % 50 zamlı ödemeyi öngörmektedir (4857 /41 md.). Kayıt dışı çalıştırılan işçiler için bu mesai kavramı da yoktur, işverenin emir ve direktifleri doğrultusunda normal çalışma saatlerini aşarak, bazen hafta sonu tatili, bayram tatili vs. gibi işçinin hakkı olan tatillerde dahi çalışmak zorunda kalmaktadırlar.

1.2.5.2.4. Rekabet Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdam faaliyeti, kayıtlı faaliyet gösterenler aleyhine rekabeti de olumsuz etkilemektedir. Resmi sektörde faaliyet gösterenler kendilerini cezalandırılmış gibi hissederler çünkü kayıt dışı faaliyetler içinde bulunanlar maliyetlerini azalttıkları için daha ucuz bir fiyattan mallarını satabilmekte ve satış miktarlarını arttırabilmektedir. Kayıtlı işçi çalıştıran işletme sahipleri ise, kayıt dışı faaliyette bulunana göre yüksek gider ve maliyetlerle karşı karşıya kalıp bu maliyetlerini fiyatlara yansıttıklarından, kayıt dışı işçi çalıştıran ve maliyetlerinin düşük olması sebebiyle ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları düşük olan firmalar karşısında piyasada kalmada zorlanmakta ve haksız rekabete maruz kalmaktadırlar.

1.2.5.2.5. Ekonomik Verilerin Değerlendirilmesi Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdamın boyutunun ölçülmesi ve belirlenmesi oldukça güçtür. Kayıt dışı istihdam, göstergelerde gizli olması veya göstergelere girmemiş olması nedeniyle, resmi ve ekonomik göstergelerin sağlıklı ve eksik olmasına, istatistiklerin yanlış sonuçlar vermesine, ekonomik göstergelere karşı güvensizlik oluşmasına ve ekonomik durumun yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda yönetim açısından planlama safhasında sorunu çözmek için gerekli olan hedef belirleme ve kaynakların etkin kullanımı için gerekli olan doğru tedbirlerin alınmasında sapmalar meydana gelmektedir.

1.2.5.2.6. Kaynak Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Kayıt dışı istihdam kaynak dağılımını rasyonellikten uzaklaştırır. Kayıt dışı istihdamın vergi yükü kayıtlı istihdama göre daha düşüktür. Bu durum sermayenin makro-ekonomik hedeflere uygun olmayan alanlara kayması ve orta ve uzun vadeli istihdam planlarının işlevini büyük ölçüde yitirmesi anlamına gelmektedir (Güloğlu vd., 2012, s.59).

1.2.5.2.7. Çocuk Emeği Üzerindeki Etkisi

En az diğerleri kadar önemli bir başka olumsuz etkisi de çocuk istihdamını arttırmasıdır. Okullarında eğitim alıp topluma faydalı bireyler olarak yetişmeleri gereken çocukların sayısı kayıt dışı sektörde oldukça fazladır. Çocuklar okul yerine, çalışma koşulları çoğu zaman yetersiz işyerlerinde çalışmakta; hem eğitimsiz kalmakta hem de psikolojik ve bedensel baskılarla karşılaşmakta sağlıklı birer birey olamamaktadırlar (Günay, 2002, s.157). Ayrıca yeterince eğitim alamamış bu çocukların suçluluğa itilmeleri de daha kolaydır. Kayıt dışı sektörde uzun süre çalışan çocukların, ileride iş disiplinin sıkı olduğu kayıtlı sektörde istihdam edilme şansı da azalmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ve KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMEYE YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğunun (AET) kurulmasından kısa bir süre sonra 1959 yılında Topluluğa tam üye olmak üzere başvuru yapmıştır. Avrupa Birliğine girme yolunda adımlar atan Türkiye açısından Avrupa Birliği ülkeleri önem arz ettiğinden çalışmada özellikle kayıt dışı istihdamın AB üyesi ülkelerdeki durumu üzerinde durulmuştur.

AB ile müzakerelerde aslında doğrudan kayıt dışı ile ilgili bir başlık bulunmamaktadır. Ancak kayıt dışılık birçok müzakere başlığı bakımından önem taşımaktadır. Kayıt dışının varlığı ve yaygınlığı bu müzakere başlıklarındaki AB müktesebatının Türkiye tarafından üstlenilmesi ve uygulanmasını güçleştirecektir. Bu müzakere başlıklarının kapatılması bir ölçüde bu alanlardaki kayıt dışılık ile mücadelede kaydedilecek başarıya bağlı kalacaktır. Bu sebeple, AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamın boyutunun bilinmesi ve bu sorunla mücadelede uygulanan politikaların irdelenmesi önem arz etmektedir. Ancak kayıt dışı istihdamın boyutunu ele almadan önce istihdam yapısını da incelemek faydalı olacağından çalışmanın izleyen bölümlerinde bu konular üzerinde durulacaktır.

2.1. AB ÜLKELERİNDE İSTİHDAM

AB27’de kayıt dışı çalışma için resmi bir tanımlama bulunmasa da, yaygın şekilde kabul gören tanıma göre kayıt dışı çalışma ‘üye devletler arasındaki düzenleyici sistemler arasındaki farklılıklar dikkate alınarak, nitelikleri bakımından yasal olan ancak kamu yetkililerine bildirilmeyen üretim faaliyetleri’ olarak tanımlanmaktadır (European Commission, 2007a, s.2).

Kayıt dışılığın ne olduğuna ilişkin çalışmaların başında ILO (2002, 2003) ve Hussmanns (2004) tarafından yapılan çalışmalar gelmekle birlikte, Henley ve arkadaşları (2006), Perry ve arkadaşları (2007), Bernabè (2008), OECD (2009), Pfau-Effinger (2009) tarafından yapılan çalışmalar da bulunmaktadır. Tanımlamaya yönelik

çalışmalara ek olarak özellikle kayıt dışı istihdamın kendine has özelliklerinin belirlenmesine yönelik en bilinen çalışmalar ise Pedersen (2003), Djankov ve arkadaşları (2003), Hanousek ve Palda (2003), Schneider (2005), Williams ve Renooy (2008), Williams (2009), Feld ve Schneider (2010), Schneider ve arkadaşları (2010) tarafından yapılmıştır.

Kayıt dışı istihdam tüm Avrupa Birliği'ne üye ülkeleri etkilemektedir öyle ki, ülkeler arasındaki niteliksel ve niceliksel farklardan kaynaklı olarak sosyal hizmetlerde zayıflama ya da sosyal korumada azalma gibi Avrupa ideallerine ters düşen durumlar ortaya çıkabilmektedir. Kayıt dışılığın sebep ve sonuçlarına ilişkin son yıllarda yapılan çalışmalara bakacak olursak; bunların başında Maloney (2004), Loayza ve Rigolini (2006), Amiral ve Quintin (2006), Bennett ve Estrin (2007), Bennett (2008), Loayza ve diğerleri (2009), Riedmann ve Fischer (2008) tarafından yürütülen çalışmalar gelmektedir. Bu çalışmalar dışında kayıt dışılığın boyutunu belirlemeye yönelik, bu tez içerisinde de sıklıkla kaynak olarak başvurulan Avrupa Komisyonu, ILO, Dünya Bankası ve OECD tarafından yapılan araştırmalar ve bu araştırma sonuçları kullanılarak yapılmış değerlendirme raporları da mevcuttur⁶.

Kayıt dışı istihdam, Avrupa politikasında on yıldan fazla bir süredir istihdam alanındaki ortak bir endişe halini almıştır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamla mücadele ve bu istihdamın normal istihdam haline dönüştürülmesi amacıyla 2003 yılında Konsey kararı alınmıştır (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 2010, s.10). Avrupa Birliği kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda uygulanan politikaların etkililiğini anlamak açısından AB ülkelerindeki mevcut istihdam stratejisinin incelenmesi faydalı olacaktır.

2.1.1. AB İstihdam Stratejisi

Avrupa Birliği çeşitli standartlardan ve ortak politikalarda oluşan bir entegrasyondur. Avrupa Birliği'nde başlıca dört ana politika mevcuttur. Bunlar, ortak tarım politikası, ortak rekabet politikası, ortak ulaştırma ve ticaret politikası, ortak sosyal politikasıdır.

⁶Araştırma sonuçları üzerinden değerlendirme yapan ve kaynak olarak kullanılan çalışmalara örnek olarak Williams ve arkadaşları (2010), (2011); Salem ve Bensidoun (2012); Günther ve Launov (2012); Sorensen (2011); Williams (2010); Hazans (2011); Mateman ve Renooy (2001), (2011); Renooy vd. (2004); Dufour, 2006; Schneider ve Enste (2000); TİSK (2003) verilebilir.

Avrupa Birliği'nde işsizlik ve istihdam ayrıntılı olarak Sosyal Politika içerisinde dikkate alınmıştır.

Dünya üzerinde, insanların çalışma koşullarının uygunluğu ile işsizlik oranlarının düşüklüğü ve istihdam olanaklarının yaratılması açısından en başarılı görülen strateji Avrupa Birliği'nin belirli standartlarda oluşturduğu istihdam stratejisidir (Becerem ve Kasalak, 2010, s.50).

1997 yılında kabul edilmiş ve 1999 Mayıs ayında yürürlüğe girmiş olan Amsterdam Antlaşması, Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktası olmuştur çünkü bu antlaşma ile temel antlaşmaya istihdam konusunda bir bölüm eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk defa ilan edilmiştir (Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2005).

Avrupa İstihdam Stratejisi 2003–2006 yılları arasında yeniden yapılanmış ve tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal birleşmeden oluşan üç unsur gündeme getirilmiştir. Bu unsurların çerçevesinde üye devletlere eylem için '*İşsizler ve işgücü piyasası dışında bulunanlar için aktif ve önleyici tedbirler, işsizlikle mücadele, iş yaratılması ve girişimcilik, çalışma piyasasında esneklik ve adaptasyon, insan kaynağının geliştirilmesi ve hayat boyu eğitim, iş arzını artırmak ve aktif yaşlanmayı teşvik etmek, cinsiyet eşitliği, işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonu ve ayrımcılıkla mücadele, ücretlerde teşvik sistemiyle iş ortamının cazibesini arttırmak, kayıt dışı işgücü, istihdamda bölgesel farklılıklar*' şeklinde 10 hedef belirlenmiştir.

2010 yılı Mart ayında AB'nin yeni ekonomik dönüşüm stratejisini ve 2020 yılı için hedeflerini belirleyen "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi" raporu Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso tarafından açıklanmıştır. AB 2020 Stratejisi, iş gücünün artırılması, insan kaynaklarının iyileştirilmesi, işgücü arz ve talep dengesinin sağlanması ve insanların işgücü piyasasına yeniden kazandırılması gibi istihdam ile ilgili ilkeleri barındırmaktadır (Tablo 8).

Tablo 8: AB İstihdam Paketi

Avrupa Komisyonu tarafından Nisan 2012 tarihinde açıklanan İstihdam Paketi bir dizi tedbir içermektedir.		
<p>1. İş Yaratmanın Desteklenmesi <i>- Ekonomi genelinde iş yaratmanın teşvik edilmesi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● İşgücü talebinin güçlendirilmesi ● İşe alım teşviklerinin yeni iş alımlarına yönlendirilmesi ● Mali sürdürülebilirliği sağlarken işgücü üzerindeki vergilerin azaltılması ● Kendi hesabına çalışmanın, sosyal işletmelerin ve yeni kurulan işlerin desteklenmesi ● Kayıt dışı çalışmanın düzenli istihdama dönüştürülmesi ● “Ele geçen” gelirin artırılması ● Ücretlerin verimlilikteki gelişmelerle uyumlu hale getirilmesi ve iş yaratmanın teşviki için ücret belirleme sistemlerinin modernize edilmesi <p><i>-Anahtar sektörlerin (bilgi ve iletişim teknolojileri, yeşil ekonomi, sağlık bakımı) iş yaratma potansiyelinin kullanılması</i></p> <p><i>-İş yaratmak için AB fonlarının (Avrupa Sosyal Fonu) harekete geçirilmesi</i></p>	<p>2. İşgücü Piyasası Dinamiklerinin Yeniden Yapılandırılması <i>- İşgücü piyasalarının reforme edilmesi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Kriz zamanlarında işlerin korunması için firma içi esnekliğin teşvik edilmesi ● Düzgün ve sürdürülebilir ücretlerin teşvik edilmesi ● İstihdama geçişlerin işler kılınması ● Güvencesiz işlerde istihdam edilenlerle istikrarlı işlerde çalışanlar bakımından işgücü piyasasındaki bölünmenin azaltılması ● Ekonomik yeniden yapılanmanın öngörülmesi <p>Hayat boyu öğrenmenin ve aktif istihdam politikalarının geliştirilmesi</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gençlere yönelik fırsatların sağlanması ve gençlik istihdam paketinin oluşturulması ● Sosyal diyalogun güçlendirilmesi ● Kamu istihdam hizmetlerinin geliştirilmesi <p><i>- Becerilere yatırım yapılması</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● İşgücü arzı ve talebi arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi ● Becerilerin ve yeterliliklerin daha iyi tanınması ve beceri ihtiyaçlarının daha iyi öngörülmesi <p><i>- Avrupa işgücü piyasasına geçiş sağlanması</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin hukuki ve pratik engellerin kaldırılması ● Sınırlar ötesinde işlerin ve iş arayanların eşleştirilmesinin geliştirilmesi 	<p>3. AB Yönetişiminin Geliştirilmesi <i>-İstihdam politikaları alanında koordinasyonun ve çok taraflı izlemenin güçlendirilmesi</i></p> <p><i>-Ücretlere ilişkin izleme ve görüş alışverişi için AB düzeyinde üçlü bir yapı oluşturulması</i></p> <p><i>-İstihdam politikaları ve ilgili mali araçlar arasındaki bağın güçlendirilmesi</i></p> <p>Ortaklık sözleşmeleri ve operasyonel programların hazırlanmasında; özellikle ulusal reform programlarının, ulusal istihdam planlarının ve İstihdam Komitesi'nin ilgili ülkeye özel tavsiyelerinin dikkate alınması.</p>

Kaynak: TİSK, 2013, s. 87

Avrupa Komisyonu, Birlik düzeyinde rekor seviyelere ulaşan işsizlikle mücadelede, üye devletler tarafından atılması gereken adımları içeren “İstihdam Paketi”ni Nisan 2012’de yayımlamıştır. Paket, AB istihdam politikalarının Avrupa 2020 Stratejisi ile belirlenmiş olan akıllı, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümeyi etkileyecek diğer politika alanları ile nasıl kesiştiğini değerlendirmektedir (Tablo 8).

Krizle birlikte istihdam kapasitesi ciddi şekilde gerileyen AB’de, yeni istihdam imkanlarının yaratılması için üye devletler tarafından alınması gereken tedbirleri ortaya koyan İstihdam Paketi, aynı zamanda en fazla iş yaratma potansiyeli olan alanları (yeşil ekonomi, sağlık sektörü, bilgi ve iletişim teknolojileri) belirlemektedir. Avrupa 2020 Stratejisi hedeflerinden olan 20-64 yaş grubu nüfusun %75’inin istihdamda olması hedefine ulaşılabilmesi için 17,6 milyon yeni iş yaratılması gerektiğine işaret eden Komisyon, yaşanan ekonomik durgunluk ve kamu borç krizinin ötesinde, Avrupa’nın zayıflayan rekabet gücünü yeni istihdam yaratılması önündeki en önemli engel olarak değerlendirmekte ve yayımladığı İstihdam Paketi’nde sadece kısa vadeli çözümlere değil, AB’nin küresel piyasalardaki rekabet gücünü artıracak orta ve uzun dönemli yapısal değişikliklere de yer vermektedir. Bu kapsamda dinamik ve kapsayıcı işgücü piyasalarının önemine işaret edilmektedir.

Avrupa Birliğinde var olan istihdama yönelik stratejiler dikkate alınarak işgücü piyasasındaki mevcut durumun, işgücü dağılımının, asgari ücret durumunun, vergi yükünün ve işsizlik oranlarının incelenmesi kayıt dışı istihdama yönelik uygulamaları daha iyi anlamada faydalı olacaktır.

a) İşgücü Açısından Dağılım

İşgücü miktarı ve işgücüne katılma oranı kayıt dışı istihdamın boyutu hakkında tahmin yapma ile yakından ilgilidir. İki veri arasındaki fark arttıkça kayıt dışı istihdam olasılığının artacağını söyleyebiliriz. Türkiye ile kıyaslama açısından AB ülkelerindeki işgücü durumu ve işgücüne katılım durumu önemlidir. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği’ndeki işgücü miktarına bakacak olursak 2012 yılında, bir önceki yıla kıyasla 1,1 milyonluk artışla 241,1 milyona ulaştığı anlaşılmaktadır (Eurostat, 2012). Bu işgücünün ise, 216,1 milyonluk kesimi istihdam edilmiş olarak işgücü piyasasında yer almaktadır.

İşgücüne katılım açısından 2008 yılında %70,8 olan işgücüne katılım oranı 2009 yılında %70,9'a, 2010 yılında % 71'e 2011 yılında ise 71,2'ye yükselmiştir (TİSK, 2013, s.89).

Tablo 9'da AB ülkelerindeki istihdam edilme oranları gösterilmektedir. Tabloya göre, 2011 yılında AB-27 ülkelerinde ortalama istihdam oranı % 64,3 düzeyinde iken, 2012 yılında bu oran 0,1 puanlık bir düşüşle % 64,2 olarak gerçekleşmiştir. Ortalama istihdam oranı, aynı yıl için 15-64 yaş aralığındaki erkekler arasında % 69,8'e düşerken, aynı yaş aralığındaki kadınlar arasında ise % 58,6 ya yükselmiştir. Avrupa 2020 stratejisinde ise 20-64 yaş aralığındaki nüfusun istihdam oranının %75'e çıkarılması planlanmaktadır.

Tablo 9: AB Ülkelerinde 2009-2012 Dönemi İstihdam Oranı (%)

	2009	2010	2011	2012
Almanya	70,3	71,1	72,5	72,8
Avusturya	71,6	71,7	72,1	72,5
Belçika	61,6	62,0	61,9	61,8
Bulgaristan	62,6	59,7	58,5	58,8
Çek Cumhuriyeti	64,5	65,0	65,7	66,5
Danimarka	75,3	73,3	73,1	72,6
Estonya	63,5	61,0	65,1	67,1
Finlandiya	68,7	68,1	69,0	69,4
Fransa	64,0	63,8	63,8	63,9
Güney Kıbrıs	69,9	69,7	68,1	64,6
Hollanda	77,0	74,7	74,9	75,1
İngiltere	69,9	69,5	69,5	70,1
İrlanda	62,2	60,1	59,2	58,8
İspanya	59,8	58,6	57,7	55,4
İsveç	72,2	72,7	74,1	73,8
İtalya	57,5	56,9	56,9	56,8
Letonya	60,9	59,3	61,8	63,1
Litvanya	60,1	57,8	60,7	62,2
Lüksemburg	65,2	65,2	64,6	65,8
Macaristan	55,4	55,4	55,8	57,2
Malta	55,0	56,1	57,6	59,0
Polonya	59,3	59,3	59,7	59,7
Portekiz	66,3	65,6	64,2	61,8
Romanya	58,6	58,8	58,5	59,5
Slovakya	60,2	58,8	59,5	59,7
Slovenya	67,5	66,2	64,4	64,1
Yunanistan	61,2	59,6	55,6	51,3
Euro Bölgesi	64,5	64,1	64,2	63,8

Aday Ülkeler	AB-27	64,5	64,1	64,3	64,2
	Hırvatistan	56,6	54,0	52,4	50,7
	İzlanda	78,3	78,2	78,5	79,7
	Karadağ	-	-	-	-
	Makedonya	43,3	43,5	43,9	44,0
	Sırbistan	-	-	-	-
	Türkiye	41,2	43,0	45,0	45,4

Not: Türkiye ile ilgili veriler, TÜİK, TUKSTAT, Çalışma Hayatı İstatistikleri 2012'den alınmıştır.

Kaynak: Eurostat, Population and Social Conditions

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergan&lang=en

AB genelinde ortalama istihdam durumunun yanı sıra Tablo 9 aracılığıyla ülke bazında konunun ele alınması da önem taşımaktadır. Bu bağlamda tablo 8 incelendiğinde 11 AB üye ülkesinin, genel ortalamasının (% 64,2) üzerinde bir istihdam oranına sahip olduğu görülmektedir. Bu ülkelerden istihdam oranı en yüksek olan ülke %75,1 ile Hollanda'dır. Ardından %73,8 ile İsveç, %72,8 ile Almanya, %72,6 ile Danimarka ve %72,5 ile Avusturya gelmektedir. AB ülkeleri arasında, 2012 yılında en düşük istihdam oranına ise bir önceki yıllara da paralellik gösterecek şekilde %51,3 ile Yunanistan sahip olduğu görülmektedir. Yunanistan'ı %55,4 ile İspanya, %56,8 ile İtalya ve %57,2 ile Macaristan izlemektedir. AB'ye aday ülke olan Türkiye'de ise 2012 yılı istihdam oranı %45,4 ile AB-27 genel ortalamasının altında yer almaktadır.

b) İstihdamın Sektörel Dağılımı

İstihdamın sektörel dağılımı, kayıt dışı istihdamın hangi sektörlerde yaygın olduğu hakkında ipucu verdiği için önemlidir. Avrupa Birliği'nde istihdamın yaklaşık üçte ikisi (%70,1) hizmet sektöründe (bunun %39,6'lık kısmı ticaret, ulaşım, gıda ve bilgi vs. hizmetlerinde; %30,5'lik kısmı ise kamu yönetimi, eğitim, sağlık gibi hizmetlerde istihdam edilmektedir); %24,9'u sanayi ve yapı sektörlerinde, %5'lik kısmı ise tarımda gerçekleşmektedir. Bu oranlar ülkeler arasında değişmekle birlikte genel ortalamayı da yansıtmaktadır. Öyle ki Romanya'daki işgücünün %29'u tarımda istihdam edilirken bu oran Almanya, Belçika ve İngiltere'de %2'nin altında yer almaktadır. Aynı şekilde Çek Cumhuriyetinde sanayi sektöründeki istihdam payı %38,1 iken Lüksemburg'da bu oran %12,7 şeklinde gerçekleşmektedir (Eurostat, 2012).

c) Cinsiyet Açısından Dağılım

AB ülkelerindeki istihdamın dağılımını cinsiyet açısından değerlendirecek olursak; Avrupa Birliği ülke ortalamasında kadınların % 44,6'sı hizmet sektöründe, % 12,5'i sanayi sektöründe istihdam edilirken; bu durum erkeklerde % 35,2 sanayi sektörü, % 18,6 hizmet sektörü şeklinde tam tersi bir görünümde (Eurostat, 2012).

Diğer yandan Avrupa Birliği ülkelerinde, yarı zamanlı (part-time) istihdam 2012 yılında artan bir trend izlemiş ve istihdam türleri içerisinde % 19,2'ye yükselmiştir. AB ülkeleri arasında part-time istihdam türüne en fazla % 49,2 ile Hollanda'da rastlanırken bu oran % 2 ile en düşük Bulgaristan'da görülmektedir. AB'deki ülke ortalamasında part-time çalışan kadınların oranı ise % 32'1 ile erkeklerin yaklaşık dört katı şeklinde gerçekleşmektedir.

d) İşsizlik Açısından Dağılım

Avrupa Birliği ülkelerindeki istihdam yapısını daha iyi anlama açısından işsizlik oranlarını da incelemek önemlidir. Bu bağlamda AB işsizlik oranı ortalamasının hiç de düşük olmadığını söyleyebiliriz. Küresel krizden oldukça olumsuz etkilenen ve halen ekonomik durgunluk sürecinde bulunan Avrupa Birliği'nde (AB) işsizlerin sayısı 26 milyonu aşmıştır. İşsizlik, Kriz öncesini temsil eden 2007 yılında %7,2'den, 2009'da % 9'a, 2010 ve 2011'de % 9,7'ye ve 2012 yılına gelindiğinde 0,8 puanlık bir artışla % 10,5'e yükselmiştir. Eurostat verilerine göre Temmuz 2013 itibariyle de AB 28'de (1 Temmuz itibariyle üye olan Hırvatistan ile birlikte) işsizlik oranı %11'e ulaşmıştır. Avro Bölgesi'nde ise işsizlik oranı %12,1'dir. İşsizlik oranında son 6 yılda sürekli artan bir seyir izlenmiştir.

Üye devletler arasında Eurostat Temmuz 2013 verilerine göre en düşük işsizlik oranları Avusturya (%4,8), Almanya (%5,3) ve Lüksemburg'da (%5,7); en yüksek işsizlik oranları ise Yunanistan (%27,6 Mayıs 2013) ile İspanya'da (%26,3) gözlenmektedir. AB'nin rakipleri olan ABD'de ise işsizlik oranı %7,4 (Temmuz 2013), Japonya'da %4,3 (Şubat 2013) şeklinde gerçekleşmiştir (Eurostat, 2013) .

AB’de 2011 yılında %21,4 olan 15-24 yaş grubundaki genç işsizliği; Temmuz 2013’te %23,4 olarak ölçülmüştür, bu oran toplam işsizlik oranının iki katından daha yüksektir. Avro Bölgesi’nde ise %24’tür. 25 yaşın altında yaklaşık 5,6 milyon genç işsiz mevcuttur. Genç işsizliği bakımından en düşük oranlar yine Almanya (%7,7), Avusturya (%9,2) ve Malta’da (%10,6) gözlenirken, en yüksek oranlar Yunanistan (%62,9 Mayıs 2013), İspanya (%56,1) ve Hırvatistan’da (%55,4) hesaplanmıştır (Eurostat, Unemployment Statistics). AB üyesi ülkelerin bazılarında çok yüksek işsizlik oranlarının varlığı AB’ye üye olma yolunda ilerleyen Türkiye açısından önem arz etmektedir. AB’de ne eğitim sistemi içinde, ne de istihdamda yer alan gençlerin oranı 2008 yılından beri artmaktadır. 2011’de 15-24 yaş grubunda istihdam ve eğitim dışında kalmış olan gençlerin sayısı, 2008 yılından bu yana 1 milyon kişi artarak, 7,5 milyona (%12,9) ulaşmıştır (TİSK, 2013, s.86).

Avrupa işgücü piyasasının önemli bir sorunu da artmakta olan uzun süreli işsizliktir. 2011 yılında yaklaşık 10 milyon Avrupalı bir yıldan uzun süredir işsizdir. Uzun süreli işsizlerin oranı 2008’de %2,6 iken, bu oran 2011 yılına gelindiğinde %4,1’e yükselmiştir. Uzun süreli işsizlik, sadece bireylerin istihdama dönmelerini zorlaştırmakla kalmamakta, aynı zamanda Avrupa işgücü piyasasındaki yapısal bir zafiyete yani iş kayıplarının telafi edilemiyor olmasına da işaret etmektedir (TİSK, 2013, s.86).

Avrupa’da 25 yaşın altındaki gençlerin %30’dan fazlası bir yıldan daha uzun süredir işsizdir. Gençler, Avrupa işgücü piyasasında en fazla işsizlik ve sosyal dışlanma riski altında bulunan gruptur. Avrupa Komisyonu, gençler arasında rekor düzeye ulaşan işsizliğe çare bulmak amacıyla 5 Aralık 2012 tarihinde, üye devletlerin 25 yaşın altındaki tüm gençlere okuldan ayrıldıktan ya da işsiz kaldıktan sonra dört ay içinde istihdam, eğitim ya da staj imkanı sunmalarını öngören “Gençlik İstihdam Paketi”ni açıklamıştır.

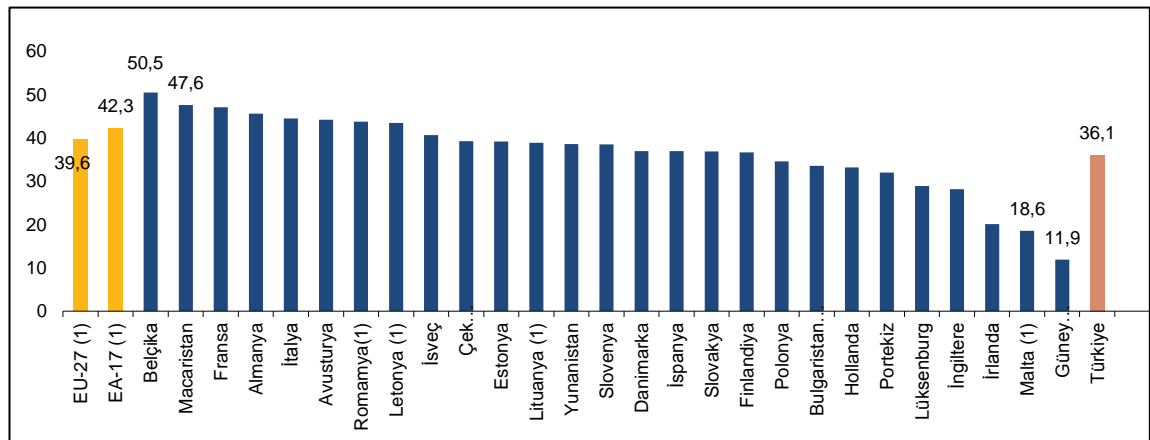
Geleneksel olarak erkek işgücüne göre daha yüksek olan kadın işsizliği oranı kriz dönemlerinde tersine bir eğilim göstermiştir. AB’de 2009 yılında erkeklerde işsizlik oranı, kadın işsizlik oranının üzerine çıkmış; bu gelişmede ağırlıklı olarak erkek istihdam eden inşaat, imalat sanayii gibi sektörlerin krizlerden ilk ve ekonomik

yavaşlamadan en fazla etkilenen sektörler olması rol oynamıştır. 2010 yılı sonundan itibaren ise hizmetler sektörünün de krizlerden olumsuz etkilenmesi, kadın işsizliğini artırmıştır ve o tarihten itibaren işsizlik her iki grup için de paralellik göstermiştir. 2012 yılı genelinde işsizlik oranı kadınlar arasında % 10,8 olarak görülürken erkekler arasında % 10,7 olarak gerçekleşmiştir (Eurostat, 2012). Nisan 2013 itibariyle ise işsizlik oranı hem kadınlar, hem de erkekler için %11 olarak hesaplanmıştır.

e) Vergisel Açıdan

İstihdam durumunu genel olarak incelerken ücret üzerindeki vergi yükünün karşılaştırılması da kuşkusuz önem arz etmektedir. Bu doğrultuda Grafik 2’de de AB-27 ülkesinde 2012 yılında ücretliler üzerindeki ortalama vergi yükleri gösterilmektedir. Bu oran AB geneli için %39,6 olarak hesaplanmıştır.

Grafik 2: 2012 Yılı Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükü (%)



Not: (1) 2011 verileri, (2) 2007 verileri göstermektedir.

Kaynak : Eurostat, Wages and Labour Costs.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wage,_1_Jan_2013_\(EUR_per_month\).png&filetimestamp=20130410070151](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wage,_1_Jan_2013_(EUR_per_month).png&filetimestamp=20130410070151)

Düşük ücretliler üzerindeki en fazla vergi yükü % 40 üzerinde bir oranla Belçika, Macaristan, Fransa, Almanya, İtalya ve Avusturya, Romanya ve İsveç’te görülmektedir. Diğer yandan en düşük vergi yükü ise %11,9 ile Kıbrıs (2007 verisi), %18,6 ile Malta (2011 yılı verisi)’da görülmekle birlikte 2012 yılı ortalamasına göre %30 ortalamasının altında vergi yüküne sahip olan yalnızca İrlanda, İngiltere ve Lüksemburg ülkeleridir.

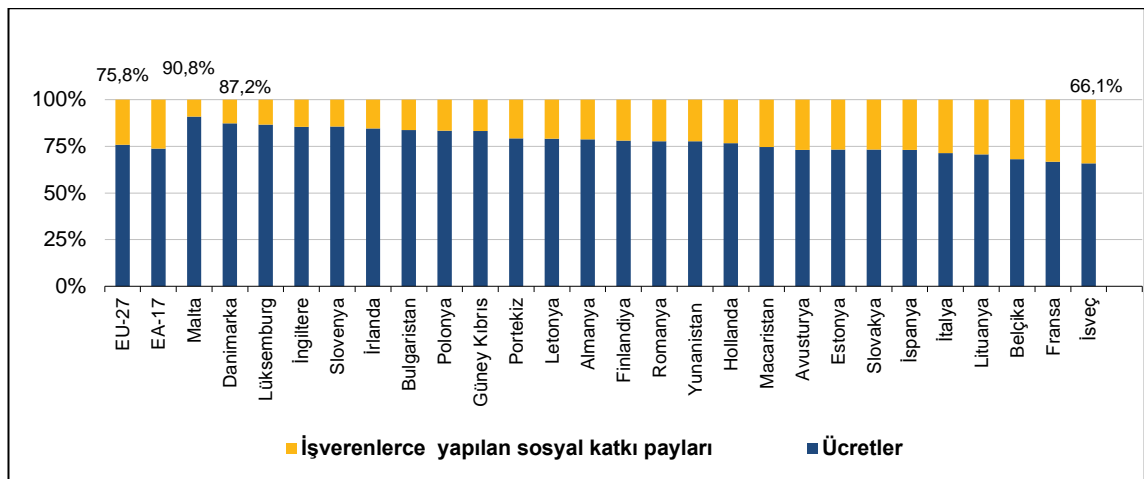
Grafikte farklı renkte gösterilen Türkiye de ise vergi yükü ortalaması %36,1'dir, bu ortalama ile Türkiye, 27 AB ülke ortalamasının altında yer almaktadır.

Düşük ücretliler üzerindeki vergi yükü oranı 2005-2011 yılları arasında AB'ye üye olan 15 ülkede düşerken, 12 ülkede ise artmıştır. En fazla düşüş %8,5 ile Hollanda'da ve %5,9 ile İsveç'te görülürken, en fazla artış ise %5,1 ile Fransa'da ve %1-%3 arasındaki artış oranlarıyla Yunanistan, İtalya, Lituanya, Macaristan, Portekiz, Romanya ve Slovakya'da görülmüştür (Eurostat, Wages and Labour Costs).

f) İşgücü Maliyetleri Açısından

İşgücü maliyetleri ile ilgili olarak ise; Avrupa Birliği istatistiklerine göre 2012 yılı ortalama saatlik işgücü maliyetinin AB-27 ülkesinde % 23,4 olarak gerçekleştiği, 2013 yılının ilk çeyreğinde ise bu maliyetin % 1,6 arttığı belirtilmektedir. Bu oranlar dikkate alındığında en düşük işgücü maliyetleri 3,7 Avro ile Bulgaristan, 4,4 Avro ile Romanya ve 5,8 Avro ile Lituanya'da; en yüksek işgücü maliyetleri ise 41,9 Avro ile İsveç, 38.44 Avro ile Danimarka ve 37,70 ile Belçika'da gerçekleşmiştir. Bu maliyetler içinde yalnızca ücretler değil, sosyal katkı payları, sosyal yardımlar, yol ücretleri vb. ödemeler de bulunmaktadır.

Grafik 3: İşgücü Maliyetleri Dağılımı (%)



Kaynak: Eurostat, Wages and Labour Costs

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wa ge,_1_Jan_2013_\(EUR_per_month\).png&filetimestamp=20130410070151](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wa ge,_1_Jan_2013_(EUR_per_month).png&filetimestamp=20130410070151)

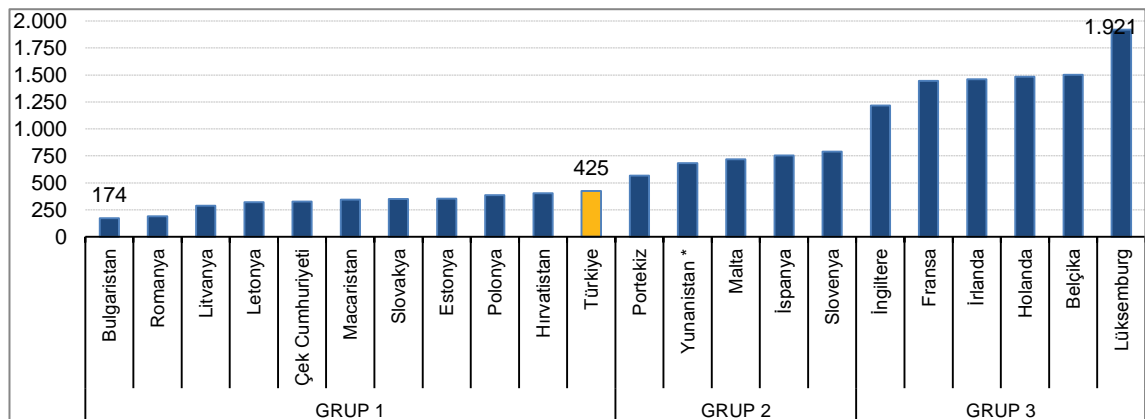
Grafik 3, işgücü maliyetleri dağılımını göstermektedir. İşçilikle ilgili yapılan maliyetlerin en fazla işçiye ödenen ücret üzerinden kesildiği ülkelerin başında % 90,8 ile Malta ve % 87,2 ile Danimarka gelmektedir. Ücret üzerinden yapılan kesintilerin nispeten daha düşük olduğu (2/3 oranında) İsveç, Fransa ve Belçika ülkeleri ise işveren tarafından yapılan katkı payları (%33 ile) diğer AB ülkelerine kıyasla en yüksek oranlara sahip olan ülkelerdendir.

Türkiye’de ücretten alınan vergiler ile işçi ve işveren sosyal güvenlik primlerinin işgücü maliyetine oranı ise 2012 yılı itibariyle %36,9 olarak hesaplanmıştır. 2011 yılında işletmelerin sosyal güvenlik prim yükünün net ücrete oranı ise %49,2 olarak gerçekleşmiştir (OECD, Taxing Wages 2011-2012, Haziran 2013).

g) Asgari Ücret Açısından

2013 yılında birliğe üye olan Hırvatistan ile birlikte üye sayısı 28 olan AB’ye üye ülkelerin 21’inde (Belçika, Bulgaristan Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Fransa, Litvanya, Letonya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovenya, Slovakya, İngiltere ve Hırvatistan) ve aday ülkelere Türkiye’de yasayla kabul edilmiş yasal asgari/minimum ücret düzeyi bulunmaktadır.

Grafik 4: 01.01.2014 itibariyle Asgari Ücret Düzeyi (Avro/Aylık)



Not: (*) 2013 Temmuz itibariyle olan veriler kullanılmıştır.

Kaynak: Eurostat, Minimum Wage Statistics

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics

Grafik 4'te asgari ücret uygulaması olan AB üyesi ülkeler ile Türkiye gösterilmektedir. Ülkeler aylık ücretlerin seviyesine göre üç gruba ayrılmıştır. Buna göre asgari ücreti aylık 500 Avro ve altında olanlar birinci grupta; 500 ile 1000 Avro arasında olanlar ikinci grupta; 100 avro ve üzeri asgari ücret ödemesi olan ülkeler ise üçüncü grupta gösterilmektedir. Aylık asgari ücret, en düşük 174 Avro ile Bulgaristan'da, en yüksek ise 1.921 Avro ile Lüksemburg'da ödenmektedir. Türkiye'de uygulanan asgari ücret düzeyi ise 425 Avro şeklinde grafiğe yansımaktadır. 28 üyeli AB'de Danimarka, Almanya, İtalya, Güney Kıbrıs, Avusturya, Finlandiya ve İsveç'te ise yasal bir asgari ücret düzeyi uygulanmamaktadır.

2.2. AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

1990'ların sonunda, Avrupa Komisyonu üye ülkelerde kayıt dışı istihdamın sebep ve sonuçları ve bu olguyla mücadele konusunda belirlenebilecek muhtemel politikalar hakkında bir tartışma başlatmıştır. Kayıt dışı istihdam hakkında bir tebligat yayınlanmış, sonrasında da bunun sonuçlarını özetleyen bir dizi çalışma Şubat 2002'de yayınlanan bir raporda toplanmıştır. Bu rapor, kayıt dışı istihdamla mücadele için oluşturulması gereken bir politikalar paketinin hem engelleyici eylemler hem de cezalardan oluşması gerektiğine vurgu yapmaktadır⁷. Bu doğrultuda, üye ülkelerin, kayıt dışı istihdamı bertaraf edebilmek için, iş ortamını sadeleştiren, engelleyici faktörleri ortadan kaldıran, vergi ve fayda sistemi dahilinde uygun teşvikler sağlayan, iyileştirilmiş yasa ve cezaların uygulanmasını sağlayacak, geniş kapsamlı eylem ve önlemler alması beklenmektedir.

2.2.1. Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı İstihdam Nedenleri

Kayıt dışı istihdam, dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile kayıt dışı istihdam arasında ters orantı bulunmaktadır. Öyle ki gelişmişlik düzeyi daha yüksek olan Latin

⁷ Komisyon tarafından 7 Nisan 1998 tarihinde, kayıt dışı istihdama ilişkin olarak yayınlanan tebligat, COM(98) 219 nihai.

Amerika’da tarım dışı istihdamda kayıt dışılık oranı %55 çıkarken, gelişmişlik düzeyi daha düşük olan Afrika’da ise bu % 80 şeklinde gerçekleşmektedir (ILO, 2002).

Avrupa Komisyonu’nun 1998 yılında çıkardığı raporda, kayıt dışı istihdam, üye devletlerin düzenleyici sistemindeki farklılıklar dikkate alınarak, niteliği itibariyle yasal ancak kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre; suç sayılan faaliyetler, ev ekonomisi dahilinde yürütülen ve düzenleyici çerçeve içerisinde yer almadıkları için kamu makamlarına beyan edilmek zorunda olmayan faaliyetler kapsam dışında bırakılmıştır (Mateman ve Renooy, 2001, s.1) .

Başta Avrupa Birliği ve Kuzey Amerika olmak üzere kayıt dışı istihdam, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olmaksızın devletlerin tümünü etkileyen ve kaygı veren bir husustur. Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam oranı diğer ülkelere nazaran daha düşük gerçekleşmekle birlikte daha çok geçici iş ilişkisi ile çalışanlar, evde çalışanlar, kısmi süreli çalışanlar gibi esnek çalışma sistemi içerisinde çalışanlar ile yabancı kaçak işçiler şeklinde görülmektedir (Verdera, 2001, s.23). Bu ülkelerde temel sorun vergi, sosyal güvenlik programlarının gereklerine tam olarak uyulmaması, diğer bir ifadeyle eksik bildirim yaygın olmasıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde “gri istihdam” olarak ya da yarı kayıtlı ekonomik istihdam şeklinde adlandırılan bu durum epey yaygındır (Mateman ve Renooy, 2001)

Kayıt dışı istihdam dinamik bir kavram olduğu için, Avrupa Birliği üyesi her bir ülke için kayıt dışı ekonomi içerisinde yer alma nedenleri de farklılık göstermektedir. Her bir Avrupa Birliği ülkesi için farklı nedenler olmasına rağmen, kayıt dışılığa iten ortak nedenleri aşağıdaki gibi sıralamak da mümkündür.

- **Vergi ve sosyal güvenlik prim yüklerinin yüksek olması:** İstihdam üzerindeki mali yüklerin yüksek olması bir yandan işgücü maliyetini yükselttiğinden istihdam artışını frenleyerek işsizlik sorununu beslemektedirken, diğer yandan da kayıt dışı istihdamı teşvik ederek devlet için önemli gelir kayıplarına da neden olmaktadır. Bu nedenle vergiler ve sosyal güvenlik katkıları, kayıt dışı istihdamın büyümesinde rol oynayan temel faktörler başında gelmektedir. Kayıtlı ekonomideki toplam işgücü maliyeti ile vergi sonrası kazanç arasındaki

farkın artması, işverenleri ve çalışanları kayıt dışı ekonomide yer almaya teşvik etmektedir. Bu fark bazı ülkelerde çok büyük olabilmektedir. Örneğin Almanya ve Avusturya’da işçi ve işverenlerin ödedikleri vergi ve sosyal güvenlik katkıları net kazançları kadar olduğu ileri sürülmektedir. 2007 yılında Eurobaremeter tarafından 26.659 kişiyle yüz yüze yapılan anket sonuçlarına göre, vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının yüksekliği, Doğu ve Merkez Avrupa ülkelerinde %18’lik gibi bir oranla kayıt dışı çalışma nedenleri arasında sayılmaktadır. Tablo 9’da ücret üzerinden alınan gelir vergisi ve sosyal güvenlik kesintilerinin oranlarını karşılaştıran 2012 OECD çalışması verilmektedir.

Tablo 10: 2012 Yılı İtibarıyla Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri (%)

Ülkeler	Gelir Vergisi	İşçi Sos. Güvenlik Payı	İşveren Sos. Güvenlik Payı	Toplam Yükümlülük
Belçika	22,1	10,8	23,2	56,0
Fransa	10,2	9,5	30,6	50,2
Almanya	16,0	17,3	16,4	49,7
Macaristan	12,8	14,4	22,2	49,4
Avusturya	12,3	14,0	22,6	48,9
İtalya	16,1	7,2	24,3	47,6
İsveç	13,6	5,3	23,9	42,8
Finlandiya	17,7	6,2	18,6	42,5
Çek Cumhuriyeti	8,8	8,2	25,4	42,4
Slovenya	9,4	19,0	13,9	42,3
Yunanistan	6,9	12,8	22,2	41,9
İspanya	13,5	4,9	23,0	41,4
Hollanda	14,9	13,9	9,7	38,6
Danimarka	36,2	2,7	0,0	38,6
Türkiye	11,1	12,9	14,2	38,2
İngiltere	14,0	8,5	9,8	32,3
İrlanda	13,4	2,9	9,7	25,9

Kaynak: OECD, 2013, s.16. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/taxing-wages-2013_tax_wages-2013-en#page1

Tablo 10’a göre Türkiye’de ücret üzerinden yaklaşık %38,2’si gelir vergisi ya da sosyal güvenlik kesintisi adı altında kesilmektedir. Bu oran bazı AB üyesi ülkelerde %56 gibi

yüksek değerlere çıkarken % 25,9 gibi daha düşük değerlerde gerçekleşebilmektedir. En yüksek oranlar %56 ile Belçika, %50,2 ile Fransa, %49,7 ile Almanya'da görülmektedir. Her ne kadar Türkiye toplam yükümlülük açısından diğer ülkeler karşısında %38,2 ile daha adilane durumda görünüyor gibi olsa da yükümlülüklerin dağılımı açısından Türkiye işçi sosyal güvenlik kesintileri bakımından bu ülkelere göre daha fazla kesintiyi ücretten yapmaktadır. Çoğu AB ülkesinde, işveren sosyal güvenlik payının yüksekliği nedeniyle toplam yükümlülük artarken Türkiye'de ise tam tersi bir durum söz konusudur.

Dünya Bankası tarafından yapılan İş Yapma anketi sonuçlarına göre ise Türkiye vergi ödemede 79'uncu sıradadır; AB27 ise bir bütün olarak bu sıralamada 71'inci sırada yer almaktadır. Ortalamada Türkiye'deki firmalar yılda 15 vergi ödemesi yapmakta, yılda 223 saati vergi kaybı, hazırlığı ve ödemesi için harcamakta ve kazançlarının %17,9'si oranında toplam vergi ödemektedir. Bu durumu iyileştirmek için 2012'de Türkiye, şirketlere % 5 indirim sağlayarak sosyal güvenlik katkı payı ücretlerini düşürmüştür (Dünya Bankası, 2012).

- **İstihdamın korunması ile ilgili düzenlemeler ve emek piyasasının katılığı:** Kayıtlı işgücü piyasasındaki yasal düzenlemelerin katılığı, idari işlemlerin fazlalığı (ticaret engelleri, işgücü piyasası düzenlemeleri, izin belgesi alma zorunluluğu vb. düzenlemeler) kayıtlı sektördeki işletmelerin maliyetlerini arttırmakla birlikte kayıt dışı ekonomiye yönelmelerine de sebep olmaktadır. Uluslararası Para Fonu (IMF) kayıt dışı istihdam konusu ile ilgili raporunda da benzer tespitlerde bulunarak, göreceli olarak yasal düzenlemelerin ve bürokrasinin az olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin boyutunun da küçük olduğunu ortaya koymaktadır. 2007 anket sonuçlarına göre ise bürokratik işlemlerin fazlalığı, düzenlemelerin katılığı gibi faktörlerin kayıt dışılığa iten nedenler arasında genel olarak %7'lik bir orana sahipken, Kuzey Avrupa ülkelerinde %14'lük bir oranla daha etkili bir sebep olarak gibi görülmektedir (Williams vd. 2011 s.860; Eurobarometer Survey, 2007). Bu sonuçlar ışığında Kuzey Avrupa ülkelerinde işlemlerin ya da koruyucu hükümlerin fazla olduğu sonucuna varabiliriz.

Dünya Bankası tarafından yapılan İş Yapma anket sonuçlarına göre 2012 yılında, Türkiye iş yapma kolaylığı açısından 183 ülke içinde 71. sırada yer alırken, bir bütün olarak AB 27, 38. sıraya yerleşmiştir. Aynı şekilde iş kurmaya elverişli koşullara sahip olma açısından ise Türkiye 61'inci sıradayken; AB-27 bir bütün olarak 66'ncı sırada yer almıştır (Dünya Bankası, 2012).

- **Ekonomik büyüme problemleri ve ekonomik krizlerin varlığı:** Ekonomik kriz gerek işletmelerin karlılığını, gerekse işçilerin gelir ve istihdam durumlarını olumsuz etkileyebilmektedir. Özellikle bu dönemlerde işveren ya da işçiler kayıtlı ekonomide kalmak yerine gelirlerini korumaya çalışırlar. Bu sebeple kriz dönemlerinde kayıt dışı çalışma hem çalışanlar hem de işverenler açısından daha karlı görülmektedir. Her iki taraf açısından da karlı olması kayıt dışılığın en önemli nedenleri arasında sayılmaktadır. Öyle ki Eurobaremeter 2007 yılı anket sonuçlarına göre de kayıt dışılığın “her iki taraf açısından da karlı olması” sebebi %47'lik bir oranla tüm üye ülkelerde ilk sırada yer almaktadır.
- **Yabancı kaçak işçilik ve işsizliğin fazlalığı:** Küreselleşme ve göç gibi çevresel etkenler sonucu ülkeye giren yabancılar ya da göçmenler kaçak işçilik için potansiyel bir arz oluşturmaktadır. Bu durum ülkedeki işsizlik oranını yükseltmekte, yükselen işsizlik ise bireyleri kayıt dışı çalışmaya itmektedir.
- **Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliği:** Kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal yetersizlikleri, koordinasyon eksiklikleri, bireylerin kamuya olan güvenlerini sarsmakta ve kayıt dışı çalışmaya neden olmaktadır.

2.2.2. AB'de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu

Kayıt dışı istihdam konusundaki tartışmaları daha ileri götürmek ve AB'ye üye ülkelere konuyla ilgili sorunları ve zorlukları önleme konusunda yardımcı olmak amacıyla, Temmuz 2004'te, Avrupa Komisyonu İstihdam ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü, AB sınırları dahilindeki kayıt dışı istihdamın kapsamı konusunda yürütülmüş bir çalışmanın raporunu yayınlamıştır. Çalışmaya, Mayıs 2004'te Birliğe katılan 10 yeni üye ülke de

eklenmiştir. Rapor⁸, Avrupa Birliği genelinde bu olgunun boyutunu açığa çıkarmanın yanı sıra, çeşitli üye ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın varlığı ve büyümesinin ardındaki nedenleri de irdelemiştir. Bu rapordaki başlıca bulgular 15 AB üyesi ülke için farklı, Merkezi ve Doğu Avrupa (CEE) bölgesi ülkeleri için farklı bir tablo çizmiştir:

AB-15 üye ülkelerinin birçoğunda, kayıt dışı istihdamın nispeten daha düşük düzeyde olduğu söylenebilir. AB-15 üye ülkelerinde kayıt dışı istihdamın GSYİH içerisindeki payı %7-%16 aralığında iken, toplam kayıtlı istihdam içerisindeki payı ise %7-%19 aralığında hesaplanmaktadır.

Tablo 11: AB-15 Ülkesinde Kayıt Dışı İstihdam Oranı

Ülke	Büyükük (% GSYİH)	Hesaplama Yılı
Almanya	6,0	2001
Avusturya	1,5	1995
Belçika	3,0-4,0	1995/1997/1999
Danimarka	5,5	2001
Finlandiya	4,2	1992
Fransa	4,0-6,5	1998
Hollanda	2,0	1995
İngiltere	2,0	2000
İsveç	3,0	1997
İtalya	16,0-17,0	1998/2001
Portekiz	5,0	1996
Yunanistan	20,0	1998

Kaynak: Renooy vd., 2004, s.25.

Tablo 11, AB ülkelerindeki kayıt dışı istihdamın kendi GSYİH içindeki paylarını ve hesaplamaların yapıldığı yılları göstermektedir. Tabloya göre, AB'nin eski üyelerinde kayıt dışı istihdamın GSYİH içindeki payı en yüksek olan ülkeler %20 ile Yunanistan ve %16-17 oranı ile İtalya'dır. Kayıt dışı istihdamın GSYİH içindeki payı en düşük

⁸ "Genişleyen Birlikteki kayıt dışı istihdamın bir analizi: belli başlı kalemlerin derinlemesine araştırması" başlıklı Komisyon raporu, Mayıs 2004.

olan AB ülkeleri ise %1,5 ile Avusturya, %2,0 ile Hollanda ve İngiltere'dir. Avrupa Komisyonu raporu (2004) sonucuna göre, kayıt dışı istihdamdaki katılım oranının çoğu erkeklere ve 25 ile 45 yaş aralığındaki yaş grubuna aittir. Kayıt dışı istihdam; tarım, inşaat, perakendecilik, yemek hizmeti, ev hizmeti gibi geleneksel ve emeğe dayalı sektörlerde yaygındır. Kayıt dışı çalışma oranının en fazla görüldüğü grupların başında ise işsizler gelmekle birlikte, ikinci bir iş sahibi olanlar, kendi hesabına çalışanlar, üçüncü ülke vatandaşları ve öğrenciler de azımsanamayacak bir yere sahiptir.

Avrupa Birliği'ne sonradan katılan ülkelerde ise kayıt dışı istihdamın alanı daha geniştir. Öyle ki, 2004 yılında yapılan aynı çalışma sonuçlarına göre kayıt dışı istihdamın %8 - %13 gibi düşük kaydedildiği ülkelerin başında Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovakya gelmektedir. Bu ülkelerde kayıt dışı istihdamın sosyal ve ekonomik temeli hiçbir zaman kuvvetli olmamıştır. Kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek ve yükselmekte olduğu ülkeler arasında ise % 22-30 ile Bulgaristan ve %21 ile Romanya gibi ülkeler yer almaktadır (Renooy vd., 2004, s.28).

Tablo 12: AB'ye Son Dönemlerde Üye Olan Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü

Ülke	Kayıt dışı İstihdam (% GSYİH)	Hesaplama Yılı	Kişi Başına Gelir (Euro)	Yabancı Doğrudan Yatırım (% GSYİH)
Bulgaristan	22-30	2002/2003	2.089	6,0
Romanya	21	2001	5.660	31,0
Letonya	18	2000	7.750	31,0
Macaristan	18	1998	12.250	15,7
Slovenya	17	2003	16.210	12,6
Litvanya	15-19	2003	8.960	26,0
Polonya	14	2003	9.410	-
Slovakya	13-15	2000	11.200	28,0
Çek Cumh.	9-10	1998	13.700	12,0
Estonya	8-9	2001	9.240	8-10

Kaynak: Renooy vd., 2004, s.28.

Tablo 12'ye göre, kişi başına milli gelirin düşük olduğu Bulgaristan gibi ülkelerde, kayıt dışı istihdamın oranı da yüksek olmaktadır. Kişi başına gelirin düşük olması, kişileri, vergi ve benzeri ödemelerden kaçınmak amacıyla kayıt dışında çalışmaya itmektedir. Bunun sonucunda kayıt dışı istihdamın GSYİH içindeki payı giderek artmakta ve dolayısıyla kayıtlı ekonomi ile kayıt dışı ekonomi iç içe geçmektedir.

Avrupa Birliği'nin eski ve yeni üyeleri ile bir bütün olarak ele alınacak olursa; 2007/Mayıs-Haziran dönemi içerisinde AB'ye üye olan ülkelerin dört gruba ayrıştırılarak yürütüldüğü "Avrupa Birliğinde Kayıt dışı Çalışma" başlıklı anket sonuçlarına göre, AB-27 ülkelerindeki genel kayıt dışı istihdam oranı % 5 şeklindedir. Ancak bu oran ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir. Öyle ki bu ortalamanın çok üzerinde olan ülkeler olduğu gibi altında olan ülkeler de mevcuttur. Bir önceki anket sonuçlarına da paralel olacak şekilde en yüksek kayıt dışı çalışma oranı % 18 ile Danimarka ve %15 ile Litvanya'da görülürken, en düşük oranlar ise %1 ile Kıbrıs, % 2 ile İngiltere ve Malta'da görülmektedir. Aynı anket, AB'ye üye olan 27 ülke ortalamasında, kayıt dışı istihdamın % 55 gibi yüksek bir oranla en fazla aile işçiliği olarak isimlendirilen grupta; sektörel anlamda ise % 44'lük bir ortalamayla en fazla ev hizmetleri, inşaat ve kişisel hizmetler gibi sektörlerde yoğunlaştığını göstermektedir (European Commission, 2007). Anket sonuçları her ne kadar kayıt dışılığın boyutu hakkında net bilgiler sunmasa da yaygın olan türleri ve sebepleri açısından kabul edilebilir deliller sunmaktadır.

2004-2009 dönemi Avrupa Sosyal Araştırma verileri kullanılarak 30 Avrupa ülkesinde Dünya Bankası tarafından yaptırılan başka bir çalışmaya göre ise, kayıt dışı istihdam oranları Avrupa'nın kuzeyine nazaran güneyinde, doğusuna nazaran batısında daha yüksektir. Öyle ki, kuzey Avrupa'da işgücünün %10'u ile güneyde %25'i ve 30 Avrupa ülkesinin genelinde ise % 16-17'si olmak üzere her altı kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır (Hazans, 2011, s. 11). Aynı araştırma sonuçlarına göre kayıt dışı istihdam oranlarının, bağımlı çalışanlar, kendi işinde çalışanlar ve aile işlerinde kayıt dışı olarak çalışanlara göre dağılımı Tablo 13'te gösterilmektedir.

Tablo 13: Avrupa Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Ülke	Dönem	Kayıt Dışı İstihdam (%)			
		Bağımlı Çalışma Oranı	Kendi İşinde Çalışanlar	Aile İşçiliğinde Çalışanlar	Toplam Kayıt dışı İstihdam Oranı
Almanya	2008/4	1,6	10,1	0,2	11,9
Fransa	2008/4	2,7	7,1	0,5	10,3
İtalya	2006/1	2,9	19,2	0,3	22,4
İngiltere	2008/4	9,6	11,0	1,1	21,7
İsveç	2008/4	0,8	7,1	0,3	8,2
Yunanistan	2009/3	18,2	26,2	2,3	46,7
Portekiz	2009/1	7,6	13,8	1,0	22,4
İspanya	2008/4	4,4	13,9	0,5	18,8
Hollanda	2008/4	2,4	9,1	1,1	12,6

Kaynak: Hazans, 2011, s.11.

Tabloya göre bağımlı çalışanlar ve kendi işinde çalışanlar arasında kayıt dışı istihdam oranı en fazla Yunanistan'da, en düşük ise İsveç'te görülmektedir.

Schneider (2013) tarafından yapılan başka bir çalışmada ise 31 Avrupa ile beş Avrupa ülkesi olmayan ülkedeki kayıtdışı ekonominin boyutu 2003-2013 dönemleri kapsayacak şekilde hesaplanmıştır. Bu çalışmada 27 Avrupa Birliği ülkesindeki durum da ayrıca belirtilmektedir. Bu çalışmaya göre 2003 yılında GSMH'nin %22,3'ü olan kayıt dışı ekonomi 2008 yılında %19,3'e düşmüş, 2009 yılında 19,8'e yükselmiş ve 2013 yılında tekrar azalarak %18,4 olarak gerçekleşmiştir. Aynı çalışmada Türkiye'deki kayıt dışı ekonomi oranı ise 2013 yılı için %26,5 olarak verilmektedir (Schneider, 2013, s.2-7). 2008 ve 2009 yıllarına kıyasla 2012 ve 2013 yıllarında kayıt dışı ekonomide yaşanan düşüşte ekonomik ve finansal krizden kurtuluşun etkisi olduğu savunulmaktadır. Schneider tarafından yapılan bu çalışmadaki veriler kayıt dışı çalışmanın büyüklüğü

konusunda da bilgi vermektedir. Bu doğrultuda 2011 verileri ILO tarafından yayınlanan başka bir çalışmada da kayıt dışı çalışmanın boyutu olarak sunulmuştur⁹.

2.3. AB'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE POLİTİKALARI

Son yıllarda, birçok AB üyesi ülke, kayıt dışı istihdam ile mücadele veya onun dönüştürülmesi için politikalar uygulamıştır. Kayıt dışı istihdamın kökündeki sebepler genişleyen AB'nin çeşitli ülkelerinde farklılık gösterir. Sebepler ülkelerin kendi içinde bile değişkenlik göstermektedir. Sonuç olarak, her üye ülkede farklı yaklaşımlar kullanılmaktadır.

AB üye ülkeleri bu olgunun farklı biçimleri ve onların hakimiyetine göre hazırlanmış bir dizi önlem uygulamıştır. Bazı ülkelerde, yeni önlemler uygulanmıştır; kuruluşlarda yenilikler yapılmış, yasal ve parasal düzenlemeler modernize edilmiştir. Bazılarında ise, öncelikler, ikincil kayıt dışı işler üzerinde yoğunlaşmış, düzenlemeleri ve kuralları sadeleştiren ve işverenler için idari yükü azaltan önlemlere özellikle dikkat edilmiştir. Kayıt dışı ekonomiyle mücadele amacıyla birçok ülkede işgücü piyasasında yenilenme uygulanmış, yeni kurumsal düzenlemeler geliştirilmiştir (TOBB, 2010, s.12). Avrupa Birliği Komisyonu bu farklı uygulamaları en aza indirmek adına kayıt dışı istihdam konusunda 2001 yılında “Avrupa’da Kayıt dışı Çalışma: Kayıt dışı Çalışma ile Mücadelede Ortak Bir Yaklaşım Doğru” başlıklı rapor yayınlayarak kayıt dışı mücadele konusunda ortak bir karma politika belirlemeye çalışmıştır. Karma politika, hem kayıt dışı çalışmayı azaltacak, hem de kayıtlı çalışmayı özendirerek tedbirlerin birlikte uygulanmasını ifade etmektedir.

Kısaca, kayıt dışı istihdam ile mücadelede izlenmesi tavsiye edilen politikaların her biri kayıt dışı çalışmanın farklı nedenleriyle ilgili olduğundan izleyen bölümlerde belirtilen tüm politika ve yöntemleri içeren karma bir politikanın uygulanması önerilmektedir.

⁹ ILO'nun 2013 yılı yayınlarından ‘Labour Inspection and Undeclared Work in the EU’ başlıklı çalışmasında sayfa 9 ve 10’da bu bilgiler yer almaktadır.

i. Sistemin Değiştirilmesi

Şayet mevcut sistem kayıt dışı çalışmanın ortaya çıkmasına zemin hazırlıyorsa, sistemin değiştirilmesi gündeme gelmektedir. Teknolojik ve ekonomik gelişmişliği takip edemeyen, geride kalmış yasal düzenlemelerin neden olduğu engeller kaldırılmalı ve yükler azaltılmalıdır. Örneğin, kayıt dışı istihdamın nedeni, esnek olmayan işgücü piyasası, yüksek işgücü maliyetleri ya da katı yasal düzenlemeler ise bunlara yönelik olarak “ *vergi indirimi, sosyal güvenlik katkı paylarının azaltılması, çalışma mevzuatının esnekleştirilmesi, esnek istihdam türlerinin uygulamaya konması, devlet destekli istihdam uygulamalarının artırılması, idari işlemlerin azaltılması*” gibi tedbirler kullanılmalıdır (TİSK, tarihsiz).

ii. Sistemin Güçlendirilmesi

Bireyler kurallara uymada isteksiz ise ya da kuralların uygulanmasında yetersizlik mevcut ise; mevcut sistemin “*denetimin artırılması, kamu idareleri arasında koordinasyonun geliştirilmesi, kamu ile sosyal taraflar arasında işbirliğinin artırılması, alan denetimlerinin yapılması, kayıt dışı çalışma ihbar hattının kurulması, etkin nüfus kayıt sisteminin oluşturulması, sınır kontrollerinin artırılması, sıkı göç politikaları izlenmesi*” gibi yöntemlerle güçlendirilmesi gerekmektedir (TİSK, tarihsiz).

31 Avrupa ülkesinde kayıt dışı çalışmayla nasıl mücadele edildiğini inceleyen Dekker ve arkadaşları (2010), sadece sekiz ülkede (%26) kayıt dışı çalışmayla mücadeleye adanmış tek bir kuruluş oluşturulduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu kuruluş ya tek bir kurum ya da kayıt dışı çalışmayı ele alan çeşitli departmanların çalışmalarının koordineli şekilde çalışmalarını sağlamaktan sorumlu bir merkezi koordinasyon komitesi şeklindedir.

Tablo 14’te gösterildiği üzere kayıt dışı çalışmayla mücadele konusunda ülkeler arasında çeşitlilik olmakla birlikte İtalya, İspanya, Yunanistan Lüksemburg gibi Avrupa Birliği ülkelerinde çalışma müfettişlerine daha çok sorumluluk düşerken; Belçika, Fransa gibi ülkelerde sosyal güvenlik idaresine, Almanya, Avusturya, İngiltere ve İsveç gibi AB üyesi ülkelerde vergi idaresine daha çok sorumluluk düşmektedir.

Türkiye’de ise kayıt dışı çalışmayı ele alan tek bir birim veya koordinasyon komitesi yoktur. Konunun farklı yönleriyle ilgilenen farklı hükümet kurumları ile daha bölünmeli bir yaklaşım uygulanmaktadır (Eurofound, 2013).

Tablo 14: 31 Ülkede Kayıt Dışı Çalışmayla Mücadeleden Sorumlu Yetkili Makam

Çalışma Müfettişliği	Sosyal Güvenlik İdaresi	Vergi İdaresi
<ul style="list-style-type: none"> Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Macaristan, İspanya, İtalya, İzlanda, Letonya, Litvanya, Malta, Lüksemburg, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, Yunanistan 	<ul style="list-style-type: none"> Belçika, Fransa, İsviçre, Linchenstein 	<ul style="list-style-type: none"> Almanya, Avusturya, Birleşik Krallık, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İsveç, Norveç.

Kaynak: Dekker vd., 2010

iii. Kayıtlı İşgücü Piyasasına Girişin Teşvik Edilmesi

Kayıtlı işgücüne girişteki yasal düzenlemelerin karmaşık olduğu, kurallara uymanın çok fazla bürokratik işlem gerektirdiği sistemlerde; kayıtlı işgücü piyasasına girişin teşvik edilmesi için “işverenlerin ve çalışanların idari işlemler konusunda bilgilendirilmesi, iş kurmak isteyenlere başlangıç sermayesi desteği sağlanması, çalışanlar için vergi indirimi sağlanması, kuralların doğru uygulanabilirliğini ve sistemde şeffaflığı sağlama konusunda kamu görevlilerinin eğitilmesi” gibi yöntemler kullanılmalıdır (TİSK, 2013, s.103-105).

iv. Davranış ve Tutum Değişikliğinin Sağlanması

Bireylerin vergi ödeme konusunda isteksiz davrandıkları, devletin topladığı vergileri doğru yere harcamadığına olan inancın ve bebek bakıcılığı, ev temizliği gibi bazı

faaliyetlerin bildirim zorunluluğunun bulunmadığı düşüncelerinin yaygın olduğu ekonomilerde; bireylerin tutum ve davranışlarını değiştirmek amacıyla bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapılmalıdır (TİSK, 2013, s.105).

2.3.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Örnek Avrupa Birliği Ülkeleri

Avrupa Birliği ülkeleri arasında ortak kaygı konusu haline gelen kayıt dışı çalışma sorunu Konseyin 2003 yılı Lizbon Zirvesinde de istihdamdaki öncelikli “on” konudan biri olarak belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2003). Kayıt dışı çalışma sorununa, üye ülkelerin her birinde farklı yaklaşımlarla çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Ancak tek bir politikanın yeterli olmadığı görüldüğünden daha önce bahsedilen karma politikanın uygulanması tavsiye edilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde de örnek AB üyesi ülkeler ve karma politika çerçevesinde izledikleri yöntemler ele alınacaktır. AB üyesi ülkelere özellikle gelişmişlik düzeyleri yüksek olan Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda ve İspanya’da kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda uygulanan yöntemler ele alınacaktır.

2.3.1.1. Fransa

Fransa’da yabancı kaçak işçiler, yasadışı göçmenler ve işsiz vatandaşları kapsayan kayıt dışı istihdamın boyutu, GSYİH’nin %4’ü ile %14’ü arasında olduğu belirtilmekle birlikte (Renooy vd. 2004, s.106), bu oran 2007 yılı anket sonuçlarına göre % 6 olarak, Dünya Bankası 2004-2009 verilerine göre ise ortalama %10 olarak hesaplanmıştır (Hazans, 2011, s.11). Anket sonuçlarına göre Kıta Avrupa ülkeleri arasında sınıflandırılan Fransa’nın kayıt dışı istihdamdaki sektörel dağılımı ise %23 ev hizmetleri, % 16 inşaat, %11 kişisel hizmetler şeklindedir. Fransa’da kayıt dışı çalışma en çok işsizler, iş sahipleri, sokak satıcıları ve yasadışı göçmenler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Fransa’da bugüne kadar kayıt dışı istihdamı yok etmeye yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar:

- ❖ 1996 yılında hizmet fişi sistemine geçilmiştir. Hizmet fişleri (CES) ile bir kişi, uzun bürokratik işlemlere gerek duymadan ev hizmetleri için işçi kiralayabilmektedir. Hizmet fişleri, birer çalışma kontratı gibi işlev görmekte ve uzun işlemlere gerek duyulmadan herhangi bir bankadan alınarak ödenebilmektedir. Bir diğer faydası ise toplam miktarlarının %50 si gelir vergisinden düşülebilmektedir (Williams, 2008, s.39). Bu uygulama sayesinde resmi kurumlara bildirilmesine gerek duyulmayan aileler tarafından ev hizmetlerinde çalıştırılan kişilerin kayıtlı olarak çalışmaları teşvik edilmiştir.
- ❖ 1997 yılında Madelin Yasası ile kayıt dışı istihdamla mücadele eden birimler arası koordinasyonu güçlendirmek adına Interministerial Delegasyonu (DILTI) isimli bir irtibat bürosu kurulmuştur (TISK, 2001, s. 28).
- ❖ Vergi indirim ve kolaylıkları sağlanarak işçi ve işverenlerin kayıtlı ekonomi içinde yer almaları sağlanmıştır. Örneğin, 1999 yılında işletmelerin yeniden yapılanma, verimliliğin artırılması, iş organizasyonunun geliştirmesine yönelik yaptığı harcamalardan KDV oranı düşürülmüştür. 2000 yılında ise Bütçe Kanunu ile birlikte, ev bakım ve onarım harcamalarında %5, ısıtma sistemi, asansör gibi büyük donanım harcamalarında %15 oranında gelir vergisi indirimi yapılmıştır (Mateman ve Renooy, 2001, s.8).
- ❖ Mesleki faaliyete başlama, faaliyeti değiştirme ya da sona erdirme için gerekli yasal işlemleri tek merkezden tamamlamak adına “ Tek Durak Büro” olarak adlandırılan bir merkez oluşturularak bürokratik işlemler azaltılmıştır. Bu büro, yasal düzenlemeler, idari, sosyal, vergi ve istatistiksel bilgilerin verilmesi gereken tek yerdir. Aynı şekilde yeni işçi istihdamına yönelik olarak da “tek istihdam bildirim” uygulamasına geçmiştir. Bu işlem ev işlerinde işçi istihdamı hariç, bütün işverenler tarafından yapılması ve ücret bordrolarında gösterilmesi zorunlu bir bildirimdir (Mateman ve Renooy, 2001, s.9).
- ❖ 2006 yılında yabancı kaçak işçilere ve öğrencilere karşı sert önlemler getirilmiş ve cezalar arttırılmıştır. Kayıt dışı istihdamla mücadeleyi etkin kılmak için Yeni Göç Kanunu parlamento tarafından kabul edilmiştir (Dufour, 2006, s.4).

- ❖ Fransa'da kayıt dışı çalışma ile mücadele amacıyla ulusal ve yerel düzeyde bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapılmıştır. Bu çerçevede, broşür ve afişler dağıtılmış, eğitim programları düzenlenmiştir.

2.3.1.2. Almanya

Almanya'da kayıt dışı istihdamın GSYİH'nin %16'sı dolaylarında olduğu belirtilmektedir (Schneider ve Enste, 2000). 2004-2009 yılları arası verilere dayanılarak yapılan çalışma sonucuna göre ise Almanya'da 2008 yılı son çeyreğindeki kayıt dışı istihdam oranı %12 şeklindedir (Hazans, 2011, s.51). Almanya'da kayıt dışı istihdamı oluşturan kişiler, yaşlılar, emekliler, öğrenciler, yasadışı göçmenler, işsizler ve kendi hesabına çalışanlarla birlikte ikinci bir işte çalışan kişilerdir. Almanya'da yaklaşık 500.000 civarında kaçak göçmenin bulunduğu ve bunların %70'lik bir kısmının emek piyasasında kayıt dışı olarak çalıştığı tahmin edilmektedir (Kıral, 2006, s.112). Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörler, Fransa ile aynı şekilde ve inşaat ve hizmet sektörlerinde yoğunlaşmıştır.

Almanya'da kayıt dışı istihdamın önlenmesi için yapılan birçok çalışmanın başında, kayıt dışılığın oluşmasına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması gelmektedir. Bu nedenle, vergi ve sosyal güvenlik katkılarında yapılan değişiklikler ile kayıt dışılığa yönelik uygulanan ceza ve kontroller önemli yere sahiptir. Bu çerçevede gerçekleştirilen önlemler şöyledir:

- ❖ Almanya'da denetimler ve uygulanan cezalar kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin olarak kullanılan araçların başında gelmektedir. Bu sebeple, cezalar arttırılmış ve ceza miktarları yukarıya çekilmiştir. Örneğin, bilerek kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezası 500.000 Avro, kasıtlı olmaksızın kayıt dışı işçi çalıştırmanın cezası ise 250.000 Avro'dur. Yalnızca işverenler değil, işçiler de idari para cezasının muhatabı olmaktadır. Cezanın tekrarlanması halinde ise işverenler için 5 yıl hapis cezası öngörülmektedir (Mateman ve Renooy, 2001, s.20).

Özellikle, hizmet ve inşaat sektörlerindeki kontrol oranları arttırılmıştır. Kayıt dışı ekonomi çalışanlarını yakalamak adına gümrük polisleri kullanılmış, hatta özel dedektifler kiralanmıştır.

- ❖ 2005 yılına kadar vergi ve sigorta primlerinde indirim ve çocuk yardımlarında artış yapılarak kayıtlı çalışma teşvik edilmeye çalışılmıştır.
- ❖ Bürokratik işlemleri azaltarak düşük nitelikli işleri kayıt altına almak adına 1999 yılına kadar düşük nitelikli işlerde çalışanlar sosyal güvenlik primlerinden muaf tutularak sadece vergilendirmeye tabi tutulmuşlardır.

“İstihdam için ittifak” sloganı altında çalışan sendikaları ve işveren birlikleri arasında ittifak oluşturularak yeni istihdam alanları yaratmak ve işsizlikle ve kayıt dışı istihdamla mücadeleyi sağlayacak çalışmalar yapılmıştır.

- ❖ Almanya’da kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu ev işlerinde (hizmetçi, çocuk bakıcısı vs.) çalışanların kayıt altına alınması için “Mini Job” düzenlemesi getirilmiştir. Bu düzenleme ile işveren konumundaki ev sahibi, evde çalışan hizmetçi ya da çocuk bakıcısına fatura karşılığı ödeme yapabilmekte ve yaptığı ödemeleri vergisinden indirebilmektedir. Ev sahibinin bu faturaları 2 yıl boyunca saklaması ve denetimler esnasında ibraz etmesi zorunludur (Williams vd., 2008, s. 15).

2.3.1.3. İngiltere

2007 yılında yürütülen anket araştırma sonuçlarına göre İngiltere’de kayıt dışı istihdam oranı %2 ile AB-27 ülke ortalamasının altında yer almaktadır. Ancak, Dünya Bankası 2004-2009 verilerine göre ise, kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı %11’i kendi işinde %9’u ise bağımlı olarak çalışanlar olmak kaydıyla ortalama % 21 olarak gerçekleşmiştir (Hazans, 2011, s.11). Sonuçların bu kadar farklı olması, kullanılan yöntemlerin farklı olmasından kaynaklanmakla birlikte, ülkeler hakkında sağlıklı bilgilere ulaşılmasını da engellemektedir. Ülkede kayıt dışı istihdamın genellikle denetimlerin az olduğu, küçük işyerleri, inşaat şantiyeleri ve ev işlerinde; sektörel anlamda ise mevsimsel tarım işleri, inşaat, otel ve ikram işlerinde yaygın olduğu belirtilmektedir (Renooy vd., 2004, s.106).

Kayıt dışı çalışmayı önleme konusunda İngiltere hükümeti, vergi otoriteleri, emek piyasası otoriteleri ve yerel yönetimler kayıt dışı faaliyetlerle sert mücadele etmektedirler. İhlalleri önleme konusunda denetimlerin arttırılması, cezaların

arttırılması, kurumlar arası eşgüdümün sağlanması ve halkın bilgilendirilmesi faaliyetlerine büyük önem vermektedirler. Bu kapsamda;

- ❖ Mart-2000 Bütçesi ile istihdam ile ilgili tedbirler paketi uygulamaya konmuştur. Bu tedbirlerin çoğu kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasına yöneliktir.
- ❖ Aynı yıl, sigorta yardımlarına ilişkin mevzuata aykırılıkların ihbar edilmesine yönelik bir ihbar telefon hattı kurulmuştur. İngiltere’de sigorta sahtekarlıklarının devlete maliyetinin 2 milyar sterlin (yaklaşık 6 katrilyon TL) civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu işlemlerin önlenmesi amacıyla ayrıca web sitesi oluşturulmuş ve site aracılığıyla ihbarların kuruma on-line olarak bildirilmesine de olanak sağlanmıştır.
- ❖ Kayıtlı istihdamı teşvik amacıyla Nisan 1999’dan itibaren 18-21 yaş aralığı ile 21 ve üstü yaş grubundaki işçiler için ulusal asgari ücret uygulamasına geçilmiştir. Yine aynı yıl, işsizlerin daha kolay iş bulabilmeleri ve bu süre içinde kendilerini geliştirebilecek alanlara yönlendirilebilmeleri için Kişisel Danışmanlar (Private Advisors) uygulaması başlatılmıştır.
- ❖ 2003 yılında yabancı kaçak işçi çalıştırmanın engellenmesi için ‘Göç ve İltica Yasası’nda değişiklikler yaparak işverenlere yeni sorumluluklar getirilmiştir (TİSK, 2003, s.38). 2004 yılında ‘Kurumlar arası Görev Gücü’ adında bir eşgüdüm merkezi kurulmuş ve yedi bakanlık arasında dağılmış bulunan çalışma izini verilmesine ilişkin yetkiler İçişleri Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır (ÇSGB- DYİH, 2004, s.90).
- ❖ İşverenlerin girişimcilik yeteneklerinin arttırılması için düşük karla kendi hesabına çalışanların haftalık sosyal güvenlik ödemeleri Nisan 2000’den itibaren düşürülmüştür.

2.3.1.4. İtalya

İtalya’da kayıt dışı istihdam, ISTAT verilerine göre 1992-1997 yılları arasında artarak GSMH’nin % 25,2’sine yükselmiştir. Dünya Bankası araştırmalarına göre ise 2006

yılının ilk çeyreğinde bu oranın % 22,4 olarak hesaplandığı belirtilmektedir (Hazans, 2011, s.51). Ülkede kayıt dışı istihdam edilenler; gece çalışanlar, gençler, kadınlar ve emeklilerden oluşmaktadır. Aynı anket sonuçlarına göre, insanların kayıt dışılığa yönelme nedenlerinin başında kayıt dışılığın işçi-işveren tarafının ikisi için de karlı olması (% 38) ve kayıt dışılığın çalıştıkları alan ya da sektörde (%39) yaygın olması gelmektedir.

10 yıllık bir zaman diliminde kayıt dışı istihdamın % 3'lere düşürülmesinde vergi denetimlerinin arttırılması, ücret dışı işgücü maliyetlerin azaltılması ve idari prosedürlerin birleştirilmesi (TİSK, 2003, s.35) gibi politikalar etkili olmuştur.

- ❖ 1994 yılında yeni işçi istihdamında sosyal güvenlik katkı paylarında indirimle gidilmiştir. Aynı şekilde 1995 yılında inşaat sektörüne yönelik sigorta kollarına ilişkin prim oranlarında indirim yapılmıştır.
- ❖ 2000 yılında emek yoğun çalışanlarda alan vergi indirimine gidilerek bildirim teşvik edilmiştir. İşsizlik oranının %20 olduğu alanlarda KOBİ'lere vergi indirimi yapılmıştır.
- ❖ Geri kalmış bölgelerde kayıt dışı istihdamı azaltmak adına işverenlere 3 yıllık sosyal güvenlik katkı payı indirimi sağlanmıştır. Aynı şekilde işletmelerin işgücü maliyetlerini düşürerek kayıt dışı çalışma eğilimlerini azaltmak amacıyla yeni işçi istihdamında bazı vergi kolaylıkları getirilmiştir.
- ❖ Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında; medyada, okullarda bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarını yürütmek, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik öneri oluşturmak, işgücü piyasası ve sosyal güvenlik ile ilgili çalışmaları yapmak ve istatistiki verileri toplamakla görevli olan "Kayıt dışı Çalışma ile Mücadele Komisyonu" oluşturulmuştur.
- ❖ Ücretlerin yakınlaştırılması anlaşmaları yapılarak, yerel düzeyde her sektördeki işçi ve işveren kuruluşu arasında bir başlangıç ücreti üzerinde anlaşma yapılması sağlanmıştır.

2.3.1.5. Hollanda

1960 ve 1970'lerde oldukça başarılı bir ekonomiye sahip olan Hollanda, 1980'lerden itibaren azaltılamayan bir işsizlikle karşı karşıya kalmıştır. 1996-1997 yılları içinde Nakit Talep Yaklaşımına göre hesaplanan kayıt dışı istihdam GSYİH'nın % 13,8'dir. Dünya Bankası araştırma sonuçlarına göre ise 2008 yılının son çeyreğinde bu oran % 12,6 olarak gerçekleşmiştir (Hazans, 2011, s.51).

Hollanda'da kayıt dışı istihdam daha çok kendi hesabına çalışanlar, öğrenciler, işsizler, yasadışı göçmenler ve ikinci bir işte çalışanlar arasında yoğun görülmektedir. Kayıt dışı çalışmanın sektörlere göre dağılımında ise otel ve ikram işleri, taksicilik, kurye hizmetleri, otobüs işletmeleri, metal işleri ve hazır giyim sanayi işleri ön plana çıkmaktadır (Süngü, 2004, s.53).

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında vergi idaresi denetim elemanları, iş müfettişlerinin denetimlerinin atırılması, özel istihdam bürolarının liberalleştirilmesi, vergi mevzuatında değişiklikler, çalışma mevzuatında esneklik, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları gibi tedbirler uygulanmıştır. Bu kapsamda;

- ❖ Vergi ve yasal düzenlemeler azaltılarak istihdamı arttırmaya yönelik düzenlemeler uygulanmıştır. 1996 yılında istihdam maliyetlerini düşürmek adına “Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının Düşürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. 2000 yılında işgücü maliyetlerinde; emek yoğun sektörlerde ise vergi oranlarında indirim yapılmıştır.
- ❖ İstihdama ilişkin bürokratik işlemlerin azaltılması yanında vergi ve sosyal güvenlik idareleri nezdinde kullanmak üzere tek sosyal güvenlik numarası sistemi uygulamaya konmuştur.
- ❖ 1996-1998 yılları arasında yürütülen “Kayıt dışı Çalışma Başkasının Ekmeğini Çalmaktır” kampanyası ile kayıt dışı çalışmanın herkese zarar verdiği hakkında bütün toplumda ortak bir bilinç oluşturulmaya çalışılmıştır (Mateman ve Renooy, 2001, s.38).

- ❖ Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerinin yanı sıra ülkede büyük bir sorun olan yabancı kaçak işçiliği ile mücadele kapsamında, yabancı kaçak işçilerin sınır dışı edilmeleri ile ilgili yeni düzenlemeler kabul edilmiştir.

2.3.1.6. İspanya

Özellikle yasa dışı göçmenler açısından çekici ülke konumunda olan İspanya'da kayıt dışı istihdam daha çok küçük ve orta ölçekli işletmelerde yaygındır. 1996-1997 yılları arası tahmini kayıt dışı istihdam oranı %23 olan ülkede, kayıt dışı istihdam özellikle tarım, hizmetler ve turizm sektörlerinde yaygındır. Dünya Bankası tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre ise 2008 yılı dördüncü çeyreğinde bu oran %18,8 olarak gerçekleşmiş ve %13,9 ile en yoğun kendi hesabına çalışanlar arasında yaygındır (Hazans, 2011, s.51).

- ❖ Kayıt dışı istihdamı önleme konusunda çeşitli yollara başvurulmuştur. Vergi ve sosyal güvenlik katkılarında 1997 ve 1999 yıllarında indirim yapılmıştır. A-tipik çalışma düzenlemeleriyle ilgili bazı değişiklikler yapmıştır. 1999 yılında kısmi süreli hizmet akitleri uygulamaya konulmuş, vergi oranları düşürülmüştür. 2006 yılında ise kendi hesabına çalışanların kayıt altına alınabilmesi için yeni bir yasa çıkarılmıştır (TİSK, 2003, s.24-25).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ÖLÇÜLMESİ VE TÜRKİYE'DEKİ BOYUTU

1970'li yıllarda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı çalışmanın en önemli istihdam fırsatı olarak ortaya çıkması, bu konunun o yıllarda en fazla araştırılan konular arasında yer almasına sebep olmuştur (Livingstone, 1971; Hart 1973; Fields, 1975). Her ne kadar 1980'li yıllarda unutulmaya başlansa da 1990'lı yılların sonundan itibaren fakirliğı azaltmaya yönelik geliştirilen uluslararası kalkınma politikaları ile birlikte fakirlerin ekonomisi olarak düşünülen kayıt dışı sektör çözülmesi gereken bir konu olarak tekrar gündeme gelmiştir (Günther ve Launov, 2012, s.88).

Kayıt dışı istihdamın ne olduğunun zorluğu kadar boyutunun tam olarak belirlenmesi de oldukça zor bir işlemdir. Çünkü her ülke için kullanılan yöntem ve tanımlamalara bağılı olarak farklı tahminler yapılmaktadır (Carillo ve Pugno, 2002, s.4). Kayıt dışı istihdamın büyüklüğünü tespit etmek için birçok yöntem geliştirilmiştir. Geliştirilen yöntemler birçok varsayıma dayanmaktadır. Varsayımların değiştirilmesi kullanılan yöntemler aynı olsa bile sonuçların farklı olmasına yol açacaktır. Bu yüzden kayıt dışı istihdamın tahminine yönelik olarak yapılan çalışmalarda, çalışma kapsamının çok iyi belirlenmesi ve varsayımların olabildiğince gerçekçi belirlenmesi gerekmektedir (İlgın, 2002, s.146). Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak bu hesaplamaların sadece çalışanlar açısından ele alınması ile hesaplanabilir.

Çalışmanın bu bölümünde kayıt dışı istihdamın hesaplanmasına yönelik kullanılan yöntemler açıklanacak, ardından kayıt dışı istihdam Türkiye açısından ele alınacaktır. Öncelikle Türkiye'deki istihdam yapısı üzerinde durulacak ardından kayıt dışı istihdamın Türkiye'ye özgü nedenleri sıralanacak ve kayıt dışı istihdamın boyutu belirlenmeye çalışılacaktır.

3.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖLÇME YÖNTEMLERİ

Kayıt dışı sektörün büyüklüğünü ölçmek için iki yöntem geliştirilmiştir. Birinci kategoride bireysel anketlere, vergi denetimleri, toplam gelir ve giderler arasındaki fark, işgücü ve kayıtlı istihdam arasındaki fark gibi dolaylı yöntemler yer alırken; ikinci kategoride ise parasal yöntemler, fiziksel girdiler gibi doğrudan ölçme yöntemleri bulunmaktadır (Pery vd., 2007).

Mikro yaklaŐıma dayalı doğrudan ölçümler, kayıt dışı çalışan bir kişiyi, işletmeyi ya da üretimi daha açık tanımladıklarından makro yaklaŐıma dayalı dolaylı ölçümlere göre daha tercih edilir niteliktedir. Bu anlamda kayıt dışı istihdamla ilgili en çok tercih edilen ölçme yöntemlerini altı başlıkta açıklayabiliriz.

3.1.1. Anket Araştırmaları

Anket ile yapılan çalışmalarda, mikro anlamda elde edilen verilerin birleştirilmesi ile kayıt dışı istihdamın toplam büyüklüğüne ulaŐılmaya çalışılmaktadır (Schneider ve Enste, 2000, s.91). Bu yöntemin avantajı, kayıt dışı istihdamın yapısal özelliklerinin ortaya çıkartılmasına ve ayrıntılı bilgiler elde edilebilmesine imkân vermesidir. Ancak, anket yönteminde araŐtırmaların yüz yüze yapılmasından dolayı bazı noktalarda sonucu etkileyebilecek durumlar ortaya çıkabilir. Bu nedenle anket yönteminde bireylerin doğru cevap vermeyecekleri, verseler bile bu cevapların tam olarak gerçeği yansıtmayacağından hareketle kayıt dışı istihdamın boyutlarının olduğundan çok daha düşük çıktığı kabul edilmektedir (Savaşan, 2004, s.4).

Örneğin Avrupa'nın birkaç ülkesinde, kayıt dışı istihdamın ölçülmesi amacıyla 1997-2001 yılları arasında Rockwool Foundation¹⁰ tarafından hazırlanan anket çalışmaları kullanılmış ve bu anketler sonucunda kayıt dışı çalışılan saatler ve faaliyetlerin değeri belirlenmeye çalışılmıştır. Yapılan bu anket çalışmalarına göre İngiltere'de kayıt dışı kalan saatler, toplamın %1'i iken Norveç ve İsveç'te %2-3, Danimarka ve Almanya'da bu oran %4 seviyelerinde çıkmıştır (Pedersen, 2003).

¹⁰ Rockwool Foundation, 1987 yılında Danimarka'da kurulmuş ve Avrupa'nın birçok ülkesinde faaliyet gösteren sosyal içerikli araştırmalar yapan bir şirkettir.

Hanehalkı anketleri, işyeri anketleri, zaman kullanım anketleri, vergi anketleri gibi anket uygulamaları da kayıt dışı ekonomi ya da istihdamın ölçülmesine yönelik kullanılan diğer anket isimleridir.

3.1.2. İstihdam Yaklaşımı

İstihdam yaklaşımı, belirli aralıklarla herhangi bir yerde ve zamanda o ülkenin gerçek istihdam yapısını arayıp bulmak ve düzenli yapılan başka araştırmalarla kıyaslamaya dayanan bir ölçme yöntemidir. İstihdam yaklaşımında, nüfusun, sivil işgücü arzının ve istihdamın zaman içerisindeki gelişim seyri ile diğer bir ifadeyle resmi sektöre katılım ile gerçek oran arasındaki fark ölçülerek kayıt dışı istihdamın büyüklüğü tahmin edilmeye çalışılmaktadır. İşgücü istatistikleri ile istihdam verileri karşılaştırılarak, kayıt dışı çalışma boyutu hesaplanabilmektedir. İtalyan ekonomistlerce çok kullanılan bir yaklaşım olduğu için İtalyan Yaklaşımı da denilmektedir (Savaşan, 2004, s.5).

3.1.3. Gayri Safi Milli Hasıla Yaklaşımı

GSMH hesaplamalarında, üretim, gelir ve harcama yöntemleri olmak üzere üç farklı yöntem kullanılmaktadır. Kayıt dışı ekonomi olmayacağı varsayımı altında, her üç yöntemle göre hesaplanan GSMH değerlerinin aynı olması gerekmektedir. Ancak; kayıt dışı ekonominin varlığı, üç farklı yöntemle hesaplanan rakamların sistematik olarak birbirinden farklı olmasına yol açmaktadır (Temel vd., 1994, s.12). Bu sebeple, farklı yöntemlerle hesaplanan GSMH değerleri arasındaki farkların kayıt dışı ekonomi büyüklüğüne ilişkin veri teşkil ettiği düşünülmektedir. Ancak GSMH içindeki kayıt dışı ekonominin varlığı bilirse bile, kayıt dışı istihdamın büyüklüğünü hesaplanması için farklı metodların geliştirilmesi gerekmektedir.

3.1.4. Vergi Hesaplamaları Yaklaşımı

Kayıt dışılıkla ilgili hemem hemen tüm çalışmalar onun vergi üzerindeki aşındırmasından söz ederler. Vergi hesaplamaları yoluyla kayıt dışı istihdamın ölçülmesinde, kayıt dışı istihdamın sadece çalışanlar açısından boyutu ele alınmaktadır.

Vergisel hesaplamalar sayesinde işçi ve işveren üzerindeki sosyal güvenlik yükümlülüklerinin bir çalışanın emek maliyetinin ne kadarına denk geldiğine ilişkin hesaplamalar yapılabilmekte ayrıca vergiden kaçınmanın derecesi de bulunabilmektedir (Şen, 2008, s.65).

3.1.5. Parasalcı Yaklaşım

Parasalcı yaklaşım, parasal büyüklüklerdeki gelişmeler ile kayıt dışı ekonomi arasında ilişki kurarak, sadece parasal – kayıt dışı ekonominin büyüklüğü tahmin etmeye çalışmaktadır. Bu yaklaşımda, nakit para kullanılmadan gerçekleştirilen faaliyetler ile parasal olmayan ev ekonomisi faaliyetleri kapsam dışı kalmaktadır (İlgin, 1999, s.52,53). Kayıt dışı işlemler gizlenmeye ve denetimden kaçırılmaya elverişli olduğundan, işlemlerin genelde nakit para ile yapıldığı ve kayıt dışı hareketlerin parasal büyüklükleri etkilediği varsayılmaktadır. Bu etkilerin analizi ile de kayıt dışı çalışmanın boyutu hakkında tahmin edilmeye çalışılmaktadır (İlgin, 2002, s.147)

3.1.6. Tanımlayıcı Alan Çalışmaları

Sektörler arasındaki işleyişsel ve yapısal farklılıklar nedeniyle yapılan bu tür çalışmalar, kayıt dışı faaliyetlerin çeşitleri ve yapılarını anlamaya yardımcı olmaktadır.

3.2. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖLÇME ÇALIŞMALARI

Türkiye’de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ile ilgili değişik zamanlarda değişik yöntemler kullanılmıştır. Ancak gerek çalışma hayatına ilişkin verilerin yeterli olmaması gerekse mevcut verilerin güvenilirliğinin düşük olması kayıt dışılığın ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca çalışmalarda kullanılan tanımlamalar, yöntemler ve varsayımların farklı olması da elde edilen değerlerin farklı olmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin boyutu ile ilgili çeşitli tahminler mevcuttur. Ortak bulgu Türkiye’nin AB27 ülkelerine nazaran büyük bir kayıt dışı ekonomiye sahip olduğudur (Eurofound, 2013). Türkiye’yi Çoklu Gösterge Çoklu Sebep (MIMIC)

yöntemini kullanarak AB27 ülkeleri ile karşılaştıran Schneider (2011), Türkiye’deki kayıt dışı ekonominin GSYİH’nin %29,1’ine tekabül ettiği ve bu itibarla AB27 üye devletlerinin çoğuna göre daha büyük olduğunu belirlemiştir. Kayıt dışı ekonominin boyutunu tahmin etmek için girdi-çıkı yöntemi kullanıldığında da benzer bir rakam elde edilmekte ve 2002 yılında GSYİH’nin %30’u bulunmaktadır. 2009 Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Hane İş Gücü Anketi, tarım dışı işlerde çalışan tüm kişilerin yaklaşık %30,6’sının kayıt dışı şekilde çalıştığını ortaya koymuştur. Bir diğer araştırmaya göre maaşlı çalışanların %31,4’ünün sosyal güvenlik ödemelerinin yapılmadığı görülmüştür. Dünya Bankası’nın 2009 İşletme Anketi’nin sonucuna göre ise şirketlerin %52,4’ü kayıt dışı firmalara karşı rekabet ettiklerini ve %32,2’si gayri resmi sektör içindeki rakiplerinin işlerinin büyümesinin önündeki en büyük engel olduğunu rapor etmektedir (Eurofound, 2013).

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü ölçmeye yönelik yapılmış geçmiş çalışmalar. Tablo 15’te özetlenmektedir. Çalışmalardan ortaya çıkan sonuç analiz edilen dönemde, her yıla ilişkin farklı bir büyüklük rakamının bulunduğu ve ülkemizde kayıt dışı ekonominin boyutlarının küçümsenmeyecek bir düzeye ulaştığıdır.

Tablo 15: Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiyi Ölçmeye Yönelik Yapılmış Önceki Çalışmalar

Çalışma	Çalışmanın Kapsadığı Yıl/lar	Tahmin Yöntemi	Kayıt dışı Ekonomi/ GSMH (%)
Akyüz ve Bahçekapılı	1960–1992	Tanzi Yaklaşımı	5 – 10
Aktürk ve diğerleri	2002	Tanzi Yaklaşımı	16,22
Altuğ	1992	Vergi Yaklaşımı	35
Çetintaş ve Vergil	1997-2000	Ekonometrik Yaklaşım	18-30
Derdiyok	1991	Tanzi Yaklaşımı	7,78
	1991	Tanzi Yaklaşımı	26,20
Hakioğlu	1989	Ekonometrik	18
İlgın	1968-2001	Sabit Oran Yaklaşımı	31-84
	1985-2001	Vergi Yaklaşımı	26-184

Kasnakoğlu ve Yayla	1997	Basit Parasal Oran Yaklaşımı	30,4
	1997	Tanzi Yaklaşımı	9
	1997	Tanzi Yaklaşımı	25,9
	1997	İşlem Hacmi Yaklaşımı	31
Koçoğlu	1987	Duyarlılık Analizi	19,6-26,5
Öğünç ve Yılmaz	1999	GSMH Yaklaşımı	7,53
	1998	Basit Parasal Oran Yaklaşımı	25,8
	1999	Parasalcı Yaklaşım	20,5
Özsoylu	1990	GSMH Yaklaşımı	7,5
	1990	Parasalcı Yaklaşım	6,9 – 11,7
	1990	İşlem Hacmi Yaklaşımı	11,7
Tandırcıoğlu	2000	Sabit Oran Yaklaşımı	83,36
Temel ve diğerleri	1991	Vergi Yaklaşımı	16,4-29,9
	1991	Sabit Oran Yaklaşımı	0-26
	1991	İşlem Hacmi Yaklaşımı	0-26
	1991	Ekonometrik Yaklaşım	7,88
Us	2000	Elektrik Tüketimi Yaklaşımı	64
	1997–2003	Ekonometrik Yaklaşım	9
Yamak	1994	Tanzi Yaklaşımı	9,9
	1994	Tanzi Yaklaşımı	24,8

Kaynak: Tarafımca tasnif edilmiştir.

Tablo15'te görüldüğü üzere kayıt dışı ekonominin büyüklüğü GSMH'nın % 5'i ile %184'ü arasında değişmektedir. Hesaplama sonuçları arasında bu kadar farklı

sonuçların olması kayıt dışı ekonomi ve onun bir unsuru olan kayıt dışı istihdamın hesaplanmasının ne kadar zor olduğunu bir kez daha göstermektedir.

Kayıt dışı istihdamın hesaplanmasında kullanılabilir yöntemleri bir bütün olarak göz önünde bulundurduğumuzda en sağlıklı sonuçların alınması açısından anketler ilk sırada yer almaktadır. Bu sebeple Avrupa Birliği ülkelerinde de en yaygın olarak kullanılan yöntemlerin başında gelmektedir. Bu çalışmada AB ülkelerine ilişkin verilen değerler de bu anketler sonucu elde edilen verilerden alınmıştır. Türkiye'ye ilişkin istatistikler de TÜİK tarafından açıklanan Hanehalkı İşgücü Araştırmaları ve istihdama ilişkin diğer verilerden alınarak kullanılmıştır.

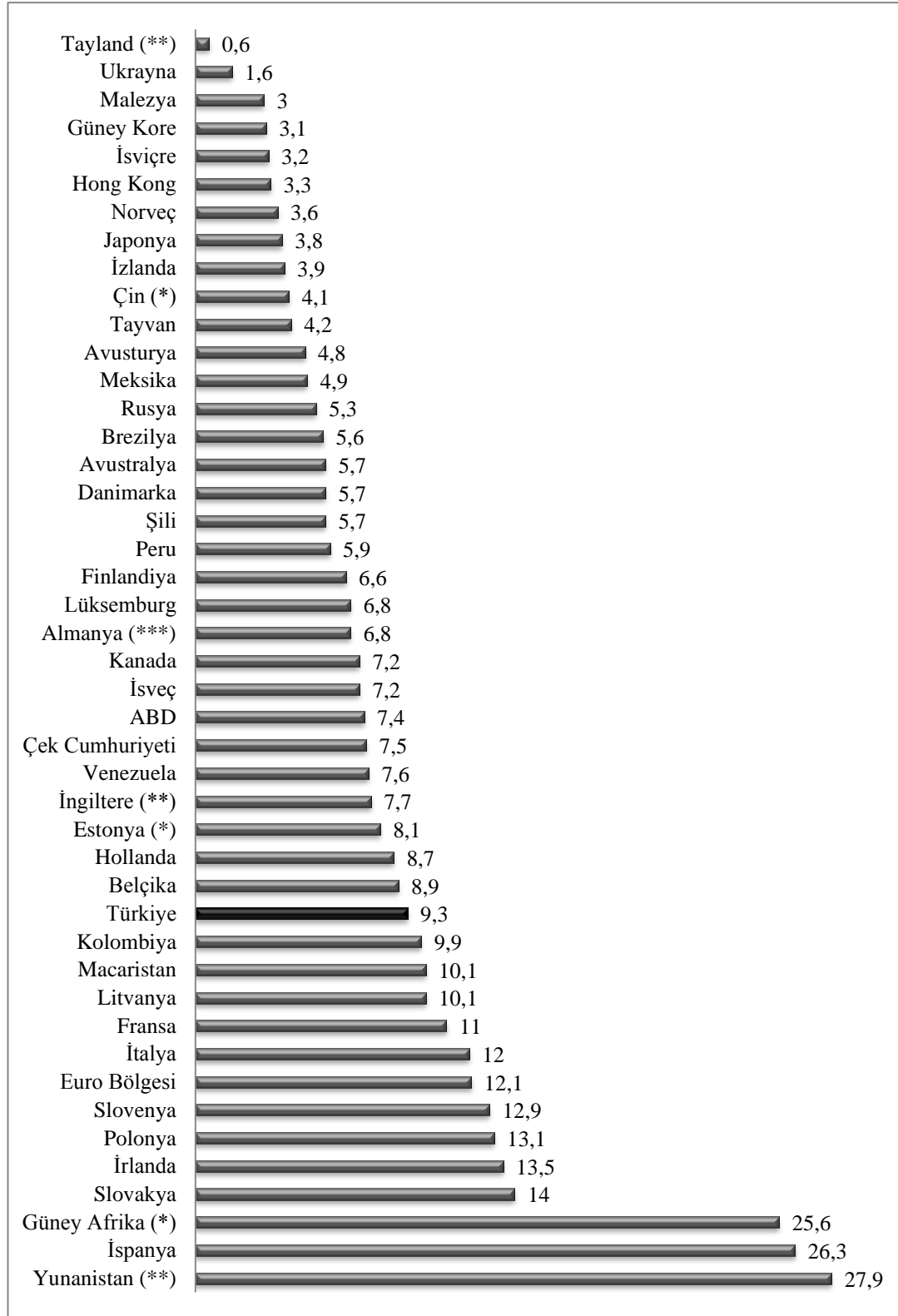
3.3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE KAYITDIŞI İSTİHDAM

3.3.1. Türkiye'de İstihdam Yapısı

Türkiye'deki genel eğilimler ve sanayileşme politikaları tarım sektörünü azaltmaya yönelik olduğundan dolayı, uzun yıllardan beri kırdan kente göç yaşanmaktadır. Bu durum işgücü için istihdam yaratılmasını büyük bir sorun haline getirmekle birlikte; göç edip de büyük şehirlerde talep edilen işgücü tanımına uymayanların elverişsiz çalışma ortamında kayıt dışı istihdam edilmelerine de sebep olmaktadır.

Türkiye 2010 yılında %9,2 ile dünyada büyüme hızı en yüksek ülkeler arasında yer almıştır. 2011 yılında da ekonomideki canlılık devam etmiş ve ekonomisi %8,8 oranında büyümüştür. 2012 yılında ise bu oran sert bir düşüşle %2,2'ye gerilemiştir (TİSK, 2013,s. 89). Bu yıllarda büyümenin yanı sıra işgücü piyasası açısından da olumlu gelişmeler olmuştur. 2009 yılında %14 seviyesi ile son 20 yılın zirvesine çıkan işsizlik, 2012 yılında %9,8'e gerilemiştir. Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı tarafından ortaklaşa olarak hazırlanan Mart 2013 tarihli 'Türkiye: Ekonomik Dalgalanma Boyunca İşgücü Piyasalarının Yönetimi Raporu'nda, Türk ekonomisinin 2009 Küresel Krizinden ağır şekilde etkilenmekle birlikte, hızlı ve güçlü bir biçimde düzeldiği ve genel olarak işgücü piyasasının diğer orta gelirli ülkelere göre krizi iyi bir şekilde atlattığı belirtilmektedir.

Şekil 5: Dünyada İşsizlik Oranı (%)



Not: (*) 2. Çeyrek ; (**) Haziran 2013; (***) Ağustos 2013

Kaynak: The Economist, Türkiye için TÜİK

Bununla birlikte, işsizlik Türkiye için yapısal bir sorun olarak önemini halen korumaktadır. 2013 Temmuz ayında Türkiye'nin işsizlik oranı açısından durumu diğer ülkelerle kıyaslandığında, işsizlik oranındaki düzelmeye rağmen, dünyadaki belli başlı 44 ülke içinde halen işsizliğin en yüksek olduğu 13'üncü ülke konumundadır (Şekil 5).

Türkiye'deki kayıt dışı istihdam yapısını daha iyi anlayabilmek açısından öncelikle mevcut istihdam yapısına bakmakta fayda bulunmaktadır. Bu kapsamda özellikle TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması verilerinden ve yapılan diğer çalışmalardan (OECD, ILO, World Bank vb.) faydalanılmıştır.

Son olarak yayınlanan TÜİK 2014 yılı Mart ayı Hanehalkı İşgücü İstatistikleri sonuçlarına göre ülkemizin nüfusu 2013 yılında 74 milyon 457 bin kişidir. Bu nüfusun işgücü, istihdam, işsizlik vs. gibi değişik açılardan dağılımı ilerleyen kısımlarda incelenmektedir.

a) İşgücü Kompozisyonu

İşgücü; etkin nüfus içinde yer alıp, cari ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında çalışanlar ile işsizlerin toplamından oluşmaktadır. Aynı şekilde toplam nüfustan çalışamayacak durumda olan nüfusun örneğin 15 yaşından küçük, 65 yaşından büyük olanların, ev kadınlarının, öğrencilerin, mahkumların, ordu mensuplarının, çalışmasını engelleyen fiziksel veya zihinsel engeli olanların ve çalışmak istemeyenlerin çıkarılmasıyla ulaşılan nüfus şeklinde de tanımlanmaktadır. Türkiye'deki işgücü dağılımını en iyi anlamanın yolu TÜİK istatistiklerinden faydalanmaktır.

Tablo 16, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2011-2013 dönemi verilerini göstermektedir. Bu verilere göre çalışma çağındaki nüfus 54 milyon 724 bin kişidir. Bu nüfusun ise yalnızca 27 milyon 339 bini işgücü olarak sayılmaktadır. İşgücüne katılım kentte % 48,3, kırdaki % 53,6'dır. Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı ise 2012 yılında bir önceki yıla göre 0,1 puanlık artışla % 50'ye yükselmiştir.

Tablo 16: İşgücü Durumu, 2011-2013

	Türkiye			Kent			Kır		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Kurumsal Olmayan Nüfus (000)	72.376	73.604	74.457	49.535	50.397	50.885	22.841	23.207	23.572
15 ve üzeri yaştaki Nüfus (000)	53.593	54.724	55.608	36.973	37.656	38.129	16.620	17.068	17.479
İşgücü (000)	26.725	27.339	28.271	17.594	18.186	18.907	9.131	9.153	9.364
İstihdam (000)	24.110	24.821	25.524	15.508	16.167	16.736	8.603	8.653	8.788
İşsiz (000)	2.615	2.518	2.747	2.087	2.018	2.171	528	500	576
İşgücüne katılma oranı (%)	49,9	50,0	50,8	47,6	48,3	49,6	54,9	53,6	53,6
İstihdam Oranı (%)	45,0	45,4	45,9	41,9	42,9	43,9	51,8	50,7	50,3
İşsizlik oranı (%)	9,8	9,2	9,7	11,9	11,1	11,5	5,8	5,5	6,1
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	12,4	11,5	12,0	12,3	11,4	11,8	12,8	11,9	12,9
Genç nüfusta işsizlik oranı* (%)	18,4	17,5	18,7	21,2	20,3	21,2	12,7	11,9	13,7
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	26.867	27.385	27.337	19.378	19.470	19.222	7.489	7.915	8.115

Not: Tablodaki rakamlar yuvarlamadan dolayı toplam vermeyebilir

*15-25 yaş grubundaki nüfus

Kaynak: TÜİK 2011, 2012 ve 2013 Hanehalkı İşgücü İstatistikleri

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından (TÜİK) son olarak 2013 yılı Hanehalkı işgücü istatistikleri, 6 Mart 2014 tarihli Haber Bülteni ile açıklanmıştır. 2013 yılı sonuçlarına göre çalışma çağındaki nüfus 55 milyon 608 bin kişidir. Bu nüfusun ise yalnızca 28 milyon 271 bini işgücü olarak sayılmaktadır. İşgücüne katılım kentte % 49,6, kırdaki ise % 53,6'dır. Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı ise 2013 yılında bir önceki yıla göre 0,8 puanlık artışla % 50,8'e yükselmiştir.

2012 yılında en yüksek işgücüne katılma oranı % 55,5 ile Doğu Karadeniz (TR9) bölgesinde gerçekleşirken; 2013 yılında %55,6 ile Ege Bölgesinde gerçekleşmiştir (TÜİK, 2012 ve 2013).

b) İstihdamın Genel Dağılımı

İstihdam, dar anlamda ülkedeki mevcut işgücünün ekonomik faaliyetler içerisinde sürekli biçimde çalıştırılmasını ifade eder.

Türkiye’de istihdam edilenlerin sayısı 2012 yılında, geçen yıla göre 711 bin kişi artarak 24 milyon 821 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. İstihdam edilenlerin oranı ise bir önceki yıla göre 0,4 puanlık bir artış göstererek % 45’ten % 45,4’e yükselmiştir. 2012 yılında tarım sektöründe çalışan sayısı 46 bin kişi azalırken, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısı 757 bin kişi artmıştır. En yüksek istihdam artışı 282 bin kişi ile İstanbul (TR1) bölgesinde gerçekleşirken; en fazla istihdam azalışı ise Batı Karadeniz (TR8) bölgesinde görülmüştür (TÜİK, 2012).

2013 yılı verilerine göre Türkiye genelinde gerçekleşen istihdam oranı ise % 45,9’dur. 2012 yılına göre % 0,5 puanlık bir artış yaşanmıştır. En yüksek istihdam artışı 206 bin kişi ile Güneydoğu Anadolu bölgesinde gerçekleşmiştir. Buna karşılık en fazla istihdam azalışı 73 bin kişi ile Doğu Karadeniz bölgesinde görülmüştür (TÜİK, 2013).

Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusun %18,1’ini barındıran İstanbul, toplam istihdamın %18,3’üne ev sahipliği yapmaktadır. Ankara ise çalışma çağındaki nüfusun %6,7’sini toplam istihdamın ise %5,8’ine sahiptir (TÜİK, 2013).

i) Sektörel Açıdan Dağılım

Türkiye’de toplam istihdamın üçte biri tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bu sektörde çalışanlar, düşük eğitim düzeyinde ve vasıfsız olduklarından dolayı düşük verimlilikte çalışmaktadırlar. Bu düşük verimlilik oranı ve büyük nüfus yoğunluğu kayıt dışı istihdamın en önemli nedenini oluşturmaktadır.

2012 yılında istihdam edilenlerin sektörel dağılımına bakıldığında; % 24,6'sı tarım, % 19,1'i sanayi, % 6,9'u inşaat, % 49,4'ü ise hizmetler sektöründe yer almıştır. Bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında hizmet sektörünün istihdam edilenler içindeki payı 1,3 puan artarken, tarım sektörünün payı 0,9 puan, sanayi sektörünün payı 0,4 puan, inşaat sektörünün payı ise 0,1 puan azaldığı görülmektedir.

Tablo 17'de görüldüğü üzere 2013 yılında tarım sektöründe çalışanların sayısı azalırken, tarım dışı sektörlerde çalışanların sayısı artmıştır.

Tablo 17: İstihdamda Bir Önceki Yıla Göre Değişim (Bin Kişi)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tarım	-559	-247	-41	150	224	443	460	-46	-82
Sanayi	254	100	31	126	-361	417	208	47	205
İnşaat	140	89	35	11	64	125	245	33	73
Hizmetler	600	414	289	169	155	336	600	680	505
TOPLAM	435	356	315	456	83	1.317	1.516	711	703

Kaynak: TÜİK İnternet Sitesi, www.tuik.gov.tr

Öyle ki sonuçlar da, 2013 yılında tarım sektöründe %23,6, sanayi sektöründe %19,4, inşaat sektöründe %7 ve hizmet sektöründe %50 şeklinde gerçekleşmiştir.

Tarım sektörünün payının en yüksek olduğu bölge % 49,7 ile Kuzeydoğu Anadolu bölgeleri (TRA), sanayi sektörünün payının en yüksek olduğu bölge % 36,9 ile Doğu Marmara (TR4) ve % 35,1 ile İstanbul (TR1), hizmetler sektörünün payının en yüksek olduğu bölgeler ise % 64,3 ile İstanbul (TR1) ve % 62,7 ile Batı Anadolu (TR5) bölgeleri olmuştur (TÜİK, 2013).

ii) Cinsiyet Açısından Dağılım

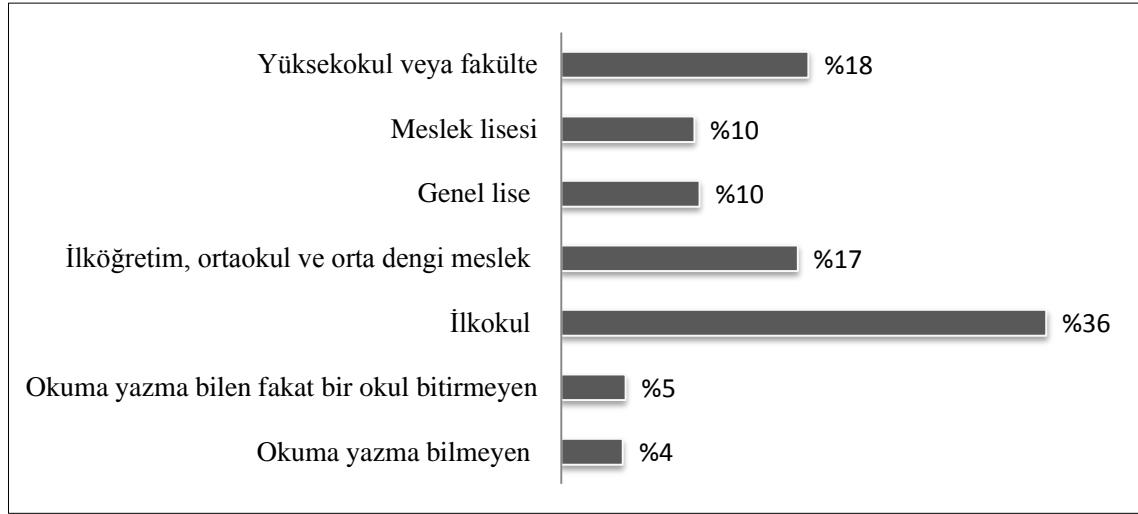
2012 yılı işgücü istatistiklerine göre Türkiye nüfusunun % 49,8'ini kadın, % 50,2'sini ise erkek nüfus oluşturmaktadır. Kadın nüfusun % 24,4'ünü 0-14 yaş grubu, % 16,3'ünü 15-24 yaş grubu, % 31'ini 25-44 yaş grubu, % 19,8'i 45-64 yaş grubu ve % 8,5'ini 65 ve daha yukarı yaş grubundaki nüfus oluşturmaktadır.

Aynı yıl verilerinde, işgücüne katılım oranının kadınlarda % 29,5, erkeklerde ise % 71 şeklinde gerçekleştiği belirtilmektedir. Erkeklerde işgücüne katılma oranının en yüksek olduğu bölge %73,5 ile İstanbul (TR1) bölgesi olurken; kadınlarda işgücüne katılma oranının en yüksek olduğu bölge ise %43,1 ile Doğu Karadeniz (TR9) bölgesi olmuştur (TÜİK, 2012). Bu durum tarımsal faaliyetlerin fazla olduğu yerlerde kadınların işgücüne katılma oranlarının da yüksek olduğunu göstermektedir. 2013 yılında işgücüne katılma oranları hem kadın hem de erkeklerde artmıştır. Kadınlarda işgücüne katılma oranı 1,3 puanlık artışla %30,8'e yükselirken, erkeklerde 0,8 puanlık artışla %71,5'e yükselmiştir (TÜİK, 2013).

İşgücü içinde yer alan kadınların ancak % 26,3'ü, erkeklerin ise % 65'i istihdam edilebilmektedir. Ücretli veya yevmiyeli olarak çalışan kadınların oranı %54,3 iken kendi hesabına çalışan kadınların oranı ise %10,8'dir. Ücretli veya yevmiyeli olarak çalışan erkeklerin oranı % 66,5, kendi hesabına çalışan erkeklerin oranı ise % 22,3'tür (TÜİK, 2012). Kendi hesabına çalışma durumu erkekler arasında daha yaygın bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

iii) Eğitim Durumu Açısından Dağılım

Grafik 5'te 2012 yılında istihdam edilenlerin eğitim durumlarına göre dağılımı gösterilmektedir. Buna göre istihdam edilenler içerisinde en fazla yer alanlar % 36 ile ilkokul mezunlarıdır. Ardından %18 ile yüksekokul mezunları ve %17 ile ortaokul mezunları gelmektedir. İstihdam edilenler içerisindeki okuma yazma bilmeyen ya da okuma yazma bilen ancak okul bitirmeyenler ise sırası ile %4 ve %5 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 5: 2012 Yılında İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Kaynak: TÜİK 2012 yılı istatistikleri kullanılarak üretilmiştir.

Tablo 18 ise, eğitim durumuna göre işgücü içerisinde yer alanların istihdam edilebilme oranlarını göstermektedir. Grafik 5'te 2012 yılındaki istihdam dağılımı içinde % 18 olarak gösterilen yüksekokul veya fakülte mezunlarının, Tablo 17'deki işgücü sayısına göre istihdam edilme oranı ile karşılaştırdığımızda farklı bir sonuç ile karşılaşmaktayız. İstihdam edilenlerin %18'ini oluşturan yüksekokul mezunlarının aslında %71,1 i istihdam edilmiştir. İstihdam dağılımı içinde % 36'lık bir oranla en fazla yere sahip olan ilkokul mezunu işgücünün ise yalnızca 47,8'i istihdam edilmiştir.

Tablo 18: Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilme Oranları (%)

Eğitim Durumu	İşgücü (Bin kişi)	İstihdam oranı (%)
Okuma yazma bilmeyen	1.164	18,9
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	1.295	30,1
İlkokul	9.478	47,8
İlköğretim, ortaokul ve orta dengi meslek	4.867	40,8
Genel lise	2.846	45,8
Meslek lisesi	2.692	58,1
Yüksekokul veya fakülte	4.996	71,1

Kaynak: TÜİK, 06.03.2013 Tarihli Hanehalkı İşgücü İstatistikleri-2012.
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13455>

2012 yılı istihdam oranı 2011 yılıyla kıyaslandığında, 2012’de istihdam edilenlerin sayısı 0,4 puanlık artışla 711 bin kişi artmıştır. Bu artışın %68’ini yükseköğretim mezunları oluştururken ikinci sırayı %17,3 ile meslek lisesi mezunları almıştır. Lise altı eğitilmişlerin istihdam artışına katkısı ancak %7,5 seviyesinde kalmıştır (TÜİK, 2012). Bu durum bize işgücü piyasası talebinin, lise altı eğitilmişlerden uzaklaşarak yükseköğretim ve meslek lisesi mezunlarına yöneldiğini göstermektedir.

c) İşsizlik Açısından Dağılım

Türkiye’deki istihdam yapısı ve kayıt dışı istihdamın boyutunu anlamak açısından var olan işsizlik durumunu ele almakta fayda vardır. Türkiye’de işsizlik ve eksik istihdam oranının yüksek olması kayıt dışı istihdamın temel nedenleri arasında görülmekle birlikte, işsizlik de kayıt dışı istihdamın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam ile işsizlik arasında neden-sonuç-neden ilişkisine dayanan bir kısır döngünün var olduğu söylenmektedir. Öyle ki, nüfus artışı, iç göç, hızlı ve çarpık kentleşme gibi sebepler işsizliğin artmasına, işsizliğin artması mevcut kayıtlı sektörlerde iş bulamayan işsizlerin kayıt dışı istihdam alanlarına yönelmesine neden olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın artması ise rekabet edemeyen işletmelerin işten çıkarma yapmalarına ve işsizliğin artmasına neden olmaktadır (Güloğlu, 2005, s.8). Bu açıdan işsizlikle ilgili verilerin özellikle belirtilmesi bu çalışmanın amacına ulaşması açısından önem arz etmektedir. Tablo 19’da Türkiye’deki genel işsizlik oranı, tarım dışı işsizlik oranı ve genç nüfusta görülen işsizlik oranı 2009-2013 dönemi için gösterilmektedir.

Tablo 19: 2009-2013 Dönemi İşsizlik Oranları

Dönemi	Türkiye-İşsizlik Oranı (%)	Türkiye-Tarım dışı işsizlik oranı (%)	Türkiye-Genç nüfusta işsizlik oranı (%)
2013	9,7	12,0	18,7
2012	9,2	11,5	17,5
2011	9,8	12,4	18,4
2010	11,9	14,8	21,7
2009	14,0	17,4	25,3

Kaynak: TÜİK, 2009-2013

Tabloya ve TÜİK verilerine göre, 2009 yılı için yüzde 14 olan işsizlik oranı, 2010 yılında yüzde 11,9'a, 2011'de yüzde 9,8'e gerilemiştir. Türkiye genelindeki işsiz sayısı 2012 yılında bir önceki yıla göre 97 bin kişi azalarak 2 milyon 518 bin kişiye düşmüş; işsizlik oranı ise 0,6 puanlık azalış ile %9,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu oran kadınlarda %10,8, erkeklerde ise %8,5 olarak gerçekleşmiştir.

2012 yılı ortalamaları itibariyle klasik tanıma göre 2.518 bin olan işsiz sayısına, toplamı 2 milyon 551 bin kişi olan; ümitsizler (691 bin kişi), iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar (1 milyon 303 bin kişi), mevsimlik çalışanlar (63 bin kişi) ve yıllık çalışma süresi yetersiz olanlar (494 bin kişi) da eklendiğinde işsiz sayısının 5 milyon 69 bin kişiye ulaştığı ve bu geniş tanımlamaya göre işsizlik oranının da aslında 2012'de %17,2'ye yükseldiği belirtilmektedir (TİSK, 2013, s.97).

Genç nüfus olarak nitelendirilen 15-24 yaş aralığında işsizlik oranı ise 2012 yılında %17,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran belirtilen yaş aralığındaki kadınlarda %19,9, erkeklerde ise %16,3'tür. Bir önceki yıla kıyasla az görünse de son dört yıl içinde genel işsizlik oranında yaklaşık % 5'lik bir azalış görülürken; genç nüfustaki işsizlik oranında ise yaklaşık % 8'lik bir azalma meydana gelmiştir. Bu durum 2012 yılında nüfusunun % 16,6'sını (12 milyon 591 bin 641 kişi) gençlerin oluşturduğu Türkiye için olumlu bir durumdur. 2009-2012 döneminde yaşanan olumlu seyir 2013 yılında bozulmuştur. Tablodan da görüldüğü üzere işsizlik, tarım dışı işsizlik ve genç işsizlik oranlarında önceki yıla göre artış yaşanmıştır.

İşsizlik oranı açısından önemli bir gösterge olan tarım dışı işsizlik oranımız da en yüksek seviyeye ulaştığı 2009 yılına göre 2013 yılında 5,4 puanlık düşüşle yüzde % 12 seviyesine, genç işsizlik oranı ise 6,6 puanlık düşüşle yüzde 18,7 seviyesine gerilemiştir.

2013 yılı geneli ortalamalarına göre; kentsel yerlerdeki işsizlik oranı 0,4 puanlık artışla %11,5'e, kırsal yerlerde ise 0,6 puanlık artışla % 6,1 olmuştur. Tarım dışı işsizlik oranı ise bir önceki yıla göre 0,5 puanlık artışla %12 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2013 yılı genelinde, işsizlik oranının en yüksek olduğu bölge %14,5 ile Güneydoğu Anadolu (TRC) bölgesi iken, en düşük olduğu bölge %6,7 ile Batı Karadeniz (TR8) bölgesi

olmuştur. Erkeklerde işsizlik oranının en yüksek olduğu bölge %15,2 ile Güneydoğu Anadolu (TRC) bölgesi iken, kadınlarda %14,8 ile İstanbul (TR1) bölgesi olmuştur.

3.3.2. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Yapısı

Kayıt dışı istihdam ülkemizde yeni bir durum değildir, 80’li yıllardan sonra gündeme gelen bir ekonomik terimdir. Türkiye gibi bir çok ülke açısından önemli olan ekonomik ve sosyal bir sorundur. Türk ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıt dışılığın temelinde, makroekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek vergi ve prim oranları, idari-mali-yasal yükler gibi ekonomik nedenlerin yanı sıra işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, yoksulluk, işsizlik, yolsuzluk, kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, ekonomide nakit kullanımının gelişmiş ülkelere göre yüksek olması, denetim sisteminin etkin olmaması, kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, sıkça çıkarılan aflar, kayıt dışılıkla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi sosyal ve yapısal nedenler yer almaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s. 88-89). Bu problemlere ek olarak toplumda yeterli düzeyde kayıtlı çalışma ya da çalıştırma bilincinin oluşmaması da kayıt dışı istihdamın Türkiye’de hızla büyümesine yol açmaktadır. Tablo 20’de Türkiye’de son beş yıldaki kayıt dışı istihdam oranları gösterilmektedir.

Tablo 20: Kayıt Dışı İstihdamın Yıllık Seyri

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012
Kayıt dışı İstihdam oranı (%)	43,5	43,8	43,3	42,8	39

Kaynak: TÜİK İstatistikleri

TÜİK tarafından yayınlanan kayıt dışı istihdam oranlarından ülkemizde kayıt dışı istihdamın son yıllarda azalma eğilimine girdiği görülmektedir. 2008 yılında %43,5 olan bu oran 2012 yılına gelindiğinde toplamda %39’a gerilemiştir. Kuşkusuz bu azalmada izlenen politikalarla birlikte tarım kesiminde bulunanlardan kentlere doğru olan göçün etkisi büyük olmuştur.

a) İşteki Duruma Göre

2012 yılı TÜİK verilerine göre, işteki durum dikkate alındığında kayıt dışı istihdam en yoğun sırasıyla % 91,8 ile ücretsiz aile işçileri ve % 64,2 ile kendi hesabına çalışanlarda görülmektedir. Kayıt dışı istihdam oranının en az yoğunlukta görüldüğü kesim ise % 18,7 ile işveren kesimidir. Toplam ücretliler içindeki kayıt dışı çalışan ücretli ve yevmiyeliler oranı ise %22 olarak gerçekleşmiştir.

b) Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre

Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına göre Türkiye nüfusunun yaklaşık % 83'ü sosyal güvenlik kapsamında iken %17'si kapsam dışındadır. Tablo 21'de, TÜİK 2012 yılı verilerine göre kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemine kayıtlılık durumuna göre dağılımı gösterilmektedir. Tabloya göre 9 milyon 686 bin kişi kayıt dışı istihdam edilerek sosyal güvenlik sistemi kayıtları içinde yer almamaktadır. Bu sayı kayıtlı ve kayıt dışı istihdam edilen toplam 24.821 bin kişi içerisinde %39'luk yer tutmaktadır. Diğer bir ifadeyle istihdam edilenlerin %39'u sosyal güvenlik sistemi kayıtlarında yer almamaktadır. Kayıt dışı istihdam edilme oranı tarım ve tarım dışı sektörlerde çok değişmekle birlikte sırasıyla % 83,6 ve %24,5 şeklinde gerçekleşmiştir.

Tablo 21: 2012 Yılı Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumuna Göre Dağılımı (Bin kişi, 15+ yaş)

Sektör	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam	Toplam içinde kayıt dışılık oranı
Tarım dışı	4.589	14.135	18.724	24,5
Tarım	5.098	999	6.097	83,6
Toplam	9.686	15.134	24.821	39,0

Kaynak: TÜİK 2012 yılı verilerinden üretilmiştir.

Türkiye'de toplam istihdamın üçte birinin tarım sektöründe istihdam edildiği ve bu sektörde çalışanların düşük eğitim düzeyine ve vasıfsız olmaları dikkate alındığında

tarım sektörü dahil kayıt dışı istihdam oranının (% 83,6) bu kadar yüksek olması garipsenir bir durum olmaktan çıkmaktadır. Diğer yandan, tarım sektörüne ek olarak imalat, inşaat ve hizmetler sektöründe de kayıt dışı istihdam yaygın olarak görülmektedir.

Tablo 22: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Ağustos 2013 (Bin kişi/15+ yaş)

	Toplam					
	2012 Ağustos			2013 Ağustos		
	Toplam İstihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt dışı (%)	Toplam İstihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt dışı (%)
Toplam	25.367	10.182	40,1	25.960	9.803	37,8
Ücretli veya yevmiyeli	15.872	3.651	23,0	16.502	3.398	20,6
İşveren	1.277	238	18,6	1.166	160	13,7
Kendi hesabına	4.591	2.960	64,5	4.735	2.936	62,0
Ücretsiz aile işçisi	3.627	3.333	91,9	3.556	3.309	93,1
Tarım	6.564	5.553	84,6	6.511	5.492	84,3
Tarım dışı	18.804	4.628	24,6	19.449	4.312	22,2

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması, Ağustos 2013

c) İl Dağılımına Göre

Kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu illeri gösteren Tablo 23'te, Türkiye 26 bölgeye ayrılmıştır. Bu dağılıma göre barındırdığı nüfusla paralel olacak şekilde toplamda 15.134 bin kişinin kayıtlı olarak istihdam edildiği Türkiye genelinde sayısal olarak en fazla kayıt dışı istihdama sahip olan il 870 bin kişi ile İstanbul, en az 151 bin kişi ile Erzurum, Erzincan, Bayburt üçlüsündedir. Ancak kayıt dışı istihdam oranı 26 bölgede kendi içinde ele alındığında kayıt dışı istihdamın en yoğun görüldüğü iller % 73 ile Van, Muş, Bitlis, Hakkâri illeri iken, en az % 17 ile Ankara'da görülmektedir. Oransal olarak

en yüksek orana sahip olan Van, Muş, Bitlis, Hakkâri'deki kayıt dışı istihdam sayısı 379 bin kişidir. Bu oran oransal olarak en düşük ikinci bölge olan İstanbul ilinin yarısından da az olmasına rağmen nüfus sebebiyle en fazla orana sahip bölge olarak görülmektedir.

Tablo 23: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere Göre İstihdam Edilenler, 2012 (15 + yaş/bin)

Bölgeler	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam	Kayıt dışı istihdam oranı (%)
TR10 (İstanbul)	870	3.623	4.493	19
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	217	444	660	32
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	248	339	587	42
TR31 (İzmir)	429	996	1.424	30
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	571	616	1.187	48
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	506	613	1.119	45
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	308	993	1.301	23
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	432	821	1.253	34
TR51 (Ankara)	283	1.319	1.602	17
TR52 (Konya, Karaman)	326	415	741	44
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	415	659	1.074	38
TR62 (Adana, Mersin)	574	633	1.208	48
TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	495	427	922	54
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir)	207	273	480	43
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	391	391	782	50
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	225	210	435	52
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	175	131	306	57
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	434	491	925	47
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	642	388	1.031	62
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	151	155	306	49
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	253	112	364	70
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	309	249	558	55
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)	379	142	521	73
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	310	320	631	49
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	360	209	569	63

TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	175	165	340	51
Toplam	9.686	15.134	24.821	39,0

Kaynak: TÜİK, 2012 yılı verilerinden üretilmiştir.
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/iscucuapp/iscucu.zul>

d) Mesleki Dağılıma Göre

Tablo 24, Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlılık durumlarına göre kayıt dışı istihdamın mesleki açıdan dağılımını göstermektedir.

Tablo 24: Meslek Grubuna (ISCO-88) ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler (Bin kişi/15 + yaş) 2012

	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	TOPLAM
Kanun yapıcılar üst düzey yöneticiler ve müdürler	342	1.569	1.911
Profesyonel meslek mensupları	62	1.869	1.931
Yardımcı profesyonel meslek mensupları	159	1.417	1.575
Büro ve müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	158	1.578	1.736
Hizmet ve satış elemanları	1.115	2.066	3.181
Nitelikli tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık ve su ürünlerinde çalışanlar	3.987	881	4.868
Sanatkarlar ve ilgili işlerde çalışanlar	1.161	2.047	3.208
Tesis ve makina operatörleri ve montajcılar	529	2.010	2.539
Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar	2.174	1.698	3.872
Toplam	9.686	15.134	24.821

Kaynak: TÜİK 2012 yılı verilerinden üretilmiştir.
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/iscucuapp/iscucu.zul>

Verilere göre Türkiye de kayıt dışı istihdam en yoğun 3.987 bin kişi ile tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık ve su ürünleri çalışanlarının oluşturduğu meslek grubunda görülmektedir. En az yoğunlukta görüldüğü meslek grubu ise 62 bin kişi ile profesyonel meslek mensuplarının çalışmış olduğu meslek grubudur. Bu grubu büro ve müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar ile yardımcı profesyonel meslek mensupları takip etmektedir.

e) İşletme Büyüklüğüne Göre Dağılım

Kayıt dışı istihdam edilenlerin büyük çoğunluğu küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalışmaktadır. Tablo 25'te bu ifadeyi doğrular nitelikte istatistikleri göstermektedir. Tabloya göre, Türkiye de kayıt dışı istihdam edilenlerin yarısından çoğu 1-5 aralığında işçi çalıştıran işyerlerinde görülmektedir. En az kayıt dışı istihdam ise 50 ve üzeri çalışanı bulunan işyerleridir.

Tablo 25: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve İşyeri Büyüklüğüne Göre İstihdam Edilenler (2012)

Kişi sayısı	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam
1	1.795	926	2.721
2	3.087	1.443	4.529
3	1.552	889	2.441
4	979	636	1.615
5-9	1.346	1.635	2.981
10-24	413	1.702	2.115
25-49	310	2.732	3.042
50+	206	5.172	5.377
Toplam	9.686	15.134	24.821

Kaynak: TÜİK 2012 yılı verilerinden üretilmiştir.

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>

f) Yaşlara Göre Dağılım

Türkiye’de 2012 yılı verilerine göre kayıt dışı istihdam rakamsal anlamda en fazla 1.062 bin kişi ile 30-34 yaş aralığında, en az 544 bin kişi ile 60-64 yaş grubunda görülmektedir (Tablo 26).

Genç nüfus olarak nitelendirilen 15-24 yaş aralığında işsizlik oranı 2012 yılında % 17,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu nüfustaki toplam kayıt dışı istihdam (1 milyon 856 bin kişi) ise toplam kayıt dışı istihdamın % 19’unu oluşturmaktadır.

Tablo 26: Yaş Dağılımına Göre Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlılık Durumu

Yaş	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam/Bin
15-19	978	360	1.338
20-24	878	1.431	2.309
25-29	928	2.663	3.591
30-34	1.062	2.902	3.965
35-39	993	2.517	3.511
40-44	999	2.220	3.218
45-49	985	1.566	2.551
50-54	979	834	1.813
55-59	781	389	1.170
60-64	544	162	707
65+	558	90	648
Toplam	9.686	15.134	24.821

Kaynak: TÜİK 2012 yılı verilerinden üretilmiştir.

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>

g) Eğitim Durumuna Göre Dağılım

Kayıt dışı istihdamla eğitim durumu arasında ters orantının bulunduğunu söyleyebiliriz. Öyle ki eğitim düzeyi düştükçe kayıt dışı istihdama yönelme oranı da artmaktadır. Tablo 27’de bu durumu doğrular nitelikte veriler sunmaktadır. Eğitim durumu itibarı ile kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu kesimler sırasıyla; % 92 ile okuma-yazma bilmeyenler, % 78 ile okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyenler ve % 58 ile ilköğretim düzeyinde eğitim almış olanlar iken en az yoğunlukta görüldüğü kesim ise % 6 ile yüksekokul veya fakülte mezunları olmaktadır.

Tablo 27: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Eğitim Durumuna Göre İstihdam Edilenler (Bin kişi/ 2012 yılı)

Eğitim Durumu	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam	Kayıt dışılık oranı %
Okuma-yazma bilmeyen	1.027	92	1.119	92
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	906	260	1.166	78
İlkokul	4.529	4.286	8.814	51
Ortaokul veya dengi meslek okul	599	1.426	2.025	28
Genel lise	576	1.936	2.512	23
Lise dengi meslek okul	438	1.982	2.420	18
Yüksekokul veya fakülte	289	4.204	4.493	6
İlköğretim	1.323	949	2.272	58
Toplam	9.686	15.134	24.821	39

Kaynak: TÜİK 2012 Yılı verilerinden üretilmiştir.
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/iscucuapp/iscucu.zul>

3.3.3. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Maliyeti

Türkiye İstatistik Kurumu'nun Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları dikkate alınarak yapılan hesaplamalara göre ülkemizde söz konusu dönemde 25 milyon 960 bin çalışanın, 9 milyon 803 bini sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır (TÜİK, 2013/Ağustos).

Kayıt dışı çalışan 9 milyon 803 bin kişinin 3 milyon 309 bini, ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı için herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kaydolma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak geriye kalan 6 milyon 494 bin kişinin yasalar gereğince Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı olması gerekmektedir.

2013 yılı II. Dönem için asgari ücret üzerinden sigorta primi, gelir vergisi, işsizlik sigortası primi gibi yapılan kesintiler sonucunda asgari ücretliden işçi ve işveren payları toplamı olarak 386,37 TL kesinti yapılmaktadır. Söz konusu dönemde yevmiyeli ve ücretli olarak kayıt dışı çalışan bir kişinin, kayıt dışı olarak çalışması neticesinde devletin toplam prim ve vergi geliri kaybı yıllık $(386,37 \times 12)$ 4.636,44 TL'dir. Kayıt altına alınması gereken ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan 3 milyon 398 bin kişinin asgari ücret üzerinden kayıtlı olarak çalışması durumunda devletin aylık yaklaşık 1 milyar 312 milyon 885 bin TL; yıllık 15 milyar 754 milyon 623 bin TL gelir kaybı vardır.

2013 yılı ikinci dönemi için en düşük tehlike sınıf ve derecesinde bulunan ve aylık kazanç alt sınırından prim yatıran bir Bağ-Kur sigortalısının aylık primi $(34,05 \text{ TL} \times 30 \times \%33,5)$ ise 342,20 TL'dir. Devletin kayıt dışı olarak çalışan bir işveren veya kendi hesabına çalışan bir kişiyi kayıt altına aldığı takdirde asgari aylık 342,20 TL, yıllık 4.106,40 TL prim geliri olacaktır. Kayıt dışı faaliyet gösteren 3 milyon 96 bin işveren ve kendi hesabına çalışanın kayıt altına alınması durumunda devletin aylık yaklaşık 1 milyar 59 milyon 451 bin TL; yıllık ise 12 milyar 713 milyon 414 bin TL prim geliri olacaktır.

2013 yılı asgari ücret ve Bağ-Kur primi rakamları esas alındığında 2013 yılı Ağustos ayında zorunlu sigortalı kapsamında olan ancak kayıt dışı istihdam edilen 6 milyon 494 bin kişinin Devlete neden olduğu sosyal güvenlik açısından prim kaybı (asgari ücret üzerinden alınan gelir vergisi ve damga vergisi dahil) aylık yaklaşık 2 milyar 372 milyon 336 bin TL; yıllık ise 28 milyar 468 milyon 37 bin TL'dir.

3.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE ALINAN ÖNLEMLER

Kayıt dışı istihdam bir anda ortaya çıkan bir olgu olmadığından bir anda önlenmesi ya da azaltılması da mümkün olmamaktadır. Kayıt dışı istihdam, ülkelerin mevcut sosyo-

ekonomik yapılarından kaynaklanarak ortaya çıkmakta ve gelişmektedir. Bu anlamda ortadan kaldırılabilmesi de ancak uzun vadede ve ancak etkin sitemli bir plan ve programlar çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesine yönelik olarak çeşitli dönemlerde çeşitli düzenlemeler ve faaliyetler uygulanmıştır. Bu uygulamalar izleyen bölümde ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

3.4.1. Uygulamaya Konulan Yasal ve İdari Düzenlemeler

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik vergi ile ilgili kanunlar ile sosyal güvenliğe ilişkin kanunlar başta olmak üzere birçok kanunla düzenlemeler yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamla mücadele en etkili kararlar 4447 sayılı kanunla alınırken, 5510 sayılı kanunla da temelleri sağlamlaştırılmıştır.

3.4.1.1. 3395 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

3395 sayılı Kanun ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 79. maddesinde yapılan değişiklikle işverenlere çalıştırılan sigortalıların isimlerini ve çalışılan süreyi gösteren listeleri işyerinde görünür bir yere asma zorunluluğu getirilirken; sigortalıya da işveren tarafından çalışmalarının Kuruma bildirilip bildirilmediğini kontrol etme olanağı sağlanmıştır.

3.4.1.2. 3910 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

12.05.1993 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3910 sayılı Kanun ile kaçak işçi çalıştırma nedeni ile ilgili olarak düşük olan ceza miktarları asgari ücrete çekilmiş ve cezaların etkililiği arttırılmıştır.

3.4.1.3. 3917 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

1993 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 3917 Sayılı Kanun ile 1982 yılında iptal edilmiş olan sigorta müfettiş yardımcılığı kadroları yeniden ihdas edilmiş ve kayıt dışı istihdamla mücadele için vergideki resen tarhiyata benzeyen “resen prim tarhiyatı” ile

“asgari işçilik tutarını belirleme” yetkisi sigorta müfettişlerine verilmiştir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.154). Böylece firmaların çeşitli kıstaslarla belirlenen asgari işçilik tutarının altında işçi bildiriminde bulunması engellenmiştir.

3917 Sayılı Kanunla ilk defa uygulamaya konulan “asgari işçilik tutarını belirleme” yetkisi 616 Sayılı KHK ile kaldırılmış, ancak daha sonra 2003 tarihinde 4958 Sayılı Kanunla yeniden uygulamaya konulmuştur.

3.4.1.4. 4306 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

1998 yılında yürürlüğe giren 4306 Sayılı Kanun doğrudan kayıt dışı çalışma ile mücadele etmemekle birlikte zorunlu temel eğitim süresini 5 yıldan 8 yıla yükseltme ile 14 yaşın altındaki çocukların çalışmasının azaltılmasını sağlayarak kayıt dışı çalışmaya dolaylı katkıda bulunmuştur.

3.4.1.5. 4325 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

4325 Sayılı Kanun, 31.12.2002 tarihine kadar uygulanmak üzere, Olağanüstü Hal Bölgesi kapsamında sayılan illerde yapılan yatırımlarda çalıştırılacak işçilerin sosyal sigorta primlerinin işveren payının Hazine tarafından karşılanacağını hüküm altına alarak kayıt dışılığın azalmasına dolaylı olarak katkı sağlamıştır. Kanunun uygulandığı illerde 1996-2001 döneminde %21’lik bir artış yaşanırken; kapsamda olmayan diğer illerde aynı dönemde %5’lik bir azalma meydana gelmiştir (SGK, 1996-2001 İstatistik Yıllıkları).

3.4.1.6. 4369 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına yönelik düzenlemeleri içeren 4369 Sayılı Kanun, vergi ve prim ödemesinde kolaylıklar sağlayan hükümler dışında sendikalaşmayı teşvik edici düzenlemeler de içermektedir. Sendikalı işçiler arasında kayıt dışı çalışmanın olmayacağı varsayıldığında Kanun’unun kayıt dışı istihdamı önleyici etkileri olduğu söylenebilir.

3.4.1.7. 4447 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 506 Sosyal Sigortalar Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılarak kayıt dışı çalışma engellenmeye çalışılmıştır.

- 4447 sayılı Kanunla işsiz kalınan dönemde geçici gelir kaybını kısmen de olsa ortadan kaldıran işsizlik sigortası uygulaması getirilmiştir. İşsizlik sigortası, çalışanların kendilerini daha güvende hissetmelerini sağlamakla kalmamış, kişilere mesleki eğitim verilmesini sağlayarak işgücünün kalifiye bir hale gelmesine de katkıda bulunmuştur. İşsizlik sigortası ödeneği, sigortalıyı işsiz kalınan dönemde çaresiz bırakmayarak kayıt dışı istihdama yönelmesini önlemektedir. Diğer yandan işsizlik ödeneğinden faydalanabilmenin ön koşulu olan sigortalılık da kişileri kayıtlı çalışmaya teşvik eden diğer bir husustur.
- 4447 Sayılı Kanun ile 506 Sayılı Kanunda yapılan değişiklikle birlikte işverene, çalıştıracağı kişileri işe başlatmadan önce Sosyal Sigortalar Kurumuna (SSK) bildirme yükümlülüğü; işe başlayan işçilere ise çalışmaya başladıklarını 30 gün içinde SSK'ya bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu şekilde işçi ve işverenin bildirimlerinin çapraz denetiminin sağlanması hedeflenmiştir ancak işçiler işsiz kalma korkusu nedeniyle kendi çalışmalarını bildirmeyi tercih etmemeleri nedeniyle bildirim oranı %27 şeklinde gerçekleşmiştir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.162).
- 4447 sayılı Kanun ile emekli aylıklarının hesaplanmasında, katsayı gösterge sistemi kaldırılmış yerine enflasyon (TÜFE) ve gayri safi milli hasılanın (GSMH) büyüme oranlarına göre güncelleştirilmiş prime esas kazanç tutarı getirilmiştir. Prime esas kazancın alt sınırı, asgari ücrete eşitlenmiştir. Böylece işveren üzerindeki asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç arasındaki farktan kaynaklanan prim yükü kaldırılmış ve istihdam maliyetleri azaltılmıştır. Diğer yandan emekli aylıklarında aylık bağlama sisteminin değiştirilerek tüm çalışma hayatı boyunca ödenen primlerin hesaba dahil edilmesine geçilmesi, kayıt dışı çalışmanın önlenmesine dolaylı katkı sağlamıştır.
- 4447 sayılı Kanun ile işyerlerinde denetimin etkinliğini arttırmak amacıyla Sosyal Sigortalar Kurumu memurlarına sigortalı yoklama ve tespiti yapabilme

imkanı; diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarına da kendi mevzuatlarında yaptıkları denetim sırasında sigortalılık durum tespiti yapma yetkisi verilmiştir. Diğer kamu idarelerince 01.04.2002-30.06.2002 tarihleri arasında 2.932 işyerinde denetim yapılmış, bunların 648'inin SSK'ya kaydı olmadığı, denetimlerde görüşülen 10.514 sigortalıdan 3.153'ünün sigortasız olduğu tespit edilmiştir (Demir, 2001, s.45). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı denetim elemanları dışında kalan diğer denetim elemanlarının çoğunlukla iç denetim yapması, denetim yapacakları alanlarla ilgili yeterli bilgiye sahip olmaması gibi nedenlerle denetim yetkisinin genişletilmesinin beklenildiği kadar etkili olmadığına dair görüşler bulunmaktadır (Topçuk, 2002, s.30).

3.4.1.8. 4817 Sayılı Kanun

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 ağır yaptırımlar öngörülmüş; yabancıların varsa aile fertlerinin giderleri, dönüş masrafları, sağlık harcamalarının işveren tarafından ödenmesi, fiilin tekrarı halinde cezanın bir kat artırılması ve işyerinin kapatılması gibi cezai önlemler getirilmiştir. 4817 sayılı Kanun kapsamında uygulanan idari para cezaları Tablo 28'de gösterilmektedir.

Tablo 28: 4817 Sayılı Kanun Gereğince Uygulanacak İdari Para Cezaları

4817 Sayılı Kanununun 21. Maddesi Gereğince Uygulanacak İdari Para Cezaları	Ceza Miktarı 2011 (TL)	Ceza Miktarı 2012 (TL)	Ceza Miktarı 2013 (TL)
Çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işverenlere her bir yabancı için	6.163	6.795	7.325
Çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya	616	679	731
Çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya	2.465	2.717	2.928

4817 sayılı Kanununun 18'inci maddesinde öngörülen bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için	308	339	365
---	-----	-----	-----

Kaynak: ÇSGB, Çalışma Genel Müdürlüğü, Yabancıların Çalışma İzinleri Daire Başkanlığı

3.4.1.9. 4857 Sayılı İş Kanunu

2004 yılında yenilenen 4857 sayılı İş Kanunu ile kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici (ödünç) iş ilişkisi, telafi çalışması, belirli süreli çalışma, belirsiz süreli çalışma ve kısa süreli çalışma gibi kavramlar ilk defa çalışma hayatına kazandırılarak işgücü piyasasının esnekleşmesinde önemli adımlar atılmıştır. Diğer yandan işverenin bazı hallerde ödeme gücüne düşmesi hallerinde işçiye İşsizlik Sigortası Fonu kapsamındaki Ücret Garanti Fonundan ödeme yapılması sağlanmıştır. Kanunda yer alan koruyucu hükümlerle çalışma hayatı esnekleştirilmekle kalınmayarak kayıtlı çalışma ve kayıtlı işgücü özendirilmiştir.

İş Kanunu ile iş güvencesi uygulaması getirilmiştir. 30 kişiden fazla işçi çalıştıran işyerlerinde işverenin bir işçiyi işten çıkarabilmek için haklı sebep göstermek zorunda olması; diğer bir ifadeyle iş güvencesinin bulunması, kayıt dışı çalışmanın şikayet edilmesi açısından olumlu bir zemin oluşturmakla birlikte; işverenleri bu kapsama girmemek için işçi sayısını otuzun altında tutmaya ve sigortasız işçi çalıştırmaya da yöneltmektedirler. Bu yönüyle iş güvencesi uygulaması kayıt dışı çalışmayı önlemeye hizmet etmekle birlikte kayıt dışı işçi çalıştırmaya sebep olan bir etken olarak da karşımıza çıkmaktadır.

3.4.1.10. 4904 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

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 da izin verilmiştir.

3.4.1.11. 4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

2003 yılında çıkarılan 4958 Sayılı Kanunla, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yapılan değişiklikle, çalıştığı fiilen veya işyeri kayıtlarınca tespit edilen sigortalılara ait belgelerin kuruma verilmemesi ya da eksik verilmesi halinde, bu belgelerin Kurumca resen düzenleneceği ve sigorta primlerinin Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edileceği belirtilmektedir. Yine aynı Kanunla kurumca istenilecek belgelerin kamu kurumlarınca kuruma bir ay içinde verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

506 Sayılı Kanununun 130. maddesinde yapılan değişiklikle; işyerinde denetime yetkili olanların sigorta müfettişleri, genel ve katma bütçe denetim elemanları ile sigorta yoklama memurları olduğu belirtilmiştir. Aynı kanunla denetime yönelik bazı düzenlemeler getirilmiş, bir işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını tespit etme yetkisi, usul ve esasları da düzenlenmiştir

3.4.1.12. 5073 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5073 sayılı Devletin Sigorta Primleri Açısından İşverenlere Katkısı Hakkındaki Kanun ile 506 sayılı Kanuna eklenen geçici 90. madde ile *“1.1.2004 ile 30.06.2004 tarihleri arasında; sigortalının günlük kazancı, bu Kanununun 78 inci maddesine göre belirlenen günlük kazancın alt sınırının altında ise, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait işverence ödenmesi gereken sigorta primlerinin; işsizlik sigortası priminin ve sosyal güvenlik destek priminin, sigortalı ve işveren hisselerinin tümü, bu tarihler arasındaki aylara ait prim tahakkukuna esas belgelerin en geç 02.08.2004 tarihine kadar verilmesi kaydıyla Hazinece karşılanır”* hükmü getirilmiştir. Bu yasa ile asgari ücretle sigortalı çalıştıran işverenlere sigortalı başına 16 yaş üstü için yaklaşık 46.000 TL hazine katkısı sağlanmıştır (Süngü, 2004).

3.4.1.13. 5084 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5084 sayılı Kanun ile 36 ilde işverenlerin mali yükümlülükleri azaltılmaya çalışılmıştır. Ülkemizin gelişmişlik düzeyi açısından geri kalan yörelerini kapsayan bu düzenleme ile vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara

bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımların ve istihdamın arttırılması hedeflenmiştir.

3.4.1.14. 5198 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

2004 yılında kabul edilen 5198 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ödenecek prim ve ödeneklerin hesabında esas alınacak günlük kazancın alt sınırı 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücret; üst sınırı ise günlük asgari ücretin 6,5 katı şeklinde belirlenmiştir. Bu uygulama ile sigorta primine esas kazanç tutarları arasındaki karmaşa ve ödenmeyen sanal ücret üzerinden hesaplan sigorta primi uygulamasına son verilerek istihdam üzerindeki prim maliyetleri azaltılmıştır (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.171).

3.4.1.15. 5350 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5350 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, daha önce 36 ilde uygulanmakta olan 5084 sayılı Kanunun kapsamını genişleterek 13 yeni ili daha bu kapsama dahil etmiş ve yasadan yararlanan il sayısını 49'a çıkarmıştır.

Kanun kapsamında belirtilen illerden olmak ve 01.04.2005 tarihinden itibaren faaliyete geçen gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri, en az 30 işçi çalıştırmaları koşulu ile “gelir vergisi ve sigorta primleri işveren hissesi teşviki” ve “enerji desteğinden ve arsa tahsisi uygulamasından” yararlandırılmaya başlatılmıştır.

1 Mart 2007 tarihli 5588 sayılı Kanun ile 30 işçi çalıştırma şartı 10 işçiye düşürülmüş ve 01.04.2005 tarihinden önce kurulmuş işletmeler de teşvik kapsamına alınarak uygulama kapsamı genişletilmiştir.

3.4.1.16. 5502 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

20.05.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile üç sosyal güvenlik kurumu (SSK, Bağ- Kur, Emekli Sandığı) tek çatı altında birleştirilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile vatandaşa hizmet sunumunda farklılıkların giderilmesi, eşitlik ve yeknesaklığın sağlanması amaçlanmıştır. Birleşme sonucunda güçlenen denetim yapısıyla kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması ve sosyal güvenlik suiistimallerinin önlenmesi amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'nun organlarından birisi olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturulmuştur.

3.4.1.17. 5544 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu 07.10.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Mesleki Yeterlilik Kurumu, ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek, denetim, ölçme ve değerlendirme ile belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek amacıyla görevlendirilmiştir.

5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurum Kanunu'nun 4. maddesinin (f) fıkrasında "Türkiye'de çalışmak isteyen yabancıların sahip oldukları mesleki yeterlilik sertifikalarının doğruluğunu belirlemek" görevi kuruma verilmiştir. Bu görevle kurum, yabancı işçilerin mesleki yeterliliklerini kontrol edecek ve yabancıların yasal olmayan bir şekilde kayıt dışı çalışmalarını önleyecektir.

3.4.1.18. 5615 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5615 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile asgari geçim indirimi uygulaması getirilmiştir. Kanunun 32. maddesine göre "Ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde asgarî geçim indirimi uygulanır. Asgarî geçim indirimi; ücretin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için %50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için %10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için %7,5 diğer

çocuklar için %5'idir". Asgari geçim indirimi bu oranları aşmamak kaydıyla ücret geliri elde eden aile fertlerinden her biri için ayrı ayrı, çocuklar için de eşlerden yalnızca birisinin gelirine uygulanır.

3.4.1.19. 5510 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu "Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi" kenar başlığını taşıyan 59. maddesinin altıncı fıkrasında "*Kamu idarelerinin denetim elemanları kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadır. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında bu Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler. Kurum bu bildirimleri esas almak üzere gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır*" hükmüne yer verilmiştir. Bu madde ile kayıt dışı çalışma mücadele konusunda denetim elemanı sayısı artırılarak, etkin ve yaygın denetim uygulanmasına başlanmıştır. Ancak kamu idarelerinin denetim elemanları, kendi mevzuatlarına göre teftiş, inceleme ve soruşturma yaparken kayıt dışılığa ilişkin tespitlerini Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirme görev ve yetkileri olmakla birlikte; önceliği kendi görev ve yetkilerine tanıdıklarından ve sosyal güvenlik mevzuatını yeterince bilmediklerinden kayıt dışılık göz ardı edilmektedir.

28 Eylül 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "5510 Sayılı Kanunun 8'inci Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğ" uyarınca, 2008 yılı Ekim ayından itibaren bankalardan ve 14 adet kamu kurum ve kuruluşundan, işlemi yapılan kişilerin T.C. kimlik numaralarıyla birlikte mesleki bilgileri de alınmaya ve sigortalılık kontrolleri yapılmaya başlanmıştır. 21 Nisan 2010 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan ve söz konusu tebliğde yapılan değişiklikle, 5 adet kamu kurum ve kuruluşundan, çiftçi kayıt sisteminden, internet sağlayıcılarından, Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve GSM operatörlerinden de işlemi yapılan kişilerin T.C. kimlik numaralarıyla birlikte mesleki bilgileri de alınmaya ve sigortalılık kontrolleri yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, 2008 yılından 2011 yılı Ağustos ayına kadar

698.411 kişi ve 18.292 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilerek, kişi ve işyerlerinin tescil işlemleri yapılmıştır (SGK İstatistikleri).

Kurumların kendi mevzuatı çerçevesinde kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi konusunda ortak hareket etmesi ve kurumlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla Ortak Eylem Protokolü imzalanmıştır. Bu doğrultuda, Sağlık İl Müdürlüklerince düzenlenen portör muayene listelerinin 2008 yılı Haziran ayından itibaren SGK'ya gönderilmesi sağlanarak, 2011 yılı Ağustos ayı itibarıyla 63.503 kişi ve 3.512 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik kontrol memurlarınca yapılan tespitler sonucunda 94.306 kişi ve 20.329 işyerinin, kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler sonucunda da 9.184 kişi ve 1.103 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir¹¹.

ALO 170 “Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı” kurularak, kayıt dışı istihdam konusunda gelen ihbar ve şikayetlerin anında değerlendirilmesi uygulamasına başlanılmıştır. Alo 170 ihbar hattı aracılığıyla elde edilen bilgilerin ve ihbarların değerlendirilmesi sonucunda, 2008 yılından 2011 yılı Ağustos ayına kadar 25.857 kişi ve 2.136 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir. Yazılı ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesiyle de bu dönemde 747 kişinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir¹².

3.4.1.20. 6111 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler

25 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6111 sayılı Kanunla da kayıt dışı istihdamın azaltılmasına katkı sağlayacak çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 6111 sayılı Kanunla, 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle yeşil kart sahibiyken çalışmaya başlayan kişilerin ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, genel sağlık sigortası kapsamına girmesi sebebiyle yeşil kartlarının iptal edilmesi yerine askıya alınması, bu kişilerin çalışmalarının sona ermesinden sonra tekrar aktif hale getirilmesi düzenlenmiştir. Böylece, yeşil kartlarının iptal edilmemesi

¹¹ Ayrıntılı bilgi için www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr web adresine bakılabilir.

¹² Ayrıntılı bilgi için www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr web adresine bakılabilir.

için kayıt dışı çalışmayı tercih eden kişilerin kayıtlı çalışmalarının özendirilmesi amaçlanmıştır.

6111 sayılı Kanunla, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında özellikle kayıt dışılığın yoğun olduğu genç ve kadın istihdamına yönelik istihdam teşvikleri genişletilmiş; 4447 sayılı Kanun kapsamındaki istihdam teşviklerinden diğer kanunlarda düzenlenen 5 puan prim indirimi gibi istihdam teşvikleriyle birlikte yararlanabilme imkanı getirilmiştir. İlave istihdamın işverene maliyetini azaltmaya yönelik söz konusu düzenlemelerin kayıtlı istihdamı artırması beklenmektedir.

6111 sayılı Kanunla, 5510 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışanlara; ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerlerinde çalışanlara; kısmi süreli çalışanlara hizmet akdiyle çalışanlar statüsünde sigortalı sayılma imkanı getirilmiştir.

3.4.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yürütülen Faaliyetler ve Uygulanan Projeler

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında yürütülen faaliyetler, kalkınma planları, orta vadeli programlar ve hükümet programları çerçevesinde kayıt dışı istihdama karşı alınan karar ve tedbirler aşağıdaki gibidir.

3.4.2.1. Kalkınma Planları

Bugüne kadar dokuz adet Kalkınma Planı yapılmıştır. 1., 2., 3., 4., 5. ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ne kayıt dışı istihdam kavramına ne de kayıt dışı ekonomi kavramına her hangi bir atıfta bulunulmuştur. 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile 9. Kalkınma Planında (2007-2013) kayıt dışı istihdama yer verilmiştir. 01.07.2007 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planında (2007-2013) kayıt dışı istihdam ile ilgili olarak şu hususlara yer verilmiştir.

(...) Makroekonomik istikrar ve enflasyon konusunda gelişmeler sağlanmasına rağmen, işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, yoksulluk, işsizlik, yolsuzluk ve kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, ekonomide nakit kullanımının gelişmiş ülkelere göre yüksek olması, denetim sisteminin

etkinsizliği, kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, sıkça çıkarılan aflar, kayıt dışılıkla m¼cadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi yapısal ve sosyal nedenler kayıt dışı istihdamın boyutlarının artmasına yol açmaktadır... Kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması, bu sorunun toplum tarafından meşru bir olgu olarak algılanmasına neden olmakta ve b¼ylece toplumsal değerlerin zedelenmesine yol açmaktadır... B¼rokrasinin azaltılmasına, enflasyon muhasebesi uygulamasına, g¼mr¼k, sosyal g¼venlik ve vergi işlemlerinde otomasyona geçilmesine, kaçakçılıkla m¼cadeleye, fikri m¼lkiyet haklarının korunmasına ve az gelişmiş illerde istihdamın arttırılmasının teşvikine y¼nelik d¼zenlemelerin yapılmasına rağmen; kayıt dışı istihdamın boyutunun azaltılmadığı belirtilmektedir. Nitekim tarım dışı sekt¼rlerde kayıt dışı istihdam 2001 yılındaki % 29 seviyesinden 2005 yılında % 34'e çıkmıştır.

3.4.2.2. Orta Vadeli Planlar

G¼n¼m¼ze kadar uygulamaya konulan orta vadeli planların tamamında kayıt dışılıkla m¼cadele konusuna vurgu yapılmış ve hedefler arasında yer almıştır. Son d¼nemde uygulanan orta vadeli planlarda şu hususlara yer verilmiştir.

2012-2014 yılı orta vadeli programında; ekonomide kayıt dışılığın azaltılması temel amacı doğrultusunda; m¼kelleflerin g¼n¼ll¼ uyumunu destekleyen, yaptırımların caydırıcılığını artıran, toplumsal farkındalığı artıran eylemlere ağırlık verileceği; kayıt dışı istihdamı ¼nlemeye ve ilave istihdamı teşvik etmeye y¼nelik tedbirler alınacağı belirtilmiştir. Kayıt dışılıkla m¼cadele amacıyla ¼ncelikle iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatın basitleştirilmesi, kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanarak kurumların teknolojik alt yapısının g¼lendirilmesine y¼nelik faaliyetler s¼rd¼r¼lecektir.

2013-2015 yılı orta vadeli programında ise iřg¼c¼ piyasasında başta kadınlar olmak ¼zere gençler ile dezavantajlı grupların istihdamının arttırılması, ilave istihdam oluşturulması ve kayıt dışılığın engellenmesi için gerekli d¼zenlemeler yapılmaya devam edileceği belirtilmiştir.

3.4.2.3. H¼k¼met Programları

İstihdamdan alınan vergiler ve primler g¼zden geçirilerek, gerekli ¼nlemler alınmak suretiyle, haksız rekabete yol açan faaliyetlerin azaltılması amacıyla neredeyse b¼t¼n

hükümet programlarında kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yönelik çeşitli hedefler bulunmaktadır.

Bu doğrultuda, 58. Hükümet Acil Eylem Planı Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporunun SP07 kodunda yer alan “Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılması önlenmesi” faaliyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sorumluluğuna verilmiştir.

2011 Yılı Programı’nın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sorumlu tutulduğu 32 ve 36 nolu tedbirlerinde; kayıt dışı işçi çalıştırılmasını önlemek amacıyla kurumlar arası etkin işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik Ortak Eylem Protokolünün uygulanmasına devam edileceği, kurumların kendi mevzuatı çerçevesinde kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi konusunda birlik sağlanması ve kurumlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla imzalanan Ortak Eylem Protokolünün sonuçları ve bu kapsamda kayıt dışı istihdamla mücadelede kaydedilen gelişmeler rakamsal bazda izleneceği, Kamu İhale Kanunu’nda kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla değişiklik yapılarak; kayıt dışı işçi çalıştırdığı saptanan işverenin, tüzel kişi olması halinde tüzel kişiliğinin yanı sıra ortakların ve onların ortak olduğu diğer şirketlerin de kamu ihalelerine beş yıl süreyle giremeyeceklerine dair değişiklik yapılacağı belirtilmiştir.

2012 yılı Programı’nda; kayıt dışı istihdamın önlenmesi kapsamında Maliye Bakanlığı vergi dairelerince düzenlenen yoklama fişlerinin birer örneklerinin aylık periyotlarla Sosyal Güvenlik Kurumu’na gönderilmesi ve söz konusu fişlerde yer alan kişi ve işyerlerinin SGK’ya tescilli olup olmadıklarının araştırılması gerektiği belirtilmiştir.

2013 yılı Programınının 39 nolu tedbirinde Kamu İhale Kanununda kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla kayıt dışı işçi çalıştırdığı saptanan işverenin, tüzel kişi olması halinde tüzel kişiliğinin ve ortaklarının kamu ihalelerine belirli bir süre giremeyeceklerine dair değişiklik yapılacağı; 258 nolu tedbirde ise kayıt dışı çalışma ve asgari düzeyde prim yatırılması gibi kötüye kullanımların önlenmesi için SGK’nın fiili denetim kapasitesini güçlendirilmesi ve denetim mekanizmasının iyileştirilmesi için kurumlar arası veri paylaşımının arttırılmasına yönelik çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

3.4.2.4. Uygulanan Projeler

3.4.2.4.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi” 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 04.10.2006 tarih ve 26309 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu proje ile Türkiye’de kayıt dışı istihdama ve yabancı kaçak işçi istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişe katkıda bulunmak amaçlanmıştır. Proje ile etkin ve caydırıcı denetimin uygulanması, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine ağırlık verilmesi, mevzuat değişikliklerinin yapılması ve bürokratik engellerin kaldırılması faaliyetleri ile kayıt dışı ekonominin mümkün olan en düşük seviyeye indirilmesi hedeflenmiştir.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadeleyi koordineli bir şekilde yürütmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) bünyesinde “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü”, 81 il Valiliğinde ise “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele İl Koordinatörlüğü” kurulmuştur.

KADİM projesi çerçevesinde 2006 yılı Ekim – 2007 yılı Aralık ayları arasında 189.567 işyeri denetimi yapılmış, toplam 731.875 çalışan denetlenmiştir. Yapılan denetimler sonucunda 43.806 kişinin kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bunların 352’si yabancı kaçak işçi statüsündedir. Proje kapsamında 400.000 adet broşür ve 50.000 adet afiş bastırılmış ve ülke geneline dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, KADİM projesi çerçevesinde eğitim faaliyetlerine devam edilmesi, projenin tanınırlığını artırmak amacıyla görsel medya araçlarına ağırlık verilmesi, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu inşaat, turizm ve hizmet sektörlerinde denetimlerin yoğunlaştırılması ile kayıt dışı ekonomiyle mücadelede kurumlar arası işbirliğinin daha etkin bir hale getirilmesi planlanmaktadır.

2002 yılında SSK’ya bağlı zorunlu sigortalı sayısı 5.223.283 kişi iken 2007 yılı Aralık ayında bu sayı 8.497.824 kişiye ulaşmıştır. Belirtilen dönemde sigortalı sayısındaki artış oranı %62,9 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında kayıt dışı istihdam oranı %52,1 iken,

proje süresi içinde en son açıklanan Kasım 2007 Hane Halkı İşgücü Anketine göre ise bu oran %45,4'e düşmüştür.

3.4.2.4.2. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)

Kayıt dışı istihdamı da kapsamına alacak şekilde kayıt dışı ekonomi ile mücadelede alınacak tedbirleri içeren “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (KADEM) (2008-2010)” 05.02.2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe girmiştir.

Strateji; kayıt dışı ekonominin tanımı ile başlamakta, Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutu, Türkiye'de kayıt dışı ekonominin nedenleri ve sonuçları ile ekonomide kayıt dışılığın azaltılması için bu güne kadar yapılan çalışmalar ile devam edip 2008-2010 yıllarını kapsayan eylem planı ile sonlanmaktadır.

Eylem Planında, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede başarı kazanılması ve kayıt dışılığın azaltılması için kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin devlet politikası olarak benimsenmesi, bu konuda sürekli bir çalışma grubunun oluşturulması, stratejik eylem planının hazırlanması, kurumlar arası işbirliği ve eşgüdüm sağlanması ve etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, 2008 Yılı Programında “Rekabet Gücünün Arttırılması” gelişme ekseninin alt başlıklarından birisi “Ekonomide Kayıt Dışılığın Azaltılması” şeklinde belirlenmiştir. Buna yönelik olarak alınan politika öncelikleri ve tedbirlerinin ilki de “İlgili tüm tarafların katkısıyla kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisinin oluşturulması” olmuştur.

2008-2010 dönemi Eylem Planı ile kayıt dışı ekonominin sebepleri belirlenmiş, kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla kamu sektörünün önemli kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapılmış ve Eylem Planına sonradan katılan Şeker Kurumunun eylemleri ile birlikte toplam 109 eyleme ait gerçekleştirmeler Gelir İdaresi Başkanlığınca izlenmiştir.

3.4.2.4.3. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013)

2011 Yılı Programının 31 No'lu Tedbirinde, 2008-2010 dönemi Eylem Planının 2011-2013 yıllarını kapsayacak şekilde güncelleneceği hususuna yer verilmiş, bu çerçevede, 2008-2010 dönemi Eylem Planında yer alan eylemlere ilişkin gerçekleştirmeler ile kurum ve kuruluşlardan gelen eylem önerileri değerlendirilmek suretiyle “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013) Taslağı” hazırlanmıştır.

2008-2010 dönemi KADEM Stratejisi Eylem Planında, suç ekonomisi-kara para ile mücadele kapsamında değerlendirilecek eylemler yer almamıştır; bu sebeple 2011-2013 dönemi Eylem Planında “Gönüllü Uyumun Artırılması, Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi, Yaptırımların Caydırıcılığının Artırılması, Veri Tabanı Paylaşımı, Toplumsal Farkındalığın Artırılması” amaçları çerçevesinde 47 eylem belirlenmiştir. Eylem planındaki 7, 8, 12,16, 17 ve 47 nolu eylemler doğrudan kayıt dışı çalışma ile ilgili olmaları açısından ayrıca açıklanmıştır.

2011-2013 dönemi KADEM Eylem Planı, Gelir İdaresi Başkanlığınca takip edilmekte ve üçer aylık periyotlarla gerçekleştirme raporu yayınlanmaktadır. Son olarak, VI. Dönem (Nisan-Haziran 2013) gerçekleştirme raporu yayınlanmıştır. Bu rapora göre kayıt dışı çalışma ile mücadele amacını içeren yukarıda sayılan eylemlerle ilgili olan gerçekleştirmeler ise şöyledir¹³:

7 Nolu Eylem: “Denetim elemanlarının kullanımına münhasır olmak üzere işyeri ve sektör analizlerine esas teşkil edecek bilgilerin yer alacağı dijital ortamda “işyeri elektronik denetim defteri” ile “işyerleri elektronik sicil merkezi” oluşturulacaktır”.

Denetim elemanlarının kullanımına münhasır olmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü (İSGGM) sistemlerine tek bir uygulama üzerinden ulaşımın sağlanması amacıyla "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Bilgi Sistemi-KADİMBİS" adı altında bir portal oluşturulmuştur. Bu portal içinde ise “İşyerleri Elektronik Sicil Merkezi” oluşturulmuştur. Müfettişlerden oluşan test ekiplerince yapılan geri bildirimler doğrultusunda düzenlemeler yapılmış, sistem

¹³ Ayrıntılı bilgi <http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr> web adresinden elde edilebilir.

performansı, kullanım kolaylığı ve güvenlik düzeyinin iyileştirilmesi çalışmaları gerçekleştirilmiş, erişim bağlantılarındaki değişiklikler sisteme işlenmiştir. Sisteme masaüstü PC, tablet PC, laptop, akıllı telefon ve PDA ile bağlanabilmek mümkün olacak, internet bağlantısının olduğu her yerden 7/24 sistemindeki verilere de erişilebilecektir (KADEM, 2013- Haziran). ÇSGB İş Müfettişleri, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı müfettişleri ve SGK denetmenlerinden oluşan toplam 1904 kullanıcı sistemde tanımlanmıştır.

Diğer yandan aynı portal içinde yer almak üzere, ÇSGB ve SGK Başkanlığının denetim sonuçlarının yer aldığı “*İşyeri Elektronik Denetim Defteri*” de oluşturularak işyerlerinde daha önce yapılan denetimler hakkında denetim elemanları arasında veri paylaşımı sağlanmaya başlanmıştır (KADEM, 2013- Haziran).

8 Nolu Eylem: “*Sosyal Güvenlik Kurumu, Eylem Planı dönemi içinde denetim elemanı sayısını 1500’e çıkaracaktır.*”

2011 yılı içerisinde yapılan sınavla 400 Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı alımı yapılarak denetmen sayısı 1100’e çıkarılmış, 2012 yılı Nisan ayında 200, 5-11.11.2012 tarihlerinde yapılan sınavla 300 Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı alımı yapılmıştır. Böylece denetmen/denetmen yardımcısı sayısının 1500’e tamamlanması için hedeflenen sayıda denetmen/denetmen yardımcısı alımı gerçekleştirilmiştir (KADEM, 2013- Haziran).

12 Nolu Eylem: “*Kayıt dışı işyerlerinin kayıt altına alınması amacıyla kurumlar arasında işbirliği yapılarak, doğalgaz-su elektrik aboneliği olan işyeri verileri, TÜİK’in işyeri verileri coğrafî bilgi sistemleri kullanılarak SGK kayıtları ile karşılaştırılacaktır. (Aralık/2012)*”

Eylem planında bu faaliyetin Aralık/2012 tarihine kadar tamamlanacağı taahhüt edilmiştir. Ancak altıncı dönem gerçekleştirme raporuna göre bu eylem %60 oranında tamamlanmakla birlikte elektrik ve doğalgaz abonelerinin coğrafik adreslerini de içeren bilgilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna elektronik ortamda iletimi noktasında gerekli teknik çalışmaların devam ettiği şeklindedir (KADEM, 2013- Haziran).

16 Nolu Eylem: *“Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde kayıt dışı istihdamla mücadelede etkinliği artıracak risk analizi merkezi kurulacaktır. (Aralık 2012)”*

Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü bünyesinde sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşan risk analizi grubu oluşturulmuştur. Bu şekilde Sosyal Güvenlik Kurumunun veri tabanı ve ilgili kurumlardan alınan verilerin değerlendirilmesi sonucu, riskli görülen sektörlerin denetlenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 2012 yılı Şubat ayında ülke genelindeki ticari taksilerin denetimi yapılmıştır. Bunun yanında avukatlık, danışmanlık, muayenehane gibi büro faaliyetlerine ilişkin de inceleme çalışmaları devam etmekte olup, bu tür işyerlerinde en az bir tane yardımcı büro personelinin çalıştırılması gerektiği gerçeğinden hareketle gerekli işlemler yapılacaktır. Bu kapsamda ilk olarak 2012 Ekim ayı içerisinde özel muayenehanesi olan doktorlar hakkında denetim yapılmış ve sonuçları alınmıştır. 1075 işyeri denetimi sonucunda 148 sigortalının ve 170 işyerinin tescilsiz olduğu tespit edilmiştir. Riske dayalı denetim çalışmalarına devam edilecektir (KADEM, 2013- Haziran).

17 Nolu Eylem: *“Kayıt dışılıkla mücadelede etkinliği artırmaya yönelik ortak pilot denetimler planlanarak uygulanacaktır. (Ağustos 2012)”*

Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından, 7.5.2012-14.5.2012 tarihleri arasında kayıt dışı faaliyette bulunduğu değerlendirilen yerlerden başlamak üzere tüm il ve ilçe merkezlerinde, belediye ve diğer kurum ve kuruluşların da verilerinden istifade edilmek suretiyle Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanları ile birlikte yoklama, yaygın ve yoğun denetim çalışmaları yapılmıştır. Çalışmaya 5.574 personel katılmış, 405.472 mükellef denetlenmiş, 13.089 adet mükellefiyet tesis ettirilmiş ve toplam 5.197.608,31 TL ceza kesilmiştir (KADEM, 2013- Haziran).

20 Nolu Eylem: *“Kayıt dışılıkla mücadelede kamuoyunun bilinçlendirilmesini sağlamak amacıyla medya organları aracılığıyla tanıtım çalışmaları yapılacaktır. (2012-2013)”*

Kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda toplumsal farkındalığın artırılmasına yönelik olarak ikiye adet görüntü - ses spotu ile billboard ve afiş hazırlanmıştır. Diğer taraftan, SGK tarafından kayıt dışı istihdamla mücadeleye katkı sağlamak amacıyla sigortalı olmanın önemini anlatıldığı “Alo 170” Kamu Spotu 44 televizyon ve 32

radio kanalına gönderilmiş ve ulusal kanallarda yayınlanması sağlanmıştır (KADEM, 2013- Haziran).

3.4.2.4.4. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesine Yönelik Projeler

Çocuk işçiliği gerek ucuz işgücü olarak görülmesi gerekse haklarını aramayı bilmemeleri nedeniyle kayıt dışı çalıştırılma konusunda işverenler tarafından tercih edilmektedir. Özellikle tarım sektörünün ve küçük ölçekli işletmelerin yaygın olduğu Türkiye gibi ülkelerde, çocuk işçiliği kayıt dışı istihdamın en fazla görünen çeşitlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri ile mücadele kapsamında, 1992 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından, dünya çapında ILO/IPEC adı verilen çocuk işçiliğinin sona erdirilmesi programı (IPEC) uygulamaya konulmuştur. IPEC'in temel hedefi, çocuk işçiliğini tedrici (aşamalı) olarak azaltmaktır. IPEC, 1992 yılında ülkemizle birlikte 6 ülkede daha uygulamaya başlanmıştır. ILO, IPEC Programı ile ilgili bugün 87 ülkede çalışmalar yürütülmektedir. Programa katılan ülkelerde, çocuk işçiliğini önlemek ve azaltmak için çeşitli projeler yürütülmektedir. IPEC'in bu konudaki uzun vadeli hedefi, çalışan çocukların korunması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesidir.

Türkiye'de IPEC kapsamında 1992-1999 arası dönemde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplam 10 proje gerçekleştirilmiştir. Projelerin uygulanması sırasında işverenlerin çocuk işçiliği konusunda duyarlılıklarını artırmak amacıyla işyeri ziyaretleri yapılmıştır (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.176). 1993 yılından bu yana ILO/IPEC projesi çerçevesinde Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) çocuk işçiliğinin azaltılarak önlenmesi çalışmalarına destek vermektedir.

ILO'nun temel haklara ilişkin 8 sözleşmesinden biri olan 182 sayılı "Çok Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Acil Eylem Sözleşmesi" Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 2001 yılında kabul edilmiştir. 182 sayılı Sözleşme çerçevesinde "mevsimlik tarım işçiliği, kentsel enformel ekonomideki işler ile sokakta yapılan işler" Türkiye'de çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri olarak belirlenmiştir (TİSK, TURK-İŞ, ILO, 2007, s.8).

AB tarafından finanse edilen 2006/Kasım-2007/Kasım tarihleri arasında 7 pilot ilde (Sinop, Ordu, Kastamonu, Çankırı, Van, Erzurum ve Elazığ) yürütülen “Türkiye’de Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Projesi” ile yaklaşık 3000 çocuğa ve ailelerine çeşitli eğitim, iyileştirme ve yardım hizmetleri verilmiştir. 2153 çocuk, okul kayıtları yapılarak eğitime kazandırılmakla birlikte kayıt dışı çalışmalarının da bir nebze olsun azaltılması sağlanmıştır.

3.4.2.4.5. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınması Sosyal Diyalog Projesi

ILO, sosyal diyalog ve üçlü yapı ile ilgili kararını 2002 yılında yapılan 90’ıncı oturumunda benimseyerek, bu konuda birçok ülkede çalışmalar yürütmektedir. ILO, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında sosyal diyalog mekanizmasının işlerliğini ortaya koymak amacıyla 2004 yılında Türkiye’yi pilot ülke olarak seçmiştir.

ILO, AB ve İŞKUR’ca desteklenen “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Ele Alınmasında Bir Araç Olarak Sosyal Diyalog Projesi”, sosyal diyalog yoluyla kayıt dışı istihdamın ele alınması konusudur ve Türkiye’de kayıt dışı istihdam konusunda farkındalık yaratmayı amaçlamaktadır. 2005-2007 arası dönemde Gaziantep, Çorum ve Bursa illerinde yürütülmüştür. Proje, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) organı olan İl İstihdam Kurulları aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Proje süresince yapılan faaliyetler 22 Şubat 2007 tarihinde yapılan bir kapanış toplantısı ile Türk kamuoyuna duyurulmuştur. Kapanış toplantısında başlıca şu hususlara vurgu yapılmıştır.

- Sosyal diyalogun kurumsal çerçevesi güncellenmeli ve modernleştirilmelidir.
- Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu ve İl İstihdam Kurulları gibi yapılar güçlendirilmeli, ulusal, yerel istihdam ve sosyal politikadaki rolleri artırılmalıdır.
- Kayıt dışı söz konusu olduğunda ticaret sanayi odaları, esnaf kuruluşları, belediyeler, üniversite ve meslek okulları, kadın dernekleri gibi başka aktörler de sürece katılmalıdır.
- Sosyal taraflar bu konuya ilişkin kendi stratejilerini geliştirmelidir.
- Türkiye ILO kurallarına uygun olarak tam, üretken ve serbestçe seçilen istihdam yaratmaya yönelik aktif politika izlemek durumundadır.

- Hükümet ILO tavsiyelerine uygun olarak küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin gelişmesine uygun bir ortam ve iklim yaratmalıdır.
- İŞKUR'a aktif ve pasif istihdam politikaları yürütmeye yeterli kaynaklar ayrılmalıdır.
- Ücret dışı işgücü maliyetleri tedricen düşürülmelidir.
- Ulusal ve yerel medya düzenli olarak kayıt dışı istihdam konusunda halkı bilinçlendirmelidir.
- Broşür, afiş vb. halkla ilişkiler materyalleri geliştirilmeli ve her kesimce erişilebilir olmalıdır.

3.4.2.4.6. Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi (KİTUP I ve II)

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından finanse edilen ve 28.10.2010 tarihinde uygulamaya başlayan “Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi (KİTUP) I’in amacı; Sosyal Güvenlik Kurumunun, ilgili kurumların, sosyal ortakların ve ilgili sivil toplum örgütlerinin kayıtlı istihdam ile ilgili kapasitelerini arttırmak ve konu kapsamında stratejiler geliştirerek, kayıtlı istihdamı teşvik etmek ve ulaşılabilecek daha iyi iş imkânları, sosyal eşitlik ile ekonomide gözle görülür bir büyüme elde etmektir.

“Kayıtlı İstihdamın Yenilikçi Yöntemlerle Teşviki” Avrupa Birliği hibe projesi kapsamında çok sayıda eğitim, farkındalık artırma etkinliği ve akademik çalışma düzenlenmiş, sivil toplum kuruluşları ve ilgili yerel kurumların hazırlamış olduğu 41 projeye 100.000-400.000 Avro arasında değişen miktarlarda hibe sağlanmıştır. Bu projelerden 14’ü 300.000 Avro ve üzeri olan projelerdendir (Tablo 29).

Tablo 29: Bütçesi 300.000 Avro ve Üzeri Olan Projeler

Proje Bütçesi	Proje Adı	Hibe Faydalanıcısı
€ 306.802,60	Güçlü Kobiler Kayıtlı istihdam Projesi	Diyarbakır organize sanayi bölgesi
€ 307.037,08	Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Mesleki Eğitim Ve Farkındalık Yaratma Projesi	Türkiye Teknik Elemanlar Vakfı Samsun Şubesi

€ 322.179,84	Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdamın Çözümüne Yenilikçi Yaklaşımlar	Amasya Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği
€ 341.510,30	Sosyal Sorumluluk ve Yenilikçi Yaklaşımıyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki	Kahramanmaraş Ticaret ve Sanayi Odası
€ 358.245,63	Trabzon Initiative	MÜSİAD Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
€ 360.857,50	TR-83 ve TR-90 Bölgelerinde Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi	Karadeniz Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu
€ 363.981,90	Tarım İşçiliğinde Eğitim, İstihdam ve Sosyal Güvenlik	Türkiye Sebzeciler, Meyveciler ve Seyyar Pazarcılar Konfederasyonu (TÜSPAF)
€ 367.920,54	Toplu Yemek Sektöründe Kayıtlı İstihdama Geçiş	Yemek Sanayicileri ve İşadamları Derneği
€ 371.760,80	Yahyalı Araştırma Ve İstihdam Geliştirme Merkezi Projesi	Yahyalı Belediyesi
€ 376.025,51	Tekstil ve Hazır Giyim Sektöründe Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi	UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
€ 392.586,76	Metal Sektörü KOBİ'lerinde Verimli İstihdam için Yeni Vizyon	Türkiye Madeni Eşya Sanatkarları Federasyonu
€ 398.663,74	Kayda Değer	Diyarbakır Bağlar Halk Eğitim Merkezi
€ 398.850	Güneydoğu Kurumsallaşma Çemberi	Güneydoğu Sanayici ve İşadamları Derneği (GÜNSİAD)
€ 400.000	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Kayıt dışı İstihdamla Mücadele Ediyor	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı

Kaynak: Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi Operasyonu, <http://www.kit-up.net/web/projesonuclari.html>

KİTUP Projesi kapsamında; Hatay, Konya, Eskişehir, Elazığ ve Tekirdağ'da bölgesel eğitimler, ayrıca gidilen illerde AB ve Proje eğitimleri de düzenlenmiştir. Eğitim ve konferanslar bu 5 il dışında Kahramanmaraş, Ordu, Bursa, Sinop, İzmir, Denizli ve Manisa illerinde de devam etmiştir. Diğer yandan proje kapsamında; iyi uygulama örneklerinin yerinde görülmesi ve bilgi paylaşımı amaçlı Almanya, Portekiz ve Belçika'ya üç çalışma ziyareti yapılmıştır (SGK, 2012). Proje kapsamında kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla hedeflenen faaliyet ve sonuçlar tablo 30'da gösterilmektedir.

Tablo 30: KİTUP-1 Proje Faaliyet ve Sonuçları

<u>SONUÇLAR</u>	<u>FAALİYETLER</u>
<u>Sonuç 1:</u> SGK'nın ve ilgili kurumlar ile sosyal ortakların kayıtlı istihdamı teşvik etme kapasiteleri geliştirilmiştir.	<ul style="list-style-type: none"> • SGK ve ilgili Bakanlıkların çalışanları arasında eğitim ihtiyaçları analizinin gerçekleştirilmesi • ÇSGB, İŞKUR, SGK ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili birimlerinin personeli için eğitim • AB üye ülkelerine 4 çalışma ziyaretinin ve 1 hizmet içi eğitim gezisinin gerçekleştirilmesi.
<u>Sonuç 2:</u> Gelecekteki SGK personelinin kurum içi eğitimlerini yapacak bir eğitici grubu oluşturulmuştur.	<ul style="list-style-type: none"> • SGK personeline ileride verilecek olan eğitimleri verebilecek olan SGK personeli için Eğiticilerin eğitimi programının gerçekleştirilmesi.
<u>Sonuç 3:</u> SGK ve diğer ilgili bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyon artırılmıştır.	<ul style="list-style-type: none"> • Bakanlıklar arası işbirliği ve koordinasyon için tematik çalışma gruplarının oluşturulması ve işbirliği için bir strateji belgesinin oluşturulması.
<u>Sonuç 4:</u> Bakanlıklar arası işbirliği için (örneğin kayıtlı istihdam için izleme sistemi gibi (modeller) seçilen alan ve	<ul style="list-style-type: none"> • Belirlenen alanlarda ve yerlerde bakanlıklar arası (örneğin kayıtlı istihdam sisteminin izlenmesi gibi)

yerlerde tanımlanmış, geliştirilmiş ve test edilmiştir.	işbirliği için tanımlama/ test modelleri.
Sonuç 5: Kurumlar arası kullanım için yeni bir ortak veritabanı geliştirilmiş ve kullanıma sunulmuştur.	<ul style="list-style-type: none"> • Kurumlar arası kullanım için ortak veritabanının geliştirilmesi ve işleme alınması.
Sonuç 6: Ulusal ve yerel düzeyde kayıtlı istihdamın ve sosyal güvenliğin önemine ilişkin bilinç düzeyi artırılmıştır.	<ul style="list-style-type: none"> • Bilinçlendirme konferanslarının organize edilmesi. • Kayıtlı istihdama ilişkin temel bilgi için el ilanlarının yayınlanması, bilgi ve bilinçlendirme kampanyalarının yanı sıra ulusal ve yerel düzeyde diğer dağıtım faaliyetlerini desteklemek için ALO 170 hattı hizmeti gibi.
Sonuç 7: Alan çalışmaları gerçekleştirilmiş ve iş piyasası analizleri oluşturulmuştur ve gereken bölgelerdeki/ sektörlerdeki kayıt dışı istihdam yapıları tanımlanmıştır.	<ul style="list-style-type: none"> • İlgili sektörlerde 6 ilde kayıt dışı istihdama ilişkin alan çalışmaları ve iş piyasası analizlerinin gerçekleştirilmesi.
Sonuç 8: Hibe Projelerinin sonuçları ulusal ve yerel düzeyde yayılmaktadır.	<ul style="list-style-type: none"> • Kabul edilen hibe sözleşmeleri için bir incelemenin yayınlanması. • Hibe Programından sonuçların yayılması için ulusal bir konferans düzenlenmesi.

Kaynak: Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi Operasyonu, <http://www.kit-up.net/web/hibe2.html>

“Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi I” 2012 yılı Haziran ayında başarıyla tamamlanmış olup, 2013 yılında projenin ikinci ayağı niteliğinde olan “Kayıtlı İstihdamın Teşviki (KİTUP II)” uygulamaya konulmuştur. Proje, kayıt dışı istihdamla mücadele konusundaki KİTUP I’deki merkez teşkilatında oluşturulan bilinci yerele taşıyan bir projedir (SGK, 2012).

3.4.2.5. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Faaliyetleri

Kayıt dışı çalışmanın yaygın olmasının nedenleri arasında çalışanların eğitim düzeylerinin ve sosyal güvenlik konusundaki bilinç seviyesinin düşük olması önemli bir yerdedir. Bilinç seviyesinin düşüklüğü, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilmemelerinden kaynaklanan sorunlara yol açmakla birlikte kayıt dışında çalışmayı da arttırmaktadır.

Bilinçlendirme ve bilgilendirme faaliyetleri ile kayıt dışı istihdamla mücadele, önceki bölümlerde belirtildiği üzere Fransa, İngiltere, Hollanda, İtalya, İspanya, İsveç gibi birçok Avrupa Birliği ülkesinde sıklıkla başvurulan yöntemler arasında yer almaktadır.

Türkiye’de de sigortalılık bilincini arttırmak ve kayıt dışı istihdamı önlemek amacıyla bilinçlendirme ve bilgilendirme faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. Bu faaliyetler şu şekildedir.

- Sigortalılık bilincini arttırmaya yönelik olarak, sigortalıların hak ve yükümlülüklerine dikkat çeken afişler basılarak yurt genelinde toplum tarafından sıklıkla kullanılan yerlerde sergilenmiştir. Sergilenen afişlerde “Bunları Biliyor Musunuz?”, “Sigortalı Çalışmak Yasal Haktır. Sigortan Güvencedir”, “Sigortalı Çalışan Güvensin, Çalıştıran Övünsün”, “Sosyal Güvenlik: Hayat Garantisidir”, “Sigortasız Çalışmayın Geleceğinizi Riske Atmayın” gibi sloganlara yer verilmiştir.

Ayrıca, örneğin Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü ile yapılan çalışma sonucunda, sosyal güvenlik bilinci ve kayıt dışı istihdamın önlemesine ilişkin SGK tarafından hazırlanan afişlerin gar, istasyon ve trenlerde 1-28 Şubat 2011 tarihlerinde sergilenmesi sağlanmıştır. Benzer bir çalışma sonucunda, tüm posta gönderilerinin üzerlerine sosyal güvenlikle ilgili sloganlara yer verilmesi, afiş ve broşürlerin ise PTT şubelerinde sergilenmesi ve dağıtılması sağlanmıştır. Ayrıca, SGK tarafından 2012 yılında kayıt dışı istihdamla ilgili tasarlanan afişler, Türkiye’de faaliyette bulunan 300 adet Alışveriş Merkezine, 16 Büyükşehir İl Müdürlüğüne, Hava Limanlarına, Büyükşehir Belediyelerine gönderilerek vatandaşların sıklıkla ziyaret ettiği yerlerde ücretsiz olarak asılması sağlanmıştır (SGK, 2011).

- Diğer yandan, sigortalılık bilincinin yaygınlaştırılması ve sosyal güvenlik ile ilgili hak ve yükümlülükler konusunda işçi ve işverenlerin bilgilendirilmesi amacıyla broşürler dışında bilgilendirici broşür ve kitapçıklar basılarak taraflara dağıtılmıştır. Broşürler kimi zaman sanatçılar için kimi zaman ise tarımda mevsimlik çalışan işçilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin olmuştur. Birimler tarafından düzenlenen 2012 yılı İdare Faaliyet Raporlarına göre, çalışanların iş mevzuatı veya sosyal güvenlik ile ilgili hak ve yükümlülükleri hakkında, kayıt dışı istihdamla mücadelede görevli olan İTKB 15.900 adet SGK ise toplam 25.000 adet bilgi notu veya kitapçığı sosyal taraflara dağıtmıştır.
- Tüm kurum ve vatandaşların bilgilendirme işlemlerini e-Devlet üzerinden yapacağı düşüncesiyle TÜRKSAT ile irtibata geçilerek, sosyal güvenlik bilinci ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda ilgili kurumlarca hazırlanan sloganların e-Devlet ekranında yer alması sağlanmıştır (SGK, 2011).
- Vatandaşların en fazla izlediği dizilerde dikkatlerini çekmek üzere sosyal güvenlik bilinci ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi içerikli metinler bazı dizilere konulmuş; ayrıca sosyal güvenlikle ilgili sorular hazırlanarak bazı TV yarışmalarında soruların sorulması sağlanmıştır.
- Kayıt dışı istihdam ile ilgili web siteleri için 30 saniyelik reklam banneri hazırlanmış olup en çok tıklanan sitelere gönderilmiş ve bu sitelerde ücretsiz yayınlanması sağlanmıştır.
- Kayıt dışı istihdamla ilgili hava gösterisi (airshow) ve 30 saniyelik reklam filmi hazırlanmış olup, Alışveriş Merkezlerinin ve yolcu taşımacılığı yapan uçakların bilgilendirme ekranlarında yayınlanması sağlanmıştır.
- Kayıt dışı istihdamla ilgili Şekil 6'da gösterilen tanıtıcı reklam filmi (sesli) hazırlanmış olup Temmuz-Ağustos-Eylül aylarında sinemalarda filmlerden önce yayınlanması sağlanmıştır. Bu reklam filmi toplam 1 Milyon 300 Bin kişi tarafından izlenmiştir.

Şekil 6: Sinemalarda Gösterilen Tanıtıcı Reklam Film



Kaynak: SGK, 2011

- Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında tasarlanan tanıtım faaliyeti Milli Piyango Genel Müdürlüğüne ait piyango biletleri üzerinden de devam etmiştir. Şekil 7’de gösterildiği üzere sosyal güvenlik ile ilgili sloganın 29 Temmuz 2012 tarihli çekilişte bastırılan biletlerde yer alması sağlanmıştır.

Şekil 7: Milli Piyangoda Yayınlanan Slogan Örneği



Kaynak: SGK, 2011

- Kayıtlı İstihdamı Teşvik Projesi kapsamında 17 ilde bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

- SGK tarafından sigortalılara, hak sahiplerine ve üçüncü kişilere gönderilen dış yazışmalarda, kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve vatandaşların bilgilendirilmesi amacıyla “ALO 170 KAYIT DIŞI ÇALIŞMAYIN! GELECEĞİNİZİ RİSKE ATMAYIN!” sloganının kullanılmasına başlanılmıştır.
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede toplumsal mutabakatı sağlamak ve güçlendirmek adına Kamu Kurum ve Kuruluşları, Sivil Toplum Kuruluşları, Meslek Oda ve Birliklerine yönelik SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca ve ÇSGB İŞ Teftiş Kurulu Başkanlığınca bilgilendirme amaçlı çok sayıda toplantı ve seminerler yapılmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE GELİŞTİRİLEBİLECEK STRATEJİLER VE ÖNERİLER

Kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin denetim ve rehberlik yolları elde edebilmek için denetim faaliyetlerinin bazı stratejilerle desteklenmesi gerekmektedir. Çünkü mevzuatın uygulanmasını izleme görevi olan denetimde etkinliğin sağlanması ancak denetim dıŐındaki diğer faaliyetlerle birlikte gerçekleştirilebilir; salt denetim ya da salt rehberlik kayıt dışı istihdamı önleme amacını gerçekleŐtirmede yeterli olmayacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede Avrupa Birliği ülkelerinin karma yöntemi benimsedikleri ve bu doğrultuda önlem aldıklarını önceki bölümde incelemiŐtik. Benzer bir uygulamaya ülkemizde de ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bölümde etkin denetim ve rehberlik faaliyeti için Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik Őimdiye kadar uygulanan politikalara ek olarak yapılması gereken destekleyici stratejiler belirtilecektir.

4.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE KARMA YÖNTEM

Kayıt dışı istihdam özelliklerine bakıldığında, ülkemizde kayıt dışı istihdamın yapısal bir sorun olduğu, iç içe geçmiş çok sayıda nedene dayandığı ve bu nedenlerin birbirini etkilediği görülmektedir. Bu yönüyle kayıt dışı istihdamın sadece denetim ve yaptırımların uygulanması ile çözümlenemeyeceği görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele için toplumun tüm kesimlerini içine alan kapsamlı bir strateji gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamla mücadele stratejisi geliŐtirirken dikkat edilmesi gereken diğer önemli bir husus, bu stratejinin istihdam yaratma stratejisi ile uyumlu olması gerektiğidir. İşsizliğin önemli boyutlarda ve kayıt dışı istihdamın en önemli sebeplerinden biri olduğu Türkiye’de istihdamı olumsuz etkileyecek stratejilerin kayıt dışı istihdamla mücadelede çok faydalı olmayacağı açıktır.

Karmaşık ve çok boyutlu bir yapıya sahip olan kayıt dışı istihdamla mücadelede AB üyesi ülkelerin deneyimlerine bakıldığında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda sadece bir politikaya ağırlık vermek yerine karma politika yaklaşımı ile birçok

politikanın eş zamanlı olarak uygulandığı görülmektedir. Karma politika yaklaşımı ile hem kayıt dışı istihdamı önleyici hem de kayıtlı istihdamı özendirici tedbirler aynı anda uygulanmaktadır (TİSK, 2003, s.7; ILO 2013). Öyle ki, hem kayıtlı sektöre giriş özendirilmekte hem de kayıt dışı çalışmayı azaltan denetim ve cezai yaptırımlara ağırlık verildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra kayıtlı çalışmanın faydaları ve kayıt dışı çalışmanın zararlarını anlatan eğitim ve kampanyalarla kişilerin kayıt dışı çalışmayla ilgili tutum ve davranışlarının değiştirilmesi de AB üyesi ülkelerde uygulanan genel bir yöntemdir.

Bu anlamda Türkiye’de de aynı şekilde uygun politikalar beraber uygulanarak kayıt dışı istihdamla mücadele edilmeye çalışılmalıdır. AB üyesi ülkelerin deneyimlerinden yola çıkılarak, Türkiye’de uygulanması gereken stratejilerin unsurlarını 4 başlıkta toplamak mümkün olmaktadır. Bu stratejinin temel unsurları; mevcut sistemin iyileştirilmesi, kayıtlı sisteme girişe zorlama, tutum ve davranışları değiştirme, yoksulluk ve işsizlikle mücadele olarak tanımlanabilir.

4.1.1. Mevcut Sistemin İyileştirilmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadelede izlenmesi gereken en önemli politika var olan sistemin değiştirilerek güçlendirilmesidir. Bu kapsamda mevcut sosyo-ekonomik sistemin değiştirilmesi için; işgücü piyasasında var olan istihdamla ilgili mali yükümlülüklerin azaltılması, işyeri açma veya yönetme ile ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması ve karar alma süreçlerinin hızlandırılması, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ile marka yaratmalarının teşvik edilmesi ve işletmelerin finansman sorunlarının çözülmesi büyük önem arz etmektedir. Mevcut sistemin iyileştirilmesine yönelik izlenmesi gereken stratejiler izleyen bölümde açıklanmıştır.

4.1.1.1. Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden birisi istihdam üzerindeki mali yüklerin fazla olmasıdır. Vergi ve primlerin yüksekliği, kayıt dışı işgücü arz ve talebini arttırmaktadır. Kişiler, daha fazla net ücret almak, işverenler ise işgücü maliyetini azaltmak amacıyla kayıt dışı çalışmaya yönelmektedirler.

Türkiye’de işe yeni başlayacak işçiler, işverenle ‘brüt ücret’ üzerinden değil de ‘net ücret’ üzerinden anlaşmakta; net ücretten brüt ücreti hesaplama yoluna gitmektedirler. Türkiye’de bir işverenin bir işçiyi asgari ücretten istihdam etmesi için ödediği ücretin yaklaşık % 32’si devlete vergi, prim vs. adı altında kesilmektedir. Bu kesintiler nedeniyle brüt ücretin ortalama % 65 ile % 75’i işçinin eline geçmektedir. Asgari ücret son derece gerekli bir uygulama olmasına rağmen işgücü arzının talebe göre çok yüksek olması nedeniyle diğer bir ifadeyle asgari ücretin altında çalışmayı kabul edecek bir kesimin bulunması nedeniyle kayıt dışı istihdama da neden olmaktadır (Karaaslan, 2010, s. 211).

Ücretten yapılan prim ve vergi kesintileri toplamının işgücü maliyetine oranını gösteren vergi takozu oranının yüksekliği ile kayıt dışı istihdam oranı doğru orantılı şekilde artmaktadır. 2012 yılı OECD istatistiklerine göre, Türkiye’de çocuğu olmayan ortalama ücret düzeyine sahip bir kişinin geliri üzerindeki vergi takozu oranı %38,2 ile OECD üyesi ülkeler içerisinde 17. sırada ve OECD ortalamasının (%35,6) üzerinde yer almaktadır (OECD, 2012). Kayıtlı ekonomi içerisindeki vergi ve sigorta primi oranlarının yüksekliği işgücü maliyetlerini yükseltmekte, bu da kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmaktadır. Vergi ve sigorta prim oranlarının düşürülmesiyle beraber kayıt dışı işgücü arz ve talebinin azalması beklenmektedir. Ancak Türkiye’deki söz konusu vergi ve prim oranlarının düşürülebilmesinin önünde bütçe ve sosyal güvenlik açıkları gibi bir sorunun bulunması sosyal güvenlik primlerinin indirilmesinin önünde bir engel teşkil etmektedir.

Tablo 31: Sosyal Güvenlik Kurumu Yıllara Göre Gelir ve Gider Dengesi

Yıllar	Gelirler (Bin TL)	Artış Oranı %	Giderler (Bin TL)	Artış Oranı %	Açık (Bin TL)	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı %
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5

2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2
2009	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	73,1
2010	95.273.183	22,0	121.997.301	14,3	-26.724.118	78,1
2011	124.479.836	30,7	140.714.602	15,3	-16.234.766	88,5
2012	142.928.505	14,8	160.223.453	13,9	-17.294.948	89,2

Not: Nakit Hareketler Tablosu Dikkate Alınarak Hazırlanmıştır

Kaynak: 2013 Mart Sosyal Güvenlik Temel Göstergeleri
http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/94566930-7b1d-430c-80c8-659d13492871/2013_mart_sosyalguvenlik_temelgostergeleri.pdf?MOD=AJPERES

Tablo 31, Sosyal güvenlik açıklarının yıllar itibariyle dağılımını göstermektedir. Toplam gelirlerin giderleri karşılama oranı 2012 yılında %89 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik açıkları yıllar itibariyle azalmış olsa da hala sigorta primlerinin azaltılması önünde bir engel olarak durmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla işveren üzerindeki yüksek vergi ve sigorta primi ücretlerinin gözden geçirilerek düşürülmesi gerekmektedir. Ancak yalnızca istihdama bağlı olan vergi ve sigorta primi oranlarının düşürülmesi sorunu çözmeye yeterli olmayacağından işletmelerin üretim maliyetleri üzerindeki yasal yükümlülüklerin de azaltılması gerekmektedir. KDV oranları, ruhsat ve harç miktarlarının azaltılması, enerji fiyatlarının düşürülmesi bu kapsamda değerlendirilebilir. Yasal ve idari maliyetlerin azaltılması kapsamında yapılabilecek bir diğer husus ise, kayıt dışı istihdamın ciddi bir sorun olduğu inşaat, turizm ve otelcilik gibi emek yoğun sektörlerde kayıtlı istihdamı teşvik amacıyla vergi indirimi, prim indirimi, vergi kredisi ya da düşük maliyetli finansman kaynağı sağlanmasıdır.

4.1.1.2. Bürokratik İşlemlerin Azaltılması

Mevcut sosyo-ekonomik sistemin değiştirilmesi için istihdama ilişkin mali yükümlülüklerin azaltılması ile birlikte izlenmesi gereken ikinci yol ise bürokratik işlemlerin ve süreçlerin azaltılmasıdır.

Bir işyeri açarken alınması gereken izin belgelerinin, yabancı işçi çalıştırırken yapılması gereken işlemlerin fazlalığı kayıtlı sektördeki işletmelerin işgücü maliyetlerini arttırmakta, işvereni ve çalışanı kayıt dışı istihdama yöneltmektedir. Türkiye’de işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler sayıca çok fazladır. E-devlet uygulamaları ile bürokratik işlemleri azaltan bazı iyileştirmeler yapılmış olsa da yeterli olmamıştır. Bürokratik işlemlerin azaltılması ve karar alma süreçlerinin hızlandırılması kayıtlı çalışmayı özendircektir.

2001 yılında TİSK tarafından yapılan bir araştırmaya göre, bir anonim şirket kurulurken 24 belge, bir fabrika kurulurken 123 belge istenmektedir. Bu belgelere sosyal güvenlik ve vergi idarelerine verilecek belgeler de eklenince sayı 193’e çıkmaktadır. Bürokratik işlemlerin azaltılabilmesi açısından, 2003 ve 2004 yıllarında yapılan çeşitli düzenlemelerle bazı işlemler azaltılmıştır. Şirket kuruluşlarında vergi idaresine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine ve Sigorta İl Müdürlüklerine verilen işlemler tek bir belge ile yapılması sağlanmıştır.

Başbakanlık tarafından, vatandaşlar ve işletmeler üzerindeki idarî yüklerin (izin almak, form doldurmak, bilgi, belge, rapor vermek gibi) ve kırtasiyeciliğin önlenmesi amacıyla, “bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi” çalışmaları yürütülmektedir. Bürokratik işlemlerin azaltılması kapsamında 2008/Aralık ayından itibaren e-devlet uygulamasına geçilmiştir. E-Devlet uygulaması ile her türlü vergi borcunu ödeme işleminden hizmet dökümü belgesi almaya, fatura ödemedeki vergi kimlik numarasını öğrenmeye kadar 41 kurum tarafından sunulan 333 hizmete elektronik ortamda tek bir internet sitesi üzerinden erişim imkânı sağlanmıştır. E- devlet uygulaması kapsamında MERNİS, Say2000i, UYAP, POL-NET, VEDOP-1 ve 2 gibi hizmetler de kullanılmaya başlanmıştır (Çevikbaş, 2011). E-devlet uygulamasının bir sonucu olarak e-imza uygulaması ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle 2004 yılında “5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu” kabul edilerek elektronik imza uygulamalarına geçilmeye başlanmıştır. Bu uygulama ile el yazısı ile atılan imzanın taşıdığı özellikleri elektronik ortamda yapılacak hukuki işler için de gerçekleştirerek özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın olan kağıt israfı ve belge onaylatmak için yapılan git-geller azaltılmış, belge onayındaki süreçler daha hızlı şekilde tamamlanmaya başlanmıştır (Çevikbaş, 2011, s.81).

Ancak; her ne kadar bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik çalışmalar yapılmış olsa da, bu çalışmalar kayıt dışı istihdam oranının %39'larda gerçekleşmesine engel olamamıştır. Kayıt dışı istihdamla etkin şekilde mücadele edilmesi ancak bürokratik işlemlerin azaltılması amacıyla tüm işlemlerin tek merkezden yapılmasını sağlamakla gerçekleşebilecektir. Bu doğrultuda e-devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır. Diğer yandan bürokratik sistem gelişmiş ülkelerin “minimum bürokrasi” ilkesi ile AB kıstas ve uygulamalarına paralel olarak yenilenmelidir (TİSK, 2003). Yeni işletmelere ilişkin tescil ve ruhsat alma usulleri ile yeni girişimciler için hizmeti veren kuruluşların yasal işlem ve süreçleri kolaylaştırılmalıdır. Hizmet birimleri arasındaki koordinasyon sağlanarak işçi çalıştırmaya ilişkin olanlar da dahil reel sektörün tabi olduğu tüm formaliteleri içerecek tek bir hizmet birimi şeklinde oluşturulmalıdır.

4.1.1.3. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi

Kayıt dışı iş piyasası esneklik yaratmanın bir yolu olarak görülebilir. İşçi ve işverenler şu ya da bu şekilde mevcut yapının katılıklarından kurtulmak amacıyla kayıt dışı sektöre yönelmektedirler. Kayıt dışı çalışma/çalıştırmanın, ekonomik durgunluk dönemlerinde işsizliği azaltma, geliri arttırma, işletmelerin rekabet güçlerini ve karlılık durumlarını arttırma yönleriyle işgücü piyasasında otomatik bir stabilizatör görevi gördüğünü söyleyebiliriz.

İşgücü piyasasının esnekleşmesinin kayıt dışı istihdamın kayıtlı hale getirilmesini teşvik etmede önemli bir rolü olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Mevzuat katılığı ile kayıt dışı istihdam arasında doğru bir orantı olduğunu söyleyebiliriz. Gerek mevcut çalışma mevzuatı ile gerekse belli sayının üzerinde işçi çalıştıran işyerleri için bazı yükümlülükler getirmesi ile Türkiye en katı mevzuata sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Öyle ki, Ekonomi İşbirliği Teşkilatı (OECD)'nin “Büyümeye Doğru 2011” raporunda da, Türkiye'nin istihdamın katılığı sıralamasında 34 OECD ülkesi ile 6 aday ülkenin de içinde bulunduğu 40 ülke arasında ilk sırada yer aldığı belirtilmektedir. Çalışma mevzuatındaki katılıkların Türkiye'de istihdamın önündeki en önemli engellerden biri olduğuna dikkat çeken rapor, işgücü piyasasındaki katılıkların azaltılması, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve eğitime katılımın artırılması ile esnekliğin arttırılabileceğine vurgu yapmaktadır. Türkiye'de istihdamın katılığını en

fazla artıran uygulamalar, geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, belirli süreli sözleşme yapma ve yenileme serbestisi ile özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sistemini kapsayan gösterge 4,88 endeks puanı ile Türkiye'nin OECD ülkelerinden 2,8 kat, AB ülkelerinden 2,7 kat daha katı uygulamalara sahip olduğunu ortaya koymaktadır (OECD, 2011).

İstihdamla ilgili var olan çalışma mevzuatları belli sayının üzerinde işçi çalıştıran işyerleri için, özürlü istihdam zorunluluğu, iş güvencesi, bankadan ödeme zorunluluğu, işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı gibi bazı yükümlülükler getirmektedir. Bu yükümlülükler işletmeler için ekstra maliyet demektir. Birçok işveren kanunlarla getirilen bu yükümlülüklerden kurtulmak adına ya kayıt dışı işçi çalıştırmakta ya da işçilerini başka bir şirket üzerinden sigortalı göstermektedirler. Bu nedenle çalışma mevzuatlarına işçi sayılarına bağlı olarak yasal yükümlülükler getirirken sayılar günün ve teknolojinin gereklerine göre gözden geçirilmeli ya da hiç konulmamalıdır (Yereli ve Karadeniz, 2004, s.224). Son dönemde 6331 sayılı kanunla daha önce 4857 sayılı Kanunda yer alan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı çalıştırma gibi düzenlemeler 4857 kanun kapsamından çıkartılarak 6331 sayılı kanun hükümleri kapsamında değerlendirilmeye alınmıştır.

Tablo 32: 6331 Sayılı Kanun ile Aşamalı Olarak Devreye Alınacak Yükümlülükler

Yükümlülük	Sorumlu İşyeri	Yürürlük Tarihi	İdari Para Cezası/2013
İş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirir veya bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebilir.	50'den fazla çalışanı olan Tüm İşyerleri	01.01.2013	Görevlendirilmeyen/ çalıştırılmayan her <u>ISG Uzmanı ve İşyeri Hekimi için 5.390 TL</u> / Aykırılığın devam ettiği her ay için 5.390 TL
	50'den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri	01.01.2014	Görevlendirilmeyen/ Çalıştırılmayan her <u>sağlık personeli için 2.695 TL</u> / Aykırılığın devam ettiği her ay için 2.695 TL
	Kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri	01.07.2016	

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve 2013 yılı idari para cezaları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Bu düzenleme ile 4857 sayılı kanun kapsamında daha önce işçi sayısına bağlı olarak istihdam edilecek işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanları, 6331 sayılı kanun ile kamu ve özel sektör ayrımı yapılmadan ve işçi sayısına bakılmaksızın Tablo 32’de görüldüğü üzere 01.01.2014 ve 01.07.2016 tarihleri olmak üzere kademeli şekilde uygulanmak üzere tüm işyerleri için zorunlu hale getirildi. Yükümlülüklerin işçi sayısına bağlı olmaktan çıkarılması, işletmelerin işçi sayısını düşük göstermek amacıyla işçileri kayıt dışı ya da taşeron firmalarda kayıtlı çalıştırmalarının önüne geçmede etkili olabileceği söylenebilir. Ancak uygulamaya yeni girmesi nedeniyle bu kanunun kayıt dışı istihdam üzerinde nasıl bir etki yarattığına ilişkin net bir sonuç henüz kayıtlara yansımamıştır.

Ülkemizde çalışma hayatı mevzuatının esnekleştirilmesi amacıyla 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu ile daha önce mevzuatta yer almayan istihdam türlerinin (kısmi süreli iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışma, telafi çalışması vb.) çalışma hayatına girmesi sağlanmıştır. Ancak esnek iş sözleşmelerine ilişkin yasal düzenlemeler mevcut kanunda asgari düzeyde belirlenmiştir. Bu sözleşme türlerinin çalışma hayatında daha yaygın hale getirilmesi amacıyla gerekli teşviklerin yapılması ve bu uygulamaların daha ayrıntılı şekilde yasal altyapılarının hazırlanması gerekmektedir. Diğer yandan esnek çalışma ile ilgili olarak en yaygın olarak kullanılan özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sisteminin yaygınlaştırılması yoluyla istihdamdaki katılıkların azaltılması ve isteğe bağlı olarak daha esnek biçimdeki iş akitlerine izin verilmesi de önerilmektedir (OECD, 2011). Esnek iş sözleşmelerinin yaygınlaşması işverenlerin daha rahat işçi istihdam etmelerini sağlamakla birlikte kayıt dışı istihdamda yaygın olan kadın işçiliğini azaltmada da etkin sonuçlar doğurabilir.

4.1.1.4. İşletmelerin Desteklenmesi ve Marka Yaratması

Yalnızca hukuki ve idari düzenlemeler yoluyla kayıt dışı istihdamı alışkanlık haline getirmiş işçi ve işverenleri kayıtlı hale getirmek mümkün değildir. Küçük işletmelerin yaygınlığı, işletmelerin rekabet gücünün düşüklüğü, kurumsallaşamama, marka oluşturamama, fason üretim gibi nedenler kayıt dışı istihdamın işletmelerden kaynaklanan nedenleridir. Bu sorunların ortadan kaldırılması ile kayıt dışı azaltılacaktır.

Kayıt dışı istihdama neden olan yapısal değişkenlerin etkisi dikkate alındığında, kayıtlı istihdama geçişi teşvik edici nitelikteki uygulamaların varlığı ve sürdürülmesi önem taşımaktadır. Özellikle kayıt dışı istihdam pratiklerinin yaygın olduğu küçük ve orta ölçekli firmalar düzeyinde, istihdamın korunması ve artırılması baskısı, uyumu teşvik yaklaşımını öncelikli ve işlevsel kılmaktadır. Ancak teşviklerin hali hazırda bölgeler/iller düzeyinde verilmesi, uygulamada, teşvik alan bölgeler/iller ile almayan bölgeler/iller arasında haksız rekabet yaratmaktadır. İşletmelerin üretimi teşvik alan bölgelere kaydırması ve/veya işçilerini teşvik alan bölgelerdeki birimlerinde çalışıyor gibi göstermesi yaygın uygulamalardır. Bu durum, teşvik sisteminin gözden geçirilmesine; bölge ya da il esasına göre verilen teşviklerin kayıt dışı istihdama etkilerini ölçen kapsamlı araştırmalara ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Teşviklerin sektör esasına dayalı verilmesi, haksız rekabet sorununun aşılmasında daha etkili bir yol olarak gözükmektedir (Özşuca vd, 2010).

250'den az çalışanı olan girişim sayısı, toplam KOBİ sayısı olarak kabul edilmektedir. TÜİK Yıllık İş İstatistikleri 2009 yılı verilerine göre Türkiye'de toplam işletmelerin % 99,9'unu KOBİ'ler oluşturmaktadır. 0-9 çalışana sahip mikro ölçekli işletmeler ise toplamın % 95,62'sini teşkil etmektedir. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki işletmelerinin (KOBİ) sayısı tüm işletmelerinin % 99,9'unu kapsayan Türkiye gibi ülkelerde bu işletmelerin kayıtlı işgücünü istihdam etmelerinin teşvik edilmesi, rekabet güçlerinin artırılması ve kaliteli üretim ve marka oluşturabilmeleri için devlet tarafından teşvikler ya da sıfır faizli krediler yoluyla desteklenmesi önem arz etmektedir. Ülkemizde işletmelere yönelik 20'ye yakın teşvik¹⁴ bulunmaktadır. Bu teşviklerden özellikle İŞKUR teşvikleri ve istihdam teşvikleri, işçi istihdamına yönelik yükümlülükleri hafifletmek suretiyle işletmeleri desteklemektedir (Apak, 2012). Ancak, çoğu işletmeler gerek teşvikler hakkında bilgi sahibi olmamaktan gerekse mevzuat dağınıklığı gibi sebeplerle bu teşviklerden yararlanamamakta ya da eksik yararlanmaktadırlar.

¹⁴Genel Teşvik Sistemi (Hazine Müsteşarlığı Teşvikleri), KOSGEB Teşvikleri, İŞKUR Teşvikleri, TÜBİTAK Teşvikleri, AR-GE Teşvikleri, San-Tez Teşvikleri, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Teşvikleri, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Teşvikleri, Serbest Bölge Teşvikleri, OSB Teşvikleri, Kültür ve Turizm Yatırımları Teşvikleri, Tarım Teşvikleri, Kırsal Kalkınma Teşvikleri, Tarımsal ve Kırsal kalkınmayı Destekleme Kurumu Teşvikleri, Dış Ticaret Teşvikleri, Dahilde İşleme Rejimi Teşvikleri, İstihdam Teşvikleri, Avrupa Birliği Fonları.

İşletmelerin maliyetlerinin düşürülmesi, girişimciliklerinin arttırılması, teknolojik ve ekonomik altyapının oluşturulması amacıyla sağlanan teşvikler işletmelere rekabet gücü sağlayacak markalaşma ve kurumsallaşma gibi konularda desteklerle kuvvetlendirilmelidir.

4.1.2. Kayıtlı Sisteme Girişe Zorlama

Kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanması gereken diğer önemli stratejilerden biri ise kurallara uyma konusundaki isteksizliklerin giderilmesi, denetim ve kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi, cezaların caydırıcılığının arttırılması, kayıt dışı çalışma olanaklarının en aza indirilmesi, mevcut sistemdeki suistimallerin önlenmesi gibi tedbirlerle kişi ya da işletmeler kayıtlı çalışmaya zorlanmalıdırlar.

4.1.2.1. Denetim Sisteminin Etkinleştirilmesi

Kayıt dışı işçi çalıştırmanın ya da çalışmanın önlenmesi ancak etkin bir denetim sisteminin işleyişi ile sağlanabilir. Özellikle, yabancı kaçak işçi ya da kayıt dışı işçi istihdam edenlere yönelik yaptırımlar ve denetimlerin yetersiz olması işletmeleri kayıt dışı çalışmaya özendirilmektedir.

Kayıt dışı istihdamın denetiminden sorumlu olan örgüt ya da birim ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. ILO ve AB mevzuatında; kayıt dışı istihdam, temel çalışma haklarından biri olan güvenceli çalışma hakkının ihlali ve buna bağlı olarak diğer çalışma koşullarını da tehdit eden öncelikli bir sorun olarak iş denetiminin görev alanında tanımlanmaktadır. Buna karşılık, sosyal güvenlikte kapsam sorununun öne çıktığı bazı Latin Amerika ülkelerinde, iş denetiminin yanı sıra sosyal güvenlik denetim örgütü de kayıt dışı istihdamın denetiminden sorumlu bulunmaktadır (Vega Ruiz, 2009). Türkiye’de kayıt dışı istihdamın denetiminde Latin Amerika ülkelerindekine benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın sergilediği büyüklüğün öncelikle SGK’nın gelir tabanını sarsması, bekleneceği üzere kayıt dışı istihdamın denetimi ile sosyal güvenlik arasında birebir ilişki kurulmasına neden olmaktadır. Ancak, kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek görevi

Türkiye’de yalnızca Sosyal Güvenlik Kurumu’na (SGK) değil, 3146 sayılı Teşkilat Kanunda 2011 yılında 665 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın (İTKB) görevleri arasında da sayılmıştır.

Kayıt dışı istihdamın ulaştığı büyüklüğün sürdürülemez hale gelmesi, süreç içerisinde diğer kamu kurumu denetim elemanlarının da kayıt dışı istihdamın denetiminden sorumlu olmasını beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, İTKB ve SGK denetim elemanlarına ek olarak, 2011/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 5510 sayılı Kanununun 59’uncu maddesinin yedinci fıkrası ile anılan Kanun kapsamındaki işyerlerinde, diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarına, kendi mevzuatları gereğince yapacakları inceleme, araştırma, denetim ve soruşturmalarda işyerlerinde çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı olup olmadıkları ve kayıtlı olanların gerçek ücretleri üzerinden SGK’ya bildirimlerinin yapılıp yapılmadığı hususlarında denetim yapma yetkisi ile tespitlerini SGK’ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Ancak bu sorumluluk genişlemesinin, uygulamada kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin yaşanan sorunlar ile diğer kamu kurumu denetim elemanlarının kendi görevlerinin yoğunluğu nedeniyle sağlıklı işlemediği, tüm kamu kurumu denetim elemanlarının görev ve sorumluluk alanlarına giren kayıt dışı istihdam denetiminin, hiçbir kamu kurumu denetim sistemince yeterince sahiplenilmediği 2012 yılı istatistiklerinden de anlaşılmaktadır.

Her ne kadar kayıt dışı istihdamla mücadele görevi İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına verilmiş gibi görünse de iş ve sosyal güvenlik denetimine ilişkin yasal düzenlemelerde yeknesaklık bulunmamaktadır. Denetimi gerçekleştiren kurumların farklılığı ve bu kurumlarda yıllardan beri oluşan ve değiştirilmesi güç görünen bürokratik yapılanma, yasal düzenlemelerdeki değişimi de etkilemektedir. Türkiye’de iş ve sosyal güvenlik denetimi, kendi görev alanına giren konularda, sınırlı/belirli bir mevzuatın denetiminden sorumlu bulunmaktadır. Farklı kanunlardan kaynaklı olarak denetimden sorumlu kişiler açısından bir farklılaşma ortaya çıkmaktadır, bu doğrultuda İş Teftiş Kurulu Başkanlığı iş mevzuatına, SGK Teftiş ve Rehberlik Başkanlığı ise sigorta mevzuatına yönelik denetimler yapmaktadır. İş Kanunu iş ve işyerinin denetim, teftiş ve kontrol yetkisini sadece iş müfettişleri ile

sınırlandırmış olmasına karşılık, 5510 sayılı Kanun, denetim, teftiş ve kontrol yetkisini SGK müfettişleri ve diğer görevli memurlara bırakmıştır. Denetim elemanları ve denetim türleri bakımından her iki kurum teftiş kurulları arasında bir birlikteliğin sağlanması zorunludur. Bu yeknesaklığın sağlanması açısından, 5510 sayılı sosyal güvenlik mevzuatının 59. Madde ile getirdiği “*Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de haizdir*” anlayışının İş Kanunu ve İş Teftiş Tüzüğü’nde mevzuat değişikliği yapılarak İş Teftiş Kurulu Başkanlığı denetim elemanlarının yetkisine haiz hale getirmekle giderilebilir (Özşuca vd, 2010).

Sosyal güvenlik sistemine uyumu sağlama açısından örgütlenme modelinin ötesinde ortaya çıkan en önemli sorunlar, denetim açısından ortak çalışma alanları bulunan iş ve sosyal güvenlik denetim örgütleri arasında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin yaşanmaktadır. İki teftiş kurulu arasında işbirliği ve koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da denetimlerde boşluklara neden olabilmekte; başka bir ifadeyle iki denetim sisteminin birbirini etkisizleştirdiği durumlar ortaya çıkabilmektedir (Özşuca vd, 2010).

Türkiye’de çalışma hayatının denetimi, teftişi ve kayıt dışı istihdam ile mücadele faaliyetleri, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı toplam 1.557 müfettiş ve Sosyal Güvenlik Kurumunda görev yapan 1.119 sosyal güvenlik denetmeni eliyle yürütülmektedir (ÇSGB, 2013 yılı Bütçe Konuşması).

Tablo 33: Rehberlik ve Denetim Faaliyetleri

Rehberlik ve Denetim Faaliyetleri	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	SGK Denetmenleri	Toplam
Denetlenen İşyeri Sayısı	30.062	5.852	46.029	81.943
Kaçak İşyeri Sayısı	214	604	6.785	7.603

Denetlenen Sigortalı Sayısı	1.675.350	54.125	369.949	2.099.424
Kayıt Dışı Sigortalı Sayısı	3.388	5.428	26.387	35.203
Önerilen İdari Para Cezası Tutarı (TL)	50.153.038	139.407.703	226.954.837	416.515.578
Tespit Edilen Sosyal Güvenlik Kurum Zararı (TL)	-	38.942.000	-	38.942.000

Not: Kasım 2012 tarihi itibariyle denetim sonuçlarıdır.

Kaynak: 2013 Yılı ÇSGB Bütçe Konuşması

<http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/2013planbutce/>

Tablo 33, 2012 yılı Kasım ayı itibariyle İTKB ve SGK tarafından kayıt dışı istihdama yönelik yapılan teftişlerin sonuçlarını göstermektedir. Bu sonuçlara göre denetimlerde 35.203 kişinin ve 7.603 işyerinin kayıt dışı faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Tespitler SGK'nın yaklaşık 40 milyon TL kurum zararı ettiğini göstermektedir. Denetimlerde yapılan tespitlere ilişkin olarak gerek İTKB gerekse SGK denetim elemanlarınca toplam 41.515.578 TL idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.

Kayıt dışı istihdamın denetimi başta olmak üzere, çalışma yaşamını daha etkin denetlemek, koordinasyonu sağlamak ve denetim örgütünü güçlü kılmak için iki yöntem önerilmektedir¹⁵; bunlardan birincisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ilgili kuruluşlarının (SGK ve İŞKUR) denetim birimlerinin, Bakana bağlı olarak tek çatı altında birleştirilmesidir. Tek çatı altında birleşmeye alternatif olarak uygulanabilecek diğer yöntem ise mevcut denetim yapısının korunarak, kayıt dışı istihdamın denetimi de dahil olmak üzere, denetim sisteminde yaşanan koordinasyon ve işbirliği sorunlarını çözmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir 'Kayıt Dışı İstihdam İzleme ve Denetleme Kurulu'nun oluşturulmasıdır. Mevcut durumda, 2011 yılında çıkarılan 665 sayılı KHK ile ÇSGB Teftiş Kurulu ve İŞKUR Teftiş Kurulları ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesi altında yeniden örgütlenirken SGK

¹⁵Bu kısımda belirtilen öneriler TÜBİTAK Projesi olarak Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yürütülen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın müşteri olduğu Aralık/2010/12 tarihli "Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması" çalışmasından faydalanılarak oluşturulmuştur.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bu birleşmenin dışında kalmıştır. İş ve sosyal güvenlik mevzuatındaki denetimler ayrı kurumlar tarafından ayrı şekilde yürütülmeye devam etmektedir. Bu haliyle, tek çatı altında birleşmenin bir kısmının uygulanması ve kayıt dışı istihdamın denetimden sorumlu diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesinin tercih edildiği anlaşılmaktadır. Öyle ki, hâlihazırda uygulanmakta olan Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2011-2013'ün 'denetim kapasitesinin güçlendirilmesi' başlığı altında 5 ile 32 numaralar arasındaki eylemlerde kurumlar arası koordinasyonun önemi üzerinde durulmaktadır.

Mevcut denetim yapısının güçlendirilmesi amacıyla denetim elemanlarının sayısı artırılmalı, denetim elemanlarına denetim dışında görevler verilmemelidir. Denetim elemanları gerekli teknolojik alt yapı ile donatılmalıdır. İş müfettişleri, sigorta müfettişleri ve denetmenleri arasında koordinasyon ve işbirliği artırılmalıdır. Denetimler sırasında çapraz kontrollerin yapılabilmesi için çalışan ya da işletmelerin kamu kurumlarındaki bilgileri ortak veri tabanı içinde tutulmalıdır. 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. Öyle ki vergi denetimini yapan bir müfettiş/denetmen aynı zamanda sigortalılık kontrolünü de yapabilmelidir. Ancak çapraz denetimlerin sağlıklı yapılabilmesi kurumlar arası bilgi ve veri paylaşımının sağlanmasına bağlı olduğundan işçi ve işverenlerin kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili tüm bilgilerinin denetim elemanlarının ulaşımına açık olacak şekilde sunulması gerekmektedir.

Diğer yandan, kayıt dışılıkla mücadele konusunda öncelikli olarak sorumlu olan kurumların kayıt dışılığın yoğun olduğu sektör ya da alanlarda risk esaslı olarak denetimlerini arttırmaları gerekmektedir. Risk değerlendirilmesine göre seçilecek sektörler ve işletmelere yönelik farklı kurumların denetim elemanlarının aynı yıl içerisinde farklı zamanlarda denetim gerçekleştirmeleri ve sonuçları ortak veri tabanında paylaşmaları, bir önceki denetimin sonucunun da takip edilmesi ve uygunsuzluk devam ediyor ise kayıt dışı istihdamın denetiminden öncelikle sorumlu SGK denetim biriminin uyarılması bağlamında önem taşımaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu, kayıt dışı istihdamla mücadelede etkinliği arttıracak risk analiz merkezi

kurularak riskli sektörlerin belirlenmesi çalışmalarına başlamıştır. Belirlenen riskli sektörlerin yoğun şekilde denetlenmesi sağlanmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla SGK tarafından uygulanan bir diğer denetim ise asgari işçilik denetimleridir. Asgari işçilik denetimleri, risk değerlendirme kriterleri kullanılarak yapılan analizler sonucunda, SGK'ya yaptığı işçilik bildirimleri bakımından riskli grup içerisinde kaldığı anlaşılan işverenin; işin yürütülmesi için yeterli işçilik bildiriminde bulunup - bulunmadığının belirlenmesi amacıyla; işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarının, işyerinde yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurların dikkate alınması suretiyle tespit edilmesine yönelik olarak devamlı işyerleri hakkında yapılan incelemeyi ifade etmektedir (RTB Yönetmeliği m.7/d). Bu denetimler sayesinde farklı illerde ya da bölgelerde benzer büyüklük ve kapasitede aynı işi yapan aynı teknoloji ile işçi çalıştıran işyerlerinde birbirinden çok farklı sigortalı bildiriminin önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında 2012 yılında ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı arasında imzalanan bir protokolle ortak denetim yapılması kararı alınmıştır. Bu çerçevede iki kurum müfettişlerinden oluşan 200 kişilik bir ekiple İstanbul, Kocaeli ve Bursa illerinde 17 Eylül 2012-12 Ekim 2012 tarihlerinde denetimler gerçekleştirilmiştir. Ortak denetimler sonucunda; toplam 9 bin 501 işyeri denetlenmiş, 319 tescilsiz işyerine rastlanmış, 2 bin 197 kayıt dışı işçi ile 57 çalışma izni olmayan yabancı uyruklu çalışan tespit edilerek ilgili kurumlara gerekli bildirimler yapılmıştır. İki kurum müfettişlerince gerçekleştirilen bu denetimlerin ikinci aşamasına devam edilmesi planlanmaktadır (ÇSGB Bütçe Konuşması, 2013, s.45).

4.1.2.2. Cezaların Caydırıcılığının Attırılması

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında denetimin etkinleştirilmesine ek olarak yasal yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen işçi ya da işverenlere yönelik cezaların caydırıcılığının da artırılması gerekmektedir. Türkiye'de yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere yönelik sadece idari para cezası

uygulanmaktadır. Bu durum gelişmiş ülkelerde idari para cezalarının yanında, işyeri ruhsat iptali, işyeri faaliyetlerinden men, meslekten ihraç ve kamu ihalelerine katılmama gibi çeşitlilik göstermektedir (Tunç, 2007, s.60). Bu çerçevede ülkemizde de kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarının daha etkin yürütülmesi kapsamında cezaların çeşitliliğinin arttırılması gerekmektedir.

Cezaların arttırılması yöntemiyle kayıt dışılığın önlenmesi denetim sisteminin yanında dünyada yaygın olan bir diğer denetim türü ise uyumu arttırmaya yönelik denetimdir. Bu denetim modelinde yasalara uymama, istekten çok, çeşitli nedenlerden kaynaklı (Bilgi eksikliği; finansal sıkıntılar gibi) bir sorun olarak algılanmakta ve bu nedenle de, ilk olarak uyuma yönelik kapasiteyi güçlendirici yönde hareket edilmektedir (Weil, 2008; Piore ve Schrank, 2008). Bu noktada, sosyal güvenlik sistemlerine katılımı teşvik etmek için çeşitli esneklik ve avantajların sağlanması ortak bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (Pontjowinoto, 2006; Ortega, 2006; Jreisat, 2006; Watanabe, 2006; ISSA, 2008a; ISSA, 2008b).

Türkiye’de gerek iş denetimi gerekse sosyal güvenlik denetimi, denetim felsefesi açısından caydırıcılığı ve uyumu teşviki içinde barındıran karma bir yapı sergilemektedir. Kayıt dışılığın denetimine ilişkin olarak denetimin varlığının hissettirilmesi varsayımı altında, bu karma yapının tüm taraflar açısından kabul edilebilir olduğu anlaşılmaktadır. İşçi ve işverenler kayıt dışılığın denetiminde ceza ve uyumu teşviki içerisinde barındıran karma yapının gereğine vurgu yapmaktadırlar. Denetim elemanları da denetim sistemine ilişkin aynı görüşü paylaşmaktadırlar. Araştırmamıza katılan denetim elemanları kendi işlevlerini ağırlıklı bir biçimde karma felsefe içerisinde değerlendirmektedir. İş müfettişlerinin % 42,6’sı denetim elemanın öncelikli işlevini yol gösterici; % 2’si ceza kesen; % 55,4’ü ise hem yol gösterici hem de ceza kesen olarak tanımlamıştır. SGK müfettişlerinde söz konusu oranlar sırasıyla, % 40,3; %1,6 ve % 58,1’dir. (Özşuca vd, 2010). Karma felsefe kapsamında, sisteme uyumu engelleyen yapısal değişkenlerin etkisi dikkate alındığında, sisteme uyumu teşvik edici nitelikteki uygulamaların varlığı ve sürdürülmesi önem taşımaktadır. Ancak uyumu teşvik uygulamalarına rağmen, düzensizliğin sürdüğü firmaların yaratacağı haksız rekabeti engellemek amacıyla cezayı içeren denetim anlayışının korunması ve güçlendirilmesi de gerekmektedir.

Türkiye’de iş ve sosyal güvenlik denetiminde etkinliğin artırılması açısından tek başına cezaların ağırlaştırılmasının etkili olmayacağı, mevcut yapıda zaten ilgili cezaların yeterli ağırlıkta hatta küçük işletmeler açısından oldukça ağır olduğu belirtilmektedir. İlk olarak, uygunsuzluğu ortadan kaldırmak için tavsiye ve yol gösterilmesinin, uyum sağlanamaz ise cezaların gündeme gelmesinin daha yararlı olacağı görüşü hakimdir (Özşuca vd, 2010; ILO, 2013). Nitekim son yıllarda Türkiye’de uygulanmakta olan yöntem de uyumu arttırmayı amaçlayan ancak uyumsuzluğun ısrarı halinde cezalandırmayı ilke edinen önleyici (proaktif) denetim anlayışı şeklindedir. Bu şekilde gerek İTK gerekse SGK Teftiş kurulları tarafından önleyici teftiş yaklaşımı altında yıllık planlar hazırlanmakta, seçilen sektörlere yönelik öncelikle bilgilendirme toplantıları yapılmakta, yerel düzeyde tarafların katılımı da sağlanarak bilinçlendirme yapılmaktadır. Tüm yol gösterme çabalarına karşılık uygunsuzluğun sürmesi halinde ise cezalar gündeme gelmektedir.

4.1.2.3. Kurumlar Arası Koordinasyonun Arttırılması ve Veri Paylaşımı

Herkesi denetlemenin mümkün olmadığı ve denetimlerin maliyetli oluşu dikkate alındığında çalışan ve işletmelerin bilgilerinin kamu kurum ve kuruluşları arasında sürekli olarak paylaşılması kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından çok önemlidir. Kayıt dışı istihdama yönelik etkin denetim yapılabilmesi, diğer kamu kurumu denetim birimleri ile işbirliği ve koordinasyonun da güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği, kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasını zorlaştırmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan kayıt ve hesaplamalarda da mükerrerliğe neden olmaktadır. Bu nedenle kayıtlı istihdam rakamları da net olarak ortaya konulamamakta, bu da kayıt dışı istihdam ile mücadeleyi engellemektedir. Kayıtların güncellenmesi ve koordinasyon çapraz kontrol denetimleri açısından da önem arz etmektedir.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve çapraz kontrollere olanak verecek şekilde ortak veri tabanlarının geliştirilmesi ve bilişim teknolojilerinden yararlanma öncelikli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde katkıların etkin bir şekilde toplanması ve uyumun arttırılması yoluna giden çeşitli Avrupa, Asya, Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin hepsinde, ilgili

kurumlar ile ortak veri tabanı oluşturma ve bilişim teknolojileri açısından sistemlerin alt yapısını güçlendirme ortak bir özelliktir. (Pontjowinoto, 2006; Ortega, 2006; Jreisat, 2006; ISSA, 2008a; ISSA, 2008b). Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine uyumun sağlanması sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ve ilgili kuruluşların denetim örgütleri arasındaki koordinasyon ve işbirliğine ilişkin bir sorun olarak ortaya çıkmamaktadır. Türkiye’de özellikle kayıt dışı istihdamın işgücü piyasasının temel yapısal sorunlarından biri olması ve sergilediği büyüklük kayıt dışı istihdamın denetiminde diğer kamu kurumu denetim örgütlerinin de sorumluluğunu genişletici uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 5510 sayılı Kanun kayıt dışı istihdamın denetimi açısından kurumlar arası işbirliği ve bildirim yükümlüğünü genişletmiştir. İlki 2008-2010, ikincisi ise 2011-2013 yıllarını kapsayan Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Strateji ve Eylem Planları ise, kayıt dışılığın izlenmesi ve kontrolünde Gelir İdaresi Başkanlığı koordinatörlüğünde kurumlar arası işbirliği ve veri paylaşım olanaklarını öne çıkaran ve geliştiren bir anlayışa sahiptir. Bu çerçevede yapı kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu ile Maliye Bakanlığı arasında veri paylaşımına ilişkin protokol süreçlerinin başlatıldığı bilinmektedir. Bu süreçlere ilişkin örnekler şöyledir.

- Sağlık Bakanlığı ile yapılan çalışmalar sonucunda; gıda sektöründe çalışanlar başta olmak üzere portör muayenesine tabii mesleklerde çalışanlar için, Sağlık İl Müdürlüklerince düzenlenen portör muayene listelerinin 2008 yılı Temmuz ayından itibaren sosyal güvenlik il müdürlüklerine gönderilmesi sağlanarak SGK tescil kayıtlarından kontroller yapılmaya başlanmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ile yapılan çalışmalar sonucunda; Kimlik Bildirme Kanununun uygulanmasına ilişkin Yönetmelik ekinde bulunan formların (işyeri ve çalışanların bildirim) sosyal güvenlik il müdürlüklerine gönderilmesi ve bu formların SGK tescil kayıtlarından kontrol edilmesi sağlanmıştır.
- Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılan çalışmalar sonucunda, vergi daireleri yoklama memurlarınca düzenlenen yoklama fişlerinin her ay periyodik olarak sosyal güvenlik il müdürlükleri/sosyal güvenlik merkezlerine

gönderilmesi hususunda mutabakat sağlanmış ve alınan bilgilerden sigortalılık ve işyeri kontrolü yapılmaya başlanmıştır.

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 8 inci maddesinin yedinci fıkrasına istinaden; tüm bankalar ve kurumlardan işlem yapan kişilerin “T.C kimlik numaraları”, “Adı-Soyadı”, “mesleki bilgileri” ve “işyeri unvanı ve adresi” bilgileri alınarak, elektronik veya manuel olarak bulunulan yerdeki sosyal güvenlik il müdürlükleri/merkezlerine bildirilmesi ve gönderilen bu bilgilerden işyeri ve sigortalılık kontrolü yapılmaya başlanmıştır.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planları kapsamında;

- Kayıt dışı iş yerlerinin kayıt altına alınması amacıyla kurumlar arasında işbirliği yapılarak, doğalgaz-su-elektrik aboneliği olan iş yeri verileri, TÜİK'in iş yeri verileri coğrafi bilgi sistemleri kullanılarak SGK kayıtları ile karşılaştırılması amacıyla; elektrik, su ve doğalgaz dağıtım alanında faaliyet gösteren kurum ve şirketler belirlenmiş olup, Türkiye genelinde 9 elektrik dağıtım şirketinden, 1.1.2012 tarihinden itibaren ilk defa abonelik verilen iş yeri bilgileri alınarak sorgulama çalışmaları devam etmektedir (SGK Faaliyet Raporu, 2012, s.43).
- Sosyal Güvenlik Kurumu ve Gelir İdaresi Başkanlığı arasında yapılacak işbirliği ile yoklama fişleri ve işyeri durum tespit tutanaklarının birleştirilmesi suretiyle denetimde etkinliğin temin edilmesi ve yoklamaların elektronik ortamda yapılması amacıyla gerekli çalışmalar devam etmektedir. 2012 yılı sonuna kadar tamamlanması hedeflenen çalışma ile Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından binlerce iş yerinde yapılan tespitler SGK ile paylaşılacak ve böylece kayıt dışı faaliyetlerde bulunan iş yerleri belirlenebilecektir (ÇSGB Bütçe Konuşması, 2013, s.43).
- Kayıt Dışı ile Mücadele Eylem Planında yer alan 7 No'lu eylem kapsamında denetim elemanlarının kullanımına münhasır olmak üzere dijital ortamda, işyeri ve sektör analizlerine esas teşkil edecek bilgilerin yer alacağı '*işyeri elektronik denetim defteri*' ile '*işyerleri elektronik sicil merkezi*' oluşturulmasına yönelik çalışmalar, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın katılımı ile tamamlanmıştır. Bu sistem ile kurumlar arası

koordinasyon ve işbirliğinin artırılması amaçlanmıştır. Sistem şu anki haliyle yalnızca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ilgili kuruluşları arasında veri paylaşımında bulunmaktadır. Bu sebeple, sistemin diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca sağlanan bilgilerle entegre edilmek üzere geliştirilmesi, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından üretilen ve denetim elemanlarının kullanımı açısından önem arz eden diğer tüm bilgilerin de sistem üzerinden ulaşılabilir hale getirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, 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 ve bu sistemin başta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere, tüm ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının denetimle görevli personellerinin erişimine de açık olmalıdır. Bu şekilde kurumlar arasında bilgi paylaşımı sağlanarak etkili çapraz denetimler de yapılabilecektir.

- Kayıt dışı istihdamla mücadelede etkinliği arttıracak risk analiz merkezi kurularak riskli sektörlerin belirlenmesi çalışmalarına başlanılmıştır. Belirlenen riskli sektörlerin yoğun şekilde denetlenmesi sağlanmaktadır. Risk analiz merkezi çalışmaları neticesinde, 2012 yılı Şubat ayı içerisinde Türkiye genelindeki ticari taksi duraklarında SGK tarafından pilot denetim yapılmıştır. Söz konusu denetimler kapsamında toplam 6.908 ticari taksi denetlenmiş ve bunların yaklaşık olarak % 17,5'inin yani 1.208 tanesinin kayıt dışı olduğu tespit edilmiştir (SGK Faaliyet Raporu, 2012, s.44).

Türkiye'de kamu kurumları arasındaki koordinasyon yukarıda sayılan faaliyetlerden anlaşılacağı üzere son dönemlerde artmıştır. Tüm bu gelişmeler özellikle kayıt dışı istihdamın denetiminde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin önemi dikkate alındığında olumlu olmakla birlikte; uygulamada koordinasyon ve işbirliğine ilişkin sorunların sürdüğü de gerçektir. Bu sebeple kamu kurumları arasındaki koordinasyonu sağlayacak kanuni mevzuatın güçlendirilmesi, bu konudaki yaptırımların artırılması gerekmektedir.

4.1.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemi Suistimallerinin Önlenmesi

Prime esas kazançların eksik bildirimini önlenmesi amacıyla; bildirge sisteminde gerekli değişiklikler yapılarak 2012/Kasım döneminden itibaren Aylık Prim ve Hizmet Belgesi (APHB)'ne meslek kodlarının işlenmesi uygulaması başlatılmıştır. Bu tarihten itibaren işverenler meslek kodlarını sisteme girmeye başlamışlardır. Ücretlerin SGK'ya eksik bildirilmesi yoluyla neden olunan kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla APHB'de gerekli değişiklik yapılarak işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıların, Uluslararası Standart Meslek sınıflaması kodlarına uygun olarak mesleklerini bildirmelerinin sağlanması için gerekli çalışmalar sürdürülmektedir. Mühendis ve mimar olarak çalışan sigortalıların prime esas kazanç seviyelerinin kontrol edilmesi amacıyla Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ile 31.07.2012 tarihinde protokol imzalanmıştır. Bu protokolle birlikte birlik tarafından belirlenen asgari ücret seviyeleri SGK ile paylaşılmaya başlanmıştır (ÇSGB Bütçe Konuşması, 2013)

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesine göre toplumun bir üyesi sıfatıyla herkesin sosyal güvenlik hakkı vardır. ILO'nun 1952 yılında kabul ettiği ve Türkiye'de 1974 yılında Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" sözleşmesine göre kapsamı belirlenen sosyal güvenlik sistemleri, hastalık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, malullük, ölüm, işsizlik ve aile gelirinin yetersizliği gibi durumlarda bireylerin gelir kayıplarını telafi etmeye yönelik bir kaynak aktarım mekanizmasıdır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı evrensel düzeyde sosyal korumanın sağlanmasıdır. Sistemin zorunlu olmasının nedeni ise, çalışanların geleceğe yönelik miyopik bakış açısı ve işverenlerin de sosyal güvenlik katkılarının ortaya çıkardığı maliyetlerden kaçınma isteğidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin yönetim ve finansmanı nasıl olursa olsun sistemlerin amacına ulaşabilmesi için sistem katılımcılarının sistemin kurallarına uyması gerekmektedir. Sistem katılımcılarının sisteme güveni ve uyumu sistemlerin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında temel belirleyicidir (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s.65). Sosyal güvenlik sistemlerinde kapsam ve katkı sorunu birçok ülke için sistemleri darboğaza sokan önemli bir sorun konumundadır. Özellikle

gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemine uyum düşük; katkılardan kaçınma yüksek ve kapsam etkin bir koruma sağlayacak düzeyde değildir.

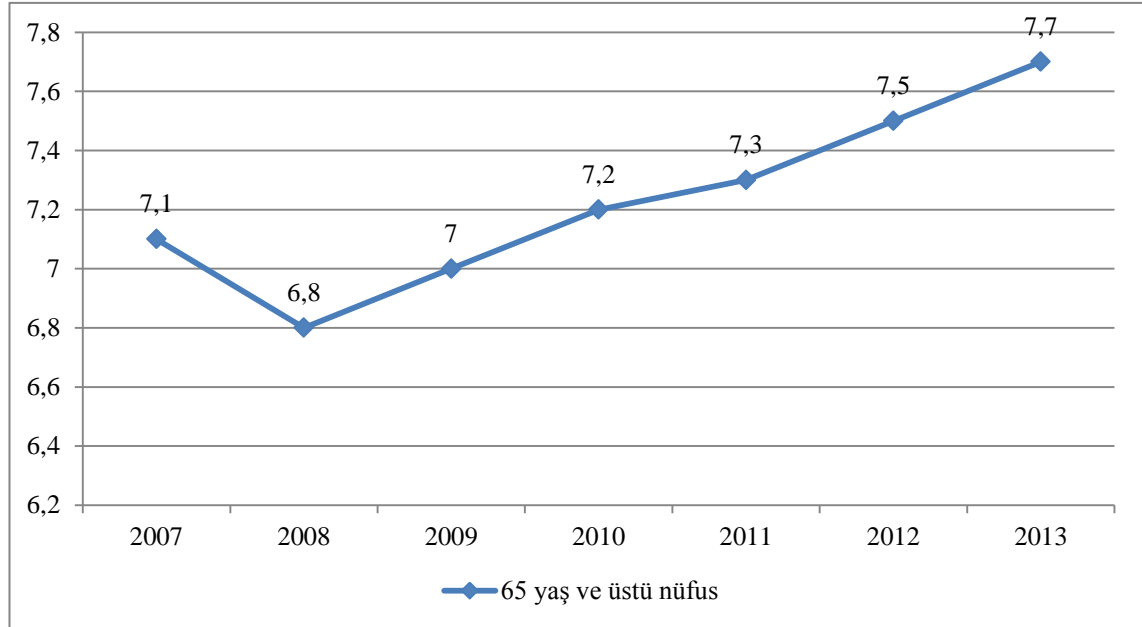
Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin iyi işlemesine engel olan yeşil kart uygulamaları, isteğe bağlı sigortalılık, erken emeklilik, borçlanma yasaları, sigorta prim ve vergi afları gibi birçok unsur bulunmaktadır.

Çeşitli mevzuat hükümleri çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumundan, prim karşılığında ya da tazminat niteliğinde aylık ya da gelir elde edip bu aylık ya da gelirlerin kesintisiz devamını sağlamak amacıyla kendi iradeleriyle kayıt dışında kalmayı tercih eden emekliler, dul ve yetimler ve maluller sosyal güvenlik sistemini en fazla suistimale uğratan kişilerdir. Emeklilik ya da yaşlılık aylığı alanlar ayrıca devletin sağladığı sosyal güvenlik sisteminden de yararlanmaya devam ettikleri için sistem dışında kalarak kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler. Bu şekildeki çalışmalar sosyal güvenlik sisteminde açıklara dolayısıyla devlet bütçesine de yüke neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemini zayıflatan uygulamaların azaltılması amacıyla 2006 yılında Sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiştir. Bu reformun temel amacı ise tüm vatandaşları kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ve hizmet sunumunda tekdüzeliğin, norm ve standart birliğinin sağlanmasıdır. Bu reform paketi ile bir dizi önlem hayata geçirilmiştir. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'dan oluşan üç ayaklı sistemin SGK çatısı altında toplanmış olması, prim ödenmesi gereken gün sayılarının artması gibi uygulamalar bu önlemlerin bazıları olarak sayılabilir. Demografik açıdan önem arz eden değişiklik ise emeklilik yaşının yükseltilmesi olmuştur. 1990'lı yıllarda Türkiye'de zorunlu emeklilik yaşının kaldırılması çalışan bireylerin henüz çalışma çağındayken emekliliğe hak kazanması sonucunu doğurmuş ve erken emekliliklerin önünü açmıştır. Bu uygulama sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengelerini bozucu bir etki yaratmıştır çünkü çalışma çağındaki bireyin işgücünden çıkmasına ve prim ödememesine neden olarak sistemin gelirlerini azaltmıştır. Erken emekli olan bireylere daha uzun süre aylık ödenmesi sistemin giderlerinin artması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, 2006 yılı itibariyle yasal emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmiştir ve emeklilik yaşının

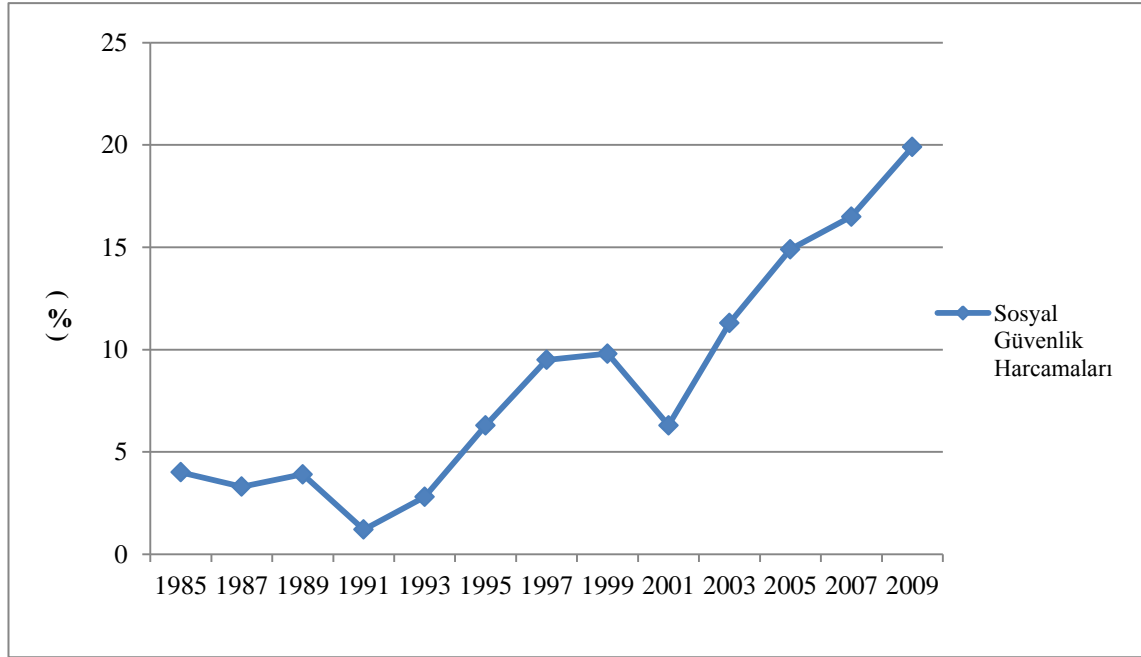
2048 yılına kadar kademeli olarak hem kadınlarda hem erkeklerde 65 yaşına yükseltilmesi öngörülmüştür.

Grafik 6: Türkiye’de 65 Yaş ve Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı



Kaynak: TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>

Grafik 6, Türkiye’de 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki oranını göstermektedir. TÜİK’in Şubat 2013’te açıkladığı nüfus projeksiyonlarına göre 2011 yılında toplam nüfusa oranı yaklaşık %7 olan yaşlı nüfusun, 2050 yılında toplam nüfusa oranı %20 olacaktır. Bu da sosyal güvenlik gelir dengelerinin daha da bozulacağına işaret etmektedir. Bu bağlamda önümüzdeki dönem içinde sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözülmesi için daha fazla çalışmanın yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Grafik 7: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

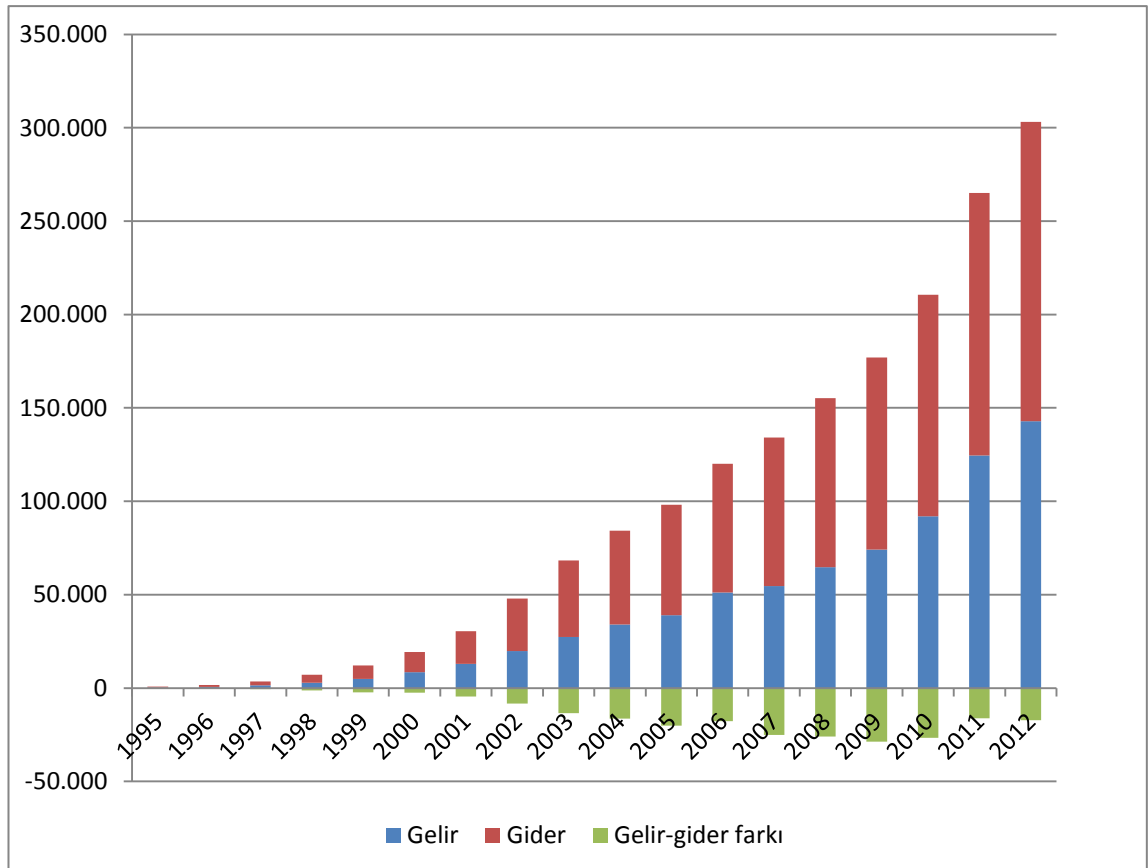
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>

Grafik 7, sosyal güvenlik giderlerinin bütçe içindeki payını göstermektedir. Harcamaların payı 2001 yılından itibaren artan bir seyir göstermiş ve 2001 yılında %6,5 olan oran 2009 yılında %19'a ulaşmıştır. Gelir gider dengesizliği ve sosyal güvenlik sisteminde yaşanan suiistimallerin bu artış üzerindeki etkisi kuşkusuz büyüktür. Bu nedenle bu yüklerin azaltılması amacıyla primli sistemden primsiz sisteme geçişi özendirilen isteğe bağlı sigortalılık ve yeşil kart uygulamaları gibi uygulamalar yeniden gözden geçirilmeli ya da tamamen kaldırılmalıdır. Aynı şekilde ölüm aylığı geliri aldığından dolayı, kayıt dışı çalışanlarla mücadele için ölüm aylığı geliri alanlar da daha sıkı denetlenmeli ve usulsüzlükle ilgili yaptırımlar da artırılmalıdır.

Grafik 8, Sosyal Güvenlik Kurumlarının gelir ve gider dengesini göstermektedir. Hükümetler tarafından yıllardır alınan önlemler sayesinde sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin giderlerini karşılama oranı belli bir ölçüde yükselmiş olsa da, görüleceği üzere sosyal güvenlik kurumlarının açıkları her yıl artmaya devam etmiştir. Grafik, kurum gelirlerinin ve giderlerinin de 1995 yılından beri devamlı olarak arttığını göstermektedir. Bu durum sosyal güvenlik hizmetlerinde de artışın sağlandığının bir

göstergesidir. Ancak bu artışlarla birlikte gelir-gider farkında da bariz bir artış yaşanmıştır. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri kuşkusuz, giderek düşmeye devam eden aktif/pasif sigortalı oranlarıdır.

Grafik 8: Sosyal Güvenlik Kurumları Gelir-Gider Dengesi



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

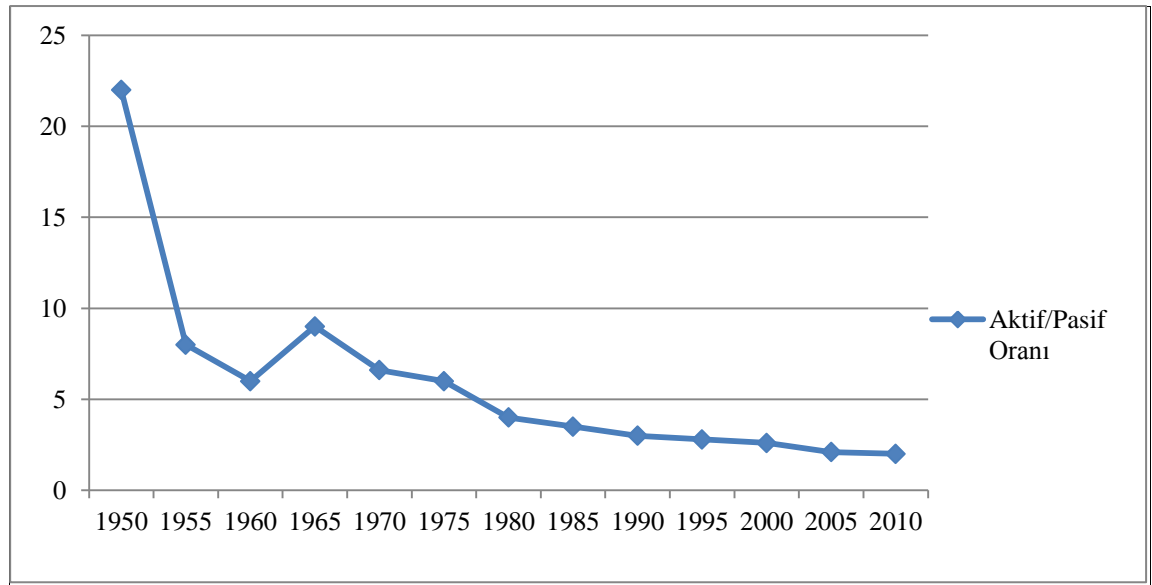
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>

Yukarıdaki veriler birlikte değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemlerinin gelir-gider dengelerini düzeltmek adına yürürlüğe konan tedbirlerin istenilen sonuçları elde etmede yetersiz kaldıkları görülmektedir. Bu bağlamda işgücüne katılımın artırılması ve kayıt dışılıkla mücadele konularında politikalar üretilmesi sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının bir nebze olsun aşılması doğrultusunda önem arz etmektedir.

Grafik 9, aktif pasif oranlarını göstermektedir. Aktif/pasif sigortalı oranı, şu anda çalışan ve prim ödeyen bir sigortalının primleriyle ortalama olarak şu anda çalışmayan ama aylık alan kaç sigortalıyı desteklediğinin bir göstergesidir. Türkiye’de 1965 yılında

bir aktif sigortalı yaklaşık 10 pasif sigortalıyı desteklemekteyken, bu oran 2010'da yaklaşık 2'ye düşmüştür. Bağımlı kişi sayıları da hesaba katıldığı zaman 2010 yılında Türkiye'de bir aktif sigortalı yaklaşık 3 pasif sigortalı ve bağımlı kişiyi desteklemektedir. TÜİK 2012 verilerine göre ise aktif/pasif oranı 1,90'a gerilemiştir. İşgücüne katılımın ve kayıt dışılıkla mücadelenin önemi bu noktada bir kez daha ön plana çıkmaktadır.

Grafik 9: Aktif/Pasif Oranları



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676>

Türkiye'de özellikle kadınların işgücüne katılım oranlarının az olması, çalışma çağı grubu içinde de bağımlılık yaratmaktadır ve bu sosyal güvenlik sistemi dengelerine de yansımaktadır. Bunun yanı sıra, TÜİK verilerine göre 2012 yılında Türkiye'de istihdam edilenlerin yaklaşık %40'ı bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir, yani prim ödeme potansiyeline sahip çalışanların %40'ı sistem dışındadır.

4.1.2.5. Mevzuat Gereği Kayıt Dışı Kalanların Kapsama Alınması

Vergi ve sosyal güvenlik mevzuatının sosyal amaç gözeterek ya da prim ödeme güçlerinin olmaması gibi nedenlerle bazı kişilere muafiyet tanıdığını ya da bazı kişileri

kapsam dışında tuttuğunu önceki bölümde ele almıştık. Zorunlu sigorta kapsamında bulunmayan bu kişilere yönelik mikro sosyal sigorta programlarının uygulanması bu kesimleri kayıt altına alınmasına yardımcı olacaktır.

Mülga 506 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin (1/d) bendi ile ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar 24.11.1987 tarihinden itibaren sigortalı sayılmışlardır. 5510 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinin (c) bendi ile aynı uygulama devam ettirilmiş, ev hizmetlerinde çalışanlardan ücretle ve sürekli olarak çalışanlar sigortalı sayılmış olup, ücretsiz ve süresiz çalışanlar sigortalı sayılmamıştır. Diğer bir deyişle, ev hizmetlerinde çalışanların sigortalı olması için ücretle ve sürekli olarak çalışmaları şartı arandığından, gündelikçi olarak düzensiz şekilde çalışan ev işçilerinin sigortalı olmaları yasal olarak mümkün görünmemektedir. Örneğin ayda düzensiz şekilde bir ya da üç ya da beş kez temizliğe gelen bir ev işçisi sigortalı olmayacak ancak haftanın belirli günleri (Yargıtay kararlarına göre haftada en az 3 günden fazla şekilde) sürekli olarak ücretli çalışanlar sigortalı olacaklardır (Kurt, 2013).

Fransa'da ev hizmetlerinde personel çalıştıran hanelere vergi indirimi uygulanmaktadır; bu doğrultuda 2006 yılında 'istihdam çeki' düzenlemesi hayata geçirilmiştir. Bu çek ile ev hizmetlerinde personel çalıştıracak veya bir günlüğüne gündelikçi çalıştıracak kişiler bu çeklerden edinerek hizmet karşılığı eve gelen gündelikçiye bu çeki verilmektedir. Bankada bozdurulan bu çekin bir kısmı gündelikçiye para olarak verilirken, belli bir miktarı da onun adına sosyal güvenlik primi olarak sosyal güvenlik kurumuna yatırılmaktadır.

Fransa ve bazı diğer AB üyesi ülkelerde uygulanan hizmet fişi, çek hizmeti gibi uygulamalar Türkiye'de de yaygın şekilde görülen gündelik usulü kayıt dışı çalışmanın önüne geçmek amacıyla uygulanması planlanmaktadır. Fransa'daki uygulamaya benzer bir sistem olan ve ülkemiz için model olarak Prof. Dr. Oğuz Karadeniz tarafından önerilen çekle ödeme sisteminde, ev sahibi ödemeyi PTT ve bankalarda paraya çevrilebilecek çeklerle yapacak; ev işçisine ödeme yapılırken ise ücretin bir kısmı SGK primi olarak kesilecek ve kalan net tutar işçiye ödenecektir (Kurt, 2013). Böylece her çek karşılığında bir günlük sigortalılık sağlanacak ve uygulama ile hem istihdamın artırılması hem de bu alandaki kayıt dışı istihdamın azaltılması mümkün olacaktır.

Ev hizmetlerinde çalışan gündelikçilere benzer şekilde, 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 mikro sosyal sigorta programları uygulanabilir (Sarıca, 2006, s.144). 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.

4.1.2.6. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliklerinin Oluşturulması

Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim sistemlerinin güçlendirilmesine ek olarak izlenebilecek bir diğer yöntem ise Yeminli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği'nin oluşturulmasıdır. 4857 sayılı İş Kanunu ve 5510 sayılı Kanunu'na birer madde eklenerek, mevzuatın doğru uygulanması ve kayıt dışı istihdamla mücadele için Yeminli Çalışma Müşavirliği hayata geçirilmeli ve bazı detay düzenlemeler için ayrı kanun ve tüzüğün çıkarılması gereklidir. Yeminli Mali Müşavirler gibi çalışacak, Yeminli Çalışma Müşavirliği müessesesi kurularak işletmelerin, şirketlerin iş ve sosyal güvenlik mevzuatıyla işverenlere getirilen yükümlülükleri yerine getirip getirmediği denetlenecek; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim yapmadığı sektör ve işletmelerin de denetlenmesi suretiyle hem kayıt dışı istihdam önlenecek hem de işletmelerin yasal yükümlülüklerine uyması sağlanabilecektir (Aydın, 2013). Yeminli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirlikleri ayrıca ilerleyen bölümde ele alınacak sosyal sorumluluk beratının verilmesi görevinde de önemli yere sahip olacaktır.

4.1.2.7. Sendikalaşmanın Desteklenmesi

Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerde sendikaların faaliyetleri zorlaşmaktadır çünkü kayıt dışı istihdamın artmasıyla birlikte sendikalı işçi sayısı da azalmaktadır. Sendikalaşmanın azalmasıyla birlikte reel ücretler azalmakta, işçilerin pazarlık gücü zayıflamakta, işçilerin devamlı değişen çalışma hayatı ile ilgili bilgi düzeyleri de

gerilemektedir. Kayıt dışı ve yabancı kaçak işçi olarak çalıştırılan kişiler, kayıt dışı olmaları nedeniyle toplu pazarlık, sendika üyeliği ve grev hakkı gibi haklardan da mahrum kalmakta, işveren ile olan sorunlarını bireysel olarak çözmek zorunda kalmaktadırlar.

Sendikalı hale gelme ya da sendikalılık oranının artması, işçilerin kendilerini daha güçlü hissetmelerini sağlarken, kayıt dışı çalışmaya olan isteği de törpüleyecektir. Çünkü sigortasız olarak çalışan bir kişinin sendikal haklardan faydalanması mümkün değildir. Ayrıca sendikalı olan bir işçinin sigortasız olarak çalıştırılması da mümkün gözükmemektedir. Sendikalı işçilerin çalıştırıldığı bir işyerinde kayıt dışı çalışmanın hiçbir türünün görülmesi beklenmez. Bu açıdan bakıldığında sendikalı olma oranı arttıkça kayıt dışı çalışmanın azalacağını söyleyebiliriz. Bu doğrultuda işçilerin sendikalı hale gelebilmelerini daha kolay hale getiren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu¹⁶ 18.10.2012 tarihinde kabul edilmiştir.

4.1.3. Kayıtlı Sisteme Girişte Tutum ve Davranışların Değiştirilmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadelede uzun vadede sonuç alınabilecek politikalardan bir diğeri ise kişilerin kayıtlı çalışmaya yönelik olumsuz tutum ve davranışlarının değiştirilmesidir. Bu kapsamda işgücünün kayıtlı çalışma konusunda bilgilendirilmesi, kamu hizmetlerine olan olumsuz bakışın ve kamuya olan güvensizliğin azaltılması, toplumda oluşan af beklentilerinin ortadan kaldırılması, taraflar arasında sosyal diyalog mekanizmasının geliştirilmesi ve kayıtlı çalışma/çalıştırma konusunda meslek ahlakının yaygınlaştırılması gerekmektedir.

4.1.3.1. İşgücünün Bilgilendirilmesi ve Bilinçlendirilmesi

Kayıt dışı çalışmada en önemli etkenler arasında çalışanların sosyal güvenlik konusunda bilgi eksikliği gelmektedir. Bilinç seviyesinin düşüklüğü kişilerin kamu kurum ve

¹⁶07.11.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6356 sayılı Kanun ile; Sendikalara üye olurken ve üyelikten ayrılırken ödenen noter ücretleri kaldırıldı, üyelik işlemleri basitleştirildi, internette yapılan başvurularda 30 gün içinde reddedilmemesi halinde sendika tarafından kabul edildiği sayıldı, sendika üyeliği kabul edilmeyenlere dava açma yolu açıldı. 15 yaşını doldurana sendika üyeliği yolu açıldı, birden çok sendikaya üye olma hakkı tanındı, sendika kuruluşu ve teşkilatlanması kolaylaştırıldı.

kuruluşları karşısındaki hak ve ödevlerini bilmemelerinden kaynaklı sorunlara ve kayıt dışı çalışmaya neden olmaktadır. Bu nedenle çalışanların iş ve sosyal güvenlik mevzuatı konusunda sürekli şekilde bilgilendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu kapsamda yapılan bilgilendirme faaliyetlerini önceki bölümlerde ele almıştık. Bu nedenle bu bölümde tekrar edilmeyecektir. Ancak yine de, çalışanlar arasında sigortalılık bilincini yaymak amacıyla, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri gibi alanlarda eğitimler verilmelidir. Bu eğitimlerde sigortalı olarak çalışmanın çalışana, yakınlarına ve devletine sağladığı faydalarla birlikte; işçilerin işsiz kaldıkları dönemlerde İşsizlik Sigortasından faydalanabilecekleri, yaşlılık dönemlerinde emeklilik aylığı olarak kendi hayatları idame edebilecekleri, başlarına bir iş kazası veya meslek hastalığı geldiğinde hastalıkları için gerekli tedavi masrafları sosyal güvenlik kapsamında karşılanacağı anlatılmalıdır. Çalışanlara sigortalı olmanın faydalarını, sigortasız olarak çalışmanın kendisine ve ailesine olan zararlarını anlatan broşür, el ilanı, kitapçık vs. dağıtılmalıdır. Radyo, televizyon, internet ve gazete aracılığıyla çalışanlar sigortalı olmaya yönlendirilmelidir. Bu konularda ayrıca çalışanlara rehberlik ve danışmanlık hizmeti de verilebilir.

Kayıt dışı çalışmanın topluma ve bireye olan zararlarını, kayıt dışı çalışma durumunda karşılaşılabilecek müeyyideleri konu alan reklam kampanyalarına, bilinçlendirme toplantıları ve eğitim faaliyetlerine devam edilmesi, kayıtlı çalışmanın teşvik edilmesi açısından önemlidir.

4.1.3.2. Kamu Hizmetlerine Olan Olumsuz Bakışın Değiştirilmesi

Her kayıt dışı faaliyette olduğu gibi kayıt dışı istihdam da ahlaki bozulmaya ve devlete karşı bir güven kaybına sebep olmaktadır (DPT, 2001, s. 43). Bu güven kaybı da beraberinde kamusal yükümlülüklerle karşı direnci ve kayıt dışında kalmayı getirmektedir.

Mükelleflerin kayıt dışında kalmasına neden olan bir diğer husus ise ödenen prim gelirlerinin gerekli yerlere harcanmadığı yönündeki kanıdır. Bunun nedeni kamuda gereksiz ve lüks harcamaların yapıldığı inancıdır (Yılmaz, 2006, s.218). Kayıtlı olarak

çalışan ya da işçi çalıştıran kesimlerin ödedikleri prim gelirlerinin toplum tarafından hoş karşılanmayan kesimlere (hayali ihracat yapanlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayanlara aktarıldığına olan yaygın inanç kayıt dışında kalmayı daha da körüklemektedir.

Devletin topladığı gelirleri israf ettiğini düşünen, devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesini tatmin edici bulmayan bireylerin de vergiye uyumu azalır ve kayıt dışılığını tercih ederler (Pommerehne vd, 1993, s.388). Mükellefleri primlerin doğru yerlere harcandığına inandırmak gerekir bu şekilde kayıtlılık ahlakı ve kayıt dışı istihdamın her türüne yönelik eğilimler azalabilecektir.

Toplumdaki bu kanaatin değiştirilmesi ve toplumun gerek sosyal güvenlik sistemine gerekse kamu hizmetlerine olan güveninin artırılması ve toplanan prim gelirlerinin israf edilmediği yönünde toplum üzerinde kanaat oluşturulması için hükümetin her türlü çabayı göstermesi gerekmektedir. Bu konu sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarını değil, aynı zamanda maliye, sanayi, eğitim vs. gibi işgücü piyasasını ve çalışma biçimini etkileyen politikalar izleyen diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da ilgilendirmektedir. Bu çerçevede, kayıtlı istihdama yönelik sürdürülebilir bir ilerleme sağlanması için makro ve mikro ekonomik politikalarla işgücü ve istihdam politikaları arasında daha geniş bir bağlantı kurulması ve uyumlu hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır (Heyes, 2007, s.37).

Kamuya duyulan güvensizliğin ve kamu hizmetlerine duyulan memnuniyetsizliğin azaltılması için yapılabilecekleri; kayıt dışı sistemi özendirerek af ve yapılandırmalardan kaçınma, sağlık vb. hizmetleri iyileştirme, işçi ya da işverenleri kamu kurumlarındaki işlerinde uzun süre bekletmeme, kötü muamelede bulunulmama şeklinde sıralayabiliriz. Bu uygulamalar kamuya duyulan güveni arttırmakla birlikte insanların sisteme kayıtlı hale gelmesini de teşvik edecektir.

4.1.3.3. Af Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması

Önceki bölümde de ele aldığımız üzere çalışanların ve işletmelerin yerine getirmedikleri yükümlülüklerinden oluşan borç ve cezalar için sık sık af çıkarılması ya da borçların

yeniden yapılandırılması kamuya duyulan güveni sarsmakla birlikte kayıtlı olarak çalışanların da sistem dışına çıkmasına neden olmaktadır. Bu sebeple, kişilerde oluşan af ve borç yapılandırma beklentilerinin en aza indirilmesine yönelik anayasal düzenlemenin yapılması ve bu tür uygulamaların deprem, sel, ekonomik kriz gibi olağan dışı durumlarda gündeme gelmesi gerekmektedir (Sarıca, 2006, s.138).

4.1.3.4. Sosyal Diyalogun Sağlanması

Avrupa Komisyonu tarafından yapılan tanımlamaya göre sosyal diyalog; kamu yetkilileri, işçiler ve işverenler arasında, ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin tarafların ortak ilgi alanına giren konular üzerinde gerçekleştirilen her türlü müzakere ve görüş alışverişidir (European Commission, 2000, s.8).

Sosyal diyalogun temel hedefi; üç taraflı işbirliğini geliştirerek, demokratik katılım mekanizmasını etkin kılmaktır. Sosyal diyalog mekanizması, ekonomik ve sosyal sorunları çözmeye, iyi yönetişimi teşvik etmeye, sosyal ve sınıai barış ve istikrarı geliştirme ve ekonomik gelişmeyi güçlendirme üzerinde önemli bir rol üstlenmektedir (Have, 2005, s.5).

Hollanda, İspanya ve Portekiz gibi gelişmiş ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında sosyal diyalog mekanizmalarına olabildiğince yer vermektedirler. Son yıllarda Türkiye’de de toplumsal mutabakat içerecek şekilde işbirliği çalışmalarına hız verilmiş ve ulusal (Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu) ve yerel (İl İstihdam Kurulu, İl Mesleki Eğitim Kurulu, İl ve İlçe Halk Eğitimi Planlama ve İşbirliği Komisyonu) düzeyde çeşitli kurullar oluşturulmuştur (Tunç, 2007, s.62).

Kayıt dışı istihdamla mücadele etmeye ya da sosyal güvenlik sistemlerine uyum gibi işgücü piyasalarının işçi, işveren ve devlet tarafını ilgilendiren bir konunun sosyal diyalog mekanizması olmadan çözülmesi olanaksız gözükmektedir. Bu sebeple; güncel gelişmeler ışığında işgücü piyasasının arz ve talep taraflarının gereksinimlerine uygun

çözümler üretme ve bu çözümlerin sahiplenilmesini sağlama açısından halen etkin işleyen katılımcı mekanizmalara gereksinim duyulmaktadır.

4.1.3.5. Kayıtlılık Ahlakının Yaygınlaştırılması

Kayıt dışı çalışma ve çalıştırma üzerindeki hoşgörü kayıt dışılığın alışkanlık haline gelmesine neden olmaktadır. Kayıt dışı çalışma, toplumsal baskı ya da dışlanma ile karşılaşmak yerine nerdeyse toplumun tüm katmanlarına yayılmıştır. Kayıt dışı çalışma/çalıştırma kimi toplumlarda affedilmez bir suç olarak görülür ve bu kişiler toplumsal baskı ile karşı karşıya kalarak toplumdan dışlanırken; bazı toplumlarda ise hoşgörü ile karşılanabilmektedir. Bu durum toplumlarda kayıt dışı çalışmanın her türünün artmasına neden olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın meşruluğu, AB üyesi ülkelerde de farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Estonya'da kayıt dışı istihdam yasal bir faaliyet olarak görülürken Avusturya'da gayri meşru olmasına karşı bir suç olarak görülmemekte ve yardımlar konusundaki sahtecilik halinde sadece para cezası verilmektedir. Öteki birçok üye ülkede ise bunun aksine işten elde edilen gelirin beyan edilmemesi, para veya hapis cezası gerektiren bir suç olarak kabul edilmektedir (Heyes, 2007, s.12).

Kayıtlılık ahlakı ve vergi bilinci ahlakının içselleştirilmesi için gerekli olan sosyal baskı ve dışlamanın sağlanabilmesi için kurumsallaşmış sayılabilecek büyük işletmelere önemli görevler düşmektedir. Kendi yükümlülüklerini yerine getiren büyük işletmelerin küçük firmaları da kayıtlı hale getirebilmeleri açısından; diğer işveren kuruluşları ile temasa geçmeleri ve kayıt dışı istihdamla mücadelede ortak çalışma yapma konusunda büyük işletmeleri ikna etmeleri gerekmektedir (Heyes, 2007, s.33). Bu şekilde, genellikle asıl işveren rolünde bulunan büyük işletmelerin kayıt dışılığın yaygın olarak görüldüğü tedarikçi ve taşeron işletmelerinin istihdam konusundaki uygulamalarını kontrol etmeleri sağlanarak kayıt dışı işçi çalıştıran işletmeler üzerinde sosyal baskı oluşturularak kayıtlılık ahlakının yaygınlaşması sağlanabilecektir. Bu tür bir yükümlülük aslında mevzuatta bulunmakla birlikte uygulamada yerine getirilmemektedir.

Kayıtlı istihdamın maliyetlerde bir artış anlamı taşıdığı doğrudur. Ancak maliyetlerdeki bir artış, işgücü verimliliğinde sürekli artışlar ve üretim yerlerinin temel haklara saygı göstermesi ile oluşan olumlu imajla telafi edilebilir (Heyes, 2007, s.33). Meslek ahlakına duyarlı tüketiciler ve müşteriler, muhtemelen kayıtlı sektörde üretilen ancak kayıtlı olmaları nedeniyle biraz pahalı olan mal ve hizmetleri tercih edeceklerdir.

4.1.3.6. Sosyal Sorumluluk Kültürünün Oluşturulması

Kayıt dışı istihdam bütün toplumun hak ve hukukunu ihlal ettiği gibi, haksız rekabet ve haksız kazançla birlikte insan haklarını da sömüren bir eylem olması nedeniyle bütün toplumun sorumluluk yüklenmesini gerektirmektedir. Bu sorumluluk çalışma şartlarını ve sürelerini, fazla çalışmalarını, ücretlerini, dinlenme haklarını, işyeri sağlık ve güvenlik koşullarını, tüm sosyal hak ve ödemelerini tam ve doğru olarak kamu kayıtlarına yansıtılmasını da kapsadığından “sosyal sorumluluk” olarak ifade edilmektedir.

Çeşitli ülkeler tarafından yayınlanarak uygulamaya konulmuş çok sayıda uluslararası sosyal sorumluluk standardı mevcuttur. Bunların en yaygın olanı da Social Accountability International’ın (SAI) 1997’de yayınladığı SA 8000 (Social Accountability 8000) Sosyal Sorumluluk Standardıdır. Bu standart, üründe zorla çalıştırma ve çocuk çalıştırma içermeyen, işyerinde sağlık ve güvenlik şartlarına uyan, örgütlenme ve toplu sözleşme hakkını tanıyan, ayırmacılık gütmeyen insan haklarına aykırı disiplin cezaları uygulamayan üretim sürecini esas almaktadır. Her ne kadar merkezi ABD-Newyork Manhattan’da bulunan (Social Accountability International Newyork isimli) uluslararası sosyal sorumluluk örgütü tarafından ILO sözleşmeleri ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannameleri temelinde 1997’de oluşturulup yayınlanan SA 8000 standardı bir kısım uluslararası kuruluşlarca belgelendirilmekte ise de bu belgelendirilme, kayıtlı işyeri ve işletmeler için daha çok gönüllülük esasına dayanmaktadır. Ancak, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam oranı yüksek seyreden Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bu standardın gönüllülük esasından çıkarılarak (vergi borcu yok belgesi verilmesi, Sigorta primi borcu yok belgesi verilmesi gibi) ÇSGB’ınca ya da kurulacak Yeminli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliklerince verilmiş bir Çalışma ve Sosyal Güvenlik Beratı’nı şart

koşan bir sisteme bağlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Aydın, 2013). Kaldı ki, gönüllü olmakla birlikte, SA 8000 standardı ile ilgili tespitlere göre, İtalya da 836, Hindistan da 478, Çin de 274, Pakistan da 108, Brezilya da 89, Romanya da 55 SA 8000 belgelendirmesine karşı, Türkiye deki SA 8000 belgelendirmesine sahip işletme sayısı sadece 3 olduğu dikkate alındığında bu konuda hiç değilse belli alanlarda belgelendirmenin zorlanmasına özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesi bakımından ciddi ihtiyaç bulunduğunu ortaya koymaktadır (Aydın, 2013). Bu çerçevede ülkemizde;

- İşverenlerin alt işveren olarak başka bir (asıl) işverenden iş talep etmesinde,
- Vergi borcu veya sosyal güvenlik prim borcu olmadığına dair belgelerin istendiği her türlü mal ve hizmet üretimi faaliyetlerinde

İlgililerden, ILO'nun Sanayi ve Ticarete İş Teftiş Sistemi doğrultusunda, Türk Çalışma ve Sosyal Güvenlik mevzuatı itibarıyla Sosyal Sorumluluğunu yerine getirdiğine dair Çalışma ve Sosyal Güvenlik Beratı belgesi almış olmalarının şart koşulmasını esas olan bir düzenleme yapılabilir.

4.1.4. Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele Edilmesi

Yoksulluk ve işsizlik kayıt dışı istihdama neden olan en temel nedenlerin başında gelmektedir. İşsizlik oranının yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışı istihdam da yüksektir. Aynı şekilde yoksulluk ile kayıt dışılık arasında da aynı doğru orantı bulunmakta, yoksulluk arttıkça kayıt dışı istihdam oranı da artmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesi için ülkede mevcut olan yoksulluk ve dolayısıyla varlığını sürdüren işsizliğin azaltılmasına yönelik işgücünün mesleki eğitimi, beceri kazandırma, mesleki rehberlik, kariyer danışmanlığı, iş kurmaya destek sağlama ve mesleki rehabilitasyon gibi tedbirleri içeren aktif istihdam politikaları¹⁷ izlenebilir.

¹⁷OECD işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını 7 grupta toplamıştır. Bunlar: (1) Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, (2) Mesleki eğitim, (3) Sübvansiyon edilmiş istihdam [özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonu, kendi işini kuranlara yardım ve doğrudan kamu sektöründe istihdam, (4) Gençlere yönelik politikalar, (5) Sakatlara yönelik politikalar, (6) İşsizlik sigortası ve (7) Erken emeklilik' tir. Bu kategorilerden 1-5 arasında kalanlar "aktif", 6. ve 7. kategoriler ise pasif politikalar olarak sınıflandırılmıştır. OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken; emek piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren,

4.1.4.1. İlave İstihdam Yaratılması

TÜİK verilerine göre, Türkiye genelindeki işsiz sayısı 2013 yılı Ağustos döneminde geçen yılın aynı dönemine göre 361 bin kişi artarak 2 milyon 806 bin kişiye yükselmiş; işsizlik oranı ise 1 puanlık artış ile %9,8 seviyesinde gerçekleşmiştir. 15-24 yaş grubunu içeren genç işsizlik oranı ise 1,5 puanlık artış ile %18,7 olmuştur. Diğer bir ifadeyle, genç nüfus ağırlıklı bir ülke olan Türkiye'deki ortalama her beş genç kişiden biri işsiz durumdadır. Kayıt dışı istihdamın genç yaşta çalışanlar arasında daha yaygın olduğu dikkate alındığında işsizlik oranının azaltılması açısından ilave istihdam imkanlarının arttırılması önem arz etmektedir.

Etkin istihdam politikaları işsizlik sorununu azaltmakla beraber kayıtlı çalışmayı da teşvik edecektir. Kayıt dışı istihdamla mücadele için ilave istihdam yaratılırken insana yakışır iş imkanlarının oluşturulmasına da dikkat edilmelidir (Hayes, 2007, s.36).

Türkiye'de işsizlik sorununu çözmeye ve büyük miktarlarda iş yaratmanın tek yolu, yeni üretim kapasitelerini geliştirmekten ve hızlı büyümekten geçmektedir. Büyüme, istihdam dostu bir büyümeye dönüştürülmediği takdirde işsizliğin yükselmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle istihdam dostu büyüme yaratabilmek için de mutlaka işgücü piyasasının istihdam ve artışını sınırlayan yapısal özelliklerin belirlenmesi ve bu tür engellerin aşılmasına yardımcı olacak iktisat politikalarının tasarlanması gerekmektedir (Bozdağlıoğlu, 2008, s.62) .

İstihdam işverenlerce yaratılır, istihdam yaratmanın temel dinamiklerini ise küçük ve orta ölçekli işletmelerin kalkınması ve yeni teşebbüslerin kurulması oluşturmaktadır. 189 sayılı "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerde İş İmkanları Oluşturulmasının Teşvik Edilmesine Yönelik Koşullarına ilişkin ILO Tavsiye Kararı" sistematik biçimde KOBİ'lerin büyümesi ve gelişmesine yardımcı olacak bir ortamın oluşturulması gereğini vurgulamaktadır (Heyes, 2007; Buttler, 2007).

mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir (Sohlman & Tumham, 1994, s.23).

4.1.4.2. İlk İşe Giriş Teşviklerinin Arttırılması

Türkiye’de gençler sigortalı bir iş bulamamaktan ve bu nedenle kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktan şikayet etmektedirler. Kayıt dışı çalışanlar eğer hayatlarının hiçbir yerinde sigortalı olmamışlarsa yıllar geçtikçe kayıtlı hale gelmeyeceklerdir çünkü emekli olabilmek için gerekli olan prim gün sayısını artık tamamlayamayacaklarını düşünmektedirler. Bu nedenle bu yaygın düşünceyi kırmak ve kayıtlı çalışmayı bir alışkanlık haline getirebilmek için kişileri daha ilk işe başlayacakları anda sigortalı bir işte istihdam etmek ya da ettirmek önemlidir. İlk işe başlayanların kayıtlı olarak iş hayatına atılmaları için yapılacak teşvikler kişilerin iş hayatlarında kayıtlı çalışmayı tercih etmelerini sağlarken; diğer yandan işletmelerin de kayıtlı işçi çalıştırmaları üzerinde pozitif yönde etkide bulunacaktır.

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygın olduğu ekonomik ortam ve genç nüfus sayısı dikkate alındığında özellikle ilk işe başlarken işletmelere sağlanacak teşvikler kayıtlı çalışmayı ve çalıştırmayı teşvik edeceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, ilk defa işe başlayanların ücretinden alınan vergi ve prim oranlarında geçici süre ile indirim ya da muafiyet sağlanması; istihdam ile ilgili yükümlülüklerin bir kısmının ya da tamamının kamu tarafından belli bir süre üstlenilmesi gibi teşvikler ilk defa işe başlayacakların özel sektörde istihdam edilmelerini kolaylaştıracaktır. Bu yöndeki teşvikler ülkemizde uygulanmakla birlikte teşviklerin sürekli olarak uygulanmasında fayda bulunmaktadır.

Türkiye’de son dönemde 04.08.2008 tarih, 2008-73 No’lu SGK genelgesi ile 01.07.2008/30.06.2009 tarihleri arasında işe alınan 18-29 yaşlar arası erkek ve 18 yaş ve üstü tüm kadınlar için %20 ila %100 arasında değişen oranlarda teşvik uygulaması yapılmıştır. Ayrıca, 2010 yılında uygulaması sona eren bu teşvik yerine 6111 sayılı Torba Kanun ile işe almaya dönük teşvik getirilmiştir. Kanunun 74’üncü maddesine göre,

(...)31.12.2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, 25.02.2011 tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları ve bu maddede belirtilen diğer koşulları da sağlamak kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81’inci maddesinde sayılan ve 82’inci

maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

Getirilen bu yeni teşvikle birlikte 18-29 yaşlar arası erkek ve 18 yaş ve üstü tüm kadınların istihdam edilmesi halinde sigorta primi işveren payının tamamı 24-54 ay arasında değişen sürelerle İşsizlik Sigorta Fonundan karşılanması uygulamasına geçilmiştir (SGK, 2013, s.56). İlave istihdam yaratılmasına ilişkin bu teşvikle 2015 yılının sonuna kadar geçerli olmak üzere, ilk defa işe alınacak olanların işe alınmaları ile ilgili olarak işletme sahiplerine önemli bir maddi destek sağlanmıştır.

Ayrıca sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan faydalanıcılara, çalışma hayatına dönmeleri/girmeleri için bazı maddi teşvikler verilmesi önerilmektedir. Bu teşviklerin, kişilerin herhangi bir işe girdikten/iş kurduktan sonra tekrar sosyal yardım sistemine dönmelerini önleyecek nitelik ve boyutta olması gerekmektedir.

4.1.4.3. İşe Yerleştirme Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi

İş arayanların elverişli oldukları işe yerleştirmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevi ülkemizin tek kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu tarafından yapılmakta iken 25 Haziran 2003 yılında kabul edilen 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan özel istihdam bürolarınca da yapılmasına izin verilmiştir. Bu faaliyette hizmette bulunan büroların iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun ücret alamayacakları, işe yerleştirme faaliyeti karşılığında sadece işverenden ücret alınacağı şeklinde düzenleme mevcuttur.

İŞKUR tarafından açıklanan 2012 verilerine göre, izin verilen 578 özel istihdam bürosundan yalnızca 333'ü aktif olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Kurumdan izin alan büroların işe yerleştirme faaliyetlerine bakıldığında 2004-2012 yılları arasında 93.176'sı kadın olmak üzere toplam 272.939 kişi işe yerleştirilmiştir. İŞKUR tarafından 2012 yılında yapılan işe yerleştirme sayısı ise 556.587 olarak gerçekleşmiştir (ÇSGB, 2012, s.25). Özel istihdam büroları tarafından sekiz yılda gerçekleştirilen işe yerleştirme sayısı İŞKUR'un yalnızca 2012 yılı gerçekleştirmesi ile karşılaştırıldığında yaklaşık

%50'si şeklinde olduğu görülmektedir. Bu durum istihdamı arttırmak amacıyla kurulan büroların yeterince etkin hizmet sağlamadıklarını göstermektedir. Bu nedenle özel istihdam büroları önündeki engellerin gözden geçirilerek etkin işlemlerinin sağlanması yönünde adımlar atılmalıdır.

4.1.4.4. Sosyal Yardım Programlarının Oluşturulması

Dünya Bankası'na yapılan bir tanımlamaya göre yoksulluk; maddi nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari yaşam düzeyini sürdürecektir gelirden yoksun olma halidir (World Bank, 2010). Gelir dağılımında adaletsiz pay alan ve her türlü sosyal korumadan yoksun olan kesimler zorunlu olarak kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesinden kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla 2006 yılında Sosyal Güvenlik Reformu gerçekleştirilmiştir. Bu reform ile tüm vatandaşları kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ve hizmet sunumunda tekdüzeliğin, norm ve standart birliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak yine de mevcut sosyal hizmet ve yardım uygulamalarına ilişkin çeşitli sorunlar ve eleştiriler bulunmaktadır. Bu konuda en çok tartışma Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile 973 il ve ilçede kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Uygulamalarına ilişkin yapılmaktadır (Devlet Denetleme Kurumu, 2009, s.7). TBMM Araştırma Komisyonunca yapılan incelemelerde il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına ilişkin olarak; fiziksel mekanlarının mevcut ihtiyaçları karşılayamadığı, uzman personel sayısının yetersiz kaldığı, vakıf çalışanlarının özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunduğu, kısıtlı imkânlarla yürütülmeye çalışılan hizmetlerin istenilen kaliteye ulaştırılmadığı, vakıflar arasında farklı yöntemler ve uygulamalar yapıldığı, vakıflar arasında işbirliği ve koordinasyonun yeterli ölçüde sağlanamadığı, vakıfların gerçekleştirdiği hizmetlerin ve çalışmaların halka anlatılmadığı ve tanıtılmadığı, muhasebeleştirme ve kayıt sisteminde yetersizlikler olduğu, fakirlik tespitlerinde yeterli hassasiyet gösterilmediği, mahallinde araştırma yapılmadığı ve belli dönemlerde de bu tespitlerin güncellenmediği hususları tespit edilmiş bulunmaktadır. Kişilere bir kez aylık bağlandıktan sonra aylık alanların durumunu mahallinde izleyen bir birimin bulunmaması, usulsüzlüklerin ancak şikayet

halinde tespit edilebilmesine neden olduğu vurgulanmaktadır (Devlet Denetleme Kurumu, 2009, s.7-8).

Dolayısıyla, aynı kişinin birçok kurumdan mükerrer sosyal yardım programlarından faydalanmasının önlenmesi amacıyla sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik yapı oluşturularak mükerrerliğin ve diğer istismarların önlenmesi, kaynakların etkin kullanımı, uluslararası standartlara uygun veri toplanması gerekmektedir. Bu sebeple sosyal yardım hizmetlerinin doğru kişilere etkin şekilde sunulması açısından mevcut yapının gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Netice olarak, sosyal yardımlar ile çalışma arasında bir tür alternatif maliyet ilişkisi doğabilmekte ve faydalanıcılar iş aramanın zahmetine katlanmak yerine, çalıştıkları takdirde elde edecekleri gelirden daha düşük olsa da sosyal yardım almayı tercih edebilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, sosyal yardım programlarının aktif politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi sonucunda, sosyal yardım programları ile çalışma arasında bir bağ kurulmuş, diğer bir ifade ile istihdam yanlı sosyal yardım programları geliştirilmiştir. Bir taraftan sosyal yardımlar işgücünün niteliğini ve işgücü arzını artırma aracı olarak kullanılırken, diğer taraftan işgücü arzındaki artışı karşılayabilmesi amacıyla işgücü talebinin de artması için çeşitli teşviklerin kullanıldığı görülmektedir. Son dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal yardımlarla ilgili reform çalışmaları, bu bağın nasıl kuvvetlendirileceği sorusuna odaklanmaktadır (Devlet Denetleme Kurumu, 2009, s.40).

Ayrıca sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan faydalanıcılara, çalışma hayatına dönmeleri/girmeleri için bazı maddi teşvikler verilmesi önerilmektedir. Bu teşviklerin, kişilerin herhangi bir işe girdikten/iş kurduktan sonra tekrar sosyal yardım sistemine dönmelerini önleyecek nitelik ve boyutta olması gerekmektedir.

4.1.4.5. İşgücü Yetiştirme Faaliyetlerinin Yaygınlaştırılması

İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla Türkiye İş Kurumu tarafından meslek edindirme ve geliştirme kursları verilmektedir. Mesleki eğitim kursları; işsizlik ve

istihdam konularından ayrı düşünülemediği için çalışabilecek durumda olan yoksulların mutlaka çalıştırılması, iş bulma ve yerleştirme programlarına ağırlık verilmesi, rasyonel ve kalıcı çözümlerin yaratılması bakımından önemlidir. Bu nedenle, çalışabilecek durumda olanlara iş arama ve bulma konusunda rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi ve İŞKUR ile elektronik ortamda bağlantı ve işbirliğine gidilmesi önemlidir.

Kayıt dışı çalışmaya yönelenlerin büyük bir bölümü düşük eğitim düzeyine sahiptir. İşgücü piyasasında talep edilen niteliklere sahip olmamaları, muhtaç durumdaki kişilerin iş bulamamalarına neden olmaktadır. Bu kişilerin işgücü niteliklerinin artırılması, istihdam edilebilirliklerini de artıracığından kayıtlı çalışmalarını da teşvik edecektir. (Devlet Denetleme Kurumu, 2009, s.41).

İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği'nde Aktif İstihdam Politikaları altında yürütülen hizmetler; İşgücü yetiştirme kursları, Girişimcilik programları, Staj programları, Toplum yararına çalışma programları şeklinde belirtilmiştir (TOBB, 2010, s.4).

İşgücü yetiştirme kursları kapsamında işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak, işsizlerin istihdamlarını kolaylaştırmak ve işgücü piyasasının nitelikli insan gücü ihtiyacını karşılamak amaçlarıyla iş piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda mesleki eğitim programları düzenlenmektedir.

Girişimcilik programları kapsamında kendi işini kurmak isteyen işsizlere iş kurmalarına yardımcı olmak, finans kaynaklarına kolayca ulaşmalarını sağlamak ve mesleki becerilerini artırmak amacıyla uygulama eğitimleri düzenlenmektedir.

Staj programlarında ise mesleki nitelikleri artırmak üzere iş yerlerinde iş başında eğitilmelerini sağlamak amacıyla Kuruma kayıtlı işsizlere en fazla 6 ay yararlanabilecekleri bir program uygulanmaktadır.

Toplum yararına çalışma programları ise işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesini sağlayan programlardır. Bu faaliyetler, genellikle ekonomik kriz, özelleştirme, ekonomik yapılanma, doğal afetler ve işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde

Kuruma kayıtlı işsizlerin, çalışma yaşamından uzun süre ayrı kalarak maddi sıkıntıya düşmelerini önlemek, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemelerini, kısa süreli istihdam ve eğitimlerini sağlamak için yürütülürler. Diğer yandan, ekonomik olarak aktif olmak bu programlara katılan kişilerin sosyal hayata da katılımlarını kolaylaştırmakla birlikte (Devlet Denetleme Kurumu, 2009, s. 41) kayıt dışı çalışanların da düzenli gelir desteğinden faydalanabilme imkânlarını da kısıtlamış olacaktır.

Küresel rekabetin her geçen gün arttığı günümüzde işgücünün bilgi, beceri ve yaratıcılığının artırılması yüksek işgücü niteliği ve verimliliği rekabet edebilirlik bakımından büyük önem kazanmıştır. Bu nedenle gelişen işgücü piyasasına uyumu sağlamak için uygulanacak sürekli ve düzenli işgücü yetiştirme programları kayıt dışı istihdamın azaltılması için yapılabilecek en etkili politikalardan biridir.

SONUÇ

Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansımalarıyla ortaya çıkan en önemli problem; sosyal güvenlik sistemini ve çalışma hayatını düzenleyen hukuk kurallarına uyulmaksızın, kayıt ve beyan dışı kaçak işçi çalıştırılması veya kendi nam ve hesabına kayıtsız olarak çalışılması şeklinde ortaya çıkan kayıt dışı istihdamdır.

Günümüzde farklı tanımlamaları olmakla birlikte, genel olarak yasal üretim faaliyetleri içinde yer alan, ancak faaliyetleri kamu kayıt ve istatistiklerinde eksik yer alan ya da hiç yer almayan istihdam olarak tanımlanan kayıt dışı istihdam, farklı gelişmişlik düzeyine sahip tüm ülkelerin karşılaştıkları ortak bir sorundur.

Küreselleşmenin hızlanması, ticari sınırların ortadan kalkması gibi rekabet ortamını körükleyen nedenler sebebiyle maliyetleri düşürmeye yönelik olan ve kayıt dışı özellik gösteren istihdam şekilleri ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam türleri genel olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki yabancı kaçak işçilik, çocuk işçilik, emekli, dul, yetim veya malullük aylığı alanlar ile yeşil kart sahibi olanların kendi iradesi ile resmi kayıtlarda yer almamasıdır. İkinci türü ise işçinin kendi iradesinde olmadan işveren tarafından ya da kanundan kaynaklı sebeplerden dolayı kayıt dışında bırakılması şeklinde ortaya çıkan istihdamdır.

Kayıt dışı istihdamı ortaya çıkaran nedenler ise her ülkede farklı olmakla birlikte çok çeşitlidir. Ancak bu nedenleri ortak başlıklar altında sosyal, ekonomik, mali, idari, yapısal ve kamudan kaynaklı olacak şekilde sınıflandırmak da mümkündür. Nüfus artışı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan göçler ve çarpık kentleşme ile eğitim düzeyi ve işgücü niteliğindeki düşüklükler sosyal nedenler arasında sayılmaktadır. Hızlı nüfus artışları, işgücü artışını da beraberinde getirmiş, istihdam üzerinde baskı yaratarak büyük kentlere olan göçü hızlandırmıştır. Göçlerden kaynaklanan çarpık kentleşme sonucunda gecekondulaşma oranları yükselmiş ve kayıt dışı çalışan kesimde artış yaşanmıştır. Diğer yandan, çalışanların eğitim seviyelerindeki düşüklük ve niteliklerinin yetersiz olması da düşük ücretle kayıt dışı istihdam edilmelerine neden olmaktadır.

Bununla birlikte, işsizlik, enflasyon, gelir dağılımındaki eşitsizlik, yoksulluk, işletmelerin yapısı, sendikaların baskısı ve emek piyasasındaki değişimler kayıt dışı

istihdama neden olan ekonomik faktörler arasında sayılmaktadır. Gelir dağılımındaki bozulmalar ve yoksulluk oranlarının yükselmesi, işletmelerin küçük ölçekli olmaları ve emek piyasasındaki değişikliklere ayak uyduramamaları onları rekabet güçlerini korumak adına kayıt dışı istihdama itmektedir.

Ekonomik ve sosyal nedenler kadar kayıt dışı istihdamın artmasına neden olan bir diğer faktör ise mali, idari ve yapısal nedenlerden kaynaklanmaktadır. Mali nedenler arasında öncelikle, ücretten yapılan sigorta primi, vergi gibi işveren için büyük bir yük oluşturan istihdamla ilgili mali yükümlülükler gelmektedir. Çalışanlar üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik primleri başta olmak üzere istihdam vergilerinin yüksekliği ile çalışma hayatına ilişkin diğer yasal yükümlülüklerin yüksekliği de istihdam maliyetlerini arttırarak hem işletmeleri hem de çalışanları kayıt dışı istihdama yönlendirebilmektedir. Bununla birlikte bürokratik işlemlerin ve mevzuatın karmaşıklığı, asgari ücret, borçlanma kanunları ile ceza ve denetimlerin yetersizliği gibi faktörler de kayıt dışı istihdamın artmasına neden olan diğer yapısal nedenlerdir. Yine vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarına ilişkin olarak sıklıkla çıkarılan af ve borç yapılandırması kanunları da kayıt dışı çalışmayı özendirilmekte, kayıtlı çalışanların sisteme olan güvenlerini sarsmaktadır. Diğer yandan, çalışanların, iş hayatında karşılaşılabilecekleri çeşitli risk ve olumsuzluklar karşısında çalışmayacaklarını, malul veya sakat kalacaklarını veya gelirlerinde azalma olacağını dikkate almamaları, diğer bir deyişle toplumda sosyal güvenlik bilincinin tam olarak yerleşmemiş olması da kayıt dışı istihdamda önemli etkenlerden bir diğeridir. Diğer yandan yargı sistemi, politik kararlar, kurumlar arası koordinasyon eksiklikleri, kamuya duyulan güvensizlik ve kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik ve kamu hizmetlerine olan olumsuz bakış gibi kamusal sistemden kaynaklanan sorunların da kayıt dışı istihdama önemli etkisi olduğu görülmektedir. Kamu harcamalarına olan olumsuz bakış kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanamamasından ileri gelmektedir. Bu nedenle vergi gelirlerinin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve kamuoyunun doğru bir şekilde bilgilendirilmesi önem arz etmektedir.

Kayıt dışı istihdamın sonuçlarına bakıldığında olumsuz birçok etkisi bulunduğu görülmektedir. Kuşkusuz en önemli sonuçlarından birisi kamunun gelir kaybına uğramasıdır. Gelir kaybı neticesinde kamu hizmetlerinin yeterince sağlanamaması ve

gelir kaybının telafisi amacıyla istihdamla ilgili mali yükümlülüklerin arttırılması gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca vergi ve prim adaletini bozarak kamuya olan güveni de sarsmaktadır. Kayıt dışı istihdam, kayıtlı çalışana sahip işletmeler üzerinde haksız rekabete yol açmaktadır. Kayıt dışı çalışmalara dönük afların çıkarılması insanların kamuya bakış açısını olumsuz etkilemekle birlikte ahlaki değerler üzerinde de yozlaşmaya neden olmaktadır. Diğer bir etkisi ise istatistikler üzerindedir ki hatalı istatistiklerin elde edilmesi karar vericilerin ya da politika uygulayıcıların kaynakları verimsiz alanlara yöneltmesine neden olmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın olumsuz etkilerinin yanı sıra az da olsa birkaç olumlu etkisinden söz etmek mümkündür. Bunlar, herkese istihdam olanağı sağlayarak işsizlik oranını düşürmesi, kaynakların verimli alanlara yönltilmesini sağlaması yani yatırıma kaynak teşkil etmesi, iç ve dış pazarlarda rekabet gücünü arttırması ve ekonomiye canlılık getirmesidir. 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 da neden olmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın uzun vadede olumsuz etkilerinin olumlu etkilerini geri planda bırakacağı ve ekonomik yapıyı daha da kötüleştireceği söylenebilir.

Dünyanın birçok gelişme yolundaki ülkesinde olduğu gibi, Türkiye’de de kayıt dışılık yeni bir olgu değildir. Özellikle 1980’lerden sonra gündeme gelmeye başlayan kayıt dışı kısmen küreselleşmenin beraberinde getirdiği rekabet artışı gibi küresel etmenlere kısmen de Türkiye’nin kendi içinden kaynaklanan nüfus yapısı, tarım kesimindeki gelişmeler, iç göç gibi çeşitli dinamiklere dayanmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın oransal büyüklüğü gelişmiş birçok ülke ekonomisine kıyasla oldukça yüksektir. Çalışma Bakanlığı tarafından yayınlanan Çalışma Hayatı İstatistiklerine göre, Türkiye’de son beş yıldaki kayıt dışı istihdam oranı giderek düşmüş ve 2012 yılında %40,1 olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılı TÜİK verilerine göre ise, işteki durum dikkate alındığında kayıt dışı istihdam en fazla % 91,8 ile ücretsiz aile işçilerinde en az ise % 18,7 ile işveren kesiminde görülmektedir. Ülkemizde kayıt dışı istihdam edilme oranı tarım ve tarım dışı sektörler arasında değişmekle birlikte sırasıyla % 83,6 ve %24,5 şeklinde gerçekleşmiştir. Genel özelliklerine bakıldığında, Türkiye’de kayıt dışı istihdam en fazla; tarım, imalat, inşaat ve hizmetler sektörlerinde, erkeklere nazaran

kadınlarda, 30-34 yaş aralığında, okuma yazma bilmeyenler arasında, tarım ve hayvancılık meslek kolunda ve 1-5 arasında işçi çalıştıran işletmelerde görülürken; en az ise profesyonel meslek mensuplarının çalıştığı meslek grubunda, 60-64 yaş aralığında ve yüksekokul veya fakülte mezunları arasında, 50 ve üzeri işçi çalıştıran işletmeler arasında görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın sonuçlarına bakıldığında ise kamunun kayıt dışı istihdam sonucunda önemli bir gelir kaybına uğradığı görülmektedir. Öyle ki, 2013 yılı Ağustos ayı verilerine göre devletin uğradığı maddi kayıp sadece sigorta primi açısından 6 milyon 494 bin kişi için aylık yaklaşık 2.3 milyar TL, yıllık ise 28 milyar TL’dir.

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 içindeki payının büyük olduğu ve kayıt dışı sektörün ekonomi içindeki payının yüksek olduğu ve %45 ile 85 arasında değiştiği görülmektedir. 2004-2009 dönemi Avrupa Sosyal Araştırma verileri kullanılarak 30 Avrupa ülkesinde Dünya Bankası tarafından yaptırılan bir çalışmaya göre ise, kayıt dışı istihdam oranları Avrupa’nın kuzeyine nazaran güneyinde, doğusuna nazaran batısında daha yüksektir. Öyle ki, kuzey Avrupa’da işgücünün %10’u ile güneyde %25’i ve 30 Avrupa ülkesinin genelinde ise % 16-17’si olmak üzere her altı kişiden biri kayıt dışı çalışmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde kayıt dışı istihdam oranı ortalaması yapılan bir çalışmaya göre % 5 şeklinde çıkmıştır. AB’ye ülkeler arasında bu oranın çok üstünde olan Danimarka ve Litvanya gibi ülkeler olduğu gibi altında yer alan Kıbrıs ve İngiltere gibi ülkeler de mevcuttur. AB ülkelerinde kayıt dışı istihdam en fazla erkeklerde ve 25-45 aralığındaki yaş grubunda; aile içiliğinde, ev hizmetleri, inşaat ve kişisel hizmetler sektöründe yoğunlaşmakta olup ek iş yapanlar, işsizler, kendi hesabına çalışanlar, öğrenciler ve kaçak göçmenler arasında yaygındır.

Faktörleri bu denli çeşitli olan kayıt dışı istihdamla mücadelede konusunda alınması gereken önlemler de çeşitlilik arz etmektedir. Bu nedenle gerek AB ülkelerinde gerekse ülkemizde karma yöntemler uygulanmaktadır. Karma yöntemler içerisinde bir yandan kayıtlı istihdama geçiş için teşvikler ya da kolaylıklar sağlanırken diğer yandan cezalar ve denetimlerle kayıt dışında kalmanın caydırıcılığı da arttırılmaya çalışılmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda fikir vermesi açısından AB üyesi ülkelerin uyguladıkları yöntemlere bakıldığında, sadece denetime dayalı mücadele yerine kayıt dışı çalışmaya neden olan sorunlara da odaklanıldığı görülmektedir. İşgücünün esnek olmaması, yasal mevzuatın katılığı, istihdam maliyetlerinin yüksekliği gibi sistemin işleyişindeki aksaklıkların azaltılması ve sistemin güçlendirilmesi amacıyla çalışma hayatının esnekleştirilmesi, vergi ve prim indirim uygulamaları, servis fişleri, istihdamla ilgili işlemlerin azaltılması amacıyla tek durak bürolarının oluşturulması gibi yöntemlere başvurulmuştur. Üye ülkelerde bu uygulamaların kayıt dışı istihdamı engellemeye yeterli olmadığı durumlarda denetim ve yaptırımların arttırılması, kamu kurumları ve sosyal taraflar arasında işbirliği ve koordinasyonun arttırılması, ihbar sisteminin oluşturulması ve göçlere sıkı denetim uygulamalarının 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 ve teşvik hizmetlerinin verilmesi ile kayıtlı istihdama giriş teşvik edilmeye çalışılmaktadır. Tüm bu uygulamalarla birlikte kayıt dışı çalışmanın zararlarını içeren bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları ile kişilerin tutum ve davranışları değiştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında çeşitli dönemlerde çeşitli düzenlemeler ve faaliyetler uygulanmıştır. Vergi ve sosyal güvenlikle ilgili kanunlar başta olmak üzere birçok kanunda düzenlemeler yapılmıştır. Kalkınma planları, orta vadeli programlar ve hükümet programları gibi uygulamalar çerçevesinde kayıt dışı istihdama yönelik önlemler alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca KADİM ve KADEM eylem planları ile KİTUP projeleri uygulamaya konulmuştur. Toplumdaki sosyal güvenlik bilinç seviyesinin ve kayıtlılık ahlakının yaygınlaştırılmasına yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. Tüm bu uygulamalara rağmen kayıt dışı istihdamda yeterince azalış sağlanamamış olması ve kayıt dışı istihdamın boyutu, yapısal sorunları da içeren nedenleri, kamu ve toplum üzerindeki olumsuz sonuçları dikkate alındığında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda sadece denetime odaklanma ya da sadece mevzuat düzenlemesine yönelme ile bu sorunun önlenmesinin mümkün olmadığı, bu uygulamalarla birlikte toplumun tüm kesimlerini içeren daha kapsamlı mücadele yöntemlerine ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği tarafından Türkiye ile ilgili yayınlanan 2012 ve 2013 yılı İlerleme Raporlarında da kayıt dışı istihdamla m¼cadele konusunda yapılan faaliyetlerden bahsedilmektedir. 2012 yılı İlerleme Raporunda, özellikle k¼çük işletmelerde ve tarım sektöründe yaygın olan kayıt dışı istihdamla m¼cadele anlamında 2011 yılı içinde yeterince ilerleme kaydedilmediği bu sebeple kayıt dışı işçilerin kayıt altına alınması, maaşların olduğundan d¼ř¼k beyan edilmesinin önlenmesi ve sistemin etkinliğinin artırılması için çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmektedir. 2013 yılı İlerleme Raporunda ise iş sözleşmelerinin katılığı ve kayıt dışı istihdamın yaygınlığı nedeniyle ÷lkemizdeki iřg¼c¼ piyasasının etkin bir şekilde işlemediğine vurgu yapılmakla birlikte 2012 yılı genelinde sosyal güvenlik primlerine yapılan devlet katkısı ile kayıt dışı istihdamın azaltıldığı belirtilmektedir. Özellikle tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdamda azalmanın devam ettiği vurgulanmaktadır. Ancak, maaşların beyan edilmemesinin sorun olmaya devam ettiği ve kısmi zamanlı çalışanlar ile ev işlerinde çalışanların kayıt altına alınmalarının önemli ölç¼de iyileştirilmesi gerektiği raporda ayrıca ele alınmıştır (s.40-41). Kısaca kayıt dışı istihdam alanında, d¼zensiz olmakla birlikte, bazı ilerlemeler kaydedildiği ancak kayıt dışı istihdamla m¼cadele ve sosyal koruma mekanizmalarının kapsamının genişletilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Karmaşık ve çok boyutlu bir yapıya sahip olan kayıt dışı istihdamı ortaya çıkaran unsurlar ortadan kaldırılabildiği takdirde kayıt dışı istihdam da kayıt altına alınmış olacaktır. Kayıt dışı istihdamla m¼cadele konusunda AB üyesi ÷lkelerin deneyimlerine bakıldığında sadece bir politikaya ağırlık vermek yerine karma politika yaklaşımı ile birçok politikanın eş zamanlı olarak uygulanması gerektiği gör¼lmektedir. Karma politika yaklaşımında hem kayıt dışı istihdamı önleyici hem de kayıtlı istihdamı teşvik edici politikalar aynı anda uygulanmaktadır. Bu anlamda Türkiye’de de aynı şekilde kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve azaltılması için uygun politikalar beraber uygulanarak kayıt dışı istihdamla m¼cadele edilmeye çalışılmalıdır. AB üyesi ÷lkelerin deneyimlerinden yola çıktığımızda Türkiye’de uygulanması gereken stratejileri mevcut sistemin iyileştirilmesi, kayıtlı sisteme girişe zorlama, tutum ve davranışları değiştirme, yoksulluk ve işsizlikle m¼cadele şeklinde beş başlık altında özetleyebiliriz. Bu anlamda alınması gereken tedbirler ise şu şekilde sıralanabilir.

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 güçlendirecektir. Bu anlamda özellikle son yıllarda kayıtlı istihdamı arttırmaya yönelik uygulanan teşviklerin gözden geçirilmesi, çeşitlendirilmesi ve süreklilik arz edecek şekilde devam ettirilmesi mevcut sistem iyileştirecektir.

Sistemdeki aksaklıkların giderilmesine yönelik politikalarla birlikte çapraz denetimlerin artırılması ve denetim elemanı sayısının artırılması, af ve yapılandırma beklentilerinin ortadan kaldırılması, kurumlar arasındaki koordinasyonun artırılması ve ortak veri tabanlarının kurulması, sosyal güvenlik sistemini zayıflatan uygulamaların tek numara ve tek kuruma kayıtlılık sistemi ile giderilmesi, cezaların caydırıcılığının artırılması amacıyla çeşitlendirilmesi ve yaptırımların artırılması, kayıt dışı çalışanları kayıtlı sisteme girmeye zorlayacaktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik stratejiler uygulanırken diğer yandan kişilerin tutum ve davranışlarını değiştirmek amacıyla; kayıt dışı istihdamın bireye, topluma ve devlete vermiş olduğu zararlar konusunda toplumun bilinçlendirilmesi sağlanmalı, eğitim ve öğretim müfredatlarında sigortalılık ve sosyal güvenlik bilincini artırıcı konulara geniş yer verilmeli, sigortalı çalışmanın önemi görüntülü ve görüntüsüz kitle iletişim araçları ile anlatılmalı ve kamuya duyulan güvensizlik ve memnuniyetsizliklerin azaltılmasına yönelik politikalar uygulanmalıdır. Unutulmamalıdır ki, en iyi kanunlar getirilse ve en iyi şekilde uygulansa da, toplumda kayıtlı çalışma veya çalıştırma bilinci ve ahlaki geliştirilmediği sürece bu düzenlemelerden beklenen sonuçlar gerçekleşmeyecektir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda uygulanacak bu yöntemlerin istihdam yaratma stratejileri ile de uyumlu olması gerekmektedir. Gelir seviyesinin düşüklüğü, işsizlik gibi nedenlerle kayıt dışı çalışmakta olanlara yönelik olarak uygulanacak aktif istihdam politikaları, işe başlarken verilecek teşvikler ile düşük gelirli ve süreksiz işlerde çalışanlara yönelik mikro sosyal sigorta programlarının uygulanması ve danışmanlık hizmetleri ile bu kişilerin kayıtlı sisteme dahil edilmesi sağlanacaktır.

Sonuç olarak, kayıt dışı istihdam sorununun nedenleri çok ve çeşitli olduğundan çözümünü de tek bir elde toplamak mümkün değildir. Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarının etkin, etkili ve başarılı olabilmesi için, toplumu oluşturan tüm kesimlerin özveri ile sorunun çözümüne eğilmesi, demokratik katılım ve sosyal diyalog anlayışıyla sorunun çözümüne katkı sağlaması gerekmektedir. Diğer yandan kayıt dışı mücadele amacıyla, caydırıcı ve özendirici tedbirlerin birlikte yer aldığı karma yöntem hayata geçirilerek, önleyici teftiş anlayışı yaygınlaştırılmalı ve denetimlerin ve cezaların etkinliği arttırılmalıdır. Bu doğrultuda karma yöntem içerisinde yer alan tüm politikaların eşgüdüm içerisinde uygulanmasına da azami özen gösterilmelidir.

KAYNAKÇA

- AB Yolunda Kayıt Dışı Ekonomi, (Erişim: 01.11.2013)
http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/SinanUlgen-KayitdisiEkonomi.pdf
- AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu (2005). *Sosyal politika*. (Erişim: 21.10.2013)
<http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rft>
- Acharya S. (1985). Aspects of the black economy in India. *Report of a Study by National Institute of Public Finance and Policy*. Ministry of Finance, Government of India.
- Alptekin, E. (2007, Mayıs). Türkiye'nin bitmeyen derdi kayıt dışılık. *İzmir Ticaret Odası Ar-Ge Bülteni*. 4-12.
- Altuğ N. (1994). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonominin kapsamı. *İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Dergisi*. İstanbul, Mart-Nisan, 40.
- Altuğ O. (1999). *Kayıt dışı ekonomi*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Amaral, P. ve Quintin, E. (2006). A competitive model of the informal sector. *Journal of Monetary Economics*. 53 (7), 1541–1553.
- Apak, T. (2012, 25 Temmuz). *Türkiye'de teşvik ve destekler*. (Erişim: 19.10.2013)
http://www.alomaliye.com/2012/talha_apak_tesvik_destekler.htm
- Avrupa Komisyonu (2012, 10 Ekim). Türkiye 2012 yılı ilerleme raporu, Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunulan bildirim, Brüksel. (Erişim: 20.12.2013)
http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf
- Avrupa Komisyonu (2013, 16 Ekim). Türkiye 2012 yılı ilerleme raporu, Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunulan bildirim, Brüksel. (Erişim: 20.12.2013)
http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

- Aydemir, Ş. (1995). *Türkiye’de kayıt dışı ekonomi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- Aydemir, Ş. (1994). *Türkiye’de kayıt dışı ekonomi*. İstanbul: Acar Yayınevi.
- Aydın, M. Sabir. (2013). *Çalışma ve sosyal güvenlik alanında sosyal sorumluluk*. Erişim Tarihi: 10.06.2014)
http://www.osgbrehberi.com/koseyazisi/17/CALISMA_VE_SOSYAL_GUVENLIK_ALANINDA_SOSYAL_SORUMLULUK.html
- Baldry, J. C. (1987). Income tax evasion and the tax schedule: Some experimental results. *Public Finance*. 42, 357-83.
- Başak, Z. (2005). *Explaining informalization via labor market segmentation theory*, Unpublished Master Thesis, Middle East Technical University, Graduate School of Social Sciences, Ankara, Turkey.
- Beceren, E ve Kasalak, M.A. (2010). Avrupa Birliği istihdam stratejisi ve üye ülke stratejilerinin 10 hedef kapsamında istihdama yönelik uygulamaları. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*. 2 (2), 2010 ISSN: 1309-8020 (Online) (Erişim Tarihi: 10.10.2013)
http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_EBD/arsiv/2010_2/06ertan_beceren.pdf
- Bennett, J. (2008). *Formality, informality, and social welfare*. IZA Discussion Paper No.3550.
- Bennett, J. ve Estrin, S. (2007). *Informality as a stepping stone: entrepreneurial entry in a developing economy*. IZA Discussion Paper No.2950.
- Bernabè, S. (2008). *Measuring informal employment in transition countries*. University of Leuven, Mimeo.
- Bhattacharyya D.K. (2004). On the use of the hidden economy estimates. *Public Choice*. 118, 169–181.

- Bozdağlıoğlu, E.Y.U. (2008). Türkiye’de işsizliğin özellikleri ve işsizlikle mücadele politikaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 20, 45-65. (Erişim: 16.11.2013)
<http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd20/sbd-20-04.pdf>
- Breman, J.C. (1980). *The informal sector in research: Theory and practice*. Rotterdam: Erasmus University, Comparative Asian Studies Program 3.
- Bromley, R. (1978). Introduction - the urban informal sector: Why is it worth discussing?. *World development*. 6 (9/10), 1033-1039.
- Bulutay, T. (2000). Dimensions of unrecorded economy in Turkey. T. Bulutay (Ed). *The unrecorded economy as related to the labour market*. DİE, Ankara, Ekim, 1-81.
- Buttler, F. (2007, 22-23 Şubat). *Sosyal diyalog yoluyla kayıt dışı istihdamla mücadelede Türkiye ve Avrupa’daki deneyimler konusunda üst-düzey konferans*. Ankara.
- Cagan, P. (1958). The demand for currency relative to the total money supply. *Journal of political economy*. 66 (3), 302-328.
- Candan, M. (2007). *Kayıt dışı istihdam, yabancı kaçak işçi istihdamı ve toplumumuz üzerindeki sosyo-ekonomik etkileri*. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Capecchi, V. ve Pesce, A. (1984). Reconsidering diversity to contend with dualism. The informal economy and beyond, *Ecodevelopment News*. Paris, France: Maison des sciences de l'homme, No. 31.
- Carillo, M. R., ve Pugno, M. (2002). *The underground economy and the underdevelopment trap*. Università Degli Studi di Trento, Discussion Paper, 1, 1-23.
- Carter, M. (1984). Issues in the hidden economy: a survey. *Economic Record*. 60 (170), 209-221.

- Chen, M. A. (2004). *Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*. EGDI-WIDER Conference, “Unleashing human potential: linking the informal and formal sectors”, Helsinki, Finland, Eylül, 17-18.
- Clotfelter, C.T. (1983). Tax evasion and tax rates: an analysis of individual return. *Review of economics and statistics*. 65(3), 363-73.
- Commander, S. ve Tolstopiatenko A. (1997). A model of the informal economy in transition economies. *WP 122*. The William Davidson Institute (University of Michigan).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2004). *Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı*. Yayın no: 116. Ağustos, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH) (2004). *Önde gelen AB üyesi ülkelerde ve Avustralya’da işsizlikle mücadele, istihdam kapasitesinin artırılması ve kayıt dışı istihdam*. Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2006). *Kayıt dışı istihdamla mücadele (KADİM) projesi*. Ankara. (Erişim: 25.05.2013)
<http://www.kayitdisiekonomi.com/files/20061004-13-1.pdf>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (tarihsiz). *4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunda yer alan idari para cezaları*. Çalışma Genel Müdürlüğü. (Erişim: 21.09.2013)
<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=ceza>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2012). *Çalışma hayatı istatistikleri*. Ankara, Kasım.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2013). *Çalışma hayatı istatistikleri*. Ankara, Temmuz.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (tarihsiz). *2013 bütçe konuşması*. (Erişim: 11.09.2013)

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/2013planbutce/>

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (tarihsiz). *2014 bütçe konuşması*. (Erişim: 11.09.2013)

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/2014planbutce/>

Çevikbaş, R. (2011). Türkiye’de e-devlet ve e-imza altyapısı ve uygulamaları. *Türk İdare Dergisi*. (Erişim: 12.10.2013)

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r25_xAUVfM8J:www.tid.gov.tr/Makaleler/4rafet%25C3%25A7evikba%25C5%259F.doc+&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

Çetintaş, H. ve Vergil, H. (2003). Türkiye’de kayıt dışı ekonominin tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*. 4 (1), 15-30.

Çiloğlu, İ. (1998). Kayıt dışı ekonominin isleyişi ve kamu bütçesine etkisi. *Hazine Dergisi*. 1, 72-74.

Demir, F. (2001). Kayıt dışı işçiliği önlemeye yönelik yeni bir sendikal örgütlenme modeli I. *TES-İŞ Dergisi*. 2.

Derdiyok, T. (1993). Türkiye’nin kayıt dışı ekonomisinin tahmini. *Türkiye İktisat Dergisi*. 14.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *Kayıt dışı ekonomi özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: D.P.T Yayınları, No. 2603 – ÖİK: 614. (Erişim: 25.06.2013)
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/kayitdis/oik614.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (2002). *8. Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planı 2002 Yılı Programı*.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006). *9. Kalkınma Planı*. RG. 01.07.2006-26215

- Djankov S., I. Lieberman, J. Mukherjee and T. Nenova (2003). Going informal: benefits and costs. In B. Belev (ed.) —*The informal economy in the EU accession countries: size, scope, trends and challenges to the process of EU enlargement*. Sofia, CSD: 63-80.
- Dufour, C. (2006). *Industrial relations developments in France*. Institute for Economic and Social Research (IRES).
- Dünya Bankası (2010). *Kayıtdışılık; nedenler, sonuçlar, politikalar Türkiye ülke ekonomik raporu*. Mart. (Erişim: 20.01.2014)
http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/CEM2010_tr.pdf
- Ekin, N. (2000). *Türkiye’de yapay istihdam politikaları*. İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2000, 33.
- Ekodialog. Com. *Tam rekabet piyasasında firma dengesi*. (Erişim: 25.12.2013)
http://www.ekodialog.com/Acik_ogretim_iktisat/tam_rekabet_piyasasinda_firma_dengesi.html
- Erdut, Z. (2007). Enformal istihdamın ekonomik, sosyal ve siyasi etkileri. *Çalışma ve Toplum*. 2007/ 1, 83-117.
- Eurobarometer (2007) *Undeclared work in the European Union may-june 2007 report, Special Eurobarometer 284/Wave 67.3*, Brussels: European Commission. (Erişim: 03.06.2013)
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf
- European Commission (2007a). *Stepping up the fight against undeclared work*. Brussels. (Erişim: 10.11.2013) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1583_en.htm?locale=en
- European Commission (2007b). *Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3 – TNS Opinion ve Social: Undeclared Work in the European Union*, Brussels. (Erişim: 01.10.2013) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

- European Commission (2000). *Industrial relations in Europe 2000*. (Erişim: 16.01.2014)
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=10&langId=en&mode=advancedSubmit&policyArea=0&subCategory=0&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=IRIE>
- Eurostat. *Population and social conditions, labour market statistics*. (Erişim: 21 Temmuz 2013)
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergan&lang=en
- Eurostat. *Unemployment statistics*. (Erişim: 21 Temmuz 2013)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statisticsEurostat
- Eurostat. (2013, Eylül). *Minimum wage statistics*. Erişim: 21.07.2013)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics
- Eurostat. *European Union labour force survey - annual results 2012*. (Erişim: 21.07.2013)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_and_labour_force_statistics#cite_note-0
- Eurostat. *Wages and labour costs*. (Erişim: 21.07.2013)
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wage,_1_Jan_2013_\(EUR_per_month\).png&filetimestamp=20130410070151](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Figure4_Minimum_wage,_1_Jan_2013_(EUR_per_month).png&filetimestamp=20130410070151)
- Eurostat. *Labour cost index - recent trends*. (Erişim: 21.07.2013)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_cost_index_-_recent_trends,
- Eurostat. *Minimum wage statistics*. (Erişim 11.03.2014)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics

- Feige E.L. (1979). How big is the irregular economy?. *Challenge*. Kasım-Aralık, 22, 5-13.
- Feige E.L. (1989). *The underground economies. tax evasion and information distortion*. Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- Feinstein, J.S., (1999). Approaches for estimating noncompliance: examples from federal taxation in the United States. *Economic Journal*. 109, Haziran, 360-369.
- Feld, L. P. and F. Schneider (2010). Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries. *German Economic Review*. 11(2), 109-149.
- Fields, G. S. (1975). Rural–urban migration, urban unemployment and underemployment, and job-search activity in ldc's. *Journal of Development Economics*. 2 (2), 165-187.
- Friedland, N., Maital, S. ve Rutenberg, A. (1978). A simulation study of income tax evasion. *Journal of Public Economics*. 10,107-116.
- Friedrich Ebert Vakfı. (1998). *Enformel sektör ve sosyal güvenlik: sorunlar ve perspektifler*. Ekonomi Forumu Wirtschaftsforum, İstanbul.
- Frey, B. S. ve Pommerehne, W. (1984). The hidden economy: state and prospect for measurement. *Review of income and wealth*. 30 (1), 1-23.
- Giles, D.E.A., (1999). Measuring the hidden economy: implications for econometric modeling. *Economic Journal*. 109, Haziran, 370-380.
- Gërxhani, K. (2003). *The informal sector in developed and less developed countries: a literature survey*. Amsterdam School for Social Science Research (ASSR), University of Amsterdam, Nisan.
- Güloğlu, T. (2005). The reality of informal employment in Turkey. *International programs visiting fellow working papers*. Cornell University. (Erişim: 15.06.2013)

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>

- Güloğlu, T., Korkmaz, A. ve Kip, M. (2012). *Türkiye’de kayıt dışı istihdam gerçeğine bir bakış*. 51-95 (Erişim: 16.11.2013)
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/download/12239/11489>
- Günay, S. (2002). Türkiye de kayıt dışı istihdamın analizi-II. *Yaklaşım Dergisi*. 115, Temmuz, 153-161.
- Günther, I. ve Launov, A. (2012). Informal employment in developing countries opportunity or last resort?. *Journal of Development Economics*. 97, 88-98.
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*. 11 (1), 61-89.
- Have, E. (2005). *Sosyal diyalog el kitabı*. Mart.
- Hazans, M. (2011) Informal workers across Europe: evidence from 30 European countries. *Policy Research Working Paper*. World Bank, No: 5912.
- Henley A., Arabsheibani, G.R. ve Carneiro, F.G. (2006). On defining and measuring the informal sector. *Policy Research Working Paper*. World Bank, No. 3866, Mart.
- Heyes, J. (2007). *Tackling unregistered work through social dialogue: final report of the 2005-2007 EU-ILO*. Project paper for the high level conference on social dialogue, Unregistered work and local development. Birmingham University, England.
- Honousek, J. ve Palda, F. (2003) *Why People Evade Taxes In The Czech And Slovak Republics: A Tale Of Twins*. Public Economics, Belev, no:0205003.
- Husmanns, R. (2004). Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment. *ILO Bureau of Statistics Working Paper*, No. 53.

- İlgin, Y. (1999). *Kayıt dışı ekonomi ve Türkiye'deki boyutları*. Ankara: DPT Yayınları (Erişim: 10.05.2012)
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ilginy/kayitdis.pdf>.
- İlgin, Y. (2002). Kayıt dışı ekonomiyi tahmin yöntemleri ve Türkiye'de durum. *Planlama Dergisi Özel Sayı*.
- International Labour Office (ILO) (1972). *Employment, income and equality: a strategy for increasing productivity in Kenya*. Geneva, ILO.
- ILO (2002). *Women and men in the informal economy: a statistical picture*. Geneva, ILO.
- ILO (2003). *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*. Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, Report of the Conference, Doc. ICLS/17/2003/R. Geneva: ILO.
- ILO (2007). *Newsletter*. 2007- 2, ISSN 1564-510 X. Mayıs, Ankara.
- ILO (2010). *Accelerating action against child labour*. International Labour Conference: 99th Session. Report of the Director-General. Report I(B). (Erişim: 18.12.2012)
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=13853>.
- ILO (2010, January). *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*. Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 7, Geneva.
- ILO (2013). *Labour Inspection and undeclared work in EU*. Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 29, Geneva.
- ISSA. (2008a). *Contribution collection: collaboration with the tax administration*. National Social Insurance Fund, Cameroon.
- ISSA. (2008b). *Decentralization: a case of the social security fund*. Rwanda.

- İstanbul Serbest Muhasebesi Mali Müşavirler Odası (İSMMMO). *Kayıt dışı ekonomi ve çözüm yolları: kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin sebepleri nelerdir?*. 44-114. (Erişim: 25.01.2013)
<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/TRaporlar/kayitdisi/bolum3.pdf>
- Johnson, S., Kaufmann, D. ve Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. *American Economic Review*. 88(2), 387-392.
- Jreisat, D. (2006). *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: the experience of the Arab Asian Countries. international social security association. Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/ INDIA/06/4.*
- Kalça, A. (1998). *Kayıt dışı ekonomiyi tahmin etmeye yönelik çalışmaların analizi.* Ankara
- Kalkınma Bakanlığı. (2012). *Ekonomik ve sosyal göstergeler 1950-2010.* (Erişim: 4.11.2013)
<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676>
- Karaaslan, E. (2010). *Kayıt dışı istihdam ve neden olduğu mali kayıpların bütçe üzerindeki etkiler: Türkiye örneği.* Mali Hizmetler Derneği.
- Karadeniz, Y. (2002). *Kayıt dışı istihdam.* 63-130.
- Karan, K. G. (2006). *Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve doğurduğu vergi kaybı.* Marmara Üniversitesi Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kardeş, S. (1996, Mart). *Denetimin etkinliğinin artırılmasında analitik inceleme prosedürlerinin kullanımı ve Türkiye’de denetim firmalarına yönelik bir araştırma.* Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No.29, Ankara.
- Kaufmann, D. ve Kaliberda, A. (1996). *Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence.* Mimeo. World Bank.

Kayıtlı ekonomiye geçiş, (Erişim: 25.10.2013,
http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/alt.php?sayfa=e_eylem_plani

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele (KADEM) Eylem Planı 2008–2010. (2009). T. C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Yayın No: 87.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele (KADEM) Stratejisi Eylem Planı 2011-2013. (2011). Ankara.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele (KADEM) Stratejisi Eylem Planı 2011-2013. (2013, Nisan-Haziran). VI. Dönem Gerçekleşme Raporu. T.C. Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Ankara. (Erişim: 11.09.2013)
http://www.kayitliekonomiyegecis.gov.tr/down/dokumantasyon/VI_Donem_Gerceklesme_Raporu.pdf

Keleş, R. (1984). *Kentleşme ve konut politikası*. Ankara: A.Ü.S.B.F.

Kıldış Y. (2000, Eylül). Kayıt dışı ekonomi ve etkileri (1). *Vergi Sorunları Dergisi*.

Kıral, H. (2006). *Yabancıların Türkiye’de çalışma esasları*. TİSK Yayını, Yayın No:270.

Krakowski, M. (2005). Determinants of the informal economy: the importance of regional factors. *HWWWA Discussion Paper 313*. (Erişim: 25.02.2014)
<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19285/1/313.pdf>

Kurt, R. (2013, 31 Ekim). Ev hizmetlerinde kim sigortalı olacak, kim olmayacak?. *Star Gazetesi*. (Erişim: 4.04.2013) <http://haber.stargazete.com/yazar/ev-hizmetlerinde-kim-sigortalı-olacak-kim-olmayacak/haber-801853>

Latov, Y. ve Kovalyev, S.N (2006). *Tenevaya Ekonomika*. Moskova: Norma.

Livingstone, I. (1971). *Economic Policy for Development: Selected Readings*. Penguin Books, Harmonds-worth.

Loayza, N. ve Rigolini, J. (2006). *Informality Trends and Cycles*. World Bank Policy Research Working Paper No.4078.

- Loayza N.V. (1996). The Economics of Informal Sector: a Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. *Carnegie Rochester Series on Public Policy*. North- Holland 45, 129-162.
- Loayza, N.V., L. Servén ve N. Sugawara (2009). *Informality in Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4888
- Lund, F. (2009). Social protection and the informal economy: linkages and good practices for poverty reduction and empowerment. *Promoting Pro-poor Growth: Social Protection*. OECD, 69-88.
- Maloney, W. F. (2004). *Informality revisited*. World Development. 32 (7), 1159-1178.
- Mankiw G. (2003). Principles of Economics. New York.
- Mateman, S. ve Renooy, P. (2001). *Undeclared labour in europe, towards an integrated approach of combatting undeclared labour*. Regioplan Research Advice and Information.
- Mattera, Philip (1985). *Off the books: the rise of the underground economy*. London, Pluto Press.
- McCrohan, Kevin F. ve Smith, J.D. (1986). A consumer expenditure approach to estimating the size of the underground economy. *Journal of Marketing*. 50, 48-60.
- OECD. (2004). Informal employment and promoting the transition to a salaried economy. *Paris: OECD Employment Outlook*. Chapter 5.
- OECD. (2009). *Is informal normal? Towards more and better jobs*. Paris: OECD.
- OECD. (2011). *Economic policy reforms: going for growth 2011*. (Erişim: 20.05.2013) <http://www.oecd.org/social/labour/economicpolicyreformsgoingforgrowth2011.htm>
- OECD. (2012). *Tax wedge 2012*. (Erişim: 07.10.2013) <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages.htm>

- OECD. (2013) *Taxing wages 2011-2012*. Special Feature: Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries. OECD Publishing (Erişim Tarihi: 01.03.2014) http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/taxing-wages-2013_tax_wages-2013-en#page1
- OECD. (2013). *Revenue statistics 2013*. (Erişim 16.01.2014) <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics.htm>
- OECD Employment Outlook (2008). *Declaring work or staying underground: Informal employment in seven OECD countries*. Further Material, Annex 2.A.3. Extent and Characteristics of Informal Employment.
- Ortega, A. E. L. (2006). *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Philippines case*. International Social Security Association. Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4.
- Özar, Ş. (2006). Kentsel kayıt dışı kesimde istihdam sorununa yaklaşımlar ve bir ön saha çalışması. *ODTU Geliştirme Dergisi*. Cilt 23.
- Özdemir, E. (1993). Kayıt dışı ekonomi ve alınması gereken önlemler. *Vergi Sorunları Dergisi*. Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını. S.73.
- Özsoylu, A. F. (1994). *Kayıt dışı ekonomiden kim kazanıyor, kim kaybediyor?*. TOBB Yayını, Ankara.
- Özsoylu, A. F. (1996). *Türkiye’de kayıt dışı ekonomi*. Bağlam Yayıncılık. İstanbul, 91-93.
- Özşuca, Ş. T., Gökbayrak, Ş., Özüğurlu, M. ve Başbuğ, A. (2010). Kayıtlı istihdama geçişte etkin denetim modellerinin araştırılması. *TUBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu*. Ankara.
- Özşuca, Ş. T. ve Gökbayrak, Ş. (2012). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde uyum sorunu ve denetim mekanizmalarında etkinliğin sağlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2012 (2), 49-83.

- Pedersen, S. (2003). *The shadow economy in Germany, Great Britain and Sandinavia: a measurement based on questionnaire surveys*. Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit, Study no. 10.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. ve Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: exit and exclusion*. Washington D.C., The World Bank.
- Pfau-Effinger, B. (2009). *Varieties of undeclared work in European societies*. British Journal of Industrial Relations 47 (1),79–99.
- Piore, M. ve Schrank, A. (2008). Toward managed flexibility: the revival of labour inspection in the Latin World. *International Labour Review*. 147(1), 1-23.
- Pratik Bilgiler. (2013, Temmuz - Aralık). (Erişim: 07.10.2013) <https://www.vergiportali.com/upload/PRATIKBILGIL0ERTEMMUZARALIK2013.pdf>
- Pommerehne, W. W., Hart, A. ve Bruno, F. S. (1993). *Tax morale tax evasion and the choice of policy instruments in different political systems*. Public Finance and Irregular Activities, International Institute of Public Finance, 49th Congress, Berlin.
- Pontjowinoto, I. P. (2006). *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Indonesian case*. International Social Security Association. Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4.
- Riedmann, A. ve Fischer, G. (2008). *Undeclared work in the European Union*. Special Eurobarometer 284, Report.
- Renooy, P. (1990). *The informal economy: meaning, measurement and social significance*. Amsterdam: Netherlands Geographical Studies.
- Renooy, P., Ivarsson, S., Van der Wusten-Gristai, O. ve Meijer, R. (2004) *Undeclared work in an enlarged Union*. An Analysis Of Undeclared Work: An in-Depth Study Of Specific Items. Employment ve Social Affairs European Comission.

May. (Erişim: 19.05.2013)
http://www.regioplan.nl/media/pdf/id/493/file_name/Undeclared+work+in+an+enlarged+union

Robinson, Cyril D. (1987) *Introduction: Exploring the informal economy*. A Journal of Crime, Conflicts & World Order. Social Justice, 15, 3-4 (Erişim: 22.02.2014)
<http://www.socialjusticejournal.org/SJEdits/33-34Edit2.html>

Rosen, H.S. (2008). *Public Finance*. 8th Edition. McGraw-Hill International Edition.

Sarıca, A. O. (2006). *Kayıt dışı istihdam ve m¼cadele y¼ntemleri*. (Planlama Uzmanlığı Tezi). T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı M¼steřarlıęı, Ankara.

Savaşan, F. (2004). *T¼rkiye’de kayıt dışı ekonomi ve vergi kaybı tahminleri*. XIX. T¼rkiye Maliye Sempozyumu. Uludağ Üniversitesi, Antalya.

Serdengeçti, T. (2003). *T¼rkiye’de istihdam yatırım ve haksız rekabet sorunları*. Antalya Martı Myra Tatil K¼y¼, T¼rkiye de İstihdam Yatırım Ve Haksız Rekabet Sorunları Semineri, Mayıs.

Schneider, F. (1986). Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: an attempt. *The Scandinavian Journal of Economics*. 88 (4), 643-668.

Schneider, F. (1997). The shadow economies of Western Europe. *Journal of the Institute of Economic Affairs*. 17 (3), 42-48.

Schneider F. (2005). Shadow economies around the world: What do we really know?. *European Journal of Political Economy*. 21(3), 598-642.

Schneider, F. (2013). Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2013: A further decline. (Erişim: 20.01.2014)
http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf

- Schneider, F. ve Enste, D. (2000). Shadow economies: size, causes, and consequences. *The Journal of Economic Literature*. 38(1), 77-114.
- Schneider F., Buehn A. ve Montenegro C.E. (2010). Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007 (Revised Version). *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 5356.
- Smith P.M. (1997). Assessing the size of the underground economy: the statistics Canada perspective, in: *The underground economy: global evidence of its size and impact*. The Fraser Institute, Vancouver, 11-37.
- Sohlman, A. ve Turnham, D. (1994, January). *What can developing countries learn from OECD labour market programmes and policies?*. OECD Development Center Technical Paper, 93.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2011). *İstatistik yıllığı*. (Erişim: 01.01.2013)
<http://www.sgk.gov.tr>
- Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberi (2013, Ekim). *Yaşlılık aylığının kesilmesi ve yeniden bağlanması hakkında bilinmesi gerekenler*. (Erişim: 30.04.2013)
<http://sgkrehberi.com/haber/2451/>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013, Mart). *Sosyal güvenlik temel göstergeleri*. (Erişim: 13.10.2013) http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/94566930-7b1d-430c-80c8-659d13492871/2013_mart_sosyalguvenlik_temelgostergeleri.pdf?MOD=AJPERES
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2012). *İstatistik yıllığı*, Ankara. (Erişim: 13.10.2013)
<http://www.sgk.gov.tr>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2012, Ekim). *Aylık istatistikler*. (Erişim: 21.11.2013)
<http://www.sgk.gov.tr>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013, Ağustos). *Aylık sosyal güvenlik temel göstergeleri*. (Erişim: 11.12.2013) <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/56bb64fe-10b9->

43eb-92b1-

a24471d4c7b5/2013_agustos_sosyalguvenlik_temelgostergeleri.pdf?MOD=AJP
ERES&CSRT=12837749647120857062

Sosyal Güvenlik Kurumu (2013, Ocak). *Aylık sosyal güvenlik temel göstergeleri*. (Erişim: 11.12.2013) <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/34d8c99c-ec90-456c-872b-c36f567e9267/2013OcakTemelGostergeler.pdf?MOD=AJPERES&CSRT=12837749647120857062>

Sosyal Güvenlik Kurumu (2012). *Faaliyet raporu*. (Erişim: 11.12.2013) <http://www.sgk.gov.tr/2012FaaliyetRaporu.pdf>

Sosyal Güvenlik Kurumu (tarihsiz). *Sosyal güvenlik destek primi (SGDP)*. Erişim: 20.10.2013) <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/069b0043-df10-4bf2-bad8-ce67fe1925d3/sgdp.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=069b0043-df10-4bf2-bad8-ce67fe1925d3>

Süngü, Y. (2004). *Kayıt dışı istihdamın mali etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Şen, G. (2008). *AB ve Türkiye'de kayıt dışı istihdam ve etkileri*. Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

Şişman Y. (1999). *Ekonomik faaliyetlerde enformelleşme ve Türkiye'de enformel ekonomik faaliyetlerde çalışanlara yönelik sosyal politikalar: Eskişehir'deki seyyar satıcılar üzerine bir alan çalışması*. Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 1165, Eskişehir.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (2009). *04.06.2009 Tarih ve 2009/4 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu*.

Tanzi V. (1999). Use and abuses of estimating of the underground economy. *The Economic Journal*. 109 (June), 338-347.

- Thomas J.J. (1992). *Informal economic activity*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- TİSK. (2001). *Avrupa Birliğinde kayıt dışı çalışma konusunda izlenen politikalar ve Türkiye açısından değerlendirme*. TİSK Yayını 199.
- TİSK. (2003). *Kayıt dışı istihdam*. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 233.
- TİSK. (2013). *Çalışma raporu*. 25. Genel Kurul, 14-15 Aralık
- TİSK, TURK-İŞ ve ILO. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de çalışan çocuklar*. Ankara, TŞOF Matbaası.
- TİSK. (tarihsiz) <http://tiskweb.com/yayinlar.asp?sbj=ic&id=796> (Erişim:15.06.2013)
- TOBB. (1994). *Sosyal güvenlik özel ihtisas komisyonu raporu*. 2. Baskı, TOBB Yayınları No. 264, Ankara.
- TOBB. (2010). *AB ve Türkiye’de kayıt dışı ekonomi: ortak karar*. AB-Türkiye Karma İstişare Komitesi 28. Toplantısı, Edinburg, İskoçya, İngiltere 13-14 Eylül 2010. (Erişim: 10.06.2013)
[http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/Faaliyetler/kik/\(11\)%20kayitdisi-ekon_trx.pdf](http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/Faaliyetler/kik/(11)%20kayitdisi-ekon_trx.pdf)
- Tunç, M. (2007). *Kayıt dışı istihdamla mücadelede geliştirilen stratejiler uygulanan politikalar ve gelişmiş ülke örnekleri*. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcılığı Tezi, Ankara.
- TÜİK. (2012, 27 Ocak). *Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları 2011*. Haber Bülteni No. 10736. (Erişim: 18.05.2013)
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10736>
- TÜİK. (2012, 17 Aralık). *Hanehalkı işgücü istatistikleri- eylül 2012*. (Erişim: 20.12.2012) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10963>

- TÜİK. (2012). *Yaş grubu, cinsiyet ve çalışma durumuna göre çocuklar*. (Erişim: 20.04.2013) http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=26.
- TÜİK. (2013). *Nüfus, demografi, konut, toplumsal yapı*. (Erişim: 04.11.2013) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=39#
- TÜİK. (2013, 6 Mart). *Hanehalkı işgücü istatistikleri 2012*. Haber Bülteni No. 13455. (Erişim: 04.09.2013) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13455>
- TÜİK. (2013, Ağustos). *İstatistikler*. (Erişim: 29.11.2013) <http://www.tuik.gov.tr>
- TÜİK. (2009-2012) *İstatistikler*. (Erişim: 04.09.2013) <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3536&metod=IlgiliGosterge>
- TÜİK. (2013, 2 Nisan). *Çocuk işgücü anketi sonuçları 2012*. Haber Bülteni No. 13659. (Erişim: 30.04.2013) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659>
- TÜİK. (2007, 20 Nisan). *Çocuk işgücü araştırması 2006*. Haber Bülteni No. 61. (Erişim: 18.12.2012) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=482>
- Temel, A., Şimşek, A. ve Kuddusi, Y. (1994). *Kayıt dışı ekonomi: tanımı, tespit yöntemleri ve Türk ekonomisindeki büyüklüğü*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını.
- Terrazas, A. (2011). *Migration and development: policy perspective from the United States*. Washington DC: Migration Policy Institute, June.
- Topçuk, Y. (2002). SSK'da gelir arttırıcı önlemler. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Yıl: 4, S.16.
- Topçuk, Y. (2006). *Esnek çalışma ve esnek çalışanların sosyal güvenliği*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Travers A, (2001). *Prospects for enterprise*. London: Community Links Evidence Paper Series, 2.

- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) (1994). *Ekonomik rapor 1993*. Ankara: TOBB Yayını, No. 285
- Us, V. (2004). *Kayıt dışı ekonomi tahmini yöntem önerisi: Türkiye örneği*. Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara.
- Uyanık, Y. (2008). Neoliberal küreselleşme sürecinde işgücü piyasaları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 10(2), Ankara, 209-224.
- Watanabe, N. (2006). *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: Promoting compliance in social security pension programmes*, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4-Japan.
- Weil, D. (2008). A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review*. 147(4), 349-375.
- Williams, C. C. (2009). Formal and informal employment in europe: beyond dualistic representations. *European Urban and Regional Studies*. 16(2), 147-159.
- Williams C.C. ve Windebank, J. (1995). Black market work in the European Community: peripheral work for peripheral localities?. *International Journal of Urban and Regional Research*. 19 (1), 23-39.
- Williams, C. C., Horlings, E. ve Renooy, P. (2008). *Tackling undeclared work in the european union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Williams, C. C. ve Renooy, P. (2008). *Measures to tackle undeclared work in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Williams, C. C., Nadin, S.J. (2012) *Joining up the fight against undeclared work in Europe*. Emerald, Management Decision. 50(10), 1758-1771

- Williams, C. C., Nadin, S.J. ve Winderbank, J. (2011). Undeclared work in the European construction industry: Evidence From a 2007 Eurobarometer Survey. *Construction Management and Economics* (August) 29, 853-867.
- Vega Ruiz, M. L. (2009), *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America*, International Labour Organization.
- Verdera, F. (2001). *Informality in Latin America: recent trends, policies and prospects*. Paper Prepared for I.L.O. Technical Workshop on Old and New Facts of Informality, Geneva.
- Yereli, A. B. ve Karadeniz, O. (2004). *Kayıt dışı istihdam*. Ankara: Odak Yayınları.
- Yetim, S. (1999). *Türkiye’de vergi kaçakçılığı ve kayıt dışı ekonomi*. Ankara: Türkiye Bankalar Birliği.
- Yılmaz, G. A. (2006). *Kayıt dışı ekonomi ve çözüm yolları*. İstanbul: İ.S.M.M.M.O Yayınları.
- Yoo, T. ve Hyun, J. K. (1998). *International comparison of the black economy: empirical evidence using micro-level data*. paper presented at 1998 Congress of Int. Institute Public Finance, Cordoba, Argentina.
- Zeytinoglu, I.U. (1999). Introduction and overview. In Zeytinoglu, I.U. (ed.), *Changing work relationships in industrialized economies*, Amsterdam, the Netherlands: John
- T.C.ANAYASASI, Kabul Tarihi 07.11.1982, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>. (Erişim: 17.02.2013)
- 5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 06.02.2004 -25365
- 5350 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 18.05.2005-25819

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, RG. 01.08.1964 - 11766-11779

4857 Sayılı İş Kanunu, RG. 10.06.2003-25134

5584 Sayılı Mesleki Yeterlilikler Kanunu, RG. 17.10.2006-26312

4817 Sayılı Yabancılar Çalışma İzinler Hakkında Kanun, RG. 06.03.2003-25040

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı Soyadı : Nadire ÇORUHLU KAMALIOĞLU

Doğum Yeri ve Tarihi : Of, 01.02.1984

Eğitim Durumu:

Lisans Öğrenimi :Orta Doğu Teknik Üniversitesi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi/ Maliye Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce, Fransızca

Bilimsel Faaliyetler :-Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi 2011/Haziran, “Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinde Muvazaa ve Hukuki Sonuçları” başlıklı makale.

-Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi 2011/Temmuz, “Cam Tavan Sendromu ve Kadın Yönetici Olmak” başlıklı makale.

-Yaklaşım Yayınları, E-Yaklaşım, 2012 Haziran ”Çalışma Sürelerinde Esneklik-I” başlıklı makale.

İş Deneyimi:

Çalıştığı Kurumlar :T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzman Yrd. (Mart 2009-Mayıs 2009)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Müfettişi (Mayıs 2009 - Halen)

İletişim:

E-Posta Adresi : ncoruhlu@hotmail.com

Tarih :/..../2014