

Mali Hizmetler Derneği

Yayın No: 7

**KAYIT DIŞI İSTİHDAM VE NEDEN OLDUĞU MALİ
KAYIPLARIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: TÜRKİYE
ÖRNEĞİ**

Erkan KARAARSLAN

Maliye Bakanlığı Muhasebat Bařkontrolörü ve

SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü

Kurumsal Gelişim ve Ortak Veri Tabanı Daire Başkanı

Kasım – 2010

ANKARA

Bu kitabın tüm yayın hakları Mali Hizmetler Derneğitarafından korunmuştur.

Yazarların ve Yayıncının izni olmaksızın hiçbir amaçla çoğaltılamaz, kopya edilemez, manyetik ortama aktarılamaz. Makalelerin sorumluluğu tamamen yazarlarındadır.

Yayıncı Hesap Bilgileri

MALİ HİZMETLER DERNEĞİ HESAP NUMARALARI

Garanti Bankası Yenişehir Şubesi

Şube Kodu : 411 Hesap No : 6296132

IBAN Bilgileri: TR09 0006 2000 4110 0006 2961 32

Posta Çeki: 05625723

Fiyatı: 18 TL

Edinim Bilgileri:

www.malihizmet.org

www.erkankaraarslan.org

Mali Hizmetler Derneği İl Temsilcilikleri

Tasarım : İvme 0312 230 67 01

Kapak Tasarım: İdris Deniz

Baskı: Ümit Ofset 0312 384 26 27

ÖNSÖZ

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam ülkemizde son derece yaygın bir sosyo-ekonomik sorundur. Kayıt dışı istihdamın önemi, özellikle son yıllarda nüfusun yaşlanması ve sosyal güvenlik açıklarının bütçe üzerinde oluşturduğu yükün artmasıyla birlikte daha çok gündeme gelmiş ve tartışılır olmuştur.

Ülkemizde işsizlik, istihdamın yapısı, işgücü arz ve talebi, işgücüne katılım oranı ile birlikte kayıt dışı istihdam iç içe geçmiş acil çözüm bekleyen sorun alanları arasında yer almaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın büyüklüğü, bütçe üzerindeki olumsuz mali etkileri ve toplumsal yaşam üzerinde yarattığı olumsuz etkiler acil çözümler gerektirmektedir. Kayıt dışılığı önleme konusunda gerekli adımlar atılmadığı takdirde sosyal güvenlik açıklarını finanse eden bir bütçe uygulaması ile sağlıksız bir maliye politikası yürütülmeye devam edilecektir. Kayıt dışı çalışmanın nedenleri sanıldığından çok daha fazla ve daha karmaşık olup söz konusu nedenler birbirini etkilemekte ve birlikte gerçekleşmektedir. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın genelde tek bir nedeni yoktur. Dolayısıyla sorunun çözümü de nedenleri oranında karışıktır. Kayıt dışı çalışmanın önlenebilmesi için, öncelikle toplum yapısı, gelir dağılımı, sosyal yardım sistemi ve kamu harcamalarının derinlemesine analiz edilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

İstihdam ve üretimin genişlemesi, sosyal güvenliğin yaygınlaşması, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belli bir standarda kavuşturulması, sosyal güvenlik kurumları ve devlet maliyesindeki mali krizlerin ortadan kalkması doğrultusunda devletin bütün kurum ve kuruluşlarının birlikteliği yoluyla kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi kaçınılmazdır.

Ülkemizde bir sorun yumağı haline gelmiş olan kayıt dışı istihdam konusunu, ilk ve sık olarak gündeme getirenlerden biri olan ve son on beş yıldır bir çok konuda katkılarını aldığım değerli hocam Sayın Prof. Dr. Şükrü KIZILOT'a bu çalışmadaki rehberliği için

teşekkürü borç bilirim. Ayrıca akademik olarak bu çalışmaya katkı sunan hocalarım, sayın Prof Dr. T. Murat ÖZDEN'e, sayın Prof. Dr. Aziz KONUKMAN'a, sayın Doç. Dr. H. Hakan YILMAZ'a, en içten şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca çalışma sürecindeki destekleri için başta eşim Selma KARAARSLAN olmak üzere tüm aileme ve SGK Kurumsal Gelişim ve Ortak Veri Tabanı Dairemin personeline de teşekkür ederim.

Erkan KARAARSLAN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	V
SİMGELER VE KISALTMALAR	XIII
TABLolar	XIV
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
KAYIT DIŞI İSTİHDAM	5
I. KAYIT DIŞI EKONOMİ	5
A. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı	5
B. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri	8
C. Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü	14
D. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları	15
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAM	19
A. İstihdam	19
1- İşgücü	19
2- Türkiye’de İşgücü Durumu	19
3- Türkiye’de İstihdam Şekilleri	21
B. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı	22
C. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	24
1- Çalışmaları İlgili Kamu İdarelerine Hiç Bildirilmeyenler	26
a. Kendi İradeleri İle Kayıt Dışında Çalışanlar	26
(1) Yabancı Kaçak İşçiler	26
(2) Çocuk İşçiler	32
(3) Sosyal Güvenlik Kurumundan Çeşitli Adlarla Aylık ya da Gelir Elde Edenler	35
(4) İşsizlik Geliri Elde Edenler	39
(5) Sosyal Yardım ve Hizmetten Yararlananlar	40
b. İşverenleri Tarafından Bildirilmeyen Çalışanlar veya Çalışmaları Bildirilmeyenler	41
2- Çalışmaları Eksik Bildirilenler	41
a. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler	42
b. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışanlar	42

c. Bir Kamu Kurumuna Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar	44
d. İlk İşlerine Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar.....	44
e. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler	47
3- Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar	48
a. Genel Olarak	48
b. Standart Dışı Çalışmalar	50
D. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	51
1- Ekonomik Nedenler	55
a. İşsizlik ve Formel Sektörün İşgücü Arzını Karşılayamaması ..	56
b. İşgücü Üzerindeki Vergi ve Sigorta Primi Gibi Ağır Kamusal Mali Yükler	59
(1) Genel Olarak.....	59
(2) Sigorta Prim Oranları.....	63
(3) Ücretlerden Kesilen Vergiler	65
(4) Kıdem Tazminatı.....	66
(5) İşveren Üzerindeki Diğer Yükler	67
c. Gelir ve Vergi Yükü Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk....	69
d. Çalışma Hayatında Değişim ve Yeni Çalışma Şekilleri	71
(1) Eve İş Verme	72
(2) Taşeron İşçiliği ve Fason Üretim	75
(3) Tele Çalışma	78
e. İstihdamın Sektörel Yapısındaki Değişiklik	79
2- Sosyal Nedenler.....	80
a. Göç ve Çarpık Kentleşme	80
b. Nüfus Artışı	84
c. İşgücünün Niteliği ile Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Düşüklüğü.....	86
3- İşletmelerden Kaynaklı Nedenler	88
a. Küçük İşletmelerin Yaygınlığı	88
b. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü	90
c. Kurumsallaşma Düzeyinin Yetersizliği	92
d. Marka Yaratamama ve Fason Üretim	92

4- Kamudan Kaynaklanan Nedenler	93
a. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı.....	93
b. Mevzuatın Karışıklığı.....	94
c. Kamu Kurumları Arasında Yaşanan Koordinasyon Eksikliği ..	94
d. Kamu Hizmetlerine ve Kamu Harcamalarına Olumsuz Bakış	95
e. Denetim Yetersizliği ve Zorluğu ile Cezanın Etkinsizliği	96
(1) Denetimin Yetersizliği.....	96
(2) Cezaların Etkinsizliği ve Eşitsizliği	99
(3) Sabit Olmayan ve Mevsimlik İşyerlerinin Denetim Zorluğu	100
5- Sosyal Güvenlik ve Vergi Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	100
a. Sık Çıkarılan Vergi ve Sosyal Güvenlik Afları ve Borçlanma Kanunları	100
b. Prim İle Edim Arasındaki Dengesizlik	103
c. Sosyal Güvenlik ve Vergi Mevzuatının Bazı Çalışma Şekillerini Kapsam Dışı Bırakması	103
d. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinden Memnuniyetsizlik.....	104
e. Emeklilik Sistemi ve Emeklilik Yaşı	104
f. Asgari Ücret	106
6- Sosyal Yardım Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	108
a. Sosyal Yardımlar	109
b. Primsiz Ödemeler	111
c. İşsizlik Ödemeleri	111
E. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam.....	112
1- Genel Olarak	112
2- AB'ye Üye Bazı Ülkeler İtibariyle Genel Görünüm	116
a. Avusturya.....	116
b. Belçika	117
c. Danimarka	117
d. Finlandiya.....	118
e. Fransa	118
f. Almanya	119

g. Yunanistan	120
h. İrlanda	120
i. İtalya	121
i. Lüksemburg	121
j. Hollanda	121
k. Portekiz	122
l. İspanya	123
m. İsveç	123
n. İngiltere	123
3- Avrupa Dışındaki Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam	124
a. Afrika	124
b. Latin Amerika	124
c. Asya	125
4- Yapılan Düzenlemeler	125
a. Yasal Tedbirler ve Uygulama	126
b. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme	126
c. Teşvik Edici Tedbir Olarak Genel Giderlerde Sübvansiyon veya indirim	127
d. Vergi Tedbirleri	128
e. Tedarikçi Tarafından Müdahaleler	128
f. Yabancı Kaçak İşçilikle İlgili Tedbirler	128
F- Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü ve Dağılımı	131
1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenler	131
2- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Gün Veya Ücret Olarak Eksik Bildirilenler	139
3- Yabancı Kaçak İşçiler	140
4- Çocuk İşçiler	141
İKİNCİ BÖLÜM	143
KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	143
I. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI	143
A. Kayıt Dışı İstihdamın Olumlu Sonuçları	143
1- İstihdamı Artırması	143

2- Çalışanların Gelirlerini Artırması	143
3- Kaynakların Etkin Dağılımının Sağlanması.....	144
4- İşletmelerin Rekabet Gücünü Artırması.....	145
B. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri Dışındaki Olumsuz Sonuçları ...	145
1- Genel Olarak	145
2- Haksız Rekabete Neden Olur	146
3- Ekonomik Verileri Bozar	147
4- Çalışma Hayatındaki Verimliliği Azaltır.....	147
5- Çocuk Emeginin Sömürülmesine Yol Açar	148
6- Yabancı Kaçak İşçiliğin Artmasına Neden Olur.....	149
7- Vergi Adaletini Ortadan Kaldırır.....	149
8- Kıdem Tazminatı Alınmasını Engeller.....	150
9- Sosyal Güvenlik Haklarının Elde Edilmemesine Sebep Olur.....	151
10- Sendikalaşmayı Engeller.....	151
C. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri	152
1- Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Kaybına Yol Açar	152
2- İşsizlik Sigortası Ödeneği Alınmasını Engeller ve İşsizlik Sigortası Fonunun Gelirlerini Azaltır	154
3- Vergi Kaybına Yol Açar	156
4- Bütçeden Daha Fazla Miktarda Sosyal Yardım Ödenmesine Yol Açar	157
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	158
A. Bütçe Kavramı.....	158
B. Kayıt Dışı İstihdamın Doğrudan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri	159
1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar	159
a. Sosyal Sigorta Prim Kayıpları.....	159
b. Vergi Kayıpları.....	161
2- Yabancı Kaçak İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar..	164
3- Çocuk İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar.....	165
4- Ücret veya Gün Olarak Eksik Bildirilenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar	166

a. Ücret Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar	166
b. Gün Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar	171
5- SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı.....	172
6- Sigorta Prim İndirimlerinin Yapılmamasından Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etkiler	173
C. Kayıt Dışı İstihdamın Dolaylı Yollardan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri	175
1- Fazla Sosyal Yardım Ödemesinden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar	175
2- Kendi Adına ya da İşveren Olarak Çalışıp Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Kayıtlı Olmayanlarda Vergi Kayıpları	176
3- Kayıt Dışı Ödenen Giderlerden Kaynaklı Bir Vergi Ödememek İçin Yapılan İşlemlerden Kaynaklı Vergi Kayıpları.....	177
D. Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp ve Bu Kayıpların Değerlendirilmesi	180
1- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp	180
2- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıpların Bazı Ekonomik Büyüklüklerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi.....	181
3- Toplanan Bütçe Gelirleri İle Kayıt Dışı İstihdam Nedeniyle Toplanamayan Bütçe Gelirlerinin Karşılaştırılması.....	186
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	189
KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR VE BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ...	189
I. KAYIT DIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....	189
A. İstihdam Maliyetlerinin Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar	189
B. İşletme Ölçeğinden ve Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	190
C. Denetim Sisteminin Etkinsizliğinden Kaynaklanan Sorunlar	191
D. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Olmamasından Kaynaklanan Sorunlar	192

E. İşsizlik Oranının Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar	193
F. Sosyal Güvenlik Hizmetlerindeki Standartlardan Kaynaklanan Sorunlar	194
G. Kayıt Dışında Kalmayı Ödüllendiren Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programlarından Kaynaklanan Sorunlar	194
H. Cezalardaki Eşitsizlikler ve Cezaların Caydırıcılık Etkisinin Düşük Olmasından Kaynaklanan Sorunlar	195
İ. Ağır Bürokrasiden Kaynaklanan Sorunlar	197
J. Çalışanların Bilgi ve Bilinç Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunlar	197
K. Emeklilik Yaşından Kaynaklanan Sorunlar	198
L. Asgari Ücret Belirlenmesinden Kaynaklanan Sorunlar	198
M. Asgari İşçilik Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar	199
N. Tam Gün Yasası Gibi Kişileri Kayıt Dışında Kalmaya Yönlendiren Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar	200
O. Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasından Kaynaklı Sorunlar	200
Ö. Kıdem Tazminatı Ödenmesinden Kaynaklanan Sorunlar	201
P. Ülkemizde Bir Ortak Veri Tabanı Kurulmaması Olmasından Kaynaklanan Sorunlar	201
II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMENE YÖNELİK STRATEJİLER	202
A. Kayıt Dışı İstihdamı Azaltma Potansiyeli Olan Fırsatlar	203
1- Fiyat İstikrarının ve Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	203
2- Tarım Sektörünün Küçülmesi	203
3- İş Hayatında Kurumsallaşmanın Artması	203
4- Eğitim Seviyesinin Yükselmesi	204
5- Emeklilik Yaşının Yükselmesi	204
B. Kayıt Dışı İstihdamı Artırma Potansiyeli Olan Tehditler	205
1- İşsizlik Oranının Yükselmesi	205
2- Küresel Rekabetin Hız Kazanması	205
3- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulmaması	206
C. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler	206
1- Reel Sektörün Güçlendirilmesi	209
a. Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması	209

b. Bürokrasinin Azaltılması ve Karar Alma Süreçlerinin Hızlandırılması	212
c. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi	213
d. İşletmelerin Güçlendirilmesi	213
2- Kayıtlı Çalışmaya Zorlama	214
a. Denetim Sisteminin Revizyonunun Sağlanması.....	214
b. Cezaların Caydırıcılığının Artırılması	217
c. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyonun Artırılması	218
d. Kayıtlı Sisteme Yönelik Hak ve Suistimallerin Önlenmesi....	219
e. Mikro Sosyal Sigorta Programlarının Uygulanması	220
f. Mevzuatın Geliştirilmesi.....	220
3- Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi.....	221
a. Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yükseltilmesi.....	221
b. Kamuya Duyulan Güvensizliğin ve Kamu Hizmetlerine Duyulan Memnuniyetsizliğin Azaltılması.....	222
c. Toplumda Oluşan Af ve Yapılandırma Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması.....	224
d. Sosyal Diyalogun Sağlanması.....	224
4- Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele	225
a. Aktif İstihdam Politikaları ve İlk İşe Başlarken Verilecek Teşvikler	225
b. İşsizlik ve Yoksullukla Mücadele	226
5- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulması	227
a. İyi İşleyen Bir Sosyal Yardım Programının Oluşturulması	227
b. Ortak Veri Tabanının Kurulması	229
SONUÇ	230
KAYNAKÇA	233
EK-I	247
TÜRKİYE'DE YAPILAN SOSYAL YARDIMLAR.....	247
EK- II	252
SGK İDARİ PARA CEZALARI.....	252

SİMGELER VE KISALTMALAR

a.g.e. : Adı Geçen Eser

a.g.m. : Adı Geçen Makale

AB : Avrupa Birliği

Bağ-Kur : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar
Sosyal Sigortalar Kurumu

ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

GİB: Gelir İdaresi Başkanlığı

GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü

İSMMMOM : İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme

SGDP: Sosyal Güvenlik Destek Primi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu

SYDGM : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

Türk-İş : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TÜSİAD : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği

TABLOLAR

Tablo-1 Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı ve Olası Anlamlar Matrisi	7
Tablo-2 Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler	14
Tablo-3 İşgücü Durumu	20
Tablo-4 Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri	25
Tablo-5 Seçilmiş Milliyetlere Göre Gelen ve Giden Yabancı Ziyaretçiler .	28
Tablo-6 İzin Türleri Bazında Yabancılar Verilen Çalışma İzinleri	30
Tablo-7 Yakalanan Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılım	31
Tablo-8 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri,	33
Tablo-9 Sanayi İşçisinin Hanesine Giren Ana Gelir ve Diğer Gelirler	46
Tablo-10 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	53
Tablo-11 İşgücü Üzerindeki Mali Yükümlülükler	54
Tablo-12 Kayıt Dışı İstihdamın Fazla Olmasının Nedenleri	55
Tablo-13 İşgücü Durumu	57
Tablo-14 Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler	60
Tablo-15 OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yükü	61
Tablo-16 Türkiye ve Diğer Bazı Ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları	62
Tablo-17 Bazı AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları	64
Tablo- 18 Bazı AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları	65
Tablo-19 İşveren Üzerindeki Diğer Yükümlülükler	68
Tablo-20 İşteki Durum Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklar	70
Tablo-21 Hanehalkı Bireylerinin Ekonomik Faaliyetlerine Göre Yoksulluk ve Toplam Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Paylar	71
Tablo-22 Evde Faaliyet Gösterenlerin Kayıtlılık Durumuna Göre Durumu	74
Tablo-23 Nüfus Artış Hızı 1927-2009	84
Tablo-24 Eğitim Durumu İtibarı İle Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (2006)	87
Tablo-25 İşletme Büyüklüğü ve Kayıt Dışı İstihdam	89
Tablo-26 Avrupa Birliği Ülkelerinde İş Müfettişi Sayısı	98
Tablo-27 OECD Ülkeleri Emeklilik Yaşları	105
Tablo-28 Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar ..	110
Tablo-29 Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Kayıt Dışı İstihdamın Tahmini Büyüklüğü	115

Tablo-30 AB ve OECD Ülkelerinde Yabancı Kaçak İşçilere Uygulanan Müeyyideler	130
Tablo-31 İşteki Durum ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam	132
Tablo-32 İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumu	133
Tablo-33 İşyeri Büyüklüğü ve Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam	134
Tablo-34 Kayıtlılık Durumu ve Sektörlere Göre İstihdam	136
Tablo-35 Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdamın Seyri	137
Tablo-36 Düzey:2 Sınıflandırmasına Göre Kayıt Dışı İstihdam	139
Tablo-37 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri	142
Tablo-38 Uygulanan Prim Oranları	153
Tablo-39 Genel Olarak Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar	157
Tablo-40 Sosyal Sigorta Prim Oranları	160
Tablo-41 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Prim Kaybı	161
Tablo-42 Ücretlerden Kesilen Vergi Oranları	162
Tablo-43 Çeşitli Asgari Ücret Düzeylerinde Gelir Vergisi Oranı	163
Tablo-44 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009)	163
Tablo-45 Yabancı Kaçak İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009)	165
Tablo-46 Çocuk İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009)	166
Tablo-47 İşyerinin Ekonomik Faaliyetine Göre Haftalık Fiili Çalışma Süresi ve Aylık Ortalama İşgücü Maliyeti	167
Tablo-48 2008 Döneminde Eksik Ücret Bildirimi	169
Tablo-49 2008 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunanların Dağılımı	170
Tablo-50 Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Ortaya Çıkan Kayıplar (2008)	171
Tablo-51 SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009)	173
Tablo-52 Yüzde Beş İndiriminden Yararlanamamaktan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etki	174
Tablo-53 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Fazla Ödenen Sosyal Yardımlar (2008)	176
Tablo-54 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Yüksek Vergi Ödememek İçin Artırılan Matrah	178
Tablo-55 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Dolayı Yollardan Kaybedilen Vergi Miktarı	179

Tablo-56 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Yıllık Mali Kayıp	180
Tablo-57 Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler.....	182
Tablo-58 2009 Yılında Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler	183
Tablo-59 Temel Ekonomik Göstergeler	185
Tablo-60 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıplar (2009).....	186
Tablo-61 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıpların Elde Edilen Gelirlerle Kıyaslanması.....	187
Tablo-62 Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler.....	208
Tablo-63 SGK Toplam Gelir ve Giderleri	210

GİRİŞ

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıt dışı ekonomi ve istihdam, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması tüm ülkeler için çözümlenmesi gereken ciddi bir sorundur. Bunun giderilmesi hükümetlerin uyguladıkları ekonomik ve sosyal politikaların başarı kazanmasında etkin bir rol oynamaktadır.

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamı ortaya çıkaran sebepler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle, kayıt dışılığa yol açan faktörlerin neler olduğu iyi belirlenmelidir. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi istatistiki verilerin güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu eksik ve yanlış göstergeler dikkate alınarak oluşturulan ekonomik ve sosyal politikaların hayata geçirilmesi başarısızlıkla sonuçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin, nüfusun yaş ortalaması çok yüksek olmadığı halde, bugün karşılaştığı sorunlar gelecek için tüm toplumu endişelendirmesi gereken bir husustur. Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinde ciddi bir baskı yaratmaya başlamış ve merkezi hükümet bütçesinden sosyal güvenliğe yapılan transferler borç faizi ödemelerini de geçerek bütçenin en önemli kalemi haline gelmiştir. Bu doğrultuda, sosyal güvenlik sisteminin bizzat kendisi, Türk ekonomisinde istikrarsızlık yaratan bir olgu halini almıştır.

Türkiye’de 1980’li yılların sonlarından itibaren kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın katlanarak artmış olduğu söylenebilir. Basit parasal oran yöntemiyle ülkemizde kayıt dışı ekonominin 1991-2009 devresindeki ortalaması yüzde 64.4 olup, vergi inceleme sonuçlarına göre belirlenen ortalama ise yaklaşık yüzde 65’tir. Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında bu oranların ülkemiz açısından oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Kayıt dışı ekonominin en önemli boyutlarından birini ise kayıt dışı istihdam oluşturmaktadır. Bugün ücretli olarak çalışanların

yaklaşık yüzde 55'inin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir. Çalışanların yüzde 45'i ise çalışmaları dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmemektedir.

İşsizlik, gelir dağılımındaki bozukluk, yoksulluk, istihdamın yapısı, formel sektörde yaşanan daralma, işgücü arzında yaşanan dalgalanma, ekonomik krizler ve küreselleşme iç içe geçerek ve birbirlerini etkileyerek kayıt dışı istihdama ve kayıt dışı ekonomiye neden olmaktadır.

Türkiye'de çok önemli bir kayıt dışılık nedeni olan ve bu gözle pek değerlendirilmeyen mevcut sosyal yardım sistemindeki sorunlar ve sosyal yardım için geliştirilen standartlar da bizi kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Ülkemizde, işçi ve işverenlerde sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal güvenlik sistemimizdeki yanlış uygulamalar fertlerin sosyal sigorta kuruluşlarına olan güvenlerini sarsmıştır. Ayrıca, sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısının olmaması işçi ve işverenler üzerindeki mali yükü artırmaktadır. Bütün bunlara, işletmelerin küçük ve kurumsallaşamamış olması ile ürettikleri ürünlerin markalaşamamış, rekabete dayanıksız olması; göç, nüfus artışı ve çarpık kentleşme gibi etkiler eklendiğinde; sigortalı çalışandan fazla kayıt dışı çalışan yüksek bir nüfus ortaya çıkmaktadır.

Bir ülkenin gelişme ve kalkınmasının en önemli göstergesi sosyal güvenliğin yaygınlığı ve sisteme dahil olan fertlere sağladığı olanaklardır. Birçok ülkede işverenlerin ve çalışanların yanında devlet de sosyal güvenliğin finansmanına önemli oranda katkıda bulunduğundan, sosyal güvenlik kesintileri işçi ve işverenler üzerinde fazla mali külfet oluşturmaz. Sosyal güvenlik kuruluşları finansman sorunlarını çözümledikleri için sisteme dahil olan üyelerine daha iyi olanaklar sağlar ve bu bağlamda işverenler ile sigortalıların sosyal güvenlik kuruluşlarına güveni artar. Türkiye'de, sosyal güvenlik bilincinin yerleşmemiş olması ve sosyal sigorta sistemindeki tüm

yükümlülüklerin işverenlere yüklenmiş olması, sistemin suiistimalini kaçınılmaz kılmıştır.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. “Kayıt Dışı İstihdam” başlığını taşıyan birinci bölümde kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam kavramları vurgulandıktan sonra kayıt dışı istihdam şekilleri ve kayıt dışı istihdamın nedenleri detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca kayıt dışı istihdamda dünya ve AB ülkelerindeki mevcut durumla kayıt dışı istihdamın büyüklüğü de vurgulanmaktadır. “Kayıt Dışı İstihdamın Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri” başlığını taşıyan ikinci bölümde kayıt dışı istihdamın sonuçları açısından bir bakış açısı geliştirerek kayıt dışı istihdamın olumlu ve olumsuz sonuçları ortaya konulmuş ve sonrasında bütçe üzerindeki yükü analiz edilmeye çalışılmıştır.

Son bölümde ise kayıt dışı istihdamla ilgili sorun alanları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri ve stratejileri daha somut ve spesifik olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAM

I. KAYIT DIŞI EKONOMİ

A. Kayıt Dışı Ekonominin Tanımı ve Kapsamı

Günümüz ekonomilerinin önemli sorunlarından birisi olan kayıt dışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık ve çok yönlüdür.

Kayıt dışı ekonomi, bilinen istatistik yöntemlerle tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hasıla (GSMH) hesaplarını elde etmede kullanılamayan, yasalar çerçevesinde ya da yasalara aykırı olarak elde edilen ve ilgili kurum ve kuruluşların tamamen veya kısmen bilgisi dışında bırakılan, kamu adına bir gelir tahakkukuna yol açan ekonomik ve mali faaliyetlerin tümüdür.¹

Kayıt dışılık denildiğinde, sadece çalınmış mal ya da uyuşturucu ticareti, kumar, kara para, sahtecilik ya da vergi kaçırmak amacıyla muhasebe kayıtlarında yer almayan ve Maliye'den gizlenen işlemler şeklindeki yasal olmayan faaliyetler değil, aynı zamanda piyasaya çıkmayan ve örneğin evlerde aile fertleri ya da yakınlarınca gerçekleştirilen gelir getirici faaliyetler, ikinci iş yapma, mal ve hizmet takasları, çeşitli adlar altında çalışanlara yapılan ancak vergiye tabi tutulmayan ödemeler gibi yasal faaliyetler de anlaşılmalıdır.²

Kayıt dışı ekonomi kavramı çok geniş bir kavram olup bazı kaynaklarda yer alan illegal ekonomi, suç ekonomisi, kara ekonomi, enformel ekonomi, yeraltı ekonomisi, karaborsa ekonomisi, vergi dışı

¹ Ahmet Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, **Kayıt Dışı İstihdam**, Ankara, Odak Yayın ve Dağıtım, 2004, s.7.

² Şükrü Kızılot, Şafak Ertan Çomaklı, "Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi", **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Mayıs, 2004, s.1.

ekonomi vb. gibi tanımlamaların tümünü kapsamaktadır.³ Kayıt dışı ekonomi tanımı içerisinde ekonomik faaliyetlerin gizliliği belirtilmek isteniyorsa, “gölge ekonomi”, “gizli ekonomi”, “saklı ekonomi”, “yer altı ekonomisi”, “alacakaranlık ekonomisi”; faaliyetlerin yasadışılığı belirtilmek isteniyorsa “kara ekonomi”, “gri ekonomi”, “illegal ekonomi” veya “yasadışı ekonomi”; faaliyetlerin devletin bilgisi dışında tutuluyor olması belirtilmek isteniyorsa “gayri resmi ekonomi”, “resmi olmayan ekonomi”, “enformel ekonomi” veya “kayıt dışı ekonomi” ve son olarak faaliyetin önemsiz olması sebebiyle GSMH kayıtlarında tutulmaması belirtilmek isteniyorsa “marjinal ekonomi”, “ikinci ekonomi”, “ikincil ekonomi” gibi ifadeler kullanılmaktadır.⁴

Kayıt dışı ekonomi kapsam olarak; yeraltı dünyasındaki kişilerin ekonomik faaliyetlerinden, yasal fakat bir işverene bağlı olmayan işlerde çalışanlardan, faaliyetleri kayıt altında olmasına rağmen bunların bir kısmını gizleyenlerden meydana gelmektedir. Kayıt dışı ekonomi insanların sadece gelirlerini değil diğer faaliyetlerini de gizlediklerini göstermektedir. Kayıt dışı ekonomi devletin yetkili organlarının bilgisi dışında ortaya çıkan her türlü ekonomik işlemleri kapsadığından sınırlarını çizmek çok kolay değildir.

Kayıt dışı ekonomi, milli gelir hesaplamalarına girmeyen ekonomik faaliyetlerin tamamını kapsadığından, sadece vergi ile ilgili yasaların ihlal edilmesinden değil, vergi ile birlikte tüm ekonomik faaliyetleri düzenleyen yasaların ihlal edilmesinden meydana gelmektedir. Bu nedenle kayıt altında olmayan faaliyetlerin vergilendirilmesi mümkün olmamaktadır. Ekonomik faaliyet alanında yasal yükümlülüklerini yerine getirmemek için faaliyetlerini gizli tutan şahıs ve kurumlar varsa kayıt dışı ekonomi söz konusudur. Bu nedenle kayıt dışı ekonomiyi, kamu otoritelerinin denetimi dışında meydana gelen her türlü ekonomik işlem ve faaliyet olarak da tanımlayabiliriz.

³ Yakup Süngü, “Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri”, Yayınlanmamış Tez, 2004, s.3.

⁴ Veysi Seviğ, “Resmi Bakış Açısıyla Kayıtdışı Ekonomi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 199, Temmuz, 2009, s.193.

Tablo-1 Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı ve Olası Anlamlar Matrisi

	Resmiyet Dışılık	Gizlilik Saklılık	Yasa Dışılık	Alternatif Olma	Düzensizlik	Belirsizlik	Önemsizlik	Sıra Dışılık
Kayıt Dışı	*****	***	*	**	**			
Enformel	*****	**		**	***	*	*	
Resmi Olmayan	*****	**		**	***	*		**
İkincil	**		*	*****	**	*	****	***
İkili	**		*	*****	***	*		
Paralel	**	**	*	*****	***	*		
Gölge	***	***	**	***	**	*****	*	*
Gri	**	****	***	*		****		*
Saklı	***	****	****	*		***		*
Yer altı	****	*****	****	*		**		*
Alacakaranlık	***	****	****		**	****		*
Yasadışı	****	***	*****	**		**		**
Kara	***	****	*****			**		**
Marjinal	**				**		*****	****
Düzensiz	****			**	****	**		

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

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

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde işgücü iki farklı grupta istihdam edilmektedir. Birinci grubu genellikle organize olmuş sektörde çalışanlar oluşturmaktadır. Bunlar genelde kurumsallaşmış sektör ya da formel sektör olarak adlandırılmaktadır. İkinci grup ise genellikle kente göç etmiş, hemen iş bulamamış, gündelikçi ve geçici

olarak çalışan vasıfsız işgücü ile hizmetler kesiminde az bir sermaye ile veya hiçbir sermayeye ihtiyaç duymaksızın kendi işini yaparak gelir sağlayan kişilerden oluşmaktadır. Bu sektöre de kurumsallaşmamış sektör ya da enformel sektör adını almaktadır.⁵

Kayıt dışı sektör, enformel sektöre göre daha geniş bir kavramdır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler; vergi kaçakçılığı, faturasız alışveriş, haksız yere muafiyet ya da indirim ve sübvansiyonlardan yararlanma, sigortasız işçi çalıştırma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, falcılık, hayat kadınlığı, rüşvet, özel harcamalarını firma harcamaları gibi göstermek, yanlış ve saptırıcı beyan ve davranışlarla müşteriye aldatma gibi yasaya aykırı faaliyetler olabileceği gibi komşuya yardım, çocuk bakıcılığı, ev işlerinin yapılması gibi yasalara aykırı olmayan faaliyetleri de kapsamaktadır.⁶

Bir faaliyetin kayıt dışı ekonomik faaliyet çerçevesinde sayılabilmesi için;

1. Yasalara uygun olmaması,
2. Ahlaki kriterlere uymaması,
3. İstatistiksel olarak ölçülememesi,
4. Faaliyet sonucu gelirin elde edilmesi gerekir.

B. Kayıt Dışı Ekonominin Nedenleri

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkışı farklı ülkelerde farklı nedenlere dayanmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde kayıt dışı ekonomi ve nedenleri genellikle vergisel faktörler ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler gibi faktörler tarafından belirlenirken; gelişmekte olan

⁵ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.11.

⁶ Mehmet Candan, "Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara 2007. s, 6

ülkelerde bu faktörlerin yanı sıra ekonomiyi etkileyen nüfus artışı ve kentsel göç gibi demografik etmenler de dikkate alınmalıdır.⁷

Kayıt dışı ekonomiye yol açan nedenlerin bilinmesi, ekonomi içindeki payının asgariye indirilebilmesi açısından gerekli, etkin ve tutarlı tedbirlerin alınabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.⁸

Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında ve boyutlarının genişlemesinde rol oynayan faktörler, toplumun ekonomik, mali ve sosyal sisteminin özelliklerinin bütünü tarafından belirlenmektedir. Kayıt dışı ekonominin, mali, ekonomik, politik, sosyal, psikolojik ve hukuki birçok nedeni bulunmaktadır.⁹

1. Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıt dışı ekonomiyi etkileyen temel unsurlardandır. Kayıt dışı ekonominin en önemli nedeni ekonominin gelişmişlik düzeyinin düşük olmasıdır.¹⁰ Gelişmekte olan ekonomilerde kurumsallaşmış işletmeler sayıca azdır. Küçük işletmelerin yaygınlığı bir taraftan izleme ve denetlemeyi zorlaştırırken, diğer taraftan bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemelerin dışında kalmalarına yol açmakta; vergi, iş, sosyal güvenlik, muhasebe vb. konularla ilgili yasalar genellikle bu tür küçük işletmeleri kapsamamaktadır. Örneğin, tarım ve hizmetler sektörü, izlenme ve denetlenmelerinin zor olması nedeniyle kayıt dışılığı daha elverişli sektörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Kayıt dışılığı etkileyen bir diğer faktör ülkedeki gelir dağılımıdır.¹¹ Gelir dağılımının kayıt dışı ekonomiyle ilişkisi, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini artırmak amacıyla kayıt dışı

⁷ **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, Yayın No: 87, 2009, s.12.

⁸ **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, a.g.e., s.12.

⁹ Vuslat Us, **Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği**, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 2004, s.10.

¹⁰ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.12.

¹¹ **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, Kayıt Dışı İstihdam Raporu**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, 2005, s.2.

istihdama arz yaratması durumunda ortaya çıkmaktadır. Gelirlerin yetersizliği karşısında düşük gelir grubunda bulunan bireyler ya ek iş talebiyle işgücü piyasasına çıkmakta ya da nitelikleri itibarıyla işgücü piyasasına dahil olmayan kadınlar ve hatta eğitimlerinin aksaması pahasına çocuklar bu piyasaya dahil olmaktadır. Gerek ek iş talebiyle piyasaya çıkan işgücü, gerekse kadın ve çocuklar, üretken istihdam alanlarının yetersiz olması veya konumlarının zorlaması nedeniyle büyük ölçüde kayıt dışı sektörde istihdam şansı aramaktadır.

3. Bürokratik formalitelerin fazlalığı da işletmelerin kayıt dışında kalmayı tercih etmelerine sebep olabilmektedir.

4. Enflasyon nedeniyle gelirlerinde aşınma meydana gelen düşük ve sabit gelirli tüketiciler bu kayıplarını gidermek, enflasyon nedeni ile maliyetlerinde artışlar meydana gelen üreticiler de, maliyetlerini azaltmak amacıyla kayıt dışı ekonominin değişik unsurlarına, özellikle, kayıt dışı istihdama yönelmektedirler. Bu nedenle enflasyon rakamlarının yüksek olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin arttığı gözlemlenmektedir.¹²

5. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkanlarını kayıt dışı ekonomi alanlarında aramaktadırlar. İşletmeler de krizin olumsuz etkilerini azaltmak için üretimlerini kayıt dışı alanlarda yaparak ve istihdamı kayıt dışı yollardan sağlayarak, buna bağlı olarak maliyetlerini azaltmaya çalışmaktadırlar. Kriz nedeniyle kayıtlı ekonomide istihdam edilmesi zor ya da mümkün olmayan niteliksiz işçiler, kayıt dışı ekonomide daha kolay iş bulabilmektedirler. Kayıt dışında daha düşük ücretlerle çalıştırılan bu işçiler işletmelerin üretim maliyetlerini azaltmaktadırlar.¹³

¹² Yusuf Kıldış, "Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri", Dokuz Eylül Üniversitesi, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı.2, 2000, s.11.

¹³ **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, a.g.e., s.15.

6. Kayıt dışı ekonomide genel olarak nakit para kullanımının daha çok tercih edildiği kabul edilmektedir. Faaliyetlerin nakit para ve takas yoluyla yapılması ödeme delillerini ortadan kaldırmaktadır. Kredi kartı gibi kayıt altına almanın kolay olduğu ödeme araçlarına yönelmek kayıt dışı ekonomi ile mücadele açısından önemlidir.¹⁴

7. Ücretten yapılan sigorta primi, vergi gibi kesintiler işveren için büyük bir yük oluşturmaktadır. Bununla birlikte işçilerin işe başlarken “brüt ücret” üzerinden değil, net ücret üzerinden anlaşmaları kanunların esasen işçiyi yükümlü tuttuğu fakat ödenmesinde işvereni sorumlu saydığı bazı yükümlülüklerin (sigorta primi işçi hissesi, zorunlu tasarruf işçi hissesi, gelir vergisi vb.) işveren tarafından katlanılmamasına sebep olmaktadır.

8. Sosyal güvenlik primleri, iş ve işçi sağlığı ile ilgili yasal düzenlemeler, çevrenin korunması için alınması gereken önlemler vb. işverenler için maliyetleri yükseltici niteliktedir.

9. Vergiye karşı direnç, kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasına neden olan faktörlerden bir diğeridir. Vergiye karşı dirençte etkili olan faktörlerden biri de vatandaşların devlet harcamalarına bakış açısıdır.¹⁵ Vergi ödeyen mükelleflerin üzerinde durdukları konulardan biri toplanan vergilerin nerelere ve nasıl harcandığıdır. Eğer toplumda toplanan vergilerin kötü harcandığına ilişkin genel bir kanı oluşmuşsa, mükellefin vergiye karşı direnci artmaktadır. Zaman zaman kamuoyuna da yansıyan kamu ihalelerinde yolsuzluk, hayali ihracat, örtülü ödenek tartışmaları vatandaşların ödedikleri vergilerin harcandığı yerler konusundaki kuşkularını artırıcı niteliktedir. Bu tür gelişmeler vergi ödemekle yükümlü vatandaşların vergi ödememek için kayıt dışı sektöre kayma eğilimlerini artırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

¹⁴ **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001, s.20.

¹⁵ Kıldış, **a.g.m.**, s.12.

10.Vergi ve sosyal güvenlik afları da kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik etmektedir.¹⁶

11.Demografik dinamikler işsizliği ve kayıt dışı istihdamı artıran bir nitelik kazanmıştır. Türkiye’deki hızlı nüfus artışı ve 1950’lerden itibaren artan köyden kente göçün oluşturduğu emek piyasası özellikleri de kayıt dışı ekonominin gelişmesinde etkili faktörlerden biridir. Nüfus artışı ve göçle birlikte kentlerde biriken büyük ölçüde nitelsiz işgücü, emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır. Hızlı nüfus artışının sonucu olan genç nüfus fazlalığı, bu nüfusun barınma, sağlık, eğitim, istihdam vb. ihtiyaçlarının karşılanması için ülkenin harcaması gereken kaynak miktarını da artırmaktadır. Ülkemizde nüfus artış hızının yüksek olması, özellikle hizmet ve tarım sektörünün yapıları gereği denetim ve izleme zorluğu kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü etkilemekte ve nedenlerinden birini teşkil etmektedir.¹⁷

12.Hızlı nüfus artışı, kente göç ile meydana gelen işsizlik ve çarpık kentleşme, mevcut işgücü piyasalarında olumsuzluklara ve kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Köyden kente göç ve nüfus artışına bağlı hızlı kentleşme sonucu ortaya çıkan gecekondu olgusu, kayıt dışı ekonominin gelişimi açısından özel bir öneme sahiptir. Gecekondu önceleri kent yoksullarına yaşam olanağı sağlaması ve Hazine arazilerine yapıldığından bireysel çıkarlara ters düşmemesi nedeniyle yasal olmasa da toplumsal olarak meşru sayılmıştır. Bu durum kayıt dışılığı meşru gören değer yargılarının yerleşmesi açısından da önemlidir.¹⁸

¹⁶ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.12.

¹⁷ **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, a.g.e., s.29.

¹⁸ Fazıl Aydın, “Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planının (2008 – 2010) Vergi Politikası Açısından Değerlendirilmesi”, (Erişim) <http://www.vergiplatformu.com/icerik.php?cid=56>, 10 Şubat 2010, s.1.

13. Kayıtlı ekonomilerden elde edilen gelirin düşük olması durumunda bireylerin ek gelir yaratmak amacıyla ek bir işte çalışması durumu da kayıt dışılığı artıran bir diğer unsurdur.

14. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren pazarların daralması ve talebin çeşitlenmesi nedeniyle şiddetlenen rekabet koşulları sonucunda ortaya çıkan ve üretimde esnekliğe ve enformasyona dayalı yeniden yapılanma, kayıt dışılığı artıran bir diğer unsur olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁹

15. Üretimden pazarlamaya, personel yönetiminden çevre korumaya kadar pek çok alanda yapılan yasal düzenlemeler, işverene getirdiği mali yükler çerçevesinde kayıt dışı ekonominin oluşmasında etkilidir.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin ortaya çıkış nedenlerine vergisel bir pencereden baktığımızda ise aşağıdaki sonuçlara ulaşabiliriz:

1. Vergi mevzuatındaki karmaşıklığın, kanunların anlaşılabilirliğini ve uygulanabilirliğini zorlaştırması,
2. Vergi oranlarının yüksekliği,
3. Vergi oranlarının sık sık değişmesi ve ek vergiler konulması,
4. Türkiye’de sermaye birikiminin sağlanması ve özel girişimciliğin oluşması sürecinde alınan bir takım önlemler ya da vergi muafiyeti veya istisnası yoluyla sağlanan teşviklerin etkisi,²⁰
5. Denetimin etkinsizliği,
6. Denetimde koordinasyon eksikliği,
7. Mevcut vergi ceza sisteminin caydırıcı olmaması,
8. Vergi kanunlarını uygulamakta olan birimlerin etkinsizliği,
9. Ekonomik kriz dönemleri haricinde vergi afları,²¹

¹⁹ **Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No:116, Ankara, 2004, s. 53.

²⁰ **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, a.g.e., s.16.

²¹ **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, a.g.e., s.18.

10. Bilgilendirici ve yönlendirici muhasebe ve mali müşavirlik hizmetlerinin yetersizliği,

C. Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda, kayıt dışılığın tanımı gereği, üzerinde uzlaşılan ortak bir rakam bulunmamaktadır. Bu büyüklüğü tahmine yönelik çalışmalar birbirlerinden farklı sonuçlar vermektedirler. Kayıt dışı ekonomiyi ölçmeye yönelik çalışmalarda kayıtlı ve kayıt dışı ekonominin birbiriyle iç içe geçmesi nedeniyle kesin sonuçlar verecek yöntemler kullanılamamakta ve tahmin metodlarından faydalanılmaktadır.

Tablo-2 Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ile İlgili Tahminler

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

Kaynak: Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010), T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, Yayın No 87, 2009. ve Funda Yurdakul, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 - 4. Sayı.

Ülkemizde kayıt dışı ekonomiye yönelik çalışmalar, bu sorunun mali boyutunun gelişmiş ekonomilere kıyasla hayli yüksek olduğunu göstermektedir. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü belirleyebilmek için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Basit parasal oran, vergi yaklaşımı, ekonometrik yaklaşım, nakit oran, işlem hacmi, input-output yöntemi, istihdam yaklaşımı, karma yöntem gibi çeşitli yöntemler kullanılarak aynı ya da farklı yıllar için yapılan çalışmalarda kayıt dışı ekonominin GSMH’ya oranının yüzde 2 ile yüzde 70 arasında değiştiği görülmektedir.²² Çeşitli yöntemlere göre yapılan araştırmalarda kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranı yüzde 50 civarında olduğu genel kabul görmektedir. Ülkemizde 1980’li yılların sonundan itibaren kayıt dışı ekonomi ve istihdam katlanarak artmıştır. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin resmi Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı yaklaşık yüzde 65’ tir.²³ Bu oran gelişmiş ülkelere göre çok yüksektir. Kayıt dışı ekonomi içerisinde kayıt dışı istihdam çok önemli bir yer tutmaktadır.

D. Kayıt Dışı Ekonominin Sonuçları

Kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlara girmediğinden kayıtlı ekonomide belirlenen ekonomik göstergeler (enflasyon, işsizlik, büyüme oranları ve milli gelir) gerçekte olduğundan farklı çıkmaktadır. Birçok gösterge milli istatistiklere girmediği için ekonominin durumu hakkında yanlış bilgi vermekte ve bu verilere göre uygulanacak iktisadi ve mali politikalardan beklenen sonuçlar elde edilememektedir. İstatistiki olarak GSMH, istihdam, fiyatlar gibi temel göstergelerin kesin olarak belirlenememesi, etkin ve doğru

²² **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, a.g.e., s.9.

²³ Yılmaz Ilgın, “Kayıtdışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”, **Planlama Dergisi**, (Özel Sayı, 2002), s.151.

politikalar ile gerekli önlemlerin alınıp uygulanamamasına yol açmaktadır.²⁴

Kayıt dışı ekonominin en önemli sonuçlarından birisi, devletin büyük miktarlarda mali kayba uğramasıdır. Çünkü Kayıt dışı faaliyet gösteren mükelleflerden vergi, harç, sosyal güvenlik primleri gibi mali yükümlülükler alınamamakta ve ayrıca bu kişilere çeşitli adlar altında sosyal yardımlar yapılmaktadır. Kayıt dışında kalanlar kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmalarına rağmen, bunun maliyetine katlanmaktan kurtulmakta, maliyetin tamamen kayıt altında faaliyet gösteren mükelleflerin üstlenmesine neden olmaktadırlar. Kayıt dışı ekonomi önemli bütçe açıklarına neden olmakta bu da yüksek kamu borç stokuna neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi büyüdükçe, kayıtlı ekonomi küçülür ve devletin gelirleri azalır. Devletin gelirinin azalması, devletin görevlerini borçlanarak yapması anlamına gelir ve verginin yerini borç alır. Bu durum faiz ve enflasyon oranlarının artışını beraberinde getirir.²⁵

Kayıt dışı ekonomi haksız rekabet avantajı sağlamaktadır. İşçi ve işverenler, kendileri açısından dezavantaj olan haksız rekabetten dolayı önemli ölçüde sıkıntı yaşamaktadırlar. Kayıt dışı ekonomiyi engelleyici tedbirler alınmazken, zaten ekonomik güçlük içerisinde bulunan kayıtlı sektöre ek mükellefiyetler getirilmesi ve kayıt dışı ekonominin gün geçtikçe büyümesi, kayıt içinde yer alan; vergisini, sigorta primini düzenli ödeyen işletmelerin mali yükünü gittikçe artırmaktadır.

Devletin ekonomiyi kayıt altına almaya çalışmasının iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi ve en önemlisi kamu harcamalarını karşılayabilmek için gelir toplamak, ikincisi de yasa dışı ekonomik

²⁴ Şükrü Kızılot, "Kayıtdışı Ekonomiye Bir Dokun Bin Ah Dinle", **Hürriyet Gazetesi**, 9 Nisan 2009.

²⁵ Osman Altuğ, "Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam", **Öz-Çelik Sendikası Semineri**, İstanbul, 1994, s.36.

faaliyetlerin önüne geçerek bunları ortadan kaldırmaktır.²⁶ Kayıt dışı ekonomi kendini daha çok kamu gelirleri üzerinde gösterir. Devletin kayıt altına alamadığı ekonomik faaliyetlerden vergi toplayamaması kamu harcamalarının finansmanında borçlanma gibi pahalı bir yolu seçmesine neden olacaktır ki; bu da ekonomik programların uygulanmasında zafiyetler oluşturacak ve istenilen sonuçlar elde edilemeyecektir.

Kayıt dışı ekonomi, bir taraftan devletin vergi gelirlerini aşındırırken diğer taraftan da bazı kişiler vergi dışı kalmış gelir elde etmiş olduklarından vergisini tam ödeyenlerle ödemeyenler arasında adaletsiz bir durum ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Vergi yükündeki adaletsizlik, gelir dağılımında da adaletsizliğe neden olmaktadır.

Kayıt altında olmayan istihdam oranının yüksek olmasıyla birlikte kayıt dışı çalışan nüfus, sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınamamakta, bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır.

Çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanamaması durumunda, işyerlerinde gerekli sağlık tedbirleri alınamadığından iş kazası veya meslek hastalığı riski artmaktadır. Ayrıca sağlık yardımları gereği gibi alınamadığından sağlıksız bir toplum ortaya çıkmaktadır. Bu durum sağlık maliyetlerini daha da artırarak, sosyal güvencesi olmayan, yaşlı ve bakıma muhtaç duruma düşenler için zorunlu olarak devletin himayesi altında olmayı gerekli kılmaktadır. Bunların tamamı da devlete maliyet getirmektedir.

Kayıt dışı ekonomi, sosyal güvenlik kurumlarının finansal durumlarını bozmaktadır. Kayıt dışı ekonominin büyük bir hacme sahip olması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarında yeterli fon toplanamaz ve bu kurumlar finansman zorluklarıyla karşı karşıya kalırlar. Sosyal güvenlik kurumlarında yeterli miktarda fon birikmediği durumlarda ise, devlet tarafından düzenlenmesi gereken düşük gelir

²⁶ Kemal Kılıçdaroğlu, **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma**, TÜRMOB Yayınları, No:33, Ankara, 1997, s.7.

gruplarına sosyal transferler gerçekleştirilemez ve bu nedenle düşük gelir gruplarının hayat koşulları daha da zorlaşır, gelir dağılımındaki eşitsizlik artar ve sosyal adalet olumsuz yönde etkilenir.

Belgesiz ve kayıtsız olması sebebiyle merdiven altı üretim, genel kabul görmüş standartlara uygun olmadığından, garanti kapsamı dışında kalacaktır. Bu ürünleri tüketen tüketicilerin, mağdur olmaları halinde de tüketicileri korumaya yönelik yasalardan yararlanmaları mümkün olmayacaktır.

Kayıt dışı çalışan işletmeler mali tablolarını tutarlı ve gerçek verilerle düzenlemedikleri için güvenilir işletmeler olarak adlandırılamayacağından yatırımcılar için uygun bir hedef olarak gösterilemezler. Taşındıkları vergi ve diğer yükümlülüklerle ilgili riskler ve şeffaf olmayan yönetim şekilleri de kurumsallaşmalarını engellemektedir.

Kayıt dışılığın yaygın olması ve gerekli önlemlerin alınamaması, yarattığı bütün dezavantajları nedeniyle vatandaş ile kamu kurumları arasındaki güven ilişkisini zedelemekte, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede toplumsal mutabakatı zayıflattığı için daha fazla kayıt dışılık için zemin oluşturmaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin artması, toplumun ahlaki değerlerinin bozulmasına ve yasa dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin olmadığı bir ülkede, kamu harcamalarının finansmanındaki problemler azalacak, yasa dışı ekonomik faaliyetler de söz konusu olamayacaktır. Kayıt dışı ekonomi, farklı sistemlere ve gelişmişlik düzeylerine sahip her ülkede karşılaşılan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁷

²⁷ TİSK, "Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu", **İşveren Dergisi**, Ankara, Şubat 2001, s.10.

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAM

A. İstihdam

1- İşğücü

İşğücü, istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfustur. Yani nüfusun çalışan ve iş arayan kesimidir. Belli bir dönemdeki işğücünün 15 ve daha yukarı yaş nüfus içindeki oranı işğücüne katılma oranını vermektedir. Nüfusun yaş yapısı, yaşlı nüfus ve genç nüfusun toplam nüfusa oranları, okullaşma oranı, gelir düzeyi ve işğücü talebi, kırsal ve kentsel bölgelerdeki yerleşme oranları işğücüne katılma oranını etkilemektedir.²⁸

İşğücünün yapısını nitelik olarak belirleyen ise eğitimidir. Eğitime yapılan yatırım işğücünün niteliğini artırmakta, bu da verimlilik ve üretim artışını sağlamaktadır.

2- Türkiye’de İşğücü Durumu

2009 yılı itibariyle çalışma çağındaki nüfus 51.714.000 kişidir. Bu nüfusun 25.480.000’i işğücüne katılmaktadır. İşğücüne katılım kentte 16.756.000 kişi kırdı ise 8.724.000 kişidir. İşğücüne katılım oranı toplamda bir önceki yıla göre yüzde 48,4’den yüzde 49,4’e yükselmiştir.

²⁸ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.45.

Tablo-3 İşgücü Durumu

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Kurumsal olmayan nüfus (000)	69 724	70 542	48 349	48 747	21 375	21 795
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	50 772	51 686	35 697	36 197	15 075	15 489
İşgücü (000)	23 805	24 748	16 063	16 585	7 742	8 163
İstihdam (000)	21 194	21 277	14 010	13 839	7 184	7 438
İşsiz (000)	2 611	3 471	2 053	2 746	558	724
İşgücüne katılma oranı (%)	46,9	47,9	45,0	45,8	51,4	52,7
İstihdam oranı (%)	41,7	41,2	39,2	38,2	47,7	48,0
İşsizlik oranı (%)	11,0	14,0	12,8	16,6	7,2	8,9
<i>Tarım dışı işsizlik oranı (%)</i>	13,6	17,4	13,1	17,0	15,4	19,1
<i>Genç nüfusta işsizlik oranı⁽¹⁾ (%)</i>	20,5	25,3	22,6	28,2	15,5	18,9
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	26 967	26 938	19 634	19 611	7 332	7 326

(1) 15-24 yaş grubundaki nüfus

Not: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Kaynak: Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Sayı 35, Mart 2010, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 05 Mart 2010

2009 yılında istihdam edilenlerin sayısı, bir önceki yıla göre 83 bin kişi artarak, 21 milyon 277 bin kişiye ulaşmıştır. 2009 yılında istihdam edilenlerin yüzde 24,7'si tarım, yüzde 19,4'ü sanayi, yüzde 5,9'u inşaat, yüzde 50'si ise hizmetler sektöründedir. Bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında, tarım sektörünün istihdam edilenler içindeki payının 1 puan, hizmetler sektörünün payının 0,5 puan arttığı, buna

karşılık sanayi sektörünün payının 1,6 puan azaldığı, inşaat sektörünün payının ise değişmediği görülmektedir.²⁹

2009 yılında Türkiye genelinde işsiz sayısı bir önceki yıla göre 860 bin kişi artarak 3 milyon 471 bin kişiye yükselmiştir. İşsizlik oranı ise 3 puanlık artış ile yüzde 14 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizlik oranı 3,8 puanlık artışla yüzde 16,6, kırsal yerlerde ise 1,7 puanlık artışla yüzde 8,9 olmuştur.³⁰

Türkiye'de tarım dışı işsizlik oranı bir önceki yıla göre 3,8 puanlık artışla yüzde 17,4 seviyesinde gerçekleşmiştir.

2009 yılında Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı, bir önceki yıla göre 1 puanlık artışla yüzde 47,9 olarak gerçekleşmiştir.³¹

Türkiye'de işgücü ve istihdam oranının düşük olmasının nedenleri, hızlı nüfus artışı, sermaye birikiminin yetersizliği, işgücünün niteliksizliği, meslek eğitimi ile işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluk, hızla değişen teknoloji ve giderek artan rekabet ortamında daha nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulması, ücretlerin düşük olması ve çalışmanın alternatif maliyetlerinin yüksekliği, ağır bürokrasi ve liyakatten uzaklaşmış olması, rant ekonomisi, uzun süreli işsizlik ve sosyal yardımların çalışmamayı ödüllendirmesi, olarak sayılabilir.

3- Türkiye'de İstihdam Şekilleri

Türkiye'de çalışma hayatı içinde yer alanların kayıtlı olmak zorunda oldukları Sosyal Güvenlik Kurumu ve 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamında daha ziyade banka, sigorta, reasürans şirketleri ile oda ve birlik personelinin yer aldığı, özel sandıklar

²⁹ Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Sayı 35, Mart 2010, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 05 Mart 2010., s.1.

³⁰ Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, a.g.e., s.2.

³¹ Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, a.g.e., s.2.

bulunmaktadır. Çalışma hayatı içindeki istihdam şekillerine bakıldığında 5 farklı istihdam şekli karşımıza çıkmaktadır. Bunlar;

- Ücretli veya maaşlı çalışanlar,
- İşverenler,
- Kendi hesabına çalışanlar,
- Yevmiyeli çalışanlar
- Ücretsiz aile işçileridir.

B. Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı

Kayıt dışı istihdam kavramı, ilk defa 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun düzenlediği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya raporunda “enformal sektör” olarak kullanılmıştır.³² Raporda formal (kayıtlı sektör) tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformal (kayıtdışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptaması yapılmıştır.³³

OECD, 1987 yılında gizli istihdamı tanımlamaya çalışmıştır. Buna göre gizli istihdam; niteliği itibariyle yasal fakat bir veya daha fazla kuruma bildirilmeyen faaliyetler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Avrupa Komisyonu’nun 1998 yılında çıkardığı raporunda kayıt dışı istihdam, niteliği itibariyle yasal fakat kamu kurumlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet olarak tanımlanmıştır.³⁴ Bu tanıma göre suç sayılan faaliyetler, ev ekonomisi dâhilinde yürütülen ve düzenleyici çerçeve içinde yer almadıkları için kamu makamlarına beyan edilmek zorunda

³² Tuncay Güloğlu, "The Reality of Informal Employment in Turkey", **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, Cornell University, 2005, s.2.

³³ Güloğlu, a.g.m., s.2.

³⁴ Sander Mateman, Piet Renooy, "Undeclared Labour In Europe, Towards An Integrated Approach Of Combatting Undeclared Labour", **Regioplan Research Advice and Information** 2001, s.1.

olmayan faaliyetler kapsam dışı bırakılmıştır.³⁵ Bu kısıtlamayı biraz daha genişleten tanıma göre ücretli faaliyetler yerine verimli faaliyetler kullanılarak daha gerçekçi bir tanıma ulaşılmaya çalışılmıştır.³⁶

Kayıt dışı istihdam, hem resmi, hem gayri resmi sektörde, hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımaya ve de istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin bütünüdür.³⁷

Kayıt dışı ekonomide iştirakçiler, işveren ve işçi arasındaki ve hatta satıcı ile alıcı arasındaki alışverişi düzenleme amacıyla yürürlüğe konulan yasalara boyun eğmekten kurtulma imkanına sahiptirler. Kayıt dışı istihdamda elde edilen gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler tahakkuk ettirilememekte ve ilgili kurumlara ödenmemektedir.³⁸

Formel bir sektörde çalışmakla birlikte, kayıtlara yansımaya veya yasal olmayan çalışma biçimleri enformel istihdam olarak değerlendirilmektedir.³⁹ Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansımaları, ilgili sosyal güvenlik yasalarına aykırı olarak işçi çalıştırılması, kayıt dışı istihdam olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdamı genel olarak, çalışanların sosyal sigortalar kurumuna ya hiç bildirilmemeleri ya da çalışma gün sayıları ile aldıkları ücretlerin eksik bildirilmesi şeklinde tanımlayabiliriz.

³⁵ Mateman, Renooy, **a.g.m.**, s.1.

³⁶ Mateman, Renooy, **a.g.m.**, s.1.

³⁷ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.45.

³⁸ **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e.**, s.43.

³⁹ Nusret Ekin, **Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam**, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No:1995/17, İstanbul, 1995, s.88.

C. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Türkiye’de kayıt dışı istihdama yönelik olarak başvuru alan yöntemleri başlıca üç ana başlıkta toplayabiliriz.

- Çalışmaları hiç bildirilmeyenler
- Çalışmaları ücret veya gün olarak eksik bildirilenler
- Mevzuatın kayıt dışında bıraktığı çalışmalar

“Türkiye’deki Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri” Başlıklı aşağıda yer alan tabloda, kayıt dışı istihdam şekilleri detaylı bir şekilde sınıflandırılmıştır.

Tablo-4 Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

KAYIT DIŞI İSTİHDAM ŞEKİLLERİ	1. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyenler	a. Kendi İradeleriyle Kayıt Dışında Çalışanlar*	b. İşverenleri Tarafından Bildirilmeyen Çalışanlar veya Çalışmaları Bildirilmeyenler	c. Bir Kamu Kurumuna Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar	d. İlk İşlerinde Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar	e. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler
	2. Çalışmaları Eksik Bildirilenler	a. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler	b. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışanlar			
	3. Mevzuatın Kayıt Dışında Braktığı Çalışmalar	a. Vergiden Muaf Tutulanlar	b. Standart Dışı Çalışmalar			
	* Kendi iradeleriyle kayıt dışında çalışanlar aşağıdaki gibi beş başlıkta incelenebilir. (1) Yabancı Kaçak İşçiler (2) Çocuk İşçiler (3) Sosyal Güvenlik Kurumundan Çeşitli Adlarla Aylık ya da Gelir Elde Edenler (4) İşsizlik Geliri Elde Edenler (5) Sosyal Yardım veya Hizmetten Yararlananlar					

Kaynak: Aşağıdaki kaynaklardan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

- Ahmet Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, **Kayıt Dışı İstihdam**, Ankara, Odak Yayın ve Dağıtım, 2004, s.7.
Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2000, s.2.
 Oğuz Karadeniz, "Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik", **Türk-İş 1999 Yılı**, 1999, s.416.
 Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, Cem Ofset Matbaacılık San. A. Ş., İstanbul, 1994, s.12.
 Özcan Karabulut, **Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikalar Mücadelesi: Türk İş Modeli**, Türk-İş Yayını, Yayın No:224, Ankara, 1998, s.23.
 Özkırı Kızılot, "Deneme Süresi ve Sigortalılık", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Kasım-Eylül 2000, s.36.
 Şükür Kızılot, "Çalışan Emekçiler ve Türkiye Geceği", **Hürriyet Gazetesi**, 13 Aralık 2006.
 Tahir Baştaymaz, **6-15 Yaş Grubu Bursu’da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma**, Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Sonuçları, 1990, s.14.
 Yakup Süngü, "Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri", **Yayınlanmamış Tez**, 2004, s.3.
 Yıldırım Koç, **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik**, TÜRK-İş Yayınları, Yayın No:26, Ankara, 2000, s.1.

1- Çalışmaları İlgili Kamu İdarelerine Hiç Bildirilmeyenler

Kayıt dışı istihdamın klasik şekli olan bu türde, çalışanların ilgili kamu idarelerine hiç bildirilmemesi söz konusudur. İşyerinde çalışanların ücret ve gün sayısı olarak değil, çalışmalarının tamamen kamu idarelerinin bilgisi dışında bırakılmaktadır. Bu durumda çalışanlar tamamen sosyal güvenceden yoksun bırakılmaktadır. Çalışmaları ilgili kamu idarelerine hiç bildirilmeyenleri, kendi iradeleri ile kayıt dışında çalışan ve kamu idarelerine bildirilmeyenler ile işverenleri tarafından çalışmaları hiç bildirilmeyenler şeklinde iki ana başlığa ayırarak inceleyebiliriz.

a. Kendi İradeleri İle Kayıt Dışında Çalışanlar

Çalışanlar arasındaki bazı gruplar, işverenleri istese dahi Sosyal Güvenlik Kurumuna ve/veya vergi dairelerine belirli nedenlerle kayıt olmak istememektedirler. Kayıtlı olmak istememenin altında, bazı durumlarda ekonomik hak kayıpları, bazı durumlarda da, yabancı kaçak işçilerde olduğu gibi, sınır dışı edilme gibi daha önemli sonuçlar çıkma ihtimali gibi nedenler bulunmaktadır.

Kendi iradeleriyle kayıt dışında çalışanları, yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler, SGK'dan çeşitli adlarla aylık ya da gelir elde edenler, işsizlik geliri elde edenler ve sosyal yardım veya hizmetten yararlananlar şeklinde sıralayabiliriz.

(1) Yabancı Kaçak İşçiler

Türkiye işgücü piyasasının handikaplarından biri de yabancı kaçak işçiliktir. Türkiye'de bulunup da, mevcut mevzuata göre oturma ve çalışma izni olmadığı halde, herhangi bir hizmet akdine sahip olmaksızın, bir şekilde kayıtlı veya kayıt dışı sektörde çalışma fırsatı

bulup iş gören yabancılar, kaçak işçi konumunda bulunmaktadır.⁴⁰ Yabancı kaçak işçilik, ülkemize resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapıp, süreli veya süresiz kalan yabancıların çalışmalarının (gün, ücret ve kişi olarak) veya ikametlerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesini ifade eder.⁴¹

21. yüzyıla girerken dünyada meydana gelen değişmeler ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemiştir. Ülkeler arası göç artmıştır. Türkiye de bu gelişmelerden etkilenmiştir. Çevre ülkelerde yaşanan ekonomik ve sosyal değişim, savaşlar vb. ülkemize gelen yabancı sayısını arttırmıştır. Ülkemize genelde ekonomik nedenlerle gelen yabancılar kaçak olarak çalışmakta ve çalıştırılmaktadırlar.

Bir ülkede hem işsizliğe, hem de yabancı kaçak işçiliğe aynı anda rastlanabilir. Ülkemizde yabancı işçilik konusu özellikle 1963 yılından sonra Türk işçilerinin önce Avrupa ülkelerine, ardından Libya, Suudi Arabistan ve Kuveyt gibi ülkelere, daha sonra da Avustralya ve Rusya'ya gitmeleri ile gündeme gelmiştir. Türkiye, özellikle son 40 yıllık tarihinde "işçi göçü veren" ülke olmuştur.⁴²

Türkiye 1980 sonrası dışa açılma sürecine girmiş ve bununla birlikte yabancı işgücü ile daha çok karşılaşır olmuştur. 1991-1992 yıllarından itibaren Türkiye "işçi göçü alan" bir ülke olmaya başlamış ve aynı dönemde ciddi bir mülteci sorunuyla da karşılaşmıştır. Son yıllarda İran, Afganistan, Pakistan, Irak ve bazı Afrika ülkelerinden özellikle Nijerya'dan Türkiye'ye kaçak giriş yapanların sayısında artışlar yaşanmaktadır.

Sovyet sisteminin çökmesinin ardından bu ülkelerden de çok sayıda işçi, daha yüksek olan ücret seviyesinden yararlanabilmek amacıyla Türkiye'ye gelmiştir.

⁴⁰ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.64.

⁴¹ Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik", **Türk-İş 1999 Yıllığı**, 1999, s.416.

⁴² Yıldırım Koç, **Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik**, TÜRK-İŞ Yayınları, Yayın No:26, Ankara, 2000, s.1.

Ülkemizde kaçak yaşayan ve çalışan yabancılar topluluğu; ülkemize girişleri yasal, çalışması yasa dışı olanlar; ülkemize girişleri ve bulunmaları tamamen yasa dışı olanlar; ülkemize yasal yollardan giriş yapan, Türk vatandaşlığına geçmek için müracaat etmiş olup da, cevap bekleyen, ikamet tezkeresiyle oturan Türk soylu yabancılar; vizeyle giriş yapmış ve başka bir ülkeye gitmek için Türkiye'yi transit geçiş amacıyla kullanan ve bir süre Türkiye'de kalıp kaçak çalışanlar ve mülteci olarak Türkiye'de yaşayan ve çalışanlar; gibi çeşitli gruplara ayrılabilir.⁴³

Tablo-5 Seçilmiş Milliyetlere Göre Gelen ve Giden Yabancı Ziyaretçiler

	2005	2006	2007	2008	TOPLAM
Gelen Yabancılar - Foreigners arriving	21.124.886	19.819.833	23.340.911	26.336.677	90.622.307
ABD – USA	434.991	532.404	642.911	679.445	2.289.751
Almanya – Germany	4.240.122	3.762.469	4.149.805	4.415.525	16.567.921
Avusturya – Austria	486.051	429.708	472.482	520.334	1.908.575
Azerbaycan – Azerbaijan	411.652	380.132	434.577	459.593	1.685.954
Belçika – Belgium	485.758	451.426	542.712	596.442	2.076.338
Bulgaristan – Bulgaria	1.621.704	1.177.903	1.239.667	1.255.343	5.294.617
Fransa – France	701.190	657.859	768.167	885.006	3.012.222
Gürcistan – Georgia	367.339	549.328	630.979	830.184	2.377.830
Hollanda – Netherlands	1.253.885	997.466	1.053.403	1.141.580	4.446.334
İngiltere - United Kingdom	1.757.843	1.678.845	1.916.130	2.169.924	7.522.742
İran – Iran	957.245	865.942	1.058.206	1.134.965	4.016.358
İsrail – Israel	393.805	362.501	511.435	558.183	1.825.924
İşveç – Sweden	405.956	326.255	338.182	404.092	1.474.485
İtalya – Italy	401.852	402.573	514.803	600.261	1.919.489
Romanya – Romania	202.623	245.941	390.505	447.419	1.286.488
Rusya Federasyonu	1.864.682	1.853.442	2.465.336	2.879.278	9.062.738
Ukrayna – Ukraine	380.392	487.917	593.302	730.689	2.192.300
Yunanistan – Greece	584.784	412.819	447.950	572.212	2.017.765
Diğer Ülkeler - Other countries	4.173.012	4.244.903	5.170.359	6.056.202	19.644.476

⁴³ Karadeniz, a.g.m., s.416.

Giden Yabancılar - Foreigners departing	20.522.621	19.275.948	23.017.081	26.431.124	89.246.774
ABD – USA	439.238	542.658	662.048	693.199	2.337.143
Almanya – Germany	4.117.952	3.729.334	4.192.512	4.396.948	16.436.746
Avusturya – Austria	484.201	423.979	473.273	505.764	1.887.217
Azerbaycan – Azerbaijan	400.703	382.717	425.026	467.547	1.675.993
Belçika – Belgium	455.987	418.024	549.890	578.680	2.002.581
Bulgaristan – Bulgaria	1.622.600	1.196.979	1.347.616	1.512.243	5.679.438
Fransa – France	679.140	619.366	739.442	877.408	2.915.356
Hollanda – Netherlands	1.251.463	1.003.954	1.081.436	1.166.101	4.502.954
İngiltere – United Kingdom	1.763.174	1.704.041	1.940.412	2.190.254	7.597.881
İran – Iran	678.622	636.282	854.488	1.029.716	3.199.108
İsrail – Israel	388.339	359.114	503.570	559.737	1.810.760
İşveç – Sweden	402.114	326.738	338.678	407.590	1.475.120
İsviçre – Switzerland	297.053	204.534	222.499	255.649	979.735
İtalya – Italy	386.554	386.456	504.914	597.325	1.875.249
Romanya – Romania	198.331	242.097	382.971	449.206	1.272.605
Rusya Federasyonu	1.878.179	1.782.568	2.353.333	2.863.857	8.877.937
Ukrayna – Ukraine	380.853	476.113	578.189	729.370	2.164.525
Yunanistan – Greece	566.194	407.167	433.337	562.226	1.968.924
Diğer Ülkeler - Other countries	4.131.924	4.433.827	5.433.447	6.588.304	20.587.502
Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ekim 2009, (Erişim) http://www.tuik.gov.tr/isgucu/KurumsalRapor.do , 01 Kasım 2009 verilerinden yararlanmak suretiyle hazırlanmıştır.					

Beş numaralı tablonun incelenmesi neticesinde, son dört yılda ülkemize giriş yapan yabancı sayısının 90.622.307 kişi olduğu, bunlardan çıkış yapanların sayısının ise 89.246.774 kişi olduğu ve son dört yılda ülkemize giriş yapan yabancı sayısının çıkış yapan yabancı sayısına göre, 1.375.533 kişi fazla olduğu görülmektedir. Ülkemize giriş yapan yabancılardan en çok İran uyruklu yabancıların çıkış yapmadığı görülmektedir. Dört yıllık periyotta çıkış yapmayan İran uyruklu yabancı ziyaretçi kişi sayısı 817.250 dir. İranı Rusya Federasyonu izlemektedir.

Aynı dönemlerde yasal olarak izin almak suretiyle çalışanların sayısı oldukça sınırlıdır. Aşağıdaki 6 numaralı tabloda da görüleceği üzere 2005 – 2008 döneminde 39.676 yabancıya çalışma izni verilmiştir. Bunlardan 14.470 kişi zaten ülkemizde bulunup çalışma izni bittiği için süre uzatanlardır. Yani yukarıda belirtilen, ülkemize yeni giriş yapanlardan değildir.

Tablo-6 İzin Türleri Bazında Yabancılar Verilen Çalışma İzinleri

YILLAR	İZİN TÜRÜ						
	SÜRELİ İZİN	UZATMA	SÜRESİZ	SÜRESİZ UZATMA	İSTİSNAL İZİN	BAĞIMSIZ	TOPLAM
2005	5.263	3.764	39	120	221	31	9.438
2006	6.407	3.774	44	76	284	18	10.603
2007	5.491	3.007	25	71	325	11	8.930
2008	6.543	3.583	32	75	456	16	10.705
TOPLAM	23.704	14.128	140	42	1.286	76	39.676

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstatistikleri

(Erişim) http://www.csgeb.gov.tr/articles.php?category_id=50, 01 Kasım 2009

Yabancı kaçak işçi göçünün nedenleri arasında, ülkelerindeki ekonomik ve sosyal değişimler, savaşlar, krizler, işsizlik ve ücret seviyesinin düşüklüğü gibi etmenler yer almaktadır. Ülkemizde, işverenler, sigortalı işçi çalıştırmanın maliyenin yüksek olması nedeniyle düşük maliyetle yabancı kaçak işçi çalıştırmaktadırlar.

Ülkemizde yabancıların çalışabileceği işler ile çalışamayacakları işlerle ilgili 70'e yakın yasal düzenleme vardır. Ancak bunların müeyyidelerinin caydırıcı olmaması nedeniyle, bu çalışmalar yasal zemine oturtulamamaktadır.⁴⁴

Yabancı kaçak işçiler, ülkemizdeki ücret seviyesinin altında bir ücretle, sağlıksız ortamlarda ve kötü şartlarda çalışmakta, ülkemizde kayıt dışı ekonomi ve işsizliğin artmasına sebep olmaktadır. Yasal ya da yasa dışı yollardan Türkiye'ye giriş yapan yabancı kaçak işçiler, istihdam maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı işverenlerce yerli

⁴⁴ Süngü, a.g.e., s.16.

işgücü yerine tercih edilmekte, bu da yerli işgücünün işsiz kalmasına ve devletin gelir (vergi ve sigorta prim geliri) kaybına uğramasına neden olmaktadır. Aşağıdaki yedi numaralı tabloda Türkiye’de yakalanan yasa dışı göçmenlerin yıllara göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo-7 Yakalanan Yasa Dışı Göçmenlerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
Sayılar	28.439	47.529	94.514	92.365	82.825	56.219	61.228	51.98

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü İnsan Hareketleri Şube Müdürlüğü ve (Erişim)
http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2008/bulten/13122008_GOCHARITASI.pdf
 1 Mart 2010.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1997 ile 2000 yılları arası dönemde yakalanan yasa dışı göçmen sayısı sürekli olarak artış göstermiştir. 1997 yılında yakalanan yasa dışı göçmen sayısı 28.439 iken, 2000 yılında yaklaşık 3 katı artarak 94.514 kişiye ulaşmıştır. 2000-2001 yılları arasında yaklaşık 90.000 yasa dışı göçmen yakalanmıştır. Yasa dışı göçmen sayısı bu yıllardan sonra düşüş eğilimine girmiş, 2006 yılında ise yaklaşık yüzde 50 azalarak 52.000 kişiye gerilemiştir.

Türkiye’de hem işsizlik sorunu, hem de yabancı kaçak işçilik sorunu aynı anda yaşanmaktadır. Kesin sayı bilinmemekle birlikte iki milyon dolayında yabancı kaçak işçinin işgücü piyasalarında yer aldığı öne sürülmektedir. İşverenlerin yabancı kaçak işçi tercih etmelerinin en önemli nedeni, bu işçilere yapılan ödemelerin Türkiye’deki çalışanlara yapılan ödemelerden çok daha düşük olması ve bu işçilerin kendi durumlarının özelliklerinden kaynaklı olarak hiçbir konuda şikâyet ve diğer haklarını kullanamayacak olmasıdır. Bu nedenle de kaçak işçilik sorununun çözümü güç görünmektedir. Ülkemizde yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi için, yabancı kaçak işçiliğin cazibesi, istihdamla ilgili maliyetlerin azaltılması suretiyle ortadan kaldırılması; cezai müeyyidelerin artırılması; yabancıların çalıştırılması ile ilgili mevzuattan kaynaklı problemler ile izin verme süreçlerini çok

zorlaştıran bürokrasinin ortadan kaldırılması ve kamu kurumları arasında koordinasyon ve otomasyonun artırılması gerekmektedir.

(2) Çocuk İşçiler

Kayıt dışı istihdamın bir boyutu da çalışan çocuklardır. Türkiye köy toplumundan sanayi toplumuna geçerken köyden kente göçü yaşamıştır. Bir yanda nüfus artış hızının yüksek olması, diğer yanda genel ekonomik konjonktürün bozukluğu, bütçeden eğitim ve sağlığa yeterince pay ayrılmaması, çocukların çalıştırılmasına neden olmuştur. Diğer yandan istihdamın büyük bölümünün tarımda olduğu ve bu kesimde çocukların ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edildikleri görülmektedir.⁴⁵

Çalışan çocukları inceleyebilmek için çocuk kavramına değinmek yerinde olacaktır. Türkiye'nin de imzaladığı Birleşmiş Milletlerin Çocuk Hakları Sözleşmesinin birinci maddesine göre 18 yaşına kadar her insan çocuktur. Medeni Kanununa göre ise 18 yaşını doldurmamış herkes küçük sayılmaktadır.

Çocukların çalışma yaşı ile ilgili esaslar Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile İş Kanununda düzenlenmiştir. Umumi Hıfzısıhha Kanunu 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmayacağını belirtirken, İş Kanunu bu yaşı 18 olarak belirlemiş, diğer yandan hafif işlerde bu yaşı 15'e kadar indirilebileceğini hükme bağlamıştır.⁴⁶

Çocuk çalıştırılması, düşük ücret, sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı hareketler ile işgücü maliyetini düşürebilmektedir. Diğer yandan çocukların çalıştırılması ailelerin de ekonomik sıkıntılarını azaltmaktadır. Bu suretle çocuğun çift taraflı sömürüldüğü görülmektedir. Toplumdaki 18 yaşın altındaki kişilerin sigortalı olmayacağı yönündeki yaygın kanaat de çalışan çocukların çalışmalarının ilgili kurumlara bildirilmemesine neden olabilmektedir.

⁴⁵ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.72.

⁴⁶ Süngü, a.g.e., s.22.

2006 yılı Ekim ayı Türkiye İstatistik Kurumu Çocuk İşgücü Araştırması sonuçlarına göre⁴⁷ Türkiye genelinde 6-17 yaş grubundaki çocuk sayısı 16 milyon 264 bindir. Bu çocukların yüzde 84,7'si bir okula devam ederken, yüzde 15,3'ü okula devam etmemektedir. Okula devam etmeyen çocukların yüzde 58,8'ini kız çocukları oluşturmaktadır. 6-17 yaş grubunda bulunan 16 milyon 264 bin çocuktan yüzde 5,9'u ekonomik bir işte çalışmakta, bir başka ifadeyle istihdam edilmektedir (958 bin kişi). İstihdam edilen çocukların yüzde 66'sını erkek, yüzde 34'ünü kız çocukları oluşturmaktadır.

Tablo-8 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri,

1000 Kişi

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

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları
(Erişim) [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=Çocuk İşgücü İstatistikleri&ust_id=8](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=Çocuk%20İşgücü%20İstatistikleri&ust_id=8) 01 Kasım 2009

⁴⁷ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172>

Çalışan çocukların yüzde 40,9'u tarım (392 bin kişi), yüzde 59,1'i tarım dışı sektörde (566 bin kişi) faaliyet gösterirken, yüzde 53'ü ücretli veya yevmiyeli, yüzde 2,7'si kendi hesabına veya işveren, yüzde 43,8'i ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, Borçlar Kanununa göre çıraklık sözleşmesi ile çalışan çocukları sigortalı saymamaktadır. İşverenler, 18 yaşın altındaki çocukları çıraklık sözleşmesi ile sosyal güvencesiz çalıştırabilmektedir.⁴⁸ 3308 sayılı Çıraklık Mesleki Eğitimi Kanunu gereği Milli Eğitim Bakanlığı'nın açtığı çıraklık okuluna gidenlerin sayısı 2007-2008 öğretim yılı sonu itibarıyla 1.806 aday çırak, 140.329 çırak, 3.558 iş yeri açma belgesi, 101.311 kalfa, 21.214 usta öğretici, 36.638 usta olmak üzere toplam 304.856 kişidir.⁴⁹ Bu okullara giden çocuklar kısmen sosyal güvenlik kapsamındadır (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık). Ancak bu okullara giden çocukların büyük çoğunluğu işverenler tarafından ucuz işgücü olarak görülmektedir. Küçük atölyelerde çırak olarak çalıştırılan çocukların çok az bir bölümü çıraklık okullarına devam edebilmektedir. Çalışan çocukların yüzde 81,8'i Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında olmasına karşın yalnızca yüzde 24,7'si çıraklık okuluna gidebilmektedir.⁵⁰

Yine ülkemizde çıraklık okullarına gönderilmeyen ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre çıraklık sözleşmesi ile çalıştırılan, ancak bu tip sözleşmeyle çalıştıkları için sigortalı sayılmayan en az 250.000 civarında çocuk işçinin çalıştırıldığı tahmin edilmektedir. Kayıt dışı çıraklığın gelişmesinde formel çıraklık süresinin kısıtlı ve formalitelerle dolu olması önemli bir etkidir.⁵¹

⁴⁸ Kayıt Dışı İstihdam Raporu, a.g.e., s.40.

⁴⁹ Milli Eğitim Bakanlığı 2009 Bütçe Raporu, (Erişim)

http://sgb.meb.gov.tr/but_kesin_hesap/2009_butce_raporu/2009_butce_rapor_web.pdf, 31 Ocak 2010, s.95.

⁵⁰ Özcan Karabulut, **Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikal Mücadele: Türk İş Modeli**, Türk-İş Yayını, Yayın No:224, Ankara, 1998, s.23.

⁵¹ Tahir Baştaymaz, **6-15 Yaş Grubu Bursa'da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma**, Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Sonuçları, 1990, s.14.

Çalışan çocuklar kayıt dışı istihdamın bir bölümünü oluşturmaktadırlar. Çalışan çocukların kayıt dışı istihdamda yer almalarına sadece kayıt dışı kalan ekonomik değer olarak bakmak anlamlı olmaz. Sorunun sosyal boyutu daha önemlidir. Yetişme çağında, okula devam etmesi gerekli insanların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde istihdam edilmeleri en önemli problemdir. Bununla beraber çalışan çocukların ortaya çıkardığı bir gerçekte vardır. Çalışan çocuk, ucuz iş gücü olarak görülmektedir. Dolayısıyla işverenler özellikle küçük ve orta boy işletmelerde yetişkin işgücünden ziyade çocuk emeğinden faydalanmayı tercih etmektedirler. Ülkemizde istihdam edilen çocukların yüzde 87'si 1-9 işçi çalıştıran küçük ölçekli işyerlerinde çalışmaktadır.⁵²

(3) Sosyal Güvenlik Kurumundan Çeşitli Adlarla Aylık ya da Gelir Elde Edenler

Kayıt dışı istihdamın önemli bir boyutunu da, çeşitli mevzuat hükümleri çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumundan, prim karşılığı ya da tazminat niteliğinde aylık ya da gelir elde edip bu aylık ya da gelirlerin kesintisiz devamını sağlamak amacıyla kendi iradeleriyle kayıt dışı kalmayı tercih edenler oluşturmaktadır. Bu tanıma uygun şekilde kayıt dışında kalanları emekliler, dul ve yetimler ve maluller olarak üç alt başlığa ayırabiliriz.

Kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmı emeklilerdir. Ülkemizde genç yaşta emekli olanların önemli bir bölümü emekli olduktan sonra da çalışmaktadırlar. Emeklilerin tekrar çalışmaya başlamaları halinde sigortalı olmayacakları yönünde toplumda yaygın bir kanaat mevcuttur. Emekliler yaşlılık aylığı almaları ve sağlık yönünden sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmaları nedeniyle düşük ücretle ve sigortasız çalışmakta, bu

⁵² **Çalışan Çocuklar Projesi Raporu**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2000, s.2.

nedenlerle işverenlerin tercih nedeni olmaktadır. Diğer yandan emekli işçinin çalışma tecrübesinin olması da emekli olduktan sonra istihdam edilmesinde önemli bir faktördür.

6 Mayıs 1986 tarihinden önce, SSK emeklileri, ücretli olarak çalıştıklarında, emekli aylıkları çalışmaya başladıkları tarihte kesilmekteydi. Bunlara, 6 Mayıs 1986'dan itibaren, sosyal güvenlik destek primi ödeyerek hem emekli aylığı alma hem de çalışma olanağı sağlandı.⁵³

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanuna göre emekli olduktan sonra çalışanların ve işverenlerinin sosyal güvenlik destek primi ödemesi gerekmektedir. 5510 sayılı Kanunun “Sosyal güvenlik destek primine ilişkin geçiş hükümleri” Başlıklı Geçici 14. Maddesine göre;

a) SSK’lı (5510 sayılı Kanunun 4 a bendine göre) çalışanlar için sosyal güvenlik destek primi oranı, prime esas kazançlar üzerinden yüzde 30 dur. Yüzde 30 oranının dörtte biri sigortalı, dörtte üçü işveren hissesidir. Bu kapsamda sayılan kişilerden sosyal güvenlik destek primine tabi olanların prim ödeme yükümlüsü bunların işverenleridir. Bunlar hakkında sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulanır.

b) Bağ-Kur’lu (5510 sayılı Kanunun 4 b bendine göre) çalışanlar için, sosyal güvenlik destek primi oranı maddenin yürürlüğe girdiği yılda yüzde 12 olarak, takip eden her yılın Ocak ayında bir puan artırılarak uygulanır. Ancak bu oran yüzde 15’i geçemez. 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa göre yaşlılık aylığı almakta iken çalışmaya başlayanların aylıkları kesilmez ve bunlar hakkında da sosyal güvenlik destek primi alınır.

Maddede anılan şekilde çalışmayan emeklilerinin ise emekli aylıkları kesilir ve bu kişiler aktif sigortalı gibi prim öderler. Kişilerin hem emekli aylığını alıp hem çalışmaları kendilerinin ve işverenlerinin

⁵³ Şükrü Kızılot, “Çalışan Emekliler ve Türkiye Gerçeği”, **Hürriyet Gazetesi**, 13 Aralık 2006.

düşük tutarda sosyal güvenlik destek primi ödemesine bağlıdır. Sosyal güvenlik destek primi ödemededen emekli aylığını tam olarak almak isteyen çok sayıda emeklinin kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu istatistiklerine göre ülkemizde 2009 yılı Kasım ayı itibariye emekli olanların sayısı 8.437.757 kişidir. 2009 yılı Kasım ayı verilerine göre toplam dosya bazında 8.437.757 pasif (emekli) sigortalıdan, 6.196.663 kişi (yüzde 73,4) yaşlılık aylığı alanlar, 104.836 (yüzde 1,2) kişi malullük aylığı alanlar, 6.532 (yüzde 0,1) kişi vazife malullüğü aylığı alanlar, 57.207 (yüzde 0,7) kişi sürekli iş göremezlik geliri alanlar, 45.797 (yüzde 0,5) kişi sürekli iş göremezlik ölüm geliri alanlar (dosya), 73.707 (yüzde 0,9) kişi sürekli iş göremezlik ölüm geliri alanlar (hak sahibi) ve toplam 2.026.722 dosyadan (ölen sigortalı) (yüzde 24,0) ise 2.685.723 (yüzde 31,8) kişi ölen sigortalıların hak sahipleri olarak aylık ve gelir almaktadır.⁵⁴

Ülkemizde, 2008 sonu itibariyle 247.759 emekli SSK kapsamında çalışarak sosyal güvenlik destek primi ödemektedir.⁵⁵ Bağ-Kur kayıtlarına göre, 2006 yılı Ekim ayı itibariyle Bağ-Kur emeklisi olarak 313.667 kişi, Bağ-Kur dışındaki (SSK ve Emekli Sandığı) kurum emeklisi olarak da 36.174 kişi olmak üzere toplam 349.000 kişiden, sosyal güvenlik destek primi (SGDP) tahsil etmektedir. SSK'ya ve Bağ-Kur'a çalıştığını bildirip SGDP ödeyenlerin sayısı ise 500 bin civarında. Buna göre, her 100 emekliden 10'u, çalışıyor gözükmüyor.⁵⁶

Oysa yalnızca 2008 yılında yaşlılık aylığı bağlanan 213.917 kişiden 119.732.si 50 yaşın altındadır.⁵⁷

Devlet Planlama Teşkilat (DPT) verilerine göre hayatta kalma ümidinin ortalama 74 yıl olduğu ülkemizde söz konusu 50 yaş altı emeklilerin günün ekonomik koşulları da göz önüne alındığında büyük

⁵⁴ **SSK İstatistik Yıllığı 2008**, SGK Başkanlığı, Ankara, 2009. (Erişim) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/lut/p/c1/04>, 25 Ocak 2010. s.67.

⁵⁵ **SSK İstatistik Yıllığı 2008**, a.g.e., s.67.

⁵⁶ Kızılot, **Hürriyet Gazetesi**, 13 Aralık 2006

⁵⁷ **SSK İstatistik Yıllığı 2008**, a.g.e., s.67.

bir bölümünün aktif olarak çalışma hayatında yer alabilecekleri söylenebilir.

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminde, sigortalılara yaşlılık aylığı bağlanmasında esas olan, kişinin çalışma verimini düşürecek kadar yaşlanmasıdır. Yani kişinin belli bir yaşa gelmiş olması nedeniyle mesleki faaliyetini sürdürememesi durumunda, uğrayacağı gelir kaybının telafi edilmesi asgari geçimini sağlayacak gelir sağlamasıdır. Oysa, ülkemizde bu durumdan farklı olarak yaşlılık aylığı bir tür işsizlik sigortası geliri olarak görülmekte, sigortalılar hem emekli aylıklarını almaya, hem de kayıt dışı çalışmaya devam etmektedirler. Kadınların 38, erkeklerin 42 yaşında emekli olabildiği bir sosyal güvenlik sisteminde bu kaçınılmaz bir sonuçtur.

Emekli olanların kayıt dışında kalmalarının dışında kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışanların bir kısmı da dul ve yetimlerdir. Eşi, anne ve/veya babası vefat eden kişilere hak sahibi olarak ölüm aylığı veya dul yetim aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin aylıklarının kesilmemesi için başka bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olarak çalışmamaları gerekmektedir. Bu kişilerin çalışmaları durumunda, aldıkları aylıklar kesilmektedir.

Hak sahiplerinin yüzde 99'luk kısmını eş ve çocuklar oluşturmaktadır. Bu kişilerin bir kısmı, maaşlarının kesilmemesi için sigortasız çalışmaktadırlar. Türkiye İstatistik Kurumu Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, işgücüne katılan ve eşinden ayrılmış olduğunu beyan eden 231.000 kişiden 71.000'inin; eşinin öldüğünü beyan eden 308.000 kişiden ise 256.000'inin kayıt dışı çalıştığı anlaşılmaktadır.⁵⁸

Sosyal Güvenlik Kurumundan aylık ve gelir almaları nedeniyle kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışanlara son bir örnek olarak malulleri belirtebiliriz. Malullük aylığı alan bir kişinin kayıtlı olarak bir yerde çalışması halinde bu aylıkları kesilebilmektedir. Bu nedenle söz konusu kimseler herhangi bir şekilde istihdama katıldıklarında,

⁵⁸ **İş Gücü Veri Tabanı**, Türkiye İstatistik Kurumu, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172>, 01 Kasım 2009

malullük aylıklarının kesilmemesi için kendi istekleriyle kayıt dışında çalışmaktadırlar.

(4) İşsizlik Geliri Elde Edenler

İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

Hizmet akdinin feshinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlar işsizlik ödeneğini hak etmektedir. İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlere işsizlik ödeneği ödenmektedir. Bu ödenek, sigortalı işsizin çalışmış olduğu süre ile doğrudan ilişkilidir. Sigortalı işsizler prim ödeme sürelerine göre; en az 180, en fazla 300 gün süre ile işsizlik ödeneği alabileceklerdir. Ayrıca, işsizlerin ödenek aldıkları süre içinde; genel sağlık sigortası primleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yatırılacaktır. Dolayısıyla sağlık güvenceleri devam etmektedir.

İşsizlik ödeneği alabilmek için dört temel koşul öngörülmüştür;

1) Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak prim ödenmiş olması,

2) İş akdinin feshedildiği tarihten geriye doğru sürekli 120 gün prim ödenmiş olması,

3) Hizmet akdinin, İşsizlik Sigortası Kanununun 51'inci maddesinde sayılan hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olması,

4) Sigortalı işsizin, İşten Ayrılma Bildirgesini işten ayrıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde İŞKUR'un ilgili birimine doğrudan veya elektronik ortamda başvurusu.

Öngörülen şartları taşıyanlardan; 600 gün prim ödemiş olanlara 180 gün, 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün, 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir.

5763 sayılı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dan sonra, günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.

İşsizlik ödeneği olarak ödenen rakamlardaki artış ve yaşanan ekonomik kriz, insanları işten çıkmadan çıkmış gibi yaparak işsizlik ödeneği almaya, dolayısıyla kayıt dışına çıkmaya yönlendirmektedir. İşsizken iş bulanlar da işsizlik ödeneğinden yararlanmak için bu süre zarfında kayıt dışında kalmaktadır.

(5) Sosyal Yardım ve Hizmetten Yararlananlar

Ülkemizde, sosyal yardımlar son yıllarda hızla büyüyerek, 15 den fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından, **bir kısmı mükerrer olmakla birlikte**, 25 milyonu aşan kişiye verilir hale gelmiştir. Ödenen sosyal yardım miktarı, 2008 yılı sonunda 10 milyarı aşmıştır. Bu yardımlardan; 2022 sayılı Kanun kapsamında yaşlı ve özürlü aylığı ödenmesi, Vakıflar Genel Müdürlüğü’nce imarethane yardımı ödenmesi, yeşil kart verilmek suretiyle sağlık yardımı verilmesinin ön koşulu, bir yerde sosyal güvenlik kapsamında çalışmıyor, prim ödemiyor ve aylık ya da gelir elde etmiyor olmaktır. Bu şekilde sosyal yardım alanlar yaklaşık olarak 10 milyon kişidir. Bu nedenle söz konusu yardımlardan yararlanan 10 milyon kişinin bir kısmı, yardımlardan yararlanmaya devam etmek için, kayıt dışında kalmayı tercih etmektedir.

1 Nolu Ekte Türkiye’de yapılan sosyal yardımlara ilişkin detaylı veriler içeren bir tablo yer almaktadır.

b. İşverenleri Tarafından Bildirilmeyen Çalışanlar veya Çalışmaları Bildirilmeyenler

Kayıt dışı çalışmanın en ciddi şekli, çalışmaları işverenleri tarafından bildirilmeyenlerdir. İstihdam üzerindeki mali yükün çok yüksek olması, yüksek işsizlik, işyerlerinin kurumsallaşmaması, denetim ve otomasyon yetersizlikleri ve çalışanların haklarını arama konusundaki yetersizlik ve eğitimsizlikleri nedeniyle işverenler çalışanları Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’na bildirmeme eğilimindedir. İşverenler tarafından bildirilmeyen çalışanlar kayıt dışı istihdamın en önemli boyutunu ve dolayısıyla en önemli şeklini oluşturmaktadır.

2- Çalışmaları Eksik Bildirilenler

Kayıt dışı istihdamda, gerek kendi istekleri ile gerekse işverenleri tarafından ilgili kamu idarelerine hiç bildirmeyenlerin yanı sıra diğer önemli grubu çalışmaları sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmekle birlikte gün veya ücret olarak eksik bildirilenler oluşturmaktadır. Çalışmaları eksik bildirilenleri 5 alt başlıkta, çalışmaları gün olarak eksik bildirilenler, deneme süresinde bildirilmeyenler, bir kamu kurumuna kayıtlı olup diğerine kayıtlı olmayanlar, ilk işlerinden dolayı kayıtlı olup diğerinde kayıtlı olmayanlar ve çalışmaları ücret olarak eksik bildirilenler şeklinde sınıflandırabiliriz.

a. Çalışmaları Gün Olarak Eksik Bildirilenler

Çalışanların, çalışma günlerini eksik bildirmek suretiyle, daha az prim ödeyerek kayıt dışı çalışma söz konusu olabilmektedir. Kayıt dışı istihdam sadece kişinin çalışmasının tümüyle kayıt dışında bırakılması değildir. Çalışmaların gün olarak da SGK'ya eksik bildirilmesi kayıt dışı istihdamın bir diğer yoludur. Bu yöntemde kişi kayıtlıdır. Ancak çalışmaları resmi makamlara gün sayısı olarak eksik bildirilmektedir. Örneğin kişi ayda 30 gün çalışırken 25 gün üzerinden SGK'ya bildirilmektedir. Çalışanların gün olarak eksik bildirilmesi durumunda bir vergi kaybı olmamakla birlikte sigorta primi açısından kayıplar olmaktadır.

b. Deneme Süresinde Kayıt Dışı Çalışanlar

Sigortasız işçi çalıştıran işyerlerinin denetimleri sırasında, denetim elemanına karşı işçinin işe yeni girdiği, işte başarılı olup olmadığının İş Kanununa göre kendilerine verilen deneme süresinde saptanacağını, bu nedenle sigortasının yapılmadığı iddia edilmektedir. Bu iddiayla sigortalı yapılmayan işçilerden bir kısmı gerçekten deneme süresini müteakiben sigortalı yapılmakta, bir kısmı ise bu süre dolmasına rağmen SGK'ya bildirilmemektedir. Her iki halde de işçi kaçak çalıştırılmaktadır.

4857 sayılı İş Kanununun 15. maddesinde, sürekli hizmet sözleşmelerinde deneme süresinin en çok iki ay olduğu, bu toplu sözleşme ile dört aya kadar uzatılabileceği belirtilmektedir. Deneme süresini önemli kılan husus ise aynı yasa uyarınca bu süre içinde tarafların hizmet akdini bildirimsiz ve tazminatsız feshedebilmeleri olanağını getirmiş olmasıdır. 4857 sayılı İş Kanununun 15. maddesinin ikinci fıkrasında, iş akdinin deneme süresi sonunda feshedilmesine rağmen işçinin çalıştığı günler için ücret ve diğer haklarının saklı olduğu belirtilmektedir.

5510 sayılı Kanunun “Sigortalı bildirimi ve tescili” Başlıklı 8. Maddesine göre, İşverenler, 4. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılan kişileri, sigortalılık başlangıç tarihinden önce, sigortalı işe giriş bildirgesi ile SGK’ya bildirmekle yükümlüdür. Ancak işveren tarafından sigortalı işe giriş bildirgesi;

a) İnşaat, balıkçılık ve tarım işyerlerinde işe başlatılacak sigortalılar için, en geç çalışmaya başlatıldığı gün,

b) Yabancı ülkelere sefer yapan ulaştırma araçlarına sefer esnasında alınarak çalıştırılanlar ile Kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilecek işyerlerinde; ilk defa sigortalı çalıştırmaya başlanılan tarihten itibaren bir ay içinde çalışmaya başlayan sigortalılar için, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç söz konusu bir aylık sürenin dolduğu tarihe kadar,

c) Kamu idarelerince istihdam edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik sigortasına tabi olmayan sözleşmeli personel ile kamu idarelerince yurt dışı görevde çalışmak üzere işe alınanların, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde,

Kuruma verilmesi halinde, sigortalılık başlangıcından önce bildirilmiş sayılır.

Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalıların işe alındığı tarihte başlar. Öyle ki sigortalı da işveren de sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerinden kaçınamayacak ve vazgeçemeyeceklerdir. Örneğin bir işveren çalıştırdığı kişinin sigortalı olmak istememesi nedeniyle onu sigortalı yapmadığını söylemeyeceği gibi sigortalı da isteğine bağlı olarak sigortalı olma hakkından vazgeçemeyecektir.⁵⁹ Özetle çalıştırılan sigortalı, İş Kanununa göre deneme süresi içerisinde de olsa 5510 sayılı Kanuna göre işe başladığı andan itibaren sigortalı sayılmaktadır.

⁵⁹ Özkan Bilgili, “Deneme Süresi ve Sigortalılık”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Kasım-Ocak 2000, s.36.

c. Bir Kamu Kurumuna Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) kayıtları ile SGK kayıtları karşılaştırıldığında, SGK'ya bildirildiği halde GİB'e bildirilmeyen çok sayıda çalışan tespit edilebilmektedir. Bunların önemli bir kısmını özel bina inşaatlarında çalışan ve gelir vergisi açısından diğer ücretler başlığı altında vergilendirilenler oluşturmaktadır. GİB'in 2007 yılı Faaliyet Raporuna göre 24.050 kişi diğer ücretler şeklinde vergilendirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 2008 istatistik yılına göre özel inşaat işlerinde çalışanların sayısı, 716.168'i bina inşaatındakiler, 156.753'ü bina dışı inşaatlar, 228.853'ü de özel inşaat faaliyetindekiler olmak üzere toplam 1.101.774 kişi özel inşaat işlerinde çalışmaktadır.

d. İlk İşlerine Kayıtlı Olup Diğerine Kayıtlı Olmayanlar

Ekonomik koşulların ağırlığı, kişileri esas işleri dışında bir başka işte çalışmaya zorlamaktadır. Ülkemizde, bazı memur ve işçilerin çeşitli şekillerde asıl işleri dışında kalan zamanlarda ikinci bir işte çalıştıkları bilinmektedir. Türkiye'de ikinci bir işte, kayıt dışı çalışma sonucu elde edilen gelir, kayıtlı istihdamdan elde edilen geliri aşmaktadır.⁶⁰

Bu konuda yapılmış iki araştırma bize fikir verebilir. Bunlardan birincisi, "Kentlerde İmalat Sanayinde Ücretli Olarak Çalışan Kesimin Telafi Edici ve Tamamlayıcı Gelir Kaynakları" isimli araştırmadır.⁶¹ Bursa örneği ele alınan araştırmada ücretli kesimin işyerlerinden elde ettikleri gelirler ile telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynakları ayrıntılı

60 Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, Cem Ofset Matbaacılık San. A. Ş., İstanbul, 1994, s.12.

61 Bu çalışma, Uludağ Üniversitesi'nden Ercan DÜLGEROĞLU, Mustafa AYTAÇ ve Tahir BAŞTAYMAZ'ın tarafından yapılmıştır.

olarak değerlendirilmektedir. Bursa kent merkezindeki imalat sanayi işçilerini temsil etmek üzere örnekleme yoluyla seçilmiş 15.000 kişiye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilen araştırmanın ikinci iş ile ilgili önemli sonuçları aşağıda verilmiştir.

Bursa imalat sanayinde çalışan ücretli kesimin yüzde 27.1'si ana işyeri dışında ikinci bir iş yapmaktadır. Ek iş yapanların yaptıkları işin niteliği incelendiğinde ise, bunların yüzde 51'inin ücret karşılığı ikinci iş yaptıkları, yüzde 44'ünün kendi sermayesi ve emeğiyle ikinci iş yaptığı görülmektedir. Ek iş yapanların yüzde 36'sı bu işi her gün, yüzde 55'i sadece hafta sonlarında, yüzde 74'ü ise bayram tatilleri ve yıllık izinleri sırasında yapmaktadırlar.

Araştırma, Bursa imalat sanayinde çalışan her dört kişiden yaklaşık birinin kira, faiz, kar payı rant, menkul kıymet, altın alışverişi gibi fiilen çalışmayı gerektirmeyen ayrı bir gelir kaynağı olduğunu, yüzde 77'sinin ise böyle bir geliri olmadığını ortaya koymaktadır.

Araştırmaya göre ücretlilerin haneye giren toplam gelirleri iki kategori altında toplanmaktadır. Birinci kategoriyi, ücretlinin çalıştığı esas işyerinden elde ettiği gelirler oluşturmaktadır. Bunlar net çıplak ücret, fazla mesai ücreti, ikramiye ve ücret ekleri olmak üzere dört alt başlık altında toplanıyor. İkinci kategori ise telafi edici ve tamamlayıcı gelir kaynaklarıdır. Bu tür gelirler ise dokuz başlık altında incelenmektedir. Zımni kira gelirleri, fiili, kişisel ek iş gelirleri, kişisel akarlar, hane büyüklerinin geliri, çözülen servet gelirleri borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, sosyal yardımlar, işyeri harici yardımlardır.

Tablo-9 Sanayi İşçisinin Hanesine Giren Ana Gelir ve Diğer Gelirler

	TL.	Yüzde
I- ANA ÜCRET GELİRİ	1,820,213	44,5
Net Çıplak Ücret	1.238,247	30,3
Fazla Mesai Ücreti	136,260	3,3
İkramiye	238,513	5,8
Ücret Ekleri	207,193	5,1
II- DİĞER GELİRLER	2,269,076	55,5
Zimni Kira Gelirleri	190.977	4,7
Filli Kişisel Ek İş Gelirleri	114.900	3,5
Kişisel Akarlar	533.497	12,3
Hane Büyüklüğünün Geliri	565,633	13,8
Çocuklarının Geliri	88,726	2,2
Çözülen Servet Geliri	188,799	4,6
Borçlanma	476,102	11,7
Sosyal Yardımlar	37,799	,9
İşleri Harici Yardımlar	72,643	1,8
TOPLAM	4,089,289	100

Kaynak: Osman Altuğ, **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul, 1994, s.12.

Araştırmamızın ortaya çıkardığı en ilginç sonuç, imalat sanayiinde çalışanların aylık ortalama net gelirlerinin yarıdan çoğunu asıl işyeri dışından tamamlayıcı ve telafi edici gelir şeklinde elde etmeleridir.

Diğer araştırma da ise, “Çalışma dışındaki zamanınızı nasıl değerlendirirsiniz?” sorusuna verilen cevaplar konusu açısından çarpıcıdır. Araştırmaya katılan 1400 kişiden 158'i ek iş yaptığını beyan etmektedir.⁶²

Ülkemizde yaklaşık 84.000 civarında makam otosu olduğu ifade edilmektedir. Bu araçlarda çalışanların önemli bir bölümünün, özellikle büyük şehirlerde, taksi ve dolmuşlarda mesai dışında çalıştıkları gözlemlenmektedir.⁶³ Yine kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bazı hizmetlilerin ve memurların da boyacılık, taksicilik, pazarcılık gibi gelir getirici işlerde çalıştığı görülmektedir.⁶⁴

⁶² **Mesleklere Göre Aile Araştırması: İşçi Ailesi**, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Bilim Serisi: 110, Ankara, 1998, s.59.

⁶³ Süngü, **a.g.e.**, s.35.

⁶⁴ Süngü, **a.g.e.**, s.36.

e. Çalışmaları Ücret Olarak Eksik Bildirilenler

Kayıt dışı istihdamın bir diğer önemli boyutu da bildirilen ücretlerin gerçek ücretleri yansıtmamasıdır. İşverenin maliyetini kısmen düşük göstermek amacıyla çalıştırdığı işçilere ödediği ücreti, asgari ücret üzerinden kamu kurumlarına bildirmekte, işçinin fiilen aldığı ücret ile kamu kurumlarına (SGK, GİB ve İSKUR) bildirilen ücret arasındaki tutar ise kayıt dışı bırakılmaktadır.

2008 yılı Sosyal Sigortalar Kurumu istatistiklerine göre, çalışanların yüzde 41,1'i sigorta primine esas kazancın alt sınırı üzerinden prim ödemiştir. Tavandan prim ödeyenlerin oranı ise toplam prim ödeyenlerin yüzde 3,7'sidir. Kamu sektöründe çalışanlar dışarıda bırakıldığında, toplam prim ödeyenler içinde, sigorta primine esas kazancın alt sınırı üzerinden prim ödeyenlerin oranı daha da yükselerek yüzde 44,6 olarak gerçekleşmektedir.

Ücret tutarının tam olarak bildirilmemesi şeklindeki kayıt dışılığı daha net bir şekilde çalışanların bakmakla yükümlü oldukları kişiler açısından değerlendirilerek tespit edebiliriz. Ülkemizde bir aktif sigortalı dört kişiye bakmaktadır. Sigortalıların, bu kadar düşük ücretle dört kişiyi geçindirmeleri hayatın olağan akışına terstir. Bu durumda ailedeki diğer fertlerin de (çocuklar dahil) çalışmaları kaçınılmazdır. Ancak bu kişiler ailede bir sigortalının kendi sosyal güvenliklerini (en azından sağlık yardımları açısından) karşılamaları sebebiyle daha rahat bir biçimde kayıt dışı çalışabilmektedirler.⁶⁵

⁶⁵ Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortala Kurumu Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s.25.

3- Mevzuatın Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar

a. Genel Olarak

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli sorunlardan birisi de mevzuatın kısmen ya da tamamen kapsam dışında bıraktığı çalışmalardır. Vergi mevzuatında genellikle sosyal amaç gözetilerek kendilerine muafiyet tanınan kişiler, sosyal sigorta mevzuatı açısından prim ödeme güçlerinin olmaması veya çalışmaların hizmet akdi çerçevesinde değerlendirilmemesi gibi nedenlerle kapsam dışında tutulmuştur.

Sosyal güvenlik mevzuatı, bazı çalışanları kapsam dışında bırakmaktadır. Kapsam dışında bırakmanın nedenlerinin başında tarımda ve işlerinde süreksiz çalışanların kayıt altına alınma zorunluluğu bulunmaktadır. Öte yandan bazı kişilerin çalışmalarının hizmet akdi içerisinde değerlendirilmemesi de bu kişilerin çalışmalarının sosyal güvenlik dışında kalmasına neden olmaktadır.

5510 sayılı Kanunun kısa ve uzun vadeli sigorta kolları hükümlerinin uygulanmasında;

- a) İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,
- b) Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- c) Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç),
- d) Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,
- e) Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tâbi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olanlar,

f) Resmî meslek ve sanat okulları ile yetkili resmî makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksek okullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbikî mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,

g) Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller,

h) Bağ-Kur kapsamında sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,

ı) Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu Kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,

j) Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,

k) Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin ilgili mevzuatının zorunlu kıldığı hallerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar,

sigortalı sayılmaz.

b. Standart Dışı Çalışmalar

Standart dışı çalışmaya evde çalışmayı, taşeronlaşmayı ve tele çalışmayı örnek olarak verebiliriz.

Evde çalışanlardan kastedilen eve iş vermedir. Eve iş verme sistemi, kaçak işçiliğin yasalara uydurulmuş biçimidir. Eve iş verme, bir işverenin veya taşeronun talebi üzerine ve işçinin kendisinin tercih ettiği bir yerde ve genellikle işçinin kendi evinde, normal olarak işverenin doğrudan bir denetimi olmaksızın bir ücret karşılığında üretimin gerçekleştirilmesi veya hizmetin sağlanmasıdır.⁶⁶

Türkiye’de eve iş verme sistemi içinde evlerde çalışma ilişkisi, Borçlar Kanunundaki “istisna akdi” olarak kabul edilmektedir. “İstisna”, “sanat ve maharet emeği sarfederek bir şeyi meydana getirmek” demektir. Hizmet akdinde, işçinin edası doğrudan doğruya hizmet ve buna ilişkin emek olduğu halde; istisna akdinde müteahhidin edası, emeğinin kendisi değil, sonucu ve mahsulüdür. Hizmet akdinde esas, işçinin işverenin doğrudan buyruğu altına girmesidir. Bu nedenle, çalışma mevzuatımızda eve iş verme sistemi içinde ücretli işçi olarak çalışanları koruyucu düzenleme yoktur.⁶⁷

Günümüzde gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkelerde uygulanan standart dışı çalışma şekilleri arasında tele çalışma özel bir öneme sahiptir. Tele çalışma çok farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Örneğin ILO 1990 yılında tele çalışmayı “işyeri merkezinden uzak bir mekanda, işyerindeki işçilerden ayrı yapılan ve yeni teknolojilerin bu ayrılmayı iletişim olanakları sağlayarak temin ettiği bir çalışma şekli” olarak tanımlamıştır. AB bir tanımında tele çalışmayı “işçiler, kendi hesabına çalışanlar, ev işçileri tarafından, tümü veya önemli bir bölümü müşteriden, işverenden, geleneksel işyerinden uzakta bir mekanda yapılan, yeni bilgi teknolojileri ve telekomünikasyonunun etkin biçimde kullanıldığı çalışma şekli” olarak

⁶⁶ Yıldırım Koç, **Eve İş Verme**, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları, Yayın No:63, 2001, s.27.

⁶⁷ Koç, **a.g.e.**, s.27.

belirtmiştir.⁶⁸ ILO literatürde 50'den fazla tele çalışma tanımı saptamıştır.

D. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Ülkemizde kayıt dışı çalışmanın nedenleri sanıldığından daha çok ve karışıktır. Kayıt dışı istihdamın aşağıda on numaralı tabloda gösterilen nedenleri genelde birbirini etkiler ve birlikte gerçekleşir. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın genelde tek bir nedeni yoktur dolayısıyla sorunun çözümü de nedenleri oranında karışıktır.

Kayıt dışı çalışmanın önlenebilmesi için, toplumun yapısı, gelir dağılımı, sosyal yardım sistemi ve kamu harcamalarına bakışın analiz edilmesi gerekir.

Kayıt dışı çalışma, kayıt dışı ekonomi ile yakından bağlantılıdır. Küreselleşme ve ekonomik krizler kayıt dışı çalışmayı son yıllarda iyice artırmıştır.

Hızla artan nüfus, plansız bir şekilde kentleşme olgusu ve işgücü arzının artması ile kronikleşen işsizlik alınan çeşitli önlemlere karşın, kayıt dışı çalışmanın artmasına neden olmaktadır. 1980 sonrasında gelir dağılımının bozulması ve yoksulluğun artması da kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisidir. Prim ödeme kabiliyeti olmayan yoksul insanlar kayıt dışında çalışan kesimin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, dünya genelindeki küreselleşme eğilimleri ve aşırılaşan rekabet, maliyetlerin makineleşerek hızla düşürülmesine ve üretici birimlerin maliyetlerini düşürmek amacıyla küçülmelerine ve post-fordist düzende örgütlenmelerine yol açan bir yapılanmayı beraberinde getirilmiştir. Sonuçta standart dışı çalışma şekilleri ortaya

⁶⁸ Fatih Yılmaz, “Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt 6, Sayı:1, 2009, s.50.

çıkmiştir. Eve iş verme, taşeronlaşma, tele çalışma gibi uygulamalar ülkemizde de giderek yaygınlaşmaktadır.

İşçi ve işveren üzerindeki istihdama ilişkin mali yükler, işyeri açma ve işletme ile ilgili bürokratik işlemlerin fazlalığı ve karışıklığı, markalaşamama ve dünyada rekabet edememe de kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır.

Ayrıca sosyal yardım sisteminden yerli yersiz nemalanan önemli bir toplum kesiminin bulunması ve bu yardımlardan yararlanmanın başta gelen şartının çalışmama olması kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Çok sık çıkarılan af kanunları ve borçların silinmesi veya yapılandırması da, denetimin etkinsizliği ve cezaların etkisizliği ile birlikte kayıt dışılık konusunda tarafları cesaretlendirmektedir.

Aşağıdaki on numaralı tabloda kayıt dışı istihdamın nedenleri bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Buna göre 6 ana nedene bağlı olarak 26 nedenle kayıt dışı istihdama yönelinmektedir.

Tablo-10 Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

1. Ekonomik Nedenler	a. İşsizlik ve Formel Sektörün İşgücü Arzını Karşılayamaması	b. İşgücü Üzerindeki Vergi ve Sigorta Primi Gibi Yükümlülüklerin Yüksekliği	c. Gelir ve Vergi Yükü Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk	d. Çalışma Hayatında Değişim ve Yeni Çalışma Şekilleri	e. İstihdamın Sektörel Yapısındaki Değişiklik
2. Sosyal Nedenler	a. Göç ve Çarpık Kentleşme	b. Nüfus Artışı	c. İşgücünün Niteliği ile Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Düşüklüğü		
3. İşletmeden Kaynaklı Nedenler	a. Küçük İşletmelerin Yayınlılığı	b. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü	c. Kurumsallaşamama	d. Marka Yaratamama ve Fason Üretim	
4. Kamudan Kaynaklanan Nedenler	a. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı	b. Mevzuatın Karışıklığı	c. Kamu Kurumları Arasındaki Noksan Koordinasyon	d. Kamu Hizmetlerine ve Kamu Harcamalarına Bakışın Olumsuzluğu	e. Denetimin Yetersizliği ve Zorluğu ile Cezanın Eftisizliği ve Etkinsizliği
5. Sosyal Güvenlik ve Vergi Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	a. Sık Çıkarılan Vergi ve Sosyal Güvenlik Afarı ve Borçlanma Kanunları	b. Prim İle Edim Arasında ki Dengesizlik	c. Sosyal Güvenlik ve Vergi Sisteminin Bazı Çalışma Şekillerini Kapsam Dışı Brakması	d. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinden Memnuniyetsizlik	e. Emeklilik Yaşı ve Emeklilik Sistemi f. Asgari Ücret
6. Sosyal Yardım Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	a. Sosyal Yardım Ödemeleri	b. Primsiz Ödemeler	c. İşsizlik Ödemeleri		

Kaynak: Bu bölümde yer alan dipnotlarda belirtilen kaynaklardan yararlanmak suretiyle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamın ekonomik nedenleri arasında yer alan “İşgücü Üzerindeki Vergi ve Sigorta Primi Gibi Yükümlülüklerin Yüksekliği” kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında üzerinde en çok durulan hususlardan bir tanesidir. İşgücü üzerinde çok sayıda mali yük bulunmaktadır. Bu mali yükler tek tek belirli oranlarda kayıt dışı istihdama neden olmakla birlikte birleştiklerinde en önemli kayıt dışılık nedenlerinden birisini oluşturmaktadırlar. Aşağıdaki onbir numaralı tabloda işgücü üzerindeki mali yükümlülükler gösterilmektedir.

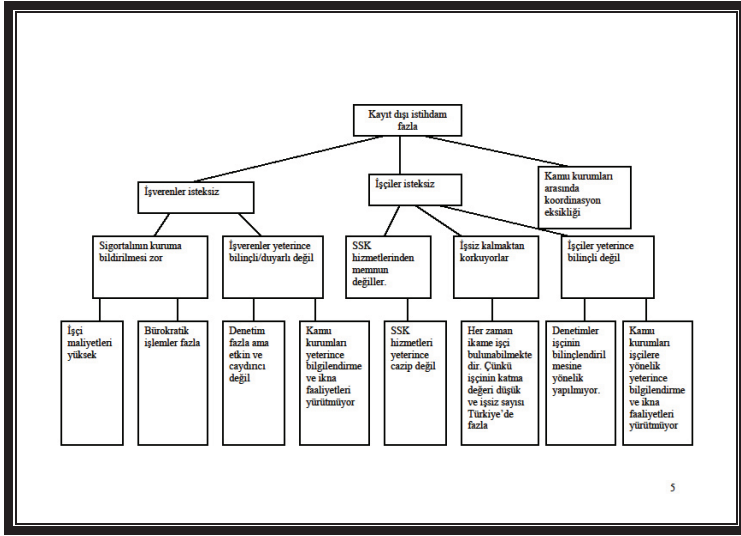
Tablo-11 İşgücü Üzerindeki Mali Yükümlülükler

1- Sigorta Prim Oranları
2- Ücretlerden Kesilen Vergi Oranları
3- Kıdem Tazminatı
4- Sosyal Güvenlik Destek Primi
5- İşveren Üzerindeki Diğer Yükler

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bir başka sınıflandırmada, kayıt dışı istihdamın neden fazla olduğundan yola çıkılarak yapılabilir.

Tablo-12 Kayıt Dışı İstihdamın Fazla Olmasının Nedenleri



Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi, s.5.

1- Ekonomik Nedenler

Kayıt dışılığın en başta gelen nedeni ekonomiktir. Son yıllarda yaşanan ekonomik krizler sonucunda artan işsizlik ve bozulan gelir dağılımına bağlı olarak artış gösteren yoksulluk kayıt dışılığın büyümesinin başta gelen nedenini oluşturmaktadır.

Kayıt dışılığın diğer önemli nedeni de istihdam üzerindeki kamusal yüklerin fazlalığıdır. Aşırı mali yükler kayıt dışına çıkışı hızlandırmaktadır. Ayrıca çalışma hayatında değişim ve yeni çalışma şekilleri de kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

a. İşsizlik ve Formel Sektörün İşgücü Arzını Karşılayamaması

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni işsizliktir. İşsizlik; çalışmayı arzu edenlerle ve çalışmaya hazır olanlarla (işgücü) halen bir işte çalışanlar (istihdam) arasındaki fark olarak tanımlanır. İşsiz sayılabilmek için sadece çalışmayı arzulamak yetmez. ILO'nun tanımına göre işsiz sayılabilmek için aktif olarak iş aramak gerekir.⁶⁹ Yani işsiz sayılabilmek için iki şart vardır: birincisi çalışmayı arzulamak, ikincisi ise aktif olarak iş aramaktır. İşsiz miktarını iki temel dinamik belirler: İşgücü arzı ve talebi. İşgücü arzı talepten daha hızlı artarsa, istihdam artsa bile işsizlik artar. İşgücü arzı sabitken, istihdam azalırsa işsizlik yine artacaktır. İşsizliğin çok olduğu ülkelerde, işverenler çalışanları kayıt altına almada isteksiz olmakta işçiler ise işsizlik korkusu ile haklarını arayamamaktadır.

İşgücünün yüzdesi olarak OECD ülkelerinde işsizlik oranları incelendiğinde, işsizlikte Türkiye yüzde 14,6 oranıyla İspanyadan sonra ikinci sırada yer almaktadır. Ülkemizi 11,9 luk oranıyla İrlanda izlemektedir.⁷⁰

Ülkemizde son 30 yıldır kronikleşen bir işsizlik vardır. Öyle ki yetkililer artık bu sorunun çözülemeyeceği ve bunun bir kader olduğu noktasında açıklamalar yapmaktadırlar. Ekonomik krizler, küreselleşme, göç, hızlı nüfus artışı, işgücü piyasasındaki gelişmeler ve işgücüne katılım oranlarının artması, tarım sektöründeki çözümler, erken emeklilik, eğitim-istihdam ilişkisinin zayıflığı, post-fordist üretim tarzı, vasıfsız işgücü ve işgücünün niteliğinden kaynaklanan arz ve talep uyumsuzlukları gibi nedenlerle işsizlik sorunu bir türlü çözümlenememekte ve işgücü talebi işgücü arzının karşısında çok yetersiz kalmaktadır.

⁶⁹ Hüseyin Gökmen, "Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiyede Genç İşsizlik Sorunu", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcılığı Tezi, Ankara, 2007, s.32.

⁷⁰ **İşsizlikle Mücadele: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler**, TİSK Yayınları, Yayın No:302, Ankara, 2009, s.15.

Aşağıda 2009 yılı sonu itibariyle işgücü durumu yer almaktadır. Tabloda görüleceği üzere işgücüne katılma oranı yüzde 50'nin altında olan, bu yönüyle de OECD ülkeleri içinde hayli geride olan, ülkemizde işsizlik oranı önceki yıla göre yüzde 3 oranında artarak yüzde 14 olarak gerçekleşmektedir. Daha da endişe verici olansa işsizlik oranının tarım dışı sektörlerde yüzde 17,4, genç nüfusta ise yüzde 25,3 olarak gerçekleşmesidir.

Tablo-13 İşgücü Durumu

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Kurumsal olmayan nüfus (000)	69 724	70 542	48 349	48 747	21 375	21 795
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	50 772	51 686	35 697	36 197	15 075	15 489
İşgücü (000)	23 805	24 748	16 063	16 585	7 742	8 163
İstihdam (000)	21 194	21 277	14 010	13 839	7 184	7 438
İşsiz (000)	2 611	3 471	2 053	2 746	558	724
İşgücüne katılma oranı (%)	46,9	47,9	45,0	45,8	51,4	52,7
İstihdam oranı (%)	41,7	41,2	39,2	38,2	47,7	48,0
İşsizlik oranı (%)	11,0	14,0	12,8	16,6	7,2	8,9
<i>Tarım dışı işsizlik oranı (%)</i>	13,6	17,4	13,1	17,0	15,4	19,1
<i>Genç nüfusta işsizlik oranı⁽¹⁾(%)</i>	20,5	25,3	22,6	28,2	15,5	18,9
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	26 967	26 938	19 634	19 611	7 332	7 326

(1) 15-24 yaş grubundaki nüfus

Not: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir :

Kaynak: Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Sayı 35, Mart 2010, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 05 Mart 2010

İşsizlik sorunu ile karşı karşıya kalan kişiler yarından ziyade bugünü düşünmek zorunda kalmış ve “karınlarını doyurabilmek ve ailelerine ekmek götürebilmek adına” kayıt dışı çalışmayı kabul eder hale gelmişlerdir.⁷¹

⁷¹ Yereli, Karadeniz a.g.e., s.88.

Köyden kente göç sürecinde, vasfı zayıf kimselerin emeklerini arz etme isteklerine karşılık vasıflarına uygun iş bulamamaları sonucunda bu kimseler kendilerine formel olmayan işler yaratmışlardır. Özellikle işportacılar ve seyyar satıcılar kayıt dışı üretilen malları pazarlamakta oldukça başarılı olmuşlardır.⁷² Enformel sektör kavramı; çok küçük bir yatırım gerektiren, uzmanlaşmanın olmadığı, toplam üretime net katkının son derece düşük olduğu, genellikle tek kişi tarafından yürütülen, herhangi bir iş örgütlenmesine dahil olmayan ve hiçbir yasal güvencesi bulunmayan işleri kapsamaktadır. Bu alan için enformel sektör adlandırmasının yanı sıra; marjinal sektör, örgütlenmemiş sektör, kurumlaşmamış sektör, korumasız sektör, türedi sektör, gecekondu istihdamı gibi adlarda kullanılmaktadır.⁷³

Enformel istihdamın kayıtsızlık, yasal ve yönetsel kuralların dolanılması, saklı üretimin gerçekleşmesi, ölçüm güçlüğü, ücretin el altından ödenmesi, iş süresinin genellikle belirsiz ve korumanın yetersiz olması unsurları ile formel istihdamdan ayrıldığı anlaşılmaktadır.⁷⁴

Ekonominin hızlı büyüdüğü yıllarda, kayıt dışı çalışma oranları düşmektedir. İşsizlikle büyüme arasında ters orantı varken, işsizlikle kayıt dışı istihdam arasında doğru bir orantı vardır. Ekonominin küçülme dönemlerinde işsizlik artmakta aynı zamanda kayıt dışı istihdamda işsizliğe bağlı olarak artmaktadır.

Kendi adına ve işveren olarak kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmı tarım kesimindedir. Kendi adına ve işveren olarak kayıtlı görünenlerin bir çoğu ise şeklen kayıtlıdır. Bu kişiler kağıt üzerinde sosyal güvenlik şemsiyesi altında olmakla birlikte prim borçları nedeniyle sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanamamaktadırlar.

⁷² Tekin Akgeyik v.d., **İstanbul'da Enformel Sektör: İşportacılar, Eminönü İlçesinde Bir Alan Araştırması**, Erguvan Yayınları, İstanbul, 2004, s.123.

⁷³ Cengiz Yıldız, "Kent Yaşamının Değişmeyen Marjinaleri: Seyyar Satıcılar ve İşportacılar", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı: 2, Elazığ, 2008, s.344.

⁷⁴ Zeki Erdut, "Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 1. sayı, 2007, s.53.

b. İşgücü Üzerindeki Vergi ve Sigorta Primi Gibi Ağır Kamusal Mali Yükler

(1) Genel Olarak

Kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birisi de, istihdam üzerindeki mali yüklerin çok yüksek olmasıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Ülkemizde işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına ödenmektedir. İstihdamın maliyetinin yüksek olmasının bir nedeni, prim oranlarının yüksek olması, diğer nedeni ise ücretten kesilen vergi oranının yüksek olmasıdır. İşverenler ücretten kesilen vergi ve prim yüklerini çok ağır bulmakta ve bu yükten kaçınmaktadır. İşçilerde bu ağır vergi ve sigorta yükünün bir kısmının net ücretlerine ilave edilmesi durumunda kayıt dışında kalmayı tercih edebilmektedir.

Asgari ücret baz alındığında, asgari geçim indirimi dahil 01.01.2010 tarihinden itibaren çalışana net 576,57 TL ödenmektedir. Bu işçinin işverene maliyeti ise 885,74 TL'dir. Dolayısıyla işverenin ödediği paranın yüzde 62,8'i işçiye ulaşmakta yüzde 37,2'si ise işgücü maliyeti olarak kamuya aktarılmaktadır. Ödenen ücretin artmasıyla birlikte, ücretlerden alınan gelir vergisinin artan oranlı tarifesi nedeniyle, işgücü maliyetleri daha da artmaktadır. Ayrıca tehlikeli işlerde çalışanlarda prim oranlarının yükselmesi nedeniyle işgücü maliyetleri yükselmektedir.

Tablo-14 Asgari Ücret ve Yasal Kesintiler

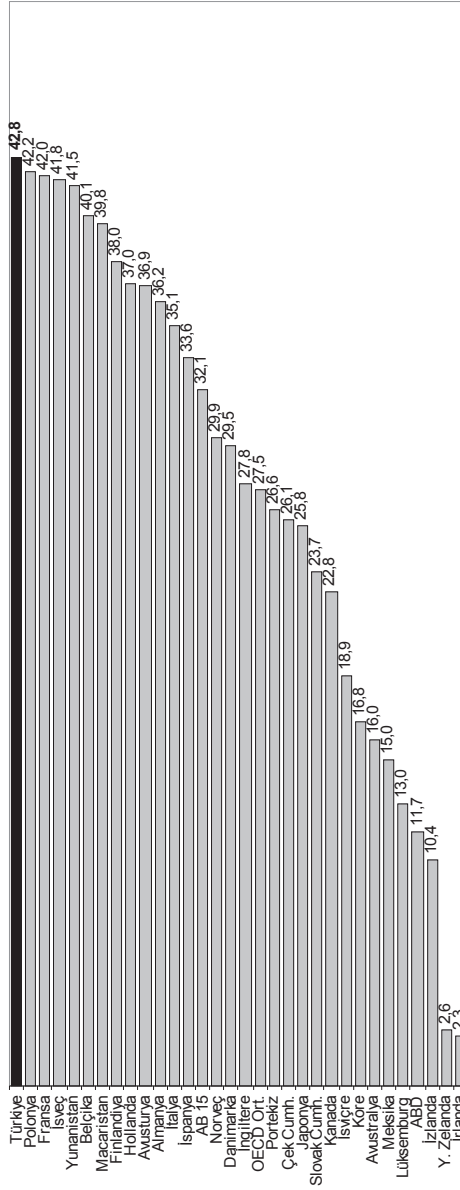
ASGARİ ÜCRET VE YASAL KESİNTİLER (01.01.2010-30.06.2010 İKİ AYLIK ÖNEMİ)	
	16 Yaşından Büyükler
Brüt Ücret	729,00 TL
Sigorta Primi İşçi Payı	102,06 TL
İşsizlik Sigortası Primi İşçi Payı	7,29 TL
Gelir Vergisi Mükderratı	619,65 TL
Gelir Vergisi	92,95 TL
Damga Vergisi	4,81 TL
Asgari Geçim İndirimi (Bekar ve Çocuksız)	54,68 TL
Asgari Ücretler Net Ele Geçen	576,57 TL
ASGARİ ÜCRET TE İŞVEREN KATKISI (01.01.2010-30.06.2010 DÖNEMİ)	
Sigorta Primi İşveren Payı (yüzde 19.5)	142,16 TL
İşsizlik Sigortası Primi İşveren Payı (yüzde 2)	14,58 TL
Toplam İşveren Katkısı	156,74 TL

Kaynak: 31.12.2009 Tarihli ve 27449 Sayılı Resmi Gazete’de yer alan Asgari Ücret Tespit Komisyonunun almış olduğu karardaki verilerden yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Ülkemizde işverenin istihdama bağlı yasal yükleri toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahiptir. OECD verilerine göre Türkiye istihdam vergilerin ağırlığı açısından en ön sıralarda yer almaktadır.⁷⁵ O.E.C.D ülkelerinde ortalama işçilik maliyetinin yüzde 24’ü istihdam vergilerine ayrılmaktadır. ABD’de bu oran yüzde 19 iken ülkemizde ise bu oran ortalamada yüzde 40’ı aşmaktadır.

⁷⁵ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.101.

Tablo-15 OECD Ülkelerinde İstihdam Vergilerinin Yüğü



Kaynak: www.tisk.org.tr/duyuru/cem_kilic2.ppt 10 Ocak 2009

OECD ülkelerinde istihdam vergilerinin yükünün incelendiği yukarıdaki 16 numaralı tablo değerlendirildiğinde Türkiye'nin OECD ülkeleri içinde en yüksek vergi yükü olan ülke olduğu görülmektedir.

Ülkemizde kayıt dışılığın önemli bir nedeni olan istihdam vergileri aynı zamanda işletmelerin rekabet gücünü de yukarıdaki ülkelerdeki diğer işletmelere oranla çok önemli bir şekilde olumsuz etkilemektedir.

Tablo-16 Türkiye ve Diğer Bazı Ülkelerde Ücretten Kesinti Oranları

Ülkeler	Net Ücret (yüzde)	Kesinti (yüzde)	Ülkeler	Net Ücret (yüzde)	Kesinti (yüzde)
Çek Cumhuriyeti	100	-	İngiltere	82.5	17.5
Macaristan	93.7	6.3	İtalya	82.4	17.6
Avustralya	93.1	6.9	A.B.D.	81	19
Polonya	92.6	7.4	İrlanda	80.3	19.7
İsviçre	91.3	8.7	İsveç	79	21
Portekiz	90.2	9.8	Almanya	76.8	23.2
Japonya	90	10	Yeni Zelanda	75.7	24.3
Belçika	87.3	12.7	Finlandiya	75.5	24.5
İspanya	87.3	12.7	Danimarka	69.7	30.3
Norveç	86.7	13.3	Hollanda	69.2	30.8
Fransa	86.3	13.7			
Avustralya	84.6	15.4			
Kanada	83.8	16.2			
			Net Ücret (yüzde)	Kesinti (yüzde)*	
OECD Ortalaması			85.5	14.5	
AB Ortalaması			82.9	17.1	
Türkiye			73.8	26.2	

Kaynak: İSMMO, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu, 2003, İstanbul, s.46.

* Ücretten yapılan kesinti olarak, sigorta primi işçi hissesi, işsizlik işçi hissesi, gelir ve damga vergisi dikkate alınmıştır.

Türkiye’de ücretler üzerinden yapılan kesintinin yüksek olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği (AB) Ülkelerinde ücret kesintisi oranı ortalama yüzde 17.1 iken, Türkiye’de bu oran yüzde 26 civarındadır. Bu oran ülkemizde yaklaşık yüzde 70 daha yüksektir.

Bazı iş ilanlarında, son derece ilginç bir biçimde, maaş + yemek + yol + SSK şeklinde ilanlara rastlanmaktadır. Oysaki SSK diye ifade edilen husus yasal zorunluluktur özel olarak belirtilmesi gereksizdir. Ancak hafta sonu iş ilanları kontrol edildiğinde yüzde **21 oranında** bu ifadelerle karşılaşılmaktadır. Dolayısıyla sigorta primi ödemek normal bir şey değil de bir lütufmuş gibi bir algı toplumun birçok kesiminde oluşmuştur.

(2) Sigorta Prim Oranları

Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışmaktadır. AB ülkeleri ile karşılaştırdığımızda ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmanın maliyetinin çok yüksek olduğu görülmektedir. Sigorta priminin yüksek olması, istihdamın işverene maliyetinin yükselmesine ve dolayısıyla Kayıt dışı istihdama yol açmaktadır.

Tablo-17 Bazı AB Ülkelerinde İşçi ve İşveren Primlerinin Toplam Prim Tutarları İçindeki Payları

Ülkeler	Toplam İşçi Primi (Yüzde)	Toplam İşveren Primi (Yüzde)	Toplam Prim Tutarı (Yüzde)
Almanya	19.62	19.62	39.24
Avusturya	17.20	20.90	38.10
Belçika	13.07	24.87	37.14
Finlandiya	5.7	19.77	25.47
Fransa	9.01	36.92	45.93
Hollanda	27.15	10.10	37.25
İspanya	2.2	16.84	18.86
İsveç	14.89	17.43	32.32
İtalya	9.19	49.58	58.77
Lüksemburg	10.54	18.62	29.16
Yunanistan	11.65	21.41	33.06
Türkiye	15	21,5 – 27	36,5 – 42*

Kaynak: Avrupa Toplulukları Komisyonu Sosyal Güvenlik Karşılaştırmalı Tablolar, (Erişim) http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=452&id=28, 01 Mart 2010.

*Toplam işçi ve işveren primine, işsizlik işçi primi yüzde 1, işsizlik işveren primi yüzde 2 oranları da dahil edilmiştir.

Ülkemizde işçi ve işverenlerin sosyal sigortalar primine katılım oranı oldukça yüksektir. Devletin ise işsizlik sigortası primine olan yüzde 2'lik katkısı dışında, sosyal güvenlik sistemine direkt katkısı yoktur. Bu durum işçinin işverene maliyetinin yüksek olmasına yol açmaktadır. Tehlike sınıf ve derecesine göre, işverenin payına düşen en düşük prim oranı yüzde 21,5, işçiye düşen prim oranı payı ise yüzde 15 olmak üzere toplam prim oranı yüzde 36,5 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıdaki onyedinci numaralı tablo incelendiğinde, AB üyesi ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen prim oranı ortalaması yüzde 35'dir. Ülkemizde ise bu oran, işin tehlike sınıf ve derecesine göre yüzde 36,5 ile yüzde 42 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkeler arasında en yüksek prim oranları İtalya'da, Almanya, Fransa, Avusturya ve Türkiye onu izlemektedir. Ülkemizdeki prim oranının AB ülkeleri ortalamasının yaklaşık 5 puan üzerindedir.

Tablo- 18 Bazı AB Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları

Ülkeler	İşverenin Katkısı (yüzde)	İşçinin Katkısı (yüzde)	Devlet Katkısı (yüzde)	Diğer (yüzde)	Toplam (yüzde)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
Türkiye	57.4	40	2.6	--	100.00

Kaynak: İSMMMÖ, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu, 2003, İstanbul, s.46.

AB Ülkeleri ile ülkemizi karşılaştırdığımızda, işçi ve işverenlerin istihdama katkıları oldukça yüksektir. Örneğin işçinin finansmana katkısı Danimarka'da yüzde 4.38, İtalya'da yüzde 14.89 iken ülkemizde tüm ülkelerde yüksek olup yüzde 40'dır. İşverenin katkısı da yine tüm Avrupa ülkelerini katlamakla birlikte, devlet ve diğer katkıların olmadığı (işsizlik sigortası devlet payı hariç) tek sosyal güvenlik sistemi olarak yer almaktadır. Ancak sosyal güvenlik açıkları için bütçeden yapılan transferler dikkate alındığında ülkemizin sosyal güvenliğe katkısı olmadığı noktasındaki değerlendirmelere yol açan yukarıdaki tablo önemli oranda değişmektedir.

(3) Ücretlerden Kesilen Vergiler

Ülkemizde ücretten yapılan vergi kesintisi oranları oldukça yüksektir. Gelir Vergisi matrahı, ödenen brüt ücretten SGK işçi payı ve işsizlik primi işçi payı düşülmesi suretiyle bulunmaktadır. Bu matrahtan yüzde 15 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Ayrıca ücretlerden yüzde 0.66 oranında Damga Vergisi kesilmektedir.

Ülkemizde işçiler alacakları net ücreti göz önünde bulundurup çalıştıklarından, sigorta primleri ve vergilerin işverence ödendiği ve bu maliyete uygulamada işverenin tek başına katlandığını söyleyebiliriz.⁷⁶

Asgari ücret üzerinden çalışan bir işçinin işverene toplam maliyeti ise; ödenen ücretin yanı sıra ödenen toplam sigorta primi ile vergilerin toplamıdır. Bu durumda, asgari ücret üzerinden geçimini sağlayan bir işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutarın gerek kendisi gerekse işvereni adına kamu kurumlarına ödenmektedir.⁷⁷ Kayıt dışı çalıştırmanın işverene faydası, aynı parayla bir işçi daha fazla çalıştırma; işçiye faydası ise bir kat daha fazla ücret almaktır. Her iki taraf için de durum bu kadar cazip iken kayıt dışı çalışmanın neden bu kadar yaygın olduğu anlamamak mümkün değildir.

(4) Kıdem Tazminatı

Vergi ve primlerin dışındaki diğer önemli mali yük kıdem tazminatı uygulamasıdır. Kişinin en az bir yıl süreyle çalışması ve iş kanununda yer alan şartlar dahilinde kıdem tazminatına hak kazanması durumunda işçinin hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmektedir.

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

⁷⁶ Söngü, a.g.e., s.69.

⁷⁷ Şükrü Kızılot, "Asgari Ücrette Yüzde 80 Kesinti Çok Fazla", **Hürriyet Gazetesi**, 5 Aralık 2002

çekmektedir.⁷⁸ Kıdem tazminatı ödenmesinde OECD ortalaması ise sadece 7,5 aydır.⁷⁹

Yüksek kıdem tazminatı yükü işverenleri kayıt dışına yöneltmekte işverenleri, bir yılı doldurmadan çalışanları işten çıkartma gibi yöntemlere başvurmaya itmektedir.

(5) İşveren Üzerindeki Diğer Yükler

İşletmelerin istihdam ettikleri işçilerin sayıları belirli rakamları aştıktan sonra, işletmeler, ek maliyetlere katlanmak ve özüllü, eski yükümlü, terör mağduru çalıştırmak zorunda kalmaktadır. İşverenler için doktor, iş güvenliği uzmanı, avukat çalıştırmak ve emzirme odası, spor kompleksi yapmak maliyetli ve istemedikleri bir uygulamadır.

⁷⁸ **Kıdem Tazminatı Çalışma Raporu**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009, s. 11. (Erişim) http://www.cgm.gov.tr/files/istihdam_danisma_kurulu/kidem_tazminati_raporu%2018_6_09.doc?category_id=237, 1 Mart 2010.

⁷⁹ Draft Paper prepared for the joint World Bank/International Institute for Applied System Analysis/Ludwig Boltzmann Institute for Economic Analysis Workshop on Severance Payments, World Bank, 2003, (Erişim) [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/\\$FILE/Holzmann_yüzde_20Iyer_yüzde_20Vodopivec.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/$FILE/Holzmann_yüzde_20Iyer_yüzde_20Vodopivec.pdf), s. 36-42.

Tablo-19 İşveren Üzerindeki Diğer Yükümlülükler

S.NO	Yükümlülük Konuları	Çalışan Sayısı					A.Ş ve Yapı Kooperatifleri
		50+	100-150 Kadın işçi	150+ Kadın işçi	150+ İşçi	500+ İşçi memur	
1	Özürü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu						
2	İşyeri hekimi çalıştırmak ve işyeri sağlık birimi oluşturmak						
3	İş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman görevlendirmek						
4	Avukat bulundurulması						
5	Emzirme odası kurulması						
6	Yurt (kreş) kurulması						
7	Kantin açılması						
8	Spor tesisi açma ve antrenör tutma						

1- 4857 sayılı İş Kanunu madde 30

2- 4857 sayılı İş Kanunu mad.81

3- 4857 sayılı İş Kanunu mad.82 (15/5/2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunun 37. Maddesi ile kaldırılmıştır.)

4- 1136 sayılı Avukatlık Kanunu mad. 35/3

5- 4857 sy. İş Kanunu mad.88 ve “Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik” md.15

6- 4857 sy.İş Kanunu mad.88 ve “Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik” md.15

7- 4857 sayılı İş Kanunu mad.115

8- 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

İşverenler açısından zahmetli ve maliyetli olarak kabul edilen bu uygulamalar sonucunda, işverenler kota miktarlarını aşmamak için

kendilerine iki yol bulmuşlardır. Bunlardan birincisi limit dışında çalıştırdıkları işçileri kayıt dışı olarak çalıştırıp hem ilave maliyetlerden kurtulmakta hem de sigortasız işçi çalıştırıp istihdam yüklerini hafifletmektedirler. İşverenlerin kullandığı ikinci yöntem ise ilave maliyetten kaçınmak amacıyla belli sayıların üstündeki işçileri işten çıkarmakta, ellerinde kalan diğer işçileri çalışma saatleri artırmaktadır.

Çalışma hayatının bütünü düşünüldüğünde, vergi ve prim yükleri dışındaki diğer yasal yüklerin boyutu hakkında genel bir çalışma bulunmamakla beraber Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)'in üye işyerlerinde yapmış olduğu çalışma sonuçlarına göre diğer yasal yükümlülükler toplam vergi ve sosyal güvenlik primi yükümlülüklerinin yüzde 18,4'üne tekabül etmektedir.⁸⁰

İşverenler bu tür sosyal uygulamalar sonucunda hem istihdam ettikleri kişileri işten çıkarmakta hem de kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. İşçilik maliyetlerinin yüksek olması ve yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere istihdam üzerindeki sosyal yüklerin var olması, emek yerine sermaye yoğun teknoloji tercihini hızlandırdığı, özellikle küçük işyerlerinde istihdam üzerinde olumsuz etkiler yaptığı bilinmektedir. İşsiz kalmak kaygısında olan işçiler ve maliyetlerini düşürmek isteğinde işverenler kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

c. Gelir ve Vergi Yüğü Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk

Gelirin adaletsiz dağıtılması sonucunda artan yoksulluk kayıt dışı çalışmalara kaynak oluşturmaktadır.⁸¹ Ülkemizde krizlere dayalı olarak bozulan gelir dağılımı ve artan yoksulluk sonucu insanlar bugünlerini kurtarabilmek adına kayıt dışı işlerde çalışmaya başlamışlardır. Unutulmamalıdır ki kayıt dışı ekonomi gelirin daha da

⁸⁰ 2004 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, TİSK Yayınları, 2005, s.1.

⁸¹ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.97.

adaletsiz dağıtılmasına yol açmaktadır.⁸² Kayıt dışı çalışan kimseler her türlü sosyal korumadan yoksundurlar. Bu nedenle karşılaştıkları hastalık, kaza, işsizlik gibi riskleri karşılayabilecek kadar gelir elde edememekte, aksine durumları iyice kötüleşmekte ve giderleri artmaktadır. Bu durumda yoksulluk iyice artmakta kayıt dışı istihdam ve gelir dağılımındaki adaletsizlik karşılıklı olarak birbirlerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yoksul olmak için mutlaka işsiz olmak gerekmez. Türkiye’de yoksul nüfus içinde çalışanların oranı (15 yaş üstünde) yüzde 29’tur. Bu oran yoksul olmayan nüfusta yüzde 35’tir.⁸³

Aşağıdaki 20 numaralı tabloda hanehalkındaki bireylerin işteki durumlarına göre yoksulluk oranları görülmektedir.

Tablo-20 İşteki Durum Bakımından Yoksul ve Yoksul Olmayan Gruplar Arasındaki Farklar

	Yoksul	Yoksul Olmayan
Ücretli	21,0	48,5
Yevmiyeli	19,1	6,5
Kendi hesabına	26,9	21,8
İşveren	0,7	5,0
Ücretsiz aile işçisi	32,3	18,2
Toplam	100,0	100,0

Kaynak: Sırma Demir Şeker, Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.57.

Yoksullar içinde ücretsiz aile işçileri başta gelmekte, onu kendi hesabına çalışanlar izlemektedir. İşverenler ve ücretliler arasında yoksul olmayanların oranı yoksul oranlara göre çok daha yüksektir.

⁸² Meryem Koray, Alper Topçuoğlu, **Sosyal Politika**, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995. s.186.

⁸³ Sırma Demir Şeker, **Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri**, DPT Yayınları, Ankara, 2008, s.57.

Türkiye genelinde tarım, avcılık, ormancılık ve balıkçılık sektörü, çalışanların yüzde 36,19'luk oranla yoksulluk riskinin en fazla olduğu sektör olarak birinci sırada yer almaktadır. Bu sektörde bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmama oranı yüzde 90 civarındadır.

İktisadi faaliyet kollarına göre yoksulluk oranları ile kayıt dışı çalışma oranları arasında bir korelasyon mevcuttur. Yoksulluğun yüksek olduğu iktisadi faaliyet kollarında kayıt dışı çalışma oranları yüksektir.

Tablo-21 Hanehalkı Bireylerinin Ekonomik Faaliyetlerine Göre Yoksulluk ve Toplam Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Paylar

İktisadi Faaliyet Grupları	Kayıt Dışı Çalışanlar İçerisindeki Oranı	Yoksulluk Oranı
Toplam	52,1	26,96
Tarım, avcılık, ormancılık, balıkçılık	90,1	36,19
Madencilik ve taşocakçılığı	11,6	2,22
İmalat	31,7	16,65
Elektirik, gaz ve su	0,2	16,62
İnşaat ve bayındırlık	61,4	35,92
Toptan ve perakende ticaret	42,6	18,97
Ulaştırma, haberleşme, depolama	34	14,01
Mali kurumlar, ilgili hizmetler	18,9	7,87
Toplum ve kişisel hizmetler	13,6	14,58

Kaynak: (Erişim) www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3091/yoksullu.pdf, 31 Ocak 2010.

d. Çalışma Hayatında Değişim ve Yeni Çalışma Şekilleri

Geleneksel istihdam ilişkisi yerine, a-tipik ve standart dışı istihdam biçimlerinin yaygınlaşması da sanayi sektörünün istihdamının küçülerek durgunlaşmasına, hizmet sektörlerinin hızla büyümesine yol açmaktadır. Özellikle enformelleşen ekonomi ve istihdam, ucuz kaçak yerli ve yabancı işgücüne, gençlere, çocuklara, aile işçilerine, mevsimlik , geçici ve belirli bir hizmet akdi ile çalışan

ucuz işçilere doğru yönelmek suretiyle ekonominin bütünü içinde rekabet kabiliyetini artırmaya çalışmaktadır.⁸⁴

Günlük sekiz, haftalık kırkbeş saati esas alan geleneksel (fordist) istihdam şekillerinin yerini kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, eve iş verme, işin çeşitli bölümünde (aracı) taşeron kullanma almıştır. Post-fordist olarak adlandırılan yeni üretim tarzı işyerini küçültürken, işçinin ekonomik ve sosyal haklarından kısıntılara neden olmuştur. Dahası post fordist üretim tarzı işyerlerinin ve çalışanlarının kayıt dışında kalmasına yol açmıştır.⁸⁵ Ülkemizde eve iş verme, taşeronlaşma ve tele çalışma en çok kullanılan esneklik aracı olmuştur. Esneklik uygulamaları üretimde katma değeri artırmak adına değil, maliyetleri düşürmek adına yapılmaktadır. Üretimi artırmak ve maliyetleri düşürmek adına yapılan bu uygulamalar sosyal güvenlikten yoksun kayıt dışı istihdam edilen bir işgücünün ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁸⁶

Çalışma hayatının esnekleştirilmesi ile ortaya çıkan ve kayıt dışı çalışmaya neden olan a-tipik çalışma biçimlerinden önemli olanlar aşağıda açıklanmıştır.

(1) Eve İş Verme

Eve iş verme bir başka ifadeyle evde çalışma, bir işverenin veya taşeronun talebi üzerine ve işçinin kendisinin tercih ettiği bir yerde ve genellikle işçinin kendi evinde, normal olarak işverenin doğrudan bir denetimi olmaksızın bir ücret karşılığında üretimin gerçekleştirilmesi veya hizmetin sağlanmasıdır.⁸⁷

Sanayi sektörü için evde çalışma, uluslararası iş bölümünün aldığı yeni biçim içinde, birçok ülkede giderek yaygınlaşan bir iş türüdür.

⁸⁴ Ekin, a.g.e., s.10.

⁸⁵ Zeki Erdut, "Esneklik", **Çalışma Hayatında Esneklik Semineri**, TİSK Yayın No:195, İstanbul, 1999, s.210.

⁸⁶ Erdut, a.g.m., s.211.

⁸⁷ Koç, a.g.e., s.7.

Evde çalışanların çoğunun kadınlar ve çocuklar olması, bu iş türünün kadın emeğinin kullanımı bağlamında incelenmesini gerekli kılar. Evde çalışan kadınlar, asgari ücret kapsamına girmeyen, iş güvenceleri olmayan, sigorta, sağlık yardımı gibi temel sosyal güvenlik olanaklarından yoksun gruplardır.⁸⁸ Kullandıkları üretim araçları çoğu kez kendilerince sağlanır ve üretim maliyeti de kendilerince karşılanır; ayrıca ürünlerinin pazarlanmasında ve satışında herhangi bir yetki ve karara sahip değillerdir. Kadınların tek tek ve yalıtılmış olarak evlerde çalışması, onların bu alandaki düşük ücretlere, ağır çalışma koşullarına karşı koymalarını zorlaştırır.⁸⁹

Kadınları evde çalışmaya zorlayan etmenlerin başında, düzenli ve örgütlü sektör işinin yetersizliği, kendilerinin bu sektörde istihdamını sağlayıcı becerilerinin sınırlılığı ve evde bakmakla sorumlu oldukları çocuk, yaşlı ve hastaların varlığı nedeniyle eve bağlılıkları gelir.

Evde çalışma görünmez bir iş türüdür. İstatistiklerde ve milli gelir hesaplamalarında yer almaz ve toplum tarafından gerçek ve geçerli bir istihdam biçimi olarak değerlendirilmez.

Türkiye’de eve iş verme sisteminde çalışan işçileri koruyucu hiçbir düzenleme yoktur. Oysa Türkiye’nin onayladığı 26 sayılı ILO sözleşmesine göre, eve iş verme sistemi içinde çalışan işçiler için asgari ücret saptanması gerekmektedir.

Evde çalışan işçilerin büyük çoğunluğu, düşük hizmetle düzensiz çalışan işçilerdir. Bu işçiler içerisinde kadınlar çoğunluktadır. Sermaye yoğun işler işletmede yapılırken, emek yoğun işlerin taşeron sistemi ile eve iş vermeye dönüşmesi de yaygın bir uygulamadır.

Ülkemizde 1983 yılında sonra işsizliğin önlenmesi için “atölye evler” projesinin devreye sokulması, eve iş verme sistemini yaygınlaştırmıştır.

Eve iş verme sistemi içinde çalışanlar kendilerine iş veren kimse ile hukuki bağımlılık, emir ve talimat altında değilseler bile, ekonomik

⁸⁸ Süngü, a.g.e., s.38.

⁸⁹ Süngü, a.g.e., s.39.

bağımlılık içerisindeyler. Yani evde çalışanların yaptıkları işler çoğu zaman doğrudan dışarı pazarlanamaz ve belirtilen kimseler bu işleri yapmadan geçinemez. Dolayısıyla, eve iş verme sistemi içerisinde çalışanların işçi sayılıp 5510 sayılı Kanun kapsamına alınması gerekir. Oysa kendilerini bağımsız çalışan sanıp işçi olduklarının dahi farkında olmayan bu kesimlerin önemli bir oranı kayıt dışında çalışmaktadır.

Tablo-22 Evde Faaliyet Gösterenlerin Kayıtlılık Durumuna Göre Durumu

Yıl	Evde Çalışan Sayısı	İstihdamı Kayıtlı	Kayıtlı Değil	Kayıtlı Olmayanların Oranı (yüzde)
2004	247.000	11.000	236.000	95,55
2005	276.000	11.000	265.000	96,01
2006	265.000	9.000	256.000	96,60
2007	235.000	6.000	229.000	97,45
2008	234.000	7.000	227.000	97,01

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/isgucu/Istihdam.do>, (Erişim) 10 Şubat 2010.

Son beş yıllık verilerin yer aldığı 23 numaralı tabloda görüldüğü üzere, evde çalışanların tamamına yakın bir kısmı sosyal güvenliğe kayıtlı değildir.

Ancak çeşitli araştırmalar, Türkiye’de evde çalışma veya eve iş verme sistemi içerisinde, evlerde parça başı ücretle gerçek işçilik yapanların sayısının bunun çok üzerinde olduğunu göstermektedir. Örneğin internette evde parça başı iş yapanların sayısı tarandığında 8720 kayıtla karşılaşılmaktadır.⁹⁰ Bu işlere örnek olarak ütü, dikiş nakış, paketleme, yıkama gibi işler verilebilir. İşler genel olarak emek yoğun ve kadınlar tarafından yapılan işlerdir.

⁹⁰(Erişim)<http://www.google.com.tr/#hl=tr&q=%22evde+par%C3%A7a+ba%C5%9F%C4%B1%22&meta=&aq=f&aqi=g1&aql=&oq=&fp=539841dba3b965ef>, 1 Mart 2010.

Ev işçiliği daha çok ücretli işçiliğin maliyetini aşağıya çekmek için uygulanmaktadır. İşveren açısından maliyetleri aşağıya çekici ve rekabeti artırıcı bir faktördür. Bu yöntemde işletmeler küçülürken işçilerin toplu pazarlık gücü ve sendikalaşması önlenmekte ve işçilerin sosyal güvenlik sistemi dışında çalışmalarına yol açılmaktadır.⁹¹

(2) Taşeron İşçiliği ve Fason Üretim

“Taşeronluk” ve “müteahhitlik” kavramları bazen içiçe geçmektedir. Sendikacılık açısından her ikisi de sorun yaratmaktadır. Borçlar Kanununun 355. maddesine göre müteahhit, asıl işin sahibine bir ödeme karşılığında bir işi üstlenen kişidir. Aynı Kanunun 356. maddesine göre işin niteliği açısından bir sakınca yoksa, müteahhit, üstlendiği işi bir başkasına devredebilir. İşin devredildiği kişiye veya şirkete “taşeron” (alt-işveren) denir. Müteahhit, iş sahibine karşı işin tümünden sorumludur. Taşeronun ise asıl işverene, ihaleyi yapan kuruluşa karşı bir sorumluluğu yoktur. Onun sorumluluğu, müteahhide karşıdır. Ancak uygulamada birçok durumda hangi işin “asıl”, hangisinin onun “parçası” olduğu belirsizdir. Buna bağlı olarak da “müteahhit” ve “taşeron” kavramları içiçe geçer.

Bir işin taşeronla verilmesi tek başına a-tipik istihdam biçimine geçildiği anlamına gelmez. Ancak taşeronlaşma dünyada ve ülkemizde, işçileri çalışma mevzuatını dışında bırakmak için kullanılmaktadır. Aracı, bir başka deyişle alt işveren, emrinde çalışanları sosyal güvenceden uzak bir şekilde çalıştırmaktadırlar. Aracı uygulamasının SGK’ya getirdiği bir diğer yük, bunların asıl işverenle imzaladıkları sözleşmelerden doğmaktadır. Sözleşmelerde aracından “asıl işveren”, “müteahhit” şeklinde bahsedilerek aracı işveren olarak gösterilmek istenmekte, bu suretle gerçek işveren iş ve sosyal güvenlik mevzuatının işverene yüklediği yükümlülüklerden kurtulmak istenilmektedir.

⁹¹ Osman Altuğ, “Röportaj”, *İntermedya Ekonomisi Dergisi*, 1997, s.37.

Uygulamada “müteahhit” olarak gösterilen çoğu aracı firmanın asıl işverenin işinin bölüm ve eklentisinde iş aldıkları halde, işi belirli bir adreste kurulu ve Kuruma tescilli işyerleri ile (devamlı işyerleri) yaptıklarını beyan ettikleri görülmektedir. Bu yolla kaçak işçi çalıştırmadan doğan yükümlülük asıl işveren olarak gösterilen “aracı” üzerinde olmaktadır. Kaldı ki uygulamada asıl işveren olarak gösterilen çoğu aracı şirketin yöneticilerinin geçen yıllarda asıl işverenin işçisi oldukları gözlemlenmektedir.⁹²

Kamu sektöründe taşeronlaşma ve fason üretim, 24 Ocak 1980 istikrar programı sonrasında gündeme geldi ve sistemli bir biçimde yerleştirildi. Düşük işçilik giderlerine dayalı ihracat çabalarının yoğunlaşmasıyla birlikte, özel sektörde de taşeronluk ve fason üretim yaygınlaştı.

Türkiye’de fason üretim, 24 Ocak istikrar programı ile birlikte başlayan ihracat seferberliğinin bir parçası olarak gelişti. 1980 öncesinde İstanbul’daki atölye sayısı 25.000 civarında iken, 1985 yılında bu sayı 70.000’in üstüne çıkmıştır. Büyük işletmeler, yaşadıkları krizi, kendilerine fason üretim yapan küçük atölyelere aktardıkları için, her kriz döneminde çok sayıda atölye iflas etti. Ancak sistem sürekli olarak yeni atölyeler yarattı.⁹³

Türkiye 31.12.1995 tarihi itibarıyla ile gümrük birliğine girdi. Bu tarihten sonra Türkiye’nin AB ülkelerinden yaptığı ithalat hızla arttı; birçok işletme bu ürünlerle rekabet edemedi. Bu durumda, özellikle işgücü maliyetinin düşürülerek rekabet gücünün artırılması ön plana çıktı. Bunun en önemli yolu olarak da taşeronlaşma ve fason üretim seçildi. Bu nedenle, AB ile gümrük birliği süreci, ülkemizde özel sektörde taşeronlaşma ve fason üretim eğilimini daha da güçlendirdi.⁹⁴

⁹² Süngü, a.g.e., s.41.

⁹³ Yıldırım Koç, **Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler**, TÜRK-İŞ Yayınları, Yayın No:61, Ankara, 2001, s.8.

⁹⁴ Koç, a.g.e., s.9.

Taşeronluk ve fason çalışmanın asıl amacı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun en önemli yolu ise, kaçak işçi çalıştırmak veya SGK'ya düşük ücret ve az çalışma süresi bildirmektir.

Türkiye'nin bugün ekonomideki en önemli sorunlarından bir tanesi kamu açıklarıdır. Kamu açıklarının kapatılması, kayıt dışı sektörün kayıt altına alınmasına bağlıdır. Taşeronluk ve fason çalışma, sigorta primi ve vergi kayıplarını artırmaktadır.

Çalışma mevzuatımızda taşeron işçilerini korumaya yönelik bazı düzenlemeler bulunmakla birlikte bunlar gerek düzenleme, gerek yaptırımları açısından yetersizdir. Türkiye tarafından onaylanmış 94 sayılı ILO Sözleşmesi ise bu konuda önemli hükümler içermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti tarafından 1960 yılında onaylanan ve uygulanması konusunda 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılan "Bir Amme Makamı Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartlarına Müteallik 94 Nolu Sözleşme" ise bazı konular öngörmektedir⁹⁵:

Bu koşullarda, taşeronluğun ve fason üretimin işçi hakları ve sendikal mücadele açısından yarattığı olumsuzluklarla mücadelede iki ana yol bulunmaktadır.⁹⁶

Birinci yol, kamu kurum ve kuruluşlarınca taşerona yaptırılan veya fason olarak üretilen tüm mal ve hizmetlerin üretiminde çalışan işçileri koruyan ve Türkiye tarafından da onaylanmış bulunan 94 sayılı ILO Sözleşmesinin ve ilgili Bakanlar Kurulu kararının uygulattırılmasıdır.⁹⁷

İkinci yol, kaçak işçilikle etkili bir biçimde mücadele etmek, iş güvencesi sağlamak ve yasalarda gerekli değişiklikleri yaparak

⁹⁵ Yıldırım Koç, "94 sayılı Sözleşmenin onaylanması ve 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının çıkması konusunda ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması," **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1993, s.22.

⁹⁶ Koç, a.g.e., s.14.

⁹⁷ Koç, a.g.e., s.14.

sendikasıız işçilerin de hak ve özgürlüklerini yasa yoluyla geliştirerek, taşeronluğa ve fason üretime başvurma eğilimini zayıflatmaktır.⁹⁸

Toplu iş sözleşmelerine bazı maddelerin konması, taşeronların ve fason üretim yapan işverenlerin işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerin alınmasının sağlanması, taşeron işçilerinin sendikaya üye kaydedilmeye çalışılması da yapılabilecek işler arasındadır. Ayrıca, kamu tarafından yaptırılan inşaat işlerini denetleyen görevlilerin inşaatla ilişkin mevzuatı ve şartnameyi tam olarak uygulamaları ve görevlerini gerektiği gibi yapmaları da taşeronluğu azaltacaktır.

(3) Tele Çalışma

Son yıllarda gelişen yeni teknolojiler, ortaya çıkan yeni yönetim anlayışları, ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi hızlandıran küreselleşme olgusu ve artan rekabet ortamında, belirginleşen esnekleşme arayışları ile ailevi ve sosyal ihtiyaçlar bugüne kadar standart kabul edilen çalışma biçimlerini değiştirmiş, ve yeni çalışma biçimleri ortaya çıkmıştır. Son zamanlarda birçok örgüt, esnekliği ve değişen şartlara adaptasyonu sağlayan yeni iş görme biçimlerine geçmiştir.

Esnek çalışma biçimleri olarak da adlandırılan bu yeni çalışma biçimlerinde "iş" yine örgütsel bir rol olma özelliğini korumakla birlikte, yapıldığı mekan ve zaman değişikliklere uğramış, artık sadece belirli bir işyeri çatısı altında yapılan işler değil, daha kısa zamanda ve farklı saatlerde yapılan işler söz konusu olmaya başlamıştır. Teknolojinin ulaştığı son aşama, hayatımızın diğer alanlarında olduğu gibi çalışma yaşamında da değişimlere neden olmuş ve işin, işyeri çatısı altında belirli bir zamanda yapılması zorunluluğunu ortadan

⁹⁸ Koç, a.g.e., s.15.

⁹⁹ Özlem Çakır, "Yeni Çalışma Biçimleri ve İşe İlişkin Tutumlar", *İşgüç Dergisi*, sayı 95, 2001, s.15.

kaldırmıştır.¹⁰⁰ Teknolojinin sağladığı iletişim olanakları bugün tahmin edebileceğimizden daha öteye gitmiştir. Tele çalışma bu yeni bilgi ve iletişim teknolojinin olanaklarından en üst düzeyde yararlanmayı sağlayan yeni bir çalışma biçimidir.

Standart dışı çalışma şekilleri arasında tele çalışma özel bir öneme sahiptir. Esnek çalışma çeşitlerinden de bir tanesini oluşturan tele çalışma çok farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Örneğin ILO 1990 yılında tele çalışmayı "işyeri merkezinden uzak bir mekanda, işyerindeki işçilerden ayrı yapılan ve yeni teknolojilerin bu ayrılığı iletişim olanakları sağlayarak temin ettiği bir çalışma şekli" olarak tanımlamıştır. AB bir tanımında tele çalışmayı "işçiler, kendi hesabına çalışanlar, ev işçileri tarafından, tümü veya önemli bir bölümü müşteriden, işverenden, geleneksel işyerinden uzakta bir mekanda yapılan, yeni bilgi teknolojileri ve telekomünikasyonunun etkin biçimde kullanıldığı çalışma şekli" olarak belirtmiştir. ILO literatürde 50'den fazla tele çalışma tanımı saptamıştır.

e. İstihdamın Sektörel Yapısındaki Değişiklik

Bir ülke ekonomisini oluşturan tarım, sanayi, hizmetler ve inşaat sektörlerinin istihdam ettikleri kişilerin dağılımı bizlere o ekonominin gelişme seyri hakkında bilgi verir. Cumhuriyetin ilan edildiği ilk yıllarda tarım sektörü istihdamın yüzde 90'ını oluşturmakta diğer sektörler ise çok az sayıda istihdam imkanı sağlamaktaydı. Ancak zamanla ülkemiz kalkınarak, sanayi ve hizmetler sektörleri genişlemiş ve 2000'li yıllarda tarımda istihdam edilen kişi sayısı yarıya inmiştir. Teknolojik yenilikler, tarımdaki toprakların miras yolu ile paylaşılacak küçülmesi, sanayi – hizmetler ve inşaat sektörlerindeki istihdam açığı tarımda bir çözülmeye neden olmuştur. Tabii ki tarımda ki

¹⁰⁰ Çakır, a.g.m., s.16.

¹⁰¹ Çakır, a.g.m., s.16.

çözülmeden dolayı ortaya çıkan iş gücünün tamamı diğer sektörler tarafından emilememiştir.¹⁰²

Tarımdaki çözülme neticesinde ortaya çıkan fazla işgücü kayıt dışı istihdamın en kolay yapıldığı hizmetler sektörünün gelişmesine neden olmuştur. Tarım sektöründe istihdam daraldıkça hizmetler sektörü artmıştır. Hizmetler sektöründe yaşanan büyüme kayıt dışı istihdama da neden olmaktadır. Hizmetler sektörünün yapısı gereği kayıt ve belge düzenine uyulması zordur.¹⁰³ Ayrıca hizmetler sektöründeki istihdamın marjinal verimsiz faaliyetlerde yoğunlaşması (işportacılık, hizmetçilik, pazarcılık vb.) yapılan faaliyetlerin kayıt altına alınabilmesini engellemektedir.

2- Sosyal Nedenler

a. Göç ve Çarpık Kentleşme

Bilindiği üzere, ülkemizde kırdan kente göç, 1950'li yıllarda başlamıştır. Kırsal alanda, tarımda artan nüfusun aynı oranda artmayan tarım arazisine getirdiği baskı, tarımın makineleşmesi (emek verimliliğinin artışı) ile birleşmesi sonunda, kırdan emek fazlası oluşmuş, bu durum da kırdan kente bir göç hareketini başlatmıştır. Aynı zamanda, kent civarlarında gelişmekte olan sanayinin emek talebini kentlerde yaşayan kesim karşılayamadığından, yeni gelişmekte olan sanayinin emek talebinin kırsal kesim açısından bir çekim oluşturması söz konusu olmuştur.¹⁰⁴

Köylerde yaşayan nüfusun çoğunun yoksul olması, tarımsal üretimdeki verim düşüklüğü, ekilen toprakların çok parçalı olması,

¹⁰² Kayıt Dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak işçi İstihdamı, **a.g.e.**, s. 44.

¹⁰³ Ülker Toptaş, Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, TES-AR Yayınları No: 26, Ankara, 1998, s.45.

¹⁰⁴ **Kentleşme Şurası 2009**, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentsel Yoksulluk Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan 2009, s.11.

makineli tarımın artması, tarımda insan gücüne olan ihtiyacın azalması, köylerdeki alt yapı ve sosyal hizmetlerin kentlere göre daha az olması ve tarım dışı alanlarda yeterli istihdam imkânlarının bulunmaması nedeniyle köylerden kentlere doğru hızlı ve yoğun bir göç olmuştur.

1950'lerin başında ülke nüfusunun ancak dörtte birine yakın bir kesimi kentlerde yaşarken, bu oran günümüzde yüzde 60'ın üzerine çıkmış durumdadır. 2007 yılı sonu itibarı ile yapılan hane halkı istatistik bilgilerine göre ülkemizdeki nüfusun yüzde 63'ü kentlerde, yüzde 37'si kırsal alanda yaşamaktadır.¹⁰⁵

Plansız ve yoğun bir şekilde yaşanan göç sebebi ile kentlerde planlı bir gelişme sağlanması mümkün olamamaktadır.

Ülkemizde 1950'li yıllarda başlayan sosyo-ekonomik değişiklikler neticesinde kırsal alandaki yerleşim yerlerinden kentlere doğru gerçekleşen iç göç, kırdan yaşanan yoksulluğun kentlere taşınmasına ve biçim değiştirmesine de neden olmuştur. Kentlerde yaşanan sosyal dışlanma ve yoksulluk etrafında gelişen toplumsal sorunların büyük bir bölümü, yoksulluğun kırdan kente göçmesinin sonucudur.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde Türkiye genelinde toplam nüfus içinde göç eden nüfusun payında artan bir eğilim gözlenmiştir. 1975-1980 döneminde toplam nüfusun yüzde 9,3'ünü oluşturan 3,6 milyon kişi göç etmiş iken, 1995-2000 döneminde nüfusun yüzde 11'ini teşkil eden 6,7 milyon kişi göç etmiştir.¹⁰⁶

Toplam göçler içinde iller arası göç edenlerin payının azaldığı, il içi yerleşim yerleri arasında göç edenlerin payının arttığı gözlenmiştir. 1975-2000 döneminde toplam göçler içinde iller arasında göç edenlerin payı 75,3'den yüzde 71,5'e gerilemiş, il içi yerleşim yerleri arasında göç edenlerin payı da yüzde 24,7'den yüzde 28,5'e çıkmıştır.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Kentleşme Şurası 2009, **a.g.e.**, s.13.

¹⁰⁶ Kentleşme Şurası 2009, **a.g.e.**, s.13.

¹⁰⁷ Kentleşme Şurası 2009, **a.g.e.**, s.16.

1965-2000 döneminde yılda 2,7 ile 4,8 milyon kişi arasında olmak üzere, bu dönemde toplam 21,1 milyon kişi iller arasında ikametgâhlarını değiştirmiştir. Kırdan kente göçlerin daha fazla olduğu şeklinde bir görüş hakim olmasına rağmen, 1975-2000 dönemindeki göçlerin yarıdan fazlası şehirden şehire göçler şeklinde olmuştur.¹⁰⁸

1995-2000 döneminde 12 ve daha yukarı yaştaki göç etmiş kişilerin büyük çoğunluğu hizmetler ile ilgili ekonomik faaliyetlerde bulunmaktadır. Göç etmiş kişilerin yüzde 61,06'sı hizmetler, yüzde 14,79'u sanayi ve yüzde 24,15'i ziraat, ormancılık, balıkçılık ve avcılıkla ilgili alanlarda faaliyette bulunmaktadır. 1995-2000 döneminde 12 ve daha yukarı yaştaki göç etmiş kişilerin büyük çoğunluğu ücretli, maaşlı veya yevmiyeli olarak çalışmaktadır. Göç etmiş erkeklerin yüzde 80,93'ü, kadınların ise yüzde 50,01'i ücretli, maaşlı veya yevmiyeli olarak çalışmaktadır. Erkeklerin sadece yüzde 5,57'si ücretsiz aile işçisi olarak faaliyette bulunmakta iken, kadınların yüzde 44,95'i ücretsiz aile işçisi olarak faaliyette bulunmaktadır. Şehre göç edenlerin büyük bölümü ücretli, maaşlı veya yevmiyeli olarak kayıt dışı çalışmaktadır.¹⁰⁹ Özellikle büyük kentlere göç, bir yandan gecekondulaşmayı artırırken diğer yandan gayriresmi (enformel) sektörü oluşturmaktadır. Göç çeşitli şekillerde doğrudan ya da dolaylı olarak kayıt dışı çalışmaya ve kayıt dışı ekonomiye neden olmaktadır.¹¹⁰

Ülkemizde 1950-70'ler döneminde, özel sektörün, büyük ölçüde kentlerdeki arazi mülkiyeti sorunlarından dolayı, konut alanına yoğun olarak girmedigi, bunun yerine enerjisini sanayide yoğunlaştırmış olduğunu görmekteyiz. Sanayi yatırımlarında ise, yurtdışından gelen teknolojinin maliyetinin ucuz emek ile dengelenmesi ihtiyacı bulunmaktaydı. Ucuz emeği ise, kentlere göç eden ve büyük ölçüde

¹⁰⁸ Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965 -2000), DPT Yayınları, Ankara, 2008, s. 17.

¹⁰⁹ Kentleşme Şurası 2009, a.g.e., s.19.

¹¹⁰ Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965 -2000), a.g.e., s. 27.

kamu arazisinde, gecekondualarda yaşayan, çoğu enformel çalışan, kesimler sağlamaktaydı.¹¹¹ Dolayısıyla, büyük kent merkezlerinin civarında konuşlanan yeni gelenler sanayiye ucuz girdi verebilmekteydiler. Zira, bir yandan kira ödemek durumunda değillerdi, diğer yandan az sayıda sigortalı olanlar dışındaki büyük çoğunluğun dolaylı vergiler dışında ödemek zorunda oldukları vergiler de bulunmuyordu. Kamu tarafından, bu kesimin barınak ihtiyacı karşılanmadığı gibi, geçmiş dönemden kalma geniş kamu alanlarının kullanımına da çok ses çıkartılmıyordu. Ayrıca, politik çevreler bu kesimi oy deposu olarak görmeye başlamışlardı.¹¹²

1980'lere gelindiğinde ise, kentlerdeki yüksek nüfus artışı, kent merkezleri ve civarlarındaki bölgelerdeki bina yoğunluğunun yükselişi, hizmet sektöründeki gelişmeye bağlı olarak kent merkezlerine hizmet sektörünün gelişi gibi bir dizi beraber mütalaa edilmesinde yarar olan etkenler neticesinde, orta sınıfın kent civarlarındaki alanları yerleşim yeri olarak benimsemesi söz konusu olmuş; bu da beraberinde gecekondu alanlarının birden değer kazanmasını getirmiştir.¹¹³ Dolayısıyla, orta sınıfın oturduğu blok yerleşimler ile gecekondu bölgeleri yan yana bulunmaya başlamış, bu da beraberinde gecekondu olgusunun kendisinin ticari bir kazanç alanı olmaya başlamasına neden olmuştur.¹¹⁴ 1980'lerin başlarında gecekondu olgusu dönüşüm geçirmeye ve "gecekondu sahipleri" ile "gecekondu kiracıları" şeklinde ayrışmalar oluşmaya başlamıştır. 1990'lardan itibaren gecekondu kiracılığında artış bulunmaktadır. Kentlere yeni göç edenler, üzerine inşaat yapabilecek arazi bulamamaktadırlar. Artık araziler üzerinde talepleri bulunan çok kesim vardır ve yöneticiler eskiden olduğu gibi duruma sessiz kalmamaktadırlar. Yeni

¹¹¹ Fikret Adaman, Çağlar Keyder, Türkiye'de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma, (Erişim) http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf, s.19.15. Ocak 2010.

¹¹² Adaman, Keyder, **a.g.e.**, s.19.

¹¹³ Kentleşme Şurası 2009, **a.g.e.**, s.37.

¹¹⁴ Adaman, Keyder, **a.g.e.**, s.20.

gelenlerin ise inşaata başlayacak maddi imkânları ya da kendisine bu yolda yardım edecek tanıdıkları bulunmamaktadır.¹¹⁵

Kayıt dışı ekonomi psikolojisinin en önemli nedenlerinden biri olan vergi ve prim affı beklentisinin gecekondulaşmada da etkili olduğu bir gerçektir. Sürekli çıkarılan imar afları,¹¹⁶ ikametgahın izlenmesinde yaşanan problemler ve kayıt dışı ekonomi kayıt dışı istihdamı da artıran nedenler olmuştur.

b. Nüfus Artışı

1927 – 2009 döneminde yıllık nüfus artış hızı sürekli bir azalma eğilimindedir.

Tablo-23 Nüfus Artış Hızı 1927-2009

Dönem	Yıllık nüfus artış hızı (%)	Dönem	Yıllık nüfus artış hızı (%)
1927 - 1935	21,1	1992	16,3
1935 - 1940	17,0	1993	16,0
1940 - 1945	10,6	1994	15,7
1945 - 1950	21,7	1995	15,4
1950 - 1955	27,8	1996	15,0
1955 - 1960	28,5	1997	14,7
1960 - 1965	24,6	1998	14,4
1965 - 1970	25,2	1999	14,1
1970 - 1975	25,0	2000	13,8
1975 - 1980	20,7	2001	13,5
1980 - 1985	24,9	2002	13,2
1986	17,2	2003	12,9
1987	17,1	2004	12,6
1988	17,2	2005	12,3
1989	17,2	2006	12,1
1990	17,0	2007	11,8
1991	16,6	2008	13,1
		2009	14,5

Kaynak: (Erişim) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul> 20 Şubat 2010

¹¹⁵ Adaman, Keyder, **a.g.e.**, s.22.

¹¹⁶ Altuğ, Kayıtdışı Ekonomi, **a.g.e.**, s.366.

31 Aralık 2009 tarihi itibarıyla Türkiye nüfusu 72.561.312 kişidir. Toplam nüfusun yüzde 75,5'i (54.807.219 kişi) il ve ilçe merkezlerinde ikamet ederken, yüzde 24,5'i (17.754.093 kişi) belde ve köylerde ikamet etmektedir. Toplam nüfusun yüzde 17,8'i (12.915.158 kişi) İstanbul'da ikamet etmektedir. Bunu sırasıyla; yüzde 6,4 ile (4.650.802 kişi) Ankara, yüzde 5,3 ile (3.868.308 kişi) İzmir, yüzde 3,5 ile (2.550.645 kişi) Bursa, yüzde 2,8 ile ise (2.062.226 kişi) Adana takip etmektedir. Ülkemizde en az nüfusa sahip olan Bayburt ilinde ikamet eden kişi sayısı ise 74.710'dur. Nüfusun yarısının yaşı 28,8'den küçüktür.¹¹⁷

Ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı reform hareketini ve kalkınma çabalarını olumsuz etkilemektedir. Hızlı nüfus artışı bireylerin refah artışını engellemekte, GSMH'dan daha az gelir almalarına neden olmakta, devletin yapmakla sorumlu olduğu alt yapı, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin maliyetini artırmaktadır.

Ülkemizde işsizliğin ve kayıt dışı çalışmanın önemli nedenlerinden birisi de hızlı nüfus artışıdır. 23 numaralı tabloda da görüldüğü üzere 1927'den bu yana ülkemizde her yıl nüfus artışı gerçekleşmiştir. Ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı sonucunda yeni işgücünü istihdam edememe sorunu ortaya çıkmıştır. Hızlı nüfus artışı neticesinde her yıl işgücüne yaklaşık olarak 500 bin genç katılmaktadır. Nüfus artış hızının en düşük olduğu dönemlerde dahi artış hızı yüzde 1'in altında değildir. Bu nedenle ülkemizde sürekli yeni iş alanları ortaya çıkartılmak ve işgücüne yeni katılanlara iş arz etmek gerekmektedir. Artan işsizlik oranı nedeniyle emek sahiplerinin, kayıt dışı sektörlerde daha az ücret alarak, sigortasız olarak ve uygunsuz koşullar altında çalışmasına neden olmaktadır. Formel sektörün makineleşme, rekabet ve küreselleşme gibi nedenlerden kaynaklanarak bu işgücü arzını karşılaması mümkün olmadığı için, işçi ve işverenler kayıt dışına yönelmektedir.

¹¹⁷ (Erişim) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zulADNKS> Sonuçları, 20 Şubat 2010

c. İşgücünün Niteliği ile Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Düşüklüğü

Çok fazla nitelik gerektirmeyen işlerde daha fazla kayıt dışılığına rastlanmaktadır. Hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu meslek grubu nitelik gerektirmeyen meslekler olup bunu sanatkarlar ve ilgili işlerde çalışanlar, hizmet ve satış elemanları ile tesis-makine operatörleri ve montajcılar takip etmektedir. Bu dört meslek grubunun kayıt dışı istihdam içindeki toplam payı yüzde 80'dir.¹¹⁸ Mesleklerle ilgili daha ayrıntılı bilgi vermek gerekirse; kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu meslekler arasında inşaat, altın-döviz işlerinde çalışanlar, beslenme barınma ve eğlence dünyasında çalışanlar, ulaştırma sektöründe şoför-muavin olarak çalışanlar, yazıhane ve okul servislerinde çalışanlar, otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel hizmet şoförleri, terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfalar, sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları, ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgahhtarlar, pazarcı çalışanları, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazete dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar, ev işlerinde imalat faaliyetlerinde bulunan üreticiler, üreticiler, nakliyatçılar, boyacılar, montajcılar, işportacılar, gezici çalışanlar ve su dağıtıcıları, evde bilgisayar veya daktilo ile yazı işleri yapanlar, evlere temizliğe gidenler, işportacılar, seyyar satıcılar ve ayakkabı boyacıları sayılabilir.¹¹⁹

Kayıt dışı çalışmada en önemli etkenlerden biri de çalışanların eğitim düzeyinin ve sosyal güvenlik konusundaki bilinç seviyesinin düşüklüğüdür.

¹¹⁸ Ahmet Oğuz Sarıca, "Kayıt Dışı İstihdam ve Mücadele Yöntemleri", T.C. Başbakanlık DPT Planlama Uzmanlığı Tezleri, 2006, s.44.

¹¹⁹ Tuncay Güloğlu, "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış", **Cornell University, International Programs Visiting Fellow Working Papers**, 2005, (Erişim) <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, s.4. 10 şubat 2010.

Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşlar topluluğudur. Ancak toplumumuzda ekonomik şartların zorluğu sebebiyle kişiler günü kurtarma yolunu seçip, orta ve uzun vadede karşılaştıkları sorunlara karşı önlem alma yoluna gitmemektedirler. Sigortalılık sahip olunan bir hak olarak değil, işverenin bir iradesi olarak görülmektedir.

Tablo-24 Eğitim Durumu İtibarı İle Kayıt Dışı İstihdamın Dağılımı (2006)

1.000

Eğitim Durumu	Kayıtlı Değil		Kayıtlı		Toplam
Okuma-yazma bilmeyen	1.122	Yüzde 94	66	Yüzde 6	1.188
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	850	Yüzde 86	142	Yüzde 14	993
İlkokul	5.693	Yüzde 59	3.879	Yüzde 41	9.572
Ortaokul veya dengi meslek okul	1.001	Yüzde 41	1.455	Yüzde 59	2.456
Genel lise	786	Yüzde 32	1.672	Yüzde 68	2.458
Lise dengi meslek okul	537	Yüzde 24	1.669	Yüzde 76	2.206
Yüksekokul veya fakülte	260	Yüzde 9	2.514	Yüzde 91	2.774
İlköğretim	577	Yüzde 84	105	Yüzde 16	683
Toplam	10.827	Yüzde 48	11.503	Yüzde 52	22.330

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/isgucu/IstihdamRapor.do>'dan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

24 numaralı tabloda, ülkemizde istihdama katılanların eğitim ve sosyal güvenlik durumlarına göre kayıtlılık durumları görülmektedir. İstihdama dahil olmayanların önemli bir kısmı en fazla ilkokul mezunudur. Kayıtlı olanlarda ise en fazla ilkokul mezunu olanların oranı daha düşüktür. Türkiye’de eğitim durumu itibarı ile kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu kesimler sırasıyla; yüzde 94 ile okuma-yazma bilmeyenler, yüzde 86 ile okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyenler ve yüzde 84 ile de ilköğretim düzeyinde eğitim almış olanlardır. Türkiye’de eğitim durumu itibarı ile kayıt dışı istihdamın en az yoğunlukta görüldüğü kesim ise yüzde 9 ile yüksekokul veya fakülte mezunlarıdır.

Eğitim ve bilinç seviyesinin düşüklüğü, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilememelerinden kaynaklanan sorunlara yol açmakta ve kayıt dışında çalışmayı artırmaktadır. Kayıt dışında kalanlar şikayet hakkını bile, zaman zaman istese dahi, kullanamamaktadır.

Kayıt dışı çalışan işçilerin kaçak çalıştırıldıklarını SGK'ya bildirme oranı da oldukça düşüktür. 2009 yılında SGK'ya yaklaşık 55.000 çalışanın çalışmalarının SGK'ya hiç bildirilmediği ya da eksik bildirildiği yönünde ihbarlar yapılmıştır. Bu ihbarlardan yarıya yakınının söylediklerinin doğru olduğu tespit edilmiştir. Kayıt dışılığın boyutları düşünüldüğünde çok küçük bir oranda SGK'ya başvuruda bulunulmuş olmasının bir nedeni işsiz kalma korkusu ise diğer bir önemli nedeni de eğitim ve bilinç noksanlığıdır.

3- İşletmelerden Kaynaklı Nedenler

a. Küçük İşletmelerin Yaygınlığı

Türkiye'de sanayi kesiminde 200.000 dolayındaki küçük ve orta ölçekli işletmenin toplam işletme sayısının yüzde 99'unu oluşturduğu ve toplam istihdamın yüzde 56'sını sağladığı tahmin edilmektedir.¹²⁰ Bu tür işletmeler için öngörülebilecek çok fazla bir finansman modeli söz konusu değildir. Bu nedenle küçük işletmeler vergi, sigorta primi, maaş gibi yükümlülüklerden kaçınarak finansman sağlamaya çalışmaktadırlar.

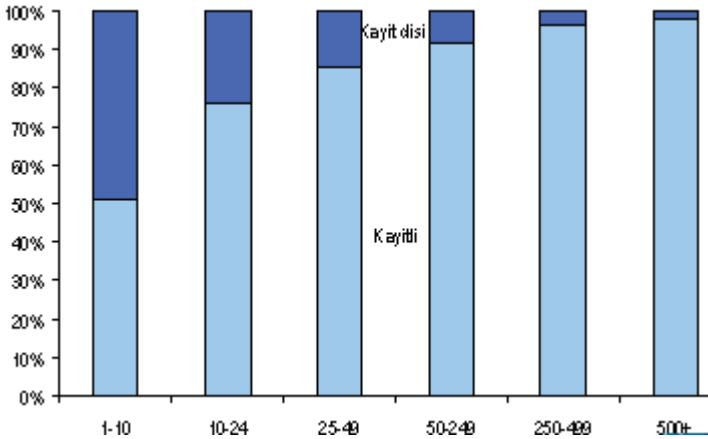
Küçük işletmeler vergi, sosyal güvenlik, belediye, çevre, rekabet mevzuatlarının öngördüğü yükümlülüklerini yerine getirebilmek için

¹²⁰ Erdoğan Alkin, **KOBİ'ler ve Türkiye Ekonomisi, 1. Orta Anadolu Kongresi, KOBİ'lerin Finansman ve Pazarlama Sorunları**, (Erişim) www.kobinet.org.tr, 10 Şubat 2010

zaman ve para harcamak zorundadır.¹²¹ Bu durum bir çoğu aile işletmesi şeklinde örgütlenmiş olan işletmeleri kayıt dışına yöneltmektedir.

Ücretlilerde işyeri büyüklüğü de kayıt dışı istihdamı açıklamak açısından anlamlı bir değişkendir. 10 kişiden az çalışanı olan mikro işletmelerde çalışanların yarısı herhangi bir sosyal güvenceye sahip değilken, 500’den fazla elemanı bulunan büyük firmalarda bu oran yüzde 2 civarına düşerek marjinalleşiyor.¹²² Küçük ölçekli firmalarda geri teknolojik donanım ve verimsizlik, istihdam üzerindeki ağır vergi yükü ile birleşince kayıt dışılık bir bakıma zorunlu hale geliyor. Oysa ölçek büyüdükçe ileri teknoloji ve yüksek verimlilik, fiyatlama gücünde ve karlılıkta artış sağladıkça istihdam vergilerini karşılamak kolaylaşıyor.

Tablo-25 İşletme Büyüklüğü ve Kayıt Dışı İstihdam



Kaynak: Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik ve Toplumsal Özellikleri Araştırma Notu (Erişim) betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/.../Law_yuzde_20and_yuzde_20Economics.ppt, 20 Şubat 2010

¹²¹ Oktay Alpugan, *Küçük İşletme Kavramı, Kuruluş ve Yönetimi*, 2. Baskı, Der Yayınları, Ankara 1994, s.46.

¹²² **Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik ve Toplumsal Özellikleri Araştırma Notu**, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, 2008, s.1.

İstihdamın önemli bir kısmını barındıran Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)'lerin yaşadıkları finansman sorunları kayıt dışı istihdamın sebeplerinden biridir. Ülkemizde hizmet sektörleri de dahil olmak üzere toplam işletmelerin yüzde 99,8'ini, toplam istihdamın da yüzde 77'sini, katma değer in yüzde 27'sini ve toplam ihracatın yüzde 10'unu KOBİ'ler oluşturmaktadır. Ekonomi içindeki ağırlıklarına rağmen KOBİ'lere ticari bankalarca sağlanan kredilerin toplam krediler içindeki payının 2003 sonu itibarıyla yüzde 6-8 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Oysa ki gelişmiş ülkelerde bu oran yüzde 40-50 civarındadır.¹²³ Bu da ülkemizdeki KOBİ'lerin ciddi bir finansman sorunu içinde faaliyetlerini sürdürdüğünü göstermektedir.

Küçük işletmelerde maliyetten kaçınma ve finansman sorunlarının yanı sıra, bilgi ve bilinç eksikliği, nitelikli işgücünün azlığı, danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği ve niteliksizliği zaman kısıtı, denetim alanı dışında kalma olasılığının yüksekliği de kayıt dışında kalmaya neden olmaktadır.

Bu nedenlerle kayıt dışı istihdamın yaklaşık yüzde 95'i 1-9 arası çalışanın olduğu küçük işletmelerde gerçekleşmektedir.¹²⁴ kayıt dışı istihdama bakıldığında işyeri sahipleri de dahil olmak üzere toplam kayıt dışı istihdamın yüzde 24'ü 1 çalışana sahip, yüzde 20'si iki çalışana sahip, yüzde 14'ü 3 çalışana sahip, yüzde 8'i 4 çalışana sahip, yüzde 16'sı 5-9 çalışana sahip ve yüzde 18'i ise 10 ve daha fazla çalışana sahip işyerleri tarafından istihdam edilmektedir.¹²⁵

b. İşletmelerin Rekabet Gücünün Düşüklüğü

Küreselleşme, korumasız bir dış ticaret, ekonomik krizler, talebin daralması, özelleştirme ve işsizlik gibi nedenlerle işletmeler arasında

¹²³ Sarıca, **a.g.e.**, s.44.

¹²⁴ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.104.

¹²⁵ Sarıca, **a.g.e.**, s.44.

kıyasıya bir rekabet yaşanmaya başlamıştır. Fiyatların ve satışların hızla düştüğü ürün ve sektörlerde maliyetlerin de düşürülmesi işletmenin hayatını devam ettirebilmesinin koşuludur. Özellikle ülkeye ithal olarak giren uzak doğu kökenli ucuz ürünler karşısında marka oluşturmamış sektörlerin rekabet edebilmek için hızla kayıt dışına yöneldikleri görülmektedir.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Merkezi (IMD) tarafından hazırlanan Dünya Rekabet Yıllığı verilerine göre Türkiye 2010 yılında rekabet sıralaması bakımından 58 ülke içinde 48. olmuştur. İşletmelerin ulusal ve uluslararası rekabette geriye düşmeleri, işletmeleri maliyetlerini azaltmaya itmektedir. Birçok işletme maliyetin daha düşük olması sebebiyle kayıt dışı ekonomi içinde yer almakta ve kayıt dışı istihdama yönelebilmektedir.¹²⁶

Türkiye'nin rekabet gücünü artırması için ivedilikle iyileştirmesi gereken göstergeler vardır. Bunlar, kadın işgücünü ve istihdamı artırmak, uzun dönemli işsizliği azaltmak, imalat sanayinde birim işgücü maliyeti, sosyal güvenlik prim oranları ve işten çıkarma maliyeti gibi işgücü piyasasının yapısal sorunlarını gidermek suretiyle rekabet gücümüzü artırabiliriz.

Faaliyetleri kayıtlara geçmeyen ekonomik birimler, vergi ve sosyal güvenlik primi benzeri yükler açısından önemli bir avantaja sahip olup kayıtlı çalışanlara oranla daha yüksek bir harcanabilir gelir elde etmektedirler. Oysa piyasa ekonomisinin varlığını belirleyen en önemli koşul rekabettir. Rekabet koşullarını zedeleyen kayıt dışı ekonomi krizleri daha da ağırlaştırmaktadır. Kayıt dışına yönelmeyen işverenlerin maliyetleri yönelenlere oranla çok daha yüksektir. Bu da zamanla daha büyük ve kurumsallaşmış işletmelerin dahi kayıt dışına yönelmesine sebep olabilecektir.

¹²⁶ Mustafa Besim, **Rekabet Edebilirlik Raporu**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası Yayını, 2009, s.4.

c. Kurumsallaşma Düzeyinin Yetersizliği

Ülkemizdeki işletmelerin önemli bir kısmı aile işletmesi şeklinde kurulmuş az çalışanlı küçük işletme niteliğindedir. İşletme ortaklarının sadece yüzde 31’inde aile bireylerinden ortak bulunmazken diğer yüzde 69’unda ortaklar akrabalarından oluşmaktadır.¹²⁷ Kurumsallaşmasını tamamlamış bir işletmenin organizasyon yapısının oluşturulmuş olması, yönetim şekillerinin belirlenmiş olması, iç kontrol sisteminin kurulmuş olması, mali raporlarının sağlıklı şekilde çıkartılması ve sunulması ve kayıt sisteminin oluşturulmuş olması gerekmektedir.

Ülkemizde son yıllarda işletmelerde kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda kurumsallaşmanın sağlanması ve bu yolla finansman temininin kolaylaşmasını özendirici uygulamaların geliştirilmesine karşın işletmelerde kurumsallaşma sağlanamamıştır.

Kurumsallaşmanın olmaması kayıt dışında kalmayı artırmaktadır. Kurumsallaşmayı sağlamış olan işletmelerde kayıt dışılık hemen hemen hiç yoktur. Ücretlerin eksik bildirilmesi gibi uygulamalara da kurumsallaşmış şirketlerde rastlanmamaktadır.

d. Marka Yaratamama ve Fason Üretim

Rekabette en önemli iki etken marka ve malın kalitesidir. Rekabet gücünü elde etmede kalite en önemli etkenlerden bir tanesidir. Kaliteli mal üretilmesi ve marka oluşturulması sayesinde ürünlerin satışı dolayısıyla, üretim ve istihdam artırabilecektir.¹²⁸

¹²⁷ Şerife Türcan Özşuca, Gülay Toksöz, **Sosyal Koruma Yoksunluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:591, Ankara, 2003, s.71.

¹²⁸ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.104.

Kaliteli ve ismini duyurmuş yani marka olmuş mallar fiyatı ne olursa olsun dünyanın her yerinde alıcı bulabilmektedir.¹²⁹

Kalite yönetimi işletmede emek ve zaman tasarrufu sağlarken, gelen taleplere karşı işletme daha esnek olabilmektedir. Kalite yönetimi sayesinde makine, araç, gereç ve üretim girdileri optimum olarak kullanılabilir. Kalite yönetimi sayesinde makine, araç, gereç ve üretim girdileri optimum olarak kullanılabilir.

Marka oluşturmamayan ve rekabette geri kalan işletmeler ayakta kalabilmek adına sıkça kayıt dışına yönelmektedir.

4- Kamudan Kaynaklanan Nedenler

a. Bürokratik İşlemlerin Fazlalığı

Türkiye’de işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler sayıca çok fazladır. Şirketlerin kurulmasında işlemlerin sayıca çokluğu ve karışıklığı işletme kurulduktan sonra da e.devlet uygulamalarının yeterince yaygınlaşmaması nedeniyle aylık periyodik uygulamalar büyük zaman ve emek gerektirmektedir. İşyerinin tescili için aynı tür belgeler birçok yere verilmektedir. Bir fabrikanın kurulması için 123 adet belge ve onay; vergi ile çalışma ve sosyal güvenlik idarelerine ilişkin olarak 38 adet belge; odalara zorunlu kayıt için ise 38 adet belge gerekmektedir. Böyle olunca bir fabrika kurabilmek için işverenlerden 193 adet belge istenmekteydi. Bu sisteme yönelik eleştiriler artınca 4884 sayılı Kanunla bürokratik işlemleri azaltan bazı iyileştirmeler yapılmıştır. Bu çerçevede, şirket kuruluşu 19 işlemde 3 işleme indirilmiştir. Şirket kuruluşlarında vergi dairesine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü’ne ve Sigorta Müdürlükleri’ne yapılan ve çok sayıda belge istenilen işlemlerin tek bir belge ile ticaret sicil memurluklarınca yapılması sağlanmıştır.

¹²⁹ Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.104.

Son yıllarda bürokratik yükün azaltılmasına yönelik atılan adımlara karşın hala birçok noktada bürokrasi işçileri ve işverenleri bunaltmaktadır. Bürokratik işlemlerin fazlalığı kayıt dışı çalışmaya neden olmaya devam etmektedir.

b. Mevzuatın Karışıklığı

Son yıllarda vergi ve sosyal güvenlik mevzuatında çok sık yaşanan değişiklikler gerek işçi ve işverenlerde gerekse kamu kurumlarında bu mevzuatı uygulayacaklarda kafa karışıklığına neden olmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik uygulamalarında işçi, memur, Bağ-Kurlu ayrımının kaldırılarak sosyal sigortalarda tek çatı uygulamasına geçilmesi aynı zamanda tek bir sağlık sistemi ve tek bir kurum uygulamasına geçilmesi ile ülkemizde ciddi bir sorunu ortaya çıkıştır. SGK personeli bu değişikliği uygulayacak bilgi ve birikime sahip değildir. Kanunların asıl metinleri, çok sayıda geçici ve ek madde ile uygulanamaz haldedir. Örneğin 108 maddelik 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 26 Geçici maddesi bulunmaktadır. Geçici maddeler diğer maddelerin yüzde 25'ini oluşturmaktadır. Ayrıca, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun önemli oranda yürürlüktedir ve çok ciddi mevzuat karmaşıklığı içinde işler yürütülmeye çalışılmaktadır.

c. Kamu Kurumları Arasında Yaşanan Koordinasyon Eksikliği

Son yıllarda kamu kurumları arasında sıkı bir koordinasyon kurulması yönünde gerekli mevzuat hazırlanarak önemli adımlar atılmış olsa da ülkemizde halen bir **ortak veri tabanı** bulunmaması

nedeniyle kayıt dışı istihdamın önüne geçilememektedir. SGK ile Maliye Bakanlığı arasında koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan vergi kaybına baktığımızda, işverenlerin bir bölümü işçilerini SGK'ya bildirdikleri halde Maliye Bakanlığına bildirmemektedirler.

d. Kamu Hizmetlerine ve Kamu Harcamalarına Olumsuz Bakış

Çalışanların kamu harcamalarına bakışlarındaki olumsuzluk, beraberinde kamusal yükümlülöklere bir dirence ve dolayısıyla kayıt dışına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının topladıkları fonları sigortalılara daha iyi hizmet vermek amacıyla verimli alanlarda işletilmesi gerekirken, bu kaynaklar düşük faizle Eximbank tahvillerine yatırılmış, bir kısmı gayri menkullere kanalize edildiğinden atık stok oluşmasına neden olmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu 1974 yılında banka mevduatı, tahvil, bono ve gayri menkullere 17 Milyar TL. kaynak aktarmış, karşılığında 1.3 Milyar TL. gelir elde etmiştir. Özellikle 1980'li yıllardan sonra yüksek seviyede seyreden enflasyon karşısında, bu harcamalarda büyük aşınmalar söz konusu olmuştur.¹³⁰

Ankara Sanayi Odasının hesaplamalarına göre, 1965-1993 yılları arasında devletin düşük faizle kullandığı SSK fonlarının bugünkü tutarının 20 milyar dolara ulaştığı belirtilmektedir.¹³¹

Yarı finansal kurum niteliğinde olan sosyal güvenlik kurumlarının üyelerine yönelik yatırımlarının engellenmesi, kazançlı çıkanın sadece finans sektörü olduğu bir sürece yol açmaktadır. Daha yüksek faizlerle finans sektöründen fon sağlamaya zorlanan sigortalılar açısından faiz farkı kadar bir net refah kaybı olmaktadır.

SSK'nın kendi fonlarını verimli kullanma açısından inisiyatifli bulunmamaktaydı. Devlet, sosyal sigortalara katkıda bulunmadığı

¹³⁰ İSMMMO, a.g.e., s.69.

¹³¹ TBMM Tutanak Dergisi, 14.08.1999. (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil1/bas/b050m.htm>, 1 Mart 2010.

gibi, fonlarını da kendi istediği alanlarda kullanmıştır. Yüksek enflasyon ortamında, Kurum fonlarını buna direnecek biçimde nemalandırılmaması, fonların erimesine yol açmıştır.¹³²

Çeşitli gerekçelerle toplanan prim gelirlerinin toplum tarafından hoş karşılanmayan kesimlere (hayali ihracat yapanlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayan alanlarda kullanılması vb.) aktarılması sonucunu doğuracak uygulamalarda prim ödeyenleri ve diğer kesimleri rahatsız etmektedir. İşçilerin yüzde 52,6'sı ödediği primin karşılığını alamadığına inanmaktadır.¹³³ Gerek kamusal harcama ve hizmetlere gerekse SGK'nın harcama ve hizmetlerine bakışın olumsuz olması beraberinde kayıt dışılığı getirmektedir.

e. Denetim Yetersizliği ve Zorluğu ile Cezanın Etkinsizliği

(1) Denetimin Yetersizliği

İşverenlerin, yapmış oldukları işlemlerin ve faaliyet dönemlerine ait işlemlerinin etkin bir şekilde denetlenememesi kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

Denetim faaliyetlerinden beklenen verimin alınabilmesi için, denetim faaliyetleri ile uğraşanların kayıt dışı konusunda uzman olmaları, objektif davranan bireylerden kurulu ekiplerden oluşması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir. Aksi taktirde, denetimler ciddiye alınmayacak, kayıt dışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve bir sonraki yılın kayıt dışı büyüklüklerine katkıda bulunulacaktır.¹³⁴

¹³² Müjdat Şakar, **Sosyal Güvenliğin Finansmanı**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Cemiyet Yayınları, No:2, Ankara, 1992, s.75.

¹³³ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.120.

¹³⁴ Şinasi Aydemir, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Acar Yayınevi, İstanbul, 1994, s.43.

Ülkemizde genel olarak denetim elemanı yetersizliği mevcuttur. Özellikle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam alanlarında denetim faaliyeti gösteren SGK ve Maliye Bakanlığına ait teftiş ve denetim elemanlarının eksikliği kayıt dışı sektörün gelişmesinde büyük rol oynamaktadır.

26 numaralı tabloda ülkemizdeki iş müfettişi sayıları AB ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Her başlıkta müfettiş sayılarımızın yetersiz olduğu tablodan görülmektedir.

Bir diğer sorun da, denetim sonuçlarının icraya dönüştürülme güçlüğü ve sistem denetimi olmayışı ile tek tek sorunları çözmeye odaklanan bir denetim sistemimiz olduğu için denetimden beklediğimiz sonuçlar tam olarak ortaya çıkmamaktadır.

Tablo-26 Avrupa Birliği Ülkelerinde İş Müfettişi Sayısı

SIRA	ÜLKELER	NÜFUS	İŞLETME SAYISI	İŞÇİ SAYISI	MÜFETTİŞ SAYISI	Küpi Başına Müfettiş Sayısı	İşletme Başına Müfettiş Sayısı	İşçi Başına Müfettiş Sayısı
1	İNGİLTERE	60.034.500	4.002.475	25.930.862	6.316	11.295,30	753,05	4.878,81
2	DANİMARKA	5.411.400	289.000	2.527.012	490	13.584,65	672,09	5.900,03
3	FİNLANDYA	5.236.600	228.400	2.365.000	388	13.461,70	587,15	6.075,69
4	LİTVANYA	3.435.300	237.350	1.236.400	188	17.299,49	1.196,74	6.193,94
5	SLOVAKYA	5.384.800	557.140	1.711.742	278	19.369,78	2.004,10	6.157,35
6	ÇEK CUMHURİYETİ	10.220.600	427.785	3.065.324	487	20.564,59	96,15	777,31
7	KRİS	749.200	61.108	327.094	38	20.811,11	1.697,44	9.085,94
8	LETONYA	2.306.400	121.095	955.818	108	21.159,63	1.110,96	8.768,97
9	İTALYA	58.462.400	4.995.738	16.630.000	2.888	21.765,60	1.859,92	6.191,36
10	SİNGAPORE	9.011.400	290.000	3.793.775	402	22.416,42	721,39	9.412,38
11	LÜKSEMBURG	465.000	26.000	301.000	20	22.750,00	1.300,00	15.050,00
12	ALMANYA	82.500.800	3.168.715	38.246.000	3.328	24.804,81	952,71	11.499,10
13	HOLLANDA	16.305.500	329.110	7.141.000	847	25.201,70	509,67	11.037,09
14	AVUSTURYA	8.206.500	231.625	2.646.560	508	26.644,48	251,70	8.592,73
15	İSPANYA	43.038.000	1.441.948	14.161.300	1.814	26.665,43	893,40	8.774,04
16	POLONYA	38.173.800	702.000	9.300.000	1.348	28.318,84	520,77	6.899,11
17	ESTONYA	1.347.000	57.736	515.000	46	29.933,33	1.283,02	11.444,44
18	MALTA	402.700	35.160	132.077	12	33.558,33	2.930,00	11.006,42
19	YUNANİSTAN	11.073.000	795.595	2.742.700	313	36.377,00	2.941,71	8.762,62
20	PORTEKİZ	10.529.300	615.015	5.122.800	280	37.604,64	2.196,48	18.295,71
21	MACARİSTAN	10.097.500	56.630	2.359.353	234	43.151,71	412,95	10.082,71
22	ROMANYA	4.109.200	134.000	1.800.000	83	44.184,95	1.440,86	19.354,84
23	FRANSA	60.961.200	1.507.217	14.967.540	1.888	46.534,74	1.133,25	11.253,79
24	SLOVENYA	1.997.600	176.491	782.206	38	51.220,51	4.525,41	20.065,56
25	BELÇİKA	10.445.900	270.140	3.493.166	188	53.295,41	1.378,27	17.822,29
26	TÜRKİYE	72.867.000	1.078.822	13.198.000	1.814	71.948,78	1.684,03	92.448,72
TOPLAM		632.442.600	21.488.268	172.084.791	21.168			
ORTALAMA		21.287.704	869.860	8.907.789	848	26.188,88	1.016,84	8.191,78

Kaynak: Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) yıllık rapor 2004 , EUROSTAT 2004 nüfus değişimi istatistikleri, Tullk hanehalkı işgücü anketi Kasım 2006 - SSK Aralık 2006

(2) Cezaların Etkinsizliği ve Eşitsizliği

12.05.1993 tarihinden sonra 3910 sayılı Kanunla 506 sayılı yasa da değişiklik yapılmış ve sigortasız işçi çalıştırmanın cezası asgari ücretin katlarına bağlanmıştır. 5510 sayılı Kanunda da çok net ve katı kurallarla cezalar belirlenmiştir.

Cezalardaki eşitsizliklerden kaynaklı kayıt dışı istihdam söz konusu olsa dahi, idari para cezaları asgari ücretteki artışa bağlandığından etkinliği artmıştır. 2010 yılı idari para cezaları Ek-2 de gösterilmektedir.

Bir sigortalının çalıştırıldığı apartman kapıcılığı işyeri ile 30 sigortalı çalıştırılan bir fabrika işyerinde ayrı ayrı yapılan denetim sonucunda apartmandaki bir kapıcı ile diğer işyerinde çalışanlardan 10'unun sigortasız çalıştırıldığının tespit edildiğini varsaydığımızda, bir aya ilişkin aylık prim ve hizmet belgesinin verilmemiş olması nedeniyle 5510 sayılı Kanunun 102. Maddesinin birinci fıkrasının c bendinin 4 numaralı alt bendi gereği apartman işyerine aylık asgari ücretin 2 katı tutarında idari para cezası verildiği halde, bunun 10 katı kadar sigortasız işçi çalıştıran fabrika işyerine de aynı miktar ceza uygulanmaktadır.¹³⁵ Görüldüğü gibi çok işçi çalıştıran ve çok kayıt dışı istihdama neden olan işyeri ile bir kaçak işçi çalıştıran işyerine aynı ceza uygulanmakta bu da kayıt dışısını artıran bir etki yaratmaktadır.

İdari para cezalarındaki işverenler açısından eşitsizliği ortaya koyacak bir başka örnek ise bilanço esasına tabi bir işverenin ibraz ettiği işyeri kayıtlarının geçersizliğinin tespiti halinde uygulanacak ceza ile sadece ücret tediye bordrosu düzenlemekle yükümlü olan bir işverene, istenilen ücret tediye bordrolarının tümünü ibraz ettiği halde bu bordroların geçersiz bulunduğu saptanması halinde uygulanacak cezanın birbirinin aynı olmasıdır.

¹³⁵ Hadi Eyce, "Kayıtdışı İstihdamın Caydırılmasına Yönelik Yaptırımlardan Biri Olan Para Cezalarındaki Adaletsiz Uygulama", **Yaklaşım Dergisi**, 206. Sayı, 2010, s.209.

Belirlenen tüm cezalara karşın cezaı gerektiren eylemlerin tespit edilememesi, kesilen cezaların uygulanamaması ve takip edilememesi nihayetinde de zaman içinde ortadan kaldırılması işverenleri ve işçileri kayıt dışına itmektir.

(3) Sabit Olmayan ve Mevsimlik İşyerlerinin Denetim Zorluğu

Bazı işyerlerinin denetimi, iş yerinin mevsimlik ya da seyyar olması nedeniyle oldukça güçtür. Denetim zorluğunun işyerinin hareketliliğinden kaynaklandığı meslek gruplarına pazarlarda; mal ve hizmet satan seyyar satıcılar, inşaatlarda çalışan işçiler, şehirlerarası yolcu ve yük taşıyan otobüs, minibüs, kamyon vb araçları örnek gösterebiliriz. Şehirlerarasında yolcu taşıyan otobüslerde host, hostes, muavin olarak çalışan kişilerin büyük bir çoğunluğunun kayıt dışı çalışmaktadır. Ayrıca bu tür iş yerlerinde işçi sirkülasyonu çok fazladır.

Bazı turistik işletmeler ise işlerinin en yoğun olduğu yaz sezonu süresince kayıt dışı işçi çalıştırmakta ve sezon sonunda bir çoğunu işten çıkarmaktadır. Turizm işletmelerinin belli dönemlerde kayıt dışı işçi çalıştırıp, sezon sonunda işten çıkarmaları bu işletmelerin denetimlerini güçleştirmektedir.

5- Sosyal Güvenlik ve Vergi Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

a. Sık Çıkarılan Vergi ve Sosyal Güvenlik Afları ve Borçlanma Kanunları

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden birisi de, borçlanma yasaları ile bazı kesimlere, geçmiş dönemler için aktüeryal

hesaplara uygun olmayan şekilde hizmet kazanma olanağının tanınmasıdır.¹³⁶

Ülkemizde çıkarılan borçlanma kanunları, tahsil edilecek primin geciktirilmesinden yoksun kalınan değerler dikkate alınmayarak çıkarılmıştır. Borçlananlar mevcut asgari ve azami ücret üzerinden borçlansalar bile ödedikleri primi kısa zamanda geri alabilmektedirler.

Borçlanma ucuz ve zahmetsiz bir yoldur. Yıllarca kaçak olarak çalışan sigortalı rahatlıkla ve düşük bir maliyete katlanarak çalıştığı (veya çalışmadığı) sürelerin primlerini kısa bir sürede ödemekte ve bu paraları daha kısa bir zaman birimi içerisinde tahsil ederek karlı bir duruma geçmektedir.

Sigortasız çalışanların yaygınlığı zaman içerisinde borçlanma taleplerinin yoğunlaşmasına yol açmakta, bu talep de süratle politikacıların ilgi alanlarına girmektedir. Sonuçta bu talepler politikacılar tarafından seçim malzemesi olarak kullanılmakta ve iktidara gelince de talepler, vaatler doğrultusunda yasalaşmaktadır.

Sık çıkarılan borçlanma yasaları çalışanda, “nasıl olsa yakın zamanda bir borçlanma yasası çıkar” düşüncesi meydana getirmekte ve kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir. Prim affı ve borçlanma yasaları, prim ödeme alışkanlıklarının yerleşmesine engel olmuştur.¹³⁷

Borçlanma kanunları da bir tür af niteliğindedir. Türkiye vergi affı uygulamasında yaşadığı cömertliği, sigorta borçlanmasında da göstermiştir. İlk borçlanma Yasasının çıkarıldığı 1969 yılından 1994 yılına kadar 11 tane borçlanma Yasası yürürlüğe girmiştir.¹³⁸ Türkiye’de sıklıkla vergi afları uygulanmıştır. 1963 ile 2006 tarihleri arasında toplam on adet vergi affı ve 1985-2006 tarihleri arasında ise beş adet sosyal güvenlik ödeme affı çıkarılmıştır. Vergi afları, vergi kaçakçılığını bir bakıma ‘teşvik’ ettiği gibi, vergisini ödeyen kesimin de

¹³⁶ Süngü, a.g.e., s.33.

¹³⁷ İlyas Çelikoğlu, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması”, **Vergi Dünyası Dergisi**, 209. sayı, s.104.

¹³⁸ Oğuz Karadeniz, İbrahim Soysal, “Kayıt Dışı İşçilik ve Sebepleri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Ekim-Aralık 1998, s.62.

sistemin adil olmadığı yönünde bir kaniya sahip olmasına neden olmaktadır. Bu durum ‘vergi ödeyenlerin’ ödeme disiplinini olumsuz etkileyerek kayıt dışına kaçıışı artırmaktadır.¹³⁹

Kolorado Üniversitesinden James Alm ve ABD Hava Kuvvetleri Akademisi’nden William Beck, 1993 yılında yayınladıkları ‘Vergi Afları ve Vergi Gelirleri’ isimli makalelerinde, Kolorado’da uygulanan vergi affının 1980 ve 1989 yılları arasındaki etkilerini araştırmışlar ve söz konusu vergi affının uzun vadede vergi tahsilat oranını artırmadığı sonucuna varmışlar. Aynı ikilinin 1991 yılında yayınladıkları başka bir makalede ise, 28 eyalette yapılan vergi aflarının incelenmesi sonucunda, vergi aflarının, ancak sonrasındaki yaptırımlar sıkılaştırıldığında bir etki yaratabildiği gözlemlenmiş. Yine ABD’li akademisyenler Arun Malik ve Robert Schwab tarafından yayımlanan 1991 tarihli bir makalede, vergi affı olasılığının arttığı durumlarda mükelleflerin daha az vergi ödediği ortaya çıkarılmış.¹⁴⁰ IMF nezdinde Katherine Baer ve Eric Le Borgne tarafından 2008 yılında yayınlanan bir çalışmada, vergi aflarının eksilerinin, artılarının önüne geçtiği sonucuna varılıyor. Bu eksiler arasında, vergi disiplininin bozulması, affı uygulamanın yasal maliyetleri ve af nedeniyle ‘vazgeçilen’ vergi gelirleri yer alıyor. Özetle akademik literatür, vergi aflarının kısa vadede bir nakit girişi yaratsa da, uzun vadede vergi tahsilatını artırmayıp, vergi ödeme disiplinini zedelediğini kanıtlıyor.¹⁴¹

Ülkemizde olduğu gibi, bazı vergi affı uygulamalarının ilgili ülke meclislerinden geçmelerinden sonra, üst mahkemelerce, Anayasa’ya uygunsuzluk nedeniyle, uygulamaya girmeden iptal edildiğine sıklıkla rastlanıyor. Vergi afları, özellikle eşitlik ilkesine aykırılık yaratıyorlar. Kayıt dışılıkla mücadelede en kritik hususlardan birinin ‘vergi ve sosyal güvenlik affı’ beklentisini kırmaktır. Af ve borçlanma kanunları kayıt

¹³⁹ Karadeniz, Soysal, **a.g.m.**, s.62.

¹⁴⁰ Metin Ercan, “Vergi Aflarına Son Vermek”, **Radikal Gazetesi**, 25 Kasım 2009

¹⁴¹ Ercan, **a.g.m.**, s.1

dışı çalışmanın sebebi, bir yönüyle de sonucudur. Kayıt dışı çalışmanın olmaması halinde bu tür yasalar çıkarılamayacaktır.¹⁴²

b. Prim İle Edim Arasındaki Dengesizlik

Bireyler, sosyal güvenlik sistemine yasal zorunluluklarla birlikte emeklilik ve sağlık güvencesi elde etmek amacıyla dahil olmaktadır. Yeşil kart uygulamasının yaygınlığı nedeniyle 10 milyon kişi sağlık sigortasından yararlanmakta ve emeklilik yaşının artırılması ile birlikte çalışanlarda ödedikleri primlerin karşılığını alamayacakları düşüncesi kayıt dışında kalmayı tercih ederek artırmaktadır.

Ayrıca son yıllarda artırılan emeklilik yaşı da, uzun yıllar ödenen prim karşılığı emeklilik haklarından çok kısa bir süre yararlanılacağı düşüncesiyle kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

c. Sosyal Güvenlik ve Vergi Mevzuatının Bazı Çalışma Şekillerini Kapsam Dışı Bırakması

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli sorunlardan birisi de sosyal güvenlik ya da vergi mevzuatının kapsamadığı çalışmalardır. Vergi mevzuatında genellikle sosyal amaç gözetilerek kendilerine muafiyet tanınan kişiler kapsam dışında tutulmuştur. Sosyal güvenlik mevzuatında ise tarımda ve işlerinde süresiz çalışanların kayıt altına alınma zorunluluğu kapsam dışında tutulma nedenidir.

5510 sayılı Kanunun kısa ve uzun vadeli sigorta kolları hükümlerinin uygulanmasında sigortalı sayılmayanlar önceki bölümlerde detaylarıyla belirtilmişti.

Kayıt dışında yer almak istemekle birlikte gerek sosyal güvenlik mevzuatından gerekse vergi mevzuatından kaynaklı sebeplerle kayıt altına alınamayanlar da kayıt dışı istihdamın oluşmasına sebep olmaktadır.

¹⁴² Ercan, a.g.m., s.1

d. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinden Memnuniyetsizlik

Sosyal güvenlik kurumlarının sigortacılık ve sağlık hizmetleri olmak üzere iki temel fonksiyonu vardır. Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yavaş işlemesi, aylık bağlama ve diğler taleplerin uzun sürede karşılanabilmesi sigortalılar ve işverenleri açısından yakınmalara yol açmaktadır. Ülkemizde temelde üç farklı kurum tarafından yürütölen sosyal güvenlik hizmetlerinin tek çatı altında toplanması bazı işlerde ciddi aksamalara sebep olmaktadır.

Kurum hizmetlerinden hoşnutsuzluk beraberinde kayıt dışı çalışmayı da getirmektedir. Bu durumda sigortalı, işverenle anlaşma yoluna giderek, çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün ve ücret olarak) kayıt dışında bırakıp işverenden Kuruma kendisi için ödeyeceğı primi ücretine eklemesini istemektedir.

e. Emeklilik Sistemi ve Emeklilik Yaşı

Türkiye’de kayıt dışı çalışma, bazı yönleriyle bizzat sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde işçiler, kendi hesabına çalışanlar, memurlar, tarım sigortalıları, isteğı bağli sigortalılar ve özel sandıklara tabi olanlar gibi farklı emeklilik rejimleri uygulanmaktadır. Bu uygulamalar hem uygulamada karışıklıklara hem de kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Geçmişte sosyal güvenlik sistemi içinde isteğı bağli sigortalılık kavramının çok geniş tanımlanması, çalışanları zorunlu sigortacılık uygulamasından kaçınarak isteğı bağli sigortalılığı yöneltmiştir. Sadece emeklilik primi ödeyen isteğı bağli sigortalılar ile genellikle kırsal yerlerde yaşayan ve Bağ-Kur’a kayıt olması gereken sigortalıların da büyük bir kısmı sağlık harcamalarını yeşil kart olarak finanse etme yoluna gitmiştir.

Türkiye’de erken yaşta emeklilik uygulamaları, bazı dönemlerde yaş şartının ortadan kaldırılmış olması ve süper emeklilik uygulamaları nedeniyle yaygınlaşmıştır.

Aşağıdaki tabloda OECD ülkelerindeki emeklilik yaşları görülmektedir.

Tablo-27 OECD Ülkeleri Emeklilik Yaşları

Ülkeler	Kadın	Erkek	Ülkeler	Kadın	Erkek
Avustralya	63 ^(a)	65	Kore	60 ^(g)	60 ^(g)
Avusturya	60 ^(b)	65	Lüksembourg	65	65
Belçika	64 ^(c)	65	Meksika	65	65
Kanada	65	65	Hollanda	65	65
Çek Cumhuriyeti	65 ^(d)	63	Yeni Zelanda	65	65
Danimarka	65 ^(e)	65 ^(e)	Norveç	67	67
Finlandiya	65	65	Polonya	60	65
Fransa	60	60	Portekiz	65	65
Almanya	67	67	Slovak Cumhuriyeti	62	62
Yunanistan	65	65	İspanya	65	65
Macaristan	62 ^(f)	62	İsveç	65	65
İzlanda	67	67	İsviçre	64	65
İrlanda	66	66	Türkiye^(h)	58 (38)	60 (43)
İtalya	60	65	İngiltere	60	65
Japonya	65	65	ABD	67	67

Kaynak: Pension at a Glance 2009 www.sgb.gov.tr/../Tablo yüzde 20IX-32 yüzde 20OECD yüzde 20Ülkeleri yüzde 20Emeklilik yüzde 20Yaşları.xls, 20 Ocak 2010.

(a) 2014 yılında 65 olacaktır.

(b) 2024-2033 yılları arasında 65 olacaktır.

(c) 2009 yılında 65 olacaktır.

(d) Çocuksuz kadınlar için 65 iken, çocuk sayısına göre 62-65 arasında değişiyor.

(e) 2024-2027 yılları arasında 67 olacaktır.

(f) 2010 yılından itibaren

(g) 2033 yılında 65 olacaktır.

(h) Emeklilik yaşı 2000 yılından sonra işe başlayanlar için, 4447 sayılı Kanun ile kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmişti. 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile emeklilik yaşı ilk defa kanunun yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58-60 olarak uygulanacak ve yaş 2036'dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.

Ülkemizde genç yaşta emekli olmuş çok sayıda çalışan vardır. Kırklı yaşlarda emekli olup uzun yıllar emekli maaşı alan genç emekliler, özellikle de sosyal güvenlik destek priminin yüksek olması

nedeniyle, kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler. Dolayısıyla erken emeklilik kayıt dışına neden olmaktadır.

Son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle emeklilik yaşı kademeli olarak artırılmıştır. Ancak emeklilik yaşının artırılmasında çok hassas bir denge kurulmalıdır. Erken emekliliğin kayıt dışına neden olması yanında çok geç emekli olacağını bilen çalışanlar emeklilikteki haklardan yararlanmak yerine kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler.

f. Asgari Ücret

Türkiye'de asgari ücret uygulamasına ilk kez 1969 yılında il bazında başlanmış ve 26 ilde başlatılan uygulama, 31 Ekim 1972 tarihine kadar sürmüştür. 1 Temmuz 1974'de asgari ücret uygulaması yurt çapına yayılmış ve tarım ve orman kesiminde çalışanlar da, 1 Mayıs 1973'de asgari ücret kapsamına alınmışlardır. Asgari Ücret Tespit Komisyonu'nca, sanayi ve hizmetler kesimi ile tarım ve orman kesimi işçileri için daha önce ayrı ayrı saptanan Asgari Ücret, 1 Ağustos 1989'dan itibaren her iki kesim için tek rakam olarak belirlenmeye başlanmıştır.¹⁴³

1982 Anayasası 49/2 Maddesi ile "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır" düzenlemesini getirmiştir. Bu düzenleme ile devletin çalışanlarına bazı imkanları sağlamak ve çalışanlarını korumak için gerekli müdahaleleri yapmak ve tedbirleri almak zorunluluğunun altı çizilmiştir. Yine Anayasa'nın 55/2 Maddesinde de "Devlet çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır" hükmüne yer vermiştir.

¹⁴³ Kıdem Tazminatı Çalışma Raporu, **a.g.e.**, s.16.

Bu düzenleme de işçilerin haklarının ve hak ettikleri ücreti elde etmelerinin güvence altına alınmasını sağlamak üzere devlete düzenleme görev ve yetkisini vermiştir. Anayasa'nın 55.Maddesinin son fıkrası "Asgari ücretin tespitinde, Ülkenin ekonomik ve sosyal durumu göz önünde bulundurulur" ifadesi ile asgari ücret belirlenirken dikkat edilmesi gereken en önemli şartı ifade etmektedir.¹⁴⁴

Çalışana verilecek ücrette, devlet, işçi temsilcileri ve işverenlerin uzlaşmasıyla belirlenen asgari düzeye asgari ücret denilir. Yasal olarak, ekonomide hiç kimse bu ücretin altında çalıştırılmaz. İktisadi olarak çeşitli sakıncaları olan asgari ücret uygulamasının sosyal boyutu iktisadi sakıncalarını bastırmaktadır.¹⁴⁵ Asgari ücret politikası 20. yüzyılda tüm dünyada sosyal devletin ayrılmaz uygulamalarından biri haline gelmiştir. Bu uygulamanın arkasındaki ulvi amaç, çalışanların makul bir hayat sürdürebilecekleri bir ücreti garanti etmektir.¹⁴⁶

Uygulamada kayıtlı olarak çalışanların yüzde 44,6'sı asgari ücretle çalışmaktadır. Asgari ücret son derece gerekli bir uygulama olmasına karşın işgücü arzının talebe göre çok yüksek olması ve asgari ücret altında çalışmayı kabul edecek bir toplum kesimi olması nedeniyle asgari ücretin bizzat kendisi kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Bu sistemde asgari ücret düzeyini artırmak çalışan kesimin büyük bir çoğunluğuna bir fayda sağlamayacaktır. Çünkü onların bir kısmı zaten asgari ücretin üzerinde ücret almaktadırlar. Asgari ücretin artması işverenlerin ücret dışı maliyetlerini artıracaktır. Sonuç olarak

¹⁴⁴ Ahmet Talha Çalgan, "Türkiye'de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler ve İstihdama Etkileri", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara 2007. s.34.

¹⁴⁵ Ercan Kumcu, Türkiye'de Asgari Ücret Uygulaması", **Hürriyet Gazetesi**, 4 Aralık 2003.

¹⁴⁶ Kumcu, **a.g.m.**, s.1.

asgari ücrette yaşanan radikal artışlar kayıt dışı istihdamı çok ciddi bir şekilde artıracaktır.

6- Sosyal Yardım Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Sosyal bir sorun olarak yoksulluk; 1990'ların sonundan itibaren Türkiye'nin gündemine daha fazla yerleşmiştir. 1990'lar ülke ekonomisinin ardı ardına gelen ekonomik krizlerin yanı sıra büyük bir depremle de sarsıldığı yıllardır. Toplumda yaşanan bir dizi teknolojik, ekonomik ve demografik gelişmenin yol açtığı yapısal dönüşüme eşlik eden konjonktürel olgular ve küreselleşme Dünya'da ve Türkiye'de ülkeye özgü koşullar tarafından biçimlendirilmiş eskisinden farklı kurumlar ve politikalarla yaklaşılması gereken yeni bir yoksulluk olgusunu yaratmıştır.

Anayasa'nın 60. maddesinde; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir" denilmektedir. Bu hüküm bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, ölüm, maluliyet gibi sosyal riskler karşısında asgari ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlamakta, aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmü, bu görevin Devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirilmesini öngörmektedir.

Mevcut sosyal yardım sistemimizde yer alan sorunları aşağıdaki gibi maddeler halinde sıralayabiliriz;¹⁴⁷

1. Sosyal yardım türleri yoksul vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli değildir,
2. Muhtaçlık tespit yöntemleri tüm yardımlar için nesnel, bilimsel ve adaletli değildir,
3. Sosyal yardım verilme karar süreci zaman zaman çok uzamaktadır,
4. Sosyal yardım uygulamaları bazen kamu vicdanını zedelemektedir,

¹⁴⁷ Erkan Karaarslan, "Sosyal Yardımların Mevzuat Alt Yapısı Nasıl Kurulmalı?" TİSK İşveren Dergisi, Eylül 2009, s.79.

5. Muhtaç kesim, sosyal yardım politikaları konusunda yeterince bilgi sahibi değildir; rehberlik yapacak uzman personel de kısıtlıdır,

6. Yardımlar ihtiyaç durumu devam ettiği halde süreklilik arz etmemekte, bu durum, ihtiyaç sahibi vatandaşın sosyal güvence dışında kalmasına neden olmaktadır,

7. Ulusal boyutta ortak veri paylaşımı sağlayacak araçlar yoktur,

8. Sosyal yardım uygulamasında belirli bir tavanın olmaması suistimalleri ve kayıt dışılığı artırmaktadır,

9. Sosyal yardım sistemi kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır,

10. Sosyal yardımların hak haline getirilmemesi nedeniyle bölgesel farklılıklarla mücadele de ilerleme kaydedilememektedir,

11. Sosyal dışlanma ile mücadelede etkin kullanılamayan sosyal yardımlar nedeniyle iç göç ortaya çıkmakta bundan kaynaklanan toplumsal sorunlar hızla artmaktadır,

12. Sosyal güvelik reformunun son ayağı olan sosyal yardım sistemi henüz kurulamamıştır,

13. Sosyal yardımlara ilişkin mevzuat son derece dağınıktır,

14. Mevcut kurumsal yapılanmanın koordinasyonu engellemesi nedeniyle sosyal yardımlarda mükerrerlik ve israf bulunmaktadır,

15. Sosyal yardım ve sosyal hizmet kuruluşları arasında görev karmaşası bulunmaktadır,

16. Sosyal yardımlar, uzmanlar tarafından denetlenememektedir,

17. Sosyal yardımlarda izleme-değerlendirme faaliyetleri yapılamamaktadır.

a. Sosyal Yardımlar

Ülkemizde yapılan sosyal yardımların önemli bir kısmı bir yerde çalışmama şartına dayanmaktadır. Ülkemizde son yıllarda iyice

yaygınlaşan ve yukarıda anılan birçok sorunla uygulanan sosyal yardım sisteminin tekil yararlanıcılarının sayısı 15 milyona yaklaşmıştır.

28 numaralı tabloda yer alan sosyal yardımların ödenmesinde bir işte çalışmama şartı bulunmaktadır.

Tablo-28 Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar

KURUM	YARDIMIN YASAL DAYANAĞI	YARDIMDAM KİMLERİN YARARLANDIĞI	YARARLANAN KİŞİ SAYISI	2008 YILINDA YAPILAN YARDIM MİKTARI
Vakıflar Genel Müdürlüğü	5737 Sayılı Kanun	Muhtaç yaşlı, muhtaç özürlü ve yoksullar.	4.433	13.727.984,00
	Vakıflar Genel Müdürlüğü Burs Yönetmeliği (21706 Say. Yön.)	Yoksul Öğrenciler (Öğretim yılı süresince 9 ay 50 YTL ödenmektedir.)	10.000	4.500.000,00
		İmarethane (Aşevi) Yardımları	77.680	67.359.550,00
		TOPLAM	92.113	85.587.534,00
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	3294 Sayılı Kanun	<u>SNT</u>		
		Sağlık Yardımı	1.026.725	118.322.236,00
		Gebelik Yardımı	38.478	526.348,00
		Eğitim Yardımı	1.951.420	290.641.940,29
		Tedavi Yardımları	2.243	3.474.880,98
		Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi	9.155	67.293.769,00
		Genel Proje Destekleri	274.893	83.345.395,78
		Afet Yardımları	1.196	1.881.400,00
		Terörden Zarar Görenlere Yönelik Yardımlar	47	135.000,00
		Diğer Muhtelif Yardımlar	18	493.000,00
		Özürlü İhtiyaç Yardımı	1.353	1.754.075,00
		Tedavi Destek yardımı		
		Eğitim Yardımları	15.671.002	5.513.517.012,40
		Aile Yardımları		
		Gıda Yardımları	2.106.466	218.447.440,00
		Yakacak Yardımları	2.347.728	6.615.750,00
		Barınma Yardımları	27501	40.095.703,00
		Aşevi Yardımları (47 Aşevi)	53.391	10.569.000,00
		TOPLAM		6.062.996.129,18
Sağlık Bakanlığı	3816 sayılı Kanun	Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların tedavi Giderlerinin yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun	9 225 745	4.031.000

Kaynak: SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tabloda belirtilen yardımların devamını sağlamak için yardımdan yararlanan kişilerin ya çalışmaması ya da kayıt dışı çalışması gerekmektedir. Bu nedenle sosyal yardım sistemimiz kayıt dışılığı artırmakta aynı zamanda yersiz yardım yapılmasına ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklı bütçe üzerinde dolaylı yükler oluşmasına neden olmaktadır.

b. Primsiz Ödemeler

Sosyal Güvenlik Kurumu temelde iki tür ödeme yapmaktadır. Birinci tür ödemeleri prime dayalı ödemeler oluştururken ikinci tür ödemeleri ise primsiz ödemeler oluşturmaktadır.

Mevzuatımızda yaşlı aylıkları, özürlü aylıkları, şehit ve gazilere ve onların bağımlılarına ödenen aylıklar primsiz ödeme olarak yer almaktadır. Bu aylıkların ödenmesinde de temelde bir yerde çalışmıyor olmak ön koşul olarak yer almaktadır.

2009 yılı sonu itibarıyla 65 yaşını doldurmuş sosyal güvenliği bulunmayan muhtaç 856.224 kişiye yaşlı aylığı ödenmektedir. 453.767 özürlüye ise özürlü aylığı ödenmektedir. 2009 yılında primsiz ödemelerle ilgili SGK'ya 949 kişi ile ilgili ihbar gelmiştir. Bunlardan 152'sinin yani yüzde 16'sının yersiz aylık aldığı tespit edilmiştir.¹⁴⁸ Bu genellemeyle primsiz sistemden yararlanan 1.400.000 kişiden 225.000 kişi sosyal güvenlikle yersiz olarak yararlanmakta ve kayıt dışında yer almaktadır.

c. İşsizlik Ödemeleri

İşsizlere koruma sağlayan en önemli program işsizlik sigortası sistemidir. İşsizlik sigortası çalışanları kendi istek ve kusurları dışında

¹⁴⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2010, s.63.

sebeplerle meydana gelecek işsizliğe bağlı gelir kayıplarına karşı koruma sağlayan bir sistemdir. İşsizlik sigortası yakın zamana kadar sadece gelişmiş ülkelerde varlığını sürdürmüş ve çok kısıtlı sayıda gelişmekte olan ülkede kullanılmıştır. Fakat 1990'lı yıllarda birçok gelişmekte olan ülke de işsizlik sigortası sistemlerini hayata geçirilmiştir. Özellikle çok sert yapısal dönüşümlerin yaşandığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan yüksek işsizliğe karşı işsizlere koruma sağlamak amacıyla bu programlar kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye, işsizlik sigortasını yakın dönemde başlatan ülkeler arasında yer almaktadır.

Ödenen rakamlardaki artış ve yaşanan ekonomik kriz insanları işten çıkmadan çıkmış gibi yaparak işsizlik ödeneği almaya dolayısıyla kayıt dışına çıkmaya yönlendirmekte yine işsizken iş bulanlarda, işsizlik ödeneğinden yararlanmak için bu süre zarfında kayıt dışında kalmaktadır.

E. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kayıt Dışı İstihdam

1- Genel Olarak

Kayıt dışı istihdam, AB'ye üye devletlerin tümünü etkilediğinden istihdam alanında ortak kaygı yaratan hususlardan biridir. Kayıt dışı istihdamın riskleri, zaten baskı altında olan sosyal hizmetlerin finansmanını olumsuz yönde etkileyerek, bireylerin sosyal açıdan korunmalarını ve işgücü piyasasına ilişkin beklentilerini zayıflattığı gibi rekabet şartlarını da olumsuz etkilemektedir.¹⁴⁹ Aynı zamanda, Avrupa'nın dayanışma ve sosyal adalet konusundaki ideallerine de ters düşmektedir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam, üye devletlerin düzenleyici sistemlerindeki farklılıklar dikkate alınarak, niteliği itibarıyla yasal, fakat kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir

¹⁴⁹ **Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, TİSK Yayın No 199, 2000, s.8.

ücretli faaliyet olarak tanımlanmıştır.¹⁵⁰ Buna göre; suç sayılan faaliyetler, ev ekonomisi dahilinde yürütülen ve düzenleyici çerçevede içinde yer almadıkları için kamu makamlarına beyan edilmek zorunda olmayan faaliyetler kapsam dışı bırakılmışlardır.

AB ülkelerinde kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün, ortalama olarak, AB'nin gayri safi yurt içi hasıla (GSYİH)'sının yüzde 7 ile yüzde 16 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu, söz konusu faaliyetin olduğu sektörler için yapılan varsayımlara, dolayısıyla ortalama verimliliğe göre, 10-28 milyon işgücüne ya da kayıtlı istihdamın yüzde 7- yüzde 19'una karşılık gelmektedir.¹⁵¹ Bunun, işsizlerle karıştırılmaması gerekir. Çünkü kayıt dışı istihdamın çoğu, aynı zamanda kayıtlı ekonomide çalışanlar tarafından yürütüldüğünden, zaten toplam istihdam kapsamında sayılırlar. Bu nedenle, kayıt dışı çalışanların tümü kayıtlı ekonomiye geçecek olsa GSYİH'da ne kadar artış olacağını kesin olarak tespit etmek mümkün değildir.¹⁵²

Tarihsel perspektiften bakılırsa, kayıt dışı çalışmanın ortaya çıkmasına, değişik ölçüde de olsa katkı sağlayan üç etken söz konusudur. Birincisi, ailelere ve bireylere yönelik "kişiselleşmiş hizmetler" için son derece farklı bir talebin doğması ve bu hizmetlerin işgücü yoğun, verimlilik artışının da düşük olmasıdır.¹⁵³ Bir diğeri, çalışma mevzuatının katılığı neticesinde üretim süreçlerinde bazı bölünmelerin yaşatılmasıdır. Son olarak, yeni istihdam imkanları sağlayan ve hizmet faaliyetlerine yeni alanlar açan bilgisayar kullanımı gibi enformasyon teknolojilerinin yayılma etkisidir.¹⁵⁴

Avrupa'da yasadışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının kayıt dışı ekonomide yer alma oranlarını tahmin etmek, yasadışı

¹⁵⁰ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.8.

¹⁵¹ Gökhan Güllü, "Kayıtdışı İstihdam ve Avrupa Birliği", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Ocak-Şubat 2003, s.92.

¹⁵² Güllü, **a.g.m.**, s.92.

¹⁵³ Sadık Kırbaş, **Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri, Çözüm Yolları**, Hürriyet Yayınları, İstanbul, 1995, s.40.

¹⁵⁴ Kırbaş, **a.g.e.**, s.40.

ekonominin büyüklüğünü tahmin etmekten daha zordur. Üye devletlerin tümü, yasadışı göçmenlerin kayıt dışı işlerde yer almalarını, yasadışı göçle mücadele konusundaki bütünsel stratejileri kapsamında ele alınması gereken ciddi bir sorun olarak görmektedirler.¹⁵⁵

Üçüncü dünya ülkelerinin vatandaşları, üye devletlerin topraklarına daha çok kaçak girdiklerinden kaçınılmaz olarak, kayıt dışı işlerde çalışmaktadırlar. Öte yandan, kayıt dışı istihdama elverişli şartların da yasadışı göçü teşvik edici bir etkide bulunduğu dair kanıtlar vardır.

Yasadışı göçmenlerce yapılan kayıt dışı işler daha önce inşaat sektöründe yoğunlaşma eğilimi gösterirken, bugün kayıt dışı hizmet sektörü işlerine yönelme eğiliminde olduğu gözlenmektedir.¹⁵⁶

Gelişmiş ülkelerde başta tarım ve imalat sanayi olmak üzere inşaat, ev işleri, çocuk bakıcılığı ve tamirat işlerinde kayıt dışı istihdam yaygındır. 29 numaralı tabloda görüldüğü üzere gelişmiş ülke ekonomilerinde, kayıt dışı istihdam GSYİH'nin yüzde 1.5'u ile yüzde 35'i arasında değişmektedir.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Süngü, **a.g.e.**, s.50.

¹⁵⁶ Süngü, **a.g.e.**, s.50.

¹⁵⁷ Renooy, Piet-Ivarsson, Staffan-Wusten Gritsai, Olga van der-Meijer Emco; **Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis Of Undeclared Work: An In-Depth Study Of Specific Items**, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1 Manuscript completed in 2004, s.25.

Tablo-29 Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Kayıt Dışı İstihdamın Tahmini Büyüklüğü

Ülke	Tahmini Büyüklük (Yüzde GSYİH)	Yıl	Kaynak
Avusturya	10	2003	Linz Üniversitesi
Belçika	20	2004	Hükümet
Bulgaristan	22 - 30	2003	Ulusal İstatistik
Kıbrıs	4.2	2003	Kıbrıs Rum İdaresi
Danimarka	5.5	2001	Rockwoll Vakfı
Estonya	8-%9	2001	Eurostar
Fransa	4 - 14	2003	Organisations de Securite Sociale
Almanya	17	2004	Hükümet
Yunanistan	20	1998	Basın Bültenleri (teyit edilmemiş)
Macaristan	25 - 35	2004	Eurostar
İrlanda	5 -10	1998	Bilinmemekte
İtalya	16	2001	Eurostar
Letonya	18	2000	İstatistik Bürosu
Hollanda	13.8	2002	Eurostar
Polonya	14	2003	Eurostar
Romanya	20	2003	Ekonomik kalkınma ittifakı
Slovakya	18	2003	Hükümet
Slovenya	17	2003	Hükümet
İsveç	4.6	1998	Ulusal Denetim Ofisi
İngiltere	1.5	2003	Hükümet

Kaynak: (Erişim) statik.iskur.gov.tr/.../MEHMET yüzde 20TUNÇ yüzde 20(KAYIT yüzde 20DIŞI yüzde 20İSTİHDAMLA yüzde 20MÜCA, 10 Şubat 2010.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla yüzde 25-35 ile Macaristan, yüzde 22- yüzde 30 ile Bulgaristan, yüzde 20 ile Belçika, Yunanistan ve Romanya'dır. Kayıt dışı istihdamın en düşük olduğu ülkeler ise yüzde 1.5 ile İngiltere, yüzde 4.2 ile Kıbrıs, yüzde 4.6 ile İsveç ve yüzde 5.5 ile Danimarka'dır.

Gelişmiş ülkelerde kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları; istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin artırılması, kayıt dışılığı teşvik eden bürokratik işlemlerin azaltılması, bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları, davranış değişiklikleri sağlama ve

cezaların artırılması politikaları şeklindedir.¹⁵⁸ Bu politikalardan herhangi birinin tek başına uygulanması kayıt dışı istihdamı önlemeye yetmemektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler kayıt dışı istihdamla mücadele ederken bu politikaları eş zamanlı olarak hep birlikte devreye sokmaktadırlar.¹⁵⁹

2- AB'ye Üye Bazı Ülkeler İtibariyle Genel Görünüm

Bu bölümde, AB'ye üye ülkelerde (AB 15 Ülkelerinde) kayıt dışı çalışanların özellikleri, kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımı, alınan tedbirler ve politikalara kısaca değinilecektir.

a. Avusturya

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Çalışma yaşında olan nüfusun 1/10'u, kendi işi dışında ek bir faaliyete sahiptir. Yabancı işgücünün yasadışı istihdamına odaklanılmıştır.¹⁶⁰

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: yüzde 40'ı inşaat ve zanaat işleri alanlarında, yüzde 16'sı diğer ticari ve sınai işletmelerde (araba tamiri, makine aksamı vb.), yüzde 16'sı hizmet sektöründe, yüzde 13'ü eğlence işlerinde, yüzde 15'i ise diğer ticari işlerde ve hizmetlerde (özel eğitim, kuaförlük, bebek bakıcılığı gibi) yer almaktadır.¹⁶¹

Tedbirler/Politikalar: Denetimlere önem verilmesi, Ticari ve Sınai Faaliyetlerle İlgili Düzenlemenin basitleştirilmesi, çalışma sürelerinin

¹⁵⁸ Heyes Jason, **Tackling unregistered work through social dialogue: Final report of the 2005-2007 EU-ILO Project Paper for the High Level Conference on Social Dialogue**, Unregistered Work and Local Development, Birmingham University, England, 2007, s. 47.

¹⁵⁹ Jason; **a.g.e.**, s. 47.

¹⁶⁰ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.33.

¹⁶¹ Süngü, **a.g.e.**, s.50.

daha esnek düzenlenmesi, idari prosedürlerin basitleştirilmesi, ev hizmetleri sektöründeki işsizler için pilot projeler de yürürlüğe konulması, ücret dışı işgücü maliyetleri, çıraklar ve yaşlı işsizlerin istihdamının azaltılması şeklinde sıralanabilir.¹⁶²

b. Belçika

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Yarı ya da düşük nitelikli işçiler, erkekler, gençlerden oluşmaktadır.¹⁶³

Kayıt dışı istihdamın sektörlere göre dağılımı: İkrâm işi, perakende ticaret, inşaat işleri, tekstil sektörü, ticaret/nakliyat, ev hizmetleri (özel temizlik vb), tarım (meyve toplama işleri) işleri yer almaktadır.¹⁶⁴

Tedbirler/Politikalar: Yasal tedbirler ön plandadır. Belli işkollarının daha çok denetlenmesi, işgücü maliyetlerini azaltma girişimleri (tekstil planı, Maribel gibi), hizmet fişi sistemleri önlemleri getirilmiştir.¹⁶⁵

c. Danimarka

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Nitelikli ve niteliksiz işçiler, öğrenciler, erkekler (kadınların iki katı) ve coğrafi (kültürel) bir ayrım vardır (Kopenhag dışında yaşayan nitelikli genç erkek çalışanlar).¹⁶⁶

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: yüzde 33'ü inşaat sektöründe, yüzde 50'si özel hizmet sektöründe (bebek bakıcılığı, temizlik, araba tamiri, bahçıvanlık vb) çalışanlar göze çarpmaktadır.¹⁶⁷

¹⁶² Söngü, a.g.e., s.50.

¹⁶³ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, a.g.e., s.35.

¹⁶⁴ Güllü, a.g.m., s.90.

¹⁶⁵ Güllü, a.g.m., s.90.

¹⁶⁶ Söngü, a.g.e., s.51.

Tedbirler/Politikalar: Marjinal vergilerin düşürülmesi, ev onarımları ve tüketici hizmetleri için sübvansiyon verilmesi, denetimlerin artırılması gibi önlemler getirilmiştir.¹⁶⁸

d. Finlandiya

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Çoğunlukla nitelikli genç erkek çalışanlardır.¹⁶⁹

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: İnşaat, otel/restoranlar, perakende ticaret (oto tamiri dahil), emlak hizmetleri şeklinde dağılmıştır.¹⁷⁰

Tedbirler/Politikalar: Geçim yardımları, özel ev hizmetleri için sübvansiyonlar, denetim önlemlerinin işsizler için de artırılması, mali denetimin yeniden uygulamaya konulması, a-tipik çalışmayla ilgili mevzuatta değişiklikler, sanayi ve ticaret sektörleri ile ortak çalışmalar, işverenlerle ilgili bürokrasinin basitleştirilmesi, yaygın bilgilendirme kampanyası önlemleri getirilmiştir.¹⁷¹

e. Fransa

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Yasal göçmenler ve yasadışı göçmenler çoğunluktadır. Fransa yasalarında kayıt dışı çalışma, illegal çalışma olarak geçmektedir. Bu terim, yasal veya yasal olmayan göçmenleri, kişilerin düzensiz olarak gerçekleştirdikleri ikinci işleri ve

¹⁶⁷ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.35.

¹⁶⁸ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.33.

¹⁶⁹ Süngü, **a.g.e.**, s.51.

¹⁷⁰ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.34.

¹⁷¹ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.34.

gizli çalışmayı kapsamaktadır. Fransa'da kayıt dışı çalışma en çok işsizler, iş sahipleri, sokak satıcıları ve yasadışı göçmenler tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁷²

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: yüzde 60'ı hizmetler sektöründe (başta otel, Cafe, restoran vb. olmak üzere), yüzde 27'si inşaat işlerinde, yüzde 13'ü diğer sektörlerde çalışmaktadır.¹⁷³

Tedbirler/Politikalar: Mevzuatın etkinleştirilmesi, hizmet fişi sisteminin devreye sokulması, işgücü piyasası idareleri ile diğer idari bölümler arasındaki işbirliğinin artırılması, sosyal tarafların katkıda bulunmaları, tarımda mevsimlik işçilere ilişkin prosedürlerin basit hale getirilmesi gibi önlemler getirilmiştir.¹⁷⁴ Ayrıca bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri ve bürokrasiyi azaltan önlemler alınmaktadır.¹⁷⁵

f. Almanya

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Yasadışı göçmenler, iki işte çalışanlar ve sadece yasadışı çalışanlar çoğunluktadır. Almanya' da kayıt dışı istihdamı oluşturan kişilerin birçoğu yaşlılar, emekliler, öğrenciler, yasadışı göçmenler, işsizler, kendi hesabına çalışan kişilerle birlikte ikinci bir işte çalışan kişilerdir.¹⁷⁶

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: İnşaat, otel, restoranlar, taşımacılık (yolcu veya mal), temizlik sektörü, eğlence, sanat ve kültür hizmetlerinde yaygındır.¹⁷⁷

¹⁷² Süngü, **a.g.e.**, s.52.

¹⁷³ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.34.

¹⁷⁴ Güllü, **a.g.m.**, s.91.

¹⁷⁵ Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.34.

¹⁷⁶ Süngü, **a.g.e.**, s.52.

¹⁷⁷ Süngü, **a.g.e.**, s.52.

Tedbirler/Politikalar: Denetim tedbirlerinin artırılması, yasal araçların güçlü hale getirilmesi. "Yasadışı olan toplum dışıdır" adlı bilgilendirme kampanyası uygulanmaktadır.¹⁷⁸

g. Yunanistan

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Yasadışı ve yasal göçmenler; emekliler, evde çalışan kadınlar; çoğunlukla mevsimlik işlerde çalışan gençlerden oluşmaktadır.¹⁷⁹

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Evde çalışmaya olanak veren tekstil gibi sektörler, oteller/restoranlar/turizm, hizmetler sektörü, ev hizmetleri, taşımacılık alanlarında yaygınlık vardır.¹⁸⁰

Tedbirler/Politikalar: Vergi yasalarının daha sıkı uygulanması, vergi kaçırma olanaklarını azaltan vergi reformu, alım ve hizmet makbuzlarının ibrazındaki vergilerin indirilmesi, göçmenlerin ülkede kalma olanaklarıyla ilgili düzenlemelerin iptal edilmesi tedbirleri getirilmiştir.¹⁸¹

h. İrlanda

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Öğrenciler, ikinci işte çalışanlar çoğunluktadır.¹⁸²

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Bina yapımı, inşaat ve dağıtım işlerinde yaygınlaşmıştır.¹⁸³

¹⁷⁸ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.36.

¹⁷⁹ Güllü, **a.g.m.**, s.92.

¹⁸⁰ Süngü, **a.g.m.**, s.53.

¹⁸¹ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.36.

¹⁸² Süngü, **a.g.e.**, s.53.

¹⁸³ Süngü, **a.g.e.**, s.53.

Tedbirler/Politikalar: Vergi kaçırma vb. konusunda mevcut mevzuatın uygulanması, kişisel vergilendirmenin azaltılması, bazı işçi kategorileri için sosyal sigorta katkılarında indirim önlemleri getirilmiştir.¹⁸⁴

i. İtalya

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Gece çalışanlar, gençler, kadınlar, emekliler ön plandadır.

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Tarım, inşaat, özel hizmet sektörü, tekstil (evde çalışma) sektöründe yaygındır.

Tedbirler/Politikalar: Vergi idarelerinin denetimlerinin artırılması, profesyonel hizmetler için vergi indirimleri, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, idari prosedürlerin basitleştirilmesi ve yeni sözleşmelerin yapılması önlemleri alınmıştır.¹⁸⁵

i. Lüksemburg

İnşaat sektöründe az miktarda kayıt dışı istihdamın olduğu bu ülkede herhangi bir tedbir uygulanmamaktadır.¹⁸⁶

j. Hollanda

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Dünya ekonomisinin değişim geçirdiği 1980'ler Hollanda için sıkıntılı bir dönem olmuştur. Hâlbuki 1960'lar ve 1970'lerde bu ülkede oldukça başarılı ekonomik gelişmeler yaşanmıştır. AB ülkeleri arasında en düşük işsizlik

¹⁸⁴ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.36.

¹⁸⁵ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.37.

¹⁸⁶ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.37.

oranlarına bu dönemlerde Hollanda imza atmıştır. Fakat 1980'lere gelindiğinde dış dalgalanmalara açık bir ekonomiye sahip olması, kronik bütçe açıkları ve bir türlü azaltılamayan işsizlik oranlarını beraberinde getirmiştir. Ayrıca emek piyasasının katı bir özellik göstermesi kayıtdışı faaliyetlere yönelişi artırmıştır. 1996 - 1997 yılları için Nakit Talep Yaklaşımına göre hesaplanan kayıt dışı istihdam GSYİH'nin yüzde 13,8'idir.¹⁸⁷

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Otel ve ikram işleri, taksicilik, kurye hizmetleri, otobüs işletmeleri, metal sanayii, hazır giyim sektöründe yaygındır.¹⁸⁸

Tedbirler/Politikalar: Vergi idareleri ve iş müfettişlerinin denetimlerinin artırılması, özel istihdam bürolarının liberalleştirilmesi, vergi mevzuatında değişiklikler, çalışma mevzuatında esneklik yönlü değişiklikler, İşçi ve işveren teşkilatları ile işbirliğinin artırılması, bilgilendirme kampanyaları ve bazı hizmet tedarikçilerine sübvansiyonlar getirilmiştir.¹⁸⁹

k. Portekiz

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Yasadışı göçmenler, kadınlar ön plandadır.¹⁹⁰

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: İnşaat, tekstil sektörü, perakende ticarete kayıt dışı yaygındır.¹⁹¹

Tedbirler/Politikalar: Yasadışı göçmenler ve çocuk işçiler ile ilgili yasal girişimler, vergi reformu, bazı idari prosedürlerin basitleştirilmesi önlemleri alınmıştır.¹⁹²

¹⁸⁷ Güllü, **a.g.m.**, s.90.

¹⁸⁸ Süngü, **a.g.m.**, s.53.

¹⁸⁹ Güllü, **a.g.m.**, s.90.

¹⁹⁰ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.38

¹⁹¹ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.38

I. İspanya

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: 25 yaş altında olanlar. KOBİ'lerde çalışanlar, kadınlar, nitelikli işçiler şeklinde sıralanabilir.¹⁹³

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Tarım, hizmet sektörü (oteller ve restoranlar), özel hizmet sektöründe yaygındır.¹⁹⁴

Tedbirler/Politikalar: A-tipik çalışma düzenlemeleriyle ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır.¹⁹⁵

m. İsveç

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: Belli özellikleri yoktur. Çoğu kendi hesabına çalışanlar veya nitelikli erkeklerdir.¹⁹⁶

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: Özel hizmet sektörü, restoranlar, temizlik firmalarında yaygındır.¹⁹⁷

Tedbirler/Politikalar: Daha fazla mali denetim, marjinal oranları düşüren vergi reformu, ev onarımı için vergi indirimi, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması önlemleri alınmıştır.¹⁹⁸

n. İngiltere

Kayıt dışı çalışanların özellikleri: 22-55 yaş grubundaki nitelikli erkekler göze çarpmaktadır.¹⁹⁹

¹⁹² Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.38

¹⁹³ Güllü, **a.g.m.**, s.90.

¹⁹⁴ Süngü, **a.g.e.**, s.54.

¹⁹⁵ Güllü, **a.g.m.**, s.90.

¹⁹⁶ Süngü, **a.g.e.**, s.54.

¹⁹⁷ Güllü, **a.g.m.**, s.90.

¹⁹⁸ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.38

¹⁹⁹ Süngü, **a.g.e.**, s.55.

Kayıt dışı istihdamın sektörlere dağılımı: İnşaat sektörü, ihracatçılık, oteller ve ikram işlerinde yaygındır.²⁰⁰

Tedbirler/Politikalar: Sosyal yardım sahtekarlığına yönelik denetimlerin ve kontrol elemanlarının artırılması, vergi mevzuatı tedbirleri ön plandadır.²⁰¹

3- Avrupa Dışındaki Bölgelerde Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam Dünya üzerinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. Kayıt dışı istihdamla ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında ters orantılı bir ilişki görülmektedir. Refah düzeyleri yüksek, işsizlik ve enflasyon oranları düşük ülkelerde kayıt dışı istihdam oranları nispeten düşüktür. Dünya'nın çeşitli bölgelerinde kayıt dışı istihdam şöyle gerçekleşmektedir.²⁰²

a. Afrika

Afrika'da tarım dışı sektörlerde enformel istihdamın yüzde 80'ler dolayında olduğu, kentsel istihdamın yüzde 60'ının ve yeni işe başlayanların yüzde 90'ının kayıt dışı olduğu hesaplanmaktadır.²⁰³

b. Latin Amerika

Latin Amerika'da 1990'lı yıllarda yüzde 52 civarı olan kayıt dışı istihdam faaliyeti, 2000'li yılların başlarında yüzde 58'lere

²⁰⁰ Güllü, **a.g.m.**, s.92.

²⁰¹ Avrupa Birliği'nde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.38

²⁰² Jacques Charmes, **Cities at Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing**, Cambridge, Massachusetss, 2000, s.14.

²⁰³ Charmes, **a.g.e.**, s.14.

yükselmiştir. Oranın yükselmesinde köyden kente göç ve işgücüne katılım oranlarının artması önemli rol oynamaktadır. Latin Amerika ülkelerinden El Salvador’da ekonomik olarak aktif nüfusun sadece yüzde 26’sı sosyal güvenlik kapsamındadır.²⁰⁴

Bir başka Latin Amerika ülkesi olan Brezilya’da Hane Halkı İşgücü Anketlerine göre özel sektörde istihdam edilen 64 milyon kişinin yüzde 62’si sosyal güvenceden yoksun yaşamaktadır.²⁰⁵

c. Asya

Dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 60’ının Asya kıtasında yaşamasına karşılık, Güney Asya’da nüfusun sadece yüzde 5’i ile yüzde 10’unun sosyal güvenlik şemsiyesi altında olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, Hindistan’da çalışanların sadece yüzde 13’ü (kamu çalışanları dahil) sosyal güvenlik kapsamındadır.²⁰⁶

Asya kıtasının en fazla nüfusuna sahip olan Çin’de 1980’lerden sonra özel teşebbüse izin verilmesiyle kayıt dışı sorunu ortaya çıkmıştır. Çin’de genellikle genç işgücü çalışmaktadır ve bu gençlerin sosyal güvenlikle bilinç düzeyleri çok düşüktür. Enformel sektörde çalışan 24 milyon kişi toplam istihdamın yüzde 25’ini oluşturmaktadır.²⁰⁷

4- Yapılan Düzenlemeler

Bazı AB’ye üye ülkelerde kayıt dışı istihdam konusundaki girişimler, ikinci iş şeklindeki kayıt dışı istihdam üzerinde yoğunlaşırken, bazılarında ise kayıt dışı istihdamın daha da

²⁰⁴ Victor Ramirrez, “Basic Social Security in El Salvador” Geneva,1999. s.21.

²⁰⁵ Ramirrez, **a.g.m.**, s.21.

²⁰⁶ Jain Shaski, “Basic Social Security in India”, Social Security for the Excluded Majority, Case Studies of Developing Countries, İLO, 1999, s.1.

²⁰⁷ Shaski, **a.g.m.**, s.1.

"sanayileşmiş" biçimini hedef almıştır. Bununla birlikte, başka amaçlara yönelik bazı girişimlerin kayıt dışı istihdam konusunda olumlu yan etkilerde bulunduğunu kaydetmek önemlidir. Ancak, mesele bu politikaların etkilerini ölçmeye gelince, bu konuda kesin sonuca varmak için birçok durumda vakit henüz erkendir.²⁰⁸

a. Yasal Tedbirler ve Uygulama

Üye devletlerin çoğu kayıt dışı istihdamla mücadele amacıyla, vergi ve sosyal katkılara ilişkin mevzuatı pekiştirip güçlendirmişlerdir. Bazı Üye Devletlerde, işgücü piyasasına ilişkin düzenlemelerde, kayıtlı işgücü piyasasına girmeyi artırma amacını taşıyan değişikliklere gidilmiş; örneğin İspanya'da standart dışı istihdam düzenlemelerinde bazı değişiklikler yapılırken, İtalya'da insanların kayıtlı işgücü piyasasına girmelerini sağlayan yeni bir tür istihdam sözleşmesi gündeme getirilmiştir.²⁰⁹

Üye Devletlerin bazılarında, kendi başlarına önemli etkileri olduğu söylenemeyecek yasal tedbirlerin uygulanmasına ilişkin denetimin artırılması sağlanmıştır. Aynı zamanda çeşitli düzeylerde denetimler de güçlendirilmiştir. Bazı ülkelerde işçi ve işveren teşkilatlarıyla işbirliğine gidilirken, diğer ülkelerde denetim elemanlarının rolü daha önemli hal almıştır.²¹⁰

b. Bilgilendirme ve Bilinçlendirme

Bazı Üye Devletlerin eylem başlattığı alanlardan bir diğeri, kayıt dışı istihdama karşı yürütülen kampanyalardır. Bu kampanyalar,

²⁰⁸ Süngü, **a.g.e.**, s.55.

²⁰⁹ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.21

²¹⁰ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.21

herkesin bir şeyler aldığı ve yine herkesin katkıda bulunması gereken aynı topluma ait olma duygusunu geliştirmeye odaklanmıştır. Alman örneği "yasadışı olan toplum dışıdır" kampanyası, nüfusu yürütülen her türlü çalışmayı beyan etmeye genel olarak özendirme şeklinde düşünülebilir. Üye Devletlerin bazıları, kayıt dışı işgücü kullanımının riskleri hakkında bilgilendirme kampanyaları başlatmışlardır.²¹¹

c. Teşvik Edici Tedbir Olarak Genel Giderlerde Sübvansiyon veya İndirim

Avrupa'nın Kuzeyindeki yaklaşım, hem vergi indirimlerine hem de belli hizmetlere yönelik sübvansiyonlara odaklanarak aileleri kayıt dışı işgücü yerine kayıtlı işgücü kullanmaya özendirmeyi amaçlamaktadır. Vergi indirimleri ile evlerin yenilenmesine ve iyileştirilmesine yönelik sübvansiyonlar, birçok insanı evlerini yasal olarak onarma imkanından yararlanmaya özendirerek, kayıt dışı yapılabilecek işin kayıtlı sektöre kaymasını sağlamıştır.²¹²

Danimarka, Finlandiya, Almanya gibi ülkelerde ev hizmetlerine yönelik sübvansiyonlar, bu tür işlerin (temizlik ve bahçivanlık gibi) kayıt dışı ekonomi yerine kayıtlı ekonomide yürütülmesini teşvik etmek üzere uygulamaya konulmuştur. Çalışana ödenecek ücretin bir bölümünü karşılama şeklinde devlet tarafından verilen bu sübvansiyonlar, hizmeti kullananların harcamalarını da azaltmaktadır. Devlet ise kendi adına, söz konusu faaliyetin beyan edilmesini (dolayısıyla vergilendirilmesini) sağlamaktadır; çünkü kullanıcı sübvansiyondan yararlanması için kesin bir teşvik söz konusudur.²¹³

²¹¹ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.22

²¹² Sungü, **a.g.e.**, s.56.

²¹³ Güllü, **a.g.m.**, s.93.

d. Vergi Tedbirleri

Ülkelerin çoğu, vergi mevzuatında, kişisel vergilendirme düzeyleri ve vergi indirim imkanları konusunda değişiklikler yapmıştır. Bazı durumlarda bu değişiklikler, kayıt dışı istihdam ile mücadele yararına olumlu yan etkilerde bulunmuştur.²¹⁴

1998 İstihdam Kılavuz İlkeleri, Üye Devletlerle işgücü yoğun hizmetlerdeki KDV oranlarını azaltmanın yararını inceleme olanağı da vermektedir.²¹⁵

e. Tedarikçi Tarafından Müdahaleler

Başka bir müdahale türü, bazı sektörlerdeki tedarikçi tarafın yeniden yapılanması ve profesyonelleşmesini gözetmektir. Örneğin, bazı ülkelerdeki yaygın kamusal çocuk bakım tesisleri, bu sektörü kayıt dışı ekonomiden kurtarmıştır. Ürün ve hizmet piyasalarının liberalleşmesi, bazı faaliyetlerin beyan edilmesini gözetten yapısal bir müdahale olarak da rol oynamaktadır.²¹⁶

f. Yabancı Kaçak İşçilikle İlgili Tedbirler

Kayıt dışı çalışan üçüncü ülke vatandaşları sorunu konusunda özellikle Fransa, daha çok denetimle ilgili olmakla birlikte, aynı zamanda mevcut gelişmelerin izlenmesini de kapsayan özel tedbirlere başvurmuştur. İngiltere'de ise, işverenlere çalışanlarının oturma ve çalışma izinlerine sahip olmalarını sağlama yükümlülüğü getiren yasa, 1996'da yürürlüğe girmiştir. Aynı türden bir düzenleme, Hollanda'da

²¹⁴ Söğüt, **a.g.e.**, s.57.

²¹⁵ Güllü, **a.g.m.**, s.93.

²¹⁶ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.24.

1990'ların başlarında getirilmiştir. Portekiz'de ve Yunanistan'da ise göçmenlerle ilgili yasa değiştirilmiştir.²¹⁷

Üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlerin topraklarında kayıt dışı istihdamları ile mücadele edilmesi, Avrupa düzeyinde ortak menfaati ilgilendiren bir mesele olarak görülmekte olup, Antlaşmanın VI. Başlığı altında bu konuya yer verilmektedir. Konsey, bu yasal altyapıya dayanarak ve yasadışı istihdamla mücadelenin ortak menfaati ilgilendiren önemli bir mesele olması nedeniyle iki tavsiye kararı benimsemiştir.²¹⁸

²¹⁷ Avrupa Birliği'nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, **a.g.e.**, s.25.

²¹⁸ Güllü, **a.g.m.**, s.94.

Tablo-30 AB ve OECD Ülkelerinde Yabancı Kaçak İşçilere Uygulanan Müeyyideler

Ülke	Para Cezaları (İşverenlere)	Hapis Cezası (İşverenlere)	İşyerinin Kapatılması (İşverenlere)	Aracılık Edenlere Verilen Cezalar	Diğer	İşçiye Uygulanan Cezalar
Almanya	500.000 Avro'ya kadar para cezası	Tekrarı halinde 1 yıla kadar hapis cezası	İnsan Ticareti Yapılmasına 10 yıla kadar ceza	5.000 Avro para cezası	Tekrarı halinde 1 yıla kadar hapis cezası	
Avusturya	3 Kişiyi kadar kaçak işçi için 1.000-10.000 Avro, tekrarda iki katı, 3 kişiden fazla ise yukarıdaki cezaların iki katı					
Belçika	Her kaçak işçi için 15.000 ile 75.000 avro arasında değişen para cezası	1 yıla kadar hapis				Sınır dışı edilme
Finlandiya	Yapılan ihlalin maddi boyutuna göre değişen para cezası	1 yıla kadar hapis	İş yeri ruhsatı iptali			
Fransa	Her kaçak işçi için 15.000 Avro, suç organize şekilde işlenirse 100.000 Avro	5-10 yıla kadar hapis	İş yeri faaliyetlerinden men	Hapis ve para cezası	Meslekten men, Kamu ihalelerine katılmama, malların haczi	10 yıl ülkeye girişin yasaklanması
Hollanda	Her bir yabancı kaçak işçi için 4.000 Avro, tüzel kişiliği haliz işletmelerde ise 8.000 Avro. Tekrarda yüzde 50 artırılır.	6 aya kadar hapis				Para Cezası-Hapis ve Sınır Dışı Edilme
İsveç	2006 yılı için 40.500,- İsveç Kronu	6 yıla kadar hapis		Hapis ve para cezası		
Japonya	2.000.000 J' idari para cezası	2 yıla kadar hapis		3.000.000 J.Yeni para cezası, 3 yıla kadar hapis		
İngiltere	5000 sterlin para cezası					Sınır dışı edilme
Norveç	50.000 NK para cezası	2 yıla kadar hapis			Elde edilen karın işverenden alınması	
İspanya	100.000 Avro para cezası					
Yunanistan	3.000-15.000 Avro para cezası	3-6 aya kadar hapis	2 yıla kadar işyerinin kapatılması		5 yıla kadar faaliyetten men	
Türkiye	4.227 YTL para cezası					1.689 YTL para cezası

Kaynak: OECD, Combatting The Illegal Employment of Foreign Workers,

F- Kayıt Dışı İstihdamın Büyüklüğü ve Dağılımı

Şimdiye kadar ortaya konan parametreler göstermektedir ki; kayıt dışı istihdamı tam olarak tahmin etme imkanı bulunmamaktadır. Kayıt dışılığı tespit etmede ölçüm olarak direkt yöntemlerin kullanılmasının (anket düzenleme gibi) kişilerin anketlere doğru cevaplar vermeme olasılığı ve tüm ülke nüfusuna anket uygulama olanağı bulunmadığı göz önüne alındığında geçerli ve güvenilir bir yöntem olamayacağı düşünülmektedir. Kayıt dışı istihdam farklı boyutlar ve türlerde karşımıza çıkar. Tamamen kayıt dışı çalışanlar olduğu gibi, çalışmaları kısmen kayıt dışı bırakılan kişi sayısı da oldukça yüksektir.

Türkiye’de nüfusun kuramsal yapısı, demografik özellikleri, işsizlik, vb. gibi bilgiler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından derlenmekte, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olanlarla ilgili bilgiler istatistiksel olarak yayınlanmaktadır. Bu verilerden hareketle ülkemizde mücadele etmemiz gereken olgunun büyüklüğü tahmin ve verilerden yola çıkarak saptanmaya çalışılacaktır. Çünkü büyüklüğü ve ekonomik yapı içerisinde önemi ortaya konmayan bir olgu ile mücadelede başarı şansı oldukça zayıftır.

1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenler

Kayıt dışı istihdamla ilgili olarak derlenen veriler ve elde edilen bilgiler göstermektedir ki; kayıt dışı işgücünü tam olarak belirlemek oldukça güçtür. Bu bölümde TÜİK verilerinden yararlanarak sosyal güvenlik kurumlarına hiçbir şekilde bildirilmemiş olanlar sayısal olarak belirlenmeye çalışılacaktır.

Tablo-31 İşteki Durum ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam

15 ve daha yukarı yaş						
		Kayıtlılık Durumu				
İşteki Durum	Toplam	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Kayıtlı Değil	Diğer
Toplam	21.194	7.963	1.851	2.100	9.220	60
Ücretli maaşlı veya yevmiyeli	12.937	7.614	1.851	22	3.414	36
İşveren	1.249	150	-	745	349	5
Kendi hesabına	4.324	143	-	1.270	2.093	18

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ankara, 2008 s.88

31 numaralı tabloda görüldüğü üzere 2008 sonu itibariyle ülkemizde 21.194.000 kişi çalışmakta bu çalışanların 9.220.000'i ise sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır. Bu veriler ışığında 2008 sonu itibariyle ülkemizde çalışmalardan dolayı sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerin oranı yüzde 43,5 olarak gerçekleşmiştir. Ücretli maaşlı ve yevmiyelilerde kayıt dışılık yüzde 26,4, işverenlerde yüzde 27,9, kendi hesabına çalışanlarda ise yüzde 66,91 olarak gerçekleşmektedir.

2009 yıl sonunda 52 milyon civarındaki 15 yaş ve üstü nüfustan 25 milyonu işgücüne katılmakta ve bunlardan 21.741.000 bir yerde çalışırken 3.270.000 kişinin ise işsiz olduğu görülmektedir. Yaptığı işten dolayı sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayanların oranı ise önceki yıla oranla biraz daha artarak yüzde 44,5 olarak gerçekleşmiştir.²¹⁹

²¹⁹ TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri (Erişim)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172> (20 Ocak 2010)

Tablo-32 İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumu

(Bin kişi, 15+ yaş)

	2008 Kasım (*)			2009 Kasım		
	Toplam istihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt dışı (*) (yüzde)	Toplam istihdam	Kayıt dışı istihdam	Kayıt dışı (*) (yüzde)
Toplam	20.999	9.093	43,3	21.741	9.555	43,9
Ücretli ve yevmiyeli	12.895	3.443	26,7	13.259	3.597	27,1
İşveren	1.275	368	28,9	1.205	322	26,7
Kendi hesabına	4.313	2.896	67,1	4.425	3.038	68,7
Ücretsiz aile işçisi	2.517	2.386	94,8	2.853	2.598	91,1
Tarım	4.929	4.327	87,8	5.342	4.570	85,5
Ücretli ve yevmiyeli	496	461	92,9	536	476	88,8
İşveren	118	86	72,9	93	58	62,4
Kendi hesabına	2.191	1.713	78,2	2.330	1.796	77,1
Ücretsiz aile işçisi	2.123	2.067	97,4	2.384	2.241	94,0
Tarım dışı	16.070	4.766	29,7	16.399	4.985	30,4
Ücretli ve yevmiyeli	12.399	2.982	24,1	12.723	3.121	24,5
İşveren	1.156	282	24,4	1.113	264	23,7
Kendi hesabına	2.122	1.183	55,7	2.095	1.243	59,3
Ücretsiz aile işçisi	394	319	81,0	469	357	76,1

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları (Erişim)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172> (20 Ocak 2010)

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

Tablo incelendiğinde geçen yılın aynı dönemine oranla yaptığı işten dolayı sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmayanların sayısı neredeyse beşyüz bin kişi artarak 10 milyona yaklaşmıştır.

Kayıt dışı istihdamın, bütçe üzerindeki etkilerini incelerken kayıt dışı istihdam edilenlerin sayısı 9.555.000 kişi olarak kabul edilecektir.

Tablo-33 İşyeri Büyüklüğü ve Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam

15 ve daha yukarı yaş

Ekonomik Faaliyet											
Genel Toplam				Tarım		Sanayi		Ticaret		Hizmet	
İşyeri Büyük	Toplam	Kayıtlı	Kayıtlı Değil	Toplam	Kayıtlı Değil	Toplam	Kayıtlı Değil	Toplam	Kayıtlı Değil	Toplam	Kayıtlı Değil
Toplam	21.194	56,5	43,5	5.016	87,80	5.682	31,6	4.573	40	5.922	20
1-4	9.935	30,6	68,4	4.263	87,7	1.333	64,5	2.645	53,0	1.684	52,9
5-9	2.464	48,4	51,6	564	91,0	782	52,3	713	34,5	405	26
10-24	1.734	73,3	26,70	133	89,5	600	34,3	405	40,348	596	10
25-49	2.449	85,4	14,60	39	70,0	681	40,380	425	40,192	1.106	7
50+	4.610	95,1	4,90	19	41,3	2.086	40,184	384	40,337	2.121	3

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ankara, 2008 s.88

Yukarıdaki 33 numaralı tablonun incelenmesi sırasında görüleceği üzere işyeri büyüklüğünün artması ile kayıt dışılık azalmaktadır. 4 kişi ve daha az işçi çalışan yerlerde kayıtlı olmayanların oranı yüzde 69,4 gerçekleşmekteyken, 50 ve üzerinde çalışanı bulunan iş yerlerinde bu oran yüzde 4,9'a inmektedir. Ekonomik faaliyetlere göre kayıt dışı istihdam incelendiğinde kayıtlı olmayanların yüzde 87,8 oranı ile en çok tarım sektöründe olduğu en azının ise yüzde 20,2 oranı ile hizmet sektöründe olduğu görülmektedir.

Tüm sektörlerde iş yeri büyüklüğünün artması ile birlikte kayıt dışılığın azaldığı görülmektedir. Tarım sektöründe kayıt dışılığın çok yüksek olduğu 50 ve üzerinde çalışanı bulunan işletmelerde dahi bu oranın yüzde 41,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

50 ve üzerinde işçi çalıştıran ve hizmet sektörü içinde değerlendirilen işyerleri ya kamu sektörü içinde yer almakta ya da genel olarak kamu sektörüne iş yapan işletmelerden oluşmaktadır. Bu nedenle tüm sınıflandırmalar içinde yüzde 2,8 oranı ile kayıt dışılığın en az olduğu sektör kamu sektörü içinde yer alan veya kamu sektörüne iş yapan hizmet sektörü içinde yer almaktadır.

Tablo-34 Kayıtlılık Durumu ve Sektörlere Göre İstihdam

Kayıtlılık durumu ve sektörlerle göre istihdam (15 ve daha yukarı yaş)													
	TOPLAM			TARIM		SANAYİ		TİCARET		HİZMET			
	Toplam	Kayıtlı	Değil	Kayıtlı	Değil	Kayıtlı	Değil	Kayıtlı	Değil	Kayıtlı	Değil		
Toplam	21194	11974	9220	610	4406	3887	1795	2752	1822	4725	1198		
TR1 İstanbul	3923	2985	937	8	6	1134	441	754	352	1050	228		
TR2 Batı Marmara	1064	617	477	72	248	228	76	122	90	194	61		
TR3 Ege	2941	1817	1123	131	511	567	217	451	248	658	141		
TR4 Doğu Marmara	2105	1445	671	68	243	673	156	274	162	430	104		
TR5 Batı Anadolu	2081	1400	681	55	214	351	160	298	176	855	131		
TR6 Akdeniz	2667	1305	1362	110	656	336	232	338	318	521	156		
TR7 Orta Anadolu	932	546	385	56	316	137	74	117	68	236	38		
TR8 Batı Karadeniz	1676	636	1048	50	758	173	107	138	103	274	61		
TR9 Doğu Karadeniz	1071	370	700	14	532	91	53	96	69	158	45		
TRA Kuzeydoğu Anadolu	660	188	472	13	383	23	24	38	40	114	25		
TRB Orta Doğu Anadolu	177	308	469	21	241	57	67	60	101	170	60		
TRC Güneydoğu Anadolu	1257	356	902	12	381	116	189	64	194	164	138		

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ankara, 2008 s.136

Yukarıdaki 34 numaralı tabloda kayıtlılık durumu ve sektörlere göre istihdam verileri yer almaktadır.

Kayıt dışı istihdam oranının yıllar itibariyle seyri izlendiğinde son yıllarda kayıt dışı istihdam oranının ülkemizde ekonomik krizlerin ortaya çıktığı 2000 ve 2001 yıllarında en üst seviyelere ulaştığı görülmektedir.

Kayıt dışı istihdamın yıllar itibariyle seyri ise aşağıdaki gibidir.

Tablo-35 Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdamın Seyri

Yıllar	Toplam İstihdam			Tarım Dışı İstihdam		
	Toplam İstihdam	Bir Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlı Olmayanlar		Tarım Dışı İstihdam	Bir Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlı Olmayanlar	
	Kişi	Kişi	Yüzde	Kişi	Kişi	Yüzde
1990	18,538	10.314	55,6	9.848	2.465	25,0
1991	19,023	9.878	51,9	10.076	2.531	25,0
1992	19,086	9.578	50,1	10.742	2.707	25,0
1993	18,047	8.784	48,6	10.638	2.656	25,0
1994	19,400	9.138	47,1	11.194	2.942	26,3
1995	19,892	10.134	50,9	11.506	3.040	26,4
1996	20,386	11.153	54,7	11.935	2.975	24,9
1997	20,36	10.946	53,7	12.367	3.060	24,7
1998	20,872	10.953	52,4	12.740	2.961	23,2
1999	21,413	11.494	53,6	13.193	3.580	27,1
2000	20,579	10.925	53	13.812	4.038	29,2
2001	20,367	11.382	55,8	13.435	3.960	29,5
2002	21,354	11.133	52,1	13.896	4.410	31,7
2003	21,147	10.943	51,7	13.981	4.411	31,5
2004	22,875	11.000	48,1	13.990	4.418	31,6
2005	21.928	10.863	49,5	16.008	5.655	35,3
2006	22.330	10.430	48,5	16.360	5.354	32,7
2007	23.548	11.464	48,7	16.957	5.644	33,2

Kaynak: TÜİK, İstatistik Yıllıkları (1990-2006); TÜİK ,HHİA sonuçları; Maliye Bakanlığı, İstatistik Yıllığı (1990-2007)

İşsizlik, enflasyon, yoksulluk gibi sosyal ve ekonomik olaylardan etkilenen kayıt dışı istihdam oranlarının son yıllarda yüzde 45 seviyelerine gerilemesini, izlenen ekonomi politikaları, uygulanan

proje ve tedbirler ile halkımızın sigortalı olma bilincinin gelişmesine bağlayabiliriz.

Türkiye’de coğrafi anlamda bölgeler arasındaki ekonomik farklılıklar çok büyüktür. Bölgeler arası farklılıklar işgücü ve kayıt dışı istihdam ile ilgili göstergelerde de ortaya çıkmaktadır. TÜİK’in İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması Düzey 2’ye göre Türkiye 26 bölgeye ayrılmaktadır. Her bölge bir ila beş ili kapsamakta ve nüfusu en fazla olan ilin adıyla belirtilmektedir. Kayıt dışı istihdam oranının Ankara, İstanbul, Kocaeli gibi ülkemizin gelişmiş illerinde diğer illere oranla düşük olduğu görülmektedir. Söz konusu illerde kayıt dışı istihdam oranının düşük olması; ekonomik faaliyetlerin organize sanayi bölgelerinde yapılması, bu bölgelerde ulaşım, denetim imkanlarının daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır. kayıt dışı istihdam en az yüzde 30,1 ile Ankara’da, en fazla yüzde 74,9 ile Van, Iğdır, Ağrı, Kars illerinde yaşanmaktadır. Ancak kamu sektöründe çalışanlar dışarıda bırakılarak, bir kayıt dışı istihdam değerlendirilmesi yapıldığında, bölgelerin sıralamaları değişmekte, kayıt dışı istihdam oranları daha yüksek oranlara çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdam oranlarının ülkenin doğu ve güney doğu bölgelerine doğru gidildikçe arttığı görülmektedir. Bu bölgelerde üretim faaliyetleri genellikle oransal olarak daha küçük işletmelerde yapılmaktadır. Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerimizin ekonomik ve sosyal yönden diğer bölgelerimize nazaran ekonomik kalkınmışlık açısından daha geri olduğu ve ülkemizdeki endüstri kuruluşlarının batı bölgelerinde yoğunlaştığı göz önünde bulundurulduğunda, ekonomik faaliyetleri genellikle tarım ve hayvancılığa dayalı olan doğu illerimizde, kayıt dışı istihdamın yaygın olması yadırganmamalıdır.

Tablo-36 Düzey:2 Sınıflandırmasına Göre Kayıt Dışı İstihdam

1.	Ankara				30,1
2.	İstanbul				31,8
3.	Bursa	Eskişehir	Bilecik		35.6
4.	Kocaeli	Sakarya, Yalova	Düzce	Bolu	39.8
5.	İzmir				40.9
6.	Kayseri	Sivas	Yozgat		42.1
7.	Tekirdağ	Edirne	Kırklareli		44.1
8.	Konya	Karaman			46.5
9.	Antalya	Isparta	Burdur		48.1
10.	Aydın	Denizli	Muğla		50.9
11.	Balıkesir	Çanakkale			53.9
12.	Manisa	Afyon	Kütahya	Uşak	54.0
13.	Adana	Mersin			54.3
14.	Zonguldak	Karabük	Bartın		55.6
15.	Kırıkkale	Aksaray, Kırşehir	Niğde	Nevşehir	55.7
16.	Kastamonu	Çankırı	Sinop		55.7
17.	(Hatay	Kahramanmaraş	Osmaniye		59.4
18.	Mardin	Batman	Şırnak	Siirt	60.0
19.	Erzurum	Erzincan	Bayburt		60.5
20.	Malatya	Elazığ	Bingöl	Tunceli	61.8
21.	Gaziantep	Adıyaman	Kilis		62.9
22.	Trabzon	Ordu, Artvin, Gümüşhane	Giresun	Rize	63.5
23.	Samsun	Tokat	Çorum	Amasya	65.5
24.	Şanlıurfa	Diyarbakır			74.1
25.	Ağrı	Kars	Iğdır	Ardahan	74.9
26.	Van	Muş	Bitlis	Hakkari	74.9

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, Ankara, 2008 s.88

(Kamu sektöründe çalışanlar dahil)

2- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Gün Veya Ücret Olarak Eksik Bildirilenler

Kayıt dışı istihdamı yaratan bir diğer etmen ise; çalışanların çalışmalarının sosyal güvenlik kurumlarına bildirildiği halde ya süre olarak ya da ücret olarak eksik bildirilmiş olmasıdır. Ülkemizde

özellikle ücretlerin SGK'ya olması gerektiğinden eksik bildirilmesine çok sık rastlanmaktadır. Ücret olarak daha yüksek maaş ödendiği halde asgari ücret ödeniyormuş gibi bildirimde bulunmaya sık rastlanılmakla birlikte daha yüksek ücret ödendiğinin bildirildiği durumlarda da eksik bildirimde rastlanmaktadır.

Bu şekilde kayıt dışı çalışanların tam olarak tespitini yapmak istatistiki veri yetersizliği nedeniyle oldukça zordur.²²⁰ 2008 yıl sonu itibarıyla, kamu sektöründe çalışanlar hariç olmak üzere SSK'lı olarak çalışanlardan (5510 sayılı Kanunun 4/a maddesi kapsamında çalışanlar) kadınların toplam sayısı 1.833.761 erkeklerin toplam sayısı 6.237.524 tür. Bunlardan 3.598.429'u en alt dilimden bildirilmiştir.²²¹ Bu durumda tüm çalışanların yüzde 44,58'i primlerini en alt dilimden bildirip ödemektedir.

3- Yabancı Kaçak İşçiler

Türkiye'de tahmin edilen de öte yabancı kaçak işçi bulunmaktadır. Türkiye'de bulunup da, mevcut mevzuata göre oturma ve çalışma izni olmadığı halde, herhangi bir hizmet akdine sahip olmaksızın, bir şekilde kayıtlı veya kayıt dışı sektörde çalışma fırsatı bulup iş gören yabancılar, kaçak işçi konumundadır.²²² Yabancı kaçak işçilik, ülkemize resmi veya gayri resmi yollardan giriş yapıp, süreli veya süresiz kalan yabancıların çalışmalarının (gün, ücret ve kişi olarak) veya ikametlerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmemesini ifade etmektedir.

Türkiye 1980 sonrasında yabancı işgücü ile daha çok karşılaşır olmuştur. 1991-1992 yıllarından itibaren Türkiye "işçi göçü alan" bir ülke olmaya başlamıştır.

²²⁰ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.149

²²¹ SGK 2008 İstatistik Yıllığı, **a.g.e.**, s.61

²²² Yereli, Karadeniz **a.g.e.**, s.64

“Seçilmiş Milliyetlere Göre Gelen ve Giden Yabancı Ziyaretçiler” Tablo-5 de gösterilmektedir. Söz konusu tabloya göre, son dört yılda (2005 - 2008 döneminde) ülkemize giriş yapan yabancı sayısının 90.622.307 kişi olduğu bunlardan çıkış yapanların sayısının ise 89.246.774 kişi olduğu ve son dört yılda ülkemize giriş yapan yabancı sayısının çıkış yapan yabancı sayısına göre, 1.375.533 kişi fazla olduğu görülmektedir. “İzin Türleri Bazında Yabancılar Verilen Çalışma İzinleri” Başlıklı Tablo 6’ya göre, Aynı dönemlerde yasal olarak izin almak suretiyle çalışanların sayısı 39.676.dır. Bunlardan 14.470’i zaten ülkemizde bulunup çalışma izni bittiği için süre uzatanlardır.

2004 ve öncesi dönemlerde ülkemizde kayıt dışı çalışan yabancıların sayısının 300.000 kişi olduğu tahmin edilmektedir.²²³ Bu veriler ışığında ülkemizde yabancı kaçak işçi sayısının 1.650.327 kişi olduğunu söyleyebiliriz.

4- Çocuk İşçiler

Çocuk çalıştırılması, düşük ücret, sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı hareketler ile işgücü maliyetini düşürebilmektedir. Diğer yandan çocukların çalıştırılması ailelerin de ekonomik sıkıntılarını azaltmaktadır. Bu suretle çocuğun çift taraflı sömürüldüğü söylenebilir. 2006 yılı Ekim ayı Türkiye İstatistik Kurumu Çocuk İşgücü Araştırması sonuçlarına göre²²⁴ Türkiye genelinde 6-17 yaş grubundaki çocuk sayısı 16 milyon 264 bindir. Bu çocukların yüzde 84,7’si bir okula devam ederken, yüzde 15,3’ü okula devam etmemektedir. 6-17 yaş grubunda bulunan 16 milyon 264 bin çocuktan yüzde 5,9’u ekonomik bir işte çalışmakta, bir başka ifadeyle istihdam edilmektedir (958 bin kişi). İstihdam edilen çocukların yüzde 66’sını erkek, yüzde 34’ünü kız çocukları oluşturmaktadır.

²²³ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.150

²²⁴ (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172>, 20 Ocak 2010.

Tablo-37 Çocuk İşgücü Temel Göstergeleri

1.000 kişi

	Ekim - 1989	Ekim - 1994	Aralık – 2006
Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus	59.736	65.422	72.957
0-5 Yaş Grubundaki Nüfus	8.469	7.930	8.479
6-14 Yaş Grubundaki Nüfus	10.945	11.938	12.477
6-17 Yaş Grubundaki Nüfus	14.968	15.821	16.264
İstihdam (6-14 yaş)	958	609	318
İstihdam oranı (6-14 yaş) (yüzde)	8,8	5,1	2,6
İstihdam (6-17 yaş)	2.269	1.630	958
İstihdam Oranı (6-17 yaş) (yüzde)	15,2	10,3	5,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları

(Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=Çocuk İşgücü İstatistikleri&ust_id=8 01 Kasım 2009.

Çalışan çocuklardan 15 yaşından büyük olup kayıt dışı çalışanlar herhangi bir sosyal güvenliğe kayıtlı olmayanlar içinde değerlendirilmektedir. Bu bölümde 15 yaşından küçük olup bir işte çalışan çocuklar dikkate alınmalıdır. Türkiye’de 6-14 yaş grubundaki çocuklar, kurumsal olmayan sivil nüfusun yüzde 17,1’ini oluşturmaktadır. Ekonomik faaliyetlerde istihdam edilen 6-14 yaş grubundaki çocuk sayısı, 1994 yılında 958 bin kişi iken bu sayı, 1999 yılında 609 bin kişiye, 2006 yılında ise 318 bin kişiye gerilemiştir. Bu yaş grubunda istihdam oranları; 1994 yılında yüzde 8,8, 1999 yılında yüzde 5,1, 2006 yılında ise yüzde 2,6 olarak gerçekleşmiştir.

6-14 yaş grubundaki ekonomik işlerde çalışan çocukların sayısı, 2006 yılında 1994 yılına göre yüzde 67 oranında azalmıştır. Bu yaş grubunda çalışan çocukların sayısında meydana gelen azalma, 6-17 yaş grubundaki çalışan çocukların sayısında meydana gelen azalmadan daha fazladır. Zorunlu eğitim çağını kapsayan bu yaş grubundaki çalışan çocukların sayısının bu denli azalması, 1997 yılında kabul edilen zorunlu 8 yıllık eğitimin çocuk işçiliğini önlemede etkisini göstermektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLARIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

I. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SONUÇLARI

A. Kayıt Dışı İstihdamın Olumlu Sonuçları

1- İstihdamı Artırması

Kayıt dışı istihdamın en önemli olumlu etkisi kuşkusuz istihdam yaratması ve işsizliği önlemesidir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler işgücü yoğun faaliyetler olduğundan, üretim faktörü olarak emek ön plana çıkar. Böylece ekonomide istihdam edilmeyen ya da yeterince istihdam edilemeyen işgücü, toplumsal ihtiyaçları karşılayıp toplumsal faydayı en üst düzeyde sağlayacak biçimde devreye girmektedir. Bu durum ise kayıt dışı istihdamın işsizliği azaltıcı özelliğini ön plana çıkarmaktadır. Kayıtlı sektörde kendisine iş imkanı bulamayan kişilere hem iş ve hem de gelir elde edebilme imkanı yaratılmakta, bu tür faaliyetler doğal işsizlik sigortası görevi görmektedir.

2- Çalışanların Gelirlerini Artırması

Kayıt dışı istihdamın ikinci önemli etkisi çalışanların gelirlerini artırmasıdır. Kentlerde, işgücü piyasasındaki dalgalanmalardan doğan güçlükleri en fazla hisseden toplumsal kesim, bağımlı çalışanlardır. Başkasına bağlı olarak çalışma yanında, gelirlerin en önemli kaynağını teşkil eden ücretlerin belirli sürelerde sabit kalması ve gelişen olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle giderek yetersizleşmesi, bu kesimin en temel sorununu teşkil etmektedir.

Özellikle, gelir yetersizliği ve gelirlerdeki reel düşmeler karşısında bağımlı çalışanların kendilerinden bazı ek işler oluşturdukları bilinmektedir. Kaldı ki “ilave işçi” niteliği taşıyan kadın ve yaşlıların aile bütçesine katkı amacıyla, durgunluk dönemlerinde emek piyasasına katıldıkları görülmekte, çocuklar eğitimlerinin aksaması pahasına da olsa, gelir getirici işlere eğilim göstermek zorunda kalmaktadır.²²⁵

Bu durum kayıt dışı çalışmanın gelir üzerinde olumlu etkisi olarak algılanmakta ve kayıt dışılığı arttırmaktadır.

3- Kaynakların Etkin Dağılımının Sağlanması

Kayıt dışı çalışma, temelde bir istihdam faaliyetidir ve birileri bu faaliyet sonucu gelir kazanmakta ve yaşamlarını sürdürmektedir. Devlet eğer, kayıtlı sektörden toplamış olduğu fonları istihdam yaratacak şekilde yönlendiremiyorsa, vergi ve fonların girişimcilerin elinde kalması iktisadi büyüme açısından daha olumludur.²²⁶ Çünkü vergi ödemeyerek işveren ve vatandaşların ellerinde kalan fonlar daha ucuzdur ve bu fonlar üretime dönüştüğü sürece üretim artışını da beraberinde getirecektir.

Burada temel nokta, girişimcilerin devlete ödemeleri gereken vergi, SGK primi gibi mali yükümlülüklerini, kayıt dışı istihdam neticesinde devlete ödemeyip; üretime kanalize etmeleridir.²²⁷

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

Ayrıca, bu durumda bürokratik ve düzenleyici masraflar olmadığından kaynaklar doğrudan mal ve hizmetlerin üretimine

²²⁵ Güloğlu, a.g.e., s.456.

²²⁶ Aydemir, a.g.e., s.212.

²²⁷ Mehmet Candan, a.g.e., s,74.

kanalize olmakta ve üretim artmaktadır. Üretim daha az maliyetlerle gerçekleşmekte ve buna bağlı olarak fiyatlar resmi sektöre göre daha düşük seviyede belirlenmektedir. Bunun sonucunda ekonominin canlı kalması sağlanmakta ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına olanak doğmaktadır. Klasik İktisat Ekolünde olduğu gibi, insanların kayıt dışı olarak hiçbir devlet otoritesine bildirilmeden çalıştırılması; işgücü piyasasının görünmez el sayesinde dengeye gelmesine ve bütün işçilerin istihdam edilmesine neden olacağı şeklinde algılanmaktadır.²²⁸

Böylece işgücü fiyatını, işgücü arz ve talebini piyasa kendisi tayin etmektedir. Sonuç olarak kayıt dışı istihdam neticesinde piyasalardan devlet müdahalesini çekersek, piyasalar dengeye gelmekte ve etkin bir kaynak dağılımı gerçekleşmektedir.

4- İşletmelerin Rekabet Gücünü Artırması

Vergi ve benzeri fon gibi, işçilik üzerinden ödenen yüksek oranlarda kamusal yükümlülükler kayıt dışı ekonomilerde bulunmadığından bu sektördeki üretim maliyetleri düşük olacak, bunun sonucunda satış fiyatları düşük gerçekleşecek, yurt içi ve yurt dışı pazarlarda işletmeler rekabet gücü kazanacaktır.

B. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri Dışındaki Olumsuz Sonuçları

1- Genel Olarak

Yabancı kaçak işçilik ve kayıt dışı istihdam; toplumumuza ve ekonomimize verdiği zararların yanında aslında en büyük zararı, kayıt dışı olarak çalışan/çalıştırılan işçilere vermektedir. Kayıt dışı çalışan

²²⁸ Mehmet Candan, **a.g.e.**, s.75.

işçi, iş kazasına uğradığında veya meslek hastalığına yakalandığında ya da rahatsızlandığında sosyal güvenlik kurumlarının tedavi imkanlarından yararlanamaz.

Hastalığı süresince geçici iş görmezlik ödeneğinden faydalanamaz ve işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişilere de sağlık hizmeti verilemez.

Kayıt dışı çalışan işçiye; sakatlandığında malullük aylığı; yaşlandığında emeklilik aylığı; öldüğünde bakmakla yükümlü olduğu kişilere ölüm aylığı; işsiz kaldığında işsizlik ödeneği ödenmez.

Kaçak çalıştırılan işçi; asgari ücretin altında, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinden yoksun olarak herhangi bir ödenek yapılmadan (ihbar tazminatı, kıdem tazminatı vs.) her an işten çıkartılma riski ile çalışmaktadır.

Kayıt dışı istihdam; vergilemede adaletsizliğe neden olması, ekonomik göstergelerin güvenilirliğini azaltarak ekonomi yönetimini zorlaştırmasını, haksız rekabete ve sosyal güvenlik sisteminde bozulmaya yol açması, hukuk devletine ve dolayısıyla rejime olan inancı zayıflatarak ahlaki değerleri yozlaştırması nedeniyle eleştirilmektedir.

Kayıt dışı istihdamın mali olumsuz sonuçları dışındaki sonuçları aşağıda yer almaktadır.

2- Haksız Rekabete Neden Olur

Kayıt dışı istihdam faaliyeti, kayıtlı faaliyet gösterenler aleyhine rekabeti olumsuz etkiler ve resmi sektörde faaliyet gösterenler cezalandırılmış olur. Örneğin, bir işyeri sahibi müşterilerine sunduğu hizmetler nedeniyle kayıt dışı faaliyette bulunana göre yüksek işletme giderleri ile karşı karşıyadır. Yüksek işletme giderlerine sahip olan kayıtlı işçi

çalıştıran işletmeler bu maliyeti fiyatlarına yansıtacaktır. Fiyatlarını yüksek tutmak zorunda kalan kayıtlı işletme sahipleri, kayıt dışı işçi çalıştıran ve maliyetlerinin düşük olması nedeniyle ürettikleri

mal ve hizmetlerin fiyatları da düşük olan firmalara karşısında piyasada var olmakta zorlanacaklardır. Kayıtlı işletme sahipleri bu durumdan olumsuz yönde etkilenecek ve haksız rekabete maruz kalmış olacaklardır.

3- Ekonomik Verileri Bozar

Kayıt dışı istihdam resmi ve ekonomik göstergelerin sağlıklı ve eksik olması nedeniyle ekonomik göstergelere karşı güvensizlik yaratmakta ve ekonomik durumun yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır.

Yönetim açısından, yönetim sürecinde planlama safhasında sorunu çözmek için hedef belirlemek ve kaynakların etkin kullanımında gerekli tedbirleri almak mümkün olamayacaktır.

4- Çalışma Hayatındaki Verimliliği Azaltır

Kayıt dışı istihdam edilen işçiler düşük ücret, sosyal güvencenin olmayışı, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinden uzak bir şekilde istihdam edildikleri için çalışma hayatlarında verimli olamamaktadırlar.

Kayıt dışı istihdam edilen işçilerin büyük bir kısmı normal çalışma saatlerinden fazla çalıştırılmakta, hem bedenen hem de zihnen sömürülmektedirler. Bu yüzden kayıt dışı istihdam edilenlerin iş verimliliği azalmaktadır.

Çalışanlar işyerlerinde birçok tehlike ile karşı karşıya gelebilmektedirler. Kayıt dışı olarak çalışan işçinin herhangi bir iş kazası veya meslek hastalığı ile karşı karşıya gelmesi durumunda ortada bir iş akdi olmadığı için işverenler tarafından kolayca işten çıkartılabilmektedir. Sosyal güvenliği olmayan işçi maddi yönden gücü yetmediği için hastalığını veya iş kazasını tedavi ettirme imkanı

bulamamaktadır. Nitekim son 12 ayda istihdam edilenlerden yüzde 2,9'u iş kazası geçirmiştir.²²⁹

5- Çocuk Emeğinin Sömürülmesine Yol Açar

Çalışma çağına gelmemiş çocukların illegal yollardan istihdam edilmesi çocukları ahlaki ve psikolojik yönden olumsuz şekilde etkilemektedir.

Çocuklar, psikolojik olarak, çalışmaya hazır değildirler. Çünkü daha oyun çağındayken kendi doğal ortamından alıkonulup çeşitli iş alanlarına sürüklenmekte, çok ağır iş koşullarında çalıştırılmaktadırlar. Bu sebeple, çalışan çocuklar hırçın, içe kapanık, çevresiyle uyumsuz ve özgüvensiz bir kişiliğe bürünmektedirler. Ayrıca çocuklar bedensel olarak çalışmaya hazır değildirler.²³⁰

Pek çok ülkede olduğu gibi Ülkemizde de belirli bir yaştan altındaki çocukların çalıştırılmaları kanunlarla yasaklanmıştır. Bu nedenle, çıraklık okuluna gidenler hariç, çalışan çocukların herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunda kaydı bulunmamaktadır.

Çocuk işçilerin iş güvenceleri yoktur. Çalışma süreleri uzun, ücretleri düşüktür. Çocuk işçiler çalıştıkları yerlerde işveren ya da yetişkin çalışanlar tarafından kötü muameleye maruz kalmaktadırlar. Çocukluk çağı insanın kişilik devresinin geliştiği ve eğitime en çok ihtiyaç duyulan bir zaman dilimidir. Eğitim kurumlarında eğitim görmesi gereken bir yaşta çocukların çalıştırılması, gelecekte eğitimsiz bir kuşakla toplumun karşı karşıya kalmasına sebep olacaktır.

²²⁹ **İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları**, TÜİK Yayınları, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3916>, 20 Ocak 2010

²³⁰ Nuray Senemoğlu, **Gelişim ve Öğrenme**, 3. baskı, Gazi Kitabevi, Ankara. 2002, s.32..

6- Yabancı Kaçak İşçiliğin Artmasına Neden Olur

Yabancı kaçak işçiler; çalıştıkları ülkelerin asgari ücret düzeyinin altında, sağlıksız ortamlarda, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinden uzak bir şekilde istihdam edilmektedirler. Yabancı kaçak işçilerin temel hedefi para biriktirip ülkelerine kısa sürede geri dönmektir.

Yabancı kaçak işçiler ülkeye giriş izni, ikamet izni gibi kanuni durumlar karşısında da kaçak sayıldıkları için kayıt dışı çalıştırıldıklarını resmi makamlara bildirememektedirler. İşverenler yabancı işçilerin bu durumundan faydalanarak, onları düşük ücretlerle çalıştırmakla kalmayıp bazen emeklerinin karşılığını alamamakta bazen de eksik almaktadırlar.

Yabancı kaçak işçiliğin artması neticesinde yerli işgücü işsiz kalmakta, toplumda işsizliğin neden olduğu çok sayıda olumsuzluk meydana gelmektedir. Yabancı kaçak işçilikle mücadele sonucunda yerli işgücümüze istihdam kapısı açılacak, ülkemizin vergi ve sigorta primi gelirleri artacak ve işsizlik ile mücadelede mesafe kat edilmış olacaktır.

Yabancı kaçak işçi istihdamı kayıt dışı istihdamda olduğu gibi, devletin sigorta primi ve vergi gelirlerinin azalmasına, yoksulluğa, adaletsiz gelir dağılımına, firmalar arasında haksız rekabete ve diğer olumsuz sonuçlara neden olmaktadır.²³¹

7- Vergi Adaletini Ortadan Kaldırır

Vergi; devletin kamu hizmetlerini yürütebilmesi için ekonomik birimlerden, yasalara dayanılarak ve karşılıksız olarak devlete fon aktarılmasıdır. Diğer bir tanımlamaya göre vergi; devletin veya devlet tarafından kendine yetki verilen kamu tüzel kişilerinin geniş anlamdaki kamusal faaliyetlerini yerine getirmek için yaptığı

²³¹ Mehmet Candan, a.g.e., s.80.

harcamaları finanse etmek ya da kamusal görevlerini yerine getirmek amacıyla, yasal düzenlemeler çerçevesinde ve hukuki zora dayanarak, herhangi bir karşılığa dayanmaksızın ve geri vermemek üzere gerçek ve tüzel kişilerden aldıkları para tutarlarıdır.²³²

Kayıt dışı istihdam neticesinde meydana gelen vergi geliri kaybı, faaliyetlerini kayıtlı olarak sürdüren mükelleflere yansıtılarak vergi adaletinin ihlal edilmesi sonucunu ortaya çıkarır. Çalıştırdığı işçileri kayıtlı olarak vergi ve sigorta gibi mali ve sosyal yüklerini ödeyen işverenler ile kayıtsız işçi çalıştıran işverenler arasında vergi adaleti bozulur. Bu durum ise, toplumsal yapıda moral değerleri inciten, kamu otoritesine karşı güven bunalımı yaratan ve buradan hareketle bireysel ya da organize vergi direncini artıran bir oluşumdur.

8- Kıdem Tazminatı Alınmasını Engeller

Kayıt dışı istihdamın bir diğer önemli sonucu çalışanların kıdem tazminatından mahrum kalmasıdır. Kıdem tazminatı çalışana sosyal riskler karşısında güvence sağlayan bir gelir, bir işyerinde ömür tüketen, kas ve beyin gücünü, bilgisini birikimini o işyerinde harcayan çalışanın emeğinin yıpranma bedelidir. Ayrıca işsizlik sigortasının çok yetersiz olduğu ülkemizde işsizlik geliri olarak da kıdem tazminatı kullanılmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın çalışanlar yönünden önemli bir olumsuz yönü de çok sayıda sosyal yönü bulunan kıdem tazminatından mahrum kalınmasına yol açmasıdır.

Kıdem tazminatı ile birlikte kayıt dışı çalışanlar ihbar ve kötü niyet tazminatı elde etme hakları da bulunmamaktadır.

²³² Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ, Yayın no, 337/17, İstanbul, 1992 s.222.

9- Sosyal Güvenlik Haklarının Elde Edilmemesine Sebep Olur

Kayıtlı çalışmanın çalışan açısından temelde iki sonucu vardır. Bunlardan birincisi genel sağlık sigortası sistemine dahil olarak ücretsiz sağlık yardımından yararlanmak ikincisi de çalışılmayacak yaşlarda emekli aylığı alarak hayatını devam ettirecek bir uzun vadeli sigorta koluna dahil olmaktır. Kayıt dışı çalışanlar bu iki önemli sosyal güvenlik hakkını yitirmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminde yer alan ölüm yardımı, evlenme yardımı aile bireylerine sağlanacak aylık haklarından da yararlanılamayacaktır.

Kayıt dışı istihdamın çok önemli bir diğer olumsuz sonucu da iş kazalarına karşılık çalışanların hiçbir güvencelerinin olmamasıdır.

10- Sendikalaşmayı Engeller

Kayıt dışı ekonomi ve istihdam, sendikalaşmanın önünde ki en önemli engellerden biridir. Bu sektörde çalışan işçilerin iş mevzuatının hükümlerinden bile yararlandırılmadığı ve genellikle sigortasız çalıştırıldığı bilindiğine göre bu sektörde faaliyet gösteren işverenlerin sendikal haklara saygı göstermeleri beklenemez.

Kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerde sendikaların faaliyetleri zorlaşmaktadır. Kayıt dışı istihdamın artmasıyla beraber sendikalı işçi sayısı azalmaktadır. Sendikalaşma oranının düşüklüğü beraberinde reel ücretlerin gerilemesini, örgütsüz ve dağınık bir toplum yapısını getirmektedir. İşçiler çalışma yaşamı ile ilgili mevzuat ve sahip oldukları haklar konularında bilgisiz kalmaktadırlar.

Kayıt dışı ve yabancı kaçak işçi olarak çalıştırılan kişiler toplu pazarlık, sendika üyeliği ve grev haklarından mahrum olurlar. Kaçak işçiler, işveren ile meydana gelen sorunlarını bireysel olarak çözmeye çalışmaktadırlar.

C. Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaştığı krizin sebebi, gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerini kriz içine düşüren gelişmeler olmadığı gibi, iktisadi gelişme seviyesinin yetersizliğine bağlı olarak kapsam ve sağlanan haklar bakımından karşılaşılan yetersizliklerden kaynaklanan problemler de değildir.

Türk sosyal güvenlik sistemi, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalarla rayından çıkarılmış, sistemin temel kurumları olan sosyal sigorta kurumlarının sigortacılık ilkelerine ters müdahalelerle işletilmesinden dolayı, en azından, 50 yıllık bir sosyal güvenlik sisteminin bugün karşılaşmaması gereken, “erken” bir kriz içine düşürülmüştür.²³³ Bundan dolayı, Türk sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı finansman krizi, kamu finansmanı üzerinden yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon oranı olmak üzere, temel ekonomik ve mali göstergeleri olumsuz etkilemiş, bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi Türk ekonomisindeki istikrarsızlık yaratan sebeplerden birisi haline gelmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi ciddi bir şekilde finansman krizi içinde olup, bugünkü yapısı ile sürdürülmesi mümkün değildir. Sosyal güvenlik sistemi, başta kamu maliyesi olmak üzere makro ekonomik dengeleri bozan olumsuz etkilere sahip olmaya başlamıştır.

1- Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Kaybına Yol Açır

Sosyal sigorta primleri; sosyal güvenlik kurumlarının, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi sosyal riskleri finanse etmek amacıyla sigortalı ve işverenden alınan payları ifade eder.²³⁴

²³³ Süngü, a.g.e., s.60.

²³⁴ İrfan Alkan, “Prim Oranları”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Ekim-Aralık 2002, s.45.

Sosyal sigortalar primlerinin hukuksal niteliği tartışmalıdır. Bir görüşe göre, primler, işveren payı da dahil, sigortalının emek gelirinin, yani ücretinin bir bölümüdür. İşveren ücretin tümünü işçiye ödemek yerine, alıkoyduğu belli bir miktarı, prim adı altında sosyal güvenlik kuruluşlarına yatırmaktadır. Bu nedenle, işçi adına ödenen bu primlere geri bırakılmış ücret, dolaylı ücret ya da sosyal ücret adı verilmektedir. Diğer bir görüşe göre, sosyal sigorta primleri vergi yada vergi benzeri bir niteliğe sahiptir. Primlerin zorunlu oluşu ve kamu hizmeti niteliğindeki sosyal güvenliğin finansmanında kullanılmaları, anılan son görüşü desteklemektedir.²³⁵

Vergide olduğu gibi, prim ödenmesini düzenleyen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun mükellefiyet, oran ve matrahını belirlemiş olması ve tahsilinde uygulanan usul dikkate alındığında, primin bir tür vergi olduğu düşünülebilir. Ancak primin karşılıklı olması, belli bir amaç için tahsil edilmesi, tahsilatın genel bütçe dışında yer alan kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlarca yapılması, primleri vergiden ayırmaktadır.

Tablo-38 Uygulanan Prim Oranları

	Sigortalı Payı (yüzde)	İşveren (yüzde)	Toplam
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm	9	11	20
Kısa Vadeli Sigorta Kolları	-	1 - 6,5	1 - 6,5
Genel Sağlık Sigortası	5	7,5	12,5
Sadece GSS	12	-	12
İsteğe Bağlı Sigorta	32	--	32
Sosyal Güvenlik Destek Primi	7,5	23,5-29	31-36,5
Çıraklar ve Öğrenciler	-	1	1
Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar (4/b)		33,5 - 39	33,5 - 39
Borçlanmalar		32	32

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

²³⁵ Alkan, **a.g.m.**, s.45.

İş kazası ve meslek hastalığı primi oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı yönünden gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre yüzde 1 ile yüzde 6,5 arasında değişmektedir.

Malullük, Yaşlılık ve Ölüm sigortası işveren primi oranı, maden işletmelerinin yer altı işlerinde çalışanlar ile ağır, yıpratıcı ve zehirleyici sayılan işlerde çalışanlar için yüzde 13'tür.

Kayıt dışı istihdamın neden olduğu en önemli mali etki SGK'nın prim kaybıdır. Sonraki bölümlerde detaylı bir şekilde rakamlarla ortaya konulacağı gibi çok büyük rakamlarda bir prim geliri alınamamakta ve kurum ciddi bir finansman sorunu yaşamaktadır.

2- İşsizlik Sigortası Ödeneği Alınmasını Engeller ve İşsizlik Sigortası Fonunun Gelirlerini Azaltır

İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası aşağıdaki potansiyel faydaları sağlayabilmektedir;

1. İşsiz kalan süre içinde; sigortalı işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde işsizlik ödeneği ile karşılandığından, sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler arayacaklardır. Bu işgücü verimliliğini olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca, işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzluklar bir ölçüde önlenecektir.

2. İşsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçlerini belli ölçüde koruduğundan toplam talep üzerinde olumlu etki yapacaktır.

3. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacaklarından verimlilik artacak ve işgücü devri azalacaktır.

4. İşsizlik sigortası kapsamında verilecek olan eğitimler ile sigortalı işsizlerin nitelikleri artırılacaktır.

5. Kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır.

6. İşgücü piyasasına yönelik (iş-çalışan-işyeri) veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayıp, doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak ve böylelikle verimlilik ve çalışanların mutluluğu artacaktır.

7. Kaynakların, üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirilmesinde İşsizlik Sigortası Fonu da katkı sağlayacaktır.²³⁶

İşsizlik sigortası zorunlu olup, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82 nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden; sigortalı yüzde 1, işveren yüzde 2, Devlet yüzde 1 oranında prim ödemektedir.

Eylül-Ekim-Kasım 2009 ayları ortalamasına bakıldığında zaman Türkiye’de 3.299.000 işsizden 237.779’unun, başka bir ifadeyle işsizlerin sadece yüzde 7,2’sinin işsizlik ödeneğinden faydalandığı görülmektedir. Burada en önemli etken, kayıt dışı çalışanların (tarım dışı istihdamın yüzde 30,4’ü) sistemin tamamen dışında kalmış olmasıdır. Ayrıca kendi isteği ile işten ayrılanlar, ilk kez iş arayanlar ve daha önce kendi hesabına çalışanlar gibi işsizlik sigortası kapsamının dışında olanların toplam işsizler içindeki payının yüksekliği de işsizlik ödeneği alanların sayısını düşüren bir diğer önemli sebeptir.

İşsizlik sigortasına ilişkin işlemler “İşsizlik sigortası fonu” aracılığıyla yürütülmektedir ve kayıt dışı istihdam bu fonun gelirlerini azaltıcı yönde etki yapar. Ayrıca kayıt dışı çalıştırılanlar ileride işsiz kaldıklarında işsizlik sigortası ödeneğinden mahrum kalır.

²³⁶ (Erişim) <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPa.g.e..aspx?uicode=statissizliksigortasiisle>, 5 Şubat 2010.

3- Vergi Kaybına Yol Açar

Kayıt dışı çalışan kişilerin ücretleri elden ödendiğinden işverenin yasal kayıt ve belgelerine yansımamakta, işverenlerin giderlerinin düşük kalmasına ve gelir-gider arasındaki farkın yükselmesine neden olmaktadır. İşverenler bu gösteremedikleri giderler nedeniyle vergi matrahının yükselmesini, dışarıdan gider belgeleri temin etmek suretiyle masraf göstererek ya da gelirleri düşük göstermek suretiyle engellemektedir. İşçilerin ücretlerinin tam olarak kayda geçirilmesi, işletmelerin diğer yasadışı faaliyetlerini gizlemelerini de zorlaştıracaktır.

Bilindiği üzere, ücret üzerinden yüzde 0.66 oranında Damga Vergisi kesilmektedir. Ücretten SGK işçi primi ve işsizlik işçi primi tutarı düştükten sonra kalan matrah üzerinden yüzde 15 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Söz konusu gelir vergisi oranı belirlenen gelir vergisi dilimleri çerçevesinde oransal olarak artmaktadır. Ancak çalışanların ödediği gelir vergilerinin bir kısmı asgari geçim indirimi olarak yeniden çalışanlara ödenmektedir.

Kayıt dışı istihdam nedeniyle ücretler üzerinden alınması gereken bu gelir ve damga vergileri alınamamaktadır. Bu kayıt dışı istihdamın doğrudan neden olduğu vergi kayıplarını oluşturur. Söz konusu kayıplar eğer doğrudan kayıplarla sınırlı kalsaydı aslında bir vergi kaybından söz edilemezdi. Kayıt dışı istihdam nedeniyle ödenmeyen vergilerin daha fazlası, işçi maliyetlerinin gider yazılamaması nedeniyle daha yüksek gelir veya kurumlar vergisi olarak ödenmek durumunda kalacaktır. Ancak kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi iç içe geçmiş yapılardır. Çalıştırdığı işçiyi beyan etmeyen mükellefler ödedikleri giderlerden daha fazlasını da sahte ve yanıltıcı belgele kullanmak veya gelirlerini bu kadar gizlemek suretiyle beyan etmektedirler. Bundan dolayı da kayıt dışı istihdam nedeniyle daha az KDV, ÖTV ve kurumlar vergisi ödenmesine sebebiyet verilmektedir bu da kayıt dışı istihdamın olumsuz dolaylı mali etkilerinden birini oluşturur.

4- Bütçeden Daha Fazla Miktarda Sosyal Yardım Ödenmesine Yol Açar

Kayıt dışı istihdamın en önemli olumsuz dolaylı mali etkilerinden bir tanesi de, sosyal yardım ödemeleri içinde yer alan ve ön şartı kayıtlı olmayanlara sosyal yardım yapılması olarak belirlenen birçok yardımın yersiz olarak alınmasına sebebiyet vermesidir.

Ön şartı genel olarak bir yerde çalışmamak olarak uygulanan ve nihai olarak merkezi hükümet bütçesinden yapılan sosyal yardım ve primsiz ödemeler aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.

Tablo-39 Genel Olarak Bir Yerde Çalışmama Ön Şartına Dayanan Sosyal Yardımlar

Yardımları Yapan Kurum	Yardım Yapılan Kişi Sayısı*	Yapılan Yardımın Toplam Miktarı (2008)
Sağlık Bakanlığı	9.225.745	4.031.000
Vakıflar Genel Müdürlüğü	92.113	85.587
SYDGM	23.511.616	6.062.996
SGK	1.266.174	2.018.628
Mahalli İdareler	354.000	519.034
Toplam		12.717.245

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

* Aynı kişi birden fazla yardım alabilmektedir.

Nihai olarak merkezi yönetim bütçesine yüklenen 13 milyara yaklaşık sosyal yardım ödemesi kayıt dışı çalışanlar kayıt altına alınabilmiş olsalardı çok önemli miktarlarda azalma gösterecek ve belki bu sayede gerçek ihtiyaç sahiplerine daha anlamlı miktarlarda yardımlar yapılabilecekti. Bu yönüyle kayıt dışı istihdam sosyal yardım politikasını etkisizleştirmekte ve yoksullukla mücadele edilmesini engellemektedir.

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

A. Bütçe Kavramı

Bütçe Latince kökenli bir kelimedir. Latince “bulga” kelimesinin karşılığı, devletin gelir ve giderleri için bir kab olarak kullanılan para çantası “money bag”, kamu kesesi “public purse”, küçük deri çanta, torba ve çekmece anlamında kullanılmakta, eski Fransızcadaki “bouge” ya da “bougette” kelimesiyle eş anlam taşımaktadır.²³⁷

Kısa bir tanımlama yapmak gerekirse; Bütçeler, kamu fonlarının toplanması ve bunların kullanımı için hükümetlerin milletin temsilcisi Parlamentolardan aldıkları yetkiler topluluğudur.²³⁸ Bu anlamda bütçe, toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımı konusunda yapılmış olan bir sözleşme niteliği taşımaktadır. Devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin veren bütçeler, çağdaş devletlerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna dayandırılmıştır. Kamudan toplanacak her türlü kaynağın ve bunların harcama yerlerinin önceden parlamentonun iznine ve onayına sunulması bütçe hakkının; alınan izin ve yetkinin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı hakkında parlamentoya hesap verilmesi bütçe hukukunun uygulama yönünü ifade etmektedir. Bu uygulamalar, öncelikle bütçe kanunu ile gerçekleşmekte ve kesin hesap kanunlarının kabulü yoluyla devam etmektedir.²³⁹

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu genel yönetim kavramını getirmiş ve genel yönetimi; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olmak üzere üç kısma ayırmış, merkezi yönetimi de genel bütçe kapsamındaki kamu

²³⁷ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. B, Bursa 1998. S.42.

²³⁸ Erkan Karaarslan, **Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006, s.128.

²³⁹ Karaarslan, **a.g.e.**, s.128.

idareleri, özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar olmak üzere üç gruba ayırmıştır.

Bu çalışmada kayıt dışı istihdamın bütçe üzerindeki yükleri incelenirken, SGK bütçesindeki kayıplar, nihai olarak merkezi yönetim bütçesinden giderildiği için bütçeden merkezi yönetim bütçesi anlaşılacak ve kayıt dışı istihdamın merkezi yönetim bütçesi üzerindeki olumsuz etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

B. Kayıt Dışı İstihdamın Doğrudan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri

1- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar

Sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerden kaynaklı bütçe üzerindeki yükler, vergi kayıpları ve sosyal güvenlik prim kayıpları olarak iki ana başlık altında incelenebilir. Bu inceleme yapılırken sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerin sayısının son TÜİK verilerine göre toplam 9.555.000 kişi olduğu kabul edilecektir.

a. Sosyal Sigorta Prim Kayıpları

Sosyal sigorta prim oranları işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik destek primleri dahil olmak üzere aşağıdaki tabloda izlenmektedir.

Tablo-40 Sosyal Sigorta Prim Oranları

	Sigortalı Payı (yüzde)	İşveren (yüzde)	Toplam
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm	9	11	20
Kısa Vadeli Sigorta Kolları	-	1 - 6,5	1 - 6,5
Genel Sağlık Sigortası	5	7,5	12,5
İşsizlik Sigortası Primleri	1	2	3
Sosyal Güvenlik Destek Primi	7,5	23,5-29	31-36,5
Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar (4/b)		33,5 - 39	33,5 – 39

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bu çalışmada kayıt dışı istihdamın neden olduğu mali kaybı ortaya koyarken, kayıt dışı çalışanların kayıtlı olarak çalışmaları durumunda SGK'ya ödenmesi gereken asgari prim tutarından hareket edildiği için, ücretli, yevmiyeli ve ücretsiz aile işçileri için gelirleri asgari ücret olarak esas alınacak ve prim oranı en alt düzeyden hesaplanacaktır. İşveren ve kendi hesabına çalışanlarda ise en alt düzeyden gelir elde edileceği ve bu düzeyden prim hesap edileceği varsayılacaktır.

Tablo-41 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Prim Kaybı

Çalışma Şekilleri	Kişi Sayısı	Prime Tabi Brüt Ücret	Toplam Prim Oranı	Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Prim Kaybı	Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Prim Kaybı	Toplam Prim Kaybı
	-A-	-B-	-C-	$D=(B*C/100)$	$E=(D*12)$	$F=(A*E)$
Ücretli ve Yevmiyeli	3.597.000	729,00	36,50	266,09	3.193,08	11.485.508.760,00
İşveren	322.000	729,00	33,50	244,22	2.930,58	943.646.760,00
Kendi Hesabına Çalışan	3.038.000	729,00	33,50	244,22	2.930,58	8.903.102.040,00
Ücretsiz Aile İşçisi	2.598.000	729,00	36,50	266,09	3.193,08	8.295.621.840,00
Toplam	9.555.000					29.627.879.400,00

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıt dışı istihdam, yukarıda da görüldüğü üzere merkezi yönetim bütçesi açısından çok büyük bir gelir kaybına neden olmaktadır. Kişilerin kayıt dışı çalışmasından dolayı özellikle SGK büyük miktarda prim kaybına uğramaktadır. Tabloda görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenler nedeniyle ortaya çıkan prim kaybı 30 milyar TL civarında gerçekleşmektedir.

b. Vergi Kayıpları

Ücretler üzerinden temelde gelir vergisi ve damga vergisi alınmaktadır. Gelir vergisi ücretler üzerinden artan oranlı bir tarifeye kaynağa kesilmek suretiyle alınmaktadır. Verginin ödenmesinden işverenler sorumludur. Bu nedenle çalışanlar ödedikleri vergiden çok da haberdar değildir. Gelir vergisinden ortaya çıkan mali kayıpları hesaplayabilmek için asgari geçim indirimi nedeniyle kamuya ödenmeyen tutarların netleştirilmesi gerekecektir. Gelir vergisi dışında ücretlerden alınan damga vergisi de kayıt dışı istihdamdan kaynaklı ikinci vergi kaybıdır.

Tablo-42 Ücretlerden Kesilen Vergi Oranları

2010 TAKVİM YILI (G.V.K. MADDE:103) GELİR VERGİSİ TARİFESİ (ÜCRET GELİRLERİ DAHİL)	
8.800 Türk Lirasına kadar	yüzde 15
22.000 Türk Lirasının 8.800 lirası için 1.320 TL, fazlası	yüzde 20
50.000 Türk Lirasının 22.000 lirası için 3.960 TL, fazlası	yüzde 27
50.000 Türk Lirasından fazlasının 50.000 lirası için 11.520 TL, fazlası	yüzde 35
DAMGA VERGİSİ	
Tüm Ücret Tutarları İçin	Binde 6,6

Kaynak: Bakanlar Kurulu kararlarından yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Vergi kayıpları hesap edilirken, çalışanların asgari ücret geliri elde ettikleri varsayılacak, asgari geçim indirimi de en minimum düzeyden hesaplanacaktır. 4 Nisan 2007 Tarih ve 26483 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5615 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2. maddesiyle ücretliler için vergi iadesi uygulaması kaldırılmış ve yerine asgari geçim indirimi uygulaması getirilmiştir. 2008 yılından itibaren ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde asgari geçim indirimi uygulamasına başlanmıştır. Asgari geçim indirimi; ücretin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için yüzde 50’si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için yüzde 10’u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için yüzde 7,5, diğer çocuklar için yüzde 5’idir.

Sosyal güvenlik kurumlarına hiç kayıtlı olmayanların vergi kaybını hesaplarken tamamen kayıt dışında bulunan 9.555.000 kişinin dikkate alınması yanıltıcı olacaktır. Çünkü, tarımda çalışanların önemli bir kısmı vergiden muaf tutulmuştur. Ayrıca kendi hesaplarına çalışanlarla işverenlerde ücretler üzerinden ödenen gelir vergisini ödememektedir. Hesaplamalarda bu ayrıntı ihmal edilmeyerek tarım kesiminde olup kayıt dışı olanlar vergi kaybı kısmına dahil edilmemiştir.

Tablo-43 Çeşitli Asgari Ücret Düzeylerinde Gelir Vergisi Oranı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Matrah= Asgari Ücret	2837	3672	5203	5864	6372	6885
Vergi Tutarı	426	551	780	880	956	1033
Oran(yüzde)	15	15	15	15	15	15
Matrah=3 x Asgari Ücret	8512	11016	15609	17593	19116	20655
Vergi Tutarı	1512	1953	2902	3318	3551	3872
Oran(yüzde)	17,77	17,73	18,59	18,86	18,58	18,75
Matrah =6,5 x Asgari Ücret	18442	23868	33819	38119	41418	44753
Vergi Tutarı	3946	5117	7746	8856	9686	10518
Oran(yüzde)	21,39	21,44	22,9	23,23	23,39	23,5
Matrah=10 x Asgari Ücret	28373	36720	52029	58644	63720	68850
Vergi Tutarı	6897	8966	13209	15013	17492	18953
Oran(yüzde)	24,31	24,42	25,39	25,6	27,45	27,53

Kaynak: Ahmet Talha ÇALGAN, “Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler ve İstihdama Etkileri”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara 2007. s.86.

43 numaralı tabloda, ücretler arttıkça gelir vergisinin artan oranlı tarifesi nedeniyle vergi oranlarının yükseldiği görülmektedir.

Tablo-44 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009)

Kişi Sayısı (Ücretli ve Yevmiyeliler)	-A-	3.597.000
Prime Tabi Brüt Ücret	-B-	729,00
Gelir Vergisi Oranı (yüzde)	-C-	15,00
Gelir Vergisi Matrahı	-D-	619,65
Bir Kişinin Aylık Gelir Vergisi	$E=(C*D/100)$	92,95
Asgari Geçim İndirimi	F	54,68
Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Net Gelir Vergisi Kaybı	$G=(E-F)$	38,27
Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Gelir Vergisi Kaybı	$H=(G*12)$	459,21
Toplam Gelir Vergisi Kaybı	$I=(H*A)$	1.651.778.370,00
Bir Kişinin Aylık Damga Vergisi	$J=(B*0,0066)$	4,81
Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Damga Vergisi Kaybı	$K=(J*12)$	57,74
Toplam Damga Vergisi Kaybı	$L=(K*B)$	207.679.269,60
Toplam Vergi Kaybı	$M=(I+L)$	1.859.457.639,60

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıt dışı istihdam, yukarıda da görüldüğü üzere merkezi yönetim bütçesi açısından çok önemli bir gelir kaybına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenler nedeniyle ortaya çıkan gelir ve damga vergisi kaybı 1,85 milyar TL civarında gerçekleşmektedir. Bu hesaplama sadece ücretli ve yevmiyeli olanlar açısından yapılmıştır.

2- Yabancı Kaçak İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar

Türkiye; Ortadoğu, Rusya, Doğu Avrupa ve bazı Asya ülkelerinden göç almış ve yabancı kaçak işçiliğe maruz kalmıştır. Son yıllarda özellikle Avrupa Birliği ülkelerine geçişte atlama yeri olarak görülen Türkiye, yabancı kaçak işçiliğin artış göstermiş olduğu bir ülke konumuna gelmiştir.²⁴⁰ Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü bölümünde detaylıca belirtildiği üzere 1.650.000 yabancı kaçak işçi çalışmaktadır. Yabancı kaçak işçilerden kaynaklı bütçe üzerindeki prim ve vergi kayıpları ise aşağıdaki gibidir.

²⁴⁰ Ayhan Gencler, “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, **TUİİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi** Cilt: 17, Sayı: 3, 2002 s.4.

Tablo-45 Yabancı Kaçak İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009)

Yabancı Kaçak İşçi Pim Kaybı	Kişi Sayısı	Prime Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişinin Aylık Prim Kaybı	Bir Kişi Yıllık Prim Kaybı	Toplam Prim Kaybı
	-A-	-B-	-C-	$D=(B \cdot C/100)$	$E=(D \cdot 12)$	$F=(E \cdot A)$
Yabancı Kaçak İşçi	1.650.000	729,00	36,50	266,09	3.193,08	5.268.582.000
Toplam	1.650.000					5.268.582.000
Yabancı Kaçak İşçi Gelir Vergisi Kaybı	Kişi Sayısı	Vergiye Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişinin Aylık Vergi Kaybı	Bir Kişi Yıllık Gelir Vergisi Kaybı	Toplam Gelir Vergisi Kaybı
	-A-	-B-	-C-	D	$E=(D \cdot 12)$	$F=(E \cdot A)$
Yabancı Kaçak İşçi	1.650.000	619,65	15,00	38,27	459,24	757.746.000
Toplam	1.650.000					757.746.000
Yabancı Kaçak İşçi Damga Vergisi Kaybı	Kişi Sayısı	Vergiye Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişinin Aylık Vergi Kaybı	Bir Kişi Yıllık Damga Vergisi Kaybı	Toplam Damga Vergisi Kaybı
	-A-	-B-	-C-	D	$E=(D \cdot 12)$	$F=(E \cdot A)$
Yabancı Kaçak İşçi	1.650.000	729,00	0,66	4,81	57,74	95.265.720
Toplam	1.650.000					95.265.720
Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılmasından Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar						6.121.593.720

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

3- Çocuk İşçilerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar

15 yaş üstünde olan çocukların kayıt dışı çalıştırılmasından ortaya çıkan kayıplar, sosyal güvenlik sistemine hiç kayıtlı olmayanların neden olduğu kayıplar ile eksik ücret bildirimi kısmında ortaya konulan kayıplar bölümünde incelenmiştir. Bu bölümde ise diğer bölümlerde yer verilmeyen on beş yaş altı çalışan çocuklardan kaynaklı mali kayıplar incelenecektir. 15 yaş altında olup bir yerde çalışan ve kayıtlı olmayanların sayısı 318.000 kişidir. Çocuk işçilerde kayıt dışılığın bütçe üzerindeki yükleri hesap edilirken asgari ücretin 16 yaşından küçükler için öngörülen kısmı dikkate alınmıştır.

Tablo-46 Çocuk İşçiden Kaynaklı Mali Kayıplar (2009)

Çocuk İşçi Prim Kaybı	Kişi Sayısı	Prime Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Prim Kaybı	Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Prim Kaybı	Toplam Prim Kaybı
	-A-	-B-	-C-	$D=(B*C/100)$	$E=(D*12)$	$F=(E*A)$
	318.000	621,00	36,50	226,67	2.719,98	864.953.640,00
Toplam	318.000,00					864.953.640,00
Çocuk İşçi Gelir Vergisi Kaybı	Kişi Sayısı	Vergiye Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Vergi Kaybı	Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Gelir Vergisi Kaybı	Toplam Gelir Vergisi Kaybı
	-A-	-B-	-C-	D	$E=(D*12)$	$F=(E*A)$
	318.000	527,85	15,00	24,50	294,00	93.492.000,00
Toplam	318.000,00					93.492.000,00
Çocuk İşçi Damga Vergisi Kaybı	Kişi Sayısı	Vergiye Tabi Brüt Ücret	Oran (Yüzde)	Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Vergi Kaybı	Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Damga Vergisi Kaybı	Toplam Damga Vergisi Kaybı
	-A-	-B-	-C-	D	$E=(D*12)$	$F=(E*A)$
	318.000	621,00	0,66	4,10	49,18	15.640.257,60
Toplam	318.000,00					15.640.257,60
Çocuk İşçi Çalıştırılmasından Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar						974.085.897,60

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

4- Ücret veya Gün Olarak Eksik Bildirilenlerden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar

a. Ücret Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar

Çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmemesi nedeniyle karşılaşılan mali kayıplar yukarıda ki kısımda hesaplanmıştır. Ancak kayıt dışılık, sigortalı çalışan kişinin gerçek ücretinin gizlenerek SGK ve Maliye Bakanlığına asgari ücret üzerinden bildirilmesi durumunda da söz konusudur. TÜİK tarafından yapılan araştırmayla sektör ortalaması dikkate alınarak elde edilen brüt ücret tutarları ile SGK'ya sektör ortalaması için bildirilen prime esas kazanç tutarları karşılaştırıldığında, eksik ücret bildiriminden kaynaklanan kayıt dışılık ortaya çıkacaktır.

Tablo-47 İşyerinin Ekonomik Faaliyetine Göre Haftalık Fıllı Çalışma Süresi ve Aylık Ortalama İşgücü Maliyeti

Ekonomik faaliyet		Ücretli çalışanların oranı		Haftalık çalışma süresi		Aylık ortalama brüt ücret		Aylık ort. işgücü maliyeti	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
		(%)		(saat)		(TL)			
	TOPLAM	100,0	100,0	42,1	42,3	964	1383	1388	1833
(C)	Madencilik ve taşocaklığı	2,4	1,6	42,0	41,4	984	1466	1585	2222
(D)	İmalat	47,2	40,9	42,9	42,7	782	1154	1129	1576
(DA)	Gıda ürünleri, içecek ve tütün imalatı	6,6	4,3	43,0	43,1	819	1210	1180	1681
(DB)	Tekstil ve tekstil ürünleri imalatı	17,8	12,4	42,7	42,4	594	826	841	1091
(DC)	Deri ve deri ürünleri imalatı	1,3	0,7	41,9	42,2	554	768	750	988
(DD)	Ağaç ürünleri imalatı	0,7	0,5	42,8	42,9	625	955	848	1250
(DE)	Kağıt hamuru, kağıt ve kağıt ürünleri imalatı; Basım ve yayım	1,7	1,6	43,3	42,6	941	1212	1374	1698
(DF)	Kök kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıt imalatı	0,3	0,2	39,6	41,0	2546	4319	4160	6094
(DG)	Kimyasal madde ve ürünler ile suni elyaf imalatı	1,6	1,4	41,8	41,7	1409	2102	2217	3127
(DH)	Plastik ve kauçuk ürünleri imalatı	1,8	2,0	42,9	43,6	743	1020	1098	1404
(DI)	Metalik olmayan diğer mineral ürünlerin imalatı	2,3	2,8	43,5	43,6	853	1166	1244	1601
(DJ)	Ana metal ve fabrikasyon metal ürünleri imalatı	5,7	4,6	43,4	43,4	941	1378	1378	1863
(DK)	Makine ve teçhizat imalatı	2,2	3,0	43,6	42,3	839	1197	1135	1595

(DL)	Elektrikli ve optik donanım imalatı	1,8	1,9	43,4	42,0	949	1343	1388	1909
(DM)	Ulaşım araçları imalatı	2,0	3,6	42,1	42,6	1043	1596	1521	2184
(DN)	Başka yerde sınıflandırılmamış imalatlar	1,3	2,0	42,2	42,4	597	870	814	1145
(E)	Elektrik, gaz, buhar ve sıcak su üretimi ve dağıtımı	3,7	1,1	42,2	40,0	1514	2506	2116	3593
(F)	İnşaat	5,9	6,4	43,0	43,9	686	844	920	1055
(G)	Toptan ve perakende ticaret; motorlu taşıt, motosiklet, kişisel ve ev eşyalarının onarımı	15,0	13,0	43,2	43,0	826	1316	1146	1725
(H)	Oteller ve lokantalar	3,6	4,6	43,7	44,6	630	981	849	1254
(I)	Ulaştırma, depolama ve haberleşme	9,3	7,0	41,3	41,4	1278	1857	1762	2558
(J)	Mali aracı kuruluşların faaliyetleri	8,7	4,2	36,0	38,0	1949	3156	3031	4264
(K)	Gayrimenkul, kiralama ve iş faaliyetleri	4,2	9,5	40,9	42,6	936	1264	1277	1597
(M)	Eğitim	-	4,0	-	39,0	-	1630	-	1993
(N)	Sağlık işleri ve sosyal hizmetler	-	5,5	-	41,2	-	1919	-	2288
(O)	Diğer sosyal, toplumsal ve kişisel hizmet faaliyetleri	-	2,2	-	41,3	-	1669	-	2214

Kaynak: TÜİK, 2004 ve 2008 İşgücü Maliyeti Araştırması Sonuçları
(Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=27&ust_id=8, 15 Şubat 2010

Not: 2004 uygulamasında M, N ve O sektörleri kapsanmadığından 2004 ve 2008 yılı toplam değerleri karşılaştırılabilir değildir.

Aylık ortalama işgücü maliyeti, 2004 referans yılı için 1.388 TL, 2008 referans yılı için 1.833 TL olarak tahmin edilmiştir. İşgücü maliyeti; ücret ödemeleri, ücretli çalışana yapılan diğer ödemeler (ikramiye, prim gibi her ay yapılmayan düzensiz ödemeler, aynı yardım ödemeleri ve tasarruf sandıklarına yapılan ödemeler), sosyal güvenlik ödemeleri ve diğer işgücü maliyeti ödemeleri olarak dört ana grupta incelendiğinde, işgücü maliyeti içinde en büyük payı ücret ödemelerinin oluşturduğu görülmektedir. Bu pay, 2004 yılında yüzde 69,4 iken 2008 yılında yüzde 75,4 olarak gerçekleşmiştir. TÜİK tarafından yapılan İşgücü Maliyeti Araştırması Sonuçları, ekonomik faaliyet kolu ayırımında incelendiğinde, ücretli çalışana yapılan diğer ödemelerin işgücü maliyeti içindeki payının genellikle düştüğü gözlenmektedir. Bu pay, 2004 yılında yüzde 13 ve 2008 yılında yüzde 6,3 olarak tahmin edilmiştir. Sosyal güvenlik ödemelerinin işgücü maliyeti içindeki oranı ise 2004 yılında yüzde 16,9, 2008 yılında ise yüzde 17,6 olarak gerçekleşmiştir. Diğer işgücü maliyeti ödemelerinin payı her iki dönemde de yüzde 0.6'dır.

2008 yılı itibariyle TÜİK ve SGK verileri karşılaştırılarak SGK'ya ne kadar eksik ücret bildiriminde bulunulduğunu aşağıdaki şekilde tespit edebiliriz.

Tablo-48 2008 Döneminde Eksik Ücret Bildirimi

TÜİK Aylık Ortalama İşgücü Maliyeti	1.833.000
TÜİK Aylık Ortalama Brüt Ücret	1.383.000
SGK'ya Bildirilen Ağırlıklı Aylık Ortalama Ücret	1.124.000
Kamu Sektörü Hariç SGK'ya Bildirilen Ağırlıklı Aylık Ortalama Ücret	1.044.000
Özel Sektörde Çalışanlar İçin Eksik Ücret Bildirimi	339.000

Kaynak:TÜİK Kazanç İstatistikleri ile SGK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Eksik bildirilen ücretteki kayıt dışılık, çalışan kişinin fiilen aldığı ücret tutarı üzerinden değil, daha düşük bir düzey üzerinden kamu kurumlarına bildirilmesi nedeniyle ortaya çıkan tutar farkından kaynaklanan bir kayıt dışılıktır. SGK'ya yapılan bildirim ile sigortalının gerçekten aldığı ücret arasındaki farkın primi, sigorta primi kaybı;

aradaki matrahtan alınamayan vergi kaybı ise vergi kaybı olarak karşımıza çıkacaktır.

Bu kaybın hesaplanmasında SGK'ya bildirilen zorunlu sigortalı rakamları dikkate alınır. Çünkü isteğe bağlı sigortalılarda bir ücret ödemesi söz konusu olmadığı gibi, SGK alt sınırı ile üst sınırı arasındaki herhangi bir tutar üzerinden bildirimde bulunulabilir.

Tablo-49 2008 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Kapsamında Bulunanların Dağılımı

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	SİĞORTALI SAYISI	AYLIK VE GELİR ALANLAR	AİLE FERDİ	TOPLAM	GENEL NÜFUSA ORANI
SSK TOPLAM	9.574.873	5.024.696	20.805.134	35.404.703	49,51
A) 506 S.K.'NA TABİ					
a) ZORUNLU SİĞORTALILAR	8.802.989	4.991.460	20.114.764	33.909.213	47,41
b) İSTEĞE BAĞLI SİĞORTA	256.097	-	-	256.097	0,36
c) TOPLULUK SİĞORTASI	48.401	-	-	48.401	0,07
B) ÇIRAK SAYISI (3308 Sayılı Kanuna Tabi)	249.292	-	-	249.292	0,35
C) TARIM SİĞORTALISI (2925 Sayılı Kanuna Tabi)	218.094	33.236	872.370	1.123.700	1,57
T.C. EMEKLİ SANDIĞI	2.464.206	3.073.593	5.263.145	10.800.944	15,10
A) MEMUR	2.464.206	1.756.760	5.263.145	9.484.111	13,26
B) MADALYA AYL.VAT.HİZ. TER.AYL.ALANLAR	-	50.659	-	50.659	0,07
C) 2022 S.K.'NA GÖRE AYL. AL.(65 YAŞ KANUNU)	-	1.266.174	-	1.266.174	1,77
BAĞ-KUR TOPLAMI	3.260.719	1.965.247	9.377.960	14.603.926	20,42
a) 1479 S.K.'NA TABİ OLANLAR	2.119.252	1.616.860	6.834.129	10.570.241	14,78
b) 2926 S.K.'NA TABİ (Tarım Sigortalısı)	1.141.467	348.387	2.543.831	4.033.685	5,64
506 S.K. GEÇ.20 MD.KAPSAMINDAKİ SANDIKLAR	105.707	81.042	136.469	323.218	0,45
TOPLAM	15.405.505	10.144.578	35.582.708	61.132.791	85,48

Kaynak: SGK 2008 İstatistik Yıllığı

Eksik ücretin hesaplanmasında yukarıdaki 49 numaralı tabloda belirtilen çalışma şekillerinden sadece 506 sayılı Kanuna tabi çalışan zorunlu sigortalılar dikkate alınacaktır. Diğer çalışma şekillerinde eksik ücret bildirimine çok sık rastlanmamaktadır.

Tablo-50 Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Ortaya Çıkan Kayıplar (2008)

Sigortalı Sayısı (506 S.K. Zorunlu Sigortalı) (Kişi)	8.802.989,00
Kamu Sektörü Hariç Sigortalı Sayısı (506 S.K. Zorunlu Sigortalı) (Kişi) -A-	8.071.285,00
Özel Sektörde Çalışan Bir Kişi İçin Hesaplanan Aylık Eksik Ücret Bildirimi (TL) -E-	339,00
Bir Kişi İçin Eksik Ödenen Sosyal Güvenlik Primi $B=E*0,365$	123,74
SGK Primi İşçi Payı -C-	50,85
Vergiye Tabi Matrah $D=E-C$	288,15
Bir Kişi İçin Eksik Ödenen Gelir Vergisi $F=D*0,2$	57,63
Bir Kişi İçin Eksik Ödenen Damga Vergisi $G=E*66/1000$	5,21
Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Toplam Yıllık Prim Kaybı $H=A*B*12$	11.984.405.393,70
Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Toplam Yıllık Gelir Vergisi Kaybı $I=A*F*12$	5.581.777.854,60
Eksik Ücret Bildirimi Nedeniyle Toplam Yıllık Damga Vergisi Kaybı $J=A*G*12$	504.616.738,20
Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklı Toplam Mali Kayıp $K=H+I+J$	18.070.799.986,50

Kaynak:TÜİK Kazanç İstatistikleri ile SGK İstatistik Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Eksik ücret bildirimi nedeniyle, ortaya çıkan kayıplar yukarıdaki 50 numaralı tabloda detaylı bir şekilde incelenmiştir. Buna göre, eksik ücret bildiriminden kaynaklı alınamayan prim miktarı 12 milyar TL.ye yaklaşmakta, gelir vergisi ve damga vergisi kaybı ise 6 milyar TL.yi geçmektedir. Ortalama olarak 339 TL eksik bildirimden kaynaklı olarak toplam mali kayıp ise 18.070.799.986,50 TL olarak gerçekleşmektedir.

b. Gün Olarak Eksik Bildirimden Kaynaklanan Bütçe Üzerindeki Kayıplar

Eksik gün sayısı, işyerinde çalışanın her ay için çalıştığı gün sayısı kadar değil, eksik olarak SGK'ya bildirilmesi demektir. 08.09.1999 tarihine kadar işverenin SGK'ya bildirdiği gün sayısı ile ilgili herhangi bir kriter bulunmazken 4447 sayılı yasa ile 30 gün bildirim yükümlülüğü getirilmiştir.

2000 yılında SSK'ya bildirilen işçilerin aylık çalışma gün sayısı ortalaması 25 iken, bu sayı 2008 yılında 27'ye yükselmiştir. Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştırıldıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şartı getirildiği için, bu konuda son yıllarda kayıt dışılık yok denilecek noktaya kadar gerilemiştir. Eksik gün sayısı bildirimi ile ilgili ispat yükünün işverene belge ile yüklenmesi ve SGK'ya bu bildirimi değerlendirme yetkisinin verilmiş olması nedeniyle, eksik gün sayısı kayıt dışı istihdam olarak da yorumlanamaz. Bu nedenle bütçe üzerinde eksik gün bildiriminden kaynaklı bir mali kayıp değerlendirilmesi yapılmamaktadır.

5- SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı

GİB kayıtları ile SGK kayıtları karşılaştırıldığında, SGK'ya bildirildiği halde GİB'e bildirilmeyen çok sayıda çalışan tespit edilebilmektedir. Bunların önemli bir kısmını özel bina inşaatlarında çalışan ve gelir vergisi açısından diğer ücretler başlığı altında vergilendirilenler oluşturmaktadır. GİB'in 2007 yılı Faaliyet Raporuna göre 24.050 kişi diğer ücretler şeklinde vergilendirilmiştir. SSK 2008 istatistik yılına göre özel inşaat işlerinde çalışanların sayısı, 716.168'i bina inşaatındakiler, 156.753'ü bina dışı inşaatlar, 228.853'ü de özel inşaat faaliyetindekiler olmak üzere toplam 1.101.774 kişi özel inşaat işlerinde çalışmaktadır.

Tablo-51 SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı (2009)

SGK'daki Kişi Sayısı	1.101.774
GİB'deki Kişi Sayısı	24.050
Vergi Açısından Kayıt Dışı Kişi	1.077.724
Prime Tabi Brüt Ücret	729,00
Gelir Vergisi Oranı (yüzde)	15,00
Gelir Vergisi Matrahı	619,65
Bir Kişinin Aylık Gelir Vergisi	92,95
Asgari Geçim İndirimi	54,68
Bir Kişiden Kaynaklı Aylık Net Gelir Vergisi Kaybı	38,27
Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Gelir Vergisi Kaybı	459,21
Toplam Gelir Vergisi Kaybı	494.901.638,04
Bir Kişinin Aylık Damga Vergisi	4,81
Bir Kişiden Kaynaklı Yıllık Damga Vergisi Kaybı	57,74
Toplam Damga Vergisi Kaybı	62.224.335,04
Toplam Vergi Kaybı	557.125.973,08

Kaynak: GİB Faaliyet Raporu ve SGK İstatistik yıllıklarından yararlanılarak
Taraflımızdan hazırlanmıştır.

6- Sigorta Prim İndirimlerinin Yapılmamasından Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etkiler

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı vergi kayıplarını hesap ederken, asgari geçim indirimi gibi kayıt dışı istihdam nedeniyle ödenmeyen tutarlar dikkate alınmak suretiyle, net vergi kayıpları hesap edilmiştir.

Yukarıdaki bölümlerde, kayıt dışı istihdamdan kaynaklı, sigorta prim kayıpları hesap edilmiştir. Burada, vergi kayıplarında olduğu gibi geçici olarak uygulamaya konulan, prim indirimlerini de dikkate almak suretiyle net prim kaybını da hesaplayabiliriz. 15/05/2008 tarihli 5763 sayılı Kanunun 24. maddesi ile 5510 sayılı Kanunun 81. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (ı) bendi ile yapılan düzenlemeyle "Özel sektör işverenlerinin, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta primlerinden, işveren hissesinin

beş puanlık kısmına isabet eden tutarın Hazinece karşılanacağı" hüküm altına alınmıştır.

Kayıt dışı istihdam ortaya çıktığında bu indirimler yapılmayacaktır.

Tablo-52 Yüzde Beş İndiriminden Yararlanamamaktan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Olumlu Etki

	-A- Kişi Sayısı	-B- Prim Hesabına Tabi Matrah	-C- İndirim Oranı	-D=(B*C/100)- İndirilmeyen Prim Miktarı	-E=(D*12)- Yıllık Olarak İndirilmeye n Prim	-F=(A*E)- İndirilmeyen Toplam Miktarı
Ücretli ve Yevmiyeli	3.597.000	729,00	5,00	36,45	437,40	1.573.327.800,00
İşveren	322.000	729,00	5,00	36,45	437,40	140.842.800,00
Kendi Hesabına Çalışan	3.038.000	729,00	5,00	36,45	437,40	1.328.821.200,00
Ücretsiz Aile İşçisi	2.598.000	729,00	5,00	36,45	437,40	1.136.365.200,00
Yabancı Kaçak İşçi Prim Kaybı	1.650.000	729,00	5,00	36,45	437,40	721.710.000,00
Çocuk İşçiden Kaynaklı Prim Kaybı	318.000	621,00	5,00	31,05	372,60	118.486.800,00
Eksik Ücret Bildirimi	8.071.285	339,00	5,00	16,95	203,40	1.641.699.369,00
Toplam	19.594.285,00					6.661.253.169,00

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıt dışı istihdam nedeniyle çok yüksek prim kayıpları yaşanmaktadır. Bu prim kayıplarını hesap ederken, kayıt dışı istihdam nedeniyle yararlandırılmayan prim indirimlerini de hesaba dahil etmek gerekmektedir. Yukarıdaki 52 nolu Tabloda görüldüğü gibi yüzde beş indirim yapılmamasından kaynaklı bütçe üzerinde 6,6 milyar TL yük oluşmamaktadır.

5510 sayılı Kanunun 81. Maddesine göre tüm işverenler bu prim indiriminden yararlanmamaktadır. İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesinin üç koşulu bulunmaktadır.

- İşverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermeleri,

- Sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri,

- Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması, gerekmektedir.

Ayrıca, yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği tespit edilen işverenler bir yıl süreyle bu destek unsurundan yararlanamaz.

C. Kayıt Dışı İstihdamın Dolaylı Yollardan Bütçe Üzerindeki Olumsuz Etkileri

1- Fazla Sosyal Yardım Ödemesinden Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar

SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2009 yılı faaliyet raporuna göre, primsiz ödemelerle ilgili SGK'ya 949 kişi ile ilgili ihbar gelmiştir. Bunlardan 152'sinin yani yüzde 16'sının yersiz aylık aldığı tespit edilmiştir. Kayıt dışı istihdamın yüzde 50'li oranlara yaklaştığı ve nüfusun 9.555.000 kişinin çalıştığını sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirmediği bir sistemde sosyal yardımlardan yararlanan 15.000.000 kişinin yüzde 16'sının aslında çalıştıklarını varsaymak çok iyimser bir tahmindir. Çevremizde de sıkça gördüğümüz üzere kayıt dışı çalışanların önemli bir kısmı gerçekten de yoksuldur ve sosyal yardım programlarının bir veya birkaçından yararlanmaktadır.

Bu genellemeyle ve ön şartı sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmamak şeklinde belirlenen sosyal yardımlardaki yersiz ödeme tespit edilerek, kayıt dışı istihdamın bütçe üzerindeki dolaylı yüklerinden bir tanesi aşağıdaki tabloda belirlenecektir.

Tablo-53 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Fazla Ödenen Sosyal Yardımlar (2008)

Yardımları Yapan Kurum	Yardım Yapılan Kişi Sayısı*	Yapılan Yardımın Toplam Miktarı (2008)	Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Yükler
Sağlık Bakanlığı**	9.225.745	4.031.000.000	0
Vakıflar Genel Müdürlüğü	92.113	85.587.000	13.693.920
SYDGM***	23.511.616	6.062.996.000	485.039.680
SGK	1.266.174	2.018.628.000	322.980.480
Mahalli İdareler****	354.000	519.034.000	0
Toplam		12.717.245.000	821.714.080

Kaynak: Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

* Aynı kişi birden fazla yardım alabilmektedir.

** Kayıtlı çalışması durumunda da prim alınmak suretiyle bu giderler yapılmak zorunda olduğu için bütçe üzerinde ilave bir yük öngörülmemiştir.

*** Ön şart sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmamak şeklinde belirlenmediği için genel orandan daha düşük bir oran belirlenmiştir.

**** Mahalli idare bütçeleri merkezi yönetim bütçesi içinde değerlendirilmediği için kayıplar açısından değerlendirilmemiştir.

2- Kendi Adına ya da İşveren Olarak Çalışıp Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Kayıtlı Olmayanlarda Vergi Kayıpları

Kendi adına ya da işveren olarak çalışıp sosyal güvenlik kuruluşlarına hiç kayıtlı olmayanların sayısı 3.360.000 kişidir. Bu kişilerin kayıt dışında kalmasının bütçe üzerindeki etkilerini prim kaybı açısından ve beyan edilmesi gereken gelirler üzerinden hesaplamak üzere vergi kaybı açısından ikiye ayırabiliriz. Bu kişilerin prim kaybı sosyal güvenliği olmayanların ödemeleri gereken primler üzerinden yukarıdaki bölümde hesaplanmıştır.

Bu kişilerin bütçeye maliyeti, neden olduğu vergi kayıpları kadardır. 2007 yılında beyanname veren mükellefler ortalama olarak 10.371,40 TL matrah beyan etmiştir. Beyan edilen bu matrahlar üzerinden ise mükellef başına ortalama 2.608.10 TL yıllık gelir vergisi tahakkuk ettirilmiştir.²⁴¹

Bu veriler ışığında kendi adına ya da işveren olarak çalışıp sosyal güvenlik kuruluşlarına hiç kayıtlı olmayan 3.360 kişinin ödemesi gereken 8.763.216.000.- TL gelir vergisini ödemediklerini söyleyebiliriz.

3- Kayıt Dışı Ödenen Giderlerden Kaynaklı Bir Vergi Ödememek İçin Yapılan İşlemlerden Kaynaklı Vergi Kayıpları

Ülkemizde kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın bu denli yüksek seyretmesinin önemli bir nedeni de belge ve kayıt düzeninin sağlıklı olmaması, denetimin yetersizliği ile muhasebe ve müşavirlik hizmetlerinin yetersizliğidir. Daha az vergi ödemek ve prim ödemek amacıyla kayıt dışına yönelen işverenler kayıt dışı ödemelerini sahte veya yanıltıcı belgeler düzenlemek suretiyle veya en az kayıt dışı ödedikleri oranda gelirlerini gizlemek suretiyle kapatmakta ve gösteremedikleri giderlerini başka yollarla gizleyerek yüksek vergi ödemekten kurtulmaktadır.

Eğer işverenlerin bu imkanı ortadan kaldırılmış olsa, ödedikleri giderleri göstermeyecekleri için daha yüksek kar bildirip daha yüksek oranda vergi ödemek zorunda kalacaklar ve kayıt dışına yönelmenin mali anlamda daha yüksek maliyetleri olacağı için, kayıt dışına yönelmeyeceklerdir. Elde ettiği gelirlerini gizlemeyen veya giderlerini sahte belgelerle yükseltmeyen bir mükellef, örneğin bir çalışanı kayıt dışında bırakması durumunda, gelir vergisi ve damga vergisi

241

(Erişim)

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/BasinBultenleri/BasBult16042008_2.html, 27 Aralık 2009.

ödemeyecek ancak ücret olarak ödediği tutarı gider yazamadığı için çok daha yüksek bir oranda kurumlar vergisi ödemek durumunda kalacaktır.

Mükelleflerin daha yüksek oranlarda vergi ödememek için en az kayıt dışı istihdamın büyüklüğü kadar gerçekte olmayan bir ilave gideri kayıtlarında göstermeleri veya kayıt dışı istihdamın büyüklüğü kadar elde ettikleri geliri gizlemeleri gerekmektedir. Bu hesaplamalar yapılırken, tarım kesiminde çalışan ve kayıt dışı istihdam edilen 2.241 kişi dikkate alınmamıştır.

Birinci kısımda detaylarıyla ortaya konulduğu üzere kayıt dışı istihdamın matrahı aşağıdaki tabloda belirtildiği şekildedir.

Tablo-54 Kayıt Dışı İstihdamdan Dolayı Yüksek Vergi Ödememek İçin Artırılan Matrah

Çalışanlara Ödendiği Halde Gider Bildirilemeyen Yıllık Matrah (Gider Kaydı Yapılamayan Ücret x 1; * Tarımda Kayıt Dışı İstihdam Edilenler Hariç Kişi Sayısı)	63.982.872.000
Yabancı Kaçak İşçilere Ödendiği Halde Gider Bildirilemeyen Yıllık Matrah (Gider Kaydı Yapılamayan Ücret x 1; * Kişi Sayısı)	14.434.200.000
Çocuk İşçilere Ödendiği Halde Gider Bildirilemeyen Yıllık Matrah (Gider Kaydı Yapılamayan Ücret x 1; * Kişi Sayısı)	2.369.736.000
SGK'ya Bildirilip GİB'e Bildirilmeyenlere Ödendiği Halde Gider Yazılamayan Yıllık Matrah (Gider Kaydı Yapılamayan Ücret x 1; * Kişi Sayısı)	9.427.929.552
Çalışanlara Ödendiği Halde Gider Bildirilemeyen Yıllık Matrah (Gider Yazılamayan Matrah x 12 * Kişi Sayısı)	32.833.987.380
Artırılan ya da Gizlenen Toplam Matrah	123.048.724.932

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

54 numaralı tabloda görüldüğü üzere işverenler kayıt dışı istihdamı gizlemek ve bundan kaynaklı ilave vergiler ödememek için en az 123 milyar TL'lik ilave bir gider göstermek veya geliri gizlemek zorundadır. Bu giderin gösterilmesi ya da gelirin gizlenmesi için

yapılan işlemlerden kaynaklı olarak bütçe üzerinde olumsuz etki bırakan kurumlar vergisi, gelir vergisi, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi kayıpları olacaktır. Aşağıda ki 55 nolu tabloda bu kayıpların analizi yapılmaktadır.

Tablo-55 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Dolaylı Yollardan Kaybedilen Vergi Miktarı

Matrah	123.048.724.932
Ödenmesi Gereken Kurumlar Vergisi	24.609.744.986
Gelir Vergisi Kaybı Olarak Dikkate Alınan Kayıp	11.498.047.863
Net Ödenmeyen Gelir/Kurumlar Vergisi* (Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Dolaylı Vergi Kaybı)	13.111.697.124
Ödemeyen Katma Değer Vergisi	15.996.334.241
Ödenmeyen Özel Tüketim Vergisi***	0
Toplam Vergi Kaybı	29.108.031.365

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

* Kar dağıtımı yapılmadığı varsayılmıştır.

** Katma Değer Vergisi uygulanan 3 katma değer vergisi üzerinden sektörler itibariyle bir hesaplama yapılarak yüzde 13 olarak hesap edilmiştir.

*** ÖTV dikkate alınmamıştır.

55 numaralı tabloda görüldüğü üzere, işverenler kayıt dışı istihdam nedeniyle ödedikleri ve gider olarak gösteremedikleri maliyetlerini, ilave bir gider göstermek veya gelirlerini gizlemek suretiyle 29 milyar noksan vergi ödemektedirler.

D. Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp ve Bu Kayıpların Değerlendirilmesi
1- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıp

Tablo-56 Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Toplam Yıllık Mali Kayıp

Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Doğrudan Kayıplar	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hiç Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Kayıp	Prim Kaybı	29.627.879.400,00
	Yabancı Kaçak İşçilerden Kaynaklı Kayıp	Net Vergi Kaybı	1.859.457.639,60
	15 Yaş Altı Kayıt Dışı Çocuk İşçilerden Kaynaklı Kayıp	Prim ve Vergi Kaybı	6.121.593.720,00
	SGK'ya Bildirilip GiB'e Bildirilmeyenlerden Kaynaklı Vergi Kaybı	Prim ve Vergi Kaybı	974.085.897,60
	Eksik Ücret Bildiriminden Kaynaklı Kayıp	Net Vergi Kaybı	557.125.973,08
Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Dolaylı Kayıplar		Prim Kaybı	11.984.405.393,70
		Vergi kaybı	6.086.394.592,80
		Toplam	57.210.942.616,78
	Fazla Sosyal Yardım Ödenmesinden Kaynaklı	Bütçe Giderindeki Artışlar	821.714.080,00
	Kendi Adına Ya Da İşveren Olarak Çalışanlarda	Gelir/Kurumlar Vergisi Kaybı	8.763.216.000,00
	Giderleri Artırmak veya Gelirleri Gizlemek Suretiyle	Net Ödenmeyen Gelir/Kurumlar Vergisi	13.111.697.123,76
		Ödenmeyen Katma Değer Vergisi	15.996.334.241,16
		Toplam	38.692.961.444,92
	BÜTÇE ÜZERİNDEKİ TOPLAM KAYIP		95.903.904.061,70

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı bütçe üzerindeki kayıplar, yukarıdaki 55 numaralı tabloda görüldüğü üzere doğrudan kayıplar ve dolaylı kayıplar olarak iki ana başlık altında incelenebilir. Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı doğrudan kayıplar başlığı altında sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerden kaynaklı kayıplarla eksik ücret bildiriminden kaynaklı kayıplar yer almaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerden kaynaklı prim ve vergi kayıplarının toplamı 38,5 milyarın üzerinde gerçekleşmektedir. Eksik ücret bildiriminden kaynaklı prim ve vergi kayıpları da, 18 milyarın biraz daha üzerindedir. Neticede kayıt dışı istihdamın doğrudan bütçe üzerinde **57.210.942.616,78 TL** vergi ve prim kaybına yol açtığı görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın bütçe üzerindeki bu doğrudan kayıplarının yanı sıra, fazla sosyal yardım ödemelerine neden olması ve kayıt dışı ödenen ücretlerin bir gelir unsuru olarak kayıtlarda görülmemesini teminen giderlerin yersiz bir şekilde artırılması ya da elde edilen gelirlerin gizlenmesi suretiyle dolaylı kayıplar da söz konusudur. Tabloda görüldüğü üzere dolaylı kayıpların toplamı 38,6 milyar TL.dir. Neticede kayıt dışı istihdam nedeniyle bütçe üzerindeki kayıp miktarı 95,9 milyar TL.yi geçtiği görülmektedir. Yüzde 5 yararlanılmayan indirimler dikkate alındığında ise net kayıp **88.420.936.812,70 TL** olarak gerçekleşmektedir. SGK'nın 2010 yılı toplam bütçe büyüklüğü de 106 milyar TL.dir. Yani kayıt dışı istihdamın büyüklüğü nerdeyse bir SGK kadardır. Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı mali kayıp SGK bütçesinin yüzde 83,42'sini oluşturmaktadır.

2- Bütçe Üzerindeki Toplam Kayıpların Bazı Ekonomik Büyüklüklerle Karşılaştırılarak Değerlendirilmesi

Sosyal güvenlik kuruluşlarının yıllar itibariyle mali dengelerinin bozulmasıyla birlikte, bu kuruluşlara konsolide bütçeden transfer yapılması söz konusu olmuştur. Özellikle konsolide bütçeden emekli sandığına transfer ödemesi yapılmaktayken, 1994 yılından itibaren sosyal Sigortalar Kurumuna ve 1995 yılından itibaren ise Bağ-kur'a da

bütçeden transferler şeklinde kaynak aktarılmaya başlanmıştır. 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun gerekçesine göre, kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, 1990 yılında 0,31'ken 2003 yılında bu oran yüzde 4,36'ya yükselmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarındaki artış kamu kesimi borçlanma gereğini de arttırmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı açıklar bir yandan kamu kesimi borçlanma gereksinimini arttırırken, diğer taraftan iç borç baskısıyla faiz oranlarının yükselmesine yol açmaktadır. Bütün bunlar yatırımları olumsuz etkilemekte ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda işsizlik oranı artmakta ve gelir dağılımı giderek bozulmaktadır.

Tablo-57 Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler

Yıllar	Transfer Toplamı	Transfer/GSYİH yüzde	Transfer/Merkezi Yönetim Bütçesi yüzde
2004	19.333	3,46	12,71
2005	23.762	3,66	14,88
2006	23.518	3,10	13,20
2007	33.063	3,92	16,20
2008	35.133	3,69	15,47

Kaynak: 2010 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

57 numaralı tabloda görüldüğü üzere her yıl artan bir şekilde merkezi yönetim bütçesinden SGK'ya transfer yapılmaktadır. Gelineen noktada SGK'ya yapılan transferler merkezi yönetim bütçesinin en önemli kalemi haline gelmiştir. Artan sağlık harcamaları, erken emeklilik, prim gelirlerinin tahsil edilememesi, aktif pasif oranındaki bozulmaların yanı sıra kayıt dışı istihdam her geçen gün sosyal güvenliğin finansmanını daha büyük bir sorun haline getirmektedir.

Sosyal güvenlik sistemine merkezi yönetimden yapılan transferlerde yukarıdaki tablodaki stabil gelişmenin çok daha

ötesinde, 2009 yılında yaşanan gelişme, kayıt dışı istihdam konusunda acil önlemler alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Tablo-58 2009 Yılında Sosyal Güvenlik Kurumuna Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler

Yıllar	Transfer Toplamı	Yıllık Değişim Oranı yüzde	GSMH Oranı
1998	1.496.000	102,2	2,13
1999	2.936.145	96,3	2,81
2000	3.226.460	9,9	1,94
2001	5.523.000	71,2	2,30
2002	9.684.000	75,3	2,76
2003	15.883.617	64,0	3,49
2004	18.830.000	18,5	3,37
2005	23.322.000	23,9	3,59
2006	22.892.000	-1,8	3,02
2007	33.060.241	44,4	3,92
2008	35.016.403	5,9	3,69
2009	52.599.691	50,2	5,56

* GSYİH değerleri, 1998 yılı bazlı olup, TÜİK'ten alınmıştır. 2009 yılı verileri ise orta vadeli plan değeridir.

58 numaralı tabloda görüldüğü üzere, merkezi hükümetten sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferlerin büyüklüğü hiçbir zaman GSMH'nın yüzde 4'üne dahi ulaşmamışken 2009 yılında GSMH içindeki oranı yüzde 50'nin üzerinde artarak yüzde 5,56 oranında gerçekleşmiştir. Bu gelişmede sağlık sistemindeki açıkların ve sağlıktaki dönüşüm programından kaynaklı maliyetlerin etkisi büyük olsa da topyekun bir önlem paketi gerektirdiği açıktır. Bu nedenle de kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması çok önemlidir.

Aktif- pasif oranındaki olumsuz gelişmeler sonucu; son 10 yılda SGK'da prim gelirlerinin, toplam ödemeleri karşılama oranı, yüzde 70 seviyesinden, yüzde 54'lere gerilemiştir. Kayıt dışı istihdam başta olmak üzere, bu gerilemenin çok sayıda nedeni vardır. TÜİK verilerine göre, 2009 yılının Eylül ayı sonu itibarıyla, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan çalışanların, toplam nüfusa oranı yüzde

45,5 düzeyindedir. Buna göre, neredeyse her iki çalışandan biri sosyal güvenlik sistemi dışında kalmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, bir çok alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik sisteminin de sağlıklı bir zemine oturmasını engellemektedir.²⁴²

2012 yılında merkezi yönetim bütçesinden SGK'ya yapılan transferlerin 2008 yılına göre neredeyse ikiye katlanarak 66,4 milyar TL'ye yükseleceği tahmin edilmektedir.²⁴³

Bilindiği üzere merkezi yönetim bütçesinde uzun yıllardır gelirlerimiz giderlerimizi karşılamamakta ve gider fazlası yüksek faizlerle borçlanmak suretiyle finanse edilmektedir. Birçok nedene bağlı olarak artış eğilimini güçlü bir şekilde sürdürecek olan sosyal güvenlik kurumu açıkları ve diğer giderler için borçlanarak transfer yapılmaya devam edilecektir. Bu, alternatif maliyeti yüksek olan finansman modelleri yerine başka birçok faydası da bulunan ve maliyeti sıfır olan kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmış olsa merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenliğe yapılan transferin 3 katı oranında prim ve vergi geliri elde edilecek ve borçla yönetilen merkezi yönetim bütçesinden gelir fazlası veren bir bütçeye geçilecektir. Elde edilecek gelir fazlalarının verimli yatırımlara kullanılması ile ekonomide büyüme sağlanacak ve çarpan etkisiyle işsizlik sorunu çözülecek ortalama ücretler yükselecek bu da bütçe gelirlerini daha da artıracaktır.

²⁴² Şükrü Kızılot, "Aktif-Pasif Oranında Endişelendirici Gelişme", **Hürriyet Gazetesi**, 18 Şubat 2010.

²⁴³ 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.289.

Tablo-59 Temel Ekonomik Göstergeler

	2008	2009	2010	2011	2012
GSYH Büyüme Oranı (yüzde)	0,9	-6	3,5	4	5
GSYH (Milyar TL)	950	947	1.029	1.118	1.227
GSYH (Milyar Dolar)	731	608	641	669	723
Kayıt Dışı İstihdamdan Kaynaklı Bütçe Üzerindeki Kayıplar (Milyar TL)	95,9	95,9	95,9	95,9	95,9
GSYH Deflatörü (Yüzde)	11,7	6	5	4,5	4,5
TÜFE Yıl Sonu (Yüzde)	10,1	5,9	5,3	4,9	4,8
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	132	98,5	107,5	118	130
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	202	134	153	168	187
Kayıt Dışı İstihdam / GSMH (Yüzde)	10	10	10	9	8

Kaynak: 2010 Yılı Bütçe Hazırlama Gerekçesinden Yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Temel ekonomik göstergeler incelendiğinde kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan kayıpların GSMH'nın yüzde 10'una ulaştığı görülmektedir. Burada gerçekten çok ciddi ve acil önlem gerektiren noktaya ulaşılmıştır.

Kayıt dışı istihdamın neden olduğu mali kayıp 1998 yılı için GSMH'nın yüzde 7.8 iken, 1999 ve 2000 yıllarında yüzde 9'unu bulmuştur. Ülkemizde bir yıl içerisinde gerek kamu gerekse özel sektör tarafından üretilen tüm mal hizmetlerin parasal değerleri toplamının yaklaşık yüzde 10'u oranında bir kayıt dışı istihdam nedeniyle SGK prim kaybına, hazine vergi kaybına uğramaktadır.

2010 yılı merkezi yönetim bütçe büyüklüklerine bakıldığında, bütçe gelirlerinin 236.794.000.000 TL, bütçe giderlerinin ise 286.981.000.- TL, açığın ise 50.187.000.000.- TL olarak öngörüldüğünü görmekteyiz. Bu veriler ışığında kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması durumunda elde edilecek gelir, bütçe açığının iki katıdır. Yani kayıt dışı istihdamın ortadan kaldırılması bütçe açığını kapatacak ve ilave 45 milyar TL lik bir gelir fazlasına neden olacaktır.

Bu gelir fazlası ile yapılacak olan kamusal yatırımlar ise çoğaltan etkisi ile birlikte ekonomiyi büyütecek, istihdam yaratarak işsizliği azaltacak, GSMH ve milli gelirimizi artıracaktır.

3- Toplanan Bütçe Gelirleri İle Kayıt Dışı İstihdam Nedeniyle Toplanamayan Bütçe Gelirlerinin Karşılaştırılması

Kayıt dışı istihdamın neden olduğu mali kayıpları, ana kalemler itibariyle aşağıdaki tabloda belirtildiği şekilde yeniden sınıflandırabiliriz.

Tablo-60 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıplar (2009)

KAYBIN ÇEŞİDİ	KAYIP MİKTARI	TOPLAM KAYITLAR İÇİNDE ORANI
PRİM KAYBI	47.745.820.433,70	49,79
DAMGA VERGİSİ KAYBI	885.426.320,44	0,92
GELİR/KURUMLAR VERGİSİ KAYBI	30.454.608.986,40	31,76
KDV KAYBI	15.996.334.241,16	16,68
SOSYAL YARDIMLARDAN KAYNAKLI GİDER KISMINDAKİ ARTIŞ	821.714.080,00	0,86
NET KAYIP	95.903.904.061,70	100,00

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bütçe üzerindeki bu önemli yük kayıt dışılıktan kaynaklanmaktadır. Mali kaybın yaklaşık yüzde 50'si prim kaybıdır. Onu yüzde 22,8 lik oranla ticari kazancın gizlenmesinden kaynaklı kurumlar ve gelir vergisi kayıpları izlemektedir.

Yukarıda belirtilen ve sosyal yardımlar dışında esasında bütçe geliri olan kalemlerden elde edilen gelirler ile elde edilemeyen gelirler aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır.

Tablo-61 Kayıt Dışı İstihdam Kaynaklı Kayıpların Elde Edilen Gelirlerle Kıyaslanması

BÜTÇE GELİRİ ÇEŞİTLERİ	2009 Mali Yıl Sonunda Elde Edilen Gelir Miktarı	Kayıt Dışı İstihdam Nedeniyle Elde Edilemeyen Gelir Miktarı	Elde Edilemeyen Gelirin Elde Edilen Gelire Oranı
PRİMLER	54.579.182.000,00	47.745.820.433,70	87,48
PRİM İNDİRİMİ SONRASI PRİMLER	54.579.182.000,00	41.084.567.264,70	75,28
ÜCRETLERDEN KESİLEN GELİR VERGİSİ	20.998.239.256,64	17.342.911.862,64	82,59
DAMGA VERGİSİ	1.029.207.432,00	885.426.320,44	86,03
GELİR/KURUMLAR VERGİSİ	20.920.326.000,00	13.111.697.123,76	62,67
BEYANA DAYANAN KDV	19.872.996.000,00	15.996.334.241,16	80,49
TOPLAM	117.399.950.688,64	95.082.189.981,70	80,99
PRİM İNDİRİMİ SONRASI TOPLAM	117.399.950.688,64	88.420.936.812,70	75,32

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

61 numaralı tabloda görüldüğü üzere, kayıt dışı istihdam nedeniyle elde edilemeyen prim geliri elde edilen prim gelirinin yüzde 87'sidir. Tahsil edilen gelir ve kurumlar vergisinin yüzde 70'inin üzerindeki bir vergi kayıt dışı istihdam nedeniyle toplanamamaktadır. Toplamda kayıt dışı istihdamı ilgilendiren gelir çeşitlerinin yüzde 75'i oranında bir gelir bütçeye girmeden yok olmaktadır. Söz konusu tablo hazırlanırken, tarımda çalışan ve vergi mükellefi olmayanlar, kendi hesabına çalışanlar ve asgari geçim indirimi dikkate alınmıştır. Tahakkuk eden ancak tahsil edilmeyen prim ve vergiler ise dikkate alınmamıştır.

Çeşitli yönlerden incelenen kayıt dışı istihdam, neden olduğu mali kayıplardan dolayı devletin çok uzun yıllardır gelir kaybına neden olmaktadır. Bu gelir kaybı alternatif maliyetleri çok yüksek kamu borçlanması ile faiz ödemek suretiyle ikame edilmiştir ve edilmeye

devam edilmektedir. Hazinesin borç stoku 2010 yılı ocak ayı itibariyle 450 milyar TL'ye yaklaşmıştır. 2007 mali yılı sonunda borç stokumuzun 333 milyar TL olduğu dikkate alındığında iki yılda oluşan stok fazlası da tehlike çanlarının çaldığının bir göstergesidir.²⁴⁴

Bu bölümde sadece kayıt dışı istihdam ele alınmıştır. Kayıt dışı ekonomi ile birlikte düşünöldüğünde karşımıza çok daha büyük mali kayıplar çıkacaktır. Artık siyasetçilerin, bürokratların, akademisyenlerin ve tüm halkımızın kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi konusunda büyük bir kararlılıkla harekete geçmesi gerekmektedir.

²⁴⁴ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, (Erişim) http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine_yüzde20Web/Arastirma_yüzde20Yayin/S_yüzde_c3_yüzde_bcreli_yüzde20Yay_yüzde_c4_yüzde_b1nlar/Kamu_yüzde20Bor_yüzde_c3_yüzde_a7_yüzde20Yonetimi_yüzde20Raporu/Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Subat_2010.pdf, 1 Mart 2010.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDEN OLDUĞU MALİ KAYIPLAR VE BÜTÇE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. KAYIT DIŞI İSTİHDAM KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

A. İstihdam Maliyetlerinin Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Devletin, sosyal politika uygulamalarını, çalıştırılan kişi sayısı esas alınarak, işletmeler üzerine yönelik politikalarla gerçekleştirme eğiliminde olması, primleri bir istihdam vergisine dönüştürmüştür. Gümrük birliğine giriş ve artan uluslararası rekabet ortamında primin maliyetleri Türk üreticilerinin rekabet güçlerini belirleyen unsurlardan biri haline gelmiştir.²⁴⁵

Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden birisi, istihdam üzerindeki mali yüklerin çok yüksek olmasıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Ülkemizde işçinin eline geçen net ücrete yakın bir tutar sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olarak ilgili kamu kurumlarına ödenmektedir. İstihdamın maliyetinin yüksek olmasının bir nedeni, prim oranlarının yüksek olması, diğer nedeni ise ücretten kesilen vergi oranının yüksek olmasıdır. İşverenler ücretten kesilen vergi ve prim yüklerini çok ağır bulmakta ve bu yükten kaçınmaktadır. İşçilerde bu ağır vergi ve sigorta yükünün bir kısmının net ücretlerine ilave edilmesi durumunda kayıt dışında kalmayı tercih edebilmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına kesilen prim oranları dünya ortalamasının oldukça üzerindedir.

²⁴⁵ Yusuf Alper, **4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri**, TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, Ankara, 2000, s.141.

Ülkemizde çalışan her 100 işçinin 99'u, işverenle “net ücret” üzerinden anlaşmakta ve tüm prim ve vergi kesintileri işverence üstlenilip, net ücretten brüt ücrete hesaplama yoluna gidilmektedir. Küçük ve orta ölçekli işletmelerde ise, çalışanların yaklaşık yüzde 55'i “asgari ücret üzerinden” bordroda gösterilip aradaki ücret farkı ise açıktan ödenmektedir.²⁴⁶

B. İşletme Ölçeğinden ve Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de sanayi kesiminde 200.000 dolayındaki küçük ve orta ölçekli işletmenin toplam işletme sayısının yüzde 99’unu oluşturduğu ve toplam istihdamın yüzde 56’sını sağladığı tahmin edilmektedir.²⁴⁷ Bu tür işletmeler için öngörülebilecek çok fazla bir finansman modeli söz konusu değildir. Bu nedenle küçük işletmeler vergi, sigorta primi, maaş gibi yükümlülüklerden kaçınarak finansman sağlamaya çalışmaktadırlar. Küçük işletmeler vergi, sosyal güvenlik, belediye, çevre, rekabet mevzuatlarının öngördüğü yükümlülüklerini yerine getirebilmek için zaman ve para harcamak zorundadır. Bu durum, birçoğu aile işletmesi şeklinde örgütlenmiş olan işletmeleri kayıt dışına yöneltmektedir.

Küçük ölçekli firmalarda geri teknolojik donanım ve verimsizlik, istihdam üzerindeki ağır vergi yükü ile birleşince kayıt dışılık bir bakıma zorunlu hale gelmektedir.

Küçük işletmelerde kayıt dışılığa neden olan bir diğer önemli neden de rekabet güçlüğüdür. Küreselleşme, korumasız bir dış ticaret, ekonomik krizler, talebin daralması, özelleştirme ve işsizlik gibi nedenlerle işletmeler arasında kıyasıya bir rekabet yaşanmaya başlamıştır. Fiyatların ve satışların hızla düştüğü ürün ve sektörlerde maliyetlerin de düşürülmesi işletmenin hayatını devam

²⁴⁶ Şükrü Kızılot, “Asgari Ücretten Yüzde 80 Kesinti Çok Fazla”, *Hürriyet Gazetesi*, 05 Aralık 2002.

²⁴⁷ Alkin, *a.g.e.*, s.1

ettirebilmesinin koşuludur. Özellikle ülkeye ithal olarak giren uzak doğu menşeli ucuz ürünler karşısında marka oluşturamamış sektörlerin rekabet edebilmek için hızla kayıt dışına yöneldikleri görülmektedir.

Ülkemizde son yıllarda işletmelerde kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda kurumsallaşmanın sağlanması ve bu yolla finansman temininin kolaylaşmasını özendirici uygulamaların geliştirilmesine karşın işletmelerde kurumsallaşma sağlanamamıştır. Kurumsallaşmanın olmaması kayıt dışında kalmayı artırmaktadır.

Rekabette en önemli iki etken marka ve malın kalitesidir. Kalite yönetimi işletmede emek ve zaman tasarrufu sağlarken, gelen taleplere karşı işletme daha da esnek olmaktadır. Marka oluşturamayan ve rekabette geri kalan işletmeler ayakta kalabilmek adına sıkça kayıt dışına yönelmektedir.²⁴⁸

C. Denetim Sisteminin Etkinsizliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Kayıt dışı istihdamın denetimi, genel olarak SGK müfettişleri ve SGK kontrol memurları, iş müfettişleri ve Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca yürütülmektedir. İşverenlerin, yapmış oldukları işlemlerin ve faaliyet dönemlerine ait işlemlerinin etkin bir şekilde denetlenememesi kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. Aslında ülkemizde tüm alanlarda önemli bir denetim sorunu bulunmaktadır.

Denetim faaliyetlerinden beklenen verimin alınabilmesi için, denetim faaliyetleri ile uğraşanların kayıt dışı konusunda uzman olması, yeterli ve anlamlı veriye elektronik ortamda ulaşabilmesi, denetim altyapısını oluşturan mevzuatın oluşturulması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılması gerekmektedir.

²⁴⁸ Yereli, Karadeniz, **a.g.e.**, s.104.

Belirtilen şekilde yürütülmeyen, denetimler ciddiye alınmayacak, kayıt dışı faaliyetlerin üstü örtülecek ve bir sonraki yılın kayıt dışı büyüklüklerine katkıda bulunulacaktır.²⁴⁹

Ülkemizde genel olarak denetim elemanı yetersizliği mevcuttur. Özellikle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam alanlarında denetim faaliyeti gösteren Sosyal Güvenlik Kurumu ve Maliye Bakanlığına ait teftiş ve denetim elemanlarının eksikliği kayıt dışı sektörün gelişmesinde büyük rol oynamaktadır.

Sigortasız işçi çalıştırmanın önlenmesi, sigortalı işçilerin gerçek ücret ve gün sayılarının tam olarak Kuruma bildirilip bildirilmediğinin denetlenebilmesi için denetim elemanı açığının kapatılması gerekir. Böylece kaçak işçi çalıştırılması ve prim kaybının önlenmesi sağlanmalıdır.²⁵⁰

Buna kayıt dışı istihdamı önleme konusunda çok önemli bir yetki olan asgari işçilik uygulamasının kaldırılması, işçinin çalışmasını saptamada her türlü ispat ve delil sistemini kullanamaması gibi hususlarda eklendiğinde, kayıt dışı istihdamla mücadelenin sadece şekli olarak yapıldığını söyleyebiliriz.²⁵¹

D. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Olmamasından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde kamu kurumlarının her birinde ciddi ve kayıt dışılığı engelleyebilecek anlamlı veriler bulunmakla birlikte her kamu kurumunun ayrı sistemler kullanması, kullanılan bilgi sistemlerinin birbiri ile ilişkisiz olması nedeniyle, bu konuda bir takım çalışmalar yapılmasına karşılık hala kamu kurumları arasında ciddi bir koordinasyonsuzluk söz konusudur. Örneğin SGK müfettişi olan bir kişinin kayıt dışılık incelemesi sırasında, kişilerin tüm bankacılık

²⁴⁹ Aydemir, **a.g.e.**, s.43

²⁵⁰ Çelikoğlu, **a.g.m.**, s.107.

²⁵¹ Süngü, **a.g.e.**, s.140.

işlemlerinin TC kimlik numarası ile sorgulanarak kayıt dışılığa ilişkin bazı raporlar çıkarması, teknik olarak mümkün olduğu halde, işbirliği eksikliği nedeniyle, uygulamada mümkün değildir.

Özellikle SGK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayıları arasında büyük bir farklılık olması, meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden birçoğunun SGK'da tescilli işyerlerinin olmaması, mükerrer sağlık hizmetlerinden yararlanma v.s. durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

E. İşsizlik Oranının Yüksek Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye'nin işsizlik sorununun temelinde, tarım toplumu niteliğinin az da olsa ağırlığının sürmesi, hızla artan genç nüfusa istihdam olanaklarının sağlanamaması gibi temel nedenler yatmaktadır. Bu da Türkiye'de işsizliğin yapısal bir özellik taşıması sonucunu doğurmaktadır.²⁵² Başta sanayi sektöründe olmak üzere yatırım miktarında sürekliliğin sağlanamaması, tarım kesimindeki işgücü fazlasının tarım dışındaki sektörler tarafından yeterli ölçüde istihdam edilememesi ile sonuçlanmaktadır. Tarımın ekonomi içindeki

ağırlığı sanayileşme ve kalkınma sürecindeki ilerlemelere bağlı olarak azalmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın çok önemli bir nedeni işsizliktir. İşsizlik; çalışmayı arzu edenlerle ve çalışmaya hazır olanlarla (işgücü) halen bir işte çalışanlar (istihdam) arasındaki fark olarak tanımlanır. İşsizliğin çok olduğu ülkelerde, işverenler çalışanları kayıt altına almada isteksiz olmakta işçiler ise işsizlik korkusu ile haklarını arayamamaktadır.

²⁵² Yasemin Uyar Bozdağlıoğlu, "Türkiye'de İşsizliğin Önemi ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", *Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 20, 2006, s.46.

F. Sosyal Güvenlik Hizmetlerindeki Standartlardan Kaynaklanan Sorunlar

Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yavaş işlemesi, önemli bürokratik engeller, çalışanların mevzuata hakim olamaması, sunulan sağlık hizmetlerinden memnuniyetsizlik, aylık bağlama ve diğer taleplerin uzun sürede karşılanabilmesi gibi nedenler sigortalılar ve işverenleri açısından yakınmalara yol açmaktadır.

SGK'nın yardımları konusunda en çok sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliği ile kısmi olarak ücretli olmasından yakınılmaktadır. Kurum hizmetlerinden hoşnutsuzluk beraberinde kayıt dışı çalışmayı da getirebilecektir. Bu durumda sigortalı işverenle anlaşma yoluna giderek, çalışmalarını tamamen veya kısmen kayıt dışında bırakacak ve işverenden Kuruma kendisi için ödeyeceği prim tutarını ücretine eklemesini isteyecektir.²⁵³

G. Kayıt Dışında Kalmayı Ödüllendiren Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programlarından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye Cumhuriyeti Devleti sosyal bir hukuk devletidir. Anayasa; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır.

Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar. Hukuk devletinin amaç edindiği

²⁵³ Süngü, a.g.e., s.157.

kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir.

Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti içerisinde yer alan ve bu ilkeyi oluşturan temel kavramlardan birisidir. Sosyal güvenlik hukuku alanında oluşturulacak tüm kuralların, bu kavrama uygun olması zorunludur.

Anayasa'nın, Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeleri uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara Devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir. Bu bağlamda anayasamıza göre, sosyal yardım uygulamalarının, sosyal yardımları düzenleyen bir kanunla, sosyal güvenlik şemsiyesi altında tek elden etkin bir şekilde sürdürülmesi gerekmektedir.

Mevcut sosyal yardım ve sosyal hizmet programları, yoksullukla mücadele etmemek gibi birçok başka sorunlarının yanı sıra kayıt dışında kalmayı teşvik etmekte ve önemli oranlarda kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Etkin olmayan ve sağlıklı kontrol mekanizmaları kurulmadan aynı kişiye birçok kurum ve kuruluş eliyle mükerrer sosyal yardım ve sosyal hizmet sunulmaktadır. Bu yardım ve hizmetlerin birçoğunda ön şart olarak sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmamak aranmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetten yararlanmak isteyen kimseler çalıştıkları halde kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler.

H. Cezalardaki Eşitsizlikler ve Cezaların Caydırıcılık Etkisinin Düşük Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Kaçak işçi çalıştırma ile ilgili cezalar caydırıcılıktan uzaktır. Çünkü bunlar genel olarak para cezalarından ibarettir.

Bir sigortalının çalıştırıldığı apartman kapıcılığı işyeri ile 30 sigortalı çalıştırılan bir fabrika işyerinde yapılan denetimde apartmandaki bir kapıcı ile diğer işyerinde çalışanlardan 10'unun sigortasız çalıştırıldığı tespit edilse, bir aya ilişkin aylık prim ve hizmet belgesinin verilmemiş olması nedeniyle apartman işyerine aylık asgari ücretin 2 katı tutarında idari para cezası verildiği halde, bunun 10 katı kadar sigortasız işçi çalıştıran fabrika işyerine de aynı miktar ceza uygulanmaktadır.²⁵⁴ Görüldüğü gibi çok işçi çalıştıran ve çok kayıt dışı istihdama neden olan işyeri ile bir kaçak işçi çalıştıran işyerine aynı ceza uygulanmakta bu da kayıt dışısını artıran bir etki yaratmaktadır. Birçok ceza tutarı sabittir. Kayıt dışı işçi çalıştırılmanın neden olduğu sigorta primi kaçığı tutarı,²⁵⁵ suçun tekrarrüü v.b. hususlar dikkate alınarak cezada bir ağırlaştırmaya gidilmemiştir.

Gerçek usulde vergiye tabi vergi mükellefleri, yarılarında ücretli olarak çalıştırdıkları kimselere yapacakları ücret ödemelerini düzenlemiş oldukları ücret bordroları aracılığıyla belgelemektedirler. Bordroda yer alan bilgilerden hareketle tutulması zorunlu defterlere gerekli kayıtlar yapılır. Ayda net 1.500 TL ücret ödemesi yapılan çalışanın ücretinin bordroda ve kayıtlarda net 800 TL hatta asgari ücret olarak gösterilmesi son derece yaygındır. Bu işlemin gerçekleştirilmesi, birçok alanda yaptırım gerektirmektedir. Çalışana yapılan ücret ödemesi ile bordroda yer alan ücrete ilişkin bilgilerin farklı olması hali, kaçakçılık kapsamında değerlendirilmektedir. Yanıltıcı bordro düzenlenmesinin 'kaçakçılık' kapsamında yer alması kayıt dışı istihdamı teşvik etmektedir. Kayıt dışı işçi istihdam edildiğinin tespit edilmesi sonucunda işverene uygulanabilecek yaptırımlar idari para cezası olarak düzenlenmiş durumdadır. Oysa çalışana ödenen ücretin bordroda gerçek durumdan farklı gösterilmesi, ceza yargılamasını gerektiren bir suç oluşturmaktadır. Bunun yaptırımı ise 'on sekiz aydan üç yıla kadar' hapis cezasını

²⁵⁴ Eyce, **a.g.m.**, s. 209.

²⁵⁵ Celal Kapan, "SSK'da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 2002, s.27.

gerektirmektedir. Dolayısıyla böyle bir olasılık karşısında genellikle çalışanların (en azından bazılarının) kayıt dışı istihdam edilmesi tercih edilmektedir.²⁵⁶

İ. Ağır Bürokrasiden Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler sayıca çok fazladır. Şirketlerin kurulmasında işlemlerin sayıca çokluğu ve karışıklığı işletme kurulduktan sonra da e.devlet uygulamalarının yeterince yaygınlaşmaması nedeniyle aylık periyodik uygulamalar büyük zaman ve emek gerektirmektedir. Çeşitli kanunlarda değişiklik yapan 4884 sayılı Kanunla, bürokratik işlemleri azaltan bazı iyileştirmeler yapılmış olmasına karşın gerek işletme kurulmasında gerekse işlemlerin yürütülmesinde farklı kamu kurumlarına başvurmak ve izin almak gerekmektedir. Ayrıca daha büyük sorun kamu kurumlarında bu izin süreçleri çok uzun zamanlarda tamamlanabilmektedir.

J. Çalışanların Bilgi ve Bilinç Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Kayıt dışı çalışmada en önemli etkenlerden biri de çalışanların eğitim düzeyinin ve sosyal güvenlik konusundaki bilinç seviyesinin düşüklüğüdür.

Sosyal güvenlik, geliri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşlar topluluğudur. Ancak toplumumuzda ekonomik şartların zorluğu sebebiyle kişiler günü kurtarma yolunu seçip, orta ve uzun vadede karşılaşacakları sorunlara karşı önlem almama yoluna gitmektedirler.

²⁵⁶ Metin Taş, Sezgin Özcan, “Kayıt Dışı İstihdamı Teşvik Eden Ceza” **Akşam Gazetesi**, 7 Temmuz 2009.

Eğitim ve bilinç seviyesinin düşüklüğü, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilememelerinden kaynaklanan sorunlara yol açmakta ve kayıt dışında çalışmayı artırmaktadır.

K. Emeklilik Yaşından Kaynaklanan Sorunlar

Kayıt dışı istihdam konusunda, ülkemizde hem erken emeklilikten kaynaklı sorunlar hem de geç emeklilikten kaynaklı sorunlar bir arada yaşanmaktadır. Genç yaşta emekli olunan ülkeler arasında yer almaktayız. Genç yaşta emekli olanlar yeniden çalışmakta ancak sosyal güvenlik haklarını elde ettikleri için kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler. Geç yaşta emekli olmanın kayıt dışı istihdama nasıl sebep olduğu sorusu ele alındığında, uzun yıllar genç yaşta emekli olunabilen ülkemizde emeklilik yaşının yükseltilmesi ile birlikte, basın yayın kuruluşlarında sıkça telaffuz edildiği üzere, “mezarda emeklilik” kavramı (İnternette tarandığında 135.000 kez mezarda emeklilik kaydına rastlanmaktadır.²⁵⁷) bilinç altına yerleştirilmiş ve emeklilik hakkından yararlanamayacağını ya da çok az yararlanacağını düşünen çalışanlarda kayıt dışına yönelme söz konusu olmuştur.

L. Asgari Ücret Belirlenmesinden Kaynaklanan Sorunlar

Uygulamada kayıtlı olarak çalışanların yüzde 44,6’sı asgari ücretle çalışmaktadır. Asgari ücret son derece gerekli bir uygulama olmasına karşın işgücü arzının talebe göre çok yüksek olması nedeniyle, yani asgari ücretin altında çalışmayı kabul edecek bir toplum kesiminin bulunması nedeniyle kayıt dışı istihdama neden

257

(Erişim)

<http://www.google.com.tr/#hl=tr&q=mezarda+emeklilik%22&meta=&aq=f&aqi=&aql=&oq=&fp=3090494d5e71094e, 10 Mart 2010.>

olmaktadır. Bu sistemde asgari ücret düzeyini artırmak çalışan kesimin büyük bir çoğunluğuna bir fayda sağlamamaktadır. Çünkü, onların bir kısmı zaten asgari ücretin üzerinde ücret almaktadır. Asgari ücretin artması işverenlerin ücret dışı maliyetlerini artıracaktır. Asgari ücrette radikal artışlar kayıt dışı istihdamı çok ciddi şekilde artıracaktır.

M. Asgari İşçilik Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar

Asgari işçilik uygulaması, ihale konusu işlerle inşaat işlerinde belirli bir oranda işçilik bildiriminde bulunulması durumunda herhangi bir ihbar ve yakınma olmaması halinde ilişiksizlik belgesi verilmesine yönelik idari bir işlemdir. Sigortasız işçi çalıştırma (işçi sayısının) ile prime esas kazancın (ücretin) ve prim ödeme gün sayısının noksan gösterilmesi hallerinde daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla, SGK müfettişlerine bazı koşullarda ve bazı yöntemleri kullanarak bir işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini (prim ödeme gün sayısını) ve en az işçilik miktarını saptama yetkisi tanınmıştır.

Sigorta müfettişi, işin yürütülmesi için gerekli olan en az işçilik miktarının tespitini yaparken; yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşünün alınması gibi unsurları dikkate alacaktır.

Son derece önemli bu müessesenin uygulaması dahi kayıt dışılığa neden olmaktadır. Şöyle ki; asgari işçilik hesaplaması sonucunda tespit edilen eksik işçilikte eksik bildirilen primler bir gerçek kişiyle ilişkilendirilmemekte ve SGK tarafından prim geliri olarak değil de diğer gelirler olarak kaydedilmektedir. Gerçek kişi ilişkisi kurulmayan asgari işçilikte tespit edilen eksik bildirim geçmişle ilişkilendirilmekte daha sonraki yıllarda gerçek kişilerin bildirilmesini zorlamamaktadır.

N. Tam Gün Yasası Gibi Kişileri Kayıt Dışında Kalmaya Yönlendiren Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar

Özellikle kamu sektöründe çalışanlar için, personel yasalarında başka işlerde çalışmayı yasaklayan çok sayıda düzenlemeler söz konusudur. Örneğin kamu sektöründe çalışan hekimlerin özel hastanelerde veya kendi muayenehanelerinde çalışmalarına önemli engellemeler getirilmiştir. Diğer hizmet sınıflarında da benzer yasaklar öteden beri bulunmaktadır. Bu tür yasaklar fiilen çalışan ikinci bir iş yapan birçok kamu görevlisinin kayıt dışında kalmasına sebebiyet vermektedir.

Örneğin, muayenehanesi olan doktor, en fazla bir hastanede çalışabilecektir. Bu durumda olan bazı doktorlar, diğer hastanelerde, kayıt dışı olarak görev, örneğin ameliyat yapabilecektir. Kayıt dışı ekonomi özellikle kayıt dışı istihdam, Türkiye'nin en önemli sorunlarından birisidir.

Kayıt dışılık önlenmeye çalışılırken, sadece sağlık hizmetleri yönüyle bakılıp, mali ve ekonomik boyutu göz ardı edilen yeni sağlık sistemin, kayıt dışılık üzerindeki tahribatları tahmin edilenin de ötesinde olabilecektir.²⁵⁸

O. Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasından Kaynaklı Sorunlar

Ülkemizde çeşitli nedenlerle, bir sosyal güvenlik kuruluşundan emekli aylığı alanlar ya bir işveren yanında işçi olarak, ya da şirket ortaklığı, ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla vergi mükellefiyetinin devam ettirilmesi suretiyle çalışmalarını sürdürmektedir. Bu kişilerin işverenleri ve kendileri, belirlenen oranlarda sosyal güvenlik destek primleri ödemek suretiyle çalışmaya

²⁵⁸ Şükrü Kızılot, "Sağlık Reformu Kayıtdışı Kötüyecek", Hürriyet Gazetesi, 29 Mart 2008.

devam edebilirler. Ancak sosyal güvenlik haklarının tamamını elde etmiş olan bu kişiler, önemli ilave imkanlar sunmayan söz konusu primi ödemek istememekte ve kayıt dışına yönelmektedir.

Ö. Kıdem Tazminatı Ödenmesinden Kaynaklanan Sorunlar

OECD ülkeleri içinde Türkiye en yüksek kıdem tazminatı ödeyen ülkelerin içinde yer almaktadır. OECD ülkeleri arasında ABD, Almanya, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç ve İzlanda'da zorunlu kıdem tazminatı uygulaması bulunmazken kıdem tazminatını uygulayan ülkeler içinde Türkiye 20 yıllık çalışana verilecek kıdem tazminatı bakımından 20 ayla Güney Kore ve Portekiz'le beraber başı çekmektedir. OECD ortalaması ise sadece 7,5 aydır.²⁵⁹ Yüksek kıdem tazminatı yükü işverenleri kayıt dışına yöneltmektedir.

P. Ülkemizde Bir Ortak Veri Tabanı Kurulmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde hala, tüm kamu sektörü bilgi sistemlerindeki verileri kavrayan bir ortak veri tabanı kurulmamıştır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdama engel olabilmek için kamu kurumlarının eşgüdümlü olarak ortak bir veri tabanına bilgilerini girmelerinin zorunlu olması, bu veri tabanının kullanım kriterleri ile raporlama kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Böyle bir veri tabanının bulunmadığını bilen mükellefler yakalanmamaktan emin bir şekilde kayıt dışına yönelmektedir.

²⁵⁹ (Erişim)

[http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/\\$FILE/Holzmann yüzde 20İyer yüzde 20Vodopivec.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/062db78e68878f5a85256dcd00609edb/$FILE/Holzmann%20yüzde%20İyer%20yüzde%20Vodopivec.pdf), s. 36-42, 12 Ocak 2010

II. KAYIT DIŞI İSTİHDAMI ÖNLEMESİNE YÖNELİK STRATEJİLER

Önümüzdeki dönemlerde, sürdürülebilir büyümenin sağlanması, yerli ve yabancı sermaye yatırımlarının artırılması, kayıt dışı istihdam potansiyeli çok yüksek olan tarım sektörünün küçülmesi, kayıt dışı çalışma potansiyeli daha düşük olan ücretli istihdama yönelmenin kayıt dışı istihdamın seviyesini düşürmesi beklenirken işsizlik oranlarının yükselerek kayıt dışı istihdam üzerinde baskı yaratması, küreselleşmenin ve bilgi teknolojilerinin çalışma hayatı içindeki ağırlığının giderek artmasıyla firmaların maliyetlerini düşürmeye zorlayarak ve a-tipik istihdam şekillerinin yaygınlaşmasını tetikleyerek kayıt dışı istihdam seviyesinin yükselme riskini artırmaktadır.²⁶⁰

Yine toplumun tüm kesimlerini ilgilendirdiği gibi işgücü piyasasını da yakından ilgilendiren sosyal güvenlik reformu, etkin işleyen sosyal yardım ağının kurulmasını hedefleyen dördüncü bileşeni dışındaki bileşenleri 2006 yılında yasalaşarak 2008 yılı ekim ayından itibaren de yürürlüğe girmiştir. Kuşkusuz, söz konusu reform kayıt dışı istihdamı yakından ilgilendiren unsurları da içermektedir. Reformda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğin sağlanması, kamu kurumları arasındaki işbirliğinin artırılması, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla ilgili geliştirilen projeler ve eylem planları gibi uygulamalar kayıt dışı istihdam seviyesini düşürecek etkilere sahip iken özellikle tarımda çalışan Bağ-Kur sigortalılar ile süresiz çalışan diğer sigortalıların prim miktarının artırılması, sosyal güvenlik destek primi uygulaması yine iyi denetlenemediği takdirde sağlık güvencesi kapsamının genişletilmesi kayıt dışı istihdam seviyesini artırma riskini barındırmaktadır.

²⁶⁰ Sarica, a.g.e., s.111.

A. Kayıt Dışı İstihdamı Azaltma Potansiyeli Olan Fırsatlar

1- Fiyat İstikrarının ve Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması

Kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden biri ekonomiyi ve işletmeleri belirsizlik içine iten istikrarsız büyümeler, ekonomik krizler ve yüksek enflasyondur. Ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, büyümenin kalıcı hale getirilmesiyle işletmeler uzun vadeli planlar yapabilecek, işletmelerin ve çalışanların kar ve gelirleri enflasyon altında ezilmeyecektir. Sürdürülebilir büyümenin sağlanmasıyla yüksek vergi ve prim oranlarının indirilmesi ve çalışma hayatına yönelik hizmetlerin artırılması, aktif işgücü programlarının ve kayıt dışı çalışma ile bağlantılı olan sosyal yardım programlarının genişletilmesi gündeme gelecektir.

2- Tarım Sektörünün Küçülmesi

Türkiye’de ve diğer ülkelerde en yüksek kayıt dışı çalışmaya tarım sektöründe rastlanmaktadır. Ülkemizde tarım sektöründeki hızlı çözülme kayıt dışı istihdamı azaltacaktır. Ancak, her ne kadar tarım sektörünün küçülmesiyle kayıt dışı istihdamda bir azalma meydana gelecekse de eğitim seviyesi, işgücü verimliliği gibi hususlar dikkate alındığında tarımdan kopan işgücünün tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam ve işsizlik üzerinde baskı yaratması kaçınılmazdır.

3- İş Hayatında Kurumsallaşmanın Artması

Ücretli çalışanların toplam istihdam içindeki oranının artması, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin istihdam içindeki payının azalması kurumsallaşmanın arttıran bir göstergesidir. Ücretli

Çalışanların, kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerine göre daha az kayıt dışı çalışacakları dikkate alındığında kurumsallaşma ile beraber kayıt dışı istihdam oranı azalacaktır.

4- Eğitim Seviyesinin Yükselmesi

İşgücünün eğitim seviyesinin yükselmesiyle beraber kayıt dışı istihdam oranları azalmaktadır. Türkiye’de okullaşma oranının yükselmesi ve eğitim süresinin uzamasıyla beraber daha nitelikli işgücünün kayıt dışı çalışma riski azalmaktadır. Ancak, işgücüne yönelik mesleki ve teknik eğitime ağırlık verilmesi, işgücü niteliği ile iş uyumsuzluğunu en aza indirecek politikalar uygulanması hem işsizlik hem de kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından gereklidir.²⁶¹

5- Emeklilik Yaşının Yükselmesi

Türkiye’de erken yaşta emekli olan birçok kişi emeklilik sonrası kayıt dışı çalışmaya devam etmektedir. 1999 yılında yapılan düzenlemelerle, emeklilik yaşı kademeli olarak artırılmıştır. Emeklilik yaşının artmasıyla kayıtlı istihdam oranı da artacaktır. Ancak emeklilik yaşının artmasıyla kayıt dışı istihdamın artmasına yol açacak gelişmeler konusunda da önlemler alınmalıdır. Emeklilik yaşının yükselmesi ile beraber çalışma süresinin artması ilerleyen dönemde işgücü talebini olumsuz etkileyerek işgücü arzı fazlalığına ve işsizlik oranının yükselmesine neden olabilecek, bu da kayıt dışı istihdamı artıracaktır. Ayrıca çok uzun yıllar sonrasında emekli olabileceğini düşünen çalışanlar psikolojik nedenlerle kayıt dışına yönelebilecektir.

²⁶¹ Sarica, a.g.e., s.121.

B. Kayıt Dışı İstihdamı Artırma Potansiyeli Olan Tehditler

1- İşsizlik Oranının Yükselmesi

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

2- Küresel Rekabetin Hız Kazanması

Küresel rekabetle birlikte firmaların maliyetlerini düşürmeye çalıştığı, işgücü piyasasının esnekleştiği, üretim zincirinin parçalandığı, işgücünde enformelleşmenin arttığı, fason ya da taşeron üretimin arttığı görülmektedir. İlerleyen dönemde ticari sınırlamaların daha da azalması ile beraber küresel rekabette öne geçmek için firmalar maliyetlerini daha da düşürmek zorunda kalacak, a-tipik istihdam biçimleri artacaktır.²⁶²

²⁶² Sarıca, a.g.e., s.126.

3- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulmaması

Sosyal güvenlik reformunun 4. ayağı olan sosyal yardım sisteminin reforma tabi tutulması ve mükerrer yardımların engellenmesinden gerçekten hak sahibi olan vatandaşlara yardım yapılmasına kadar bir dizi reformun gerçekleştirilmesi ötelendiğinden sosyal yardım almak için vatandaşlar kayıt dışında kalmak isteyeceklerdir.

C. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın özelliklerine bakıldığında kayıt dışı istihdamın yapısal bir sorun olduğu, içi içe geçmiş çok sayıda nedene dayandığı ve bu nedenlerin birbirini etkilediği ve bu yönüyle kayıt dışı istihdamın sadece denetim ya da yaptırımların artırılması ile çözümlenemeyeceği görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele için toplumun tüm kesimlerinin içinde yer alacağı kapsamlı bir strateji gerekmektedir.

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

Türkiye’de kayıt dışı çalışma ile işsizliğin geçişkenliğinin çok fazla olduğu ve gençler, kadınlar, yoksullar gibi kesimlerde yaygınlığı dikkate alındığında kayıt dışı çalışma ile mücadelede sadece yaptırım ve denetimlere başvurulması istihdam edilen kişi sayısında azalmaya neden olacaktır.²⁶³

²⁶³ Sarica, a.g.e., s.130.

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

AB üyesi ülkelerin deneyimlerinden de yola çıkarak Türkiye’de uygulanması gereken stratejinin unsurlarını 5 başlıkta toplamak mümkündür. Genel stratejinin temel unsurları; reel sektörün güçlendirilmesi, kayıtlı çalışmaya zorlama, kişilerin tutum ve davranışlarının değiştirilmesi, yoksulluk ve işsizlikle mücadele ve sosyal yardım sisteminin kurulması olarak tanımlanabilir.

Tablo-62 Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Stratejiler

1- Reel Sektörün Güçlendirilmesi	2- Kayıtlı Çalışmaya Zorlama	3- Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi	4- Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele	5- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulması
a- Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması	a- Denetim Sisteminin Revizyonunun Sağlanması	a- Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yükseltilmesi, Ücretsiz Danışmanlık Verilmesi	a- Aktif İstihdam Politikaları ve İlk İşe Başlarken Verilecek Teşvikler	a- İyi İşleyen Bir Sosyal Yardım Programının Oluşturulması
b- Bürokrasinin Azaltılması ve Karar Alma Süreçlerinin Hızlandırılması	b- Cezaların Caydırıcılığının Artırılması	b- Kamuya Duyulan Güvenliliğin ve Kamu Hizmetlerine Duyulan Memnuniyetsizliğin Azaltılması	b- İşsizlik ve Yoksullukla Mücadele	b- Ortak Veri Tabanının Kurulması
c- İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi	c- Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyonun Artırılması	c- Toplumda Oluşan Af ve Yapılandırma Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması		
d- İşletmelerin Güçlendirilmesi	d- Kayıtlı Sistemdekilere Yönelik Hak Sulistimallerin Önlenmesi	d- Sosyal Diyalogun Sağlanması		
	e- Mikro Sosyal Sigorta Programlarının Uygulanması			
	f- Mevzuatın Geliştirilmesi			

Kaynak: Bu bölümde yer alan dipnotlarda belirtilen kaynaklardan yararlanmak suretiyle tarafımızdan hazırlanmıştır.

1- Reel Sektörün Güçlendirilmesi

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

a. Mali ve Yasal Yükümlülüklerin Azaltılması

Ülkemiz vergi ve sosyal güvenlik primlerinden kaynaklı yükler açısından OECD ülkeleri arasında en üst sırada yer almaktadır. Vergi ve primlerin yüksekliği, kayıt dışı işgücü arz ve talebini artırmaktadır. Kişiler, daha fazla net ücret almak amacıyla kayıt dışı çalışmaya razı olurken işverenler de işgücü maliyetini azaltmak için kayıt dışı istihdama yönelebilmektedirler.

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

Tablo-63 SGK Toplam Gelir ve Giderleri

Yıllar	Gelirler	Artış Oranı (yüzde)	Giderler	Artış Oranı (yüzde)	Açık	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (yüzde)
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1 yüzde
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9 yüzde
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5 yüzde
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5 yüzde
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5 yüzde
2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8 yüzde
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9 yüzde
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4 yüzde
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2 yüzde
2009	76.876.878	14,3	105.579.533	13,3	-28.702.655	72,8 yüzde

Kaynak: (Erişim)

[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwMLi1BDA6MwF28ft08fA393M6B8JLK8m4e5gZGxYaiRq4uxoYG7EUm63d09XYG6vUKdDJ2CDZ2DDQjo9vPIz03VL8gNjSh3VFQEAawkb8A!/dI2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwMLi1BDA6MwF28ft08fA393M6B8JLK8m4e5gZGxYaiRq4uxoYG7EUm63d09XYG6vUKdDJ2CDZ2DDQjo9vPIz03VL8gNjSh3VFQEAawkb8A!/dI2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/) 20 Şubat 2010.

63 numaralı tabloda görüldüğü üzere, son yıllarda sosyal güvenlik sisteminde sürekli bir açıkla gelirlerin giderleri karşılamadığı bir sistemde çalışılmıştır. Bu tablo sosyal güvenlik primlerinin indirilmesinin önünde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Kayıt dışı istihdamın azaltılması için işletmeler ve çalışanlar üzerindeki sigorta prim yükü ve vergi yükü başta olmak üzere, kıdem tazminatı yükü, sosyal güvenlik destek primi yükü, işsizlik sigortası primi yükü, asgari ücretten kaynaklı yükler ve yasalardan kaynaklı diğer yükümlülüklerde fayda maliyet analizi yapılmak suretiyle bazı

kolaylıklar sağlanabilir ve sağlanan kolaylıklar kayıt dışı istihdamı azaltabilir.

İşletmelerin üretim maliyetlerini artıran girdiler üzerindeki yasal yükümlülüklerin tedricen azaltılması işletme yapısını güçlendirerek kayıt dışı istihdamı azaltabilecektir. KDV oranları, ruhsat ve harç miktarlarının azaltılması, enerji fiyatlarının düşürülmesi bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu bağlamda, idari ve mali yükümlülüklerin azaltılması ile ilgili orta vadede uygulanabilecek diğer bir seçenek de kayıt dışı istihdamın ciddi yapısal sorun olduğu inşaat, turizm, otelcilik gibi emek yoğun sektörlerde hem kayıtlı çalışmayı özendirecek hem de istihdam yaratacak vergi indirimi, prim indirimi, vergi kredisi, düşük maliyetli finansman olanakları gibi teşvik mekanizmalarının oluşturulmasıdır.

Uygulamada kayıtlı olarak çalışanların yüzde 44,6'sı asgari ücretle çalışmaktadır. Asgari ücret son derece gerekli bir uygulama olmasına karşın işgücü arzının talebe göre çok yüksek olması nedeniyle yani asgari ücretin altında çalışmayı kabul edecek bir toplum kesiminin bulunması nedeniyle kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.

Ülkemizde çeşitli nedenlerle, bir sosyal güvenlik kuruluşundan emekli aylığı alanlar ya bir işveren yanında işçi olarak, ya da şirket ortaklığı, ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla vergi mükellefiyetinin devam ettirilmesi suretiyle çalışmalarını sürdürmektedir. Bu kişilerin işverenleri ve kendileri belirlenen oranlarda sosyal güvenlik destek primleri ödemek suretiyle çalışmaya devam edebilirler. Ancak sosyal güvenlik haklarının tamamını elde etmiş olan bu kişiler, önemli ilave imkanlar sunmayan söz konusu primi ödemek istememekte ve kayıt dışına yönelmektedir. Bu nedenle ülkemize özgü genç yaşta emekli olup çalışanları kayıt altına almak için sosyal güvenlik destek primlerinin düşürülmesi gerekmektedir.

b. Bürokrasinin Azaltılması ve Karar Alma Süreçlerinin Hızlandırılması

Türkiye’de işyeri açma ve işçi çalıştırma ile ilgili bürokratik işlemler sayıca çok fazladır. Şirketlerin kurulmasında işlemlerin sayıca çokluğu ve karışıklığı işletme kurulduktan sonra da e-devlet uygulamalarının yeterince yaygınlaşmaması nedeniyle aylık periyodik uygulamalar büyük zaman ve emek gerektirmektedir. Çeşitli kanunlarda değişiklik yapan 4884 sayılı Kanunla bürokratik işlemleri azaltan bazı iyileştirmeler yapılmış olmasına karşın gerek işletme kurulmasında gerekse işlemlerin yürütülmesinde farklı kamu kurumlarına başvurmak ve izin almak gerekmektedir. Bürokratik formalitelerin azaltılması ve karar alma süreçlerinin hızlandırılması kayıtlı çalışmayı özendirecektir. Bu aşamada tüm işlemlerin tek bir merkezden ve tek bir formla yapılmasının sağlanmasını önerebiliriz.

Bu konuda ikinci bir sorunda, bürokratik süreçler azaltılsa dahi kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma prensiplerinden kaynaklı olarak işler çok uzun zamanlarda tamamlanabilmektedir. Bunun engellenmesi içinde kamuda performansa dayalı sistemlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

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

c. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi

İşe alma, işçi çalıştırma, işten çıkarma ve diğer düzenlemelerde OECD ülkeleri içinde en katı mevzuata sahip ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. İşgücü piyasasının daha da esnekleştirilmesi hem istihdam yaratılması hem de kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından önemlidir.

d. İşletmelerin Güçlendirilmesi

Kayıt dışı istihdamın işletmeden kaynaklı nedenleri arasında, küçük işletmelerin yaygınlığı, işletmelerin rekabet gücünün düşüklüğü, kurumsallaşamama, marka oluşturmama ve fason üretim gibi nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerin ortadan kaldırılması kayıt dışı istihdamı azaltacaktır.

Fiyatların ve satışların hızla düştüğü ürün ve sektörlerde maliyetlerin de düşürülmesi işletmenin hayatını devam ettirebilmesinin koşuludur. Özellikle ülkeye ithal olarak giren uzak doğu menşeli ucuz ürünler karşısında marka oluşturamamış sektörlerin rekabet edebilmek için hızla kayıt dışına yöneldikleri görülmektedir.

İşletmelerin rekabet gücünün artırılması, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdama yönelik talebi azaltacaktır. Önümüzdeki dönemde küreselleşmenin giderek arttığı bir ortamda rekabet gücünün artırılması olmazsa olmaz koşullarının başında gelmektedir. Rekabette diğer ülkelerin çok gerisinde kalmak, kayıt dışı işgücüne yönelik arz ve talebi artıracaktır. Bundan dolayı orta ve uzun vadede Türkiye'nin rekabet gücünün artırılması için gerekli reformların yapılması şarttır.²⁶⁴

²⁶⁴ Sarica, a.g.e., s.136.

Üretim maliyetlerinin düşürülmesi, işgücü verimliliğini artıracak eğitimlerin ve nitelik edindirme hizmetlerinin yaygınlaşması, bilgi, teknoloji ve Ar-Ge yatırımlarına ağırlık verilmesi, yenilikçilik ve yaratıcılığın geliştirilmesi, çalışma hayatının esnekleştirilmesi, girişimciliğin ve firmalarının desteklenmesi, teknolojik ve ekonomik alt yapının güçlendirilmesi yoluyla ülkenin ve işletmelerin rekabet gücünün artırılması, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede önemli stratejilerin başında gelmektedir.²⁶⁵

Rekabette en önemli iki etken marka ve malın kalitesidir. Kalite yönetimi işletmede emek ve zaman tasarrufu sağlarken, gelen taleplere karşı işletme daha da esnek olmaktadır. Marka oluşturamayan ve rekabette geri kalan işletmeler ayakta kalabilmek adına sıkça kayıt dışına yönelmektedir. Bu nedenle kayıtlı istihdamın teşviki açısından işletmelere rekabet avantajı sağlayacak markalaşma ve kurumsallaşma konusunda destek sağlanmalıdır.

2- Kayıtlı Çalışmaya Zorlama

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

a. Denetim Sisteminin Revizyonunun Sağlanması

Sosyal güvenlik sisteminin ciddi açıklar vermesinin en önemli iki nedeni sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilememesi ve kayıt dışılığın yaygın olmasıdır.

²⁶⁵ Coşkun Can Aktan, **Rekabet Gücü ve Türkiye**, TİSK Yayınları, Yayın no: 255, 2004, s.158.

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

SGK’ya verilen bilgilerde sigortalılar ve özellikle işverenlerin beyanları esas alınmakta, bu beyana bağlı bilgiler sistemde kayıt altına alınmaktadır. Nitekim, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunları arasında yer alan sigortasız işçi çalıştırma ve prim gelirlerinin artırılmasında yaşanan güçlükler, etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır. Denetimde etkinlik sağlanmadığı sürece de, sisteme yönelik en köklü reformların dahi amacına ulaşması olanaklı olamayacaktır.²⁶⁶ Bu tespit doğrultusunda, sosyal güvenlik sisteminin idari organizasyonu ile ilgili olarak yapılacak kapsamlı değişikliklerden biri de etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması teşkil etmektedir. Bu açıdan, mevzuatının özellikle işverenler tarafından uygulanıp uygulanmadığının gözetim ve denetimi; sigortalılar kadar, sistemin işlerliğini sağlamakla yükümlü SGK yönünden de önem taşır. Bu amaçla da, denetim elemanları istihdam edilmektedir. Kayıt dışı istihdamın denetimi, genel olarak SGK müfettişleri ve SGK kontrol memurları, iş müfettişleri ve Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınca yürütülmektedir. İşverenlerin, yapmış oldukları işlemlerin ve faaliyet dönemlerine ait işlemlerinin etkin bir şekilde denetlenememesi kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.

Vergi denetim elemanları, çalışanların sigortalılık bildirimlerini de denetlemeli, gelir idaresine ve SGK’ya bildirilen ücretlerin

²⁶⁶ Ali Güzel, “Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 2001, s.35.

kontrolünü yapmalıdır. Denetim sırasında çapraz kontrollerin yapılabilmesi için çalışan ya da işletmelerin kamu kurumlarındaki bilgiler ortak veri tabanı içinde tutulmalıdır. Ülkemizde genel olarak denetim elemanı yetersizliği mevcuttur. Özellikle kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam alanlarında denetim faaliyeti gösteren SGK ve Maliye Bakanlığına ait teftiş ve denetim elemanlarının eksikliği kayıt dışı sektörün gelişmesinde büyük rol oynamaktadır. Denetim elemanlarının sayısı artırılmalı, ayrıca denetim kapasitesini artıran önlemler alınmalıdır.

Denetim faaliyetlerinden beklenen verimin alınabilmesi için yapılması gereken bir diğer hususta, denetim faaliyetleri ile uğraşanların kayıt dışı konusunda uzman olması, yeterli ve anlamlı veriye elektronik ortamda ulaşabilmesi, denetim altyapısını oluşturan mevzuatın oluşturulması ve denetimlerin sık aralıklarla yapılmasıdır.

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

Sigortasız işçi çalıştırma ile prime esas kazancın ve prim ödeme gün sayısının noksan gösterilmesi hallerinde daha etkin bir denetimin gerçekleştirilmesi amacıyla, SGK müfettişlerine bir işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini ve en az işçilik miktarını saptama yetkisi tanınmıştır. Müfettişler, işin yürütümü için gerekli olan en az işçilik miktarının tespitini yaparken; yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşünün alınması gibi unsurları dikkate almaktadır.

Son derece önemli bu müessesenin uygulaması dahi kayıt dışılığına neden olmaktadır. Şöyle ki asgari işçilik hesaplaması sonucunda tespit edilen eksik işçilikte eksik bildirilen primler bir gerçek kişiyle ilişkilendirilmemekte ve SGK tarafından prim geliri olarak değil de

diğer gelirler olarak kaydedilmektedir. Gerçek kişi ilişkisi kurulmayan asgari işçilikte tespit edilen eksik bildirim geçmişle ilişkilendirilmekte daha sonraki yıllarda gerçek kişilerin bildirilmesini zorlamamaktadır. Bu nedenle tespit edilen noksan bildirimlerin gerçek kişilerle ilişkilendirilerek denetim sonrasında da prim geliri elde edilecek bir denetim sisteminin kurulması gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele eden denetim birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyon ve bilgi akışkanlığının sağlanması gerekir. Çünkü bir işyeri bir yıl içerisinde 3-5 defa denetlenemediği halde başka bir işyeri 10 yıl içerisinde hiç denetlenememektedir. Denetimde mükerrerlik caydırıcılıktan ziyade alışkanlık yapmaktadır.²⁶⁷

b. Cezaların Caydırıcılığının Artırılması

Kaçak sigortalı çalıştırma, işyeri tescil ettirmeme, bildirge ve bordroları yasal süresi içerisinde SGK'ya vermeme suçlarında işletmenin büyüklüğü, nevi, çalışan işçi sayısı, fiilin tekerrürü gibi hususlar göz önünde bulundurulmaksızın yasada belirtilen idari para cezalarının uygulanacağı belirtilmiştir.

Türkiye’de, "kayıt dışı işçi çalıştıranlar, şu kadar ceza öderler" şeklinde bir düzenleme yapılmamıştır. Sigorta prim bildirgeleri ile ilgili idari para cezaları vardır. Örneğin, "Sigortalı işe giriş bildirgesinin yasal süresi içinde kuruma verilmemesi (her bir sigortalı için), asgari ücretin brüt tutarı kadar idari para cezasını gerektiriyor". Sigortasız işçi tespit edildiğinde ise "bunun cezası şu kadar TL" denilemiyor. Bunun yerine "sigortalı işe giriş bildirgesi verilmedi" diye idari para cezası kesilebiliyor. Hepsi o kadar!²⁶⁸

Kaçak işçi çalıştırma ile ilgili cezalar caydırıcılıktan uzaktır. Çünkü bunlar para cezalarından ibaret olup yabancı kaçak işçi çalıştırmanın

²⁶⁷ Süngü, **a.g.e.**, s.153.

²⁶⁸ Şükrü Kızılot, "Kayıtdışı İşçi Çalıştırmanın Cezası Yok", **Hürriyet Gazetesi**, 7 Şubat 2008.

tekrarlanmasında olduğu gibi belli bir süre işyeri kapatma cezası getirilmemiştir. Bir sigortalının çalıştırıldığı apartman kapıcılığı işyeri ile 30 sigortalı çalıştırılan bir fabrika işyerinde yapılan denetimde apartmandaki bir kapıcı ile diğer işyerinde çalışanlardan 10'unun sigortasız çalıştırıldığı tespit edilse, bir aya ilişkin aylık prim ve hizmet belgesinin verilmemiş olması nedeniyle apartman işyerine aylık asgari ücretin 2 katı tutarında idari para cezası verildiği halde, bunun 10 katı kadar sigortasız işçi çalıştıran fabrika işyerine de aynı miktar ceza uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi çok işçi çalıştıran ve çok kayıt dışı istihdama neden olan işyeri ile bir kaçak işçi çalıştıran işyerine aynı ceza uygulanmakta bu da kayıt dışısını artıran bir etki yaratmaktadır. Birçok ceza tutarı sabittir. Kayıt dışı işçi çalıştırmanın neden olduğu sigorta primi kaçığı tutarı,²⁶⁹ suçun tekerrürü v.b. hususlar dikkate alınarak cezada bir ağırlaştırmaya gidilmemiştir. Kayıt dışı istihdamın azaltılması için cezaların caydırıcı etkisinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

c. Kamu Kurumları Arasındaki Koordinasyonun Artırılması

Ülkemizde kamu kurumlarının her birinde ciddi ve kayıt dışılığı engelleyebilecek anlamlı veriler bulunmakla birlikte her kamu kurumunun ayrı sistemler kullanması, kullanılan bilgi sistemlerinin birbiri ile konuşmuyor olması, nedeniyle kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilememektedir. Örneğin SGK müfettişi olan bir kişinin kayıt dışılık incelemesi sırasında, kişilerin tüm bankacılık işlemlerinin TC kimlik numarası ile sorgulanarak kayıt dışılığına ilişkin bazı raporlar çıkarması, teknik olarak mümkün olduğu halde, işbirliği eksikliği nedeniyle bu mümkün olamamaktadır. Özellikle SGK'ya bildirilen işçi sayısı ile Maliye Bakanlığına bildirilen işçi sayıları arasında büyük bir farklılık olması, meslek odalarına kayıtlı olan kişilerden birçoğunun SGK'da tescilli işyerlerinin olmaması, mükerrer sağlık hizmetlerinden

²⁶⁹ Kapan, a.g.m., s.27.

yararlanma v.s. durumlar bu koordinasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Denetimlerin maliyetli oluşu ve herkesi denetlemenin mümkün olmadığı dikkate alındığında çalışan ve işletmelerin bilgilerinin kamu kurumları arasında sürekli olarak paylaşılması ve çapraz kontrole tabi tutulması kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından çok önemlidir. Ayrıca devletin tek bir tahsil dairesi olarak vergi dairelerinin görevlendirilmesi ve prim tahsilâtının vergi dairesince yapılması daha yerinde olacaktır. Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, ABD, Arjantin, İngiltere, Norveç, İsveç, İtalya, İrlanda, Estonya, Arnavutluk, Letonya, Hırvatistan, Macaristan, Bulgaristan, Romanya, Rusya, Slovakya, Slovenya ve Karadağ'da sosyal sigorta primleri vergi dairelerince toplanmaktadır.²⁷⁰

d. Kayıtlı Sisteme Yönelik Hak ve Suistimallerin Önlenmesi

Kayıt dışı çalışanların sıklıkla kullandığı yeşil kart gibi sosyal yardım sistemleri, yine zorunlu sigortalılık yerine tercih edilen isteğe bağlı sigortalılıktan yararlanma koşulları, çok iyi belirlenmeli, bunlara yönelik denetim ve yaptırımlar artırılmalıdır.

İsteğe bağlı sigortalılık ya da mikro sosyal güvenlik uygulamalarında kapsam geniş tutulmamalı, diğer alanlardan bu alanlara usulsüz kaymalar önlenmelidir.

Ölüm aylığı geliri aldığından dolayı, kayıt dışı çalışanlarla mücadele için bunlar daha sık denetlenmeli, usulsüzlükle ilgili yaptırımlar artırılmalıdır.

İsteğe bağlı sigortalı olmanın şartlarının kolay olması, yükümlülüklerinin az olması nedeniyle cazip imkanlar sunmaktadır. Ancak bu sistem kayıt dışı çalışmayı teşvik etmektedir ve gözden geçirilmelidir.

²⁷⁰ Sarica, a.g.e., s.141.

e. Mikro Sosyal Sigorta Programlarının Uygulanması

Mevcut mevzuatımızda zorunlu sigortacılık kapsamında bulunmayan ev işlerinde çalışanlar, vergi mükellefiyeti olmayan işportacılar, geçici işlerde çalışanlar gibi çalışanlara yönelik mikro sosyal sigorta programlarının uygulanması bu kesimlerin kayıt altına alınmasına yardımcı olacaktır.

Bu kapsamda hanehalklarının ev işleri, çocuk bakıcılığı ve benzeri işleri yapanları sosyal güvenlik kurumlarından alacakları servis fişi karşısında evlerinde çalıştırmaları, çalışanların bu fişleri sürekli çalıştıkları firmalara vermesi, firmaların da aldıkları fişi ilgili sosyal güvenlik kurumuna daha yüksek bedel karşılığında iade etmesine dayanan bu uygulama ile hem istihdamın artırılması hem de bu alandaki kayıt dışı istihdamın azaltılması mümkün olacaktır.

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

Sosyal güvenlik kurumları kişilerin sosyal güvenlik imkan ve ihtiyaçlarını anlayabilip, onlara yeni özel programlar geliştirmelidir.²⁷¹

f. Mevzuatın Geliştirilmesi

Kayıt dışı istihdamla mücadelede en önemli sorunlardan biriside kişilerin istediği halde sosyal güvenlik, vergi ya da diğer idari

²⁷¹ Wonter Van Ginneken, "Oever coming Social Exclusion", SocialSecurirty For The Excluded MajorityCase Studies of Devolving Countries, I.L.O. Genava, 1999, s.34.

mevzuatlardan kaynaklanan nedenlerle kayıt içine girememeleridir. Özellikle kamu sektöründe çalışanlar için, personel yasalarında başka işlerde çalışmayı yasaklayan çok sayıda düzenlemeler söz konusudur. Örneğin, kamu sektöründe çalışan hekimlerin özel hastanelerde veya kendi muayenehanelerinde çalışmalarına önemli engellemeler getirilmiştir. Diğer hizmet sınıflarında da benzer yasaklar öteden beri bulunmaktadır. Bu tür yasaklar fiilen ikinci bir iş yapan birçok kamu görevlisinin kayıt dışında kalmasına sebebiyet vermektedir.

3- Kişilerin Tutum ve Davranışlarının Değiştirilmesi

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

a. Eğitim ve Bilinç Seviyesinin Yükseltilmesi

Kayıt dışı çalışmada en önemli etkenlerden biri de çalışanların ve işverenlerin eğitim düzeyinin ve sosyal güvenlik konusundaki bilinç seviyesinin düşüklüğüdür.

Eğitim ve bilinç seviyesinin düşüklüğü, kişilerin kamu kurum ve kuruluşları karşısında hak ve ödevlerini bilememelerinden kaynaklanan sorunlara yol açmakta ve kayıt dışında çalışmayı artırmaktadır.

Çalışanların ve işverenlerin kayıtlı çalışma konusunda devamlı olarak bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Kayıtlı çalışmanın toplum ve bireye olan faydalarını, kayıt dışı çalışmanın zararlarını, kayıt dışı çalışma sonucunda karşılaşılabilecek müeyyideleri anlatan reklam ve yayınlar yapılmalı, broşürler dağıtılmalı ve eğitimler verilmelidir. Yine

bu konu ile ilgili olarak çalışanlara ve işverenlere danışmanlık ve rehberlik hizmeti sağlanmalıdır.

b. Kamuya Duyulan Güvensizliğin ve Kamu Hizmetlerine Duyulan Memnuniyetsizliğin Azaltılması

Çalışanların kamu harcamalarına bakışlarındaki olumsuzluk beraberinde kamusal yükümlülöklere bir dirence ve dolayısıyla kayıt dışına neden olmaktadır.

Çeşitli gerekçelerle toplanan prim gelirlerinin toplum tarafından hoş karşılanmayan kesimlere (hayali ihracat yapanlara, haksız kredi kullananlara, ekonomik ve sosyal katkısı olmayan alanlarda kullanılması vb.) aktarılması sonucunu doğuracak uygulamalarda prim ödeyenleri ve diğer kesimleri rahatsız etmektedir. İşçilerin yüzde 52,6'sı ödediğı primin karşılığını alamadığına inanmaktadır.²⁷² Gerek kamusal harcama ve hizmetlere gerekse SGK'nın harcama ve hizmetlerine bakışın olumsuz olması beraberinde kayıt dışılığı getirmektedir.

Günümüzde sosyal güvenlik kurumlarının verdiğı hizmetlerden işçiler, işverenler ve sendikaların memnun olmadıkları herkesçe bilinmektedir. Mutlaka bir ya da birkaç yönü ile hizmet kalitesinin düşüklüğü gündeme gelmekte ve eleştirilere neden olmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinde hem prim, aylık ve emeklilikle ilgili işlemlerde hem de sağlık sistemi ile ilgili işlemlerde önemli sorunlar bulunmaktadır.

Bunun yanında etkin ve verimli hizmet ancak kalifiye ve yetişmiş personel ile sağlanabilir. Öncelikle SGK'da çalışan personelin hizmet içi eğitim seminerleri ile yeniden bilgi donanımlarının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca kurum personeline motivasyon, iş disiplini ve mensubiyet duygusu aşılanmalı ve en alt düzeyden en üst düzeye kadar tüm SGK çalışanlarında performansa dayalı çalışma ve ücret

²⁷² Yereli, Karadeniz, a.g.e., s.120.

düzenine geçilmelidir. SGK'da danışma birimlerinin eksik olması insanları yanlış karar almaya ve işlem yapmaya itmekte, hatta sistemden kaçışa yol açmaktadır.

Hizmet kalitesinin düşük olmasının en yoğun yaşandığı sektör kuşkusuz sağlık alanıdır. Sağlık hizmetlerinde gerekli araç gereç ve sağlık personelin olmaması nedeniyle çağdaş bir standardın oluşturulamaması insanları başka arayışlara itmektedir. Özellikle genç ve orta yaşlı nüfus, ilk etapta sağlık sorununu halletmeyi düşündüğü için özel sigortayı tercih etmektedir. Bu durum sigortalı olmayanın cazibesini ortadan kaldırıp kayıt dışı çalışmaya teşvik etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemine olan güvenin artması için, sigorta primi ödeyen kişilerin karşılığını alabilmesi sonucunda sisteme olan girişleri artıracaktır. Her maliyetin elbette bir karşılığı vardır. Sigorta primi ödeyen kişiler ve işverenler kamu kurumlarına prim ve vergi ödeyip bir maliyete katlanırlar. Bu mali külfet karşılığında karşılaşılan risklere karşı gerektiği gibi yeterli hizmet beklerler. Mali yükün karşılığının çok yetersiz ve kalitesiz olması durumunda kişilerin ihtiyaçları tatmin olamamakta ve kişilerin sistem dışına kaçışına neden olmaktadır.²⁷³

Kamunun çalışanlardan topladığı geliri en etkin şekilde kullandığı, israf etmediği yönünde toplum üzerinde oluşturacağı kanaat kayıtlı çalışmaya özendirecektir. Bu kapsamda yolsuzluklarla mücadele, kayıt dışı sistemi özendirecek af ve yapılandırma uygulamalarından kaçılması, kamuya olan güvensizliğin azaltılmasında etkili olacaktır. Yine sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri başta olmak üzere kamu hizmetlerinde sağlanacak iyileştirme, işveren ve çalışanların kamu kurumlarındaki işlerinde uzun süre bekletilmemesi, kötü muamelede bulunulmaması, kamuya duyulan güveni artıracak ve insanlar, kayıtlı çalışmaya teşvik edecektir.

²⁷³ Söğüt, a.g.e., s.154.

c. Toplumda Oluşan Af ve Yapılandırma Beklentilerinin Ortadan Kaldırılması

Çalışanların ve işletmelerin yerine getirmedikleri yükümlülüklerinden oluşan borç, faiz ve cezalar için sürekli af getirilmesi ya da bu şekilde oluşan borçların yeniden yapılandırılması, kişileri kayıt dışı çalışmaya teşvik etmektedir. Önümüzdeki dönemde kayıt dışı istihdamla mücadele etmenin en önemli koşullarından birisi kıtılarda oluşan af ve borç yapılandırılması beklentilerinin en aza indirilmesidir. Devamlı surette af çıkarılmasının önlenmesine yönelik olarak anayasal düzenlemenin yapılması, bu tür düzenlemelerin sadece deprem, ekonomik kriz gibi olağan dışı durumlarda söz konusu olması gerekmektedir. Bu yönde alınacak bir karar, siyasi iradenin de kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede kararlı olduğunu göstermesi açısından önemlidir.²⁷⁴

d. Sosyal Diyalogun Sağlanması

Kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları kapsamında, başvurulması gereken bir diğer önemli strateji, sosyal diyalog mekanizmalarının etkin kılınmasıdır. ILO tarafından yapılan tanımlamaya göre sosyal diyalog; kamu yetkilileri, işçiler ve işverenler arasında, ekonomik ve sosyal politikaya ilişkin tarafların ortak ilgi alanına giren konular üzerinde gerçekleştirilen her türlü müzakere ve görüş alışverişidir.²⁷⁵

Sosyal diyalogun temel hedefi, üç taraflı işbirliğini geliştirerek, demokratik katılım mekanizmasını etkin kılmaktır. Sosyal diyalog mekanizması, ekonomik ve sosyal sorunları çözme, iyi yönetişimi

²⁷⁴ Sarıca, a.g.e., s.138.

²⁷⁵ Mehmet Tunç, "Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcılığı Tezi, Ankara, 2007, s.61.

teşvik etme, sosyal ve sınıai barış ve istikrarı geliştirme ve ekonomik gelişmeyi güçlendirmede önemli bir rol üstlenmektedir.

Kamu otoriteleri, sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri arasında var olan işbirliği sürecinin arttırılmasını amaçlayan sosyal diyalog, kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmalarında başvurulması gereken önemli bir stratejidir.

Son yıllarda Türkiye’de de toplumsal mutabakat içerecek işbirliği ve koordinasyon çalışmalarına hız verilmiştir. Ülkede sosyal diyalog mekanizmasını geliştirmek amacıyla ulusal ve yerel düzeyde bazı kurullar oluşturulmuştur. Bunlar merkezi düzeyde, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu ve Asgari Ücret Tespit Komisyonu’dur. Yerel düzeyde ise, İl İstihdam Kurulu, İl Mesleki Eğitim Kurulu, İl ve İlce Halk Eğitimi Planlama ve İş Birliği Komisyonudur.²⁷⁶

4- Yoksulluk ve İşsizlikle Mücadele

a. Aktif İstihdam Politikaları ve İlk İşe Başlarken Verilecek Teşvikler

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

²⁷⁶ Tunç, a.g.e., s.62.

kalmaları ya da geçici ve niteliksiz işlerde kayıt dışı çalışmalarını engellenebilir.

Bu kapsamda Türkiye’de uygulanan aktif işgücü politikalarının yetersiz düzeyde olduğu bilinmekle beraber aktif işgücü programlarına ayrılan kaynak noktasında bir çalışma da bulunmamaktadır. OECD ülkelerinde aktif işgücü programlarının GSYH içindeki oran yüzde 0,2 ile yüzde 1,7 arasında değişmekle beraber bu konularda somut verilere sahip olan OECD ülkelerinin ortalaması yüzde 0,8 civarındadır. Türkiye’de ise bu oranın yüzde 0,1’in çok altında olduğu düşünülmektedir.²⁷⁷

b. İşsizlik ve Yoksullukla Mücadele

Türkiye’nin işsizlik sorununun temelinde, tarım toplumu niteliğinin sürmesi, hızla artan genç nüfusa istihdam olanaklarının sağlanamaması gibi temel nedenler yatmaktadır. Bu da Türkiye’de işsizliğin yapısal bir özellik taşıması sonucunu doğurmaktadır.²⁷⁸ Başta sanayi sektöründe olmak üzere yatırım miktarında sürekliliğin sağlanamaması, tarım kesimindeki işgücü fazlasının tarım dışındaki sektörler tarafından yeterli ölçüde istihdam edilememesi ile sonuçlanmaktadır. Tarımın ekonomi içindeki ağırlığı sanayileşme ve kalkınma sürecindeki ilerlemelere bağlı olarak azalmaktadır.

İşsizlik, enflasyon ve yoksulluk, kayıt dışı istihdama neden olan en temel sorunlardan bir kaçıdır. İşsizlik ve enflasyonun yüksek olduğu ülkelerde, kayıt dışı istihdam da yüksektir. Çünkü işsizlik ve yüksek enflasyonun olduğu dönemlerde evine ekmek götüremeyen işsiz insanlar hayatlarını devam ettirebilmek amacıyla kayıt dışı çalışmak zorunda kalmaktadırlar.²⁷⁹

²⁷⁷ Sarıca, a.g.e., s.142.

²⁷⁸ Bozdağlıoğlu, **a.g.m.**, s.46.

²⁷⁹ Kazım Yılmaz, “Kayıt Dışı Ekonomi ve Yoksulluk”, **Takvim Gazetesi**, 26 Nisan 2007.

Kayıt dışı ekonominin en önemli yapısal nedenleri olan işsizlik, yoksulluk, gelir dağılımının bozuk olması gibi nedenler ortadan kaldırılmadığı sürece bu bölümde belirtilen diğer tüm stratejiler başarıyla uygulanırsa bile kayıt dışı istihdamla mücadelede kısmi başarılar elde edilecek nihai sonuca ulaşamayacaktır.

5- Sosyal Yardım Sisteminin Kurulması

a. İyi İşleyen Bir Sosyal Yardım Programının Oluşturulması

Mevcut sosyal yardım ve sosyal hizmet programları, yoksullukla mücadele etmemek gibi birçok başka sorunlarının yanı sıra kayıt dışında kalmayı teşvik etmekte ve önemli oranlarda kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Etkin olmayan ve sağlıklı kontrol mekanizmaları kurulmadan aynı kişiye birçok kurum ve kuruluş eliyle mükerrer sosyal yardım ve sosyal hizmet sunulmaktadır. Bu yardım ve hizmetlerin birçoğunda ön şart olarak sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmamak aranmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetten yararlanmak isteyen kimseler çalıştıkları halde kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler. Bu nedenle, sosyal yardım mevzuatının düzenlenmesi gerekmektedir. Hazırlanacak “Sosyal Yardım Kanunu” aşağıdaki ilke ve özelliklere göre oluşturulmalıdır.

1. Kanun, sosyal yardımları “hak” temelinde ele almalıdır,
2. Kanun, aynî yardımlar yerine ağırlıkla nakdi ve bireyleri yoksulluk zincirinden kurtararak primli sisteme dahil edecek düzenli yardımlardan oluşmalıdır,
3. Kurulan sosyal yardım sisteminde, sosyal korumanın sağlanması için sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik yapı oluşturularak mükerrerliğin ve diğer istismarların önlenmesi, kaynakların etkin kullanımı, uluslararası standartlara uygun veri toplanması gereklidir,

4. Sosyal yardım alanında dünya uygulamalarına paralel ortak tanım ve normlar geliştirilmelidir,

5. Bilimsel yöntemlerle geliştirilmiş ihtiyaçlık ölçümü ile tüm ihtiyaç ve savunmasız kesimin belirlenerek sosyal içerme sağlanmalıdır,

6. Değişen ihtiyaçlara göre yeni yardım türleri belirlenmelidir,

7. Vatandaş odaklı sosyal yardım anlayışı ile bürokrasinin azaltılması, kısa, basit ve uygulanabilir iş süreçleri belirlenmelidir,

8. Ortak veritabanı sayesinde, insandan bağımsız, şeffaf, standart ve kurumsal denetim mekanizmaları kurulmalıdır,

9. Sade ve toplulaştırılmış bir mevzuat yapısı ortaya çıkarılmalı yasama yetkisini yürütmeye devreden yönetmelik uygulamalarından azami ölçüde kaçınılmalıdır,

10. Sosyal yardımların düzenli periyotlarla ve ihtiyacı karşılayacak düzeyde verilmesi sağlanmalıdır,

11. Kanun, kayıt dışılığa neden olacak mekanizmalar içermelidir,

12. Hanenin durumuna göre birden fazla sosyal yardım yapılabilmelidir,

13. Farklı kurumlara başvurularak yapılabilen sosyal yardımların tek bir başvuru noktası ile sonuçlandırılması sağlanmalıdır,

14. “Bireye yardım” modeli yerine “hanedeki bireye yardım” modeli geliştirilmelidir,

15. Yardımlar merkezi idarenin belirlediği politika ve standartlar çerçevesinde yerel idare eliyle yapılmalıdır,

16. Sosyal güvencesi olmasına rağmen yetersiz geliri olan bireylere de sosyal yardım desteği sağlanabilmelidir,

17. Kanunda, talep gelmeden vatandaşına yardım elini uzatan devlet yani “pro-aktif yardım” modeli benimsenmelidir,

18. Vatandaşın tek bir beyanıyla, hak ettiği sosyal yardım türleri tespit edilerek ödemenin yapılabilmesi sağlanmalıdır,

19. Aynı Kanunda mahalli idareler sosyal yardım konusunda disipline edilmelidir,

20. Sivil toplum kuruluşlarının bağış toplama ve dağıtımındaki usul ve esaslarının belirlenmesi ve özel sektörün sosyal sorumluluk alanında gerçekleştirdiği yardımlarında izlenebilmesi sağlanmalıdır,

21. Sürekli ve süreli yardım yapan kamu idarelerinin mevzuatlarını değiştirerek yardımlara son vermeleri ve sosyal yardımlardaki mükerrerliklerin önlenmelidir,

22. Ulusal sosyal yardım stratejisi yayınlanmalıdır,

23. Sosyal incelemelerin tüm kamu idareleri tarafından standart yöntemlerle yapılması sağlanmalıdır,

24. Sosyal yardım tavanı uygulaması getirilmelidir,

25. Kanunda Vali ve Kaymakamlara, acil durumlarda bir defaya özgü yardım yapabilme yetkisi tanınmalıdır,

26. Kanunda sosyal yardım uygulamalarında genel kabul görmüş ilkeler benimsenmelidir,

27. Toplu Konut İdaresi ile birlikte ihtiyaç sahiplerine sosyal konut ve sosyal merkezler yaptırabilmelidir.

b. Ortak Veri Tabanının Kurulması

Ülkemizde hala, tüm kamu sektörü bilgi sistemlerindeki verileri kavrayan bir ortak veri tabanı kurulmamıştır. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdama engel olabilmek için kamu kurumlarının eşgüdümü olarak ortak bir veri tabanına bilgilerini akıtmalarının zorunlu olması, bu veri tabanının kullanım kriterleri ile raporlama kriterlerinin belirlenmesi kayıt dışı istihdamın ortadan kaldırılması için atılmış en önemli adım olacaktır.

SONUÇ

Ülkemizde geçmiş yıllarda olduğu gibi özellikle 1990'lı yıllardan sonra ekonomi, maliye, para ve döviz kuru politikalarında önemli sorunlar yaşanmaya başlamış, KKBG, bütçe açıkları, iç ve dış borçlar sürekli olarak artmıştır. Ekonomik krizlerle ilgili olarak iyi niyetle uygulanmaya çalışılan politikalar olumlu sonuç vermemiştir. Bunun birçok nedeni olmasına karşın, önemli bir nedeni de kayıt dışı ekonominin önlenememesi ve kayıtlı ekonomiden kayıt dışı ekonomiye doğru bir yönelişin olmasıdır.

Kayıt dışı ekonominin çalışma yaşamını ilgilendiren kısmı hiç kuşkusuz kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam, sosyal güvelik kurumlarının sağlıklı prim geliri elde edememesi nedeniyle doğrudan sigorta primi kaybına sebep olmakta ve oluşan sosyal güvenlik açıkları nedeniyle de merkezi yönetim bütçesine çok önemli yükler getirmektedir. Merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılan transferler ki, şu anda bütçenin en önemli ve en büyük kalemini oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdamın doğrudan bütçe üzerindeki olumsuz etkisini oluştururken, kayıt dışı istihdam nedeniyle yersiz ödenen sosyal yardımlar ve sağlık yardımları da dolaylı olarak bütçe üzerindeki olumsuz etkileri oluşturmaktadır.

Ülkemizde özellikle 1994 yılından sonra Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un gelir gider dengesinin bozulması nedeniyle bu kurumlar, devletten aldıkları yardımlarla varlıklarını sürdürebilir hale gelmişlerdir. Bunun yanında her üç kurumun sağladığı sosyal sigorta yardımları sigortalılar tarafından tatmin edici bulunmadığı ve sağlanan hizmet kalitesinin düşük olduğu gözlemlenmektedir.

Ülke nüfusumuzun büyük bölümü sosyal güvenlik kapsamı içinde alınmış gibi görünse de, SGK İstatistik Yıllığında nüfusun yüzde 11'i sosyal güvenlik kapsamı dışı olduğu görülmektedir. Oysa Sağlık Bakanlığı verilerine göre 10 milyondan fazla kişi yeşil kart almıştır.

Kayıt dışı istihdam nedeniyle elde edilemeyen prim geliri elde edilen prim gelirin 1,5 katıdır. Tahsil edilen gelir ve kurumlar

vergisinin yüzde 80'inin üzerindeki bir vergi kayıt dışı istihdamı nedeniyle toplanamamaktadır. Toplamda kayıt dışı istihdamı ilgilendiren gelir çeşitlerinin yüzde 86,25'i oranında bir gelir bütçeye girmeden yok olmaktadır. Çeşitli yönlerden incelenen kayıt dışı istihdamın, neden olduğu mali kayıplardan dolayı devletin çok uzun yıllardır süren gelir kaybı vardır. Bu gelir kaybı alternatif maliyetleri çok yüksek kamu borçlanması ile faiz ödemek suretiyle ikame edilmiştir ve edilmeye devam edilmektedir. Hazinesin borç stoku 2010 yılı ocak ayı itibariyle 450 milyar TL'ye yaklaşmıştır. 2007 mali yılı sonunda borç stokumuzun 333 milyar TL olduğu dikkate alındığında iki yılda oluşan stok fazlası da tehlike çanlarının çaldığının bir göstergesidir.²⁸⁰

Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı bütçe üzerindeki kayıplar, doğrudan kayıplar ve dolaylı kayıplar olarak iki ana başlık altında incelenebilir. Kayıt dışı istihdamdan kaynaklı doğrudan kayıplar başlığı altında sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerden kaynaklı kayıplarla eksik ücret bildiriminden kaynaklı kayıplar yer almaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarına hiç bildirilmeyenlerden kaynaklı prim ve vergi kayıplarının toplamı 39,1 milyarın üzerinde gerçekleşmektedir. Eksik ücret bildiriminden kaynaklı prim ve vergi kayıpları ise, 18 milyarın biraz daha üzerindedir. Neticede kayıt dışı istihdamın doğrudan bütçe üzerinde **57,2 milyar TL** vergi ve prim kaybına yol açtığı görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın bütçe üzerindeki bu doğrudan kayıplarının yanı sıra, fazla sosyal yardım ödemelerine neden olması ve kayıt dışı ödenen ücretlerin bir gelir unsuru olarak kayıtlarda görülmemesini teminen giderlerin yersiz bir şekilde artırılması ya da elde edilen gelirlerin gizlenmesi suretiyle dolaylı kayıpları da söz konusudur. Dolaylı kayıpların toplamı 38,6 milyar TL'nin biraz üzerindedir. Neticede kayıt dışı istihdam nedeniyle

²⁸⁰ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, (Erişim) http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine_yuzde_20Web/Arastirma_yuzde_20Yayin/S_yuzde_c3_yuzde_bcreli_yuzde_20Yay_yuzde_c4_yuzde_b1nlar/Kamu_yuzde_20Bor_yuzde_c3_yuzde_a7_yuzde_20Yonetimi_yuzde_20Raporu/Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Subat_2010.pdf, 1 Mart 2010.

bütçe üzerindeki kayıp miktarı 95,9 milyar TL.yi geçmektedir. SGK 2010 yılı toplam bütçe büyüklüğü de 106 milyar TL.dir. Yani kayıt dışı istihdamın büyüklüğü neredeyse SGK kadardır.

Bu kitapta sadece kayıt dışı istihdam ele alınmıştır. Kayıt dışı ekonomi ile birlikte düşünüldüğünde karşımıza çok daha büyük mali kayıplar çıkacaktır. Artık siyasetçilerin, bürokratların, akademisyenlerin ve tüm halkımızın kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi konusunda büyük bir kararlılıkla harekete geçmesi gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi suretiyle sosyal sigorta prim gelirleriyle sosyal güvenlik kurumları açıkları kapatılacak, devlet daha fazla vergi gelirleri elde edecek ve SGK'ya bütçeden milyarlarca hazine yardımı yapılmayacaktır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi bu kadar önemli ve ortadan kaldırılması olmazsa olmaz bir olgu iken, ortadan kaldırılamamasının pek çok nedeni vardır. Sigorta primi oranlarının ve asgari ücretten alınan verginin yüksek olması, kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim sisteminin yetersizliği, istihdama ilişkin ek yükümlülüklerin olması, prim affı, hizmet borçlanmaları, sosyal güvenlik hizmetlerinin yetersizliği, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon eksikliği, idari para cezalarının caydırıcılıktan uzak olması gibi nedenlerden dolayı kayıt dışı istihdam bir türlü önlenememektedir.

KAYNAKÇA

2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, 2009.

ADAMAN, Fikret, KEYDER, Çağlar; “Türkiye’de Büyükşehirlerin Varoşlarında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”, Avrupa Komisyonu, Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Mahalli Topluluk Eylem Programı 2002-2006, 2006.

AKGEYİK, Tekin v.d.; **İstanbul’da Enformel Sektör: İşportacılar, Eminönü İlçesinde Bir Alan Araştırması**, Erguvan Yayınları, İstanbul, 2004.

AKGÜL, Yılmaz Gülay; **Yeraltı Ekonomisi ve Vergi Kaybı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1996.

AKSU, Ömer; **Ücretler ve Verimlilik**, İstanbul Üniversitesi, Yayın No: 3693, 1993.

AKTAN, Coşkun Can; **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, 2002.

AKTAN, Coşkun Can; **Rekabet Gücü ve Türkiye**, TİSK Yayınları, Yayın no: 255, 2004.

AKYILDIZ, Hakan; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Süleyman Demirel Üniversitesi, Yayın No:43, Isparta, 2004.

ALKAN, İrfan; “Prim Oranları” **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sayı: 16, 2002, s.110-117.

ALKİN, Erdoğan; **KOBİ’ler ve Türkiye Ekonomisi, 1. Orta Anadolu Kongresi, KOBİ’lerin Finansman ve Pazarlama Sorunları**, (Erişim) www.kobinet.org.tr, 10 Şubat 2010

ALPER, Yusuf; **4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri**, TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, 2000, s.129 – 158

ALPUGAN, Oktay; **Küçük İşletme Kavramı, Kuruluş ve Yönetimi**, 2. Baskı, Der Yayınları, Ankara 1994,

ALTUĞ, Osman; **Kayıtdışı Ekonomi**, Cem Ofset Matbaacılık San. A. Ş. İstanbul, 1994

ALTUĞ, Osman; **Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam**, Öz-Çelik Sendikası Semineri, İstanbul, 1994.

ALTUĞ Osman; Röportaj, **İntermedya Ekonomi Dergisi**, 1997.

ARICI, Kadir; **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Sargın Ofset, Ankara, 1999.

ARICI, Kadir; “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı’nın Genel İlkeleri, İşleyişi, Yeterliliği Sorunu”, **Mercek Dergisi**, 2006, s.153 – 160.

ATA, Namık; “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Genç İşsizlik”, **TİSK Akademi**, Özel Sayı 1, 2007, s.109 – 119.

Avrupa Birliği’nde Kayıt dışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, TİSK Yayınları, Yayın No 199, 2000.

Avrupa Toplulukları Komisyonu Sosyal Güvenlik Karşılaştırmalı Tablolar, (Erişim) http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=452&id=28, 01 Mart 2010.

AYDEMİR, Şinasi; **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul, 1995.

AYDIN, Fazıl; “Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planının (2008 – 2010) Vergi Politikası Açısından Değerlendirilmesi”, (Erişim) <http://www.vergiplatformu.com/icerik.php?cid=56>, 10 Şubat 2010, s.1.

AYGÜN, Sinan; “Gölgesi Kendinden Büyük Ülke”, **Görüş**, Aralık 2003, s.58 -61.

BAŞTAYMAZ, Tahir; **6-15 Yaş Grubu Bursa’da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma**, Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Sonuçları, 1990.

BAŞTERZİ, Süleyman; **İşsizlik Sigortası** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 509, AÜHF. Döner Sermaye Yayınları No: 24, Ankara, 1996.

BESİM, Mustafa; **Rekabet Edebilirlik Raporu**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası Yayını, 2009

BİLGİLİ, Özkan; “Deneme Süresi ve Sigortalılık”, **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Sayı 6, Kasım – Aralık 2000, s.33 – 36.

BOZDAĞLIOĞLU, Yasemin Uyar; “Türkiye’de İşsizliğin Önemi ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı 20, 2006, s.45 – 65.

BOZDOĞAN, Mine Nur; **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi**, TOBB Yayını, No:57, Ankara, 2008.

BUGRA, Ayşe; **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.

CANDAN, Mehmet; **Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Ekonomik Etkileri**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.

CHARMES, Jacques; **Cities at Women in Informel Employment: Globalizing and Organizing**, Cambridge, Massachusetss, 2000.

Combatting The Illegal Employment of Foreign Workers, OECD, 2009.

ÇALGAN, Ahmet Talha; **Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler ve İstihdama Etkileri**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.

ÇAKIR, Özlem; “Yeni Çalışma Biçimleri ve İşe İlişkin Tutumlar”, **İşgüç Dergisi**, sayı 95, 2001, s.13 – 19.

Çalışan Çocuklar Projesi Raporu, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 2000.

ÇAVUŞ, Ömer, Hakan; **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2003.

ÇAVUŞ, Ömer. Hakan; **İşveren Üzerindeki Mali Yükümlülüklerin İstihdam Üzerindeki Etkileri ve Sonuçları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1999.

ÇELİK, Abdullah; **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 2002.

ÇELİKOĞLU, İlyas; **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları – Uzmanlık Tezleri, Eylül 1994.

ÇELİKOĞLU, İlyas; “Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları ve Sistemin Yeniden Yapılanması”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı: 209, 2002, s.101 – 109.

ÇİÇEKİ, Bülent; **Yabancıların Çalışma İzinleri**, TİSK yayın No:240, Ankara, 2004.

Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, Türkiye İstatistik Kurumu, (Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=26&tb_adi=Çocukİşgücüİstatistikleri&ust_id=8, 10 Mart 2010.

ÇOLAK, Ömer Faruk; **Türkiye’de Kentsel Alanda Kayıtdışı İstihdam**, Büyüyen Kayıtdışı Sektör Semineri, TİSK Yayını, No:225, 2002.

DEMİR, Şeker Sırma; **Türkiye’de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri**, DPT Yayınları, Ankara, 2008.

DURMUŞ, Mustafa; “Kayıtdışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri”, **TİSK Akademi**, Cilt:1, Sayı:1, 2006, s.141 - 159.

EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Bütçesi**, 4.B, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 1998.

EJDER, Haydar Lütfü; “Türkiye’de Vergi Politikaları”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 2000, s.127 – 132.

EKİN, Nusret; **Türkiye’de Yapay İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2000- 33, İstanbul, 2000.

EKİN, Nusret; **Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam**, İstanbul Ticaret Odası Yayını No:1995/17, 1995.

ERCAN, Metin; **Kayıt Dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü**, ECR Tüketicieye Etkin Yaklaşım Derneği, 2006.

ERCAN, Metin; “Vergi Aflarına Son Vermek”, **Radikal Gazetesi**, 25 Kasım 2009.

ERCAN, Türkan; **Türkiye’de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler**, TCMB Yayınları, Ankara, 2005.

ERDUT, Zeki; "Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 1. Sayı, 2007, s.53 – 83.

ERDUT, Zeki; **Esneklik: Çalışma Hayatında Esneklik Semineri**, TİSK Yayın No:195, İstanbul, 1999.

EYCE, Hadi; “Kayıtdışı İstihdamın Caydırılmasına Yönelik Yaptırımlardan Biri Olan Para Cezalarındaki Adaletsiz Uygulama”, **Yaklaşım Dergisi**, 206. Sayı, 2010, s.208 – 211.

Gelir İdaresi Başkanlığı 2007 Yılı Faaliyet Raporu, GİB Yayınları, 2009.

(Erişim)http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/BasinBultenleri/BasBult16042008_2.html, 27 Aralık 2009.

GENÇLER, Ayhan; “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, **TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 2002. S.2 – 18.

GİNNEKEN, Wonter Van; “Oever coming Social Exclusion”, **SocialSecurirty For The Excluded MajorityCase Studies of Devoloping Countries**, I.L.O. Genava, 1999.

Gökmen, Hüseyin; **Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiyede Genç İşsizlik Sorunu**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcılığı Tezi, Ankara, 2007.

GÜLLÜ, Gökhan; “Kayıtdışı İstihdam ve Avrupa Birliği” **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 2003, s.88 - 93

GÜLOĞLU, Tuncay; **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları** TÜHİŞ Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No: 38, 2000.

GÜLOĞLU, Tuncay; "The Reality of Informal Employment in Turkey", Cornell University, **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, 2005.

GÜMÜŞ, Turgut; “Dışsallık ve Kayıtdışı Ekonomi Kavramına İlişkin Bir Değerlendirme” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Ankara, Sayı:3, , Mart 2000, s.61 - 65

GÜVEN, Sami; **İşçi Gücünün Sosyal Politika Sorunları**, Ceylan Yayınları, Bursa, 1996.

GÜZEL, Ali; “Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, s.31 – 39.

Hanehalkı İşgücü Araştırması Ekim 2009 Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Sayı 35, Mart 2010, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172>, 20 Ocak 2010.

Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Sayı 35, Mart 2010, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 05 Mart 2010.

Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, 2008.

ILGIN, Yılmaz; **Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2492, 1999.

ILGIN, Yılmaz; “Kayıtdışı Ekonomiye Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, Ankara, 2002, s.145 – 156.

İş Gücü Veri Tabanı, Türkiye İstatistik Kurumu, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6172>, 01 Kasım 2009.

İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları, TÜİK Yayınları, (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3916>, 20 Ocak 2010.

İşsizliğin Çözümü: Girişimci Odaklı Yaklaşım, TİSK Yayınları, Yayın No:267, Ankara, 2006.

İşsizlikle Mücadele: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler, TİSK Yayınları, Yayın No:302, Ankara, 2009.

Kadın İstihdamı Zirvesi Bildiriler Kitabı, TİSK Yayınları, Ankara, 2006.

Kamu Borç Yönetimi Raporu, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (Erişim)http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/S%c3%bcreli%20Yay%c4%b1nlar/Kamu%20Bor%c3%a7%20Yonetimi%20Raporu/Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Subat_2010.pdf, 1 Mart 2010.

KAPAN, Celal; “SSK’da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Ekim Aralık 2002, s.26 – 29.

KARAARSLAN, Erkan; **Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006.

KARAARSLAN, Erkan; “Sosyal Yardımların Mevzuat Alt Yapısı Nasıl Kurulmalı?”, **TİSK İşveren Dergisi**, Eylül 2009, s.130 – 137.

KARABULUT, Özcan; **Çocuk İşçiliğine Karşı Sendikal Mücadele: Türk İş Modeli**, Türk-İş Yayını, Yayın No:224, Ankara, 1998.

KARADENİZ, Oğuz; “Gerçek Dışı Sigortalı Bildirimi Sebepleri ve Sonuçları”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:2, Sayı:3,1999.

KARADENİZ, Oğuz; "Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik", **İnsan ve İş**, Gazi Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Haber Bülteni, Sayı:15, 2001.

KARADENİZ, Oğuz; "Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, s.4,1999.

KARADENİZ, Oğuz; **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik 1997’den 1999’a Değişimin Dinamikleri**, Türk-İş 1999 Yıllığı, 2000.

KARADENİZ, Oğuz; **Türkiye’de Parafiskal Bir Gelir Olarak Sosyal Sigortalar Kurumu Primleri ve Bunların Tahakkukunda Etkinliğin Sağlanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998.

KARADENİZ, Oğuz, SOYSAL, İbrahim; "Kayıtdışı İşçilik ve Sebepleri", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişleri Derneği Yayını, Yıl:1 Sayı:2 , Ankara, Ekim – Aralık 1998.

KARADENİZ, Oğuz, YERELİ, Burçin Ahmet; "Türkiye’ de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi ", **E- Yaklaşım**, Yıl 12, S.138, 2004.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010), T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, Yayın No: 87, 2009.

Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001.

Kayıt Dışı Ekonomi ve Sürdürülebilir Büyüme AB Yolunda Değerlendirme ve Çözüm Önerileri, TÜSİAD Yayınları, Aralık, 2006.

Kayıt Dışı İstihdam Raporu, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, 2005.

Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, Yayın no:116, 2004.

Kayıt Dışı İstihdamın Ekonomik ve Toplumsal Özellikleri Araştırma Notu, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal

Araştırmalar Merkezi, (Erişim) Betam.bahcesehir.edu.tr/UserFiles/.../Law%20and%20Economics.ppt, 20 Şubat 2010.

KENAR, Necdet; **Kayıt Dışı Sektörü Büyüten Faktörler, Ekonomiye ve Çalışma Hayatına Etkileri ve Çözüm Önerileri**, TİSK Büyüyen Kayıt Dışı Sektör Semineri, Nevşehir, 2002.

KENCEBAY, Betül; **Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları: Genel Bakış** (Erişim) <http://busam.beykent.edu.tr/resimy/kayitdisi-ekonomi.doc>, 10 Mart 2010.

Kentleşme Şurası 2009, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentsel Yoksulluk Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan 2009.

KESKİNOK, Çağatay; **Kentleşme Siyasetleri**, Kaynak Yayınları, İstanbul. 2006.

Kıdem Tazminatı Çalışma Raporu, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009. (Erişim) http://www.cgm.gov.tr/files/istihdam_danisma_kurulu/kidem_tazmini_raporu%2018_6_09.doc?category_id=237, 1 Mart 2010.

KILDİŞ, Yusuf; "Kayıtdışı Ekonominin Ulusal-Uluslar Arası Boyutu ve Çözüm Önerileri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı:2, 2000.

KILDİŞ, Yusuf; "Kayıtdışı Ekonomi ve Etkileri – I", **Vergi Sorunları Dergisi**, Cilt:23, Sayı:144, 2000.

KILIÇDAROĞLU, Kemal; **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMOB Yayınları No:33, Ankara, 1997.

KIRBAŞ, Sadık; **Kayıt Dışı Ekonomi Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları**, TESAV Yayınları, Yayın No: 9, Ankara, 1995.

KIYAK, Hüseyin; **Devletin Yeniden Yapılanması İle Kayıtdışı Ekonomi ne Derece Önlenebilir**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi. 1994.

KIZILOĞLU, Şükrü; **İnşaat Muhasebesi Vergilendirilmesi Mevzuatı ve Asgari İşçilik**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2000.

KIZILO, Şükrü; “Asgari Ücrette Yüzde 80 Kesinti Çok Fazla”, **Hürriyet Gazetesi**, 5 Aralık 2002.

KIZILO, Şükrü; “Çalışan Emekliler ve Türkiye Gerçeği”, **Hürriyet Gazetesi**, 13 Aralık 2006.

KIZILO, Şükrü; “İstihdam üzerindeki Yükler nasıl Aşağı İner?”, www.muhasibeturk.org, 2007.

KIZILO, Şükrü; “Kayıtdışı İşçi Çalıştırmanın Cezası Yok”, **Hürriyet Gazetesi**, 7 Şubat 2008.

KIZILO, Şükrü; “Sağlık Reformu Kayıtdışılığı Körükleyecek”, **Hürriyet Gazetesi**, 29 Mart 2008.

KIZILO, Şükrü; “Kayıtdışı Ekonomiye Bir Dokun Bin Ah Dinle”, **Hürriyet Gazetesi**, 9 Nisan 2009.

KIZILO, Şükrü; “Aktif-Pasif Oranında Endişelendirici Gelişme”, **Hürriyet Gazetesi**, 18 Şubat 2010.

KIZILO, Şükrü, KILIÇ, Cem, MÜDERRİSOĞLU, Okan; **AB Yolunda Mali Dünyamız**, TİSK, Ankara, 2006

KIZILO, Şükrü, ÇOMAKLI, E; “Vergi Kayıp ve Kaçakları ve Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Boyutlarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi”, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 2004.

KOÇ, Yıldırım; “94 sayılı Sözleşmenin onaylanması ve 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının çıkması konusunda ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1993.

KOÇ, Yıldırım; **Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik**, Türk-İş Eğitim Yayınları, No: 26, Ankara. 1999.

KOÇ, Yıldırım; **Taşeronluk ve Fason Üretim Sorunlar Öneriler**, TÜRK-İŞ Yayınları, Yayın No:61, Ankara, 2001.

KOÇ, Yıldırım; **Eve-İş-Verme** TÜRK-İŞ, Eğitim Yayınları No:63, Ankara, 2001.

KONUKMAN, Aziz; “Genç İşsizliği Sorunun Çözümü İstihdam Stratejisinden Geçiyor”, **TİSK Akademi**, Özel Sayı 1, 2007.

KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2005.

Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet: Vergi ve Bürokrasi Reformları TİSK Yayınları, Yayın No:210. Ekim 2001.

KUMCU, Ercan; "Türkiye’de Asgari Ücret Uygulaması”, **Hürriyet Gazetesi**, 4 Aralık 2003.

KURT, Resul; “ Sosyal Sigortalar Kurumunda Asgari İşçilik Uygulaması”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:1 Sayı:2, 1998.

KURT, Resul; “Sosyal Sigortalarda Denetim ve Sigorta Müfettişliği Müessesesi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:2, Sayı:3, Ankara,1999.

LORDOĞLU, Kuvvet; **"Enformel ve Yabancı Kaçak İstihdam Üzerine Notlar**, Ankara, Petrol-İş Yayınları, 2001.

LORDOĞLU, Kuvvet, Ş. Özer; **Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler**, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.

MATEMAN, Sander, RENOOY, Piet; "Undeclared Labour In Europe, Towards An Integrated Approach Of Combatting Undeclared Labour", **Regioplan Research Advice and Information**, 2001.

Mesleklere Göre Aile Araştırması: İşçi Ailesi, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Bilim Serisi: 110, Ankara, 1998.

Milli Eğitim Bakanlığı 2009 Bütçe Raporu, (Erişim) http://sgb.meb.gov.tr/but_kesin_hesap/2009_butce_raporu/2009_butce_rapor_web.pdf, 31 Ocak 2010.

Önde Gelen Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2004.

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl; **Ekonomik Kriz ve Kayıtdışı Ekonomi**, Petrol-İş, Yayın-30

ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl; **Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan; **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965 - 1988)**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1990.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan, TOKSÖZ, Gülay; **Sosyal Koruma Yoksunluğu Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:591, Ankara, 2003.

Pension at a Glance 2009, (Erişim) www.sgb.gov.tr/.../Tablo%20IX-32%20OECD%20Ülkeleri%20Emeklilik%20Yaşları.xls, 20 Ocak 2010.

PINAR, Abuzer; **Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı: Türkiye İçin İller Bazında Bir Tahmin**, A.Ü.S.B.F. Tartışma Metinleri, Yayın No. 37, Ankara 2001.

RAMİRREZ, Victor; **Basic Social Security in El Salvador**, Geneva,1999.

RENOOY, Piet vd; **Undeclared Work In An Enlarged Union An Analysis Of Undeclared Work: An In-Depth Study Of Specific Items**, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1 Manuscript completed in 2004, s.25-28.

SARI, Osman; **Türkiye’de İşyeri ve Sendika Denetimi**, Kazancı Yayınları, İstanbul,1997.

SARICA, Ahmet Oğuz; **Kayıt Dışı İstihdam ve Mücadele Yöntemleri**, T.C. Başbakanlık DPT Planlama Uzmanlığı Tezleri, 2006.

SAVAŞAN, Fatih; “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri”, XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Basılmamış Tebliğ. 2004.

SEVİĞ, Veysi; “Resmi Bakış Açısıyla Kayıtdışı Ekonomi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 199, Temmuz, 2009.

SENEMOĞLU, Nuray; **Gelişim ve Öğrenme**, 3. Baskı, Gazi Kitapevi, Ankara. 2002.

SHASKİ, Jain; “Basic Social Security in India”, **Social Security for the Excluded Majority**, Case Studies of Developing Countries, ILO,1999.

SGK İstatistik Yıllığı, (Erişim) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04>, 25 Ocak 2010.

Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2010.

SSK İstatistik Yıllığı 2008, SGK Başkanlığı (Erişim) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04>, 25 Ocak 2010.

SÜNGÜ, Yakup; **Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004.

ŞAKAR, Müjdat; **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Beta Yayınları, 4.Baskı, İstanbul, 1998.

ŞAKAR, Müjdat; **Sosyal Güvenliğin Finansmanı**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Cemiyet Yayınları, No:2 Ankara, 1992.

TAŞ, Metin, ÖZCAN, Sezgin; “Kayıt Dışı İstihdamı Teşvik Eden Ceza” **Akşam Gazetesi**, 7 Temmuz 2009.

TBMM Tutanak Dergisi, 14.08.1999. (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil1/bas/b050m.htm>, 1 Mart 2010.

TEKELİ, İlhan; **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, İmge Yayınları, Ankara, 2001.

TOKER, Cem editör; **Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Genel Yayın No: 117, 2004.

TOPTAŞ, Ülker; **Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Tes-Ar Yayınları, Yayın No:26, Ankara, 1998.

TUNÇ, Mehmet; **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzman Yardımcılığı Tezi, Ankara, 2007.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu, İSMMMO, İstanbul, 2003,

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, TÜSİAD Yayınları, Yayın no: TÜSİAD-T/97-10/217, İstanbul, 1997.

Türkiye’de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965 -2000), DPT Yayınları, Ankara, 2008.

Türkiye İstatistik Kurumu 2004 ve 2008 İşgücü Maliyeti Araştırması Sonuçları, (Erişim) http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=27&ust_id=8, 15 Şubat 2010

US, Vuslat; **Kayıtdışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği**, Türkiye Ekonomi Kurumu, 2004.

UYANIK, Namık Kemal; **Bir Bölüm Finansal İşlemler ve Vergilendirilmeleri**, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, İstanbul, 2001.

YERELİ, Ahmet Burçin, KARADENİZ, Oğuz; **Kayıt Dışı İstihdam**, Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004.

YILDIZ, Cengiz; “Kent Yaşamının Değişmeyen Marjinaleri: Seyyar Satıcılar ve İşportacılar”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı: 2, Elazığ, 2008, s. 343 - 366

YILMAZ, Fatih; “Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt 6, Sayı:1, 2009, s. 46 – 72.

YILMAZ, Gülay; “Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybının Hesabı ile İlgili Yaklaşımlar ve Türkiye’de Yeraltı Ekonomisinin Doğurduğu Vergi Kaybı,” **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Özel Sayı**, Cilt: XIV, Sayı: 1, 1998.

YILMAZ, Kazım; “Kayıt Dışı Ekonomi ve Yoksulluk”, **Takvim Gazetesi**, 26 Nisan 2007.

YURDAKUL, Funda; “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi: Bir Model Denemesi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 - 4. Sayı.

Türkiye’de Yapılan Sosyal Yardımlar						Ek-
KURUM	YARDIMIN YASAL DAYANAĞI	YAYIM TARİHİ	Yardım Yapma Koşulu	YARDIMDAM KİMLERİN YARARLANDIĞI	YARARLANAN KİŞİ SAYISI	YAPILAN YARDIM MİKTARI
SGK	2022 Sayılı Kanun 5754 Sayılı Kanun (Değişik)	01.07.1976	Bir yerde Çalışmıyor olmak	1 - Yaşlılık (65 Yaş)	867.035	948.487.997,54
				2- 65 Yaşından Büyük Bakıma Muhtaç Özürlü	10.538	36.478.795,21
				3 - Özürlü Aylığı (yüzde 40-69) arası özürlü	255.990	581.925.601,02
				4 - Bakıma Muhtaç Özürlü Aylığı (yüzde 70 üstü özürlü)	103.980	359.941.651,72
				5 - Özürlü Yakını Aylığı (18 Yaş Altı Sakat-Malül)	28.631	91.794.787,70
				Toplam	1.266.174	2.018.628.833,19
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Vakıflar Gn.Md.Fon Yönetmeliği21706 Sayılı R.G.	22.09.1993	Sosyal güvencesi Olmaması	Şartlı bağış yapan kişilerin şartlarındaki hizmet ve amaçlara uygun kimseler.		
	5737 Sayılı Kanun	28.02.2008		Muhtaç yaşlı, muhtaç özürlü ve yoksullar.	4.433	13.727.984,00

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	Vakıflar Genel Müdürlüğü Burs Yönetmeliği (21706 Say. Yön.) 27.09.2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Vakıflar Yönetmeliği” 3294 Sayılı Kanun	08.09.2006	Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz,	Yoksul Öğrenciler (Öğretim yılı süresince 9 ay 50 YTL ödenmektedir.)	10.000	4.500.000,00
				İmarethane (Aşevi) Yardımları	77.680	67.359.550,00
				TOPLAM	92.113	85.587.534,00
				SNT		
				Sağlık Yardımı	1.026.725	118.322.236,00
				Gebelik Yardımı	38.478	526.348,00
				Eğitim Yardımı	1.951.420	290.641.940.29
				Tedavi Yardımları	2.243	3.474.880.98
				Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi	9.155	67.293.769,00
				Genel Proje Destekleri	274.893	83.345.395,78
				Afet Yardımları	1.196	1.881.400,00
				Terörden Zarar Görenlere Yönelik Yardımlar	47	135.000,00
				Diğer Muhtelif Yardımlar	18	493.000,00
				Özürlü İhtiyaç Yardımı	1.353	1.754.075,00
				Tedavi Destek yardımı		
				Eğitim Yardımları	15.671.002	5.513.517.012,40
				Aile Yardımları		

				Gıda Yardımları	2.106.466	218.447.440,00
				Yakacak Yardımları	2.347.728	6.615.750,00
				Barınma Yardımları	27501	40.095.703,00
				Aşevi Yardımları (47 Aşevi)	53.391	10.569.000,00
				TOPLAM		6.062.996.129,18
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu	2828 Sayılı Kanun	24.05.1983	Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Muhtaç yaşlı, muhtaç özürlü, yoksul ve korunmaya muhtaç çocuklar.	30.909	59.300.000,00
Kredi ve Yurtlar Kurumu	5102 Sayılı Kanun	03.03.2004	Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Yüksek öğretim öğrencilerine Burs	181.490	320.822.746,27
				Öğrenim Kredisi	587.009	1.036.282.402,65
				Katkı Kredisi	466.492	129.671.142,00
				TOPLAM	1.234.991	1.486.776.290,92
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	2090 Sayılı Kanun 2924 sayılı Orman Köylülerini Destekleme Hakkında Kanun	20.06.1977	Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Tabii afetlerden zarar gören çiftçiler.	22.500	42.000.000,00

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	7269 Sayılı Kanun	15.05.1959	Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Afet halinde afetzedelere yiyecek, giyecek, geçici barınma, acil onarım ihtiyacı içerisinde bulunanlara.		
İçişleri Bakanlığı	4109 Sayılı Kanun	15.08.1941	çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Muhtaç Asker aileleri.		
Başbakanlık	Karayolları Trafik Garanti Fonu Yön. 22978 Sayılı R.G.	03.05.1997		Motorlu araçların neden olduğu kazalarda yaralanan ya da ölen kişilere tazminat ve tedavi yardımı.		
Orman Bakanlığı	6831 sayılı kanun Orman Köylüleri Kalkınma Fonu Yön. 15880 Sayılı R.G.	31.08.1956		Orman Köylüleri Ormanlara zarar verilmesini engellemek amacıyla Muhtaç köylülerin merkezde yapacakları konut ve tarımsal tesisler, ekonomik amaçlı projeler, eğitimleri için aynı nakdi yardım şeklinde verilmektedir.		

Sağlık Bakanlığı	3816 sayılı KanunÖdeme Gücü Olmayan Vatandaşların tedavi Giderlerinin yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun	18.06.1992	Hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmamak	Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların tedavi Giderlerinin yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun	9 225 745	4.031.000
Sağlık Bakanlığı	3359 Sayılı Kanun 3816 Sayılı Kanun 5222 Sayılı Kanun (Değ.)	12.04.1953	Hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmamak	Sağlık Hizmetlerini Destekleme ve Geliştirme Fonundan hiçbir güvencesi olmayanların teşhis tedavi ve rehabilitasyon masrafları karşılanır.		
Milli Eğitim Bakanlığı			Devlet Parasız Okulları sınavını kazanmak	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	172 940	113.137,00
İş Kur			Çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	İşgücü Yetiştirme Kursları (Kursu devam edenlere günlük 15 TL civarında para)	32.000	
Belediyeler	5393 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun,		Herhangi bir yerde çalışmıyor olmak koşulu aranmaz	Yakacak, Gıda, Giyim, Okul ihtiyaçları, burs, toplu sünnet, vb. ihtiyaçları olan vatandaşlar		519.034,00

SGK İdari Para Cezaları			k- II
MADDE	AÇIKLAMA	HESAPLAMA	
SİGORTALI İŞE GİRİŞ BİLDİRGESİ İLE İLGİLİ CEZALAR			
102-a/1	Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi ile Genel Sağlık Sigortası Giriş Bildirgesini yasal süre içerisinde verilmemesi, Kurumca belirlenen şekle ve usule uygun verilmemesi, internet - elektronik veya benzeri ortamda gönderilmesi zorunlu tutulduğu halde anılan ortamda gönderilmemesi halinde her bir sigortalı için bir aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.	Her Bir sigortalı X 1 Asgari ücret	
		2010 ilk altı ay729,00	
		2010 ikinci altı ay760,50	
102-a/2	Sigortalı İşe Giriş Bildirgesinin verilmemesi mahkeme kararından, denetim elemanlarının tespitlerinden, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında her bir sigortalı için asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Her Bir sigortalı X 2 Asgari ücret	
		2010 ilk altı ay1.458,00	
		2010 ikinci altı ay1.521,00	

102-a/3	İşyeri esas alınmak suretiyle bildirgenin verilmediğine ilişkin yukarıdaki tespitin ardından, bir yıl içinde yukarıda sayılan (102-a/2) durumlardan biriyle tekrar bildirge verilmediğinin anlaşılması halinde, bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında bu defa her bir sigortalı için asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Her Bir sigortalı X 5 Asgari ücret	
		2010 ilk altı ay	3.645,00
		2010 ikinci altı ay	3.802,50
İŞYERİ BİLDİRGESİ İLE İLGİLİ CEZALAR			
102-b	İşyeri Bildirgesini yasal süresi içinde vermeyenler, Kurumca belirlenen şekle ve usûle uygun vermeyenler veya Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde, anılan ortamda göndermeyenlere aşağıda belirtilen tutarlarda idari para cezası uygulanır.	asgari ücret X 3	
102-b/1	Kamu idareleri ile bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanır.	2010 ilk altı ay	2.187,00
		2010 ikinci altı ay	2.281,50
102-b/2	Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	asgari ücret X 2	
		2010 ilk altı ay	1.458,00
		2010 ikinci altı ay	1.521,00
102-b/3	Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.	asgari ücret X 1	
		2010 ilk altı ay	729,00
		2010 ikinci altı ay	760,50
AÇIKLAMA	Mahkeme kararına, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelere ya da kamu idarelerinden alınan belgelere istinaden düzenlenen hariç olmak üzere, bildirgenin yasal süresi geçtikten sonra ilgililerce kendiliklerinden verilmesi halinde,işyeri bildirgesine bağlı cezalar üçte iki oranında uygulanır		

ASIL VEYA EK AYLIK PRİM VE HİZMET BELGESİ İLE İLGİLİ CEZALAR	
102-c	Asıl veya ek aylık prim ve hizmet belgesini belirlenen süre içinde vermeyenlere, Kurumca belirlenen şekilde ve usûlde vermeyenler ya da Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde anılan ortamda göndermeyenlere her bir fiil için aşağıda belirtilen tutarlarda idari para cezası uygulanır.
102-c/1	Belgenin asıl olması halinde aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin beşte biri tutarında idari para cezası uygulanır..
	Belgede kayıtlı sigortalı sayısı X asgari ücret X 1/5 (üst sınır asgari ücretx2) Kayıtlı her bir sigortalı adına 145,80 Üst sınır 1.458,00
	2010 ilk altı ay Üst sınır 1.521,00
102-c/2	Belgenin ek olması halinde, aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla her bir ek belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin sekizde biri tutarında idari para cezası uygulanır.
	Belgede kayıtlı sigortalı sayısı X asgari ücret X 1/8 (üst sınır asgari ücretx2) Kayıtlı her bir sigortalı adına 91,13 Üst sınır 1.458,00
	2010 ilk altı ay Üst sınır 1.521,00
102-c/2	2010 ikinci altı ay Üst sınır 1.521,00
	2010 ikinci altı ay Üst sınır 1.521,00

102-c/3	Ek belgenin aylık 30 günden az bildirim nedeniyle Kurumca re'sen düzenlenmesi durumunda, aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla her bir ek belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.	Belgede kayıtlı sigortalı sayısı X asgari ücret X 1/2 (üst sınır asgari ücretx2)	Kayıtlı her bir sigortalı adına	364,50	Üst sınır 1.458,00
			2010 ilk altı ay		
			2010 ikinci altı ay	380,25	Üst sınır 1.521,00
102-c/4	Belgenin; mahkeme kararından, denetim elemanlarının tespitlerinden, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden, hizmetleri veya kazançları Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği anlaşılan sigortalılarla ilgili olması halinde, belgenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	asgari ücret X 2	2010 ilk altı ay	1.458,00	
			2010 ikinci altı ay	1.521,00	
KURUMA BİLDİRİLMEDİĞİ RAPOR İLE TESPİT EDİLEN EKŞİLİK TUTARINA BAĞLI İDARI PARA CEZALARI					
102-d	Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları veya serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden, Kuruma bildirilmediği tespit edilen ekşilik tutarının mal edildiği her bir ay için, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	asgari ücret X 2	2010 ilk altı ay	1.458,00	
			2010 ikinci altı ay	1.521,00	

KAYIT İBRAZ ETMEME VEYA EKSİK KAYIT İBRAZINA BAĞLI İDARI PARA CEZALARI			
	İşyeri defter, kayıt ve belgelerini Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın ibraz etmeyenlere aşağıda belirtilen tutarlarda idari para cezası uygulanır.		
102-e/1	Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin oniki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari ücret X 12	
		2010 ilk altı ay	8.748,00
		2010 ikinci altı ay	9.126,00
102-e/2	Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari ücret X 6	
		2010 ilk altı ay	4.374,00
		2010 ikinci altı ay	4.563,00
102-e/3	Defter tutmakla yükümlü değil iseler, asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari ücret X 3	
		2010 ilk altı ay	2.187,00
		2010 ikinci altı ay	2.281,50
İŞYERİ KAYIT GEÇERSİZLİĞİNE BAĞLI İDARI PARA CEZALARI			
	İşyeri defter, kayıt ve belgelerinin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekte birlikte; kayıt geçersizliklerinin söz konusu olması halinde		
102-e/4	Defter ve belgelerin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekte birlikte; maddede belirtilen kayıt geçersizliklerinin söz konusu olması halinde, ibraz etmeme cezasını geçmemek üzere geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin	Geçersizlik ay sayısı X asgari ücret x 1/2 (En fazla ibraz etmeme cezası kadar ceza uygulanır) Bilanço esasına göre defter tutanlara en fazla asgari ücret X12 (ilk 6 ay için 8.748,00) (ikinci 6 ay için 9.126,00) Diğer defter tutanlar için en fazla asgari ücret X 6 (ilk 6 ay için 4.374,00) (ikinci 6 ay için 4.563,00)	

	gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.	2010 ilk altı ay	Her bir ay için 364,50
		2010 ikinci altı ay	Her bir ay için 380,25
102-e/5	İbraz edilen aylık ücret tediye bordrosunun, maddede belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmemesi nedeniyle geçersiz sayılması halinde, her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.	Ücret tediye bordrosu ayı X asgari ücret X ½ (En fazla ibraz etmeme cezası kadar ceza uygulanır) Bilanço esasına göre defter tutanlara en fazla asgari ücret X12 (ilk 6 ay için 8.748,00) (ikinci 6 ay için 9.126,00) Diğer defter tutanlar için en fazla asgari ücret X 6 (ilk 6 ay için 4.374,00) (ikinci 6 ay için 4.563,00) Defter tutma zorunluluğu olmayanlar için en fazla asgari ücret X 3 (ilk 6 ay için 2.187,00) (ikinci 6 ay için 2.281,50)	Her bir ay için 364,50
		2010 ilk altı ay	Her bir ay için 364,50
		2010 ikinci altı ay	Her bir ay için 380,25

ASGARI İŞÇİLİK İLE İLGİLİ İNCELEMELERDE KURUMCA İSTENİLECEK BİLGİ VE BELGELERİ VERMEYENLER İÇİN UYGULANACAK İDARİ PARA CEZASI			
102-f	Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar, 85. maddenin uygulanmasıyla ilgili (Asgari işçilik uygulaması ile ilgili) Kurumca istenilecek bilgileri ve belgeleri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermemeleri halinde, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari ücret X 2	
		2010 ilk altı ay	1.458,00
		2010 ikinci altı ay	1.521,00
AYLIK PRIM HİZMET BELGESİNİN ASILMAMASI İLE İLGİLİ İDARİ PARA CEZALARI			
102-f	Aylık prim ve hizmet belgesinin Kurumca onaylanan bir nüshasının sigortalının çalıştığı işyerinde, birden ziyade işyeri olması halinde ise sigortalının çalıştığı her işyerinde ayrı olmak üzere, Kuruma verilmesi gereken sürenin son gününü takip eden günden başlanarak, müteakip belgenin verilmesi gereken sürenin sonuna kadar, sigortalılar tarafından görülebilecek bir yere asılmaması halinde, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari ücret X 2	
		2010 ilk altı ay	1.458,00
		2010 ikinci altı ay	1.521,00

4-b ve 4- c KAPSAMINDA OLANLARIN İŞE BAŞLAMASI VE İŞİ BIRAKMASI İLE İLGİLİ BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ YERİNE GETİRMEYEN , İŞLEM YAPTIĞI KİŞİLERİN SİGORTALI OLUP OLMADIĞINI TESPİT ETMEYEN , İHALELİ İŞLERİ ÜSTLENENLERLE İLGİLİ BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ YERİNE GETİRMEYEN KURUM VE KURULUŞLAR İÇİN GETİRİLEN İDARI PARA CEZALARI			
102-g	4-b kapsamında çalışanlarla ilgili olarak 8. maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen sigortalılık başlangıç ve kayıtları ile ilgili bildirim yükümlülüklerini, 9. maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen sigortalılığın ve faaliyetin sona ermesi ile ilgili bildirim yükümlülüklerini, 4/c kapsamında belirtilen çalışanlarla ilgili 47. maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen vazife malullüğü ile ilgili bildirim yükümlülüklerini, 90. maddenin birinci fıkrasında belirtilen ihaleli iş üstlenenlerle ilgili bildirim yükümlülüklerini yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilere, aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.	1 Asgari ücret	
		2010 ilk altı ay	729,00
		2010 ikinci altı ay	760,50
102-g	8. maddenin yedinci fıkrasında belirtilen, Kurumca sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, Kurumca belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, Kuruma bildirmek yükümlülüğünü yerine getirmeyen kamu idareleri ile bankalara sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanır.	Sigortalı sayısı X 1 Asgari ücret X 1/10	
		2010 ilk altı ay	72,90
		2010 ikinci altı ay	76,05

TİCARET SİCİL MEMURLUKLARI İLE BİLDİRİM YAPMAYAN KURUM VE KURULUŞLAR İÇİN GETİRİLEN İDARİ PARA CEZALARI		
102-h	Madde 11 3. fıkra : İşveren, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihi, Kuruma vermekle yükümlüdür. Şirket kuruluşu aşamasında, çalıştıracağı sigortalı sayısını ve bunların işe başlama tarihini, ticaret sicili memurluklarına bildiren işverenlerin, bu bildirimleri Kuruma yapmış sayılır. Ticaret sicili memurlukları, kendilerine yapılan bu bildirimi en geç on gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır. Madde 11. 6. fıkra Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişileri, yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat veya ruhsat niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdürler. 11 inci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen bildirim yükümlülüğünü yasal süresi içinde yerine getirmeyen ticaret sicili memurlukları ile aynı maddenin altıncı fıkrasında belirtilen yükümlülüğü yasal süresi içinde yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlara yerine getirilmeyen her bir bildirim yükümlülüğü için aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.	1 Asgari Ücret
	2010 ilk altı ay	729,00
	2010 ikinci altı ay	760,50

DENETİMİ ENGELLEME İLE İLGİLİ İDARI PARA CEZALARI		
102-İ	Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurlarının; 5510 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmeleri sırasında bunların görevlerini yapmasına engel olan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler hakkında eylemleri başka bir suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. Bu kişilerin görevlerini yapmasını engellemek amacıyla cebir ve tehdit kullanan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 265 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır.	Denetimi engelleme Asgari ücret X 5
		Denetimi engelleme cebir ve şiddet kullanma Asgari ücret X 12
	2010 ilk altı ay	Engelleme 3.645,00 Cebir ve şiddet kullanma 8.748,00
	2010 ikinci altı ay	Engelleme 3.802,50 Cebir ve şiddet kullanma 9.126,00

KAMU İDARELERİ BANKALAR DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLAR KANUNLA KURULMUŞ KURUM VE KURULUŞLAR İLE DİĞER GERÇEK VE TÜZEL KİŞİLERİN İSTENİLEN BİLGİ VE BELGELERİ VERMEMESİ DURUMUNDA UYGULANACAK İDARI PARA CEZALARI			
102-i	Kurum tarafından 5510 sayılı Kanunun 100. maddesi kapsamında istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde mücbir sebep olmaksızın vermeyen kamu idareleri, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler hakkında, aylık asgari ücretin beş katı tutarında, geç verilmesi halinde ise aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.	İstenilen bilgi ve belgeleri vermeyenler asgari ücret x 5	
		İstenilen bilgi ve belgeleri geç verenler asgari ücret x 2	
		2010 ilk altı ay	Bilgi ve belge vermeyenler 3.645,00 Bilgi ve belgeyi geç verenler 1.458,00
		2010 ikinci altı ay	Bilgi ve belge vermeyenler 3.802,50 Bilgi ve belgeyi geç verenler 1.521,00

SIGORTALILIĞI SONA ERENLERE İLİŞKİN BİLDİRİM İLE 506 SAYILI KANUNUN GEÇİCİ 20 NCI MADDESİNDE YER ALAN SANDIKLARA, SANDIK İŞTİRAKÇILIĞININ BAŞLAMA VEYA SONA ERMESİNE İLİŞKİN BİLDİRİMİ YAPMAYANLARA UYGULANACAK İDARİ PARA CEZASI			
102-J	sigortalılığı sona erenlere ilişkin bildirim ile 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesinde yer alan sandıklara, sandık iştirakçiliğinin başlama veya sona ermesine ilişkin bildirim, süresi içinde ya da Kurumca belirlenen şekle ve usule uygun olarak yapmayanlar veya Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde anılan ortamda göndermeyenler hakkında, her bir sigortalı veya sandık iştirakçisi için asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır.	Her Bir sigortalı X 1 Asgari ücret	
		2010 ilk altı ay	729,00
		2010 ikinci altı ay	760,50

GENEL SAĞLIK SİGORTALILARININ BAKMAKLA YÜKÜMLÜ OLDUKLARI KİŞİLERE AİT BİLGİ GİRİŞLERİNİ SÜRESİNDE YAPMAYANLAR İLE BAKMAKLA YÜKÜMLÜ OLUNAN KİŞİ OLMAYANLARA AİT BİLGİ GİRİŞİ YAPANLARA UYGULANACAK İDARI PARA CEZASI			
102-K	Genel sağlık sigortalılarının bakmakla yükümlü oldukları kişilere ait bilgi girişlerini süresinde yapmayanlar ile bakmakla yükümlü olunan kişi olmayanlara ait bilgi girişi yapanlara asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.	Asgari Ücret X ½	
		2010 ilk altı ay	364,50
		2010 ikinci altı ay	380,25

ERKAN KARAARSLAN'IN YAYINLANMIŞ KİTAPLARI

- 1- Devlet Muhasebesi Olgusu ve Ülkemizde Devlet Muhasebesi Standartları (Turmob Yayınları, Kasım 2005)
- 2- Mahalli İdareler İçin Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Ocak 2006)
- 3- Soru Bankası (Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No:7 Mart 2006)
- 4- Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı (Seçkin Yayınları, 2006)
- 5- Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri İçin Devlet Muhasebesi (Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No:10 Nisan 2006)
- 6- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Eğitim El Kitabı (Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mayıs 2002)
- 7- Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına (Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kasım 2002)
- 8- Reform Studies In The Government Accounting: From Cash to Accrual Basis (General Directorate of Public Accounts, November 2002)
- 9- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Pilot Uygulama Sonuçları (Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mayıs 2003)
- 10- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Eğitim Rehberi (Muhasebat Genel Müdürlüğü, Birinci Basım Temmuz 2003)
- 11- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Eğitim Rehberi (Muhasebat Genel Müdürlüğü, İkinci Basım Aralık 2003)
- 12- Özel Bütçeli İdareler İçin Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Nisan 2006)
- 13- Sosyal Tesisler Muhasebesi (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Mayıs 2006)
- 14- Güncel Mali Sorunlar (Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No:11 Mayıs 2006)
- 15- Devlet Muhasebesi Uygulamasında Sıklıkla Yapılan Hatalar (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Mayıs 2006)
- 16- Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Ders Notları (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği, Ağustos 2006)
- 17- Kamu Harcama Hukuku (Yaklaşım Yayınları, Eylül 2006)
- 18- Açıklamalı Soru Bankası (Güncel Mevzuatı Araştırma ve Eğitim Derneği Yayınları, Kasım 2006)

- 19- Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Seçkin Yayınları, 2006)
- 20- Devlet Muhasebesi Mevzuatı (Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No:18 Mart 2007)
- 21- Kamu Muhasebesi Yazıları (MİTAGED Yayınları, Nisan 2007)
- 22- Soru ve Cevaplarla Devlet Muhasebesi (MİTAGED Yayınları, Mayıs 2007)
- 23- Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler İçin Devlet Muhasebesi (Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No:22 Temmuz 2007)
- 24- Dönem Sonu Uygulamaları (MİTAGED Yayınları, Kasım 2007)
- 25- Tüm Yönleriyle Anaokulları ve Ana Sınıfları Muhasebesi İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesisler Muhasebesi (Okutman Yayıncılık, Eylül 2008)
- 26- Açıklamalı ve Konu Anlatımlı Devlet Muhasebesi Soru Bankası (Mali Hizmetler Derneği, Şubat 2009)
- 27- Mahalli İdarelerin Özellikli Bütçe- Muhasebe- Ödenek- Raporlama İşlemleri (Mali Hizmetler Derneği, Mayıs 2009)
- 28- Kamu Muhasebesinde Dönem Sonu İşlemleri (TURMOB Yayınları, Aralık 2009)
- 29- Tüm Yönleriyle Bağış ve Yardımlar (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Aralık 2009)
- 30- Açıklamalı Konu Anlatımlı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Soru Bankası (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Ocak 2010)
- 31- Taşınır Mal Yönetmeliği (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Ocak 2010)
- 32- Güncel Mali Sorunlar-2 (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Ağustos 2010)
- 33- Mahalli İdareler Görevde Yükselme Sınavlarına Hazırlık (Okutman Yayınları, Ağustos 2010)
- 34- Yeni Kamu Muhasebesi (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Eylül 2010)
- 35- Taşınır Mal Yönetim Sistemi (Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Eylül 2010)

ERKAN KARAARSLAN'IN KISA ÖZGEÇMİŞİ

1975 Ankara doğumlu olan Erkan KARAARSLAN, ilkokulu 1986 yılında Atapark Hariciyeciler İlkokulunda, Ortaokulu 1989 yılında Kuşcağız Ertuğrul Gazi Ortaokulunda ve Liseyi 1992 Yılında M.Rüştü Uzel Kimya Meslek Lisesinde tamamladıktan sonra, 1997 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünü bitirdi. Aynı bölümde yüksek lisansını tamamladı.

Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsünde Kazaların Çevresel ve Teknik Araştırılması Bölümünde ve aynı enstitünün Endüstri Mühendisliği Bölümünde Yüksek Lisans Yaptı.

1995 - 1999 yılları arasında Hacettepe Açıköğretim Kursunda Yönetim Ekonomisi, Genel İşletme ve Muhasebe dersleri verdi.

1998 yılında Stajyer Muhasebat Kontrolörü olarak memuriyet hayatına başladı. 2001 yılında yeterliliğini almasını takiben **Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında Kamuda Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesine geçiş programını yürüttü.** 2008 yılında Maliye Bakanlığı Muhasebat Başkontrolörlüğe atanan Karaarslan aynı tarihte Sosyal Güvenlik Kurumunda Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Kurumsal Gelişim ve Ortak Veri Tabanı Daire Başkanı kadrosuna atandı.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ikincil mevzuatının bir kısmının hazırlık çalışmalarını yürüttü.

Bunların yanı sıra “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Tahakkuk Bazlı Devlet Muhasebesi Sisteminin Kurulması” Projesinde; “Kamuda Yeni Bir Ödeme Sistemi Kurulması” Projesinde ve “E-Devlet Kapsamında, Genel Yönetime Dahil İdarelere Ait Verilerin Derlenmesine Yönelik İdari Kapasitenin Artırılması” Adıyla Twinning (Eşleştirme) Projelerinde görev yaptı.

Uluslararası Muhasebe Standartlarının Türk kamu mali yönetimine uyarlanması ve kabulüne ilişkin çalışma grubu üyesi olarak görev aldı.

Uzun yıllar Mali Kılavuz ve Denetim Dergilerinin yazı işleri müdürlüğü görevini yürüttü. Yerel Dünya, Denetim, Mali Kılavuz dergilerinin yayın kurulu üyesi

2004-2007 yılları arasında Muhasebat Kontrolörleri Derneğinin Yönetim Kurulu Genel Başkanlığı görevini yürüttü. Devlet Denetim Elemanları Derneği Yönetim Kurulu Üyesi olarak bulundu.

Maliye, Muhasebe, Hukuk ve Ekonomi konularında çeşitli dergilerde yayınlanmış ikiyüzelliyi aşkın makalesi bulunmaktadır.

Kamu Mali Yönetim Sistemi, İhale Sistemi, Gider Kanunları, Bütçe, Memur Suçları ve Devlet Muhasebesi ile ilgili çok sayıda seminer, panel ve konferansa katılmıştır.

Bir çok kamu idaresine stratejik yönetim ve stratejik yönetimin performans programı, raporlama, bütçe muhasebe gibi bir çok alt unsuru ile ilgili eğitim, teknik destek ve danışmanlık hizmeti sunmuştur.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile ilgili proje grubundaki arkadaşlarıyla birlikte kaleme aldığı oniki adet kitabı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, Kamu Harcama Hukuku, Kamu Muhasebesi Yazıları, Sosyal Tesisler Muhasebesi, Soru ve Cevaplarıyla Devlet Muhasebesi, Soru Bankası, Devlet Muhasebesi Mevzuatı, Açıklamalı – Konu Anlatımlı Soru Bankası, Devlet Muhasebesi Olgusu ve Ülkemizde Devlet Muhasebesi Standartları, Dönemsonu Uygulamaları, Mahalli İdarelerin Özellikli Bütçe, Muhasebe, Ödenek ve Raporlama İşlemleri, Taşınır Mal Yönetmeliği, Tüm Yönleriyle Bağış ve Yardımlar, Açıklamalı Konu Anlatımlı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Kamu Muhasebesinde Dönem Sonu İşlemleri isimli kitapları bulunmaktadır. Bu çalışmaların önemli bir kısmı alanlarındaki ilk çalışma olma özelliklerini de göstermektedir.

Özellikle bütçe, muhasebe ve maliye alanında kaleme alınmış onun üstünde e.kitabı vardır.

Ayrıca Birçok akademik kitapta makalesi yer almaktadır. Güncel Mali Sorunlar ismini taşıyan iki kitabın da editörlüğünü yapmıştır.

Son dönemlerde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Kurumsal Gelişim Daire Başkanı olarak bir "Sosyal Yardım Kanunu Tasarı Taslağı" ve birde "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Kanun Tasarı Taslağı"nın kaleme alınmasında görev almış, sosyal yardım konularında çalışmalar yürütmüştür.