

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE
KAMU POLİTİKA VE STRATEJİLERİ**

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN

Mehmet TEKİNARSLAN

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Ankara 2011

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE
KAMU POLİTİKA VE STRATEJİLERİ

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN

Mehmet TEKİNARSLAN

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Ankara 2011

ONAY

Mehmet TEKİNARSLAN tarafından hazırlanan “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kamu Politika ve Stratejileri” başlıklı bu çalışma, .../.../... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda (oybirliği/oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalında Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

.....

Prof. Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK

.....

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

.....

Doç. Dr. Şenol DURGUN

.....

Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ

ÖNSÖZ

Ülke ekonomilerinin en önemli yapısal sorunlarından birisi kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile genel ekonomi içerisindeki etki alanlarıdır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı ekonominin en önemli parçasını oluşturan kayıt dışı istihdam, sadece iktisadi bir olgu olmayıp sosyal ve hukuki hayatın gidişatında da oldukça önemli etkilere sahiptir.

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. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam birbirlerine bağlı kavramlardır. Kayıt dışı mal ve hizmet üretenler ve bunu kamu yönetiminin bilgisi dışında bırakanlar genellikle kayıt dışı işçi de çalıştırmaktadırlar. Kayıt dışı istihdam, çalışanların çalışmalarının kamu kurumlarına hiç bildirilmemesi şeklinde olabileceği gibi; çalışmaların gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde de olabilmektedir.

Çağımızda kayıt dışı istihdam gittikçe daha büyük bir kesimin çalışma ve gelir elde etme biçimi olmaya başlamıştır. Bu istihdam, geçici ve katlanılan bir fedakarlık değil, bir çalışma ve yaşama biçimi olma özelliğinin giderek süreklilik kazandığı bir yapıya dönüşmüştür.

Kayıt dışı istihdamın iki ana başlığı olarak; yabancı kaçak işçi istihdamı ve çocuk istihdamının da ayrıca irdelenmesi konuya ilişkin politikalar ve uygulamalara yol gösterici olacaktır.

Yabancı kaçak işçilik; bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyeti ile bağlı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma izni veya konaklama izni bulunmadan çalışmak şeklinde tanımlanabilir. Yabancı kaçak işçiler bazı işverenler tarafından işgücü maliyetini düşürücü bir unsur olarak görülmekte, haksız rekabet yaratmakta, iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili sorunlar doğurmakta ve yerli işgücünün istihdam alanını daraltmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın bir diğer boyutu da çocuk işçilerdir. Bunların bir kısmı (12 yaşın altındakiler) resmi istatistiklerde işgücüne dahil olmayanlar şeklinde görülmektedir. İster 12 yaşın altında olsun, ister üstünde olsun, çocukların çalıştırılmaları ve ucuz işgücü olarak görülmeleri çok ciddi bir toplumsal sorundur.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam gelişen pek çok ekonomi için olduğu gibi Türkiye için de yeni veya yabancı bir sosyo-ekonomik gerçeklik değildir. Hızlı büyüme, sosyo-ekonomik sorunlar ve kamu yönetiminin işleyiş şeklinden kaynaklanan yetersizliklere ilave olarak, yeterli vergi bilincine ulaşamaması, denetimin yetersizliği, teknolojiden yeterince yararlanılmaması, işgücü maliyetleri gibi çeşitli nedenlerin desteklediği kayıt dışı istihdam, Türkiye için de önü alınması gereken başlıca sorun alanlarından birisidir.

Artan iç ve dış rekabet, ülke ekonomilerinin lokal veya bölgesel gelişmelere açıklığı, işsizliğin küresel düzeyde yüksekliği, işgücünün eğitim durumu, hızlı kentleşme, yeniden yapılanan-parçalanan ülkeler ve ekonomik krizler her ne kadar kayıt dışı istihdamla ilgili sorunların tartışılmasını zaman zaman ikinci plana itse de neden sonuç ilişkisinin doğru bir analizle ortaya konularak, kayıt dışı istihdamın ekonomiler ve ülkelerin sosyal, ekonomik ve hukuki yaşamlarına bir tehdit olmaktan çıkarılması gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamla m¼cadele gerekliliğini ortaya koymak tek başına anlamlı sonuçlar üretmeye yetmez. Ülke idarelerinin bu alanda yürüt¼lecek önleme çalışmalarını politika olarak benimsedikten sonra; b¼t¼nc¼l bir yaklaşımla uygun stratejiyi belirleyip, toplumun ilgili t¼m kesimleri ile uygulamaya geçirmeleri kayıt dışı istihdam sorununun öz¼m¼ için en uygun yoldur.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	9
KAYIT DIŞI EKONOMİ.....	9
1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ.....	9
1.1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ÇEŞİTLERİ	12
1.1.1.1. Yeraltı Ekonomisi	12
1.1.1.2. Yarı Kayıtlı Ekonomi.....	13
1.1.1.2.1. Yasal Olarak Gelirleri Kayıt Dışında Kalan Mükellefler	14
1.1.1.2.2. Gelirlerini Yasalara Aykırı Olarak Kayıt Dışına Çıkaran Mükellefler	14
1.1.1.3. Hiç Kayıtlara Girmeyen Ekonomi	15
1.1.2. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ	15
1.1.2.1. Mali Nedenler.....	16
1.1.2.1.1. Vergi Oranlarının Yüksekliği ve Vergiye Karşı Direnç	17
1.1.2.1.2. Vergilendirme Ortamının Belirsizliği	18
1.1.2.1.3. Muhasebe ve Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliği	19
1.1.2.1.4. Vergi İdaresi ve Denetimden Kaynaklanan Nedenler.....	19
1.1.2.2. Siyasal Nedenler	20
1.1.2.3. Ekonomik Nedenler	21
1.1.3. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN DÜNYADAKİ GENEL GÖRÜNÜMÜ	22
1.1.4. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN TÜRKİYE’DEKİ DURUMU	23
1.1.5. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN SONUÇLARI.....	26
İKİNCİ BÖLÜM.....	29
KAYIT DIŞI İSTİHDAM, NEDENLERİ, ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYDA ALINMASININ ETKİLERİ	29
2.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAM.....	29
2.1.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ	30
2.1.1.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik, Yoksulluk ve İşsizlik	31
2.1.1.2. İstihdamla İlgili Yükümlülüklerin Fazlalığı	32
2.1.1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Nedenler.....	35
2.1.1.4. Sigortalıların Sosyal Güvenlik Hizmetlerine Bakış Açısı.....	36
2.1.1.5. Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler	37
2.1.1.6. Kurumlar Arasında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği	37
2.1.1.7. Denetim Sisteminin Yetersiz, Cezaların ise Etkin, Uygulanabilir ve Adil Olmaması	38
2.1.1.8. Çalışanların Bilgi ve Bilinç Eksikliği	39

2.1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ	41
2.1.2.1. Çalışmaları İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmeyenler ...	41
2.1.2.1.1. Yabancı Kaçak İşçilik	41
2.1.2.1.1.1. Yabancı Kaçak İşçiliğe Neden Olan Başlıca Faktörler	42
2.1.2.1.1.2. Yabancı Kaçak İşçiliğin Yarattığı Sorunlar	43
2.1.2.1.2. Çocuk İşçiler	44
2.1.2.2. Çalışmaları İlgili Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına Kısmen Bildirilenler ...	48
2.1.2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarından Gelir Ve Aylık Alanlar	48
2.1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE BOYUTLARI	49
2.1.3.1. Bazı Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam	49
2.1.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYDA ALINMASININ ETKİLERİ	59
2.1.4.1. Kayıt Dışı İstihdamın Faydalı Olduğu İleri Sürülen Yanları	59
2.1.4.2. Kayıt Dışı İstihdamın Kayda Alınmasının Olumlu Etkileri	61
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	63
AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE	63
3.1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE YABANCI KAÇAK İŐİİLİKLE MÜCADELEDE ALINAN TEDBİRLER	64
3.1.1. KAÇAK İŐİİLİKLE İLGİLİ CEZALARIN AĞIRLAŞTIRILMASI	65
3.1.2. İŐĐÜCÜ YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER	79
3.1.3. İŞVEREN ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN AZALTILMASI	83
3.1.4. İŞVERENİN İŞYERİ AÇMA VE İŞLETME İLE İLGİLİ İDARİ İŞLEMLERİNİN BASİTLEŞTİRİLMESİ	89
3.1.5. KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON, DENETİMLERİN ARTTIRILMASI VE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ İLE SOSYAL DİYALOG ..	95
3.1.6. BİLGİLENDİRME KAMPANYALARI	99
3.1.7. DİĞER UYGULAMALAR	101
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	107
TÜRKİYE DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE BOYUTLARI	107
4.1. TÜRKİYE’DE İŐĐÜCÜ PİYASASININ GENEL GÖRÜNÜMÜ	107
4.2. TÜRKİYE’DE İSTİHDAMIN SEKTÖREL DAĞILIMI	117
4.3. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SORUNU İLE KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ ..	118
4.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE NEDENLERİ	120
4.4.1. NÜFUS ARTIŞ ORANLARI	124
4.4.2. EMEK PİYASASININ DURUMU	126
4.4.3. İŞLETMELERİN DURUMU	127
4.4.4. YÜKSEK VERĐİ ORANLARI VE SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİ ...	127
4.4.5. RESMİ KISITLAMALAR VE İŞLEMLER	128
4.5. KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR	129
4.5.1. İŞSİZLER	129
4.5.2. ÇOCUK İŐİİLER	134
4.5.3. KADIN İŐİİLER	137

4.5.4. YABANCI KAÇAK İŞÇİLİK VE TÜRKİYE'DEKİ YABANCI KAÇAK İŞÇİLİĞİN BOYUTU.....	140
4.5.4.1. Yabancı Kaçak İşçilikte Türkiye'nin Tercih Edilmesinin Nedenleri.....	143
4.5.4.2. Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilerin Niteliği.....	144
4.5.4.3. Transit Geçiş Amacındaki Yabancılar.....	145
4.5.4.4. Türkiye'deki Yabancı Kaçak İşçilerin Çalışma Alanları.....	146
4.5.5. EMEKLİLER.....	147
4.5.6. SERBEST ÇALIŞANLAR.....	150
4.5.7. MALULLÜK AYLIĞI ALIP KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR.....	151
4.5.8. İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ALIP KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR.....	151
4.5.9. DENEME SÜRESİ İDDİASI İLE KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR.....	152
4.5.10. İKİNCİ BİR İŞTE ÇALIŞTIĞI HALDE KAMU KURUMLARINA BİLDİRİLMİYENLER.....	153
4.5.11. ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA EKSİK BİLDİRİLENLER.....	155
4.6. İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN KAYIT DIŞI BIRAKTIĞI ÇALIŞMALAR.....	157
4.7. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI.....	161
4.7.1. KAMU KURUMUNA HİÇ BİLDİRİLMİYENLER AÇISINDAN SONUÇLARI.....	162
4.7.2. ÇALIŞMALARI ÜCRET AÇISINDAN EKSİK BİLDİRİLENLER AÇISINDAN SONUÇLARI.....	163
4.7.3. ÇALIŞMALARI GÜN AÇISINDAN EKSİK BİLDİRİLENLER AÇISINDAN SONUÇLARI.....	164
4.7.4. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN GELİR VE AYLIK ALANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI.....	166
4.7.5. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN YABANCI KAÇAK İŞÇİLER AÇISINDAN SONUÇLARI.....	166
4.7.6. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN EVDE ÇALIŞANLAR VE ÇOCUKLAR AÇISINDAN SONUÇLARI.....	167
4.7.7. GENEL EKONOMİ VE GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI.....	168
4.7.8. MALİ YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	170
4.7.9. SOSYAL VE PSİKOLOJİK ETKİLERİ.....	172
BEŞİNCİ BÖLÜM.....	174
TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE.....	174
5.1. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYIT ALTINA ALINMASINDA ETKİLİ ARAÇLAR.....	177
5.1.1. TÜRKİYE'DE BİLGİLENDİRME VE BİLİNÇLENDİRME FAALİYETLERİ.....	177
5.1.1.1. İnternet (24 Saat Açık Sanal Sigorta Müdürlüğü) www.sgk.gov.tr	177
5.1.1.2. Basın ve Bilgilendirme Toplantıları ve Eğitimler.....	179
5.1.1.3. Broşür, El İlanı ve Afiş Dağıtımı.....	179

5.1.1.4. Televizyon Programları.....	180
5.1.1.5. E – Bildirge Projesi.....	181
5.1.2. ASGARİ İŞÇİLİK DEĞERLENDİRMESİ.....	183
5.1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE PROJESİ (KADİM).....	185
5.1.4. EĞİTİM PROGRAMLARI.....	188
5.1.5. KAMU HARCAMALARINA DUYULAN GÜVENİN VE VERGİ BİLİNCİNİN ARTIRILMASI.....	189
5.1.6. DENETİM BİRİMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ, KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE KONUSUNDA FONKSİYONEL HALE GETİRİLMESİ.....	190
5.1.7. SİSTEM DENETİMİ.....	191
5.1.8. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKLERİN AZALTILMASI.....	192
5.1.9. EMEK VERİMLİLİĞİ.....	200
5.1.10. YATIRIMLARIN ARTIRILARAK İŞSİZLİĞİN AZALTILMASI.....	201
5.1.11. KAMU HİZMETLERİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ.....	202
5.1.12. NÜFUS ARTIŞINA PARALEL UYGULAMALAR.....	203
5.1.13. İÇ GÖÇÜN ÖNLENMESİ.....	204
5.1.14. ÇOCUK İSTİHDAMININ ÖNLENMESİ.....	205
5.2. YASAL DÜZENLEMELER.....	207
5.2.1. 3917 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER.....	207
5.2.2. 3395 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER.....	209
5.2.3. 3910 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER.....	209
5.2.4. 4306 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER.....	210
5.2.5. 4325 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER.....	210
5.2.6. 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU.....	211
5.2.7. İŞVERENİN SİGORTALİYİ ÖNCEDEN BİLDİRME YÜKÜMLÜLÜĞÜ.....	213
5.2.8. SİGORTALININ KENDİNİ KURUMA BİLDİRMESİ.....	214
5.2.9. İŞVERENLERCE AY İÇERİSİNDE 30 GÜNDEN AZ ÇALIŞILAN SÜRELERİN BELGELENME ZORUNLULUĞU.....	214
5.2.10. SİGORTA PRİMİNE ESAS KAZANÇLARDA DEĞİŞİKLİK.....	215
5.2.11. KADEMELİ DENETİM SİSTEMİNE KISMİ GEÇİŞ.....	215
5.2.12. 4857 SAYILI İŞ KANUNU.....	216
5.2.13. 4904 SAYILI TÜRKİYE İŞ KURUMU (İŞKUR) KANUNU.....	217
5.2.14. 4956 SAYILI KANUN.....	218
5.2.15. 5073 SAYILI DEVLETİN SİGORTA PRİMLERİ AÇISINDAN İŞVERENLERE KATKISI HAKKINDAKİ KANUN.....	218
5.2.16. 5198 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU, SOSYAL SİGORTALAR KANUNU VE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN.....	219
5.2.17. 5084 SAYILI KANUN.....	220
5.2.18. 4817 SAYILI YABANCILARIN TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA İZİNLERİNİ DÜZENLEYEN KANUN.....	223
5.2.19. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU’NDA 4958 SAYILI YASA İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....	224

SONUÇ	227
KISALTMALAR	243
TABLolar	245
TEMEL KAVRAMLAR.....	247
KAYNAKÇA.....	251
ÖZET	261
ABSTRACT	267

GİRİŞ

Kayıt dışı ekonomik faaliyetler; dar anlamda, yasal ekonomik faaliyetler alanında yürütülen ancak kamu idaresine beyan edilmeyen gelir ve çalışmalardan oluşmaktadır. Geniş anlamda kayıt dışı ekonomi ise kamu idaresine bildirilmesi gerekirken bildirilmemiş tüm iktisadi faaliyetlerle birlikte, yasaların suç saydığı ancak gelir yaratıcı yönü itibarıyla yaşam şansı olan diğer faaliyetleri de kapsayan, ekonomik olduğu kadar sosyal ve hukuki alanda da kapsamı ve etkileri ile birey ve toplum hayatına çok çeşitli yansımaları olan bir olguyu ifade etmektedir.

Ülkelerin nerede ise tamamında; özellikle belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yetersiz, milli gelirin düşük, yoksulluluğun fazla, eğitimin zayıf olduğu gelişme yolundaki ülkelerde kayıt dışı ekonominin daha yaygın olduğu görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutlarının GSMH içerisinde önemli oranda artması bu ülkelerde devlet gelirlerini iyice azaltmakta, ekonomik ve sosyal açılardan büyük tahribatlara neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bunlar; beyan dışı ekonomik faaliyetler, informal ekonomik faaliyetler ve yasadışı ekonomik faaliyetlerdir.

Beyan dışı ekonomik faaliyetler, meşru ancak kamu idaresinin ilgili birimlerine bildirilmemiş kayıt dışılığı ifade eder.

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ikinci grubunu oluşturan informal faaliyetler, formal olarak kayda geçmeyen ve formal ekonomik üretim ve değişim süreçlerine dahil olmayan faaliyetlerdir.

Kayıt dışı ekonominin üçüncü grubunu oluşturan ve milli gelir hesaplarına yansımayan ve yasak faaliyetleri kapsayan bölümü ise yeraltı ekonomisi veya yasadışı ekonomi olarak adlandırılmaktadır. Yasadışı ekonomik faaliyetler, adından da anlaşıldığı gibi, yasaların engellediği ve bu nedenle de milli gelir hesaplarına dahil olmayan faaliyetleri kapsamaktadır. Yasadışı ekonomik faaliyetler, çoğu ülke mali mevzuatı açısından vergi kapsamına alınamamaktadır. Böylece, yasadışı olmakla beraber, idareye bildirilmemiş olan bu tür ekonomik faaliyetler de kayıt dışı alana dahil edilmektedir.

Kamu finansmanında vergilerin ağırlıklı paya sahip olduğu bilinen bir gerçektir. Ayrıca vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payının büyük olması ülkeler arasında gelişmişlik göstergesidir. Gelişmiş ülkelerde bu oran %90'ların üzerinde iken gelişmekte olan ülkelere %70'lerin altında gerçekleşmektedir.

Gelişmekte olan ülkelere bu oranın düşüklüğü kayıt dışılığın önemli bir problem olduğunu göstermektedir. Vergi gelirlerindeki yetersizlikler kamu harcamalarının finansmanında borçlanma ve para basma yollarına gitmeyi zorlamakta ve enflasyonist açığı sürekli genişletmektedir. Özellikle borçlanma yoluyla özel sektörün üretken yatırımlarına gidebilecek fonların kamu kesimine aktarılması ve bu fonların özel sektörden daha verimsiz kullanılması, gelişmekte olan ülkelerin büyüme hızını sürekli tehdit etmekte ve ekonomik istikrarsızlıklara yol açmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin GSMH'ye oranı Türkiye'de Avrupa ülkelerine göre oldukça yüksektir (%50'nin üzerinde olduğuna ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır). Kayıt dışı istihdam kayıt dışı ekonomi içerisinde en önemli yeri tutmaktadır.

Tahminlere göre, kayıtlı ekonomi içinde kayıt dışı istihdamın payı gelişmekte olan Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde % 41 düzeyinde iken, gelişmiş 21 OECD ülkesinde bu oran % 17'ye ulaşmaktadır. ABD'de %9, Japonya'da %8, İngiltere'de %11'dir.¹ Türkiye'de 2011 yılı Ocak Ayı itibariyle toplam istihdamın % 40,9'unu kayıt dışı istihdam oluşturmaktadır.²

Kayıt dışı ekonominin en ağırlıklı alt başlığını oluşturan kayıt dışı istihdam; nedenleri, işleyişi ve sonuçları bakımından karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi ve istihdamın kayıt altına alınması hem gelişmekte olan ülkeler hem de gelişmiş ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorundur.

Kayıt dışılık sorununun çözümü için ilk atılması gereken adım, sorunun nedenlerinin ve boyutunun olduğu gibi ortaya konulmasıdır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamı ortaya çıkaran sebepler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi istatistiki verilerin güvenilirliğini azalttığından, eksik ve yanlış göstergeler dikkate alınarak oluşturulan ekonomik ve sosyal politikalardan, bu alanda yürütülecek stratejilerden çoğu zaman yeterince başarılı sonuçlar alınamamaktadır.

İstihdam ve üretimin genişlemesi, sosyal güvenliğin yaygınlaşması, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belli bir standarda kavuşturulması, sosyal güvenlik kurumları ve devlet maliyesindeki mali krizlerin ortadan kalkması için devletin bütün kurum ve kuruluşları ile kayıt dışı istihdamla mücadele etmesi kaçınılmazdır.

¹ Hakan Erkuş ve Kadir Karagöz, **Türkiye'de Kayıt dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini**, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2009 S. 156, s.127.

² www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları**, (Ocak-2011). (Erişim 05 Mayıs 2011)

Bir ülkenin gelişme ve kalkınmasının en önemli göstergelerinden biri de sosyal güvenliğin yaygınlığı ve sisteme dahil olan fertlere sağlanan olanaklardır. Birçok ülkede işverenlerin ve çalışanların yanında devlet de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunduğundan, sosyal güvenlik kesintileri işçi ve işverenler üzerinde katlanılamaz mali külfet oluşturmazlar. İşçi ve işverenlerde sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal güvenlik sistemindeki yanlış uygulamalar fertlerin sosyal sigorta kuruluşlarına olan güvenlerini azaltmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları finansman sorunlarını çözümlediklerinde sisteme dahil olan üyelerine daha iyi olanaklar sağlamak ve bu bağlamda işverenler ile sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarına güveni artmaktadır.

Sosyal güvenlik hizmetlerinin etkinliği ve finansal sürdürülebilirliği sigortalı tabanının genişletilmesine, sigortalı tabanın genişletilmesi ise doğrudan kayıtlı istihdamın olması gereken seviyelere çıkmasına bağlıdır.

Yapılan bu çalışmanın amacı; kayıt dışı istihdam konusunun ne olduğunun, özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkeler itibarıyla nedenlerinin, boyutlarının, etkilerinin irdelenmesi, AB ülkeleri başta olmak üzere bu alanda yürütülen önleyici politika tedbirlerinin ve araçlarının tartışılması ve Türkiye özelinde konunun tüm yönleri ortaya konulduktan sonra, kamu yönetiminin kayıt dışı istihdamla mücadelede nitelikli sonuçlar alabilmesi için izlenecek yolun teorik çerçevesinin çizilmesi ve uygulanması gereken stratejinin tanımlanmasıdır.

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede izlenen politikaların tartışmaya açık yönlerinin bulunduğu yapılan araştırmalardan anlaşılmaktadır. Pek çok ülkede ortaya atılan teorik görüşler, yapılan projeler ve uygulamalar bir türlü istenilen

başarıya ulaşamamıştır. Aynı şekilde, kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemleri ve izlenen politikalar da tartışmalara neden olmuştur.

Kayıt dışı istihdam gerek ekonomik büyüklüğü gerekse sosyal etkileriyle Türkiye'nin de en önemli ve öncelikle çözülmesi gereken sorunlarından birisidir. Her geçen gün büyüyen bu problem Türkiye'de de çok ciddi sıkıntılara sebep olmaktadır ve bu konuda çözüme ulaşılamazsa gelecekte kaçınılmaz olarak daha büyük sıkıntılar oluşacaktır. Bu saydığımız nedenlerle daha önce yapılan çalışmaların ele alınması, değerlendirmesi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede kamuda uzlaşma ve hareket birlikteliğinin belirleyici rolüne uygun bir uygulama stratejisi geliştirilmesi amacıyla bu çalışmanın konusu "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kamu Politika ve Stratejileri" olarak belirlenmiştir.

Çalışma kapsamında, kamu kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanması amacıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarından kaynaklanan bürokratik engellerin neler olduğu tespit edilecek ve çeşitli uygulanabilir önerilerde bulunulacaktır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamın önde gelen nedenleri olan denetim yetersizliği, işgücü maliyetlerinin yüksekliği, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler, bilgi ve bilinç eksikliği konuları ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir.

Bu çalışma konuyu derinlemesine ele alması, daha önce bu konuda AB ülkelerinde ve Türkiye'de yapılan teorik yaklaşımların ve çeşitli uygulamaların olumlu ve olumsuz çıktılarının belirlenmesi, bu konuda kamu politikalarına teorik ve pratik katkılar sağlaması ve bu sorunun çözümüne yönelik akılcı, uygulanabilir, ampirik sonuçlara dayalı öneriler getirmesi bakımından bilimsel açıdan önemlidir.

Bu çalışma kapsamında sistem yaklaşımına uygun bir değerlendirme

yapılmıştır. Kayıt dışı istihdam bir sistem olarak ele alınmış ve gelir dağılımındaki adaletsizlik, işsizlik, yoksulluk ve sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar vb. unsurlar da bu sistemin parçaları olarak değerlendirilmiş ve bu parçaları birbirine bağlayan süreçler ve bu süreçlerin özellikleri ele alınmıştır. Kayıt dışı istihdam sorununu anlamak, bu sorunu kontrol etmek ve çözüme kavuşturmak için bu alt sistemler ve bunlar arasındaki etkileşim bütün yönleriyle analiz edilmiştir.

Açık sistem yaklaşımının amaçlarına uygun olarak çevresiyle karşılıklı etkileşimde bulunan, çevresinden girdi alan ve çevresinde meydana gelen değişimlere göre iç bünyesinde değişiklikler yapan bir model oluşturulmuştur. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla yapılan çalışmaların genel bir değerlendirmesi yapılarak, şimdiye kadar izlenen politikaların temelini oluşturan faktörler ve bu faktörlerin önem dereceleri tespit edilmiştir.

Yapılan çalışmanın bir takım varsayımları bulunmakta olup; bu varsayımları aşağıda belirtilen şekilde sıralamak mümkündür:

a) İşgücü üzerindeki ağır mali yüklerin kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemin en önemli parçalarından birisi olduğu kabul edilmektedir. Vergi ile sigorta primlerinde indirimle gidilmesi halinde kayıtlı istihdamın göreceli olarak artacağı öngörülmektedir.

b) Kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemin diğer bir önemli nedeni de etkin ve caydırıcı denetimin sağlanamamasıdır. İşyerlerinde denetimin etkin hale getirilmesi ve bilinçlendirici bir uygulama ile kayıt dışı istihdamın azaltılacağı düşünülmektedir.

c) Kayıt dışı istihdamla mücadelede, toplumsal uzlaşmaya ve hareket

birlikteliğine dayalı bir uygulama stratejisinin tam olarak geliştirilemediği öngörülmektedir. Açık sistem yaklaşımına uygun olarak çevresinden girdi alan ve çevresinde meydana gelen değişmelere göre değişiklikler yapan bir modelin geliştirilmesi durumunda başarıya ulaşılabilecektir.

d) Teorik olarak öngörülen, birbirinden ayırık ve bir uygulama stratejisine dayanmayan çözüm önerilerinin, kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemi tam olarak analiz edememeleri nedeniyle pratikte bu sorunu çözmeye yeterli olmadığı düşünülmektedir.

Çalışmanın kapsamına, kayıt dışı ekonominin çeşitleri ve nedenleri ile kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olan kayıt dışı istihdamın ekonomik ve toplumsal hayata etkileri, kayıt dışı ekonominin faaliyet alanları ve kayıt dışı istihdamla mücadelede izlenmiş kamu politika ve stratejileri girmektedir.

Çalışmanın daha sağlam bir zemine oturtulmasına olanak sağlamak için, konuyla ilgili olarak kaynak taraması yapılmıştır. Elde edilen bilgiler ışığında verilerin analizine gidilmiştir. Bu aşamada bu konuda daha önce yapılmış olan çalışmalar değerlendirilmiş ve elde edilen sonuçlara göre kavramsal bir çatı oluşturulmuştur.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kayıt dışı ekonominin kavramsal çerçevesi ve genel görünümü ele alınmıştır. İkinci bölümde; kayıt dışı istihdam, nedenleri, kayıt dışı istihdamın ortaya çıkış şekilleri, bazı ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın yapısı, kayıt dışı istihdamın faydalı olduğu ileri sürülen yanları ile kayıt dışı istihdamın kayda alınmasının etkileri ele alınmıştır. Üçüncü bölümde; AB ülkelerinde; kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanan politikalar, alınan tedbirler ve yürütülen faaliyetler incelenmiş ve elde

edilen sonuçlar analiz edilmiştir. Dördüncü bölümde; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yapısı ve boyutları, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığı çalışan grupları ile kayıt dışı istihdamın sonuçları analiz edilmiştir. Beşinci bölümde ise; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında etkili olabilecek araçlar ve bu alandaki yasal düzenlemeler tartışılarak yapılması önerilen çalışmaların yol haritası hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Sonuç bölümü; çalışmanın genel olarak vardığı noktaları ortaya koyduktan sonra; savunulan tezlerin nasıl hayata geçirilebileceğini ve elde edilmesi beklenen sonuçların kamu politikalarını belirleyen ve uygulayanlara bu çerçevede oluşturulacak stratejilerin temel dayanaklarını ve toplumun ilgili kesimlerine etkilerini değerlendirmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI EKONOMİ

1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİ

Batılı gelişmiş ekonomiler başta olmak üzere, 1960'lerden itibaren tüm dünyada “kayıt dışı ekonomi” kavramı, çok çeşitli adlar altında ve çok değişik yapılar içinde gündemin üst sıralarına yerleşmiş bulunmaktadır. Batı ülkelerinde, kayıt dışı ekonomi denildiğinde öncelikle uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi yasadışı sektörler akla gelmekte iken, gelişmekte olan ülkelerde ise bunlar da dahil olmak üzere kayıt dışı ekonomi daha çok mal ve hizmet alımlarının belgelendirilmemesi veya ilgili kamu idarelerine belirlenen kurallar dahilinde bilgi verilmemesi şeklinde tanımlanmaktadır. Denetim mekanizmasının ve belge düzeninin yetersiz olduğu az gelişmiş ülkelerde kayıt dışı ekonomi kavramı yaygın olarak kullanılmaktadır.

İşleyişi, nedenleri ve sonuçları bakımından son derece kapsamlı ve karmaşık bir olgu olması nedeniyle bütün unsurlarını kavrayan genel kabul görmüş bir tanımı bulunmayan kayıt dışı ekonominin literatürde farklı tanımlarına rastlamak mümkündür.

Osman Altuğ kayıt dışı ekonomiyi, “...ekonomiyi düzenleyen yasalara ve yönetmeliklere aykırı olarak gerçekleştirilen belgeye bağlanmamış-kanuni defterlere işlenmemiş-ekonomik işlemler”³ olarak tanımlamaktadır ve bu işlemlerin, “...kamu düzenini korumak için getirilen yasalara ve yönetmeliklere

³ Osman Altuğ, **Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul: Cem Ofset Matbaacılık Sanayi AŞ, 1994, s.15.

aykırı olarak gerçekleştirilen ve belgeye bağlanması adetten olmayan hem kayıt dışı hem de yasa dışı ekonomik faaliyetler”⁴den meydana geldiğine değinmektedir. Sakıp Şeker’e göre ise “resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilemeyen, yetkili kamu organlarınca normal kurallar içerisinde kontrol edilemeyen, milli gelir hesaplarında dikkate alınmayan ve doğru şekilde hesaplanamayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tümü kayıt dışı ekonomiyi ifade eder.”⁵ Cihan Dura kayıt dışı ekonomiyi, “... Milli muhasebeye göre ek bir değer oluşturan veya ahlaka aykırı ya da meşru olmayan her türlü faaliyet”⁶ olarak tanımlamaktadır. Gülay Akgül Yılmaz’a göre kayıt dışı ekonomi; “... Resmi GSMH’yi tahmin etmek için kullanılan mevcut istatistikî yöntemlerle ölçülemeyen ve bu sebeple resmi GSMH hesapları dışında kalan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerdir.”⁷

“Kayıt dışı ekonomi makro ekonomik bir kavram olup, devletin piyasa ekonomisine aşırı müdahalesi ve özellikle kayıt dışı vergilere başvurusu sonucunda ekonomide yaratılan reel milli gelirin, siyasal iktidarın da izniyle, milli gelir hesaplarında muhasebeleştirilemeyen diğer bir ifadeyle görülmeyen kısmıdır.”⁸ “Kayıt dışı ekonomi mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleri ile bütünüyle tespit edilemediğinden milli muhasebe kayıtlarında yer almayan ve GSMH büyüklüklerine yansımayan alanları kapsamaktadır.”⁹ “Kayıt dışı ekonomi vergilendirilmemiş kazançtır”¹⁰

⁴ O. Altuğ, a.g.e, s.15.

⁵ Sakıp Şeker, **Kayıt dışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri**, Yaklaşım Dergisi, 1995, Sayı.25, s.77.

⁶ Cihan Dura, **Kayıt dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri**, Maliye Dergisi, Sayı.124, 1997, s.5.

⁷ Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İstanbul: ISMMMO Yayınları, 2006, s.26.

⁸ Güneri Akalın, **Kayıt dışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı (I)**, Vergi Dünyası, Sayı.178 (Haziran 1996), s.29.

⁹ Adil Temel, Aysegül Simşek ve Kuddusi Yazıcı, **Kayıt dışı Ekonomi Tanımı-Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü**, Ankara: DPT Yayınları, 1994, s.1.

¹⁰ Ülker Mavral, **Kayıt dışı Ekonomi ve Kayıt dışı Ekonomiyi Önlemek İçin Alınabilecek Tedbirler**, Vergi ve Vergiciyle Diyalog Dergisi, Kasım 2003, s.138.

Kayıt dışı ekonomi; “sosyal boyutları ve sınırları, tartışmalara son verecek mükemmel bir tanımla kavranması mümkün olmayan, ancak tecrübe ile bilinen bir olgudur. Onu bir obje olarak değil, bir süreç olarak algılamak gerekir. Kayıt dışı ekonomi başlı başına bir şey değil, benzer faaliyetlerin bir yasal ve sosyal çevrede düzenlenmesine rağmen, toplumun kurumları tarafından düzenlenmemesi temel özelliği ile karakterize edilen gelir yaratıcı bir süreçtir”¹¹

Tablo 1: Kayıt Dışı Ekonomi Kavramları ve Olası Anlamlar Matrisi

KAYIT DIŞI EKONOMİ KAVRAMLARI VE OLASI ANLAMLAR MATRİSİ								
	Resmiyet Dışılık	Gizlilik Saklılık	Yasa Dışılık	Alternatif Olma	Düzen- sizlik	Belir- sizlik	Önem- sizlik	Sıra Dışılık
Kayıt Dışı	*****	***	*	**	**			
Enformel	*****	**		**	***	*	*	
Resmi Olmayan	*****	**		**	***	*		**
İkincil	**		*	*****	**	*	****	***
İkili	**		*	*****	***	*		
Paralel	**	**	*	*****	***	*		
Gölge	***	***	**	***	**	*****	*	*
Gri	**	****	***	*		****		*
Saklı	***	****	****	*		***		*
Yer altı	****	*****	****	*		**		*
Alacakaranlık	***	****	****		**	****		*
Yasadışı	****	***	*****	**		**		**
Kara	***	****	*****			**		**
Marjinal	**				**		*****	****
Düzensiz	****			**	****	**		

Kaynak: Turgut, Gümüş, **Dışsallık ve Kayıt Dışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme**” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Mart 2000, Ankara, Sayı:3, s.63

¹¹ Alejandro Portes, Manuel Castells ve Lauren A. Benton, **The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries**, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1989, s.11-12.

Tüm bu tanımlarda şu ortak noktalar dikkati çekmektedir. Kayıt dışı ekonomi ilgili kişilerden veya kamu otoritesinden gizlenen ve belgeye bağlanmayan işlemlerden meydana gelmektedir.

Kayıt dışı ekonomi, farklı şekillerde ekonomiler içerisinde yer bulmakta ve ekonomistler tarafından farklı isimlerle adlandırılmaktadır. Bunlar arasında: İllegal ekonomi, informal ekonomi, resmi olmayan ekonomi, gizli ekonomi, yeraltı ekonomisi, gözlenemeyen ekonomi, vergi dışı ekonomi, düzensiz ekonomi ve karaborsa ekonomisi vb. tanımlamalar yer almaktadır.

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere kayıt dışı ekonomi kelimesi daha çok resmiyet dışılık anlamına gelmekte iken; yeraltı, alacakaranlık, kara ekonomi gibi kelimeler yasa dışı faaliyetler anlamına gelmektedir. İkincil ekonomi, marjinal ekonomi gibi kavramlar ise resmi dışılığın yanında önemsiz işleri anlatmak için kullanılmaktadır. Saklı, gri, gölge ekonomisi faaliyetleri ise genellikle gizli ve saklı ekonomik faaliyetleri anlatmada tercih edilmektedir.

1.1.1. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ÇEŞİTLERİ

Kayıt dışı ekonomiyi bileşenlerine ayırmak oldukça güçtür. Ancak bazı ortak özelliklerinden hareketle kayıt dışı ekonomi kapsamı içerisinde yer alan ve birbirinden farklılık gösteren unsurlar, gelir elde edenler açısından üç grupta toplanabilir.

1.1.1.1. Yeraltı Ekonomisi

Kayıt dışı ekonominin bir şekli olan yeraltı ekonomisi, kayıtlı ekonomik faaliyet olarak yürütülmesi yasaklanmış işlemlerden oluşmaktadır. Kayıt dışı

ekonomik faaliyetlerin tespit edilmesi halinde ilgililer sadece vergi cezaları ile cezalandırılırken, yasa dışı faaliyetleri yapanlar vergi cezalarından ayrı olarak bir de ilgili kanunlardaki hapis ve para cezaları ile cezalandırılmaktadırlar. Daha çok kamu düzenini ilgilendiren ve devletin güvenlik güçlerinin uğraşı alanı içinde olan bu faaliyetleri, silah, uyuşturucu, kıymetli maden ve tarihi eser kaçakçılığı, kalpazanlık, sahte pasaport, vize ticareti, gayri yasal iş takibi, çek-senet tahsilatı, tefecilik, rüşvet, kadın ticareti ve organ ticareti olarak saymak ve bu sayılanları artırmak mümkündür.¹² Yasa dışı faaliyetlerden elde edilen gelire kara para, bu paraya yasal bir kazanç görünümü kazandırılmasına da kara paranın aklanması denir. Esas itibariyle, kanunların suç saydığı fiillerin -öncül suçlar vasıtasıyla- işlenmesinden elde edilen para veya para yerine geçen evrak ve senetleri, mal veya gelirleri ve bir para biriminden diğerine çevrilmesi de dahil olmak üzere elde edilen her türlü ekonomik menfaat ve değeri kara para olarak tanımlamak mümkündür ve kayıt dışı ekonominin var olduğu ülkelerde yaygın olduğu bir gerçektir.

1.1.1.2. Yarı Kayıtlı Ekonomi

Faaliyetleri yasal olup, ancak bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin büyük bir kısmı kayıt dışında kalan kişilerin faaliyetleri yarı kayıtlı ekonomi kapsamı içerisinde yer almaktadır. Bu tür faaliyetleri yürüten mükellefleri kendi aralarında ikiye ayırmak mümkündür.¹³

¹² Aydemir Şinasi, **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, s.14.

¹³ Aydemir Şinasi, “Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (I)”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 161, Ocak, 72-86.

1.1.1.2.1. Yasal Olarak Gelirleri Kayıt Dışında Kalan Mükellefler

Bazı vergi mükelleflerinin elde ettikleri gelirler çeşitli sebeplerle vergi kanunlarıyla muafiyet kapsamına alınarak vergi dışında bırakılabilmekte veya ödenecek vergi devlet tarafından götürü usul ile belirlenebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu mükelleflerin faaliyetleri sonucu elde ettikleri kazançların yasal olarak kayıt dışında kalmasına izin verilmektedir. Örneğin, Götürü usulde vergilendirilen mükellefler, bir yandan kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri kayıt dışında bırakmakta diğer taraftan da iktisadi ilişkide bulundukları diğer mükelleflerin belge düzenini bozarak onların faaliyetlerinin de kayıt dışında kalmasına sebep olmakta ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin daha çok büyümesine neden olabilmektedir.

1.1.1.2.2. Gelirlerini Yasalara Aykırı Olarak Kayıt Dışına Çıkaran Mükellefler

Bazı mükellefler, daha az vergi ödemek ya da hiç ödememek amacıyla faaliyetlerinin bir kısmını veya tamamını bazı nedenlerle kayıt dışında tutmaktadırlar. Bu tür mükellefler hemen hemen her sektörde faaliyet gösterirken, kayıt dışılığın boyutlarını aslında sektörün kendi özel yapısı belirlemektedir. Bazı sektörlerde yürütülen faaliyetler, yapıları gereği tespit edilmesi ve denetlenmesi çok güç olduğu için daha kolay kayıt dışında kalabilmektedir.

Ekonomik hayatı gözlemleyen herkesin üzerinde fikir birliği ettiği ve gelirlerinin önemli bir kısmını kayıtlara geçirmediği ve yeterince vergi ödemedikleri genel kabul gören bazı iş kolları vardır. Ancak bu işlerle uğraşan herkesi kayıt dışı ekonominin bir unsuru ve vergi kaçıran kişi olarak kabul

etmemek gerekmektedir. Her sektörde yasalara uymaya ve vergisini tam olarak ödemeye gayret eden kişi ve kuruluşların bulunduğu da göz ardı edilmemesi gereken bir husustur.¹⁴

1.1.1.3. Hiç Kayıtlara Girmeyen Ekonomi

Ekonomik faaliyetlerini aktif olarak yürütenler vergi idaresinin bilgisi dışında faaliyet gösterebilmektedirler. Bu kişilerin vergi idaresinde herhangi bir mükellefiyet kayıtları da yoktur. Her yerde rastlanmakla birlikte özellikle büyük kentlerde daha sıkça görülen bu mükelleflere; işportacılar, hamallar, iş takipçileri, boş buldukları yerleri otopark olarak işletenler, belediye hallerine girmeyen sebze-meyve satıcıları, belli bir işyeri olmaksızın küçük çapta imalat ve ticaret yapanlar, küçük çaplı tamir bakım işleriyle uğraşanlar, evde bakım-temizlik gündelikçileri ve inşaat işçileri örnek olarak verilebilir.¹⁵

Yukarıda sayılan kişilerin faaliyetlerinin tespit edilmesinin güçlüğü ve küçük çaplı olması bunların marjinal sektörler olarak nitelendirilmesine neden olmakta ve bu kişilerin yapmış oldukları faaliyetlerin toplamı gerçekte kayıt dışı ekonominin farklı ve üzerinde durulması gereken bir boyutunu oluşturmaktadır.

1.1.2. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Kayıt dışı ekonominin en önemli nedeni ihtiyaçların her geçen gün artması ancak kaynakların kıt ve sınırlı olmasıdır. Kişiler gelirlerini ve servetlerini

¹⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004, s.18-19.

¹⁵ a.g.e., s.19.

artırabilmek ve daha çok harcama yapabilmek için kayıt dışı yolları tercih ederler. Bununla birlikte iktisadi faaliyetlerini kayıt dışında sürdüren bir kişi, alıştığı tüketim düzeyinden daha düşük bir tüketim düzeyine geçmek istememektedir. Dolayısıyla sorunların temelinde insanların kendi faydalarını maksimize etme isteği yatmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Mali ve ekonomik nedenler: Enflasyon, gelir dağılımının dengesizliği ve yoksulluk, vergi yapısı ve vergi oranlarının yüksekliği, defter tutma hadleri.
- Hukuki nedenler: Yasaların basit ve açık olmaması, sık değişikliğe uğraması ve vatandaşların yasalara güveninin azalması, cezaların caydırıcı olmaması, takip edilemeyen kamu alacakları, hukuki boşluklar, istisna ve muafiyetler.
- İdari nedenler: Vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması.
- Sosyal nedenler: Vergi ahlakı, mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler.
- Siyasal nedenler ve baskı gruplarından kaynaklanan nedenler, sık sık yapılan aflar.¹⁶

Yukarıda belirtilen nedenleri kayıt dışı ekonominin mali, siyasal ve ekonomik alt yapısı olmak üzere üç temel başlık altında toplayabiliriz.

1.1.2.1. Mali Nedenler

Kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran en önemli nedenlerin başında vergilendirme ile ilgili sorunlar gelmektedir. Bunlar kendi içerisinde dört alt başlık altında incelenebilir.

¹⁶ a.g.e., s.19.

1.1.2.1.1. Vergi Oranlarının Yüksekliği ve Vergiye Karşı Direnç

Vergi oranları ile kayıt dışı ekonomi arasında doğru yönlü bir ilişki vardır. Vergi oranlarının gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere nazaran yüksek olması kayıt dışı ekonominin boyutlarını genişletmiştir. Örneğin ABD’de 1990 yılında kayıt dışı ekonominin oranı % 5.1-8.0 arasında tahmin edilmektedir. Bu ülkenin vergi tarifesini ise artan oranlı olup %15’den başlayıp %28’de son bulmaktadır. Türkiye’de ise aynı yılda vergi oranları %25’den başlayıp %55’de bitmekteydi ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğü de çeşitli hesaplamaların ortalaması olarak %14.8 olarak hesaplanmıştır.¹⁷ Bu örnekten hareket ederek vergi oranlarının düşürülmesi durumunda, kayıt dışı ekonominin boyutunun da önemli ölçüde azaltılabileceği öngörülebilir.

Vergi oranlarının ekonomik faaliyetlere olan etkisi teorik olarak pek çok çalışmayla ortaya konulmuştur, ancak bunlar içerisinde en çok bilineni Arthur Laffer tarafından ortaya konulan ve arz yönlü iktisadın en önemli dayanağını oluşturan vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkidir.¹⁸ Bu analizde, vergi oranlarının belli bir orandan sonra vergi gelirlerini düşüreceği belirtilir. Vergi oranları optimalin üzerine çıktığı zamanlarda vergi gelirleri azalmaya başlar, çünkü insanlar çalışmak yerine vergisiz para kazanma yollarını ararlar. Vergi oranları artmaya başladığında esasen ekonomik faaliyetlerde rakamlarla ifade edildiği şekilde azalma olmaz sadece yüksek vergi oranları sebebiyle kayıtlı ekonomiden kayıt dışılığa kayma söz konusu olur. Bu durumda da kayıtlı ekonominin boyutu küçülmektedir. Hükümetler, yüksek vergi oranlarının etkisini hafifletmek için vergi muafiyet ve istisna uygulamasına giderler. Bu durumda da vergi adaleti gittikçe bozulur, istisnalardan yararlanamayanlar kendilerinin de

¹⁷ Yusuf Kıldış, **Kayıt Dışı Ekonomi**, http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/digeryazilar/kildis-kayit-disi.pdf (03 Mayıs 2010), s.4.

¹⁸ Kıldış, a.g.e., s.4-5.

daha az vergi verebileceklerini düşünerek vergi kaçakçılığı yoluna gidebilirler. Ayrıca, istisna ve muafiyet uygulamaları rekabet eşitsizliğine de sebep olmaktadır.

1.1.2.1.2. Vergilendirme Ortamının Belirsizliği

Adam Smith'in 1776 yılında yazdığı ve iktisadın temelini atan "Ulusların Zenginliği" kitabının son cildinde vergileme ile ilgili prensipler açıklanmıştır. Bunlardan bir tanesi de vergide kesinlik ilkesidir. Bu ilkeye göre mükellefin ödeyeceği verginin miktarını, zamanını ve ödeme şeklini daha önceden bilmesi gerektiği esası vardır.

Ülkede uygulanan vergi mevzuatı, ülkenin ekonomik, sosyal, mali ihtiyaçlarına cevap veremiyorsa, sade, kolay anlaşılır bir yapıda değilse, sürekli değiştirme ihtiyacı gösteriyorsa ve istikrarlı bir yapı arz etmiyorsa vergi kaçağı artar.¹⁹ Dolayısıyla vergilendirmede basitlik ilkesi çok büyük önem taşımaktadır. Vergilerin basit olması, hem vergi idaresinin hem de vergi mükelleflerinin işini kolaylaştırmaktadır.

Türk vergi mevzuatı, çok sayıda yasa hükmü, Bakanlar Kurulu Kararı ve genel tebliğle uzmanların bile izlemekte zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer maddeler, geçici maddeler, değiştirilen maddeler vergilendirmede açıklık ilkesini zedelemektedir.

¹⁹ Zeynep, Arkan, **Vergi Kaçağının Nedenleri ve Çözüm Yolları**, s.76.

1.1.2.1.3. Muhasebe ve Müşavirlik Hizmetlerinin Yetersizliği

Mükellefle vergi idaresi arasında köprü vazifesi gören muhasebeci ve mali müşavirler vergi kaybının önlenmesinde çok önemli bir role sahiptirler. Muhasebe sistemlerinin iş yapanların kolaylıkla uygulayabileceği düzeyde olmaması bu konuda uzman ve güvenilir aracılık hizmeti sunucularına ihtiyacı artırmaktadır. Bu tür hizmetleri sunanlar hem vergi ve sosyal güvenlik idarelerine hem de mükelleflere karşı nitelikli hizmet sunarak kayıp, kaçak ve yetersizlikleri önemli ölçüde azaltıcı rol oynayabilirler.

Muhasebecilik ve müşavirlik hizmetleri kurumsallaşan ekonomiler kayıt dışı ile daha kolay mücadele edebilirler. Dolayısıyla, muhasebeci ve müşavirlik hizmeti yapanlar, bu hususta çok hassas davranmalıdırlar.

1.1.2.1.4. Vergi İdaresi ve Denetimden Kaynaklanan Nedenler

Kayıt dışı ekonominin önlenmesinde belki de en etkili olanı denetim mekanizmasıdır. Mükellefler kendilerinin ne kadar az denetleneceğini bilirlerse, vergi kaçırma konusunda o oranda cesaretli olacaklardır.

Denetimin ve cezaların düşüklüğü, risk alma eğiliminin güçlü oluşu, vergi oranlarının yüksekliği kaçakçılık davranışı için yeterli şartlar değildir. Ayrıca kaçakçılık fırsatlarının da varlığı gerekir. Dolayısıyla vergi cezaları kaçakçılığı caydırıcı bir seviyeye getirilmeli ancak rüşvet ve yolsuzluğa yol açabilecek kadar yüksek tutulmamalıdır.

Yapılan analizler, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmanın varlığı kabul edilen fakat hiçbir zaman tamamen ortadan kaldırılamayan bir gerçeklik olduğunu göstermektedir.²⁰

Gelişmekte olan ülkelerde vergi inceleme oranları son derecede düşüktür (Türkiye %3-5). Bunun temelinde vergi inceleme elemanlarının sayıca yetersiz olması, teknolojinin yeterince kullanılmaması, sosyal ve siyasi baskı grupları, vergide uzmanlaşan kişilere özel sektörden son derece cazip tekliflerin gelmesi ve kamunun bu elemanları bünyede tutacak imkanlar sunamaması gelmektedir.

1.1.2.2. Siyasal Nedenler

Mükelleflerin kayıp ve kaçaklar konusunda davranışlarını etkileyen en önemli belirleyicilerden birisi de siyasal iktidarların tutumudur. Siyasal iktidarlar, baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilendirmeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilmektedirler. Bundan başka siyasal partilerin vergileme konusunda da değişik görüşleri, birbirinden zıt uygulama projeleri bulunduğundan, politik istikrarın bulunmadığı ülkelerde her seçim döneminde mükelleflerin beklentileri oluşmaktadır. Sonuçları itibariyle yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin affedilmesine dönüşen vergi paketi projelerinin çokluğu, ciddi ve istikrarlı vergi politikası olmadığı izlenimini uyandırdığından, yükümlüler kendi kararlarıyla kişisel çıkarlarını korumaya yönelmektedirler.

1950 yılından günümüze kadar vergi kanunlarında yapılan değişiklikler genellikle iktisadi kriz dönemlerinin hemen arkasından kamu gelirlerini artırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

²⁰ Kıldış, a.g.e., s.5.

Kayıt dışı ekonomiye sebep olan siyasi nedenlerden bir tanesi de sık tekrarlanan vergi aflarıdır. Mükelleflerin gelecekte bir vergi affı olabileceği yönünde beklentisinin olması vergi ödeme konusunda esnek davranmalarına yol açmaktadır. Vergi aflarının diğer olumsuz bir etkisi de vergilendirmede adalet ilkesinde görülmektedir. Vergisini zamanında ödeyen mükellefler, vergisini ödemeyip cezalı duruma düşen fakat sonradan bu cezaları affedilen mükellefleri gördüklerinde, gelecek vergilendirme dönemlerinde ödemeleri gereken vergiyi ödememe yollarını aramaktadırlar.²¹

1.1.2.3. Ekonomik Nedenler

Kayıt dışı ekonominin yoğun bir şekilde yaşandığı ülkelerde en önemli ekonomik sorunlardan birisi enflasyondur. Çünkü enflasyon mükelleflerin fiktif karlarının da vergilendirilmesine neden olmaktadır. Özellikle artan oranlı gelir vergisi tarifesine sahip olan ülkelerde gelir dilimi kaymasıyla mükellefler, reel gelirleri artmasa da daha üst bir gelir dilimine kayarak vergi yükleri hızlı bir artış trendine girmektedir. Bu durum da mükelleflerin bazı kazançlarının vergi idaresinden gizlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Kayıt dışılığın ekonomik sebeplerinden birisi de, milli gelirin ülke içerisinde bireyler ve firmalar arasında adil dağılmamasıdır. Gelişme yolundaki ülkelerde özellikle orta sınıfın azlığı, alt ve üst tabakaların yoğunluğu kayıt dışı ekonomiye yol açmaktadır. Gelir dağılımındaki bozukluk küçük yaştaki çocukların kayıtsız olarak çalışmalarına yol açtığı gibi marjinal kesimi (ayakkabı boyacılığı, jetonculuk, işportacılık vb.) genişletmekte ve işlemlerin kayıt dışı tutulması sebebiyle vergi kaçaklarını artırmaktadır.²²

²¹ ÇSGB, a.g.e., s.22.

²² ÇSGB, a.g.e., s.22.

1.1.3. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN DÜNYADAKİ GENEL GÖRÜNÜMÜ

2010 yılı itibariyle dünyada kayıt dışı ekonominin büyüklüğü 3 Trilyon Dolar civarındadır.²³ Tablo 2’de gelişmiş, gelişmekte ve geçiş ülkelerinde kayıt dışı ekonominin boyutlarına yer verilmiştir.

Tablo da görüleceği üzere Afrika ve Latin Amerika kıtasındaki gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi sırasıyla %42 ve %41 olmak üzere en yüksek oranda seyretmektedir. Bunu %38 ile geçiş ülkeleri ve %26 ile gelişmekte olan 26 Asya ülkesi izlemektedir. Kayıt dışı ekonomi ortalaması en düşük olan ülkeler ise %18 ile gelişmiş OECD ülkelerdir.

Tablo 2: Dünyada Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları

DÜNYADA KAYIT DIŞI EKONOMİNİN BOYUTLARI	
Ülke Grupları	Kayıt Dışı Ekonomi Ortalaması
Gelişmekte Olan 23 Afrika Ülkesi	%42
Gelişmekte Olan 18 Latin Amerika Ülkesi	%41
23 Geçiş Ülkesi *	%38
Gelişmekte Olan 26 Asya Ülkesi	%26
Gelişmiş 16 OECD Ülkesi	%18

* Geçiş Ülkesi: Sosyo-ekonomik göstergeler bağlamında gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında olan ülkeleri ifade etmektedir. F.Schneider geçiş ülkelerine; Gürcistan, Azerbaycan, Ukrayna, Bulgaristan, Romanya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti ülkelerini örnek vermiştir.

Kaynak: Friedrich Schneider; Size and Measurement of The Informal Economy In 110 Countries Around The World, Workshop of Australian National Tax Centre, Australia, July 2002, s.6-16’dan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

²³ <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi05/kildis.htm> (27.07.2010)

2006 yılında ABD, Japonya, İsveç gibi gelişmiş ülkelerde kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranı %8.6 ile %15 arasında değişmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin görece yüksek olduğu ülkelerde ise (özellikle İtalya ve İspanya gibi) kayıt dışı ekonomi GSYİH'nin %25'i ile %30'u arasında değişmektedir.²⁴ Günümüzde Avrupa Birliği üyesi ülkelerde 30 milyon; OECD üyesi ülkelerde de 48 milyon civarında insanın kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde çalıştığı tahmin edilmektedir.²⁵

1.1.4. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN TÜRKİYE'DEKİ DURUMU

Kayıt dışı ekonomi bütün sektörleri içine alan, ölçümü çok güç ve karmaşık olan bir olgudur. Kayıt dışı ekonomi gerçeği, ekonomik göstergelerin hatalı sonuçlar doğurmasına sebep olmaktadır. GSMH rakamları, kayıt dışı ekonomi sebebiyle hatalı çıkmakta, bu sebeple büyüme rakamları da gerçeği yansıtmamaktadır. Dolayısıyla bu rakamlara göre yapılan tahmin ve değerlendirmeler de gerçekçi olmamaktadır. Türkiye'de de bu konu üzerinde çalışan araştırmacılar farklı sonuçlara ulaşmışlardır; veri yetersizlikleri ve mevcut verilere bazı durumlarda ulaşma zorlukları kayıt dışı ekonominin ölçülmesinde güçlükler sebep olmuştur. Tablo 3'de de görüleceği üzere, yapılan araştırmalar sonucunda Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin boyutları çeşitli araştırmacılarca GSMH'nin % 1,82 ile % 86,73 arasında tahmin edilmiştir.

²⁴ Recep, Kapar, **Gelişmiş Ülkelerde Enformel İstihdamın Boyutları**, TES-İŞ Dergisi, S:2006-2, Haziran 2006, s.48-50.

²⁵ Mustafa, Durmuş, **Kayıt dışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri Türkiye Örneği**, TİSK Akademi, C:1, S:1, 2006, s.144.

Tablo 3: Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI EKONOMİNİN BOYUTU			
Araştırmacı	Yıl	Yöntem	Tahmin (%)
Altuğ	1992	Vergi Yaklaşımı	35
Derdiyok	1989	Vergi Yaklaşımı	46 – 94
Hakioğlu	1989	Ekonometrik	18
İlgın	1992	Ekonometrik	45,3 – 53,9
	1993	Nakit Oranı	54,3
	1998	Nakit Oranı	83,1
Kasnakoğlu	1997	Nakit Oranı	30 - 61
	1997	Ekonometrik	9 – 13
Koçoğlu	1987	Duyarlılık Analizi	19,6 - 26,5
Özsoylu	1990	Nakit Oranı	11,7
Temel, Şimşek, Yazıcı	1991	Vergi Yaklaşımı	16,4 - 29,9
Yamak	1994	Ekonometrik	10

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kayıt Dışı Ekonomi OİK Raporu, Ankara, 2001, s.11.

Kayıt dışı ekonominin en fazla büyüdüğü ülkeler; enflasyonun sürekli olduğu, haksız ve spekülatif kazançların arttığı, gelirin adaletsiz dağıtıldığı ve ekonominin denetim dışı kaldığı ülkelerdir. 80 ve 90 lı yıllarda, Türkiye’de yaşanan kronik enflasyon, spekülatif kazançların yoğun olması, gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlik ve yoksulluk ile ekonomik faaliyetlerin denetim dışında kalması kayıt dışı ekonominin boyutunun genişlemesine neden olmuştur. Bazı ekonomik faaliyetlerin niteliği bu faaliyetlerin kayıt altına alınmasını güçleştirmektedir. Bu tür faaliyetlerin başında tarımsal faaliyetler gelmektedir. Dolayısıyla, tarıma dayalı hammadde kullanan sektörlerde kayıt dışı ekonomi daha yoğun olarak gerçekleşmektedir. Özellikle tarıma dayalı hammadde kullanan tekstil ve konfeksiyon sektöründe kayıt dışı ekonominin geniş boyutta olduğu tahmin edilmektedir.

Türkiye’de yapılan çalışmalarda yöntem ve tanım farklılıklarından kaynaklanan çeşitli büyüklükler bulunmuştur. Bu araştırmaların sonuçları göstermiştir ki, kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün tahmin edilmesinde aynı yöntemler dahi kullanılsa farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda kesin bir rakam vermek oldukça güçtür. Prof. Dr. Tuncer BULUTAY başkanlığında imalat sanayiinde istihdam konulu çalışmanın sonucunda, istihdam yaklaşımıyla, Türkiye’de 1996 yılında kayıt dışı işçilerin toplam işçiler içindeki oranı yaklaşık %30 olarak tespit edilmiştir.²⁶ Türk ekonomisinde informal kesimin payı ise 1992 yılında tüm Türkiye için %16, kentsel kesim için % 26 olarak tespit edilmiştir.²⁷ Çeşitli tahmin ve hesaplama yöntemleri her ne kadar farklı sonuçlar verse de Türkiye’de kayıt dışı ekonominin resmi GSYİH’ya oranı yaklaşık % 45’tir. Bu oran diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir.²⁸

²⁶ Tuncer Bulutay, **İmalat Sanayiinde İstihdam**, s.12.

²⁷ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: 2001, s.11.

²⁸ www.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap; (15.07.2007)

Tablo 4: GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi

GSYİH'NİN YÜZDESİ OLARAK KAYIT DIŞI EKONOMİ						
Ülkeler	Nijerya	Tayland	Mısır	Filipinler	Meksika	Türkiye
Kayıt Dışı (%)	76	70	68	50	49	45
Ülkeler	Rusya	Malezya	G. Kore	Brezilya	Yunanistan	Macaristan
Kayıt Dışı (%)	40	39	38	29	29	27
Ülkeler	İtalya	İspanya	Belçika	Arjantin	İsveç	Danimarka
Kayıt Dışı (%)	26	24	22	21	20	19
Ülkeler	Kanada	Çek Cum.	Fransa	Almanya	Avustralya	Hollanda
Kayıt Dışı (%)	16	15	15	14	13	12
Ülkeler	İngiltere	Hong Kong	Avusturya	ABD	Japonya	
Kayıt Dışı (%)	11	11	10	9	8	

Kaynak: www.tuik.gov.tr//ulusalhesapapp/ulusalhesap; (15.07.2007)

1.1.5. KAYIT DIŞI EKONOMİNİN SONUÇLARI

Bir ülkede GSMH, istihdam, fiyatlar genel seviyesi, bütçe rakamlarının kayıt dışı ekonomi nedeniyle doğru olarak belirlenememesi; etkin ve doğru politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına, uygulamaların başarısızlığına, kaynakların yanlış yönlendirilmesine neden olmaktadır.²⁹

Kayıt dışı ekonomi ile etkin bir mücadele olmadığı için firma bazlı rekabet gücünün korunmaması birçok firmayı kayıt dışı veya taşeronlaşma yöntemiyle

²⁹ ÇSGB, a.g.e., s.24.

Çalışmaya zorlamaktadır. Ulusal rekabet gücünün kaybedilmesine yönelik kaygılar da kayıt dışı ile mücadeleyi zorlaştıran diğerk unsurlardır.

Kayıt dışı ekonominin en önemli sonucu, devletin büyük miktarlarda mali kayba uğramasıdır. Çünkü kayıt dışı faaliyet gösteren mükelleflerden vergi, harç, sosyal güvenlik primleri gibi mali yükümlülükler alınamamaktadır. Bu mükellefler kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmalarına rağmen, bunun maliyetine katlanmaktan kaçınmakta, maliyetin tamamen kayıt altında faaliyet gösteren mükelleflerin üstlenmesine neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi haksız rekabet avantajı sağlamaktadır. İşçi ve işveren kuruluşları, kendileri açısından dezavantaj olan haksız rekabetten dolayı önemli ölçüde sıkıntı yaşamaktadırlar.

Devletin ekonomiyi kayıt altına almaya çalışmasının iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi ve en önemlisi kamu harcamalarını karşılayabilmek için gelir toplamak, ikincisi de yasadışı ekonomik faaliyetlerin önüne geçerek bunları ortadan kaldırmaktır. Kayıt dışı ekonomi büyüdükçe kayıtlı ekonomi küçülmekte ve devletin gelirleri azalmaktadır. Devletin gelirinin azalması, görevlerini borçlanarak yapması anlamına gelmekte ve verginin yerini borçlanma almaktadır. Bu durum, faiz ve enflasyon oranlarının artışını beraberinde getirmektedir.

Kayıt altında faaliyette bulunanlar, yaygın kayıt dışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybetmekte, kayıt dışı faaliyette bulunanlar da kayıt dışılığın doğası gereğii ilişkilerini yasal düzenlemeler, genel ve açık kurallar dışında yürütmektedirler. Bütün bunlar, hukuk ve adalet sisteminin etkinliğinin kaybolması, yeraltı ilişkilerinin buradan doğacak boşluğudoldurması, toplumda suç ve suçlu sayısının artması anlamına gelmektedir.

Öte yandan, kayıt dışı faaliyette bulunanlar, kamunun denetiminden kaçmak suretiyle, devletin doğrudan yönlendirici işlevini ortadan kaldırmaktadırlar. Denetim ve yasal yükümlülüklerden kaçınarak her yola başvurup faaliyetlerini sürdürenler, her türlü riski göze almaktan da kaçınmamaktadırlar. Kayıt dışı ekonominin olmadığı bir ülkede, kamu harcamalarının finansmanındaki problemler azalacak, yasadışı ekonomik faaliyetler de söz konusu olmayacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM, NEDENLERİ, ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYDA ALINMASININ ETKİLERİ

2.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

Kayıt dışı istihdam; çalışanların ilgili kamu otoritelerine hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle vergi ve sosyal güvenlik primleri vb. gibi yasal yükümlülüklerden kaçınılması ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışılması veya çalıştırılması şeklinde genel bir tanıma sahiptir. Kayıt dışı istihdamı; çalışanların niteliklerinin ve vasıflarının yetersiz olması, çalışabilmek için gerekli olan asgari yaş haddi ve asgari ücret gibi konularda çalışma hayatını düzenleyen yasal ve idari düzenleyici metinlere konu olan kurallara uyulmaması, ödenmesi zorunlu olan sosyal güvenlik primleri ile vergilerin eksik ödenmesi veya hiç ödenmemesi şeklinde de tanımlamak mümkündür.

Kayıt dışı istihdam, hem ekonomik hayata hem de sosyal hayata olan olumsuz etkileri nedeniyle Türkiye’de üzerinde önemle durulması gereken sorunlardan birisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bölümde sırasıyla kayıt dışı istihdamın nedenleri, ortaya çıkış şekilleri, boyutları ve kayıt dışı istihdamın kayda alınmasının etkileri değerlendirilecektir.

2.1.1. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ

Kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden biri, katma değeri düşük istihdamın yaygınlığıdır. Bir kişinin ürettiğı katma değerin kendisine ücret olarak döneceğı varsayımı altında, o ücretten vergi ve prim kesilmesinden sonra geriye kalanın geçinilebilecek en az gelire tekabül etmesi gerekir. Bu sorunun aşılması için verimi yüksek, eğitilmiş, nitelikli istihdama ihtiyaç vardır.

Örneğın kayıt dışı istihdamın pek çok Avrupa ülkesinden yüksek olduğı Türkiye’de istihdam edilenlerin ortalama eğitim süresi çalışabilir nüfusta 6,4, çalışanlarda 7,1, kayıtlı çalışanlarda 9,1, kayıt dışı çalışanlarda 5,3 ve işsizlerde 7,7 yıldır.³⁰ Bu düzeyde düşük eğitilmiş iş gücünün kayıt altına alınması da ayrıca zorluk taşımaktadır.

Düşük prim ödeme gün sayısı, isteğē bağılı emeklilik, erken emeklilik, yaygın ve geniş bağımlı tanımı (eş, çocuk, ana, baba) gibi faktörlerin çalışma hayatı boyunca kayıtlı olmayı gereksiz kıldığına dair görüşler kayıt dışı istihdama yol açmaktadır. Vergi oranlarının yüksek olması ve vergilerin adil toplanamaması kayıt dışına neden olmaktadır. İşgücü maliyetlerini düşürme çabaları kayıt dışına neden olan diğē bir etkidir. Büyük işletmeler üretimin bir çok aşamasını fason olarak taşeronla vermektedirler.

Kayıt dışı ekonomi, devletin koymuş olduğı mali yükümlölüklerden kanunlara aykırı olarak kaçmak için yapılan hareketler olduğundan ekonomik ve sosyal hayatı farklı boyutlarda etkilemektedir. Kayıt dışı ekonominin mali boyutu gelir idaresinde vergi, sosyal güvenlik boyutu ise prim kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır.

³⁰ Yüksel Karaca, *İstihdamdaki Gelişmeler, Vergi Yüğü Karşılaştırmaları ve Türkiye’deki Durum*, Mayıs 2006, Ankara, s.9.

Kayıt dışı istihdamın nedenleri ana başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

2.1.1.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik, Yoksulluk ve İşsizlik

Kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisi gelirin adaletsiz dağılımı, yoksulluk ve işsizliktir. Yoksul ve eğitim düzeyi düşük çalışanların üretimde yarattığı katma değer de düşük olmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler için ödenen prim ve vergi kişilerin yarattığı katma değeri aşabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdam, yasadışı göçmenler, yabancı kaçak işçiler, işsizler, ikinci bir işte yasal olmayan şekilde çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve öğrenciler arasında yaygındır. Gelişmiş ülkelerde işletmelerin büyük bir çoğunluğu kurumsallaşmış bir yapıya sahip olduğu için, kayıt dışı istihdam oldukça düşük seviyededir. Ancak dünyanın bir çok ülkesinde olduğu gibi bu ülkelerde de, 1990'lı yıllar sonrası yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmuştur.

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri işsizliktir. Gelişmiş ülkelerde işsizliğin artış gösterdiği yıllarda kayıt dışı istihdam da artış göstermiştir. Aşağıdaki tabloda 2000-2005 yılları arası gelişmiş ülke ekonomilerinde işsizlik oranları yer almaktadır.

Tablo 5: Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde İşsizlik Oranları

GELİŞMİŞ ÜLKE EKONOMİLERİNDE İŞSİZLİK ORANLARI						
ÜLKE	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ABD	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,4
Euro Bölgesi	8,5	8,0	8,5	8,9	9,0	8,7
Almanya	7,8	7,9	8,7	9,6	9,7	9,5
Fransa	9,3	8,5	8,9	9,4	9,4	9,0
İtalya	10,6	9,5	9,0	8,7	8,3	8,2
İspanya	13,9	10,5	11,4	11,3	11,1	10,3
Hollanda	2,6	2,0	2,5	4,3	5,3	5,8
Belçika	6,9	6,7	7,3	8,1	8,3	8,3
Avusturya	3,7	3,6	4,3	4,4	4,4	4,2
Yunanistan	11,1	10,5	10,0	9,0	8,9	8,8
Portekiz	3,9	4,1	5,1	6,4	7,1	6,8
Lüksemburg	2,6	2,6	2,9	3,8	4,5	4,8
Japonya	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,5
İngiltere	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8
Kanada	6,8	7,2	7,7	7,6	7,2	6,8
Avustralya	6,3	6,8	6,4	6,1	5,7	5,7
İsviçre	1,8	1,7	2,5	3,5	3,4	3,0
Norveç	3,4	3,5	3,9	4,5	4,3	4,0

Kaynak: IMF, **World Economic Outlook**, 2006.

2.1.1.2. İstihdamla İlgili Yükümlülüklerin Fazlalığı

Ücretten yapılan sigorta primi, vergi gibi kesintiler işveren için büyük bir yük oluşturmaktadır. Bununla birlikte işçilerin işe başlarken “brüt ücret” üzerinden değil, net ücret üzerinden anlaşmaları, kanunların esasen işçiyi yükümlü tuttuğu fakat ödenmesinde işvereni sorumlu saydığı bazı yükümlülüklerin işveren tarafından karşılanmasına sebep olmaktadır.

Piyasa ekonomisinin varlığını belirleyen en önemli unsur rekabettir. Rekabet şartlarını zedeleyen kayıt dışı ekonomi 2000li yıllarda yaşanan ekonomik krizleri daha da ağırlaştırmıştır.³¹ Sonuçta çalıştırdığı sigortalıyı kuruma bildiren işveren, üzerine yüklenen ağır mali yükümlülükleri yerine getirmekle rekabette geri kalmaktadır. Karı azalan işveren, kaçak işçi ile üretim yapana göre dezavantajlı olacağından belirli bir süre sonra kayıt dışılığına itilmektedir.

Türkiye’de bir işverenin kayıtlı ekonomide işçi çalıştırmak için ödediği miktar, işçinin cebine net ücret olarak giren miktarın nerede ise iki katıdır. Bir işletme yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği ve kayıt dışı faaliyette bulunduğu zaman, bir yerine iki işçi istihdam edebilmektedir. Ayrıca işverene çalıştırdığı işçi sayısına bağlı olarak, sakat, eski hükümlü istihdamı gibi çalıştırılması zorunlu işçilerle, işyeri hekimi bulundurma vb gibi unsurlarda ek yük getirmektedir.³² Buradan da anlaşılabacağı üzere vergi yükünün yüksekliği işverenleri kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelten faktörler arasındadır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere işverenin çalıştırdığı işçi için karşılamak zorunda olduğu vergi yükünde en düşük orana (%13.6) Güney Kore’nin sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de istihdam vergi yükü işgücü maliyetinin yüzde 50.1’ini oluşturmaktadır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye’de işgücü üzerinde, gerek işveren gerek çalışan vergi yükünün yüksek olduğu görülmektedir. Bu vergi yükü azaltılmadan, maliyetler düşürülmeden istihdamın artması ve işsizliğin azalması mümkün gibi görünmemektedir.

³¹ a.g.k, s.28.

³² Neşe, Algan, **Türkiyede Kayıt dışı Sektör, Boyutları, Etkileri Ve Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler**, s.4.

Türkiye, üyesi olduğu OECD'nin en zengin üyesi olmamasına karşılık, vergi yükü ABD gibi en zengin ülkelerin bile üzerindedir³³

Tablo 6: İstihdam Üzerindeki Vergi Yüğü (2006)

İSTİHDAM ORANLARINDAKİ VERGİ YÜKÜ	
ÜLKELER	VERGİ YÜKÜ (%)
Güney Kore	13.6
ABD	15.5
Meksika	15.6
İsviçre	17.8
Kanada	23.3
İngiltere	29.7
Almanya	32.6
Yunanistan	34.3
İtalya	35.5
Fransa	40.0
Türkiye	50.1

Kaynak: www.tumgazeteler.com/?a=1225513, 26.10.2006. (Erişim 13.07.2010)

Yüksek vergi oranları; kayıt dışı ekonominin de önemli bir nedeni olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de önemli bir sorun haline gelmeye başlayan kayıt dışı ekonomi vergi yükünün fazla olması sonucunda kayıt altına alınamayan vergi dışı faaliyetleri arttırmaktadır. Vergi kayıp ve kaçığının en önemli nedeninin vergi oranlarının yüksekliği olması ve yüksek vergi oranlarının vergi kaçırmayı teşvik etmesi bir yerde mükelleflerin vergiye karşı gösterdiği tepkinin bir sonucu olmaktadır. Bu durum vergi gelir kaybına neden olmaktadır. Buna karşılık, düşük vergi oranları vergi kaçırma ve

³³ www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=806).

vergiden kaçınma isteğini sona erdirerek, vergi tabanının genişlemesine katkıda bulunmaktadır.³⁴

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasal düzenlemelerin işvereni kayıt dışına ittiği, iş güvencesi tazminatı, işyeri hekimi, ilkyardım personeli istihdam etme, iş güvenliğinden sorumlu mühendis veya teknik eleman görevlendirme zorunluluğu, "iş sağlığı ve güvenliği kurulu" kurma, işçilere iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verme, bilgilendirme ve denetleme yükümlülüğünün işverene maliyeti arttırıcı yük getirdiği ve dolayısıyla istihdamı doğrudan sınırlayıcı etkide bulunduğu ileri sürülmektedir.

Ancak, bu tedbirlerin alınmaması sonucu olabilecek bir iş kazası ve meslek hastalığının işverene maliyeti, bu tedbirlerin alınması ile oluşan maliyetin çok üzerindedir. Ayrıca iş kazası veya meslek hastalığı sonucu işçinin ailesinin uğrayacağı gelir kaybı, tedavi masrafları ve işgücü kaybı hesaplandığında bu durum daha net bir şekilde anlaşılmaktadır.

2.1.1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin bir bölümünü de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır. Erken emeklilik, isteğe bağlı sigorta uygulaması gibi sosyal güvenlik uygulamaları kişilerin kolaylıkla kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. Özellikle genç emekliler kayıt dışında çalışmakta, zorunlu sigortalı olması gereken ancak düşük prim oranı nedeni ile SGK ya isteğe bağlı sigorta primi ödeyen kimselere rastlanılmaktadır.

³⁴ Neşe, Algan, a.g.e. s.4.

Sosyal güvenlik sistemine olumsuz etkileri bulunan en önemli faktörlerden bir tanesi de sık çıkarılan hizmet borçlanması kanunlarıdır. Bu kanunlar tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalan değerler dikkate alınmadan çıkarılmıştır. Borçlananlar, mevcut asgari ve azami ücret üzerinden borçlansalar bile emeklilikleri halinde ödedikleri primi kısa zamanda geri alabilmektedirler. Borçlanma ucuz ve zahmetsiz bir yoldur. Yıllarca kaçak olarak çalışan sigortalı rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştığı veya çalışmadığı sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve bu paraları da kısa bir zaman dilimi içerisinde tahsil ederek karlı duruma geçmektedir.

Sık sık çıkarılan borçlanma yasaları çalışanda, “nasıl olsa yakın zamanda bir borçlanma yasası çıkar” düşüncesi meydana getirmekte ve kayıtsız çalışmayı teşvik etmektedir.³⁵

2.1.1.4. Sigortalıların Sosyal Güvenlik Hizmetlerine Bakış Açısı

Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sigortalı ve aile fertlerinin sosyal güvenlik hizmetlerinden hoşnutsuzluğu, kişileri kayıt dışı çalışmaya itebilmektedir. Sosyal güvenlik kurumları hizmetlerinden hoşnutsuzluk, beraberinde kayıt dışı çalışmayı getirmektedir. Bu durumda sigortalı, işverenle anlaşma yoluna gitmekte, çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün ve ücret olarak) kayıt dışında bırakarak işverenden Kuruma kendisi için ödediği parayı ücretine eklemesini isteyebilmektedir.

³⁵ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt Dışı Nereye Kadar? Sosyal Güvenlik Dergisi, Bahar 2009, Yıl:1 Sayı:2 s.33

2.1.1.5. Çalışma İlişkilerinde Meydana Gelen Değişmeler

Günümüzde artan rekabet, işletmeleri maliyetlerini düşürmeye zorlamaktadır. İşverenler, iş ve sosyal güvenlik hukukunun yükümlendiği bir takım ödevlerden kaçınmak için küçülmektedirler. Bu da yapılan işi, işyerini ve çalışanı kayıt dışına itmektedir.

Ekonomi ve istihdam, ucuz kaçak yerli ve yabancı işgücüne, gençlere, çocuklara, aile işçilerine, mevsimlik, geçici ve belirli bir hizmet akdi ile çalışan ucuz işçilere yönelmek suretiyle ekonominin bütünü içinde rekabet kabiliyetini arttırmaya çalışmaktadır. Bu noktada eve iş verme, taşeronlaşma gibi uygulamalar kayıt dışı işçi çalıştırmayı kolaylaştırmaktadır.³⁶

2.1.1.6. Kurumlar Arasında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği

İlgili kamu kurumları arasında gerek politika ve planlama gerek uygulama ve denetim aşamalarında yeterli düzeyde eşgüdüm olmaması kayıt dışı çalışmak veya çalıştırmak isteyenler için önemli bir fırsat yaratmaktadır.

Kurumların ortak politika yürütmemeleri, kıt olan denetim kaynaklarını birlikte kullanmamaları kayıt dışı istihdamın aradığı kamusal zeminin varlığı anlamına gelmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumları, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar ve meslek kuruluşları

³⁶ CSGB, a.g.e., 2004, s.30.

arasındaki iletişim, koordinasyon ve işbirliği eksikliği ayrıca kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasını zorlaştırmaktadır.

Özellikle meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden birçoğunun SGK'da tescilli işyerlerinin olmaması ve mükerrer sağlık hizmetlerinden yararlanma gibi durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

2.1.1.7. Denetim Sisteminin Yetersiz, Cezaların ise Etkin, Uygulanabilir ve Adil Olmaması

Denetim sistemi ile cezaların etkinliğinin zayıf, kamuoyu güveninin yetersiz olması, koordinasyon eksiklikleri, denetime sosyal tarafların, meslek örgütlerinin katılımının sağlanmaması kayıt dışı faaliyetleri cesaretlendirmektedir. Yeni denetim yöntemlerinin geliştirilmemesi, denetim elemanlarının kadro ve donanım bakımından eksiklikleri, denetim sonrası verilecek cezaların da uygulanabilir ve adil olmaması önemli bir nedendir.

Gelişmekte olan ülkelerde bilişim sistemlerinden denetimlerde yeterince faydalanılmamaktadır. Bu kapsamda öncelikle Ulusal Veri Tabanları güçlendirilmelidir. Ulusal verilerin standartları belirlenerek, kendi içerisinde bütünlüğe ve tutarlılığa kavuşturulması sağlanmalıdır. Verilerin denetim birimlerine akışı hızlandırılmalı ve etkin bir şekilde kullanımı sağlanmalıdır. Verilere tek elden ulaşılabilmesi için numaralar (*Vatandaşlık, Vergi Kimlik, SGK v.b.*) birleştirilmelidir.

2.1.1.8. Çalışanların Bilgi ve Bilinç Eksikliği

Çalışanların eğitim seviyesinin düşüklüğü, kayıtlı çalışma ile ilgili bilgi eksikliği kayıt dışı istihdamı yaratan en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Özellikle eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkelerde işgücünün bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Kayıt dışı çalışan işçilerin kaçak çalıştıklarını Sosyal Güvenlik Kurumu'na ihbar etme oranı da oldukça düşüktür. Çalışanların kendilerini sosyal güvenlik kurumlarına bildirmemelerinin başlıca nedenleri eğitim ve bilinç düzeyinin düşüklüğü ve işten atılma korkusudur.

Tablo 7: Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu, Türkiye

Türkiye’de Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu									
(15+ Yaş)	Erkek				Kadın				
Dönem	2010 Ocak		2011 Ocak		2010 Ocak		2011 Ocak		
Oranlar	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İO (%)
Okur-yazar olmayanlar	35.8	19.9	35.9	15.9	14.4	3.3	14.5	2.2	
Lise altı eğitilmişler	68.0	15.8	68.2	12.4	21.8	12.2	22.6	10.2	
Lise	68.8	14.2	68.0	11.7	30.0	27.7	29.9	25.1	
Mesleki veya teknik lise	80.6	13.0	80.5	10.2	39.0	24.3	39.0	20.4	
Yükseköğretim	83.8	9.2	86.1	7.9	70.8	15.2	72.7	16.7	
Toplam	69.8	14.5	70.3	11.5	25.9	14.5	26.6	13.1	

İKO: İşgücüne katılma oranı İO: İşsizlik oranı

Kaynak: www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Ocak-2011).**

Kayıt dışı istihdamla ilgili bu olgular, TÜİK tarafından yapılan “Yoksulluk Çalışması”nın sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, kayıt dışı istihdam edilenlerin aynı zamanda Türkiye’deki en yoksul kesimi oluşturduğu görülmektedir. TÜİK’in verilerine göre, kayıt dışı istihdamın yaklaşık %90’ını oluşturan ücretsiz aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar ve yevmiyeliler yoksulluğun en yaygın olduğu gruplardır. Ayrıca, eğitim düzeyi azaldıkça yoksulluk riski artmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye’deki KOBİ’ler Avrupa Birliği’ndeki KOBİ’ler ile karşılaştırıldığında, AB’deki KOBİ’lerin yaklaşık 2 kat daha fazla katma değer ürettikleri görülmektedir. AB’de 250’den fazla çalışanı olan büyük işletmelerde yaratılan KOBİ’ler toplam istihdamın yüzde 67’sini oluşturmaktadır.. Bunun yüzde 29’unu mikro işletmeler, yüzde 21’ni küçük işletmeler, yüzde 17’sini ise orta boy işletmeler gerçekleştirmektedir. Yeni iş imkanı yaratmada KOBİ’lerin payı % 80 civarındadır ve özellikle ekonomik kriz döneminde istihdam kaybının en az olduğu alan KOBİ’lerdir.

Küçük-orta boy işletmelerle ilgili son veriler, bu işletmelerin işgücünün büyük bir bölümünü istihdam etmesine karşın (%75), yaratılan toplam katma değer içindeki paylarının oldukça düşük olduğunu (%41) göstermektedir. Bir başka deyişle, eğitimsiz/vasıfsız işgücünü genellikle kayıt dışı istihdam eden bu işletmelerde, aynı zamanda işgücü verimliliği de oldukça düşüktür.

2.1.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ

2.1.2.1. Çalışmaları İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Hiç Bildirilmeyenler

Yapılan iş yalnızca vergiye ilişkin mevzuata değil, sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen diğer mevzuata da uymamaktadır. Fason imalatlar, işportacılık, yollara araç park ettirme, evlerde yapılan imalatın satışı ile hizmet faaliyetleri, taşeronluk v.b. işler bu kapsamdadır. Bu işler vergi dairesinin, belediyenin, sosyal güvenlik kuruluşlarının bilgisi olmadan yürütölmektedir. Burada çalışan da çalıştıran da kayıt dışı olmaktadır.

2.1.2.1.1. Yabancı Kaçak İşçilik

Yabancı kaçak işçi; bulunduğu öлкеye vatandaşlık tabiiyeti ile bağılı olmadan, mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, çalışma izni veya konaklama izni bulunmayan birey olarak tanımlanabilir.

Yabancı kaçak işçiler;

- Giriş yasal, çalışmaları yasal olmayanlar,
 - Tamamen yasadışı yollardan öлкеye girenler ve çalışanlar,
 - Yasal yollardan giriş yaparak, vatandaşlık için başvurup ikamet tezkeresi ile oturanlar ve çalışmakta olanlar,
 - Yasal olarak giriş yapıp, başka öлкеye geçmek için çaba sarf edenler ve bu arada çalışanlar,
 - Mülteci olarak çalışanlardan,
- meydana gelmektedir.³⁷

³⁷ CSGB, a.g.e., 2004, s.34.

2.1.2.1.1.1. Yabancı Kaçak İşçiliğe Neden Olan Başlıca Faktörler

- Dünya nüfusunun hızlı artışı,
- Üçüncü dünya ülkelerinde her zaman işsizliğin varolması,
- Gelişmiş ülkelerin dışındaki ülke vatandaşları arasında beklentilerin niteliğindeki yükselme,
- Mültecilere daha cömert sığınma yardım politikaları,
- Ucuz iş gücüne işverenlerin talepleri,
- Göçmen yasalarının ve yasadışı göçmenlere yönelik uygulamanın yetersizliği,
- Göçmen haklarına yönelik hukuki savunmaların şebekeleri cesaretlendirmesi, gibi temel başlıklar halinde belirtilebilir. Özellikle ülkelerarası tarihsel ve kültürel yakınlıklar, dil yakınlığı ve refah farklılığının coğrafi yakınlığa sahip olan ülkeler arasında olması ise yabancı kaçak işçi istihdamı sorununun o bölgede daha yoğun gerçekleşmesine neden olabilmektedir.³⁸

Yabancı şahısların mevzuat düzenine aykırı çalışmalarını teşvik edici bazı faktörler de bulunmaktadır. Özellikle, çevre ülkelerin istihdam piyasalarının ve işçilik ücretlerinin nispeten gidilen ülkeye göre bozuk olması, yabancı ülke vatandaşlarının diğer ülkede çalışma isteklerini kuvvetlendirmektedir.

Teorik olarak yabancı kaçak işçiliğin esas itibarıyla tam istihdam durumunun olduğu ekonomik ortamda meydana gelmesi beklenmektedir. Normal olanın da bu olması gerekirken, gerçekte ise kaçak yabancı işçilik olayı, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı bir ortamda da ortaya çıkabilmektedir.

Kaçak işçinin geldiği ülkede ekonomik ve sosyal bakımdan işsizlik baskısının azalması ve girdilerde artışın sağlanabilmesi için, yurtdışına emek

³⁸ a.g.e., 2004, s.34.

göçünü, işgücü arzı fazla bulunan ülkelerin yönetimleri de desteklemektedir. Çünkü giden işgücü (yasal/yasal olmayan) çalıştığı ülkede elde ettiği kazancının bir kısmını kendi ülkesine göndermektedir. Bu durum da işçi gönderen ülkenin ödemeler dengesine olumlu etkide bulunmaktadır.

Ülkelerin teşvik edici politikalarının yanı sıra küreselleşme olgusu da işçilik maliyetlerini bir sorun haline getirmiştir. Sermayenin ucuz işgücünün olduğu yerlere yöneldiği gibi, işverenler de düşük ücret ve sosyal bakımdan yoksun kaçak işçiliği (yerli/yabancı) tercih etmektedirler. Örneğin yabancı kaçak işçilerin varlığı sayesinde yerli vasıfsız işçilerin ücretlerinin daha düşük seviyede tutulması sağlanmaktadır.

Ancak kaçak yabancı işçilerin gerek ülkede bulunma, gerekse çalışma faaliyetleri açısından bulunulan ülkenin mevzuat yapısına aykırı bir durum sergilemektedir. Kaçak işçi aynı zamanda üreten, hasılaya sebep olan fakat hukuki varlık bakımından varlığı tescil edilememiş, görülmeyen işçi niteliğindedir. Bunun doğal sonucu olarak da bireyin o ülkedeki insanca yaşamayı sağlayabilecek asgari haklardan dahi yoksun kalmalarına sebep olmaktadır.

2.1.2.1.1.2. Yabancı Kaçak İşçiliğin Yarattığı Sorunlar

Yabancı kaçak işçiler, en kısa sürede en fazla parayı biriktirip ülkelerine geri dönme beklentisi içinde olduklarından, en ağır çalışma koşullarını kabul etmektedirler. Çalışmaları yasak olduğu için sendikaya üye olmaları olanaklı değildir.

Yasadışı ve kaçak olarak çalıştıkları için sürekli polis ve sınır dışı edilme korkusuyla yaşamakta, seyahat giderlerini bile karşılayamama tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır.

Kaçak olarak çalıştıkları için yasalar önünde işçi sayılmamakta ve yürürlükteki mevzuatta yer alan işçiyi koruyucu hükümlerden yararlanamamaktadırlar. Üzerinde anlaştıkları ve hak ettikleri ücreti alabilmelerinde bile büyük zorluklarla karşılaşmaktadırlar. İş kazasına uğramaları veya hastalanmaları durumunda hiçbir güvenceleri yoktur.

Bu ve benzeri nedenlere bağlı olarak, yabancı kaçak işçiler, Türkiye'deki işçilere göre daha düşük ücretlerle, daha kötü çalışma koşullarıyla ve çok daha yoğun bir tempoda çalışmayı kabullenmektedirler. Yabancı kaçak işçilik, zaten yaygın olan kaçak işçilik ortamında kolayca yaygınlaşmakta ve bu biçimde çalışanların çalışma koşullarının daha da kötüleşmesine yol açmaktadır.

Kamu açıklarının arttığı bir dönemde, kaçak işçilik nedeniyle devletin büyük vergi kaybı olmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu ise önemli miktarda sosyal sigorta primi gelirinden mahrum kalmaktadır.

2.1.2.1.2. Çocuk İşçiler

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da çalışan çocuklar oluşturmaktadır. Çocuk işçiler, ekonomik ve sosyal açıdan çok önemli bir sorundur. Yapılan tahminlere göre tüm dünyada 250 milyon kadar çocuk, yeterli eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksun olarak çalışmaktadır.³⁹ Bu sorunun faturasını şüphesiz ki

³⁹ www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_cisc.htm (Erişim 14.07.2010)

çocuklar ödemektedir, fakat bu durumdan birçok ülke de ciddi oranda zarar görmektedir.

ILO'nun 1973 tarih ve 138 sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi, çocuk işçilerin etkili biçimde ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. Bu sözleşme, 1999 tarihinde kabul edilen 182 sayılı Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Önlenmesi Sözleşmesi ile daha da pekiştirilmiştir. Bu sözleşme, çocuk işçilerin kötü biçimlerinin hemen sona erdirilmesine yönelik ivedi önlemlerin alınmasını öngörmektedir. "En kötü biçimler" kölelik ve zorla çalıştırmadan çocukların yasa dışı işlerde kullanılmalarına, çocukların sağlığı, güvenliği ve ahlaki açısından zararlı işlere dek geniş bir alana yayılmaktadır. Çocuk İşçiliğini Önlenmesi Uluslararası Programı (IPEC) bugün tüm dünyada yürüttüğü 1.000 kadar programla çocuk çalıştırılmasına karşı alternatifler geliştirmektedir.⁴⁰

Türkiye ise köy toplumundan sanayi toplumuna geçerken köyden kente göçü yaşamıştır. Bir yanda nüfus artış hızının yüksek olması, diğer yanda genel ekonomik konjonktürün bozukluğu, bütçeden eğitim ve sağlığa yeterince pay ayrılamaması, çocukların çalıştırılmasına neden olmuştur. Diğer yandan istihdamın büyük bölümünün tarımda olduğu ve bu kesimde çocukların ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edildikleri görülmektedir.

⁴⁰ www.ilo.org/public/turkish/region, (Erişim 22.07.2010).

Tablo 8: Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri, 2006.

Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri (Bin kişi)			
Dönem	Ekim 1994	Ekim 1999	Ekim-Kasım Aralık 2006
Kurumsal olmayan sivil nüfus	59.736	65.422	72.957
0-5 yaş grubundaki nüfus	8.469	7.930	8.479
6-17 yaş grubundaki nüfus	14.968	15.821	16.264
İstihdam (6 ve daha yukarı yaş)	20.984	22.124	22.963
İstihdam (6-17 yaş)	2.269	1.630	958
İstihdam oranı (6-17 yaş)	15,2	10,3	5,9
Kent	611	478	457
Kır	1.659	1.151	502
Erkek	1.372	955	632
Kadın	898	675	326
Tarım	1.510	990	392
Tarım dışı	759	640	566
Ücretli veya yevmiyeli	648	617	513
Kendi hesabına veya işveren	52	28	26
Ücretsiz aile işçisi	1.570	985	420

Kaynak: www.tuik.gov.tr, 2006 yılı Çocuk İşgücü Anketi.

Çocukların çalışma yaşı ile ilgili esaslar Umumi Hıfzısıhha Yasası ile İş Yasasında düzenlenmiştir. Umumi Hıfzısıhha Yasası 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmayacağını belirtirken, İş Yasası bu yaşı 15 olarak belirlemiştir. Çocuk çalıştırılması; düşük ücret, sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı uygulamalar ile işgücü maliyetini düşürebilmektedir. Diğer yandan çocukların çalıştırılması ailelerin de ekonomik sıkıntılarını azaltmaktadır. Bu suretle çocuğun çift taraflı istismar edildiği görülmektedir. Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olmayacağı yönündeki yaygın kanaat de 15-18 yaş arası çalışanların çalışmalarının ilgili kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir.

TÜİK tarafından son olarak 2006 yılında yapılan Çocuk İşgücü Anketi sonuçlarına göre 6-17 yaş arasında 958.000 çalışan çocuk vardır. Türkiye genelinde 6-17 yaş grubunda istihdam edilen çocukların % 47,7'si kentsel, % 52,3'ü kırsal yerlerde yaşamaktadır. İstihdam edilen çocukların % 66'sını erkek, % 34'ünü kız çocukları oluşturmaktadır. Çalışan çocukların % 40,9'u tarım (392 bin kişi), % 59,1'i tarım dışı sektörde (566 bin kişi) faaliyet gösterirken, % 53'ü ücretli veya yevmiyeli, % 2.7'si kendi hesabına veya işveren, % 43,8'i ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır.

Diğer yandan Sosyal Sigortalar Kanunu ve Borçlar Kanununa göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocukları sigortalı sayılmamaktadır. İşverenler 18 yaşın altındaki çocukları çıraklık sözleşmesi ile sosyal güvencesiz çalıştırabilmektedir. Mesleki Eğitim Kanunu gereği Milli Eğitim Bakanlığı'nın açtığı çıraklık okuluna gidenlerin sayısı ise 250.000 civarındadır. Bu okullara giden çocuklar kısmen (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık sigorta kolları açısından) sosyal güvenlik kapsamındadır.

Çalışan çocukların kayıt dışı istihdamda yer almalarına sadece kayıt dışı kalan ekonomik değer olarak bakmak yeterli olmaz. Sorunun sosyal boyutu daha önemlidir. Yetişme çağında, okula devam etmesi gerekli insanların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde istihdam edilmeleri en önemli problemdir. Bununla beraber çalışan çocukların ortaya çıkardığı bir gerçek daha vardır. Çalışan çocuk, ucuz iş gücü olarak görülmektedir. Dolayısıyla işverenler özellikle küçük ve orta boy işletmelerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk emeğinden faydalanmayı tercih etmektedirler. Türkiye'de istihdam edilen çocukların % 93.2'sinin 1 ilâ 24 kişi çalıştıran küçük ve orta ölçekli işletmelerde bulunduğu görülmektedir.⁴¹

⁴¹ Seçkin Sunal ve Elçin Aykaç Alp, **Türkiye'de Çocuk İstihdamı**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2009, Yayın No:138, s.7.

2.1.2.2. Çalışmaları İlgili Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına Kısmen Bildirilenler

Çalışanların çalışmalarının düşük sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla gün ya da ücret olarak eksik gösterilmesi kayıt dışı istihdamın bir türü olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin ayda otuz gün çalıştığı halde çalışması onbeş gün üzerinden vergi ve sosyal güvenlik idaresine bildirilen işçiler ile yüksek ücret aldığı halde asgari ücretten bildirilen işçiler bu kapsamda değerlendirilebilir.

2.1.2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarından Gelir Ve Aylık Alanlar

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da, kayıt dışı çalışan emekliler oluşturmaktadır. Genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaktadırlar. Emekliler yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden ilgili sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız çalışmakta, bu nedenlerle işverenlerin tercih nedeni olmaktadır. Diğer yandan emekli işçinin çalışma tecrübesinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmesinde önemli bir faktördür.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3'ncü maddesinin II/C fıkrası "yasalarla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malullük veya emekli aylığı almakta iken bu yasaya tabi sigortalı bir işte çalışanların 78'nci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63'ncü madde hükmüne göre sosyal güvenlik destek primi kesileceği" hükmünü içermektedir. Kişilerin hem emekli aylığını alıp hem çalışmaları kendilerinin ve işverenlerinin düşük tutarda sosyal güvenlik destek primi ödemesine bağlıdır. Sosyal güvenlik destek primi ödemek istemeyen ve emekli aylığının kesilmesine de razı olmayan bazı emeklilerin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir.

2.1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE BOYUTLARI

2.1.3.1. Bazı Ülkelerde Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam yalnızca gelişmekte olan ülkelerin değil gelişmiş ülkelerin de sorunudur. Avrupa Birliği Komisyonunun tanımına göre kayıt dışı çalışma, kanuni bir çalışma sonucu elde edilmekle beraber kanunen kayıtlara geçmeyen ve resmi dairelere bildirilmemiş, resmi hesaplara geçmesi gerekli faaliyetleri kapsamaktadır. Kayıt dışı istihdamla ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında ters orantılı ilişki görülmektedir. Refah düzeyleri yüksek, işsizlik oranları diğer ülkelere göre düşük olan ülkelerde, kayıt dışı istihdam oranları da nispeten düşüktür.⁴² Tablo 9'da 2007 yılında AB Ülkeleri'nde kayıt dışı istihdam oranları gösterilmiştir.

Tablo 9: Bazı OECD ve AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomide Çalışan İşgücü (2007).

OECD ve AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomide Çalışan İşgücü							
EU 27				% 11			
Almanya	% 6	Avusturya	% 17	Belçika	% 18	Birleşik Krallık	%7
Bulgaristan	% 14	Çek Cum.	% 15	Danimarka	% 27	Estonya	% 14
Fransa	% 10	Finlandiya	% 11	Hollanda	% 27	İrlanda	% 8
İspanya	% 6	İsveç	% 23	İtalya	% 12	Kıbrıs	% 2
Letonya	% 24	Litvanya	% 12	Lüksemburg	% 14	Macaristan	% 12
Malta	% 17	Polonya	% 8	Portekiz	% 7	Romanya	% 11
Slovakya	% 15	Slovenya	% 17	Yunanistan	% 17		

(*) Kayıt dışı çalışanların sayısına yabancı kaçak işçiler, ikinci işte çalışanlar ve sürekli bir işte çalışan kayıtsız işçiler dahildir.

Kaynak: Undeclared Work in the European Union, October 2007, Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3 – TNS Opinion & Social, European Commission, s.10.

⁴² Yereli, Ahmet Burçin ve Karadeniz, Oğuz, **Kayıt Dışı İstihdam**, s.186.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, AB Ülkeleri'nde kayıt dışı çalışma oranı % 11'i bulmaktadır. AB ülkeleri içinde en yüksek kayıt dışı çalışma oranı Hollanda ve Danimarka'ya aittir. Bu ülkeleri Letonya ve İsveç takip etmektedir.

Kayıt dışı istihdam sektörlerine göre de farklı büyüklüklere sahiptir. Uygulanacak stratejilerin sonuç vermesi bakımından sektörel özelliklerin kayıtlılığa duyarlılığının da iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Tablo 10'da AB Ülkeleri'nde kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörler yer almaktadır.

Tablo 10: AB Ülkeleri'nde Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Sektörler

Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Sektörler														
	İngil- tere	Fran- sa	Alman -ya	İtal- ya	İspan -ya	Porte -kiz	Hol- landa	Dani- marka	İsveç	İrlan- da	Finlan- diya	Yunan -istan	Bel- çika	Lüksem -burg
Çift İşe Sahip Olanlar (Bağımsız Çalışanlar Dahil)	X		X		X		X		X					
Mevsimlik Çalışanlar	X													
İşsizler	X		X											
Sigorta Yardımı Hak Sahipleri	X													
Kaçak Göçmenler	X		X			X						X		
Yiyecek		X	X				X		X		X		X	
İçecek		X	X				X		X		X		X	
Temizlik			X					X	X					
Bağımsız Çalışanlar									X					
Tarım			X		X								X	
Hizmet			X	X	X									
Genç İşçiler ve Öğrenciler			X	X	X			X		X	X	X		
Kadınlar				X	X	X								
Emekliler			X	X								X		
Tekstil		X		X			X					X	X	
Ticaret														
İnşaat		X	X	X				X		X	X		X	X
Turizm ve Otel		X	X				X				X	X		
Metal			X											
Taşımacılık		X	X				X					X	X	
Ev Hizmetleri								X				X	X	

Kaynak: Undeclared Work in the European Union, Fieldwork: May – June 2007, Publication: October 2007, European Commission, Special

Eurobarometer 284/ Wave 67.3–TNS Opinion&Social, ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf, 20.04.2010.

Kayıt dışı istihdam, Avrupa Birliği Ülkeleri'nin tümünü etkilediğinden istihdam konusunda ortak kaygı yaratan hususlardan biridir. Kayıt dışı istihdamın riskleri, zaten baskı altında olan sosyal hizmetlerin finansmanını olumsuz yönde etkileyerek, bireylerin sosyal açıdan korunmalarını ve işgücü piyasasına ilişkin beklentilerini zayıflattığı gibi rekabet şartlarını da olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda Avrupa'nın dayanışma ve sosyal adalet konusundaki ideallerine ters düşmektedir.⁴³

Avrupa Birliği Ülkeleri'nde kısmi süreli çalışanlar, geçici iş ilişkisi ile çalışanlar, evde çalışanlar ile yabancı kaçak işçiler kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Ayrıca, bu ülkelerde çalışanların sosyal güvenlikle ilgili bir sıkıntılarının olmaması nedeniyle, ikinci işte çalışmaları durumunda kişiler yeniden kayıt altına alınma konusunda isteksiz davranmaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları; istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin artırılması, kayıt dışılığı teşvik eden bürokratik işlemlerin azaltılması, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, davranış değişiklikleri sağlama ve cezaların artırılması politikaları şeklindedir. Bu politikalardan herhangi birinin tek başına uygulanması kayıt dışı istihdamı önlemeye yetmemektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele ederken bu politikaları eş zamanlı olarak hep birlikte devreye sokmaktadırlar.⁴⁴

Avrupa ülkelerinde kayıt dışı istihdam en fazla tekstil, inşaat, temizlik, bakıcılık, ev işleri, otel ve nakliyat vb. sektörlerde yoğunlaşmaktadır. Avrupa

⁴³ Süngü, **Kayıt dışı İstihdamın Mali Etkileri**, Gazi Üniv. SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.50.

⁴⁴ Jason, Heyes, 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, October, 2007, s.47.

Birliği'nde her ÷lkede kayıt dışı istihdam oranlarının farklı sektörlerde ve farklı oranlarda ortaya çıkması nedeniyle her üye ÷lke bu konuda kendi ihtiyaçlarına göre önlemler almıştır.

Fransa yasalarında kayıt dışı çalışma, illegal çalışma olarak geçmektedir. Bu terim, yasal veya yasal olmayan göçmenleri, kişilerin düzensiz olarak gekeştirdikleri ikinci işleri kapsamaktadır.⁴⁵ Fransa'da kayıt dışı çalışma en çok işsizler, serbest meslek sahipleri, sokak satıcıları ve yasadışı göçmenler tarafından gekeştirilmektedir. 1996 yılında Fransa'da kayıt dışı çalışmanın miktarı GSYİH'nın % 4 ila % 14'÷ olarak hesaplanmıştır. Fransa'da kayıt dışı ekonomi Nakit Talep Yaklaşımı ile GSYİH'nın %14,7'si olarak hesaplanmıştır.

URSSAF'ın raporuna göre: İnşaat sektör÷n÷n %25,5'i, toplumsal, kişisel hizmetlerin %24,4'÷, perakende sektör÷n÷n %20,3'÷, otel, kafe, restaurant sektör÷n÷n %14, 7'si, taşımacılık sektör÷n÷n %8,4'÷, tarım sektör÷n÷n %8,4'÷, tekstil sektör÷n÷n %3'÷ kayıt dışı çalışan barındırmaktadır.⁴⁶

Kayıt dışı istihdamın miktarını ve boyutunu **Almanya'da** ölçen Schneider ve Enste'dir (2000). Yaptıkları çalışmaların sonuçlarına göre kayıt dışı istihdam GSYİH'nın %16'sı dolayındadır (1999'da %15.5, 2000'de %16.0). Bu araştırmada kullanılan sistem nakit-talep yaklaşımıdır (currency demand approach). Fakat Mikro-Ekonomik Yaklaşıma göre ve Alman Sosyo-Ekonomik Paneli'nden kullanılan verilerle yapılan ölç÷mlerde kayıt dışı alışma GSYİH'nın ancak %1'i kadarı olarak açıklanmıştır. Bu durum gösteriyor ki, modellerin ve yaklaşımların oluşturulmasındaki farklılık sonuçları da etkilemekte ve farklılaştırmaktadır. Böylece kayıt dışı istihdamın boyutuna ilişkin hesaplamalar birbirinden farklı sonuçlar vermektedir.

⁴⁵ Dissimulate alışma (Travail Dissimulée), bir kişinin bir ekonomik faaliyeti yasal mercilere bildirmeden veya bir işverenin işçilerinin hepsini veya bir kısmını gizlediğinde ortaya çıkmaktadır.

⁴⁶ Kayıt dışı çalışmaya Karşı Mücadele Komisyonu (DILTI), 1998.

Almanya’da kayıt dışı istihdamı oluşturan kişilerin birçoğu yaşlılar, emekliler, öğrenciler, yasadışı göçmenler, işsizler, kendi hesabına çalışan kişilerle birlikte ikinci bir işte çalışan kişilerdir. Emek piyasası kayıt dışı istihdamı yok etmeye büyük önem verirken, sendikalar, federal ve yerel hükümetler bu tür aktivitelere orta derecede önem vermektedirler. Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörler, emeğin sermayeden fazla kullanıldığı sektörlerdir (tarım, kişisel hizmetler, imalat ve inşaat sektörleri).

ISTAT’a göre **İtalya’da** 1992 ve 1997 yılları arasında kayıt dışı çalışanların sayısında bir artış görülmüştür. Ulusal üretken sistemde çalışanların toplam sayısı ile karşılaştırılan kayıt dışı çalışanlar bu beş senelik zaman diliminde GSYİH’nın %13.ünden %15.2’sine yükselmiştir. Schneider ve Enste, İtalya’daki 1996- 1997 yılları arasındaki kayıt dışı ekonomiyi, Nakit-Talep yaklaşımına göre GSYİH’nın %27.2’si olarak hesaplamışlardır. Bunların çoğunu öğrenciler, yasadışı göçmenler, işsizler, serbest çalışanlar ve ikinci işlerinde çalışanlar oluşturmaktadır.

İtalya’da tüm otoriteler için kayıt dışı çalışmayı engellemek ve onu kayıt altına almak büyük önem teşkil etmektedir. İtalya’da kayıt dışı istihdamın en fazla görüldüğü sektörler; tarım, toplumsal, sosyal ve ekonomik hizmetler, imalat, taşıma, perakende olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dünya ekonomisinin değişim geçirdiği 1980’ler **Hollanda** için sıkıntılı bir dönem olmuştur. Hâlbuki 1960’lar ve 1970’lerde bu ülkede oldukça başarılı ekonomik gelişmeler yaşanmıştır. AB ülkeleri arasında en düşük işsizlik oranlarına bu dönemlerde Hollanda imza atmıştır. Fakat 1980’lere gelindiğinde dış dalgalanmalara açık bir ekonomiye sahip olması, kronik bütçe açıkları ve bir türlü azaltılamayan işsizlik oranlarını beraberinde getirmiştir. Ayrıca emek piyasasının katı bir özellik göstermesi kayıt dışı faaliyetlere yönelişi artırmıştır.

1996-1997 yılları için Nakit Talep Yaklaşımına göre hesaplanan kayıt dışı istihdam GSYİH'nin %13,8'idir.

Ülkede, kayıt dışı istihdamın daha çok sosyal güvenlik halk sigortası kapsamındaki suiistimallerden kaynaklanmasına rağmen, öğrenciler, işsizler, bağımsız çalışanlar, yasadışı göçmenler ve ikinci işte çalışanlar arasında da kayıt dışı istihdam yoğun olarak görülmektedir.⁴⁷

Bu nedenle kayıt dışı istihdamı önlemek için uygulanan politikalar yukarıda belirtilen kayıt dışı çalışma şekillerine yöneliktir. Özellikle yasadışı göçmenler ve yasal işsizler tarafından gerçekleştirilen kayıt dışılığı yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca bürokrasinin azaltılması, kurumlar arası bilgi değişimi ve kayıt dışı faaliyetlerin kontrolü konularına büyük önem verilmiştir.

1985 yılında 7000 kişi ile yapılan anket çalışmasında, **İspanya'da** kayıt dışı ekonomi GSYİH'nin %15 ila %20'si arasında bir değer olarak hesaplanmıştır.

Bir Güney Avrupa ülkesi olan İspanya'da, İtalya'da olduğu gibi yoğun kayıt dışı faaliyetlerin yürütülebileceği alanlar mevcuttur. Özellikle yasadışı göçmenler açısından İtalya gibi İspanya da çekici bir ülkedir. Yasadışı göçmenler dışında işsizler arasında da kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu bilinmektedir. Tarım, imalat sanayi ve toplumsal, sosyal, kişisel hizmetler kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu sektörlerdir.

⁴⁷ Hollanda Sosyal Güvenlik Mevzuatı Halk Sigortası Kapsamında; Genel Yaşlılık Sigortası (AOW), Geride Kalan Dul ve Yetimler Sigortası (ANW), Çocuk Paraları Sigortası (AKW), Genel Maluliyet Sigortası (AAW), İstisnai Sağlık Harcamaları Sigortası (AWBZ), İşçi Sigortaları kapsamındaki Hastalık Sigortaları(ZW), Maluliyet Sigortası (WAO), Sağlık Sigortası (ZFW), İşsizlik Sigortası (WW), Tamamlayıcı Ek Ödenek Sigortası (TW), tarafından düzenlenmekte, bunların dışında sosyal yardımlar adı altında Ulusal Yardım (ABW), Yaşlı ve Kısmen Maluller için Yardım ve Serbest Çalışanlar için Yardım uygulanmaktadır.

2000 yılında Schneider ve Enste tarafından yapılan hesaplama göre **İsveç'te** kayıt dışı istihdam GSYİH'nın %19,5'ine tekabül etmektedir. Farklı bir hesaplama göre ise kayıt dışı çalışma, toplam çalışmanın %5'i olarak hesaplanmıştır.⁴⁸ Ayrıca Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) tarafından yapılan çalışmaya göre kayıt dışı kazançların GSYİH'nın %3'ü dolayında olduğu belirlenmiştir. 2000 yılı içinde yetişkin nüfusun %11 ila %14'ü arasında kişinin kayıt dışı faaliyetler içinde bulunduğu belirtilmiştir.

İsveç'te kayıt dışı istihdam daha çok nakit para sirkülasyonunun yoğun olduğu sektörlerde görülmektedir. Örneğin; toplumsal hizmetlerde, kişisel hizmetlerde, inşaat sektöründe ve taşıma sektöründe yoğun olarak kayıt dışı faaliyetlere rastlanmaktadır.

Ulusal kaynaklara göre bu tür faaliyetler daha çok ikinci işte çalışanlar ve işsizler arasında yaygındır. Fakat kayıtlı bir işin yanında ikinci işinde kayıt dışı olmayı seçenlerin, işsizlere göre daha kolay bir şekilde kayıt dışı ekonomi içinde yer alabildikleri gözlenmiştir. Ayrıca Ulusal Denetim Ofisi (NAO)'nin açıklamasına göre İsveç'te kayıt dışı çalışmanın büyük çoğunluğu genç erkekler tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴⁹

İngiltere'de kayıt dışı çalışma ile ilgili ölçümler büyük ölçüde kıyaslanamaz durumdadır. 2000 yılında Schneider ve Enste, 1996-1997 yılları arasında kayıt dışı istihdamı Nakit Talep Yaklaşımına göre GSYİH'nın %13'ü olarak ölçmüşlerdir. Bunun yanında 1997 yılında İngiltere Hükümeti tarafından yapılan açıklamaya göre kayıt dışı istihdamın GSYİH'nın %1,5'u olduğu açıklanmıştır. Genel olarak İngiltere'deki kabuller ise kayıt dışı istihdam oranı GSYİH'nın %8'i ila %10'udur.⁵⁰

⁴⁸ Bu çalışma, Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) tarafından yapılmıştır.

⁴⁹ Renooy ve diğerleri, a.g.e., s.51.

⁵⁰ Renooy, a.g.e., s.55.

İngiltere’de kayıt dışı faaliyetler çoğunlukla ikinci işte çalışanlar (bağımsız çalışanlar da bu grubun içindedir), mevsimsel işçiler, resmi işsizler, devlet yardımı alan kişiler ve yasadışı göçmenler arasında yaygındır.

Bu tür faaliyetlerin yer bulduğu sektörler; tarım sektörü, toplumsal, sosyal ve kişisel hizmetler, inşaat sektörü, turizm, otel ve yiyecek içecek sektörü ve moda ve tekstil sektöründedir.

İngiltere hükümeti, vergi otoriteleri, emek piyasası otoriteleri ve yerel yönetimler kayıt dışı faaliyetlerin kayıt altına alınmasına büyük önem verirken, işçi birlikleri bu konuya pek ilgi göstermemektedirler.

Uluslararası Çalışma Örgütü’ne göre **Latin Amerika’da** 1990’lı yıllarda % 52 olan kentsel enformel sektör, 1997 yılında % 58’e yükselmiştir. Bu artışta köyden kente göç kadar, işgücüne katılım oranının artması gibi etkenlerde rol oynamaktadır. Latin Amerika’da kayıt dışı çalışma daha çok küçük işletmelerde ve kendi adına çalışan yerlerde yaygındır. Kayıt dışı çalışanların önemli bir bölümünü yabancı kaçak işçiler oluşturmaktadır.⁵¹

Çin ve Hindistan’ın bu kıtada olması nedeniyle dünya nüfusunun yarısından fazlası **Asya** kıtasında yaşamaktadır. Hindistan’da (kamu çalışanları dahil) nüfusun sadece % 13’ü civarı sosyal güvenlik kapsamında iken, bu oran Çin’de % 30 civarındadır. Komünizme dayalı yapının devam etmesine karşın, 1980’li yıllardan sonra bu ülkede özel sektör yatırımlarına izin verilmiş olması kayıt dışı istihdam oranlarını daha da arttırmıştır.⁵²

⁵¹ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.188.

⁵² a.g.e., s.190.

Asya ülkelerinde kayıt dışı istihdamın yüksek olmasının sebeplerinin başında çalışanların sosyal güvenliğe bakış açısı gelmektedir. Zira, bu bölgede yaşayanların yarısından fazlası yoksulluk ve açlık sınırındadır. Bu nedenle nüfusun çoğunluğu sosyal güvenlik kapsamına ya da kayıt altına girmek yerine temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönlendirmekte olup, çalışanların çoğunun da yüksek doğum oranları nedeniyle genç nüfus olması, ileriye dönük emeklilik, sağlık güvencesi gibi beklentileri daha az önemsemelerine yol açmaktadır.⁵³

Afrika'da tarım dışı sektörlerde enformel istihdamın % 80'ler dolayında olduğu, kentsel istihdamın % 60'nın ve yeni işlerin % 90'nın enformel sektör içinde olduğu hesaplanmaktadır. Sahara Afrikası'nda tarım dışı sektörlerdeki işlerin kadınlar için % 92'si erkekler için % 71'i informal sektördür. Bu sektörlerde çalışanların yaklaşık % 95'i kendi adına çalışırken sadece % 5'i ücretli işçilerdir. Benin'de nüfusun sadece % 5'i sosyal güvenlik kapsamındadır.⁵⁴

Afrika ülkelerinde sanayi ve hizmet sektörünün gelişmemiş olması nedeniyle perakende satış, sokak satıcılığı ve yiyecek satışı gibi alt ticaret dallarında kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu görülmektedir.

Hızlı nüfus artışı, bölgesel geri kalmışlık, iç göç nedenleriyle artan işsizlik herhangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Düşük eğitim seviyesi, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, sermaye gerektirmeyen evde çalışma, fason üretim, işportacılık, simitçilik gibi işlerin yapıldığı informal sektörde istihdama yol açmaktadır.

⁵³ a.g.e., s.190.

⁵⁴ a.g.e., s.187.

2.1.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYDA ALINMASININ ETKİLERİ

Literatürde ağırlıklı olarak kayıt dışı istihdamın olumsuz etkileri üzerinde durulurken çok sınırlı da olsa bazı faydalı yanlarının bulunduğu da dile getirilmektedir.

2.1.4.1. Kayıt Dışı İstihdamın Faydalı Olduğu İleri Sürülen Yanları

Her ne kadar, bilimsel bir yaklaşım olarak teoride, kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın bazı olumlu yanları da olduğu ileri sürölse bile kayıt dışı ekonominin özellikle uzun dönemde birçok olumsuz etkiyi beraberinde getireceği açıktır. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasının az da olsa yaratacağı olumsuz etkilerine bakarak kayıt dışı ekonomiyi ve kayıt dışı istihdamı önleme konusundaki mücadeleden vazgeçmemek gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdam devletin gelirlerinde ilk bakışta tamamen negatif etki yaratan bir unsur gibi görünmekle birlikte; kayıt dışı çalışanların toplam istihdamda yarattığı net katkılar nedeniyle işsizliğin ortaya çıkaracağı olumsuz birçok gelişmenin önüne geçilmesinde bazı sosyal ve ekonomik faydalar sağladığı da değeriendirilmektedir.

Kayıt altında bulunan ekonominin yüksek maliyetler, kapasitenin eksik kullanımı ve kaynakların sınırlı olması gibi nedenlerle herkese iş yaratma imkanı yoktur. Kayıt dışı ekonomi, açıkta kalan bu işsiz kitlelere iş imkanı sağladığı için bir çok insanın geçim kaynağı olma özelliği taşır. Kayıt altında olan sektörlerde çalışanlar, eğitim düzeyleri belirli bir seviyede ve ayrıca kalifiye elemanlardır.

Kayıt dışı ekonomide ise, her seviyeden insana istihdam olanağının sağlanması hem işsizliği azaltır hem de işverenlere daha düşük maliyette işgücü çalıştırma olanağı sağlar. Kayıt dışı ekonomi, bir yandan çalışanlar arasında haksız rekabet yaratırken, diğer taraftan da resmi ekonomiye göre üretim maliyetlerinin düşük olması nedeniyle iç ve dış piyasalarda rekabet gücünü artırmaktadır. Çeşitli nedenlerle kayıtlı ekonomiden kayıt dışı ekonomiye kayan gelirler, tasarruflar üzerinde çarpan etkisi yaratarak ekonomiye canlılık getirir ve rekabet gücünü artırır. Kayıt dışı ekonomiden elde edilen gelirler kayıtlı ekonomide yer alan mal ve hizmetlere talep yaratmaktadır. Dolayısıyla, kayıt dışı ekonomiden elde edilen gelirlerin tüketim aşamasında kayıt altına alınma ihtimali söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, elde edilmesi aşamasında kayıt altına alınamayan gelirler harcanması aşamasında kayıt altına alınabilir. Son olarak kayıt dışı ekonomi, ekonomide katma değer yaratması bakımından da ekonomik büyüme oranının yüksek çıkmasına yardımcı olur.

Kayıt dışı ekonominin her durumda kayıt içi ekonomiye rakip olmayacağı savı da kayıt dışı ekonomi lehine ileri sürülmektedir. Buna göre, kayıt dışı ekonomi alanındaki faaliyetler, kayıt içi faaliyetler dışlanmadan sürdürebileceği için, kayıt içi faaliyetlerin kamu kesimine aktardığı gelirlerde fazla bir azalma olmadan, ekonomide ilave istihdam sağlanmış ve gelir yaratılmış olabilir.

Kayıt dışı istihdamı kayıtlı hale getirmeye çalışmak, bazı sektörlerde (tekstil ve konfeksiyon gibi) kayıt dışılıkla sağlanan uluslararası rekabet gücünün azaltılmasına, dolayısıyla ihracatın ve ekonominin olumsuz yönde etkilenmesine yol açabilecektir.

Vasıfsız işgücünün çoğunlukta olduğu ve yüksek oranda işsizlikle mücadele edilen bir ekonomide, vasıfsız işsizlere iş imkanı yaratmada kayıtlı ekonomiden daha fazla imkana sahip kayıt dışı ekonomiyi, işletmeleri kayıt

dışına iten maliyetleri düşürmeden daha fazla vergi ve pirim elde edebilmek mantığı altında kayıt altına almaya çalışmak, beklenen faydayı getirmeyeceği gibi kayıt dışı sektörden elde edilen gelirin azalmasına, işsizliğin artarak yoksulluğun yerleşmesine neden olabilecektir.

2.1.4.2. Kayıt Dışı İstihdamın Kayda Alınmasının Olumlu Etkileri

Kayıt dışı istihdamın kayda alınması ile;

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının prim gelirleri artacaktır.
- Prim gelirlerinin artışıyla birlikte emekli aylıklarında göreceli reel artışlar sağlanabilecektir.
- Sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan sağlık ve sair sosyal sigorta hizmetlerinde kalite yükselecektir.
- Yasalara uygun olarak çalışan kayıtlı işletmeler üzerinde ağırlaşmış bulunan mali yükler azalacaktır.
- Kayıtlı istihdamın artışıyla birlikte işçilerin ve işletmelerin ödedikleri sosyal güvenlik prim oranları giderek düşecektir.
- Kayıt dışı çalışan insanlar, mahrum kaldıkları sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine kavuşacaklardır.
- Kayıt dışı işletmelerin lehine işleyen rekabet koşulları yasal yükümlülüklerini yerine getiren, vergisini ödeyen kayıtlı işletmelerin lehine dönüşmeye başlayacaktır.
- Nitelikli işgücü ve dolayısıyla verimlilik artacaktır.
- Sağlıksız istihdam koşullarının azalmasıyla birlikte iş kazaları ve meslek hastalıklarında göreceli azalmalar meydana gelecektir.
- Çocuk işçiler azalacaktır.
- Kadınların, engellilerin ve diğer istismara açık grupların istihdam koşulları giderek düzelecektir.

- Kaçak yabancı işçi çalıştırılmasının engellenmesi ve istihdam yaratılması açısından önem taşımaktadır.
- İç göçlerden kaynaklanan çarpık kentleşme sorunları giderek çözüme kavuşabilecektir.
- İş güvencesi sisteminin daha olumlu noktalara doğru gelişmesine neden olacaktır.
- Dış ticaret açısından kredibilite ve yatırım güvenilirliğinin kazanılmasına neden olacaktır.
- Vergi adaletinin sağlanmasına neden olacaktır.
- Kayıtlı istihdamın artışı sendikalılığı da artıracak, böylelikle örgütlü toplum olma ve demokratik gelişme anlamında daha ileri adımlar atılacaktır.
- Standart dışı ve kalitesiz mal ve hizmet üretimi azalarak yok olacaktır.
- Ekonomik planlanmalar daha gerçekçi verilere dayanılarak yapılabilir. ⁵⁵

⁵⁵ ÇSGB, a.g.e., s.32.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AB ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE

Gelişmiş olarak adlandırdığımız özellikle Avrupa Birliği Ülkeleri ve Kuzey Amerika ülkelerinde, kayıt dışı istihdamla mücadele diğer az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere oranla; daha planlı, bilinçli, hedeflere yönelik projelere dayalı, uzun vadeli, katılımcı ve bilgi işlem sistemlerinin alt yapısının gelişmiş olmasına paralel olarak daha kolaydır. Zira, burada kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon veri ve bilgi paylaşımının da kolay ve yüksek oranda olması mücadeleyi daha kolay kılmaktadır.

Bu tip ülkelerde, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengesizlik kayıt dışı çalışma ile telafi edilmektedir. Ayrıca emeğin arzının esnek olmayışı, emek maliyetinin yüksek olması ve buna paralel olarak kayıtlı ekonomik faaliyet sonucu üretilen malların fiyatlarının pahalı olması kayıt dışılığı bir yönde özendirmektedir.

Gelişmiş ülkelerin dışarıdan almış oldukları göç neticesinde, kayıt dışı çalışmanın arttığı görülmekte olup, bunun dışında çalışanların kamu kurum ve kuruluşlarına karşı duymuş olduğu güvensizlik kayıt dışılığı arttırmaktadır. Bu ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele etmek için geliştirilen politikaların başlıcaları:

- İstihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması,
- Denetim ve cezaların arttırılarak kayıt altına girmek konusunda tarafların zorlanması,
- Bürokratik işlemlerin azaltılması ve sadeleştirilmesi,

- Bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmalarına ağırlık verilmesi,
 - Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliği ile veri paylaşımını özendirme,
 - Sosyal sigorta suistimallerinin önüne geçilmesi,
 - Teşvik edici bir tedbir olarak, genel giderlerde sübvansiyon veya indirim,
 - Üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili tedbirler
- olarak sıralamak mümkündür.⁵⁶

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE YABANCI KAÇAK İŞÇİLİKLE MÜCADELEDE ALINAN TEDBİRLER

Avrupa Birliği ülkeleri arasında ortak kaygı konusu haline gelmiş olan kayıt dışı istihdam sorununa farklı yaklaşımlarla çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar arasında Avrupa Komisyonu'nun 1998 yılında yayınladığı rapor⁵⁷ birçok araştırma için temel teşkil etmektedir. Bunun dışında bu bölümde ülkeler bazında ağırlıklı yararlanılan kaynak, "Undeclared Work in an Enlarged Union" adlı çalışmadır.⁵⁸

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, bütünleşme sürecinde kayıt dışı istihdamla mücadeleyi önemli bir hedef olarak ortaya koymuşlardır. Özellikle, Doğu Avrupa ülkelerindeki ucuz işgücünün, bu ülkelerin birliğe dahil olması ile birlikte üye ülkelere göç edeceği ve büyük bir olasılıkla orta vadede kayıt dışı olarak çalışacakları beklentisi mevcuttur. Avrupa Birliği Komisyonu'nun yaptığı bir

⁵⁶ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Avrupa Birliğinde Kayıt Dışı Çalışma konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, TİSK, Yayın No:1999, Aralık 2000, s. 22.

⁵⁷ **Communication from the Commission on Undeclared Work**, Brussel, European Union, 1998.

⁵⁸ Renooy, Piet, S. Ivarsson, O. Van Der Wuster-Gritsai ve başk., **Undeclared Work In An Enlarged Union, Final Report of the Project An Analysis Of Undeclared Work: An In- Depth Study of Specific Items Inregia AB and Regioplan BV**, Amsterdam,Employment & Social Affairs, 2004. s.35.

araştırma sonucu ortaya koyduğu raporda, kayıt dışı istihdamla mücadele için beş temel araç önerilmektedir.

Bunlar:

- Cezaların artırılması,
- İşyeri denetimlerinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve bilgi değişimi,
- İşverenin üzerindeki vergi ve sigorta primi gibi mali yükümlülüklerin indirilmesi,
- İşverenin işyeri açmasını ve kayıtlılığını teşvik edici bürokratik işlemlerin azaltılması ve
- Bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmalarıdır.⁵⁹

AB Komisyonu, bu beş aracın aynı anda kullanılmasını, bu araçlardan herhangi birinin tek başına ya da birkaç düzenlemeyle birlikte kullanılmasının kayıt dışı çalışmayı azaltmayacağı kanısında birleşmektedir. Gerçekten de bu beş araç birbirinden ayrılmadan topyekûn uygulanmalıdır.

3.1.1. KAÇAK İŞÇİLİKLE İLGİLİ CEZALARIN AĞIRLAŞTIRILMASI

Yabancı kaçak işçilik, kayıt dışı istihdam edilenlerin bir parçasıdır. Yabancı kaçak işçinin çalıştığı ülke içinde yabancı kaçak işçiye ihtiyaç duyulan nedenlerle kaçak yerli işçi çalıştırılmasının sebepleri hemen hemen aynıdır (vergi ve sigorta primi kaçırılması gibi vb.). Aşağıda kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçilikle mücadelede bazı ülkelerde alınan tedbirlere yer verilmiştir.

⁵⁹ a.g.e, s.36.

İspanya'da çalışma izni olmadan işçi çalıştırmak ağır bir suçtur. Firmalar her yabancı kaçak işçi için 100.000 Avro idari para cezasına çarptırılmaktadır. Yabancı işçinin hak ettiği ücret işverene ödettilmektedir. İspanya'da yabancı kaçak işçiyi çalıştırmaya yardımcı olana da yukarıdaki ceza miktarı ödettilmektedir.

Fransa'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %4'ü ile %14'ü arasındadır.⁶⁰ Fransa'da 200.000 civarında kaçak göçmenin bulunduğu tahmin edilmektedir. Kayıt dışı istihdamın sektörlere göre dağılımı, %60 hizmetler, %27 inşaat ve %13 diğer sektörlerdir. Kayıt dışı istihdamın önlenmesi için uygulamaya konulan tedbirler, mevzuatın etkinleştirilmesi, MILUTMO'nun kurulması (kayıt dışı istihdama karşı bakanlıklar arası irtibat bürosu) hizmet fişi sisteminin devreye sokulması, işgücü piyasasıyla ilgilenen kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliğinin artırılması şeklindedir.⁶¹ Fransa'da yetkisiz ve izinsiz olarak bir kişiyi çalıştıran işveren 3 yıla kadar hapis ve her kaçak işçi için 15.000 Avro, suç organize şekilde işlenirse ceza 100.000 Avro idari para cezası ödemek zorundadır. Suçun ikinci kez tekrarı ise ceza ikiye katlanmaktadır. Bu cezanın yanında uygulanan diğer yaptırımlar şunlardır:

- Meslekten men,
- Kamu haklarından mahrumiyet,
- Suç içeren malzemenin haczi,
- İşyerinin kapatılması,
- İşverenin yasadışı çalıştırdığı işçiye ilişkin olarak işçinin hak ettiği ücretleri ve yardımları ödemesi.

2006 yılında yabancı kaçak işçilere karşı sert önlemler getirilmiş ve cezalar artırılmıştır. Kayıt dışı istihdamla mücadeleyi etkin kılmak için Yeni Göç

⁶⁰ a.g.e., s.106.

⁶¹ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme**, TİSK Yayınları, Yayın No:199, 2001, s.28.

Kanunu parlamento tarafından kabul edilmiştir. Yeni Göç Kanunu ile geçici ikamet izinleri değiştirilmiş, yeni ikamet izinleri getirilmiştir. Kayıt dışı çalışan yabancı öğrencilere karşı da çeşitli önlemler alınmıştır. Fransa'da yasa dışı göçe yardımcı olanlara, aracılık edenlere ve işverenlerden para alanlara 5 yıla kadar hapis cezası verilebilmektedir. Yine bu kişiler 200.000-1.000.000 Avro idari para cezasına çarptırılmakta, kamu haklarından mahrum bırakılmaktadırlar. 11 Mayıs 1998 tarihinde çıkan Kanuna göre organize suçlarda 10 yıla kadar hapis ve 5.000.000 Avro idari para cezası verilmektedir.⁶²

Belçika'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %20'si düzeyindedir. Ülkede kayıt dışı çalışanlar genellikle düşük nitelikli işçiler, erkekler ve gençlerden oluşmaktadır. Kayıt dışı çalışmanın sektörlere göre dağılımı; perakende ticaret, inşaat, nakliyat, ikram işleri, ev hizmetleri (özel temizlik, çocuk bakımı) tekstil ve tarım sektörü şeklindedir.⁶³

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla 2002 yılında Çalışma İstihdam ve Sosyal Diyalog Bakanlığı işyerlerine yönelik denetimleri ve kaçak işçi çalıştıranlara karşı uygulanan cezai müeyyideleri artırmıştır. Örneğin ülkede yasal olarak oturma ve çalışma izni bulunmayan bir yabancıyı istihdam eden işveren hakkında, her yabancı kaçak işçi için 15.000 ile 75.000 Avro arasında idari para cezası ve bir yıla kadar da hapis cezası uygulaması getirilmiştir.⁶⁴

Mahkeme kararı ile işyeri sürekli ya da geçici olarak kapatılmaktadır. Ayrıca işyerindeki mallar haczedilmektedir. Yine Ticaret Mahkemesi kararıyla yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenin faaliyetleri durdurulmaktadır. İşveren işçinin yakalandıktan sonra ülkesine gönderilmesi ile ilgili tüm masrafları

⁶² Dufour, Christian; “**Industrial Relations Developments in France**”, Institute for Economic and Social Research (IRES), 2006, s.4.

⁶³ Renooy ve diğerleri; a.g.e., s.106.

⁶⁴ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; a.g.e., Aralık 2004 s.48.

karşılama zorundadır. Belçika’da çalışma amacıyla yabancıyı ülkeye getiren kişiye yabancıyı izinsiz olarak çalıştıranla aynı ceza verilmektedir.

Almanya’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %17’si düzeyindedir. Almanya’da kayıt dışı çalışanlar; yabancı kaçak işçiler, yasadışı göçmenler, emeklilik aylığı alanlar, öğrenciler, işsizler ve ikinci bir işte çalışanlardan oluşmaktadır. Almanya’da 500.000 civarında kaçak göçmenin bulunduğu ve bunların %70’lik kısmının emek piyasasında kayıt dışı olarak çalıştığı tahmin edilmektedir.⁶⁵ Sektörel anlamda kayıt dışı çalışma; inşaat, otel/restoran işletmeciliği, taşımacılık, temizlik işleri ve eğlence hizmetlerinde yaygındır.

Almanya’da kayıt dışı istihdamın mali boyutu yaklaşık 370 milyar Avro’ya tekabül etmektedir. Kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu sektör % 38.5 ile inşaat ve zanaatkarlık sektörüdür. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, bilhassa Polonya vatandaşlarının AB’ye katılım süreci sonrasında asgari ücretin çok altındaki rakamlarla Almanya’da kayıt dışı çalıştıkları tespit edilmiştir.⁶⁶

Almanya’da kayıt dışı istihdamın önlenmesi için yapılan birçok çalışmanın başında, kayıt dışılığın oluşmasına neden olan etmenlerin ortadan kaldırılması önemli bir rol oynar. Bu nedenle vergi, sosyal güvenlik katkılarında ve emek piyasasında yapılan değişiklikler ile kayıt dışılığa yönelik uygulanan cezalar ve kontroller önemlidir. Denetimler ve cezalar kayıt dışı istihdamla mücadelede temel noktaları oluşturmaktadır. Son on yıl içinde kayıt dışı çalışmayla ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. Cezaları ve kontrol tedbirlerini içeren temel yasa “Bildirilmeyen Çalışmaya Karşı Yapılacak İşlemler İle İlgili Kanun” (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) dur. Kanun 1957 yılında çıkarılmış ve 1998

⁶⁵ Halis, Kırıl, **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, TİSK Yayını, Yayın No:270, 2006, s.112.

⁶⁶ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı DİYİH, **Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt dışı İstihdam**, Aralık 2004, s.70.

yılında yeniden düzenlenmiştir. Kanunun temel amacı kayıt dışı istihdamla mücadeledir.

2006 yılında Almanya Federal Hükümeti, “Posted Workers Act” uygulamasını genişletme kararı almıştır. Posted Workers, AB üyesi bir ülkenin işçilerinin geçici sürelerle bir başka üye ülkede istihdam edilmesini içeren uygulamadır. Almanya Federal Hükümeti, 2007 yılında AB’ye yeni üye olan Bulgaristan ve Romanya ülkelerinden gelecek olan işçilerin Almanya işgücü piyasasına girişlerine bir takım sınırlamalar getirmiştir.⁶⁷

Almanya’da kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu ev işlerinde (hizmetçi, çocuk bakıcısı vb.) çalışanların kayıt altına alınması için “Minijob Düzenlemesi” getirilmiştir. Bu düzenleme ile işveren konumundaki ev sahibi, hizmetçisine, çocuk bakıcısına fatura karşılığı ödeme yapabilmektedir. Ev sahibinin bu faturaları 2 yıl boyunca muhafaza etmesi gerekmektedir. Denetimlerde fatura ibraz etmeyen işverenlere cezai yaptırım uygulanmaktadır.⁶⁸

İtalya’da kayıt dışı istihdam GSMH’nin %16’sı düzeyindedir. Ülkede kayıt dışı istihdam edilenler; gece çalışanlar, gençler, kadınlar ve emeklilerden oluşmaktadır. Kayıt dışı istihdam; tarım, inşaat, hizmet ve tekstil sektöründe yaygındır. Ülkede kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında vergi denetimlerinin arttırılması, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması ve idari prosedürlerin basitleştirilmesi yöntemlerine başvurulmuştur.⁶⁹

⁶⁷ Dribbusch, Heiner, **Industrial Relations Developments in Germany**, Institute of Economic and Social Research, 2006, s.8.

⁶⁸ T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı DİYİH; a.g.e., Aralık 2004, s.69-71.

⁶⁹ TİSK; a.g.e., 2003 s.35

Finlandiya'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %4.2'si düzeyindedir.⁷⁰ Kayıt dışı çalışanların büyük bir çoğunluğu nitelikli genç erkekler ve yabancı kaçak işçilerden oluşmaktadır. Ülkede kayıt dışı istihdam inşaat, hizmetler (otel/restoranlar), ticaret ve emlak sektöründe yaygındır.⁷¹

Finlandiya'da yabancı kaçak işçi çalıştıranlara 1 yıla kadar hapis uygulanmaktadır. Ayrıca yabancı aracı firma yabancı kaçak işçi çalıştırdığında asıl işveren ile aynı cezaya çarptırılmaktadır. Yasa dışı çalışmaya yardım değil, yasa dışı giriş ve ikamete yardım cezalandırılmaktadır. Yasadışı yollardan girişe yardımcı olanlara 2 yıla kadar hapis cezası verilmektedir.

İsveç'te kayıt dışı istihdam GSMH'nin %4.6'sı düzeyindedir. Kayıt dışı istihdam, daha çok hizmetler sektöründe yaygındır. Özellikle eğitimli erkekler ve kendi hesabına çalışanlar, hizmetler sektöründe otel, restoran vb. işlerde çalışmaktadır. Ülkede kayıt dışı istihdam edilen erkeklerin sayısı, kadınların sayısının yaklaşık iki katıdır.⁷² Çalışma izni olmaksızın yabancı kaçak işçi çalıştırdığı tespit edilen işverenlere 40.500 İsveç Kronu tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. İdari para cezalarının yerine getirilmemesi durumunda hürriyeti bağlayıcı ceza öngörülmektedir.

Norveç'te yabancı kaçak işçi çalıştıranlara mahkemelerce 2 yıla kadar hapis cezası uygulanmaktadır.

Yunanistan'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %20'si düzeyindedir.⁷³ Ülkede kayıt dışı istihdam yabancı kaçak işçiler, yasadışı göçmenler, emekliler,

⁷⁰ Metin, Ercan, **Kayıt dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, s.26.

⁷¹ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Avrupa Birliği'nde "Kayıt dışı Çalışma" Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme**, s.34.

⁷² TİSK; a.g.e., s.38.

⁷³ Metin Ercan; a.g.e., 2006, s.26.

evde çalışan kadınlar ve mevsimlik işlerde çalışan gençler arasında yaygındır. Özellikle hizmetler ve turizm sektöründe kayıt dışı istihdam oldukça yaygındır.⁷⁴

İdari para cezası 15 gün içinde ödenmek zorundadır. İzinsiz yabancı işçi getiren, göçe yardımcı olan ve ikamet sağlayanlara hapis ve para cezası verilmektedir. İşyerindeki araçlara mahkeme kararıyla haciz konulmakta, yabancının ülkesine dönüş masrafları aracıya ödettirilmektedir.

Japonya'da yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenler 2.000.000 Japon Yeni idari para cezası ve 2 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılmaktadır. Yabancı kaçak işçi çalıştırmaya aracılık edenler 3 yıla kadar hapis ve 2.000.000 Yen para cezasına çarptırılırlar.

İngiltere'de kayıt dışı istihdam GSMH'nin %1.5 düzeyindedir.⁷⁵ Ülkede kayıt dışı istihdam genellikle denetimlerin az olduğu küçük işyerleri, inşaat şantiyeleri ve ev işlerinde yaygındır. Kayıt dışı istihdam edilenlerin yaş grubuna göre dağılımında 22-55 yaş arası nüfus göze çarpmaktadır. Sektörel anlamda kayıt dışı istihdam; mevsimsel tarım işleri, inşaat, otel ve ikram işlerinde yaygındır.

İngiltere 1 Ocak 2007'de AB'ye üye olan Romanya ve Bulgaristan ülke çalışanlarının İngiltere işgücü piyasasına girişine bazı kısıtlamalar getirilmiştir.⁷⁶ Ülkede niteliksiz işlerin büyük bir çoğunluğu, yabancı kaçak işçilerce yerine getirilmektedir. Kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu tarım sektöründe çalışanların 1/3'ü yabancı kaçak işçidir. Bugün ülkede yabancı kaçak işçi sayısının 500.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir.

⁷⁴ TİSK; a.g.e., s.35.

⁷⁵ Renooy ve diğerleri; a.g.e., s.106.

⁷⁶ Mark Hall, **Industrial Relations Developments in UK**, IRRU, University of Warwick, 2006, s.5.

Yabancı kaçak işçi çalıştıran işverene 5.000 Pounda kadar idari para cezası uygulanmaktadır. Mart 2000 Bütçesi ile İngiliz Hükümeti istihdam ile ilgili tedbirler paketini uygulamaya koymuştur. Bu önlemlerin birçoğu kayıt dışı ekonominin kayıtlı hale getirilmesiyle ilgilidir.

Hollanda'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %13.8'i düzeyindedir. Kayıt dışı çalışma erkekler ve daha önce kayıtlı bir işte nitelik kazanmış olanlar arasında yaygındır. Kayıt dışı çalışanların sektörlere göre dağılımında; otel ve ikram işleri, taksicilik, kurye hizmetleri, otobüs işletmeleri, metal işleri ve hazır giyim sanayi işleri ön plana çıkmaktadır.

Hollanda'da kayıt dışı istihdam daha çok kendi hesabına çalışanlarda görülmektedir. Ülkede 2006 yılı itibarı ile 500.000 civarında kendi hesabına çalışanın olduğu tahmin edilmektedir.⁷⁷ Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında vergi idareleri denetim elemanları ve iş müfettişlerinin denetimlerinin artırılması, özel istihdam bürolarının liberalleştirilmesi, vergi mevzuatında değişiklikler, çalışma mevzuatında esneklik, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları vb. tedbirler uygulanmıştır.

Avusturya'da kayıt dışı istihdam GSMH'nin %10'u düzeyindedir. Ülkede 2000 yılı itibarı ile 500.000 kişinin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Avusturya'da kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu işler; çocuk bakıcılığı, hizmetçilik ve bahçıvanlıktır. Ayrıca ülkede son yıllarda yabancı kaçak işçilik de artış göstermiştir. Avusturya'da nüfusun 1/10'u kendi işi dışında ikinci bir işte kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Kayıt dışı çalışmanın sektörlere göre dağılımı; % 40'ı inşaat ve zanaat, % 16'sı ticari ve sınai işler, % 16'sı hizmet sektörü, % 13'ü eğlence işleri ve % 15'i de diğer ticari işlerdir.⁷⁸

⁷⁷ Grunell, Marianne, **Industrial relations developments in the Netherlands**, Ministry of Social Affairs, Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, Den Haag, juni 2006, s.6.

⁷⁸ a.g.e, s.7

Avusturya’da kaçak yabancı işçi çalıştıran işverenlere uygulanan yaptırımlar, Yabancıları Çalıştırma Yasasının 28, 29 ve 30’ncu maddelerindeki “Cezai Hükümler” başlığı altında yer almaktadır. Bu madde hükümleri uyarınca “3 kişiye kadar kaçak yabancı çalıştıran işverenlere kaçak çalıştırdığı 3 kişiye kadar her kaçak işçi için 1.000-10.000 Avro, tekrarında iki katı, 3 kişiden fazla ise yukarıdaki cezaların iki katı uygulanmaktadır.

Yasanın 26’ncı maddesi ile ilgili kişi ve kuruluşların kaçak yabancı işçi çalıştırılmasına karşı denetlenebilecekleri ve firmaların da bu denetime izin vermeleri gerektiği hükme bağlanırken, bu denetimi engelleyen ve istenilen belgeleri vermeyen işverenlere de 3000 Avusturya Şilininden 30.000 Avro’ya kadar para cezası verilmesi yasanın 28’nci maddesine alınmıştır.

Avusturya’da kaçak yabancı işçilerle ilgili işverenlere yukarıdaki cezalar uygulanırken, cezaya çarptırılan firmaların Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığınca kaydı tutulmakta, firmaların bu suçu işlemeye devam etmeleri hallerinde bu firmalara kamu ile ilgili ihaleler verilmemekte ve firmaların işletme izinlerinin geri alınmasına kadar varan cezai yaptırımlar uygulanabilmektedir. Ayrıca yabancılar yasasının 104’üncü maddesi ile “yabancıları Avusturya’ya kaçak olarak sokanlara 50.000 ile 200.000 Avro arasında para cezası verileceği, bu suçu 5 kişiden fazla insan sokarak ve menfaat karşılığında işleyenlerin hapis cezası ile cezalandırılacağı” 105’inci madde ile hükme bağlanmıştır. Asıl işveren alt işverenin çalıştırdığı yabancı işçiden dolayı (haberi olması durumunda) zincirleme olarak aynı cezaya çarptırılmaktadır.

İsviçre’de kayıt dışı istihdam GSMH’nin %4’ü ile %8’i arasındadır. Ülkede kayıt dışı istihdam daha çok hizmetler ve turizm sektöründe yaygındır. Kayıt dışı çalışanlar nitelikli erkekler, yabancı kaçak işçiler ve işsizlerdir. Ülkede kayıt dışı istihdam, Emeklilik Sigortası Kanunu ile yasaklanmıştır. Söz konusu Kanunda;

alışmasına izin verilmeyen yabancıyı istihdam eden işverene 500.000 ila 1.000.000 Avro para cezası tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

Tablo 11’de bazı OECD ve Avrupa ülkelerinde yabancı kaçak işçiliğe karşı alınan tedbirler özet olarak gösterilmiştir. Tablo 11’in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenler ile yabancı kaçak işçileri ülkeye sokanlara ve yardımcı olanlara uygulanan cezalar çok ağırdır. Bununla beraber bir çok ülke kayıtlı işçi çalıştırmayı teşvik etmek ve yabancı kaçak işçiliği önlemek üzere işçi ve işverenleri bilinçlendirme kampanyaları düzenlemekte, broşürler basmakta ve kayıtlı işçi çalıştıranları teşvik edici mali tedbirler almaktadır.

Tablo 11: Bazı OECD ve AB Ülkelerinde Yabancı Kaçak İşçilikle Mücadelede Alınan Tedbirler

BAZI OECD VE AB ÜLKELERİNDE YABANCI KAÇAK İŞÇİLİKLE MÜCADELEDE ALINAN TEDBİRLER								
Ülke	İşverenlere Yönelik Cezalar					Yasadışı Göçe ve Çalışmaya Aracılık Edenlere Verilen Cezalar	Diğer	Yabancı Kaçak İşçiliğe Uygulanan Cezalar
	Ceza	Hapis	İşyerinin Kapatılması	Yol Masrafları	Sosyal Cezalar (Ücret Sigorta Primi)			
Almanya	500.000 Avro'ya kadar para cezası	Tekrarı halinde 1 yıla kadar hapis cezası	İnsan Ticareti Yapılmasına 10 yıla kadar ceza	Evet		5.000 Avro para cezası	Tekrarı halinde 1 yıla kadar hapis cezası	Para cezası
Avusturya	3 kişiye kadar her kaçak işçi için 1.000-10.000 Avro, tekrarında iki katı, 3 kişiden fazla ise yukarıdaki cezaların iki katı uygulanmaktadır.					Yabancıları Avusturya ya kaçak sokanlara 50.000-200.000 Avro, 5 kişiden fazla ise hapis	Yabancı kaçak işçi çalıştıran firmalara ihale verilmemesi, İşletme izinlerinin geri alınması	Sınır dışı edilme, ülkeye belirli süreyle girişin yasaklanması

						cezası		
Belçika	Her kaçak işçi için 15.000 ile 75.000 Avro arasında değişen para cezası	1 yıla kadar hapis	Evet	Evet	Evet	İşverenle aynı ceza	İşyerindeki malların haczi	Sınır dışı edilme
Finlandiya	Yapılan ihlalin maddi boyutunu göre değişen para cezası	1 yıla kadar hapis	İşyeri ruhsatı iptali			İşverenle aynı ceza		Para cezası
Fransa	Her kaçak işçi için 15.000 Avro, suç organize şekilde işlenirse ceza 100.000 Avro	5-10 yıla kadar hapis	İşyeri faaliyetinden Men	-	Evet	Hapis ve para cezası	Meslekten men kamu ihalelerine Katılmama. Suç içeren malların haczi kamuoyuna açıklama.	10 yıl ülkeye girişin yasaklanması
Hollanda	Herbir yabancı kaçak işçi için 4.000 Avro,	6 aya kadar hapis			Evet			Para Cezası- Hapis ve Sınır Dışı

	tüzel kişiliği haiz işletmelerde ise 8.000 Avro. Tekrarında % 50 artırılır.							Edilme
İspanya	100.000 Avro para cezası	-	Evet	-	Evet	İşverenle Aynı Ceza		
İsveç	2006 yılı için 40.500.- İsveç Kronu	6 yıla kadar hapis				Hapis ve para cezası		
İsviçre	500.000-1.000.000 Avro para cezası	1 yıla kadar hapis		Evet			5 yıla kadar Kamu ihalelerinden ve finansal yardımlardan men	Sınır dışı edilme, girişin yasaklanması veya ceza
Japonya	2.000.000 JY idari para cezası	2 yıla kadar hapis				3.000.000 Japon Yeni para cezası, 3 yıla kadar hapis		Para cezası ve hapis veya sınır dışı edilme
Norveç	50.000 NK para cezası	2 yıla kadar hapis					Elde edilen karın işverenden	Hapis veya Sınır dışı edilme

							alınması	
İngiltere	5000 Sterlin para cezası							Sınır dışı edilme
Yunanistan	3.000-15.000 Avro para cezası	3-6 aya kadar hapis		2 yıla kadar işyerinin kapatılması		Hapis ve para Cezası	İşyerindeki araçlara haciz, 5 yıla kadar faaliyetten men	Hapis ve ayrılırken vergi ödemesi
Türkiye	4.227 YTL para cezası							1.689 YTL para cezası

Kaynak: Combatting The Illegal Employment of Foreign Workers, OECD, 2006 rakamları ile güncellenmiştir.

3.1.2. İŞGÜCÜ YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Almanya'da daha çok yaptırım ve kontroller üzerinde durulmuştur. Kontroller bir derece arttırılmış ve yaptırımlar daha önceki yıllara göre fazlalaştırılmıştır. Bunun başlıca örneklerinden olan “Kayıt Dışı İstihdama Karşı” olan yasa (Gesetz zur bekämpfung den schwarzo beit) yaklaşık olarak 50 sene önce yasallaşmıştır. Fakat geçtiğimiz süreçte değişikliklere uğramıştır (en çok 1998’de yapılan değişiklikler). Alman hükümetinin temel amacı kayıt dışılığın cesaretini kırmaktır. Haziran 1998’de değiştirilen yasa ile birlikte kayıt dışı çalışma genel olarak tanımlanmış, unsurları belirlenmiş ve ceza hükümleri konmuştur (kayıt dışı kişi çalıştırmak, kayıt dışılığın reklâmını yapmak vb.).

Bu yasa ile birlikte:

- Cezalara bir üst limit getirilmiş (200.000 Dm),
- Cezalandırma kurumları genişletilmiş (Sosyal Yardım Ofisi, Kamu Emekli Projesi bunun içindedir),
- Bu otoritelerin sorumlulukları kayıt dışı çalışmayı ortaya çıkarmak için yasallaştırılmıştır.

İkinci emek yasalarındaki değişim, görünürde bağımsız çalışanlarla ilgilidir (Apparent self-employed – scheinselbständigkeit). Bu çalışanlar bağımlı işçi olarak çalışmalarına rağmen, kendilerini bağımsız çalışanlar olarak beyan eden kişilerdir. Önceden bu kişiler sosyal güvenlik planlarına katılım dışı bırakılmışlardır ve dar kapsamda kayıt dışı çalışma yapmaktadırlar. 1 Ocak 1999 tarihinde yürürlüğe giren ‘Kendi Hesabına Çalışmayı Teşvik Kanunu’ ile bireylerin işçi ya da kendi hesabına çalışan kategorisinde olup olmadığını belli kriterlerle belirleyerek ortaya çıkan dar kapsamlı kayıt dışılığı önlemiştir (Gesetz zur förderung der selbstän dis keit).

Emek yasalarında son dönemlerde yapılan ve özellikle yasadışı çalışanları ilgilendiren yasadır.

- Yurt dışında görevlendirmeye dair,
- Çalışanların desteklenmesine dair,
- Yasadışı istihdamla mücadele, yasalarında değişiklikler yapılmıştır.

Özellikle yabancı çalışanlara verilmiş olan tanıtma belgelerine taşıma zorunluluğu getirilmiştir. Bu değişikliklerin sonucu önemsiz düzeyde kalmıştır.

İtalya'da bu alandaki önlemler genellikle sosyal güvenlik katkı paylarında indirimlerle ve toplu iş sözleşmelerince öngörülen ücretlere yaklaştırma süreci ile ilişkili olmuştur.

Ücretlerin yaklaştırılması anlaşmaları, kayıt dışı ekonomide yer alan işletmelere sektörel sözleşmelerle belirlenen ücretlere ve yasal olarak tespit edilen sosyal güvenlik katkı paylarına kademeli olarak uyum sağlamalarına imkân vermektedir. Bu anlaşmalar yoluyla kayıt dışı faaliyet gösteren işletmelerin kayıtlı hale gelmesi amaçlanmıştır. Bu alanda ilk adım 9 Ekim 1989 yılında 389 sayılı yasal düzenleme ile atılmıştır. Yasa ile birlikte güney İtalya'da bulunan işletmeler lehine, işçilerine toplu sözleşme ile belirlenen ücretin altında ücret ödeyen firmaların sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmalarını engelleyen hüküm askıya alınmıştır. Ayrıca 1 Ekim 1996 tarihinde 510 sayılı yasanın kabulü ile toplu iş sözleşmesini imzalayan sendikalar tarafından kullanabilecek olan bu imkân sendikalardan bağımsız hale getirilmiştir.

Ücretlerin yaklaştırılması anlaşmaları (contratti di riallineamento), bölgesel ekonomik anlaşmaların ulusal anlaşmalara aşamalı olarak yaklaştırılmasını hedefleyen müzakere araçları olarak kullanılmıştır. Yerel düzeyde her sektördeki işçi sendikası ile ilgili işveren kuruluşu bir başlangıç

ücreti üzerinde ve bu ücretin o sektöre ilişkin ulusal toplu sözleşme ücreti ile nasıl uyumlaştırılacağı hususunda anlaşmaya varmaktadır. Bu uygulama gemi inşaatı, otomobil, inşaat ve sentetik elyaf hariç tüm sektörler ve tüm işletmelere uygulanacaktır. Ancak bölgesel uygulama önceden de belirtilen ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerle sınırlıdır (Campanya, Basilicata, Sicilya, Puslia, Calabria, Abruzzo, Molise ve Sadegna). Ayrıca ulusal düzeyde asgari ücrete uyum için izin verilen süre 36 aydır.

İspanya'da 1985 yılında belirli süreli istihdam sözleşmeleri hazırlanmıştır. 1994 yılında Ulusal İstihdam Kurumu'nun iş ve işçi bulma kurumu durumdaki tekeline son verilmiştir. Bunun yerine geçici istihdam büroları yasal hale getirilmiştir. Ayrıca çiraklık sözleşmeleri uygulamaya konmuştur.

1997 yılında 45 yaş üzerindeki kişiler için yeni yapılan hizmet sözleşmelerinde sosyal güvenlik primlerinde indirimle gidilmiştir. Bunun yanında geçici süreli sözleşmeler, belirsiz süreli sözleşmelere dönüştürülmüştür. Yeni yapılan çalışma sözleşmelerinde, geçersiz sebeple işten çıkarmalara ilişkin tazminat miktarı azaltılmıştır.

1999 yılında kısmi sosyal güvenlik haklarını da içeren kısmi süreli hizmet sözleşmeleri uygulamaya konmuştur. Yeni tip hizmet sözleşmelerinin oluşturulması, işten çıkarmaya ilişkin tazminatların azaltılmasına yöneliktir. Bunu uygulamanın ortaya konulmasında hem belirsiz süreli sözleşmeler ile istihdamın artırılacağı hem de kayıtlı sektöre geçişin sağlanacağı düşüncesi önemli bir rol oynamaktadır. İspanya'da uygulamaya konulan sosyal güvenlik maliyetlerin düşürülmesi ve işten çıkarma tazminatlarının azaltılmasının kayıt dışı çalışmanın azaltılmasında etkili olduğu söylenebilir.

İsviçre'de kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında çıkarılan yeni Yabancılar Kanunu ve İltica Kanunu 1 Ocak 2008 itibarı ile yürürlüğe girmiştir. Yeni Yabancılar Kanunu ile Avrupa Birliği ve Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (EFTA) üyesi ülkelerin vatandaşları hariç, İsviçre iş piyasasına girecek iş gücünün yüksek kalifikasyona sahip olması şartı aranmaktadır. İsviçre, Yeni Yabancılar Kanunu ile birinci derecede yabancı işgücü ihtiyacını AB ve EFTA üyesi ülke vatandaşlarından karşılamayı amaçlamaktadır. Yeni İltica Kanunu'nda yabancı kaçak işçiliği ve sosyal güvenlikle ilgili suiistimleri önlenmek için iltica talebinde bulunanın kimlik belgesinin ibrazını ve biyometrik verilerinin (kan grubu, DNA testi, parmak izi, retina tarama vb) tespitini zorunlu kılmıştır.⁷⁹

İngiltere'de 1999 yılına kadar asgari ücret uygulaması yoktu. Kayıtlı istihdamı teşvik etmek amacıyla, Nisan 1999 tarihinden itibaren Ulusal Asgari Ücret uygulamasına başlanmıştır. Buna göre 18 -21 yaş arası çalışanlar için asgari ücret 3.00 pound iken, 21 yaş üstü çalışanlar için ise 3.60 pound olarak belirlenmiştir. Ayrıca Haziran 2000'de 18- 21 yaş için asgari ücret 3.20 pound olarak değiştirilmiştir. Bu uygulamanın temel amacı işgücüne katılımı artırmaktır. İngiliz Hükümeti Ulusal Asgari Ücret uygulaması ile oldukça başarılı olmuştur. Fakat uygulamanın kayıt dışı istihdam üzerindeki etkisini belirlemek zordur. Ancak işsizlik tuzağı ile karşı karşıya olan bireyler için bir çıkış yolu olduğu söylenebilir. Eğer işsizlik kayıt dışı çalışma için talep oluşturma nedeni olarak düşünülürse, uygulamaya konulan asgari ücretin kayıt dışı faaliyetleri azaltıcı bir etki yarattığını söyleyebiliriz.

İşsizlerin daha kolay iş bulabilmeleri ve bu süre içinde kendilerini geliştirebilecek alanlara yönlendirilebilmeleri için Kişisel Danışmanlar (Private Advisers) uygulaması başlatılmıştır. Bu sayede mesleki eğitim, iş arama,

⁷⁹ www.diyih.gov.tr/anasayfa/isvicre_gelisme.html (30.07.2010)

çalışmaya bağlı yardımlar hakkında bilgi verilmesi ile ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır.

Ekim 1999'da uygulanmakta olan Aile Yardımı Plan'ı yerine, daha fazla imkan sağlayan ve çocuk bakımı vergi kredisini de içeren Çalışan Aileler Vergi Kredisini yürürlüğe girmiştir. İngiliz Hükümeti bu vergi kredisi uygulamasının çocuksuz çalışanlara da genişletilmesi yönünde yeni pilot projeler yürütmektedir.

Yunanistan'da yabancı kaçak işçiliğin yaygınlaşıp ülke gündeminde ciddi tartışmalara neden olmasına karşılık yabancı kaçak işçilik konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.⁸⁰

3.1.3. İŞVEREN ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN AZALTILMASI

AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadelede ikinci araç işveren üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılmasıdır.

İspanya'da yıllardır yaşanan kayıt dışı ekonomi sorununa çözüm bulmak amacıyla vergi oranlarında ve sosyal güvenlik primlerinde indirimler yapılmıştır. Kayıtlı çalışmayı teşvik amacıyla sigorta primleri yeni işe alınanlar için düşürülmüştür. 1997 yılında yeni yapılan sözleşmeler için sosyal güvenlik maliyetlerinde indirimde gidilmiştir. Gelir vergisi oranları da 1999'da azaltılmıştır. Bunun sonucunda GSMH, 1989'dan 1999'a yıllık ortalama %3.5 artarken, istihdam yıllık %4.5 artmış ve istihdam 1996 yılında 9.270.000'den 420.000 kişi artarak 1999'da 9.690.000 kişiye ulaşmıştır. Bu durumun açıklaması ise 420 bin

⁸⁰ Kretsos, Lefteris; “**Industrial Relations Developments in Greece**”, The Institute of Labour (INE) of the Greek General Confederation of Labour (GSEE), 2006, s.1.

kişi kayıtlı sektörde istihdam edilmeye başlanmıştır. Mevcut işgücünün verimliliği her geçen gün artmaya devam ederken, istihdam GSYİH'da daha hızlı büyümektedir. Bunun anlamı yeni istihdam edilen işgücünün bir bölümü kayıt dışı ekonomide yer almayı seçmektedir

Fransa'da 25 Mayıs 1999 tarihli direktife göre KDV oranları işin performansını, ana yapısını, gelişimini etkileyen işlerde düşürülmüştür. Gelir vergisi oranları ev bakım ve onarım harcamalarında %5; ısıtma sistemi, asansör gibi büyük donanım harcamalarında %15 oranında azaltılmıştır. Bu indirim ile birlikte kayıtlı istihdam desteklenmek istenmiştir. Yeni vergi oranları ile maliyetlerin azalmasıyla kişiler ve işverenler için kayıtlı ekonomi içinde yer alma talebi doğurur.

Almanya'da kayıt dışı istihdamın azaltılabilmesi amacıyla gelir ve emeklilik sigorta primlerinde indirimlere gidilmiştir. Federal hükümetin Ekim 1998'de değiştirdiği üç aşamalı reform 1999 senesinde yürürlüğe girmiştir. Birinci aşama 1999'da başlamış, kademeli olarak gelir vergisi oranlarındaki indirim ve çocuk yardımlarındaki artış 2005'e kadar devam etmiştir. Vergi oranlarında yapılan reformun amaçlarından en önemlisi kayıtlı çalışmayı teşvik etmesidir.

Vergi reformunun sonucu olarak özel ev çalışanlarına (households) olduğu kadar üretim sektöründe de parasal bir rahatlama oluşturulmuştur. Marjinal vergi oranlarındaki düşüş ile birlikte işverenlerin çoğu için daha fazla işçi istihdam etmelerine öncülük edilmiştir. Reformun temel amaçlarından biri de zaten kayıtlı çalışmayı desteklemektir.

İtalya'da İtalyan hükümeti tarafından işletmelerin iş gücü maliyetlerini düşürmek ve kayıt dışı istihdam taleplerini azaltmak amacıyla yeni işçi

istihdamında vergi kolaylıkları getirilmiştir. 2000 tarihli yeni Finans Yasası ile konutların tadilat onarımı ile ilgili hizmetlerden alınan KDV, %20'den %10'a düşürülmüştür. Bu indirim, olağan veya olağanüstü onarımlardaki hizmetlerdeki KDV için de geçerlidir. Bu değişiklikle birlikte ev sahipleri evlerinin onarımıyla ilgili harcamalarının %41'ini gelir vergisinden düşebilmektedirler. Böylece kişiler inşaat firmalarından aldıkları tüm hizmetlerde düşük bir KDV ödeyecek ve bu hizmetlerin bildirimi ve kontrolü kolaylaşacaktır. Yapılan bu uygulamaların amacı inşaat sektöründeki vergilendirilebilir alanı çoğaltmak ve bu tür hizmetlere talebi teşvik ederek, bu firmalar tarafından çalıştırılacak kişi sayısını arttırmaktır. Bu tedbirin amacı her zamanki gibi inşaat sektöründe emek yoğunlaşmasına yardımcı olmaktır. Bu yeni düzenlemelerin başlangıcı Avrupa Birliği'nin 99/85 Sayılı Direktifi'dir.

Bu önlem; ev sahiplerinin bir vergi zamanı içinde yapılan olağanüstü onarım harcamalarında kişisel gelir vergisinin % 41'ini çıkarmalarını sağlayan düzenlemelerle ilgilidir. Böylece insanlar inşaat firmalarından almış oldukları bütün hizmetleri daha düşük bir KDV oranı ödeyerek bildirmeleri için teşvik edilir. Bu vergi politikasının amacı; inşaat alanındaki vergilendirebilir alanı kapsamak ve şirketler tarafından istihdam edilen işçilerin sayısını artırmak için bu hizmetlere olan talebi teşvik etmektir. İtalyan Devleti tarafından şirketlerin işgücü maliyetlerini ve kayıt dışı çalışmaya olan taleplerini azaltmak amacıyla politikalar kabul etmiştir. Bu politikalar, yeni işçi işe alınması durumunda işverenlere bir vergi kredi tahsisatının verilmesini içermektedir.

2002 yılında çalışma izinleri ile ilgili yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yasanın uygulanmaya başlandığı tarihten bugüne kadar 650.000 civarında insanın kayıt düzenlemesi yapılmıştır.⁸¹ Aynı yıl İtalya'nın geri kalmış

⁸¹ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0703019s/it0703019q.htm> (02.07.2010)

bölgelerinde kayıt dışı istihdamı azaltmak için işverenlere yönelik 3 yıllığına sosyal güvenlik katkı paylarında indirimle gidilmiştir.

Hollanda'da öncelikli olarak vergiler ve yasal düzenlemeler azaltılarak istihdamı artırmak amacıyla çeşitli düzenlemeler paketi uygulamıştır. Kayıtlı çalışmayı teşvik amacıyla 1 Ocak 2000 tarihinde KDV oranları bazı sektörlerde (berberler, ev restorasyonları, ayakkabı ve elbise tamircileri gibi küçük sektörlerde) istihdamı teşvik amacıyla %17'den %6'ya düşürülmüştür. 1990'dan bu yana işgücü maliyetlerinde düşürücü tedbirler alınmış ve gelir vergisi oranları düşürülmüştür. Yine ücretlilerin gelir vergisinden muaf tutulacak oranlar artırılmıştır. Düşük gelirli işçiler ile 12 ay ve daha fazla süredir işsiz olan kimseleri istihdam eden işverenler için vergi avantajları getirilmiştir. Bu indirimler, istihdam edilenler için vergi dışı olduğundan yoksulluğun üstesinden gelmek ve kayıtlı bir iş bulmak için bir neden oluşturmuştur. Fakat bildirilmemiş işlere yönelik farklı etkileri olmuştur. Bu durum kayıtlı işin maliyetini kayıt dışı olana göre görece olarak düşürmüştür.⁸²

Başta da belirttiğimiz üzere kaçak işçiliğe karşı alınan tedbirlerin sırf yabancı kaçak işçi çalıştıran işverenlere uygulanan ağır cezalardan oluşması yabancı kaçak işçilikle mücadeleyi etkisiz kılacaktır. Yaptırımların olması önemlidir ancak yaptırımlar hiçbir zaman tek başına yeterli değildir. Önemli olan kaçak işçiliği, kayıt dışı çalışmayı ve kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran nedenleri bulup onları ortadan kaldırmaktır. Örneğin vergilerin ve sigorta primlerinin düşürülmesi, işveren üzerindeki bürokratik işlemlerin azaltılması, mevzuatın basitleştirilmesi kayıt dışı çalışma ile ilgili bilgilendirme kampanyaları vb. kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin yöntemler arasındadır. Bu tedbirlerin karma olarak uygulanması, her birisinin tek başına yeterli olmadığı AB'nce de belirtilmektedir.

⁸² www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=798, 24.04.2010.

Tablo 12’de AB ülkelerinde kayıt dışı çalışmayı önlemek üzere uygulamaya konulan yardımların ve maliyetlerin azaltılmasına yönelik tedbirler gösterilmiştir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, çoğu Avrupa ülkesinde küçük işletmeleri kayıt altına almaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yine ev işleri, onarım ve bakım gibi küçük çaplı işlerin işverenlere dağıtılan hizmet fişleri ile kayıt altına alınması sağlanmaktadır. Küçük işletmeler için geliştirilen hizmet fişleri ile çalışanların vergi ve sosyal güvenlik primleri ödenmektedir. Özellikle ev onarımlarındaki kayıt dışılık bu yöntemlerle kayıt altına alınmaya çalışılmaktadır. Danimarka, Finlandiya ve Almanya gibi ülkelerde bahçıvanlık, ev işleri vb. işyerlerinde çalışanların ücretlerinin bir kısmı devlet tarafından ödenmekte, bu desteklerle kayıt dışı sektör azaltılmaya çalışılmaktadır.

Tablo 12: AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmayı Önlemek Üzere Uygulamaya Konulan Yardımların ve Maliyetlerin Azaltılmasına Yönelik Tedbirler

YARDIMLARA VE MALİYETLERİN AZALTILMASINA İLİŞKİN TEDBİRLER					
Ülkeler	Hizmet Fişleri	Yardımlar, Ev Onarımı veya Ev Hizmetleri	Vergi Mevzuatında Değişiklikler	Vergi İndirimleri (Hizmetler)	Ücret Dışı İşgücü Maliyetlerinde İndirim
Avusturya		İşsizler için pilot projeler			Evet
Belçika	Çek hizmetlerinin yürürlüğe konması				
Danimarka		Evet, ev hizmeti programı	Evet, daha düşük marjinal vergiler		
Finlandiya		Evet			
Fransa	Çek hizmetlerinin yürürlüğe konması			Kayıtlı işçiler için sağlık sigortası primlerinde indirimler ve bakım işlerinde vergi indirimleri	Evet (Robien Yasası)
Almanya	Çek hizmetlerinin yürürlüğe konması		Gelir vergilerinin düşürülmesi temel ödeneklerin artırılması	Evet, ev hizmetleri	
Yunanistan			Vergi kaçırmaı azaltacak vergi reformu	Evet	Evet
İrlanda			Evet, kişisel vergilendirmede indirim		Evet, bazı işçi kategorileri için sosyal güvenlik primlerinde indirim
İtalya		Ev onarımı için KDV indirimi		Evet (profesyonel hizmetler)	Evet vergi ertelemeleri ve bazı bölgelerde yeni işe alınan işçiler için vergi indirimleri
Lüksemburg		Ev onarımı için yardım ve vergi indirimi			
Hollanda		Çeşitli hizmet tedarikçilerine Yardımlar	Evet	KDV oranlarında istihdamı teşvik edici şekilde indirim	
Portekiz			Evet		
İspanya			Vergi indirimleri	Çalışanlar için daha az vergilendirme ve mali reform	Yeni işe alınanlar için sosyal sigorta primlerinde indirim
İsveç			Marjinal vergilerde indirimye yönelik vergi reformu	Evet (ev onarımı)	Evet
İngiltere			Evet		

Kaynak: Undeclared Work, EU.

3.1.4. İŞVERENİN İŞYERİ AÇMA VE İŞLETME İLE İLGİLİ İDARI İŞLEMLERİNİN BASİTLEŞTİRİLMESİ

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli tedbirlerden biri de işyeri kurma ve açma işlemleri ile ilgili işlemlerin basitleştirilmesi ve tek elde toplanmasıdır.

Fransa'da mesleki faaliyetlerin tanımlanması, değiştirilmesi ve sona erdirilmesiyle ilgili konularda işverenler, Centre de Formalites Entreprises (İşletme Formaliteleri Merkezi- CFE) ile sözleşme yapmak zorundadır. Bu büro, yasal, idari işlemlerin tamamlanması, sosyal güvenlik, vergi ve istatistiksel bilgilerin verilmesi, başvuru yapılması gereken tek yerdir. Bu uygulama ile şirket yöneticilerinin başka kamu kurumlarına bildirimlerde bulunması ortadan kalkar. Merkez, diğer idari birimleri ve şirket yönetimlerini bilgilendirmekle yükümlüdür. Sadece bu bildirimle; sigortalılık işlemleri, sağlık hizmetlerinden yararlanmak için başvuru işlemleri, işsizlik sigortasına kayıt işlemleri gibi prosedürler tamamlanmaktadır.

İşçinin işe alınması sırasında “tek istihdam bildirimi” (DUE, Déclaratio Unique d’Embauche) olarak adlandırılan bir belge doldurulmalıdır. Bu belge ev işleri için işçi istihdam edenler dışında, tüm işverenler tarafından doldurulması gerekmektedir. Tek istihdam bildirimi belgeleri sosyal güvenlik kuruluşu olan URSSAFF'ta toplanmaktadır.

Tek istihdam bildirimi; sosyal güvenlik hizmetlerine kaydolma, ilk kaydolma bildirimi, işsizlik yardımlarına kaydolma, kısmi süreli iş için çalıştırılan insanların sosyal güvenlik ödemelerinden çıkarılmak için talebi, ilk işçiler için muafiyet bildirimi, tıbbi hizmet için kaydolma talebi ve tıbbi check-up için talep ile ilgili formaliteleri içermelidir.

Tek istihdam bildirimi kayıt dışı çalışmayı kontrol altında tutmak için önemli bir araçtır. Çünkü bu doküman yeni bir üye alınmadan önce URSAFF'a gönderilmek zorundadır. Tek istihdam bildiriminin yapılmaması kayıt dışı çalışmaya bir kanıt olabilir. Bu önlem URSAFF'ın veri tabanından yasal işçilerin direkt kontrolünü sağlamaktadır.

Hizmet fişleri ile ilgili çalışma 1994 yılında başlamıştır. Bu çalışma ile birlikte bir kişi, uzun bürokratik işlemlere ve antlaşmalara gerek duymadan ev hizmetleri için işçi kiralayabilmektedir. Hizmet fişleri, birer çalışma kontratı gibi işlev görmektedir ve uzun işlemlere gerek duyulmadan herhangi bir bankadan alınarak ödenebilmektedir. Hizmet fişlerinin başka bir yararı ise toplam miktarlarının %50'i gelir vergisinden düşürülebilmektedir. 1996 yılında hizmet fişleri (service vouchers: sunulan hizmetlerin belgeye dayandırıldığı sistem) aileler için veya konutlarında ev hizmetleri için işçi çalıştırmalarını teşvik etmek için geliştirilmiştir. İşçinin izniyle, hizmet fişlerinin kullanımı işverenleri, işçinin istihdam edilmesi veya kiralanması ile ilgili bürokratik faaliyetlerin formalitelerinden muaf tutmaktadır. Fiş; sabit zaman veya kısmi süreli bir iş için istihdam sözleşmesi gibi ve ödeme aracı anlamında kullanılabilmektedir.

Hizmet fişlerinin kullanımı başka avantajları da kapsamaktadır. Buna örnek olarak işçiye ödenen ücretlerde vergi muafiyeti (ödenen ücretin maksimum % 50'si limitlerinde olacak şekilde 45.000 FF'na kadar vergi indirimleri) verilebilir.

2 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren yasa ile birlikte, ara sıra yapılan işler ile ilgili sosyal güvenlik ödemelerin tek bir yere yapılması sağlanmıştır.⁸³ İşverenler, ücret bordrolarının bir nüshasını saklamakla yükümlüdürler.

⁸³ Renooy, a.g.e., s.19.

Almanya'da 1999 yılı Nisan ayından itibaren emek piyasasındaki kanunlardaki değişiklik gölge ekonominin sınırlandırılmasına yardım etmiş çünkü gölge ekonomi faaliyetlerinin bir kısmı artık yasal olarak yapılar hale gelmiş ve ayrıca bu şekildeki işler daha düşük vergi oranlarında vergilendirilmiştir. 1999 yılı Nisan ayında Kanun değişmiş ve o zamandan beri bu şekildeki işlerde çalışanların bütün sosyal güvenlik yükleri tekrar ödenmiş olmak zorundadır. Nisan 1999'a kadar, 630 DM'lik işler olarak nitelendirilen "düşük nitelikli işler"de çalışanlar sadece vergilendirilmeye tabi tutulmuşlar, sosyal güvenlik paylarından muaf tutulmuşlardır. Kişilerin bu yasa ile tanıştırılmasından sonra kayıt dışı ekonomi kısıtlanmıştır. Bunun nedeni, bu tür işlerin daha düşük oranda vergilendirilmesi ve sosyal güvenlik katkılarının yeniden ödenir hale gelmesinin sağlanmasıdır. 630 DM'lik işlerde yapılan değişikliklerle kayıt dışı ekonomi azaltılmıştır. Çünkü bu çalışmalar kayıtlı sektörlerde çalışmayı cazip hale getirmiştir. Alman hükümetine göre 630 DM'lik işler kayıt dışı çalışmayı yasallaştırmada katkıda bulunmuşlardır.⁸⁴

Hollanda'da işyeri açma ile ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması (MDW) operasyonu olarak adlandırılmaktadır. MDW Piyasa Güçleri, Deregülasyon ve Yasal Nitelikli Proje anlamında kullanılmaktadır.⁸⁵ MDW piyasa güçlerini yeniden düzenleme ve yasal nitelik projesini desteklemektedir. 1994'te başlayan bu uygulamanın temel amacı; rekabeti yaygınlaştırmak ve yasalardaki engelleri kaldırmaktır. Bunun yanında MDW uygulamasının önemli amaçlarından biri işletmelerin idari maliyetlerini azaltmak için yasal işlem ve süreçlerin basitleştirilmesi ve bazı izinlerin alınmasında aranan kıstasların sadeleştirilmesidir. Böylece bu sadeleştirmenin yapılması ve korumaların azaltılması ile işverenlerin bildirmeden işçi çalıştırmasına neden olan etkenler

⁸⁴ a.g.e., s 21.

⁸⁵ Ton Wilthagen, **Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?**, März 1998 MDW (Markt Working en Deregulierung Wetgeving Kwaliteit), bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/i98-202.pdf.

ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bir çok yasal işlem ve prosedür basitleştirilmiştir. Örneğin, vergi reformları ve ruhsatlar için gereken kriterler basitleştirilmiştir. Böylece işletmeler için idari maliyetlerde önemli bir tasarruf sağlanmıştır. Bu basitleştirme ve tasarruflar kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelik güdöleri azalmıştır. Hollanda'da yapılan bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi uygulaması sonucunda; 1997 yılı itibariyle (uygulama başladıktan 3 yıl sonra) şirketlerin yönetim maliyetlerinde %10 azalma sağlanmıştır. Hollanda Parlamentosu %25'lik bir maliyet tasarrufu amaçlamaktadır.

Yine işletmelerin bürokratik yükünü azaltmak, bilgilendirilmelerini sağlamak başta vergi beyannameleri olmak üzere formları sadeleştirmek amacıyla bir kurul kurulmuştur.

İngiltere'de iş arama yardımı alanların yeniden çalışmaya başlamaları halinde, yardım askıya alınmaktadır. İşin, geçici nitelikte veya güvencesiz olduğu anlaşılırsa, iş arama yardımından yararlanması kolaylaştırılarak, gecikmeler ve bürokratik işlemler azaltılmıştır. İş arama yardımı ve gelir desteğinin, işe yeni başlandığı zamanlarda da ödenmesi sağlanmıştır. Böylece, ücret ile sağlanan yardımlar arasındaki fark kapatılmaktadır.

Avusturya'da 2002 yılında Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı ev işlerinde kayıt dışı olarak çalışan kişilerin sosyal güvenlik sistemine dahil edilmelerini sağlamak amacıyla hizmet çeki uygulamasını başlatmıştır. Ticari ve sınai işletme faaliyetleri ile ilgili yasal düzenlemeler basitleştirilmiştir. Ücret dışı işgücü maliyetleri, çıraklar ve yaşlı işsizlerin istihdamı için azaltılmıştır.⁸⁶

Yardımlar, iş arama ve eğitim konusunda bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak üzere tek durak büro pilot uygulaması başlatılmıştır. Hükümet bu pilot projeyi tüm ülkede uygulama kararı almıştır ve 2002 yılında yeni bir Çalışma

⁸⁶ TİSK, a.g.e., s.33.

Ajansı uygulamaya konulmuştur. Bu projenin uygulanması ve ajansın kurulmasıyla, yardımlar ve istihdam hizmetleriyle ilgili birimlerin fonksiyonları birleştirilmiştir. Bu birimler arası karmaşa ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu uygulamalar kişilerin iş bulmak için başvurdukları kurum sayısını azaltmış ve böylece daha kolay bir şekilde iş bulmaları sağlanmıştır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere birçok ülkede çalışma mevzuatının esnekleştirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Avusturya, Finlandiya ve İspanya'da standart dışı çalışma (a-tipik çalışma) ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. İşyeri açma ve istihdam ile ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması ile ilgili projeler geliştirilmiştir. Örneğin Fransa'da işverenlerin işyeri açma ile ilgili işlemlerinin tek merkezden tamamlanması ve bu suretle bürokrasinin azaltılması için tek durak merkezler kurulmuştur. Yine Fransa'da işverenlere tek numara verilerek denetimin etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır.

Tablo 13: Ülkeler Bazında İdari ve Diğer Tedbirler

ÜLKELER BAZINDA İDARİ VE DİĞER TEDBİRLER					
Ülkeler	Çalışma mevzuatında değişiklik veya diğer tedbirler	İşverenlerle ilgili bürokrasinin basitleştirilmesi	Bilgilendirme kampanyaları	Diğer kampanyalar	Sektörler ile işbirliği
Avusturya	Ticari Sınai Faaliyetler Yönetmeliğinin sadeleştirilmesi ve daha esnek çalışma süresi düzenlemeleri	İdari yöntemlerin basitleştirilmesi			
Danimarka			Evet		
Finlandiya	Atipik çalışma ile ilgili değişiklikler	Evet	Evet (1996)		Sanayi ve ticaret ile işbirliği
Fransa	Tek işveren numarası uygulaması, tek noktadan işyeri ile ilgili işlemlerin yürütülmesi	Evet, mevsimlik tarım işçileri için			Sosyal tarafların katkıları
Almanya	Kaçak çalışmaya karşı kısıtlamalar		Evet (Yasadışı olan toplum dışıdır)		
Yunanistan	Kaçak göçmenlerin durumlarının 9-12 ay için yasalaştırılmasını öngören kayıt işlemi		Daha sıkı denetim ve yaptırımlar hakkında bilgilendirme		
İrlanda		Evet			
İtalya		Evet		Evet (ayrıca vergi suiistimali ihbarı ile ilgili telefon)	Yeni sözleşmeler (contratti di Riallineamento)
Hollanda	Özel istihdam bürolarının liberalizasyonu	Evet, PMA yasaya uygun işgücü istihdamı teşvik etmekte	Evet		Artmakta
Portekiz	Kaçak göçmenlerle ilgili deregülasyon	İdari yöntemlerin basitleştirilmesi			
İspanya	Atipik çalışma ile ilgili düzenlemelerde değişiklik				
İngiltere	Yardımlar ve iş bulmak için tek merkez işe başlamayı teşvik		Danışma hatları kampanyalar	Evet (vergi ve suiistimalinin bildirimini teşvik) TV ve internette kampanyalar, ihbar hatları	

Kaynak: Undeclared Work, EU.

3.1.5. KAMU KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON, DENETİMLERİN ARTTIRILMASI VE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ İLE SOSYAL DİYALOG

Kayıt dışı istihdamla mücadelede AB ülkelerinde en önemli araçlardan bir tanesi de başta vergi idaresi, sosyal güvenlik kurumları ve belediyeler olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun arttırılmasıdır. Diğer yandan sanayi ve ticaret odaları ve sendikalarla kayıt dışı çalışmanın önlenmesi konusunda kurulacak sosyal diyalog da önemli bir adımdır.

Fransa'da kayıt dışı çalışma ile mücadele için bir çok özel organizasyon kurulmuştur. 1997 yılında kayıt dışı çalışma ile mücadele için Interministerial Delegasyonu (DILTI) oluşturulmuştur. DILTI, İstihdam ve Dayanışma Bakanlığı'na bağlı olup, bu Bakanlığın resmi ve sivil personelinin, yüksek dereceli memurlarından ve kayıt dışı çalışmayla mücadeleden sorumlu birimden oluşmaktadır.⁸⁷

Almanya'da özellikle hizmet ve inşaat sektörlerinde kontrol oranları yoğunlaştırılmıştır. İnşaat alanlarının büyük çapta yoğun olduğu Berlin'de, restoran ve gece kulüplerinde emek piyasası otoriteleri ve gümrük polisleri tarafından denetimler yapılmıştır (1994'den 1998'e kadar)

Kayıt dışı ekonomi aktivitelerinin kontrollerini arttırmak için gümrük polisleri kullanılmıştır. 1990 – 1996 yılları arasında kayıt dışı çalışma ile ilgili eğitimler verilmiştir.

Alman hükümeti'nin yaptığı kontroller kayıt dışı ekonomiyi engelleyici bir etki yapmıştır fakat bu çok kısmi bir etkidir. Bu değişikliklerin uygulandığı 1990'lı

⁸⁷ Yereli-Karadeniz; a.g.e., s.202.

yıllarda kayıt dışı ekonominin büyük olmasının nedeni zaten vergi oranlarındaki sosyal güvenlik yüklerinin fazla olmasıdır.

- 1998'in başından itibaren kurumlar arası veriler aynı sistem altında birleştirilmiştir.

- Kayıt dışı ekonomi çalışanlarını yakalamak için özel dedektifler kiralanmıştır. Müfettişlerden oluşan özel takımlar kurulmuştur.

Hollanda'da vergi ve sosyal güvenlik idareleri nezdinde kullanılmak üzere tek sosyal güvenlik numarası sistemi uygulamaya konulmuştur. Hollanda Hükümeti 2006 yılında, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, yabancı kaçak işçilerin sınır dışı edilmeleri ile ilgili yeni düzenlemeler kabul etmiştir. Buna göre, Hollanda'da üç yıldan az bir süre ikamet etmiş olan yabancılara ceza gerektiren herhangi bir suç nedeniyle sınır dışı edilmesi kararlaştırılmıştır.⁸⁸

İtalya'da kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, merkezde Başbakanlık bünyesinde "Kayıt dışı Çalışma İle Mücadele Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu komisyon şu faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamakla görevlendirilmiştir. Medyada ve okullarda bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, yerel denetim komisyonları faaliyetlerinin periyodik olarak gözden geçirilmesi, kayıt dışı çalışmanın tespitine ilişkin önerilerin Ekonomik Planlama Komitesi'ne sunulması, işgücü piyasası, vergi, sosyal güvenlik ile ilgili çalışmaların yapılması, genel teftiş kriterlerinin belirlemesi ve ulusal istatistiki verilerin toparlanması şeklindedir. Yerel düzeyde ise; işveren örgütleri bünyesinde 15 üyeli yerel komisyonlar oluşturulmuştur. Bu komisyonlar faaliyetlerini, merkez ile koordine içinde yürütmek zorundadırlar.⁸⁹

⁸⁸ www.diyih.gov.tr/anasayfa/hollanda_gelisme.html (02.07.2010)

⁸⁹ TİSK, a.g.e., s.19.

Belçika'da kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, AB'ye yeni üye olan ülke vatandaşlarının Belçika işgücü piyasasına girişlerini 3 yıl süreyle sınırlandırmıştır. Ancak ülkede ihtiyaç duyulan bazı nitelikli meslek grupları için (bilgisayar, elektrik mühendisleri, mimarlar, elektrikçiler, inşaat işçileri, hemşireler ve öğretmenler) bu uygulamaya istisnalar getirilmiştir.⁹⁰

İsveç'te vergi otoriteleri denetimlerini sıklaştırmıştır. Farklı iş alanlarında faaliyet gösteren birimler işbirliğine gitmişlerdir. Bunlar; vergi idareleri, yardım sağlayan birimler ve polislerden oluşmakta ve alan kontrollerini arttırmaktadırlar. Aynı zamanda sendikalar kayıt dışı çalışma alanında kontrol yapmaya başlamışlardır. Ayrıca Emniyet Müdürlüğü de lokantalarda, eğlence yerlerine nakit para akışını denetlemiştir. Bunların sonucunda işletmelerin kontrolü ve denetimi açısından yararlı bir etki görülmesine rağmen, kayıt dışı faaliyetler üzerindeki etkisi sınırlı olmuştur. İsveç Hükümeti 2006 yılında sınır ötesi hareketlilikte yasa dışı yollardan ülkeye girişleri engellemek için sınır denetimlerini artırmıştır.⁹¹

İspanya'da Çalışma Bakanlığı'nın denetim birimleri, işsizlik yardımı alırken diğer taraftan bu yardımlarla bağdaşmayan faaliyetlerde bulunanlara karşı denetimleri yoğunlaştırmıştır. Bu şekilde bir faaliyet içinde bulunanların işsizlik ödenekleri kesilmiş ve işverenlere de çeşitli cezalar verilmiştir. Ayrıca bu denetimlerin %30'unda kayıt dışı faaliyetlere rastlanmıştır. Fakat ne yazık ki bu denetimlerin sonucu, diğer birçok sosyal kuruluşunda katılımıyla olmasına rağmen minimum düzeyde kalmıştır.

Özellikle yabancı kaçak işçilikle mücadelede birçok ülkede kamu kurum ve kuruluşları ortak hareket etmektedir. İspanya'da yabancılardan çalışma

⁹⁰ Rochet, Delphine; “**Industrial Relations Developments in Belgium**”, Institut des sciences du travail, Université Catholique de Louvain, Belgium, 2006, s.6.

⁹¹ www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0703019s/se0703019q.htm (03.07.2010)

izinlerinin denetlenmesi yabancı işçiler kanununa göre iş ve sosyal güvenlik müfettişlerince müştereken yapılmaktadır. Fransa'da Çalışma Bakanlığı müfettişleri, polis, jandarma ve gümrük görevlileri denetim yapmaktadırlar. Polis, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak yabancı kaçak işçilikle mücadele etmektedir. Finlandiya'da göç bölümü polis pasaport memurları, iş kurumu yetkilileri yabancıların istihdamı ile ilgili kanunu uygulamaktan sorumludur. İş müfettişleri çalışma izni olmayan bir işçi tespit ettiklerinde bu durumu polise bildirmektedir. Norveç'te polis, göç servisi birlikte çalışma izinlerini kontrol etmektedirler. Avusturya'da İspanya gibi iş ve sosyal güvenlik müfettişlerince çalışma izinleri denetlenmektedir. 9 grupta toplanan iş müfettişleri yabancı kaçak işçilikle mücadelede görevlidir. Bunlar fabrikalardan, yapılan inşaatlara ve tarım işyerlerine ve çiftliklere kadar denetim yapabilmektedir. Gereken durumlarda (örneğin denetlenecek işyerinin çok büyük olması, hem çalışma izninin hem de ikametinin yasal olmadığı durumlarda) polisten yardım alınmaktadır. Japonya'da polis ve Çalışma Bakanlığı yabancı kaçak işçilikle mücadelede koordineli çalışmaktadır.

İngiltere'de 2003 yılında yabancı kaçak işçi çalıştırmanın engellenmesi için "Göç ve İltica Yasası"nda değişiklikler yapılarak işverenlere yeni sorumluluklar getirilmiştir.⁹² 2004 yılında "Kurumlar arası Görev Gücü" adında bir eşgüdüm merkezi kurulmuş ve yedi bakanlık arasında dağılmış bulunan çalışma izni verilmesine ilişkin yetkiler İçişleri Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.⁹³

Avusturya'da 2002 yılında kaçak işçi istihdamını önlemek için, gümrük memurlarına, ülkeye girişlerde güvenlik güçlerinin bulunmadığı hallerde, şüphelenilen yabancının kimliğinin tespiti ve en yakın karakola teslimi amacıyla

⁹² a.g.e., s.38.

⁹³ ÇSGB a.g.e.,2004, s.90.

tevkif etme yetkisi verilmiştir.⁹⁴ Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları Federal Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı İş Müfettişleri tarafından yürütülmektedir. Yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesi amacıyla iş müfettişleri 2002 yılından itibaren Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan “Kayıt dışı Yabancı İşçi İstihdamı ile mücadele Koordinasyon Dairesi” ile işbirliği içinde görev yapmaktadır.⁹⁵

3.1.6. BİLGİLENDİRME KAMPANYALARI

Fransa'da birkaç ulusal ve yerel kampanya başlatılmıştır. Örneğin; Ekim 1996'da, bir işveren federasyonunun (nakliye ve depolama) ulusal düzeydeki kampanyası dahilinde 200.000 poster ve broşür dağıtılmıştır. Esnaf federasyonu ve küçük ölçekli firmalar (CAPEB) ile özellikle de Paris'te ve Alpler'de 1995 yılı ilkbaharında yasadışı çalışmaya karşı uyarma kampanyası yürütülmüştür. Otomobil onarımı ve kuaförlük endüstrilerinin, yüksek dereceli memurların ve esnafın katıldığı işçi sendikaları ve esnaf odası tarafından bir kampanya yapılmıştır. Mart 1997 ve Mart 1999 tarihleri arasında Kayıt dışı Çalışmaya Karşı Mücadele Komisyonu (DILTI), hemen her şehirde mevzuatın tüm denetim birimlerince yeterince anlaşılması ve faaliyetlerin bütünleştirilmesi için eğitim programları düzenlemiştir. Bu programların amacı bütün kontrol birimlerince düzenlemelerin daha iyi bilinmesini sağlamaktır. Daha sonra kontrol birimlerinde çalışan denetim elemanları için eğitim programları hazırlanmıştır. Ayrıca DILTI tarafından çok sayıda broşür ve afiş basılmış ve dağıtılmıştır.

Hollanda'da 1996-1998 yılları arasında Hollanda Sosyal Güvenlik Teşkilatı (LISV) tarafından “kaçak çalışma herhangi birisinin ağzındaki ekmeği çalmaktır” kampanyası gerçekleştirilmiştir. Kampanyaların ana amacı kayıt dışı

⁹⁴ TİSK; a.g.e., 2001, s.33..

⁹⁵ ÇSGB a.g.e.,2004, s.36-37

Çalışmanın herkese zarar verdiği hakkında bütün toplumda bilinçlendirmenin artırılmasıdır. Kayıt dışı çalışmanın herkese zarar verdiğini açıklamak amacıyla tüm ilan billboardlarda, radyolarda, televizyonlarda ve gazetelerde yayınlanan ilanlarla kamunun bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumlarının kontrollerini artırarak bu kampanya ile birlikte kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amaçlanmıştır.

İtalya'da 1998 yılında merkezi seviyede ve Başbakanlık bünyesinde Kayıt Dışı alışmayla Mücadele Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun görev alanı içerisinde okullarda ve medyada bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yapmak da bulunmaktadır.

İngiltere'de 22 Haziran 2000 tarihinde Vergi ve Sigorta Yardımları Gizli Telefon Hattı kurulmuştur. Bu hat kayıt dışı çalışmayı terk edecek insanlara danışmanlık görevi vermektedir. Ayrıca başka bir telefon hattı ile sosyal yardımlara ilişkin suiistimallerin ihbar edilmesi sağlanmıştır.

Ayrıca Mayıs 2000 ile Aralık 2000 tarihleri arasında uygulanan bir pilot proje ile kişilerin, kayıt dışılığı ihbar etmeleri desteklenmiştir. Bu alışma tüm televizyon, gazete ve billboardlarda yayınlanmıştır.

İsveç'te bir AB projesi olan 'Humlan' adlı kampanyanın hedef kitlesi işsizlerdir. Projenin amacı, eğitim ve istihdamın artırılması yoluyla işsizliğin azaltılmasıdır. Bu eğitim çalışmaları ile küçük işletmelerde çalışma koşulları ve görevler hakkında bilgi verilmiştir.

Kayıtlı sektörde ev ile ilgili kişisel hizmetlerin (temizlik, tamirat, bebek bakıcılığı, bahçıvanlık, gibi) pahalı olması nedeniyle, kişiler bu gibi hizmetlere ihtiyaç duyduklarında kayıt dışı sektöre başvurmaktadırlar. Bu nedenle bu proje

ile birlikte ev ile ilgili hizmetlerde %50 vergi indirimi ve düşük oranlı KDV alınması önerilmiştir.

Sonuçta proje başarılı olmuştur. Birçok işsiz bu çalışmaya katılarak yüksek beceri sağlamış ve kendi işlerini kurmak için gayret göstermişlerdir.

3.1.7. DİĞER UYGULAMALAR

Fransa'da 1997 tarihli Madelin Yasası, Ticaret ve Şirket Siciline kayıt yaptırılması halinde kendi hesabına çalışanlar için sağlık sigortası katkı payında indirim sağlamıştır. Bu yasa aynı zamanda, kayıt dışı çalışan ile mücadele eden birimler arasında koordinasyonun güçlendirilmesini düzenlemiştir.⁹⁶ Ara sıra yapılan işlere sanatçıların, gösteri işindeki çalışan teknisyenlerin faaliyetleri örnek gösterilebilir.

2000 yılında çıkartılan bir kanun ile (Aubry II Kanunu), çalışma saatlerinin daha esnek düzenlenmesi sağlanmıştır.

- İşverenler tek bir personel kaydı tutmak zorundadır.
- Ücret bordroları, çalışılan saatlerin tümünü yansıtmalıdır.
- Yabancı işçiler için çalışma izni belgesi alınması zorunludur.

Ayrıca, hizmet fişlerinin kullanılmasını teşvik etmek üzere çalışana ödenen ücret için vergi indirimi (ücretin en fazla %50'si kadar olmak üzere 45 bin Fransız Frangı'na kadar) uygulanmaktadır. Bu avantajlar, işverenin işe almada yetkili birimlere başvuruda bulunması halinde de geçerlidir.

⁹⁶ TİSK; a.g.e., 2003, s.27.

Haziran 1999 tarihinde yayımlanan bir genelge ile düzensiz işlerde çalışanların, kayıtlı ve düzenli işlere geçirilmeleri teşvik edilmiştir.

Asgari gelir yardımı alan bireyler, bu yardımı ve bağlı sosyal hakları (örneğin; ücretsiz sağlık yardımı, emlak vergisi muafiyeti gibi) kaybetmemek için geçici bir işi kabul etmemeye ya da işi kayıt dışı olarak sürdürme eğiliminde olduklarından, 29 Temmuz 1998 tarihinde yapılan bir yasal düzenleme ile part-time ya da belirli süreli bir işte çalışırken, asgari gelir yardımının devam edeceği süre uzatılmıştır.

Ulusal düzeyde İstihdam ve Dayanışma Bakanlığı'na bağlı olan DILTI, Başbakan'ın yönetiminde kayıt dışı çalışma ile mücadele konusunda devlet politikasını belirlemekte ve yürütmektedir. DILTI, bu alanda yetkili olan farklı bakanlıkların faaliyetlerini koordine etmekte, kayıt dışı çalışma alanındaki bilgilerin analiz edilmesini ve merkezileştirilmesini sağlamakta, kayıt dışı çalışmaya açık olan sektörlerdeki meslek kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmekte ve kayıt dışı çalışma ile mücadelede etkili olabilecek tedbirleri belirleyerek kamu otoritelerine sunmaktadır. Fransa'da yerel düzeyde de, kayıt dışı çalışmanın kayda alınması ile ilgili komiteler faaliyet göstermektedir. Denetleyici kuruluşların yetkililerinden oluşan bu komiteler, her iki ayda bir toplanarak denetim faaliyetlerini belirler, uygular ve kuruluşlar arasında bilgi alışverişi sağlar.

Ocak 1992'de yayımlanan Başbakanlık Genelgesini müteakip, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla kamu otoriteleri ve meslek işçi sendikaları arasında işbirliği anlaşmaları yapılmaya başlanmıştır. Bu anlaşmaların amacı, belirli meslek alanlarında kayıt dışı çalışmanın önlenmesine yönelik somut tedbirleri belirlemek ve uygulamak; meslek kuruluşlarını, kamuoyunu, tüketicileri ve müşterileri bilgilendirmektir. Bu şekilde, bugüne kadar 200'den fazla anlaşma

imzalanmıştır. Ekonomik Gelişme ve Şirketler Bakanlığı, İşçileri Bakanlığı ve üç mesleki işçi sendikası arasında 10 Şubat 1994'te yapılan bir anlaşma ile de seyyar olarak yürütülen ticari faaliyetlerin izlenerek kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amaçlanmıştır.

Almanya'da başka önemli bir yasa olan "istihdam için ittifak" (alliance for labour) ile hükümet istihdama yönelik toplu iş sözleşmeleri için vergi reformu gibi yasalarla kolaylaştırıcı bir ortam yaratmaktadır. Çalışan sendikaları ve işveren birlikleri arasında bir ittifak yaratarak yeni istihdam alanlarının yaratılmasını güdüleyen, büyük çaplı işsizlikle mücadele etmeyi amaçlayan çalışmalar yapılmıştır. Almanya'da alınan birçok politik düzenleme kayıt dışı çalışmayı azaltmıştır.

İtalya'da Merkezi düzeyde Başbakanlık bünyesinde "Kayıt dışı Çalışma ile Mücadele Komisyonu" (CIPE) oluşturulmuştur.

- Medyada ve okullarda bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları,
- Yerel denetim komisyonları faaliyetlerinin periyodik olarak gözden geçirilmesi,
- Kayıt dışı çalışmanın tespitine ilişkin önerilerin Ekonomik Planlama Komitesi'ne sunulması.

Bölgesel ve yerel düzeyde ise işveren örgütleri bünyesinde 15 üyeli yerel komisyonlar oluşturulmuştur. Bu komisyonların fonksiyonu;

- Bölgesel analiz yapmak,
- Devlet otoriteleri ile ortak çalışma ve anlaşma yapmak,
- Ücretlerin yaklaştırılması anlaşmalarının yapılacağı özel alanları belirlemek şeklindedir.

Bu komisyonlar faaliyetlerini, işgücü piyasası otoriteleri ile koordine etmektedirler. Yerel komisyonlarda 15 üyeden 8'i işçi ve işveren taraflarınca

atanmaktadır. Ayrıca, kurulan “Merkezi Komisyon”, Çalışma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik ve Sağlık İdareleri tarafından atanan üyelerden oluşmakta ve koordinasyonu hedeflemektedir.

Komisyon aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir:

- İşgücü piyasası, vergi, sosyal güvenlik, vergi kesintisi ve vergiden kaçınma ile ilgili çalışma ve araştırmalar yapmak,
- Genel teftiş kriterleri belirlemek,
- Kayıt dışı Çalışmanın Tespiti Komitesi ve Ticaret Odalarından gelen veriler de dâhil, Ulusal İstatistik Sistemi verilerin toplanması ve analizi,
- Bu verileri değerlendirerek, kayıt dışı çalışmaya müsait yerel alanların ve ekonomik sektörlerin belirlenmesi.

Rekabet ve uluslararası piyasalarda ortaya çıkan değişiklikler, işverenleri daha fazla esnekliğe sahip olmak üzere yeni istihdam türlerini uygulamaya zorlamaktadır. 1980’li yılların aksine (tam zamanlı ve belirsiz süreli hizmet akitleriyle çalışmanın geçerli olduğu yıllar), yeni şartlar işverenleri standart dışı hizmet akitleriyle istihdama yöneltmektedir. Daha fazla esnekliğe duyulan ihtiyaç ile her işletmenin en uygun çözümü bulmasını zorlaştıran karmaşık ve katı hukuk sistemi günümüzde çakışmaktadır.

İşgücü piyasasındaki değişiklikler, bir yandan esnekliği, diğer yandan da işgücünde meydana gelebilecek istenmeyen farklılaşmaları önleyici düzenlemeleri gerektirmektedir. Son on yılda işçi sendikalarınca tartışılan önemli konulardan biri, yeni istihdam ilişkilerinin yasal bir temele kavuşturulması olmuştur. Yeni ve daha esnek istihdam ilişkileri (örneğin; iş paylaşımı, telafi çalışmaları gibi) bu ihtiyaca cevap vermekte ve çalışanlara sosyal güvenliğe tabi iş bulma imkânı sağlamada etkin bir araç olmaktadır.

Çalışma mevzuatında kayıt dışı çalışmanın kayda alınmasına yönelik tedbirler, genellikle sosyal güvenlik katkı paylarında indirimlerle ve ücretlerin yaklaştırılması süreci (toplu iş sözleşmelerince öngörülen ücretlere yaklaştırma) ile ilişkili olmuştur. Ücretlerin yaklaştırılması anlaşmaları, kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren işletmelere, sektörel toplu sözleşmelerle belirlenen ücretlere ve yasal olarak tespit edilen sosyal güvenlik katkı paylarına kademeli olarak uyum sağlamalarına imkân vermektedir. Böylece, bu anlaşmalar yoluyla kayıt dışı çalışmaların kayıtlı hale gelmesi sağlanmaktadır.

9 Ekim 1989 tarihli, 389 sayılı ilk yasal düzenleme ile Güney İtalya'da bulunan işletmeler lehine, toplu sözleşme ile belirlenen asgari ücretin altında ücret ödeyen firmaların sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmalarını engelleyen hüküm askıya alınmıştır.

1 Ekim 1996 tarihli, 510 sayılı yasa ile toplu iş sözleşmesini imzalayan sendikalar tarafından kullanılabilecek olan bu imkanı sendikalardan bağımsız hale getirilmiştir. Ücretlerin yaklaştırılması anlaşmaları (contratti di riallineamento), bölgesel ekonomik anlaşmaların, ulusal anlaşmalara kademeli olarak uyumunu amaçlayan müzakere araçlarıdır. Yerel düzeyde, her sektördeki işçi sendikası ile ilgili işveren kuruluşu, bir başlangıç ücreti üzerinde ve bu ücretin, o sektöre ilişkin ulusal toplu sözleşme ücreti ile nasıl uyumlaştırılacağı hususunda anlaşmaya varmaktadır. Bu imkân, gemi inşaatı, otomobil, inşaat ve sentetik elyaf hariç, tüm işletmeler ve tüm sektörler için uygulanır; ancak bölgesel uygulama ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerle sınırlıdır. Ulusal düzeydeki asgari ücrete uyum için tanınan süre 36 aydır. Sosyal güvenlik katkı payları da toplu olarak ya da 40 taksit halinde ödenebilmektedir.

Hollanda'da 1998 yılında İş Arayanlar Kanunu (WIW, Wet Inschakeling Werloekenden) yürürlüğe girmiştir. Uzun süreli işsizleri ve 23 yaşın altındaki

tüm işsizlere yönelik yerel yönetimlerce alınabilecek önlemleri belirlemektedir. Uzun süreli işsizlerin belediye hizmetlerinde asgari ücretin %120'sine denk düşen bir ücret ile istihdam edilmesi amaçlamaktadır. Ayrıca bu tür sübvansiyonlu istihdamın özel işletmelere ve kuruluşlara yardım amacıyla gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Herhangi deneyim kazandırıcı işler yaratmak isteyen işletmelere yerel kamu otoritelerince ücret sübvansiyonu sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca 1998 yılında yürürlüğe giren Temizlik Sektörü için Sübvansiyonlu İş Projesi ise şahıslara düşük maliyetle temizlik çalışanı istihdam etmelerine olanak sağlamıştır.

1 Temmuz 1998 tarihinde uygulamaya konan kanun; vergi, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler ile ilgili kişisel dosyalar arasında bağlantı kurulmasını düzenlemiştir. Bu bağlantı sağlayıcı yasa (Koppelingswet) aynı zamanda Yabancılar Hakkındaki Kanunda da değişiklikler yaparak, yabancıların yasadışı ikamet yoluyla bazı haklardan ve yardımlardan yararlanmalarını engellemiştir.

İngiltere'de Nisan 2000'de, küçük işletmelere devlet desteğinin artırılmasına yönelik yeni bir hizmet yürürlüğe girmiştir. Düşük karla kendi hesabına çalışanların haftalık sosyal güvenlik ödemeleri Nisan 2000'den itibaren 2 pound düşürülmüştür. (Bu tarihe kadar ödenen haftalık sosyal güvenlik ödemesi 6.55 pound'tur.)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE BOYUTLARI

4.1. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam önemli bir ekonomik gerçekliktir. Türkiye’nin gelişmekte olan bir ülke olmasından kaynaklanan nedenlerle, işgücü piyasasında gelişmiş ekonomilerden ayrılan birçok özelliği bulunmakta; göze çarpan farkların başında işe, işgücüne katılım oranının düşüklüğü gelmektedir. Bir ülkenin milli hasılasını belirleme yönünden üretim faktörlerinden olan emeğin, yani insan gücünün miktar olarak potansiyel kapasitesini gösteren işgücüne katılım oranı her ülkede ve her gelişme safhasında aynı değildir.⁹⁷

Çalışabilir çağdaki nüfusun yaklaşık yarısının üretime katılmaması, üreten kesimin giderek daha fazla kişiyi geçindirmek zorunda kalmasına ve üretime katılım sonucu elde edilen gelirin de daha fazla kişi arasında paylaşılmasına neden olmaktadır. Bu durum, rekabet koşullarının zorlaştığı, küreselleşmenin hız kazandığı ve tam üyelik müzakerelerinin başlayacağı AB’ye katılım sürecinde, ekonomik kalkınma ve gelişme yolundaki en önemli engellerden birini oluşturmaktadır.

İşgücü ile istihdamdakilerin eğitim düzeyi ve verimliliği düşüktür. Hızla değişen teknoloji, bilgi ekonomisi, küreselleşme ve artan uluslararası rekabet, işgücü piyasasında eğitilmiş, becerili, kalifiye işgücüne gereksinimi artırmıştır. Bu nedenle işgücünün yalnızca tek bir alanda eğitimi artık yeterli olmamakta, bunun

⁹⁷ Sabahaddin, Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, s.124.

yerine değişen işgücü piyasasının gereklerine kısa sürede uyum sağlayabilecek niteliklere sahip işgücünün yaşam boyu eğitimi öngörülmektedir.

Bireyin sürekli istihdamda kalması yaşam boyu eğitim alması ile mümkün hale gelmiştir. Çünkü istihdam ve eğitim arasında interaktif bir ilişki söz konusudur; eğitim istihdamda artışa ve yeni iş kollarına uyumu sağlarken, günün koşullarına göre istihdam yapısında meydana gelen değişmeler de eğitim politikalarına yön vermektedir. Ayrıca işgücünün daha eğitimli hale getirilmesi verimliliği de artırmaktadır. Bu süreç, kamu istihdam kurumlarınca yürütölen aktif işgücü programlarının önemiini artırmıştır.

İstihdam 1988-2011 dönemini içeren 23 yılda 18 milyondan yaklaşık 22,5 milyona çıkmış, buna karşın çalışabilir yaştaki nüfus 34 milyondan 53 milyona yükselmiştir. Yani ekonomi artan nüfusa yeterli iş yaratamamaktadır. İstihdam oranı 2011 yılı Ocak ayı itibariyle % 42,3'tür.⁹⁸

⁹⁸ www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010, Ocak, şubat 2011).**

Tablo 14: Mevsim Etkilerinden Arındırılmamış Temel İşgücü Göstergeleri (Ocak -2011)

Mevsim Etkilerinden Arındırılmamış Temel İşgücü Göstergeleri						
(Bin kişi, 15+ yaş)	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Kurumsal olmayan nüfus (000)	70 975	71 817	48 996	49 239	21 979	22 578
15 ve daha yukarı Yaştaki nüfus (000)	52 150	53 051	36 415	36 674	15 735	16 378
İşgücü (000)	24 753	25 505	16 769	17 103	7 984	8 402
İstihdam (000)	21 162	22 461	13 996	14 740	7 166	7 721
İşsiz (000)	3 591	3 044	2 773	2 364	819	681
İşgücüne katılma oranı (%)	47,5	48,1	46,0	46,6	50,7	51,3
İstihdam oranı (%)	40,6	42,3	38,4	40,2	45,5	47,1
İşsizlik oranı (%)	14,5	11,9	16,5	13,8	10,3	8,1
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	17,6	14,7	16,9	14,2	21,2	17,1
Genç nüfusta işsizlik oranı⁽¹⁾ (%)	25,9	22,0	27,5	24,0	22,2	17,6
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	27 397	27 546	19 647	19 570	7 751	7 976

(1) 15-24 yaş grubundaki nüfus

Kaynak: www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010, Ocak, Şubat 2011).**

AB genelinde % 70 düzeyinde olan işgücüne katılma oranı Türkiye’de çok düşük olup % 48,8’dir.⁹⁹ Kadınların işgücüne katılma oranı ise erkeklerin ancak üçte biri kadardır. İşgücüne dahil olmayanların yaklaşık yarısını ev kadınları oluşturmaktadır.¹⁰⁰ 1950’lerde başlayarak düşen işgücüne katılma oranının temelinde, tarım istihdamının azalması ve köyden kente göç olgusu yatmaktadır. Kırdan kente göç sürecinde kırdaki işgücü içinde yer alan kadınlar kentte işgücü dışında görünmektedir. Diğer taraftan, kentlerde işlerin belirli beceriler gerektirmesi buna karşın kadınların eğitim düzeyinin düşüklüğü işgücü dışında kalmayı kalıcı hale getirmektedir.

⁹⁹ a.g.k.¹⁰⁰ a.g.k.

Tablo 15: İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler, Türkiye (Ocak-2011)

İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler					
	(Bin kişi, 15+ yaş)	Toplam			
		2010 Ocak		2011 Ocak	
		Sayı	%	Sayı	%
Toplam		21,162	100.0	22,461	100.0
Ücretli veya yevmiyeli		12,825	60.6	13,899	61.9
İşveren		1,141	5.4	1,175	5.2
Kendi hesabına		4,526	21.4	4,593	20.4
Ücretsiz aile işçisi		2,670	12.6	2,794	12.4
Ekonomik faaliyetler (*)		21,162	100.0	22,461	100.0
Tarım		5,039	23.8	5,401	24.0
Sanayi		4,280	20.2	4,656	20.7
İnşaat		1,161	5.5	1,313	5.8
Hizmet		10,681	50.5	11,091	49.4

Not: 1) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

2) İki bin kişiden az gözlem değerlerinde örnek büyüklüğü güvenilir tahminler için yeterli değildir.

(*) Avrupa Topluluğunda Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiki Sınıflaması, NACE Rev.2 kullanılmıştır.

Kaynak: www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010, Ocak, Şubat 2011).**

Ocak 2011 döneminde istihdam edilenlerin % 24'ü tarım, % 20,7'si sanayi, % 5,8'i inşaat, % 49,4'ü ise hizmet sektöründedir. Önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında, tarım sektöründeki istihdamın 0,2 puan arttığı, buna karşılık hizmet sektörü istihdamının ise 1,1 puan azaldığı görülmektedir.

Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü ve artış eğilimi, işgücü piyasasına damgasını vuran diğer temel özelliklerinden biridir. Bir dalgalanma olmakla birlikte, 1990-2011 yılları arasında toplam istihdamın yaklaşık yarısı kayıt dışıdır.

Ocak 2011 verilerine göre toplam istihdam edilenlerin % 40,9'u herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Bu noktada, kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 9.180.000'inin ne kadarının ücretli veya maaşlı, yevmiyeli, kendi hesabına çalışan, işveren pozisyonunda olduğu üzerinde durmamız gerekmektedir. Kayıt dışı çalışanlardan 3.062.000 kişinin kendi hesabına, 3.283.000 kişinin ücretli ve yevmiyeli, 273.000 kişinin ise işveren olarak çalıştığı görülmektedir. 2.562.000 kişi ise ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır.

Hane Halkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak dönemi sonuçlarına göre çalışma çağındaki nüfus, geçen yılının aynı dönemine göre 901.000 kişi artmıştır. Buna karşılık 2011 Ocak döneminde istihdam edilenlerin sayısı, geçen yılın aynı dönemine göre 752.000 kişi artmıştır. Türkiye'deki istihdam oranı sadece yüzde 42,3'tür ki bu da dünyadaki en düşük istihdam düzeyleri arasındadır. Birçok ülkede istihdam oranları yüzde 50'nin üzerinde olup, AB-15 ülkelerinde bu oran ortalama yüzde 65'dir.¹⁰¹ Tablo 13'de görüldüğü üzere Türkiye Avrupa Ülkeleri arasında en düşük istihdam yüzdesine sahip ülkedir.

¹⁰¹ **Türkiye İşgücü Piyasası Raporu**, Dünya Bankası Yayını, 14 Nisan 2006.

Tablo 16: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu

İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu						
	Toplam					
	2010 Ocak			2011 Ocak		
	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	Kayıt Dışı (*) (%)	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	Kayıt Dışı (*) (%)
Toplam	21,162	8,949	42.3	22,461	9,180	40.9
Ücretli ve yevmiyeli İşveren	12,825	3,076	24.0	13,899	3,283	23.6
Kendi hesabına	1,141	295	25.9	1,175	273	23.2
Ücretsiz aile işçisi	4,526	3,122	69.0	4,593	3,062	66.7
	2,670	2,455	91.9	2,794	2,562	91.7
Tarım (*)	5,039	4,322	85.8	5,401	4,509	83.5
Ücretli ve yevmiyeli İşveren	339	291	85.8	480	385	80.2
Kendi hesabına	86	52	60.5	85	52	61.2
Ücretsiz aile işçisi	2,402	1,881	78.3	2,465	1,823	74.0
	2,212	2,098	94.8	2,371	2,249	94.9
Tarım Dışı (**)	16,122	4,627	28.7	17,060	4,672	27.4
Ücretli ve yevmiyeli İşveren	12,485	2,785	22.3	13,419	2,899	21.6
Kendi hesabına	1,055	243	23.0	1,090	221	20.3
Ücretsiz aile işçisi	2,124	1,242	58.5	2,128	1,239	58.2
	458	358	78.2	423	313	74.0

(*) **Kayıt Dışı:** Yaptığı işten dolayı, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanlar.

Not: 1) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir,

2) İki bin kişiden az gözlem değerlerinde örnek büyüklüğü güvenilir tahminler için yeterli değildir.

(**) Avrupa Topluluğunda Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiki Sınıflaması, NACE Rev.2 kullanılmıştır.

Kaynak: www.tuik.gov.tr, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık2010, Ocak, Şubat 2011).**

Tablo 17: AB Ülkelerinde 2004 Yılında İstihdam Oranları ile Lizbon ve Stockholm 2010 Hedefleri Çerçevesinde Kaydedilen İlerleme.

AB Ülkelerinde 2004 Yılında İstihdam Oranları ile Lizbon ve Stockholm 2010 Hedefleri Çerçevesinde Kaydedilen İlerleme												
Toplam İstihdam Oranı					Kadın İstihdamı Oranı				Yaşlı İstihdamı Oranı			
		Değişim	Değişim	2010		Değişim	Değişim	2010		Değişim	Değişim	2010
	2004	2003-2004	2003-2004	Hedefine Uzaklık	2004	2003-2004	2003-2004	Hedefine Uzaklık	2004	2003-2004	2003-2004	Hedefine Uzaklık
Belçika	60,3	0,7	-0,2	9,7	52,6	0,8	1,1	7,4	30,0	1,9	3,7	20,0
Çek Cum.	64,2		-0,8	5,8	56,0	-0,3	-0,9	4,0	42,7	0,4	6,4	7,3
Danimarka	75,7	0,6	-0,6	>	71,6	1,1	0,0	>	60,3	0,1	4,6	>
Almanya	65,0	0,0	-0,6	5,0	59,2	0,3	1,1	0,8	41,8	1,9	4,2	8,2
Estonya	63,0	0,1	2,6	7,0	60,0	1,0	3,1	>	52,4	0,1	6,1	>
Yunanaistan	59,4	0,7	2,9	10,6	45,2	0,9	3,5	14,8	39,4	-1,9	0,4	10,6
İspanya	61,1	1,3	4,8	8,9	48,3	2,0	7,0	11,7	41,3	0,6	4,3	8,7
Fransa	63,1	-0,1	1,0	6,9	57,4	0,2	2,2	2,6	37,3	0,5	7,4	12,7
İrlanda	66,3	0,8	1,1	3,7	56,5	0,8	2,6	3,5	49,5	0,5	4,2	0,5
İtalya	57,6	1,5	3,9	12,4	45,2	2,5	5,6	14,8	30,5	0,2	2,8	19,5
Kıbrıs R.K.	69,1	-0,1	3,4	0,9	59,0	-1,4	5,5	1,0	50,1	-0,3	0,7	>
Letonya	62,3	0,5	4,8	7,7	58,5	0,6	4,7	1,5	47,9	3,8	11,9	2,1
Litvanya	61,2	0,1	2,1	8,8	57,8	-0,6	0,1	2,2	47,1	2,4	6,7	2,9
Lüksemburg	61,6	-1,1	-1,1	8,4	0,6	-1,4	0,5	9,4	30,8	0,8	4,1	19,2
Macaristan	56,8	-0,2	0,5	13,2	50,7	-0,2	1,0	9,3	31,1	2,2	8,9	18,9
Malta	54,1	-0,1	-0,1	15,9	32,8	-0,8	-0,3	27,2	30,9	-1,6	2,4	19,1

Hollanda	73,1	-0,5	0,2	>	65,8	-0,2	2,3	>	45,2	0,9	7,0	4,8
Avusturya	67,8	-1,2	-0,7	2,2	60,7	-1,0	1,1	>	28,8	-1,3	0,0	21,2
Polonya	51,7	-0,5	-3,3	18,3	46,2	0,2	-2,7	13,8	26,2	-0,7	-2,2	23,8
Portekiz	67,8	-0,3	-0,6	2,2	61,7	0,3	1,2	>	50,3	-1,3	-0,4	>
Slovenya	65,3	2,7	2,5	4,7	60,5	2,9	2,1	>	29,0	5,5	6,3	21,0
Slovakya	57,0	-0,7	0,2	13,0	50,9	-1,3	-0,6	9,1	26,8	2,2	5,5	23,2
Finlandiya	67,6	-0,1	0,4	2,4	65,6	-0,1	1,4	>	50,9	1,3	9,3	>
İsveç	72,1	-0,8	-0,9	>	70,5	-1,0	-0,4	>	69,1	0,5	4,2	>
İngiltere	71,6	0,1	0,4	>	65,6	0,3	0,9	>	56,2	0,8	5,5	>
AB 15	64,7	0,4	1,3	5,3	56,8	0,8	2,7	3,2	42,5	0,8	4,7	7,5
AB 25	63,3	0,4	0,9	6,7	55,7	0,7	2,1	4,3	41,0	0,8	4,4	9,0
TÜRKİYE (*)	46,1	0,3	-2,7	23,9	24,3	-1,4	-1,5	35,7	33,2	-0,3	-3,1	16,8
2010 Hedefi	%70				%60'dan fazla				%50			

2010 Hedefleri her bir Üye Ülkenin kendi başına gerçekleştirmesi gereken değil, AB 25 için belirlenen ortalama hedeflerdir. (>) işareti Üye Ülkenin hedefe ulaştığını ifade etmektedir.

Employment in Europe 2005 (*) Türkiye için Employment in Europe verileri esas alınarak TİSK tarafından hesaplanmıştır.

AB-15 Ülkeleri: Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç, İngiltere'dir.

Kaynak: www.tisk.org.tr/yayinlar.asp, **Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu**, www.tisk.org.tr/yayinlar.asp.

Tablo 18: İşgücüne Katılma Oranları

İşgücü Katılım Oranı (15-64 yaş, %)					
Ülke	2001	2002	2003	2004	2005
Türkiye	28.5	29.5	28.1	27.0	26.5
OECD Ort.	59.4	59.6	59.7	60.1	60.4
En İyi Ülke (Norveç)*	76.4	76.6	75.8	75.7	75.4
En Kötü Ülke (Türkiye)*	28.5	29.5	28.1	27.0	26.5

Kaynak: Muammer KAYA, **Türkiye'nin İstihdam, İşgücü, İşsizlik Değerlendirmesi**, Eylül 2006, Cilt 6, S.3, s.1.

Türkiye'de işgücüne katılım oranında 1994 yılında %33.1'lik bir oran varken 2005'de %26.5'lara kadar gerilemiştir. Türkiye kadınlarda işgücüne katılımı OECD'nin %34 gerisinde kalmıştır. İşgücüne katılımı en iyi ülke yaklaşık %75.4 ile Norveç olurken, Türkiye yine OECD içinde kadınlarda işgücüne katılımı sonunculuğu kimseye kaptırmamıştır.

AB'de toplam istihdamın yüzde 3,1'i tarım kesiminde iken, bu oran Türkiye'de yüzde 25'tir. Bu kadar büyük bir oranla birlikte tarımda çalışan nüfusun eğitimsiz ve vasıfsız olması, işgücü piyasasında düşük verimliliğe neden olur ki bu da kayıt dışı istihdama neden olan durumlardan birisidir. Yavaş istihdam yaratılmasının arkasındaki ekonomik ve sosyal nedenler çeşitlidir:

1. Nüfus artış hızının yüksek olması, buna karşın aynı oranda istihdam imkânı sağlanamaması,
2. Kalkınmanın neredeyse kaçınılmaz sonucu olarak, tarım sektöründe istihdam düşmekte, ancak diğer sektörlerdeki istihdam artışı bu düşüşü telafi edememiştir.
3. İşgücü piyasasına ilişkin doğru ve etkili politikalar oluşturulamamıştır.

4. Gerekli yatırımların yapılmaması ve etkili bir eğitim politikasının izlenmemesi istihdam yaratılamamasının temel sebeplerindendir.¹⁰²

Endüstri ve hizmet sektörlerinde sınırlı istihdam olanağına sahip olmasına rağmen işgücünün sürekli artması hem işgücüne katılım oranını düşürmekte hem de farklı işgücü piyasalarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Türkiye’de birincil, ikincil ve üçüncül işgücü piyasaları bulunmaktadır. Örgütlenmiş ve oldukça koruyucu yasal düzenlemelere sahip çalışanların yanı sıra, asgari ücretle ve güvencesiz koşullarda çalışan çok sayıda ücretli bulunmaktadır. Yani ülkede kayıt dışı ekonominin teşkil ettiği boyut bugün ne kadar önemli ise, ülkede örgütsüz ve ücretsiz istihdam da halen ağırlığını korumaktadır.¹⁰³

Türkiye, günümüzde “demografik geçiş dönemi” olarak ifade edilen ve hızı giderek düşmekle beraber nüfus artışının devam ettiği süreci yaşamaktadır. Yıllık nüfus artış hızı 1940-1945 döneminde binde 10.6 ile en düşük seviyede iken 1955-1960 döneminde binde 28.5 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Nüfusumuzun yıllık artış hızı 1960-1985 döneminde önemli bir değişim göstermemiştir. Bu artış oranı ancak, 1985 yılından sonra hızla azalma sürecine girmiştir. Yıllık nüfus artış hızı, 1980-1985 döneminde binde 24.9, 1985-1990 döneminde binde 21.7 iken 1990-2000 döneminde binde 18.3’e düşmüştür. 1945 yılından sonra ilk kez 1990-2000 döneminde nüfus artış hızı binde 20’nin altına düşmüştür. 2006 yılında binde 12,1 olarak gerçekleşen nüfus artış hızının, 2010 yılında ise binde 11,2’ye gerileyeceği tahmin edilmektedir.

TÜİK kayıtlarına göre halen (2011) Türkiye’de 3 milyon 044 bin kişi işsiz bulunmaktadır.¹⁰⁴ Ancak TÜİK’in işsiz saymadığı eksik istihdamdakiler, ücretsiz aile işçileri, anket dönemlerinde iş aramamış olanlar ve umudu kestiği için iş

¹⁰² Şükrü Kızılot, Kayıt dışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor, s.123.

¹⁰³ Faik Aktürk, **Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik**, s.186-187.

¹⁰⁴ www.tuik.gov.tr., a.g.k.

aramayanlar da dahil edildiğinde gerçek işsiz sayısının 8 milyon dolayına ulaştığı hesaplanmaktadır.

4.2. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN SEKTÖREL DAĞILIMI

İstihdam edilenlerin yaptıkları işler genellikle dört sektörde toplanmaktadır. Bu sektörler tarım, sanayi, inşaat ve hizmetlerdir. Her ülkede istihdamın sektörlere göre dağılımı farklıdır ve bu farklılık gelişmiş ülkeleri geliştirmekte olan ülkelere ayıran önemli göstergelerdendir.

Bir ülkede mal üreten ana sektörler tarım ve sanayidir. Hizmet sektörünün durumu diğer iki sektörün gelişmesine bağlıdır. Geliştirmekte olan ülkelere sanayi sektörü fazla gelişmiş olmadığından istihdamın büyük bir kısmı tarım alanında olur. İktisadi gelişmeye paralel olarak istihdam tarımdan sanayi sektörüne kayar. Sanayi sektörü iyice gelişince istihdam hizmet kesimine yayılır. Buna üç sektör kanunu da denir.¹⁰⁵

İstihdamın sektörel dağılımı açısından AB 15 ve AB 10 ülkeleri arasında önemli farklılıklar vardır. İlk olarak, AB 15 ülkelerinde tarım sektörünün istihdamdaki payı 2003 yılı için %4 seviyesinde olmakla beraber bu ülkeler tarımsal istihdam açısından hızlı bir düşüş yaşamaktadırlar. Bunun temel sebebi; bu ülkelerin birer geçiş ekonomisi olarak yeniden yapılanmayı hızlı bir şekilde gerçekleştirmeleridir.¹⁰⁶

İstihdamın sektörel dağılımını gösteren tablodan hareketle, sanayi sektörü açısından AB 15 ülkelerinde azalan bir istihdam oranının mevcut olduğu

¹⁰⁵ Zaim, a.g.e., s.147.

¹⁰⁶ Kate Bishop, **Employment and Unemployment In the New EU Member Countries**, 17-18.

söylenabilir. Bunun temel sebepleri; yeniden yapılanma sürecinde ticari liberalizasyon ve özelleştirmenin gerçekleştirilmiş olmasıdır.¹⁰⁷ AB 15 ülkelerinin tamamında, hizmet sektörünün istihdam içindeki payı oldukça yüksektir.

Türkiye’de ise istihdamın sektörler itibariyle dağılımı, AB ortalamalarından önemli ölçüde farklılaşmaktadır. 2010 yılı için AB 15’te tarım, sanayi ve hizmet sektörünün istihdamdaki payı sırasıyla % 4, %24,6 ve %71,4 şeklindeyken; Türkiye’de bu oranlar %25, %19,5 ve %49,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, AB ülkelerine göre Türkiye hala bir tarım ekonomisi görüntüsü sergilemektedir.

4.3. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SORUNU İLE KAYIT DIŞI İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Türkiye’de işsizlik sorunu; sanayileşmede arzu edilen düzeye gelinememesi, tarım toplumu niteliğinin belirli ölçüler içinde ağırlığının sürmesi, hızlı artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların yeterli seviyede gerçekleştirilememesi nedeniyle, yapısal özellik taşımaktadır. Sanayileşmiş ülkeler ile Türkiye arasındaki önemli farklardan biri; işsizlerde eğitim düzeyi yüksek iken, eksik istihdamdakilerde eğitim düzeyi düşüktür. Üretimde ani düşüşler işsizlik oranını fazla değiştirmemekte eksik istihdamdakileri arttırmaktadır.

Türkiye’de işsizlik oranı gelişmiş ülkelerin tersine, eğitilmiş kişiler arasında daha yüksektir. Türkiye’deki işsizliğin asıl nedeni ise, ilk kez iş arıyor olma ve

¹⁰⁷ Cem Kılıç, *Avrupa Birliği’nin Yeni Üye Ülkelerinde İstihdam ve İşsizlik Göstergelerinin Türkiye İle Karşılaştırmalı Analizi*, s.19-21.

işlerin doyurucu olmaktan uzak bulunmasıdır. İşsizlik daha çok hane halkı reisi olmayan kişiler arasında yaygındır.¹⁰⁸

Türkiye’de 1988-2000 yılları arasında % 7-8’lerde seyretmiş olan işsizlik oranı; 2000 sonu ve 2001 başlarında yaşanan ekonomik krizle birlikte % 10’un üzerine çıkmış olup, 2005 yılında % 9,4, 2010 yılı Nisan dönemi itibariyle de %12’ye ulaşmıştır. Kentsel yerlerde işsizlik oranı bir önceki yıla oranla % 3,3 azalışla % 14,2 olmuştur. Kırsal yerlerde ise işsizlik oranı bir önceki yıla oranla 1,9 puanlık azalışla % 7,6 olmuştur. Türkiye’de tarım dışı işsizlik oranı geçen yılın aynı dönemine göre 3,3 puanlık bir düşüşle % 14,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran kentte geçen yılın aynı dönemine göre 3,3 puanlık düşüşle % 14,5 olmuştur. Kırdaki ise 3 puanlık düşüşle % 16,7 olmuştur. İşsizliğin daha çok kentlerde ve genç yaş grubunda (15-24) yoğunlaştığı görülmektedir.¹⁰⁹ Tarımdaki üretim teknolojisi değişimi ile köyden kente göç işsizliğin kentlerde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. İşsizler içinde işini kaybedenler çoğunluğu oluşturmaktadır.

İşsizliği azaltmada en etkin çözüm sürdürülebilir bir ekonomik büyüme hızını yakalamaktır. Ancak, ekonomik büyüme tek başına mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına girecek genç işsizlere iyi işler sağlamada yeterli değildir. Nitekim 2002 yılından itibaren ekonomide yakalanan büyüme hızı yeterli düzeyde istihdama yansımamıştır. Bu nedenle, istihdam dostu büyümenin yanı sıra, işgücü piyasası reformlarına, insan kaynaklarına yatırıma, yeni teknolojilerin istihdam yaratıcı özelliğinden etkin yararlanmaya, girişimciliğin desteklenmesine, aktif işgücü piyasası politikalarının etkin uygulanmasına ve tüm bunların sosyal diyalogla yapılmasına gerek vardır.

¹⁰⁸ www.tuik.gov.tr., a.g.k.

¹⁰⁹ www.tuik.gov.tr., a.g.k.

Geleneksel geniş aile yapısının hala etkin olduğu, aile içi dayanışma ve yardımlaşmanın devam ettiği Türkiye’de, işsizlik kendisini yoksullaşma biçiminde göstermekte ancak ciddi sosyal patlamalara yol açmamaktadır. Ancak bu sessiz direnişin gelecekte nasıl bir tablo çizeceği bilinmemektedir.

İşsizliğin sadece işsiz kalanı değil, çalışanı da ilgilendiren bir olgu olduğu bilinmektedir. İşsizlik oranlarının yüksek olduğu ülkelerde, örgütlenmemiş ve düşük vasıflı işgücünün düşük ücretle çalışmaya razı olması, işsiz yığınlarıyla kolayca ikame edilebilirliğinin sonucudur. Bu nedenle düşük gelir ve yoksullaşmada işsizliğin etkileri görmezden gelinemez. İşsizliğe sosyal, ekonomik ve siyasal etkilerini dikkate alarak yaklaşılmalıdır. Sorunu ekonomik gelişmeye bağımlı bir değişken olarak görmek çözümünü uzun vadedeki gelişmelere bırakma anlayışından vazgeçmek gerekmektedir.

4.4. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI VE NEDENLERİ

İşgücü, istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu toplam nüfusa denir. Yani nüfusun çalışan ve iş arayan kısmıdır. Belli bir dönemdeki işgücünün 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içindeki oranı, işgücüne katılma oranını vermektedir.

Nüfusun yaş yapısı, yaşlı nüfus ve genç nüfusun toplam nüfusa oranları, okullaşma oranı, gelir düzeyi ve işgücü talebi, kırsal ve kentsel bölgedeki yerleşme oranları, işgücüne katılma oranını etkilemektedir. İşgücünün yapısını sayısal olarak belirleyen etmenlerin yanında nitelik olarak etkileyen etmende eğitimidir.¹¹⁰

Türkiye’de genelde işgücü ve istihdam oranlarının düşük olmasının nedenleri, yüksek nüfus artışı, sermaye birikiminin yetersizliği, kamu ve özel

¹¹⁰ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.48.

sektör yatırımlarının yeterince arttırılmaması, işgücünün niteliğinin talebin niteliğine uymaması, mesleki eğitim ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluklar, hızla gelişen teknoloji karşısında nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaç olarak sıralanabilir.¹¹¹

Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçlarına göre Türkiye’de nüfusun 71.817.000 olduğu istihdam oranının % 42,3 olduğu, işsizlik oranının da % 11,9 olduğu, bu oranlar dikkate alındığında işgücüne katılım oranının % 48,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. SGK’ya kayıtlı olarak çalışması gereken 3.283.000 ücretli ve yevmiyelinin kayıtsız olduğu, aynı şekilde kayıtlı olması gereken 273.000 işveren ve 3.062.000 kendi nam ve hesabına çalışanın kayıt altına alınmadığı ve 2.562.000 kişinin de ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı ancak kayıt altına alınmadığı, toplamda 9.180.000 kişinin kayıt dışında çalıştığı görülmektedir. Tüm bu veriler değerlendirildiğinde toplam istihdam miktarı olan 22.461.000 kişinin % 40,9’unun kayıt dışı olduğu görülmektedir.

Kayıt dışı olarak çalışanların kayıt altına alınması halinde, Devletin yaklaşık yılda 21 Milyar TL brüt gelir elde edeceği değerlendirilmektedir. Mevcut Sosyal İdari Yapı çerçevesinde, kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 3.283.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde, yıllık asgari 10.844.1 Milyon TL prim ve vergi geliri elde edilecektir. Bu kişilere verilecek sağlık hizmetleri giderleri ise yıllık ortalama 4.372.2 Milyon TL düzeyinde gerçekleşecektir. Bu hesaplara 3.283.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde elde edilecek net gelir ise 6.471.9 Milyon TL olacaktır.

Sigortalı çalışması gerektiği halde kayıt dışı çalışan 3.407.000 kendi hesabına çalışan ve işverenin kayıt altına alınması halinde elde edilecek yıllık brüt prim gelirinin, asgari 8.305.8 Milyon TL olacağı öngörülmektedir. Kayıt

¹¹¹ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.48.

altına alınacak ilave sigortalının yaratacağı sağlık gideri ise, yıllık ortalama 3.857.4 Milyon TL ve bu durumda net prim gelirinin ise asgari 4.448.4 Milyon TL olacağı değerlendirilmektedir.

Kayıt dışı istihdam, Türkiye’de 80’li yıllardan sonra gündeme gelmeye başlayan bir ekonomik terim olmuştur. Türkiye gibi hemen her ülke için önemli bir ekonomik ve sosyal bir problemdir. 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.¹¹²

1980 sonrasında özel tasarrufları artırıcı, sermaye birikimini sağlayan ve yatırım maliyetini düşürecek vergisel teşviklere ağırlık verilmesiyle, gerek vergi sisteminin büyük ölçüde bozulması, gerekse kayıt dışı fonların sisteme girmesi kolaylaştırılarak, kayıt dışı ekonomide büyüme kaydedilmiştir. Özellikle küreselleşmeye bağlı olarak giderek rekabetçi hale gelen piyasalarda ayakta kalabilmenin gereği olarak maliyet unsuru ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle küçük ölçekte, fason üretim yapan işletmeler giderek önem kazanmaktadır. Ancak oluşan bu piyasa yapısı kayıt dışılığa yol açmaktadır.

Aşağıda tablo’da Türkiye’de 2004-2010 yıllarındaki kayıt dışı istihdam oranları gösterilmiştir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere 2004–

¹¹² Türkiye İşgücü Piyasası Raporu, Dünya Bankası Yayını, 4 Nisan 2006, s.3.

2010 yılları arası dönemde kayıt dışı istihdam oranında 7,2 puanlık ciddi oranda bir düşüş gerçekleşmiştir.

Tablo 19: Son Yedi Yılda Kayıt Dışı İstihdam Oranları

SON YEDİ YILDAKİ KAYIT DIŞI İSTİHDAM ORANLARI							
Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kayıt Dışı İstihdam (%)	48.1	48.0	48.0	43.4	41.8	43.0	40.9

Kaynak: www.tuik.gov.tr., a.g.k.

Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin resmi GSYİH’ya oranı yaklaşık % 45’tir. Bu oran diğer ülkelere göre oldukça yüksektir.

Tablo 20: Ünelere Göre Kayıt Dışı Ekonominin Resmi GSYİH’ya Oranı

ÜLKELER (%)									
Nijerya	76	Tayland	70	Mısır	68	Filipinler	50	Meksika	49
Türkiye	45	Rusya	40	Malezya	39	G.Kore	38	Brezilya	29
Yunanistan	29	Macaristan	27	İtalya	26	İspanya	24	Belçika	22
Arjantin	21	İsveç	20	Danimarka	19	Kanada	16	Çek Cum.	15
Fransa	15	Almanya	14	Avustralya	13	Hollanda	12	İngiltere	11
Hong Kong	11	Avusturya	10	ABD	9	Japonya	8	İsviçre	8

Kaynak: The Economist, 2006.

Türkiye’de özellikle kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin başında tarım ve inşaat sektörleri gelmektedir. Bunun temel nedeni, bu sektörlerde emek yoğun bir üretim tarzının olması kayıt dışı istihdamın gelişmesi için uygun ortam sağlamaktadır. Emeğe dayalı bu tür sektörlerde emek sömürüsü kolayca yapılabilmekte, güvencesiz bir şekilde kişiler düşük ücretlerde çalıştırılmaktadır. Bu sektörlerin ardından kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu sektör, sanayi sektörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun da en önemli sebeplerinin başında, küresel rekabet nedeniyle, Türkiye’de bulunan işyerlerinin bu rekabet karşısında

mali olarak rekabet şansının az olması, mahalle aralarına kurulmuş olan, merdiven altı imalat olarak tabir edilen küçük ölçekli imalatın yoğunlaşması, ayrıca vasıfsız olarak nitelendirilen eğitimsiz işgücünün istihdamının bu sektörde daha kolay iş bulabilmesi şeklinde sıralanabilir.

Hizmet sektöründe kayıt dışı istihdamın, diğer sektörlerle göre daha az olduğu görülmekte olup bu sektörün Türkiye’de yeni yeni gelişmeye başladığı ve istihdam edilen işgücünün yapısının biraz daha nitelikli ve eğitilmiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

TÜİK’in yaptığı hane halkı işgücü anketlerine göre; tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı % 85,8 iken, tarım dışı sektörlerde %28,7’dir.¹¹³

Türkiye’de kayıt dışı istihdama neden olan birçok etmen bulunmaktadır. Aşağıda bu faktörlerin en önemlilerine yer verilmektedir.

4.4.1. NÜFUS ARTIŞ ORANLARI

Son dönemlerde nüfus artış hızının düşmesine rağmen, Türkiye hala OECD ülkeleri arasında, yıllık nüfus artış oranları en yüksek olan ülke konumundadır. TÜİK’in son araştırmasına göre bu oran Türkiye’de 2010 yılı sonu itibarıyla % 1,58’dir.¹¹⁴

Artan nüfusun eğitim, nitelik ve istihdam sorunlarının yeterince çözülüyor olması işsiz ve niteliksizlerin sayısının artmasına bu artış da kayıt dışı çalışmaya neden olmaktadır.

¹¹³ TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Ocak-2011)**.

¹¹⁴ www.tuik.gov.tr, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Nüfus Sayımı Sonuçları, 2010.

Türkiye’de toplam istihdamın dörtte 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. Ayrıca yevmiyeliler ile ücretsiz aile işçiliğinin en yaygın olduğu sektörün tarım sektörü olması da bu sektörün kayıt dışılığı beslemesinin bir başka nedenidir.

Türkiye’de 1950’lerden itibaren uzun yıllardan beri kırdan kente göç yaşanmaktadır. Bu durum işgücü için istihdam yaratılmasını büyük bir sorun haline getirmiştir. Uygulanan istihdam politikası bu sorunun çözümünde etkili olamamıştır. Hala Türkiye’de büyük bir göç sorunu ve bu göçlerin neden olduğu sosyal ve ekonomik problemler mevcuttur.

Göçlerden nasibini almış kişiler, hayat standartlarını yükseltmek ve iş bulabilmek için bir umutla geldikleri büyük şehirlerde, talep edilen işgücü tanımına uymadıkları için istihdam edilememiş ve bu nedenle işsiz yığınları oluşmaya başlamıştır. Yokluk tehlikesiyle karşı karşıya kalan bu kişiler kayıt dışı istihdam edilmeyi kabul edip, elverişsiz çalışma şartlarında hayatları pahasına çalışmak zorunda kalmışlardır. Göç eden kadınlar arasında işgücüne katılım oranı düşüktür. Sadece genç olanları ya okula gitmiş ya da evleninceye kadar güvencesiz olarak tekstil, ev hizmetleri, çocuk bakıcılığı, fason üretim atölyeleri elemanlığı gibi işlerde çalışmışlardır.¹¹⁵

Eğitimsiz genç erkekler ise, eğer burada iş bulabilirlerse inşaat sektöründe çalışmaktadırlar. Bu tablonun anlamı, kayıt dışı istihdamın en kırılgan bölümünü göç eden eğitimsiz kişilerin oluşturmasıdır.

¹¹⁵ Tekstil sektörü eğitimsiz ve vasıfsız kadın işgücünü barındıran en önemli sektördür ve bu kişiler arasında okullu olma oranlarının artırılması kayıt dışı istihdamın azaltılması için yapılabilecek en etkili politikalardan biridir.

Kayıt dışı çalışma ile yoksulluk arasında çok güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomi içinde bulunmanın en motive edici faktörlerinden biri ekonomik şartların yaşamın devamı için yeterli olmamasıdır. Türkiye’de, kırsal bazlı ve gelir dağılımı bazlı olmak üzere yoksulluğun iki önemli karakteristiği vardır. Kırsal alanlardaki kişilerin milli gelirden aldıkları pay ile kentsel alandaki kişilerin milli gelirden aldıkları pay farklıdır. 1994 yılında, en zengin gelir grubu, en yoksul gelir grubundaki kişilere göre 8.45 kez daha yüksek bir gelir seviyesine sahipken; 2002 yılında bu oran 8.1’ye düşmüştür. Kentsel alanlarda bu oran 10.08’den 9’a düşerken, kırsal alanlarda bu oranda bir artış görülerek 5.44’ten 6.25’e yükselmiştir. Bundan çıkan sonuç, 1994 ile 2002 yılları arasında kırsal alanda bir yoksullaşma görülmüştür.¹¹⁶

4.4.2. EMEK PİYASASININ DURUMU

Kayıt dışı istihdamın derecesinde bir artış görülmesinin nedeni genellikle kayıtlı emek piyasasına bir tepki niteliğindedir. Emek maliyetinin yüksek oluşu, emek kısıdı (kalite veya miktar olarak) ve emek piyasasının esnek olmaması kayıt dışı istihdam için genişleme olanağı sağlamaktadır.

Türkiye Portekiz’den sonra Avrupa’nın en katı mevzuatına sahip olan ülkedir.¹¹⁷ Emek piyasasının katılığı özellikle kadınları etkilemektedir. Asıl işlerinin evde çocuk bakmak ve ev işleri ile meşgul olmak olduğunu düşünen çoğu kadın, esnek çalışma saatleri ile çekici hale gelen kayıt dışı sektörde yer almayı seçerler. Türkiye’de kayıtlı emek piyasasındaki aksaklıklar nedeniyle kayıt dışı istihdam için geniş bir yayılma alanı mevcuttur.

¹¹⁶ Gündoğan, Naci, **Undeclared Work in Turkey**, Floransa, İtalya, EABR&ETLC, 2006, s.3.

¹¹⁷ Kızılot, a.g.e., s.144.

4.4.3. İŞLETMELERİN DURUMU

Türkiye’de imalat sanayi işletmelerinin yüzde 94’ü, 1 ile 19 çalışanı olan işletmelerden oluşurken, sadece binde 4’ü 5 bin ve üzerinde çalışanı olan işletmelerden oluşmaktadır. İmalat sanayinde 20 ile 49 çalışanı olan işletmelerin tüm işletmelere oranı yüzde 3,8 iken, 50 ile 99 çalışanı olan işletmelerin oranı yüzde 1’dir. İmalat sanayi işletmelerinde ortalama çalışan sayısı ise 9’dur.

Firma ölçekleri küçüldükçe, yasal yükümlülüklerden ve vergi uygulamalarından kaçınmaları kolaylaşmaktadır. Küçük ölçekli işletmelerin iş mevzuatının getirdiği idari ve mali yüklerden kaçınma ihtiyacı da büyük ölçekli işletmelere nazaran daha fazla olabilmektedir. Ayrıca küçük ölçekli olmak daha rahat gizli kalmayı ve denetime tabi olmamayı da sağlamaktadır. Küçük ölçekli firmaların elde ettikleri bu haksız rekabet üstünlüğü, birçok büyüme potansiyeli olan bu çaptaki firmaların ölçeklerini artırmamalarına sebep olmaktadır.¹¹⁸

4.4.4. YÜKSEK VERGİ ORANLARI VE SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİ

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın büyük boyutlarda olmasının en önemli nedenlerinden ikisi vergi oranları ve sosyal güvenlik primlerinin yüksek olmasıdır. OECD ve Eurostat hesaplamalarına göre Türkiye’de işgücü maliyeti %41,8 iken bu oran AB ülkelerinde %36,4 seviyelerindedir.¹¹⁹

Kişilerin ve işletmelerin kar maksimizasyonu istekleri, kural dışı olsa da, onları vergi ve sosyal güvenlik ödemelerinden kaçınacak yollar bulmaya itmektedir. İstihdam üzerindeki yükler ne kadar kabul edilebilir olsa da sıfır maliyetle istihdamı sürdürmek isteyenler her ülkede olabilecektir. Ancak ana

¹¹⁸ Kızılot, a.g.e., s.146.

¹¹⁹ İşgücü maliyeti (tax wedge), gelir vergilerini, işçi ve işverenin ödemekle sorumlu oldukları sosyal güvenlik primlerinin toplam emek maliyeti içindeki yüzdesini göstermektedir.

gövdeyi oluşturan işletmelerin kayıt dışı istihdama yönelmelerinin altındaki en önemli neden istihdam maliyetleridir. İstihdam maliyetlerinin azaltıldığı dönemlerde kayıt dışı istihdamda görece düşüşler olmaktadır.

Türkiye’de çalışma ve işletme kurma düzenlemelerinin basitleştirildiği, işgücü maliyetlerinin çeşitli teşviklerle azaltıldığı 2004-2009 döneminde, kayıt dışı istihdam oranının da % 16 lık bir azalma meydana gelmiştir.

4.4.5. RESMİ KISITLAMALAR VE İŞLEMLER

Bir işe başlamak için gerekli olan izin ve işlemlerle birlikte katlanılmak zorunda olan zaman, Türkiye’de diğer AB ülkelerine göre oldukça fazladır. Bu durumdan en çok etkilenen kesim işverenlerdir. Bir işletmenin kurulması için gereken kurma izni ve işletme belgesi alınması işlemleri en az 1 ay sürmektedir. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılacak incelemelerde, işyerinin kurma iznine esas belgelere uygun olarak kurulmadığının tespit edilmesi halinde bu işlemlerin süresi uzamakta ve 2 ayı bulmaktadır.

Bu ana faktörler ile birlikte, kayıt dışılığı caydıracak kanunların yeterli olmayışı, firma denetimlerinin azlığı, kamunun kayıt dışı istihdamı tolere etmesi, kamu kurumlarına güvenin azlığı, ekonomik belirsizliğin var olması da kayıt dışı istihdama neden olan diğer etmenlerdendir.

4.5. KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR

Kayıt dışı istihdamı oluşturan grupların büyük bir çoğunluğu emek piyasasının en savunmasız kesimini meydana getirmektedir. Çocuk işçiler, yasadışı göçmenler, mevsimsel işçiler, iőşsizler, eğitimsizler, vasıfsız işçiler ve sokak satıcıları iőşgücü piyasasının en kırılgan gruplarıdır. Kayıt dışı ekonomi içinde yer almaları onları hayatlarının devam ettirebilmeleri için gereklidir. Büyük bir çoğunluğu eğitimsiz ve vasıfsız bir konumdadır. Bu nedenle iőşgücü piyasasının talep ettiği emek tanımına uymamaktadırlar. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığı çalışan grupları aşağıda sıralanmıştır:

4.5.1. İŐŞİZLER

İőşiz olmak, pek çok sosyal ve iktisadi sıkıntı ile karşı karşıya olmak demektir. Bu nedenle kişiler yaőamlarını devamı için eğitim durumları ne olursa olsun, kayıtlı bir iş buluncaya kadar mecburen kayıt dışı sektör içinde yer alırlar. İőşsizler arasında eğitilmiş gençlerin olduğu gibi herhangi bir beceriye sahip olmadığı için iőşsiz olan kişiler de mevcuttur. Türkiye’de son dönemlerde üniversite mezunu gençler arasında iőşsizlik yaygınlaşmıştır. Son yapılan Hane Halkı İőşgücü Anketi sonuçlarına göre 2010 Ocak ayında yüksek öğrenim mezunu kişiler arasında iőşsizlik oranı %11,5 iken bu oran Ocak 2011’de %11,2 olmuştur. Ayrıca lise altı eğitim düzeyine sahip kişiler arasında iőşsizlik oranı % 11,9 düzeyindedir.¹²⁰

¹²⁰ a.g.k.

Tablo 21: Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu

Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu						
	2010 Ocak				2011 Ocak	
	İKO (%)	İO (%)		İKO (%)	İO (%)	
Okur-yazar olmayanlar	18.0	8.9		18.0	6.7	
Lise altı eğitilmişler	45.3	15.0		45.7	11.9	
Lise	51.7	17.6		51.0	15.2	
Mesleki veya teknik lise	65.0	15.6		65.1	12.5	
Yükseköğretim	78.4	11.5		80.6	11.2	

İKO: İşgücüne katılma oranı **İO:** İşsizlik oranı

Not 1) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir,

2) İki bin kişiden az gözlem değerlerinde örnek büyüklüğü güvenilir tahminler için yeterli değildir.

Kaynak: TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Ocak-2011).**

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2004-2006 yılları arasında, AB-15, AB-25 ve AB-27 ülkelerindeki işgücü piyasası göstergeleri incelendiğinde; nüfusun, GSMH oranlarının ve istihdam oranlarının yükselme eğilimi gösterdiği ve işsizlik oranlarının düşmekte olduğu belirlenmektedir. Bu durum, AB işgücü piyasasının sürekli gelişmekte olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilmektedir. 2006 yılı itibarıyla AB-27’de; toplam nüfus 491 milyon kişi, GSMH 11.671 milyar £ (%3,0’lık büyüme oranıyla), istihdam oranı %64,3 (%1,4 büyüme oranıyla) ve işsizlik oranı %7,9’dur.¹²¹

¹²¹ European Commission, **Employment in Europe 2007**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D1, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 272 s., October 2007, s.20.

Tablo 22: AB'deki Nüfus, GSMH, İstihdam ve İşsizlik Oranları (2004-2007 Yılları Arası)

AB'DEKİ NÜFUS, GSMH, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK ORANLARI			
	2004	2005	2006
Nüfus (milyon kişi)			
AB-27	487	489	491
AB-25	457	460	462
AB-15	383	386	388
GSMH (1000 milyon)			
AB-27	10670	11099	11671
AB-25	10453	10865	11414
AB-15	9522	9874	10344
Sabit fiyatlarla GSMH büyümesi (yıllık yüzde değişimi)			
AB-27	2.5	1.8	3.0
AB-25	2.4	1.8	2.9
AB-15	2.3	1.6	2.8
İstihdam oranı (çalışan nüfusun yüzdesi olarak)			
AB-27	62.9	63.4	64.3
AB-25	63.3	63.8	64.7
AB-15	64.7	65.2	66.0
İstihdam büyümesi (yıllık yüzde değişimi)			
AB-27	0.7	0.9	1.4
AB-25	0.7	0.9	1.5
AB-15	0.7	0.8	1.3
İşsizlik oranı (sivil işgücünün yüzdesi olarak)			
AB-27	9.0	8.7	7.9
AB-25	9.0	8.7	7.9
AB-15	8.0	7.9	7.4

Kaynak: European Commission, **Employment in Europe 2007**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D1, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 272 s., October 2007, s.20.

ILO tarafından her yıl rutin olarak hazırlanan “Küresel İstihdam Eğilimleri Raporu”nun 2007 yılı rakamları, bu sorunun önemine ciddi vurgular yapmaktadır. Rapora göre, tüm dünyadaki işsizlerin sayısı, 2006 yılında tarihteki

en yüksek seviyeye gelmiştir. Buna göre; bugün 6,5 milyar civarında olan dünya nüfusunda, 2006 yılı itibariyle 3,1 milyar işgücü bulunmaktadır.¹²² Bununla birlikte, dünyada toplam işsiz sayısı 195,2 milyon kişi olurken, küresel işsizlik oranı %6,3, AB genelinde işsizlik oranı %9,2, OECD ülkelerindeki işsizlik ortalaması oranı %6,9 ve Türkiye’de işsizlik oranı %9,9 düzeyindedir. Bu sorundan küresel bazda en fazla etkilenen kesim, şüphesiz gençlerdir.

Tablo 23: Dünya’daki Toplam İşsizlik ve Genç İşsizliği Oranları

DÜNYA'DAKİ TOPLAM İŞSİZLİK VE GENÇ İŞSİZLİĞİ ORANLARI		
Bölgeler	TİO (%) (2006)	GİO (%) (2005)
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	6,2	13,1
Doğu Asya	3,6	7,8
Güney Asya	5,2	10,0
Güneydoğu Asya ve Pasifik	6,6	15,8
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	12,2	25,7
Sahra Altı Afrika	9,8	18,1
Türkiye (2006)	9,9	18,2

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, 2007, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2007/2.htm>, ILO, “**Global Employment Trends for Youth**, Geneva, 2006, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/get06en.pdf>, (30.07.2010)

Genç işsizliği, tüm dünyada çözümü en zor, küresel sosyo-ekonomik sorun olarak belirmektedir.¹²³ Dünyada yaşları 15-24 arası değişen 1,1 milyar genç bulunmakta ve bunların üçte biri iş arayıp bulamamakta ve iş aramayı tamamen bırakmakta ya da günlük 2 doların altında bir ücretle çalışmaya mahkum olmaktadır.¹²⁴

¹²² Dünya nüfusundaki anlık değişimler için bkz. <http://opr.princeton.edu/popclock>.

¹²³ Mehmet Burak, Buluttekin, **Türkiye’deki Genç İşsizliği Sorununun Ekonomik Etkileri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Çerçevesinde Çözüm Stratejilerinin Belirlenmesi**, s.35.

¹²⁴ ILO, **Global Employment Trends for Youth**, Geneva, 2006, s. 26, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/gety06en.pdf>, (30.07.2010)

Çalışma çağındaki dünya nüfusunun %25'ini yani 775 milyonunu gençler oluşturmaktadır. Şu anda, dünyada toplam genç işsiz sayısı 86,3 milyondur ki bu rakam, 2006 yılında dünyadaki toplam işsizlerin %43,7'sinin genç işsiz olduğunu gözler önüne sermektedir. 1995-2005 yılları arasında dünyada; genç işgücü %5,2 artarak 633 milyona ulaşırken, işsiz gençlerin sayısı %14,8 artarak 86,3 milyona yükselmiş ve küresel genç nüfusun, işgücüne katılma oranı %58,9 'dan %54,7'ye gerilemiştir. Yine aynı dönemde, genç istihdamının genç nüfusa oranı %51,6'dan %47,3'e gerilemiş ve genç istihdamı artışı genç nüfusun artış oranının altında kalmıştır. Genç nüfus %13,2 artarken, aynı dönemde çalışan gençlerin oranı ise sadece %3,8 artmıştır.¹²⁵ Gençlerin, toplam işsizlikteki oranı % 44 ile oldukça yüksek bir seviyededir.

Dünya ülkelerindeki genel işsizlik göstergeleri değerlendirildiğinde, en düşük düzeyde toplam işsizlik (%4,6) ve genç işsizlik (%10,5) oranlarına sahip olan ülkenin, (yüksek nüfusuna rağmen) ABD olduğu görülmektedir. ABD'yi genç işsizliği oranlarına göre sırasıyla, Almanya (%14,2), AB-15 (%16,0), AB-27 (%17,3) ve Türkiye (%18,2) takip ederken, Fransa ve İtalya'daki yüksek genç işsizliği oranları dikkat çekmektedir.

¹²⁵ World Bank, “**World Development Report, 2007: Development and the Next Generation**”, www.siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-115810797655/overview.pdf, Erişim Tarihi, (30.07.2010)

Tablo 24: Seçilmiş Bazı Dünya Ülkelerindeki İşsizlik Göstergeleri

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ İŞSİZLİK GÖSTERGELERİ					
Ülkeler/ Bölgeler	Toplam İşsiz Sayısı (Bin Kişi)	Genç İşsiz Sayısı (Bin Kişi)	Toplam İşsizlik Oranı (%)	Genç İşsizlik Oranı (%)	Toplam İşsizler İçindeki Genç İşsiz Oranı (%)
ABD	7.000,5	2.352,9	4,6	10,5	33,2
Almanya	3.431,8	823,2	8,4	14,2	22,2
İtalya	1.888,6	489,7	7,7	24,0	25,9
Fransa	2.499,2	626,4	9,0	22,4	24,9
AB-15	13.565,3	3.617,9	7,3	16,0	26,3
AB-27	18.345,7	4.774,3	7,9	17,3	25,8
Türkiye	2.442,8	857,8	9,9	18,2	36,1

Kaynak: Eurostat, Statistics in Focus, Minimum Wages 2007.

4.5.2. ÇOCUK İŞÇİLER

Çalışan çocukları inceleyebilmek için öncelikle çocuk kavramına değinmek gerekmektedir. Türkiye'nin de imza attığı Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin birinci maddesinde 18 yaşına kadar her insan çocuktur. Medeni Kanuna göre de 18 yaşını doldurmamış herkes küçük sayılmaktadır.¹²⁶ Avrupa'da yaşanan sanayi devrimi, Türkiye'yi geç etkilemiş ve kırdan kente göç 1960'lı yıllarda en üst noktaya ulaşmıştır. Kırdan kente göçe neden olan etmenlerin başında da hızla artan nüfusu kırsal faaliyetlerin besleyemez duruma gelmesi ve kentlerde sanayileşmeye paralel olarak oluşan iş imkanları gelmektedir. Bunun doğal sonucu olarak artan genç nüfusa eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerden yeterince pay ayırlamaması, çocukların da çalışma hayatına yönelmesine sanayi kesiminde istihdamına yol açmıştır. Sadece çocukların sanayi kesiminde istihdamları ile sınırlı kalmamış, diğer bir sektör olan tarım sektöründe de karşımıza ücretsiz aile işçiliği olarak çıkmıştır.

¹²⁶ Süngü, a.g.e., s.23.

Çocuk işçi istihdamına sebep olan faktörlerin başında istihdam maliyetlerinin düşüklüğü ön plana çıkmaktadır. Zira yaşlarının küçük olması nedeniyle bu çocuklara diğer istihdam edilen kişilerden daha az ücret verilmekte, ayrıca yasa dışı çalıştırılmaları nedeni ile de kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesi sonucu, işverenler katlanmaları gereken prim ve vergi yükümlülüğünden de kurtulmaktadırlar. Ancak, olayın en acı ve vahim tarafı bu çocukların çalıştırılmasına ailelerin rıza göstermesi, hatta ailenin geçimine katkı sağladığı gerekçesi ile teşvik edilmesidir.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 1994, 1999 ve 2006 yıllarında düzenlediği "Çocuk İşgücü Araştırması" sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 25: Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri (Bin Kişi)

TÜİK ÇOCUK İŞGÜCÜ ARAŞTIRMASI			
	1994	1999	2006
Kurumsal olmayan sivil nüfus	59.736	65.422	72.957
0-5 yaş grubundaki nüfus	8.469	7.930	8.479
6-14 yaş grubundaki nüfus	10.945	11.938	12.477
6-17 yaş grubundaki nüfus	14.968	15.821	16.264
İstihdam (6 yaş+)	20.984	22.124	22.963
İstihdam (6-14 yaş)	958	609	318
İstihdam Oranı (6-14 yaş)	8.8	5.1	2.6
İstihdam (6-17 yaş)	2.269	1.630	958
İstihdam Oranı (6-17 yaş)	15.2	10.3	5.9
Erkek	1.372	955	632
Kadın	898	675	326
Tarım	1.510	990	392
Tarım-dışı	759	640	566
Ücretli veya yevmiyeli	648	617	513
Kendi Hesabına veya işveren	52	28	26
Ücretsiz aile işçisi	611	478	457

Kaynak: Çocuk İşgücü Araştırması, TÜİK, 2006 Haber Bülteni.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, Türkiye’de çalışan çocuk sayısı yıldan yıla azalış göstermiştir. Çalışan çocukların sayısındaki mutlak ve oransal azalış daha çok zorunlu eğitim çağında olan 6-14 yaş grubundaki çocuklarda görülmüştür. Zorunlu eğitim çağında olan 6-14 yaş grubundaki çalışan çocuk sayısı, 1994 yılında 958.000 iken 2006 yılında %67 azalarak 318.000’e gerilemiştir. Bu yaş grubunda çalışan çocuk sayısındaki büyük azalış, önemli ölçüde tarım sektöründe çalışan çocuk sayısındaki azalıştan kaynaklanmaktadır. Tarım sektöründe 1994 yılında çalışan çocuk sayısı 1.510.000 iken 2006 yılında bu oran %74 gerileyerek 392.000 kişiye düşmüştür.

TÜİK’in 2006 Çocuk İşgücü Araştırması sonuçlarına göre, çalışan çocukların %40.9’u tarım, %59.1’i tarım dışı sektörde faaliyet göstermektedir. Çalışan çocukların %53’ü ücretli/yevmiyeli, %43.8’i ücretsiz aile işçisi ve %2.7’si kendi hesabına/işveren olarak çalışmaktadır. Türkiye’de ekonomik faaliyetlerde 6-17 yaş grubundaki çalışan çocuk sayısı son 12 yılda tüm sektörlerde toplam olarak %58 oranında azalmıştır. Çalışan çocukların %31.5’i bir okula devam etmekteyken, %68.5’i herhangi bir okula devam etmemektedir. Çocuk işçilerin cinsiyete göre dağılımı ise, %66’sı erkek, %34’u kız çocuk şeklindedir.

Çalışan çocukların %87’si küçük ölçekli firmalarda çalışırken (1- 9 kişi arası), %7’si orta ölçekli firmalarda(10- 24 kişi arası) çalışmaktadır. Ayrıca %6’sı büyük ölçekli firmalarda (25 kişiden fazla) çalışmaktadır.¹²⁷ Küçük ölçekli firmalarda çalışan çocukların büyük bölümü sosyal güvencesiz bir biçimde, zor şartlar altında, çocukluk gelişimlerini tamamlamadan çalışmaya devam etmektedirler. Bu nedenle kayıt dışı çalışan çocuklara ekonomik açıdan bakmak yerine, bu durumun sosyal boyutuna bakmak daha isabetli olacaktır.

¹²⁷ www.tisk.org.tr

Yetişme çağında olan çocukların öğrenim hayatlarına devam etmeleri gerekirken, elverişsiz ve zaman zamanda tehlikeli ortamlarda çalışmak zorunda kalmaları başlı başına büyük bir problemdir. Bunun yanında çocuk emeğinin ucuz işgücü olarak görülmesi ve özellikle küçük ve orta boy işletmelerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk işgücünün tercih edilmesi büyük bir sosyal sorun teşkil etmektedir. Ayrıca ailelerin içinde bulundukları yoksulluktan, çocukları okullarından alıp, bir işte çalıştırarak kurtulabileceklerini düşünmeleri kayıt dışı sektörde çalışan çocuk sayısını her geçen gün artırmaktadır. Çocuk işgücüne yönelik böyle karşılıklı talebin oluşması, bugünün eğitimsiz çocuklarını geleceğin eğitimsiz ve vasıfsız gençlerine dönüştürmektedir. İçinde bulundukları yoksulluğu bu şekilde giderebileceklerini düşünmeleri onları gelecekte de birer yoksul ve eğitimsiz birey haline getirmesi kaçınılmazdır.

4.5.3. KADIN İŞÇİLER

Türkiye’de kayıt dışı çalışanlar arasında kadınlar çok önemli bir yer tutmaktadır. Çocuk işçilere benzer şekilde kadın işçiler en fazla tarım sektöründe ve merdiven altı diye tabir ettiğimiz mahalle aralarına kurulmuş küçük sanayi atölyeleri ve ticarethanelerde görülmektedir. Kırsal kesimde, tarlalarda ve tarımsal faaliyetlerde çalışan kadınların tamamına yakını kayıt dışıdır.

Büyük şehirlerde evlerine yakın, mahalle aralarına kurulan özellikle fason üretim olarak adlandırdığımız küçük atölyelerde de yoğun olarak kayıt dışı çalışan kadınlara rastlanılmaktadır. Bunun altında birçok sebep yatmaktadır. Kadınların kayıt dışı olarak çalışmalarının en önemli nedeni bir şekilde eşi, çocuğu veya anne babası tarafından sağlık güvencesi altında olması ayrıca üretim hayatındaki çalışmalara geç katılmasıdır.

Ayrıca sosyal güvenlik kapsamında olmayan kadınların işverenin kapsama alınmaları karşılığında yükleneceği maliyetleri pazarlık konusu yapmak istemeleri ve daha yüksek ücret almaları olarak ortaya çıkmaktadır. TÜİK'in verilerine göre toplam istihdam sayısı 22.501.000'dir. Toplam istihdam içinde kadın sayısının % 28,6 ile 6.439.000 kişi olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, kadın işçilerin kayıt dışında kalmasına bir nevi kanunlarımız da sebep olmaktadır. Örneğin 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3. Maddesi'nde "sigortalı sayılmayanlar" başlığı altında işverenin ücretsiz çalışan eşi olarak yapılan düzenleme neticesinde eşinin yanında çalışan kadınlar bir nevi sosyal güvenlik kapsamına alınmamıştır.

Tablo 26: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu

İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu							
	Erkek				Kadın		
	Toplam	Kayıt Dışı	Kayıt Dışı ^(*)		Toplam	Kayıt Dışı	Kayıt Dışı ^(*)
	İstihdam	İstihdam	(%)		İstihdam	İstihdam	(%)
Toplam	16,206	5,679	35.0		6,255	3,501	56.0
Ücretli ve yevmiyeli	10,580	2,458	23.2		3,319	825	24.9
İşveren	1,092	252	23.1		83	21	25.3
Kendi hesabına	3,778	2,320	61.4		816	742	90.9
Ücretsiz aile işçisi	757	648	85.6		2,037	1,914	94.0
Tarım (*)	2,989	2,185	73.1		2,413	2,324	96.3
Ücretli ve yevmiyeli	312	230	73.7		168	155	92.3
İşveren	76	43	56.6		9	9	100.0
Kendi hesabına	2,082	1,446	69.5		384	377	98.2
Ücretsiz aile işçisi	519	466	89.8		1,852	1,783	96.3
Tarım Dışı (**)	13,217	3,494	26.4		3,842	1,178	30.7
Ücretli ve yevmiyeli	10,268	2,229	21.7		3,151	670	21.3
İşveren	1,015	209	20.6		75	12	16.0
Kendi hesabına	1,696	874	51.5		432	365	84.5
Ücretsiz aile işçisi	238	183	76.9		185	130	70.3

^(*) Kayıt Dışı: Yaptığı işten dolayı, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanlar.

Not: 1) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Kaynak: TÜİK, a.g.k.

4.5.4. YABANCI KAÇAK İŞÇİLİK VE TÜRKİYE'DEKİ YABANCI KAÇAK İŞÇİLİĞİN BOYUTU

Yabancı kaçak işçi, bulunduğu ülkeye vatandaşlık tabiiyetiyle bağlı olmadan mevcut yasal düzenlemelere uygun oturma, konaklama ve çalışma izni olmaksızın çalışanları ifade eder. Son zamanlarda dünyada meydana gelen değişimler, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemiştir. Ülkelerarası göç artmıştır. Türkiye'de buna paralel gelişmelerden etkilenmiştir. Çevre ülkelerde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelerle, meydana gelen savaşlar çalışmak amacıyla Türkiye'ye gelen yabancı sayısını arttırmıştır.

Türkiye'de yabancı işçilik konusu da, özellikle 1963 yılından sonra Türk işçilerinin önce Avrupa ülkelerine ardından Libya, Suudi Arabistan ve Kuveyt gibi ülkelere ardından Avusturya ve Rusya'ya gitmeleri ile gündeme gelmiştir. Türkiye özellikle son 40 yıllık tarihinde "işçi göçü veren" ülke oldu.¹²⁸ 1991-1992 yıllarından itibaren Türkiye "işçi göçü alan" ülke konumuna geçti. Özellikle Sovyetler Birliğinin dağılması Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki rejim değişikliğinin ardından çok sayıda işçi Türkiye'de daha yüksek olan ücret seviyesinden yararlanabilmek için Türkiye'ye gelerek geçerli olan asgari ücret seviyesinin altındaki ücretlerle çalışmaya başladılar. Bu ülkelerde siyasi yapı değişikliği sonrasında ortaya çıkan işsizlik ve çalışanlara bazen aylar boyu ücret ödenmemesi ve her meslekten insanın Türkiye'ye gelerek kötü koşullarda çalışmayı kabullenmesine sebep oldu.¹²⁹

Türkiye'de yabancı kaçak işçi istihdamı konusunda bazen yüzbinlerle ifade edilen çeşitli rakamlar telaffuz edilmiştir. Bu rakamlar farklı kesimlerin tahminlerine dayalıdır. Yabancı kaçak işçi varlığının ulaştığı büyüklük ile ilgili

¹²⁸ Yıldırım Koç, *Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçiler*, Türk-İş Yayın No:26, Ankara, 2000, s.1.

¹²⁹ Süngü, a.g.e, s.17.

olarak ileri sürülen bu rakamların pek çoğu alan çalışmaları ile elde edilmiş, kesin, net ve test edilebilir veri niteliğinde değildir.

Yabancı kaçak işçilik çalışma alanı olarak, denetimlerin az olduğu ve kayıt dışı istihdamı besleyebilecek sektörler olan inşaat, tarım, turizm, küçük imalat sanayii ve tekstil sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Yurt dışından Türkiye ye gelen özellikle; Moldova, Gürcistan, Rusya, Romanya, Ukrayna ve Türk Cumhuriyetleri gibi ülkelerin vatandaşlarının Türkiye'ye yasal veya gayri yasal yollardan girerek çocuk bakımı ve ev hizmetlerinde çalıştıkları bilinmektedir. Ayrıca, bavul ticaretinin yoğun olarak yapıldığı bilinen İstanbul'un Aksaray semtinde bulunan esnafların tamamına yakınının ticaretlerini devam ettirmek amacı ile Rusça bilen yabancı uyruklu kişileri çalıştırdıkları bilinmektedir. Bunun dışında yanında çalışma şartları oldukça kötü olan ancak son zamanlarda azalma gözlenen Zeytinburnu ve Tekirdağ'ın Çorlu ilçesindeki deri tabaklama işlerinde bu kişiler yoğun bir şekilde istihdam edilmişlerdir. Ayrıca daha gelişmiş Avrupa ülkelerine geçebilmek için, Türkiye'nin transit geçiş olarak kullanıldığı ve geçiş şartları oluşana dek Türkiye'de çeşitli sektörlerde kayıt dışı çalışıldığına sık sık rastlanılmaktadır. Dolayısıyla bu kadar emek arzının olduğu ortamda işverenler bürokratik işlemler ile uğraşmamak ve ücret üzerindeki sigorta primi ve vergi yüklerinden kurtulmak için yabancı kaçak işçi istihdamına yönelmektedirler. Türkiye'de yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi için, yabancı kaçak işçiliğin cazibesi, istihdam ile ilgili maliyetlerin azaltılması suretiyle cezai müeyyidelerin arttırılması, yabancılarla ilgili mevzuatın tek çatı altında toplanması ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğinin arttırılması gerekmektedir.¹³⁰

Yabancıların Türkiye'yi bir çalışma alanı olarak görmelerinin birçok nedeni bulunmaktadır. Türkiye'de vize almanın ve kaçak yollardan girmenin kolaylığı,

¹³⁰ a.g.e, s.21.

Türkiye’de kamu idaresinin şimdiye kadar hep işçi göçü veren bir konumda bulunması ve bu nedenle yeni koşullara uyum sağlayamamasından dolayı önemli eksikliklerinin olması, Türkiye’nin Avrupa’ya göre daha ucuz bir ülke olması, kolay erişebilirliği, halkın yabancılara karşı hoşgörüsü, Türkiye’nin bir geçiş yolu konumunda bulunması ayrıca komşu ülkelerdeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, savaş tehlikesi gibi faktörler Türkiye’ye yabancı kaçak işçilik açısından cazip kılmaktadır. Ayrıca yürürlükte bulunan yasalardaki son derece açık hükümlere rağmen, daha önceki bölümlerde açıklanan nedenlere bağlı olarak, yasadışı yollardan gelerek kaçak çalışan yabancılar yürürlükteki mevzuatı birçok yönüyle ihlal etmekte ve Türkiye’de yabancı uyrukluların kaçak olarak çalışması yaygınlaşmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre 1995-2008 yılları arasında Türkiye’ye yasa dışı giriş ve çıkış yapan, ya da illegal olarak ikamet eden kimselerden yakalananların sayısı 746.492’dir. Türkiye’de yakalanan yabancı kaçak işçilerin özellikle Bağımsız Devletler Topluluğu (eski Sovyetler Birliği), Bulgaristan, Romanya, Pakistan, Bangladeş, İran, Irak, Suriye ve Afrika Ülkeleri’nden geldiği saptanmıştır.

Tablo 27: 1995-2008 Yılları Arasında Yakalanan Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı.

Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı							
Yıllar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kişi	11.362	18.804	28.429	29.426	47.529	94.514	92.365
Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kişi	82.825	56.219	61.228	57.983	51.983	64.290	50.080
TOPLAM: 746.492							

Kaynak: www.abvizyonu.com/ekonomi/ismmmo-arastirmasigelecek-arayanlarin-goc-haritasi.html. (27.07.2010)

Yukarıdaki tabloda 1995-2008 yılları arasında yakalanan yasa dışı göçmenlerin yıllara göre dağılımı verilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucu 2000 yılından itibaren yasadışı göçmen sayısında önemli azalmalar meydana gelmiştir.

Türkiye’de yabancı kaçak işçiliğin işgücü yetersizliğinin ve açığının sonucu olmadığı, tedbir gerektiren boyutlara ulaştığı ve yabancı kaçak işçi istihdamı ile tüm kesimlerin katıldığı mücadele çalışmalarının yürütülmesi gerektiği kabul edilmektedir.

4.5.4.1. Yabancı Kaçak İşçilikte Türkiye’nin Tercih Edilmesinin Nedenleri

Yabancı kaçak işçiliğin, ücretlerin daha yüksek olduğu Avrupa Birliği ülkelerini değil de Türkiye’yi tercih etmesinin nedenleri arasında aşağıdaki faktörlerin önemli etkisinin bulunduğu düşünülmektedir:

- Türkiye’ye vize almak veya kaçak yollardan girmenin, Avrupa Birliği ülkelerine göre çok daha kolay olması,
- Türkiye’nin uzun yıllardır ilk kez “işçi göçü alan” bir ülke durumuna geçmesi (Tüm politikaların “işçi göçü vermeye” göre biçimlendirilmesi ve kamu idaresinin yapısının yeni koşullara uyum sağlamasında önemli eksiklikler bulunması ve gecikmeler),
- Türkiye’nin Avrupa’ya göre ucuzluğu, kolay erişilebilirliği ve halkın yabancılara karşı hoşgörüsü, (Avrupa Birliği ülkelerinde artan işsizlikle birlikte, oturma ve çalışma izni olan yabancı uyruklulara ve hatta ülke uyruğuna geçmiş yabancı kökenlilere karşı düşmanlık duyguları artmakta ve ırkçıların saldırıları yoğunlaşmakta iken Türkiye’de böyle bir olay bu işsizlik düzeyinde bile yaşanmamaktadır)

- Türkiye'nin doğudan Avrupa'ya bir köprü oluşturması, (Son durak olarak Avrupa Birliği'ni amaçlayarak yola çıkan bazı yabancıların geçici sürelerle de olsa Türkiye'de kalmalarına ve kaçak olarak çalışmalarına neden olmaktadır)
- Komşu ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık, iç karışıklıklar ve savaş gibi nedenlerle ülkelerinde yaşama ve iş imkanı bulamayanların Türkiye'yi tercih etmeleri,
- Türkiye'nin jeopolitik konumunun yabancı kaçak işçilerin hedef ülkesi durumuna gelmesindeki elverişliliği.

4.5.4.2. Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilerin Niteliği

Balkanlar, Doğu Avrupa, Ortadoğu ile Orta ve Yakın Asya ülkelerinden Türkiye'ye yönelik göçün yanında son yıllarda Pakistan, Bangladeş, Hindistan gibi ülkelerle Afrika kıtasında bulunan Fas, Cezayir, Somali, Nijerya gibi ülkelere de yoğun işçi göçü olmaktadır.¹³¹

Meydana gelen bu tablo karşısında Türkiye'ye yönelik göçü iki gruba ayırabiliriz. Bunlardan birincisi Türkiye'den diğer Avrupa ülkelerine geçebilmek amacı ile gelenler, ikincisi ise çalışarak yeteri kadar tasarrufta bulunduktan sonra ülkelere dönmek niyetinde olanlardır. Ancak, her iki grupta da bulunanlar bazı hallerde kaçak çalışmanın haricinde sınır ihlali, kaçakçılık, uyuşturucu gibi yasadışı eylem ve hareketler içinde de bulunabilmektedirler. Bu itibarla, yasadışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının sayılarını, faaliyet alanlarını ve içinde yer aldıkları formal veya informal ekonomideki sayılarını ve özelliklerini ortaya koyabilmek oldukça zordur.

¹³¹ ÇSGB, a.g.e., 2004, s.36.

Turistik, ticari veya bavul turizmi gibi amaçlarla yasal yollardan gelenlerin bir kısmı da Türkiye’de iş bulup çalışma olanağı aramaktadırlar. Bunların ışığında ülkede bulunan yabancı kaçak işçileri aşağıdaki kategorilerde değerlendirmek mümkündür.

4.5.4.3. Transit Geçiş Amacındaki Yabancılar

Uluslararası göç akışında Türkiye gönderici ülke olarak nitelendirilmesine rağmen, son yıllarda göçün farklı çeşitlerine muhatap olduğu gibi, ayrıca Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkelerinin vatandaşlarının Avrupa’ya geçişlerinde önemli bir pozisyonundadır. Bir çok tehlikeyi göze alarak yasal ya da yasal olmayan yollardan gelen insanların amaçları daha az riskli gördükleri Türkiye’yi köprü olarak kullanıp diğer Avrupa ülkelerine geçip iltica etmek veya kaçak olarak çalışmak isteyenler oluşturmaktadır. Bu amaçla Türkiye’ye gelen insanların hedefi, geçişi sağlayabilecek olanlar ile bağlantı kurmak veya yeteri kadar birikimi olmayanların gerekli parayı tedarik edebilmek için önce Türkiye’de her türlü koşulda çalışmak durumunda olanları içermektedir.¹³² Bu amaçta bulunanların hangi ülkeden ne kadar geldiklerinin, sayılarının, amaçlarının ve kalış sürelerinin ne olduğunu kesin olarak ortaya koyabilmedeki zorluğa rağmen, yapılmış olan bazı araştırmalardan elde edilen bulgular ile de sorunun genel niteliğine yönelik bir fikir elde edilebilmektedir. Bunların büyük bir kısmının yeteri kadar para biriktirdikten sonra ülkelerine geri dönme amacıyla oldukları ileri sürülebilir.

¹³² ÇSGB, a.g.e., s.37.

4.5.4.4. Türkiye’deki Yabancı Kaçak İşçilerin Çalışma Alanları

Yabancı kaçak işçilerin bulundukları hemen her ülkede küçük işyerlerinde ve marjinal olarak nitelenebilecek işlerde çalıştıkları gözlemlenmektedir.

Eldeki veri ve gözlemlere göre;

Türkiye’de yabancı kaçak işçiler yoğun olarak küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalıştırılmaktadırlar. Bu tür çalışmalara genellikle inşaat, döküm, deri, tekstil, lastik-plastik, tarım, gemicilik, yükleme-boşaltma, temizlik, tezgahçılık, otelcilik, fırın işleri gibi işkollarında rastlanmaktadır. Yabancı kaçak işçilik genellikle Marmara ve Doğu Karadeniz Bölgeleri’nde yoğunlaşmıştır.¹³³

Türkiye’de yasal yollardan veya kaçak olarak yaşayan yabancılar içinde işçilik dışı işlerle (ticaret, kaçakçılık, uyuşturucu pazarlama, vb.) uğraşanlar da vardır. Doğu Karadeniz Bölgesi’nde çalışan yabancı kaçak işçiler çoğunlukla; inşaat, tarım, pazarcılık, ev işlerinde, özel çay fabrikalarında, fındık toplama ve tezgahçılık gibi işlerde çalışmaktadırlar. İstanbul, Bursa, Eskişehir gibi şehirlerde çalışanlar ise inşaatlarda duvarcılık, marangozluk, otellerde temizlikçi, kat işçisi, tekstil ve konfeksiyon, dericilik, bulaşıkçılık, benzin istasyonlarında pompacılık, temizlikçilik, çöpçülük, asfalt dökümcülüğü, tezgahçılık, rehberlik vs. işlerde çalışmaktadırlar.¹³⁴

Ege ve Akdeniz’de ise, turistik amaçlı sektörün yoğun olmasından dolayı garsonluk, barmenlik, animatörlük, tercümanlık, çiçekçilik, bahçıvanlık, işportacılık gibi işlerde ağırlıklı olarak çalıştıkları bilinmektedir.

¹³³ ÇSGB, a.g.e., s.38.

¹³⁴ ÇSGB, a.g.e., s.38.

Yaz aylarında turizm bölgelerinde (temizlikçi, animatör ve kat işçisi olarak) kaçak yabancı işçilerin çalıştırılması yaygınlaşmıştır.

Türkiye'nin Kafkasya ve Orta Asya cumhuriyetleriyle olan ilişkilerinin gelişmesiyle birlikte, bu ülkelerden gelen yabancı kaçak işçi sayısı da yükselmiştir.

4.5.5. EMEKLİLER

Türkiye'de özellikle geçmiş dönemlerdeki popülist sosyal güvenlik politikalar neticesinde çalışanlar çok genç yaşta emekli olmuşlardır. Bu nedenle de emekli olanların büyük bir kısmı tekrar aynı veya başka bir işyerinde çalışmaya devam etmektedir. Emekli olanların tekrar çalışması durumunda, kayıt altına girmemelerinin temelinde bazı önemli faktörler yatmaktadır. Bunların başında emekli maaşlarını emekli oldukları kurumdaki alımları ayrıca ilgili kurum tarafından da sağlık yardımlarının karşılanması ve çok az kısmının da tekrar sigortalı olması gerektiğini bilmemesi olarak sıralayabiliriz.

Emekliler için ödenen sosyal güvenlik destek prim oranının % 30 olması emeklileri kayıt dışı çalışmaya yönlendirdiği işverenin de bu maliyete katlanmak istememesi ve çalışan emeklinin de arada oluşacak farkın tamamının olmasa da büyük bir kısmının ücret olarak kendisine yansıyacağını bilmesi kayıt dışılığı arttırmaktadır. Emekli olanların belli bir yaşa gelmesi, emek yoğun çalışan sektörler açısından dezavantaj olarak görülse de tecrübenin, deneyimin ön planda olabileceği teknoloji yoğun yahut hizmet sektöründe iş bulmasını kolaylaştırmaktadır.¹³⁵

¹³⁵ Murat GÖKTAŞ, *Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, s.26-27.

Son dönemlere kadar Türkiye’de emeklilik yaşının düşük olması genç yaşta emekli olan yığınlar oluşmasına neden olmuştur. Hayatlarının belki de en verimli çağlarında iş hayatından uzaklaşan kişiler, ekonomik sıkıntılar nedeniyle yeniden iş hayatına dönmüşlerdir. Fakat yerleşmiş olan genel bir kanıya göre emekli olan kişiler yeniden herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıt olamazlar düşüncesi, emekliler arasında kayıt dışı istihdamı artıran bir olgudur. Yeni sosyal güvenlik sisteminin, emeklilerin yeniden çalışması halinde maaşlarında meydana gelecek yüksek kesintide çalışmak durumunda olan emeklilerin kayıt dışı olarak çalışma hayatına devam etmelerine neden olan önemli bir etmendir.

Tablo 28: 2011 Yılı İtibariyle Ülkelere Göre Emeklilik Yaşı

2011 YILI İTİBARIYLA ÜLKELERE GÖRE EMEKLİLİK YAŞI				
Ülke	Emeklilik Yaşı		Yaşam Beklentisi*	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Macaristan	62	62	85,0	80,8
Almanya	65	65	86,6	83,2
Japonya	65	65	88,7	85,8
ABD	67	67	87,3	83,8
Slovakya	62	62	85,1	81,1
Meksika	65	65	84,8	80,9
Polonya	60	65	85,6	81,5
Türkiye	58 (44)	60 (48)	83,0	80,0

* 2040 yılı için 65 Yaşındaki Bir Kişinin Yaşam Beklentisidir.

Kaynak: www. www.sgkbiagi.com.

Tabloda görüldüğü gibi emeklilik yaşı en düşük olan ülke Türkiye’dir. Eski düzenlemeye göre kadınlarda 44, erkeklerde 48 olan emekli yaşı kişilerin verimli çağlarında emekli olmalarına sebep olmuştur. Bu yaşta emekli olan kişi evde veya kahvede oturmaktansa yeni bir işte çalışmayı tercih etmektedir. Emeklilerin

zaten bir sosyal güvenceleri olması sebebiyle bu yönde talepte bulunmamaları, işverenler açısından emekli istihdamını cazip kılmaktadır. Emeklilik yaşının 2000 yılından sonra ise başlayanlar için 4447 sayılı kanunla kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte amaç kayıt dışı çalışan emeklilerin sayısını azaltmaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan aylık alan yaklaşık 9 milyon kişinin olduğu göz önüne alındığında¹³⁶ SGDP ödeyerek çalışan emekliler dışında yaklaşık 1.150.000 kişinin potansiyel olarak kayıt dışı çalışabileceği düşünülmektedir.¹³⁷ Emekliler SGDP ödememek, işverenler ise daha düşük ücrette ve sigortasız çalıştırmak için kayıt dışı ekonomi içinde yer almayı seçerler. Özellikle son dönemlerde verilen iş ilanların birçoğunda çalışan kişinin emekli olması tercih konusudur.

Gelir düzeyi düşük serbest meslek ve sanat sahipleri emekli olduklarında gelirleri oranında hak sahibi oldukları emekli aylıkları yetersiz gelmekte, elde ettikleri düşük emekli aylıklarından bir de SGDP kesilmesine katlanmak istememekte, emekli oldukları halde işyerlerini kapatmayarak kayıt dışı olarak çalışmaya devam etmektedirler.

2002-2008 yılları arasında sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların sayıları tabloda gösterilmiştir.

¹³⁶ www.sgkemekli.com (27.07.2010)

¹³⁷ 506 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununun 3'ncü maddesinin II/c fıkrası" yasalarla kurulu sosyal güvenlik kurumlarından malullük emekli aylığı almakta iken bu yasaya tabi iken sigortalı bir işte çalışanların 78'nci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançları üzerinden 63'ncü madde hükmüne göre Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) kesileceği hükmünü içermektedir.

Tablo 29: Sosyal Güvenlik Kurumlarından Aylık Alanlar

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDAN AYLIK ALANLAR							
Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yaşlılık	4.281.286	4.496.782	4.744.865	5.013.381	5.347.143	5.581.552	5.918.007
Malullük	99.913	100.028	101.224	100.913	101.979	102.915	103.247
Vazife malülü	8.586	8.823	10.261	10.006	9.406	9.239	6.401
Ölen sigortalıların haksahipleri	2.035.137	2.116.748	2.190.829	2.253.141	2.326.964	2.456.453	2.589.132
Sürekli iş göremezlik geliri alanlar	51.431	51.959	53.063	53.584	54.857	56.105	56.668
Sürekli iş göremezlik ölüm geliri alanlar	74.929	74.969	74.406	73.428	73.375	73.180	73.248
Toplam	6.551.282	6.849.309	7.174.648	7.504.453	7.913.724	8.279.444	8.746.703

Kaynak: www.sgk.gov.tr, 2008 Yılı İstatistik Yıllığı, (30.07.2010).

Tablodan da görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık aylık alanların sayısı her geçen yıl artış göstermiştir. 2008 yıl sonu itibarı ile de Türkiye’de 8.746.703 kişi sosyal güvenlik kurumlarından maaş almaktadır.

4.5.6. SERBEST ÇALIŞANLAR

Serbest olarak çalışan her kişinin kayıt dışı ekonomi içinde yer alması söz konusu olamamakla birlikte, serbest olarak çalışan küçük ölçekli çiftçiler, küçük ölçekli satıcılar ve zanaatkârlar vergi yükümlülüklerinden kaçınma eğilimindedirler. Bir veya iki kişiden oluşan bir satıcı grubunun yasal yükümlülüklerden kaçınması çok karşılaşılan bir durumdur.

4.5.7. MALULLÜK AYLIĞI ALIP KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR

Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan kendisine malullük aylığı bağlanan sigortalıların tekrar çalışmaları halinde aylıkları kesildiğinden, çalışmış olsalar dahi kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler. Ancak, malullük için gerekli olan çalışma gücünün 2/3 kaybetmiş olmak veya meslekte kazanma gücünü % 60 oranında yitirmiş olmak şartları nedeniyle malul olan birçok kişinin gerçekten de, bir işte çalışacak durumda olmaması nedeniyle, malullük aylığı alanlardan kayıt dışı çalışanların oranı, diğer kayıt dışı çalışanlara oranla daha düşüktür.¹³⁸

4.5.8. İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ALIP KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR

Türkiye'de İşsizlik sigortası uygulaması 4447 Sayılı Kanun ile 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ilk işsizlik ödenekleri Şubat 2002 tarihi itibariyle ödenmeye başlanmıştır. Henüz işsizlik ödeneği alanların sayısı az olmakla birlikte, bazı kişilerin hem işsizlik ödeneği alıp, hem kayıt dışı çalıştıkları saptanmıştır. Özellikle gelişmiş ölkelerde işsizlik sigortası en fazla suistimal edilen sigorta kolu olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik sigortası ödeneklerinin yüksek ve uzun süreli olması çalışanları kaçak çalışmaya özendirilmektedir.¹³⁹ Sosyal güvenlik kurumlarının denetim kapasitesinin yetersizliği, var olan kapasitenin de etkin ve koordineli kullanılmaması işsizlik sigortasından yararlandığı halde kayıt dışı olarak çalışanların varlıklarını sürdürmesinin başka bir nedenidir.

Türkiye'de işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının zor olması nedeniyle fonda oldukça yüksek miktarda para birikmiş olup bu biriken fonun

¹³⁸ http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/bilgibankasi/mevzuat/506_turkce.doc

¹³⁹ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.77.

işçilerin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla eğitim faaliyetlerinde kullanılması yerinde olacaktır.

4.5.9. DENEME SÜRESİ İDDİASI İLE KAYIT DIŞI ÇALIŞANLAR

Sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin denetimi sırasında, denetim elemanlarına işverence, işçinin yeni işe başladığı ve işte başarılı olup olmadığına bakıldıktan sonra anlaşılırsalar işe alınacağını, bu nedenle de kanunun kendilerine verdiği deneme süresini kullandıklarını, beğenip anlaşmaları durumunda sigortalının tescilini yapacaklarını belirtmektedirler.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 15.maddesinde, sürekli sözleşmelerde deneme süresinin en çok iki ay olduğu, bunun toplu sözleşme ile dört aya kadar uzatılabileceği belirtilmektedir. Deneme süresinin önemi aynı yasa uyarınca bu süre içerisinde tarafların hizmet akdini bildirimsiz ve tazminatsız feshedebilme olanağı getirmiş olmasıdır.¹⁴⁰

Sosyal Sigortalar Yasası uygulamaları açısından kanun metninde hiçbir zaman deneme süresi belirtilmemiş aksine 506 Sayılı Yasanın 6.maddesinde “çalışanlar işe alınmasıyla sigortalı olurlar ve sigortalı hak ve yükümlülükleri sigortalının işe alındığı tarihte başlar” denmektedir. Ancak 4447 Sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce çalışanların kuruma bildirmesi için işverene bir aylık süre tanınmıştır. Bu süre kayıt dışı çalıştırma değil sigortalının geriye doğru bildirilebileceği sürenin şartı olarak ortaya çıkmaktadır. Yapılan denetimlerde sigortalıların işyerinde aylardır çalışmasına karşın işini kaybetmemek işverenle ters düşmemek gibi nedenlerle sigortalı kendi rızası ile işe yeni başladığını ifade

¹⁴⁰ Süngü, a.g.e., s.71.

ederek işvereni kayıt dışı çalıştırmanın idari ve parasal yaptırımından kurtarmaktaydı.

4447 Sayılı yasa ile ilk defa kurulan işyerleri için bir aylık bildirim süresi tanınmış diğerleri için ise çalışmaların inşaat işleri hariç önceden bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle az da olsa denetim ve cezalardan çekinen işverenlerin kayıt dışı sigortalı çalıştırmasının önüne kısmen de olsa geçilmiştir. Kamu sektöründe çalışanlar açısından geç bildirilme söz konusu olmayıp, geç bildirim daha ziyade özel sektörde 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na istinaden hizmet akdi ile çalışanlar açısından söz konusudur.

4.5.10. İKİNCİ BİR İŞTE ÇALIŞTIĞI HALDE KAMU KURUMLARINA BİLDİRİLMİYENLER

Ekonomik koşulların ağırlığı, kişileri asıl işleri dışında başka işlerde çalışmaya da zorlamaktadır. Bazı memur ve işçilerin çeşitli şekilde asıl işleri dışında kalan zamanlarda, ikinci bir işte çalıştıkları bilinmektedir. Türkiye’de ikinci bir işte kayıt dışı çalışma sonucunda elde edilen gelirin kayıtlı istihdamdan elde edilen geliri aştığına ilişkin değerlendirmeler dahi yapılmaktadır.¹⁴¹

Bu konunun incelenmesine yönelik olarak yapılan araştırmalardan “Kentlerde İmalat Sanayinde Ücretli Olarak Çalışan Kesimin Telafi Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları” isimli araştırmada Bursa örneği ele alınmış araştırmada ücretli kesimin, işyerlerinden elde ettikleri gelirler ile telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynakları ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.¹⁴² Bursa kent merkezindeki imalat işçilerini temsil etmek üzere örnekleme yoluyla seçilmiş

¹⁴¹ Altuğ, a.g.e., s.12.

¹⁴² Araştırma, Uludağ Üniversitesi Öğretim Üyeleri Prof. Dr. Ercan Dülgeroğlu, Doç. Dr. Mustafa Aykaç ve Doç. Dr. Tahir Başyatmaz tarafından yapılmıştır.

15.000 kişiye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilen araştırmanın ikinci iş ile ilgili önemli sonuçları aşağıda verilmiştir.¹⁴³

Bursa ilinde imalat sektöründe çalışan ücretli kesimin %27'si ana işyeri dışında ikinci bir iş yapmaktadır. Ek iş yapanların yaptıkları işin niteliği incelendiğinde ise, %51'nin ücret karşılığı ikinci iş yaptıkları % 44'ünün kendi sermayesi ve emeği ile ikinci iş yaptıkları görülmektedir. Ek iş yapanların % 36'sı bu işi her gün, % 55'i bu işi sadece hafta sonlarında % 75'i ise bu işi sadece bayram tatillerinde ve yıllık izin sıralarında yapmaktadır.¹⁴⁴

Araştırma Bursa imalat sanayinde çalışan her dört kişiden yaklaşık birinin kira, faiz, kar payı, rant, menkul kıymet, altın alışverişi gibi fiilen çalışmayı gerektirmeyen ayrı bir gelir kaynağı olduğunu % 77'sinin böyle bir geliri olmadığını ortaya koymaktadır. Araştırmanın ortaya çıkardığı en ilginç sonuç ise, imalat sanayinde çalışanların aylık ortalama net gelirin yarısından çoğunu asıl işyeri dışından tamamlayıcı ve telafi edici gelir şeklinde elde etmeleridir.¹⁴⁵ Ayrıca İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerde çalışan dar gelirlilerin birçoğunun ikinci hatta üçüncü iş yaptığı görülmektedir. İstanbul'da taksi şoförlerinin bir çoğunun özellikle gece vardiyalarında çalışanların bu işi ikinci iş olarak yaptıkları, diğer çalışanların Eminönü, Aksaray, Şirinevler gibi insan sirkülasyonunun yoğun olduğu yerlerde kısmen kendi adlarına kısmen mal sahibi adına seyyar işportacılık yaptıkları görülmektedir.

İstanbul gibi bazı şehirlerde kiralardan en düşük semtlerde bile 400-500 TL'den aşağı olmadığı düşünüldüğünde, düşük maaşlı memurlar ile asgari ücretle özel sektörde çalışan sigortalıların, ikinci bir işte çalışmadan hayatlarını idame ettirmeleri neredeyse imkansız görülmektedir. 506 sayılı Sosyal Sigortalar

¹⁴³ TOBB, Ekonomi Forum, Ankara, Şubat 1999, s.28.

¹⁴⁴ Süngü, a.g.e, s.13.

¹⁴⁵ Süngü, a.g.e., s.14.

Yasası açısından sosyal güvenliği sağlanmış olsa dahi, ikinci bir işverenin işinde çalışan sigortalıların bu çalışmalarının da kuruma bildirilmesi yasal bir zorunluluktur. İkinci işte çalışmalarından dolayı elde etmiş oldukları prime esas kazançları eklenerek ilgili dönemde sigorta primine esas kazanç artmakta, çalışma gününde ise herhangi bir değişme meydana gelmemektedir.

Burada eğer her iki işyerinden ödenen sigorta primine esas kazanç, sigorta primine esas kazancın tavanını aşması durumunda, sigortalının müracaatı halinde sigortalı hissesi kendisine iade edilir ancak işveren hissesi müracaat olsa dahi işverene ödenmez. Görüldüğü üzere sigortalılar çalışmış oldukları ikinci işin çalışma gün sayısına etkisi olmaması nedeni ile sigorta primine esas kazancın matrahını arttırmış olsa dahi ikinci çalıştıkları işte kayıt dışı kalmayı tercih etmektedirler.

4.5.11. ÇALIŞMALARI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA EKSİK BİLDİRİLENLER

Kuruma yapılan eksik bildirimlerin en önemlisi ücret yönünden yapılan eksik bildirimlerdir. İşveren, ücret üzerindeki vergi ve sigorta primi yükünden kurtulmak için, sigortalıların ücretini gerçekten vermiş olduğu ücret yerine asgari ücret seviyesinden bildirmeyi tercih etmektedir. Dolayısıyla fiili olarak işçiye yapılmış ücret ile kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilen ücret arasında bir fark oluşmaktadır. Bu kısım ücrette kayıt dışı kalmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun çıkarmış olduğu 2008 İstatistik Yıllığı incelendiğinde sosyal güvenlik kurumlarına bildirilenlerin, yaklaşık % 50'den fazlası asgari ücret seviyesindedir. Oysa buna karşılık sigorta primine esas kazancın tavanından bildirilenlerin oranı tüm çalışanların % 5'ini geçmemektedir.

Asgari ücretin brütünün düşüklüğü göz önüne alındığında, alınan bu ücretlerle büyük şehirlerde yaşamının imkansız olduğu ve yine Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına göre bir aktif sigortalının kendisi ile birlikte toplam dört kişiyi geçindirdiği düşünüldüğünde, asgari ücret seviyesinde kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan bildirimlerin gerçekleri yansıtmadığı ortadadır.

Ancak, işverenler tamamen kayıt dışı çalıştırmanın iş kazası, meslek hastalığı, hastalık v.b risklerini üstlenmek yerine asgari seviyeden bildirimlerini yaparak bu sigortalıların sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının devlet tarafından karşılanmasına daha mantıklı olarak bakmaktadır. Zaman zaman Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlı Sigorta Müfettişlerince yapılan asgari işçilik incelemelerinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekse ilgili oda ve sendikalardan alınan bilgiler doğrultusunda yapılan araştırma ve soruşturmalarda sigortalıların aldıkları ücretlerin çok üzerinde fiili ücret aldıkları tespit edilmektedir.¹⁴⁶

Ücretlerin miktar olarak az bildirilmesinin yanında, çalışma gün sayılarının da eksik bildirilmesi yaygınlık kazanmıştır. Bunu önlemek üzere 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı Yasa'yla 506 sayılı yasanın 79.madde 1.fıkrasına yapılan eklemeye göre "Ay içinde bazı iş günlerinde çalışmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların 30 günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim belgelerine eklenmesi şarttır denmektedir."¹⁴⁷

Aylık prim ve hizmet belgesi ile birlikte ay içinde (30) günden az çalışan veya eksik ücret ödenen sigortalılara ilişkin:

- İstirahatlı olduğunu gösteren resmi kuruluşlara ait sağlık raporu veya işyeri hekimince düzenlenmiş sağlık raporu,

¹⁴⁶ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, s.183.

¹⁴⁷ a.g.e., s.183.

- Ücretsiz izinli olduğunu kanıtlayan izin belgesi,
- En az işverenin imzasına havi puantaj kayıtları,
- Grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulduğunu veya işe ara verildiğini gösterir resmi makamlardan alınmış yazı örneği ile kanıtlamak zorundadırlar.¹⁴⁸

Tüm bunlara rağmen puantaj kayıtlarının sağlıklı olmaması ayrıca kısmi süreli yazılı iş sözleşmesinin sigortalının kabul etmesi durumunda, taraflarca rahatlıkla tanzim edilen bir belge olması nedeni ile çalışan ve işverenin bu noktada kayıt dışı kalıp kalmama konusunda birlikte karar verebilecekleri görülmektedir.

Kayıt dışı istihdamın bir diğer durumu da işyerinde bir hizmet akdine istinaden zorunlu sigortalı olarak çalıştığı halde, isteğe bağlı sigortalı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na prim ödeyenlerdir. Buna yol açan en önemli sebeplerden birisi, sağlık yardımlarını eşi üzerinden sağlayan bazı sigortalıların almış olduğu ücretler üzerinden değil de daha düşük prim oranlarından isteğe bağlı prim ödeyerek, buradan ücret olarak parasal bir avantaj elde etmesidir. Bu durumda isteğe bağlı sigortalı, kısa vadeli sigorta kollarının primlerini ödemek durumunda kalmamaktadır.¹⁴⁹

4.6. İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN KAYIT DIŞI BIRAKTIĞI ÇALIŞMALAR

Sosyal Güvenlik Yasaları, İş Kanunu ve Vergi Kanunları'nın çeşitli nedenlerle kayıt dışı bıraktığı birçok çalışma vardır. Vergi kanunlarının sosyal

¹⁴⁸ Müjdat Şakar, a.g.e., s.187.

¹⁴⁹ a.g.e., s.187.

amaç gözetilerek kapsam dışı bıraktığı bazı çalışmalarda sosyal güvenlik hukuku mevzuatının, aradaki ilişkinin mevzuat hükümlerine uymadığı gerekçesini öne çıkartarak kanun kapsamı dışına yani kayıt dışına itmiştir. Bu nedenlerle devlet açısından bir vergi ve prim kaybı oluşurken, çalışanlar açısından da bir sosyal güvenlik boşluğu oluşmaktadır.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu aşağıdaki çalışmaları kanun kapsamı dışında tutmuştur.

- Ancak sosyal güvenlik mevzuatı bazı çalışmaları tamamen kapsam dışı bırakırken bazı çalışmaları da kısmen kanun kapsamı dışına çıkarmıştır.

- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 3.maddesinde ilk olarak 24.08.1977 tarih ve 2100 sayılı yasayla, ardından 24.10.1983 tarih ve 2934 sayılı yasayla yapılan değişiklikler sonucunda tarım çalışanlarından.

- Kamu kesimine ait tarım ve orman işlerinde ücretle.

- Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli.

- Tarım sanatlarına ait işlerde.

- Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde.

- Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık ve benzeri işlerinde çalışanlar dışındaki diğer tarım işlerinde çalışanlar 506 sayılı yasa yönünden sigortalı sayılmamışlardır.

- İşverenin ücretsiz çalışan eşi de 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu açısından sigortalı sayılmamıştır. Burada kanun koyucu bir nevi işverenin eşinin çalışmasının kayıt altına alınıp alınmayacağı konusunda tercihi işverene veya eşine bırakmıştır. Çünkü işverenin eşinin gerçekte fiilen ücret alıp almadığının tespiti, resmi evraklar dışında fazlaca mümkün görülmemektedir. 506 Sayılı Yasa'nın işverenin eşini kayıt dışında bırakmasına neden olan yasal düzenlemelerden bir tanesi de Medeni Kanununun 151.maddesidir. Bu maddeye göre, eşlerin birbirlerine karşı yardım yükümlülüğü olduğu belirtilmekte, bu durumda da ücret almaması durumunda hizmet sözleşmesi oluşmamaktadır.

Zira hizmet akdinde ücret bir kurucu unsur değilken, buradaki ilişki de en önemli nokta olarak ücret karşımıza çıkmaktadır.

Eşinin sigortalı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi durumunda bile kurum eşin gerçekten ücret alıp almadığına ve bir iş karşılığı bu ücret alınmış ise de bilgi, eğitim ve yeterlilik açısından eşin bu işi yapıp yapamayacağı irdelenmektedir. Yasa adeta arada bir sözleşme oluşmadığı gerekçesi ile çalışan eşi kanun kapsamı dışına yani kayıt dışına itmektedir. Eşin ücret alıp almadığı, işyeri kayıtları, ticari defterler ve bu defter kayıtlarıyla mutabakat halinde ücret ödeme bordrosu ve ücret ödeme pusulaları gibi kayıtlarla tespit edilmelidir.¹⁵⁰

- Ev hizmetlerinde çalışanlar yasa kapsamı dışında bırakılmış olup 506 Sayılı Yasa'nın 3/1.maddesi 27.11.1977 tarihinde değiştirilerek "Ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar" yasa kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla ev işlerinde çalışıp çalışması süreklilik arz etmeyenler ve bu sürekli çalışma karşılığı ücret almayanlar Sosyal Güvenlik Mevzuatı açısından kanun kapsamı dışında bırakılmışlardır. Bu çerçevede ev hizmetlerinden sayılan, bulaşıkçılık, aşçılık, çocuk bakıcılığı, çamaşırcılık, oto hizmetleri, hizmetçilik v.b işleri sürekli yapmayanlar kayıt dışı bırakılmışlardır. Burada işin sürekliliği açısından yapılan işin 30 gün ve daha fazla sürmesi gerekmektedir, aksi takdirde işin sürekliliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

- Aynı konutta birlikte yaşayanların da bazı durumlarda çalışmaları kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. 506 Sayılı Yasa'nın 3.maddesinin 1/C fıkrasına göre "Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmayarak bu konut içinde yapılan işlerde çalışanların" sigortalı sayılmayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla konut yapımında birlikte çalışan ve belli bir dereceye

¹⁵⁰ Evcil, Cahit ve Geçer, Bekir, **Sosyal Sigortalar İşveren Rehberi**, Yaklaşım Yayıncılık Eylül 2004, s.70.

kadar akraba olanların çalışmaları, kanun kapsamı dışında olup kayıt dışı çalışma olarak ortaya çıkmaktadır.

- Gönderildikleri ülkede sigortalı olduğunu beyan eden, Yabancı uyruklularda Türkiye'ye yurtdışında kurulu bir işyerinin işlerini yürütmek için geldiğini ve yurt dışında sigortalı olduğunu belgelemesi durumunda, 506 Sayılı Yasanın 3.maddesinin 1/6 fıkrası gereğince kanun kapsamı dışında tutulmuşlardır. Bu durumda olanların Türkiye'deki herhangi bir çalışması veya bu çalışma karşılığı oluşan istihdam ilişkisini kayıt altına almak mümkün olmamaktadır.

- Ceza ve ıslah evlerinin içerisinde bulunan atölyelerde çalıştırılanlarda

- Yapılan işin nitelik itibarıyla hizmet akdine uymadığı gerekçesi ile kayıt dışı bırakılmış olup sosyal güvenlik mevzuatı açısından kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

- Çocuk işçiler daha çok küçük sanayi sitelerinde ve tekstil işkolunda Borçlar Kanununa göre çıraklık sözleşmesi yapılarak kayıt dışı çalıştırılmaktadır. Bu şekilde çalıştırılan çocukların 200.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Çocuk işçi çalıştırma eğiliminin çok fazla olduğu "3 ve daha az kısmın çalıştırıldığı küçük esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri" ile "ev hizmetleri kapsamındaki işler" İş Kanunu kapsamına girmemektedir. Buradaki çalışan çocuklar İş Kanununun koruyucu hükümlerinden yararlanamamaktadır ve çalışanların sosyal koruma alanının dışında olması ise kayıt dışılığın artmasına neden olmaktadır.¹⁵¹

- Ayrıca orman işlerinde çalışan işçilerin özellikle orman içi istifleme, sürütme, ağaçlandırma gibi işlerde vahidi fiyat adı altında ücret ödenmekte aradaki hukuki ilişki hizmet akdi yerine istisna akdi olarak yorumlanmaktadır. Dolayısıyla bu şekilde çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında değerlendirilmemekte ve kayıt dışı olarak çalışmaktadırlar. Sosyal güvenlik bakımından toplumun en fazla mağdur olan kesimi olarak karşımıza çıkan bu

¹⁵¹ Yareli ve Karadeniz, a.g.e., s.88.

grup çalışanlar genelde orman bölgelerinde yaşayan köylülerdir. Bu bağlamda son ekonomik gelişmelere paralel olarak çalışma ilişkileri de değişmiş fason üretim, evde montaj ve eve iş verme gibi kavramlarla toplumumuz tanışmıştır. Son zamanlarda özellikle mahalle aralarında kurulmuş özellikle fason imalat yapan tekstil atölyeleri sabahları araçlarla işlenecek malları evlere dağıtmakta ve akşamları da tekrar toplamaktadır. İşyeri merkezinde yapılması gereken birçok işi “eve verme” şeklinde yaptırılmakta böylece çalışanların vergi ve sigorta yükümlülüklerinden kurtulmakta yapılan işlerde kayıt dışında kalmaktadır.

- 506 Sayılı Yasa'nın 3.maddesi 1.fırası h bendi gereğince “Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmi makamların müsaadeleriyle kurulan mesleki veya sanat okullarında tatbiki mahiyette yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler” sigortalı sayılmamaktadırlar. Sanat okullarının yapım ve üretim işlerinde çalışanlar öğrencilik vasıfları devam ettiği sürece sigortalı kapsamında değerlendirilmemektedirler. Dolayısıyla bunların çalışmaları da kanundan kaynaklanan nedenlerden kayıt dışı olarak devam etmektedir.

- Ayrıca işverenin 18 yaşından küçük çocukları ücret alsa da almasa da kanunun, uzun vadeli sigorta kolları kapsamı dışında değerlendirilmektedir.

4.7. TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI

Kayıt dışı istihdam hem çalışanlar, hem devlet hem de işverenler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir takım işverenlerin istihdam ettikleri kişileri kayıt dışı çalıştırmak suretiyle, kanunların kendilerine yüklemiş olduğu sorumluluktan kaçarken, diğer işverenlerde bu haksız rekabet koşulları nedeniyle, ekonomik açıdan olumsuz etkilenmektedir. Devlet açısından olaya bakıldığında da devletin kayıt dışı çalışma nedeniyle ciddi şekilde vergi ve sigorta primi kaybına uğradığı, kayıt dışı çalışanlara sosyal yardımlar yapmak durumunda kaldığı görülmektedir. Kayıt dışı çalışanlar açısından ise en önemli

sonucu, insanlar için çok önemli olan sosyal güvenlik güvencesinden yoksun olarak hayatlarını sürdürmeleridir.

Bu kapsamda kayıt dışı olarak çalışan ücretliler ile bir işverene tabi olarak hizmet akdi ile çalışanlar kayıt dışı istihdamdan en fazla etkilenen kesim olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü kayıt dışı çalışmaları neticesinde Sosyal Güvenlik Kurumlarının sağlamış olduğu sağlık hizmeti ve emeklilik hizmetlerinden geç yahut hiç yararlanamama ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Sadece çalışanların kendileri değil, bakmakla yükümlü oldukları aileleri de sosyal güvenlik haklarını kullanamamaktadır. Çalışan ücretliler açısından, kayıt dışı istihdam, çalışmalarının hiç bildirilmemesi, çalışmaların gün olarak eksik bildirilmesi ve çalışmaların ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bu da ciddi bir harcama kalemi olarak önemli bir yer tutmaktadır.

4.7.1. KAMU KURUMUNA HİÇ BİLDİRİLMİYENLER AÇISINDAN SONUÇLARI

Ücret karşılığı bir işverene hizmet akdi ile bağlı olarak çalışan kişilerin, kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi, çalışanlar açısından çok önemli ve olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Çalışanlar, çalışma hayatını düzenleyen başta 4857 Sayılı İş Kanunu ve 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun kendilerine tanıdığı güvence ve haklardan yararlanamamaktadır. Bunun devamında kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyen kişiler açısından çok önemli olan sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadır. Kayıt dışı çalışan ücretliler, kayıt dışı çalışma neticesinde hastalandıklarında doktora gidememe ve tedavi görememe, çalışmadığı sürece geçici iş göremezlik ödeneği alamama, iş kazası ve meslek hastalığına uğraması durumunda bu sigorta kolundan sağlanan yardımlardan yararlanamama, işsiz kaldığı dönemde işsizlik

sigortası kapsamında işsizlik ödeneği alamama ve nihayet prim ödemesi olmaması nedeni ile emekli olamama ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Çalışanların kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi, genelde daha küçük, merdiven altı olarak tabir edilen, çalışma ortamları kötü olan işyerlerinde rastlanmakta olup, çalışanların buralarda çok kötü şartlarda, daha az ücretlerle çalıştıkları, kanun kapsamında olmamaları nedeni ile de devletin koruyucu ve düzenleyici denetiminden uzak kalmaktadırlar.

Olayın sadece çalışan kişi açısından değil, onun bakmakla yükümlü olduğu ailesi açısından önemli sonuçları ortaya çıkmakta bunun sonucunda sağlık hizmeti alamamaları ve sağlık hizmetini kendi bütçelerinden karşılamak zorunda olmaları nedeni ile birçok konuda fedakarlık etmek zorunda kalmaktadırlar.

Sadece başka bir işverene bağlı çalışanlar açısından değil, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan, özellikle küçük esnaf ve zanaatkarların kendilerinin çalışmasının kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan tespitler nedeni ile vergi, prim borcu, faiz, gecikme zammı idari para cezası gibi birçok mali yükümlülükle karşılaşmaktadırlar. Ayrıca, bu dönemde kendileri ve aileleri sağlık hizmeti alamamakta uzun yıllar geçmesine rağmen, özellikle bağımsız çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumu olan Bağ-Kur'un Sosyal Sigortalar Kurumu'na göre daha fazla prim ödeme günü istemesi nedeni ile emekli olamamaktadırlar.¹⁵²

4.7.2. ÇALIŞMALARI ÜCRET AÇISINDAN EKSİK BİLDİRİLENLER AÇISINDAN SONUÇLARI

Çalışmaları ücret açısından eksik bildirilenler; iş kazası geçirmeleri ya da hastalanması durumunda alacakları geçici iş göremezlik ödeneği veya sürekli iş

¹⁵² O. Karadeniz, a.g.e., 2004, s.78.

göremezlik geliri çalışana beyan edilen tutar üzerinden, yani fiilen almakta olduğu ücretin altında ödenmektedir.

Analık Sigortası kapsamında, doğum nedeni ile doğumdan önce ve doğumdan sonra istirahatlı kalınan süreye ilişkin, geçici iş göremezlik ödeneklerinin az olmasına sebep olmaktadır. Çalışan kişinin işsiz kalması durumunda alacağı işsizlik ödeneğinin düşük olmasına yol açmaktadır.

Ölüm halinde eşine, çocuklarına ve bakmakla yükümlü olduğu anne ve babasına bağlanacak ölüm aylığı miktarı düşük olmaktadır.

Çalışan kişinin emekli olması durumunda kamu kurum ve kuruluşlarına ücretleri eksik bildirilmiş ise bu durumda bağlanacak emekli aylığı da düşmektedir.¹⁵³

4.7.3. ÇALIŞMALARI GÜN AÇISINDAN EKSİK BİLDİRİLENLER AÇISINDAN SONUÇLARI

Bir kısım işverenler çalışanlarını ilgili sosyal güvenlik kurumlarına bildirmekle birlikte bunların çalışma gün sayılarını eksik beyan etmek suretiyle hem prim ödemelerinden hem kıdem tazminatı sorumluluğundan kaçınmaktadırlar.

506 Sayılı Yasa'da 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 Sayılı Yasa ile yapılan düzenleme ile kısmen bu yönde kayıt dışı istihdam azaltılmıştır. Bu durumu önlemek amacıyla, 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı Yasa'nın 79.maddesine eklenen yeni bir fıkra hükmüne göre "Ay içinde bazı günler çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az

¹⁵³ O. Karadeniz, a.g.e., 2004, s.80.

çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim belgelerine eklenmeleri şarttır” denilmektedir.¹⁵⁴

506 Sayılı Kanunun 79.maddesinde yapılan ekleme ile kısmen eksik bildirimin önüne geçilmiş, ancak puantaj kayıtlarının düzenlenmesinin kolay olması, belirsiz süreli ya da kıst hizmet sözleşmelerinin işçi ve işveren tarafından tanziminin kolay olması, çalışanların ay içerisinde çalıştıkları halde 30 günden az bildirilmelerine neden olmaktadır. Çalışan ücretlilerin, çalışma gün sayılarının kamu kurum ve kuruluşlarına eksik bildirilmesi neticesinde sosyal güvenlik hizmetlerini ya zamanında alamamakta ya da hiç alamamaktadır. Örneğin; sigortalıların sağlık yardımlarından yararlanabilmeleri için kendileri için 90 gün, bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocukları ile ana ve babaları için 120 gün prim ödeme şartı bulunmakta olup, eksik bildirildiğinde bu hizmeti daha geç almakta ya da hastalık nedeni ile çalışamayacak duruma geldiğinde, prim ödeme gün sayısını doldurmaması nedeni ile bu sağlık hizmetinden hiç yararlanamamaktadır.

Çalışan sigortalının aynı şekilde yurt dışında tedavi görebilmesi için gerekli şartlardan birisi de, hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde 300 gün hastalık sigortası primi ödemiş olması şartıdır.¹⁵⁵ Bu durumda kuruma, sigortalının çalışmalarının eksik bildirilmiş olması, yurt dışında tedavisi mümkün olsa bile, prim ödeme şartına bağlı olması nedeni ile bu şartı yerine getirmeyen sigortalının tedavisinin yapılamamasına neden olmakta, çalışan sigortalının aynen kuruma hiç bildirilmeyen kayıt dışı sigortalılar gibi geç yahut hiç emekli olmaması sonucuna yol açmaktadır. Özellikle son dönemde sigortalının hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanması konusunda, ortalama 180 gün şartını kaldırarak 5 yıldan beri sigortalı olmak ve en az 900 gün prim ödeme şartına

¹⁵⁴ Güzel ve Okur, a.g.e.,s.183.

¹⁵⁵ Şakar, a.g.e., s.232.

bağlanması nedeni ile erkek sigortalıların ortalama 540-720 gün arası askerlik yaptıkları düşünüldüğünde geriye kalan 200-300 günün doldurulması için birkaç günün bile önemi unutulmamalıdır.

4.7.4. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN GELİR VE AYLIK ALANLAR AÇISINDAN SONUÇLARI

Sosyal Güvenlik Kurumundan emekli olanların tekrar çalışmaları durumunda Sosyal Güvenlik Destek Primi ödemeleri gerekmekte olup kayıt dışı olarak çalıştığı tespit edilen emeklilerin kurumca aylıkları kesilmekte iken yapılan düzenleme ile kayıt dışı çalıştığı tespit edilen emeklilerin, tercihleri sorulmadan aylıkları kesilememektedir. Düzenleme öncesi birçok emekli sigortalının kayıt dışı çalışması nedeni ile emekli aylıkları çalışmaya başladığı tarihte kesilmiş ve yasal faizi ile geri istenmiş, bu durum emeklilerin ciddi anlamda mağduriyet yaşamalarına neden olmuştur.

Yetim aylığı alan kişiler, bu aylıklarının kesilmemesi için kayıt dışı çalışmayı göze almakta bu durumda yetim aylığı alarak çalışanların daha düşük ücret ve kötü şartlarda çalışmalarına yol açmaktadır.¹⁵⁶

4.7.5. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN YABANCI KAÇAK İŞÇİLER AÇISINDAN SONUÇLARI

Yabancı kaçak işçilerin genellikle, kendi ülkelerine kıyaslandığında daha yüksek paralar kazanabildikleri ülkeleri tercih ettikleri görülmektedir. Amaçları, burada kısa vadede ciddi paralar kazanmaktır. Bu durum onları sağlıksız, iş

¹⁵⁶ O. Karadeniz, a.g.e. 2004, s.78

sağlığı ve güvenliğinin olmadığı, çalışma koşullarının ve süresinin uzun olduğu sosyal güvenlik yasalarının sağladığı korumadan uzak iş ortamlarında çalışmaya itmektedir.¹⁵⁷

Yabancı kaçak işçilerinin o ülkede çalışma mevzuatı açısından, çalışma izni olmaması hatta ikamet izni de olmadığı ve yakalandığı zaman sınır dışı edileceklerini bilmeleri bu neden ile tüm bu kötü koşulları isteseler de kamu kurum ve kuruluşlarına bildirememektedir. Bu durum sadece kötü çalışma koşullarıyla sınırlı kalmamakta, insan tacirlerinin eline geçen bu korumasız kesim köle gibi satılmaya başlanmakta hastalanması ya da kaza geçirmesi durumunda yurda kaçak yollarla girmişse hastaneye dahi gidememektedir. Çalışmaları kurum ve kuruluşlara bildirilmediği gibi bazen çalıştıkları işlerle ilgili ücretlerini alamamakta sadece boğaz tokluğuna çalıştırılmaktadırlar.

4.7.6. KAYIT DIŞI ÇALIŞMANIN EVDE ÇALIŞANLAR VE ÇOCUKLAR AÇISINDAN SONUÇLARI

Genelde tekstil sektörü başta olmak üzere evlerde temizlik işlerinde çalışanlar ile eve iş verme modeli yönünden, evlerde parça başı iş yaparak kayıt dışı çalışanlar açısından en önemli sorun, herhangi bir sosyal güvenliklerinin olmamasıdır.

Bu tarz işlerde çalışanların, genelde düşük ücret aldıkları çalışma koşullarının kötü olduğu herhangi bir kaza yada hastalık karşısında sosyal güvenceden eksik oldukları görülmektedir.

¹⁵⁷ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.137.

Evde çalışanların çalışma koşullarının yanı sıra yaşamış oldukları en önemli sorunların başında da çalışma sürelerinin çok uzun olması gelmektedir. Evde iş verme sistemi içerisinde çalışanların, evde birkaç saatlik uyku dışında tüm günü çalışarak geçirdikleri bilinmektedir.

Çocuk işçilerin çalıştırılmasının altında da ucuz işgücüne işverenlerin duymuş olduğu ihtiyaç yatmaktadır. Çocukların kayıt dışı çalışması nedeni ile daha kötü şartlarda ve daha uzun saatlerde çalıştırıldıkları, çalışma şartlarının kötü olması nedeni ile sık sık hastalandıkları ve kaza geçirdikleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği, İş Kanunu ile Sosyal Güvenlik Mevzuatının kendilerine verdiği hakları kullanmamaktadırlar.

Sadece çocukların çalışmasının ekonomik boyutu değil, sosyal boyutu da çok önemlidir. Zira geleceğimizi emanet edeceğimiz çocuklarımızın, çalışma hayatına genç yaşta girmeleri nedeni ile eğitimde geçirecekleri süreyi çalışarak geçirdikleri bunun da Türkiye'nin geleceği açısından çok ciddi olumsuz sonuçlar doğurduğu muhakkaktır.

4.7.7. GENEL EKONOMİ VE GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ SONUÇLARI

Kayıt dışı istihdamın ekonomi üzerindeki önemli bir etkisi haksız rekabete yol açması nedeni ile kayıt altındaki işyerlerinin de kayıt dışına yönelmesine yol açmasıdır.

Kayıt dışı istihdam ile üretim yapan işyerleri, ücretlerin düşüklüğü, sosyal güvenlik ve vergi yükünün olmayışı, sosyal güvenlik ve iş hukukunun kendilerine yüklemiş olduğu yükümlülükleri yerine getirmemesi nedeni ile diğer işyerleri

aleyhine avantaj elde etmekte, üretmiş olduğu malı daha düşük maliyetlerle üretmekte bu da diğer kayıtlı çalışan işyerlerinin rekabet gücünü kırarak bu işyerlerinin de kayıt dışı ekonomiye ve kayıt dışı istihdama yönelmesine yol açmaktadır.

Kayıt altında çalışan ve istihdam yapan işyerleri kayıt dışı çalışan işyerleri ile rekabet edebilmek ve kanunların emrettiği yükümlülüklerden kurtulabilmek için taşeronlaşmaya ve küçülmeye ya da yeni iş ilişkileri doğrultusunda fason üretim yapmaya, eve iş vermeye başlamakta bu da dolaylı olarak kayıt dışı istihdama yol açmaktadır.

Kayıtlı çalışanların devlete sigorta primi ve vergi ödediği oysa kayıt dışında olanların herhangi bir prim ve vergi ödemediği, bu durumda kayıtlı istihdam içerisinde yer alan kişilerin vergi ödediği yeni kamu harcamalarına kaynak sağladığı oysa kayıt dışı çalışanların herhangi bir ödeme yapmadığı aynı zamanda kamu harcamalarının dağılımı ve devlet harcamalarının dengeli yapılmasını engellediği görülmektedir.

Kayıt dışı ekonomi nedeniyle kişilerin ve işyerlerinin gerçek ekonomik durumlarının ortaya çıkmaması nedeni ile ülkenin GSMH'nın düşük görünmesine buna bağlı olarak başta milli gelir hesaplamalarının yanlış yapılmasına ve alınacak makro ekonomik kararlarda isabetsizliğe yol açmaktadır.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Cetintaş, Hakan, Vergil, Hakan; “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 2003, s.20.

4.7.8. MALİ YAPI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kayıt dışı istihdamın en önemli mali sonuçları ve etkileri devletin yani, Sosyal Güvenlik Kurumları ile Maliye Bakanlığının kayıt dışı istihdam nedeni ile uğramış oldukları sigorta primi ve vergi kaybıdır.

TÜİK'in Ocak 2011 verilerine göre devletin 22 Milyon 461 Bin kişilik istihdamdan % 40.9'una denk gelen, 9 Milyon 180 Bin kişinin kayıt dışı çalışması nedeni ile uğramış olduğu vergi ve sigorta prim kaybı, yaklaşık 29.2 Milyar TL'dir. TÜİK verilerine göre, 2011 yılında Türkiye'de çalışanların yaklaşık 13 Milyonu Sosyal Güvenlik Kurumu'na ya da diğer sandıklara kayıtlı bulunmaktadır. Geriye kalan 9 Milyon 180 Bin kişinin kayıt dışı çalıştığı öngörülebilir. Bunların 2 Milyon 562 binin ücretsiz aile işçisi olduğu ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hesaplamaya göre, geriye kalan 6 Milyon 618 Bin kişinin ya kendi adına bağımsız çalışması ya da bir işverene bağlı olarak çalışması nedeni ile SGK'ya kayıtlı olarak çalışması gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışanların SGK'ya kayıtlı olmamasının asgari rakamlar dikkate alındığında, devlete 21 Milyar 093.1 Milyon TL prim ve vergi kaybı olduğu görülmektedir.

2011 TÜİK verilerine göre 3.283.000 kişinin kayıt dışı ücretli ve yevmiyeli olduğu, 3.062.000 kişinin kendi hesabına kayıt dışı çalışan olduğu, 273.000 işverenin kayıt dışı çalıştığı ve ücretsiz aile işçilerinin de 2.562.000 kişi olduğu düşünüldüğünde, kayıt dışı çalışanların 9.180.000 kişi olduğu ortaya

çıkmaktadır. Bu rakamlar değerlendirildiğinde 2010 yılına oranla kayıt dışılığın 1,4 puan azalarak % 40,9'a ulaştığı görülmektedir.¹⁵⁹

Kayıt dışı çalışanlar kayıt altına alınması sağlanabilirse; Sosyal Güvenlik Sistemi vermiş olduğu açıklardan kurtulacak ve devlet Sosyal Güvenlik Sisteminin açıklarını kapatmak için kullandığı kaynakları yatırımlara yönlendirecek yatırımların artması ile çarpan etkisi sonucu milli gelirde daha fazla artış olması sağlanacaktır.

Dünyadaki mevcut Sosyal Güvenlik Sistemlerinin düzenli işleyebilmesi için aktif pasif oranının 1/4 olması yani 4 aktif sigortalının çalışması 1 pasif sigortalıya bakması olayı bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'de çalışan bir sigortalının kendisi ile birlikte ortalama 4 kişiye baktığı ve sosyal güvenlik hizmeti aldığı, bu sosyal güvenlik hizmeti alanların birçoğunun kayıt dışı çalıştığı düşünüldüğünde, bunların kayıt altına alınmasının sadece prim ve vergi gelirinden ziyade bunlara yönelik prim ödemedikleri halde yapılan giderlerden Sosyal Güvenlik Kurumları da kurtulacaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumları ile Maliye Bakanlığının sigorta prim kaybı ve vergi kaybı sadece kayıt dışı çalışanlardan değil aynı zamanda ücretlerin eksik bildirilmesinden de kaynaklanmaktadır. İşyerlerinde çalışan sigortalılar, günümüz koşullarında asgari ücretin üzerinde ücret almakta ancak SGK' ya almış oldukları fiili ücret üzerinden değil, asgari ücret üzerinden bildirilmektedirler. Fiili ücret ile asgari ücret arasında oluşan farkta sigorta primi kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ücretlerin eksik bildirilmesi ancak isteğe bağlı sigortalılarda görülmektedir. Zira isteğe bağlı olarak SGK' ya bildirim yapılmakta, ancak piyasa koşullarında kayıt dışı çalışan ve yüksek ücret alan

¹⁵⁹ www.tuik.gov.tr, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları (Aralık 2010, Ocak, Şubat 2011).

sigortalılar kendilerine tanınan sigorta primine esas kazanç tabanı ile tavanı arasında sürekli olarak sigorta primine esas kazancın tabanından kuruma bildirim yapmaktadırlar. Sigortalıların gerçek ücretler üzerinden değil de, Sosyal Güvenlik Kurumu'na en az bildirilmesi gerekli olan sigorta taban ücreti üzerinden bildirilmesi nedeni ile SGK'nın sigorta prim kaybı 2000 ve 2001 yılları için 3 Milyarı aşmaktadır.¹⁶⁰

Ancak isteğe bağlı sigortalılığın şartları 4842 Sayılı Yasa ile zorlaştırılmış, isteğe bağlı sigortalı tescili yaptırabilmek için sadece sigortalının tescil olması yeterli görülmemiş, en az bu tarihten önce 1080 gün prim ödenmiş olma şartı getirilmiş, bu da 2002 yılında 942 bin 24 olan isteğe bağlı sigortalı sayısını 2005 Ağustos ayı itibariyle % 250 azaltarak 268 bin 98'e düşürmüştür. Burada borçlarını 3 ay üst üste ödemeyen sigortalıların isteğe bağlı sigortalılıklarının iptali de etkili olmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumlarının kayıt dışı istihdamdan aktif olan sigortalılardan dolayı, pasif yani bakmakla yükümlü oldukları kişilere sağlanan sağlık yardımları ve diğer giderler nedeni ile de etkilenmekte, ancak burada kayıt altında oldukları halde eksik ücret ya da eksik gün bildirimini nedeniyle oluşan kayıpların da çok ciddi olduğu dikkat çekmektedir.

4.7.9. SOSYAL VE PSİKOLOJİK ETKİLERİ

Kayıt dışı ekonominin Sosyal Güvenlik Sistemi üzerindeki sosyal ve psikolojik etkileri oldukça önemlidir. Sosyal Güvenlik Hizmeti sunucularının kayıt dışı istihdamın yüksek olması nedeni ile aktif-pasif dengesinin etkisi sonucu sigortalılarına hak ettikleri düzeyde sağlık hizmeti, sigortacılık hizmetleri ile emekli aylıkları verememekte bu da psikolojik olarak sigortalıların ya da kayıt

¹⁶⁰ Süngü, a.g.e., s.84.

dışı çalışanların kayıt dışına çıkmasına ya da kayıt dışında kalmalarına yol açmaktadır. Bir başka boyuttan olaya bakıldığında ise, kayıt altında çalıştıkları halde birtakım hizmetleri alamama, ya da aldığı halde, aldığı hizmetten memnun olmayan kayıt dışı çalışanlar azda olsa, ücret yönünden avantajları nedeni ile kayıt dışına çıkmaya özenmektedirler. Sosyal Güvenlik Sistemine ödemiş oldukları primlerin yerini bulmadığını düşünmektedirler. Özellikle hak etmedikleri halde kanunsuz yollarla sosyal güvenlik kurumlarından gelir ve aylık alanların olduğu bilinmekte olup, bu gibi şahısların varlığı, düzenli prim ödeyenlerin primleri ile ilgili olarak, primlerin amacına ulaşmadığı yönünde düşünceler oluşmasına yol açmaktadır.

Çalışabilme gücüne ve kudretine sahip olan insanlar sağlıklı günlerinde sosyal güvenlik kapsamına girerek, yaşlandıklarında bir aylık almayı ya da bir kaza geçirdiklerinde sosyal güvence sahibi olmayı isterler. Ancak, genel ücret seviyelerinin düşüklüğü ve hayat şartları onları kayıt dışı çalışmaya yöneltmekte zamanla bu işveren ve çalışanlar açısından alışkanlık haline gelmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE

Kayıt dışı istihdamın istihdamı artırdığı, işsizliği azalttığı, gelir dağılımını iyileştirdiği, işçiye daha yüksek ücret, işverene daha yüksek gelir sağladığı ve işletmelerin rekabet gücünü artırdığı bilinen bir gerçektir.¹⁶¹ Ancak kayıt dışı istihdamın olumlu etkilerine kıyasla olumsuz etkilerinin çok daha fazla olduğu bilinmektedir. Kayıt dışı çalışanlar iş hayatını düzenleyen mevzuatın koruyuculuğundan yararlanamamakla birlikte kötü çalışma koşulları ve uzun çalışma sürelerine maruz bırakılmakta ve emeklilik hakkı da elde edememektedirler. Kayıt dışı istihdam kayıtlı faaliyet gösterenler aleyhine haksız rekabet yaratmakta, kaynak dağılımının rasyonellikten uzaklaşmasına neden olmaktadır. Ekonomik göstergelerin gerçekten uzaklaşmasına çocuk emeğinin sömürülmesine ve sosyal güvenlik sisteminin bozulmasına neden olmaktadır.¹⁶² Ayrıca Kayıt dışı istihdam nedeniyle uğranılan vergi kaybı vasıtalı vergilerin artırılması ve borçlanma yoluyla telafi edilmektedir. Vasıtalı vergilerin artması, gelir adaletinin bozulması ile sosyal yapıyı bozarken, borçlanma ise ekonominin uzun vadeli dengelerini bozmakta ekonomiyi krizlere ve dış borçlara açık hale getirmektedir.¹⁶³

Her şeyden önce kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasına Devlet otoritesinin muhafazası, üretilecek politikaların gerçekçiliği ve gerçekleştirilebilirliği açısından gerek bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdamı ortaya

¹⁶¹ Güloğlu, Tuncay, *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış*, s.4-6.

¹⁶² a.g.e., s.6.

¹⁶³ a.g.e., s.6-7.

çıkaran veya boyutlarını genişleten unsurlar ortadan kaldırılabilirdiği takdirde kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmış olacaktır. Bunun için kısa vadeli tedbirler yerine orta ve uzun vadeli yapısal değişiklikler gereklidir.¹⁶⁴ İstihdamın kayıt altına alınması için orta ve uzun vadede aşağıdaki politika ve önlemlerin hayata geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2000'li yıllardan sonra sağlanan ekonomik istikrar ortamı, kayıt dışı istihdamla mücadelede uygun bir zemin hazırlamıştır. Bununla ilgili genel ve sektörel önlemler alınmaya başlanmıştır. Buna göre;¹⁶⁵

Gelir idaresinin teknolojik altyapısının güçlendirilmesi amacıyla uygulamaya konulan VEDOP (Vergi Dairesi Tam Otomasyonu Projesi) projesinin ikinci aşamasının sonucunda 301 vergi dairesinde otomasyona geçilmiştir. 28.05.2005 tarihinde başlatılan E-Vergi Dairesi Otomasyon projesiyle ise toplam 147 vergi dairesi kapsama alınmıştır. Gelir İdaresi bünyesinde vergilendirmeye ilgili kamu ve özel sektörden toplanan bilgilerin depolandığı bir veri ambarı (VERİA) oluşturulmuştur.

2001 yılı Eylül ayından itibaren mali kuruluşlarca yapılacak işlemlere taraf olanların vergi kimlik numarasının ilgili belge ve kayıtlarda kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca, 8.000 YTL'yi aşan tahsilât ve ödemelerin bankalar ve PTT aracılığıyla yapılması uygulaması başlatılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasının vergi kimlik numarası yerine kullanılması çalışmaları tamamlanmıştır.

¹⁶⁴ Sarılı, M.Ali, **Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler**, Afyon Kocatepe Üniv. Dergisi, s.44.

¹⁶⁵ **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, DPT, 2007.

Akaryakıt pompalarına yazar kasa takılması uygulaması başlatılmakla birlikte, uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılmış ve düzenleme henüz tam olarak hayata geçirilememiştir.

4 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/28 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kayıt dışı istihdamla mücadelede kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlamayı, vatandaşları bilgilendirmeye ve denetimleri sıklaştırmayı amaçlayan Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi başlatılmıştır. Bu projede Türkiye’de kayıt dışı istihdama ve yabancı kaçak istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişe katkıda bulunması hedeflenmektedir. Proje kapsamında denetimin etkin, caydırıcı olarak uygulanması, bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri yer almaktadır. Mevzuat değişikliklerinin yapılması ve bürokratik engellerin kaldırılması başlıkları altında faaliyetler sürdürülmektedir. Bu faaliyetler ile kayıt dışı ve yabancı kaçak işçiliğin en az seviyeye indirilmesi hedeflenmektedir.¹⁶⁶

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda kayıt dışı ekonomi ile birlikte kayıt dışı istihdamın en aza indirilmesi, bunun sonucunda rekabet gücünün artırılması, kamu finansmanının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması temel amaç olarak belirlenmiştir.¹⁶⁷

Kalkınma planında ve KADİM Projesi’nde öncelikli vurgulanan noktalardan biri, kayıt dışılık ile mücadelenin ancak ve ancak toplumsal bir karşı duruş ile önlenebileceği veya azaltılabileceği konusudur. Bunun için de toplumu bilinçlendirme ve bilgilendirme kampanyalarının önem arz ettiği belirtilmiştir.

¹⁶⁶ rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004.htm (21.07.2010)

¹⁶⁷ ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf (21.07.2010)

5.1. TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN KAYIT ALTINA ALINMASINDA ETKİLİ ARAÇLAR

5.1.1. TÜRKİYE'DE BİLGİLENDİRME VE BİLİNÇLENDİRME FAALİYETLERİ

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla yapılan faaliyetlerden biri de bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmalarıdır. Bu faaliyetler konu hakkındaki bilgi ve bilinç eksikliğini gidererek kayıtlı çalışmaya olumlu katkıda bulunmaktadır. Bu çalışmaların kişilere sosyal güvenlik hakları ve yükümlülükleriyle ilgili bilgi vererek, bu kişilerin bilgi ve bilinç eksikliğinden kaynaklanan kayıt dışı çalışmayı önleyebileceği düşünülmektedir.

Bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları toplumun her kesimine yönelik olarak yapılmalıdır. Sosyal güvenlik mevzuatının çok geniş ve kapsamlı olması nedeniyle insanlarda bu konuda eksik ya da yanlış bir bilinç oluşmuştur. Bu nedenle öncelikle sosyal güvenlik hizmetlerinin artılarından ve çalışanlara sağladığı katkılardan başlayarak, çalışanlara geniş çaplı eğitimler verilmelidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın öncülüğünde ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından kayıt dışı istihdamı azaltmak ve kayıtlılık oranını artırmak amacıyla yapılan faaliyetlerin en önemlilerine aşağıda yer verilmiştir.

5.1.1.1. İnternet (24 Saat Açık Sanal Sigorta Müdürlüğü) www.sgk.gov.tr

Dünyamızın hızla teknolojik açıdan geliştiği adeta dev bir sanal ortama dönüşen bilgi ağlarına ve kişilerin sosyal güvenlikleri ile ilgili gerek kişisel

gerekse genel bilgilere ulaşabilmesi için kurulan internet sitesi, Türkiye’de ziyaretçisi fazla olan bir sitedir.¹⁶⁸

2001 yılından itibaren, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun erişim sayfası çağımızın gereklerine uygun olarak, bürokrasiyi azaltacak ve kişilerin sosyal güvenlikle ilgili soru ve sorunlarına cevap verebilecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır. İnternet üzerinden “sigortalı hizmet dökümü” ve “ne zaman emekli olurum?” gibi programların hizmete açılması ile birlikte sigorta müdürlüklerindeki iş yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kurulan bu site ile iş sahipleri Kurumun ünitelerine gitmeksizin kendilerine verilen şifreyi kullanarak, ev yahut ofis ortamından işlerini halledebilmekte, bu anlamda ciddi zaman ve emek tasarrufu sağladığı gibi kırtasiyeciliği ve bürokratik karmaşayı da en aza indirmektedir. Kurum açısından da iş yükünde ciddi azalma olmuştur. Bu erişim kolaylığı ve sigortalıların bir nevi bu siteyi oto kontrol olarak kullanmaları neticesinde, kayıt dışı istihdam konusunda önemli bir gelişme olduğu ve etkilerini zamanla göstereceği bir gerçektir.

2007 yılı başlarına kadar sadece hizmet akdine istinaden çalışanlar, hak sahipleri, emekliler gibi 506 Sayılı Yasa kapsamındaki kişilere hizmet veren internet sitesi daha sonra 506 Sayılı Kanuna tabi olanların yanı sıra Emekli Sandığına tabi olanlar, 1479 Sayılı Bağ-Kur Kanununa tabi olanlar ve 2022 Sayılı Kanun kapsamındaki kişilere de bilgi vermeye başlamıştır. Sigortalıların günlerini toplatmak, işe giriş tarihlerini öğrenmek, sosyal güvenlik numaralarını öğrenmek, ne zaman emekli olacaklarını, emekli iseler o aya ait aylık miktarlarını öğrenmek, evrak takibi yapmak, mevzuat ile ilgili sorularına cevap bulmak, form ve dilekçelere ulaşmak için uzak yörelerden sigorta müdürlüklerine gitmelerine gerek kalmamış, vatandaşın yol, zaman ve emek kaybı önlenmiş, sigorta müdürlüklerinde ise memurdan işgücü tasarrufu sağlanmıştır. Daha da

¹⁶⁸ Yereli ve Karadeniz, a.g.e, s.137.

önemlisi çalışanların sosyal güvenlikle ilgili bilgilerinin artması sağlanmıştır. Bu site sadece çalışanların değil işverenlerin de gereksinim duyduğu birçok konuda gerekli bilgileri içermektedir. SGK erişim sayfasını 2007 yılının ilk on ayında 10.000.000 kişi ziyaret etmiştir. Siteye girenlerin %55'i lise düzeyi altında okul mezunudur.

5.1.1.2. Basın ve Bilgilendirme Toplantıları ve Eğitimler

2003 yılından itibaren sigorta müdürlükleri tarafından ilköğretim ve lise öğrencileri ile askerliğinin bitimine az bir süre kalmış er ve erbaşa sosyal güvenlik bilinci, sigortalıların hak ve yükümlülükleri ile ilgili eğitimler vermeye başlanmıştır. Söz konusu eğitimler kapsamında tüm sivil toplum örgütleri, sendikalar ve işveren kuruluşlarına sigortalı ve işverenlerin hak ve yükümlülükleri ile ilgili bilgiler verilmektedir. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlı Sigorta Müfettişleri son birkaç yıldır yıllık çalışma plan ve programı çerçevesinde her ilde (o yıl ilk giden müfettiş tarafından) bilgilendirme toplantıları yapılmakta bu çerçevede mülki amirler, belediye başkanları, oda ve borsaların temsilcileri, meslek kuruluşları, sendikalar v.b. kişi ve kurumlarla görüşülmekte ve ziyaret edilmekte, talep gelmesi durumunda da sosyal güvenlik kanunu ve bu kanunda meydana gelen güncel değişiklikler hakkında bilgilendirilmekte bu bilgilendirme toplantılarına yerel gazete ve televizyonlar da ilgi göstermektedir. Bu şekilde sosyal güvenlik bilincinin oluşması için ciddi bir bilinçlendirme çalışması yürütülmektedir.

5.1.1.3. Broşür, El İlanı ve Afiş Dağıtımı

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sigortalılık bilincini artırmak amacıyla broşürler dağıtılmıştır. Kurum erişim sayfası (www.sgk.gov.tr)'yi tanıtan ve

sigortalıların hak ve yükümlölükleri ile ilgili “BUNLARI BİLİYOR MUSUNUZ?” afişinin kurum tesislerinin yanı sıra diğerk kamu kurum ve kuruluşlarına, sendikalara ve işyerlerine dağıtımı yapılmış ve kamuya açık yerlerde ilan edilmesi sağlanmıştır. Kurumun bu çabaları sadece bilinçlendirme ve bilgilendirmeye yönelik olmayıp, temelinde kayıt dışılığın azalması ve toplumun tamamını sosyal güvenlik şemsiyesi kapsamına almayı amaçlamaktadır. Ayrıca sağlık karnelerinin arkalarına sigortalılıkla ilgili hak ve yükümlölükleri anlatan bilgiler konulmuştur.

5.1.1.4. Televizyon Programları

Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri kapsamında 2002 ve 2003 yıllarında, TRT GAP TV’ye kurum yöneticilerinin programlara katılıp SGK ile ilgili konularda konuşmaları yerine, sigortalılar tarafından daha fazla izleneceğidüşünölen, sigortalı, emekli ve hak sahiplerine hak ve yükümlölüklerini anlatan ve 6’şar dakikadan oluşank “Zoraki Komşular” isimli 52 bölüm spot drama yaptırılmıştır. Dizi, TRT GAP ve TRT 1’de yayımlanmış ve izlenme oranı yüksek olmuştur. TRT’nin izlenme oranı % 5,1 iken dizi %9’luk izlenme oranı alarak aynı saat içerisinde tüm kanallarda en çok izlenen dizi olmuştur. Dizi ayrıca 300 kadar yerel ve ulusal TV ile sigorta müdürlüklerimiz ve hastanelerimizin bekleme salonlarında da vatandaşlarımıza izletilmiştir. Söz konusu diziye vatandaşlar tarafından gösterilen ilgi sosyal güvenlik konusuna vatandaşlarımızın ne kadar duyarlı olduğunun ve bu konudaki bilgi ihtiyacının tespit edilmesi açısından önemlidir. Bu programın ulusal basında yer alan köşe yazılarında ve televizyonlarda sigorta konusunda uzmanlaşmış kişiler tarafından yapılan programlarda önemli derecede artış olmuştur.

5.1.1.5. E – Bildirge Projesi

Çalışma hayatı, sosyal güvenlik, istihdam, iş ve işyeri alanlarında faaliyetlerini sürdüren Bakanlık; 21. yüzyılda bilişim teknolojisindeki baş döndürücü gelişmelerin etkisiyle gelişen toplum yapısına uygun şekilde hizmet sunmaya yönelik çalışmalarına hız vermiştir.

Bu anlayışla; 01 Mayıs 2004 tarihinden itibaren, Türkiye’de sigorta işlemlerinin sanal ortamda yapılabilmesi amacıyla, e-devlet uygulamasının önemli adımlarından biri olan e-bildirge projesi geliştirilmiş, prim ödeme ve tahakkuk işlemlerinin internet üzerinden yapılması sağlanmıştır.

E-bildirge projesinin hukuki ve teknik altyapısı tamamlanmış olup, 01.05.2004 tarihinden itibaren tüm Türkiye genelinde özel-resmi sektör işveren ayrımı yapılmaksızın uygulamaya girmiştir.

E-bildirgenin sağlayacağı kolaylıklar:

İşverene sağlayacağı kolaylıklar: İşverenler, e-bildirge projesi ile Türkiye’nin ve dünyanın her yerinden 7 gün 24 saat, Sigorta İl / Sigorta Müdürlüğü’ne gitmeden, posta masrafı ödemeden Aylık prim ve Hizmet Belgesini sağlıklı ve güvenli bir şekilde internet ortamında Kuruma göndermek suretiyle zamandan ve işgücünden tasarruf sağlama, işyerlerinin tahakkuk tahsilat bilgilerini ve geçmiş borçlarını izleyebilme, borcu olmayan işverenlere, talepleri üzerine borçlarının bulunmadığına ilişkin yazının kısa sürede verilebilmesi, prim ödemelerini otomatik ve internet bankacılığı yoluyla daha kolay ve hızlı bir şekilde yapabilme imkanına kavuşmuşlardır.

Sigortalılara sağlayacağı kolaylıklar: Sigortalıların hizmetlerinin girişleri aylık yapılabileceğinden, hizmet sürelerinin güncel olarak izlenmesi mümkün hale gelmiş, ayrıca emeklilik işlemleri, sağlık karnesi temini, işsizlik sigortası ödemeleri, sağlık provizyonu gibi sigorta ve yardımlarından daha hızlı ve sağlıklı bir biçimde yararlanma imkanına kavuşmuşlardır.

Emeklilik işlemlerinde yaşanan hizmet birleştirme, hizmet hesaplamalarının eksik ya da yanlış olması gibi durumlar ortadan kalkacak, emeklilik işlemleri; sistemin oturması ile kısa sürede sonuçlandırılabilir. Maliye, Mülki İdare Amirlikleri, İŞKUR gibi diğer kurumlar istedikleri anda SGK kayıtlarına kolayca ulaşabileceklerdir.

Verilerin güncel olarak hatasız ve elektronik ortamda 21. yüzyıl teknolojisine yakışır bir şekilde arşivlenmesi de mümkün hale getirilmiş olacaktır.

Kayıt dışı çalışmayı ve kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik olarak son dönemlerde birçok düzenleme yapılmıştır. Bunların başında ise Belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki inşaatlara yapı ruhsatı verilirken, bu ruhsatı alan ruhsat sahiplerinin ruhsat veren belediyelerce Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi ve bir şekilde bildirilmemiş yahut yapı ruhsatı alınmaksızın yapılan inşaatların yapı kullanım ve iskan ruhsatı için başvurulması sonucu ulaşılan bilgileri yine Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bunların dışında, 2006/28 Sayılı kayıt dışı istihdamla mücadeleyle ilişkin olarak Başbakanlıkça yayınlanan genelge doğrultusunda yürütülen çalışmalar kayıt dışı istihdama ilişkin önemli düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

5.1.2. ASGARI İŞÇİLİK DEĞERLENDİRMESİ

Asgari işçilik uygulamaları sosyal güvenlik sistemine 4792 Sayılı Yasanın 6.maddesini değiştiren 3917 Sayılı Yasa ile girmiştir. Bu düzenlemeden önce 506 Sayılı Yasanın 79. maddesinde prim belgeleri ve ölçümleme başlığı altında düzenlenen Sosyal Sigortalar Kurumunca çalışan sigortalı sayısı, çalışma gün sayısını ve prime esas kazanç tutarlarını belli koşulların varlığı durumunda resen hesaplanmasını ifade eden, ölçümleme sisteminin benzeri olmakla birlikte, aralarında birçok farklılıklar vardır. Ölçümleme sistemi belli koşulların varlığı halinde, sigortalının çalışma süreleri ile prime esas kazanç tutarlarını resen hesaplaması iken asgari işçilik uygulanması ihale konusu işlerde ve inşaat işlerinde belirli bir oranda işçilik bildiriminde bulunulması durumunda herhangi bir ihbar ve yakınma olmaması durumunda kurumca ilişkisizlik belgesi verilmesine yönelik bir idari işlemdir.¹⁶⁹

Asgari işçilik incelemesinin temelinde yatan en önemli neden, kayıt dışı istihdamın en yoğun olarak yaşandığı sektörlerden inşaat sektöründe bulunan prim kaybının önlenmesi, burada çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması, ayrıca hiç bildirimde bulunmayan yahut eksik bildirimde bulunan işverenlerin denetlenerek, bildirimde bulunan işverenlerin aleyhine neden olan haksız rekabeti önlemek ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bu kayıt dışı çalışma nedeni ile uğramış olduğu prim kaybını önlemektir.

Yukarıda belirtilen yetkiler doğrultusunda sigorta müfettişleri asgari işçilik incelemesi yapmaktadırlar. Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik uygulanmasında esas aldıkları kurallar:

- Yerel denetim, nitelik, nicelik, tespit tutanaklarına göre saptama,
- Benzer işletmelerde tespit edilecek bilgilere göre saptama,

¹⁶⁹ Süngü, a.g.e., s.119.

- Meslek ve kamu kuruluşlarından alınan bilgilere göre saptama,
- Diğer bilgilerin esas alınması suretiyle saptama,
- Kuruma verilen prim belgelerindeki bilgilere göre saptama,
- İşyeri bildirgesinde yazılı bilgilere göre saptama,
- İşyerinin yasa kapsamına alınmasına esas olan tespit tutanağına göre saptama olarak sıralanmıştır.¹⁷⁰

3917 Sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce, Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasa ile beraber resen prim tahakkuk etme yetkisi, yani yasada sayılan ve benzeri kriterleri kullanarak randıman incelemesi yetkisi verilmiştir. Burada önemli olan husus işyeri kayıtlarını kuruma yapılmış bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç tutarı, sigortalı sayısı ve çalışma gün sayısını gerçeği yansıtır yansıtmadığıdır.¹⁷¹

Bu nedenle 3917 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen sigortalı sayısında ciddi artışlar olmuştur. Buradan ortaya çıkan sonuç şöyledir. Kamu kurum ve kuruluşların arasındaki bilgi akışı ve eşgüdüm Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirilen özel bina inşaatı işyeri sayısını arttırmış ve kuruma belli tutarın altında işçilik bildirilemeyeceğini belirten prim güvenlik tedbirleri, özel bina inşaatlarından kuruma bildirilen sigortalı sayısını arttırmıştır.¹⁷²

¹⁷⁰ SGK Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, Ankara 2000, s.326.

¹⁷¹ Kurt,Resul, a.g.e., s.73.

¹⁷² Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.175.

5.1.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE PROJESİ (KADİM)

Türkiye’de Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, tüm kurumların katılması bakımından en önemli düzenleme ve çalışma 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe konulan Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi’dir.

Bu konuya ilişkin çıkartılan genelgede; “Dünyada özellikle belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yeterince gelişmemiş olduğu ülkelerde, kayıt dışı ekonominin toplam ekonomi içerisinde büyük bir yer işgal ettiği bilinmektedir. Genel ekonomik dengeler, işsizlik ve toplumsal duyarlılık yabancı işçi çalıştırılmasını ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla planlı koordineli etkin sürekli ve tüm kesimlerin katıldığı çalışmaları zorunlu kılmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele için öncelikle mükellefleri kayıt dışılığı iten nedenlerin iyi bilinmesi; bu amaçla toplumsal uzlaşma ve hareket birlikteliği sağlanması ve buna uygun politikaları koruma olarak uygulanması gerekmektedir” denmektedir.¹⁷³ Böylece kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ciddi bir adım atılması, bu mücadelede de tüm kamu kurum ve kuruluşların ilgili olarak katılması öngörülmüştür. Bu projenin yürütümü için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı bünyesinde kayıt dışı istihdamla mücadele koordinatörlüğü kurulmuştur.

Projenin icrasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yanı sıra İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi

¹⁷³ Kayıt dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi’nin yürürlüğe konulmasıyla ilgili 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

Başkanlığı görevlendirilmiş olup, bu proje yürütülürken meslek kuruluşları ile sendikalar ayrıca sosyal tarafların görüşlerine de dikkat edileceği belirtilmiştir.

Genelgeye göre projenin il düzeyinde valiliklerin koordinasyonunda özellikle SGK, İş-Kur ve Maliye Bakanlığı'nın çalışmalara aktif olarak katılması ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının denetim birimlerinin, denetim elemanlarının da denetim anlamında destek olmaları gerektiği belirtilmiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadele koordinatörlüğünü yürüten Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca projeye ilişkin olarak bastırılan kitapçıkta kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak;

- Mali ekonomik nedenler; enflasyon, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk, vergi yapısı, vergilerin yüksekliği, defter tutma hadleri,
- Hukuki nedenler; yasaların basit ve açık olmaması, yasaların sık değişikliğe uğraması, cezaların caydırıcı olamaması, takip edilemeyen kamu alacakları, hukuki boşluklar, istisna ve muafiyetler, yasalara güvenin azalması,
- İdari nedenler; vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması,
- Sosyal nedenler; vergi ahlakı, mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler belirtilmiştir.¹⁷⁴

Yine aynı projede “kayıt dışı ekonomi kavramı ana başlık içerisinde ele alındığında bu genel kavramın birinci ve en ağırlıklı başlığının kayıt dışı istihdam olduğu, çünkü kayıt dışında üretilen mal ve hizmetlerin büyük ölçüde kayıt dışı çalışanlar veya kayıt dışı çalıştırılan işçiler tarafından üretilmektedir” denmektedir.¹⁷⁵

¹⁷⁴ www.csgeb.gov.tr

¹⁷⁵ a.g.k.

Bu proje kapsamında yapılan değerlendirmede Sosyal Güvenlik Kurumları'na bildirim yapılmadan kaçak çalışan veya çalıştırılanların aynı zamanda kanun dışı çalışanlar olduğu bunların da daha ziyade yabancı kaçak işçiler ve ocuk işçiler olduğu kaçak çalışan ocuk işçilerin % 57.6'sını tarım sektöründe, % 21.8'ni sanayi sektöründe çalıştığı, % 10.2'nin ticaret sektöründe çalıştığı ve % 10.4'nn de hizmet sektöründe çalıştığı belirtilmekte olup, çalışan ocuk işçilerin % 58.8'nin ücretsiz aile işçisi olduğu, % 23.7'sinin ücretli, % 15.7'sinin yevmiyeli ve % 1.9'nun kendi nam ve hesabına yahut işveren olarak çalıştığı belirtilmekte olup, önemli olanın ekonomik boyuttan çok sosyal boyutun olduğu, okul çağında olan ve okula gitmesi gereken çocukların çalışıyor olması, ayrıca işverenlerin de ucuz işgücü olarak bunları tercih etmesinin daha önemli bir boyut olduğu vurgulanmaktadır.

Projenin amacı olarak kuralları ve kurumlarıyla uluslararası kabul görmüş, gelişmiş ekonomiler düzeyine ulaşma çabalarının, ekonominin tüm katılımcıları ile birlikte yürütülmesi, toplam kayıt dışı istihdam çerçevesinde kayıt altına alınabilecek kısmın kayıt altına alınmasının sağlanması ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesidir.

Projenin hedefinin "kayıt dışı ekonominin toplam ekonomik büyüklük içerisindeki oranın mümkün olan en düşük seviyeye indirilmesi çalışmalarının desteklenmesi, kayıt dışı istihdamın uzun dönemde yaratacağı sosyal ve ekonomik olumsuzluk konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesidir" şeklinde ifade edilmiştir.

İllerde kayıt dışı istihdamla mücadele projesi kapsamında il valiliklerinin koordinasyonunda aşağıda belirtilen faaliyetler yürütülecektir.

— Projenin kamuoyuna tanıtımı ve kayıt dışı istihdamla mücadele kampanyasının başlatılacağının duyurulması,

- Valilik, kamu kurum ve kuruluşları ile taraflar arasında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ortak hareket edilmesi,
- İlgili kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi akışı ve paylaşımı hakkında koordinasyonun sağlanması,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatı her türlü imkan ve kaynakları ile çalışmalara katılması,
- Sosyal Güvenlik bilincinin yükseltilmesi için ilk ve orta öğretimde şiir kompozisyon ve resim yarışmaları yapılması,
- Yerel, ulusal yazılı ve görsel medyada proje ile ilgili tanıtıcı yayınlar yapılmasının sağlanması ve kayıt dışı çalışanların mahrum kaldıkları hak ve hizmetlerin anlatılmasına yönelik tanıtıcı programların düzenlenmesi,
- Spor müsabakalarında, pankartlarla sosyal güvenlik ve sigortalı çalışmaya yönelik tanıtımların yapılmasıdır.

Ayrıca yine adı geçen proje kapsamında, yeşil kart uygulamalarının sıkı takip altına alınacağı ve benzer alanlarda birçok faaliyet konusu benimsenmiştir. Konu ile ilgili çalışmalar İstanbul'da 2007 Şubat ayı başlarında başlamıştır. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi'nin teorik olarak öngördüğü faaliyetlerin gerçekleşmesinin Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir çıkış açtığı bir gerçektir. Projenin Başbakanlık düzeyinde bir genelge ile uygulamaya geçirilmiş olması da, Türkiye'de kayıt dışı istihdamın ciddi anlamda ele alındığının çok önemli bir göstergesi olmuştur.

5.1.4. EĞİTİM PROGRAMLARI

İşgücünün bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Gençlerde sosyal güvenlik bilincinin gerçekleştirilmesi amacıyla, ilk ve orta öğretimde ders müfredatı içine "Sosyal Güvenlik Dersleri" konulması, Mesleki

Eğitim Kanunu'na bağlı olarak eğitim gören çırak, kalfa, usta adayları ile kursiyerlere verilen eğitimin müfredatına, çalışanların hak ve yükümlülüklerini açıklayan ders programları eklenmesi, eğitim seviyesinin kayıt dışı olarak çalışanlarda genel olarak düşük olduğu değerlendirildiğinde etkili bir uygulama olacaktır.

KOBİ'ler Türkiye'de işyerlerinin %98'ini, toplam istihdamında %45'ini oluşturmaktadır. Bu nedenle KOBİ'lere eğitim veren kuruluşlar (ÇASGEM, Milli Prodüktivite Merkezi, Türk Standardları Enstitüsü, KOSGEB, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Esnaf Sanatkarlar Konfederasyonu) ortak bir eğitim politikası geliştirebilir.

5.1.5. KAMU HARCAMALARINA DUYULAN GÜVENİN VE VERGİ BİLİNCİNİN ARTIRILMASI

Devlet-vatandaş ilişkilerinin sağlıklı olabilmesi ve vergi gibi yükümlülüklerin gönüllü olarak ve yeterli düzeyde yerine getirilebilmesi için öncelikle toplumun çeşitli kurumlarına ve bu arada özellikle Devlet'e ait kurum ve kuruluşlara yeterli düzeyde güven duyulmasına ihtiyaç vardır.¹⁷⁶ Türkiye'de sıkça yaşanan savurganlık ve yolsuzluk şeklindeki kötü yönetim uygulamaları ekonomi üzerinde bir yandan kendi varlıklarıyla doğrudan, bir yandan da vatandaşların sisteme yönelik adalet düşüncelerini zedeleyerek vergi ve benzeri yasalara uyumlarını azaltmalarına neden olarak dolaylı şekilde bir yük oluşturur.¹⁷⁷ Bu durumda ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınabilmesi için Devletin saygınlığını ortadan kaldıran rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi olayların üzerine ciddiyetle gidilmesi ve mükelleflerin, ödedikleri vergilerin israf

¹⁷⁶ Mehmet Tunçer, **Hükümet Birey İlişkilerinin Vergi Uyumuna Etkisi ve Türkiye**, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, s.118.

¹⁷⁷ a.g.e, s.119.

edilmeyeceğine ve kendilerine hizmet olarak geri döneceğine inandırılması gerekir. Kamu harcamalarının yerinde ve verimli alanlara yapılması, mükelleflerin vergi ahlakı ve bilincini artırarak kayıt dışı ekonominin küçülmesine neden olacaktır.¹⁷⁸

5.1.6. DENETİM BİRİMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ, KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE KONUSUNDA FONKSİYONEL HALE GETİRİLMESİ

Denetim, kayıt dışı istihdamla mücadelede çözüm açısından tek başına yeterli olmamakla birlikte, kayıt dışılığı önlemenin etkin yollarından birisidir.

Teknik donanım olarak çalışma ortamında olağan bir ihtiyaç haline gelen bilgisayar, internet vb. araçların sağlanarak, özellikle SGK, Maliye, Nüfus Müdürlüğü ile ortak veri tabanı içinde sorgulamanın gerçekleştirilmesi, böylece işveren ve sigortalı bazında gerekli bilgilere ulaşılabilmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi durumunda denetim elemanları, gereksiz inceleme ve soruşturma yapmayacağı gibi zaman-emek-para kaybına neden olunmayacaktır.

Denetimin yerinde ve zamanında yapılabilmesi için denetim elemanlarının bilgi teknolojilerinden yararlanmaları ve başta bilgisayar olmak üzere gerekli araç, gereç ve ofis düzenekleri sağlanması ve mali haklarının geliştirilmesi etkili bir denetim için gereklidir.

Denetimlerin arttırılmasının kaçak işçi çalıştırılmasının önüne kısmen de olsa geçilebileceği açıktır. Ancak, salt denetim kayıt dışı istihdamı ortadan

¹⁷⁸ Sarılı, a.g.e, s. 48.

kaldırmada pek etkili olmayacaktır. Bunun için sendikaların gönüllü denetim işini üstleneceği uygun bir ortama gereksinim vardır.¹⁷⁹

Denetimler yapılırken, işverenler aynı konuda genellikle mükerrer denetime maruz kaldıklarından şikayet etmektedirler. Maliye Bakanlığı Denetim Elemanları, İş Müfettişleri, Sigorta Müfettişleri arasında yeterli koordinasyonun olmaması neticesinde kısa aralıklarla farklı denetim birimlerince aynı işyerlerinin denetlenmesine yol açmaktadır. Hatta aynı bakanlık bünyesindeki denetim birimleri arasında da koordinasyon olmadığı görülmektedir.¹⁸⁰ Denetim birimlerinin eylem birlikteliğinin sağlanması; denetim kapasitesinin, mevcut fiziki ve beşeri kaynaklarda değişim olmaksızın, artışı sağlayacaktır.

5.1.7. SİSTEM DENETİMİ

İşçi ve işveren bazlı denetim son derece maliyetlidir. Olması gereken, sistemin kendini denetlemesi ve aksayan taraflarında denetim elemanlarının devreye girmesidir.

Çeşitli kamu idarelerinin yürütmekte oldukları hizmetler nedeniyle istihdam edilenlere ilişkin sahip oldukları bilgileri vergi ve sosyal güvenlik kurumları ile anında paylaşarak sistematik ve yaygın bir denetim sağlanması etkili bir diğer araçtır.

Bu konuda kolluk birimlerinden yerel yönetimlere kadar çok sayıda kuruluş katkı sağlayabilir.

¹⁷⁹ Yereli ve Karadeniz, a.g.e, s.225.

¹⁸⁰ www.csgb.gov.tr, **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi**, s.14.

Yapılan tespitlerin verileri bir merkezde toplanarak bilgi haline getirilerek kayıt dışı istihdamın çözümüne yönelik kullanılmalı ve yıllık olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

5.1.8. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKLERİN AZALTILMASI

Sosyal Güvenlik Sisteminin üzerindeki prim yükünün ve vergi yükünün yüksek olduğu konusunda, toplumda ve işçi ve işveren taraflarında genel bir mutabakat söz konusudur. Ancak Türkiye’de prim oranı yüksek olmasına rağmen, işçi ve işveren primlerinin işgücü maliyeti içindeki ağırlığının, prim oranı düşük olan ülkelerle karşılaştırıldığında, nispeten daha az olduğu görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de ortalama işçi ve işveren prim oranları %36,5 iken işçi ve işveren primlerinin işgücü maliyeti içindeki oranı %30’dur. Ancak, Yunanistan’da işçi ve işveren prim oranı toplamı %33,95 iken primlerin işgücü maliyeti içindeki ağırlığı %34, Fransa’da prim oranları toplamı %19,15 iken, primlerin işgücü maliyeti içindeki oranı %38’dir.

İstihdam üzerindeki mali yüklerin yüksek olması bir yandan istihdam artışını frenleyerek işsizlik sorununu beslemekteyken, diğer yandan da kayıt dışı istihdamı teşvik ederek devlet için önemli gelir kayıplarına neden olmaktadır. Bu kapsamda Türk Sosyal Güvenlik Sistemi istihdam üzerindeki mali yüklerin yüksekliği açısından güzel bir örnektir.¹⁸¹ Türkiye’de işe yeni başlayacak işçiler, işverenlerinden brüt ücret üzerinden değil de, net ücret üzerinden çalışma talebinde bulunmaktadırlar. Çünkü asgari ücret üzerinden geçimini sağlayan işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar, işverence sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Bu nedenle ülkede kayıt dışı istihdam oldukça yüksektir.

¹⁸¹ Süngü, a.g.e., s.30.

OECD üyesi ülkelerde kamu gelirleri, gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi doğrudan vergilere dayanmaktadır. Tax Foundation adlı kuruluşun 2005 yılında yaptığı çalışmaya göre; OECD üyesi ülkelerde kamu gelirleri içerisinde tüketim vergilerinin payı %32 düzeyindeyken, bu oran Türkiye’de %47’dir.¹⁸² OECD üyesi ülkelerde toplam vergi gelirleri içinde, gelir vergisinin payı %26, kurumlar vergisinin payı %9 ve servet vergilerinin payı %6’dır. Aşağıdaki tabloda OECD üyesi ülkelerde istihdam maliyetlerine karşılaştırmalı olarak yer verilmiştir.

Tablo 30: OECD Ülkelerinde İstihdam Maliyetlerinin Karşılaştırması 2005-2006.

OECD Ülkelerinde İstihdam Maliyetlerinin Karşılaştırması 2005-2006							
Ülkeler	%	Ülkeler	%	Ülkeler	%	Ülkeler	%
Türkiye	42,8	Kanada	32,1	Meksika	15,0	İsveç	47,9
İsviçre	29,7	Kore	18,1	Polonya	43,7	AB-15	31,6
Avustralya	28,1	Fransa	50,2	OECD Ort.	27,7	Yeni Zelanda	14,5
Belçika	55,4	Yunanistan	41,2	Lüksemburg	36,5	Macaristan	51,0
Finlandiya	44,1	ABD	28,9	Hollanda	44,4	Almanya	52,5
İzlanda	28,6	İngiltere	33,9	Avusturya	48,1	İrlanda	23,1
Çek Cum.	42,6	İtalya	45,2	Portekiz	36,3	İspanya	39,1
Japonya	28,8	Norveç	37,3	Slovak Cum.	38,5	Danimarka	41,3

Kaynak: www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_38148433_1_1_1_1,00.html, Comparison of Total Tax Wedge.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 2005-2006 yılları arası dönemde tüm OECD üyesi ülkeler içerisinde Türkiye, ücretten yapılan vergi ve sigorta prim kesintilerinin en yüksek oranda uygulandığı ülkelerden biridir. Ücretten yapılan vergi ve sigorta prim kesintilerinin toplamının işgücü maliyetine oranını gösteren vergi takozu (tax wedge) Türkiye’de istihdam üzerindeki mali yüklerin çok ağır olduğunu göstermektedir. 2004 yılında istihdam vergileri açısından Türkiye, vergi takozu değerlendirmesi kapsamında, OECD üyesi

¹⁸² <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=222652> (22.07.2010)

lkeler içerisinde en kötü koşullara sahip ülke konumundaydı.¹⁸³ Ancak 2006 yılından sonra yapılan vergi ve sigorta prim indirimleri ile bu durum biraz olsun iyileştirilmiştir.

Türkiye’de en son yapılan düzenlemelere göre, asgari ücretle çalışan bir işçinin işverene toplam maliyetinin %41’i işverence kamuya yapılan ödemelerden oluşmaktadır. OECD yesi ülkelerde ise sanayi kesiminde çalışan bir işçinin işverene toplam maliyetinin %37’sini işverenin kamuya yaptığı demeler oluşturmaktadır.¹⁸⁴ Kayıtlı ekonomi içerisinde vergi ve sigorta prim oranlarının yüksekliğı işgücü maliyetlerini yükseltmekte, bu da kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmaktadır. Örneğın, Türkiye’de asgari ücretin net değeri ile brüt değeri arasında oldukça büyük bir fark bulunmaktadır. Bu farkın nedeni; asgari ücret üzerindeki vergi (gelir vergisi, damga vergisi) ve sigorta primleri ile çeşitli adlar altında alınan fonlar (işsizlik sigortası fonu) için yapılan kesintiler oluşturmaktadır. Bu kesintiler nedeniyle, brüt ücretin ortalama %62 ile %75’i işçinin eline geçmektedir.¹⁸⁵ Buna ilişkin olarak aşağıdaki tabloda Türkiye’de asgari ücretin net hesabı ve işverene maliyeti gösterilmiştir.

¹⁸³ Metin, Ercan, a.g.e., s.53.

¹⁸⁴ T.C alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; a.g.e., 2006, s.16.

¹⁸⁵ Adem Korkmaz, **Türkiye’de Asgari cretin Mali Yönü**, Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.2, S.1, 2001, s.276-277.

Tablo 31: Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti

ASGARİ ÜCRETİN NET HESABI VE İŞVERENE MALİYETİ			
01.01.2011-30.06.2011		SSK KAZANÇ ALT SINIRI (TL/AY)	796,50
16 YAŞINI DOLDURMUŞ İŞÇİLER İÇİN ASGARİ ÜCRETİN NETİNİN HESABI (TL/AY)		16 YAŞINI DOLDURMAMIŞ İŞÇİLER İÇİN ASGARİ ÜCRETİN NETİNİN HESABI (TL/AY)	
ASGARİ ÜCRET	796,50	ASGARİ ÜCRET	679,50
SSK PRİMİ % 14	111,51	SSK PRİMİ % 14	95,13
İŞSİZLİK SİG.FONU % 1	7,96	İŞSİZLİK SİG.FONU % 1	6,79
GELİR VERGİSİ %15	41,81	GELİR VERGİSİ %15	26,90
ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	59,74	ASGARİ GEÇİM İNDİRİMİ	59,74
DAMGA VERGİSİ % 06,6	5,26	DAMGA VERGİSİ % 06,6	4,48
KESİNTİLER TOPLAMI	166,54	KESİNTİLER TOPLAMI	133,30
NET ASGARİ ÜCRET	629,96	NET ASGARİ ÜCRET	546,20
İŞVERENE MALİYETİ (TL/AY)		İŞVERENE MALİYETİ (TL/AY)	
ASGARİ ÜCRET	796,50	ASGARİ ÜCRET	679,50
		SSK PRİMİ % 19.5 (İşveren Payı)	132,50
SSK PRİMİ %19.5 (İşveren Payı)	155,32	İŞSİZLİK SİG.FONU (İşçi Payı Farkı) (Alt Sınır-Asg.Ücr.) x (% 1) (1)	1,17
		İŞVEREN İŞSİZLİK SİG.FONU % 2	13,59
İŞVEREN İŞSİZLİK SİGORTA FONU % 2	15,93	İŞSİZLİK SİG.FONU (İşveren Payı Farkı) (Alt Sınır-Asg.Ücr.) x (% 2) (2)	2,34
		SSK ALT SINIR PRİM FARKI (Alt Sınır-Asg.Ücr.) x (% 14 +%19.5) (3)	39,19
İŞVERENE TOPLAM MALİYET	967,75	SSK+İŞSİZ.SİG.PRİMİ FARK TOPLAMI (1)+(2)+(3)	42,70
		İŞVERENE TOPLAM MALİYET	868,29

(*) 5510 sayılı Kanunun 82. maddesine göre, SSK Günlük Kazancın Alt Sınırı 16 yaşından büyükler için tespit edilen günlük asgari ücret olacağı hükme bağlanmıştır.

Not: 5083 Sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca; Türk Lirası cinsinden yapılan işlemlerin sonuçlarında ve ödeme aşamalarında yarım Kuruşun üzerindeki değerler bir Kuruşa tamamlanmış olup, yarım Kuruş ve altındaki değerler dikkate alınmamıştır.

(**) Gelir Vergisi Hesaplamasında; 193 Sayılı G. V. Kanununun 32 maddesi uyarınca işçinin, bekar ve çocuksuz olduğu ve sadece kendisi dikkate alınarak, Asgari Geçim İndirimi uygulanmıştır.

(***) Net ele geçen asgari ücrete 59.74 TL asgari geçim indirimi ilave edilmiştir.

Kaynak: www.csgb.gov.tr/files/pdf/2010ilkalti.pdf?category_id=284 (05.05.2011)

Aşağıdaki tabloda gelişmiş ülkelerdeki asgari ücretlere ilişkin göstergelere yer verilmiştir. Anılan tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere; Eurostat'ın 27 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeyi kapsayan asgari ücret araştırmasında, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde en yüksek asgari ücret aylık 1.570 Avro ile Lüksemburg'a, en düşük asgari ücret ise aylık 92 Avro ile Bulgaristan'a aittir.

Tablo 32: Gelişmiş Ülkelerde Asgari Ücret Göstergeleri

GELİŞMİŞ ÜLKELERDE ASGARI ÜCRET GÖSTERGELERİ				
	Asgari Ücret (Avro)	Asgari Ücret (SGP)	Asgari Ücretlilerin Oranı	Asgari Ücret/Ortalama Ücret
Lüksemburg	1.570	1.503	18,0	50
İrlanda	1.403	1.141	3,1	52
İngiltere	1.361	1.292	1,4	40
Hollanda	1.301	1.244	2,1	45
Belçika	1.259	1.203	16,0	46
Fransa	1.254	1.150	15,6	47
ABD	676	779	1,4	33
Yunanistan	668	768	-0,8	47
İspanya	666	725	0,8	33
Malta	585	805	1,5	44
Slovenya	522	701	2,0	44
Portekiz	470	546	5,5	41
Türkiye	298	499	35,6	57
Çek Cum.	288	465	2,0	37
Macaristan	258	423	8,0	37
Polonya	246	389	4,5	36
Estonya	230	362	5,7	40
Slovakya	217	351	1,9	41
Litvanya	174	324	12,1	34
Letonya	172	310	8,8	38
Romanya	114	204	12,0	29
Bulgaristan	92	216	5,1	40

Kaynak: Eurostat, Statistics in Focus, Minimum Wages 2007, European Industrial Relations Observatory, Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre hesaplanmıştır.

Türkiye aylık 298 Avro olan asgari ücret düzeyi ile 9 AB üyesi ülkesini geride bırakmaktadır. Bu ülkeler ve aylık asgari ücretleri şu şekildedir. Bulgaristan 92 Avro, Romanya 114 Avro, Letonya 172 Avro, Litvanya 174 Avro, Slovakya 217 Avro, Estonya 230 Avro, Polonya 246 Avro, Macaristan 258 Avro ve Çek Cumhuriyeti 288 Avro'dur.¹⁸⁶

27 Avrupa Birliği üyesi ülke arasında aylık en yüksek asgari ücrete sahip olan ülkeler ise; Luksemburg 1.570 Avro, İrlanda 1.403 Avro, İngiltere 1.361 Avro, Hollanda 1.301 Avro, Belçika 1.259 Avro ve Fransa 1.254 Avro'dur.

İşveren üzerindeki mali yükün fazla olması kayıt dışı istihdamı ciddi şekilde etkilemektedir. Vergilerin ve sosyal güvenlik katkı paylarının yüksek olması, kayıt dışı ekonominin ve beraberinde kayıt dışı istihdamın büyümesinde en önemli rolü oynamaktadır. Bu anlamda prim oranlarının seviyesi, kayıtlı çalışma ve sigortalıları bildirme arasındaki ilişkinin geçerliliğini test etmek için prim oranlarının düşürülmesi üzerinde durulması, hangi sektörler için nasıl ve ne zaman uygulanacağı ile ilgili yöntemler kapsamlı olarak tartışılmalıdır.¹⁸⁷

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın niceliği konusunda en kapsamlı araştırma Türkiye İstatistik Kurumu Hane Halkı İş Gücü Anketlerinde yer almaktadır. TÜİK'in 2011 yılı Ocak Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; SGK'ya kayıtlı olarak çalışması gereken 6.618.000 kişi ve ücretsiz aile işçisi sayılan 2.562.000 kişi olmak üzere toplam 9.180.000 kişi kayıt dışı çalışmaktadır.

¹⁸⁶ www.disk.org.tr/default.asp?Page=Content&ContentId=379 (23.07.2010).

¹⁸⁷ Yusuf, Alper, **Kayıt dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor**, Türk-İş Dergisi, Kayıt dışı Ekonomi ve İstihdam. Dosya Eki, s.60.

Tablo 33: Esas İşlerinden Dolayı Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar İtibariyle İşteki Durumu

Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar İtibariyle İşteki Durumu						
(Bin kişi, 15+ yaş)		TOPLAM				
		Toplam	Ücretli veya yevmiyeli	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi
2005	Yıllık	9.666	3.658	282	3.031	2.695
2006	Yıllık	9.593	3.786	310	2.954	2.543
2007	Yıllık	9.423	3.681	330	2.892	2.519
2008	Yıllık	9.220	3.414	349	2.893	2.563
2009	Yıllık	9.328	3.349	325	3.031	2.624
2010	Yıllık	9.747	3.512	302	3.105	2.829
2011	Ocak	9.180	3.283	273	3.062	2.562

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Ocak-2011).

Kayıt dışı olarak çalışanların kayıt altına alınması halinde, Devletin yaklaşık yılda 21 Milyar TL brüt gelir elde edeceği değerlendirilmektedir. Mevcut Sosyal İdari Yapı çerçevesinde, kayıt dışı çalıştığı tahmin edilen 3.283.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde, yıllık asgari 10.844.1 Milyon TL prim ve vergi geliri elde edilecektir. Bu kişilere verilecek sağlık hizmetleri giderleri ise yıllık ortalama 4.372.2 Milyon TL düzeyinde gerçekleşecektir. Bu hespla 3.283.000 ücretlinin kayıt altına alınması halinde elde edilecek net gelir ise 6.471.9 Milyon TL olacaktır.

Kayıt dışı olarak 3.407.000 kişinin kendi hesabına çalışanlar ile işverenlerden oluştuğu, bu kişilerin kayıt altına alınması halinde elde edilebilecek yıllık brüt prim gelirinin 6.968 Milyon TL, kayıt altına alınan ilave

sigortalıların yaratacağı sağlık sigortası giderinin yıllık 5.804 Milyon TL ve net prim gelirinin ise 1.164 Milyon TL olacağı anlaşılmaktadır.

Sosyal güvenlik ve mali sistem ile çalışma hayatını düzenleyen mevcut hukuki kurallar uyarınca kayıtlı olarak istihdam edilmeleri gerekirken, kayıt dışı olarak çalışan (ücretsiz aile işçileri hariç) yaklaşık **6 milyon** kişinin kayıt altına alınması halinde; vergi, sigorta primi ve işsizlik sigortası primi olarak **Devlet**'in (Maliye, SGK ve İşkur'un) brüt, yıllık asgari **18,3 Milyar TL gelir** elde edebileceği anlaşılmaktadır.

İstihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli bir araç olmakla birlikte, bu türden uygulamaların sosyal güvenlik kurumlarının mali durumlarını kısa vadede olumsuz etkileyeceği de gözden kaçırılmaması gereken bir konudur.

Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut ekonomik konjonktürde, makroekonomik dengeler ve bütçenin genel dengesi açısından, kısa vadede, işverenin istihdamla ilgili mali yükümlülüklerinin azaltılması kolay görünmemektedir. Bununla beraber, başta sigorta primleri olmak üzere istihdam üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılması ve bu azalmaların neden olacağı açıklar için alternatif kaynaklar bulunması halinde, sigorta primlerinin düşürülmesi söz konusu olabilir.

Türkiye'de 2001 yılından beri yaşanan istikrarlı ekonomik büyümeye rağmen bu büyümenin istihdam rakamlarına yansımamasının önemli bir nedeni de firmaların yeni istihdamlarını genellikle kayıt dışı olarak gerçekleştirmesinden kaynaklanmaktadır. Ankara Ticaret Odası'nın 2007 yılında yayınladığı rapora

göre 2002-2006 döneminde tarım dışı sektörlerde yaratılan istihdamın yarıya yakını (%47), kayıt dışında kalmıştır.¹⁸⁸

5.1.9. EMEK VERİMLİLİĞİ

Kayıt dışı istihdamın büyümesinde işgücünün verimliliğinin düşük olması ve verimliliğinin üzerinde ücret almasının etkili olduğu söylenebilir. Verimlilik ile ücret artışı arasındaki ilişki, işçiler açısından daha fazla ücret artışı, daha fazla iş güvenliği, daha huzurlu çalışma ortamı maliyetlerin ve fiyatların düşmesi; işverenler açısından ise, artan verimlilikten hisse alma, daha düşük maliyet, daha fazla ürün elde etmek, kurulu kapasiteden tam yararlanma, kıt kaynakların rasyonel kullanılması, maliyetlerin düşmesi nedeniyle o endüstri veya işletmenin rekabet gücünün ve ihracat imkanlarının artması anlamına gelmektedir.¹⁸⁹

Gelişmiş ülkelerde ücret artışı verimlilik artışını, verimlilik artışı da ücret artışını beraberinde getirmektedir. Yani ücret ve verimlilik arasındaki ilişki iki yönlüdür. Ancak Türkiye’de verimliliğe örgütsel düzeyde önem verilmemesi ve verimlilik artırma tekniklerinin kullanılmaması sonucu, verimlilik ve ücret arasındaki neden-sonuç ilişkisi kurulamamaktadır.¹⁹⁰

Ücret verimlilik dengesinin kurulmasında işverenler, işçiler ve Devlet açısından fayda bulunmaktadır. Emeğin verimliliğini artıracak politikalarla birlikte verimliliğe dayalı ücret politikasının da uygulamaya konulması ücret-verimlilik bağının kurulması ve emeğin gerçek değerini bulmasını sağlayarak kayıt dışı istihdamın önlenmesinde faydalı olabilir.

¹⁸⁸ www.atonet.org.tr, **İşsizliğin Acı İlacı: Kayıt dışı İstihdam Raporu**, 25 Ağustos 2007, (07 Mayıs 2010).

¹⁸⁹ DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT Yayın No.2542, 2000, s.8.

¹⁹⁰ a.g.e., s.9.

5.1.10. YATIRIMLARIN ARTIRILARAK İŞSİZLİĞİN AZALTILMASI

Kayıt dışı istihdamın en önemli sebeplerinden biri işsizlik oranının yüksek olmasıdır. Doğum oranlarının yüksek olması ve genç nüfusun istihdam talebinin karşılayabilecek iş alanlarının ve yatırımların oluşmaması, işsizliğe yol açmakta bu da istihdam talebinde bulunan işsiz sayısının çoğalmasına ve daha düşük ücretle daha kötü koşullarda çalışmaya razı olan, yeni işsiz bir grubun oluşmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadelede karşılaşılan belki de en önemli problem ekonomideki yüksek işsizlik oranıdır. Yeni istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılmasının en önemli aracı ise ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Bununla birlikte 2001 yılından bu yana Türkiye ekonomisinde istikrarlı ve yüksek bir büyüme sağlanmasına rağmen istihdam neredeyse hep aynı düzeylerde kalmıştır. Bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır:

Türkiye’de 1980’li yıllardan beri ihracata dayalı bir büyüme gerçekleşmektedir. Küresel rekabetle karşı karşıya bulunan ve uygulanan düşük kur politikası nedeniyle kar marjları daralan şirketler maliyetleri düşürmek ve verimliliği artırmak için mevcut çalışanlarını azami performansla çalıştırmakta ve ilave istihdam yaratamamaktadır. Döviz kurunun emek piyasası üzerindeki etkileri, büyük ölçüde ihracat ve ithalat yoluyla gerçekleşmektedir. İthalatın artışı ya da ithal mallarla yerli mallar arasındaki rekabetin artması, işverenlerle işçiler arasındaki ilişkiyi, özellikle de ücret sözleşmelerini büyük ölçüde etkilemektedir. Rekabet artışı, yazılı olmayan ücret, iş ve çalışma koşullarıyla ilgili birçok hakkın rafa kaldırılmasına, ücretlerin düşmesine ve işsizliğin artmasına yol açabilmektedir.¹⁹¹

¹⁹¹ Mehmet Hüseyin Bilgin, **Döviz Kuru İşsizlik İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2004/2, s.80-94.

İç piyasaya dönük üretim yapan işletmeler uygulanan politikalar nedeniyle ucuz ithalattan kaynaklanan rekabetle de mücadele etmek zorunda kalmakta, bu nedenle yeni istihdam yaratmaktan ziyade, mevcut personelini en verimli şekilde (öncelikle çalışma sürelerini uzatarak) kullanmanın yollarını aramaktadır.

Yüksek kıdem tazminatları gibi düzenlemeler, işçileri işten çıkarmayı güç ve maliyetli bir hale getirmekte; olası kötü ekonomik koşullardan kaygı duyan işverenlerin ilave istihdam yaratma hususunda çekingen davranmalarına neden olmaktadır. Türkiye’de hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç olayı ile birlikte kentlerde iş gücü potansiyeli artmakta, ancak bu işgücünü karşılayacak bir istihdam artışı tarım dışındaki sektörlerde yaratılamamaktadır. Örgütlenmiş ve oldukça koruyucu yasal düzenlemelere sahip çalışanların yanı sıra, asgari ücretle ve güvencesiz koşullarda çalışan çok sayıda ücretli bulunmaktadır.¹⁹²

Kayıt dışı istihdamla mücadelede başarılı olmanın yolu işsizliği azaltmaktan geçmektedir.

5.1.11. KAMU HİZMETLERİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ

Sosyal Güvenlik Kurumu hizmetleri de dahil olmak üzere kamu kesiminin vermiş olduğu hizmetler, işçi ve işverenleri yeteri kadar tatmin etmemektedir.

Sigortalılar, devletin sosyal güvenlik kurumlarına tek taraflı, rıza aranmadan kayıt yapılmakta ve primleri devlet alacağı şeklinde takip ve tahsil edilmektedir. Ancak sigortalılar sağlık hizmeti alabilmek için günlerce hastane

¹⁹² Faik Aktürk, **Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Nisan-Haziran, Sayı: 3, Yıl: 2, Ankara, 1999, s.186-187.

kuyruklarında beklemekte yahut anlaşma yapılan özel bir sağlık kuruluşuna fark ödeyerek gidebilmektedir. Bu da kamunun sunduğu hizmetten memnun kalmama sonucunu doğurmakta ve kayıt dışı istihdamı arttırmaktadır.

Sosyal güvenlik hizmetleri başta olmak üzere genel kamu hizmetlerinde ulaşılabilirlikte ve standartta artış sağlanması işçi ve işverenlerde sigortalılık talebini artıracaktır.

5.1.12. NÜFUS ARTIŞINA PARALEL UYGULAMALAR

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın gelişmesinde hızlı nüfus artışı oldukça etkili olmaktadır. Türkiye geliştirmekte olan bir ülkedir. Nüfus artışının etkisiyle tüketici grubunun gittikçe büyümesi, sermaye birikimine yarayacak olan tasarrufları azaltmakta ve gelişmeyi tehdit etmektedir.¹⁹³

Nüfus artış hızının yüksek olması, özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri için gerekli olan kamu cari harcamalarını artıracak için sermaye artış hızının yavaşlamasına da sebep olabilir.¹⁹⁴ Nüfus artışı ekonomik büyüme için itici bir güç olmaktadır. Ancak artan nüfusla orantılı olarak istihdam artışı yaratacak sermaye birikimi sağlanamadığında yüksek işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve göçün doğurduğu işsizlik ve çarpık kentleşme iş gücü piyasasını olumsuz etkilemekte, kayıt dışı istihdama ortam hazırlamaktadır.¹⁹⁵

Artan nüfusa istihdam yaratabilmek için yatırımların artması gerekmektedir. Sermaye birikimi yetersiz olduğu geliştirmekte olan ekonomilerde

¹⁹³ Cem Kılıç, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Nüfusun İşgücü Arzına Etkisi*, Sosyal Siyaset Kürsüsü, www.sosyalsiyaset.com, (15 Mayıs 2010).

¹⁹⁴ DPT, *Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayın No.2556, 2001, s.5.

¹⁹⁵ DPT, *Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2001, s.1.

doğrudan yabancı sermaye girişini özendirecek politikaların uygulanmasında fayda bulunmaktadır.

İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması bakımından Küçük ve Orta Büyüklükteki işletmelerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami ölçüde yararlanılmalıdır. KOBİ'ler pazarlama, finansman, alt yapı ve teknoloji yönünden desteklenmelidir.¹⁹⁶

5.1.13. İÇ GÖÇÜN ÖNLENMESİ

Türkiye’de tarımda modern üretim tekniklerinin yaygınlaşmasından dolayı işgücüne duyulan ihtiyacın azalması, tarımsal verimliliğin yetersiz olması, tarıma elverişli arazilerin miras yoluyla parçalanması gibi nedenler kırsal kesimden kentsel kesime göçün başlıca nedenleridir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde terör olaylarının devam etmesi, Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nin diğer bölgelere göre sanayileşmede geri kalması, bu bölgelerden diğer bölgelere göçün nedenleri arasında yer almaktadır. İç göç nedeniyle kentsel kesimde artan işsizlik her hangi bir işte çalışmayı zorlaştırmakta; kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünün kayıt dışına yönelmesine neden olmaktadır. Rahmi Yamac ve Nebiye Yamac tarafından 67 ilin 1980-1990 dönemi net göç oranları ile kişi başına düşen gelir rakamları arasındaki ilişkiler istatistiksel olarak incelenmiş ve yöresel bazdaki gelir dengesizliğinin iç göç üzerinde önemli rol oynadığı ve bu rolün de net göç veren illerin düşük gelir düzeyinden ziyade net göç alan illerin yüksek gelir düzeylerinden kaynaklandığı, net göç veren illerin kişi başına düşen ortalama

¹⁹⁶ Hakan Ercan, **AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye’nin İstihdam Stratejisi**, [Electronic Version] Tisk Akademi Dergisi, 2006, Cilt.1 Sayı.2, (17 Mayıs 2010), s.57-58.

gelir düzeyinin Türkiye ortalamasına yaklaşması durumunda bu illerin net göç oranının %25 oranında bir azalma göstereceği bulgusuna ulaşılmıştır.¹⁹⁷

Kayıt dışı istihdamın önemli sebeplerinden biri olan iç göçün önlenmesi için bölgesel gelişme ve gelir farklarını azaltacak politikalar uygulamak gerekir.¹⁹⁸

5.1.14. ÇOCUK İSTİHDAMININ ÖNLENMESİ

Çocuk işçiler kayıt dışı ekonominin önemli bir dinamiğidir. Kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi olan çocuklar, kentsel kesimde kayıt dışı istihdamın kaynağı olmaktadır. Çocuk işçilerin yaygın olmasında okullaşma oranının düşük olması oldukça etkilidir. Türkiye’de yoksulluk, çocukların okula ilgi duymaması, okul masraflarının yüksekliği, ailelerinin izin vermemesi, ev işlerinde ailelerine yardımcı olma zorunluluğu gibi nedenlere ilave olarak sonuna kadar okumayınca eğitim sisteminin hüner kazandırmaması, formel eğitim sisteminin iş piyasalarına uygun olmaması, okumuş gençler arasında işsizliğin yüksek ya da yaşam düzeylerinin düşük algılanması, eğitim kurumlarının sevimsiz bulunması gibi nedenlerle eğitim sistemine ve kurumlarına duyulan güvensizlik ve isteksizlik çocukların eğitim sisteminin dışında kalmasına erken yaşlarda çalışmalarına neden olmaktadır.¹⁹⁹ Kente göç, kültürel farklılaşma, ailelerin öğrenim düzeyi vb. nedenlerle başta İstanbul olmak üzere Ankara, İzmir, Adana, Bursa gibi büyük kentlerde çocukların bir bölümü tam gün ve sürekli olarak, bir bölümü okul dışı zamanlarda küçük sanayide ve sokaklarda çalışmaktadırlar.²⁰⁰ Düşük gelirleri

¹⁹⁷ Rahmi Yamak ve Nebiye Yamak, **Türkiye’de Gelir Dağılımı ve İç Göç**, <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi01/yamak.htm> (14 Mayıs 2010).

¹⁹⁸ Hüseyin Mualla Yüceol, **Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma, İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 2007, Cilt 9, Sayı.1 (14 Mayıs 2010), s.120.

¹⁹⁹ Özcan Karabulut, **Türkiye’de Çalışan Çocuklar, İstanbul: Türk-İş Çalışan Çocuklar Bürosu**, 1996, s.6.

²⁰⁰ a.g.e., s.7.

nedeniyle geçim sıkıntısı çeken aileler okul çağındaki çocuklarının derslerinde başarısız olmaları halinde bu başarısızlığın nedenlerini ortadan kaldıracak çareleri aramak yerine onların herhangi bir işte çalışarak aile bütçesine katkıda bulunmasını tercih etmektedir.

Çocuk işçilerin küçük ve orta ölçekli işletmelerde yaygın olduğu bilinmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu'nun 1994 yılında yaptığı çocuk istihdamı anketinin bulguları çocukların büyük bir bölümünün küçük ve orta ölçekli işletmelerde ve özellikle de 10 işçiden daha az işçi çalıştıran küçük işletmelerde çalıştıklarını ortaya koymaktadır.²⁰¹ Kayıt dışı istihdamın dinamiği olan kayıt dışı çocuk istihdamının azaltılması için kısa ve orta vadede aşağıdaki tedbirlerin uygulanması faydalı olabilir:

-Okullaşma oranını artırıcı önlemler alınmalı, çocukları okuyan ailelere teşvik ve destekler verilmelidir. Bu bağlamda asgari geçim indirimi uygulamasında çocukları okuyan çalışanlara daha yüksek oranlarda indirim imkanı sağlanabilir.²⁰²

-Çocukları çalışma yaşamından uzak tutmak için en etkin araç, onları eğitim sistemine dahil etmektir. Beşeri yatırımın, uzun vadede, ancak en garantili sonuç vereni olduğu bilinmektedir. Çocukların, zorunlu temel eğitim süresinin mümkün olduğunca yükseltilmesi ile iş hayatına geç atılmaları sağlanmalıdır.²⁰³

-Zorunlu eğitim süresi en az 11 yıla çıkarılarak her düzeyde parasız eğitim hakkı sağlanmalı ve 18 yaşından küçüklerin staj dışında çalıştırılmasını önleyecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

²⁰¹ www.türk-is.org.tr, **Çalışan Çocukların Sorunları ve Çözüm Yolları**.

²⁰² www.gib.gov.tr, **Asgari geçim indirimi için bk. Gelir İdaresi Başkanlığı, Gelir Vergisi Genel Tebliği**, Seri No.265, (25 Mayıs2008).

²⁰³ Banu Kahraman ve Melih Özçalık, **Türkiye’de Gelir Dağılımı Eşitsizliğinin Bir Sonucu: Çocuk İşgücü**, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 2007, Cilt.14, Sayı.1, <http://www.bayar.edu.tr/~iibf/dergi/pdf.>, (12 Mayıs 2010), s.38.

-Yerel denetim elemanlarının sayısı artırılarak küçük ve orta ölçekli işletmelerin daha sıkı denetlenmesi sağlanmalı ve çocuk işçi çalıştıran işletmelere işyeri kapatma da dahil olmak üzere ağır cezai müeyyideler uygulanmalıdır.

5.2. YASAL DÜZENLEMELER

5.2.1. 3917 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

Bu yasa 01.12.1993 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiş olup kayıt dışı istihdama yönelik olarak önemli kilometre taşlarından birisini oluşturmaktadır. Bu yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun taşra birimlerinde görev yapan, birbiri ile koordinasyonu olmayan, etkinliği düşük bir yapıda bulunan Sigorta Müfettişleri SSK Genel Müdürlüğü bünyesinde Sigorta Teftiş Kurulu olarak yeni bir teşkilat yapısına kavuşmuştur.

Bu yasanın kayıt dışı istihdamla mücadelede getirmiş olduğu en büyük yenilik, hiç kuşkusuz asgari işçilik incelemeleridir. 3917 Sayılı Yasanın 6.maddesine göre "Sigorta Müfettişlerinin, işverenin kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre, işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu saptaması halinde, sigorta primleri hesabına esas tutulacak kazançları toplamının, Sigorta Müfettişi raporuna dayanarak, kurumca resen hesaplanacağı ve buna göre bulunacak sigorta primlerinin Sosyal Sigortalar Yasası'nın 80.maddesine göre tahsil olunacağı, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, iş yerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya

kamu kuruluşlarının görüşü gibi hususlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişlerince saptanacağı” hususları belirtilmektedir.

Böylece Sosyal Sigortalar Yasasının 79.maddesinde öngörülen, fiilen ve kayden tespit esasına dayanan ve bir aylık süre içerisinde belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi halinde, belgelerin resen düzenlenmesi biçiminde uygulanan yöntemden ayrı olarak;

Sigortalı işçi çalıştırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi konularında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla, primlerin resen hesaplanması konusunda, yeni esaslar öngörülmüştür. Yeni düzenlemede öngörülen resen hesaplama işlemi, Sigorta Müfettişinin, kontrol ve denetimine bağlı kılınmıştır.²⁰⁴

3917 Sayılı Yasa yürürlüğü girmeden önce Sigorta Müfettişleri kayıt düzenine ilişkin teftiş yaparken, bu yasayla beraber Sigorta Müfettişlerine resen prim tahakkuk etme yetkisi, yani yasada sayılan kriterleri kullanarak randıman incelemesi yetkisi verilmiştir. Burada önemli olan husus, işyeri kayıtlarının kuruma yapılan bildirimleri doğrulayıp doğrulamadığı değil, işyeri kayıtlarının durumu fiili durumu yansıtıp yansıtmadığıdır.²⁰⁵

Bu yasada Sigorta Müfettişlerinin yetkileri sayılırken “işveren nezdinde, işle ilgili her türlü kayıt ve belgeyi incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak” gibi yetkilerin verilmiş olması ayrıca Sigorta Müfettişlerinin almış olduğu ifadelerle ve toplamış olduğu delil niteliği taşıyan belgelerle resen prim tahakkuku yapacağı anlamı çıkmaktadır.

²⁰⁴ Süngü, a.g.e., s.81

²⁰⁵ Kurt, Resul, **Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari işçilik Uygulaması**, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ocak-Mart 1999.s. 73.

Bu konuda en fazla incelemenin inşaat sektöründe olduğu bunun da nedeninin, inşaatın yapımı esnasında çok az kişi çalışmışçasına birkaç sigortalının kuruma bildirimini yapıldığı, ancak bu kadar büyük inşaatların yapımında asgari hesaplamada dahi daha fazla sigortalı çalıştırılması gerektiği görülebilmekte idi. Bu yasa sonrasında Sigorta Müfettişleri işyerlerinin sigortalı sayısı yönünden, çalışma gün sayısı yönünden ve prime esas kazançları yönünden kuruma eksik beyanda bulunduğu şüphelenilen işyerlerini bu yasada belirtilen kriterler esas alınarak incelemeye almış ve resen prim tahakkukları hesaplanmıştır.

5.2.2. 3395 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

3395 Sayılı Yasa ile 506.Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın 79.maddesi yeniden düzenlenmiş ve işverenin; sigortalının adını, soyadını, sigorta sicil numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren ve örneği yönetmelikte belirtilen bir belgeyi işyerinde birden ziyade işyeri olması halinde her işyerinde ayrı ayrı olmak üzere işçiler tarafından görülebilecek bir yere asması zorunluluğu getirilmiştir. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverenlere, aynı kanunun 140.maddesine göre idari para cezası tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır. Burada amaçlanan, sigortalıların istedikleri zamanda işverenin kendilerini kuruma bildirip bildirmediğini, bildirmiş ise gün veya ücret eksiği var mı bunun kontrolünü sağlamaktır.

5.2.3. 3910 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

506.Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda verilen para cezaları 12.05.1993 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3910 Sayılı Yasaya

kadar sabit bir miktar iken, bu tarihten sonra asgari ücrete baz alınarak uygulanmaya başlanmış bu da cezaların enflasyonist ortamda değer yitirmesini kısmen engellenmiş bu da kayıt dışı çalışma ve istihdam da uygulanan cezaların kısmen de olsa caydırıcı olması sağlamıştır.

5.2.4. 4306 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

16.08.1997 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilerek 18.08.1997 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 4306 Sayılı Kanunla temel eğitim süresi 5 yıldan 8 yıla yükseltilmiş ve eskiden ortaokul olarak kabul edilen okullarla ilkokullar birleştirilerek ilköğretim adını almıştır.²⁰⁶

Daha önceleri zorunlu eğitimin 5 yıl olması nedeni ile ilkokul sonrası, maddi imkansızlık veya ailelerin izin vermemesi nedeniyle çocuklar işyerlerinde çalışmaya başlamaktaydılar.

Bu düzenleme ile 11 yaşında temel eğitimi tamamlayan çocuklar 14 yaşında temel eğitimi tamamlamaya başlamışlardır. Bu da kayıt dışı istihdamda fazlaca görülen çocuk işçilerin kısmen de olsa azalmasına yol açmıştır.

5.2.5. 4325 SAYILI YASA İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

23 Ocak 1998 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4325 Sayılı "Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi

²⁰⁶ 4306 Sayılı Yasa, <http://www.kentli.org/Yasa/4306.htm>, 16.03.2007.

Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”²⁰⁷ ile Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere yatırımı ve istihdamı arttırmalı amacı ile 31.10.1997 tarihinden önce kuruma verilen en son dört aylık sigorta 4306 Sayılı Yasa, [http: /www.kentli.org/Yasa/4306.htm](http://www.kentli.org/Yasa/4306.htm), 16.03.2007 93.4325 Sayılı Yasa [http: /www.alomaliye.com/4325 sayılı kanun htm.16.03.2007](http://www.alomaliye.com/4325 sayılı kanun htm.16.03.2007) primleri bordrosunda bildirildikleri işçi sayısına ek olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için 506.Sayıllı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 72. ve 73.maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilerek primlerin işveren payının Hazinece karşılanacağı belirtilmiştir.²⁰⁸ Bu düzenleme ile işveren üzerindeki mali yük kısmen olsa da azalmış olup, kayıt dışı istihdamı önleyeme yönelik çok az da olsa bir etkisi olmuştur.

5.2.6. 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU

25.8.1999 gün ve 4447 sayılı Yasa ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun bazı maddeleri değiştirilmiştir. Bu yasa değişikliği ile Türkiye’de işsizlik ve kaçak işçilikle mücadele açısından önemli açılımlar yapılmıştır.

Kayıt dışı istihdam sorununun nedenlerinden biri, çalışanın kendini güvencede hissedememesi ve geleceğini pazarlık konusu yapmaya, işsiz kalmamak için razı olmasıdır. İşsizlik sigortası, işsiz kalınan sürede geçici gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile işgücünü kalifiye yaparak ekonomiye katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda işsizlik sigortası işsiz kalınan sürede uğranılan geçici gelir kaybını bir ölçüde ortadan kaldırırken, işsizlere mesleki eğitim verilmesi ile işgücünü kalifiye yaparak

²⁰⁷ 4325 Sayılı Yasa <http://www.alomaliye.com/4325 sayılı kanun htm.16.03.2007>.

²⁰⁸ Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s.157.

ekonomiye katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası ile kişiler kendilerini güvende hissedebilmektedir.²⁰⁹ Türkiye’de de bu benimsenmiş ve gecikmeler de olsa, işsizlik sigortası kurulması kabul edilmiş bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının kurulması yönünde çabalar uzun bir tarihi geçmişe sahiptir.²¹⁰

Sosyal güvenliğin asgari normlarına dair 102 sayılı ILO Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamaktadır. İşsizlik sigortası 102 sayılı sözleşme için “çekirdek hüküm” niteliğindedir. Bu sözleşmeyi imzalamış bir üye devlet olarak Türkiye’nin 4447 sayılı yasayla işsizlik sigortasını kabulü, onu son derece önemli bir konuma getirerek Türk çalışma hayatını uluslar arası normlara yakınlaştırmıştır.

İşsizlik sigortasının bir diğer temel özelliği de zorunluluk ilkesidir. Anılan ilke, sigortalı, işveren ve kurum arasında emredici hükümlerde düzenlenmiş bir hukuksal ilişki ortaya çıkarır.²¹¹

4447 Sayılı Kanunun 47/I.d hükmü bu kanun açısından sigortalının tanımını yapmış 4447 Sayılı Kanunda 31.05.2000 tarihinde yapılan 4571 sayılı kanunla değişik 47.maddesinde sigortalı sayılan düzenlenmiştir. Bu kanuna göre ödenen primlerin % 1’i sigortalı hissesi, % 2’si işveren hissesi ve % 1’i de devlet hissesi olarak ödenmektedir. Ayrıca işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için önemli koşulların birisi de hizmet sözleşmesinin kanunda belirtilen nedenlerle sona ermiş olması ve sigortalının belirli bir süre içerisinde belirli gün sayıları kadar işsizlik sigortası primi ödemiş olmasıdır.

²⁰⁹ Süngü, a.g.e., s. 99.

²¹⁰ Güzel ve Okur, a.g.e., s.436.

²¹¹ a.g.e., s.438.

5.2.7. İŞVERENİN SİGORTALIYI ÖNCEDEN BİLDİRME YÜKÜMLÜLÜĞÜ

4447 sayılı Kanunun 2'inci maddesi ile 506 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrası, “işveren çalıştıracağı kimseleri, işe başlatmadan önce örneği kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle Kuruma doğrudan bildirmekle yükümlüdür. İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün Kuruma veya iadeli-taahhütlü olarak postaya verilen işe giriş bildirgeleri ile Kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde işe alınan işçiler için en geç bir ay içinde Kuruma verilen veya iadeli-taahhütlü olarak gönderilen işe giriş bildirgeleri de süresi içinde verilmiş sayılır” şeklinde düzenlenmiştir.

Yeni düzenleme ile işverene, işe aldığı işçiyi işe başlatmadan önce SGK'ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece “yeni işe aldım, bildirim süresi dolmadı” gibi mazeretlerin önüne geçilerek, işçilerin işe başladıkları andan itibaren sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak bir düzenleme getirilmiştir. Ayrıca iş kazasına uğrayanların yeni işe başlamış gibi birkaç gün geriden bildirilerek kurumun zarara uğramasının ciddi şekilde önüne geçilmiştir.

Bu düzenleme ile denetim elemanlarının işyeri teftişi sırasında, işveren tarafından Kuruma bildirilmeyen veya sigortalı olmadığını saptadığı işçilerin kısa bir süre önce işbaşı yaptığı ve yasal süre içinde sigortalanacağı savı ile cezai müeyyideden kurtulduğu gibi, denetimin caydırıcılık fonksiyonu da ortadan kalkmaktaydı. Bahsi geçen düzenleme ile bu mahsur ortadan kaldırılmıştır. İşverenin sigortalıyı önceden bildirme yükümlülüğünün ihlali durumunda yaptırım, her bir sigortalı için bir asgari ücreti olarak belirlemiştir. Denetimler esnasında, işyerinde görülen ve tescilsiz olarak çalıştığı saptanan her bir

sigortalının işe ne zaman girdiğinin önemi olmaksızın, işe giriş bildirgesinin kuruma verilmemesi nedeniyle bir asgari ücret ceza uygulanmaktadır.

5.2.8. SİGORTALININ KENDİNİ KURUMA BİLDİRMESİ

4447 sayılı Kanunun 16'ncı maddesi ile Kanuna ek 40'nci madde olarak eklenen "506 sayılı Kanunun 2'nci maddesine göre sigortalı sayılanlar, çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Kuruma bildirirler" hükmü eklenerek işçi ve işveren bildirimlerinin çapraz kontrolü sağlanmıştır. Böylece işe başlayan sigortalıların Sosyal Güvenlik Kurumu'na geç bildirilmesinin ya da hiç bildirilmemesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

5.2.9. İŞVERENLERCE AY İÇERİSİNDE 30 GÜNDEN AZ ÇALIŞILAN SÜRELERİN BELGELENME ZORUNLULUĞU

4447 sayılı Kanunun 11'inci maddesi 506 sayılı Kanununun 79'uncu maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere şu fıkralar eklenmiştir:

"Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şarttır. Sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürelerle ait primler Kurumca resen tahakkuk ettirilerek 80 inci madde hükümlerine göre tahsil olunur" hükümleri getirilmiştir. Bu düzenleme ile işverenlerin, sigortalıları ayda otuz gün çalıştıkları halde 10-15 gün sürelerle eksik olarak kuruma bildirmeleri önlenmiş ve ay içinde bazı iş günlerinde

çalıştırılmayan sigortalılar için işverence, sigortalıların neden 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir.

Bu değişiklikle birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu'na kişi başına bildirilen aylık ortalama gün sayısı 23'den 25'e yükselmiştir.²¹² Bu uygulama sonucunda 4447 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, SGK'nın prim gelirleri önemli ölçüde artmış ve SGK'nın hazineden 2.6 Milyar \$ yardım alırken 2000 yılı ilk dokuz ay itibariyle bu yardım 656 Milyon \$'a düşmüştür. Diğer yandan SGK sekiz sene sonra ilk defa 2000 yılı Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında giderlerini karşılayabilmek için Hazineden yardım almamıştır. Fakat daha sonra aktif sigortalı sayısının azalması nedeniyle kurum tekrar Hazine yardımı almaya başlamıştır.²¹³

5.2.10. SİGORTA PRİMİNE ESAS KAZANÇLARDA DEĞİŞİKLİK

506 Sayılı Yasa'nın 78. maddesi'nde yapılan değişiklikle, 01.01.2000 tarihinden sonra prime esas kazançların alt sınırları asgari ücretle eşitlenmiş ve işveren üzerindeki asgari ücretle sigorta primine esas kazanç arasındaki farktan kaynaklanan prim yükü kaldırılmıştır.

5.2.11. KADEMELİ DENETİM SİSTEMİNE KISMİ GEÇİŞ

4447 sayılı Kanunla 506 sayılı Kanun'un 130'uncu maddesinde yapılan değişiklikle; "Kurum Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilen memurlar, sigortalıların işlemleri ile ilgili olarak işyerlerinde yoklama ve tespit yapabilirler. Bunların nitelikleri ile çalışma esasları altı ay içinde yürürlüğe konulacak

²¹² Yereli ve Karadeniz, a.g.e., s. 438.

²¹³ Süngü, a.g.e., s.101-102.

yönetmelikle düzenlenir. Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştıranları Kuruma bildirmek zorundadırlar. Kurum bu bildirimler üzerine gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır. Uygulamanın usul ve esasları altı ay içinde çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” hükümlerinin getirilmesiyle, 506 sayılı Kanun’da işyerinde durum tespiti (işyerinde çalıştırılanların tespiti) yapmak görevi de, yoklama memurları ve genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına verilmiştir.

5.2.12. 4857 SAYILI İŞ KANUNU

Yeni İş Kanunu ile Türk çalışma hayatında günün gereksinimlerine uygun, işçi işveren kesiminin talep ve beklentileri dikkate alınarak bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici (ödünç) iş ilişkisi, telafi çalışması, belirli süreli çalışma ve kısa süreli çalışma kavramları çalışma hayatına kazandırılmıştır. İş Kanununun esnekleştirilmesi ile birlikte çalışma hayatında kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Dolaylı olarak aşağıda özet olarak belirtilen bu düzenlemelerin kayıt dışı istihdamın önlenmesinde yardımcı olacağı düşünülmektedir. İşverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflası nedenleri ile ödeme gücüne düşmesi halinde çalıştırdığı işçilerin son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ücret garanti fonu oluşturulmuştur.

Haftalık 45 saat olan çalışma süresi, tarafların anlaşması ile işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde 11 saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde

dağıtılabilecektir. Bu halde, iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabilir. Çalışma koşullarında değişiklik ve iş sözleşmesinin feshi konusu düzenlenmiştir. İşçinin ve işverenin haklı nedenle fesih haklarında yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesi ile çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulamalarının izlenmesi amacıyla hükümet, işçi, işveren ve kamu görevlileri temsilcilerinin katılacağı istişari mahiyette Danışma Kurulu oluşturulmaktadır.

5.2.13. 4904 SAYILI TÜRKİYE İŞ KURUMU (İŞKUR) KANUNU

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 25.06.2003 tarihinde kabul edilen 4904 Sayılı “Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Kanunu” ile İŞKUR; istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere yeniden yapılandırılmış ve işsizlikle mücadelede etkin hale getirilmiştir. Böylelikle kayıt dışı istihdamın nedenlerinden birisi olan işsizliğin azaltılmasına çalışılmıştır.

İŞKUR Yasası ile Kurumun görev alanı genişletilerek, İŞKUR’un klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra; işgücü ve istihdam piyasasını izlenmesi ve işgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması, işgücüne vasıf kazandırma ve işbaşında eğitim, meslek ve kariyer danışmanlığı, iş yaratma tedbirleri gibi aktif işgücü programları ile işsizlik sigortası ve iş kaybı tazminatı gibi pasif işgücü programlarını etkin bir şekilde uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulması sağlanmıştır.

Yurtdışı ve yurtdışı iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunmak üzere gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulabilecek Özel İstihdam Bürolarına izin verilerek, İŞKUR'un bu alandaki tekel yetkisi kaldırılmıştır.

5.2.14. 4956 SAYILI KANUN

1479 sayılı BAĞKUR Kanununun 24 ve 25'inci maddeleri, Kanunun amacına yönelik olarak yeniden düzenlenmiş ve vergi mükellefiyeti ön plana çıkarılarak, sigortalı olmanın koşulu belirtilmiştir. Buradaki amaç, bağımsız çalışmanın karinesinin vergi mükellefiyeti olarak belirlenmesidir.

Kanunun 26'ncı maddesi yeniden düzenlenerek vergi dairelerine "sigortalıların mükellefiyet başlangıç ve bitiş tarihlerinin üç ay içinde Kuruma bildirilmesi yükümlülüğü" getirilmiştir. Bununla birlikte, doğrudan tescil ve terk işlemleri yapılabilecektir.

Bu Kanunda belirtilen tescil ve sigortalılığın sona ermesi ile ilgili bildirim yükümlülüğüne uymayan sigortalılara idari para cezası verilmesi, hükme bağlanmıştır. Böylece, bağımsız çalışanların kayıt dışı çalışması önlenmeye çalışılmıştır.

5.2.15. 5073 SAYILI DEVLETİN SİGORTA PRİMLERİ AÇISINDAN İŞVERENLERE KATKISI HAKKINDAKİ KANUN

5073 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi ile 506 sayılı Kanuna eklenen geçici 90'ıncı maddesinin 1 inci fıkrası gereğince; "01.01.2004 ile 30.06.2004 tarihleri arasında; sigortalının günlük kazancı, bu kanunun 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 tümünün, bu tarihler arasındaki aylara ait prim tahakkukuna esas belgelerin en geç 02.08.2004 tarihine kadar verilmesi kaydıyla Hazinece karşılanır” hükmü getirilmiştir.

İşverenler asgari ücretten çalıştırdıkları sigortalıların SGK’ya bildirimlerini Sigorta Primine Esas Kazanç (SPEK) alt sınırı üzerinden yapmak zorunda ve asgari ücretle SPEK alt sınırı arasındaki farkı ödemek zorundaydılar. Bu zorunluluk 28.01.2004 tarihli 5073 sayılı kanunun 13’ncü maddesi ile 506 sayılı Kanuna eklenen geçici 90’ncı maddesi ile değiştirilmiş olup 01.01.2004-30.06.2004 tarihleri arasında asgari ücretle SPEK alt sınırı arasındaki farkın Hazine tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Böylece Devletin işverenlere asgari ücretle çalışan her sigortalı için 46.219.950.-TL katkısı sağlanmıştır.

5.2.16. 5198 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU, SOSYAL SİGORTALAR KANUNU VE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN

24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5198 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesi ile 506 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak “bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücrettir; üst sınırı ise günlük asgari ücretin 6,5 katıdır.” hükmü getirilmek suretiyle fiilen ödenmeyen ücretin sigorta priminin ödenmesi

uygulaması kaldırılmış ve bu şekilde istihdam üzerindeki prim maliyeti azaltılmıştır.

Bu kanunun 8 inci maddesi ile 506 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin sonuna eklenen fıkra ile “Valilikler, Belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer mercilerin yapı ruhsatı verdikleri inşaatları ruhsat tarihinden itibaren bir ay içinde Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirmekle yükümlüdürler” hükmü getirilmiştir. Ayrıca bu fıkraya paralel bir düzenleme 506 sayılı Kanunun 83 üncü maddesinde yapılmıştır. Böylece kamu kurumları tarafından yapılan bildirimlerle inşaat işyerleri ve buralarda çalışan işçilerin kayıt altına alınması hedeflenmiştir.

5.2.17. 5084 SAYILI KANUN

Türkiye’de daha önceki yıllarda geri kalmış yörelerde yeni yatırım sahalarının açılması, üretim ve istihdamın artırılması, gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla zaman içerisinde çeşitli teşvik yasaları çıkartılmıştır. Ancak teşviklerin süresinin bitmiş olması ve bu teşviklerden beklenen sonuçların alınamaması nedeniyle yeni bir teşvik uygulaması getirilmiştir. 5084 Sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 06.02.2004 tarihinde yayımlanmıştır. Bu Kanun ile bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek (Bedelsiz arsa temin ve tahsisi ile ilgili uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır) sureti ile yatırımların ve istihdamın artırılması amaçlanmaktadır.

5084 Sayılı Yasanın 3’üncü maddesinde; “31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, 2’nci maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde, 01.10.2003 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu

iş yerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilâve olarak yeni işe aldıkları ve bu iş yerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçilerin ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı, diğer yerlerdeki iş yerleri için % 80'i, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilir. Terkin edilecek tutar, yeni işe alınan işçi sayısı ile asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken verginin çarpımı sonucu bulunacak tutarın organize sanayi ve endüstri bölgelerindeki iş yerlerinde tamamını, diğer yerlerdeki iş yerlerinde ise % 80'ini aşamaz" hükmü getirilmiştir.

Yine aynı yasanın 4'üncü maddesinde; "31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, 2 nci maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde, 01.10.2003 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu iş yerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilâve olarak yeni işe aldıkları ve bu iş yerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için, 17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı SGK Kanunu'nun 72 ve 73'üncü maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hissesinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı, diğer yerlerdeki iş yerleri için % 80'i Hazinece karşılanır. Hazinece karşılanacak tutar, organize sanayi ve endüstri bölgelerindeki iş yerleri için 506 sayılı Kanunun 78'inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç alt sınırına göre hesaplanan işveren hissesi prim tutarını, diğer yerlerdeki iş yerleri için 506 sayılı Kanunun 78'nci maddesi uyarınca belirlenen kazanç alt sınırına göre hesaplanan işveren hissesi prim tutarının % 80'ini aşamaz" hükümleri yer almaktadır.

Kapsama giren illerde 01.10.2003 tarihinden itibaren işe başlayan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin yanlarında çalıştırdığı işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlayan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilave olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler bu yasadan yararlanacaklardır.

Bu düzenleme Türkiye'nin bazı yörelerinde işverenlerin mali yükümlülüklerini azaltmak amacıyla getirilmiştir. Uygulamadan yararlanan illerin belirlenmesine bakıldığında ise, "TÜİK Başkanlığınca 2001 Yılı İçin Belirlenen Fert Başına Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla Tutarı 1500 ABD Doları veya Daha Az Olan İller" kıstası her ne kadar bazı tartışmaları beraberinde getirmişse de, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi açısından geri kalan yörelerini kapsadığı kuşkusuzdur. Dolayısıyla burada salt olarak işverenlerin maliyetlerini düşürmek değil, gelir düzeyi düşük yörelerde yatırım yapan veya istihdamı artıran işverenlerin mali yükümlülüklerinin düşürülmesi amaçlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında ise, bu uygulamanın gelirin daha adaletli dağılımında etkisinin olacağı düşünülmektedir.

Bu uygulamayla birlikte kapsamdaki yörelere yeni yatırımları çekebileceği gibi mevcut yatırımların kapasitesini artırması nedeniyle, bu yörelerin gelişmesi ve kalkınması üzerinde etkisinin olacağı ve kayıtlı istihdamı artıracığı da kuşkusuzdur.

5.2.18. 4817 SAYILI YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA İZİNLERİNİ DÜZENLEYEN KANUN

Yabancıların çalışma izinleri hakkındaki 4817 sayılı yasa 27.02.2003 tarihinde kabul edilip 06.03.2003 tarihinde yayımlanmıştır. Kanunun amacı, yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemektir.

Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekir. En çok bir yıllık kanuni çalışmasından sonra aynı işyeri veya işletmede veya aynı meslekte çalışmak üzere çalışma süresi üç yıla kadar uzatılabilir. Üç yıllık kanuni çalışmasının sonunda aynı meslekte ve dilediği işverenin yanında çalışmak üzere çalışma süresi altı yıla kadar uzatılabilir.²¹⁴

Bu Kanun kapsamına giren yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediikleri ÇSGB İş Müfettişleri ve Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişleri tarafından denetlenecektir. Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, yabancı çalıştıran işverenlerle yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediıklarını de denetleyecek ve denetim sonuçları ayrıca Bakanlığa bildirilecektir.

Bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için idari para cezaları sistemi getirilmiştir. İşveren veya işveren vekili yabancıнын ve varsa eş ve

²¹⁴ Süngü, a.g.e., s.108.

çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorunluluğu, fiilin tekrarı halinde cezaların bir kat artırılarak uygulanması ve işyerinin kapatılması gibi düzenlemelerle caydırıcı önlemler getirilerek yabancıların çalışmalarına ilişkin izin ve bildirim sistemi düzenlenmiştir.

Yabancı kaçak işçi istihdamına ilişkin olarak verilen müeyyidelerin ve para cezalarının artırılması, izinsiz çalışan yabancıların istihdamını azaltacağından kayıtlı istihdama olumlu yansıyacaktır.

5.2.19. 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NDA 4958 SAYILI YASA İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Bilindiği üzere, 06.08.2003'de yayımlanan 4958 sayılı Kanunla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79'uncu maddesinin 7'nci fıkrası; "fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca re'sen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir" şeklinde yeniden düzenlenmiş ve aynı maddeye eklenen fıkra ile "Kamu idare ve müesseseleri (Kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar dahil) Kurumca yazı ile istenilecek bilgileri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdurlar" hükmü getirilmiştir.

Ayrıca, aynı Kanunun 130 uncu maddesine eklenen fıkralarda "sigorta müfettişlerince görevleri sırasında saptanan Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir" ve "bu maddenin uygulanmasında teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olanlar

tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir” hükümleri getirilmiştir.

506 sayılı Kanunun değişik 79 uncu maddesinin 7 nci fıkrası gereğince, yönetmelikle tespit edilen ve sigortalı hizmet kazanımına ilişkin belgeleri işveren tarafından verilmeyen çalışanlar için sigortalı hizmet kazandırma, Kanuna yazılı tespit usullerinden biri gereğince saptanmasına bağlıdır. Bu anlamda, sigortalıya hizmet kazandırılabilmesi için çalışmanın fiilen, işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya bilgiden tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu düzenleme ile çalışmaları fiilen tespit edilenlere, irade fesadı halleri (hata, hile, tehdit) hariç başkaca bir delile veya tespite gerek kalmadan hizmet kazandırılması sağlanmıştır. Bu şekilde hizmet kazandırılmasını mümkün kılan bir diğer husus da, kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalışma olgusunun tespit edilmesidir.

506 sayılı Kanunun değişik 130 uncu maddesi gereğince işyerinde denetime yetkili olanlar; sigorta müfettişleri, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları ile sigorta yoklama memurlarıdır.

4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 49 uncu maddesi ile 506 sayılı Kanunun 130 uncu maddesine eklenen bir ve ikinci fıkralarında, sigorta müfettişlerinin “asgari işçilik” uygulama yetki, usul ve esasları düzenlenmiştir. Eklenen fıkralarda; İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu Kurumca saptanması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarı, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak sigorta müfettişi

tarafından tespit edilir. Sigorta müfettişlerince görevleri sırasında saptanan Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir” hükümleri getirilmiştir.

Yeni düzenleme ile sigortasız işçi  alıştırma, prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayılarının noksan gösterilmesi durumlarında daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla, Başkanlık Sigorta Müfettişlerine “Kanunda  ng r len koşullarda” ve “Kanununda belirtilen yöntemleri” kullanarak bir işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını tespit etme yetkisi verilmiştir.

SONUÇ

Kayıt dışı ekonomi, bilinen istatistiksel yöntemlerle saptanamayan ve GSMH hesaplarına geçmeyen, yasalar çerçevesinde ya da yasalara aykırı olarak yapılan ve ilgili kamu kuruluşlarının tamamen veya kısmen bilgisi dışında bırakılan gelir getirici ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Dünyada büyüklüğü 3 Trilyon Dolar civarında olan kayıt dışı ekonomi, OECD ülkelerinde %18, Afrika ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkelere ise %40 ila %50 civarında seyretmektedir. Türkiye'de ise kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının yaklaşık % 45 olduğu kabul edilmektedir.

Kayıt dışı istihdam ise, istihdama katılan nüfusun ücretli, yevmiyeli, kendi hesabına çalışan veya ücretsiz aile işçisi sayılan kesimlerinin ve istihdama dahil olmadığı halde çalışanların (çocuk işçiler gibi) çalışmalarının yasalar çerçevesinde ya da yasalara aykırı olarak tamamen yahut kısmen (gün ve/veya ücret olarak) ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bilgisi dışında bırakılmasını ifade etmektedir.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam birbirlerine bağlı kavramlardır. Aralarında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Kayıt dışı mal ve hizmet üretenler ve bunu kamu yönetiminin bilgisi dışında bırakanlar kayıt dışı işçi de çalıştırmaktadırlar.

Kayıt dışı istihdam, çalışanların çalışmalarının kamu dairelerine hiç bildirilmemesi şeklinde olabileceği gibi; çalışmaların gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde de olabilmektedir.

Avrupa Birliği Ülkeleri'nde kayıt dışı çalışanların oranı ortalama %11 civarındadır. Latin Amerika'da çalışanların % 50'si, Çin'de %70'i, Hindistan ve Afrika'da %80'i kayıt dışı çalışmaktadır. Türkiye'de ise 2010 yılı itibariyle TÜİK verilerine göre; sosyal güvenlik kapsamında ve kayıtlı olarak çalışması gerektiği halde, çalışanların %43,3'ünün yani toplam 9.7 milyon kişinin kayıt dışı çalıştığı bilinmektedir.

Kayıt dışı istihdamın bir diğer boyutu da çocuk işçilerdir. Bunların bir kısmı resmi istatistiklerde işgücüne dahil olmayanlar şeklinde görülmektedir. Çocukların çalıştırılmaları ve ucuz işgücü olarak görülmeleri oldukça ciddi bir sosyo-ekonomik sorundur. Yapılan tahminlere göre bugün tüm dünyada 250.000.000 kadar çocuk, yeterli eğitimden, sağlık hizmetlerinden ve temel özgürlüklerden yoksun biçimde çalışmaktadır. Türkiye'de de, çalışan çocuk sayısı hiç de küçümsenemeyecek boyuttadır.

Son yıllarda sayıları hızla artan yabancı kaçak işçilerin, çalışmaları zaten diğer kanunlarla da yasaklandığından, çalışmaları sosyal güvenlik kurumlarına bildirilememekte, düşük ücretle çalışmakta ayrıca bazı işverenler tarafından işgücü maliyetini düşürücü bir unsur olarak da görülmektedirler. Bu halleriyle sayıları yüzbinlerle ifade edilen yabancı işçiler, yerli işçilerin sigortalı ve kayıtlı çalışmaları açısından işverenle olan pazarlık gücünü düşürmekte, işgücü piyasasını bozmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın çok çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Her şeyden önce, kayıt dışı istihdamın nedenleri kayıt dışı ekonomi ile paralellik göstermektedir. Gelir dağılımının bozukluğu, yetersiz büyüme ve yüksek işsizlik oranları temel yapısal nedenleri oluşturmaktadır. Bu ortamda iş bulamayan insanlar düşük ücretle ve sosyal güvenceden yoksun olarak kaçak çalışmaya razı olmaktadır. Dünya ülkelerindeki genel işsizlik göstergeleri

değerlendirildiğinde(2006), en düşük düzeyde işsizlik ABD’de % 4,6 civarındadır. AB-15 Ülkelerinde işsizlik oranı %7,3, AB-27 Ülkelerinde ise % 7,9’dur. Türkiye’de ise bu oran mevsimlik göstergelere bağlı olarak %12 ila 15 arasında değişmektedir. Yine aynı şekilde genç işsizlik oranı ABD’de % 10,5, AB-15 Ülkelerinde %16, AB-27 Ülkelerinde ise % 17,3’tür.

Türkiye’de genç işsizlik oranı mevsimlik göstergelere bağlı olarak % 20 ila 25 arasında değişmektedir.

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri de gelirin adaletsiz dağılımı ve yoksulluktur. TÜİK 2007 yılı Türkiye’de Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması’na göre nüfusun en düşük gelir düzeyindeki %20’lik dilimi gelirin%5,8 ini, en yüksek gelir düzeyindeki %20’lik bölümü de gelirin %46,9 unu almaktadır. Buna göre, beşinci yüzde 20’lik grubun payının birinci yüzde 20’lik grubun payına oranını veren eşitsizlik ölçüsü 8,1 kat olarak hesaplanmıştır. Aynı oran 2006 yılında 9,5 kat olarak gerçekleşmiştir. Kent yerleşim yerleri için beşinci yüzde 20’lik grubun birinci yüzde 20’lik grubun payına oranı 7,5 kat, kırsal yerleşim yerleri için ise 6,9 kat olarak hesaplanmıştır.²¹⁵ Sonuçta gelirden az pay alan yoksul ve işsiz kesim hayatını devam ettirebilmek uğruna kayıt dışı çalışmayı kabullenmektedir.

Diğer yandan, Türkiye’de işveren ve sigortalı üzerindeki mali yükümlülükler, özellikle işverenlerce yüksek bulunmaktadır. İşçi, işverenle iş sözleşmesi esnasında brüt ücret üzerinden değil net ücret üzerinden anlaşmaktadır. Bu durumda, işverenin ilgili kamu dairelerine işçi adına ödemekle sorumlu olduğu bazı kesintiler (vergi, sigorta primi işçi hissesi,işsizlik sigortası gibi) mükellef tarafından karşılanmaktadır. ABD’de istihdam üzerindeki yükler % 15 civarındadır. AB Ülkeleri’nde ise bu oran ortalama % 30 civarındadır.

²¹⁵www.tuik.gov.tr, 2007 Yılı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları.

Türkiye’de ise istihdam üzerindeki yükler işgücü maliyetinin yaklaşık % 50’sini bulmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin bir bölümünü de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır. Erken emeklilik, isteğe bağlı sigorta uygulaması gibi sosyal güvenlik uygulamaları kişilerin kolaylıkla kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. Özellikle genç emekliler kayıt dışında çalışmakta, zorunlu sigortalı olması gereken ancak düşük prim oranı nedeni ile SGK isteğe bağlı sigorta kollarına prim ödeyen kimselere rastlanılmaktadır. Yine sigortalı olması gereken ancak kayıt dışı çalışan kimselerin de sağlık yardımlarını da yeşil kart olarak sağladıkları görülmektedir.

Türkiye’de çok sık çıkarılan ve af niteliğinde olan hizmet borçlanma yasaları da sisteme zarar veren uygulamalardan bir diğeridir. Kişiler çalışmadıkları ya da çalışıp ilgili kurumlara bildirmediikleri dönemlere ait primlerini düşük tutarlar üzerinden ödeyerek, hemen emekli olabilmiş ve ödedikleri primleri en geç birkaç yıl içinde emekli maaşı olarak geri alabilmişlerdir. Af beklentisi, çalışanların kayıt dışı istihdama yönelmelerini teşvik etmektedir.

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri de etkin denetimin yapılamamasıdır. İşyerlerinde yerinde denetim yapan sigorta yoklama memurlarının sayısal azlığı ve mali otoritelerin denetim elemanlarının ve özellikle vergi dairesi yoklama memurlarının işyerlerinde yaptıkları denetim sonuçlarının SGK’ya intikal ettirilmemesi denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

Bireylerin sosyal güvenlik hizmetlerine ve harcamalarına bakış açısının olumsuzluğu da kayıt dışı çalışmayı artıran hususlardan biridir.

Kamu kurumlarının, özellikle gelir idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının örgütlenme yapısından kaynaklanan sorunlar ve kurumlar arası eşgüdümsüzlük kayıt dışı istihdamın önlenmesindeki en önemli engellerden biridir. Kamu kurum ve kuruluşları arasında çalışanlarla ve işyerleri ile ilgili veri tabanları arasında kopukluk vardır. Çalışanların ve işverenlerin nüfus ve ikametgah kayıtlarının bazı durumlarda bulunmaması, bunların kamu kurumları tarafından takibini zorlaştırmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, çalışanları farklı biçimlerde ve olumsuz etkilemektedir. Kişiler kayıt dışı çalıştıklarında, iş ve sosyal güvenlik kanunlarının kendilerine ve ailelerine sağladığı sosyal güvenceden uzak yaşamaktadırlar. Özellikle, yabancı kaçak işçiler ve çocuk işçiler açısından kayıt dışı sektörde sağlıksız ve kötü işyeri koşulları hakimdir. Kayıt dışı istihdam kayıtlı işçi çalıştıran işverenlerle kayıtsız işçi çalıştıran işverenler arasında haksız rekabete, gelir dağılımının bozulmasına ve kamu gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de 1990 sonrasında, kayıt dışı istihdamı ve kayıt dışı ekonomiyi önlemek üzere çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 4369, 4447, 4817, 4857, 4958, 5073, 5084 ve 5198 sayılı Kanunlar ile bu alanda önemli adımlar atılmıştır. Sorunun çözümü için ülkedeki ekonomik yapının değişmesine, gelir dağılımında adaletin sağlanmasına ve kayıt dışı istihdam ile mücadelede toplum desteğine gereksinim bulunmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ülke ekonomisini canlandırıyor gibi görünse ve kişilerin refahını günlük olarak artırıyor olsa bile, orta ve uzun vadede ülke ekonomisinde önemli tahribatlara yol açmaktadır. Sorun yapısal olup, çözümü de yapısal reformlara bağlıdır. Ekonomik büyüme ve düzelmeye sağlandıkça kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutları da küçülecektir.

Kayıt dışı istihdamın ülkelerin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından birisi olduğu, gelişmiş veya gelişmekte olan pek çok ülkenin bu sorunun çözümü için çeşitli plan, proje ve uygulamaları yürürlüğe koydukları görülmektedir.

Kayıt dışı istihdamın kayıtlı istihdama dönüştürülmesi için öncelikle sorunun tam olarak ve tüm boyutları ile analiz edilmesi, ortaya çıkacak tabloya göre ilgili tüm tarafların katkısı ile politikanın belirlenmesi ve belirlenen politikanın stratejisinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Geliştirilecek kamusal mücadele stratejisinin; yol haritası, araçları, tarafları, uygulamaları, uygulayıcı birimlerin hedef ve sorumlulukları, mali kaynakları, paydaşları, uygulama takvimi gibi tüm kritik etmenlerin doğru ve gerçekçi bir şekilde belirlenmesi alınacak sonuçlar için son derece belirleyici rol oynayacaktır.

Bu alanda yürütülecek politikalar devletin öncülüğü ve sorumluluğunda olmakla beraber toplumun tüm kesimlerinin katılımına gereksinim vardır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede kamu politika ve stratejileri öncelikle güçlü ve kararlı bir siyasi iradeye ihtiyaç duyar. Bununla birlikte ilgili sosyal tarafların katılım ve desteği alınmalıdır. Sendikalar, meslek örgütleri, birlikler, finans çevreleri, tüketici örgütleri yürütülecek projelerin başarısında doğrudan etki potansiyeline sahiptirler.

Zamanlama olarak uygun ekonomik, siyasi ve sosyal konjonktür seçilmelidir. Ekonominin kamu maliyesi tarafının zayıf ve kırılgan olmadığı bir zaman aralığı, daha etkili projelere imkan sağlayacak ve alınacak sonuçların kısa vadeli negatif etkilerini azaltacaktır.

Kayıt dışı istihdam bir çok kurum ve kuruluşun ortak çalışmalarıyla önlenebilir. Bu kapsamda öncelikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri, Maliye, Eğitim, Sanayi, Ticaret, Ulaştırma, Gümrük, Planlama, Hazine, Gelir İdaresi alanlarından sorumlu bakanlık ve kuruluşlar arasında işbirliği yapılmalıdır.

Ayrıca yürütülecek proje ve uygulamalara İşveren Sendikaları, İşçi Sendikaları gibi sosyal taraflar ile odalar ve borsalar, esnaf ve sanatkarlar örgütleri, ziraat odaları, muhasebeci ve mali müşavirler odaları, turizmci birlikleri, müteahhitler birliği gibi ilgili sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanmalıdır. Yukarda sayılan kamu kuruluşları ile sosyal taraflar, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının katılımlarıyla bir kurul oluşturulmalıdır. Söz konusu kurul, çalışmaların genel yönlendirilmesinden, koordinasyon ile ilgili sorunlara çözüm bulunmasından, öngörülmeyen durumların varlığı halinde yeni stratejiler geliştirilmesinden ve çalışmaların başarıyla uygulanmasını denetlemekten sorumlu olmalıdır. Bu doğrultuda ilgili bakanlıklarda ve katılımcı sosyal taraflarda kayıt dışı istihdamla mücadele takip ve uygulama birimleri oluşturulması gerekir.

Bu konuda yapılacak çalışmaların uygulanması ve sonuçların denetlenmesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğunda olmalıdır. Bakanlık merkez ve taşra birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşların birimleri her türlü imkan ve kaynakları ile çalışmalarda görevli olmalıdır. Tanıtım, yayın, eğitim, iletişim, mevzuat düzenlemesi ve denetim faaliyetleri öncelikle bu birimler tarafından yürütülmelidir. Maliye Bakanlığı-Gelir İdaresi ile vergi daireleri ve SGK arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, vergi daireleri yoklama memurlarının işyeri açılışı, kapanışı, terki ve faaliyetleri süresince düzenledikleri belgelerin birer örneklerini SGK'larına göndererek kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin koordinasyon sağlanmalıdır.

İçişleri Bakanlığı ile trafik polis memurlarının ve jandarma trafik personelinin kendi görev alanlarında otogarlar ile şehir içi ve şehirlerarası yollarda yapacakları denetimlerde şehir içi ya da şehirlerarasında çalıştırılan şoför, muavin, host ve hosteslerin sosyal güvenliklerine ilişkin kontrollerin yapılması sağlanarak belirtilen sektörde kayıt dışı çalışma önlenmelidir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele politikası ve stratejisi kamuoyuna tanıtılmalı ve konu üzerinde tüm kesimlerin yoğunlaşması sağlanmalıdır.

Taşrada bulunan üst düzey yöneticiler ve yerel yönetimler ile işçi ve işveren tarafları, meslek kuruluşları ve ilgili diğer sivil toplum kuruluşları arasında kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda ortak hareket edilmesine yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

İlgili kamu kurumları ve diğer sosyal taraflar ile sivil toplum kuruluşları bilgi ve kaynak kullanımında karşılıklı olarak birbirlerini desteklemelidir. Yapılacak çalışmalarla ilgili diğer kurumlara bilgi verilmeli ve ortak uygulama alanları belirlenmelidir.

Yürütülecek spesifik projelerle ilgili, uygulama birimleri ve hedef kitleye doğrudan tanıtım amacıyla alan çalışmaları yapılmalı, sanayi bölgeleri ve sanayi sitelerinde afiş, broşür, el kitapları dağıtılmalı, pankartlar asılmalı, medyada kayıtlı istihdamı geliştirme çalışmaları ve çalışma hedefleri ile ilgili programların yer alması sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik bilincinin yerleştirilmesi amacıyla ilk ve orta öğretimde şiir, kompozisyon ve resim yarışmaları düzenlenmelidir. Eğitim öğretim dönemi sonunda karneler ile birlikte ilk ve orta öğretim öğrencilerine verilecek bilgilendirme broşürlerinin ailelerine ulaştırmaları sağlanmalıdır.

Ulusal ve yerel yazılı ve görsel medyada kayıt dışı istihdamla mücadele gereğini ve yöntemlerini işleyen tanıtıcı yayınlar yapılmalı, kayıt dışı çalışanların mahrum kaldıkları hak ve hizmetler, kayıtlı çalışanların sağlık ve emeklilik ile ilgili yararlandıkları sosyal güvenlik hizmetleri vb. konuları içeren periyodik programlar yapılmalıdır.

Sosyal güvenlik konusunda uzmanlardan eğitim grubu oluşturularak, il bazında ilgili tarafların katılacağı eğitim seminerleri düzenlenmelidir.

Yabancı kaçak işçi istihdamının ülke ekonomisi ve yerli emek üzerindeki etkilerine yönelik bilgilendirme broşürleri işçi, çiftçi, serbest meslek mensubu ve işverenlere dağıtılmalıdır.

Sendikaların il temsilciliklerinin kayıt dışı çalışma konusunda edindiği bilgileri sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirmeleri sağlanmalı, sendika il temsilcilikleri ile ortak eğitimler, kurslar, konferanslar, paneller, toplantılar düzenlenerek yapılan eğitimlerde kayıt dışı istihdamla ilgili konulara yer verilmelidir.

Genel ve özel kolluk görevlileri ile maliye, sanayi ve ticaret, sağlık, tarım ve imar işlerinden sorumlu kuruluşların kendi görev alanları ile ilgili olarak yaptıkları işyeri denetimlerinde, sigortasız olarak çalışanları da tespit edilebilmeleri amacıyla, sosyal güvenlik kuruluşları denetim elemanlarının da bu birimlerle koordineli olarak denetimlere katılmaları sağlanmalı ayrıca, bu kuruluşlar tek başlarına yaptıkları denetimlerde tespit ettikleri kayıt dışı olarak çalışan/işçi çalıştıran iş yerlerini kayıt dışı istihdamla mücadeleden sorumlu çalışma bakanlığı ve sosyal güvenlik kurumu birimlerine intikal ettirmelidirler.

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında izlenecek kamu politika ve stratejilerinin aşağıda belirtilen araçlarla geliştirilmesinin hedeflenen sonuçlara ulaşılmasını sağlayacağı değerlendirilmiştir:

Kişileri kayıt altına almada numaralandırma sisteminin tek elden yürütülmesi kayıt dışı istihdamla mücadelede son derece etkin bir uygulama olacaktır. Bu numaranın sosyal sigorta numarası olması kayıt dışılığı hızlı bir şekilde azaltacaktır. Çünkü psikolojik olarak herkesin vergi numarası almak istemesi mümkün olmayabilir ve vergi açısından kayıt dışılığı söz konusu olabilir. Hemen belirtelim ki kişilere verilecek sosyal güvenlik numarası MERNİS Projesi çerçevesinde verilen vatandaşlık numarası olabilir. Diğer yandan özellikle tüzel kişilerin kayıtlılık durumunu izlemeye ve vergi idaresi ile sosyal güvenlik kurumları arası çapraz kontrolü sağlamada vergi numarası anahtar numara olarak kullanılabilir.

Kayıt dışı çalışma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arası çapraz kontrol ve iş birliği geliştirilmelidir. Örneğin, Kimlik Bildirim Kanunu’na göre işyerlerinde çalışanların kimlik bilgilerini içeren ve normalde sigortalı işe giriş bildirgesinden farklı olmayan ve en yakın karakola verilmesi gerekli formun bir örneğinin sigorta müdürlüğüne gönderilerek kayıtların çapraz kontrolü yapılabilir.

Özellikle vergi idaresi ile SGK arasında koordinasyon ve işbirliği geliştirilmeli, elektronik ortamda kayıtlar çapraz kontrole tabi tutularak kayıp ve kaçaklar önlenmelidir. Yine sayıları 5.000’i bulan ve her ilçede görev yapan vergi dairesi yoklama memurlarının işyerlerinde açılış ve kapanışta ya da yaygın ve yoğun denetimde düzenledikleri tutanakların birer nüshasının SGK’ya gönderilmesi sağlanmalıdır.

Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamının önlenmesi amacıyla yürütülecek mücadelede İl İstihdam Kurulları doğrudan özel sorumluluk üstlenmelidir. İllerde koordinasyonu bu kurullar sağlamalı, kayıt dışı çalışma ile ilgili olarak yerel düzeyde yapılacak çalışmalar bu kurul marifetiyle yürütülmelidir. Türkiye genelinde yapılan çalışmalar ve elde edilen sonuçlar merkezde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından devamlı izlenmelidir.

Kişileri kayıt altına almanın bir diğer yolu da kişilerin sosyal güvenlik konusunda bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesidir. Bilinçlendirme, kişilerin okul çağlarındaki eğitimi ile mümkündür. İlk, orta ve yüksek öğrenimde sosyal güvenlikle ilgili derslerin yer alması ve sosyal güvencenin öneminin anlatılması bilinçlendirme konusunda etkili bir tekniktir. Türkiye’de okuma yazma bilmeyenlerin sayısı da oldukça yüksektir. Kişilere sosyal güvenlik ve diğer hakları çeşitli vesilelerle öğretilse bile okuma yazma bilmeyen kişiler haklarını arayabilmek için zorlanmaktadırlar. Bu durumda sosyal güvenlik kurumlarının yaygın danışma bürolarının olması ve bu bürolarda sorumlu kişilerin hizmet vermesi, hem kayıtlılığın artması, hem de kişilerin bilinçlendirilmesi ve bilgilendirilmesi açısından etkili olacaktır.

Bilgilendirme ve bilinçlendirmeye yönelik halkla ilişkilere önem verilmeli ve sigortalılığın önemini anlatan yayınlara tüm kitle iletişim araçlarında yer verilmesi sağlanmalıdır.

Sigortalı ve işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlülükler azaltılmalı, sektörlere ve yapılan işlere göre farklı mali yükümlülükler olmalıdır. Bu çalışmanın varsayımlarından bir tanesi; işgücü üzerindeki ağır mali yüklerin kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemin en önemli parçalarından birisi olduğu ve vergi ile sigorta primlerinde indirimle gidilmesi halinde kayıtlı istihdamın göreceli

olarak artacağı idi. AB ülkelerinde kayıt dışı istihdamla mücadelede kullanılan araçlardan birisi işveren üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılmasıdır. Örnek vermek gerekirse; İspanya'da kayıt dışı ekonomi sorununa çözüm bulmak amacıyla vergi oranlarında ve sosyal güvenlik primlerinde indirimler yapılmış; Fransa'da KDV oranları işin performansını, ana yapısını, gelişimini etkileyen işlerde düşürülmüş; Almanya'da gelir ve emeklilik sigorta primlerinde indirimlere gidilmiş; İtalya'da ise işletmelerin iş gücü maliyetlerini düşürmek ve kayıt dışı istihdam taleplerini azaltmak amacıyla yeni işçi istihdamında vergi kolaylıkları getirilmiştir.

Dolayısıyla, iş gücünün maliyetini artırıcı unsur yaratan ve rekabet gücünü azaltan vergi ve sigorta oranları ekonomik konjonktüre göre orta ve uzun vadede esnekleştirilmelidir. Diğer yandan İş Kanunundaki esnek çalışma modellerine paralel olarak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Sigortalı işsizler dışında kalan işsizlerin de mesleki ve teknik eğitime yönelik olarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümlerinden yararlanabilmelerini sağlamak amacıyla İşsizlik Sigortası Kanunu'nda değişikliğe gidilmelidir.

İşveren üzerindeki işyerinin işletilmesi ile ilgili bürokratik yükümlülüklerin azaltılması ile ilgili çalışmalar sürdürülmeli ve işveren tarafından düzenlenmesi zorunlu belgeler asgari düzeye indirilmelidir. Bürokratik işlemlerin azaltılabilmesi ve denetimin etkinliği için e-devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.

İşletmelerin sosyal sorumluluğu çerçevesinde kayıtlı işçi çalıştıran işyerlerinin teşvik uygulamaları ile özendirilmelidir. İşyerlerinin çalıştırdıkları işçilere karşı hak ve yükümlülüklerini (sigortasız işçi çalıştırılmadığı, ücretlerin

ödendiği, fazla çalışma, yıllık izin gibi hakların ödendiği, kadın-erkek ayrımcılığı yapılmadığı, çocuk işçi çalıştırılmadığı, vs.) yerine getirdiklerine dair “Sosyal Sorumluluk Standardı Belgesi” almaları teşvik edilmelidir. Üretilen ürünün standartlara uygun olduğunu gösteren Türk Standartları Enstitüsü tarafından verilen (TSE) işareti gibi, işyerinde çalışanların haklarının ödendiğine ilişkin sosyal sorumluluğun yerine getirildiğini belirten (SSS) işaretinin kullanılması ve toplum da bu ürünleri kullanması yönünde bilinçlendirilmelidir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal tarafların desteği alınmalıdır. Özellikle sendikalar ve meslek örgütleri ile kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerin ve işyerlerinin tespiti, önlemler geliştirilmesi, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi konularında ortak hareket edilmelidir.

Sendikaya üye olma özgürlüğünü güvence altına alacak hukuksal ve kurumsal yapılar geliştirilmelidir.

Yeşil Kart uygulaması, SGK’da isteğe bağlı sigortalılık gibi primli sistemden primsiz sisteme kaçışı ve kaçak işçiliği teşvik eden düzenlemelerden yararlanma koşulları zorlaştırılmalıdır.

Sosyal Güvenlik Kanunları’na göre sigortalı sayılmayanların kapsamı daraltılmalı ve bu suretle mevzuatın kayıt dışında bıraktığı istihdam kayıt altına alınmalıdır. Özellikle, evde üretimde bulunanlar, gündelik çalışanlar, ücretsiz aile işçileri, yevmiyeliler, mevsimlik tarım işçileri gibi marjinal kesim için özel sosyal güvenlik programı oluşturulmalıdır.

Çalışmanın “Giriş” bölümünde yer verilen varsayımlar arasında ifade edildiği üzere; işyerlerinde denetimin etkin hale getirilmesi ve konuyla ilgili tarafları bilinçlendirici uygulamalar ile kayıt dışı istihdamın azaltılması mümkün

olabilecektir. Fransa'da kayıt dışı çalışma ile mücadele için bir çok özel organizasyon kurulmuş; Almanya'da özellikle hizmet ve inşaat sektörlerinde kontrol oranları yoğunlaştırılmış; İtalya'da kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, merkezde Başbakanlık bünyesinde "Kayıt dışı Çalışma İle Mücadele Komisyonu" oluşturulmuş; İsveç'te vergi otoriteleri denetimlerini sıklaştırmış; İspanya'da ise Çalışma Bakanlığı'nın denetim birimleri, işsizlik yardımı alırken diğer taraftan bu yardımlarla bağdaşmayan faaliyetlerde bulunanlara karşı denetimleri yoğunlaştırmıştır.

Bu sebeple, etkin bir denetim mekanizmasının kurulması ve bu amaçla özellikle ihbar ve şikayetlere anında el konulup denetimin caydırıcılığının artırılması ve vatandaşın sosyal güvenlik kurumlarına olan güveninin sağlanması amacıyla yerinde denetim yapan yoklama memuru sayısının artırılması gerekmektedir.

Yine kayıt dışı istihdamla etkin mücadele amacıyla sigorta denetim elemanlarınca sektörel bazda ve yıllık programlı denetimlere geçilmesi diğer yandan kurum ünitelerinden intikal eden ve kayıt dışı istihdamla ilgisi olmayan (denetim istem yazılarının yalnızca %19 u ihbar ve şikayetten oluşan kayıt dışı istihdamla ilgilidir) denetim istem yazılarının en aza indirgenerek yeni denetim stratejilerinin geliştirilmesine imkan tanınması gerekmektedir.

Denetimin yerinde ve zamanında yapılabilmesi için denetim elemanlarının bilgi teknolojilerinden yararlanmaları sağlanmalıdır.

Kayıt dışı istihdamın ülke ekonomileri için öncelikle çözülmesi gereken sorunlardan olduğu konusunda neredeyse tüm OECD ülkelerinde görüş birliği vardır. Bu noktadan hareketle; kayıt dışı istihdamla mücadelenin nasıl yapılması

gerektiğine ilişkin yeterli tecrübe oluşmuş, uygulama alan ve yöntemleri netleşmiştir. Sorun öncelikle kamu yönetiminin sorumluluğu altındadır.

Kamu yönetimi yani genel anlamda devlet, mücadele politika ve stratejisini oluşturmak zorundadır. Kayıt dışı istihdamla mücadele politikası; güçlü ve kararlı bir siyasi iradeyle, katılımcı bir yaklaşımla ve uygun ekonomik konjonktürde uygulamaya konulmalıdır.

Konu sadece ekonomik olmadığı gibi tek başına sosyal veya idari bir konu da değildir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele stratejisi katılımcılık, genellik, hedeflere göre planlı uygulamalar ve alan çalışmaları ilkeleri esas alınarak belirlenmeli; toplumsal uzlaşmaya ve hareket birliğine dayalı bir uygulama stratejisi geliştirilmelidir ki bu husus; çalışmanın varsayımları arasında da yer almaktadır. Fransa'da Ocak 1992'den itibaren kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla kamu otoriteleri ve meslek işçi sendikaları arasında işbirliği anlaşmaları yapılmaya başlanmış ve bu kapsamda bugüne kadar 200'den fazla anlaşma imzalanmıştır. Almanya'da ise "istihdam için ittifak" ile hükümet istihdama yönelik toplu iş sözleşmeleri için vergi reformu gibi yasalarla kolaylaştırıcı bir ortam yaratmakta ve çalışan sendikaları ve işveren birlikleri arasında bir ittifak yaratarak yeni istihdam alanlarının yaratılmasını güdüleyen, büyük çaplı işsizlikle mücadele etmeyi amaçlayan çalışmalar yapılmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele; denetim veya teşviklerle veya bilinçlendirme ve eğitimle ya da kamu idaresindeki koordinasyon sorunlarının giderilmesi, bürokrasinin azaltılması çabalarının tek tek veya bir kaçı bir arada uygulanarak sonuç alınabilecek bir konu değildir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede kamu politika ve stratejilerinin; istihdam üzerindeki yük ve yükümlölüklerin azaltılması, etkin ve koordineli bir kamu yönetimi, etkin ve caydırıcı bir denetim sistemi, yaygın bir eğitim ve bilinçlendirme kampanyası, ilgili tüm kesimlerle birlikte hareket ve toplumsal mutabakat, politikanın uygulanmasından sorumlu özel birimlerin kurulması ve tüm bu politika araçlarının belirlenmiş bir politika uygulama zamanında eş zamanlı olarak hayata geçirilmesi eksenlerinde oluşturulması, hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi için zorunludur.

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AB ÜLKELERİ: Almanya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya.

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

BAĞ-KUR: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar

BK: Borçlar Kanunu

BM: Birleşmiş Milletler

ÇASGEM: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

DİSK: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EGM: Emniyet Genel Müdürlüğü

f.: Fıkra

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

HAK-İŞ: Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

İK: İş Kanunu

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KDV: Katma Değer Vergisi

KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

KOSGEB: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

m.: Madde

MERNİS: Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi

MK: Medeni Kanun

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OECD Ülkeleri: Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Fransa, Almanya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, İsveç, İsviçre, Türkiye, İngiltere, ABD, Avustralya, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Macaristan, Meksika, Japonya, Yeni Zelanda, Polonya, Slovakya, Güney Kore.

OSB: Organize Sanayi Bölgesi

SGDP: Sosyal Güvenlik Destek Primi

SHÇEK: Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu

SK: Sendikalar Kanunu

SMMM: Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavir

SPEK: Sigorta Primine Esas Kazanç

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK: Türk Ceza Kanunu

TESK: Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu

TİSGLK: Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu

TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TMMOB: Türkiye Mühendis Mimar Odaları Birliği

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TRT: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

TSE: Türk Standartları Enstitüsü

TÜFE: Tüketici Fiyatları Endeksi

TÜRK-İŞ: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

vb.: Ve Benzeri

VUK: Vergi Usul Kanunu

YMM: Yeminli Mali Müşavirler

TABLOLAR

Tablo 1: Kayıt Dışı Ekonomi Kavramları ve Olası Anlamlar Matrisi

Tablo 2: Dünyada Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları

Tablo 3: Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

Tablo 4: GSYİH’nin Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi

Tablo 5: Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde İşsizlik Oranları

Tablo 6: İstihdam Üzerindeki Vergi Yüğü (2006).

Tablo 7: Cinsiyet ve Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu, Türkiye.

Tablo 8: Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri, 2006.

Tablo 9: Bazı OECD ve AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomide Çalışan İşgücü (2007).

Tablo 10: AB Ülkeleri’nde Kayıt Dışı Çalışmanın Yaygın Olduğu Sektörler

Tablo 11: Bazı OECD ve AB Ülkelerinde Yabancı Kaçak İşçilikle Mücadelede Alınan Tedbirler

Tablo 12: AB Ülkelerinde Kayıt Dışı Çalışmayı Önlemek Üzere Uygulamaya Konulan Yardımların ve Maliyetlerin Azaltılmasına Yönelik Tedbirler

Tablo 13: İdari ve Diğer Tedbirler

Tablo 14: Mevsim Etkilerinden Arındırılmamış Temel İşgücü Göstergeleri (Ocak-2011)

Tablo 15: İşteki Durum ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler, Türkiye (Ocak-2011)

Tablo 16: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu

Tablo 17: AB Ülkelerinde 2004 Yılında İstihdam Oranları ile Lizbon ve Stockholm 2010 Hedefleri Çerçevesinde Kaydedilen İlerleme.

Tablo 18: İşgücüne Katılma Oranları

Tablo 19: Son Yedi Yıldaki Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Tablo 20: Ülkelere Göre Kayıt Dışı Ekonominin Resmi GSYİH’ya Oranı

Tablo 21: Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu

Tablo 22: AB'deki Nüfus, GSMH, İstihdam ve İşsizlik Oranları (2004-2007 Yılları Arası)

Tablo 23: Dünya'daki Toplam İşsizlik ve Genç İşsizliği Oranları

Tablo 24: Seçilmiş Bazı Dünya Ülkelerindeki İşsizlik Göstergeleri

Tablo 25: Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri (Bin Kişi)

Tablo 26: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu

Tablo 27: 1995-2008 Yılları Arasında Yakalanan Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı.

Tablo 28: Ülkelere Göre Emeklilik Yaşı

Tablo 29: Sosyal Güvenlik Kurumlarından Aylık Alanlar

Tablo 30: OECD Ülkelerinde İstihdam Maliyetlerinin Karşılaştırması 2005-2006

Tablo 31: Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti

Tablo 32: Gelişmiş Ülkelerde Asgari Ücret Göstergeleri

Tablo 33: Esas İşlerinden Dolayı Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlı Olmayanların Yıllar İtibariyle İşteki Durumu

TEMEL KAVRAMLAR

HANE HALKI: Aralarında akrabalık bağı bulunsun ya da bulunmasın aynı konutta veya konutun bir bölümünde yaşayan, aynı kazandan yiyen, kazanç ve masraflarını ayırmayan, bir ya da birden çok kişinin oluşturduğu topluluktur.

KURUMSAL OLMAYAN SİVİL NÜFUS: Okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, özel nitelikteki hastane, hapishane, kışla ya da orduevinde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan nüfustur.

KURUMSAL OLMAYAN ÇALIŞMA ÇAĞINDAKİ NÜFUS: Kurumsal olmayan sivil nüfus içerisindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfustur.

İŞGÜCÜ: İstihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfusu kapsar.

İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI: İşgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.

İSTİHDAM: Aşağıda yer alan işbaşında olanlar ve işbaşında olmayanlar grubuna dahil olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus, istihdam edilen nüfustur.

İŞBAŞINDA OLANLAR: Ücretli, maaşlı, yevmiyeli, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir iktisadi faaliyette bulunan kişilerdir.

İşi olanlardan; çeşitli nedenlerle referans döneminde işlerinin başında bulunmayan ancak işleri ile bağları (ilişkileri) devam eden kişilerdir.

Üretici kooperatifi üyeleri, mesleki bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla para ya da mal karşılığı bir gelir elde etmeksizin çalışan çıraklar da istihdam halinde olanlar kapsamına dahil edilmektedirler.

İSTİHDAM ORANI: İstihdamın, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.

İNFORMAL SEKTÖR: Şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan) basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen ve 1-9 kişi arasında çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler olarak tanımlanır.

KAYIT DIŞI İSTİHDAM: Kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının ve elde ettikleri ücret ve kazançların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları vb.) hiç bildirilmemesini ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder. İnfomal (resmi olmayan sektörden farklı olarak kayıt dışı çalışma) ve formal (resmi – kurumsallaşmış) sektörler de ortaya çıkabilmektedir.

YABANCI KAÇAK İŞÇİLİK: Yurda yasal ya da yasa dışı yollardan giren yabancının kendisine yasaklanmış işlerde ya da çalışma izni olmadan herhangi bir işte çalışmasını ifade eder.

İŞSİZ: Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kar karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı olmayan) kişilerden iş 1 Kayıt dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçilik dışındakiler TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketinde kullanılan tanım ve kavramlardır.

İŞSİZLİK ORANI: İşsiz nüfusun işgücü içindeki oranıdır.

EKSİK İSTİHDAM: Eksik istihdam iki ayrı grupta değerlendirilebilir.

a) Görülebilir Eksik İstihdam: Referans döneminde ekonomik nedenlerle, 40 saatten daha az süre çalışıp, mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla süre çalışmaya müsait olan kişilerdir.

Ekonomik yönden eksik istihdam; teknik veya ekonomik nedenlerle geçici iş yavaşlatılması veya durdurulması, iş olmaması, tam gün iş bulunamaması gibi nedenlerle oluşur.

b) Diğer: Görülebilir eksik istihdam dışında kalanlardan mevcut işinde elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmemesi gibi nedenlerle mevcut işini değiştirmek istediğini ya da ikinci bir iş aradığını bildiren kişilerdir.

İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAYANLAR: İşsiz veya istihdamda olmayan 15 ve yukarı yaştaki nüfustur. İşgücüne dahil olmayanlar aşağıdaki gruplara ayrılmıştır.

1- İş arayıp, son 3 ayda iş arama kanalı kullanmayanlar: İş aradığını ve 15 gün içerisinde iş başı yapabileceğini, ancak referans döneminde son üç ayda aktif olarak herhangi bir iş arama kanalını kullanmadığını belirten kişilerdir.

2- İş aramayıp, iş başı yapmaya hazır olanlar: İş bulma ümidi olmayanlar: Bölgede iş bulunmadığına veya bölgede kendisine uygun iş olmadığına inandığı ya da nereden iş arayacağını bilmediği için iş aramayıp, ancak iş başı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir.

Diğer: Mevsimlik çalışma, ev kadını olma, öğrencilik, irad sahibi olma, emeklilik ve çalışamaz halde olma gibi nedenlerle iş aramayıp, ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir.

1- Mevsimlik çalışanlar: Mevsimlik çalışması nedeniyle iş aramayan ve iş başı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

2- Ev kadını: Ev işleriyle meşgul olması nedeniyle iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

3- Öğrenci: Bir öğrenim kurumuna devam etmesi nedeniyle iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

4- Emekli: Bir sosyal güvenlik kuruluşundan emekli olduğu için iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

5- İrad sahibi: Bir gayrimenkul veya menkul kıymet geliri olduğu için iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

6- Çalışamaz halde: Bedensel özür, hastalık veya yaşlılık nedeniyle iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

7- Diğer: Ailevi ve kişisel nedenler ve bunun dışındaki diğer nedenler ile iş aramayan ve işbaşı yapmaya hazır olmayan kişilerdir.

KENTSEL KESİM: 20.001 ve daha fazla nüfuslu yerleşim yerleri olarak tanımlanır.

KIRSAL KESİM: 20.000 ve daha az nüfuslu yerleşim yerleri olarak tanımlanır.

KAYNAKÇA

- ALTUĞ, Osman, **Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul, Cem Ofset Matbaacılık, 1994a.
; “Kayıt Dışı Ekonomi: Vergiye Karşı Başkaldırı”, Görüş, S.14, 1994b.
; “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi –Paradaki Sıfırların Artması– Rant Arama ve Enflasyon Vergisi Yönünden Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye Dergisi, Eylül-Aralık 1998, Sayı: 23-24 Mart.
- AKTÜRK, Faik; “Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, Neyir Matbaası Yayınları, Yıl:2, S.3, 1999.
- ALGAN, Neşe, “Türkiye’de Kayıt Dışı Sektör, Boyutları, Etkileri ve Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler”, İşveren Dergisi, TİSK Yayınları, Ağustos, 2004.
- ALPER, Yusuf, “Kayıt Dışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor”, Türk-İş Dergisi, 2004.
- ARAYIÇI, Ali, **Dış Göç Olgusu ve Zararları**, İstanbul, 1995.
- ARIKAN, Zeynep; “Vergi Kaçağının Nedenleri ve Çözüm Yolları Maliye Yazıları”, S.44, 2001.
- AYDEMİR, Şinasi, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi”, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul, 1995.
- “KOBİ’ler ve Kayıt Dışı Ekonomi, Türkiye Orta Ölçekli İşletmeler”, Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticiler Vakfı, Ankara, Kasım 1994.
- “Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (I)”, Vergi Dünyası, Sayı:161, Ocak, 1995a.
- “Kayıt Dışı Ekonomi Üzerine (II)”, Vergi Dünyası, Sayı:162, Şubat, 1995b.

BAŞ, Seyit Ahmet - AKAY, Yusuf; **Vergi Kanunlarında 4369 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler**, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1998.

BATIREL, Ömer Faruk; **Vergi Kaçakçılığı ve Vergiye Gönüllü Uyum**, Vergi Dünyası Dergisi, S: 175, Mart 1996.

BEKTAŞ, Erol, "Kayıt Dışı Ekonomik Hareketlerin Kavranabilmesi Açısından Tek Vergi Numarası Uygulaması Neden Gereklidir ve Uygulama Nasıl Olmalıdır?", Vergi Dünyası, S:199, Mart 1998.

BİNBİR Sinan; **Türkiye’de ve Dünya da Tekstil ve Konfeksiyon Sektöründe Çalışma Koşullarının Analizi-Konfeksiyon Sektörü Alan Araştırması**, İÜ. SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2000.

BULUTAY, Tuncer, **İmalat Sanayiinde İstihdam**, 1998.

BULUTTEKİN, Mehmet Burak "Türkiye’deki Genç İşsizliği Sorununun Ekonomik Etkileri ve Avrupa İstihdam Stratejisi’ Çerçevesinde Çözüm Stratejilerinin Belirlenmesi, 2.Çalışma Yaşamı Kongresi Kitabı, İş Müfettişleri Derneği, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal ve Politik Araştırma ve Uygulama Merkezi, S.33-70, 27-28 Nisan 2008.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, **Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006.

Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü (DİYİH); **Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt Dışı İstihdam**, Aralık 2004.

Kayıt Dışı Nereye Kadar? Sosyal Güvenlik Dergisi, Bahar 2009, Y:1 S:2.

ÇAVUŞ, Ö. Hakan; **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim**, Dokuz Eylül Üniv. SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2003, İzmir.

ÇETİNDAS Hakan, VARGİL Hasan; **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini**, Doğu Ün. Dergisi.

ÇİLOĞLU İsmail; “Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi”, Hazine Dergisi, Ekim 1998- S:12.

ÇOLAK, Mustafa, “Kayıt Dışı Ekonominin Vergisel Görüntüsünün İrdelenmesi”, Yaklaşım, 2001, S: 103, Temmuz.

DERDİYOK, Türkmen “Türkiye’nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini”, Türkiye İktisat Dergisi, 1993, Mayıs.

DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, 2002 Yılı Programı.

DPT, **9.Kalkınma Planı**, RG. 01.07.2006-26215.

DPT, **Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001, DPT Yayını.

DOĞAN, Hasan, “Vergiciliğimiz Vergi Güvenliği Önlemlerinden Bir Bir Yoksun Bırakılıyor Kayıt Dışı Çalışanlar Gene Kazandı. Vergi Gene Üreten, Çalışan Yasalara Uyan Kimseler Üzerine”, Vergi Dünyası, 1999, S:217, Eylül.

DURA, Cihan, “Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisindeki Yeri” Maliye Dergisi, 1997, S:124, Ocak-Nisan.

DOĞANYİĞİT, Sadettin; “Vergi Kaybının Önlenmesinde Mükellefle Olan İlişkilerin Önemi”, Yaklaşım Dergisi, Mayıs 1996, S:41.

EKİN, Nusret, **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, 2000, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.

ENGİNDENİZ, Sait, “Türkiye’de Gelir Vergisi Açısından Kayıt Dışı Ekonomi ve Tarımsal Gelirlerin Vergilendirilmesinin Önemi”, Vergi Sorunları Dergisi, S:92.

Ercan, Metin, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, Comart Uluslararası Organizasyon Tanıtım Hizmetleri, 2006.

ERİMEZ, Rüştü, “Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi”, Vergi Dünyası Dergisi, Nisan 1997, S:188.

- GEZGİN, M. Fikret. **İşgücü Göçü ve Avusturya'daki Türk İşçileri**, 1994, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fak. Yay. No: 546.
- GÖKDERE, Y. Ahmet, **Yabancı Ülkelere İşgücü Akımı ve Türk Ekonomisi Üzerine Etkileri**, 1978, Ankara, Türkiye İş Bankası Yay., No: 23.
- GÖKTAŞ, Murat, **Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- GÜLOĞLU, Tuncay, **Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış**, 2005, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Kocaeli.
- GÜNDOĞAN, Naci, **Undeclared Work in Turkey**, 2006, Floransa, İtalya, EABR&ETLC.
- GÜVEN, Sami, **Uluslararası İşçi Gücünün Sosyal Politika Sorunları**, 1996, Bursa, Ceylan Yayınları.
- GÜZEL Ali, OKUR Ali Rıza, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2004, Beta Yayınları, İstanbul.
- KABATAŞ, Kemal, "Vergi Kaçakçılığı ve Denetimi", Yaklaşım Dergisi, Ekim 1994, S:22.
- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı Bülteni**, 1998.
- KARADENİZ, Oğuz, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Primli Sistemden Primsiz Sisteme Kaçış", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, 1999, Yıl 2 Sayı 5.
-, "Türkiye'de Kayıt Dışı İşçilik ve Nedenleri", Ekonomide Durum Dergisi, 1999, Güz Sayısı, Türk-İş.
- KAZGAN, Gülten, **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen**, 1997, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınları.
- KIRBAŞ, Sadık, "Türkiye'de Vergi Kaçağı Sorunu", Mali Hukuk Dergisi, Ocak Şubat 1993, S:43.
-, **Kayıt Dışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, TESAV Yayınları, 1995, Ankara, Yayın No:9.

KILDİŞ, Yusuf, “Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal-Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2000, İzmir, C:2, S: 2.

KILIÇ, Cem, “Avrupa Birliği’nin Yeni Üye Ülkelerinde İstihdam ve İşsizlik Göstergelerinin Türkiye İle Karşılaştırmalı Analizi”, MESS Mercek Dergisi, Nisan 2005, Y:10, S.38.

KIRAL, Halis, **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, TİSK Yayını, 2006, Yayın No:270.

KIRKULAK, Berna, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Vergilendirilmesi”, Vergi Sorunları Dergisi, Eylül 1999, S:132.

KIZILOT, Şükrü, “Kayıt Dışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor”, Türk-İş Dergisi, Mart-Nisan 2004, S.360.

KİRİŞÇİ, Kemal, **Bilanço 1923-1928**, T.C. 75 Toplu Bakış Uluslararası Kongre, 1998, C:1, 10-12 Aralık, Ankara: Türk Tarihi Vakfı

KOÇ, Yıldırım, **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik** (Yayınlanmamış Eser), Şubat 1995.

KORKMAZ, Adem “Türkiye’de Asgari Ücretin Mali Yönü”, Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2001, C.2, S.1.

LORDOĞLU, Kuvvet, “Türkiye’de İnfomal İstihdam ve Bir Boyut”, Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi 14-16 Ekim 1998.

MAVRAL, Ülker, “Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiye Önlemek İçin Alınabilecek Tedbirler”, Vergi Raporu, 2001, S:52, Nisan-Mayıs.

ÖZEL, Salih, “Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı Sorunları ve Çözümleri”, Yaklaşım Dergisi, 1998, S:71, Kasım.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Avrupa Birliği’nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme**, Ağustos 2000, Yayın No:199.

- OĞUZKAN, Turhan, **Yurtdışında Çalışan Doktoralı Türkler: Türkiye'den Başka Ülkelere Yüksek Seviyeli Eleman Göçü Üzerine Bir Araştırma**, 1971, Ankara, O.D.T.Ü. Fen ve Edebiyat Fakültesi Yayınları, No:23.
- OYAN, Oğuz, **Türkiye Ekonomisi**, 1998, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ÖKÇÜN, A. Gündüz, **Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti**, 1962, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları.
- ÖNDER, İzzetin, "Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergileme", İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ekim 2000-Mart 2001, No: 23-24.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi**, 1996, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- "Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor?", Ekonomik Forum, TOBB 2.
- ÖZÇELİK-İŞ Sendikası, **Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam**, 1994, Mn Ofset, İstanbul.
- REİSOĞLU, Seza, **Yabancılar Yönünden İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, 1973, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fak. Yayınları.
- SARILI, M.Ali, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Dergisi.
- SÜNGÜ, Yakup, **Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri**, Gazi Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.
- ŞAKAR, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulamaları**, Der Yayınevi, İstanbul, 2004.
- ŞEN, Faruk, "Almanya ve Avrupa Birliği'nde Türk Girişimciler", Mercek Dergisi, Nisan 2001, Y: 6, S:22.
- ŞENGÜL, Selami, **Kayıt Dışı Ekonomi**, 1997, İmaj yayıncılık, Ankara.
- Kayıt Dışı Ekonominin Vergilendirilmesi Raporu**, Yeni Türkiye Dergisi, Eylül-Ekim 1995, Yıl 1, S:6.
- TEMEL, Adil, ŞİMŞEK, Ayşegül, YAZIÇI, Kuddusi, "Kayıt Dışı Ekonomi Tanımı, Tespit Yöntemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü", İşletme ve Finans Dergisi, Kasım 1994, S:104.

TİSK, Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme, TİSK Yayınları, 2001, Yayın No:199.

TOPTAŞ, Ülker, Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri, TES-AR Yayınları 1998, Ankara, No:26.

TOSUNER, Mehmet, "Vergi Kayıp ve Kaçakları Sorununa İlişkin Görüş ve Öneriler", Vergi Sorunları Dergisi, Ekim 1995, S:85.

YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, Özel İhtisas Komisyon Raporu, 1996, Ankara, 510.

YERELİ, Ahmet Burçin ve KARADENİZ, Oğuz, Kayıt Dışı İstihdam, 2004, Ankara, Odak Yayınları.

YILMAZ, Gülay, "Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybının Hesabı İle İlgili Yaklaşımlar ve Türkiye'de Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybı", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, Yıl:1998, Cilt: XIV, S:1

ZAİM, Sabahaddin, Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.

YABANCI KAYNAKLAR

BISHOP, Kate, Employment and Unemployment In the New EU Member Countries, 2004.

COLİN Williams, C., WINDEBANK, Jan, Journal Of Economic Studies, 2010, C.3,

COLİN Williams, C., What Is To Be Done About Undeclared Work? Evaluating The Policy Options, Policy And Politics, Ocak 2006, C.34, S.1, Policy Pres.

Elininating Undeclared Work: Beyond A Deterrence Approach

DELPHİNE Rochet, "Industrial Relations Developments in Belgium", Institut des sciences du travail, Universite Catholique de Louvain, Belgium, 2006.

DUFOUR, Christian, "Industrial Relations Developments in France", Institute for Economic and Social Research (IRES), 2006.

DRIBBUSCH, Heiner, "Industrial Relations Developments in Germany", Institute of Economic and Social Research, 2006.

EUROPEAN COMMISSION, **Employment in Europe 2007**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D1, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, October 2007, Belgium, s.272.

EUROPEAN UNION, **Undeclared Work Report**, 2001.

Evaluating Public Sector Management Approaches Towards Undeclared Work In The European Union *International Journal Of Public Sector Management*, 2010, C.21.

EUROSTAT, **Statistics in Focus, Minimum Wages 2007**, 2007, European Industrial Relations Observatory.

GRUNELL, Marianne, **Industrial Relations Developments In The Netherlands**, Ministry Of Social Affairs, Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, Juni 2006, Den Haag.

HALL, Mark "Industrial Relations Developments in UK", IRRU, University of Warwick, 2006.

HEIRMAN Jean Claud N, **Current Belgian Legislation On Sanction Against The Employment Of Foreigners In An Irregular Situation**, Combatting The Illegal Employment Of Foreign Workers, OECD 2001.

HEYES, Jason, **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, October, 2007.

KAUSER, Rainer Irlen, **Combatting The Irregular Employment Of Foreigners In Germany, Sanctions Against Employers And Key Areas Of Irregular Employment, Combatting The Illegal Employment Of Foreign Workers**, OECD, 2001.

KRETSOS, Lefteris, "Industrial Relations Developments in Greece", The Institute of Labour (INE) of the Greek General Confederation of Labour (GSEE), 2006.

KUMAR, Raif, **The Experience Of Employers Provident Fund Of Malaysia Social Security Institutions Respond To New Demands**, ISSA Social Security Documentation, 2003, Manila, No:27.

ILO, "Global Employment Trends for Youth", 2006, Geneva.

MARÎE, Claude-Valentin, **Measures Taken To Combat The Employment Of Undocumented Foreign Workers In France**, Combating The Illegal Employment Of Foreign Workers, OECD, 2001.

OECD Secretariat, **Some Lessons from Recent Regularisation Programmes, Combating The Illegal Employment Of Foreign Workers**, OECD, 2001.

RENOOY, Piet - IVARSSON, Staffan - WUSTEN Gritsai, Olga Van Der - MEIJER Emco, **Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis Of Undeclared Work: An In-Depth Study Of Specific Items**, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1 Brussels, May 2004.

RENOOY, Piet, International Journal Of Sociology And Social Policy Journal, C.27, 2007.

RIEDEL, Viktor, **Measures Undertaken To Combat The Employment Of Foreigners In An Irregular Situation In Austria**, Combating The Illegal Employment Of Foreign Workers, OECD, 2001.

ROBIN, Sophie – BARROS, Lucile, "Measures Undertaken To Prevent And Combat The Employment Of Foreigners In Irregular Situation In Certain OECD Member Countries, Seminar On Preventing And Combating The Employment Of Foreigners In An Irregular Situation" United States 22-23 April 1999 OECD Papers.

ROHNER, Kurt, **Status Report On Measures To Prevent And Combat The Employment In On Irregular Situation In Switzerland**, Combaattting The Illegal Employment Of Foreign Workers, OECD, 2001.

ROY, Charlotte, **New Management Practices In Social Security At Dawn Of The 21 St Century**, International Social Security Series, Transaction Publishers, 2001, New Jersey.

SCHNEIDER, Fredirich, **Illegal Activities, But Stil Value Added Ones/Size Causes And Measurement Of The Shadow Economies Alll Over The World**, Worlbank, June 2000.

The Undeclared Sector, "Self-Employment End Public Policy", International Journal Of Entrepreneurial Behavior And Research, C.11, 2005.

İNTERNET KAYNAKLARI

www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=240&l=1 (23.07.2010)

www.diyih.gov.tr

www.disk.org.tr

www.eiro.eurofound.eu.int/1998/04/feature/eu9804197f.html

www.eu.int.

www.eurofound.europa.eu/eiro/studies

www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/gety06en.pdf.

www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_38148433_1_1_1_1,00.html, Comparison of Total Tax Wedge.

www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=222652 (22.07.2010)

www.targetingfraud.gov.uk.

www.worldbank.org, World Development Report, 2007: Development and the Next Generation, www.siteresources.worldbank.org/INTWDR2007.

ÖZET

TEKİNARSLAN, Mehmet. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kamu Politika ve Stratejileri, Doktora Tezi, Ankara, 2011.

“Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Kamu Politika ve Stratejileri” adlı çalışmanın konusunu kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olan kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamla mücadelede izlenmesi önerilen kamu politika ve stratejileri oluşturmaktadır.

İşleyişi, nedenleri ve sonuçları bakımından son derece kapsamlı ve karmaşık bir olgu olması nedeniyle bütün unsurlarını kavrayan genel kabul görmüş bir tanımı bulunmayan kayıt dışı ekonomiyi özetle, bilinen istatistiksel yöntemlerle saptanamayan ve GSMH hesaplarına geçmeyen, yasalar çerçevesinde ya da yasalara aykırı olarak yapılan ve ilgili kamu kuruluşlarının tamamen veya kısmen bilgisi dışında bırakılan gelir getirici ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlamak mümkündür. Kayıt dışı ekonomi nedeniyle; GSMH, istihdam, fiyatlar genel seviyesi, bütçe rakamlarının doğru olarak belirlenememesi; etkin ve doğru politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına, uygulamaların başarısızlığına, kaynakların yanlış yönlendirilmesine neden olmaktadır. Diğer yandan, devlet büyük miktarlarda mali kayba uğramakta; haksız rekabet avantajı sağlamakta ve kayıt altında faaliyette bulunanlar, yaygın kayıt dışılığı gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybetmekte; ayrıca, kayıt dışı ekonomi büyüdükçe kayıtlı ekonomi küçülmekte ve devletin gelirleri azalmaktadır.

Kayıt dışı istihdam ise; çalışanların ilgili kamu otoritelerine hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle vergi ve sosyal güvenlik primleri vb. gibi yasal yükümlülüklerden kaçınılması ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışılması veya çalıştırılması şeklinde genel bir tanıma sahiptir.

Kayıt dışı istihdam yalnızca gelişmekte olan ülkelerin değil gelişmiş ülkelerin de sorunudur. AB Ülkeleri'nde kayıt dışı çalışma oranı % 11'i bulmaktadır.

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam önemli bir ekonomik gerçekliktir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamın büyüklüğü, işgücü piyasasını etkileyen temel faktörlerden bir tanesidir. Türkiye'de Ocak 2011 verilerine göre toplam istihdam edilenlerin % 40,9'u herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir.

Kayıt dışı istihdam hem çalışanlar, hem devlet hem de işverenler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir takım işverenlerin istihdam ettikleri kişileri kayıt dışı çalıştırmak suretiyle, kanunların kendilerine yüklemiş olduğu sorumluluktan kaçarken, diğer işverenlerde bu haksız rekabet koşulları nedeniyle, ekonomik açıdan olumsuz etkilenmektedir. Devlet açısından olaya bakıldığında da devletin kayıt dışı çalışma nedeniyle ciddi şekilde vergi ve sigorta primi kaybına uğradığı, kayıt dışı çalışanlara sosyal yardımlar yapmak durumunda kaldığı görülmektedir. Kayıt dışı çalışanlar açısından ise en önemli sonucu, insanlar için çok önemli olan sosyal güvenlik güvencesinden yoksun olarak hayatlarını sürdürmeleridir. Özellikle, yabancı kaçak işçiler ve çocuk işçiler açısından kayıt dışı sektörde sağlıklı ve kötü işyeri koşulları hakimdir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi ve kayda alınması ile; sosyal güvenlik kuruluşlarının prim gelirleri artacak ve prim gelirlerinin artışıyla birlikte emekli aylıklarında göreceli reel artışlar sağlanabilecek, sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan sağlık ve sair sosyal sigorta hizmetlerinde kalite yükselebilecek, kayıtlı işletmeler üzerinde ağırlaşmış bulunan mali yükler azalabilecek, işçilerin ve işletmelerin ödedikleri sosyal güvenlik prim oranları giderek düşecek, kayıt dışı işletmelerin lehine işleyen rekabet koşulları yasal yükümlülüklerini yerine getiren, vergisini ödeyen kayıtlı işletmelerin lehine dönüşmeye başlayacak, çocuk işçilerin sayısı azalacak, kadınların, engellilerin ve diğer istismara açık grupların istihdam koşulları giderek düzelecek ve ekonomik planlanmalar daha gerçekçi verilere dayanılarak yapılabilecektir.

Bu çalışma kapsamında yöntem olarak sistem yaklaşımına uygun bir yol izlenmiştir. Kayıt dışı istihdam bir sistem olarak ele alınmış ve gelir dağılımındaki adaletsizlik, işsizlik, yoksulluk ve sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar vb. unsurlar da bu sistemin parçaları olarak değerlendirilmiş ve bu parçaları birbirine bağlayan süreçler ve bu süreçlerin özellikleri ele alınmıştır. Kayıt dışı istihdam sorununu anlamak, bu sorunu kontrol etmek ve çözüme kavuşturmak için bu alt sistemler ve bunlar arasındaki etkileşim bütün yönleriyle analiz edilmiştir.

Açık sistem yaklaşımının amaçlarına uygun olarak çevresiyle karşılıklı etkileşimde bulunan, çevresinden girdi alan ve çevresinde meydana gelen değişimlere göre iç bünyesinde değişiklikler yapan bir model oluşturulmuştur. Ülkemizde kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla yapılan çalışmaların genel bir değerlendirmesi yapılarak, şimdiye kadar izlenen politikaların temelini oluşturan faktörler ve bu faktörlerin önem dereceleri tespit edilmiştir.

Çalışmanın kapsamına, kayıt dışı ekonominin çeşitleri ve nedenleri ile kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olan kayıt dışı istihdamın

ekonomik ve toplumsal hayata etkileri, kayıt dışı ekonominin faaliyet alanları ve kayıt dışı istihdamla mücadelede izlenen ve izlenmesi savunulan kamu politika ve stratejileri girmektedir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kayıt dışı ekonominin kavramsal çerçevesi ve genel görünümü ele alınmıştır. İkinci bölümde; kayıt dışı istihdam, nedenleri, kayıt dışı istihdamın ortaya çıkış şekilleri, bazı ülkelerdeki kayıt dışı istihdamın yapısı, kayıt dışı istihdamın faydalı olduğu ileri sürülen yanları ile kayıt dışı istihdamın kayda alınmasının etkileri ele alınmıştır. Üçüncü bölümde; AB ülkelerinde; kayıt dışı istihdamla mücadelede uygulanan politikalar, alınan tedbirler ve yürütülen faaliyetler incelenmiş ve elde edilen sonuçlar analiz edilmiştir. Dördüncü bölümde; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yapısı ve boyutları, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yoğunlaştığı çalışan grupları ile kayıt dışı istihdamın sonuçları analiz edilmiştir. Beşinci bölümde ise; Türkiye’de kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında etkili olabilecek araçlar ve bu alandaki yasal düzenlemeler tartışılarak yapılması önerilen çalışmaların yol haritası hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Sonuç bölümü; çalışmanın genel olarak vardığı noktaları ortaya koyduktan sonra; savunulan tezlerin nasıl hayata geçirilebileceğini ve elde edilmesi beklenen sonuçların kamu politikalarını belirleyen ve uygulayanlara bu çerçevede oluşturulacak stratejilerin temel dayanaklarını ve toplumun ilgili kesimlerine etkilerini değerlendirmektedir.

Bu çalışmada birtakım varsayımlarda bulunulmuş ve bu varsayımlara dayalı olarak kayıt dışı istihdamla etkin bir şekilde mücadele edebilmek için ne tür politika ve stratejilerin oluşturulması gerektiği üzerinde durulmuş olup söz konusu varsayımlar ile politika ve stratejiler ana başlıklar itibarıyla şu şekilde ortaya konulmuştur:

a) İşgücü üzerindeki ağır mali yüklerin kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemin en önemli parçalarından birisi olduğu kabul edilmektedir. Vergi ile sigorta primlerinde indirimle gidilmesi halinde kayıtlı istihdamın göreceli olarak artacağı öngörüldüğünden sigortalı ve işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlülükler azaltılmalı, sektörlerle ve yapılan işlere göre farklı mali yükümlülükler olmalıdır. Dolayısıyla, iş gücünün maliyetini artırıcı unsur yaratan ve rekabet gücünü azaltan vergi ve sigorta oranları ekonomik konjonktüre göre orta ve uzun vadede esnekleştirilmelidir.

b) Kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemin diğer bir önemli nedeni de etkin ve caydırıcı denetimin sağlanamamasıdır. İşyerlerinde denetimin etkin hale getirilmesi ve bilinçlendirici bir uygulama ile kayıt dışı istihdamın azaltılacağı düşünülmektedir. Bu sebeple, etkin bir denetim mekanizmasının kurulması ve bu amaçla özellikle ihbar ve şikayetlere anında el konulup denetimin caydırıcılığının artırılması ve vatandaşın sosyal güvenlik kurumlarına olan güveninin sağlanması amacıyla yerinde denetim yapan denetim elemanı sayısının artırılması gerekmektedir. Ayrıca sektörel bazda ve yıllık programlı denetimlere geçilmesi, diğer yandan yeni denetim stratejilerinin geliştirilmesine imkan tanınması gerekmektedir.

c) Kayıt dışı istihdamla mücadelede, toplumsal uzlaşmaya ve hareket birlikteliğine dayalı bir uygulama stratejisinin tam olarak geliştirilemediği anlaşılmaktadır. Açık sistem yaklaşımına uygun olarak çevresinden girdi alan ve çevresinde meydana gelen değişimlere göre değişiklikler yapan bir modelin geliştirilmesi durumunda başarıya ulaşılabilecektir. Kayıt dışı istihdamla mücadele stratejisi; katılımcılık, genellik, hedeflere göre planlı uygulamalar ve alan çalışmaları ilkeleri esas alınarak belirlenmelidir.

d) Teorik olarak öngörülen, birbirinden ayrık ve bir uygulama stratejisine dayanmayan çözüm önerilerinin, kayıt dışı istihdamı oluşturan sistemi tam olarak analiz edememeleri nedeniyle pratikte bu sorunu çözmeye yeterli olmadığı düşünülmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede kamu politika ve stratejilerinin; istihdam üzerindeki yük ve yükümlülüklerin azaltılması, etkin ve koordineli bir kamu yönetimi, etkin ve caydırıcı bir denetim sistemi, yaygın bir eğitim ve bilinçlendirme kampanyası, ilgili tüm kesimlerle birlikte hareket ve toplumsal mutabakat, politikanın uygulanmasından sorumlu özel birimlerin kurulması ve tüm bu politika araçlarının belirlenmiş bir politika uygulama zamanında eş zamanlı olarak hayata geçirilmesi eksenlerinde oluşturulması, hedeflenen sonuçlara ulaşılabilmesi için zorunludur.

Anahtar Kelimeler :

1. Kayıt Dışı İstihdam
2. Kamu Politikaları
3. Kamu Stratejileri

ABSTRACT

TEKİNARSLAN, Mehmet. Public Policies and Strategies for Fighting Unregistered Employment, Ph.D. Dissertation , Ankara, 2011.

The subject of my work titled “Public Policies and Strategies for Fighting Unregistered Employment” is the unregistered employment, which is a reflection of unregistered economy on professional life, and the public policies and strategies which have been adopted in order to fight unregistered employment.

Although there is not a generally accepted definition for unregistered employment because of the fact that it is a rather comprehensive and complicated phenomenon in terms of its function, motives and results, it is possible to define it as all the income-yielding economic activities which can not be detected with the known statistical techniques, which is not included in the GNP accounts and which is totally or partially left outside the knowledge of the related public organizations and institutions. Because of unregistered employment, GNP, employment, general price level and budget figures can not be established; necessary measures can not be taken and applied with effective and appropriate policies; the applications fail and resources are misused. On the other hand, it causes the state too much financial loss; there occurs unfair competition and the ones who are engaged in registered employment lose their trust in government as they observe the common unregistered employment;

registered economy contracts as unregistered economy grows, consequently state incomes are reduced.

Unregistered employment bears a general definition as evasion of legal liabilities such as tax and social security contributions because the employees are not reported or underreported and as the employees work or are made to work without having social security.

Unregistered employment is not only a problem for the developing countries but also a serious problem for the developed ones. The unregistered employment ratio in EU countries is 11 %.

Unregistered economy and employment are economic realities of great importance in Turkey as well as other developing countries. The great size of unregistered employment in Turkey is one of the main factors which affect labor market in Turkey. According to January, 2011 statistics, 40,9 % of the employees are not registered under a social security system.

Unregistered employment bears negative consequences not only for employees but also for state and employers. While some employers evade their legal liabilities by making their employees work without registering them, other employees are affected financially in a bad way owing to these unfair

competition conditions. As for the state, it suffers a severe loss of tax and insurance contributions due to unregistered employment and is compelled to supply the unregistered employees with social contributions. The most important result of unregistered employment for the unregistered employees is that they are obliged to go on living without social security, which is fundamental for all. There are unhealthy and bad work place conditions particularly for foreign illegal workers and children workers in unregistered employment.

By fighting and registering unregistered employment, it will be possible to increase the contribution incomes of social security institutions and there will be relative increases in pensions thanks to this increase of contributions; health and other social security services provided by social security institutions will be of better quality; the heavy financial burden on the registered businesses will be reduced; social security contributions which the workers and businesses will gradually fall; competition terms which are in favor of unregistered businesses will become for the advantage of registered businesses which fulfill their legal liabilities and pay their taxes; the number of the child workers will be reduced; the employment conditions of women, the disabled and other groups open to abuse will ameliorate and financial plans can be made based on more realistic data.

Within this work, a method close to the system approach is followed. Unregistered employment is analyzed as a system and factors such as unfair income distribution, unemployment, indigence and problems of social security system are handled as a part of this system. The processes that link these parts and the features of these processes are analyzed as well. These sub-systems and the interaction among them are fully analyzed in order to understand, control and solve the problem of unregistered employment.

Fitting the objectives of the open system approach, a model which is in mutual interaction with its surroundings, which receives input and which brings about internal changes as a result of the changes that take place around it has been established. A general assessment about the works which deal with unregistered employment in our country has been made. The factors that form the basis of the policies adopted up to now and their rates of importance have been identified.

The content of this work comprises types of unregistered economy, its motives and the effects of unregistered employment, which is a reflection of unregistered economy on professional life, on economic and social life, unregistered economy's scope of activities, public policies and strategies which are adopted or supported in order to fight unregistered employment.

This work is composed of five sections. The conceptual framework of unregistered economy and its general view is dealt with in the first section. Unregistered employment, its motives, how it emerged, structure of unregistered unemployment in some countries, the alleged beneficial aspects of unregistered employment and the effects of registering it are analyzed in the second section. The policies applied while fighting unregistered employment, precautions taken and activities carried out in EU countries are examined and the results which have been obtained are analyzed in the third section. The structure and dimensions of unregistered employment in Turkey, working groups whose employment is mostly unregistered, its results are analyzed in the fourth section. The tools which could help to register unregistered employment in Turkey and related legal regulations are discussed in the fifth section and a general evaluation is made regarding the course of action of the works that have been suggested.

After putting forward the general points of the work, the conclusion part analyzes how the theories that have been supported could be put into practice and how the expected results could effect not only the main grounds of strategies which are determined and applied within this framework but also the related parts of the public.

Some assumptions are made in this work and what types of policies and strategies need to be developed so as to fight unregistered employment based on these assumptions form its focus. These assumptions, policies and strategies can be summarized as follows:

- a) The heavy financial burden on work power is considered to be one of the most important parts of the system which make up unregistered employment. As registered employment is anticipated to become more common if taxes and insurance contributions are reduced, the financial burden related to employment on the insured and the employer should be reduced and there should be different legal liabilities depending on the sectors and jobs. Consequently, tax and insurance rates which increase the cost of work power and decrease competitive power should be made more flexible in the medium and long term depending on the economic conjuncture.
- b) Another important motive of the system that makes up unregistered employment is that there is no efficient and deterrent supervision. Unregistered employment is supposed to decrease as supervision in businesses becomes more efficient and with awareness-rising applications. For this reason, the number of the supervisors who supervise just in place has to be increased so that an efficient supervision

mechanism is established, the deterrent function of supervision is maintained by acting instantly upon denouncements and complaints and citizens trust in social security institutions more. Also sector-specific supervisions and supervisions of annual programs should be adopted and new supervision strategies should be developed.

- c) It is found out that there is not an application strategy for fighting unregistered employment which is based on social compromise and unity of action. Success lays on the establishment of a model which receives input from its surroundings and makes changes depending on the changes that occur around it, all in harmony with the open system approach. The strategy for fighting unregistered employment should be based on participation, generality, planned applications in accordance with objectives and principles of field works.
- d) Solution offers which are foreseen as theoretical, which are separate and which are not based on an application strategy do not seem to be satisfactory for solving this problem as they can not analyze the system which makes up unregistered employment.

It is mandatory that public policies and strategies are shaped according to the principles of reducing the burden on employment, an efficient and

coordinated public administration, competent and deterrent supervision system, a widespread awareness rising and training campaign, unity of action of all the related parties and social compromise, establishment of special units responsible for applying the policy, simultaneous realization of all these policy tools at a specified application time, so that the objectives are accomplished.

Key Words:

1. Unregistered Employment
2. Public Policies
3. Public Strategies