

Rapor No. 48523-TR

Türkiye Ülke Ekonomik Raporu

Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar

2 Mart 2010

Yoksulluğu Azaltma ve Ekonomik Yönetim Birimi
Avrupa ve Orta Asya Bölgesi



Dünya Bankası dokümanıdır.

KISALTMALAR VE AKRONİMLER

BEEPS	İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketi
CEM	Ülke Ekonomik Raporu
DYMIMIC	Dinamik Çoklu Gösterge-Çoklu Neden
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPL	İstihdam Koruma Mevzuatı
ERF	Ekonomik Araştırma Forumu
ES	İşletme Anketi
EU	Avrupa Birliği
HBA	Hanehalkı Bütçe Anketi
HİA	Hanehalkı İşgücü Anketi
ICSE	İstihdam Statüsü Uluslararası Sınıflaması
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KADİM	Kayıt dışı İstihdamla Mücadele
KDV	Katma Değer Vergisi
MIMIC	Çoklu Gösterge – Çoklu Neden
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
PJH	Jefes de Hogar Programı
POSS	Plan Obligatorio de Salud Subsidiado
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SIBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TÜİK/TURKSTAT	Türkiye İstatistik Kurumu
VRR	Katma Değer Vergisi Hasılat Oranı
WB	Dünya Bankası

İÇİNDEKİLER

YAYINCI ÖZETİ.....	I
1. GİRİŞ.....	1
2. TANIMLAR VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	5
2.1 KAYIT DIŞILIĞIN TANIMI VE ÖLÇÜMÜ.....	5
2.2 ANALİZ VE POLİTİKA MÜTALALARI İÇİN ÇERÇEVE.....	6
2.3 TEMEL KAVRAMLAR.....	6
3. EĞİLİMLER VE PROFİL.....	9
3.1 KAYIT DIŞILIĞIN TÜRKİYE'DEKİ NİTELİKLERİ VE ÖLÇÜMÜ.....	9
3.2 EĞİLİMLER VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI.....	12
3.3 İŞLETMELERDEKİ KAYIT DIŞILIK.....	18
4. SONUÇLAR VE MALİYETLER.....	23
4.1 KAYIT DIŞILIĞIN MALİ BEDELİ.....	23
4.2 KAYIT DIŞILIĞIN İŞLETME PERFORMANSI VE BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	26
4.2.1 Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farklılığına dair bir tahmin.....	28
4.2.2 Kayıt altına alma politikasının büyüme üzerindeki muhtemel etkileri.....	31
4.3 EKONOMİK VE SOSYAL KIRILGANLIK.....	33
5. NEDENLER.....	37
5.1 YAPISAL VE YAN ETMENLER.....	37
5.2 "TEMEL" ETMENLER.....	40
5.2.1 Vergi politikasının rolü.....	40
5.2.2 İstihdam üzerindeki vergi yükünün rolü.....	44
5.2.3 İşgücü piyasası esnekliği.....	45
5.2.4 Vergi denetimi ve sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı.....	49
5.2.5 Kurumsal kapasite ve yolsuzluk kontrolü.....	53
5.2.6 Sosyal yardım programları.....	53
5.3 SOSYAL NORMLAR VE KATMA DEĞER ZİNCİRİ.....	58
6. SONUÇLAR: BÜTÜNCÜL POLİTİKA MÜDAHALESİ.....	61
7. KAYNAKÇA.....	69

ŞEKİLLER

ŞEKİL 1: KAYIT DIŞILIĞIN TANIMI.....	5
ŞEKİL 2: KAYIT DIŞILIK TÜRLERİNİN KAVRAMSALLAŞTIRILMASI	6
ŞEKİL 3: GSYİH'NİN YÜZDESİ CİNSİNDEN KAYIT DIŞI EKONOMİ – ÜLKELER ARASI KARŞILAŞTIRMA.....	11
ŞEKİL 4: VERGİ BİLDİRİMİ ALGILARI.....	12
ŞEKİL 5: KAYIT DIŞILIK ORANLARINDA UZUN VADELİ EĞİLİMLER.....	12
ŞEKİL 6: 2001-2008 TARIM DIŞI KAYIT DIŞILIK	13
ŞEKİL 7: TÜRKİYE'DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAPISI.....	13
ŞEKİL 8: TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SEKTÖRÜNE GÖRE KAYIT DIŞILIK ORANLARI VE İSTİHDAM YAPISI (2001-2006).....	14
ŞEKİL 9: SEKTÖRLERE GÖRE KAYIT DIŞILIKTAKI DEĞİŞİMLER VE İZAFİ AĞIRLIK	14
ŞEKİL 10: EĞİTİMSEL KAZANIMA GÖRE KAYIT DIŞILIK.....	15
ŞEKİL 11: İSTİHDAM STATÜSÜNE GÖRE KAYIT DIŞILIK ORANLARI VE İSTİHDAM YAPISI.....	16
ŞEKİL 12: TÜM ÇALIŞANLARDA YAŞ GRUBU VE CİNSİYETE GÖRE KAYIT DIŞILIK.....	17
ŞEKİL 13: TARIM DIŞI SEKTÖRLERDE YAŞ GRUBU VE CİNSİYETE GÖRE KAYIT DIŞILIK.....	17
ŞEKİL 14: TÜRKİYE'DEKİ İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜNE GÖRE KAYIT DIŞILIK ORANLARI VE İSTİHDAM YAPISI (2001-2006).....	19
ŞEKİL 15: KAYIT DIŞI UYGULAMALAR YAYGIN MI?.....	20
ŞEKİL 16: KAYIT DIŞI TİCARİ UYGULAMALAR.....	21
ŞEKİL 17: TİCARİ İŞLEMLER.....	21
ŞEKİL 18: KDV HASILAT ORANI.....	25
ŞEKİL 19: VERGİ KAÇIRMADAN KAYNAKLANAN TAHMİNİ GELİR KAYIPLARI.....	25
ŞEKİL 20: İŞLETMELERİN VERGİ DAİRELERİNE, TİCARET/SANAYİ ODALARINA VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNE KAYITLI OLMAMA DURUMLARI.....	26
ŞEKİL 21: TOPLAM FAKTÖR VERİMLİLİĞİ AÇIĞI.....	28
ŞEKİL 22: İŞ YAPMANIN ÖNÜNDEKİ TEMEL İKİ ENGEL (YANITLAYANLARIN YÜZDESİ).....	29

ŞEKİL 23: ALGILAR – KAYIT DIŞI UYGULAMALAR YAYGIN MI?.....	30
ŞEKİL 24: KAYIT DIŞI REKABETLE KARŞI KARŐIYA OLAN İŞLETMELERİN YÜZDESİ 2005 VS 2008	31
ŞEKİL 25 A VE B: KAYIT ALTINA ALMA POLİTİKASININ SİMÜLASYON SONUÇLARI	32
ŞEKİL 26: KAYIT ALTINA ALMA SİMÜLASYON SONUÇLARININ İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	33
ŞEKİL 27: ANKET SONUÇLARI: GELİRİNİZİN KESİLMESİ HALİNDE NE KADAR SÜRE GEÇİNEBİLİRSİNİZ?	34
ŞEKİL 28: ANKET SONUÇLARI: AİLENİZİN MEVCUT EKONOMİK KOŞULLARINDAN MEMNUN MUSUNUZ?.....	34
ŞEKİL 29: KÜRESEL EKONOMİK KRİZİN ETKİLERİ –YOKSULLUKTAKİ MUHTEMEL ARTIŞIN DAĞILIM ANALİZİ	34
ŞEKİL 30: KAYIT DIŞI ÇALIŞANLARIN GÜVENCE DURUMU.....	35
ŞEKİL 31: KAYITLI VE KAYIT DIŞI SEKTÖRLERDE EĞİTİME GÖRE GETİRİLER.....	35
ŞEKİL 32: SİZCE TÜRKİYE’DE VATANDAŞLAR VERĐİ YÜKÜMLÜLÜKLERİNİN NE KADARINI ÖDEMEKTEDİR?	40
ŞEKİL 33: OECD ÜLKELERİNDEKİ KDV ORANLARI, 2007	42
ŞEKİL 34: OECD ÜLKELERİNDE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERĐİ YÜKÜ	44
ŞEKİL 35: KIDEM TAZMİNATI PARAMETRELERİ-ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA.....	47
ŞEKİL 36: DEVLET ETKİLİLİĞİ VE YOLSUZLUĞUN KONTROL EDİLMESİ	50
ŞEKİL 37: TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL YARDIM PROGRAMLARININ HEDEFİ, KAPSAMI VE İÇERİĞİ (2006).....	55
ŞEKİL 38. KAYIT DIŞILIK VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN HANEHALKI GELİRİ.....	56
ŞEKİL 39: DAHA YÜKSEK YEŞİL KART HARCAMALARININ KAYIT DIŞI SEKTÖR BÜYÜKLÜĞÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ.....	56
ŞEKİL 40: TÜRKİYE’DEKİ KAYITLI/KAYIT DIŞI ÜCRET FARKLILIĞININ ÇOK BÜYÜK OLMASI NEDENİYLE YEŞİL KART TRANSFERLERİ (CÖMERT OLMALARINA RAĞMEN) ÇALIŞANLARIN SEKTÖR TERCİHLERİNİ ETKİLEMEYEBİLİR.....	57
ŞEKİL 41: KATMA DEĞER ZİNCİRİ VE KAYIT DIŞILIK.....	59

TEŞEKKÜR

Bu Ülke Ekonomik Memorandumu; Kamer Karakurum-Özdemir (ECSPE) ve Mark Roland Thomas'ın (ECSPE) ortak liderliğinde bir görev ekibi tarafından hazırlanmıştır. Çalışmayı hazırlayan çekirdek ekip şu isimlerden oluşmaktadır: Diego Angel-Urdinola (ECSHD), Jose Guilherme Reis (LCSPF), Cristian Quijada Torres (LCSPF), Ana Maria Oviedo (CICRA), Erol Taymaz (danışman) ve Necdet Kenar (danışman). Francisco Haimovich (ECSHD) ve Monica Robayo (ECSHD) tarafından sosyal yardım ve kayıt dışılık konusunda hazırlanan arka plan raporuna katkıda bulunulmuştur. Çalışma kapsamındaki saha anketlerinin yürütülmesi ve sonuçlarının raporlanması Frekans Araştırma Şirketi ve Ali Çarkoglu, Fikret Adaman ve Mine Eder'den oluşan bir danışmanlar ekibi tarafından gerçekleştirilmiştir. Yasin Dalgiç (danışman) tarafından mükemmel bir araştırma desteği sağlanmıştır. Çağlar Özden (DECRC), Norbert Fiess (LCspe), Sunita Varada (LCSPF), Gordon Betcherman (ECSHD), Zafer Mustafaoglu (LCSPE) ve David McKenzie (DECRC) tarafından önemli katkılar sağlanmıştır. Pınar Baydar (ECCU6) çalışma süresince son derece değerli destek ve katkılar sağlamıştır. Raporun akran değerlendirmesi William Maloney (LCRCE), Arup Banerji (IEGWB) ve Seyfettin Gürsel (danışman) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bernard Funck (Sektör Yöneticisi), Luca Barbone (Sektör Direktörü) ve Ulrich Zachau (Ülke Direktörü) tarafından sürecin tamamında yol göstericilik sağlanmıştır.

Kapak fotoğrafı Nevzat Yıldırım tarafından çekilmiştir.



YÖNETİCİ ÖZETİ

1. Türkiye’de kayıt dışılık insanların günlük yaşamlarının bir parçasıdır. Kayıt dışı işlemler birçok farklı bağlamda ortaya çıkmaktadır: ticari anlaşmalar el sıkışma temelinde sonuçlandırılmakta; ödemeler rutin biçimde geciktirilmekte; çalışanlar nakdi ödeme almakta ve makbuzlar genellikle ancak açıkça talep edilmeleri halinde verilmektedir. Söz konusu olgular, kayıt dışı çalıştırılan işçiler, serbest meslek ve vergi kaçırma gibi kayıt dışılığın daha geleneksel tanımlarıyla etkileşim halindedir. Kayıtlı ve kayıt dışı faaliyetler, çoğu kez aynı işletmede, yan yana varlığını korumaktadır. Örneğin şirketlerin üretimlerinin sadece belirli bir bölümünü kayıt altına aldıkları görülmektedir. İki anlayış yaygın niteliktedir. İlk olarak; *herkes aynı şeyi yapmakta*: vergi kaçırma ve ücretlerin eksik beyanı. İkinci olarak ise; *bize sunulan neyse o kadarını ödüyoruz*: kamu hizmetlerinin düşük kalitesi ve kamudaki yolsuzluğun düşük “vergi ahlaki” yaratması. Herkesin aynı inançları taşıması halinde beyan edilmeyen ekonomik faaliyetler rutin ve kabul edilebilir hale gelmektedir.

2. Türkiye’de gelirlerin ve ücretlerin eksik beyanı ile çalışanların sosyal güvenlik sistemine kaydedilmemeleri en önemli kayıt dışılık türleri olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışılık, genellikle, devletten gizli yürütülen yasal ekonomik faaliyet olarak tanımlanmaktadır ve kayıt dışı işletmeler, kayıt altına alınmayan ekonomik faaliyetler yürüten kayıtlı işletmeler ve serbest meslek erbabları gibi kategorileri kapsamaktadır. Bahse konu kategoriler arasında kayıt altına alınmayan satışlar (vergi kaçırma maksadıyla) ve eksik beyan edilen/kayıt dışı istihdam (işgücü piyasası düzenlemeleri ve katkı payı ödemelerine tabi olmamak için) Türkiye’deki en yaygın uygulamalardır. Bu çalışma öncelikle, ekonominin tamamı üzerinde farklı sonuçlar doğuran (büyüme, sosyal ve mali boyutlar dahil) ve yeterli veri bulunan, kayıt dışı istihdam alanına odaklanmaktadır. Diğer orta gelir grubundaki ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye bağlamında şirket tescili konusu, daha küçük bir sorun teşkil etmektedir.

3. Ülkenin özellikleri dikkate alındığında Türkiye’deki kayıt dışılığın düzeyi şaşırtıcı değildir. Türkiye’deki kayıt dışı ekonomik faaliyetin GSYİH’daki payı, kişi başına düşen gelirin işaret ettiği düzeyle hemen hemen aynıdır. Kayıt dışılığın diğer tanımları kullanılmak suretiyle gerçekleştirilen çalışmalar da Türkiye’deki oranların genel gelişmişlik düzeyinin işaret ettiği biçimde olduğunu saptamıştır.

4. Bununla birlikte, kayıt dışılık yaygın durumdadır ve ekonominin birçok kısmında artmaktadır. Kayıt dışılığın ana ölçütündeki düşüşe rağmen bu durum, neredeyse tamamen, tarıma göre daha kayıtlı sektörlerle doğru göçle açıklanmaktadır. Kayıt dışılığın ana ölçütü (TÜİK, sosyal güvenlik sisteminde kayıtlı olmayan çalışanların oranı) 2004 ve 2008 yılları arasında yüzde 53’ten yüzde 44’e gerilemiştir. Ancak söz konusu toplam düşüş önemli örüntüleri gizlemektedir. 2001 ve 2006 yılları arasında yaşanan düşüşün büyük bölümü işgücünün (hemen hemen tüm çalışanların kayıt dışı nitelikte olduğu) tarımda istihdamdan ağırlıklı olarak (ücretli çalışanlar için kayıt dışılık oranların yüzde 20’nin altında olduğu) kentsel bölgelerdeki imalat ve hizmet sektörlerinde istihdama geçişle açıklanmaktadır. Ayrıca; aynı dönemde – ekonominin hızla büyüdüğü bir dönem – kentsel ve tarım dışı kayıt dışılık da artmıştır (tarım dışı istihdamda söz konusu oran yüzde 29’dan yüzde 34’e çıkmıştır).¹

¹ Çalışmada 2007 ve 2008 yıllarına dair toplu rakamlar aktarılmıştır, ancak analizler raporun büyük bölümünde 2001-2006 arasındaki döneme atıfta bulunmaktadır zira 2007-2008 dönemine ait mikro veri setleri henüz kullanıma açılmamıştır.

5. Kayıt dışı istihdam en yaygın olarak genç ve daha yaşlı (çoğunlukla emekli) çalışanlar ve kadınlar arasında görülmektedir. Genç çalışanların verimliliği ortalama olarak daha düşüktür ve geçmiş performansları daha kısa olduğu için verimlilik düzeyleri işverenleri için daha az belirgin nitelikte olabilir;² işte bu nedenlerden ötürü işverenlerin bakış açısıyla gençlere yapılan kayıtlı/resmi iş tekliflerinin maliyetleri gerekçelendirilemeyebilir (“dışlama”). Genç çalışanlar, ayrıca, sosyal güvenlik ve kayıtlı istihdamın diğer faydalarına daha az değer veriyor olabilirler ve kayıt dışı iş tekliflerine daha sıcak bakabilirler (“çıkış”). Yaş yelpazesinin diğer ucuna baktığımızda ise Türkiye’deki emeklilik sistemi kapsamında erken emekliliğe hak kazanan birçok daha yaşlı çalışanın emeklilik sonrasında kayıt dışı çalışarak işgücünde kalma saiki ile hareket edebileceklerini görmekteyiz (“çıkış”).³

6. Hükümet kayıt dışı ekonomik faaliyeti azaltmak ve kayıtlı faaliyeti geliştirmek amacıyla çalışmalar yürütmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007 – 2013) “kayıt dışı ekonomiyle mücadele” bir öncelik olarak yer almaktadır. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kayıt dışı istihdamın azaltılmasını hedefleyen bir proje uygulamıştır (KADİM). Yakın zamanda ise Gelir İdaresi Başkanlığı önderliğinde kayıt dışılığın daha geniş çapta azaltılmasını hedefleyen çalışmalar yürütülmüş, Şubat 2009 tarihinde yayınlanan Başbakanlık Genelgesi’ndeki *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı* hazırlanmıştır.

7. İşbu rapor; barındırdığı kapsamlı çerçevesi, yeni ankete dayalı delilleri ve uluslararası deneyimlerle hükümetin yürüttüğü çalışmaları tamamlar niteliktedir. Çalışma kapsamında uluslararası deneyim gözden geçirilerek, 2008 sonunda ve 2009 başında Türkiye’de saha uygulaması yapılan özel tasarımlı işletme ve hanehalkı anketleri kullanılmıştır. Ayrıca, Türkiye’deki şirket ve çalışanlar arasındaki kayıt dışılığın özel boyutlarını ortaya koyan altı analitik çalışma yürütülmüş ve 2009 yılı Nisan ayında devlet kurumlarıyla bulguları tartışmak maksadıyla Ankara’da düzenlenen çalıştay vasıtasıyla konuya dair girdiler bir araya getirilmiştir.

8. Raporda kayıt dışılığın sonuçları ve nedenleri arasında kavramsal bir ayırım yapılmıştır. Sonuçlar bölümü Türkiye ekonomisinde kayıt dışılığı *neden* azaltmak isteyebileceğimize cevap vermektedir. Nedenler bölümü ise kayıt dışılığı *nasıl* azaltmak isteyebileceğimiz ve bunun ne oranda yapılabilir olduğu konularında bir başlangıç noktası niteliği taşımaktadır.

Kayıt Dışılığın Sonuçları

9. Kayıt dışılık aşağıdaki hususlara dair sonuçlar içermektedir (i) mali neticeler; (ii) verimlilik ve büyüme; (iii) ekonomik ve sosyal kırılabilirlik; (iv) sosyal uyum ve hukukun üstünlüğü. Raporda yapılan analizler kayıt dışı çalışanların ekonomik ve sosyal kırılabilirliklerinin, kayıt dışı istihdamın en önemli ve en doğrudan etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıt dışı çalışanların ücretleri daha düşüktür ve işten çıkarılma riskleri daha yüksektir. Kayıtlı çalışanlara göre daha kötü koşullarda çalışmakta ve çoğunlukla sosyal güvenlik programlarının koruma kapsamı dışında kalmaktadırlar. Kamu kurumlarına duyulan saygının kaybolması ve adaletsizlik duyguları – her ne kadar nicel olarak değerlendirilmeleri güç olsa da – niteliksel anket delillerinin ve kamu ve özel sektördeki paydaşlarla yürütülen görüşmelerin altını çizdiği diğer önemli sonuçlardır. Büyüme konusunda ise küçük ölçekli işletmelerdeki kayıtlı faaliyet ve verimlilik arasındaki ilişki raporda derinlemesine analiz edilmiştir. Analizde kayıt altına alınmayla ilişkilendirilen verimlilik kazanımları orta derecedir (ancak yine de önemsiz değildir); söz konusu bulgular Türkiye’de çok sık dile getirilen ve kayıt dışı ekonominin ana maliyetinin düşük büyüme olduğu yönün-

² Dünya Bankası (2007).

³ Burada kullanılan *çıkış* ve *dışlanma* terimleri, Perry ve diğerleri tarafından Latin Amerika bölgesi için kayıtdışılık konusunda 2007 yılında hazırlanan Dünya Bankası ana raporunda tanımlanmıştır.

deki görüşleri desteklememektedir. Son olarak; *istihdamın* kayıt altına alınmasının doğuracağı mali kazanımların sınırlı olabileceği belirtilmektedir. Aynı zamanda, *vergi kaçırılmadan* kaynaklanan daha kapsamlı mali kayıpların ise oldukça büyük olabileceği ortaya çıkmaktadır. Ancak bu çalışmada gelirlerin ve ücretlerin ne boyutta eksik beyan edildiğine dair ayrıntılı bir değerlendirme yapılmamıştır.

10. Kayıt dışı istihdamın temel mali etkileri gelir vergisindeki kayıplardan kaynaklanmaktadır. İşletmelerin ücretleri eksik beyan etmelerine ve serbest meslek erbaplarının gelirlerini düşük göstermelerine imkân veren kayıt dışı istihdam, gelir vergisi kaçakçılığı sorununu artırmaktadır. Türkiye’de gelir vergisi kaçakçılığında daha ciddi bir sorun olan KDV kaçakçılığı ise, kayıt dışı istihdamın bir sonucundan ziyade *nedeni* olarak değerlendirilmektedir. Bunun nedeni ise işletmelerin gerek satış rakamlarında gerekse ücretlerinde eş zamanlı olarak eksik beyanda bulunmalarıdır. Son olarak; sosyal güvencikte artan uyumun getirdiği kazanımların sisteme giren kişi sayısındaki artışın getirdiği artan maliyetle karşılaştırılması gerekmektedir.

11. Kayıt altına alma çalışmalarının geliştirilmesinden kaynaklanan verimlilik kazanımları, bilhassa kısa vadede, muhtemelen orta derecededir. Kayıt dışı işletmelerin *kayıt altına alınmasından* elde edilen muhtemel çıktı kazanımlarının imalat ve hizmet sektörlerinde sırasıyla yaklaşık yüzde 5 ve 25 olduğu tahmin edilmektedir. Ancak söz konusu kazanımların gerçekleşebilmesi, bilhassa denetim alanında uyumlu politika reformlarının yıllar içerisinde uygulanması ile mümkün olabilir. Bu da kayıt altına alma politikaları neticesinde ekonominin genelinde büyümeye bağlı temettütünün muhtemelen orta dereceli olacağını göstermektedir. İşbu rapordaki tahminler daha fazla sayıda çalışana kayıtlı şemsiyenin altına getirmenin yaratacağı “dinamik” etkileri, örneğin, çalışanların eğitime ve işletme özelinde beşeri sermayeyle ilgili diğer konulara daha fazla yatırım yapmak suretiyle gerçekleşecek etkileri, tam olarak içermemektedir. Raporda bu konunun tam olarak ele alınmamasının nedeni bahse konu tahminler için gereken inandırıcı deneye dayalı yöntemlerin olmamasıdır. Bununla beraber, Türkiye ve diğer ülkeler için var olan sınırlı sayıdaki deliller yine de güçlü ve uzun vadeli dinamik etkilerin varlığına işaret etmemektedir. Ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasının uzun vadeli dinamik etkileri hususunda kesin ifadeler kullanabilmek için bu alanda daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

12. Kayıt altına alma çalışmalarından kaynaklanan verimlilik kazanımları beraberinde artan eşitsizlik gibi bir maliyet getirebilir. İşgücü talebinin daha vasıflı çalışanlara doğru kayması, kayıt dışılığı azaltmanın verimlilik ve büyüme açısından doğuracağı sonuçlar değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir konudur. Üretimin kayıt dışı işletmelerden kayıtlı işletmelere kayması halinde (örneğin kayıt dışı işletmelerin süreçten çıkmaları vasıtasıyla) kayıt dışı sektördeki mesleklerin yerine kayıtlı sektördeki daha verimli meslekler gelecektir. Bu durumun çalışanlar üzerindeki net etkisi, daha az vasıflı olanların işlerini daha vasıflı olanlara kaybetmeleri olacaktır. Türkiye İşgücü Anketi’nin istatistikleri kullanılarak gerçekleştirilen simülasyon çalışması, hizmet ve imalat sektörlerinde lise mezuniyetinden daha düşük eğitim düzeyine sahip olan çalışanlara talebin yüzde 15’i geçen oranlarda düşebileceğini ve de lise ve yüksek öğretim mezunlarına olan talebin ise aynı oranlarda artabileceğini göstermektedir. Bu gibi sonuçlar sadece gösterge niteliğindedir, ancak uyum ve denetim politikalarını aktif işgücü piyasası politikalarıyla (çalışanların yeniden eğitimi gibi) ve işsizlik sigortasıyla desteklemek gerektiğinin altını çizmektedir. Bu sayede net istihdam etkilerini ve kayıtlı faaliyetlerin zorunlu kılınmasının toplumsal sonuçlarını dengelemek mümkün olacaktır.

13. Kayıt dışılığın daha da zararlı bir sonucu ise kayıt dışı ekonomideki eğitime göre getirilerin düşüklüğünün Türkiye’deki kadınların işgücüne düşük katılımlarında pay sahibi olmasıdır. Kayıt dışılık kadın çalışanlar arasında, bilhassa eğitim seviyesi düşük olanlarda, yaygındır ve kayıt dışı sektörün eğitime göre getirileri

son derece düşüktür. İşgücü piyasasının bu iki özelliği birleştiğinde kadınların eğitimine yatırım yapılması yönündeki özendirici faktörler azalmakta ve neticede kadınların işgücüne katılımı düşük seviyede kalmaktadır (alınan eğitim süresinin azlığı işgücüne düşük katılımı ilgilidir). Söz konusu etkileşim; verimlilik üzerindeki doğrudan etkilere ek olarak büyümeyi de azaltmaktadır ve bu durum Türkiye için daha da önemli olabilir.

14. Son olarak kayıt dışı çalışanlar mevcut ekonomik durgunluktan daha fazla etkileniyor olabilirler.

İşbu raporun kaleme alındığı dönemde Türkiye’de, küresel kredi krizi neticesinde, ekonomik durgunluk ve benzeri görülmemiş bir işsizlik yaşanmaktaydı. Ekonomik durgunluk dönemlerinde kayıt dışı çalışanlar yoksulluk sınırının altına düşme anlamında en savunmasız grup niteliğindedir. 2009 yılı ortalarında cereyan eden koşullarla benzetim kurmak amacıyla hanehalkı verileri kullanıldığında yoksulluktaki önemli artışın yarıya yakınının kentsel ve tarım dışı sektörlerde kayıt dışı çalışan kişilerin başlarında buldukları hanelerde meydana geldiği anlaşılmaktadır.

15. Ana gelir sağlayıcının kayıt dışı çalışanlar olduğu aileler Türkiye’deki sosyal güvenlik programlarının genellikle tamamen dışındadır.

Bu raporda ilk kez sunulan anket delillerine göre bazı kayıt dışı çalışanlar Yeşil Kart programı vasıtasıyla sağlık hizmetlerinden yararlanabilirken, birçoğu bu veya herhangi bir kamusal sosyal yardım programı kapsamına girmemektedir. Söz konusu çalışanları ve ailelerini sosyal koruma şemsiyesinin altına getirmek kayıtlı istihdamı artırma politikalarını tamamlayıcı nitelikte olacaktır.

Kayıt Dışılığın Nedenleri

16. Türkiye’de kayıt dışı istihdam kısmen “yan/temel nitelik taşımayan” etmenlerin bir sonucudur.

Bu raporda yan etmenler politika müdahalelerine konu olabilecek nitelikte ve reformların sadece kayıt dışılığın sonuçları ışığında değerlendirilmesine imkân vermeyecek yeterlilikte genel öneme sahip etmenler olarak **tanımlanmaktadır**. Örneğin; Türkiye’de kayıt dışılığın ana etkenlerinden biri tarımın ekonomideki yüksek payıdır (en yüksek kayıt dışılık tarımda görülmektedir). Diğer yan nedenler arasında emeklilik sisteminin yapısı (erken yaşta emeklilik teşvik edilmektedir) ve asgari ücretin düzeyi (en az vasıflı işgücünün brüt ücreti için taban belirlemektedir) gelmektedir. Yan etmenler çoğunlukla işbu raporun politika kapsamının ötesindedir, ancak söz konusu alanlarda reformlar düşünülürken yan etmenlerin kayıt dışılık üzerindeki etkileri de dikkate alınabilir.

17. Türkiye’de kayıt dışılığın birtakım ana nedenleri vardır ve söz konusu nedenler her türlü kayıt altına alma stratejisinin merkezinde yer almaktadır: (i) vergi politikası ve idaresi; (ii) işgücü düzenlemeleri; (iii) sosyal yardım programları; (iv) sosyal normlar.

Yukarıda bahsi geçenler arasında, uluslararası karşılaştırmalar ve Türkiye’deki anket sonuçları temelinde, ekonominin kayıt altına alınmasında en büyük kazanımları sağlamak açısından, vergi denetimlerinin sıklaştırılması ve koordinasyonun artırılması ile, işgücü düzenlemelerinin daha esnek hale getirilmesi kilit öneme sahiptir. Ayrıca Türkiye’de derinden itibar edilen sosyal normlar ve yaygın ekonomik uygulamalar da yukarıdaki etmenlerle birleşerek üretim zincirinin tamamında paralel kayıt dışı ekonominin yaratılmasında pay sahibidir. Bu husus kayıt dışılığın Türkiye’deki kemikleşmiş doğası açısından kilit önemdedir. İşveren örgütleri; sendikalar ve sivil toplum grupları gibi farklı gruplara erişimi sağlayacak tamamlayıcı politikalar, kayıt dışılığını azaltmayı hedefleyen genel bir strateji çerçevesinde vergi ve çalışma yaşamı alanlarında reformları güçlendirebilir.

18. Kayıt dışılık – ve bütüncül politika müdahalesine olan ihtiyaç – en iyi şekilde, üretim faaliyetlerini, bir katma değer zinciri şeklinde düşünerek anlaşılabilir.

Daha üretim aşamasına geçmeden, bir işletmenin kuruluş aşamasında, işletmenin değerinin bir kısmı “kayıt dışı” hale gelebilir (yani devletten saklı

nitelikte). Gayrimenkul işlemlerinde eksik değerlendirme buna örnek olarak gösterilebilir. Bir sonraki aşamada, birçok nihai ürün için değer zinciri tarım sektöründe başlamaktadır ve bu sektörde kayıt dışılık bir istisnadan ziyade kural haline gelmiş olabilir. Üretim işlemi öncesi birçok girdinin belgelenmemiş olması nedeniyle işletmeler üretimlerinin ne kadarını beyan edecekleri hususunda (KDV ve diğer vergiler açısından) geniş bir takdir yetkisine sahip olabilmektedir. Bu durum kayıtlı ve kayıt dışı istihdam oranlarına ve diğer üretim faktörlerine dair kararlarını etkilemektedir. İşletmelerin yaptıkları satışları eksik beyan etmeleri ise burada tanımlanan sistemli kayıt dışılığın son katmanını oluşturmaktadır.

19. Katma değer zinciri muhakemesi vergiden kaçınmanın (işgücü katkı payları da dahil) Türkiye'deki kayıt dışılığın ardındaki temel etmen olduğunu göstermektedir. Ancak Türkiye'de vergi oranlarının yüksek olarak algılanmasına rağmen uluslararası karşılaştırmalar bu oranların beyan edilmeyen işlemlerin ardındaki asıl neden olmadığını göstermektedir. Kısa süre önce gerçekleştirilen vergi reformları dikkate alındığında bu saptama doğrulanmaktadır, zira söz konusu reformlar çerçevesinde işletmeler ve haneler üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır. Benzer biçimde işgücünün vergilendirilmesi konusunda benzer ülkelerle karşılaştırma yapıldığında, Türkiye'deki oranlar, son reformlardan sonra benzer ülkelerden çok yüksek değildir. Anket çalışmalarının sunduğu delillere göre, kayıt dışılığın önlenmesinde, vergi oranlarının düzeyinden veya vergi yapısından ziyade, denetimlerin sıklaştırılması ve denetim organları arasındaki koordinasyonun artırılması daha büyük önem taşımaktadır.

20. Türkiye'deki işverenler için kayıt dışı işgücü esnek işgücü anlamına gelmektedir. Türkiye'deki işgücü düzenlemeleri, uluslararası karşılaştırmalara göre oldukça katı yapıdadır. Söz konusu katılık, işgücünü koruma kanunlarından; bilhassa geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerindeki sınırlamalar, ve yüksek kıdem tazminatlarından kaynaklanmaktadır. Yatırım Ortamı Anketleri söz konusu kısıtlamalara rağmen geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerinin yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir. İşletmelerin bu esnekliği elde etmek için başvurabilecekleri en basit yol kayıt dışı istihdamdır. Çalışanların beyan edilmemelerinin ardındaki bir diğer muhtemel neden ise işsizlik sigortası primleridir. Söz konusu ödemeler ve diğer ücret dışı işgücü maliyetleri en çok düşük ücretle çalışanları etkilemekte, işverenlerin işe yeni eleman alma istekliliğini azaltmaktadır. Sonuçta katı işgücü düzenlemeleriyle çalışanların korunması hedeflenmiş olmasına rağmen bu düzenlemeler ters bir etki yaratabilmektedir.⁴ Güçlü sosyal yardım ağları içeren ve çalışanların korunmasını ve temsili mümkün kılarak, işverenlerin ekonomik koşullara uyum sağlamasına imkân verecek esnekliği de sağlayan bir iş kanunu, kayıtlı istihdamın büyümesini sağlayabilir.

21. Prim katkısız sosyal yardım programlarının teşvik edici etkileri kayıt dışılığı güçlendiren temel unsurlardan biri olarak görünmemektedir. Türkiye'deki birçok iyi hedeflenmiş sosyal program (örneğin Yeşil Kart prim katkısız sağlık sigortası planı ve Şartlı Nakit Transferi) çalışanların kayıt dışı kalmalarını teşvik edebilecek özellikler barındırmaktadır. Sözlü kanıtlar, bahse konu programlar arasında en önemlisi olan Yeşil Kart uygulamasının belirli bireysel vakalarda söz konusu etkiyi ortaya çıkarabileceğini göstermektedir. Bu raporda söz konusu teşvik edici etkinin toplu önemine dair tahminlerde bulunmak amacıyla birçok teknik kullanılmıştır: mevcut koşullar altında Yeşil Kart uygulaması kayıt dışı istihdamın önemli bir nedeni olarak görünmemektedir ve (Yeşil Kart programına oranla daha küçük) diğer sosyal yardım programlarının bu bağlamda daha da az etkilerinin olması muhtemeldir. Bu bulguların nedeni, Türkiye'deki işgücü piyasasında aynı özelliklere sahip olan çalışanlar arasındaki kayıtlı-kayıt dışı ücret farkı olabilir. Bir başka deyişle, sosyal yardımların tahmini değeri birçok vakada çalışanların tercihlerini etkileyecek kadar büyük değildir. Ama yine de, sosyal yardımların istihdam statüsünden ayrılması, gelecekte buna benzer etkilerin ortaya çıkması riskini azaltabilir.

4 Perry ve diğerleri (2007).

Sonuçlar

22. Gerek uluslararası deneyim gerekse Türkiye'deki kanıtlar kayıt dışılığın kapsamlı biçimde anlaşılması ve bütüncül politika müdahalesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu rapor kapsamında yürütülen analiz çalışması, Türkiye'de söz konusu müdahalenin özellikle teftiş ve denetim, çalışma yaşamına dair düzenlemelerde reformlar ile erişim ve iletişim faaliyetlerine odaklanması gerektiğini göstermektedir.

23. Genel bir nokta olarak, kanunların kapsamı dışında bir esneklik yaratmaktansa (kayıt dışılık) kanunların kapsamı içinde bir esneklik yaratmanın (örneğin, iş kanununun modernleştirilmesi) daha iyi olacağı vurgulanmalıdır. Şirketlerin esneklik arayışı hızla değişen küresel ortamda giderek artmaktadır. İşgücü piyasalarında esnekliği geliştiren bir iş kanununun kayıt dışılığı teşvik eden faktörleri azaltması – kayıt altına alınan işverenler için daha az maliyetli hale getirilmesiyle – muhtemeldir. Bu çerçevede üç politika alanı ön plana çıkmaktadır:

(i) *Mevzuatta yarı zamanlı ve kısa vadeli sözleşmelere dair var olan kısıtlamaları kaldırmak.* Türkiye'nin istihdam mevzuatı katı niteliktedir. Belirli süreli iş sözleşmeleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, kısa vadeli çalışanları kayıt dışı istihdam etme konusundaki teşvik edici mevcut faktörleri zayıflatacaktır.

(ii) *Kıdem tazminatının ve işsizlik sigortasının birlikte yeniden tasarlanması.* Bazı işletmeler kıdem tazminatı hususundaki düzenlemelere uymamaktadır. Bu durum kıdem tazminatı ödeyen ve ödemekten kaçınan işletmeler ve de kıdem tazminatı alan ve almayan çalışanlar arasında "adaletsizlik" yaratmaktadır. İşletmelerin üzerindeki kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin yükü azaltmak maksadıyla sistem yeniden tasarlanabilir ve buna paralel olarak işsizlik sigortası kapsamındaki haklar da çalışanları korumak maksadıyla daha iyileştirilebilir.

(iii) *Hedeflenmiş istihdam vergisi indirimleri.* Geçerlilik süresi bir yıl daha uzatılan 2008 Mayıs tarihli paket kapsamında hedeflenmiş emek vergisi indirimleri hayata geçirilmiştir. Özellikle kısa süre önce gerçekleştirilen indirimlerin etki değerlendirmesinin olumlu çıkması halinde, bu tarz indirimlere gidilmek istenebilir.

24. Daha esnek işgücü piyasaları artan sayıda ve daha eşgüdümlü denetim ve izleme faaliyetleriyle tamamlanabilir – bu sayede kayıt dışılık işverenler ve çalışanlar için daha maliyetli hale gelecektir. Kazancın eksik beyan edilmesini ve vergi kaçırmaı azaltmak maksadıyla vergi tahsilatının daha etkin hale getirilmesi kayıt dışılığı azaltmada benimsenecek bütüncül yaklaşımın önemli bir bileşenidir. Türkiye bu yönde hâlihazırda birtakım tedbirleri hayata geçirmiştir. Kurumlar, vergi araçları ve mükellefler arasında bilgilerin çapraz kontrolünün iyileştirilmesi ve vergi kaçırmanın daha iyi saptanması için risk analizinin iyileştirilmesi bu tedbirlere örnek olarak gösterilebilir. Başka tedbirler alınarak söz konusu çabalar tamamlanabilir:

(i) *Teftişlerin daha sık yapılması, denetim kapasitesinin artırılması.* Türkiye vergi denetçilerinin, sosyal güvenlik müfettişlerinin ve sosyal güvenlik kontrol memurlarının sayısını artırmaktadır. Denetim ve kanuni yaptırımlar alanında çalışan personelin oranının artırılması (Türkiye'de bu oran uluslararası standartlara göre nispeten düşüktür) uyum konusunda muhtemelen önemli neticeler doğuracaktır.

(ii) *Kayıt dışılığı hedef alan denetimler.* Kayıt dışılığı hedef alan denetimler kayıt dışı faaliyetleri ve istihdamı azaltabilir. Vergi kaçırma konusunda en kırılgan sektörlerde ve kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu bilinen çalışan gruplarında vergi kaçığının azaltılması için tedbirler alınabilir.

(iii) *Kurumlar arası eşgüdüm.* Hem farklı denetim birimleri arasında, hem de kayıt dışıyla mücadele alanında faaliyet gösteren kurumlar arasında eşgüdümün iyileştirilmesi, ekonominin kayıt altına alınmasında etkili olabilir.

25. İletişim kampanyaları gibi tamamlayıcı yaklaşımlar, uyum artırıcı ve teşvik edici önlemleri daha etkin hale getirebilir. Uluslararası deneyimler ve Türkiye’de yürütülen anket çalışmalarının sunduğu kanıtlar, iletişim ve erişim çalışmalarının oynayabileceği önemli role işaret etmektedir. Bu yönde alınacak tedbirler kayıtlı ekonomik faaliyetlerin faydalarının çalışanlar, haneler ve işletmeler nezdinde vurgulanmasını sağlayacaktır. Kayıtlı faaliyetlerin faydaları konusunda ulusal ve bölgesel düzeyde bilgi sunumu, insanların algılarını ve tercihlerini değiştirebilir. Sendikalarla, STK’larla ve iş dünyasıyla uzlaşmaya varılması, hem reform sürecinin daha fazla kayıtlı faaliyeti sağlayacak biçimde idare edilmesi hem de kayıt dışılığın toplumsal açıdan kabul edilemez ve etiğe aykırı biçimde algılanması için kritik önem taşımaktadır. Söz konusu faydalı etkiler katma değer zincirinin tamamında geçerlidir. Bu kampanyaları tamamlamak amacıyla kayıt dışılığın azaltılması yönünde *gerçekleştirilen eylemler* ve elde edilen somut sonuçlar düzenli olarak kamuoyuyla paylaşılabilir.

26. Türkiye’nin canlı ekonomisini açığa çıkartarak kazanacağı çok şey vardır. Burada ana hatları verilen kapsamlı ve bütüncül strateji, ekonomide yeni ve daha iyi bir dengenin oluşmasına, buna paralel olarak kamu kurumlarına daha fazla değer verilen ve vergi ile sosyal güvenlik alanlarına katılımın arttığı bir ortamın sağlanmasına yardımcı olabilir. Uluslararası deneyimlerin de gösterdiği üzere, kazanımlar zaman içinde farklı alanlara da, (bazılarına daha hızlı olmak üzere), sırayet etmektedir: sosyal koruma, sosyal sermaye, kanunlara uyum, şeffaflık, işletme ve çalışan verimliliği, gelir büyümesi ve vergi gelirleri. Gerçekçi olmak da önem taşımaktadır: ekonominin kayıt altına alınması kolay elde edilecek mali bir kazanım veya hızlı ve sürdürülebilir büyüme için genel bir çare olmayacaktır. Kısa vadede bazı ödünleşimlerin yaşanması kaçınılmazdır. Ancak zaman içinde kayıtlı işlemlere, kayıtlı sözleşmelere ve kanunlar/düzenlemelerle uyumlu uygulamalara geçiş ve pozitif sosyal normlar, Türkiye’de sürdürülebilir büyüme ve kalkınma için çok daha sağlam bir temel inşasına yardımcı olabilir.



1. GİRİŞ

1. Türkiye’de kayıt dışılık, farklı tanımlar kullanıldığında ve ekonominin belirli sektörlerinde yakın zamanda yaşanan azalmaya rağmen, yaygın niteliktedir. Ancak Türkiye’nin gelir düzeyi düşünüldüğünde kayıt dışılık düzeyi aşırı derecede yüksek değildir. İşletmelerin kayıt altında olmama durumu çok yaygın olmamakla birlikte (örneğin; birçok Latin Amerika ülkesinin aksine) gelirlerin ve ücretlerin eksik beyanı ve çalışanların sosyal güvenlik sistemine kayıt olmamalarına daha sık rastlanmaktadır.

2. Bu çalışma için yürütülen niteliksel ve niceliksel anket sonuçları Türkiye’de kayıt dışılığın insanların yaşamının bir parçası haline geldiğini göstermektedir. Birçok küçük ölçekli işletme sahibinin kayıt dışılığın zararlarının farkında olmasına rağmen, örneğin, kendilerinin de farklı derecelerde kayıt dışılığa dahil oldukları ve rakiplerinin ve bilhassa daha büyük ölçekli işletmelerin de (vergi kaçırma süreçlerini beceriyle idare etmek suretiyle) birçok sektörde yaygın olan kayıt dışı ekonomik faaliyetin parçası olduklarından neredeyse emin oldukları görülmektedir.

3. Kayıt dışılığın kalkınma açısından hem ekonomik hem de toplumsal sonuçları mevcuttur ve bu haliyle politika yapıcılar için temel bir endişe konusudur. Kayıt dışılık, düşük verimlilik düzeyleri yoluyla doğrudan veya örneğin kayıt dışı işletmelerin ölçeklerini küçük tutma yoluna gitmeleri nedeniyle, ölçek ekonomilerini yok etmesiyle dolaylı olarak ekonomik büyümeyi sınırlayabilir. Muhtemel bedeller devletin gelir kaybına uğraması ve kapsam dışında kalan çalışanların ekonomik ve sosyal kırılganlıkları biçiminde de ortaya çıkmaktadır. Son olarak; kayıt dışılık rekabetteki dengeleri bozarak kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler ve çalışanlar arasında adaletsizlik yaratmaktadır. Sonuçta toplumsal güven erozyonuna yol açabilmekte ve hatta kanunların veya düzenlemelerin daha da önemsenmemesine neden olmaktadır.

4. Türkiye’deki kayıt dışılık kısmen derin yapısal ve kurumsal etmenlerin bir sonucudur. İlk olarak; Türkiye’de nispeten yüksek paya sahip tarım sektörü çoğunlukla kayıt dışı bir işleyişe sahiptir (tarımda çalışanların yüzde 87’si sosyal güvenlik sistemine kayıtlı değildir) ve bu durum genel kayıt dışılık oranını yukarı çekmektedir (2008 sonu itibarıyla yüzde 43,5). İkinci olarak; erken emeklilik imkanı yaşlı çalışanlar için emeklilik sonrasında kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir (emeklilik haklarından yararlanmaya devam ederken). Yaygın algıların aksine vergi oranları ve “istihdam üzerindeki vergi yükü”, yakın zamanda gerçekleştirilen vergi ve işgücü piyasası reformlarıyla, artık uluslararası karşılaştırmacılarla uyumsuz değildir. Ancak, denetim ve kanuni yaptırım konularına atanmış personel oranı uluslararası standartlara göre düşüktür ve teftişler tek başına kayıt dışılığın ortaya çıkarmayı hedefleyecek biçimde yapılandırılmamıştır. Son olarak; Türkiye’deki istihdamı koruma mevzuatı OECD ülkeleri arasındaki en katı mevzuatlardan biri olma durumunu korumaktadır. Birçok işletme istihdam esnekliğini korumak amacıyla çalışanları kayıt dışı işe almaktadır.

5. Kayıt dışılığın azaltmak için bütüncül bir politika yaklaşımının benimsenmesi muhtemelen en etkili yöntem olacaktır. Bu raporda kayıt dışılığın azaltılmasında başarılı olmak için bütüncül bir politika müdahalesine gerek duyulduğu savunulmaktadır. Hiç bir politika aracı ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasında önemli artışa “tek başına yetmeyecektir”, ancak söz konusu politikaların birleşimiyle ekonomide kayıtlı faaliyetin arttığı yeni bir dengeye doğru ilerlenebilir. Raporda denetim kapasitesini güçlendirme, etkililik ve hedefleme, işgü-

cü piyasası düzenlemelerini daha esnek hale getirme (bilhassa belirli süreli ve yarı zamanlı çalışanların işe alınması ve işçilerin işten çıkarılması hususlarında) ve kayıt dışılığın maliyetleri ve ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmasının faydaları konularında kamuoyunu etkili biçimde bilgilendirme ihtiyacı ele alınmaktadır. Bu tarz kayıt altına alma politikaları hayata geçirilirken geçiş döneminin maliyetli olabileceği – iş kayıpları gibi – ve genel “politika paketi” kapsamına dengeleyici politikaların da dahil edilmesinin gerekebileceği unutulmamalıdır.

6. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti kayıt dışı ekonominin önemli bir konu olduğu bilinciyle kısa süre önce kayıt dışılıkla mücadele konulu bir eylem planı hazırlamıştır. 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı çerçevesinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından hazırlanan Hükümet’in 2008 Yıllık Programında kayıt dışılık sorununun çözümü için bir strateji ve eylem planının hazırlanacağı ifade edilmekteydi. Hazırlık süreci, farklı kamu kurumlarının da katkılarıyla Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülmüştür. 2009 yılının Şubat ayında söz konusu eylem planı bir Başbakanlık Genelgesiyle yayımlanmıştır (Kutu 1).

7. Kayıt dışılığın yarattığı zorlukların çok yönlü doğasını yansıtır nitelikte olan bu Ülke Ekonomik Memorandumu (CEM) sorunun belirgin özelliklerini kapsayan dört aşamadan oluşmaktadır: (i) Kayıt dışılığa ve dünya genelindeki farklı ülkelerden elde edilen uluslararası deneyime kavramsal yaklaşımı içeren bir anket raporu; (ii) işletmeler ve çalışanlarla yürütülen niteliksel ve niceliksel saha anketleri; (iii) işletme ve/veya çalışanlarda kayıt dışılık hususunda belirli soruları içeren arka plan raporları; (iv) politika seçeneklerini de içeren kısa bir sentez raporu. Çalışma kapsamındaki ilk kısım kayıt dışılığın analizi için gerekli kavramsal çerçeveyi sağlamış ve etkili sonuçlar elde etmiş olan farklı ülkelerdeki iyi uygulama örneklerini ele almıştır. İkinci aşamada ise bir akademisyenler ekibinin yol göstericiliğinde bir danışmanlık firması tarafından yürütülen niteliksel ve niceliksel anketler vasıtasıyla Türkiye’ye özel yeni ve güncel bilgiler üretilmiştir. Üçüncü bileşen, mevcut resmi ve özel veri setlerinden ve de yeni verilerden yararlanarak kayıt dışılığın nedenlerini ve sonuçlarını anlamaya yönelik arka plan çalışmalarının geliştirilmesine odaklanmıştır.⁵ İşbu rapor ise çalışmanın dördüncü ve nihai aşamasını teşkil etmektedir.

8. Rapor altı bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde tanımlar ve yürütülen analize dair kavramsal çerçeve verilmektedir. Üçüncü bölümde Türkiye’deki kayıt dışılığın resmi çizilmekte, ölçme konusundaki belirli noktalar özetlenmekte ve de farklı incelemeler kullanılarak ana eğilimler sunulmaktadır. Dördüncü ve beşinci bölümlerde sırasıyla kayıt dışılığın *maliyetleri* (sonuçları) ve *nedenleri*, kayıt dışı istihdam konusuna odaklanmak suretiyle, ele alınmaktadır. Son bölümde ise kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik önerilen bütüncül politika yaklaşımı ve nihai mütalaalar sunulmaktadır.

⁵ Her bir arka plan raporunun başlıkları Kaynakça bölümünde sıralanmıştır.

**Kutu 1: Kayıt dışı istihdamı azaltma girişimleri:
“KADİM Projesi” ve “Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı”**

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin önceliklerinden biri olduğu hususunu aralarında Hükümet'in 2008 Yıllık Programının da yer aldığı muhtelif dokümanlarda ifade etmiştir.

Bu bağlamda yürütülen çabaların önemli bir parçasını da “Kayıt dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM)” oluşturmaktadır. Bu proje kayıt dışı istihdamı ve özellikle yabancı kaçak işçi istihdamını önlemeyi amaçlamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğundaki KADİM projesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı (Kurul Başkanı), dokuz farklı bakanlığın ve kurumun Müsteşarları (Maliye, İçişleri, Milli Eğitim, Sanayi ve Ticaret, Ulaştırma Bakanlıkları ve Gümrük, Denizcilik, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıkları), çeşitli sosyal paydaşların genel sekreterleri (sendikalar, işveren örgütleri) ve mesleki kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) temsilcilerinin yer aldığı bir Kurul oluşturulmuştur. Proje yönetiminden sorumlu bir koordinasyon birimi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı nezdinde kurulmuştur.

Proje kapsamındaki faaliyetler dört ana alanda gruplanmıştır: (i) etkin denetim, (ii) bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri, (iii) mevzuat değişiklikleri, (iv) bürokratik engellerin kaldırılması. Projenin öncelikli hedefi, asgari 100.000 kişilik yabancı kaçak işçi istihdamının tespit edilmesi ve yerlerinin kayıtlı işgücü tarafından doldurulmasını sağlamak suretiyle kayıt dışı istihdamın kayıtlı hale dönüştürülmesidir. Rapor kaleme alındığı sırada KADİM projesinin tamamlanma aşamasında elde ettiği sonuçlar henüz kamuoyuyla paylaşılmamıştır.

2007 yılından beri Yıllık Programlara kayıt dışı ekonomi konusunda ayrı bir bölüm eklenmektedir. 2008 yılı Hükümet tarafından kayıt dışılıkla mücadele yılı olarak ilan edilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı 2008 programı kapsamında “Ekonomide Kayıt dışılığın Azaltılması” tedbiri hayata geçirilmiştir. Söz konusu tedbir kapsamında Gelir İdaresi Başkanlığı ilgili çalışmaları yönlendirecek kuruluş olarak belirlenmiş ve konuya ilişkin olarak Gelir İdaresi Başkanlığı ile eşgüdümlü çalışacak diğer kurumlar saptanmıştır: Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Gümrük Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.

Bu tedbir kapsamında sorumlu ve işbirliği içindeki kurumlarla birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından “Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı” geliştirilmiştir. Söz konusu Eylem Planı 2009 yılı Şubat ayında bir Başbakanlık Genelgesi olarak yayımlanmıştır. Kayıt dışıyla mücadelede üç nihai amaç belirlenmiştir: (i) kayıtlı faaliyetleri özendirmek; (ii) denetim kapasitesini güçlendirmek ve yaptırımların caydırıcılığını artırmak; (iii) kurumsal ve toplumsal mutabakatı sağlamak ve güçlendirmek. Plan 2008-2010 yılları arasındaki üç yıllık bir dönem kapsamakta ve yukarıda verilen üç amaç kapsamında 105 eylemi içermektedir. Dokümanda performans göstergeleri, takvim, sorumlu koordinatör kuruluşlar ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Plan'daki önemli eylem örnekleri arasında aşağıdakiler bulunmaktadır: (1) Denetimler “risk analizi” modeli temelinde gerçekleştirilecektir; (2) SGK veri tabanı ve diğer ilgili kurumların (sonradan belirlenecek) veri tabanlarını içeren yeni bir paylaşımlı veri tabanı oluşturulacaktır.

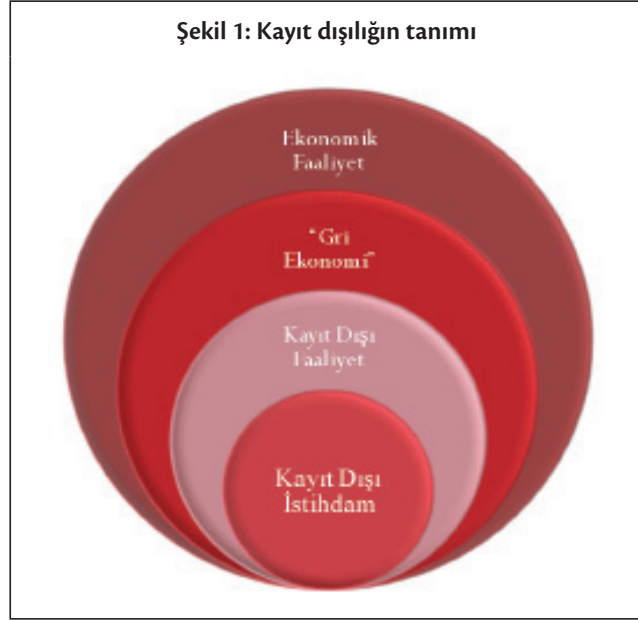


2. TANIMLAR VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

9. Bu bölümde kayıt dışılığın uluslararası anlamda ve Türkiye’de kullanılan farklı tanımları ele alınmakta; Türkiye’de kayıt dışılığın analizinde kullanılacak çerçeve oluşturulmakta ve konunun tartışılması açısından önemli olan ve bu nedenle rapor genelinde sıkça kullanılan önemli kavramlar tanıtılmaktadır.

2.1 Kayıt dışılığın Tanımı ve Ölçümü

10. **Kayıt dışılık, genellikle, devletten gizli yürütülen yasal ekonomik faaliyet olarak tanımlanmaktadır.** Bir başka deyişle; kayıt dışılık terimi normalde vergilendirme ve diğer düzenlemelere tabi olan ve dolayısıyla açıkça yasadışı olarak nitelendirilen tüm faaliyetlerin dışında kalan faaliyetleri kapsamaktadır.



11. **Ancak; kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin diğer birçok tanımı da mevcuttur.** “kayıt dışı”, “gölge”, “yeraltı”, “gayri resmi” ve “enformel” terimleri genellikle eş anlamlı kullanılmaktadır. Ancak bu terimlerin anlamları farklı kavramsallaştırmalara atıfta bulunmaktadır (değerlendirme için, bkz. Perry ve diğerleri, 2007, Bölüm 1).

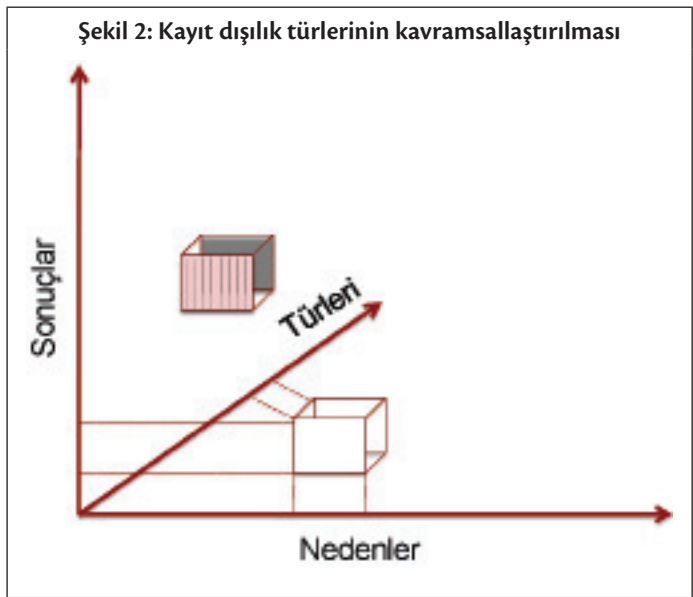
12. **Söz konusu farklı tanımlar Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından belirlenen iki kategoride toplanabilir.** Birinci kategori işgücü piyasasının ikicil ve parçalı doğasına vurgu yapmakta ve “kayıt dışılığı” işletmelerin ve çalışma koşullarının özellikleri açısından tanımlamaktadır. İkinci kategori ise ekonomik faaliyetin yasal statüsüne atıfta bulunmaktadır. Yasal olan ancak yasal yollardan kayıtlara geçirilmeyen/vergilendirilmeyen bir ekonomik faaliyet “kayıt dışı” olarak tanımlanmaktadır.

13. **İstihdam konusunda ise ILO tarafından tanımlanan birinci ve ikinci kategoriler şu şekildedir: “kayıt dışı sektörde istihdam” “kayıt dışı istihdam”.** “kayıt dışı sektörde istihdam”; “özel adi şirket olarak tanımlanan (yarı şirketler hariç) – örneğin; sahiplerinden bağımsız ayrı bir tüzel kişilik olmayan ve şahıslar veya hanehalkına ait olan ve de işletmenin üretim faaliyetlerini sahibinin (sahiplerinin) diğer faaliyetlerinden mali olarak ayırmaya imkân verecek tüm hesapların kullanıma amade olmadığı işletmeler” niteliğindeki kayıt dışı sektör işletmelerindeki tüm işleri kapsamaktadır (bkz. Hussmanns, 2004). Öte yandan, kayıt dışı istihdam ise (i) kendi hesabına çalışanları ve kendi kayıt dışı sektör işletmelerinde çalışan işverenleri; (ii) kayıt içi veya kayıt dışı sektör işletmelerinde çalışıyor olup olmadıklarına bakılmaksızın faaliyete katkıda bulunan aile üyesi diğer çalışanları; (iii) kayıt dışı bir işe sahip çalışanları; (iv) kayıt dışı üretici kooperatiflerinin üyelerini ve de (v) sadece kendi ailelerinde/hanelerinde nihai kullanıma yönelik malların üretimini yapan kendi hesabına çalışan şahısları içermektedir.

14. Gelişmiş ülkelerde kayıt dışılığın doğası, gelişmekte olan ülkelere kıyasla biraz değişiktir. Gelişmiş ülkelerde sosyal koruma sistemleri tüm nüfusu kapsamaktadır ve dolayısıyla koruma bireylerin çalışma statüsüne göre bölümlere ayrılmamıştır. Ayrıca; gelişmiş ekonomilerdeki ticari düzenlemeler işletmelerin üzerinde nispeten hafif bir yük yaratma eğilimindedir ve bu nedenden ötürü “dışlanma” unsuru, genellikle, bu ülkelerdeki kayıt dışı sektörün ana itici gücü değildir. Bunun yerine kayıt dışılık daha çok gelirlerini vergi kurumlarına eksik beyan eden veya belirli faaliyetlerde (inşaat, ev tamiri vs.) beyan edilmemiş işgücü kullanan – genellikle kaçak yabancı işçi – kayıtlı işletmeleri ve çalışanları kapsamaktadır.

2.2 Analiz ve politika mütalaaları için çerçeve

15. Her bir kayıt dışılık türünün farklı sonuçları ve önemi olabilir. Örneğin, ücretlerin eksik bildirimi çalışanların sosyal refahı üzerinde kısa vadede bir etki yaratmazken, çalışanların kayıt altına alınmaması önemli bir etki yaratmaktadır. Benzer biçimde; tarım sektöründeki kayıt dışılığın kentsel imalat sektöründeki kayıt dışılıktan çok farklı sonuçlar doğurması muhtemeldir. Şekil 2’de bu bölünmüş yapı sunulmaktadır: kayıt dışılığın farklı tanımları veya türleriyle ilişkili sonuçlar (maliyetler) ve nedenler pragmatik bir yaklaşımla değerlendirilmektedir.



2.3 Temel Kavramlar

16. “Çıkma” ve “dışlanma”. Dünya Bankası’nın Kayıt dışılık konusunda Latin Amerika için hazırladığı ana raporu (Perry ve diğerleri, 2008) kayıt dışılığı gerçekten kapsamlı biçimde ele alan bir analiz çalışması niteliğindedir. Raporda kayıt dışı sektör heterojen olarak, yani farklı nedenlerle kendilerini kayıt dışı sektörde bulan ekonomik aktörlerin karışımı, tanımlanmaktadır. Latin Amerika’da uzun yıllar süresince gerçekleştirilen kapsamlı analizler neticesinde bölümlere ayrılmış ve ayrılmamış piyasalar arasında kayıt dışı sektör açısından temel ayrımlar ortaya çıkmıştır. Geleneksel görüşe göre kayıt dışılık, kayıtlı sektörde fırsat sahibi olamayan ve dolayısıyla standart altı koşullarda ve kayıtlı sektörde kazanacaklarından düşük ücretle çalışmaktan başka seçeneği olmayan işgücü için tek alternatiftir. Bunun sonucunda işgücü piyasası bölümlere ayrılmakta, kayıtlı sektörün “içindekiler” “dışlanmalara” göre daha yüksek gelir elde etmekte ve daha güvenceli işlerde çalışmaktadır. Raporda belirli çalışan grupları için – bilhassa eğitimsiz veya düşük eğitim seviyesine sahip genç ve daha yaşlı çalışanlar ve kadınlar - dışlanma unsuruna dair kanıtlara ulaşılmıştır. Ayrıca; kayıtlı sektörde çalışanların büyük bir kısmının da işlerini bırakmayı ve serbest meslek sahibi olmayı veya kayıt dışı bir işletmede ücretli çalışmayı seçtiklerine dair kanıtların sayısı artmaktadır. Kayıt dışı çalışmayı gönüllü olarak seçen bu kişiler kayıtlı sektörde ücretli çalışan kişilerle eşit veya daha fazla gelir elde edebilmekte, “kendi kendilerinin patronu olmanın” memnuniyetini yaşayabilmekte ve iş ve aile sorumluluklarının dengelenmesinde daha esnek hareket edebilmektedir (“çıkış”). Raporda yukarıda tanımlanan ayırım, Türkiye’deki bağlamla ilintili olduğu hallerde, kullanılacaktır.

17. Kayıt içi faaliyetin/kayıt dışılığın kendiliğinden seçilmesi. Bu çalışmadaki analiz, çıkış ve dışlanma kavramlarına dair yukarıda verilen ayırım temelinde, kayıt içi faaliyetin/kayıt dışılığın *kendiliğinden seçilmesi* kavramını da kullanmaktadır. Kendiliğinden seçime bir örnek olarak eğitilmiş çalışanların ve işletmelerin kayıtlı sektörde faaliyet göstermeyi tercih etmeleri gösterilebilir. Söz konusu kendiliğinden seçim faktörünün dikkate alınmaması halinde kayıtlı ve kayıt dışı istihdam koşulları ve verimlilikleri arasındaki farklara gereğinden fazla değer verilebilir. Örneğin; kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farkları bu sektörlerdeki yerleşik üretim özelliklerine değil de kayıtlı sektördeki girişimcilerin daha yüksek eğitim düzeylerine, becerilerine ve deneyimlerine bağlı olabilir.



3. EĞİLİMLER VE PROFİL

3.1 Kayıt dışılığın Türkiye'deki nitelikleri ve ölçümü

18. Kayıt dışılığın her bir tanımı spesifik veri ve ölçme işlemi gerektirmektedir. Kayıt dışılığın doğasında olan “gizlilik” niteliği dikkate alındığında hiç bir teknik tek başına tamamen doğru olmayacaktır. 2. Kutuda literatürde kullanılan farklı teknikler açıklanmaktadır. Bu tekniklere hanehalkı ve işletme anketlerinde spesifik sorular yöneltmeye dayalı mikro yaklaşımlar ve toplu verileri kullanarak kayıt dışılığı daha makro bir bakış açısıyla ölçen yöntemler de dahildir. Her ölçme yönteminin güçlü ve zayıf tarafları da ele alınmıştır.

Kutu 2: Kayıt Dışılığın Ölçümü

Kayıt dışı sektörün büyüklüğünü ölçmek için farklı teknikler geliştirilmiştir.³ İki yöntem kategorisi mevcuttur. Birinci kategoride bireysel anketlere, Dünya Bankası'nın İşletme Anketleri gibi, dayalı doğrudan (mikro) ölçme yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntemde işletme sahibine veya müdürüne doğrudan işletmenin faaliyetlerine başladığı yıl ve işletmenin yasal olarak tescil edildiği yıl sorulmaktadır. İki cevap arasındaki farklılık işletmenin kayıt dışı olarak faaliyet gösterdiği dönem olarak değerlendirilmektedir. Bazı hane halkı veya işgücü anketlerinde mülakat yapılan taraflara mevcut işlerinde resmi bir sözleşme imzalayıp imzalamadıkları ya da sosyal güvenlik idaresine kayıtlı olup olmadıkları sorulmaktadır (bir başka deyişle kendilerinin veya işverenlerinin bir emeklilik planı veya başka bir sosyal koruma programı için katkı payı ödeyip ödemedikleri). Bu ölçme yöntemindeki sorun mülakat yapılan tarafların cevaplarının önemli oranda sorunun hangi kelimelerle yöneltildiğine bağlı olması ve bilhassa işletmelerle yapılan anketlerde mülakat yapılan tarafın gerçek davranışlarını saklayabilme eğiliminde olabilmesidir. Bu durumda dolaylı soruların yöneltilmesi gerekecektir ve bu tarz sorularla elde edilen cevaplar daha az tutarlılık taşıyabilir. Ayrıca; örneğin bir emeklilik sistemine kayıtlı olan çalışanlara odaklanılması da yanlış yönlendirme sağlayabilir zira birçok ülke serbest meslek sahiplerini de kapsayacak biçimde katılım planlarında kısa bir süre önce değişikliğe gitmiştir. Bu durum emeklilik sistemine kayıtlı kişilerin kayıtlı çalışan ve sisteme dahil olmayan kişilerin kayıt dışı çalışan olarak ayırt edilmelerini zorlaştıracaktır. Bir diğer mikro yaklaşımda ise denetime tabi tutulmuş olan ve vergi kaçırın işletmelerin yüzdesini belirlemek ve kayıt dışı faaliyet olarak eksik vergi bildirim miktarını saptamak için vergi denetimi verileri kullanılmaktadır (vergi denetimleri işletmelerin yasal statüsünün belirlenmesine de yardımcı olabilir). Bu yaklaşımın eksikliklerinden biri ise vergi denetimlerinin genellikle rasgele yürütülmemesi ve dolayısıyla toplanan bilgilerin tüm işletmeler açısından temsili nitelik taşıyamasıdır.

Birçok dolaylı teknik ise toplu verileri kullanma yoluna gitmektedir. Bu bağlamdaki birinci teknik Ulusal Hesap Sisteminin alınan toplu gelir ve toplu gider rakamları arasındaki farkı kullanarak kayıt dışı ekonominin boyutuna dair tahminler yapmaktadır. Ancak bu yaklaşım, toplu gelir ve giderin bağımsız hesaplanmasını gerektirdiğinden, sadece az sayıda gelişmiş ülkede kullanılmıştır. İstihdam açısından bakıldığında kullanılan diğer toplu yöntemler arasında toplam işgücüsüyle toplam istihdam arasındaki farkın kullanılması ve de nüfusa dair emeklilik kapsamı endeksinin kullanılması gelmektedir. Buradaki ikinci yöntemde kapsamın birçok ülkede yakın zamanda tüm nüfusu içerecek biçimde, istihdam statüsüne bakılmaksızın, genişletildiği uyarısını dikkate almak gerekmektedir.

Diğer dolaylı teknikler arasında “fiziksel girdi” yaklaşımı gelmektedir. Bu yaklaşımda kayıt dışı ekonomideki büyüme genel olarak GSYİH’deki büyüme oranı ve elektrik tüketimindeki büyüme oranı arasındaki fark olarak ölçülmektedir. Buna bağlı olarak kullanılan bir ölçümde para talebi denklemine dair tahmini belirlenen değerle ekonomide gerçekte dolaşımda olan miktar arasındaki fark dikkate alınmaktadır. Bu tarz ölçme yöntemlerinin birçok dezavantajları mevcuttur. İlk olarak bu yöntemler tahminin yapıldığı baz yılda (örneklem elverişliliğine göre rasgele seçilmektedir) kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün sıfıra yakın olduğunu varsaymaktadır. İkinci olarak bu yöntemler gerçekçi olmayan varsayımlarda bulunmaktadır. Örneğin; elektrik kullanımı konusunda (teknolojik ilerlemeyi göz ardı eden GSYİH birimi başına sabit katsayı kullanımı) veya para talebi konusunda (kayıtlı ve kayıt dışı sektördeki paranın yaygın dolaşım hızı ve kayıt dışı sektörde münhasıran nakit kullanımı). Uygulamaya bakıldığında her iki ölçme yöntemi de bu varsayımlar açısından yüksek bir hassasiyete sahiptir: Özellikle her iki modelde de tahminde esas alınan baz yılın değiştirilmesi genellikle kayıt dışı sektörün büyüklüğüne dair çok farklı tahminlerle sonuçlanacaktır.

Bir diğer yöntem ise Çoklu Gösterge – Çoklu Neden (MIMIC) yöntemidir. Bu yöntem ilk olarak Loayza (1996) tarafından Latin Amerika için kullanılmış, daha sonra Schneider tarafından kapsamı 145 ülkeyi içerecek biçimde genişletilmiştir (2004). Bu modelde kayıt dışı faaliyetin gözle görülür olmamakla birlikte boyutunun gizli bir değişkenle gösterilebileceği (endeks biçiminde) ve bu sayede nedenlerinin ve etkilerinin ölçülebileceği varsayılmaktadır. Söz konusu gizli değişken iki denklem setinde kullanılmaktadır: birinci denklemde gizli değişken bağımlı ve nedenleri de açıklayıcı değişken niteliğindedir. İkinci denklemde ise kayıt dışılığın etkileri gizli değişkenin bir fonksiyonu olarak modellenmiştir. Bu sistem daha sonra eşzamanlı olarak hesaplanmakta ve gizli değişkenin tahmin edilen değeri kayıt dışı sektörün GSYİH içindeki payı cinsinden büyüklüğünü tahminen hesaplamak için kullanılmaktadır. Söz konusu teknik, özellikle Schneider (2004) tarafından kullanılan şekliyle, kayıt dışı faaliyetin nedenlerini ve etkilerini saptayacağı farz edilen denklemlerin kuramsal desteği olmaması nedeniyle eleştirilmiştir. Ayrıca; tahmin sonuçlarının verideki dönüşümlere, ölçüm birimlerine ve kullanılan örnekleme karşı hassas olduğu savunulmuştur. Breusch (2005) bu yöntemin eleştirel bir analizini yapmıştır.

Yukarıda anlatılan tüm tekniklere karşı yapılan önemli bir eleştiri de kayıt dışı sektörü bir “akım” değişkeninden ziyade “stok” değişkeni olarak ele almaları ve böylece birçok birey (ve işletme) açısından geçerli olan kayıt dışılığa giriş ve çıkışları göz ardı etmeleridir. Söz konusu hareketlerin miktarını ölçen bazı çalışmalar yapılmıştır. Meksika’da Flores *ve diğerleri* (2004) ve Maloney (1999), Brezilya’da Bosch *ve diğerleri* (2006) ve de Meksika ve Brezilya için Bosch ve Maloney (2008) tarafından yapılan çalışmalar bunlara örnektir.

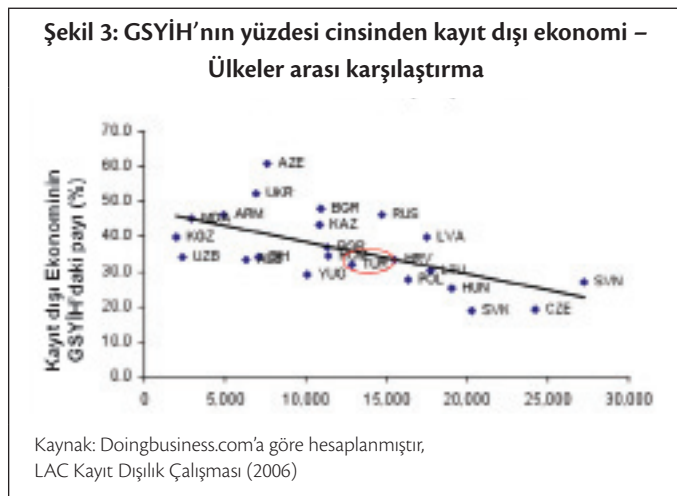
a. Farklı tekniklerin ayrıntılı değerlendirmesi için bkz Perry <i>ve diğerleri</i> . (2007) ve Flores <i>ve diğerleri</i> . (2004).		
Kayıt dışı sektörün büyüklüğünün ölçümü		
* Doğrudan yöntemler (mikro)	<ul style="list-style-type: none"> - Gönüllü katılıma dayalı anketler - Vergi denetimleri - Toplam gelir ve giderler arasındaki fark - Toplam iş gücüyle kayıt içi istihdam arasındaki fark 	
* Dolaylı yöntemler (makro)	<ul style="list-style-type: none"> - Parasal yöntemler - Fiziksel girdiler (elektrik tüketimi) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dolaşım hızı yaklaşımı, - Nakit talebi yaklaşımı) - Kaufmann-Kaliberda yöntemi - Lacko’nun yöntemi
Model yaklaşımı	MIMIC ve DYMIMIC (makro)	
Kaynak: Perry <i>ve diğerleri</i> (2007)		

19. Mikro yaklaşıma dayalı ölçümler, kusurlu olmalarına rağmen, genellikle makro yaklaşıma dayalı dolaylı ölçümlere göre daha tercih edilir niteliktedir. Mikro ölçümler kayıt dışı çalışan bir kişiyi, kayıt dışı bir işletmeyi veya kayıt dışı (beyan edilmemiş) üretimi daha açık tanımlamaktadır. Ayrıca; bu yöntemde kullanılan anketler kayıt dışılığın farklı özelliklerinin derinlemesine araştırılmasına imkân veren esnekliktedir. Bu nedenden ötürü geçmişte yürütülen bazı çalışmalarda, çalışanların kayıt dışı çalışma düzenlemelerini hangi motivasyonlarla kabul ettiklerini belirlemek ve de kayıt dışı istihdamın itici faktörleri olarak çıkışı ve dışlanmayı ayırt edebilmek için bazı özel modüller tasarlanmıştır.⁶ Bu çalışma için gerçekleştirilen hanehalkı ve işletme anketlerinde ankete katılan taraflara kayıt dışı çalışma veya eksik beyanda bulunmalarının ardındaki motivasyonlarına ilişkin sorular yöneltilmiştir. Ayrıca; kayıt dışılığı azaltacak spesifik politika eylemlerinin tasarlanabilmesi amacıyla hedef grubun özelliklerinin tamamen bilinmesi önem taşımaktadır. Bu bilgi sayesinde politikaların muhtemel maliyetlerini ve faydalarını değerlendirmek mümkün olacaktır.

20. İşgücü piyasası çok katmanlıdır. Bir yandan bazı çalışanların sigortalı oldukları, primlerinin gerçek ücretleri üzerinden ödendiği ve İş Kanunu'nda yer alan tüm koruyucu düzenlemelerden yararlandıkları görülmektedir. Öte yandan, bazı çalışanların kayıt dışı çalıştıkları ve ne sosyal güvenlik sistemi ne de İş Kanunu kapsamına girmedikleri görülmektedir. Son olarak; bazı çalışanlar sosyal güvenlik sistemine kaydedilmiş olmalarına rağmen ya aldıkları ücretler tam olarak beyan edilmemekte ya da iş güvencesi ve kıdem tazminatı gibi İş Kanunu'nda yer alan bazı haklarından istifade edememektedirler.

21. Bu rapor için yürütülen analiz çalışmalarının çoğunda kayıt dışılık için kullanılan ana tanım "kayıt dışı istihdam" olmuştur. Bu tanımdan kastedilen Sosyal Güvenlik Kurumu'na kayıtlı olmayan çalışanlardır (ücretli çalışanlar, serbest meslek sahipleri ve girişimciler). Raporda sınırlı bir tanımın kullanılmasının üç nedeni vardır. İlk olarak Henley ve diğerlerinin (2006) gösterdiği üzere mesleğe dayalı kayıt dışılık tanımları "kavramsal olarak sağlam temellere dayanmakla birlikte uygulamada keyfi gözükmektedir". İkinci olarak, sosyal güvenlik statüsü konusunda Türkiye İstatistik Kurumu ve bu çalışma için yürütülen anket vasıtasıyla kullanıma amade olan veriler deneye dayalı bir çalışmayı yapılabilir kılmaktadır. Üçüncü olarak ise kayıt dışı istihdam etki alanı en geniş sonuçlardan çoğunu barındırmaktadır.

22. Türkiye'de kayıt dışılık yaygın nitelikte olmakla birlikte aynı gelir düzeyine sahip ülkelerle benzer durumdadır. Şekil 3'te Türkiye'deki kayıt dışılık, GSYİH'nın yüzdesi cinsinden kayıt dışı ekonomik faaliyet olarak gösterilmektedir. Kayıt dışılığın oranı yüzde 33 gibi yüksek bir rakamdır ancak ülkenin kişi başına düşen gelir seviyesi dikkate alındığında çok aşırı bir oran ortaya çıkmamaktadır.



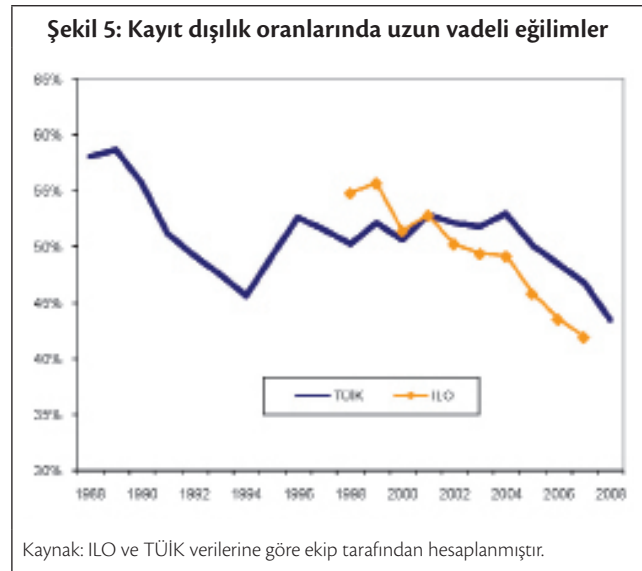
6 Perry ve diğerleri (2007).

23. Vergi bildirimine dair algılar kullanıldığında ise Türkiye'deki kayıt dışılığın bir dizi orta gelir grubundaki benzer büyüklükte ülkelerde gözlemlenen oranlardan yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası tarafından birçok ülkede yürütülen İşletme Anketleri (daha önce Yatırım Ortamı Anketleri olarak adlandırılmaktaydı) kayıt dışılık konusuna niteliksel açıdan yaklaşmaktadır. Söz konusu anketlerde katılımcı taraflara tipik bir işletmenin, vergilendirme açısından, satışlarının yüzde 100'ünden azını beyan edip etmediğine dair algıları sorulmuştur. Şekil 4'te verilen ülkeler arası karşılaştırma Türkiye'de işletmelerin neredeyse üçte ikisinin Türkiye'deki tipik bir işletmede vergi kaçırmanın görüldüğüne inandığını ortaya çıkarmıştır. Bazı ülkelerdeki kadar yüksek olmamakla birlikte (örneğin Brezilya'da yüzde 83) söz konusu rakam yine de benzer birçok ülkeden daha yüksektir ve Türkiye'de algılanan vergi kaçırmanın yüksek olduğunu göstermektedir. Bu husus çalışma kapsamında yürütülen niteliksel anketle pekiştirilmiştir.



3.2 Eğilimler ve kayıt dışı İstihdamın Yapısı

24. Türkiye'de en çok atıfta bulunulan resmi kayıt dışılık ölçütü TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarıdır. TÜİK kayıt dışı çalışanları istihdam edilmiş olmakla birlikte (kullanılan beş istihdam kategorisinin tamamında) sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayan kişiler olarak tanımlamaktadır. Bu rapor için gerçekleştirilen niteliksel anketin ortaya koyduğu kanıtların da gösterdiği üzere Türkiye'deki birçok işletme külfetli algılanan vergilerden ve düzenlemelerden kaçınmak maksadıyla çalışanlarının tamamını beyan etmemeyi tercih etmektedir. Şekil 5'te toplam istihdam içerisinde sosyal güvenlik kapsamında olmayan çalışanların yüzdesinin uzun vadeli eğilimi gösterilmektedir. Bu tanım kullanılarak belirlenen kayıt dışılık oranı son yirmi yılda, 1980'lerin sonundaki düşüş sonrasında bilhassa 1990'ların ortasından itibaren, sürekli yüksek çıkmıştır. Daha yakın zamanda, son bir kaç yıl içinde ise, bu oran düşerek 2008 yılında yüzde 43,5 olmuştur. Şekil 6'da tarım dışı kayıt dışılıktaki eğilimler gösterilmektedir.



25. Aynı örüntü kayıt dışı istihdam için alternatif bir ölçüt kullanıldığında da gözlemlenmektedir; kendilerini “serbest meslek sahibi” olarak tanımlayan çalışanların oranı. Şekil 5’te, aynı zamanda, ILO’nun İşgücü Anketleri kullanılarak bu ölçüt için eğilimler betimlenmektedir. Söz konusu iki alternatif tanım için özdeş düzeyler beklenmesini gerektirecek bir sebep olmamasına rağmen eğilim benzer niteliktedir.

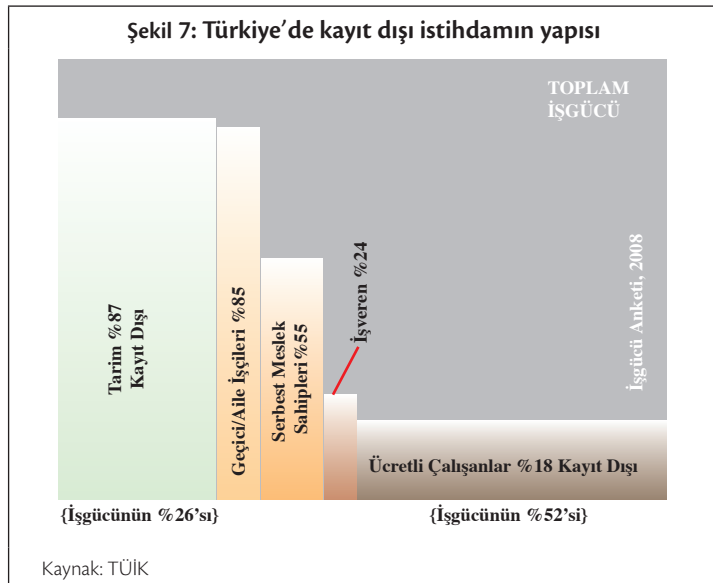
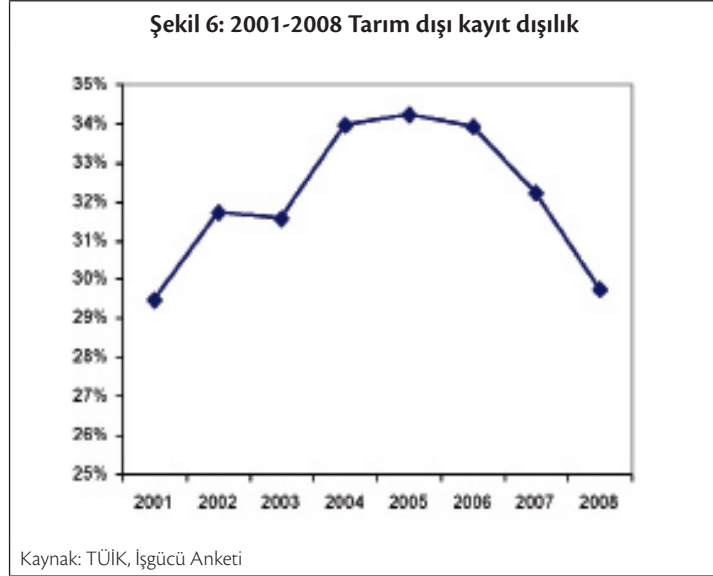
26. Kimler kayıt dışı çalışmaktadır?

Kayıt dışı istihdam sektörüne göre bölündüğünde tarımın rolü açıkça ortaya çıkmaktadır (Şekil 7). İşgücünün yüzde 26’sını teşkil eden tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı (toplam istihdamın yüzde 87’si) toplam kayıt dışı istihdam büyüklüğünü artırmaktadır. Öte yandan; ücretli çalışanlarda kayıt dışılık oranı yüzde 18 olmakla birlikte bu çalışan grubu işgücünün yarısından fazlasını ve tarım dışı işgücünün ise üçte ikisini oluşturmaktadır. Bir sonraki bölümde işgücünde kayıt dışılık eğilimleri istihdam sektörüne, eğitim düzeyine, mesleğe,

istihdam statüsüne ve işletme büyüklüğüne göre ayrıştırılacaktır. Burada amaçlanan 2001-2006 yılları arasında gözlemlenen kayıt dışılık eğilimindeki artışın (tarım dışı) arkasındaki ana kuvvetleri belirlemektir.⁷

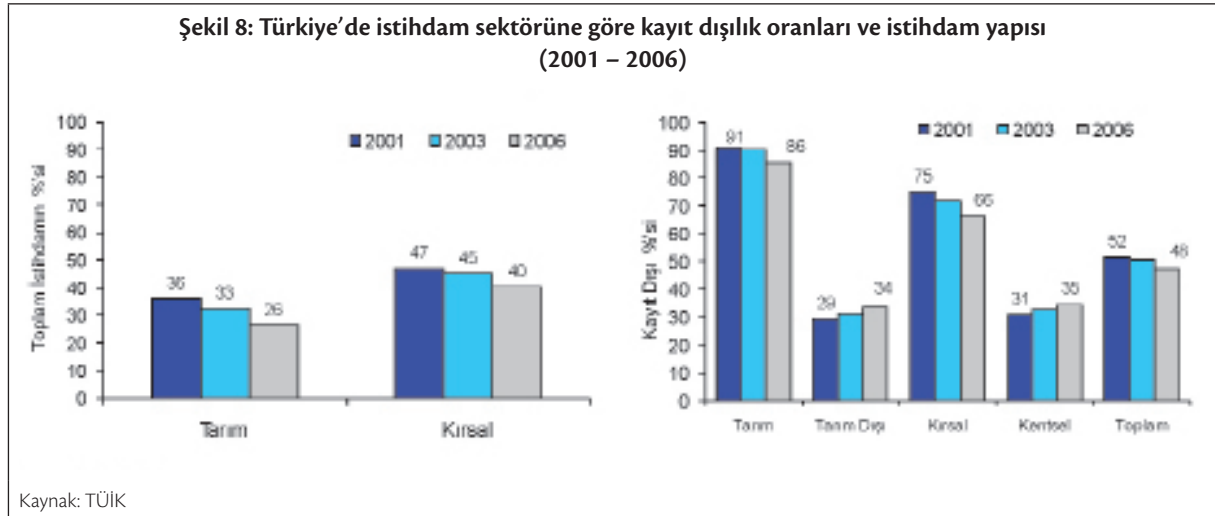
Sektör Bileşimi

27. Eğilimlerin istihdam sektörüne göre analizi kayıt dışılık oranlarında önemli farkları ortaya çıkarmaktadır. 2001 ve 2006 yılları arasında kayıt dışılığa yaşanan düşüşün ardındaki temel neden kentleşme, tarımsal istihdamda düşüş ve kırsal kesimde ve tarım sektöründe kayıt dışılık oranlarındaki azalmaydı. Şekil 8’in sol kısmında tarımda istihdamın 2001 ve 2006 yılları arasında önemli oranda azaldığı (toplam istihdamın yüzde 36’sından yüzde 26’ya) gösterilmektedir. Daha genel açıdan bakıldığında kırsal istihdamın yüzde 47’den yüzde 40’a gerilediği görülmektedir. Bunun nedeni kısmen bu dönemde kentsel alanlara doğru yaşanan hızlı göçtür.



⁷ Kısa bir süre önce tarım dışı kayıtdışılığa bir düşüş gözlemlenmiştir. Bu azalma düzenli ve geçici işçilerde, bilhassa kadınlarda, yoğunlaşmış ve kayıtdışı serbest meslek sahiplerinin oranındaki hafif artışa rağmen gerçekleşmiştir. Bu gelişmelerin ayrıntılarını incelemek için son iki yılın verilerine ihtiyaç olacaktır.

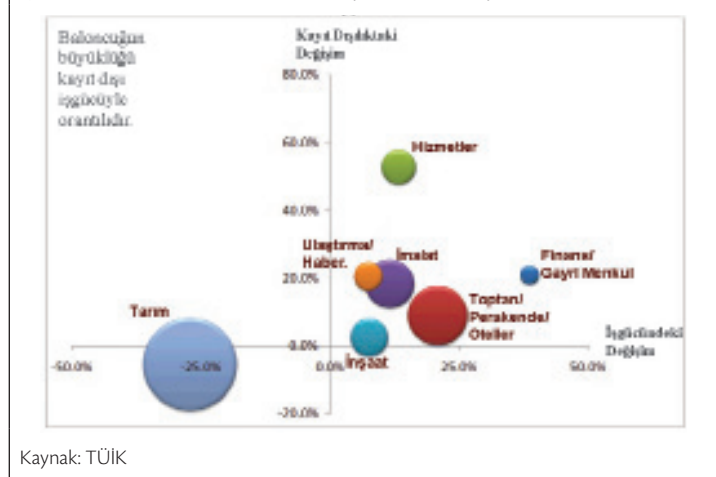
Tarımsal ve kırsal istihdam diğer sektörlere nazaran önemli oranda daha yüksek kayıt dışılık barındırdığından ötürü istihdam yapısındaki bu değişim kayıt dışılıktaki toplam düşüşe yol açmıştır.



28. Kırsal kayıt dışılıktaki azalma kısmen kırsal hanelerin tarımsal istihdamdan tarım dışı istihdama geçmeleriyle (esasen hizmet sektörüne) alakalıydı. Dayıoğlu ve Kırdar’a göre (2009) tarımsal serbest meslek sahibi olan hane reislerinin oranı 2001’de yüzde 43,5’ten 2006’da yüzde 30,5’e düşmüştür. Bu düşüşe ilaveten ücretsiz aile işçilerinde önemli bir azalma ve ücretli istihdamda artış yaşanmıştır. Tarımda çalışanlar arasındaki kayıt dışılık yüksek oranda olmaya devam etmiş, 2001’deki yüzde 96’lık orandan hafif bir azalmayla 2006’da yüzde 86’ya inmiştir. Bunun nedeni tarımda kalanların ayrılanlardan daha yüksek verimlilik sergilemeleri olabilir. Dayıoğlu ve Kırdar’a göre (2009) çalışma döneminde kırsal alanlardan kentlere göç eden bireylerin çoğunluğu (yüzde 90) en yüksek orta öğretimden terk düzeyinde eğitim almış ve daha çok tarımda düşük verimlilikle kendi hesaplarına çalışan (genellikle ücretsiz aile işçileri) kişilerdi. Öte yandan; Taymaz (2009) çalışma dönemi esnasında Türkiye’de kırsal verimlilikte yaşanan önemli gelişmelerin altını çizmektedir. Bu itibarla tarım sektöründe daha az verimle çalışanların, daha yüksek verimliliğe sahip çalışanlara (ve dolayısıyla kayıt içi çalışma eğilimi daha fazla olan) nazaran, göç etme ihtimalleri daha yüksek olmuş olabilir.

29. Tarım ve kırsal sektörlerdeki eğilimlerin aksine tarım dışı sektörlerde kayıt dışılık 2001-2006 döneminde genel olarak yüzde 29’dan yüzde 34’e yükselmiştir.⁸ İşgücünün kentsel alanlara kaymasıyla bu dönemde kentsel kayıt dışılık ve tarım dışı faaliyetlerin tamamındaki kayıt dışılık artmıştır. Şekil 9’da imalat, ulaştırma ve iletişim sektörlerinde kayıt dışılık oranlarının 2001 ve 2006 arasında yaklaşık yüzde 20 arttığı gösterilmektedir. En yüksek kayıtlı istihdam payına sahip

Şekil 9: Sektörlere göre kayıt dışılıktaki değişimler ve izafi ağırlık

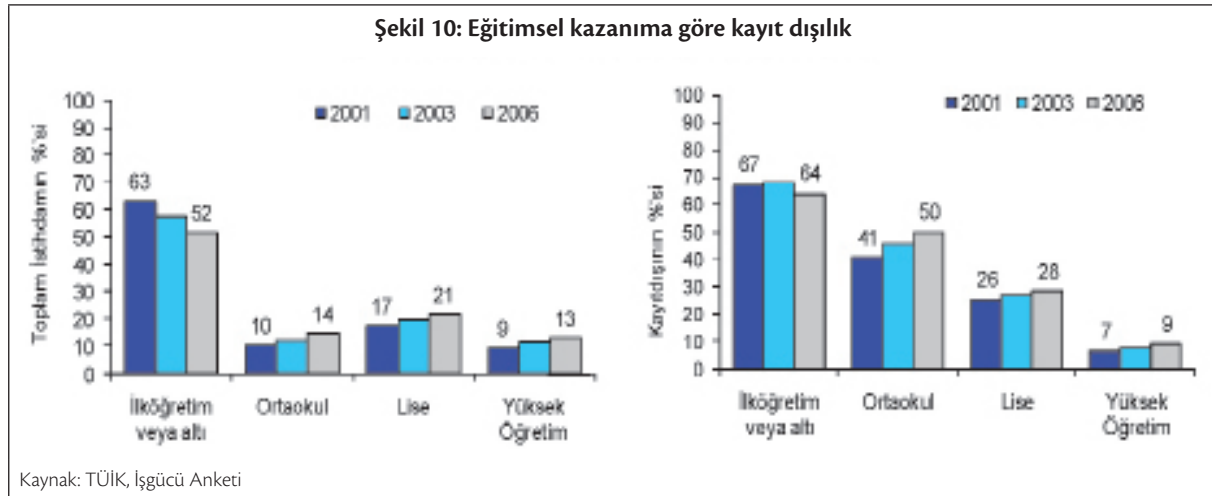


8 Mikro hanehalkı işgücü veri setinde kullanıma amade olan en yakın tarihlî bilgiler 2006 yılındadır. Bu nedenle analiz çalışmasının çoğu 2001-2006 dönemiyle sınırlıdır.

hizmet sektöründe ise kayıt dışılıktaki en büyük artış ortaya çıkmış ve yüzde 50'lik bir artışla 2001'de yüzde 12 olan oran 2006'da yüzde 18 olmuştur. Ancak tüm bu artışlar, işgücünün tarımsal ve kırsal alanlardan çıkmasından kaynaklanan kayıt dışı istihdamdaki azalmayı karşılayacak yeterlilikte olmamıştır.

Eğitim düzeyi ve meslek türü

30. 2001-2006 döneminde kayıt dışılığa yaşanan azalma esas olarak, halen istihdam edilmiş nüfusun çoğunluğunu oluşturan, vasıfsız işgücünü etkilemiştir. Şekil 10'un sol kısmında Türkiye'de istihdamın eğitimsel kazanımlara göre yapısı gösterilmektedir. Kayıt dışılık oranlarının düşük eğitim düzeyine sahip bireyler arasında daha yüksek olması ve çalışanların eğitim düzeyi yükseldikçe kayıt dışılığın azalması şaşırtıcı değildir. 2006 yılı için tahminler Türkiye'de istihdam edilen bireylerin çoğunluğunun (yüzde 52) en fazla ilköğretim mezunu olduğunu göstermektedir ki bu oran 2001'de yüzde 63 olarak belirlenmiştir. Bu düşüş toplam istihdam içerisinde ortaöğretim ve yükseköğretim düzeyinde eğitim alanların sayısındaki artışla çakışmaktadır. En fazla ilköğretim mezunu olan bireyler arasında kayıt dışılığa azalma yaşanmış ve 2001'de yüzde 67 olan rakam 2007'de yüzde 64'e gerilemiştir. Söz konusu grup (genellikle vasıfsız işçiler olarak tanımlanmaktadır) çalışmanın yapıldığı dönemde kayıt dışılığa yaşanan gelişmelerden faydalanan tek grup olmuştur. Bu durum kayıt dışılığın sadece, nüfusun eğitim düzeyinin ortalamaların altında olduğu, tarımda ve kırsal alanlarda azaldığı gerçeğiyle tutarlılık taşımaktadır. Öte yandan; yarı vasıflı çalışanlarda (orta ve yüksek okul dengi eğitim alanlar) ve yüksek vasıflı çalışanlarda (yüksek öğretim) kayıt dışılık çalışma döneminde artmıştır.



31. Vasıflı çalışanlar arasında kayıt dışılığın artması mesleklere göre analiz edildiğinde daha iyi anlaşılabilir. Tablo 1'de gösterildiği üzere memurlar, büro elemanları, teknisyenler ve profesyoneller arasındaki kayıt dışılık oranları 2001 ve 2006 arasında hafif bir artış yaşamıştır. Aynı zamanda tüm bu grupların toplam nüfus içindeki paylarında da bir büyüme meydana gelmiştir. Daha düşük derece vasıflarla ilişkili mesleklerde de (nitelik gerektirmeyen meslekler ve operatörlük gibi) kayıt dışılık, daha düşük oranda dahi olsa, artmıştır. Kayıt dışılığa düşüşün yaşandığı tek meslek grubu tarım/balıkçılık olmuştur.

Tablo 1: Kayıt Dışılığı ve İstihdamın Meslek Gruplarına göre Dinamikleri

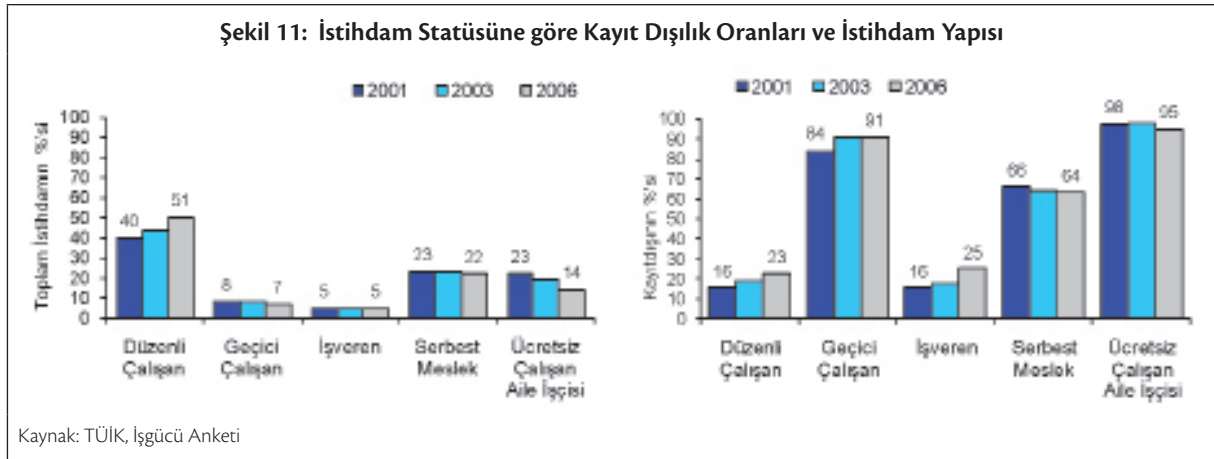
	2001		2006			
	Nüfustaki payı	% Kayıt dışı	Nüfustaki payı	% Kayıt dışı	% Yapıdaki değişim	% Kayıt dışılık oranlarındaki değişim
İdareci/yöneticiler	8.2	15.9	9.1	26.9	11.0	69.2
Profesyoneller	5.9	5.1	6.7	6.6	13.6	29.4
Teknisyenler	5.1	11.8	6.1	15.9	19.6	34.7
Büro elemanları	4.6	9.8	6.1	15.8	32.6	61.2
Hizmet personeli/satıcı	9.2	43.1	11.6	45.1	26.1	4.6
Tarım işçisi/balıkçı	34.3	91.5	21.5	85.8	-37.3	-6.2
Zanaat	15.8	41.6	14.6	47.3	-7.6	13.7
Operatörler	8.2	29.1	10.7	32.2	30.5	10.7
Nitelik gerektirmeyen meslek	8.7	54.1	13.7	63.5	57.5	17.4

Kaynak: Dünya Bankası 2001-2006 İşgücü Anketi verileri kullanılmıştır.

İstihdam türü

32. Kayıt dışılığta yaşanan düzelme düzenli olarak ücretli çalışanların toplam istihdamdaki paylarında yaşanan artışla ilişkilendirilmiştir. Ayrıca; kayıt dışılığta görülen düzelme ücretsiz çalışma ve serbest meslek sahibi kişiler arasındaki kayıt dışılığta azalan oranlarla da ilişkilendirilmiştir. Şekil 11'de gösterildiği üzere düzenli olarak ücretli çalışanların toplam istihdamdaki paylarında 2001 ve 2006 arasında hızlı bir artış yaşanmıştır (yüzde 40'tan yüzde 51'e). Söz konusu artış ücretsiz istihdamın toplam istihdamdaki payında düşüşle beraber ortaya çıkmıştır (aynı zaman diliminde yüzde 23'ten yüzde 14'e gerilemiştir). İstihdam yapısındaki bu değişimin, 2001 ve 2006 arasında kayıt dışılığta yaşanan azalmanın ardındaki önemli bir itici güç olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise düzenli istihdamın ücretsiz istihdama nazaran çok daha düşük kayıt dışılık oranları sergilemesidir (Şekil 11, sağdaki kısım). Ancak; düzenli çalışanlar arasındaki kayıt dışılık oranları 2001'deki yüzde 16'lık düzeyinden 2006'da yüzde 23'e yükselmiştir. İşverenler ve geçici çalışanlar arasındaki kayıt dışılık oranları da yükselirken, tek düşüş serbest meslek sahipleri ve ücretsiz aile işçileri için ortaya çıkmıştır. Tarım dışı sektördeki farklı istihdam kategorileri arasında ise ücretsiz aile işçileri hariç tüm gruplarda kayıt dışılığın aynı zaman diliminde arttığı görülmüştür.

Şekil 11: İstihdam Statüsüne göre Kayıt Dışılık Oranları ve İstihdam Yapısı



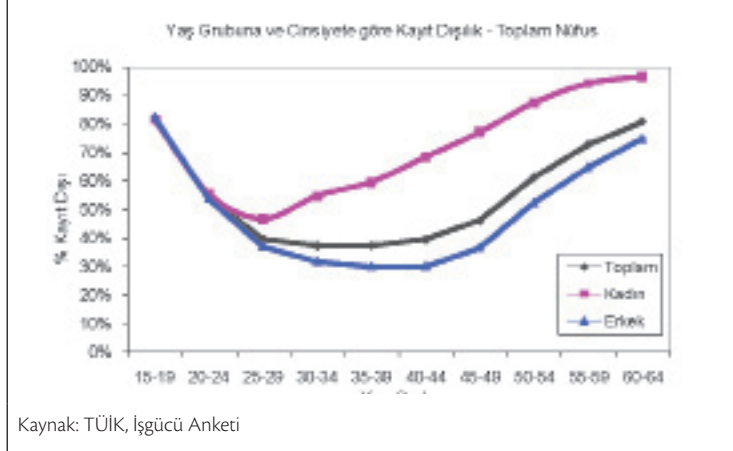
Yaş ve cinsiyet profili

33. Kayıt dışılık en çok genç çalışanlar, yaşlı çalışanlar ve kadınlar arasında yaygındır. Şekil 12'de de gösterildiği üzere Türkiye'de kayıt dışılığın yaşa ve cinsiyete göre ilginç örüntüleri mevcuttur. İlk olarak; kayıt dışılık oranları gençler arasında bir hayli yüksektir (15-19 yaş) ve yaş arttıkça hızla düşmektedir. Kayıt dışılığın asgari oranlara kadınlarda 25-29 yaşlarında, erkeklerde ise 35-39 yaşlarında rastlanmaktadır. Bu yaşlardan sonrasında emeklilik yaşına kadar artış devam etmektedir. Bunun muhtemel bir nedeni Türkiye'de birçok kişinin erken emekli olmayı tercih etmesidir. Erken emeklilik yaşına neden olan faktörler arasında nispeten yüksek emekli aylığı oranları ve resmi emeklilik yaşından önce daha genç yaşta emekli olanlar için emeklilik gelirinde herhangi bir kesinti öngörmeyen kurallar bulunmaktadır. Ayrıca; emekliler aldıkları emekli maaşları üzerinden vergi ödememekte, katkı payı ödemediği için tam sağlık sigortasına hak kazanmamaktadır.

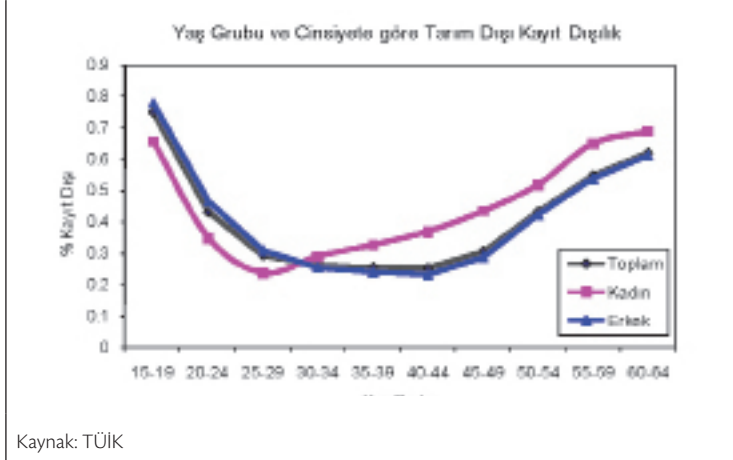
34. Birçok yaş grubu için, bilhassa yetişkin gruplarda, kadın çalışanlar arasındaki kayıt dışılık erkek çalışanlara göre daha yüksektir.

Bu durum kısmen kadınların tarımda çalışma ve erkeklere kıyasla daha düşük eğitim seviyesine sahip olma eğilimlerinden kaynaklanmaktadır (Dayıoğlu, 2009). Bununla birlikte; diğer özellikler kontrol edildiğinde (yaş, eğitim ve meslek gibi) erkek çalışanların kadın emsallerine nazaran yüzde 10 daha az kayıt dışılık oranlarına sahip oldukları ortaya çıkmaktadır. İşgücünün tarım dışı bölümünde de bazı farklılıklara rağmen benzer bir örüntü görülmektedir (Şekil 13). İlk olarak; genç yaşlarda kadınlarda kayıt dışılık oranı erkeklere oranla daha düşüktür. Bu durum 30-34 yaşlarına kadar devam etmekte, bu yaşlardan sonra kayıt dışılık yaşa paralel artmaya başlamaktadır. İkinci olarak; tüm yaş gruplarında kadın ve erkek çalışanlar arasındaki farklılık tarım dışı sektörde, tüm işgücüne nazaran, daha küçüktür. Son olarak ise; toplam kayıt dışılık oranları neredeyse tamamen erkeklerdeki kayıt dışılık oranlarıyla şekillenmektedir. Bunun nedeni kadınların kentsel alanlardaki katılım oranlarının daha düşük olmasıdır.

Şekil 12: Tüm çalışanlarda yaş grubu ve cinsiyete göre kayıt dışılık



Şekil 13: Tarım dışı sektörlerde yaş grubu ve cinsiyete göre kayıt dışılık



3.3 İşletmelerde Kayıt dışılık

35. Türkiye'deki kayıt dışılığı anlamının ve analiz etmenin en iyi yolu parçalı bir olgudan ziyade süreklilik arz eden bir olgu olduğunu dikkate almaktır. Türk ekonomisinin ayırt edici özelliklerinden biri de (örneğin Latin Amerika ve bir dereceye kadar Doğu ve Güney Asya ekonomileriyle karşılaştırıldığında) işletme tescillerinin yüksek oranda olmasıdır. İşte bu yüzden işletmelerin tescil statülerine göre kayıtlı veya kayıt dışı olarak parçalı sınıflandırılmaları aydınlatıcı olmayabilir. Bu doğrultuda Türkiye'de üç farklı ana işletme türünden bahsedebiliriz:

- (i) **Tamamen kayıtlı işletmeler.** Bazı işletmeler vergilendirme ve istihdam mevzuatı (kanunlar ve düzenlemeler) anlamında tüm kurallara uygun hareket etmektedir. Tüm işlemleri kayıt altına alınmakta, vergi kaçırılmamakta, sigortasız istihdam kullanılmamakta ve çalışanlarının ücretleri gerçek değerleri üzerinden beyan edilmektedir. Ayrıca; söz konusu işletmeler istihdam mevzuatı uyarınca taşıdıkları yükümlülükleri eksiksiz yerine getirmekte; kıdem tazminatlarını ödemekte, zorunlu istihdam sorumluluklarını karşılamakta (örneğin; belli oranda engelli çalışana istihdam etme) ve çevre ve iş güvenliği hususlarındaki düzenlemelere uymaktadırlar. Büyük ölçekli işletmelerin çoğunluğu, özellikle sendikalaşmış kuruluşlar, bu kategoriye girmektedirler.
- (ii) **Tamamen kayıt dışı işletmeler.** Bazı işletmeler tamamen kayıt dışıdır. Faaliyetlerinin hiç birini vergi dairesi, belediye, ticaret ve esnaf ve sanatkârlar odaları gibi ilgili kurumlarda tescil ettirmemektedirler. Bu nedenle aslında resmen var olmayan işletmeler niteliğindedirler. Ne ekonomik faaliyetlerini ilgili kamu yetkililerine beyan etmekte ne de gelir vergisi veya sosyal güvenlik primi ödememektedirler. Bu nedenlerden ötürü ticari işlemleri ve istihdam hacimleri kamu yetkililerinin bilgisi haricindedir.
- (iii) **Yarı kayıt dışı işletmeler.** Bazı işletmeler resmen tescilli olmakla birlikte ya vergi yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemekte ya da istihdam mevzuatının tamamına uygun hareket etmemektedirler. Türkiye'de işletmelerin büyük çoğunluğu vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları ve belediye gibi devlet dairelerinde ya da diğer ilgili meslek örgütlerinde tescilli durumdadır. Ancak söz konusu işletmeler gelirlerini eksik beyan edebilmekte, çalışanlarını kaydetmeyebilmekte veya çalışanlarının ücretlerini düşük gösterebilmektedir.

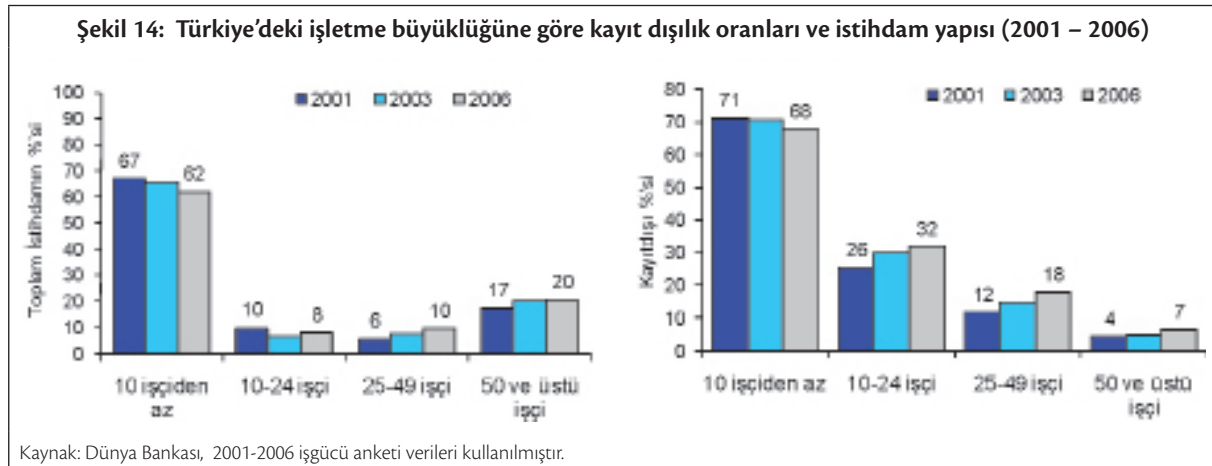
36. İşletme tescilinin bariz faydaları mevcuttur. Tescil bir işletmenin varlığına dair en önemli göstergedir. Aslında bir işletmenin tescil olmadan başarılı olması oldukça zordur. İşletmelerin her türlü devlet kurumuna ve/veya büyük özel şirketlere hizmet sağlayabilmek için tescilli olması gerekmektedir. Tescil hususu fatura kesebilmek açısından da önem taşımaktadır. Bir işletme, gerçekleştirdiği tüm mal ve hizmet sunumlarında olmasa da, yaptığı işlerin bazısı karşılığında fatura talepleriyle karşılaşmaktadır. Örneğin, enerji sektöründeki işletmelerin tescili (lisanslar, sertifikalar vs. yoluyla), devletin gözetim ve denetim kapasitesinin artmasını sağlamaktadır.

37. Birçok vakada tescil kaçınılmazdır. Su, elektrik ve doğal gaz gibi temel kamu hizmetlerinden iş yerinde yararlanmak amacıyla ilgili makamlara başvurulduğunda vergi sicili talep edilmektedir. Bu hizmetlerin üretici ve tedarikçilerinin de vergi kaydının olması zorunludur. Bazı ticari ve endüstriyel faaliyetler lisans gerektirmektedir ve söz konusu lisanslar için ilgili makamlara yapılan başvurularda vergi sicilinin de sunulması gerekmektedir. Benzer biçimde; para transferlerinden banka kredisi kullanımı da vergi kimlik numarası gerektirmektedir.

38. Türkiye'de "kayıt dışı işletme" terimi genellikle satışlarını ve istihdamını eksik beyan eden tescilli işletmeleri karşılamaktadır. Bu raporda gerçekleştirilen analiz çalışmasının çoğu, daha katı tanımlara ilaveten, bu

tarz kayıt dışılığı kapsamaktadır. 2007 yılında tescilli olmayan mükellefleri saptamak amacıyla yürütülen genel denetimlerde 428.522 mükellef denetlenmiş ve sadece yüzde 2,7'si (11.603 mükellef) kayıtsız olarak belirlenmiştir. Bu rapor için yürütülen işletme anketinde örnekleme dahil işletmelerin yüzde 5'inin faaliyetlerine başlamadan önce tescil olmadığını göstermiştir. 2008 İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketi (BEEPS) sonuçları işletmelerin yüzde 94'ünün faaliyetlerine başlamadan önce resmen tescil olduklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca; Türkiye konusunda yürütülen kapsamlı bir çalışmada kaydolma maliyetlerinin düşük olması ve güçlü denetim nedeniyle "Türkiye'deki işletmelerin çoğunun kayıtlı olduğu, ancak gelirlerini ve işgüçlerini kısmen beyan ettikleri" savunulmaktadır.⁹

39. İşgücü Anketi'ne göre kayıt dışılık en çok mikro işletmeler arasında yaygındır (10 veya daha az kişi çalıştıran işletmeler). Türkiye'deki bireylerin çoğunluğu (her 10 kişiden 6'sı) 10 kişiden az çalışana sahip işletmelerde çalışmaktadır (Şekil 14). Söz konusu işletmelerde çalışanlar arasında en yüksek kayıt dışılık oranları görülmektedir (yaklaşık yüzde 70). Ancak; Türkiye'deki küçük işletmelerin payı 2001 yılından beri düşmektedir ve bu eğilimin kayıt dışılığa yaşanan genel azalmaya katkıda bulunmuş olması muhtemeldir. Öte yandan; orta ve büyük ölçekli işletmelerde çalışanlar arasındaki kayıt dışılık artmış, bu oran sadece küçük ölçekli işletmelerde hafif bir iyileşme sergilemiştir.



Ticari işlemlerde kayıt dışılık

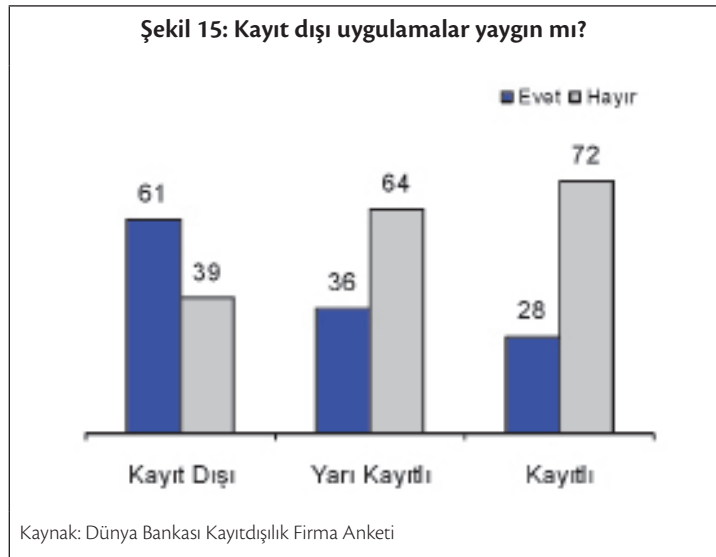
40. Bu çalışma kapsamında yürütülen işletme kayıt dışılığı anketi ticaret yaşamındaki diğer kayıt dışılık göstergelerini de araştırmaktadır. Türkiye'de kayıt dışılık süreklilik arz etmesine rağmen, kayıt dışılığın işletme performansı üzerindeki etkilerini ayırt etmek amacıyla, işletmeleri üç kategoride ele almayı denedik. İşletmelere vergi kaçırıp kaçırmadıklarını veya ne kadar kaçırıldıklarını ve devletin düzenlemelerine ne oranda uyduklarını sormanın faydasızlığı düşünüldüğünde bu sınıflandırma daha da zorlaşmaktadır. İşletmelere doğrudan yöneltilen ve kayıt dışı nitelendirilebilecek uygulamalarla ilgili olan anket soruları işletmelerin üç grupta ele alınmalarına imkân verdi (kayıt dışı, yarı kayıtlı ve kayıtlı). Yöneltilen soruların bir grubu sigortalı olmamış veya düşük ücret üzerinden sigortalı çalışanlarla ilgilidir ve de ankette işletmelere doğrudan toplam işgüçleri içinde sigortasını yapamadıkları veya ancak ücretlerini düşük göstermek suretiyle sigortalayabildikleri işçilerin olup olmadığı/ eğer varsa sayılarının ne olduğu sorulmaktadır. Bir sonraki aşamada ise sigortalı olmamış veya eksik sigortalı (ücretlerini daha düşük beyan ederek) en az bir çalışanın olması halinde dahi işletmeler kayıt dışı olarak sınıflandırılmaktadır. Faaliyetlerine başlamadan önce tescil işlemlerini tamamlayan ve işgücünde sigortasız, eksik

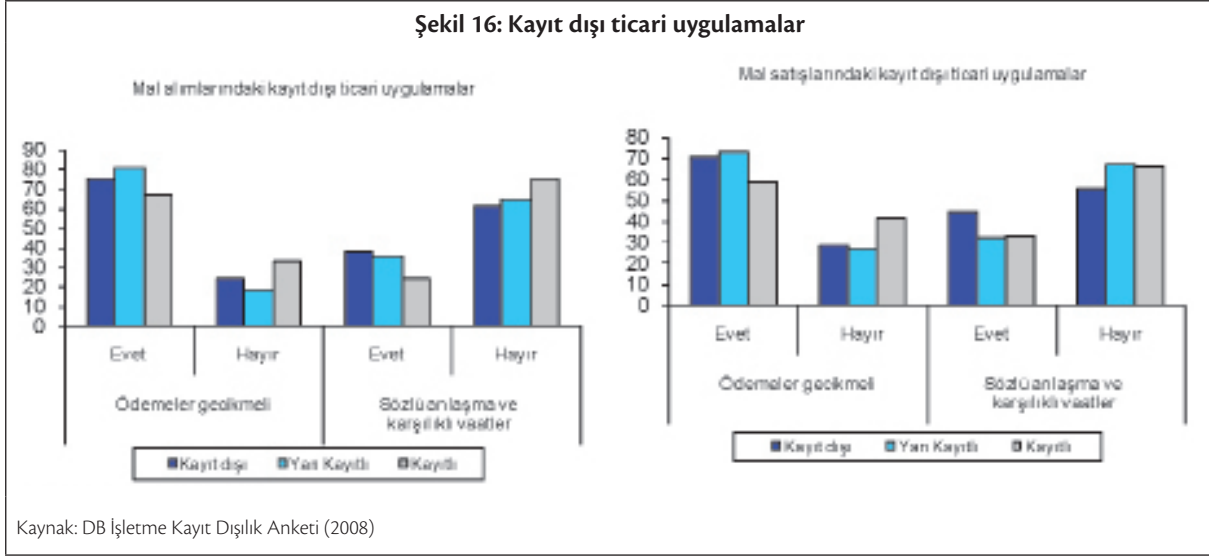
9 McKinsey Global Institute, 2003, s.50.

sigortalı veya ücretsiz çalışan işçi barındırmayan işletmeler ise kayıtlı olarak sınıflandırılmaktadır. Yukarıdaki iki grup arasında kalan işletmeler ise sigortalanmamış veya eksik sigortalanmış çalışan barındırmamakla birlikte ticari faaliyetleri öncesinde tescil işlemlerini tamamlayamamış ya da personeli arasında ücretsiz çalışanlar olabilen yarı kayıtlı işletmeler olarak sınıflandırılmaktadır. Bu tiplendirme sonucunda 124 kayıt dışı işletme, 358 yarı kayıtlı işletme ve 545 kayıtlı işletme saptanmıştır. Örneklemin yüzde 12'si kayıt dışı, yüzde 53'ü kayıtlı ve yüzde 34'ü de yarı kayıtlı olarak sınıflandırılmıştır.

41. Daha geniş ekonomi kapsamında kayıt dışılık algıları kayıt dışı ve yarı kayıt dışı işletmeler arasında daha yaygındır (Şekil 15). Kayıtlı işletmelerin yüzde 72'si kayıt dışı uygulamaların yaygın olmadığını iddia ederken, aynı oran yarı kayıtlı işletmelerde yüzde 64 ve kayıt dışı işletmelerde ise yüzde 40'tan azdır. Aynı sınıflandırma kullanılarak değerlendirildiğinde vadeli ödeme düzenlemelerinin ve söz konusu gecikmelerin kayıt dışı yollarla anlaşmaya bağlanmasının (sözlü anlaşmalar gibi) kayıt dışı işletmeler arasında daha yaygın olduğu ortaya çıkmaktadır. Toplanan veriler, aynı zamanda, işletmeler arasındaki işlemlerin incelenmesine ve belirli kayıt dışı uygulamaların ne kadar yaygın olabileceğinin belirlenmesine imkân vermektedir. Anketin bir bölümünde, işletmelerin mal veya hizmet alımında ve satımında başvurdukları vadeli ödeme düzenlemelerine bakılmaktadır: bu uygulamanın örneklem içerisinde yaygın olduğu görülmektedir. Toplanan veriler işletme büyüklüğüne göre ayrıldığında işletmelerin üçte ikisinden fazlasının, daha az oranda olmakla birlikte büyük işletmeler de dahil, bu uygulamaya başvurdukları görülmektedir: İşletmelerin yüzde 58'i mal ve

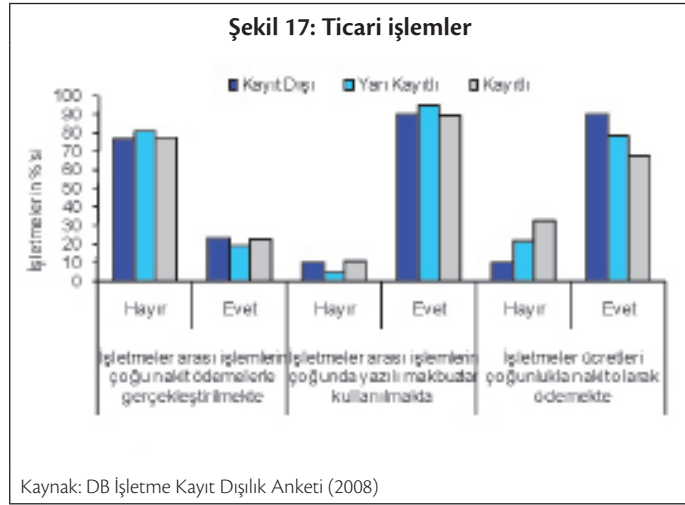
hizmet alımlarında ve yüzde 44'ü mal veya hizmet satışlarında vadeli ödemeyi kullandıklarını teyit etmiştir. İşletmelerin kayıtlılık statülerine göre ayrıldığı Şekil 16'da, sol kısım, bu uygulamaya yaygın biçimde başvurulduğu ancak kayıtlı işletmelerin kayıt dışı ve yarı kayıtlı işletmelere nazaran bu yöntemden daha az yararlandığı gösterilmektedir. Ayrıca; vadeli ödeme düzenlemelerine dahil olan kayıtlı işletmelerin söz konusu düzenlemeleri çok kayıt dışı yollar kullanarak sonuçlandırma ihtimalleri de daha düşüktür. Mal ve hizmet *alımlarında* sadece sözlü anlaşmalara (el sıkışma) ve karşılıklı ödeme vaatlerine dayalı (mevduat fişlerinin, vadeli çeklerin veya yazılı anlaşmaların imzalanması yerine) yaklaşımlara kayıtlı işletmelerde daha az rastlanmaktadır. Bu fark, diğer işletme özellikleri kontrol edildikten sonra bile, istatistiksel olarak önemli ve anlamlı kalmaktadır (bkz. Aşağıdaki regresyon analizi sonuçları). Mal ve hizmet *satışlarında* ise kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler sözlü anlaşma ve vaatlere dayalı iş yapma konusunda benzer olasılığa sahiptir. Kayıt dışı işletmeler de bu düzenlemelere dayalı çalışma olasılığı daha yüksektir (Bununla birlikte diğer işletme özellikleri kontrol edildiğinde bu fark istatistiksel olarak anlamlı değildir).





42. Birçok işletme diğer işletmelerle alışverişlerinde resmi ödeme yöntemlerini kullanırken kayıt dışı işletmelerde çalışanlarına nakit ödeme yapma daha yaygındır. İşletmelerden en önemli müşterilerini ve/

veya tedarikçilerini sıralamaları istenmiş ve ticari işlemlerini iki açıdan değerlendirmeleri talep edilmiştir: müşterileri/tedarikçileriyle işlemleri dahilindeki ödemeleri daha çok nakit olarak mı veya banka transferi, çek/senet veya kredi kartıyla mı yapmaktalar ve bu ticari işlemler yazılı belgeler yoluyla kayıt altına alınmakta mı? Şekil 16'da işletmelerin çoğunun doğrudan nakit ödemelerine nazaran daha kayıt içi yollarla ticari işlemlerini yürüttükleri, ancak yine de önemli bir bölümünün (yüzde 21) işlemlerinde daha çok doğrudan nakit ödemelerini kullandıkları görülmektedir. İşletmelerin daha da büyük bir bölümü müşterileri veya tedarikçileriyle işlemlerinde fatura kullanmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise işletmeler arası ticari işlemlerde nakit ödeme kullanılmazken işletmelerin çoğunluğunun çalışanlarının ücretlerini genellikle nakit ödemeleridir: anket örnekleminin yüzde 73'ü. İşletmeler, diğer işletmelerle alışverişlerinde daha resmi ödeme yöntemlerini kullanırken çalışanlarıyla ilgili konularda kayıt dışı yöntemleri daha fazla kullanmaktadır.





4. SONUÇLAR VE MALİYETLER

43. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam alanında daha önce yapılan çalışmada kayıt dışı ekonomik faaliyetin ciddi ekonomik sonuçlar doğurduğu savunulmuştu. En önemli sonuçlar genellikle standart altı üretim ölçekleri, düşük yatırım, “bedavacı” sorunu (kamu mallarının aşırı kullanımı, düşük vergi tahsilatı), haksız rekabet, düşük teknolojik gelişme, yoksul nüfusun gelir kayıplarına karşı korunmaması ve temel iş güvencesi standartları açısından çalışanların korunmaması olarak nitelendirilmektedir. Bu bölümde kayıt dışılığın Türkiye özelindeki muhtemel sonuçları değerlendirilecektir.

4.1 Kayıt dışılığın mali bedeli

44. Büyük bir kayıt dışı sektörün varlığı vergi sistemindeki etkisizliğin ve adaletsizliğin ve devlet gelirlerinde önemli kayıpların bir yansıması olabilir. Kayıt dışılığın en çok anılan maliyetlerinden biri devletin gelir kaybı olmakla birlikte söz konusu kayıpların büyüklük ve önem açılarından miktarını belirlemek zordur. Kayıpların gerek ekonomik faaliyetin eksik bildiriminden (bilhassa tüketim ve kurumlar vergileri kanalıyla) gerekse kayıt altına alınmamış istihdamdan (gelir vergileri ve sosyal güvenlik primleri açısından) kaynaklanması muhtemeldir.¹⁰

45. Ancak vergi kaçırmanın mali bedelleri yorumlanırken dikkatli olunması gerekir. İlk olarak; Milli Gelir istatistiklerinden alınan yasal vergi parametreleri ve gelir ve harcama akışlarına dayalı muhtemel ek gelirlere ilişkin tahminler gelir açığının şişirilmesine neden olabilir. Bunun nedeni bu tarz tahminlerin statik nitelikte olması ve belirli ekonomik faaliyetlerin tam olarak vergilendirilmemesi bile gerçekleştiğinin göz ardı edilmesidir. İkinci olarak; kayıt dışı işletmeler üretimin daha erken aşamalarında vergilendirilmiş olabilecek mal ve hizmet alımları gerçekleştirdikleri için kayıt dışı faaliyetler en azından vergi yükünün bir kısmını taşıyor olabilir. Üçüncü olarak; vergi kaçakçılığına rağmen istenen oranda gelir tahsilatını sağlamak amacıyla hükümet gelir ve tüketim üzerindeki vergileri yüksek tutmak suretiyle vergi politikalarını mevcut vergi kaçırma düzeyine göre uyarlamış olabilir. Bu nedenlerden ötürü vergi kaçakçılığıyla mücadelenin amacı ille de özel sektörden kamu sektörüne daha fazla kaynağın aktarılması değil, daha etkin bir vergi sisteminin oluşturulmasıdır. Ayrıca; vergi kaçırıcılar ve kaçırıcılar arasındaki adaletsizliğin azaltılması sadece bireyler arası ve şirketler arası adaleti geliştirmekle kalmayacak, kaynakların, verimliliğin daha düşük olabileceği kayıt dışı faaliyetlerde daha fazla hapsedilmemesi halinde, büyüme potansiyelini de artırabilecektir.

46. Toplam vergi gelirlerinin (sosyal güvenlik dahil) GSYİH'ya oranı genellikle genel vergi yükünün göstergesi olarak kullanılır ve Türkiye'nin vergi yükü özellikle yüksek değildir. Son 40 yıl içinde vergilerin GSYİH'ya oranı 1965 yılındaki yaklaşık yüzde 10,6'lık değerden 2006 yılında yüzde 24,5'e yükselmiştir. En belirgin artış 1985 ve 2000 yılları arasında yaşanmıştır.¹³ 2001 yılında yaşanan bankacılık krizinin ardından kamu harcamalarının

¹⁰ Bu raporun bulgularının tartışıldığı Çalıştay (7 Nisan 2009) esnasında da “eksik bildirim” büyüklüğü ve dinamiklerinin incelenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu yönde yapılacak bir çalışma daha derinlemesine analizler gerektirecektir.

¹¹ Ağırlıklandırılmamış ortalama.

¹² Ağırlıklandırılmamış ortalama.

¹³ GSYİH'da yakın zamanda gerçekleştirilen yukarıya doğru (yüzde 30'un üzerinde) nominal revizyon neticesinde 2006 yılında vergilerin GSYİH'ya oranı yüzde 8 puan düşmüştür. Daha önceki yayınlarla kıyaslandığında daha düşük olan vergi oranı kayıtlı sektörde vergi yükünün daha düşük olduğunu değil, kayıtdışı ekonominin artık öncesine göre daha büyük olarak tahmin edildiğini göstermektedir.

kontrol altına alınmasının makroekonomik istikrar programı için temel bir politika hedefi haline gelmesiyle, genel vergi yükündeki artış durma noktasına getirilmiştir. Uluslararası karşılaştırmalarda Türkiye'nin vergi düzeyi özellikle yüksek bir oran arz etmemektedir. Bu durum kişi başına GSYİH değeri (satın alma gücü paritesi) kontrol edildiğinde dahi geçerlidir: sosyal güvenliği içeren ve içermeyen vergi – GSYİH oranları benzer ülke ortalamalarının biraz altındadır.

47. Devlet tüketimden ve işgücünden önemli miktarda gelir toplamakta, gelir ve kurumlar vergisinden ise daha az gelir elde etmektedir. Türkiye önemli oranda emeğin ve tüketimin vergilendirilmesine dayanmaktadır ve sermayenin vergilendirilmesi daha orta düzeydedir. İşgücü üzerindeki vergilere ek olarak nispeten yüksek tüketim vergileri uygulanmaktadır. Kurumlar üzerindeki vergi yükü nispeten düşüktür. Mülkiyet vergileri de nispeten düşük orandadır (Tablo 2).

Tablo 2: GSYİH'nın yüzdesi olarak vergi gelirlerinin yapısı							
	1965	1985	1990	1995	2000	2005	2006
Toplam vergi geliri							
Türkiye	10.6	11.5	14.9	16.8	24.2	24.3	24.5
AB 15	27.7	37.6	38.2	39.0	40.6	39.7	39.8
OECD	25.6	32.7	33.8	34.8	36.1	35.8	35.9
Sosyal güvenlik katkı payları							
Türkiye	0.6	1.6	2.9	2.0	4.5	5.4	5.5
AB 15	6.2	10.7	10.7	11.4	11.2	11.1	11.1
OECD	4.6	7.6	7.8	8.9	9.0	9.1	9.1
Sosyal güvenlik katkı payları hariç toplam vergiler							
Türkiye	9.9	9.8	12.0	14.8	19.6	18.8	19.0
AB 15	21.5	26.9	27.4	27.6	29.5	28.6	28.8
OECD	20.9	25.0	26.0	25.8	27.1	26.7	26.8
Gelir vergileri							
Türkiye	2.6	3.2	4.0	3.6	5.4	3.6	3.8
AB 15	7.2	11.0	10.7	10.5	10.6	10.2	10.3
OECD	7.0	10.2	10.4	9.7	9.7	9.2	9.2
Kurumlar vergileri							
Türkiye	0.5	1.1	1.0	1.1	1.8	1.7	1.5
AB 15	1.9	2.4	2.5	2.7	3.5	3.2	3.4
OECD	2.2	2.6	2.6	2.7	3.6	3.7	3.9
Varlık vergileri							
Türkiye	1.1	0.5	0.3	0.5	0.8	0.8	0.9
AB 15	1.8	1.5	1.7	1.7	2.0	2.1	2.2
OECD	1.9	1.7	1.9	1.8	1.9	1.9	2.0
Mallar ve hizmetler üzerindeki vergiler							
Türkiye	5.7	4.1	4.2	6.3	10.1	12.0	11.9
AB 15	10.4	11.6	11.8	11.9	12.0	11.9	11.8
OECD	9.6	10.5	10.5	11.0	11.2	11.3	11.1

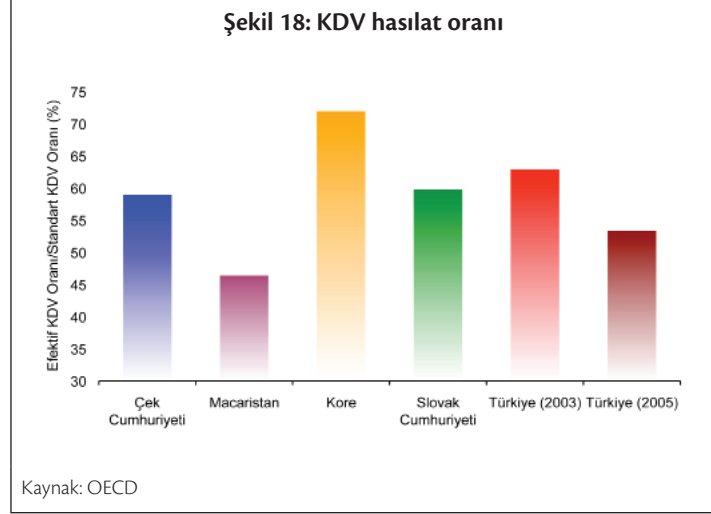
Kaynak : OECD Gelir İstatistikleri

48. Kayıt dışı sektör vergilendirilmeden tam olarak kaçamamaktadır.

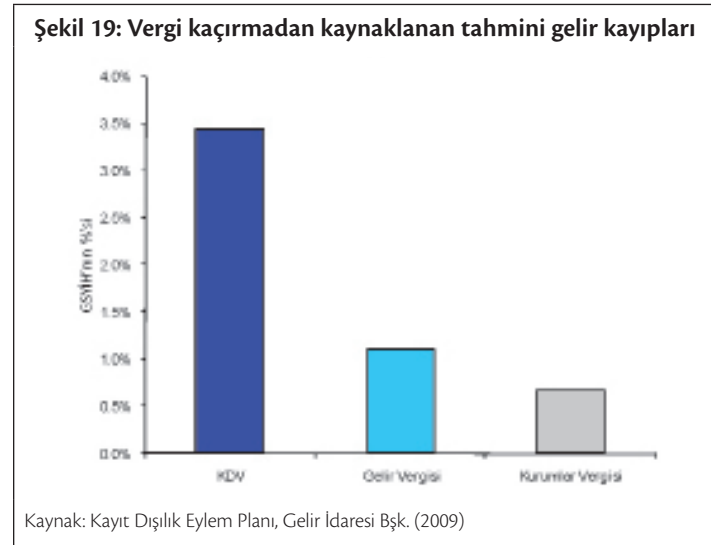
Kayıt dışı sektör doğrudan vergi ödememekle birlikte bazı faaliyetleri dolaylı yoldan vergilendirilmektedir. Fiyatların ve ücretlerin esnekliği dikkate alındığında vergi yükünün nihayetinde kim tarafından yüklenildiği genellikle açıkça ortaya çıkmamaktadır (verginin yansımaları). Verginin kayıtlı sektörden kayıt dışı sektöre yansıtılması daha yüksek çıktı fiyatları veya daha düşük girdi fiyatlarıyla meydana gelebilmektedir. Örneğin; kayıt dışı sektörde kazanılan ve kayıtlı sektörden satın almalarda kullanılan para KDV ve diğer dolaylı vergileri taşımaktadır. Aynı şekilde; kayıt dışı işletmelerin ara malları kayıtlı sektörlere satması halinde söz konusu satış işlemleri, alıcılar bu girdiler üzerinde KDV indirimini talep edemeyecekleri için, nihayetinde vergilendirilmektedir. Bazı faktörler ise tam tersi yönde sonuçlar doğurabilir. Örneğin; kayıt dışı sektör faaliyetlerinin, rekabet vasıtasıyla kayıtlı işletmelerin ve çalışanların fiyatlarını ve ücretlerini aşağı itmesi halinde kayıtlı sektör sadece vergi yükünün tamamını üstlenmek zorunda kalmayacak, aynı zamanda daha düşük brüt gelir elde edecektir. Bu zıt tesirlerin kayıtlı ve kayıt dışı çalışanların reel geliri üzerindeki net etkisi belirsizdir.

49. Gelir vergisi nüfusun küçük bir bölümü tarafından ödenmektedir.

Kayıt dışı sektörün büyüklüğü dikkate alındığında nüfusun sadece küçük bir bölümü (yaklaşık 1,7 milyon veya çalışma çağındaki nüfusun yüzde 4'ünden azı) gelir vergisi ödemektedir. Gelir vergisinden elde edilen gelirlerin GSYİH'daki ve toplam vergi gelirlerindeki payı nispeten düşüktür ve yakın zamanda azalmıştır. 2006 yılında gelir vergisinin getirisi GSYİH'nın yüzde 4'ünden ve toplam vergilerin yüzde 16'sından daha azdı (OECD ortalamasından düşük; gelir vergisinin düşük paya sahip olması birçok yükselen piyasa ekonomisinin ortak özelliğidir).

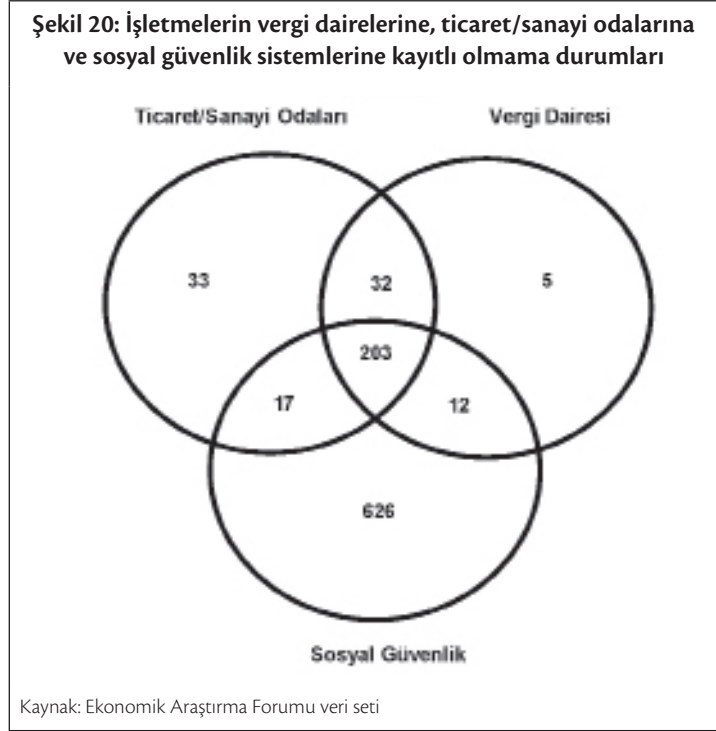


Şekil 19: Vergi kaçırmadan kaynaklanan tahmini gelir kayıpları



50. KDV vergi kaçırma ya yatkın niteliktedir.

KDV kaçakçılığının boyutunu değerlendirebilmek için efektif KDV oranı¹⁴ standart KDV oranıyla kıyaslanmaktadır. Türkiye’de efektif KDV oranı 2005 yılında yüzde 9,6’ydi ve bu oran yüzde 18’lik standart oranın yarısından biraz fazlaydı (yüzde 53). KDV gelir oranı (VRR) 2003 yılındaki yüzde 63’lük değerinden, daha önceki artıştan sonra, aşağıya inmiştir (Şekil 18). Bu yaklaşımda kullanılan ölçüm; sadece vergi kaçırma değil muafiyetleri, indirilmiş oranları ve diğer özel vergi rejimlerini de yansıttığı için; vergi tahsilatının etkinliğini gösteren ham bir vekil değişken olmasına rağmen bu göstergede yakın zamanda yaşanan düşüş vergi kaçırma artışın göstergesi olabilir. Bununla birlikte; KDV vergi idaresinin güçlendirilmesi Türkiye’nin diğer Avrupa ülkeleriyle paylaştığı bir güçlük olmaya devam etmektedir.¹⁵



51. KDV kaçakçılığı devletin gelir kaybının ana kaynağıdır. Hesap Uzmanları Kurulunun değerlendirmelerine dayalı hesaplamalar 2004 yılında KDV kaçakçılığından kaynaklanan gelir kayıplarının GSYİH’nın yüzde 3,5’i olduğunu göstermektedir. Kurumlar ve gelir vergisi kaçakçılığına bağlı gelir kayıplarının ise GSYİH’nın sırasıyla yüzde 0,7’si ve 1,1’i olduğu tahmin edilmiştir¹⁶ (Şekil 19).

52. Beyan edilmeyen çalışanlar ve eksik beyan edilen ücretler sosyal güvenlik prim tahsilatlarında kayıplara neden olmaktadır, ancak gerçekleştirilecek her türlü kayıt altına alma çabasının net mali etkisi daha iyi uyumun yaratacağı borçlar da dikkat alınarak hesaplanmalıdır. Ödenmemiş sosyal güvenlik primlerinden kaynaklanan gelir kayıplarının 2008 yılında GSYİH’nın yüzde 1,3’ü civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bunun ana nedeni ücretli çalışanların ve geçici işçilerin ödemedikleri primlerdir (GSYİH’nın yüzde 0,8’i).¹⁷ Bu tahminde sadece beyan edilmeyen çalışanların etkisi (tamamen kaydedilmemiş çalışanlar) dikkate alınmış, ücretlerin veya çalışma günlerinin eksik beyanı dikkate alınmamıştır. Bu açıdan bakıldığında söz konusu tahmin sadece bir gösterge niteliğindedir. Ayrıca, net mali etkinin; ilave gelir ile birlikte, gelecekte tahakkuk etmiş olacak borçlardan kaynaklanacak – emeklilik planı ve sağlık yardımı gibi - bu muhtemel ek ödemeleri de dikkate alması gerekecektir.

4.2 Kayıt dışılığın işletme performansı ve büyüme üzerindeki etkileri

53. İşletmelerde kayıt dışılık konusunda yakın zamanda yürütülen çalışmalar kayıt dışı işletmelerin kayıtlı işletmelerden daha az verimli olduğunu ve de kayıt dışılığın bu nedenle büyüme önünde muhtemel

¹⁴ KDV gelirlerinin makroekonomik vergi matrahına bölünmesiyle ölçülür.

¹⁵ Nam ve diğerleri (2001) 1990’ların ortasında seçilen Avrupa ülkelerindeki KDV gelir kayıplarına (varsayımsal gelirlerin yüzdesi olarak) dair tahminler yapmıştır. Bu tahminlere göre gelir kayıplarının en yüksek olduğu ülkeler İtalya (yüzde 35), İspanya (yüzde 24), Yunanistan (yüzde 20) ve Portekiz (yüzde 16) olmuş; Fransa (yüzde 10), Almanya (yüzde 7) ve Birleşik Krallık (yüzde 6) bu ülkeleri izlemiştir. En düşük oranlar ise Danimarka (yüzde 4) ve Hollanda’da (yüzde 2) çıkmıştır. Daha yakın zamanda aynı uzmanlarca Almanya’nın KDV gelir kayıpları yaklaşık yüzde 9 olarak tahmin edilmiştir.

¹⁶ Hükümetin kayıtdışı stratejisi ve eylem planı.

¹⁷ Hesaplamanın ayrıntıları için bkz. Necdet Kenar (2009).

bir kısıt olduğunu savunmaktadır. Perry ve diğerlerine göre (2008); kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki iş-gücü verimliliği farkı Latin Amerika ve Karayiplerdeki yedi ülkede ortalama yüzde 30 civarındadır. Benzer şekilde Türkiye’de yapılan bir çalışma (McKinsey, 2003) kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verim farklılığını yüzde 30-40 olarak belirlemiştir. Aşağıda kayıt dışı işletmeler tarafından yüklenen ve büyümeleri önünde kısıt teşkil edebilecek en tipik maliyetler anlatılmaktadır:

- (i) Piyasalara ve hizmetlere erişimleri olmayabilir
- (ii) Kredi mekanizmalarına erişimleri olmayabilir
- (iii) Gizli ölçek ekonomilerini kullanamayabilirler.

54. Bu Ülke Ekonomik Memorandumu için yürütülen analizlerden biri kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farklarını araştırmaktadır.¹⁸ Mevcut veri kısıtlarına rağmen (kayıt dışı işletmeler tipik olarak faaliyetlerine ilişkin doğru bilgileri sağlamak istememektedir) analizde kullanıma amade veri en iyi biçimde kullanılmıştır. Verim farklılıklarının işletme düzeyinde analizi için iki özel anketten gelen veriler kullanılmıştır. Bu anketlerden biri bu çalışma için gerçekleştirilmiş, diğeri ise Ekonomik Araştırma Forumu tarafından yürütülmüştür. İşgücü verim farklılıklarının vekili olarak ücret farklılıklarının bireysel düzeyde analizinde TÜİK’nun işgücü anket verileri kullanılmıştır.

55. Tamamen kayıt dışı işletmeler örneklemin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Şekil 20’de Ekonomik Araştırma Forumu verilerine göre odalara, vergi dairelerine ve sosyal güvenliğe kayıtlı olmadıklarını belirten işletmelerin sayısı gösterilmektedir. Bu üç farklı kayıt dışılık türünün kesişimi ise toplamda yaklaşık 5000 işletmenin 203’ünün, yani yüzde 4’ünün, tamamen kayıt dışı olduğunu ortaya koymaktadır. Vergi dairesine kayıtlı olmayan işletmelerin oranı ise biraz daha yüksektir (252; örneklemin yüzde 5’i). Anketin ilginç yanı çalışanlarını Sosyal Güvenlik Kurumu’na kaydettirmeyen işletmelerin çoğunun vergi dairelerine ve odalara *kayıtlı* olduklarını ortaya koymasındır.

56. 5000 adet küçük veya orta ölçekli imalat ve hizmet sektörü işletmesini içeren Ekonomik Araştırma Forumu veri setinin analizi¹⁹ **kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasında diğer çalışmaların sonuçlarıyla tutarlı farklılıklar göstermektedir.** Birçok ülkede gözlemlendiği üzere gerek imalat gerekse hizmet sektörlerinde kayıt içi istihdamla işletme büyüklüğü arasında pozitif bir korelasyon mevcuttur. Beş veya daha az kişi çalıştıran işletmeler arasında kayıtlı işletmelerin payı yüzde 80’den düşükken, en az 20 kişi çalıştıran işletmelerde bu oran yüzde 95’i geçmektedir. İşgücü Anketi’nin (yukarıda) sonuçlarıyla tutarlı biçimde kadın girişimcilerin daha yüksek kayıt dışılık oranına sahip olma eğiliminde oldukları, özellikle imalat sektöründe, ortaya çıkmaktadır. Ayrıca; kayıtlı işletmeler daha fazla üretmekte, daha yüksek işgücü verimliliği elde etmekte (çalışan başına çıktı şeklinde hesaplanmaktadır), daha sermaye yoğun teknikler kullanmakta ve daha yüksek ücret ödemektedirler. Son olarak; kayıtlı işletmeler daha eskidir (daha uzun süre ayakta kalabilmektedirler). Bu işletmelerin sahipleri de daha yaşlı, daha iyi eğitilmiş ve deneyimlidir ve de daha az sayıda genç işçi çalıştırmaktadır.

57. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farkını test edebilmek için kullanılan yöntem kendiliğinde seçme faktörünü dikkate almaktadır. Yukarıda dile getirilen farklılıkların, kullanılan verilerde kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasında, çoğunun istatistiki önem taşımasına rağmen bir grup kayıtlı ve kayıt dışı işletme arasında basit bir karşılaştırma yapılması söz konusu farklılıkların neden meydana geldiği konusunda herhangi

18 Erol Taymaz, 2009, Kayıtdışılık ve Verimlilik.

19 50 kişiden az çalıştıranlar.

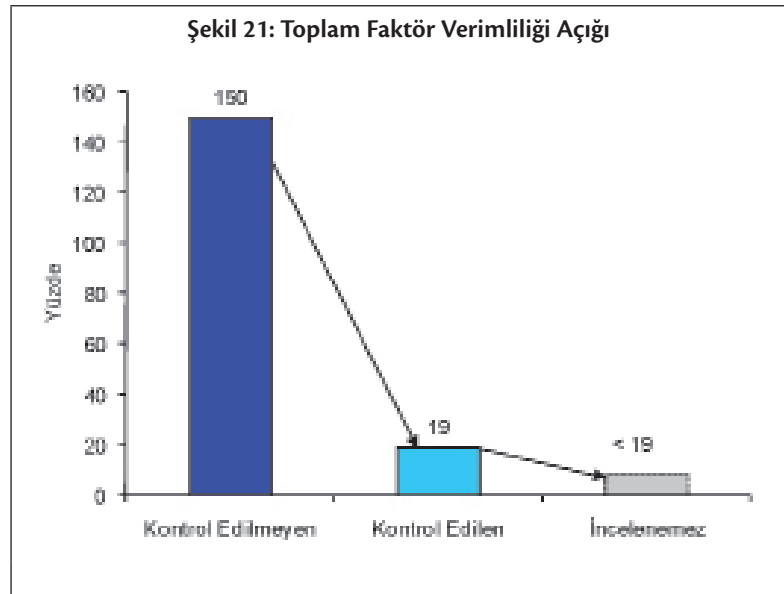
bir bilgi sağlamayacaktır. Eğer, örneğin, kayıtlı/kayıt dışı sektörler giriş tercihini etkileyen faktörler ve araştırmaya konu verimlilik özellikleri arasında korelasyon varsa, gözlemlenecek farklılıklar sadece kendiliğinden seçme sürecinin etkilerini yansıtacaktır. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farklarını izole edebilmemiz için kendiliğinden seçimin etkilerini azaltmamız gerekmektedir.

4.2.1 Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farklılığına dair bir tahmin

58. Ampirik analiz çalışması kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasında önemli bir Toplam Faktör Verimliliği farkı olduğunu göstermektedir. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmelerin üretim fonksiyonlarına dair tahminlerde kullanılan katsayılar önemli oranda farklılık arz etmektedir. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki Toplam Faktör Verimliliği farkı imalat sektöründe yaklaşık yüzde 150 ve hizmet sektöründe yaklaşık yüzde 140'tır. İmalattaki farklılık azımsanmayacak miktardadır ancak 10-24 kişi çalıştıran küçük işletmelerle 25 veya daha fazla kişi çalıştıran işletmeler arasındaki verimlilik farkıyla aynı büyüklük kertesindedir. TÜİK'nun 2000 yılındaki *Yıllık İmalat Sanayi Anketi'ne* göre bu iki grup imalat işletmesi arasındaki verimlilik farkı yaklaşık yüzde 191'dir. Ayrıca; kayıtlı işletmelerde emeğin marjinal ürünü kayıt dışı işletmelere göre çok daha yüksektir. Yine de verimlilik farklılıkları kayıtlı ve kayıt dışı işletmelerin içsel niteliklerinden değil kendiliğinden seçime bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

59. Analizde kayıtlılık/kayıt dışılık seçim sürecinin girişimcinin niteliklerinden ve işletme konumu ve yaşından da etkilendiği görülmektedir.²⁰

Kayıt dışılığın belirleyicileri üzerinde yapılan test daha iyi eğitilmiş girişimcilerin kayıtlı sektörü kendiliğinden seçtiklerini göstermektedir. Büyük işletmelerin kayıt dışı faaliyette bulunma ihtimalleri daha düşüktür. Yaşam döngüsü kuramını destekleyen olgular mevcuttur: kayıt dışı faaliyet gösterme temayülü, bilhassa hizmet sektöründe, girişimcinin deneyimine ve işletmenin yaşına bağlı olarak düşmektedir. Ayrıca; işletmelerin kümelenmesi (benzer faaliyetler gösteren işletmelerin birbirlerine yakın konumlanması) kayıtlılığı artırmaktadır. Tüm bu etmenlerin kayıtlı işletmelerin verimliliğini artırması muhtemeldir.



60. Kendiliğinden seçme faktörü kontrol edildikten sonra bile kayıtlı işletmelerin kayıt dışı işletmelerden daha verimli oldukları ortaya çıkmaktadır. Verimlilik farkı tahminlerinde girişimcilik özellikleri dikkate alındığında bu özelliklerle açıklanmayan toplam faktör verimliliği farkının imalat sektöründe yüzde 44 ve hizmet sektöründe yüzde 115 olduğu tahmin edilmektedir. Tahmine işletmeye özel niteliklerin de eklenmesi halinde verimlilik açığı imalat sektöründe yüzde 19'a ve hizmet sektöründe yüzde 62'e gerilemektedir (Şekil 21).²¹

²⁰ İşletmenin kayıtlı olması halinde 0, kayıtdışı olması halinde 1 olarak değerlendirilen bağımlı değişkenin bulunduğu bir logit modeli tahmin edilmiştir.

²¹ Dünya Bankası'nın Türkiye Kayıtdışılık İşletme Anketi kullanılarak aynı analiz yapıldığında tutarlı sonuçlar elde edilmiştir. Kayıtdışı işletmelerin daha az verimli oldukları saptanmıştır. Ancak yapılan gözlem sayısının düşük olması nedeniyle modelin açıklayıcı gücü fazla değildir. Ayrıntılı sonuçlar için bkz. Taymaz (2009)

61. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik farkını analiz etmenin bir diğer yolu da ücretlerin karşılaştırılmasıdır. Bireysel düzeydeki ücret haddinin işgücü verimliliğiyle pozitif korelasyonda olması beklenmektedir. İşgücü piyasasının rekabetçi olması halinde ücret haddi emeğin marjinal ürününe eşit olacaktır ve ücret hadlerindeki farklılıklar verimlilik farkları için bir gösterge olarak kullanılabilir. İşgücü piyasasının rekabetçi olmaması durumunda da ücret haddiyle verimlilik arasında pozitif bir korelasyon kurulabilir. Ancak bu takdirde kayıt dışı ve kayıtlı işletmeler arasında, herhangi bir verimlilik farkı olmaksızın, ücret farklılıkları ortaya çıkabilir (örneğin; kayıtlı sektörde çalışanların, kayıt dışı sektörelkilere göre daha fazla pazarlık gücü olması halinde).

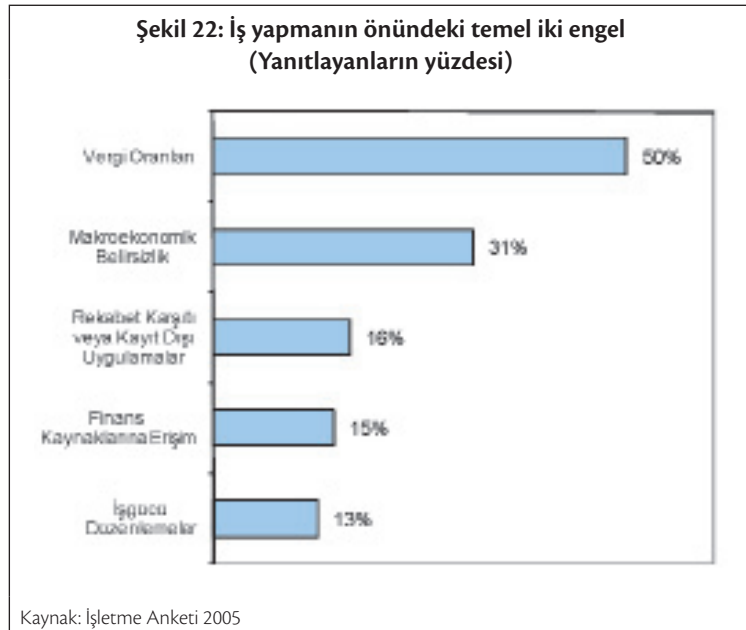
62. Cinsiyet ve işletme büyüklüğü faktörleri kontrol edildikten sonra bile kayıt dışı ve kayıtlı işletmeler arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Hanehalkı düzeyindeki veriler kullanılarak yapılan ayrı bir verimlilik farkı analizi, işletme düzeyindeki analizi tamamlayıcı nitelikte, benzer sonuçlar ortaya koymuştur. Hizmet sektöründeki ücret farkı (yaklaşık yüzde 55) imalat sektöründekinden (yaklaşık yüzde 35) çok daha yüksektir. Kayıtlı işletmeler, işletme büyüklüğüne bakılmaksızın, kayıt dışı emsallerinden daha yüksek ücret ödemektedir.

63. Mincerian ücret denklemi kullanılarak yapılan değerlendirme ücret farklılığının belirleyenlerini açıklayıcı bilgiler ortaya koymaktadır.²² Seçim ve bireysel nitelikler kontrol edildikten sonra bile kayıt dışı ve kayıtlı çalışanlar arasında önemli ücret farklarının olduğu görülmektedir. Söz konusu farklılıklar muhtemelen kayıt dışı ve kayıtlı işletmeler arasındaki verimlilik farklılığından kaynaklanmaktadır. Ayrıca; eğitim düzeyi ve işletme büyüklüğü de ücretler üzerinde pozitif etkiye sahiptir. Bu iki etmen, aynı zamanda, gözlemlenen ücret farklılıklarına katkıda bulunmaktadır zira eğitilmiş kişiler ve büyük işletmeler arasında kayıtlı çalışanların payı daha yüksektir.

Verimlilik Farklılığının Muhtemel Nedeni No. 1: Ölçek Ekonomileri

64. Teoride kayıt dışı işletmelerin standart altı üretim ölçeklerinde faaliyet göstermeleri mümkündür. Bu nedenden ötürü söz konusu işletmelerin kayıt altına alınması büyümelerini teşvik edecektir. Birçok çalışmada üretimde ölçek eksikliğinin nedeninin kayıt dışılığın bir bedeli olabileceği savunulmaktadır (işletmeler büyüdükçe yakalanma riskinin artması). Kayıt dışı işletmelerin büyük çoğunluğunun çok küçük ölçekli kalması halinde verimli bir üretim ölçeğine ulaşmaları mümkün olmayabilir. McKinsey Global Institute tarafından yakın zamanda gerçekleştirilen bir dizi çalışmada, de Soto'ya benzer nitelikte, "şirketleri gri ekonomiye bağlayan güçlü teşvikler ve dinamikler standart altı ve verimsiz olmalarına neden olmaktadır" sonucuna ulaşılmıştır. Ancak; ölçek ekonomilerinin rolüne dair yapılan değerlendirmeler dolaylı olarak kayıt dışı ve kayıtlı işletmelerin aynı teknolojiyi ve üretim fonksiyonunu benimsediklerini varsaymaktadır.

Şekil 22: İş yapmanın önündeki temel iki engel (Yanıtlayanların yüzdesi)



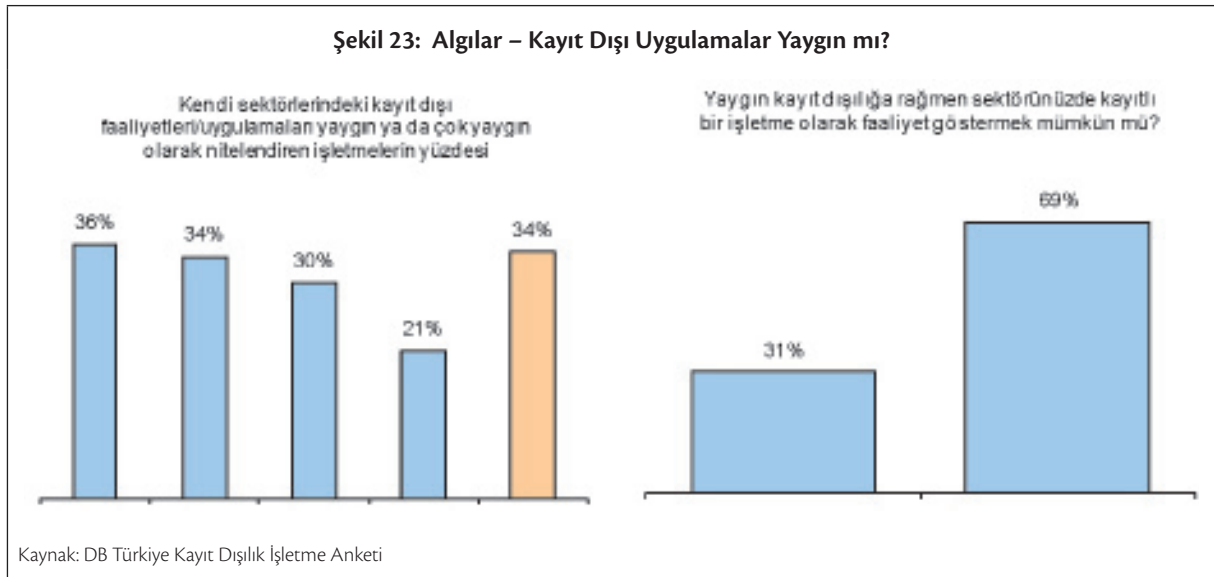
22 Bu analize dair sonuçlar ve ayrıntılı değerlendirme için bkz. Taymaz (2009).

65. Ampirik analizimizde ölçüğe bağlı artan verime dair herhangi bir kanıt bulunamamıştır.²³ Kayıtlı ve kayıt dışı işletmelerin farklı üretim teknolojileri kullandıkları görülmektedir. Bu bağlamda kayıt dışı işletmeler ölçüğe göre azalan verim sergilerken, kayıtlı işletmeler ölçüğe göre sabit getiri sergilemektedir.

Verimlilik Farklılığının Muhtemel Nedeni no. 2: Haksız Rekabet

66. Kayıt dışılık, “bedavacı” sorunu ve haksız rekabetten ötürü negatif dışsallıklara neden olabilmektedir. Loayza’ya (2007) göre “kayıt dışı sektör verimlilik üzerindeki olumsuz etkisini artıran negatif bir dışsallık üretmektedir: kayıt dışı faaliyetler kamu altyapısını, vergi katkısı sağlayarak desteklemeden, kullanmakta ve tıkamaktadır.” Kayıt dışılıkla sıkça ilişkilendirilen bir sorun da “haksız rekabet” argümanıdır. Kayıt dışı işletmeler, kayıtlı işletmelerin pazar payını “haksız” biçimde çalmakta ve kayıtlı işletmelerin büyümesini engellemektedir. Ancak; uluslararası literatüre göre, işletme düzeyindeki bu “adaletle” toplam verimlilik arasındaki nedensel ilişki kuramsal açıdan belirsizdir (bu etkinin doğrudan izole edilmemesi gerekir) ve deneye dayalı olarak desteklenmemektedir. “Haksız rekabet” yine de sosyal güvende aşınmaya (aşağıda) neden olabilir ve büyümeyi dolaylı olarak aksatabilir. Ancak bu etkilerin niceliklendirilmesi verimlilikle alakalı etkilerden de zordur.²⁴

67. Birçok işletme kayıt dışılığı işleriyle alakalı en temel kısıt olarak görmemektedir. Anket sonuçları ilk bakışta kayıt dışılığın Türkiye’deki işletmelerin ana sorunu olduğu izlenimini yaratabilir. Ancak; verilerin dikkatlice analizi birçok firmanın doğrudan kayıt dışı ticaretle rekabet halinde olmasına rağmen (Hizmet sektöründeki işletmeler için 2005 İşletme Anketi’nde yaklaşık yüzde 45 ve 2008 İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketi’nde yaklaşık yüzde 52) rekabetin sadece az sayıda işletmeyi engellediğini göstermektedir. 2005 İşletme Anketi’nde kayıt dışı işletmelerden kaynaklanan rekabeti işleri için ana/ciddi bir engel olarak tanımlayan yüzde 55’lik dilimdeki işletmelerden sadece yüzde 27’si kayıt dışılığı kısıtlar listesinde birinci veya ikinci en önemli kısıt olarak önceliklendirmiştir. Örneklemin tamamında ise kayıt dışılık üçüncü en çok dile getirilen sorun olmakla birlikte, örnekleme alınan işletmelerin sayısı açısından, sadece yüzde 16’sı kayıt dışılığı ticari faaliyetlerinde birinci veya ikinci en önemli kısıt olarak tanımlamıştır (Şekil 22).



²³ Tam sonuçlar için bkz. Taymaz (2009).

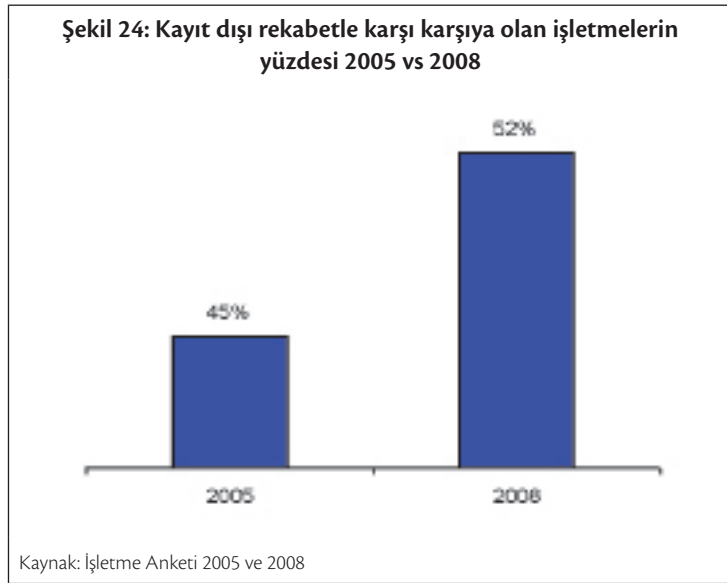
²⁴ Karşı bir argümana göre de küçük kayıt dışı işletmelerin ve serbest meslek sahiplerinin esnekliği (kayıt dışı) istihdam üretimine yol açmakta ve büyümeye katkı sağlamaktadır (ölçüm zorluklarına rağmen).

68. Kayıt dışılık Anketi işletmelerin; vergi kaçırma, kayıt altına alınmamış istihdam ve faturasız çalışma gibi yaygın kayıt dışı uygulamalara rağmen kayıtlı bir işletme olarak faaliyet göstermenin mümkün olduğunu düşündüklerini göstermektedir. Kayıt dışı faaliyetlerin (vergi kaçırma, kayıt altına alınmamış istihdam ve faturasız çalışma gibi) yaygın olup olmadığı sorusuna işletmelerin yaklaşık yüzde 35'i evet yaygın veya çok yaygın şeklinde cevap vermiştir (Şekil 23, sol kısım). Sadece yüzde 28'i kayıt dışı faaliyetlerin yaygın olmadığını ifade etmiştir. "Yaygın kayıt dışılığın varlığına rağmen bir işletmenin kayıt içi var olmasının mümkün olup olmadığı" sorusuna ise işletmelerin önemli bölümü (yaklaşık yüzde 70) olumlu cevap vermiştir (Şekil 23 sağ kısım).

69. Bu nedenlerden ötürü kayıt dışılık birçok işletmenin faaliyetlerinde temel bir kısıt olmayabilir. Tüm anketlerde mülakat gerçekleştirilen işletmelerin büyük çoğunluğuna göre belli oranda kayıt dışı faaliyet cereyan etmektedir: 2005 İşletme Anketi'ndeki işletmelerin yüzde 77'si sektörlerindeki tipik bir işletmenin, vergilendirme açısından, satışlarının yüzde 100'ünden daha azını beyan ettiğini bildirmiştir. Niteliksel anket kapsamında görüşülen işletmelerin çoğunluğu "kendi sektörlerinde faturasız veya düşük değerli faturalı ticari işlemlerin oldukça yaygın olduğunu ifade etmiştir". Ancak yaptığımız analiz şu noktaların altını çizmektedir: (i) kayıt dışı uygulamaların işletme performansı üzerinde yaratabileceği etkileri ölçmenin zorluğu ve (ii) kayıt dışılığın işletmelerin faaliyetlerindeki en büyük kısıt olmayabileceği.

70. Bu durum değişiyor olabilir: İşletmeler Türkiye'de kayıt dışılığın son yıllarda ciddi biçimde arttığı görülmektedir.

2005 İşletme Anketi'nde mülakat yapılan işletmelerin yüzde 51'i kayıt dışı rekabette artış yaşandığını algıladıklarını belirtmişti. Buna karşılık; yüzde 21'i bir azalma yaşandığını ve yüzde 28'i ise kayıt dışı rekabet düzeyinin aynı kaldığını ifade etmişti. 2005 yılından sonra işletmelerin algılarının değiştiği ve kayıt dışı işletmelerden kaynaklanan rekabette bir artış hissettikleri görülmektedir. Şekil 24'te 2008 ve 2005 yılları arasında kendilerini kayıt dışı işletmelerle doğrudan rekabette gören işletmelerin sayısında yüzde 7 puanlık bir artış olduğunu göstermektedir.²⁵



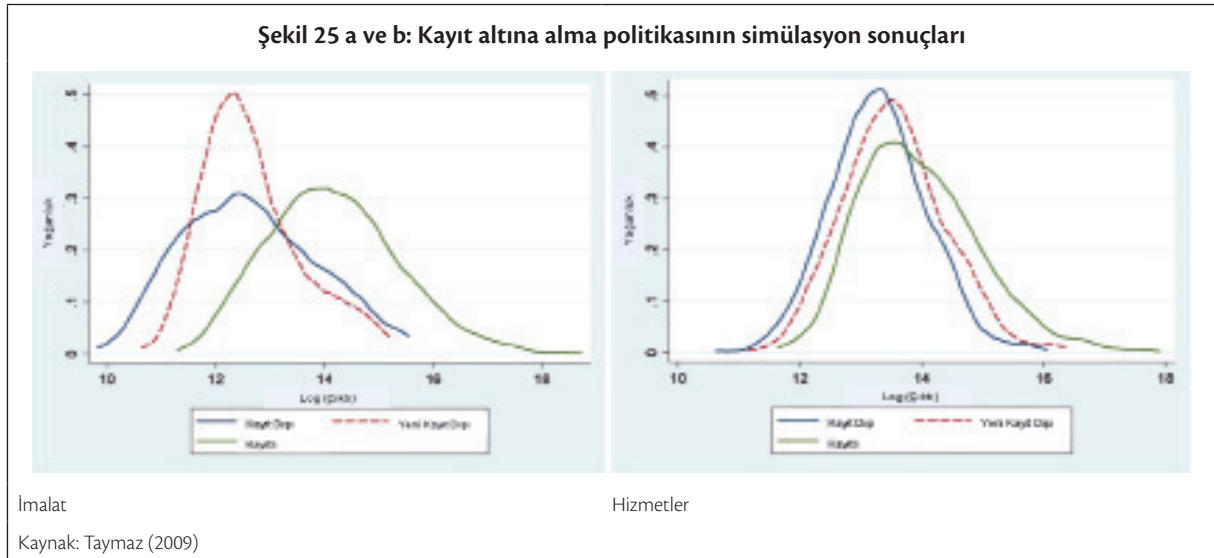
4.2.2 Kayıt altına alma politikasının büyüme üzerindeki muhtemel etkileri

71. Kayıt altına alma politikaları ekonomideki verimliliği artırabilir. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasında verimlilik farklılığının varlığını tespit ettikten sonra sıra kayıtlılığı "zorla uygulamanın" etkilerini araştırmaya geldi. Bir simülasyon çalışması kullanılarak kayıt altına almanın getireceği kazanımlara dair tahminler yapılmıştır. Yukarıdaki analizin girişimci ve işletme nitelikleri ve "kendiliğinden seçme" faktörlerine verdiği öneme paralel olarak bu analizde de bazı girişimci niteliklerinin kısa ve orta vadede değiştirilemeyeceği gerçeği dikkate alınmıştır.

²⁵ Burada verilenler girişimcilerin algılan olduğu ve dolayısıyla öznellik ve belli oranda diğer işletmelerin yüzleştigi kısıtlarla mukayese barındırdıkları için ortaya çıkan sonucun dikkatli yorumlanması ve bu dönemde Türkiye'deki mutlak kayıtdışılık düzeyinde bir artışın göstergesi olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir.

72. Kayıtlılığa geçişin istihdam üzerindeki etkilerini anlamak için üç senaryolu bir deney yürütülmüştür. Birinci senaryoda tüm kayıt dışı işletmelerin kayıt içi faaliyet göstermeye başladığı varsayılmıştır. İkinci senaryoda tüm kayıt dışı işletmelerin, kayıtlılığın getirdiği yüksek maliyetler (sosyal güvenlik katkı payları, vergiler vs.) nedeniyle rekabet edebilirliklerini kaybederek piyasadan çekildikleri ve kayıtlı işletmelerin de daha önce kayıt dışı işletmelerce karşılanan talebe cevap vermek için büyüdükleri – yani toplam hasıla değişmemekte – varsayılmıştır. Her iki senaryonun da ekstrem örnekler olduğu aşikârdır: birincide tüm kayıt dışı işletmeler ayakta kalırken, ikinci de hepsi piyasadan çekilmektedir. Üçüncü senaryo ikincisiyle benzer niteliktedir, ancak verimlilik artışına bağlı olarak toplam hasılanın yüzde 10 yükseleceğini varsaymaktadır.

73. Tüm kayıt dışı işletmelerin kayıtlı hale geldiği bir senaryoda potansiyel hasıla kazanımları, imalat sektöründe daha sınırlı olmakla birlikte, ortaya çıkacaktır. Bu senaryoda tüm kayıt dışı işletmeler kayıtlı faaliyet göstermeye zorlanmaktadır. Kavramsal olarak bakıldığında, kayıt dışı işletmeler, girdilerinde ve girişimcilik niteliklerinde herhangi bir değişikliğe gitmeden kayıtlı işletmelerin üretim fonksiyonlarına geçiş yapmaktadırlar. Teknoloji, işgücü yapısı ve müşteri ilişkileri gibi işletme özelliklerinin kayıtlı işletme özellikleriyle değiştirildiği varsayılmaktadır. Sonuçta, imalat işletmelerinin hasıllarında yüzde 5 puanlık bir artış ortaya çıkmakta, hizmet sektöründeki işletmelerde ise yüzde 25 gibi daha belirgin bir hasıla artışı meydana gelmektedir (Şekil 25).

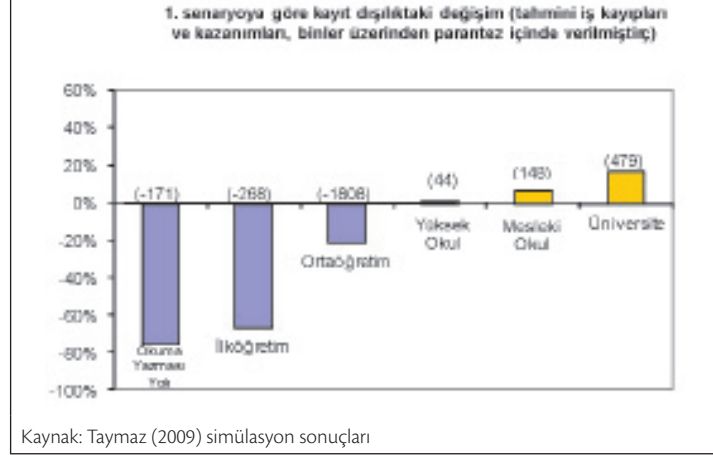


74. Hasıladaki bu artış istihdamdaki azalmayla ilişkilidir ve bu da büyüme ve eşitlik arasında muhtemel bir ödünleşime işaret etmektedir. Bir diğer örnekleyici senaryoda ise tüm kayıt dışı işletmeler, katı denetimlerin sonucunda, piyasadan çekilmektedir. Kayıt dışı işletmeler “kayıtlı üretime” geçtiklerinde verimlilik kazanımları vergiler ve sosyal güvenlik primleri gibi kayıtlılığın ek maliyetlerini karşılamaya yetmeyebilir. Bu senaryoda kayıt dışı işletmelerin üretimi durmakta, kayıtlı işletmeler onların üretimini karşılamaktadır. Bu senaryo kayıt altına almanın muhtemel istihdam maliyetlerini göstermek üzere yapılandırılmıştır. İşgücü Anketi istatistikleri kullanılarak tüm kayıt dışı işlerin daha verimli kayıtlı işlerle değiştirilmesi halinde toplam istihdamın yüzde 9,7’lik bir düşüşle 16,5 milyondan 15 milyona gerileyeceği ima edilmiştir.²⁶

²⁶ Bir dereceye kadar daha gerçekçi bir senaryoda hasılanın yüzde 10 artmasına izin verilmiştir. Sonuçlar benzer niteliktedir ve gözlemlenen tek büyük değişim istihdam yapısı üzerindeki etkidir.

75. İstihdam yapısındaki temsili değişiklikler kayıtdışılıktan kayıtlılığa geçişin yükünün daha yoksul çalışanlar tarafından üstlenildiğini göstermektedir. Eğitimsiz (lise düzeyinden düşük), genç (15-24 yaşlarında), yaşlı (45 yaş ve üstü) ve kadın çalışanlar istihdam kayıpları yaşayacaktır (Şekil 26). Kayıtlılıktan en çok istifade edecekler meslek yüksek okulu veya üniversite derecesine sahip ve 35-44 yaşları arasındaki kişiler olacaktır.

Şekil 26: Kayıt altına alma simülasyon sonuçlarının istihdam üzerindeki etkileri



76. Kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki verimlilik açığına dair tahminler iki faktörden ötürü hafiflemektedir. (i) **Gözlenemeyenler.** İşletme ve girişimci özellikleri kontrol edildikten sonra dahi, imalat sektöründe toplam faktör verimliliğini yüzde 19'a indirmektedir, çalışan veya girişimci çabası gibi gözlenemeyen etmenler söz konusudur. Bu gibi gözlenemeyen etmenlerin kontrol edilemeyecek olması nedeniyle kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasındaki tahmini verimlilik farklılıkları yükselmektedir. (ii) **Eşitsizlik.** Simülasyon, üretimin kayıt dışı işletmelerden kayıtlı işletmelere kaydırılmasının önemli dağılımsal etkileri olabileceğini göstermektedir. Bunun nedeni kayıtlı işletmelerin daha vasıflı işçi çalıştırma ihtimalinin daha yüksek olması ve dönüşümün kayıt dışı çalışanlarda işsizliğe yol açabilecek olmasıdır. Savunmasız gruplar (eğitim seviyesi daha düşük olanlar, gençler ve yaşlılar ve kadınlar) emeklerine olan talepte bir düşüş yaşayacak; daha iyi eğitilmiş, orta yaşlı ve erkek çalışanlar ise daha iyi istihdam fırsatlarına sahip olacaktır.

4.3 Ekonomik ve Sosyal Kırılganlık

77. Kayıt dışılığın en önemli ve doğrudan sonuçlarından biri kayıt dışı çalışanların ekonomik ve sosyal kırılganlığıdır. Kayıt dışı çalışanlar, serbest meslek sahipleri veya ücretliler, genellikle beklenmeyen şoklara karşı (hastalık, maluliyet vs.) temel korunmadan ve de gelir elde edemeyecekleri dönemleri geçirmelerine, yaşlılık ve anelik, yardımcı olacak sosyal yardımlardan yoksundurlar. Perry ve diğerlerinin (2007) de belirttiği üzere yoksul haneler gelirlerindeki ani kayıpları bir dereceye kadar hafifletebilme becerilerine rağmen (örneğin; Latin Amerika'da yoksul haneler ani gelir kayıpları karşısında kişi başına tüketimlerinin yüzde 60 ila 75'ini muhafaza edebilmiştir) kendilerini tam olarak koruyamamaktadırlar. Ayrıca; çalışmaların ortaya koyduğu kanıtlar yoksul hanelerin sağlık şoklarına, beraberinde gelen maliyetlerle birlikte (tedavi masrafları, hastalanan kişinin ve aile bireylerinin gelir kaybı), karşı özellikle savunmasız olduğunu ve birçok vakada sağlık sorunları neticesinde ailelerin kendi geleceklerine yaptıkları yatırımları kısıtladıklarını (mesela çocukları okuldan alarak) göstermektedir.

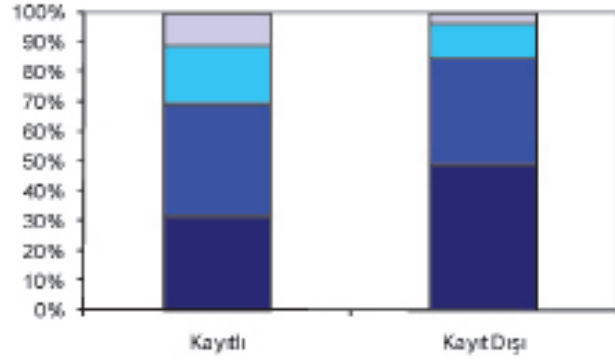
78. Kayıt dışı çalışanlar, daha düşük net kazanç ve işlerini kaybetme riski gibi ekonomik risklerle daha fazla yüzleşmektedir. Bu durum nüfusun büyük bir bölümünü belirsizlik ve şoklara karşı savunmasız durumda bırakmaktadır. Bu da ekonominin tamamı üzerinde başlı başına bir maliyete neden olabilir. Aşağıdaki 5.3.4 bölümünde ele alındığı üzere, işgücü anketine göre, kayıt dışı sektörde çalışanların ücretleri kayıtlı sektörlerde çalışanlardan önemli oranda düşüktür. Bu durum eğitim ve deneyim gibi çalışanların niteliklerine dair faktörler kontrol edildiğinde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı çalışanlar, aynı zamanda, iş kayıplarına karşı korunmasız

durumdadır: (i) kıdem tazminatı hakları yoktur (gerçekten de bu kişilerin işverenlerce kayıt altına alınmama nedeni işten çıkarmanın doğuracağı yüksek maliyetler olabilir) ve (ii) işsizlik sigortasından ve yardım programlarından yararlanma hakkına sahip değildirler. Dünya Bankası Hanehalkı Kayıt dışılık Anketi'nde ankete katılanlara gelirlerinin kesilmesi halinde ne kadar süre dayanabilecekleri (temel harcamalarını karşılayabilme) sorulmuştur (Şekil 27). Kayıtlı çalışanların yaklaşık yüzde 30'unun yaşam standartlarını bir hafta veya daha kısa bir dönem için koruyabilecekleri, kayıt dışı çalışanlarda bu oranın yüzde 50'ye çıktığı görülmektedir. Ailelerinin mevcut ekonomik koşullarına dair yöneltilen soruya karşılık kayıt dışı çalışanların ortalama olarak durumlarından, kayıtlı çalışanlara nazaran, daha az memnun oldukları belirlenmiştir (Şekil 28).

79. Kayıt dışı çalışanlar kriz dönemlerinden çok daha fazla etkilenilmektedir.

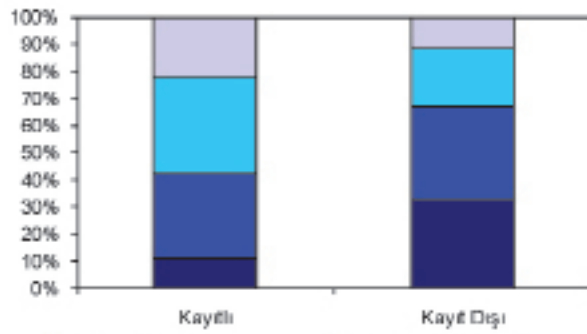
Yakın zamanda yaşanan küresel krizin Türkiye'deki kırılgan gruplar üzerindeki etkisi simüle edilerek işsizlik ve yoksullukta beklenen artış örneklenebilir. Ciddi bir daralma karşısında gerek kayıtlı gerekse kayıt dışı sektör çalışanları iş kayıpları yaşayacaktır (aslında kayıt dışı sektörde işini kaybedenlerin sayısı daha az olacaktır); tarım dışı kayıt dışı sektör çalışanları ise yoksulluğa düşme anlamında en savunmasız grup niteliğindedir. Bunun nedeni kayıt dışı sektör ücretlerinde reel düşüşlerin yaşanması ihtimalidir. Şekil 29'da ani bir durgunluk neticesinde yoksulluk sınırının altına düşeceklerin yarıya yakınının tarım dışı kayıt dışı çalışanlar olduğu gösterilmektedir.

Şekil 27: Anket Sonuçları: Gelirinizin kesilmesi halinde ne kadar süre geçinebilirsiniz?



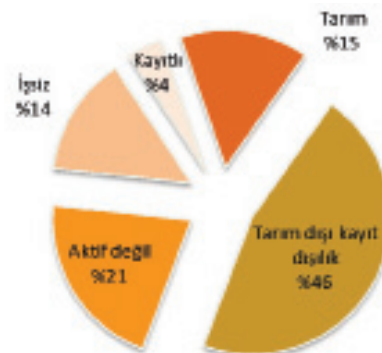
Kaynak: Dünya Bankası Hanehalkı Kayıt dışılık Anketi

Şekil 28: Anket Sonuçları: Ailenizin mevcut ekonomik koşullarından memnun musunuz?



Kaynak: Dünya Bankası Hanehalkı Kayıt dışılık Anketi

Şekil 29: Küresel ekonomik krizin etkileri –Yoksulluktaki muhtemel artışın dağılım analizi



Kaynak: Hanehalkı Bütçe Anketi kullanılarak ekibin yaptığı tahminler

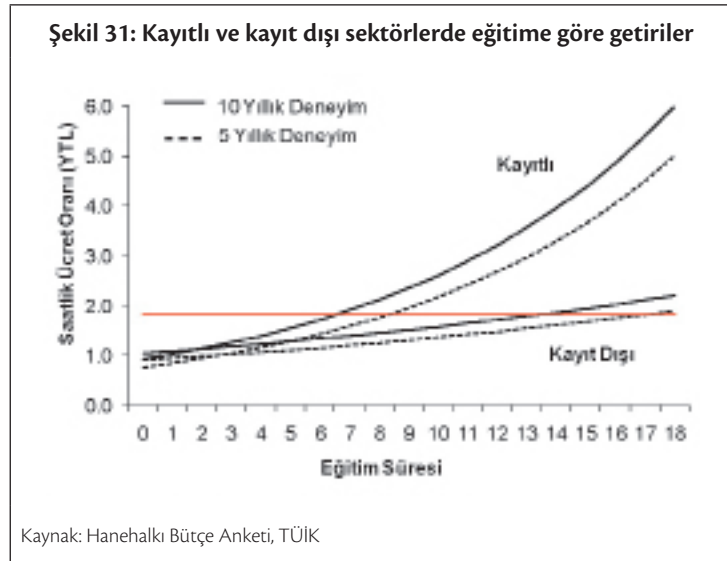
80. Kayıt dışı çalışanların bazıları, Yeşil Kart programı vasıtasıyla, kamusal sağlık sisteminin kapsamına girerken bazıları halen tamamen sistem dışındadır.

Dünya Bankası Hanehalkı Kayıt dışılık Anketi'ne göre, sonuçlar Şekil 30'da sunulmaktadır, 2850 hanehalkı üyesinden oluşan seçilmiş örnekleme kayıt dışı ücretli çalışanların yüzde 21'si herhangi bir sağlık sistemi kapsamında değildir. Özellikle ankete katılanların yüzde 70'inin kayıtlı bir işte en çok değer verdikleri özellik olarak sağlık

yardımlarını ifade ettikleri düşünüldüğünde nüfusun bu bölümünde önemli bir dışlanma unsurunun söz konusu olduğu ortaya çıkmaktadır. İş arayanlar, genellikle, düşük ücretli ancak sosyal güvenlik ve sağlık sigortası içeren bir işi, sosyal güvenlik sunmayan yüksek ücretli bir işe tercih edeceklerini ifade etmişlerdir (5. bölümde ele alınacaktır).

81. Kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, ayrıca, kadınların işgücüne düşük katılımına neden olmaktadır.²⁷ Kayıt dışılık daha düşük eğitim düzeyine sahip kadın çalışanlar arasında yaygındır ve bu grup için kalıcı bir statü olması muhtemeldir.

Kadınlar kariyerlerine genellikle kayıt dışı başlamakta, ilerleyen dönemde kayıtlı sektöre geçiş yapmaları çok mümkün olmamaktadır. Ayrıca, daha da önemlisi, eğitime göre getiriler kayıt dışı sektörde, kayıtlı sektöre nazaran, çok daha düşüktür (Şekil 31). Buna ek olarak, kayıt dışı kadın çalışanların ücretleri kayıt dışı erkek çalışanlara nazaran – kayıt dışı sektörün aksine – çok daha düşüktür. Sonuç olarak kadınların eğitime yatırım yapmak için çok az teşvik söz konusudur ve bu durum "düşük katılım çıkmazına" yol açarak, yukarıda ele alınan verimlilik etkisine ilaveten ekonominin uzun vadeli büyüme potansiyelini kısıtlamaktadır.



²⁷ Bu paragraf kısa bir süre önce Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen Kadınların İşgücüne Katılımı konulu bir çalışmaya ("Tarlardan İşe/From Crops to Jobs: Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı Raporu". 48508-TR. Washington D.C) ve aynı çalışma için Erol Taymaz tarafından hazırlanan arka plan çalışmasına dayanmaktadır.



5. NEDENLER

82. Kayıt dışı ekonomik faaliyetin çeşitli nedenleri vardır. Aşağıda kayıt dışı faaliyetin en çok anılan muhtemel belirleyicileri verilmektedir:

- Külfetli düzenlemeler (işletme kurma maliyetlerinin yüksekliği, katı işgücü piyasaları düzenlemeleri, yüksek vergiler, karmaşık prosedürler vs.)
- Düşük kurumsal kalite (yolsuzluk, hukukun üstünlüğünün zayıf yapısı, hesap verebilirliğin olmayışı vs.)
- Yetersiz beşeri sermaye
- Yüksek oranda ekonomik eşitsizlik
- Kurumlara güvenin az olması
- Kamu hizmetlerinin düşük kalitesi (altyapı, sosyal koruma)
- Kaynaklara erişimin olmayışı (arazi, kredi mekanizmaları vs.)
- Yetersiz izleme ve denetim
- Bağımsız çalışma yönünde bireysel tercihler.

83. Bu bölümde Türkiye’deki kayıt dışı ekonomik faaliyetin muhtemel belirleyicileri ele alınacaktır.

Daha önce ele alınan dışlanma ve çıkış kavramlarına dayalı çerçevede dikkate alınabilecek iki farklı tür belirleyiciler vardır: Dışlanma yaklaşımına göre işletmeler kendi kontrolleri dışındaki etmenlerle, düzenlemeler ve vergilendirme gibi, kayıt dışılığa zorlanmaktadır. Bunlar kayıt dışılığın kurumsal belirleyicileridir. Buna karşılık; bazı çalışanlar ve işletmeler, kayıt dışılığın maliyetlerine ve faydalarına dair yaptıkları değerlendirme temelinde kayıtlı sektörün dışında kalmayı tercih edebilir. Buradaki daha istemli kararlar ise belirli bir ülkedeki eğitimsel kazanımlar, üretim yapısı ve demografik eğilimler gibi “az gelişmişliğin yapısal özelliklerinden” etkilenebilir (Loayza, 2007). Yukarıda dile getirilen etmenlerin bazıları Türkiye’de de önemli rol oynamaktadır, katı işgücü piyasası düzenlemeleri ve zayıf uygulamaları gibi, ancak diğer etmenlerin, bağımsız çalışma tercihi gibi, çok etkili olmadıkları görülmektedir.

84. Rapordaki irdilemede kayıtdışılığın ardındaki “temel” etmenlerle “yapısal” ve “yan” etmenler arasında ayırım yapılmaktadır. Yapısal etmenlerden kastedilen demografi gibi, politikardan mutlaka etkilenmeyen, ekonominin derin özellikleridir. Temel etmenler ise kayıt altına alınmanın ilettilmesi ve kayıt dışılığın azaltılması noktalarında politika kaldırıcı olarak nitelendireceğimiz kayıt dışı faaliyete yol açan unsurlardır. Yan etmenlerden kastedilen ise kayıt dışılığın belirleyicilerinden olduğu halde bu alanlarda yapılacak reformların sadece kayıt dışılığın etkileri temelinde değerlendirilemeyeceği unsurlardır. Yan etmenlere örnek olarak genel vergilendirme yapısı veya emeklilik sisteminin parametrik yapısı gösterilebilir.

5.1 Yapısal ve Yan Etmenler

85. Yaş ve cinsiyet kayıt dışılığın önemli belirleyicileridir. Yukarıda, bölüm 3.2’de, ayrıntılı biçimde irdelendiği üzere kayıt dışılık oranları yaş profiline her iki ucunda ve kadın çalışanlar için oldukça yüksektir.

86. Emeklilik parametrelerinin tasarımının ve özellikle erken emekliliğin ilerleyen yaşlarda kayıt dışılığın artmasında önemli bir rol taşıdığı görülmektedir. Kayıt dışılığın yaş profilindeki rakamların gösterdiği

üzere 30'lu yaşların sonuna kadar düşen kayıt dışılık oranı 40-44 yaş grubunda artmaktadır. Bu da erken emekliliğin kayıt dışılıkta rolünün olabileceğini göstermektedir. Emeklilik sistemleri kayıtlı işlerden nispeten erken yaşlarda emekli olmayı ve kayıt dışı çalışmaya devam etmeyi teşvik edebilmektedir. Bu durumda işgücü arzı düşmemekte ancak mali bedeller yükselmektedir. Söz konusu çalışanlar emekli aylığı almakta, sosyal güvenlik katkı paylarını artık ödememekte ve ayrıca gelir vergisi ödemekten kaçınabilmektedir.

87. Gösterge niteliğindeki bir tahmine göre kayıt dışı çalışan ve emekli aylığı alanların sayısı 2 milyona yakın olabilir (Tablo 3). Türkiye'de çalışanlar son derece erken bir yaşta, ortalama olarak 50 yaşın altında, emekli olmaktadır. Düşük emeklilik yaşı emekliliğin nispeten yüksek yenilenme oranından ve resmi emeklilik yaşından önce emekli olan çalışanlarda (kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş) emeklilik haklarının herhangi bir kesintiye gidilmeksizin sunumundan kaynaklanmaktadır. Ayrıca; emekli olanlar emekli aylıkları üzerinden vergi ödememekte ve emeklilik esnasında çalıştıkları her yıl için bir aylık maaşa eşit kıdem tazminatı almaktadır. Erken emekliliği teşvik edici bu faktörler kayıt dışı olarak çalışmaya devam eden orta yaşlı emeklilerin sayısını artırmaktadır. Emeklilik sisteminin verdiği açıklar genel vergilerden karşılandığından kayıtlı sektör çalışanları emeklilerin kayıt dışı işlerini dolaylı olarak sübvansede etmektedir. Bu da genel vergi tabanının küçülmesine ve işgücü piyasasında emeklilerle kayıtlı sektöre girmeye çabalayan genç çalışanlar arasında "haksız rekabete" yol açmaktadır. Yakın zamanda hayata geçirilen emeklilik reformları neticesinde erken emeklilikte emeklilik hakları ve teşvikler azaltılmış, erkeklerde 60 ve kadınlarda 58 olan standart emeklilik yaşı her iki grup için de 65'e yükseltilmiştir. Ancak bu yeni kurallar kademeli olarak devreye sokulacak ve sadece 1980 sonrasında doğan yaş grupları için tam olarak yürürlüğe girecektir.

Tablo 3: Temmuz 2008'de kayıt dışı çalışan ve emekli aylığı alanların muhtemel sayısına dair tahminler.

Emekli aylığı alan sayısı (SGK gerçek sayı)	5.742.000
İşgücünün dışında olan emekliler (İşgücü Anketi)	(-) 2.996.000
İşgücünde olan ve emekli aylığı alan kişiler	2.746.000
Tarım dışı işsizlik oranının yüzde 12,3'ü	(-) 337.758
Çalışan emeklilerin tahmini sayısı	2.408.242
Kayıtlı çalışan emeklilerin sayısı (SGK, gerçek sayı)	(-) 486.924
Kayıt dışı çalışan emeklilerin tahmini sayısı	1.921.318
Kaynak: SGK Aylık İstatistikleri ve TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi	

88. Türk ekonomisinin yapısı kayıtdışılığın bir diğer ana belirleyicidir. Seçilen Avrupa ülkelerindeki istihdam yapısını kullanarak Türkiye'deki kayıt dışı istihdamın oranını tahmin etmeye yönelik basit bir çalışma (bkz. Tablo 4) ekonomik yapının önemli rolünü doğrulamaktadır. Türkiye'nin ekonomik yapısının kayıt dışılık oranı üzerindeki etkisini simüle etmek maksadıyla Avrupa'daki ekonomik sektör başına ortalama istihdam değeri ve ekonomik sektör başına kayıt dışılık oranları kullanıldığında (etkileşim etkilerinin olmadığı varsayılarak basit bir varyans ayrıştırması) Türkiye'nin genel kayıt dışılık oranının, ekonomik yapısı Avrupa ortalamasına benzeseydi, yüzde 19,7 olacağını göstermektedir. Bu oran mevcut yüzde 25,9'luk düzeyin yaklaşık yüzde 6 puan altındadır. Bir başka deyişle; Türk ekonomisinin ekonomik sektörler göre yapısı (ekonomik faaliyete göre istihdam seviyesi) Türkiye ve söz konusu Avrupa ülkeleri grubu arasındaki kayıt dışılık oranları farklılığının yaklaşık yüzde 60'ına tekabül etmektedir. Tarımın Türkiye'deki istihdamda rolünün kademeli olarak azaldığı düşünülürse kayıt dışı istihdamda da aşamalı bir azalma beklenmelidir. Bu basit çalışma, aynı zamanda, göstermektedir ki kentsel sektörlerde (sanayi ve bilhassa hizmet sektörü) kayıt dışılığın daha da azalmaması halinde ülkedeki genel kayıt dışılık oranının yüksek seyretmesi, Avrupa'da gözlemlenen seviyenin en az iki katı, muhtemeldir (Tablo 4).

Tablo 4: Türkiye'deki sektörel yapılar ve Avrupa Komparatör seti

	Ekonomik faaliyete göre toplam istihdam ²⁸		Ekonomik faaliyete göre Kayıt dışı istihdam ²⁹	
	Türkiye	Komparatör	Türkiye	Komparatör
Tarım	31.8%	6.9%	44.9%	45.4%
Sanayi	23.7%	26.0%	6.4%	3.6%
İnşaat	6.9%	12.7%	10.9%	11.4%
Hizmetler	37.6%	54.5%	24.8%	8.9%
Toplam	100.0%	100.0%	25.9%	10.4%

Kaynak: Reis, Angel-Urdinola ve Quijada Torres (2009)

89. Asgari ücret. Uluslararası kanıtlar göstermektedir ki yasal asgari ücretin yüksek olması düşük verimliliğe sahip çalışanlar arasında ve geride kalan bölgelerde istihdam edilme şansını düşürmektedir (Dünya Bankası, 2005). Asgari ücretin kayıtlı sektörde uyulması zorunlu olduğu birçok ülkede (örneğin; daha yüksek asgari ücretlerin kayıtlı istihdamda düşüşe yol açtığı saptandığı ülkelerde) bu durumla ilişkili olarak kayıt dışı sektör istihdamında daha yüksek oranlar ortaya çıkmaktadır (OECD, 2008). Türkiye örneğinde ise OECD (2008) asgari ücretin kayıtlı sektörde *uyulması zorunlu* nitelikte olduğunu savunmakta, asgari ücrette artışın sınırlanması ve farklılaştırılmış oranlara geçişin (farklı yaş grupları, yeni işe girenler veya değişik bölgeler için, verimliliği düşük çalışanlara yönelik olarak) kayıt altına faaliyetlerini ilettebileceğini öne sürmektedir.

90. İş yaşamını düzenleyici ortam. Kayıtlı bir işletme kurmak ve işletmek için gereken yüksek maliyetler de kayıt dışılığı teşvik edebilir. Latin Amerika'daki deneyimlere dayalı yürütülen araştırmalara göre "kayıt altına alınmanın yasal külfetlerini azaltmak ve meşru ticari faaliyet yürütmeye ilgili işlem maliyetlerini azaltmak maksadıyla idari sadeleştirme programlarının uygulanması kayıt dışılığın düşmesine ve mikro işletme performansında iyileşmelere yol açabilir" (Dünya Bankası 2007).³⁰ Dünya Bankası'nın "İş Yapma Kolaylığı Endeksi'nde" ölçüldüğü üzere Türkiye'de ticari düzenlemelerin basitleştirilmesinde ilerleme kaydedilmiş, 181 ülkenin yer aldığı endekste 2005 yılında 84. sırada yer alan Türkiye 59. sıraya yükselmiştir. Ancak, anket sonuçları bürokratik prosedürlerin Türkiye'de halen iş yapmanın önünde temel bir engel olarak algılandığını göstermektedir. Bu durum özellikle ruhsat alma, inşaat izinleri ve işletmenin kapatılması alanlarında geçerlidir.³¹

91. Kamu hizmetlerinin kalitesi. Güçlü kurumsal yapı ve etkin bürokrasi kayıt altına alma faaliyetlerini ilettecektir. Devletin sunduğu hizmetlerin kalitesine güven vergi uyumunu geliştirebilir. Mükelleflerin yüksek kalitede kamu hizmetlerinden yararlanacaklarına inanmaları halinde vergi kaçırmanın düşük olması muhtemeldir. Ayrıca; yolsuzluğun yaygınlığı da yüksek kalitede kamu hizmetlerinin sunumunu önlemekte ve neticede kayıt dışı uygulamaları cesaretlendirmektedir. Etkin bir bürokrasinin yokluğunda kayıt dışı faaliyet gösterme riskinin düştüğü gerçeği bu bağlantıyı daha da güçlendirmektedir. Dünya Bankası'nın Dünya Yönetişim Göstergeleri'nde Türkiye'nin puanı, genel devlet etkinliği bağlamında, en yüksek puan olan 100 üzerinden (İsviçre) 64'tür.

28 Aşağıdaki ILO istihdam kategorileri bu hesaplamalara dahil edilmemiştir: Kamu İdaresi ve Savunma, Zorunlu Sosyal Güvenlik, Eğitim, Sağlık ve Sosyal Çalışmalar, Diğer Toplumsal ve Bireysel Hizmetler, Eleman Çalıştırılan Özel Haneler, Yurtdışı Kuruluşlar ve ekonomik faaliyet olarak sınıflandırılmayacak Organlar.

29 ILO'nun kendi hesabına çalışanlar (ICSE 1993) sınıflandırması kullanılarak kayıt dışı istihdam serbest çalışma olarak tanımlanmıştır.

30 Küçük işletmelerin sınırlı oranda kayıt altına alınmalarına dair aynı raporda sunulan alternatif yoruma göre kayıtlı sektöre giriş için fırsat maliyetlerinin düşük olması düşük verimlilikle çalışan işletmelerin sayısında artışa yol açabilir.

31 Konuyla ilgili daha fazla ayrıntı için bkz. Kenar (2009).

5.2. “Temel” Etmenler

5.2.1 Vergi politikasının rolü

92. Vergiden kaçınma kayıt dışılığın ana nedenidir. Vergi sisteminin karmaşıklığı ve vergi yükünün yüksek olması, kayıt dışı faaliyetlerle en çok ilişkilendirilen düzenleyici ortamın özellikleri arasındadır. Nedensellik ilişkisi genellikle her iki yönde de etkili olmaktadır: yüksek vergi yükü daha fazla vergi kaçırılmasına yol açmakta, vergi tabanını küçültmekte ve daha yüksek nominal oranlara neden olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında vergi politikaları yaygın kayıt dışılığın hem sonucu hem de nedeni olarak değerlendirilebilir. Enerji sektörü, bu anlamda, güzel bir örnektir. Türkiye’deki enerji sektöründe hemen hemen tüm enerji ürünleri, Türkiye’deki vergi sistemindeki yüksek vergi kaçırma oranları nedeniyle, yüksek vergi oranlarına tabidir. Bu nedenden ötürü de enerji ürünleri üzerindeki yüksek vergi oranları (yetersiz kurumsal kapasite ve izleme ve denetimdeki eksikliklere ek olarak) Türkiye’deki enerji sektöründe kayıt dışılığa neden olmaktadır (Kutu 3).

Kutu 3: Enerji Sektöründe Kayıt Dışılığın Kontrol Edilmesi*

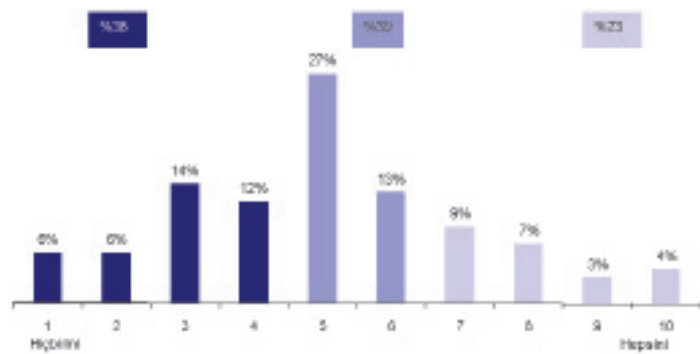
Türk enerji sektöründe hemen hemen tüm enerji ürünleri, Türkiye’deki vergi sistemindeki yüksek vergi kaybindan ötürü, yüksek vergi oranlarına tabi olmuştur. Bu nedenle, enerji ürünlerindeki yüksek vergi oranları (yetersiz kurumsal kapasite ve izleme ve yaptırım alanındaki noksanlıklara ilaveten) sektörde yaşanan kayıt dışılığın ana nedeni olmuştur (bilhassa petrol alt sektöründe). Ancak; 2001 yılında 4628 ve 4646 sayılı; 2003 yılında 5015 sayılı ve de 2005 yılında 5307 sayılı kanunların çıkarılmasıyla kayıt dışılığı asgariye indirmek amacıyla adım adım bir dizi tedbir hayata geçirilmiştir. Kayıt dışılığa önemli bir azalma kaydedilmiştir. Alınan tedbirler arasında aşağıdakiler de yer almaktadır: piyasa katılımcılarının kayıt altına alınması, izleme kapasitesinin geliştirilmesi, kanunların ve düzenlemelerin güçlendirilmesi ve akaryakıtta ulusal marker uygulaması gibi yeni teknolojilerin kullanımı.

* Bu hususlar EPDK’dan gelen görüşlere istinaden ele alınmıştır ve Kuruma katkılarından ötürü teşekkürlerimizi sunarız.

93. Türkiye’de vergi yükünün yüksek olduğu algısı yaygındır.

Dünya Bankası Hanehalkı Kayıt dışılık Anketi’nde “insanlar vergilerini yüzde kaçını gerçekte ödemektedir?” sorusuna cevaben ankete katılanların sadece yüzde 4’ü vergilerinin tamamını ödediklerini ifade etmiştir (Şekil 32).

Şekil 32: Sizce Türkiye’de vatandaşlar vergi yükümlülüklerinin ne kadarını ödemektedir?



Kaynak: Dünya Bankası Kayıt Dışılık Hanehalkı Anketi 2009

94. Bu rapor için yürütülen anket çalışmalarında işletme sahipleri ve yöneticileri yüksek vergi yükünden şikayet ederek, radikal bir vergi indirimine gidilmesi halinde devletin vergi gelirlerinin artacağını öngörmüşlerdir. Derinlemesine mülakatlara katılan taraflardan biri "Mümkün olduğunca az vergi ödemeye çalışıyorum. Vergiler yüksek, zaten herkes de bunu söylüyor" cevabını vermiştir. Bir diğer katılımcı ise "Gereğinden fazla vergi ödüyorum. Vergiler çok yüksek ve çok fazla. Dünyanın neresinde yüzde 39-40 oranında vergi ödeniyor ki?" şeklinde şikayette bulunmuştur. Genel olarak bakıldığında ankete katılanlar arasında, gerek niceliksel gerekse niteliksel anket, vergilerin "çok yüksek" olduğuna dair bir inancın hakim olduğu görülmektedir.

	Artış	Çok şey değişmeyecektir	Azalma
Kurumlar vergisinde indirim vergi gelirlerine etkisi ne olacaktır?	74%	20%	6%
KDV'nin düşürülmesinin vergi gelirlerine etkisi ne olacaktır?	72%	22%	6%

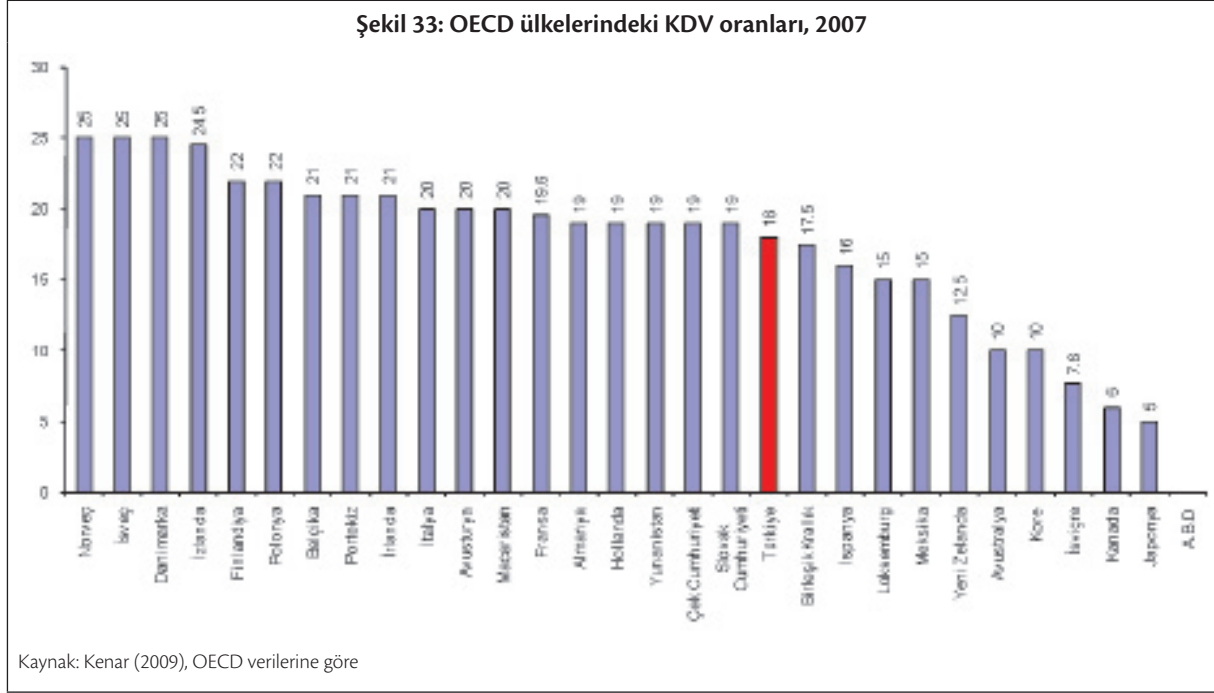
Kaynak: Dünya Bankası Kayıt Dışılık Hanehalkı Anketi 2009

Kısmen bu değerlendirmenin bir sonucu olarak insanlar KDV ve kurumlar vergisinde yapılacak indirimlerin vergi uyumunu artıracığını ve vergi gelirlerini yükselteceğini beklemektedir (Tablo 5). Ancak; kendi işletmelerine dair aynı soru yöneltildiğinde kendi vergi ödemelerinde artış bekleyen işletmelerin yüzdesi çok daha azdır ve bu da orta düzeyde bir vergi indiriminin muhtemel etkilerine dair şüphe uyandırmaktadır. Benzer biçimde; Türkiye Yatırım Ortamı Anketi'nde (2007) yüksek vergilendirme kayıt dışılığın ana nedeni olarak belirlenmiş ve verimlilik ve istihdamda kayıplara yol açtığı ifade edilmiştir.

95. Ancak, uluslararası karşılaştırmalara bakıldığında, bilhassa yakın zamanda gerçekleştirilen değişikliklerden sonra, Türkiye'deki vergi oranlarının benzer ülkelerdekilerden çok da yüksek olmadığı görülmektedir. İş Yapma 2009 çalışmasına göre Türkiye'de kar üzerinden alınan yüzde 45.5'lik toplam vergi oranı benzer/karşılaştırma yapılan birçok ülkeden daha düşüktür.³² 2005 yılında aynı oran yüzde 53'tü.

96. Türkiye'deki vergi sisteminde yakın zamanda, özellikle 2004'ten beri, önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemini "uluslararası iyi uygulamalara" yaklaştırmak maksadıyla bir dizi tedbir hayata geçirilmiş, sistem daha basit ve şeffaf hale getirilerek vergi tahsilatında iyileşmeler gerçekleştirilmiştir. Gelir ve kurumlar vergileri modernleştirilmiştir ve oranlar uluslararası karşılaştırmalara göre, her ne kadar halen vergi kaçırma riskine açık olsa da, yüksek değildir.

32 Toplam vergi oranı bir işletmenin uyması gereken tüm vergileri ve zorunlu katkı paylarını kapsamaktadır. Tipik bir işletme için geçerli kesintiler ve muafiyetler buna dahildir.



97. Kısa süre önce gerçekleştirilen reformlardan sonra Türkiye'deki kurumlar vergisi yerli ve yabancı yatırımlar için temel bir engel teşkil etmemektedir. Geçmişte kurumlar vergisi sisteminin özelliği nispeten yüksek vergi oranları ve birçok muafiyet ve yasal boşluk nedeniyle nispeten düşük vergi tabanıydı. Bu durum vergi planlamasını teşvik etmekte ve vergiden kaçınmayı mümkün kılmaktaydı. Vergi sisteminin karmaşıklığı da gerek kayıtlı ve kayıt dışı işletmeler arasında gerekse kayıtlı işletmeler arasında eşitsizlikler yaratmaktaydı zira kurumsal vergi yükü az sayıda mükellef tarafından üstlenilmiş durumdaydı. Kısa süre önce gerçekleştirilen reformlarla Türkiye'de kurumlar vergisi yüzde 20'ye çekilmiş ve yüzde 40'lık yatırım teşviki uygulaması kaldırılarak vergi tabanı genişletilmeye çalışılmıştır.³³ Transfer fiyatlamasına ve örtülü sermayeye ilişkin hükümlere açıklık getirmek ve transfer fiyatlaması ve diğer yollarla karların Serbest Ticaret Bölgelerine kaydırılmasını önlemek amacıyla Serbest Ticaret Bölgeleri'ndeki vergi teşviklerini rasyonalize etmek suretiyle kurumlar vergisi kaçakçılığını azaltmaya yönelik tedbirler alınmıştır. Ayrıca; düşük gelirli bölgelerdeki vergi teşvikleri, geçici muafiyetlerin yerine yeni işler için daha düşük emek vergisi uygulamasıyla, yeniden şekillendirilmiştir.³⁴

98. Gelir vergisi de 2004 yılından sonra daha rasyonel hale getirilmiştir, ancak halen vergi kaçırma risklerine açıktır. 2004 yılının sonunda en üst marjinal gelir vergisi oranı; ücretli çalışanlarda yüzde 40'tan yüzde 35'e, ücretli çalışmayanlarda ise yüzde 45'ten yüzde 40'a çekilmiştir. 2006 yılı Nisan ayında gelir vergisi tarifesinde bir reformla daha gidilerek vergi dilimlerinin sayısı azaltılmış ve ücretli çalışanlar ve ücret almadan çalışanlar için vergi işlemleri birleştirilmiştir. Gelir vergisi tarifesi artık sırasıyla yüzde 15, 20, 27 ve 35'ten oluşan ve hem ücretliler hem de ücret almadan çalışanları kapsayan dört dilimden oluşmaktadır. Gelir vergisi sisteminde bir dizi vergi muafiyeti ve vergi indirimi uygulanmaktadır. Engelli vatandaşlara yönelik ve sosyal güvenlik katkı paylarıyla ilgili vergi tenzilatı ve de ücretli ve maaşlı çalışanlar için özel vergi indirimleri (belirli harcamalarda) bunlara örnek olarak gösterilebilir.

33 Geçmişteki yüksek enflasyon ortamında yatırım ödenekleri yatırımlar üzerindeki efektif vergi yükünü azaltmak için bir araç olarak kullanılmıştır zira vergiden düşürülen standart amortisman yenileme maliyetleri yerine tarihi maliyetlere dayandırılmaktaydı. 2003 yılında ise yatırım belgesinin verilmesinin ardından yüzde 100 ve 200 oranında sağlanan yatırım ödeneği bürokratik sisteminin yerine yüzde 40'lık otomatik ödenek sistemi getirilmiştir.

34 Bazı sözlü kanıtlara göre yaşanan toplumsal kayıplar yüksektir. Bir başka deyişle; özellikle ana kentlerden çok uzak olmayan ancak vergi teşviklerinden yararlanan bölgelerde, yatırımların önemli bir bölümü söz konusu devlet destekleri olmadan da gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte, daha uzak bölgelerdeki yatırımlar, ekonomik anlamda aranının kapatılmasını sağlamaya yetmeyecek kadar düşüktür.

99. Dolaylı vergilerde de reforma gidilmiştir ancak bu vergi gruplarında vergi kaçırma halen yaygındır. Türkiye'nin standart yüzde 18'lik KDV oranı yüzde 17,7'lik OECD ortalamasına yakındır – Slovak Cumhuriyeti (yüzde 19), Yunanistan (yüzde 19), İspanya (yüzde 16) ve Meksika (yüzde 15). Ayrıca gıda ürünlerinde ve bazı diğer tüketim kalemlerinde yüzde 1'lik ve yüzde 8'lik indirilmiş oranlar söz konusudur. Farklılaştırılmış KDV oranları ve muafiyetleri birçok ülkede uygulanmaktadır ve sosyal veya diğer politika amaçlarının yansımaları niteliğindedir. Ancak, öte yandan, oran indirimleri ve muafiyetler rekabeti ve tüketim örüntülerini tahrif etmekte, vergi sistemini karmaşık hale getirmekte ve idari maliyetleri yükseltmektedir.³⁵ 2006 yılının Mart ayında tekstil ürünlerindeki KDV oranı standart oran olan yüzde 18'den tercihli oran olan yüzde 8'e indirilmiştir. Turizmi desteklemek ve rekabet edebilirliği geliştirmek maksadıyla yüzde 8'lik indirimli oran otellere ve restoranlara da sağlanmıştır.³⁶

100. KDV sisteminin bir özelliği de işletmelerin düşük oranlara tabi malların alımında ve ihracatlarında ödedikleri KDV üzerinden indirim talep edebilmesidir. Bu indirimin işletmelerin vergilendirilebilir satışları için ödediklerinden daha yüksek olması halinde işletmeler devletten para iadesi alma hakkına sahiptir. Toplam satışları içinde ihracat payı yüksek olan işletmeler, yurtdışı satışlarda KDV uygulanmadığından, genellikle devletten KDV iadesi almaktadırlar. Örneğin; yakın zamanda gerçekleştirilen vergi indirimi neticesinde tekstil işletmeleri artık sadece ihracatları üzerinden değil yerli satışlarından da KDV iadesi almaktadır. Bunun nedeni girdilerin genellikle yüzde 18 oranında vergilendirilmesi, satışların ise sadece yüzde 8 oranında vergilendirilmesidir.

101. Türkiye'de KDV'nin idaresi, diğer birçok ülkede olduğu gibi, zorlayıcı olmaya devam etmektedir. İade sisteminin ötürü girdi alımlarında faturaların doğru düzenlenmesi işletmelerin çıkarıdır zira bu şekilde vergi indirimlerini talep edebilmektedirler. KDV'nin kendi kendini kontrol eden bu özelliğine rağmen farklı türlerde vergi kaçakçılığı riskine açık olduğu bilinmektedir. Bu usulsüzlüklerden birisi de kayıt dışı sektördeki işletmelerin satışlarını beyan etmemesidir. Ancak; söz konusu işletmeler girdileri üzerinden KDV indirimi talep edemeyecekleri için üretimin daha önceki aşamalarının katma değeri üzerinden, kayıtlı sektörde gerçekleştirmeleri halinde, dolaylı olarak KDV ödemektedirler. Bu nedenle vergilendirilmeyen tek unsur kayıt dışı işletmenin katma değeri olmaktadır. Bir diğer usulsüzlük ise kayıtlı işletmelerin satışlarını eksik beyan ederken girdilerine bağlı KDV üzerinden tam vergi indirimi talep etmesidir. Bu tür vergi kaçırma genellikle tüketiciye veya satın almalarda fatura istemeyen ve karşılığında indirim alan vergiden muaf kuruluşlara yapılan nihai satışlar aşamasında ortaya çıkmaktadır. Son olarak; "carousel yolsuzluğu" (veya "missing trader/kayıp tüccar") olarak bilinen yöntem söz konusudur. Bu yöntemde vergi kaçırıcılar ihracattaki sıfır KDV oranını (varış yeri ilkesi) kullanmakta ve ithalatı yapan ülkede hiç bir vergi ödenmemesine rağmen girdileri üzerinde indirim talep etmektedirler.

102. Vergi kaçırmanın bir diğer muhtemel yolu da emek gelirinin sermaye gelirin aktarılmasıdır. Ücret maliyetleri kazanç vergisi matrahından düşülebilmektedir ve ücretlerin tam beyan edilmesi emeğin ve kazanç vergisinin nisbi büyüklüğüne bağlıdır. Türkiye'de kurumlar vergisinin azaltılması ve 2003 yılında kısmi dahil etme uygulamasının başlatılmasıyla – bu uygulamaya göre temettü alanların gelir vergisi matrahına dağıtılmış karların sadece yarısı dahil edilmelidir – temettüleri üzerindeki toplam vergi 2000 yılındaki yüzde 65'lik orandan önemli bir düşüşle 2005'te yüzde 44'e ve 2006'da yüzde 34'e gerilemiştir. Bu vergi, şu anda, gelir düzeyine ve aile statüsüne (bkz. aşağısı) bağlı olarak, istihdam üzerindeki vergi yükünden yüzde 8 ila 10 puan daha düşüktür. Temettü vergisinin daha düşük olması ücretlerin eksik beyan edilmesini ve ücretlerin dağıtılmış sermaye gelirlerine dönüştürülmesini

35 2002 yılında Türkiye, Özel Tüketim Vergisi uygulamasıyla özel tüketim vergilerine dair sistemini sadeleştirmiştir. ÖTV 16 değişik dolaylı vergi ve fonun yerine geçmiştir. ÖTV kapsamında farklı oranlarda vergilendirilen dört ana ürün grubu mevcuttur: (1) petrol ürünleri, doğal gaz, makine yağı, solvent maddeler ve türevleri; (2) otomobiller, motosikletler, uçaklar, helikopterler ve yatlar; (3) tütün ve tütün mamulleri, alkollü içecekler ve (4) lüks ürünleri.

36 Bakanlar Kurulu'nun 2009/15200 sayılı ve 15 Temmuz 2009 tarihli kararı uyarınca birinci sınıf restoran işletme belgeleri veya lisanları olan mekanlar ve üç ve üstü yıldız sahip oteller, tatil köyleri ve benzer tesislerin içinde yer alan restoranlar için KDV oranları yüzde 18'e yükseltilmiştir.

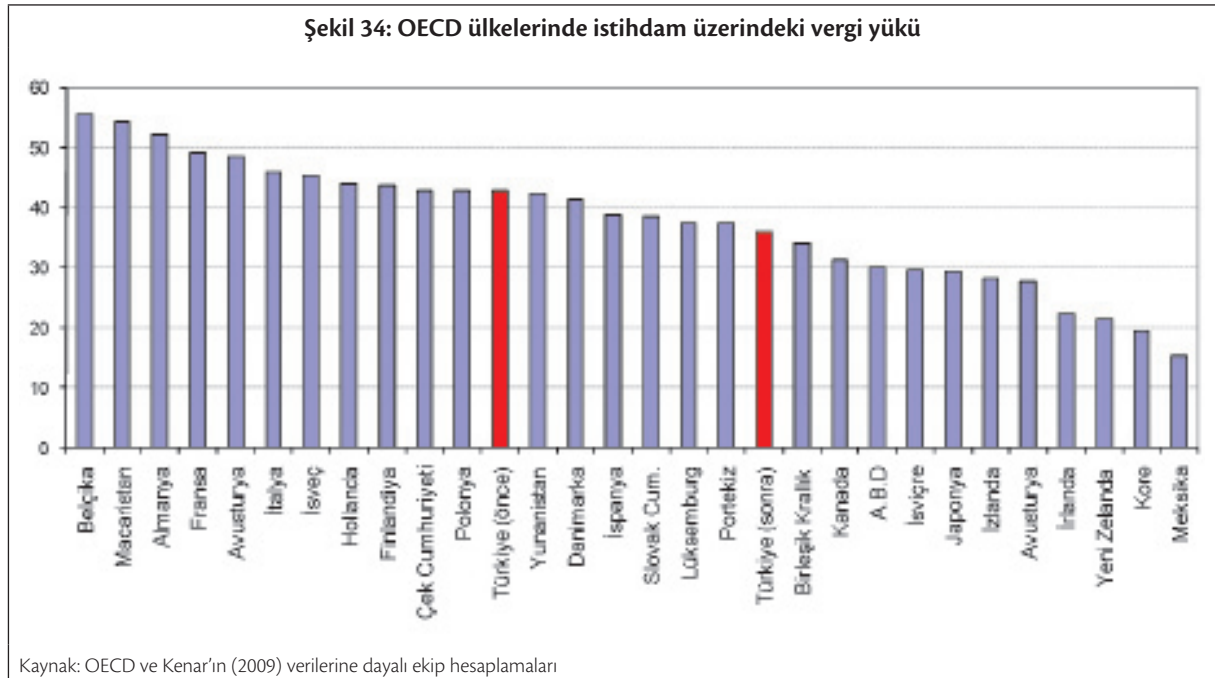
teşvik etmektedir. Ancak yüksek gelir kazananlarda istihdam üzerindeki vergi yükünü azaltan sosyal güvenlik katkı paylarındaki tavan uygulamasından ötürü (asgari ücretin 6.5 katından yukarıda) emek gelirini sermaye gelirine dönüştürerek emek vergisi kaçırma teşviği, sosyal güvenlik tavanından yararlanan yüksek ücret kazananlar için belki o kadar da etkili değildir.

5.2.2 İstihdam üzerindeki vergi yükünün rolü

103. İstihdam üzerindeki vergi yükü de kayıt dışı istihdamın ana nedenlerinden biri olmuştur. İşgücü üzerindeki yüksek vergiler kayıtlı sektörde istihdamı azaltabilir. İstihdam üzerindeki vergi yükünün brüt ve net ücretler üzerindeki etkisi işgücü piyasası kurumlarına ve ekonomik koşullara bağlıdır. İşgücü maliyetlerindeki artış veya düşüşe göre işletmelerin işgücü talepleri ve çalışanların emek arzları ayarlanır. İşgücü talebi ve arzı esneklikleri de vergi yansımaları belirler.

104. Daha önce yürütülen deneye dayalı çalışmalarda istihdam üzerindeki vergi yükünün kayıtlı sektörde istihdamı azaltma eğiliminde olduğu saptanmıştır. Betcherman ve Pages (2009) işgücü talebi esnekliği hakkında tahminler yapmış, istihdam üzerindeki vergi yükünde yapılacak indirimin kayıtlı sektörde istihdamın artmasında etkili olabileceğini savunmuşlardır. Ancak; vergi indiriminin ücretlere muhtemel yansımalarından ötürü söz konusu etki sınırlı olacaktır.³⁷ Net ücretin artırılması için istihdam üzerindeki vergi yükünün azaltılması ne kadar çok kullanılırsa işgücü maliyeti ve işgücü talebi üzerindeki etkiler de o kadar düşük olacaktır. Bu bulgu kayıt altına alma politikalarında genel vergi indirimlerini kullanırken dikkatli olunması gerektiğini göstermektedir. Ancak; düşük vasıflı çalışanlar üzerindeki istihdam üzerindeki vergilerin azaltılması, bilhassa Türkiye gibi bir ülkede, etkili olabilir, zira asgari ücretin brüt ücret için belirlediği taban nedeniyle işveren katkı payları işletmeler tarafından üstlenilmek durumunda kalmaktadır. Bu durum da işgücü maliyetlerini artırmakta ve düşük vasıflı çalışanlara olan işgücü talebini azaltmaktadır. İşveren katkı paylarının kesilmesi, işte bu nedenle, işgücü maliyetlerini azaltacak ve kayıtlı sektörde bu çalışanlar için işgücü talebini yükseltecektir.

Şekil 34: OECD ülkelerinde istihdam üzerindeki vergi yükü



37 Kriz dönemlerinde, işsizlikteki artış dikkate alındığında, yansımaların sıfır veya sıfıra yakın olması beklenebilir.

105. Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükü geçmişten beri yüksek seyretmektedir, ancak yakın zamanda gerçekleştirilen reformlar ücret dışı işgücü maliyetlerini önemli oranda azaltmıştır. Şekil 34’te OECD ülkelerinde istihdam üzerindeki vergi yükü gösterilmektedir; Türkiye’de reform öncesi ve sonrası oranlar da verilmektedir.³⁸ Reformun temel özellikleri şunlardır: (i) gelir vergisi için Ocak 2008’de asgari geçim indiriminin hayata geçirilmesi; (ii) Ekim 2008’den itibaren yürürlüğe girecek biçimde işveren sosyal güvenlik katkı paylarında yüzde 5 puanlık indirim ve (iii) yeni istihdam edilen genç çalışanlar ve kadın çalışanlar için birinci yılda işveren katkı paylarında muafiyet ve 5 yıllık bir dönem için indirilmiş oranlar. Ortalama ücret kazanan ve eşlerden sadece birinin çalıştığı ailelerdeki ücretliler için istihdam üzerindeki vergi yükü 2007’de yüzde 42,7 idi. Asgari geçim indirimi bu yükün, aile statüsüne ve çalışan kişinin gelir düzeyine göre, yüzde 2,5 ila 6 puan azalmasını sağlamıştır.

106. Sosyal güvenlik katkı paylarındaki geniş kapsamlı indirim kayıtlı istihdamı artırabilir. Sosyal güvenlik katkı paylarındaki yüzde 5 puanlık indirim istihdam üzerindeki ortalama vergi yükünü yüzde 2,5 ila 3 oranında indirmektedir. Bu indirimin tamamen maliyetleri kesmek için kullanıldığı düşünülürse (çalışanlara daha yüksek ücret biçiminde yansıma olmayacağı – ki kuşkusuz ekstrem bir varsayım niteliğindedir) ücret maliyetleri yaklaşık yüzde 4 oranında azalacaktır. 0,5 oranında bir işgücü talebi esnekliği varsayıldığında (Betcherman ve Pages, 2009), kayıtlı istihdam yaklaşık yüzde 2 artabilir (veya yaklaşık 150 000 çalışan). Eğer istihdam vergisindeki indirimlerin çalışanlara belli oranda yansıtacağı varsayılırsa istihdam etkisi daha küçük olacaktır.

5.2.3 İşgücü piyasası esnekliği

107. Son derece katı veya korumacı işgücü piyasası düzenlemeleri kayıt dışı istihdamı teşvik eden bir diğer güçlü etmendir. İşgücü piyasası düzenlemeleri; çalışanların evrensel haklarının tesisi ve korunması, çalışma koşulları, istihdam koruma kuralları ve kırılgan çalışan gruplarının korunması gibi birçok alanı kapsamaktadır. Bu düzenlemeler arasındaki istihdamı koruma mevzuatı, izin verilen sözleşme türleri; çalışanların ekonomik nedenlerle hangi koşullarda işten çıkarılabileceği; kıdem tazminatı ve işten çıkarma ön bildirim şartlarını; toplu işten çıkarma kurallarını ve fazlalık nedeniyle işten çıkarma prosedürlerini içermektedir. Tüm bu düzenlemeler işe alma ve işten çıkarma süreçlerini karmaşıktırarak, söz konusu süreçlerin maliyetlerini yükseltmektedir. Bu tarz kanunların işletmelerin istihdam esnekliğini, iktisadi dalgalanmalara karşı, zayıflatması halinde işletmeler istihdam koruma mevzuatından kaçınmak amacıyla kayıt dışı istihdam yoluna başvurabilir.

108. Deneye dayalı çalışmalar işgücü piyasası politikalarının kayıt dışılığı belirleyen önemli etmenler arasında olduğunu göstermektedir (Perry et al, 2007).³⁹ İşgücü piyasası düzenlemelerinin katılık derecesi ve çalışma yaşamına dair düzenlemelerin güçlü yaptırımları söz konusu etkileşimde temel rol oynamaktadır. Brezilya, Kolombiya ve Peru’daki kayıtlı istihdamın ücret dışı yüksek maliyetinin bu ülkelerde kayıtlı istihdamda önemli azalmalara neden olduğu savunulmuştur. Örneğin Brezilya’da gerçekleştirilen ve işgücü piyasası düzenlemelerinde de önemli değişiklikler barındıran bir anayasa değişikliği neticesinde işgücü maliyetleri yükselmiş ve işveren esnekliği azalmıştır. Azami çalışma günleri/saatleri azaltılmış, sendikaların yetkileri genişletilmiş ve “gerekçelendirilemeyen” işten çıkarmalara karşı uygulanan cezalar dört kat artırılmıştır. Bosch, Goni ve Maloney (2006) söz konusu değişikliklerin *kayıtlı* iş yaratmayı azaltan önemli etkileri olduğunu öne sürmektedir. Yapılan simülasyonlara göre mevzuatta herhangi bir değişikliğe gidilmemiş olsaydı kayıtlı işe alma oranları yüzde 40 puan daha fazla olacaktı (Perry ve diğerleri, 2007). Benzer şekilde, gerçekleştirilen bir dizi çalışmada işgücü piyasası düzenlemelerinin Hindistan’daki ekonomik neticeler üzerindeki etkileri analiz edilmiş (Ahsan ve Pages, 2007) ve iş güvencesi kanunlarının, özellikle imalat sektöründeki işlerde, olumsuz etkilere yol açtığına dair kanıtlara ulaşılmıştır.

38 Reform sonrasında istihdam üzerindeki vergi yükü, evli ve dört çocuklu ve de 1509 TL maaş alan bir çalışan tahmin edilmiştir.

39 Bu bölüm esasen kayıt dışılık konusunda Latin Amerika için hazırlanan ana çalışmaya dayanmaktadır, Perry ve diğerleri, 2007, Kayıt Dışılık, Çıkış ve Dışlanma.

109. Ülke genelindeki kanıtlar da katı işgücü piyasası sınırlamalarının – belirli süreli ve geçici istihdamla ve ücretli çalışanların iş sözleşmelerinin ekonomik nedenlerle feshi konularında – kayıt dışı istihdam üzerinde muhtemelen önemli etkiler yaratacağını göstermektedir. İstihdam Koruma Mevzuatlarının OECD ülkelerindeki ve özellikle Avrupa'daki etkilerine dair tahminlerde bulunma girişimlerini içeren kapsamlı bir literatür mevcuttur (Dünya Bankası, 2006). Tablo 6'da bu araştırmanın bulguları özetlenmektedir. İstihdam ve işsizlik üzerindeki etkileri azdır ve işsizlik açısından genellikle istatistiki önem taşımamaktadır. İş türlerine etkisi ise – kayıtlıya karşı kayıt dışı – oldukça yüksektir, ancak sonuçların dikkatle yorumlanması gerekmektedir. İstihdamı Koruma Mevzuatlarının ekonomik neticeler üzerindeki etkisine ilişkin Boeri, Helppie ve Macis tarafından daha yakın zamanda gerçekleştirilen bir literatür taraması da (2008) benzer mesajlar içermektedir. İşten çıkarma maliyetlerinin hasılayı, verimliliği ve yatırımları düşürdüğü ve de işletmeleri ve çalışanları kayıt dışı sektörde faaliyet göstermeye sevk ettiği saptanmıştır. Benzer biçimde; Perry ve diğerleri Latin Amerika'da kıdem tazminatlarının yüksek maliyetlerinin iş yaratmayı önemli oranda sınırlayabileceğini savunmaktadırlar.

Tablo 6: İstihdam Koruma Düzenlemelerinin Özet Etkileri- Sınırlamaların aşağıdaki hususlardaki etkileri:

	Belirli süreli ve geçici istihdam	Ticari nedenlerle belirsiz süreli çalışanların sözleşmelerinin feshi
İstihdam	Kısmen daha düşük	Kısmen daha düşük
İşgücüne katılım	Yok	Kısmen daha düşük
İşsizlik	Önemsiz	Önemsiz
İşsizlik süresi	Daha uzun	Daha uzun
Standart olmayan istihdam	Yok	Muhtemelen daha yüksek
Kayıt dışı istihdam	Daha yüksek	Daha yüksek
İş yaratma	Daha düşük	Daha düşük
İş tahribatı	Daha düşük	Daha düşük
İşgücü devri	Yok	Daha düşük
Görev süresi	Yok	Daha uzun
Faydalanan gruplar		En verimli yaştaki erkekler, vasıflı
Kaybeden gruplar	Kadınlar, gençler	Kadınlar, gençler ve vasıfsızlar

Kaynak: Betcherman, Luinstra, ve Ogawa'nın (2001) çalışmalarının sentezi.

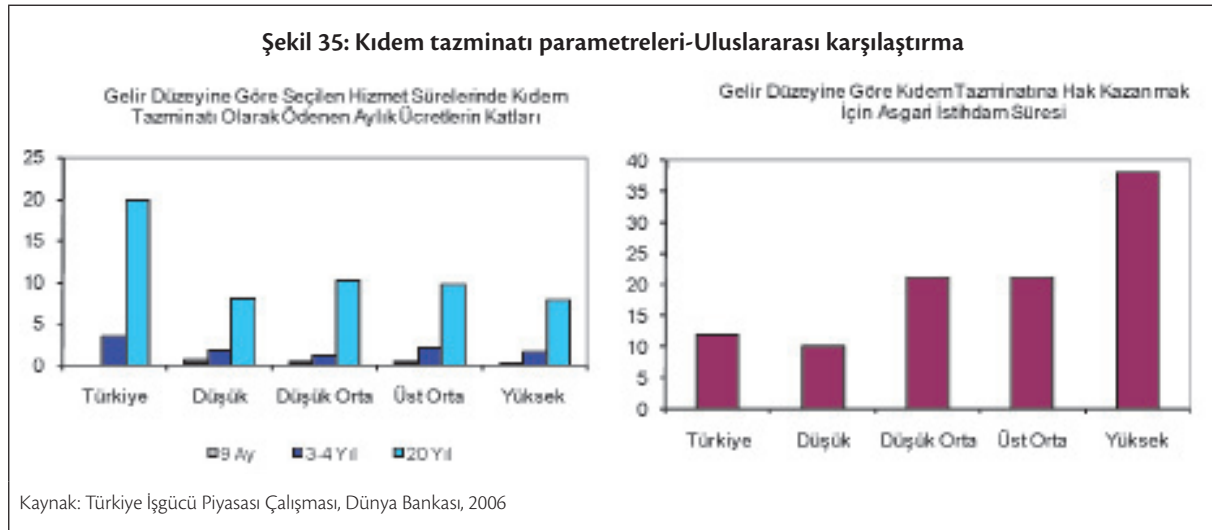
110. Türkiye katı İstihdam Koruma Mevzuatına bir örnek teşkil etmektedir. OECD'nin hesaplamalarına göre Türkiye, Meksika ile birlikte, en korumacı istihdam koruma kurallarına sahiptir ve 28 OECD ülkesi arasında İstihdam Koruma Mevzuatı puanı 3,5'tur (OECD, 2008, 2003 verilerine dayanarak). Bunun birincil nedeni koruma düzenlemeleri içerisinde geçici istihdam ve belirli süreli sözleşmelere dair varolan sınırlamalardır (4,9 ile en yüksek puanı almıştır). Türkiye'nin bu değerlendirmedeki puanına katkıda bulunan ikinci bir grup düzenleme ise düzenli/ ücretli çalışanların korunmasıyla ilgilidir. 28 ülke arasında düzenli istihdamın korunması açısından Türkiye altıncı sırada yer almaktadır (İspanya ile birlikte 2,6 puanla). Düzenli istihdamın korunmasında katılığı artıran en önemli etmen kıdem tazminatı ödemelerinin yüksek olmasıdır.⁴⁰ Benzer biçimde, Dünya Bankası'nın İş Yapma çalışmasında da (2009) Türkiye, "çalışanların istihdamı" kategorisinde, 181 ülke arasında 138. sırada yer almaktadır. Bu göstergeler bir ülkede iş yapmanın kolaylığına işaret eden 10 göstergeden biridir ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ilgili sözleşmeleri doğrultusunda işe alma, çalışma saatleri ve işten çıkarma konularında esnekliği ölçmektedir.

40 Toplu işten çıkarmalar konusunda Türkiye'nin esnek kuralları mevcuttur ve 2,4'lük puanıyla, İrlanda ile birlikte, OECD ülkeleri arasında 22. sırada yer almaktadır.

Kıdem tazminatı

111. Kıdem tazminatı işsizlere yönelik gelir desteği yöntemleri arasında en az etkili olarak değerlendirilmektedir zira genellikle yeterli gelir koruması sağlamamakta ve verimlilik açısından yüksek maliyetler doğurabilmektedir.⁴¹ (i) *Gelir Koruma*. Deneye dayalı kanıtlar göstermektedir ki bu sistem *gerekeni yerine getirmeme* sorunu yaşamakta ve birçok çalışan hakları olan kıdem tazminatından yararlanamamaktadır. Örneğin Peru'da kıdem tazminatı yasal hakkına sahip çalışanlardan sadece yarıya yakını işten çıkarılma halinde bu haktan yararlanmıştır. Bu oran Malezya'da yüzde 83'tür.⁴² Bu durum sistemin risk birleştirme becerisinin sınırlı olmasından ve yükümlülüklerin işletmelerin ödeme becerisinin en düşük olduğu zamanlarda ortaya çıktığı gerçeğinden kaynaklanmaktadır. (ii) *Etkinlik*. Birçok çalışma göstermiştir ki iş güvencesi kanunları işgücü piyasası neticeleri üzerinde genellikle olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (yukarıda irdelendiği gibi; ayrıca bkz. Vodopivec, 2008).

112. Türkiye'deki işletmelerin kıdem tazminatı yükü birçok ülkeyle kıyaslandığında yüksektir. Bir yıllık görev süresinden sonra, kusura istinaden olmayan işten çıkarma halinde, çalışanlar hizmet ettikleri her yıl için 30 günlük ücret tutarında kıdem tazminatına hak kazanmaktadırlar. Şekil 35'te (Dünya Bankası'nın 2006 tarihli Türkiye İşgücü Piyasası Çalışmasından alınmıştır) şu hususları göstermektedir: (i) Türkiye'deki kıdem tazminatı, çeşitli gelir grupları arasında, en yüksek orandadır ve (ii) Türkiye'de geçerli olan kıdem tazminatına hak kazanmak için aranan en az bir yıl çalışma koşulu üst orta gelir grubundaki ülkelerin koşullarından çok aşağıdadır (21 ay). 20 yıllık hizmet süresine sahip bir çalışan Türkiye'de aylık ücretinin 20 katını kıdem tazminatı olarak alırken, bu konudaki OECD ortalaması maaşın 6,2 katı ve üst orta gelir grubu ülkeleri ortalaması 9,8 katıdır. Ayrıca; Türkiye'deki kıdem tazminatı sadece işten çıkarmalarla sınırlı değildir. Zorunlu askerlik hizmetini yerine getiren erkek çalışanlara, evlendikten bir yıl sonra işten ayrılan kadın çalışanlara ve yaşlılık emekliliğine hak kazananlara da kıdem tazminatı ödenmektedir.⁴³



41 Vodopivec, Milan (2008) Dünya Bankası "Türkiye'deki Kıdem Tazminatı Sistemi için Reform Seçenekleri".

42 Vodopivec (2008) MacIsaac ve Rama'nın (2000) ve Mansor ve diğerlerinin (2001) bulgularına dayanarak

43 Her görev yılı için 30 günlük maaşa eşit kıdem tazminatı, yüzde 8'lik (1/12) ek bit yük yaratarak çalışanların işverenlere ücret dışı maliyetlerini artırmaktadır.

113. Kıdem tazminatı mevcut düzeyine 1975 yılında, işsizlik sigortasının yokluğunda yükseltilmiştir.

1975 yılından önce kıdem tazminatı bir yıllık görev süresi olan bir çalışan için 15 günlük maaşına eşitti. 1975 yılında bu oran 30 güne çıkarılmıştır. Söz konusu artış o dönemde var olmayan işsizlik sigortası sistemiyle alakalıydı. Söz konusu düzenleme, aynı zamanda, bir kıdem tazminatı fonunun oluşturulmasını öngörüyordu ancak bu fon hiç bir zaman kurulmadı. 1999 yılında işsizlik sigortası sisteminin uygulanması esnasında bu tarz bir fonun oluşturulması tartışıldı ancak 2003 Kanunu için yapılan hazırlıklarda mutabakata varılmadı.⁴⁴

114. Kıdem tazminatı yükü birçok işletmenin kaçınma yollarına başvurmasına, kayıt dışı çalışanların istihdamı da dahil, neden olmaktadır.

İşverenler, çalışan göreve başladığında bir istifa mektubu alabilmekte, bir yıllık görev süresi dolmadan çalışanı işten çıkarabilmekte, çalışanı kusurlu göstererek işten çıkarabilmekte ve işe alma esnasında çalışanla müzakere etmek suretiyle bir istifa mektubu veya davadan vazgeçme temin edebilmektedir. Bazı işten çıkarmalarda ise istifa mektubu veya davadan vazgeçme belgesi karşılığında çalışana kıdem tazminatının tamamı ödenmekte ve sözleşme feshinin nedeni olarak istifa gösterilmektedir.

Geçici ve Belirli Süreli İstihdam Üzerindeki Kısıtlamalar

115. Türk İş Kanunu belirli süreli ve geçici istihdama sadece istisnai durumlarda izin vermektedir.

Kanunda geçici istihdama sadece aynı şirket dahilinde ve sadece iki defa yenilenebilecek biçimde en fazla altı aylık dönem için izin verilmektedir. Bu nedenden ötürü mevcut kanun geçici çalışma bürolarının diğer ülkelerde olduğu gibi etkili bir işlev taşımasına imkan vermemektedir.⁴⁵ AB üyesi ve aday ülkeler arasında bu tarz büroların işlev taşımasına izin vermeyen tek ülke Türkiye'dir ve OECD ülkeleri arasında benzer bir uygulaması olan tek ülke Meksika'dır. Belirli süreli istihdam da İş Kanunu'nda kısıtlanmıştır. Kanuna göre belirli süreli iş sözleşmeleri belirli bir işin tamamlanmış olması veya belirli bir olayın meydana gelmesi gibi "objektif nedenlere" dayanmalıdır ve bir defadan fazla anlaşma yapılmasına izin verilmemektedir. Aksi takdirde sözleşmenin belirsiz süreli bir sözleşmeye dönüştürülmesi gerekmektedir.⁴⁶ OECD ülkeleri arasında sadece Yunanistan ve Türkiye belirli süreli iş sözleşmelerini bu örneklerle sınırlamaktadır. Bazı OECD ülkelerinde herhangi bir kısıtlama yokken, diğerlerinde kısıtlamalar sınırlıdır ve OECD ülkelerinin genel temayülü söz konusu kısıtlamaları da hafifletmektir.

116. Geçici istihdam üzerindeki yasal kısıtlamalar kayıt dışı istihdamı ilerletmektedir.

Kayıt dışı maaşlı istihdamın düzeyi neredeyse kayıtlı maaşlı istihdamın düzeyinin iki katı değişken niteliktedir ve bu durum işletmelerin, iktisadi dalgalanmalar ve mevsimsel değişimler esnasında kayıt dışı istihdamı kullanarak esneklik sağladığını göstermektedir. TÜİK'na göre 1988 ve 2007 yılları arasında kayıt altına alınmamış çalışanlarda değişim katsayısı yüzde 29, kayıt altına alınmış çalışanlarda ise yüzde 17 olmuştur (OECD, 2008).

117. İş Kanunu'nda geçici çalışma ve belirli süreli sözleşmelerin kısıtlanmasına rağmen istatistikler geçici çalışmanın işletmeler arasında yaygın ölçekte uygulandığını göstermektedir.

Türkiye Yatırım Ortamı değerlendirmesine göre ankete katılan işgücünün ortalama yüzde 31'i geçici olarak istihdam edilmiştir. "Kayıtlı işletmelerce bildirilen geçici istihdamdaki bu yüksek yinelenme oranı işverenlerin esneklik sağlamak için bu tür istihdamı kullandıklarını göstermektedir" (Türkiye Yatırım Ortamı Anketi, 2007).

⁴⁴ Kanun no. 4857. Türkiye'deki istihdam koruma mevzuatı hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Kenar (2009).

⁴⁵ Geçici Çalışma Büroları Direktifi AB tarafından Ekim 2008 tarihinde çıkarılmıştır. Direktif uyarınca "Üye Devletlerin geçici çalışma bürolarının kullanımına dair mevcut kısıtlamaları veya yasaları gözden geçirmeleri gerekmektedir. Söz konusu kısıtların Direktif kapsamında yürürlükte kalması ancak genel menfaat temelinde gerekçelendirilmeleriyle mümkündür. O takdirde ise devam eden her türlü kısıtlama ve yasağın gözden geçirilmesi ve Komisyon'a bir rapor olarak sunulması gerekmektedir. Kısıtlamaların ve yasaların Direktif uyarınca gözden geçirilmemesi ve gerekçelendirilmemesi halinde Komisyon gerekli eylemleri hayata geçirme hakkını saklı tutar." (EU MEMO/08/646, Brüksel, 22 Ekim 2008.)

⁴⁶ Taslak İş Kanunu'nda "objektif nedenin" belirli süreli iş sözleşmelerinde, ancak sözleşme yenilenirse aranması öngörülmekteydi (müteakip sözleşmeler). Ancak sendikaların baskısı neticesinde "objektif neden" koşulu tüm vakalarda aranır kılındı.

Taşeron kullanma

118. İş Kanunu'ndaki kısıtlamalara rağmen taşeron kullanımı işletmelerin kayıtlı istihdam korumasından kaçmak için kullandıkları başka bir yoldur. İş güvencesi, kıdem tazminatı ve bildirim yükleri, belirli süreli sözleşmeler üzerindeki ekstrem sınırlamalar ve özellikle geçici çalışma büroları kanalıyla istihdamın yasadışılığı taşeron kullanımına olan talebi arttırmıştır.⁴⁷ İşletmeler, alt sözleşme ve işletmelerindeki üretim ve hizmetlerin bir bölümünü dış kaynak kullanımı yoluyla gerçekleştirme yöntemleriyle başka işletmelerin çalışanlarını istihdam etmektedir. Mahkemelerin söz konusu yöntemleri İş Kanunu'nun ihlali olarak değerlendirdiği birçok dava mevcuttur.

İşsizlik Sigortası⁴⁸

119. İşsizlik sigortası primi de ücret dışı işgücü maliyetini artırmaktadır.

Mevcut uygulamada işsizlik sigortası primi yüzde 4 oranındadır (yüzde 2'lik işveren payı, yüzde 1'lik çalışan payı ve yüzde 1'lik devlet katkı payı). İşsizlik yardımlarından yararlanma kriterleri OECD ülkeleriyle kıyaslandığında katı niteliktedir.

Sonuçta işsizlik sigortası fonu 2000 yılında başlayan prim ödeme döneminden itibaren fon biriktirmeye devam etmiştir. 2008 sonu itibarıyla işsizlik sigortası sisteminde 38,3 milyar TL tutarında bir fazlalık söz konusudur. Tablo 7'de gösterildiği üzere Fonun faiz gelirleri bile tek başına fondan yapılan yıllık harcamalardan çok daha yüksektir. Yapılan simülasyon çalışmaları (Dünya Bankası, 2006) işsizlik sigortası fonunun her türlü gerçekçi senaryoda mali açıdan uygulanabilir ve sürdürülebilir olduğunu göstermektedir (yararlanma kriteri ve düzeyi gibi sistem parametrelerindeki değişiklikler, makro parametrelerdeki ani değişiklikler ve uyum oranı ile sistemin kapsamında meydana gelebilecek değişimler dahil).⁴⁹

Gelir ve gider	Milyon TL
İşveren (2%) ve çalışan (1%) katkı payı	13,159.7
Devlet katkı payı (1%)	4,456.5
Faiz geliri	23,891.1
Toplam gelir	41,848.7
İşsizlik sigortası fonu giderleri	3,486.6
İşsizlik sigortası fon stoğu	38,352.5
Kaynak: İŞKUR, İşsizlik Sigortası Aylık Bülteni	

5.2.4 Vergi denetimi ve sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı

120. Vergi kaçırmanın azaltılması için etkili bir vergi idaresi çok büyük önem taşımaktadır. Dünya Bankası'nın İş Yapma çalışması dünya genelindeki gelir idarelerinin, idari süreçleri kolaylaştırmak ve ödeme sistemlerini modernize etmek için büyük çabalar sarfettiklerini göstermektedir. Son dört yıl içerisinde çalışmaya konu 181 ülkenin yarıya yakınında vergi ödemeyi kolaylaştıran reformlar uygulanmıştır (İş Yapma Çalışması, 2009). Vergi idaresinin etkililiği personelin niteliğine ve niceliğine ve genel tutumuna bağlıdır. Vergi tahsilatlarının profesyonel, ulaşılabilir, etkili ve etkin olmaları beklenmektedir. Bu sayede mükelleflerin kolayca kaçmaması ama aynı zamanda yükümlülüklerini kesinleşmemiş maliyetler olmaksızın karşılamaları sağlanmalıdır. Bu nedenlerden ötürü vergi idaresi; gelir toplama amacının yanı sıra, mükellefler için de önemli bir hizmet fonksiyonuna sahiptir. Öte yandan; vergi tahsilatının etkililiği genel ekonomik çerçeve koşullarına da bağlıdır ve yüksek vergi oranları, karmaşık vergi sistemleri ve kökleşmiş vergi kaçakçılığı nedeniyle vergi tahsilatı daha zor hale gelmektedir.

⁴⁷ Bir işletmeye ticarethanesi haricinde sözleşmeli imalatla verilen işler taşeron kullanımı kapsamına girmemektedir. İş Kanunu'nda sözleşmeli imalatı kısıtlayan hükümler yoktur. Bir işin alt iş sözleşmeli olarak nitelendirilebilmesi için ana işverenin ticarethanesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

⁴⁸ Bu bölüm Dünya Bankası Türkiye İşgücü Piyasası Çalışması'ndan (2006) ve Kenar'dan (2009) alınmıştır.

⁴⁹ Simülasyonlar yeni "ücret sübvansiyonu" sistemi kanalıyla yapılan harcamaları dikkate almamaktadır.

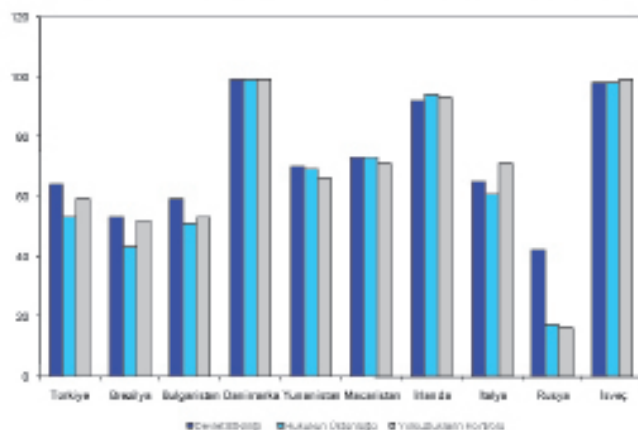
Kutu 4: 2003 tarihli İş Kanunu'nda İstihdamın Korunması (4857)

- Belirsiz süreli çalışanlarda (belirsiz süreli sözleşmeler gibi) kusura bağlı olmayan işten çıkarmalarda bildirim süresi işi altı aydan az sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak iki hafta sonra, işi altı aydan birbuçuk yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak dört hafta sonra, işi birbuçuk yıldan üç yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak altı hafta sonra ve işi üç yıldan fazla sürmüş işçi için, bildirim yapılmasından başlayarak sekiz hafta sonrasına denk gelmektedir. İşverenin bir iş sözleşmesini feshetmek istemesi halinde çalışanın görev süresinin tamamı kadar maaşını ödemesi gerekmektedir.
- Bir yıllık çalışma süresinden sonra belirsiz süreli çalışanların kusura bağlı olmayan işten çıkarılmalarında kıdem tazminatı oranı hizmet süresinin her bir yılı için 30 günlük maaşa eşittir (kıdem tazminatı tavanı en yüksek dereceli devlet memurlarının emeklilik ikramiyesine eşittir; 01.07.2008-31.12.2008 arasında 2.173 TL)
- Feshin geçerli sebebe dayandırılması (ekonomik nedenler dahil) şartıyla iş güvencesi. Otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır. İşverence geçerli sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli olmadığı mahkemece veya özel hakem tarafından tespit edilerek feshin geçersizliğine karar verildiğinde, işveren, işçiyi bir ay içinde işe başlatmak zorundadır. İşçiyi başvurusu üzerine işveren bir ay içinde işe başlatmaz ise, işçiyi en az dört aylık ve en çok sekiz aylık ücreti tutarında tazminat ödemekle yükümlü olur. Kararın kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre için işçiyi en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları ödenir.
- Kötü niyetli işten çıkarma için tazminat bildirim süresine ilişkin ücretin üç katıdır (30'dan az kişi çalıştıran işletmelerdeki işçiler için).
- Toplu işçi çıkarmalarda İŞKUR ve ilgili bölge müdürlüğüne 30 gün öncesinden bildirimde bulunulmalıdır.
- Belirli süreli iş sözleşmelerinde "objektif koşulların" varlığı ve bu sözleşmelerin zincirleme yapılabilmesi için "esaslı nedenin" varlığı şarttır. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir.
- Geçici çalışma büroları için herhangi bir yasal hüküm bulunmamaktadır.

121. Türkiye'de vergi tahsilatını güçleştiren çeşitli etmenler söz konusudur. Bu etmenler arasında nispeten yüksek emek ve tüketim vergisi oranları, doğrudan ve dolaylı vergilerde çok sayıda muafiyet ve kanuni boşluğun varlığı, ekonominin yapısı (nispeten yüksek tarım sektörü ve bölgeler arası gelir farkları), devletin etkinliğinin nispeten düşük algılanması, yolsuzluk kontrolü (anketlerde gösterilmiştir; bkz Şekil 36) ve denetim birimleri arasında eşgüdümün tam olmayışı bulunmaktadır.

122. Türkiye, vergi denetimini güçlendirmek için birçok tedbiri hayata geçirmiştir. 2005 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü lağvedilerek Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Gelir İdaresi Başkanlığı Maliye Bakanlığı nezdinde faaliyet gösteren yarı özerk bir kuruluştur. Vergi kanunu özelgelerinin yapılmasında, cezalarda kanundan kaynaklanan indirim yapmada ve kanuni düzenlemelerden kaynaklanan cezada uzlaşmada, kendi iç yapısına dair kararların alınmasında,

Şekil 36: Devlet etkinliği ve yolsuzluğun kontrol edilmesi



Kaynak: Dünya Bankası Dünya Yönetişim Göstergeleri

kendi bilgi işlem faaliyetlerini yürütmek ve hizmet performansı hedeflerinin belirlenmesinde özerktir. Vergi düzeylerinin ve personel karışımının belirlenmesinde, personel işe alımları ve işten çıkarmalarında ve ücretlerin belirlenmesinde ise özerk değildir. Gelir İdaresi Başkanlığının ana görevleri şunlardır: vergi politikasının uygulanması, mükelleflerin vergi mevzuatı uyarınca hakları ve yükümlülükleri konularında bilgilendirilmeleri, vergi politikalarının hazırlanmasına katılım ve vergi yoklaması ve denetimlerinin yürütülmesi. Gelir İdaresi merkezi olarak idare edilen tüm vergileri tahsil etmektedir ancak gümrük vergileri ve sosyal güvenlik katkı payları yetki alanına girmemektedir. Ayrıca; Maliye Bakanlığı nezdinde Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü de kurulmuştur. Bu genel müdürlüğün sorumluluğu planlama, programlama ve ekonomik politikalar ve stratejiler çerçevesinde devletin gelir politikasını belirlemektir. Yukarıda bahsi geçen değişikliklerin amacı devlet gelirleriyle ilgili olarak uygulama ve politika birimlerinin ayrılmasıdır.

123. Vergi tahsilatının etkinliğini iyileştirmek ve genel manada kazançların eksik beyanını ve vergi kaçırmaı azaltmak için birtakım tedbirler hayata geçirilmiştir. Örneğin; işletmelerin bankacılık sistemini kullanarak yapacakları satın almalarda KDV indirimlerinden yararlanabilmek için büyük ödemeler yapmaları şarttır. Ayrıca; Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından vergi daireleri, vergi enstrümanları ve mükellefler arasında bilgilerin çapraz kontrolünü iyileştirmek ve de potansiyel vergi kaçakçılarını daha iyi saptayabilmek amacıyla risk analizini geliştirmek için çalışmalar yürütülmektedir.

124. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004 tarihli bir raporunda, Türkiye'deki yüksek kayıt dışılığın "nedenlerinden biri olarak ilgili kurumlar arasındaki iletişim ve eşgüdüm eksikliği" göstermiştir. Farklı kurumlar (vergi dairesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sosyal güvenlik kurumu, polis ve gümrük idaresi ile diğer ilgili denetim daireleri gibi), işadamları dernekleri ve sosyal ortaklar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi kayıt dışılıkla mücadelenin etkililiğinin artırılmasında paydaşlarca sıkça dile getirilen bir yoldur. OECD (2008); "eşgüdümlü bir yaklaşımın uyum külfetini azaltabileceğini, uygulamada duplikasyonları önleyebileceğini, farklı kurumlardan gelen bilgilerle çapraz kontrol fırsatlarından faydalanılabileceğini ve devletin kayıt dışılıkla mücadelede ciddi olduğu mesajının kamuoyuna aktarılabileceğini" savunmaktadır. Söz konusu işbirliği özellikle ticaret düzenlemelerinin basitleştirilmesi, duplikasyonların ortadan kaldırılması ve dolayısıyla uyum külfetinin azaltılmasında önem taşımaktadır. Hükümetin yeni Kayıt Dışılık Eylem Planı ortak bir veri tabanı oluşturulması gibi tedbirlerle farklı kurumlar arasında bilgi paylaşımını kolaylaştıracak hususlar içermektedir.

Tablo 8: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve SGK teftişlerinin sonuçları

Denetçiler ve kurumlar	Denetim dönemi	İşyeri sayısı	Çalışan sayısı	Kaydedilmemiş çalışan sayısı	Kaydedilmiş çalışanların payı
Bakanlık İş Müfettişleri	02/22/2008 - 03/07/2008	12.053	191.026	2.472	1.3%
SGK sigorta müfettişleri	2007	18.994	324.648	12.673	3.9%
SGK sigorta müfettişleri	01/01/2008-10/31/2008	15.194	302.465	14.435	4.8%
SGK sosyal güvenlik kontrol memurları	01/01/2008-08/31/2009	8.868	...	10.959	...
Gelir İdaresi Başkanlığı yetkilileri	2007	12.458	...

125. Denetim ve yaptırım görevlerine atanan personelin oranı uluslararası standartlara göre nispeten düşük olmuştur. 10.000 çalışan başına düşen iş müfettişlerinin sayısı gelişmiş ve geçiş ülkeleri için ILO yönergelerinde belirlenen standartların (sırasıyla 1 ve 0,5) altındadır. Aynı oran Macaristan, Kore, Polonya ve Slovak Cumhuriyeti'ndeki oranların da oldukça altındadır (OECD, 2008). Gerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın gerekse Sosyal Güvenlik Kurumu'nun müfettiş sayısı bu hesaplama göre yetersizdir. Müfettiş başına düşen işletme sayısı 4000 ve kayıtlı çalışan sayısı ise 30.000'dir. Ayrıca; müfettişlerin yüzde 34'ü Ankara'da görev yapmaktadır ve İstanbul'da görev yapanların oranı sadece yüzde 18'dir. Öte yandan işyerlerinin ve kayıtlı çalışanların yüzde 30'u İstanbul'da ve sadece yüzde 9'u Ankara'dadır. Bu oranlar İstanbul'da müfettiş başına 11.000 kayıtlı işyerinin ve 87.000 kayıtlı çalışanın düştüğünü göstermektedir. Tablo 8'de kayıt dışı olarak istihdam edildikleri saptanan çalışanların oranının seçilen farklı denetimlerde yüzde 5'i geçmediği gösterilmektedir. Ayrıca; Dünya Bankası'nın Niteliksel Şirket Anketi'nde iş ve sosyal güvenlik teftişlerinin çoğunlukla büyük ve kayıtlı şirketlerde gerçekleştirildiği doğrulanmaktadır. Dünya Bankası Niteliksel Şirket Anketi'ne katılan işletmeler küçük ölçeklidir (50 şirketten 46'sı 20 kişiden az çalıştırmaktadır) ve işletme sahiplerinin sosyal güvenlik teftişleri açısından herhangi bir sorunu yoktur. Buna karşılık; kayıt dışılığın en yoğun olduğu işletmeler küçük ve orta ölçekli işletmelerdir. Dünya Bankası Niteliksel Şirket Anketi'ndeki işletmelerde kayıt dışı istihdam oranı yüzde 50'dir ve TÜİK verilerine göre 1-9 kişi çalıştıran işletmelerde kayıt dışılık oranı yüzde 52 ve 10-24 kişi çalıştıran işletmelerde yüzde 27'dir.

126. Ayrıca teftişler kayıt dışılığı saptamak hedefiyle yürütülmemektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teftişleri iş sağlığı ve güvenliği ile iş yerlerinin sosyal nitelikleriyle ilgilidir ve kayıt dışılık denetimleri düzenli olarak yürütülmemektedir. 2007 yılı sonu itibarıyla 548 iş müfettişinin 300'ü sosyal işlerden sorumluydu ve 248'i iş sağlığı ve güvenliği konularında (teknik) çalışmaktaydı. Sosyal konulardan sorumlu müfettişler aralarında İş Kanunu, Sendikalar Kanunu, Toplu Sözleşme Kanunu ve Yabancılar için Çalışma İzin Kanunu'nun da bulunduğu çalışma hayatına dair kanunların uygulanmasına dair denetimler yürütürler. Yeni "sosyal güvenlik kontrol memurlarının" görevlendirilmesiyle kayıt dışılık denetim kapasitesinin iyileştirilmesi muhtemeldir. Sosyal Güvenlik Kurumu, rasgele veya yıllık planlı denetimler ve de kayıt dışılık denetimleri yürütmektedir. Ancak, son yıllarda (iş müfettişlerinde olduğu gibi) müfettişlerin faaliyetlerinin çoğunu şikayete dayalı denetimler oluşturmaktadır. Sigorta müfettişlerine yapılan şikayetlerin yüzde 80'i daha önceki kayıt dışı çalışma sürelerinin kayıtlı çalışma süresi olarak sayılmasını isteyen kişilerin talepleri oluşturmaktadır (Kenar, 2009).⁵⁰

127. "Yeniden yapılandırma" kanunları uyum konusunda etkili olabilir. Vergi borçlarını veya sosyal güvenlik primlerini ödeyemeyen borçlulara imtiyazların tanınması ahlaki açıdan tehlikeler barındırmaktadır. 2007-2009 Orta Vadeli Program'ında hükümet "kayıtlılığı zayıflatan ve dolayısıyla kamunun gelirlerinde kayba neden olan tüm borç affı ve borç yapılandırma beklentileri ortadan kaldırılabilmelidir" ifadesini kullanmıştır.⁵¹ 2008 yılında prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin yeni bir düzenleme hayata geçirilmiştir.⁵² Türkiye'de prim borçlarının tahsilatına dair yürürlüğe sokulan yeniden yapılandırma kanunları sadece belirli dönemlerde olumsuz etkilenen kişileri değil de tüm borçlular için ortak affı içeren nitelikte olmuştur. Af döneminden sonra prim borçları tekrar birikmektedir. Gelir İdaresi tarafından bildirilen anket sonuçlarına göre mükelleflerin yüzde 74'ü "borç aflarının" gerçekte vergi kaçırıcılara faydalı olduğunu düşünmektedir.

50 Kısa bir süre önce, 5510 sayılı kanunun çıkarılmasına bağlı olarak, bankalara düzenli müşterilerinden sosyal güvenlik numaralarını talep etmeleri yükümlülüğü getirilmiştir. Bu nımaraların Bankalara sunulmaması halinde firmanın iş adresi Sosyal Güvenlik Kurumu ile paylaşılmaktadır. Paylaşılan bu bilgiler ışığında, sosyal güvenlik kontrol memurları firmayı teftiş etmektedir. Bu politikanın uygulanmasına Temmuz 2008 tarihinde başlanmıştır.

51 13.6.2006 tarihli Resmî Gazete'de Bakanlar Kurulu kararı olarak yayınlanmıştır.

52 5763 ve 5797 sayılı Kanunlar. Borç yapılandırılmasına ilişkin ifadeler 2008-2010 ve 2009-2011 Orta Vadeli Programlarından çıkarılmıştır.

5.2.5 Kurumsal kapasite ve yolsuzluk kontrolü

128. Genel olarak bakıldığında kurumsal zayıflıklar, etkin olmayan bürokrasi ve yolsuzluk kontrolünün olmayışı kayıt dışı uygulamaları ilerletecektir. İlk olarak; devletin sunduğu hizmetlerin kalitesine güven duyulması vergi uyumunu iyileştirebilir. Mükelleflerin ödedikleri vergiler karşılığında yüksek kaliteli kamusal hizmetlerden yararlandıklarına inanmaları halinde vergi kaçırma eğilimi daha düşük olacaktır. İkinci olarak; yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi arasında güçlü bir ilişki mevcuttur. Yolsuzluğun yaygın olduğu ortamlarda ekonomik unsurların kayıt dışı ekonomiye girme ihtimalleri daha yüksektir. Üçüncü olarak; etkin bir bürokrasinin varlığı kayıt dışılığı caydırıcı etki yaratacaktır zira kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermenin yakalanma ve cezalandırılma riski yükselecektir. Bowi'ye (2002) göre 21 OECD ülkesinde kayıt dışı ekonomi, vergi ve sosyal güvenlik primlerine nazaran, bürokratik verimsizlikle daha fazla ilgilidir. Örneğin; Kuzey Avrupa ülkelerindeki vergi yükü ve İstihdam Koruma Kanunlarının, Güney Avrupa ülkelerine (Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi) nazaran daha katı olmasına rağmen Kuzey Avrupa ülkelerindeki kayıt dışılık oranı daha düşüktür. Bu durumun ana nedenleri ise bürokrasinin etkinliği, iyi işlerliğe sahip kurumlar ve düşük yolsuzluk seviyeleridir (Kenar, 2009).

129. Diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında Türkiye'nin kurumsal yapı ve etkin bürokrasi alanlarındaki puanları yüksek değildir, bu durum kayıt dışılığı azaltmak için bir fırsat yaratabilir. Dünya Bankası'nın Dünya Yönetişim Göstergelerinde Türkiye'nin "yolsuzluğu kontrol etme" çalışmaları 100 üzerinden 59 puan almıştır ve bu oran 2002 ve 2004 yıllarında sırasıyla kaydedilen 41 ve 53'ten daha yukarıdadır.

5.2.6 Sosyal yardım programları

130. Kuramsal olarak bakıldığında prim katkısız sosyal yardım programları kayıt dışılığa geçişi veya kayıt dışı sektörde kalmayı teşvik edebilmektedir. Bu bölümde Türkiye'deki ana sosyal yardım programlarının kayıt dışı istihdam üzerinde etkilerinin olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu analiz hanehalkı bütçe anketi verisine dayanmakta olup, belediyeler tarafından sağlanan nakit ve aynı yardımlar ile sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca sağlanan yardımlar gibi bazı sosyal yardım programlarını kapsamamaktadır. Sosyal yardım programlarının kayıt dışılık üzerindeki etkileri analiz edilirken söz konusu programların lehdarlara sunabileceği belirli teşviklerin anlaşılabilmesi önem taşımaktadır. Programların etkisi esasen üç etmene bağlıdır: programların "cömertlik" düzeyi (algılanan hizmet kalitesi de dahil), uygunluk kriterleri ve programların kapsamı.

- (i) **Cömertlik.** Analizde dikkate alınacak önemli boyutlardan biri programların cömertliğidir (hanelerin gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturabilecek transferli programlar). Gerçekten de yardımların bol olduğu programlar refah bağımlılığı yaratmakta ve lehdarların işgücü piyasası kararlarını olumsuz etkileyebilmektedir.
- (ii) **Kapsam.** Bir programın kapsamı da (programdan gerçekten faydalanan hedef nüfusun payı) programın uygulandığı yerlerde toplu neticeler üzerinde etki yaratabilecek önemli etmenler arasındadır. Belirli bir yerdeki nüfusun büyük bölümünü kapsayan cömert bir programın o mahaldeki genel neticeler üzerinde önemli etkiler taşıması muhtemeldir.
- (iii) **Uygunluğun tasarımı.** Üçüncü boyut programa uygunluğun belirlenmesidir. Bir programın uygunluk tasarımı yardım alacak kişilerin işsiz veya kayıt dışı olmalarını gerektiriyorsa, örneğin, programın varlığı yardım alan kişinin uzun dönem işsiz veya kayıt dışı kalmasını teşvik edebilir. Türkiye'de uygunluk tasarımı kayıt dışılığın artışında muhtemelen etkiler taşıyabilir ve/veya bireylerin kayıt dışı sektörde bulunma yaygınlığını artırabilir. Bunun nedeni de, tüm sosyal yardım programlarında, yardım alacak kişilerin ekonomideki kayıtlı sektörün dışında olmaları şartıdır.

131. Diğer ülke örnekleri prim katkısız sağlık ve sosyal yardım programlarının, kayıt dışılığa geçiş veya kayıt dışılıkta kalma üzerindeki etkilerine dair yeterli kanıt sunmamaktadır. Kolombiya ve Meksika'da büyük ve kapsamlı prim katkısız sağlık sigortası sistemleri uygulanmaktadır: Kolombiya'daki *Plan Obligatorio de Salud Subsidiado* (POSS) ve Meksika'daki *Seguro Popular*.⁵³ Yakın zamanda hazırlanan iki çalışmada bu programların kayıt dışılık üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Camacho ve Conover (2007) Kolombiya'da 1993 yılında gerçekleştirilen Sağlık Reformu'nun etkilerini araştırmaktadır. Söz konusu reform kapsamında POSS programı uygulamaya koyulmuş ve kayıtlı bir işe sahip olmayan çalışanlar için sağlık sigortasına ve ilaca ücretsiz erişim hakkı tanınmıştır. POSS programlarından yararlanabilmek için bireylerin SISBEN puanı denilen sistemde belli bir puanın altında kalmaları gerekmektedir. Söz konusu puanlama sistemi Kolombiya hükümetinin yoksul vatandaşları belirlemek için kullandığı bir vekil gelir testi (proxy means testing) mekanizmasıdır. Programın kayıt dışılık üzerindeki etkilerini değerlendirebilmek için uzmanlar SISBEN puanının üzerinde ve altındaki kayıt dışılık oranlarını analiz etmiş ve uygunluk eşliğinde kayıt dışılığa geçiş ihtimalinin oldukça küçük olduğunu bulmuşlardır. Bu da POSS programının kayıt dışılık üzerinde orta dereceli bir etkisi olduğunu göstermektedir. Benzer biçimde; Borros (2008) Meksika'daki *Seguro Popular* programının kapsamının genişletilmesinin kayıt dışılık üzerinde herhangi bir etkisi olmadığını saptamış ve de bu durumun program çerçevesinde sunulan sağlık hizmetlerinin düşük kalitesinden kaynaklanabileceğini öne sürmüştür.

132. Yararlandıkları sosyal yardım programlarının sunduğu faydaların daha fazla olması halinde kayıt dışı çalışanlar kayıt dışı sektörde kalmayı tercih edebilirler. Meksika'daki prim katkısız sağlık programının değerlendirilmesi sosyal programlar ve kayıt dışılık arasındaki ilişkinin önemli bir boyutuna dikkati çekmektedir: programın sağladığı faydaların algılanan değeri. Gasparini ve diğerleri (2007) bu konuyu, Arjantin'de gerçekleştirilen *Programa Jefes de Hogar* (PJH) adlı büyük ölçekli yoksulluğu azaltma programının analizinde ele almışlardır. Söz konusu program işsiz hane reislerine nakit transferlerini içermektedir. Uygulama açısından bakıldığında kayıt dışı çalışanlar için işsiz olma şartının izlenmesinin zorluğu program katılımcılarının kayıtlı iş arama girişimleri açısından caydırıcı bir faktör olacaktır. Panel verilerine eşleme tekniği uygulanarak, nakit transferi değerinin kayıtlı işgücü piyasasındaki ücretlere kıyasla nispeten yüksek olduğu hallerde, programın kayıt dışılık yanlılığı taşıdığına dair bazı kanıtlara ulaşılmıştır. Ancak; zaman içinde kayıtlı sektördeki reel maaşların yükselmesi ve PJH nakit transferlerinin sabit kalmasıyla söz konusu etkinin ortadan kalktığı görülmüştür.

133. Türkiye'de sosyal yardım genel sosyal koruma sisteminin bir parçasıdır ve Yeşil Kart bu bağlamdaki en büyük programdır. Türkiye'deki sosyal yardım sistemi dört ana programdan oluşmaktadır: muhtaç yaşlılara ve engellilere sunulan yardımlar; aile ve çocuk yardımları ve prim katkısız sağlık sigortası (Yeşil Kart). Yeşil Kart programı, 2007 yılında bu dört program için ayrılan toplam ödeneğin yaklaşık yüzde 85'ine tekabül etmekteydi. Yeşil Kart programının ana özellikleri ve uygunluk kriterleri Kutu 5'te verilmiştir.

53 Kolombiya ve Meksika'da kayıt dışı çalışanların toplam istihdamdaki payları oldukça yüksektir (2006'da yaklaşık yüzde 55 (Dünya Bankası, 2007)).

Kutu 5: Yeşil Kart Programının Ana Özellikleri – Devlet Katkılı Sağlık Sigortası Sistemi

Kısa Tanım: 1992 yılından bugüne Yeşil Kart programının amacı diğer sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayan yoksul kişilerin sağlık giderlerini karşılamaktır. 1992 yılında başlatılan program şunları kapsamaktadır: (i) sağlık kuruluşlarındaki ayakta tedavi, muayene ve test hizmetleri, (ii) doğum öncesi bakım ve doğum harcamaları, (iii) acil tıbbi yardım. Tıbbi ilaçlara ilişkin harcamalar lehdarın katkı payını gerektirmektedir.

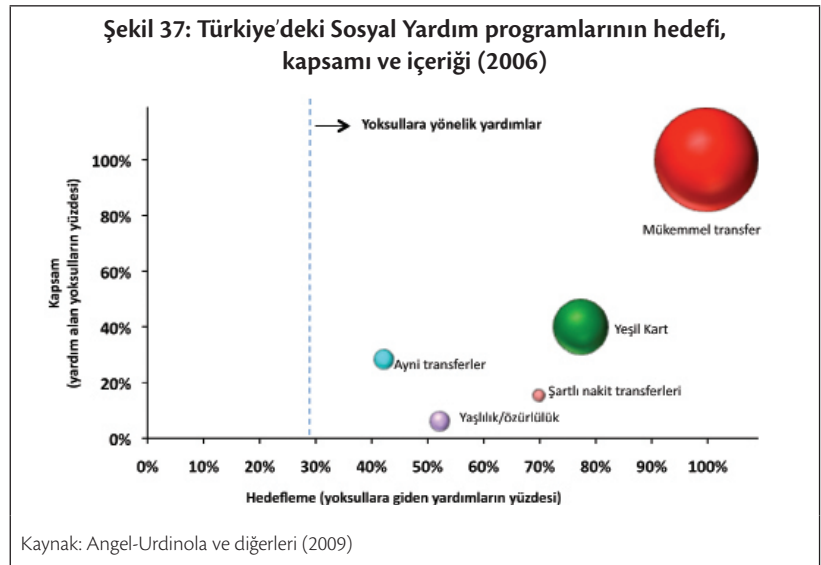
Düzenleme: Program 3816 sayılı Kanun kapsamında 1992 yılında yürürlüğe girmiştir.

Uygunluk: Program lehdarları başka bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaması ve gelirinin veya aile içi kişi başı gelir tutarının brüt asgari ücretin üçte birinden az olması gerekmektedir (5754 numaralı kanun ile 3816 numaralı kanunun 2. maddesinde yapılan değişikliğe göre).

Yönetim: Yeşil Kart Programı yerel düzeyde il ve ilçe idare kurullarınca yönetilmektedir. Programlar için bütçe tahsisatı, sunulacak sağlık hizmetlerinin maliyetinin karşılanması için, Sağlık Bakanlığı'na verilmiştir.

134. Boyutu ve kapsamı küçük olmasına rağmen prim katkısız sosyal yardım programlarının iyi hedeflendiği görülmektedir. 2006 Hanehalkı Bütçe Anketi kullanılarak saptanan bulgular (Aran, 2008) prim katkısız sosyal yardım programlarının sunduğu yardımların çoğunun en alt iki grupta biriktiğini göstermektedir.

135. Ancak Yeşil Kart Programı yine de barındırdığı bazı özelliklerle (yardım içeriği ve kapsam açısından) çalışanların kayıt dışı sektörde kalma kararını etkileme potansiyeli taşımaktadır. Şekil 37'de Türkiye'deki prim katkısız sosyal yardım programının hedefleme performansı, kapsamı ve yardım içeriği analiz edilmiştir. Analizde üç boyutlu bir şekil kullanılarak fayda – insidans analizinin temel sonuçlarının görselleştirilmesi sağlanmıştır. Şekildeki her boyut farklı bir göstereyi temsil etmektedir. Dikey eksen yoksul nüfusta gelir kaynağından yararlanan (kapsam) payı temsil etmektedir. Yatay eksen ise yoksullara ulaşan toplam program harcamalarının payını temsil etmektedir (hedefleme). Baloncukun büyüklüğü ise yardım içeriğini/programın cömertliğini simgelemektedir ve haneler tarafından “alınan” kişi başı ortalama transferle orantılıdır (daha büyük bir baloncuk parasal olarak daha büyük kişi başı transferi göstermektedir). Bu şekil Yeşil Kart programının Türkiye'de en cömert ve iyi hedeflenmiş sosyal yardım programı olduğunu ve en yüksek kapsama sahip olduğunu göstermektedir.

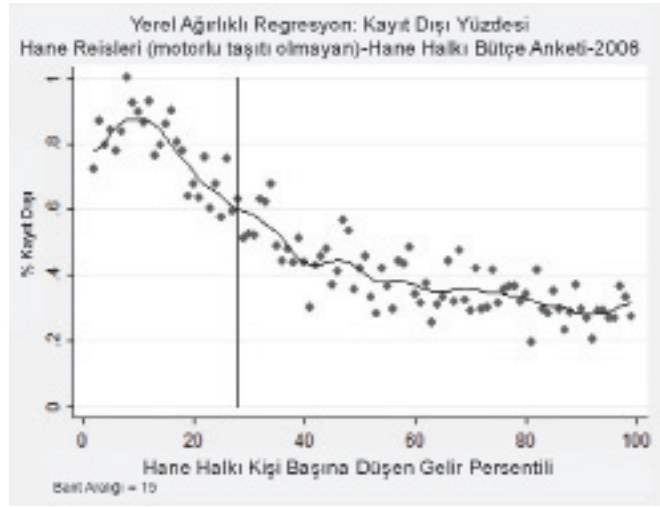


136. Tahminler uygunluk eşliğinde süreksizliğe dair herhangi bir kanıt sunmamaktadır ve bu durum Yeşil Kart programının, en azından toplamda, kayıt dışı ve kayıtlı istihdam arasındaki tercihi etkilemediğini göstermektedir. Yeşil Kart programının kayıt dışılık üzerindeki etkisini deneye dayalı olarak test edebilmek için analiz temeli olarak aile içi gelirin asgari ücretin üçte birinden az olması şartı kullanılmıştır. Kesme noktasına yeterince yakın olan kişilerin bağıntılı nitelikler açısından, programa hak kazanma veya hak kazanmama haricinde, oldukça benzer olmaları

beklenmektedir. Bu nedenle; bu kişilerin karşılaştırılması sayesinde Yeşil Kart uygulamasının farklı boyutlardaki etkilerini değerlendirebiliriz. Bu popüler tanımlama stratejisine “süreksizlik tasarımı” denmektedir.⁵⁴ Süreksizlikten kastedilen uygunluk eşliğidir (programı hedeflemek için belirlenen gelir eşığı gibi). Bu analizin temel mantığı gereği marjinal biçimde üstünde olan kişilerin, eşığın marjinal biçimde altında olan kişilerle benzer nitelikler taşımaları beklenmektedir ve dolayısıyla makul bir kontrol grubu olarak kullanılabilirler. Şekil 38’de gelir ve kayıt dışılık arasında negatif bir ilişki gösterilmektedir (beklendiği üzere, hanehalkında kişi başına düşen gelir arttıkça kayıt dışılık azalmaktadır). Öte yandan, şekilde eşik noktasında süreksizliğe dair herhangi bir kanıt sunulmamaktadır ve bu durum programın kayıt dışı sektörde çalışma ihtimali üzerinde önemli bir çarpıtma yaratmadığını göstermektedir (uygunluk gelir düzeyi etrafında).⁵⁵

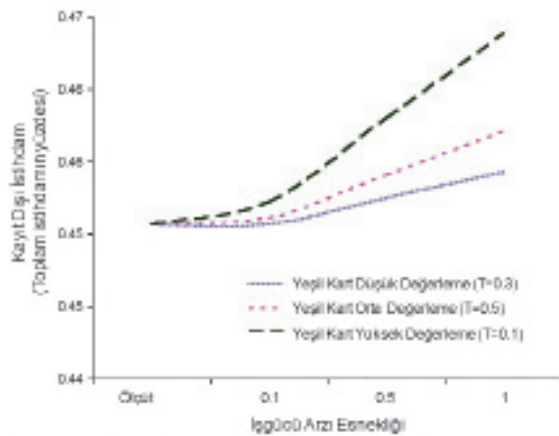
137. Simülasyonlar sosyal yardım harcamalarında büyümenin kayıt dışılığı sadece marjinal olarak etkileyebileceğini göstermektedir (Şekil 39). Prim katkısız sosyal yardım harcamalarındaki büyümenin muhtemel etkisine dair tahminlerde bulunabilmek için kayıt dışı sektördeki işletmelerin ve çalışanların davranışlarını sosyal yardımdaki değişikliklere ve kayıtlı sektördeki işletmelerin ve çalışanların davranışlarını ücret dışı işgücü maliyetleri ve faydalarındaki değişikliklere göre uyarlamalarına imkan veren bir model kullanılabilir. Söz konusu model Yeşil Kart harcamalarında 2004 – 2007 yılları

Şekil 38. Kayıt dışılık ve kişi başına düşen hanehalkı geliri



Kaynak: 2006 HBA kullanılarak ekibin yaptığı hesaplamalar

Şekil 39: Daha yüksek Yeşil Kart harcamalarının kayıt dışı sektör büyüklüğü üzerindeki etkisi



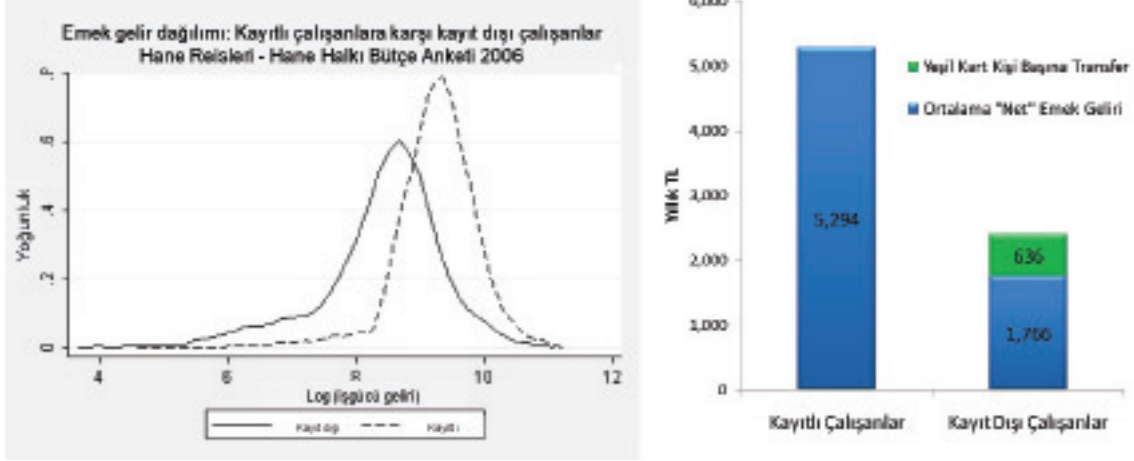
Kaynak: Angel-Urdinola ve diğerleri (2009)

⁵⁴ Analizin ayrıntıları için bkz. Angel-Urdinola ve diğerleri (2009).

⁵⁵ Bu sonucun diğer testlerle tutarlı olduğu görülmektedir. Gerçekten de gözlenebilir niteliklerin kontrol edildiği ve farklı ekonometrik tekniklerin kullanıldığı (doğrusal kısmi regresyon ve probit regresyon modelleri gibi) testlerde de benzer sonuçlar elde edilmiştir.

arasında yaşanan yüzde 170'lik artışa benzer varsayımsal bir artışın etkilerini simüle etmek için kullanılmıştır. Sonuçlar bu tarz büyük bir artışın kayıt dışı istihdamın payı üzerindeki etkilerinin sadece marjinal olacağını göstermektedir (referans düzeyi olan yüzde 45'ten en fazla yüzde 46,6'ya).⁵⁶

Şekil 40: Türkiye'deki kayıtlı/kayıt dışı ücret farklılığının çok büyük olması nedeniyle yeşil kart transferleri (cömert olmalarına rağmen) çalışanların sektör tercihlerini etkilemeyebilir



Kaynak: 2006 HBA verileri kullanılarak yazar tarafından yapılan değerlendirme.
Not: Grafikler "net" emek gelirini göstermektedir.

138. Bu sonucu şekillendiren önemli bir faktör de kayıtlı ve kayıt dışı çalışanlar arasındaki büyük ücret farkı, Bölüm 4'te anlatıldığı üzere, olabilir. Eldeki kanıtlar, Türkiye'deki kayıtlı ve kayıt dışı işgücü piyasaları arasında, çalışanların verimliliğiyle açıklanamayan, büyük ücret farklılıkları olduğunu göstermektedir. Angel-Urdinola ve diğerleri (2009) eğitim, istihdam sektörü ve yaş gibi gözlenebilir özellikler kontrol edildiğinde kayıt dışı sektörde çalışanları saatlik ücretlerinin kayıtlı sektördeki benzer nitelikteki çalışanlardan yüzde 40 daha az olmasının bekleneceğini saptamışlardır. Bu ücret farklılıkları işgücü piyasasında işgücü piyasası bölünmüşlüğüne bağlı olabilir. Bu bölünmüş yapı nedeniyle sektörler arası hareketliliğin düşük olması bireylerin, nihayetinde güvenceli sektörde iş bulma ümidiyle, güvencesiz sektörde kuyrukta beklemelerine yol açmaktadır (dışlanma). Ancak; Türkiye'deki durumun bu şekilde açıklanabileceğine dair "sağlam" deneye dayalı deliller mevcut değildir. Bulguları daha görünür kılmak amacıyla Şekil 40'ın sol kısmında kayıtlı ve kayıt dışı sektörlerde çalışanların "net" emek geliri dağılımı gösterilmiştir. Şekilde de gösterildiği üzere kayıtlı çalışanlar dağılımının her noktasında kayıt dışı çalışanlara nazaran çok daha fazla kazanmaktadır. Şekilin sağ kısmında ise Yeşil Kart uygunluk eşliğine yakın noktalarda bulunan çalışanlar için kayıtlı ve kayıt dışı çalışanların ortalama emek gelirleri hesaplanmıştır (Yeşil Kart uygunluk eşliğinin yüzde 10 altında/üstünde olanlar gibi). Sonuçlar göstermektedir ki kayıtlı/kayıt dışı ücret farkı, Yeşil Kart transferlerini açıkladıktan sonra dahi, o kadar fazladır ki kayıtlı sektörde çalışanların "net" ücretleri kayıt dışı sektördeki "brüt" ücretlerden (Yeşil Kart yardımları da dikkate alınarak) çok daha yüksek çıkmaktadır. Anılan özelliklere bağlı olarak kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçiş şansı olan düşük gelirli çalışanların bu geçişi gerçekleştirmeleri için gerekli tüm teşvikler, Sosyal Yardımlardan yararlanma hakkı kaybedilecek olsa dahi, mevcuttur (kayıtlılığa geçişten beklenen ücret artışları kayıt dışılıktaki sosyal yardım transferlerinden elde edilecek "parasal" faydaları açık ara geçmektedir).

⁵⁶ Model çalışanların sektörler arasında hareket etme serbestliğine sahip olduklarını varsaymaktadır. Ancak; Türkiye'de işgücü piyasası bölünmüş nitelikte olabilir ve bu da burada sunulan tahminlerin "artı yanlılık" taşıyabileceğini göstermektedir.

139. Ayrıca; yukarıda anlatılan analizde kayıt dışı bir işten kayıtlı bir işe geçişte beklenen işini kaybetme riski dikkate alınmamıştır. Bazı çalışanların kayıt dışı sektörde kalmalarını teşvik edebilecek bir “risk” faktörü söz konusudur. Bu faktör çalışanların resmi istihdam sonrasında işten çıkarılabileceklerine inanmaları halinde devreye girmektedir. Dünya Bankası kayıt dışılık anketinden elde edilen verilere göre kentsel işgücü piyasasındaki eğitimsiz her 10 çalışanın sadece 2’si (tüm yaş gruplarında) kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre geçiş yapmaktadır. Bu geçiş esnasında çalışanların (ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin) Yeşil Kart kapsamında yararlandıkları haklarından vazgeçmeleri gerekmektedir. Aynı zamanda, bu çalışanlar resmi işlerinde bir yıllık hizmet süresini doldurmadan işten çıkarılma riskiyle karşı karşıyadır. Daha önce de değinildiği üzere söz konusu risk, 12 aylık hizmet sonrasında çalışanların kıdem tazminatı korumasından yararlanma hakkı kazanmalarıyla, yükselmektedir. İşten çıkarılan bir çalışanın yeniden Yeşil Kart’a başvurmaya ihtiyacı olacaktır. Yeni bir Yeşil Kart çıkartılması 8 ila 10 ay sürebilir. Bu nedenden ötürü çalışanın sağlık güvencesine çok değer vermesi – kayıtlı sektörde kazanacağı ek ücrete verdiği değerden fazla – ve de bir yıllık çalışma süresini doldurmadan işten çıkarılma ihtimalinin yüksek olduğuna inanması halinde güvencesiz kalma riskine karşı kayıt dışı çalışmaya devam tercihi söz konusu olabilir. Bu durum şahısların (ve/veya bakmakla yükümlü oldukları kişilerin) sağlık hizmetlerini sık kullanmaları ve/veya sağlık sorunları taşımaları halinde ortaya çıkabilmektedir. Ancak; eldeki verilerle kaç kişinin böylesi bir ikileme yüzleşebileceğini sayısal olarak belirlemek güçtür.

5.3 Sosyal Normlar ve Katma Değer Zinciri⁵⁷

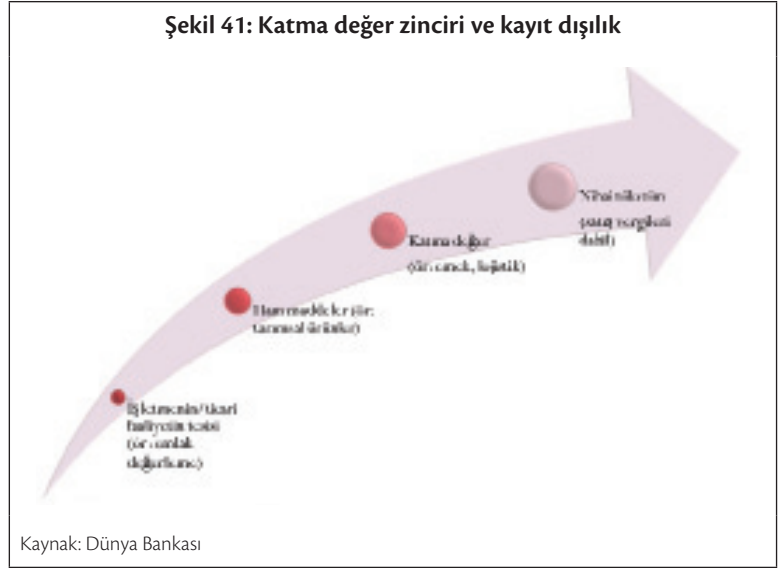
140. Gerek niteliksel gerekse niceliksel anket sonuçları kayıt dışılığın insanların yaşamlarının bir parçası haline geldiğini göstermektedir. Birçok işletme sahibinin, zararlarının farkında olmalarına rağmen, farklı derecelerde kayıt dışılığa bizzat dahil oldukları ve rakiplerinin ve özellikle büyük işletmelerin (vergi kaçırma sürecini beceriyle idare etmek suretiyle) birçok sektörde yaygın olan kayıt dışı ekonominin bir parçası olduğundan neredeyse emin oldukları görülmektedir. Yukarıda da irdelendiği üzere işletmelerin tescil edilmemesi biçiminde ortaya çıkan kayıt dışılık Türkiye için büyük bir endişe kaynağı değildir. Öte yandan; kayıt dışı istihdam ve gelirlerin eksik beyanı kayıt dışılığın en yaygın türleri olarak ortaya çıkmaktadır. Dahası, kayıt dışılığın katı tanımının ötesine gidildiğinde, kayıt dışılığı bankacılık sisteminin dışındaki işlemlerde (çalışanlara elden ödeme yapılması) ve yakın iş ilişkisine sahip işletmeler arasındaki ticari işlemlerde tespit etmek de mümkündür. Niteliksel anketin ortaya koyduğu önemli bulguların bazıları aşağıda verilmiştir:

- Kayıtlılık ve kayıt dışılık birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. Aralarında açık bir ayırım yapmak veya ikiye bölünmüş olarak algılamak mümkün değildir. Mevcut durum daha ziyade “bir seviye meselesidir”.
- Herkes vergi oranlarının yüksek olduğu hususunda hemfikirdir. Ancak vergi oranlarında bir azalmanın, uyumu ve vergi gelirlerini artırıp artırmayacağı kesin değildir.
- Sadece sözlü anlaşmalara dayanan ticari işlemler, vadeli ödeme düzenlemeleri, çalışanlara yapılan ödemeler de dahil nakit işlemler, iş yaparken sosyal ağların ağırlıklı olarak kullanımı, kayıt dışılığın kilit özellikleri arasındadır.
- Algılara dair yöneltilen soruların cevaplarında işletmelerin (ve bireylerin) devlete güvenmediği, kamu hizmetlerinde hüsrana uğradıkları ve adaletsizliğin varlığına inandıkları gözlenmektedir.

57 Bu bölümde özel sektör temsilcileriyle ve kamu kurumlarındaki meslektaşlarımızla yapılan değerli görüşmelerden yararlanılmıştır.

141. Sonuçta girişimciler, dışlanmanın sonucu olarak değil de, azami oranda kar elde etmek maksadıyla, bilinçli olarak kayıt dışı faaliyetler yürütmeye karar vermektedir. Girişimcilerin bu kararlarını şekillendiren iki temel etmen (algı) söz konusudur: (i) “başkalarının da” vergi kaçırdığı, çalışanlarını ve ücretlerini eksik beyan ettiği algısı ve (ii) ödenen vergilerin getirilerinin ve kamu hizmetlerinin kalitesinin düşük olduğu algısı ve yolsuzluğun var olduğu düşüncesi. Torgler ve Schneider (2007), “vergi ahlakı” konulu analizlerinde, bireylerin kurumlarının ödedikleri vergileri kullanma becerisine güvendiği toplumlarda kayıt dışılığın daha az olma eğiliminde olduğunu savunmaktadırlar. Bu durumda vergi kaçırmanın büyük bir kayıt dışı sektörün varlığı bireylerin kurumlara olan güvenini sarsma, hukukun üstünlüğü ilkesini zayıflatma ve yolsuzluk davranışını besleme potansiyelini taşımaktadır. Toplumdaki inançlar sisteminde bu algıların hakimiyeti bireylerin kayıt dışı olma tercihlerini kolayca gerçekleştirmelerine neden olmakta (bu durum “ahlak dışı” nitelendirilmemektedir) ve kayıt dışılık insanların günlük rutinlerinin bir parçası olarak ekonominin idealin altı bir dengede kalmasına neden olan kısır döngüyü yaratmaktadır.⁵⁸

142. Türkiye’de çok rastlanan kayıt dışılığın farklı türleri birbirleriyle ilişkilidir. Katma değer zinciri şekli (Şekil 41) kayıt dışılığın, üretimin ilk aşamalarından nihai tüketime kadar değişik safhalarını göstermektedir. Bir ticari işletmenin kuruluş aşamasında, örneğin, işletme sahibi tesisini inşa etmek için arazi satın alabilir. Gayri menkullerin vergi nedeniyle değerlerinin düşük gösterilmesi yaygın bir uygulamadır ve bu örnekte kayıt dışılık zincirinin ilk halkasını oluşturmaktadır. Bu zincir her aşamada devletin gelir kaybetmesine neden olmaktadır. Ham maddelerin satın alınmasında ise, örneğin, işletme sahibinin tarım ürünleri satın alması halinde, tarım sektöründe faturalandırmanın olmaması nedeniyle kayıt dışılık zincirine ikinci halkanın eklenmesi gerçekleşecektir. İşletmeler gerçek girdilerinden daha azını kayıt altına aldıklarında üretime dahil olan çalışanların sayısını düşük gösterme ihtimalleri de artmaktadır ve bu durum zincirin üçüncü halkası olarak ücret dışı işgücü maliyetlerinin kaçırılmasına neden olmaktadır. Nihai ürünler pazara ulaştığında vergi nedeniyle satışların eksik bildirimi ise kayıt dışılık zincirindeki son halkayı oluşturmaktadır.



⁵⁸ Chong ve Gradstein (2004), ilk olarak Maloney (1999) tarafından bulunan delilleri içeren bir kuramsal model oluşturmuştur. Bu modele göre kayıt dışı faaliyet; kurumsal kalitenin, düzenleme çerçevesinin ve ülkedeki sosyal “değerler” sisteminin ışığında çalışanların/girişimcilerin rasyonel maliyet-fayda analizinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Modelde düşük kurumsal kalite ve refah eşitsizliğiyle kayıt dışı sektörün büyüklüğü arasında pozitif ilişkiler kurulmaktadır. (Oviedo, 2009)



6. SONUÇLAR: BÜTÜNCÜL POLİTİKA MÜDAHALESİ

143. Gelirlerin ve ücretlerin düşük gösterilmesi ve çalışanların sosyal güvenlik sistemine kaydedilmemeleri Türkiye’de kayıt dışı ekonomik faaliyetin en önemli iki türünü teşkil etmektedir. Türkiye’deki kayıt dışılığın seviyesi ülkenin özellikleri dikkate alındığında aslında şaşırtıcı değildir. Türkiye’de kayıt dışı ekonomik faaliyetin GSYİH’daki payı, yaklaşık olarak, kişi başına gelirinın işaret ettiği seviyededir.

144. Kayıt dışılık yaygındır ve dahası, kayıt dışı istihdamda yakın zamanda yaşanan düşüş neredeyse tamamen tarımdan dışarı göçle açıklanmaktadır. Kayıt dışılığın temel ölçütü (TÜİK tarafından sağlanmıştır; sosyal güvenliğe kayıtlı olmayan çalışanların oranı) düşmektedir: 2004-2008 yılları arasında bu ölçütte genel olarak yüzde 53’ten yüzde 44’e gerileme yaşanmıştır. Ancak; söz konusu toplu azalma önemli örüntüleri gizlemektedir. Bu düşüşün çoğu, işgücünün tarımda istihdamdan esas olarak kentsel alanlardaki imalat ve hizmet sektörlerine göçüyle (ücretlilerde kayıt dışılık oranları yüzde 20’nin altındadır) açıklanmaktadır. Ayrıca; ekonomide hızlı bir büyümenin yaşandığı 2001-2006 yılları arasında kentsel ve tarım dışı kayıt dışılık aslında artmıştır (tarım dışı istihdamda yüzde 29’dan yüzde 34’e çıkmıştır).

145. Kayıt dışılık (i) mali neticeler; (ii) verimlilik ve büyüme; (iii) ekonomik ve sosyal kırılganlık; (iv) sosyal uyum ve hukukun üstünlüğü açılarından sonuçlar doğurmaktadır. Analizler kayıt dışı çalışanların ekonomik ve sosyal kırılganlığının kayıt dışı istihdamın en önemli ve doğrudan etkisi olduğunu göstermektedir. Kayıt dışı çalışanlar; kayıtlı çalışanlara nazaran; düşük ücretlerle, daha yüksek işten çıkarılma riskiyle ve daha kötü çalışma koşullarıyla karşı karşıyadırlar ve de genellikle sosyal güvenlik sistemlerinin koruması altında değildirler. Kamu kurumlarına olan saygının kaybolması ve adaletsizlik duyguları – sayısal olarak belirlenmesi güç olmakla birlikte – niteliksel anket kanıtlarının ve kamu ve özel sektördeki paydaşlarla yapılan görüşmelerin ortaya koyduğu diğer sonuçlardır. Büyüme konusunda ise analizde kayıt altına almayla ilişkili verimlilik kazanımlarının orta derecede olduğu (önemsiz olmamakla birlikte) gösterilmektedir. Bu bulgular kayıt dışı ekonominin ana bedelinin düşük büyüme olduğuna dair Türkiye’de sıkça dile getirilen görüşleri desteklememektedir. Son olarak; çalışmada kayıt altına almanın iletilmesiyle elde edilecek mali kazanımların muhtemelen sınırlı olacağı ortaya konmaktadır.

146. Türkiye’de kayıt dışı istihdam farklı etmenlerin birleşiminin bir sonucudur. Bu etmenlerin bazıları yapısal nitelikte ve uzun vadeliyken diğerleri kayıt dışılığın ötesinde büyük önem taşımaktadır. Kayıt dışılığı belirleyen ana faktör tarımın ekonomideki yüksek payıdır ve bu durum ekonominin yapısal bir özelliğidir. Benzer şekilde; çalışanların eğitim düzeyleriyle kayıt dışı istihdam arasında kuvvetli bir negatif ilişki söz konusudur. İşgücünün eğitim ve vasıf seviyesi yükseldikçe işgücünün verimliliği ve dolayısıyla kayıtlı istihdam olasılığı da artmaktadır. Eğitim sistemindeki niceliksel ve niteliksel iyileştirmeler, Türkiye’deki işgücünün kalitesini ve verimliliğini yükselterek kayıtlı istihdamın artmasını sağlayacaktır. Aktif İşgücü Piyasaları Programları işsizleri vasıflarla donatarak istihdam edilebilirliklerini geliştirmektedir. Eğitim ve vasıf seviyesi daha yüksek olan işgücü, sosyal güvenlik, ücretler ve çalışma saatleri/koşulları gibi konularda daha fazla farkındalığa ve işverenler karşısında daha fazla pazarlık gücüne sahip olacaktır.

147. Geniş anlamda yeterince öneme sahip alanlar olarak değerlendirilebilecek kayıt dışılık belirleyenleri; yani yapılacak reformların sadece kayıt dışılıkla alakalı sonuçlarla değerlendirilemeyeceği alanlar; emeklilik sisteminin yapısı, asgari ücret düzeyi, iş yaşamını düzenleyici ortam ve kamu hizmetlerinin kalitesi olarak sıralanabilir.

- (a) *Emeklilik sistemi.* Emeklilik parametrelerinin tasarımı ve bilhassa erken emeklilik ilerleyen yaşlarda kayıt dışılığın artmasında önemli bir rol taşıyor olabilir. Kayıt dışılık oranları 30'lu yaşların sonuna dek düştükten sonra 40-44 yaş grubunda tekrar artmaya başlamaktadır. Bu durum erken emekliliğin süreçte bir rol oynadığına işaret etmektedir. Emeklilik sistemleri kayıtlı işlerden nispeten erken yaşta emekli olarak kayıt dışı çalışmaya devam etmeyi teşvik edecek koşullar yaratabilmektedir. Bu takdirde işgücü arzı azalmamakta ancak mali bedeller artmaktadır zira erken emekli olan çalışanlar emeklilik haklarından yararlanırken sosyal güvenlik katkı paylarını ve genellikle gelir vergisi ödemeyi kesmektedir.
- (b) *Asgari Ücret.* Uluslararası kanıtlar yüksek orandaki yasal asgari ücret oranlarının düşük verimliliğe sahip çalışanlarda ve geri kalmış bölgelerde istihdam şanslarını azaltabileceğini göstermektedir (Dünya Bankası, 2005). Asgari ücretin kayıtlı sektörde uyulması zorunlu olduğu birçok ülkede (örneğin; daha yüksek asgari ücretlerin kayıtlı istihdamda düşüşe yol açtığına saptandığı ülkelerde) bu durumla ilişkili olarak kayıt dışı sektör istihdamında daha yüksek oranlar ortaya çıkmaktadır (OECD, 2008). Türkiye örneğinde ise OECD (2008) asgari ücretin kayıtlı sektörde *uyulması zorunlu* nitelikte olduğunu savunmakta, asgari ücrette artışın sınırlanması ve farklılaştırılmış oranlara geçişin (farklı yaş grupları, yeni işe girenler veya değişik bölgeler için, verimliliği düşük çalışanlara yönelik olarak) kayıtlılığı artırabileceğini öne sürmektedir.
- (c) *İş yaşamını düzenleyici ortam.* Kayıtlı bir işletme kurmak ve işletmek için gereken yüksek maliyetler de kayıt dışılığı teşvik edebilir. Latin Amerika'daki deneyimlere dayalı yürütülen araştırmalara göre "kayıt altına alınmanın yasal külfetlerini azaltmak ve meşru ticari faaliyet yürütmeye ilgili işlem maliyetlerini azaltmak maksadıyla idari sadeleştirme programlarının uygulanması kayıt dışılığın düşmesine ve mikro işletme performansında iyileşmelere yol açabilir" (Dünya Bankası, 2007).⁵⁹ Dünya Bankası'nın "İş Yapma Kolaylığı Endeksi'nde" ölçüldüğü üzere Türkiye'de ticari düzenlemelerin basitleştirilmesinde ilerleme kaydedilmiş, 181 ülkenin yer aldığı endekste 2005 yılında 84. sırada yer alan Türkiye 59. sıraya yükselmiştir. Ancak, anket sonuçları bürokratik prosedürlerin Türkiye'de halen iş yapmanın önünde temel bir engel olarak algılandığını göstermektedir. Bu durum özellikle ruhsat alma, inşaat izinleri ve işletmenin kapatılması alanlarında geçerlidir.⁶⁰
- (d) *Kamu hizmetlerinin kalitesi.* Güçlü kurumsal yapı ve etkin bürokrasi kayıtlılığı teşvik edecektir. Devletin sunduğu hizmetlerin kalitesine güven, vergi uyumunu geliştirebilir. Mükelleflerin yüksek kalitede kamu hizmetlerinden yararlanacaklarına inanmaları halinde vergi kaçırmanın düşük olması muhtemeldir. Ayrıca; yolsuzluğun yaygınlığı da yüksek kalitede kamu hizmetlerinin sunumunu önlemekte ve neticede kayıt dışı uygulamaları cesaretlendirmektedir. Etkin bir bürokrasinin yokluğunda kayıt dışı faaliyet gösterme riskinin daha düşük olması gerçeği bu bağlantıyı daha da güçlendirmektedir.

59 Küçük işletmelerin sınırlı oranda kayıt altına alınmalarına dair aynı raporda sunulan alternatif yoruma göre kayıtlı sektöre giriş için fırsat maliyetlerinin düşük olması düşük verimlilikle çalışan işletmelerin sayısında artışa yol açabilir.

60 Konuyla ilgili daha fazla ayrıntı için bkz. Kenar (2009).

Bu alanlarda gerçekleştirilecek politika değişikliklerinin kayıt dışılığın azaltılmasına katkı sağlayacağı, kayıt dışı faaliyet göstermeyi teşvik edici faktörleri ortadan kaldıracığı ve kayıtlı olmanın faydalarını artıracığı beklenmektedir. Bununla birlikte söz konusu “yan” alanlar bu rapordaki politika önerilerinin kapsamının ötesinde nitelendirilmektedir, zira bu alanların sadece kayıt dışılığı azaltma çerçevesinden çok daha geniş bir perspektiften değerlendirilmesi gerekmektedir.

148. Kayıt dışılığın temel nedenleri arasında (muhtemel politika kaldırıcıları) ekonominin kayıt altına alınmasında en büyük kazanımları sağlamak açısından, vergi denetimlerinin sıklaştırılması ve koordinasyonun artırılması ile, işgücü düzenlemelerinin daha esnek hale getirilmesi kilit öneme sahiptir. Politikaların odaklanacağı muhtemel dizi konular arasında vergi politikası, çalışma yaşamı düzenlemeleri, vergi idaresi, sosyal yardım programları ve sosyal normlar bulunmaktadır. Bu alanlar arasında vergi idaresi ve çalışma yaşamı düzenlemeleri odaklanılması en olumlu sonuçları doğuracak alanlardır. Bu sonuca uluslararası karşılaştırmalar ve Türkiye’deki konsültasyonlar ile anket bulgularıyla ulaşılmıştır. Ayrıca; Türkiye’de derinden itibar edilen sosyal normlar ve yaygın ekonomik uygulamalar da yukarıdaki etmenlerle birleşerek üretim zincirinin tamamında paralel kayıt dışı ekonominin yaratılmasında pay sahibidir. Bu husus kayıt dışılığın Türkiye’deki kemikleşmiş doğasının anlaşılması açısından kilit önemdedir.

149. Prim katkısız sosyal yardım programlarının teşvik edici etkileri kayıt dışılığı güçlendiren temel unsurlardan biri olarak görünmemektedir. Yine de sosyal yardım programlarının istihdam statüsüyle bağlarının koparılması muhtemelen hedeflemeyi iyileştirecek ve etkililiği artıracaktır. Türkiye’deki birçok iyi hedeflenmiş sosyal program (örneğin: Yeşil Kart prim katkısız sağlık sigortası planı ve Şartlı Nakit Transferi) çalışanların kayıt dışı kalmalarını teşvik edebilecek özellikler barındırmaktadır. Sözlü kanıtlar bahse konu programlar arasında en önemlisi olan Yeşil Kart uygulamasının belirli bireysel vakalarda söz konusu etkiyi ortaya çıkarabileceğini göstermektedir. Bu raporda söz konusu teşvik edici etkinin toplu önemine dair tahminlerde bulunmak amacıyla birçok teknik kullanılmıştır: mevcut koşullar altında Yeşil Kart uygulaması kayıt dışı istihdamın önemli bir nedeni olarak görünmemektedir ve sosyal güvenlik programlarının bu bağlamda daha da az etkilerinin olması muhtemeldir. Bu bulguların nedeni Türkiye’deki işgücü piyasasında diğer açılardan tamamen aynı olan çalışanlar arasındaki kayıtlı-kayıt dışı ücret farklılığı olabilir. Bir başka deyişle; sosyal yardımların beklenen değeri birçok vaka da çalışanların tercihlerini etkileyecek kadar büyük değildir. Ama yine de, sosyal yardımların istihdam statüsüyle birbirinden ayrılması gelecekte buna benzer etkilerin ortaya çıkması riskini azaltabilir.

150. Gerek uluslararası deneyim gerekse Türkiye’deki kanıtlar kayıt dışılığın kapsamlı biçimde anlaşılması ve bütüncül politika müdahalesi gerekliliğine işaret etmektedir. Kayıt dışılık – ve bütüncül politika müdahalesine olan ihtiyaç – en iyi, üretim faaliyetlerini, bir katma değer zinciri şeklinde dikkate alarak anlaşılabilir. Daha üretim aşamasına geçmeden, bir işletmenin kuruluş aşamasında, işletmenin değerinin bir kısmı “kayıt dışı” hale gelebilir (yani devletten saklı nitelikte). Gayrimenkul işlemlerinde eksik değerlendirme buna örnek olarak gösterilebilir. Bir sonraki aşamada, birçok nihai ürün için değer zinciri tarım sektöründe başlamaktadır ve bu sektörde kayıt dışılık bir istisnadan ziyade kural haline gelmiş olabilir. Üretim işlemi öncesi birçok girdinin belgelenmemiş doğası nedeniyle işletmeler üretimlerinin ne kadarını beyan edecekleri hususunda geniş bir takdir yetkisine sahip olabilmektedir (KDV ve diğer vergiler açısından). Bu durum kayıtlı ve kayıt dışı istihdam kompozisyonuna ve diğer üretim faktörlerine dair kararlarını etkilemektedir. İşletmelerin yaptıkları satışları eksik beyan etmeleri ise burada tanımlanan sistemli kayıt dışılığın son katmanını oluşturmaktadır. Bu rapor kapsamında yürütülen analiz çalışması Türkiye’de söz konusu müdahalenin özellikle teftiş ve denetim, çalışma yaşamına dair düzenlemelerde reformlar

ve erişim ve iletişim faaliyetlerine odaklanması gerektiğini göstermektedir (Şekil 42).

151. İşgücü piyasalarının esnekliğini artıran bir iş kanununun, kayıt dışılığı teşvik eden faktörleri azaltması – kayıt altına alma faaliyetlerini işverenler için daha düşük maliyetli yapması – muhtemeldir. Türkiye'deki işgücü düzenlemeleri, uluslararası karşılaştırmalara göre, oldukça katı yapıdadır. Söz konusu katılık istihdamı koruma kanunlarından; bilhassa geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerindeki sınırlamalar ve işverenlerin yüksek kıdem tazminatlarıyla korunan sürekli

istihdam açılardan; kaynaklanmaktadır. Yatırım Ortamı Anketleri söz konusu kısıtlamalara rağmen geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerinin yaygın olarak kullanıldığını göstermektedir. İşletmelerin bu esnekliği elde etmek için başvurabilecekleri en basit yol kayıt dışı istihdamdır. İstihdam kısıtlamalarına ve sözleşme feshi maliyetlerine ek olarak çalışanların beyan edilmemelerinin ardındaki bir diğer muhtemel neden ise ücret dışı işgücü maliyetini yükselten işsizlik sigortası primleridir. Söz konusu ödemeler ve diğer ücret dışı işgücü maliyetleri en çok düşük ücretle çalışanları etkilemektedir. Birçok OECD ülkesi istihdam koruma ve kıdem tazminatı düzenlemelerinde önemli oranda kolaylaştırılmış uygulamalara sahiptir. Bu uygulamalara paralel olarak aşağıdaki hususlara da dikkat edilmektedir: (i) çalışanların sosyal koruma kapsamına girmelerinin temini ve (ii) aktif işgücü piyasası politikalarının (yeniden eğitim verme gibi) güçlendirilmesi (esnek sözleşmeler işletmelerin çalışanların eğitimine yatırım yapma teşviklerini azaltabileceği için).⁶¹

152. Türkiye'de işgücü piyasasında reformun ikinci safhası, esnekliği artıracak ve çalışanların işsizlik halinde gelir kaybına karşı daha iyi korunmalarını sağlayacak temel tedbirleri içerebilir.

- (a) **Belirli süreli iş sözleşmelerinin kullanımına dair kısıtlamaların hafifletilmesi (ya tamamen serbest bırakarak ya da bu tarz iş sözleşmelerinin hangi hallerde kullanılabileceğine dair ayrıntıları belirleyerek) ekonomik iyileşmenin istihdam hazmetme kapasitesini artıracak önemli bir araç olabilir.** Mevzuatta bu tarz bir reformda dikkate alınması gereken hususlar şunlardır: (i) işletmeler/çalışanlar için bu tarz sözleşmeleri akdetmede gerekli muhakeme (28 OECD ülkesinden 18'i bu tarz kısıtlamaların ya tamamını ya da büyük bir kısmını kaldırmıştır); (ii) zincirleme sözleşme yenilemelerinin ne sayıda olabileceği (28 OECD ülkesinin 15'i en az dört yenilemeye izin vermektedir); ve (iii) zincirleme sözleşmelerin maksimum kümülatif süresi (28 OECD ülkesinin 16'sı herhangi bir üst sınır belirlememiştir).

Şekil 42: Bütüncül politika yaklaşımı



61 Türkiye'de Geçici ve Yarı Zamanlı Çalışma Teknik Notu, Dünya Bankası, 16 Haziran 2009.

- (b) **Geçici çalışma bürolarının yasallaştırılması ve faaliyetleri üzerindeki kısıtların asgariye indirilmesi ikinci faz reformun önemli bir ayağını oluşturabilir.** Geçici istihdam kurumlarına dair düzenlemelerde dikkate alınacak hususlar arasında şunlar bulunmaktadır: (i) farklı iş kollarında faaliyet gösterme yetkileri (28 OECD ülkesinin 14'ü mesleğe/ sektöre göre çalışmayı sınırlamama yoluna gitmiştir); (ii) sözleşme yenileme sayısına dair kısıtlar (28 OECD ülkesinden 13'ü herhangi bir üst sınır belirlememiştir); ve (iii) geçici iş sözleşmelerinin maksimum toplam süresi (28 OECD ülkesinden 16'sı herhangi bir üst sınır belirlememiştir).⁶²
- (c) **Kıdem tazminatı reformu, aşırı iş güvencesini ortadan kaldırarak, yerine işsizlik sigortasını geliştirmek suretiyle çalışanların korunmasında güçlendirilmiş uygulamaları hayata geçirebilir.**⁶³ Birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de iş güvencesi ve çalışanların korunması arasındaki denge, iş güvencesi lehinedir. Kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası birbirleriyle yakından ilgili iki programdır. Bu nedenle her iki programın sinerjisini yakalayıp iş güvencesini azaltan ve çalışanların korunmasını geliştiren tamamlayıcı bir sistemin tasarımı yararlı olacaktır. İşgücü piyasasının verimliliğini yükseltmek ve daha fazla kişi için daha iyi ve kayıtlı iş imkanları yaratmak amacıyla üç farklı reform seçeneği değerlendirilebilir. Bu üç reform seçeneği – kıdem tazminatında parametrik değişiklikler, kıdem tazminatının önceden fonlanmış münferit hesaplara dönüştürülmesi ve kıdem tazminatı/işsizlik sigortası sistemlerinin entegrasyonu – Kutu 6'da irdelenmiştir.

62 Hükümet halen özel istihdam kurumlarına geçici istihdam anlaşmaları yapma yetkisi verecek bir mevzuat üzerinde çalışmaktadır. Yarı zamanlı çalışmayı caydıran faktörlerin ortadan kaldırılması da bu tarz sözleşmelerin yapılmasını teşvik edebilir (daha fazla esneklik sağlayarak) zira yarı zamanlı çalışmaya dair herhangi bir yasal kısıtlama söz konusu değildir.

63 Türkiye'de Kıdem Tazminatı Sisteminde Reform Seçenekleri; Milan Vodopivec, Dünya Bankası, Ekim 2008.

Kutu 6: Kıdem Tazminatı Sistemi Reform Seçenekleri			
	Seçenek A: Kıdem tazminatında parametrik değişiklikler	Seçenek B: Kıdem tazminatının önceden fonlanmış münferi hesaplara dönüştürülmesi	Seçenek C: Entegre kıdem tazminatı/işsizlik sigortası sistemi
Tanım	Kıdem tazminatı sisteminin temel mimarisi bozulmadan yeterli şartları sıkılaştırılacaktır. Hizmet yılına göre ödemeler azaltılacak ve toplam ödeme tavanı uygulaması hayata geçirilecektir (İdeal olarak işsizlik sigortası kapsamındaki ödeme içeriği de eşzamanlı olarak artacaktır).	Mevcut kıdem tazminatı sistemi yerine çalışanların münferit işsizlik sigortası tasarruf hesabına ödenen aylık katkı payları (ücretlerin yüzde 3 ila 5'i oranında). İşten ayrılma sonrasında biriken miktar çekilebilir veya hesapta tutarak emeklilik sonrasında talep edilebilir.	İki ayaktan oluşan bir sistem: B seçeneğinde olduğu gibi çalışanların işsizlik sigortası tasarruf hesabı ve çalışanların, kendi hesaplarındaki tüm birikimleri kullandıktan sonra, işsizlik sigortası yardımlarından yararlanmalarına imkan veren reforme edilmiş işsizlik sigortası sistemi.
Lehte Argümanlar	İşgücü piyasası esnekliği geliştirilecektir, kırılgan grupların iyi işlere erişimleri iyileştirilecektir, reformun sadeliği. İşsizlik sigortası kapsamında sunulan yardımlarda artışla birleştirildiğinde gelir koruma da iyileşebilir.	A seçeneğinin sunduğundan daha fazla işgücü piyasası esnekliği; daha düşük hukuki ihtilaf maliyetleri; sözleşmeye uymama sorununu ortadan kaldırarak çalışanların korunmasının güçlendirilmesi; marjinal grupların iyi işlere erişimlerinin artırılması; daha iyi emeklilik desteği.	B seçeneğindeki faydalara ilaveten daha yüksek kayıtlı istihdam aracılığıyla daha yüksek kapsama oranlarına, daha düşük katkı payı oranlarıyla ulaşılabilecektir.
Aleyhte Argümanlar	Kıdem tazminatı sisteminin zayıf yanları korunacaktır, boyut olarak küçülmekle birlikte, ve kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası arasındaki sinerji tam olarak kullanılmayacaktır.	İşsizlik sigortası ve kıdem tazminatı sisteminin bir arada varoluşunun avantajlarından yararlanamama.	Sistem daha da karmaşık hale gelecektir zira iki sistemin – kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası – birbirlerine bağlanması gerekecektir.
Kazananlar ve Kaybedenler	Kazananlar; (i) kayıtlı sektörde daha iyi işlere erişim kazanan kayıt dışı çalışanlar ve (ii) uzun vadede daha yüksek verimliliğin faydalarını daha yüksek ücret şeklinde paylaşacak kayıtlı sektör çalışanları. Kaybedenler ise işlerini kaybetme olasılığı yükselen kayıtlı sektör çalışanları olacaktır.	A seçeneğinde olduğu gibi ve ilaveten söz konusu dönüşüm işlerini kaybetme olasılıkları en yüksek olan çalışanları dezavantajlı konuma getirecektir.	B seçeneğine kıyasla genel katkı payı oranlarındaki düşüş kayıt dışı sektörde çalışanların ve kırılgan grupların faydasına olacaktır. İki sistemin daha iyi işgüdümü nedeniyle işsizlik yan yardımları kesilecek olan kişiler ise kaybedenler olacaktır.
Mali Etki	istihdamdaki artışa bağlı olarak artan bütçe gelirleri	istihdamdaki artışa bağlı olarak bütçe gelirlerinin artması.	Bütçe gelirlerinde en büyük artış bu seçenekle mümkündür (çünkü kayıtlı istihdamdaki artış diğer iki seçeneğe oranla daha belirgin olacaktır).
İdari Koşullar	Yok.	Münferit hesapları idare etme kapasitesi – katkı paylarının toplanması ve yan yardımların ödenmesi.	B seçeneğindeki koşullara ilaveten iki sistemin (işsizlik sigortası tasarruf hesapları ve işsizlik sigortası) eşgüdümü ve muhtemelen entegrasyonu gerekecektir.

153. Daha esnek işgücü piyasaları artan sayıda ve daha iyi eşgüdümlü denetim ve izleme faaliyetleriyle tamamlanabilir – bu sayede kayıt dışılık işverenler ve çalışanlar için daha maliyetli hale gelecektir. Uluslararası karşılaştırmalar ve Türkiye’de yapılan anket sonuçlarına göre, herhangi bir kayıt dışılığı azaltma stratejisinde, vergi oranları veya vergi yapısında değişiklikten ziyade, vergi denetimlerinin sıklaştırılması ve koordinasyonun artırılması kilit öneme sahiptir. Ayrıca; kayıt dışılığı hedef alan denetimler de kayıt dışı faaliyetlerin ve istihdamın azaltılmasında etkili olabilir. Gözlenebilir gelirlerine oranla daha yüksek gelire sahip olmaları muhtemel işletmelerin ve çalışanların daha sık denetime tabi tutulmaları önemli neticelere yol açabilir. Bu ölçüt birçok ülkede kullanılmaktadır. Daha iyi koordinasyon—hem farklı denetim birimleri arasında, hem de kayıt dışılığı azaltma konusunda çalışan birimler arasında—kayıtlılığı artırıcı rol oynayabilir.

154. Uluslararası deneyimler ve Türkiye’de yürütülen anket çalışmalarının sunduğu kanıtlara göre iletişim kampanyaları gibi tamamlayıcı yaklaşımlar, uyum ve teşvik edici tedbirleri daha etkin hale getirebilir. İlk olarak; bu ölçütler kayıtlılığın faydalarının altını çizmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu bağlamda; kayıtlı faaliyetlerin faydaları konusunda ulusal ve bölgesel düzeyde bilgi sunumu insanların algılarını ve tercihlerini değiştirebilir. Sendikalarla, STK’larla ve iş dünyasıyla uzlaşmaya varılması hem reform sürecinin daha fazla kayıtlı faaliyeti sağlayacak biçimde idare edilmesi hem de kayıt dışılığın toplumsal açıdan kabul edilemez ve etiğe aykırı biçimde algılanması için kritik önem taşımaktadır. Sözkonusu faydalı etkiler değer zincirinin tamamında geçerlidir. Bu kampanyaları tamamlamak maksadıyla kayıt dışılığın azaltılması yönünde gerçekleştirilen eylemler ve elde edilen somut sonuçlar düzenli olarak kamuoyuyla paylaşılabilir. Denetim ve uygulamaları güçlendirmek amacıyla Danimarka, İsveç, Birleşik Krallık, Estonya ve Romanya gibi ülkelerde kamuoyunu bilinçlendirme kampanyaları başlatılmış ve iletişim stratejileri iyileştirilmiştir.



7. KAYNAKÇA

Ahsan Ahmad and Carmen Pages, 2007. "Are All Labor Regulations Equal? Assessing the Effects of Job Security, Labor Dispute and Contract Labor Laws in India," Social Protection Discussion Paper, No. 0713, The World Bank.

Angel-Urdinola Dieg1o. Francisco F. Haimovich and Monica Robayo. 2009. "Is Social Assistance Contributing to Higher Informality in Turkey?" Paper prepared for the Turkey CEM on Informality.

Betcherman, Gordon and Carmen Pagés, 2009. "Estimating the Impacts of Labor Taxes on Employment & the Balances of Social Insurance Funds in Turkey," Synthesis Report, The World Bank.

Boeri, Tito, Brooke Helppies and Mario Macis, 2008. "Labor Regulations in Developing Countries: A Review of the Evidence and Directions for Future Research", Social Protection Discussion Paper, No. 0833, The World Bank.

Bosch, Mariano, Edwin Goñi and William Maloney, 2006. "The Determinants of Rising Informality in Brazil: Evidence From Gross Worker Flows," manuscript, The World Bank.

Bovi, Maurizio. 2002, "The Nature of Underground Economy. Some Evidence From OECD Countries", ISAE Istituto di Studi e Analisi Economica June 2002

Dayioglu, Meltem and Murat G. Kirdar. 2009. "Determinants of and Trends in Labor Force Participation of Women in Turkey." Ankara: Middle Eastern Technical University.

Gonenc R., W. Leibfritz and G. Yilmaz. 2007. "Enhancing Turkey's Growth Prospects by Improving Formal Sector Business Conditions". OECD Economics Department Working Papers, No. 542.

Gursel S. and S. Pelek. 2008. "Kayit Disi Istihdamin Ekonomik ve Toplumsal Ozellikleri". BETAM Arastirma Notu #011, Bahcesehir Universitesi, Istanbul.

Henley, Andrew, G. Reza Arabsheibani, and Francisco Galrao Carneiro, 2006. "On Defining and Measuring the Informal Sector," IZA Discussion Paper No. 2473, IZA, Bonn.

Hussmanns, Ralf, 2004. "Measuring the Informal Economy: From employment in the Informal Sector to Informal Employment", ILO Working Paper No. 53, ILO, Geneva.

Kenar, N. 2009. "Informality: Regulations, Institutions and Enforcement." Paper prepared for the Turkey CEM on Informality.

Leibfritz, W. (2009) "Reducing Undeclared Work in Turkey: The Role of Tax Policy and Administration."

Loayza, Norman, (2007). "The causes and consequences of informality in Peru," Working Papers 2007-018, Banco Central de Reserva del Perú).

McKinsey Global Institute (2003), Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough, New York: McKinsey.

Ministry of Labor and Social Security, 2004. *Kayıt dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı*, Yayın No:116, Ankara.

Ministry of Labor and Social Security, 2006. KADİM Projesi (The project of Struggling Against Informal Employment).

OECD. 2008. "Employment Outlook" Chapter 2 - Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries.

Oviedo, A. 2009. "Economic Informality: Causes, Costs, and Policies, A Literature Survey of International Experience."

Ozar, S. (2006), Micro and Small Enterprises in Turkey: Uneasy Development, Project on "Promoting Competitiveness in Micro and Small Enterprises in the MENA Region", ERF Research Report Series No.: 0420, Cairo.

Ozden, C. 2009. "Internal Migration and Labor Market Choices of Women in Turkey." Paper prepared for the Turkey CEM on Informality and Female Labor Force Participation Study.

Perry, G.E., Maloney, W.F., Arias, O.S., Fajnzylber, R., Mason, A.D. and Saavedra-Chanduvi, J. (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, DC: World Bank.

Reis, J.G, D. F. Angel-Urdinola and C. Quijada Torres. 2009. "Informality in Turkey: Size, Trends, Determinants and Consequences." Paper prepared for the Turkey CEM on Informality.

Revenue Administration. 2008. "The Action Plan of the Strategy to Fight Against Informal Economy"

Sarica, A. O. (2006) "Kayitdisi İstihdam ve Mucadele Yontemleri". Devlet Planlama Teskilati, Planlama Uzmanligi Tezi. Ankara.

Schneider, Friedrich, (2004). "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003," IZA DP No. 1431.

Taymaz, Erol. 2009. "Informality and Productivity: Productivity Differentials between Formal and Informal Firms in Turkey." Paper prepared for the Turkey CEM on Informality.

Taymaz, Erol, 2009. "Growth, Employment, Skills and Female Labor Force." Economic Research Center, Middle East Technical University.

Torgler, Benno and Friedrich Schneider, 2007. "Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A Panel Analysis," IZA DP No. 2563

Turk-Is. 2006. "Kayitdisi Istihdamla Mucadele Ulusal Eylem Planı Onerisi." Ankara.

TUSIAD. 2008. "Fight Against Informal Economy". Unpublished manuscript.

Ulgen S. and U. Ozturk, 2007. "Kayitdisi Ekonomi – Turkiye Seruveni" . Deloitte CEO Series.

YASED. 2007. "Kayitdisi Ekonomi Bilgi Notu"

World Bank, 2002. World Bank Employment Policy Primer, No.1, December 2002.

World Bank, 2005. Europe and Central Asia Labor Market Study.

World Bank, 2006. *Turkey Labor Market Study*, Report No.33254-TR

World Bank 2009. Doing Business 2009.

World Bank, TEPAV, 2007. *Turkey Investment Climate Assessment*, Report No.41611-TR

